

ĐỀ THU HÚT VỐN NGOẠI VÀO TÁI CƠ CẤU DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC

ThS. THÁI QUỲNH MAI DUNG - Văn phòng Quốc hội

Để nâng cao hiệu quả sử dụng các nguồn lực của doanh nghiệp nhà nước thì những vấn đề về thể chế và pháp lý liên quan đến thu hút nguồn vốn ngoại vào thực hiện tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, trọng tâm là các tập đoàn, tổng công ty nhà nước có ý nghĩa hết sức quan trọng, góp phần đẩy nhanh tiến trình tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước.

Ba trọng tâm của tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước

Một là, sắp xếp, phân loại, cơ cấu lại danh mục đầu tư và ngành nghề kinh doanh, tập trung vào các ngành nghề kinh doanh chính, cổ phần hóa (CPH), đa dạng hóa sở hữu các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) mà Nhà nước không cần nắm giữ 100% sở hữu. Việc sắp xếp, cơ cấu lại sản xuất kinh doanh, như cơ cấu lại ngành nghề kinh doanh, danh mục đầu tư tập trung phát triển các ngành, nghề kinh doanh cốt lõi, đổi mới tổ chức quản lý, áp dụng các quy trình quản lý hiện đại, đổi mới công tác cán bộ và chế độ lương thưởng... sẽ làm cho DN hoạt động tốt hơn, qua đó, cải thiện được hiệu quả hoạt động của DN. Bên cạnh đó, CPH, đa dạng hóa sở hữu về cơ bản là giải pháp hợp lý nhất để nâng cao hiệu quả sử dụng các nguồn lực của DNNN, nâng cao hiệu quả hoạt động kinh doanh của DN.

Hai là, đổi mới, phát triển và áp dụng khung quản trị hiện đại theo thông lệ quốc tế đối với các tập đoàn, tổng công ty nhà nước. Việc áp dụng khuôn khổ và cơ chế quản trị công ty theo thông lệ quốc tế tốt sẽ góp phần nâng cao được hiệu lực quản trị DN, qua đó, sẽ nâng cao được hiệu quả, làm tăng giá trị và năng lực cạnh tranh của DN.

Ba là, thay đổi các điều kiện kinh doanh bên ngoài để áp đặt kỷ cương nhà nước và kỷ luật thị trường, buộc các DNNN hoạt động theo cơ chế thị trường và cạnh tranh bình đẳng như các DNNN khác nhằm tăng hiệu quả hoạt động của các DNNN.

Trong bối cảnh ngân sách gặp nhiều khó khăn, nhu cầu đầu tư phát triển vẫn còn rất lớn, nguồn thu từ thuế giảm do khó khăn về kinh tế và các lộ trình giảm thuế nhập khẩu khi tham gia WTO; phải nâng bội chi ngân sách lên 5,3% để sử dụng cho đầu tư phát triển và dành một phần để trả nợ. Do đó, huy động vốn đầu

tư của các thành phần kinh tế, đặc biệt là vốn đầu tư nước ngoài vừa để tái cơ cấu DNNN sẽ góp phần mang lại một nguồn vốn dồi dào cho đầu tư phát triển trong trung và dài hạn...

Để thực hiện Đề án tái cơ cấu DNNN, trong thời gian qua, nhiều văn bản quy phạm pháp luật đã được ban hành hoặc đang trong quá trình xây dựng và hoàn thiện về CPH DNNN; phân công, phân cấp thực hiện các quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của chủ sở hữu nhà nước; thành lập mới, tổ chức lại, giải thể, phá sản DN; đầu tư vốn nhà nước và quản lý tài chính đối với DN; đánh giá hiệu quả hoạt động, giám sát và công khai tài chính của DN; nhiệm vụ sản xuất cung ứng các sản phẩm, dịch vụ công ích thiết yếu; quản lý tiền lương, tiền thưởng đối với người lao động và cán bộ quản lý chủ chốt của DN; quản lý nợ của DN; phân loại DNNN; quản lý và sử dụng Quỹ Hỗ trợ sắp xếp và phát triển DN...

Tính đến 31/10/2013, đã có 83/91 tập đoàn, tổng công ty (không bao gồm 18 tổng công ty thuộc Bộ Quốc phòng) xây dựng đề án tái cơ cấu, trong đó có 63 DN đã được phê duyệt Đề án gồm 57 DN thuộc Trung ương, 60 DN thuộc địa phương. Thông qua việc phê duyệt Đề án tái cơ cấu các tập đoàn, tổng công ty đã tiến hành rà soát, phân loại, xác định danh mục ngành nghề, phạm vi kinh doanh chính, ngành nghề có liên quan, ngành nghề không liên quan và xây dựng kế hoạch tiến hành CPH.

