

MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ CỔ PHẦN HÓA, THOẠI VỐN VÀ NÂNG CAO HIỆU QUẢ KINH DOANH CỦA DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC

HOÀNG ANH *

Việc sửa đổi quy định về cổ phần hóa, thoái vốn là vấn đề phức tạp, phản ánh và giải quyết các mối quan hệ giữa quy luật thị trường và bảo đảm định hướng xã hội chủ nghĩa; giữa nhà nước, thị trường và xã hội. Tuy nhiên, đây lại là những vấn đề rất căn cơ của nền kinh tế cần được kịp thời tháo gỡ nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước để doanh nghiệp nhà nước luôn là lực lượng vật chất quan trọng của kinh tế nhà nước, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế và thực hiện tiến bộ, công bằng xã hội...

VỀ CỔ PHẦN HÓA VÀ THOẠI VỐN NHÀ NƯỚC TẠI CÁC DOANH NGHIỆP

So với tiến độ đề ra, chúng ta tiến hành cổ phần hóa và thoái vốn nhà nước tại các doanh nghiệp khá chậm. Trong hơn nửa đầu năm 2020, cả nước chỉ có 6 doanh nghiệp được phê duyệt phương án cổ phần hóa, 10 doanh nghiệp được thoái vốn, thu về 678 tỷ đồng. Cập nhật theo danh mục cổ phần hóa đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt của kế hoạch 2016 - 2020, đến nay mới chỉ đạt 28% kế hoạch. Có nhiều nguyên nhân, trong đó, nguyên nhân khách quan là do ảnh hưởng của đại dịch COVID-19 làm hạn chế sức mua của thị trường, giá trị cổ phiếu của các doanh nghiệp niêm yết bị suy giảm. Thêm nữa, các doanh nghiệp cổ phần hóa hoặc thoái vốn đều có quy mô lớn, hoạt động rộng, nhiều đất đai, nhiều giao dịch phức tạp. Về nguyên nhân chủ quan, điển hình là việc bảo đảm định giá doanh nghiệp phải đầy đủ, chặt chẽ, bảo đảm tối đa lợi ích của Nhà nước; phải hoàn thành được phương án tổng thể sử dụng đất được phê duyệt trước khi quyết định cổ

phần hóa. Điều này được quy định tại Nghị định số 126/2017/NĐ-CP, ngày 16-11-2017, của Chính phủ, “Về chuyển doanh nghiệp nhà nước và công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do doanh nghiệp nhà nước đầu tư 100% vốn điều lệ thành công ty cổ phần” nên trình tự và thủ tục cổ phần hóa, thoái vốn nhiều hơn, dài hơn.

Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp (sau đây gọi tắt là Ủy ban) có Tập đoàn Than và Khoáng sản Việt Nam, Tập đoàn Bưu chính Viễn thông Việt Nam (VNPT), Tập đoàn Hóa chất Việt Nam, Tổng Công ty Lương thực Miền Bắc, Tổng Công ty Viễn thông Mobifone, Tổng Công ty Phát điện 2 (EVN Genco2), là những doanh nghiệp thuộc danh mục cổ phần hóa. Ngay sau khi tiếp nhận, Ủy ban kế thừa và thành lập Ban chỉ đạo cổ phần hóa tại từng tập đoàn, tổng công ty này và chỉ đạo triển khai quyết liệt, nhưng sau thời gian một năm rưỡi qua, chủ

* Ủy viên Trung ương Đảng, Chủ tịch Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp

yếu tập trung vào việc rà soát, đo, kiểm đất đai và trình các địa phương chấp thuận quy hoạch, trình các cơ quan quản lý phê duyệt. Như trường hợp của VNPT, có đến 4.500 điểm đất phải đo, kiểm; đến nay, đã đo kiểm được khoảng 4.200 điểm, phần đầu đến cuối năm 2020 đo, kiểm xong và chuyển sang bước trình duyệt chấp thuận quy hoạch và được phê duyệt phương án.

