



SẮP XẾP, ĐỔI MỚI NÂNG CAO HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG CỦA DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC

NGUYỄN QUANG HUY

Giai đoạn 2016 - 2019, Chính phủ và các bộ, ngành, địa phương đã tích cực triển khai các đề án, chương trình, kế hoạch cơ cấu lại, cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước thoái vốn nhà nước và đã đạt được một số kết quả quan trọng. Tuy nhiên, bên cạnh các kết quả đã đạt được, hoạt động sắp xếp, đổi mới doanh nghiệp nhà nước trong giai đoạn 2016-2020 còn tồn tại một số hạn chế. Trước bối cảnh đó, bài viết đề xuất một số giải pháp nhằm đẩy mạnh cơ cấu lại, đổi mới và nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước trong thời gian tới.

Từ khóa: Cổ phần hóa, sắp xếp, đổi mới, doanh nghiệp nhà nước

REORGANIZATION AND RENOVATION TO IMPROVE STATE-OWNED ENTERPRISES' PERFORMANCE

Nguyen Quang Huy

In the period of 2016-2019, the Government, ministries, sectors and localities actively implemented schemes, programs, plans to restructure and equitize state-owned enterprises and divested state capital and achieved some important. However, besides the achieved results, the arrangement and innovation of state-owned enterprises in the period of 2016-2020 still has some shortcomings and limitations. In this context, the article proposes a number of solutions to accelerate restructuring, innovation and improve the efficiency of SOEs in the future.

Keywords: Equitization, arrangement, innovation, state-owned enterprises

Ngày nhận bài: 15/6/2020

Ngày hoàn thiện biên tập: 22/6/2020

Ngày duyệt đăng: 03/7/2020

Kết quả sắp xếp, đổi mới doanh nghiệp nhà nước giai đoạn 2016-2020

Để đẩy mạnh việc sắp xếp, đổi mới doanh nghiệp nhà nước (DNNN) giai đoạn 2016-2020, Bộ Chính trị đã ban hành Nghị quyết số 07-NQ/TW về chủ trương, giải pháp cơ cấu lại ngân sách nhà nước (NSNN), quản lý nợ công để bảo đảm nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững. Nhiệm vụ trọng tâm được xác định tại Nghị quyết số 07-NQ/TW là “Thực hiện có hiệu

quả cơ cấu lại DNNN, đẩy mạnh cổ phần hoá (CPH), thoái vốn đầu tư ngoài ngành và vốn nhà nước ở các DN mà Nhà nước không cần nắm giữ để sử dụng cho đầu tư phát triển và giải quyết các vấn đề kinh tế - xã hội cấp bách”.

Căn cứ chủ trương, đường lối của Đảng, Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 33/2016/QH14 ngày 23/11/2016 và Nghị quyết số 60/2018/QH14 ngày 15/6/2018 khóa XIV về “tiếp tục hoàn thiện và đẩy mạnh việc thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại DN và CPH DNNN”, Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt Đề án “Cơ cấu lại DNNN, trọng tâm là tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước giai đoạn 2016-2020” (ban hành kèm theo Quyết định số 707/QĐ-TTg ngày 25/5/2017) và các văn bản liên quan tạo tiền đề cho cơ cấu lại DNNN như: Quyết định số 58/2016/QĐ-TTg 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 1232/QĐ-TTg ngày 17/8/2017 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt danh mục DN có vốn nhà nước thực hiện thoái vốn giai đoạn 2017-2020.

Triển khai Đề án cơ cấu lại DNNN và chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ, Ban đổi mới DNNN đã có Công văn số 991/TTg-ĐMDN ngày 10/7/2017 phê duyệt Danh mục DNNN hoàn thành CPH theo từng năm giai đoạn 2017-2020. Các bộ, ngành, địa phương cũng đã tích cực triển khai các đề án, chương trình, kế hoạch cơ cấu lại, CPH DNNN, thoái vốn nhà nước thuộc lĩnh vực quản lý và đã đạt được một số kết quả quan trọng, cụ thể như:

- Hoàn thiện thể chế về DNNN, quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại DN và cơ cấu lại, CPH, thoái

vốn nhà nước: Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và các bộ, ngành đã ban hành tương đối đầy đủ, đồng bộ, chặt chẽ hệ thống cơ chế, chính sách, pháp luật về cơ cấu lại, CPH DNNN, thoái vốn nhà nước. Trong giai đoạn 2016-2019, Chính phủ đã ban hành 20 nghị định và 01 nghị quyết; Thủ tướng Chính phủ đã ban hành 04 quyết định và các bộ, ngành ban hành 14 thông tư quy định về tiêu chí, danh mục phân loại DNNN, trình tự CPH, thoái vốn, phương pháp định giá, cơ chế đấu giá bán ra thị trường, chế độ, chính sách đối với người lao động... Riêng trong năm 2019, Chính phủ đã ban hành 03 nghị định, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành 01 quyết định và các bộ, ngành đã ban hành 03 thông tư quy định, hướng dẫn từ quyền, trách nhiệm của đại diện chủ sở hữu nhà nước; nhiệm vụ, đặt hàng hoặc đấu thầu cung cấp sản phẩm, dịch vụ công sử dụng ngân sách nhà nước (NSNN) từ nguồn kinh phí chi thường xuyên; danh mục các DN thực hiện CPH đến hết năm 2020 cho tới việc bán cổ phần lần đầu và chuyển nhượng vốn nhà nước theo phương thức dựng sổ; quản lý, sử dụng tiền thu từ CPH DNNN và các công ty TNHH một thành viên do DNNN đầu tư 100% vốn điều lệ thực hiện chuyển đổi thành công ty cổ phần; phương án sử dụng đất khi CPH DN để hướng dẫn cụ thể, làm rõ một số nội dung liên quan đến phương án sử dụng đất khi CPH DNNN...

Về cơ chế, chính sách CPH DNNN, Chính phủ đã ban hành một số quy định chặt chẽ hơn tại Nghị định số 126/2017/NĐ-CP, Nghị định số 167/2017/NĐ-CP, nhất là các nội dung về xác định giá trị tài sản, định giá DN, xử lý đất đai của DN CPH, kiểm tra, giám sát quá trình CPH nhằm bảo vệ và ngăn chặn thất thoát vốn, tài sản nhà nước trong CPH.

Về cơ chế, chính sách thoái vốn nhà nước tại DN, Chính phủ và Bộ Tài chính đã ban hành cơ chế, chính sách thoái vốn nhà nước chặt chẽ và phù hợp hơn với cơ chế thị trường (Nghị định số 32/2018/NĐ-CP của Chính phủ; Thông tư số 59/2018/TT-BTC của Bộ Tài chính). Các cơ chế, chính sách mới về thoái vốn nhà nước đã tập trung đề cập cụ thể vấn đề về nguyên tắc chuyển nhượng; xác định giá khởi điểm; thẩm quyền quyết định; phương thức chuyển nhượng; xác định giá bán cổ phần; trách nhiệm của người đại diện vốn nhà nước...

- CPH DNNN được triển khai thận trọng, chặt chẽ: Thủ tướng Chính phủ và các bộ, ngành, địa phương tích cực chỉ đạo các DNNN xây dựng, trình cấp có thẩm quyền phê duyệt phương án CPH, thoái vốn. Theo Quyết định số 58/2016/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ, Nhà nước chỉ nắm giữ 100% vốn điều lệ tại 103 DN hoạt động trong 11 lĩnh vực. Trong năm

2019, có 09 DN được cấp có thẩm quyền phê duyệt phương án CPH, tuy nhiên trong đó chỉ có 03 DN thuộc danh mục các DN CPH theo Công văn số 991/TTg-ĐMDN và Quyết định số 26/2019/QĐ-TTg.

Lũy kế giai đoạn 2016-2019, có 168 DN được cấp có thẩm quyền phê duyệt phương án CPH với tổng giá trị là 443.056 tỷ đồng, trong đó giá trị vốn nhà nước là 206.694 tỷ đồng. Tuy nhiên, trong 168 DN đã CPH chỉ có 36/128 DN CPH thuộc danh mục CPH, theo Công văn số 991/TTg-ĐMDN và Quyết định số 26/2019/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ (đạt 28% kế hoạch), số DN còn phải thực hiện CPH theo kế hoạch tính đến hết năm 2020 là 92 DN.