Từ năm 2011 - 2013, đã sắp xếp được 180 DN, trong đó CPH 99 DN và sắp xếp theo các hình thức khác 81 DN. Tính tổng số DN đã CPH là 4.065, bao gồm 3.650 DN và 415 bộ phận DN. Số DN 100% vốn nhà nước tính đến 31/12/2013 là 949 (chưa kể nông, lâm trường quốc doanh) tập trung vào các ngành, lĩnh vực, địa bàn then chốt, quan trọng mà Nhà nước cần nắm giữ.



Tuy nhiên, tiến độ CPH DNNN diễn ra vẫn còn rất chậm, mới chỉ tập trung thực hiện ở các DNNN với quy mô nhỏ, chưa thực hiện CPH những DNNN quy mô lớn để tạo bước đột phá về cơ cấu các thành phần kinh tế trong nền kinh tế.

Nhìn chung, việc triển khai tái cơ cấu DNNN còn diễn ra rời rạc, chủ yếu là chuyển giao trong nội bộ tập đoàn, tổng công ty hoặc giữa các DNNN với nhau; chưa tạo ra động lực và áp lực để buộc các DNNN đẩy nhanh quá trình tái cấu trúc DN. Cùng với đó, chưa có chiến lược thu hút các nhà đầu tư nước ngoài vào quá trình tái cơ cấu DNNN, nhất là vào các lĩnh vực nhà nước không cần thiết phải chi phối theo quy luật thị trường như: xây dựng, thương mại, viễn thông, xuất bản, xổ số kiến thiết, cấp thoát nước, môi trường đô thị, thủy nông, quản lý và sửa chữa đường bộ, đường sắt, đường thủy...

Thêm vào đó, tư duy, tiêu chí và cách thức thực hiện bảo toàn và phát triển vốn chưa phù hợp với cơ chế thị trường. Một số phương thức bảo toàn vốn theo quy định hiện hành còn mang tính hình thức và thiếu linh hoạt, làm tăng chi phí hoạt động của DN. Trong khi đó, việc thoái vốn của các DNNN được tiến hành rất đa dạng dưới các hình thức như: chuyển nhượng cổ phần, phần góp vốn mà cả bán tài sản (thành phẩm và bán thành phẩm), chuyển nhượng quyền sử dụng đất, chuyển nhượng dự án...

Vai trò của vốn đầu tư nước ngoài vào tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước

Trên thế giới, nguồn vốn đầu tư nước ngoài ngày càng giữ vai trò quan trọng đối với sự phát triển của mỗi quốc gia. Nguồn vốn này bao gồm vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) và vốn đầu tư gián tiếp nước ngoài (FII).

Dưới góc nhìn tài chính thì vốn FII là dòng vốn mà các quỹ đầu tư nước ngoài đầu tư trên thị trường cổ phiếu và trái phiếu, đôi khi mục đích là để đầu cơ. Dòng vốn này thường mang tính ngắn hạn, khác biệt với hình thức FDI có tính chất dài hạn liên quan đến chuyển giao công nghệ. FII mang lại cho các nhà đầu tư cơ hội đa dạng hóa danh mục đầu tư bằng cách kết hợp các danh mục chứng khoán đầu tư khác nhau trên nhiều thị trường.

FII không chỉ có vai trò quan trọng đối với các quốc gia phát triển mà cả các nước đang phát triển bởi một số tác động tích cực sau:

Thứ nhất, làm tăng tổng vốn đầu tư gián tiếp và gián tiếp làm tăng tổng vốn đầu tư trực tiếp của xã hội. Vốn FII gia tăng sẽ tác động dây chuyền đến dòng vốn đầu tư gián tiếp trong nước. Hơn nữa, khi dòng vốn FII gia tăng, thì đó sẽ là một sự bảo đảm và tạo động lực mới

hấp dẫn hơn cho các nhà đầu tư khác mạnh dạn đưa ra các quyết định đầu tư trực tiếp mới của mình.

Thứ hai, góp phần tích cực vào phát triển thị trường tài chính (TTTC) nói riêng, hoàn thiện các thể chế và cơ chế thị trường nói chung. Việc gia tăng và phát triển bộ phận thị trường vốn FII sẽ làm cho TTTC đặc biệt là thị trường chứng khoán (TTCK) trở nên đồng bộ, cân đối và sôi động hơn. Hơn nữa, cùng với sự gia tăng dòng vốn FII là sự phát triển của các định chế và dịch vụ tài chính - chứng khoán, trước hết là các loại quỹ đầu tư, công ty tài chính và các thể chế tài chính trung gian khác, cũng như các dịch vụ tư vấn, hỗ trợ tư pháp và hỗ trợ kinh doanh, xác định hệ số tín nhiệm, bảo hiểm, kế toán, kiểm toán và thông tin thị trường.