Trong số các doanh nghiệp trên, Ủy ban quyết liệt chỉ đạo trường hợp cổ phần hóa tại EVN Genco2. Đây là trường hợp doanh nghiệp quy mô lớn (vốn nhà nước gần 12 nghìn tỷ, tổng tài sản trên 25 nghìn tỷ) duy nhất đến nay có khả năng hoàn thành cổ phần hóa theo Nghị định số 126/2017/NĐ-CP, đạt tiến độ theo kế hoạch đặt ra trong năm 2020.

Về việc xử lý 12 dự án ngành công thương kém hiệu quả

Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp đã thực hiện tiếp nhận trách nhiệm xử lý 12 dự án kém hiệu quả từ Bộ Công Thương từ cuối năm 2019. Trong gần 9 tháng qua, Ủy ban đã tiếp tục quyết liệt rà soát, báo cáo và trình Ban chỉ đạo tổ chức họp 4 phiên theo các nội dung cụ thể; đồng thời, xây dựng 16 loại báo cáo gửi đến Quốc hội, đến các đồng chí trong Bộ Chính trị, Ban Bí thư, Ban Kinh tế Trung ương đề đề xuất và nhận chỉ đạo.

Dưới sự chỉ đạo trực tiếp của Thủ tướng Chính phủ, Phó Thủ tướng Thường trực Chính phủ kiêm nhiệm Trưởng Ban chỉ đạo xử lý 12 dự án, Ủy ban đã trình, đề xuất và đến nay xác định được lộ trình thực hiện như sau:

- Đã thực hiện phân loại 12 dự án thành 3 nhóm để có cơ sở áp dụng các giải pháp, chỉ đạo phù hợp. Cụ thể: *nhóm 1*, là nhóm các dự án có khả năng phục hồi, gồm Dự án DAP2 Hải Phòng, Dự án PVtex Hải Phòng; *nhóm 2*, là nhóm các dự án có thể cơ cấu lại để phục hồi, gồm các dự án Nhiên liệu sinh học Quảng Ngãi, Công ty trách nhiệm hữu

hạn Công nghiệp tàu thủy Dung Quất, Công ty cổ phần Phân đạm và Hóa chất Hà Bắc, DAP 2 và 2 dự án của Tổng Công ty Thép Việt Nam; *nhóm 3*, là nhóm các dự án không thể cơ cấu lại để phục hồi, phải kiên quyết cho phá sản, giải thể, bán dự án, hoặc thực hiện phương án khác để giảm bớt thiệt hại cho Nhà nước, gồm Nhà máy Nhiên liệu sinh học Phú Thọ, Nhà máy Nhiên liệu sinh học Bình Phước, Công ty Đạm Ninh Bình, Nhà máy Bột giấy Phương Nam. Việc phân loại có tính động, nghĩa là có sự luân chuyển giữa các nhóm tùy theo kết quả từng dự án tại thời điểm xem xét.

- Trên cơ sở phân nhóm, đề xuất đưa Dự án DAP2 Hải Phòng ra khỏi danh sách để thực hiện thoái vốn theo quy định hiện hành, phù hợp với Quyết định số 1468/QĐ-TTg, ngày 29-9-2017, của Thủ tướng Chính phủ về *"Phê duyệt Đề án xử lý các tồn tại, yếu kém của một số dự án, doanh nghiệp chậm tiến độ, kém hiệu quả thuộc ngành Công Thương"*. Đồng thời, đề xuất đưa Dự án Nhà máy nhiên liệu sinh học Phú Thọ và Nhà máy Nhiên liệu sinh học Bình Phước ra khỏi danh sách để xử lý tài sản thế chấp và thực hiện thủ tục phá sản. Cả 2 dự án này đều có vốn góp ở cấp công ty con của Tập đoàn Dầu khí Việt Nam; mức góp 29% đến 39%, không đủ tỷ lệ chi phối, ra quyết định.

