

NÂNG CAO VAI TRÒ VÀ TRÁCH NHIỆM CỦA NGƯỜI ĐỨNG ĐẦU TRONG CỔ PHẦN HÓA, THOÁI VỐN NHÀ NƯỚC TẠI DOANH NGHIỆP

BAN KINH TẾ TRUNG ƯƠNG

Cổ phần hóa các doanh nghiệp nhà nước là chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước, đã được đặt ra ngay từ khi thực hiện công cuộc đổi mới đến nay. Quá trình cổ phần hóa thời gian qua tuy đã đạt được những kết quả nhất định nhưng hiện vẫn còn chậm, chưa đạt mục tiêu, kế hoạch đề ra. Một trong những nguyên nhân của tình trạng này là sự lưỡng lự của các cơ quan đại diện chủ sở hữu, người đứng đầu doanh nghiệp trong việc thực hiện cổ phần hóa. Do đó, cần nâng cao vai trò và trách nhiệm người đứng đầu doanh nghiệp, cơ quan chủ sở hữu để thúc đẩy quá trình cổ phần hóa.

Từ khóa: Doanh nghiệp, cổ phần hóa, thị trường chứng khoán

PROMOTING THE ROLE AND RESPONSIBILITIES OF BUSINESS LEADERS IN EQUITIZING AND DIVESTING STATE CAPITAL AT ENTERPRISES

Central Economic Commission

Equitization of state-owned enterprises is a major policy of the Party and State, which has been set forth since the implementation of the economic reform. The equitization process over the past years has achieved certain results, but it is still stagnant leading to failure in achieving overall targets. One of the reasons for this situation is the reluctance of the owner's representative agencies and the leaders of enterprises to implement equitization. Therefore, it is necessary to enhance the role and responsibilities of the business leaders and the owner's representative agencies to promote the process.

Keywords: Enterprise, equitization, stock market

Ngày nhận bài: 8/4/2022

Ngày hoàn thiện biên tập: 21/4/2022

Ngày duyệt đăng: 29/4/2022

Tổng quan về cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước

Việt Nam là một nền kinh tế đang chuyển đổi, do đó quá trình phát triển luôn gắn với quá trình đổi mới hệ thống doanh nghiệp nhà nước (DNNN). Cổ phần hóa, thoái vốn DNNN là một trong các giải pháp trọng tâm để tập trung nguồn lực của Nhà nước vào các lĩnh vực trọng điểm, có tính chất nền móng cho sự ổn định và phát triển kinh tế đất nước. Đồng thời, thu hút các

nguồn lực từ bên ngoài để tạo động lực phát triển cho các DNNN.

Quá trình đổi mới và sắp xếp lại DNNN trong 35 năm qua đã đạt được nhiều thành tựu đáng ghi nhận. Số lượng DNNN đã giảm mạnh từ hơn 12.000 DN vào những năm 1990 đến ngày 31/12/2020 chỉ còn gần 2.000 DN. Mặc dù, còn một số DNNN gặp khó khăn, nhưng đến nay quá trình CPH đã giúp tạo dựng nên nhiều DN lớn có năng lực cạnh tranh quốc tế như: Vinamilk, FPT, Vietcombank, BIDV, Bảo Việt, Vinatex, Sabeco... Bên cạnh đó, nhiều tập đoàn kinh tế nhà nước phần lớn đã và đang khẳng định được năng lực cạnh tranh trên thị trường như: Tập đoàn Công nghiệp – Viễn thông Quân đội (Viettel), Tập đoàn Điện lực Việt Nam (EVN), Tập đoàn Dầu khí Việt Nam (PVN), Tập đoàn Bưu chính - Viễn thông Việt Nam (VNPT), Tổng Công ty Đầu tư và Kinh doanh Vốn Nhà nước (SCIC)... Xét trên tổng thể, hiệu quả của các DNNN đã cải thiện đáng kể từ năm 2016, tỷ lệ lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu ROE tăng từ 7,6% năm 2016 lên 12% năm 2018 và 11% năm 2019. Điều này đã khẳng định sự đúng đắn và chính xác trong công tác cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước tại DN. Mặt khác, vẫn còn không ít DNNN làm ăn thua lỗ, thất thoát vốn, tài sản của Nhà nước hàng nghìn tỷ đồng, trở thành gánh nặng cho ngân sách nhà nước như 12 dự án chậm tiến độ, kém hiệu quả của ngành Công Thương. Thực tế này cho thấy, cần đẩy mạnh hơn nữa quá trình cổ phần hóa, thoái vốn tại DNNN để giúp DN đổi mới, nâng cao hiệu quả hoạt động.