Việc triển khai tái cơ cấu DNNN chưa có chiến lược thu hút các nhà đầu tư nước ngoài vào quá trình tái cơ cấu DNNN, nhất là vào các lĩnh vực Nhà nước không cần thiết phải chi phối theo quy luật thị trường, như: xây dựng, thương mại, viễn thông, xuất bản, xổ số kiến thiết, cấp thoát nước, môi trường đô thị, thủy nông, quản lý và sửa chữa đường bộ, đường sắt, đường thủy...

Thứ ba, góp phần tăng cường cơ hội và đa dạng hóa phương thức đầu tư, cải thiện chất lượng nguồn nhân lực và thu nhập của đông đảo người dân. Việc phát triển thị trường FII cả bề rộng lẫn bề sâu sẽ mang lại những cơ hội mới và sự đa dạng hoá trong lựa chọn các phương thức đầu tư cho các nhà đầu tư tiềm năng nước ngoài và trong nước.

Thứ tư, góp phần nâng cao năng lực và hiệu quả quản lý nhà nước theo các nguyên tắc và yêu cầu kinh tế thị trường, hội nhập quốc tế. Việc quản lý và quản trị DN phát hành chứng khoán sẽ được thực hiện nghiêm túc, hiệu quả hơn.

Bên cạnh 4 tác động tích cực trên thì nguồn vốn FII có thể mang lại một số tồn tại, hạn chế sau:

Thứ nhất, làm tăng mức độ nhạy cảm và bất ổn về kinh tế có nhân tố nước ngoài. Khác với FDI là nguồn vốn đầu tư lâu dài chủ yếu dưới dạng vật chất khó chuyển đổi hoặc thanh khoản thấp, vốn FII có thể chuyển đổi và thanh khoản cao trên TTTC, nên các nhà đầu tư gián tiếp nước ngoài dễ dàng và nhanh chóng mở rộng hoặc thu hẹp, thậm chí đột ngột rút vốn đầu tư của mình về nước, hay chuyển sang đầu tư dưới dạng khác, ở địa phương khác theo kế hoạch và mục tiêu kinh doanh của mình.

Thứ hai, gia tăng nguy cơ bị mua lại, sáp nhập (M&A), khống chế và lũng đoạn tài chính đối với các DN và tổ chức phát hành chứng khoán. Sự gia tăng tỷ lệ nắm giữ chứng khoán, nhất là các cổ phiếu, cổ phần sáng



lập, được biểu quyết của các nhà đầu tư gián tiếp nước ngoài đến một mức "vượt ngưỡng" nhất định nào đó sẽ cho phép họ tham dự trực tiếp vào chi phối và quyết định các hoạt động sản xuất - kinh doanh và các chủ quyền khác của DN; tổ chức phát hành chứng khoán, thậm chí lũng đoạn DN theo phương hướng, kế hoạch, mục tiêu riêng của mình, kể cả các hoạt M&A của DN.

Thứ ba, làm tăng quy mô, tính chất và sự cấp thiết đấu tranh với tình trạng tội phạm kinh tế quốc tế thông qua các hoạt động đầu cơ, lũng đoạn kinh tế vi phạm các quy định pháp lý của nước tiếp nhận đầu tư...

Trong những năm qua, Việt Nam đã có những chính sách kinh tế tích cực để thu hút nguồn vốn đầu tư nước ngoài, nhưng lại chú trọng nhiều đến thu hút nguồn vốn FDI, ODA... mà ít quan tâm đến nguồn vốn FII. Trong bối cảnh toàn cầu hóa, mở cửa thị trường, vai trò của dòng vốn ngoại trong đó dòng vốn FII đóng vai trò không nhỏ trong tiến trình hội nhập, đặc biệt là để thực hiện hiệu quả tái cơ cấu DNNN, trọng tâm là các tập đoàn, tổng công ty nhà nước.

Một số đề xuất, kiến nghị

Để thu hút vốn đầu tư nước ngoài vào Việt Nam nhằm đẩy nhanh tiến trình tái cơ cấu DNNN, tác giả mạnh dạn kiến nghị một số điểm sau:

Thứ nhất, bên cạnh việc chú trọng vào dòng vốn FDI, chúng ta cần đánh giá đúng mức về tầm quan trọng của nguồn vốn FII đối với các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước thông qua thị trường vốn, TTCK trong nước. Đồng thời, chủ động trong việc tiếp thị, quảng bá môi trường đầu tư của Việt Nam trong bối cảnh cạnh tranh thu hút vốn đầu tư nước ngoài với các nước khác trong khu vực ngày càng gay gắt. Bên cạnh đó, Nhà nước cần sớm hình thành các khuôn khổ pháp lý tạo điều kiện thuận lợi cho DN Việt Nam có thể chủ động ra nước ngoài tiếp thị xuất khẩu vốn thông qua các hình thức niêm yết cổ phiếu ở nước ngoài.

