

## **Để nâng cao hiệu quả cổ phần hóa DNNN**

*TS. Lê Anh Duy*

*Trường Đại học Sài Gòn*

*Email: leanhduy00@yahoo.com*

*Sau 5 năm đẩy mạnh cổ phần hóa (2011-2015), số lượng doanh nghiệp nhà nước (DNNN) giảm nhanh, nhưng thực tế vốn của Nhà nước bán ra thị trường mới chỉ khoảng 8%, còn lại gần 92% vốn tại các doanh nghiệp sau cổ phần hóa vẫn do Nhà nước nắm giữ. Con số này cho thấy, phía sau quá trình cổ phần hóa hiện đang tồn tại nhiều “góc khuất” cần được làm sáng tỏ để chủ trương đúng đắn của Đảng và Nhà nước có thể phát huy hiệu quả trong thực tế.*

### **Kết quả cổ phần hóa DNNN**

Báo cáo của Bộ Tài chính tại cuộc họp báo chuyên đề về cổ phần hóa DNNN diễn ra vào chiều ngày 23/12/2016 cho biết, tổng giá trị thực tế của các DNNN là 34.017 tỷ đồng, trong đó giá trị thực tế phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp là 24.390 tỷ đồng. Theo phương án cổ phần hóa đã phê duyệt, thì vốn điều lệ của 56 đơn vị là 24.379 tỷ đồng (Nhà nước nắm giữ 11.937 tỷ đồng, bán cho nhà đầu tư chiến lược 7.670 tỷ đồng, bán cho người lao động 388 tỷ đồng, tổ chức công đoàn 8 tỷ đồng, số lượng cổ phần bán đấu giá công khai là 4.374 tỷ đồng).

Báo cáo cũng cho biết, trong giai đoạn 2011-2015 đã sắp xếp được 588 doanh nghiệp (cổ phần hóa được 508 và sắp xếp theo các hình thức khác 80). Tổng giá trị thực tế doanh nghiệp là 760.774 tỷ đồng, trong đó giá trị thực tế phần vốn nhà nước là 188.274 tỷ đồng.

Trong giai đoạn 2011-2015, các đơn vị đã thoái vốn khỏi 5 lĩnh vực nhạy cảm (bất động sản, chứng khoán, tài chính - ngân hàng, bảo hiểm và quỹ đầu tư) được 11.036 tỷ đồng, thu về 10.742 tỷ đồng. Bộ Tài chính cho biết, số thu về giảm so với sổ sách do Tập đoàn Dầu khí thoái 800 tỷ đồng và Tổng công ty Lương thực miền Nam thoái 1,3 tỷ đồng với giá 0 đồng theo chỉ đạo của Ngân hàng Nhà nước.

Giai đoạn 2011-2015, SCIC đã tiếp nhận 67 doanh nghiệp, với giá trị sổ sách kế toán là 1.666 tỷ đồng, nâng tổng số doanh nghiệp SCIC tiếp nhận từ khi thành lập đến nay lên gần 1.000 doanh nghiệp với tổng giá trị vốn nhà nước hơn 8.722 tỷ đồng. SCIC đã bán vốn tại 411 doanh nghiệp, với doanh thu bán vốn đạt 8.726 tỷ đồng, giá vốn 3.595 tỷ đồng, thặng dư bán vốn hơn 5.130 tỷ đồng, gấp 2,4 lần giá trị sổ sách.

Năm 2016, các DNNN cũng đã thoái được 3.646 tỷ đồng, thu về 6.840 tỷ đồng, trong đó:

- *Thoái vốn tại 5 lĩnh vực nhạy cảm*: Các tập đoàn, tổng công ty đã thoái được 490 tỷ đồng, thu về 450 tỷ đồng. Giá trị thu về thấp hơn giá trị đã đầu tư do Tổng công ty Thanh Lễ thoái vốn 100,6 tỷ đồng tại Khu Biệt thự vườn Chánh Mỹ, thu về 18,3 tỷ đồng.