Quá trình đổi mới, sắp xếp lại DNNN sau khi đạt tới đỉnh điểm năm 2004-2005 đã bắt đầu chậm dần. Giai đoạn 2008-2011, khi nền kinh tế bị ảnh hưởng nghiêm trọng bởi cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu

2008-2009 và do những yếu kém nội tại của nền kinh tế bộc lộ, quá trình cổ phần hóa giảm mạnh, chỉ thực hiện cổ phần hóa được 14 DN vào năm 2011. Cùng với quá trình cơ cấu lại nền kinh tế, cổ phần hóa DNNN cũng được đẩy mạnh hơn trong giai đoạn 2012-2015. Đến giai đoạn 2016-2020, các nền tảng vĩ mô được củng cố, kinh tế lấy lại đà tăng trưởng nhưng quá trình cổ phần hóa và thoái vốn tại DNNN vẫn rơi vào trì trệ.

Lũy kế giai đoạn 2016-2020, có 180 DN được cấp có thẩm quyền phê duyệt phương án cổ phần hóa với tổng giá trị DN là 443.503 tỷ đồng; trong đó, giá trị vốn nhà nước là 207.116 tỷ đồng. Tuy nhiên, phần lớn (141/180) DN được phê duyệt phương án cổ phần hóa trong giai đoạn này chủ yếu là các DN có quy mô nhỏ và vừa, không thuộc danh mục cổ phần hóa theo Công văn số 991/TTg-ĐMDN về việc phê duyệt Danh mục DNNN hoàn thành cổ phần hóa theo từng năm giai đoạn 2017-2020 và Quyết định số 26/2019/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt Danh mục DN thực hiện cổ phần hóa đến hết năm 2020. Số lượng DN thuộc danh mục cần phải cổ phần hóa trong giai đoạn này chỉ đạt 30% kế hoạch.

Nguyên nhân của tình trạng chậm cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước

Có nhiều nguyên nhân dẫn đến quá trình cổ phần hóa bị chậm trong giai đoạn vừa qua. Về nguyên nhân khách quan, các DN cổ phần hóa trong danh mục của Chính phủ phần lớn là DN lớn có quy mô vốn trên 1.000 tỷ đồng, sở hữu nhiều đất đai. Vì vậy, thủ tục để thực hiện cổ phần hóa phức tạp hơn, xác định giá trị DN khó khăn hơn và cần nhiều thời gian hơn. Thêm vào đó, các DN do Nhà nước vẫn nắm trên 50% vốn chủ sở hữu cũng sẽ khó cổ phần hóa hơn khi nhà đầu tư ngân ngại bỏ vốn vào DN nhưng không có khả năng kiểm soát. Ngoài ra, công tác bán vốn nhà nước phụ thuộc vào tình hình thị trường. Trong những năm qua, thị trường tài chính chưa thuận lợi để thực hiện thoái vốn.

Tuy nhiên, thực tế cho thấy, trong giai đoạn 2016-2020, các DNNN nằm ngoài danh mục bắt buộc cổ phần hóa của Chính phủ lại thực hiện cổ phần hóa nhanh, số lượng vượt trội. Như vậy, yếu tố khách quan chỉ đóng vai trò thứ yếu trong việc chậm trễ cổ phần hóa hiện nay.

Về chủ quan, sự lưỡng lự của các cơ quan đại diện chủ sở hữu, của người đứng đầu DN trong việc thực hiện cổ phần hóa. Sự lưỡng lự này do các nguyên nhân cơ bản sau:

Thứ nhất, người quản lý và người đại diện chủ sở hữu DNNN sẽ cảm thấy trách nhiệm lớn hơn, quyền lực ít hơn khi chuyển DN thành công ty cổ phần. DN hoạt động theo hình thức công ty cổ phần buộc phải

minh bạch hơn và có tính giải trình cao hơn, do đó trách nhiệm của người quản lý DN sẽ nặng nề hơn. Trong khi đó, quyền lợi của người quản lý, người đại diện chủ sở hữu tại DN sau khi cổ phần hóa cũng bị chia sẻ hơn so với khi DN vẫn là DNNN thuần túy.

Thứ hai, gần đây Nhà nước siết chặt kỷ cương trong quản lý kinh tế, nhiều cán bộ lợi dụng cổ phần hóa để chiếm đoạt tài sản nhà nước bị pháp luật xử lý. Vì vậy, những người quản lý và đại diện chủ sở hữu DNNN thường có tâm lý thận trọng hơn trong cổ phần hóa để đảm bảo an toàn.