Thứ hai, xây dựng và hoàn thiện thể chế, khung pháp lý thu hút đầu tư nước ngoài vào việc tái cơ cấu DNNN. Cụ thể, xây dựng và ban hành Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào DN và các văn bản quy phạm pháp luật liên quan.

Xây dựng bộ tiêu chí thu hút, lựa chọn các nhà đầu tư nước ngoài theo ngành, lĩnh vực mũi nhọn, ưu tiên phát triển, theo trình độ phát triển về khoa học - công nghệ, theo vùng lãnh thổ... Tiếp tục đẩy nhanh quá trình CPH các công ty 100% vốn nhà nước; tăng tỷ lệ sở hữu nước ngoài, giảm tỷ lệ sở hữu nhà nước bằng việc bán cổ phần nhà nước trong các công ty cổ phần hoạt động trong các lĩnh vực mà nhà nước không cần thiết phải chi phối, nhất là phát triển cơ sở hạ tầng.

Bên cạnh đó, các nhà đầu tư nước ngoài rất khó góp

vốn, mua cổ phần của các DNNN vì khó định giá tài sản, khó xác định mức độ trách nhiệm; giá cả thường được xác định dựa trên giá vốn đầu tư chứ không phải giá trị thị trường; thủ tục phê duyệt thường phức tạp. Nhằm khắc phục những vướng mắc này, cần chỉnh sửa các quy định về bảo toàn và phát triển vốn hiện đang nằm rải rác ở khá nhiều văn bản quy phạm pháp luật để bao quát hết sự đa dạng của các loại vốn cần thoái phù hợp với điều kiện thị trường. Đồng thời, tổ chức đấu thầu công khai một số tài sản của DNNN tương tự như đấu thầu CPH DNNN. Trong hồ sơ mời thầu phải xác định rõ nguyên tắc, nội dung định giá và rủi ro.

Thứ ba, tiếp tục rà soát để giảm bớt một số ngành nghề được coi là nhạy cảm mà Nhà nước không cần thiết phải chi phối, ví dụ như ngành hàng tiêu dùng, ngành sản xuất phân bón... Nghiên cứu sửa đổi, bổ sung Nghị định số 59/2011/NĐ-CP ngày 26/7/2011 của Chính phủ về chuyển DN 100% vốn nhà nước thành công ty cổ phần và ban hành Quyết định thay thế Quyết định số 14/2011/QĐ-TTg ngày 04/03/2011 về tiêu chí, danh mục phân loại DNNN.

Thứ tư, hoàn thiện khung pháp lý quan trọng, làm cơ sở để thúc đẩy đầu tư FII vào Việt Nam, đặc biệt là Luật Doanh nghiệp (sửa đổi), Luật Đầu tư (sửa đổi) và Luật Chứng khoán (sửa đổi). Trong thời gian qua, cơ sở pháp lý nhằm đẩy mạnh tái cơ cấu và nâng cao hiệu quả hoạt động của TTCK vẫn đang trong quá trình hoàn thiện. Đề án tái cấu trúc TTCK và DN bảo hiểm đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt ban hành kèm theo Quyết định số 1826/2012/QĐ-TTg ngày 06/12/2012.

Thứ năm, hoàn thiện cơ sở pháp lý điều chỉnh hoạt động của các định chế trên thị trường như các quỹ đầu tư; các nhà đầu tư cá nhân, tổ chức chuyên nghiệp trong nước và nước ngoài, nâng cao chất lượng hàng hóa trên thị trường... Cùng với đó, tăng cường an ninh tài chính, thực hiện các chính sách kiểm soát các dòng vốn khi cần thiết nhằm đảm bảo sự phối hợp chặt chẽ, linh hoạt giữa các cơ quan ngân hàng - tài chính - chứng khoán trong việc quản lý các dòng vốn, nhằm đảm bảo sự an toàn, vững chắc và lành mạnh của hệ thống tài chính.

Tài liệu tham khảo:

1. Báo cáo số 388/BC-CP ngày 09/10/2013 của Chính phủ về tình hình triển khai Đề án tổng thể tái cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng;
2. Báo cáo số 490/BC-CP ngày 25/11/2013 của Chính phủ về tình hình tài chính và kết quả hoạt động sản xuất kinh doanh năm 2012 của các doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ và doanh nghiệp có cổ phần, vốn góp của Nhà nước;
3. Báo cáo kinh tế Việt Nam 2013: Thách thức còn ở phía trước, Nhóm Tư vấn chính sách kinh tế vi mô, Ủy ban Kinh tế của Quốc hội và UNDP tại Việt Nam;
4. Nghị quyết của Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI;
5. Nghị quyết số 11/2011/QH13 về Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm 2012 của Quốc hội Khóa XIII.