- *Thoái vốn đầu tư ở doanh nghiệp khác (ngoài 5 lĩnh vực nhạy cảm)*: Các tập đoàn, tổng công ty đã thoái 1.578 tỷ đồng, thu về 2.273 tỷ đồng.

- *Thoái vốn ở Tổng Công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước (SCIC)*: SCIC đã bán vốn tại 67 doanh nghiệp với giá trị là 1.577 tỷ đồng, thu về 4.116 tỷ đồng.

Mặc dù đạt được những kết quả ban đầu, song thực tế đang cho thấy, công tác cổ phần hóa đang xuất hiện những “lỗ hổng” làm thất thoát một lượng lớn vốn nhà nước, thể hiện qua những điểm sau:

***Một là, nhiều DNNN bị “thâu tóm” bởi các doanh nghiệp trái ngành***

Gần đây nhất, câu chuyện Hãng Phim truyện Việt Nam trở thành sở hữu của một doanh nghiệp kinh doanh vận tải đường thủy tiếp tục hâm nóng lại việc các DNNN bị "thâu tóm" bởi các doanh nghiệp có lĩnh vực kinh doanh hoàn toàn xa lạ và câu hỏi cũ lại được nhắc lại là chủ mới quan tâm đến ngành nghề của doanh nghiệp được cổ phần hóa hay quan tâm đến diện tích đất, mà các doanh nghiệp này đang quản lý, sử dụng?

Câu hỏi không khó trả lời vì giá trị doanh nghiệp được định giá để bán không bao gồm diện tích đất thuê trả tiền hàng năm. Nhưng, nếu đem so sánh giá trị cổ phần được bán với diện tích đất thuê mà doanh nghiệp cổ phần hóa đang sử dụng thì chủ mới đã mua được món hàng với giá hời. Có lẽ đây cũng là lý do chính cho hầu hết các thương vụ cổ phần hóa mà các tập đoàn bất động sản, tài chính đều quan tâm đến các DNNN cổ phần hóa đang sử dụng nhiều đất ở các đô thị lớn, như: Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh.

Cụ thể như cuối năm 2015, Tổng công ty Rau quả, nông sản hoàn thành việc cổ phần hóa và người ta đã thấy cái tên cổ đông chiến lược của đơn vị này là các công ty "con" của ông chủ Đỗ Quang Hiển ("bầu" Hiển). Danh sách 3 cổ đông chiến lược mua 60% cổ phần của Tổng công ty Rau quả, nông sản đều là các doanh nghiệp thuộc sở hữu của "bầu" Hiển, hoặc ít nhất cũng là các công ty mà ông Hiển cách này, hay cách khác đều có thể chi phối.

Cũng trong thời gian này, giới đầu tư còn chứng kiến thương vụ mua 97% cổ phần của Tổng công ty Công nghiệp ô tô Việt Nam. Doanh nghiệp thu tóm gần như toàn bộ Vinamotor cũng là "đại gia" về tài chính và bất động sản, không liên quan gì đến ngành công nghiệp ô tô.

Những thương vụ mua cổ phần với tư cách "cổ đông chiến lược" như nêu trên đơn giản là cuộc thu tóm doanh nghiệp của các đại gia và mục tiêu mà họ hướng đến có lẽ chính là diện tích đất "vàng", mà các DNNN được cổ phần hóa đang sử dụng. Bởi khi thực hiện cổ phần hóa, nhà đầu tư cam kết sử dụng đất đai theo quy hoạch, nhưng sau khi cổ phần hóa xong thì lại có tình trạng chuyển đổi quy hoạch và chuyển đổi mục đích sử dụng đất không theo quy hoạch ban đầu. Có thể thấy, việc mua bán, sáp nhập DNNN gắn với các lợi ích về đất đai đang được các nhà đầu tư quan tâm nhiều hơn là tăng cường năng lực quản trị của DNNN sau cổ phần hóa.