- Đang đề xuất và phối hợp chặt chẽ với các cơ quan quản lý nhà nước để tìm giải pháp pháp lý tháo gỡ bế tắc về quyết toán hợp đồng EPC do tranh chấp kéo dài với nhà thầu. Trong đó, đặt ra phương án cho phép thoái vốn khi chưa xong quyết toán EPC đối với 5 dự án đang tranh chấp. Đây là giải pháp có tính thực tế cao vì các dự án này rất khó xử lý tranh chấp, hoặc nếu đặt ra giải quyết tranh chấp thì đòi hỏi thời gian khá dài, không phù hợp yêu cầu và chỉ đạo.

Bên cạnh đó, Ủy ban kiến nghị Ban chỉ đạo tiếp tục đốc thúc các doanh nghiệp tìm cách đàm phán, giải quyết tranh chấp; thậm

chí chuẩn bị sẵn sàng cho việc tham gia xử kiện của trọng tài hoặc tòa án theo đúng quy định của pháp luật.

Nhìn chung, 12 dự án nói trên là những “ca bệnh khó”. Để bắt đúng “bệnh” là không dễ, việc kê “toa thuốc” trong điều kiện ngặt nghèo, yếu kém của doanh nghiệp lại càng khó hơn. Điềm tích cực là Ủy ban đã báo cáo và được Ban chỉ đạo và Thủ tướng Chính phủ đồng thuận vạch ra lộ trình và hướng đi xử lý như đã nêu trên.

Về nâng cao hiệu quả và tháo gỡ ách tắc cho doanh nghiệp nhà nước

Trong dịp Quốc khánh 2-9 và chuẩn bị đại hội các đảng bộ trực thuộc Trung ương tiến tới Đại hội XIII của Đảng, đồng chí Tổng Bí thư, Chủ tịch nước Nguyễn Phú Trọng, Trưởng Tiểu ban Văn kiện Đại hội XIII của Đảng đã có bài viết quan trọng “*Chuẩn bị và tiến hành thật tốt Đại hội XIII của Đảng, đưa đất nước bước vào một giai đoạn phát triển mới*”. Trong bài viết, đồng chí Tổng Bí thư, Chủ tịch nước nhấn mạnh 2 vấn đề liên quan đến DNNN: *Một là*, phải đổi mới, nâng cao hiệu quả hoạt động của khu vực kinh tế nhà nước và DNNN; *hai là*, kinh tế nhà nước, nhất là DNNN hoạt động còn đang gặp không ít khó khăn, ách tắc.

Đây là vấn đề đã được đặt ra nhiều năm, nhất là trong những nhiệm kỳ gần đây. Việc nhấn mạnh những vấn đề này của đồng chí Tổng Bí thư, Chủ tịch nước trong bối cảnh hiện nay có ý nghĩa vô cùng quan trọng. Nâng cao hiệu quả DNNN nghĩa là doanh nghiệp phải có lãi, quy mô vốn phải tăng lên, thị phần phải được giữ vững và phát triển, nhất là phải giữ được vị trí tại thị trường trong nước, tiếp cận và mở rộng thị trường nước ngoài. Còn về khó khăn, ách tắc: có nhiều ý kiến nêu rằng, DNNN có nhiều lợi thế chưa được khai thác, điều này là đúng và đây chính là biểu hiện của khó khăn, ách tắc. Những khó khăn, ách tắc này đã được

nhận diện khá rõ, đó là thể chế, cơ chế đang làm DNNN tốn nhiều thời gian, nguồn lực để theo đuổi.

