

GIẢI PHÁP THỨC ĐẨY THOẢI VỐN TẠI CÁC DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC

PGS. TS. Đoàn Hương Quỳnh - TS. Đặng Phương Mai*

Doanh nghiệp nhà nước (DNNN) giữ vai trò quan trọng và là nền tảng cho sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Trong công cuộc đổi mới, Đảng và Nhà nước ta đã ban hành nhiều nghị quyết, cơ chế nhằm tạo cơ sở pháp lý cho việc đẩy mạnh quá trình sắp xếp, đổi mới, nâng cao hiệu quả hoạt động của DNNN, bảo đảm vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước. Bài viết phân tích thực trạng công tác thoái vốn tại DNNN, trên cơ sở đó đề xuất một số giải pháp đẩy mạnh thoái vốn nhằm tiếp tục tái cấu trúc, nâng cao hiệu quả hoạt động của DNNN.

• Từ khóa: DN nhà nước, thoái vốn tại DNNN, tái cấu trúc DN.

State-owned enterprises (SOEs) have been playing an important role and being a core force for the socio-economic development of Vietnam. In the renovation stage, The Party and State have issued many resolutions and mechanisms to create a legal basis for enhancing the process of restructuring, renovating and improving the efficiency of SOEs, for ensuring the leading role of SOEs. This paper assesses the status of capital divestment from SOEs and proposes some solutions to accelerate divestment in order to further restructuring and raising the efficiency of state enterprises.

• Keywords: state-owned enterprises (SOEs), capital divestment from SOEs, corporate restructuring.

Ngày nhận bài: 4/10/2019

Ngày chuyển phản biện: 6/10/2019

Ngày nhận phản biện: 19/10/2019

Ngày chấp nhận đăng: 23/10/2019

1. Giới thiệu

Trong những năm qua, các DNNN đã giữ vai trò quan trọng để Nhà nước định hướng và điều tiết nền kinh tế, tạo môi trường và điều kiện thúc đẩy các thành phần kinh tế cùng phát triển. Tuy nhiên bên cạnh những thành công còn tồn tại nhiều hạn chế, thiếu sót. Đặc biệt là những tiêu cực gần đây xảy ra tại nhiều tập đoàn, tổng công ty lớn của nhà nước đã làm thất thoát nghiêm trọng vốn và tài sản của Nhà nước. Do đó, Đảng và Nhà nước đã thực hiện nhiều chủ trương, chính sách nhằm tái cấu trúc

lại doanh nghiệp nhà nước (DNNN). Nội dung tái cấu trúc DNNN bao gồm ba trụ cột then chốt đó là: (i) Thứ nhất, thoái vốn, thu hẹp khu vực DNNN; (ii) Thứ hai, thực hiện thống nhất các quyền sở hữu vốn của Nhà nước tại DN; (iii) Thứ ba, từng bước áp dụng quản trị công ty hiện đại theo nguyên tắc và thông lệ quốc tế. Trong đó, nhiệm vụ thoái vốn và thu hẹp khu vực DNNN là nhiệm vụ quan trọng nhất trong chính sách tái cấu trúc nền kinh tế.

2. Tổng quan các chủ trương, chính sách về thoái vốn tại các doanh nghiệp nhà nước

Chủ trương về đổi mới và nâng cao hiệu quả hoạt động của các DNNN, nhất là các tập đoàn, các TCT nhà nước đã được đề cập trong Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011-2020 tại Đại hội Đảng lần thứ 11 năm 2011 theo định hướng: “*Tiếp tục đổi mới mạnh mẽ và nâng cao hiệu quả hoạt động của DN nhà nước, nhất là các tập đoàn kinh tế và các TCT. Sớm hoàn thiện thể chế quản lý hoạt động của các tập đoàn, các TCT nhà nước. Đẩy mạnh cổ phần hoá DN nhà nước; xây dựng một số tập đoàn kinh tế mạnh, đa sở hữu, trong đó sở hữu nhà nước giữ vai trò chi phối*”. Tuy nhiên, định hướng về tái cấu trúc các tập đoàn và DNNN được cụ thể hoá một cách rõ nét hơn trong Kết luận số 50-KL/TW, ngày 29/10/2012, Hội nghị lần thứ 6 BCH Trung ương Đảng khóa XI về Đề án “*Tiếp tục sắp xếp, đổi mới và nâng cao hiệu quả DN nhà nước*”. Kết luận 50/KL-TW được coi là một chủ trương rất quan trọng và định hướng cho toàn bộ hệ thống các chính sách về tái cấu trúc DNNN nói chung và nội dung thoái vốn nói riêng. Theo đó, các nội dung liên quan đến thoái vốn được định hướng như sau:

* Học viện Tài chính

Thứ nhất, Nhà nước sẽ thoái vốn ở những DN hoạt động trong các ngành mà nhà nước không cần nắm giữ cổ phần chi phối trên 50%.

Thứ hai, các tập đoàn và DNNN đã thực hiện đầu tư ngoài ngành cần thoái vốn ngoài ngành, tập trung vào ngành kinh doanh cốt lõi. Như vậy, ngoài thoái vốn ở DNNN trên quy mô toàn quốc, việc thoái vốn cũng cần được diễn ra tại từng tập đoàn, TCT và DNNN đã tham gia đầu tư dân trải ngoài ngành.

Năm 2017, Nghị quyết số 12-NQ/TW của Hội nghị lần thứ năm Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XII và Nghị quyết số 60/2018/QH14 năm 2018 của Quốc hội khóa XIV, tiếp tục chủ trương thực hiện cơ cấu lại, đổi mới và nâng cao hiệu quả DN nhà nước.

Về phía Chính phủ để thực hiện Nghị quyết của Đảng và Quốc hội, Chính phủ, các Bộ đã ban hành nhiều nghị định, thông tư thực hiện chính sách tái cơ cấu tập đoàn và DNNN, như:

- Quyết định số 929/QĐ-TTg phê duyệt Đề án tái cơ cấu DN nhà nước, trọng tâm là tập đoàn, TCT nhà nước giai đoạn 2011- 2015.

- Nghị định số 71/2013/NĐ-CP về đầu tư vốn nhà nước vào DN và quản lý tài chính đối với DN do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ.

- Nghị định số 91/2015/NĐ-CP của Chính phủ về đầu tư vốn nhà nước vào DN và quản lý, sử dụng vốn, tài sản tại DN.

- Nghị định số 126/2017/NĐ-CP về chuyển DN nhà nước và công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do DN nhà nước đầu tư 100% vốn điều lệ thành công ty cổ phần.

- Quyết định số 1232/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 17/8/2017 phê duyệt Danh mục DN có vốn nhà nước thực hiện thoái vốn giai đoạn 2017 - 2020;

- Nghị định số 32/2018/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 91/2015/NĐ-CP ngày 13 tháng 10 năm 2015 của Chính phủ về đầu tư vốn nhà nước vào DN và quản lý, sử dụng vốn, tài sản tại DN.

Chính phủ cũng đã chỉ đạo các bộ, ngành, địa phương, các tập đoàn, TCT nhà nước tự xây dựng các đề án tái cơ cấu thành phần để trình phê duyệt. Việc xây dựng và phê duyệt các đề án tái cấu trúc được thực hiện từ dưới lên. Các bộ, ngành, tập đoàn và TCT, DNNN tự xây dựng đề án của mình, sau đó trình lên các cấp chủ quản để phê duyệt.

3. Thực trạng thoái vốn tại các doanh nghiệp Nhà nước

3.1. Giai đoạn năm 2016 trở về trước

Việc thoái vốn trong giai đoạn này thực hiện theo Quyết định số 929/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ, phê duyệt Đề án “*Tái cơ cấu DN nhà nước, trọng tâm là tập đoàn kinh tế, TCT nhà nước giai đoạn 2011 - 2015*”. Cũng trong giai đoạn này công tác thoái vốn chủ yếu được thực hiện thông qua ba hình thức:

Một là, bán toàn bộ cổ phần, phần vốn góp của công ty mẹ - tập đoàn/TCT/công ty nhà nước cho các tổ chức, cá nhân bên ngoài các DN không được bán hoặc chuyển giao trong nội bộ.