Để nhìn nhận rõ hơn thực tế này, tại cuộc họp với Kiểm toán Nhà nước ngày 17/01/2017, Phó Thủ tướng Vương Đình Huệ cho biết, Chính phủ đang giao các bộ, ngành nghiên cứu có cho phép DNNN khi cổ phần hóa được chuyển đổi quyền sử dụng đất hay không? Trường hợp nào được phép và cấp nào có thẩm quyền nào sẽ ra quyết định cho phép chuyển đổi?

***Hai là, công tác định giá vốn nhà nước chưa được thực hiện đúng và đủ***

Trên thực tế, vì nhiều nguyên nhân, giá trị DNNN khi cổ phần hóa đã bị giảm xuống. Tại cuộc họp chuyên đề của Phó Thủ tướng Chính phủ Vương Đình Huệ với Kiểm toán Nhà nước về công tác cơ cấu lại khối doanh nghiệp, trọng tâm là DNNN diễn ra ngày 17/01/2017, Kiểm toán Nhà nước cho biết, trong giai đoạn 2011-2015, cả nước đã cổ phần hóa được 499 DNNN, đạt 96% kế hoạch. Qua kiểm toán kết quả định giá doanh nghiệp và xử lý các vấn đề về tài chính trước khi xác định giá trị doanh nghiệp tại 7 DNNN, Kiểm toán Nhà nước nhận thấy, việc định giá và xử lý các vấn đề tài chính trước khi chính thức công bố giá trị doanh nghiệp cổ phần hóa của các đơn vị còn thiếu chính xác, chưa phù hợp với quy định hiện hành và làm giảm giá trị tài sản được định giá, ảnh hưởng lớn đến quyền lợi của Nhà nước.

Cơ quan này cũng chỉ ra những sai sót trong việc xác định chi phí thương hiệu, lợi thế kinh doanh, các khoản đầu tư tài chính, giá trị quyền sử dụng đất, tài sản cố định, dự án, công trình đã hoàn thành chưa quyết toán. Theo đó, đã xác định giá trị vốn nhà nước tăng thêm tại 6 doanh nghiệp theo phương pháp tài sản là 4.625,4 tỷ đồng.

Theo Kiểm toán Nhà nước, hiện nay, nhiều DNNN khi định giá tài sản của Nhà nước mới chỉ xác định theo phương pháp tài sản, tức tài sản hữu hình, mà chưa định giá thêm phương pháp dòng tiền chiết khấu, tức là tài sản vô hình. Tài sản này bao gồm: thương hiệu, giá trị tăng trưởng hàng năm... Điều này vô hình chung làm thất thoát một lượng tiền không nhỏ của Nhà nước.

Ngoài ra, vấn đề khá lớn khác là định giá doanh nghiệp cổ phần hóa, đặc biệt là giá đất. Nếu cho phép doanh nghiệp cổ phần hóa chỉ tính vào giá trị doanh nghiệp đối với diện tích đất nhận giao, còn đối với đất thuê, doanh nghiệp chỉ thực hiện nộp tiền thuê đất theo quy định như các doanh nghiệp khác, không phải tính giá trị lợi thế vị trí địa lý của đất thuê vào giá trị doanh nghiệp cổ phần hóa, thì đây sẽ là một kẽ hở khiến Nhà nước thất thu một khoản thu tiềm năng đáng kể từ những mảnh đất “vàng”, có lợi thế vị trí địa lý của mình. Bởi, giá thuê đất theo biểu giá Nhà nước quy định thường thấp hơn nhiều so với giá thị trường.

### ***Ba là, nhiều vấn đề chung quanh việc bán cổ phần DNNN***

Có thể thấy, sau 15 năm thực hiện Nghị quyết Trung ương 3 khóa IX (2002) về tiếp tục sắp xếp, đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả DNNN, hàng nghìn DNNN đã được chuyển đổi sang doanh nghiệp cổ phần. Kết quả này đã khắc phục được tình trạng "cha chung không ai khóc" đối với tài sản thuộc sở hữu nhà nước ở các doanh nghiệp, giúp cho các DNNN có thêm nguồn lực mới để ngày một làm ăn hiệu quả.