Để thực hiện chỉ đạo của đồng chí Tổng Bí thư, Chủ tịch nước Nguyễn Phú Trọng nhằm nâng cao hiệu quả và tháo gỡ những khó khăn, ách tắc của DNNN, chúng ta cần cụ thể hóa và giải quyết tốt những vấn đề sau:

Vấn đề thứ nhất, về nâng cao hiệu quả DNNN. Sự tồn tại các DNNN là thực tế khách quan ở mọi quốc gia, kể cả các nền kinh tế thị trường phát triển, điểm khác nhau chỉ là ở mức độ về quy mô và lĩnh vực hoạt động. Ở Việt Nam, Nhà nước chủ trương rút vốn nhà nước và các DNNN ra khỏi những ngành, lĩnh vực mà khu vực tư nhân có khả năng cung cấp sản phẩm dịch vụ tốt hơn, hiệu quả hơn, cạnh tranh hơn. Nghĩa là, chỗ nào hiệu quả hơn thì để tư nhân làm, như vậy, DNNN chủ yếu sẽ chỉ còn trong các ngành, lĩnh vực có hiệu quả thấp hơn. Theo xu hướng này, số lượng DNNN sẽ tiếp tục giảm, chỉ hoạt động trong một số ngành lĩnh vực cần được Nhà nước duy trì đầu tư vốn. Nhưng tổng giá trị vốn nhà nước tại các doanh nghiệp vẫn còn rất lớn, tập trung vào hầu hết các tập đoàn, tổng công ty quan trọng, đang chiếm trên 80% tài sản và vốn chủ sở hữu của khu vực DNNN. Riêng 6 tập đoàn (không tính Tập đoàn Viettel thuộc Bộ Quốc phòng) đã có tổng giá trị tài sản hơn 1,4 triệu tỷ đồng.

Như vậy, “*bài toán*” đặt ra là, với tổng số vốn nhà nước tại doanh nghiệp còn rất lớn, nhưng doanh nghiệp lại chỉ hoạt động trong những ngành lĩnh vực cần được Nhà nước duy trì đầu tư vốn, có hiệu quả thấp hơn, thì làm sao để tiếp tục bảo toàn được vốn và phát triển lâu dài. Đây là một thách thức rất lớn. Hiệu suất sinh lời trên tài sản (ROA) của khu vực DNNN năm 2017 là 2,2%, thấp hơn đáng kể so với mức trung bình 2,9% của toàn bộ khu vực doanh nghiệp, thua xa so với mức 7% của khu vực đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI). Hiệu suất sinh lời trên vốn chủ

sở hữu (ROE) của khu vực DNNN là 11,4%, tuy cao hơn mức 10% ROE bình quân các doanh nghiệp, song thấp hơn so với mức 18,1% của khu vực FDI.

Đề giải “bài toán” có tính xung đột này, chúng ta cần tiếp tục đẩy mạnh cơ cấu lại, rà soát, phân loại để sắp xếp DNNN, tập trung hơn vào các lĩnh vực then chốt, thiết yếu; những địa bàn quan trọng và quốc phòng, an ninh; những lĩnh vực mà doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác không đầu tư. Đồng thời, xem xét, tạo điều kiện phát triển đối với những hoạt động sản xuất, kinh doanh có hiệu quả cao trên nền lợi thế “sẵn có”, theo điều kiện cụ thể của từng tập đoàn, tổng công ty.

Ví dụ: Những năm gần đây, Tập đoàn Công nghiệp Cao su Việt Nam, đều có lãi trung bình khoảng 3.000 tỷ đến 4.000 tỷ mỗi năm. Tuy nhiên, tỷ suất lợi nhuận chỉ ở mức 7,5% đến 10%, dưới mức trung bình của khu vực DNNN (11,4%), thấp xa so với khu vực FDI (18,1%). Với năng suất khai thác mủ cao su của Tập đoàn đạt cao nhất nhì khu vực châu Á, có thể nói rằng hiệu quả của Tập đoàn Công nghiệp Cao su Việt Nam với lĩnh vực chính là nông nghiệp đã đến giới hạn. Vì vậy, nên hỗ trợ và thúc đẩy để Tập đoàn đầu tư lĩnh vực khu công nghiệp. Thủ tướng Chính phủ xem xét và quan trọng là các địa phương tạo điều kiện cho Tập đoàn Công nghiệp Cao su Việt Nam được đầu tư khu công nghiệp trên diện tích đất cao-su của Tập đoàn theo quy hoạch sử dụng đất của địa phương.