- Thoái vốn nhà nước tại DN đạt được kết quả bước đầu: Theo Quyết định số 1232/QĐ-TTg ngày 17/8/2017 của Thủ tướng Chính phủ giai đoạn 2017-2020 thực hiện thoái khoảng 60.000 tỷ đồng vốn nhà nước tại các DN. Năm 2019 có 13 DN thực hiện thoái vốn với giá trị 896 tỷ đồng, thu về 1.839 tỷ đồng. Lũy kế giai đoạn 2017-2019, thoái vốn nhà nước tại 92 đơn vị với giá trị 4.704 tỷ đồng, thu về 8.964 tỷ đồng. Kết quả thoái vốn nhà nước của DN ngoài Quyết định số 1232/QĐ-TTg đạt kết quả khả quan. Lũy kế từ năm 2017 đến năm 2019, cả nước đã thoái 3.785 tỷ đồng, thu về 110.392 tỷ đồng (bao gồm khoản thoái 3.436 tỷ đồng, thu về 109.965 tỷ đồng tại Sabeco). Tính chung thoái vốn trong và ngoài kế hoạch năm 2019 đạt 2.687 tỷ đồng, thu về 5.098 tỷ đồng; lũy kế tổng số thoái vốn từ năm 2016-2019 đạt 24.769 tỷ đồng, thu về 171.072 tỷ đồng.

- Kết quả CPH, thoái vốn tạo nguồn thu lớn cho NSNN bố trí nguồn vốn đầu tư phát triển: Trong 11 tháng đầu năm 2019, số tiền thu từ CPH, thoái vốn nộp về Quỹ là 4.928 tỷ đồng; lũy kế giai đoạn từ năm 2016 đến tháng 11/2019 là 177.686 tỷ đồng. Theo Nghị quyết số 26/2016/QH14 ngày 10/11/2016 của Quốc hội, nguồn thu từ CPH phải nộp về NSNN để phục vụ đầu tư trung và dài hạn là 250.000 tỷ đồng trong giai đoạn 2016-2020. Trong 11 tháng đầu năm 2019, Bộ Tài chính đã chuyển 40.000 tỷ đồng từ Quỹ vào NSNN, số còn lại phải chuyển về NSNN trong năm 2019 là 10.000 tỷ đồng. Từ năm 2016 đến tháng 11/2019, đã chuyển 195.000 tỷ đồng, còn phải chuyển 55.000 tỷ đồng từ Quỹ vào NSNN theo Nghị quyết số 26/2016/QH14 ngày 10/11/2016 của Quốc hội.

- Các DN đã tích cực hơn trong việc đăng ký, niêm yết cổ phiếu trên thị trường chứng khoán sau CPH: Theo Ủy ban Chứng khoán Nhà nước, tính đến ngày 20/10/2019, có 841 DNNN CPH đã niêm yết/đăng ký giao dịch trên hai Sở Giao dịch chứng khoán, trong đó, số lượng DN niêm yết là 314 DN; số lượng DN đăng ký giao dịch là 527 DN.



- Các bộ, ngành, địa phương đã chuyển giao nhiều DN có vốn nhà nước về Tổng Công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước (SCIC): Theo Quyết định số 1232/QĐ-TTg, giai đoạn 2017-2020 các bộ, ngành, địa phương phải chuyển giao về SCIC 62 DN, riêng năm 2019 đã chuyển giao 03 DN. Tính đến năm 2019, các bộ, ngành, địa phương đã hoàn thành chuyển giao 34/62 DN với tổng vốn nhà nước là 10.739 tỷ đồng.