Tuy nhiên, chính quá trình này cũng đang bộc lộ không ít mặt hạn chế như việc bán cổ phần thiếu sự công khai, minh bạch, còn khép kín trong nội bộ doanh nghiệp đã tạo kẽ hở cho một số cá nhân không chỉ tìm cách đánh giá thiếu khách quan giá trị thực của số tài sản hiện có đối với DNNN thuộc diện cổ phần hóa theo hướng có lợi cho mình, mà còn tìm mọi cách để thôn tính dần số cổ phiếu của cổ đông là Nhà nước, mua gom số cổ phiếu, nhằm thôn tóm quyền lực, thao túng công ty cổ phần dưới nhiều hình thức.

Lỗ hổng lớn nhất cho tiêu cực và tham nhũng đã nằm ngay trong chính trong cách thức thực hiện cổ phần hóa DNNN. Chúng ta đã giao cho từng ngành, từng doanh nghiệp thực hiện cổ phần hóa, bao gồm từ việc xây dựng phương án, phê duyệt và triển khai thực hiện. Có nghĩa là giao cho chính những người trong cuộc hay “đối tượng liên quan” bán tài sản do chính họ quản lý, đồng thời cũng cho họ

có luôn cả tư cách người mua. Sự lạm dụng có thể phát sinh ngay từ trước khi lên phương án cổ phần hóa, chẳng hạn nếu ai đó có ý đồ dìm giá trị doanh nghiệp, thì họ có thể để doanh nghiệp thua lỗ rồi sau đó mua được rẻ; hoặc cố tình che giấu thông tin liên quan để hạn chế, ngăn cản người mua khác...

### **Một số giải pháp cần thực hiện**

Để khắc phục những “lỗ hổng” nhằm nâng cao hiệu quả của công tác cổ phần hóa, theo tôi, trong thời gian tới, cần thực hiện đồng bộ các giải pháp sau:

#### ***Thứ nhất, khẩn trương soạn thảo, ban hành Luật Thúc đẩy cổ phần hóa DNNN và thoái vốn nhà nước khỏi doanh nghiệp***

Ở tất cả các nền kinh tế chuyển đổi thành công, người ta đều thực hiện tư nhân hóa nền kinh tế với mục tiêu rõ ràng là nhà nước từ bỏ chức năng kinh doanh để giao việc đó cho người dân. Tuy nhiên, thay vì giao cho từng ngành và từng doanh nghiệp tự thực hiện, thì có một cơ quan tập trung được thành lập để thực hiện chức năng bán các DNNN. Điều này ít nhất làm giảm thiểu các sự phức tạp và các lỗ hổng tiêu cực. Bên cạnh đó, với việc coi DNNN là tài sản thuộc sở hữu nhà nước, việc bán hay tư nhân hóa đối tượng này bắt buộc phải được điều chỉnh bởi một đạo luật do Quốc hội ban hành.

Do đó, trong thời gian tới, cần khẩn trương soạn thảo, ban hành Luật Thúc đẩy cổ phần hóa DNNN và thoái vốn nhà nước khỏi doanh nghiệp nhằm luật hóa các chính sách về cổ phần hóa và thoái vốn nhà nước khỏi doanh nghiệp, bao gồm cơ quan chịu trách nhiệm thúc đẩy cổ phần hóa, lộ trình cổ phần hóa, mức độ thoái vốn nhà nước, quy trình thực hiện linh hoạt, thận trọng, minh bạch và theo cơ chế thị trường và thời gian thực hiện đối với từng tập đoàn, tổng công ty nhà nước.