Tập đoàn Hóa chất Việt Nam cũng ở vào tình trạng tương tự. Hiện nay, 70% nguồn lực vốn của Tập đoàn đầu tư vào sản xuất phân bón, nhưng không đem lại lợi nhuận cho Tập đoàn, thậm chí còn bị thâm hụt vốn do chi phí vay đầu tư quá lớn. Sản xuất, kinh doanh phân bón có hiệu quả rất thấp do nhiều nguyên nhân, trong đó có quy định tại Luật số 71/2014/QH13 “*Sửa đổi, bổ sung một số*

điều của các luật về thuế”, đã áp mặt hàng phân bón thuộc diện không chịu thuế giá trị gia tăng, dẫn đến các doanh nghiệp của Tập đoàn không được hoàn thuế, trong khi nếu quy định thuế suất bằng 0%, thì Tập đoàn sẽ được hoàn thuế như các doanh nghiệp đang nhập khẩu phân bón hiện nay. Trong khi đó, 30% nguồn lực còn lại của Tập đoàn mới đem lại nguồn thu nhập chính, khoảng trên dưới 500 tỷ/năm. Nguồn thu nhập này đến từ các lĩnh vực sản xuất hóa chất cơ bản, chất tẩy rửa, pin ắc-quy, lốp ô-tô,... là những lĩnh vực, mà theo quy định phải thoái vốn dưới mức Nhà nước chi phối (nghĩa là Nhà nước có thể bán hết vốn).

Với xu hướng như trên, chỉ trong khoảng từ 2 - 3 năm nữa, Tập đoàn Hóa chất Việt Nam sẽ không còn nguồn lợi tức, hoạt động của Tập đoàn chỉ còn mang tính duy trì, yếu dần, trong khi các doanh nghiệp khác thì đang lớn lên.

Với 2 ví dụ trên, đặt ra quan điểm cải cách DNNN phải linh hoạt theo hướng *có thu hẹp và cũng có đầu tư mới, mở rộng* để có được chỉ số hiệu quả theo cơ chế thị trường. Việc “mới” và “mở rộng” này chỉ trên nền lợi thế “sẵn có” của doanh nghiệp, thậm chí cho phép đầu tư cả dự án đô thị nếu đất đó đang thuộc quyền sử dụng của DNNN, thì mới giữ được lợi ích cho Nhà nước.

Vấn đề thứ hai, về tháo gỡ khó khăn, ách tắc cho DNNN, cụ thể là thể chế. Với việc thành lập Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp, đến nay dần cho thấy rõ 2 nhóm thể chế đang gây vướng mắc: *một là*, nhóm thể chế quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp và ngành, nghề hoạt động của doanh nghiệp; và *hai là*, nhóm thể chế thực hiện quyền chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

Đối với nhóm thể chế quản lý nhà nước, ách tắc điển hình hiện nay là các quy định về đầu tư. Nếu xem xét từng luật liên quan đến đầu tư thì đều có nội dung hợp lý, lô-gíc, như Luật Đầu tư, Luật Xây dựng, Luật Đầu

tư công; kể cả các luật liên quan như Luật Đất đai, Luật Lâm nghiệp (liên quan đất rừng), Luật Bảo vệ môi trường... Nhưng trong thực tế, doanh nghiệp phải thực hiện đồng thời các luật, dẫn đến khối lượng thủ tục tăng lên nhiều; nhiều thủ tục có nội dung trùng lặp, không rõ thứ tự trước sau; thậm chí có quy định khác nhau, vênh nhau. Khoảng từ năm 2015, 2016 trở lại đây, các dự án đầu tư lớn chủ yếu vẫn đang trong quá trình làm thủ tục. Trong đó có dự án đường dây 500kV Vân Phong - Vĩnh Tân đi qua 4 tỉnh, đã chuẩn bị qua 3 năm rồi, nhưng giờ bị chậm lại do phải làm thêm thủ tục sử dụng đất rừng để bảo đảm đúng Luật Lâm nghiệp có hiệu lực từ năm 2019.