Một số tồn tại, hạn chế

Bên cạnh những kết quả đạt được trong thực hiện sắp xếp, đổi mới DNNN giai đoạn 2016-2020; xử lý các tồn tại yếu kém của một số dự án, DN chậm tiến độ, kém hiệu quả vẫn còn tồn tại một số hạn chế nhất định như:

- Một số chủ trương, chính sách chậm được thể chế hóa hoặc chưa được thể chế hóa đầy đủ, thống nhất. Không ít chính sách, quy định liên quan đến CPH, thoái vốn hoặc các văn bản quy phạm dẫn chiếu chưa kịp thời có văn bản hướng dẫn hoặc chưa phù hợp.

Công tác chỉ đạo, hướng dẫn của một số bộ, ngành, địa phương cũng chưa quyết liệt, đồng bộ. Kết quả thực hiện đổi mới cơ chế tự chủ đối với các đơn vị sự nghiệp công trong nhiều lĩnh vực còn chậm và chưa đạt yêu cầu. Kết quả thực hiện đa dạng hóa các nguồn lực xã hội cho cung cấp dịch vụ sự nghiệp công còn thấp...

- Việc triển khai CPH và thoái vốn nhà nước theo Công văn số 991/TTg-ĐMDN và Quyết định số 26/2019/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ còn chậm. Tính đến hết năm 2019, chỉ có 38/526 DNNN được cấp có thẩm quyền phê duyệt phương án cơ cấu lại theo Công văn số 991/TTg-ĐMDN và Quyết định số 26/2019/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ.

Tình hình thực hiện CPH không đáp ứng kế hoạch đề ra. Đến hết năm 2019, mới CPH được 36/128 DN theo kế hoạch Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Công văn số 991/TTg-ĐMDN và Quyết định số 26/2019/QĐ-TTg (chiếm 28%). Một số địa phương chậm thực hiện CPH, điển hình như TP. Hồ Chí Minh trong năm 2019 mới thực hiện CPH được 01 DN, TP. Hà Nội mới thực hiện CPH 02 DN.

Tỷ lệ vốn nhà nước nắm giữ ở các công ty cổ phần còn cao hoặc giữ cổ phần chi phối ở nhiều ngành, lĩnh vực không cần thiết, trong đó có các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước hoạt động trong lĩnh vực nhà nước không cần chi phối. Lượng cổ phần chào bán ra công chúng đạt thấp so với phương án CPH DN; nhiều tổng công ty có tỷ lệ cổ phần bán ra ngoài được rất nhỏ

BẢNG 1: SỐ LƯỢNG DOANH NGHIỆP CẦN THỰC HIỆN CỔ PHẦN HÓA TRONG NĂM 2020

TT	Các đơn vị	Số DN phải CPH	Tỷ trọng, %
	Tổng số DN phải CPH	92	100
1	TP. Hà Nội	13 (04 tổng công ty)	14,13
2	TP. Hồ Chí Minh	38 (11 tổng công ty)	41,03
3	Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại DN	6 (03 tập đoàn và 03 tổng công ty)	6,52
4	Bộ Công Thương	04 (03 tổng công ty)	4,34
5	Bộ Xây Dựng	02 (02 tổng công ty)	2,17
6	Khác	29	31,5

Nguồn: Báo cáo của Cục Tài chính DN (2019), Bộ Tài chính

(chỉ khoảng 1 2% vốn điều lệ), dẫn đến chưa đạt mục tiêu của CPH là đổi mới quản trị và thu hút vốn từ bên ngoài.

Tiến độ thoái vốn nhà nước tại DN chưa đảm bảo được 1/4 kế hoạch. Theo Quyết định số 1232/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ, giai đoạn 2017-2020 phải thoái khoảng 60.000 tỷ đồng vốn nhà nước tại 406 DN, tuy nhiên, đến ngày 16/10/2019 mới chỉ thực hiện thoái vốn tại 90 DN, tương đương 22,2% so với kế hoạch của cả giai đoạn.

Nhìn chung, hạn chế lớn nhất hiện nay là chất lượng CPH, thoái vốn nhà nước chưa đạt yêu cầu. Nhiều DN gặp khó khăn trong việc bán cổ phần, IPO với tỷ lệ trúng giá thấp, dẫn tới cổ phần nhà nước ở mức cao hơn mức quy định. Một số DN sau CPH không có cổ đông ngoài, Nhà nước vẫn nắm giữ tới 99% cổ phần.