#### ***Thứ hai, cần quy trách nhiệm người đứng đầu trong công tác cổ phần hóa, kiên quyết xử lý khi có biểu hiện chần chừ, không hoàn thành nhiệm vụ***

Chuyển đổi mô hình từ DNNN sang công ty cổ phần là một quá trình gồm nhiều công việc phải hoàn thành, từ xác định giá trị doanh nghiệp, phương thức

hoạt động mới... đến chọn cổ đông, sắp xếp lao động... Nhưng, đó cũng mới chỉ là bước khởi đầu. Hậu cổ phần hóa còn rất nhiều vấn đề phải giải quyết. Vấn đề khó không nằm ở phương thức quản trị, kinh doanh, mà nằm chính trong tư tưởng các nhà quản lý, đại diện vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Họ đã không thay đổi tư duy theo cùng mô hình hoạt động mới của công ty cổ phần, chủ yếu do lợi ích cá nhân đã cố hữu với cách làm ăn cũ. Bởi vậy, phải quy trách nhiệm rõ ràng hơn nữa và kiên quyết xử lý trách nhiệm khi không hoàn thành nhiệm vụ.

Hậu cổ phần hóa mà quan điểm, cách thức lãnh đạo tại doanh nghiệp của những người đại diện vốn nhà nước không thay đổi, thì chắc chắn việc cổ phần hóa chỉ là hình thức. Nó tương tự như trường hợp Tổng công ty Đường sắt Việt Nam từng chấp thuận cổ phần hóa công ty mẹ, nhưng yêu cầu giữ lại quyền điều hành Công ty Đầu máy, nơi quản lý hàng chục đầu tàu trên cả nước và chỉ cổ phần hóa các doanh nghiệp toa xe. Với tư duy đó, thì nhà đầu tư nào sẽ mạnh dạn rót vốn vào các công ty toa xe, vận tải khi phải đi thuê lại đầu máy của Nhà nước?

Vì thế, để cổ phần hóa thành công và hiệu quả các DNNN việc cần làm là phải quy trách nhiệm của người đứng đầu doanh nghiệp, người đại diện vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Cùng với đó, cần phải thay đổi một cách căn bản về chủ trương và đối tượng để tiến trình cổ phần hóa diễn ra một cách thực chất và hiệu quả. Đặc biệt, cần xác định rằng mọi DNNN cần phải được cổ phần hóa, trừ số ít những DNNN thuộc diện Nhà nước phải sở hữu 100%. Và những “ông chủ” già cỗi đang tồn tại trong các doanh nghiệp đã cổ phần hóa cần phải bị loại bỏ.

### ***Thứ ba, làm tốt công tác định giá DNNN trước cổ phần hóa***

Việc cần làm ngay là các DNNN có quỹ đất dù là thuê của Nhà nước, nhất là những mảnh đất có giá trị, cần phải đưa lợi thế địa lý của những mảnh đất này vào giá trị doanh nghiệp cổ phần hóa. Nếu không làm được như vậy thì vô hình trung Nhà nước tiếp tục làm lợi cho (một nhóm) chủ sở hữu mới doanh nghiệp này sau cổ phần hóa khi họ được thuê những mảnh đất đắc địa với giá rẻ.

Nếu không muốn đưa lợi thế địa lý của những mảnh đất thuê này vào giá trị doanh nghiệp cổ phần hóa, thì DNNN cần phải hoàn trả lại những mảnh đất đang thuê trước khi tiến hành định giá. Đồng thời, Nhà nước sẽ cho đấu giá công khai quyền thuê những mảnh đất đó để đảm bảo lợi ích tối đa cho ngân sách.

Bên cạnh đó, Bộ Tài chính cần sớm trình Chính phủ sửa đổi Nghị định số 91/2015/NĐ-CP, ngày 13/10/2015 về đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp và quản lý, sử dụng vốn, tài sản tại doanh nghiệp, trong đó sửa đổi quy định về thoái vốn theo lô và xem xét phương án đối với doanh nghiệp có giá trị từ 5.000 tỷ đồng trở lên phải được kiểm toán trước khi cổ phần hóa.