Hai là, chuyển giao toàn bộ số cổ phần, phần vốn góp sang tập đoàn/TCT/công ty nhà nước có chuyên ngành kinh doanh chính thuộc các lĩnh vực tương ứng nói trên.

Ba là, chuyển giao hoặc sáp nhập, hợp nhất toàn bộ DN do tập đoàn/TCT/công ty nắm giữ 100% vốn với tập đoàn/TCT và DN có cùng ngành nghề kinh doanh với DN được chuyển giao/hợp nhất hay sáp nhập nói trên.

Bảng 1: Tình hình thoái vốn DNNN giai đoạn 2011-2016

Năm	Số DN thoái vốn	Giá trị vốn nhà nước (Tỷ đồng)	Kế hoạch bán vốn nhà nước (Tỷ đồng)	Thực hiện		So với giá trị sổ sách (Lần)
				Giá trị sổ sách (Tỷ đồng)	Giá trị thu hồi (Tỷ đồng)	
2011-2015				26.222	36.537	1,4
2015	286	14.275,56	10.420,33	9.924	15.004	1,5
2016	106	10.095,93	3.794,93	4.894,93	18.383,53	3,76

Nguồn: Ban Chỉ đạo Đổi mới phát triển DN

Như vậy, trong giai đoạn 2011-2015 cả nước đã thoái được 26.222 tỷ đồng (giá trị sổ sách), thu về 36.537 tỷ đồng (bằng 1,40 lần giá trị sổ sách). Trong đó: Thoái vốn đầu tư ngoài ngành (chứng khoán, ngân hàng, bảo hiểm, bất động sản, quỹ đầu tư) là 9.835 tỷ đồng, thu về 11.086 tỷ đồng (bằng 1,1 lần giá trị sổ sách); chuyển nhượng vốn nhà nước tại các DN mà Nhà nước không cần nắm giữ 16.387 tỷ đồng, thu về 25.451 tỷ đồng (bằng 1,6 lần giá trị sổ sách).

Năm 2016 được coi là một năm có nhiều chuyển biến rất tích cực trong công tác thoái vốn Nhà nước. Cả nước đã tiến hành thoái vốn được cho 106 DN với tổng giá trị sổ sách là 4.894,93 tỷ đồng, thu về 18.383,53 tỷ đồng (bằng 3,76 lần giá trị sổ sách). Các DN thoái vốn Nhà nước tập trung ở các đơn vị chủ quản như Bộ Xây dựng (15 DN thuộc 8 TCT), TCT Đầu tư và Kinh doanh vốn Nhà nước (SCIC), Tập đoàn Viễn thông Quân đội,...

Bảng 2: Tình hình thoái vốn DNNN năm 2016

TT	Đơn vị chủ quản	Số DN	Giá trị vốn nhà nước (Tỷ đồng)	Kế hoạch bán vốn nhà nước (Tỷ đồng)	Thực hiện 2016	
					Giá trị (Tỷ đồng)	Giá trị thu hồi (Tỷ đồng)
A	Bộ, ngành	16,00	1.477,60	1.477,60	1.477,60	1.590,30
1	Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn	1,00	12,90	12,90	12,90	12,90
2	Bộ Xây dựng	15,00	1.464,70	1.464,70	1.464,70	1.577,40
B	Tập đoàn, TCT	87,00	8.598,90	2.298,90	3.398,90	16.767,50
1	SCIC	80,00	8.342,70	2.042,70	3.172,70	16.494,70
2	Tập đoàn Viettel	4,00	209,20	209,20	209,20	250,80
3	Tập đoàn Dệt may	2,00	17,00	17,00	17,00	22,00
4	Tập đoàn BCVT	1,00	30,00	30,00		
C	Địa phương	3,00	18,00	18,00	18,00	26,00
1	Hà Nội	3,00	18,43	18,43	18,43	25,73
	Tổng số	106,00	10.095,93	3.794,93	4.894,93	18.383,53