- Việc chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu về cho SCIC còn chậm: Một số bộ, ngành, địa phương chưa nghiêm túc, quyết liệt thực hiện chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại DN sau CPH về SCIC. Tính đến hết năm 2019, đã chuyển giao được 34/62 DN về SCIC theo Quyết định số 1232/QĐ-TTg ngày 17/8/2017 của Thủ tướng Chính phủ; số DN còn phải bàn giao trong năm 2020 về SCIC là 28 DN.

- Việc niêm yết, đăng ký cổ phiếu giao dịch trên sàn chứng khoán chưa được thực hiện nghiêm túc: Tính đến ngày 30/9/2019, số DNNN CPH chưa thực hiện niêm yết/đăng ký giao dịch trên thị trường chứng khoán lên tới 755 đơn vị. Điều này ảnh hưởng đến tính công khai, minh bạch của thị trường.

- Việc thực hiện quản lý nhà nước đối với DNNN còn nhiều bất cập, chậm được cải thiện. Thanh tra, giám sát, đánh giá hiệu quả hoạt động đối với DNNN và vốn nhà nước tại DN chưa được thực hiện đầy đủ, thường xuyên, nghiêm túc và hiệu quả thấp, nhất là trong cảnh báo sớm rủi ro và vi phạm pháp luật. Chế tài xử lý các vi phạm chưa đủ mạnh, chưa đủ sức răn đe; xử lý nghiêm

trách nhiệm của người đứng đầu và người đại diện vốn nhà nước tại DN để xảy ra sai phạm.

- Việc cơ cấu lại các dự án đầu tư kém hiệu quả của các DNNN chậm; 12 dự án chậm tiến độ, kém hiệu quả vẫn chưa được xử lý cơ bản và thực chất; lỗ lũy kế gia tăng và tổn thất ngày càng lớn. Nếu không có các giải pháp quyết liệt và đồng bộ trong năm 2020 thì khó hoàn thành mục tiêu đề ra.

Giải pháp đẩy mạnh cơ cấu lại, đổi mới và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước

Để đẩy nhanh tiến trình cơ cấu lại, đổi mới và nâng cao hiệu quả DNNN trong thời gian tới, cần tập trung thực hiện một số giải pháp trọng tâm sau:

Thứ nhất, tiếp tục phổ biến, quán triệt sâu sắc các quan điểm, mục tiêu, nhiệm vụ, giải pháp sắp xếp, đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả DNNN theo Nghị quyết số 05-NQ/TW, Nghị quyết số 07-NQ/TW và Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 03/6/2017 của Hội nghị Ban Chấp hành Trung ương Đảng lần thứ 5 khóa XII, Nghị quyết số 60/NQ-QH14 của Quốc hội; thống nhất về tư tưởng và hành động quyết liệt trong toàn hệ thống chính trị và các DNNN. Cơ cấu lại, đổi mới, nâng cao hiệu quả DNNN là nhiệm vụ cấp bách, thường xuyên, chiến lược và không thể trì hoãn.

Thứ hai, rà soát, sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện hệ thống các văn bản pháp lý phù hợp với chủ trương, đường lối tại Nghị quyết số 12-NQ/TW của Hội nghị Trung ương 5 khóa XII, trọng tâm là tập trung tháo gỡ khó khăn, vướng mắc đang cản trở, làm chậm lại quá trình cơ cấu lại, CPH, thoái vốn nhà nước; đồng thời hoàn thiện khung khổ pháp lý, cơ chế quản lý vận hành DNNN phù hợp với cơ chế thị trường.