### ***Thứ tư, sớm thành lập Ủy ban Quản lý, Giám sát vốn nhà nước tại doanh nghiệp***

Ngày 13/07/2016, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã công bố Dự thảo “Nghị định về thực hiện các quyền và trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước” để lấy ý kiến rộng rãi. Trong đó, nội dung quan trọng nhất là thành lập cơ quan chuyên trách có tên gọi Ủy ban Quản lý, Giám sát vốn và tài sản nhà nước tại doanh nghiệp (sau đây gọi tắt là Ủy ban). Ủy ban này ra đời sẽ có nhiệm vụ giúp Chính phủ quản lý, giám sát có hiệu quả vốn và tài sản nhà nước tại các doanh nghiệp; tập trung nguồn vốn nhà nước đang đầu tư tại doanh nghiệp để đầu tư phát triển các ngành, lĩnh vực chiến lược, tạo động lực phát triển nhanh cho các ngành, lĩnh vực khác và nền kinh tế. Còn chức năng của Ủy ban là đầu tư và quản lý danh mục tài sản, vốn đầu tư của Nhà nước tại các doanh nghiệp trên nguyên tắc bảo toàn và tối đa hóa giá trị tài sản, vốn đầu tư nhà nước được giao quản lý. Như vậy, nếu Ủy ban nói trên được thành lập, cơ quan này sẽ trực tiếp quản lý các tập đoàn, tổng công ty nhà nước thay vì để các bộ, ngành quản lý như hiện nay.

Theo thống kê của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Ủy ban này sẽ quản lý 30 tập đoàn, tổng công ty, trong đó Tổng Công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước (SCIC) sẽ là đơn vị chủ yếu thực hiện nhiệm vụ đầu tư tài chính. Đây là một giải



pháp hay, nhưng đụng chạm đến rất nhiều nhóm lợi ích đã ăn sâu, bám rễ với sự tồn tại của DNNN kiểu cũ, kiểu bộ chủ quản và cơ quan chủ quản. Bởi vậy, theo chúng tôi cần được triển khai thực hiện sớm, bởi với kết quả như hiện tại trong hoạt động của khối DNNN, thì có thể nói mô hình quản lý hiện này – mô hình bộ, ngành chủ quản là không hợp lý và càng để lâu, thì hệ lụy càng lớn./.

### **Tài liệu tham khảo**

1. Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá IX (2001). *Nghị quyết số 05-NQ/TW, ngày 24/09/2001 về tiếp tục sắp xếp, đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước*

2. Thủ tướng Chính phủ (2012). *Quyết định số 929/QĐ-TTg, ngày 17/07/2012 phê duyệt Đề án Tái cơ cấu DNNN, trọng tâm là tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước giai đoạn 2011-2015*

3. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2016). *Dự thảo Nghị định của Chính phủ về thực hiện các quyền và trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước*

4. Kiểm toán Nhà nước (2016). *Báo cáo tổng hợp kết quả kiểm toán năm 2015 của Kiểm toán Nhà nước, trình tại Kỳ họp thứ nhất, Quốc hội khóa XIV*

5. Bộ Tài chính (2016). *Báo cáo về tình hình cổ phần hóa và thoái vốn của DNNN*

6. Kiểm toán Nhà nước (2017). *Tài liệu cuộc họp chuyên đề của Phó Thủ tướng Chính phủ Vương Đình Huệ với Kiểm toán Nhà nước về công tác cơ cấu lại khối doanh nghiệp, trọng tâm là DNNN, Hà Nội, ngày 17/1/2017*

7. Nguyễn Đình Cung (2014). *Đổi mới quản trị doanh nghiệp trong quá trình tái cơ cấu DNNN, Báo cáo Kinh tế vĩ mô 2014 của Ủy ban Kinh tế của Quốc hội, Nxb Tri thức*

8. Lan Nhi (2016). *“Lực cản” hậu cổ phần hóa*, truy cập từ <http://www.thesaigontimes.vn/155170/Luc-can-hau-co-phan-hoa.html>