Nguồn: Ban Chỉ đạo Đổi mới phát triển DN

Mặc dù so với năm 2015, số các DN tiến hành thoái vốn năm 2016 giảm khá mạnh (106 DN năm 2016 so với 286 DN năm 2015) song giá trị thu hồi năm 2016 tăng hơn rất nhiều so với năm 2015 cũng như cả giai đoạn 2011-2015. Cụ thể, giá trị thu hồi vốn cao gấp 3,76 lần giá trị sổ sách. Năm 2016 cũng cho thấy sự quyết liệt hơn của Chính phủ trong việc thúc đẩy triển khai thoái vốn tại 10 DN lớn thuộc SCIC như: Công ty Cổ phần Sữa Việt Nam (Vinamilk), TCT Cổ phân Rượu - Bia - Nước giải khát Hà Nội (Habeco).

3.2. Giai đoạn 2017-2020:

a) Mục tiêu thoái vốn giai đoạn 2017-2020:

- Tiếp tục cơ cấu lại, đổi mới DNNN giai đoạn 2017-2020 trên cơ sở các tiêu chí phân loại DNNN, DN có vốn nhà nước thuộc các ngành, lĩnh vực.

- Phân đấu hoàn thành thoái vốn tại các DN mà Nhà nước không cần nắm giữ, tham gia góp vốn.

Bảng 3: Kế hoạch thoái vốn giai đoạn 2017-2020

Đơn vị tính: Doanh nghiệp

Năm	DN thuộc các Bộ, ngành	DN thuộc các địa phương	Tổng số
2017	26	109	135
2018	18	163	181
2019	6	56	62
2020	10	18	28
Cộng	60	346	406

Nguồn: Quyết định 1232/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ

Như vậy, trong cả giai đoạn này việc thoái vốn nhà nước sẽ được thực hiện tại 406 DN với tổng giá trị thoái vốn khoảng 60 nghìn tỷ đồng; các đơn vị này cũng phải thoái vốn tại các ngành, lĩnh vực không thuộc ngành nghề kinh doanh chính.

b) Kết quả thực hiện:

Tổng số vốn thoái là 24.157 tỷ đồng, thu về 169.787 tỷ đồng, trong đó:

+ Thoái vốn tại DN theo Quyết định số 1232/QĐ-TTg: Lũy kế từ năm 2017 đến tháng 6/2019 đã thoái vốn nhà nước tại 87 đơn vị với giá trị 4.549 tỷ đồng (đạt 7,5% của kế hoạch là 60.000 tỷ đồng), thu về 8.765 tỷ đồng.

+ Thoái vốn tại DN ngoài Quyết định số 1232/QĐ-TTg: Từ năm 2017 đến tháng 6/2019 đã thoái 3.785 tỷ đồng vốn nhà nước, thu về 110.392 tỷ đồng (bao gồm cả khoản thoái 3.436 tỷ đồng, thu về 109.965 tỷ đồng tại Sabeco).

+ Thoái vốn tại các tập đoàn, TCT, DNNN theo đề án cơ cấu lại: Thoái 15.821 tỷ đồng, thu về 50.630 tỷ đồng, trong đó: Thoái vốn tại lĩnh vực nhạy cảm được 4.617 tỷ đồng, thu về 5.888 tỷ đồng; thoái vốn tại các lĩnh vực khác 4.917 tỷ đồng, thu về 8.807 tỷ đồng. SCIC thoái vốn với giá trị 6.286 tỷ đồng, thu về 35.933 tỷ đồng.

- Riêng trong 6 tháng đầu năm 2019 đã thoái vốn nhà nước tại 30 DN với giá trị sổ sách là 2.769,71 tỷ đồng, thu về 4.938,98 tỷ đồng (gấp 1,78 lần giá trị sổ sách), trong đó: Số doanh nghiệp thoái vốn theo Quyết định số 1232/QĐ-TTg là 10 DN với giá trị sổ sách là 1.011,38 tỷ đồng, thu về 2.007,76 tỷ đồng.