Thứ ba, một số DN hiện nay phần lợi nhuận chính lại do các lĩnh vực buộc phải thoái vốn mang lại; việc buộc phải thoái vốn khỏi những lĩnh vực này có thể làm cho tình hình tài chính của các DN bị suy yếu. Ví dụ, Tập đoàn Hóa chất Việt Nam, 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. Trong khi đó, 30% nguồn lực còn lại của Tập đoàn mới đem lại nguồn thu nhập chính, khoảng trên dưới 500 tỷ đồng/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 phải thoái vốn dưới mức Nhà nước chi phối theo quy định.

Nâng cao vai trò, trách nhiệm người đứng đầu doanh nghiệp và cơ quan chủ sở hữu

Các nguyên nhân trên cho thấy, nâng cao vai trò và trách nhiệm của người đứng đầu DN và cơ quan chủ sở hữu với nhiệm vụ cổ phần hóa và thoái vốn tại DNNN là yêu cầu cấp thiết hiện nay. Tuy nhiên, để giải pháp này thực sự có hiệu quả thì việc quy định trách nhiệm của người đứng đầu, của cơ quan đại diện vốn chủ sở hữu chỉ là điều kiện cần. Điều kiện đủ đòi hỏi quá trình cổ phần hóa phải được lên kế hoạch tỷ mỉ, phân công phân nhiệm rõ ràng cho từng bên liên quan; không thể bắt người đứng đầu DN chịu trách nhiệm khi việc chậm trễ do sự thiếu phối hợp của các cơ quan quản lý nhà nước liên quan.

Quy định trách nhiệm của người đứng đầu trong cổ phần hóa và thoái vốn

Quyết định số 58/2016/QĐ-TTg ngày 28/12/2016 của Thủ tướng Chính phủ về Tiêu chí phân loại DNNN, DN có vốn nhà nước và Danh mục DNNN thực hiện sắp xếp giai đoạn 2016-2020 (thay thế Quyết định số 37/2014/QĐ-TTg) quy định trách nhiệm của người đứng đầu (Bộ trưởng Bộ quản lý ngành, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Hội đồng thành viên tập đoàn kinh tế, tổng công ty) xây dựng lộ trình và tổ chức bán phần vốn nhà nước tại DN (Khoản 1, Điều 3), nhưng

không quy định cụ thể về trách nhiệm nếu không hoàn thành cổ phần hóa theo kế hoạch 2016-2020.

Người đứng đầu chỉ báo cáo kết quả sắp xếp DNNN năm trước và kế hoạch thực hiện năm báo cáo trước ngày 15/4 hằng năm gửi Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Ban Chỉ đạo Đổi mới và Phát triển DN để tổng hợp, báo cáo Thủ tướng Chính phủ. Vai trò và trách nhiệm của Bộ Kế hoạch và Đầu tư là khá hạn chế trong việc thúc đẩy cổ phần hóa và thoái vốn, chủ yếu là cơ quan tổng hợp và làm báo cáo cấp trên.

Tương tự như quy định của Quyết định số 58/2016/QĐ-TTg, Quyết định số 26/2019/QĐ-TTg ngày 15/8/2019 về việc phê duyệt Danh mục DN thực hiện cổ phần hóa đến hết năm 2020 cũng quy định trách nhiệm của người đứng đầu xây dựng lộ trình tiếp tục bán phần vốn nhà nước tại các DN theo quy định đã ban hành. Quyết định số 26/2019/QĐ-TTg đã quy định báo cáo theo quý kết quả thực hiện cổ phần hóa và trước ngày 30/9/2020 phải báo cáo kết quả thực hiện gửi Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính và Ban Chỉ đạo Đổi mới và Phát triển DN tổng hợp, báo cáo Thủ tướng Chính phủ.

Đặc biệt, Quyết định số 26/2019/QĐ-TTg đã quy định, người đứng đầu phải “Chịu trách nhiệm về việc không hoàn thành cổ phần hóa theo đúng tiến độ quy định tại Quyết định này”, nhưng chưa nêu rõ chế tài để xử lý việc không hoàn thành cổ phần hóa đối với người đứng đầu.

Bộ Kế hoạch và Đầu tư có trách nhiệm “Theo dõi, hướng dẫn, đôn đốc bộ, ngành, địa phương, tập đoàn kinh tế và tổng công ty thực hiện Quyết định này”, như vậy vai trò và trách nhiệm của Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã tăng lên đáng kể. Tuy nhiên, vẫn chưa có cơ quan chịu trách nhiệm điều phối, tháo gỡ những khó khăn vướng mắc trong quá trình cổ phần hóa và thoái vốn tại DNNN.