Việc có các quy định quản lý nhà nước là cần thiết, tạo khung khổ hoạt động chung. Tuy nhiên, cần đồng bộ hóa các quy định tại các luật với nhau, thống nhất thành một quy trình xuyên suốt, mới tạo thuận lợi cho các doanh nghiệp dễ dàng tuân thủ và tiết kiệm thời gian, chi phí.

Những ách tắc nêu trên đã tồn tại nhiều năm. Đồng ý những đề xuất của Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp, Chính phủ thông qua Nghị quyết số 75/NQ-CP, ngày 21-5-2020, "*Về việc xử lý vướng mắc đối với một số dự án đầu tư của các doanh nghiệp do Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp làm đại diện chủ sở hữu*". Sau đó, được Quốc hội chấp thuận luật hóa trong Luật Đầu tư, Luật Xây dựng và Luật Đầu tư công sửa đổi vừa qua. Tuy nhiên, cũng chưa xử lý triệt để được hết các ách tắc hiện nay.

Đối với nhóm thể chế quản lý của chủ sở hữu nhà nước với vốn đầu tư vào doanh nghiệp. Theo quy định hiện nay, có 5 lớp cơ quan tham gia vào thực hiện quyền chủ sở hữu, gồm:

- Chính phủ: Ban hành những quy định chung ở tầm nghị định;

- Thủ tướng Chính phủ: Quyết định một số vấn đề cụ thể quan trọng của doanh

nh nghiệp, như nhân sự đứng đầu, chiến lược, chuyên đổi sở hữu;

- Các bộ tổng hợp, như: Bộ Tài chính chịu trách nhiệm về cơ chế tài chính doanh nghiệp, chấp thuận báo cáo tài chính, phân chia lợi nhuận; Bộ Kế hoạch và Đầu tư về phân loại, sắp xếp doanh nghiệp, thẩm định chiến lược doanh nghiệp, thành lập doanh nghiệp; Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội về kế hoạch lao động và quỹ tiền lương hằng năm; Bộ Nội vụ về nhân sự quản lý của doanh nghiệp.

- Các bộ quản lý ngành, liên quan đến chiến lược của doanh nghiệp theo ngành, các dự án đầu tư lớn.

- Đại diện quản lý vốn, gồm một phần do Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp đứng ra và quan trọng hơn là đại diện quản lý vốn trực tiếp tại doanh nghiệp (hội đồng thành viên) vì đây là những người được giao quyền đại diện vốn, đồng thời trực tiếp điều hành doanh nghiệp, quản trị sản xuất, kinh doanh.

Trong bối cảnh hiện nay, việc có nhiều cơ quan cùng tham gia thực hiện quyền chủ sở hữu của Nhà nước có ý nghĩa tích cực, tạo sự minh bạch và đồng thuận. Bên cạnh đó, cần có cơ quan làm đầu mối để đồng bộ hóa, thống nhất sự tham gia của nhiều bên, để bảo đảm cùng đi theo một xu hướng, cùng nhắm tới một mục tiêu.

Từ thực tiễn đã nêu, chúng ta cần xem xét, kịp thời sửa đổi, hoàn thiện thể chế quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp. Đồng thời, giao cho Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp có chức năng là đầu mối giúp việc Thủ tướng Chính phủ để điều phối triển khai các quy định quản lý của chủ sở hữu cho đồng bộ, thống nhất. Trước mắt, chuyên Ban Đối mới và Phát triển doanh nghiệp Trung ương về Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp để Thủ tướng Chính phủ, Phó Thủ tướng Chính phủ chỉ đạo Ủy ban thực hiện chức năng đầu mối và điều phối này. □