4. Những hạn chế trong công tác thoái vốn nhà nước tại DN

- Tiến độ thoái vốn nhà nước tại DN chậm so với kế hoạch đề ra. Theo danh mục đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 1232/QĐ-TTg, giai đoạn 2017-2020 phải hoàn thành thoái vốn 406 DN. Tuy nhiên đến nay, mới chỉ thoái vốn nhà nước tại 88 DN thuộc danh mục, đạt 21,8% kế hoạch đề ra.

- Một số bộ, ngành, địa phương chưa phê duyệt phương án cơ cấu lại các DNNN, chưa hoàn thành kế hoạch thoái vốn theo đúng kế hoạch đã được phê duyệt, còn giữ cổ phần chi phối ở nhiều ngành, lĩnh vực mà Nhà nước không cần nắm giữ 100% vốn hoặc giữ cổ phần chi phối, đặc biệt là tập đoàn kinh tế, TCT nhà nước, hiệu quả sản xuất, kinh doanh của DNNN chưa tương xứng so với nguồn lực đang nắm giữ.

Những hạn chế nêu trên xuất phát từ các nguyên nhân cơ bản sau:

- Quá trình cổ phần hoá và thoái vốn chịu tác động từ những diễn biến bất lợi của nền kinh tế thế giới và khu vực dẫn đến những biến động và suy giảm của thị trường tài chính.

- Nhiều DN thoái vốn trong giai đoạn này là các DN có quy mô vốn khá lớn, tài sản vô hình nhiều, tình hình tài chính khá phức tạp, phạm vi hoạt động rộng nên việc xử lý tài chính, phê duyệt phương án định giá DN, bán cổ phần lần đầu gặp nhiều khó khăn, mất nhiều thời gian triển khai thực hiện.

- Nhiều quy định mới về cổ phần hóa, thoái vốn mới được ban hành theo hướng minh bạch, công khai hơn, bảo đảm không bị thất thoát mất vốn của Nhà nước khi thoái vốn, quy trình thực hiện dài hơn như các quy định tại Nghị định 01/2017/NĐ-CP, Nghị định 126/2017/NĐ-CP, Nghị định số 167/2017/NĐ-CP, Nghị định số 32/2018/NĐ-CP... nên phải mất nhiều thời gian hơn. Việc rà soát, tổng hợp trình phê duyệt điều chỉnh kế hoạch cổ phần hóa, thoái vốn tại các Văn bản số 991/TTg-ĐMDN, Văn bản số 1232/QĐ-TTg chậm.

- Việc chấp hành pháp luật và thực thi chính sách của nhà nước về thoái vốn còn chưa nghiêm. Nhiều cấp, nhiều ngành còn chưa tích cực, chủ động trong triển khai kế hoạch thoái vốn theo quy định. Một số bộ, ngành, địa phương, tập đoàn kinh tế, TCT nhà nước và DNNN chưa nghiêm túc, quyết liệt trong chỉ đạo và triển khai thực hiện; chưa chủ động theo thẩm quyền hoặc tham mưu, đề xuất với Thủ tướng Chính phủ để tháo gỡ các vướng mắc, bất cập trong thoái vốn liên quan đến định giá, xử lý công nợ và vấn đề đất đai; còn hiện tượng không dám làm, không dám chịu trách nhiệm, viện dẫn vào các khó khăn vướng mắc để chậm hoặc không thực hiện.

- Còn tình trạng lợi ích nhóm, tham nhũng, lãng phí, tiêu cực trong thoái vốn, gây bức xúc dư luận. Nhận thức về chủ trương cổ phần hóa, thoái vốn, cơ cấu lại DNNN của một số lãnh đạo đơn vị còn chưa quyết liệt; còn tư tưởng e ngại bị mất vai trò sau cổ phần hóa, thoái vốn.