Quyết định số 1232/QĐ-TTg ngày 17/8/2017 phê duyệt danh mục DN có vốn nhà nước thực hiện thoái vốn giai đoạn 2017-2020 (đã được thay thế bởi Quyết định số 908/QĐ-TTg ngày 29/6/2020 của Thủ tướng Chính phủ về phê duyệt danh mục DN có vốn nhà nước thực hiện thoái vốn đến hết năm 2020) quy định, người đứng đầu (Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương) có trách nhiệm “thực hiện thoái vốn theo tiến độ và tỷ lệ đã được phê duyệt” và “chịu trách nhiệm trước Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ về kết quả thực hiện nhiệm vụ thoái vốn nhà nước”; “Tổ chức thực hiện thoái vốn nhà nước tại DN” và “Xây dựng phương án sắp xếp, thoái vốn của từng DN”.

Bộ Tài chính có vai trò chủ trì (phối hợp với Bộ Kế

hoạch và Đầu tư, Ban Chỉ đạo Đổi mới và Phát triển DN) trong việc đôn đốc và giám sát tình hình thoái vốn nhà nước. Tương tự với CPH, các quy định này vẫn đang thiếu vắng một cơ quan chủ trì điều phối tháo gỡ khó khăn trong thoái vốn tại DN.

Điều kiện đủ để nâng cao vai trò và trách nhiệm của người đứng đầu trong cổ phần hóa và thoái vốn

Cổ phần hóa và thoái vốn tại DNNN, đặc biệt là DN lớn liên quan đến rất nhiều vấn đề khác nhau, nhiều cơ quan nhà nước khác nhau. Do đó, để người đứng đầu DN, người đại diện chủ sở hữu thực hiện được vai trò và trách nhiệm của mình thì cần xem việc cổ phần hóa hoặc thoái vốn tại DNNN như một dự án đầu tư, phải có kế hoạch chi tiết về việc xây dựng phương án cổ phần hóa/thoái vốn, trong đó phân công phân nhiệm rõ ràng tới từng địa chỉ cụ thể; có tiêu chí để đánh giá giám sát trách nhiệm của tất cả các bên liên quan để cơ quan có thẩm quyền có thể quy kết được trách nhiệm đúng người, đúng vai khi việc chậm trễ xảy ra.

Trong bối cảnh thể chế quản lý kinh tế của Việt Nam đang trong thời kỳ hoàn thiện, các vướng mắc về pháp luật và pháp quy trong cổ phần hóa/thoái vốn là khó tránh khỏi. Những vướng mắc này đôi khi vượt quá thẩm quyền của người đứng đầu DN, người đại diện chủ sở hữu do đó rất khó ràng buộc trách nhiệm cho họ. Vì vậy, cần thiết phải có một cơ quan chủ trì điều phối, phối hợp với các cơ quan nhà nước liên quan tháo gỡ khó khăn cho DN trong quá trình cổ phần hóa/thoái vốn.

Bên cạnh đó, để nâng cao trách nhiệm của các bên liên quan trong quá trình cổ phần hóa/thoái vốn thì toàn bộ quá trình này (trừ một số trường hợp phải bảo mật) nên công khai, để công chúng giám sát. Tại bất cứ thời điểm nào thì người dân đều có thể biết được hiện nay quá trình này cổ phần hóa/thoái vốn một DN nào đó đang thực hiện đến giai đoạn nào, có chậm trễ không, chậm trễ ở khâu nào. Việc công khai để công chúng giám sát sẽ tạo áp lực giải trình lớn lên các cơ quan liên quan, buộc các bên liên quan phải có trách nhiệm hơn trong việc thực hiện các nhiệm vụ này. ❏

Tài liệu tham khảo:

1. Thủ tướng Chính phủ (2019), Quyết định số 26/2019/QĐ-TTg về việc phê duyệt Danh mục doanh nghiệp thực hiện cổ phần hóa đến hết năm 2020;
2. Thủ tướng Chính phủ (2016), Quyết định số 58/2016/QĐ-TTg ngày 28/12/2016 về Tiêu chí phân loại doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp có vốn nhà nước và Danh mục doanh nghiệp nhà nước thực hiện sắp xếp giai đoạn 2016-2020;
3. Thủ tướng Chính phủ (2019), Quyết định số 26/2019/QĐ-TTg ngày 15/8/2019 về việc phê duyệt Danh mục doanh nghiệp thực hiện cổ phần hóa đến hết năm 2020.