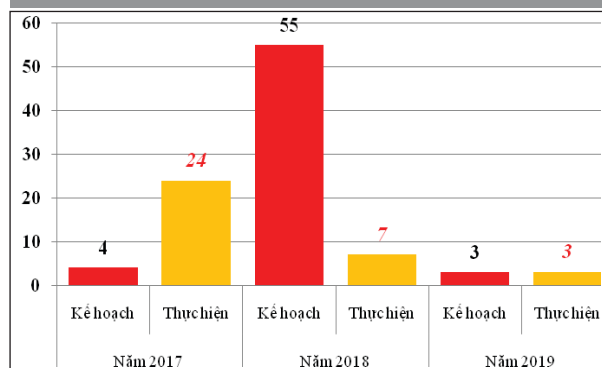
Thứ ba, các bộ, ngành, địa phương, tập đoàn, tổng công ty nhà nước, DNNN khẩn trương xây dựng, trình cấp có thẩm quyền phê duyệt phương án cơ cấu lại, CPH, thoái vốn; Cần kiểm điểm, làm rõ trách nhiệm và xử lý nghiêm các cơ quan, tổ chức, DN chậm trễ trong cơ cấu lại, CPH, thoái vốn.

Thứ tư, các DNNN thuộc diện CPH cần khẩn trương rà soát toàn bộ quỹ đất đang quản lý, sử dụng để lập phương án sử dụng đất theo quy định

BẢNG 2: GIÁ TRỊ THOÁI VỐN NHÀ NƯỚC GIAI ĐOẠN 2017-2019					
Năm 2017		Năm 2018		Năm 2019	
Giá trị thoái	Giá trị thu về	Giá trị thoái	Giá trị thu về	Giá trị thoái	Giá trị thu về
2,082	3,780	1,707	3,327	0,783	1,700

Nguồn: Báo cáo của Bộ Tài chính phục vụ Hội nghị Đổi mới, nâng cao hiệu quả hoạt động của DNNN ngày 16/10/2019

HÌNH 1: TÌNH HÌNH THỰC HIỆN KẾ HOẠCH CHUYỂN GIAO QUYỀN ĐẠI DIỆN CHỦ SỞ HỮU VỐN CHO SCIC GIAI ĐOẠN 2017-2019



Nguồn: Báo cáo phục vụ Hội nghị Tổng kết ngành tài chính năm 2019 của Cục Tài chính doanh nghiệp, Bộ Tài chính

của pháp luật đất đai trình UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có ý kiến về phương án và giá đất để cấp có thẩm quyền phê duyệt trước khi tổ chức xác định giá trị DN CPH theo đúng quy định tại Nghị định số 167/2017/NĐ-CP ngày 31/12/2017 và Nghị định số 126/2017/NĐ-CP ngày 16/11/2017.

Thứ năm, thực hiện nghiêm quy định của pháp luật về việc đăng ký giao dịch, niêm yết trên thị trường chứng khoán cổ phiếu của DNNN sau CPH theo quy định của pháp luật; Khẩn trương hoàn thành quyết toán CPH và chuyển DN sang hoạt động theo mô hình công ty cổ phần; thực hiện nghĩa vụ nộp NSNN tiền thu CPH theo đúng quy định của pháp luật. Thực hiện bàn giao các DN thuộc diện phải bàn giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước về SCIC theo đúng quy định hiện hành. Tổ chức, cá nhân nào chậm trễ trong đăng ký giao dịch, niêm yết cổ phiếu, nộp NSNN tiền CPH cần phải xử lý nghiêm theo quy định.

Tài liệu tham khảo:

1. Nghị quyết số 07-NQ/TW về "chủ trương, giải pháp cơ cấu lại ngân sách nhà nước, quản lý nợ công để bảo đảm nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững";
2. Báo cáo giám sát của Ban Kinh tế Trung ương năm 2019 về việc thực hiện 03 nghị quyết Hội nghị Trung ương 5 khóa XII;
3. Báo cáo phục vụ Hội nghị Tổng kết ngành Tài chính năm 2019 của Cục Tài chính DN, Bộ Tài chính;
4. Báo cáo của Bộ Tài chính phục vụ Hội nghị Đổi mới, nâng cao hiệu quả hoạt động của DNNN, ngày 16/10/2019;
5. Báo cáo số 2548/BKHĐT-QLKTTW ngày 22/4/2019 của Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

Thông tin tác giả:

Nguyễn Quang Huy

Vụ Kinh tế Tổng hợp - Ban Kinh tế Trung ương

Email: nghuyvn23@yahoo.com