5. Các giải pháp thúc đẩy thoái vốn tại các doanh nghiệp nhà nước

Trong thời gian tới, nhằm đẩy mạnh thoái vốn DNNN cần tiếp tục thực hiện những giải pháp trọng tâm sau đây:

Thứ nhất, các bộ, ngành và địa phương cần tiếp tục quán triệt chủ trương, thực hiện kế hoạch, lộ trình thoái vốn tại các DNNN theo đúng đề án đã được phê duyệt. Cần có biện pháp xử lý nghiêm đối với các lãnh đạo doanh nghiệp không thực hiện đúng hoặc thực hiện không có hiệu quả tái cơ cấu cũng như trong công tác quản lý, điều hành doanh nghiệp.

Thứ hai, nâng cao hiệu quả hoạt động của DNNN, giải quyết kịp thời các vướng mắc, mâu thuẫn có thể là rào cản đối với tiến trình thoái vốn. Gắn trách nhiệm cá nhân trong việc thực hiện mục tiêu tái cơ cấu, thoái vốn cho từng lãnh đạo bộ, ngành, địa phương và doanh nghiệp.

Thứ ba, tăng cường kiểm tra, giám sát, kiểm toán để không thất thoát vốn nhà nước trong quá trình thoái vốn. Tiếp tục theo dõi, giám sát quá trình thực hiện Đề án tái cơ cấu, sắp xếp, thoái vốn DNNN đã được các cấp thẩm quyền phê duyệt để kịp thời xử lý các vướng mắc, khó khăn phát sinh.

Thứ tư, nâng cao hiệu quả quản lý của chủ sở hữu Nhà nước, hoàn thiện mô hình cơ quan quản lý vốn Nhà nước theo hướng tập trung và chuyên nghiệp, phân tách rõ chức năng quản lý Nhà nước và chủ sở hữu Nhà nước.

Thứ năm, tiếp tục rà soát toàn diện các văn bản pháp luật liên quan để ban hành hướng dẫn, tháo gỡ vướng mắc, khó khăn theo thẩm quyền, bảo đảm rõ ràng, minh bạch, khả thi trong triển khai thực hiện; đề ban hành đầy đủ, đúng tiến độ các cơ chế, chính sách, văn bản quy phạm pháp luật.

Tài liệu tham khảo:

Báo cáo số 01/BC-KTNN ngày 31/12/2017 của Kiểm toán Nhà nước.

Báo cáo tổng kết công tác sắp xếp, đổi mới DNNN giai đoạn 2011-2015 của Ban Chỉ đạo Đổi mới và Phát triển DN tại Hội nghị triển khai công tác sắp xếp, đổi mới DNNN ngày 06/12/2016.

Kết luận số 50-KL/TW, ngày 29/10/2012, Hội nghị lần thứ 6 Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa XI) về Đề án "Tiếp tục sắp xếp, đổi mới và nâng cao hiệu quả DN nhà nước".

Nghị định số 126/2017/NĐ-CP của Chính phủ ngày 16/11/2017 về chuyển DNNN và công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do Nhà nước đầu tư 100% vốn điều lệ thành công ty cổ phần.

Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 03 tháng 6 năm 2017, Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII.

Nghị quyết số 60/2018/QH14 ngày 15 tháng 6 năm 2018 của Quốc hội khóa XIV.

Quyết định số 1232/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 17/8/2017 phê duyệt Danh mục DN có vốn nhà nước thực hiện thoái vốn giai đoạn 2017 - 2020.

Quyết định số 58/2016/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 28/12/2016 về tiêu chí phân loại DNNN, DN có vốn nhà nước và Danh mục DNNN thực hiện sắp xếp giai đoạn 2016 - 2020.

Quyết định số 707/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 25/5/2017 phê duyệt Đề án "Cơ cấu lại DNNN, trọng tâm là tập đoàn kinh tế, TCT nhà nước giai đoạn 2016 - 2020".

Văn kiện Đại hội Đảng CSVN lần thứ XI, Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011-2020.