

KẾT QUẢ THỰC HIỆN CƠ CẤU LẠI DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC GIAI ĐOẠN 2016 - 2020 VÀ ĐỊNH HƯỚNG GIAI ĐOẠN 2021 – 2025

ĐẶNG QUYẾT TIẾN - Cục trưởng Cục Tài chính doanh nghiệp (Bộ Tài chính)

Giai đoạn 2016 - 2020, hệ thống các cơ chế, chính sách pháp luật phục vụ quá trình cơ cấu lại doanh nghiệp nhà nước đã được sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện và có nhiều đổi mới nhằm tháo gỡ vướng mắc, khó khăn, đẩy nhanh tiến độ thực hiện, ngăn ngừa thất thoát vốn, tài sản nhà nước, tạo điều kiện thuận lợi cho việc bán cổ phần và thu hút được các nhà đầu tư có tiềm năng. Qua đó, quá trình cơ cấu lại doanh nghiệp nhà nước, cổ phần hóa, thoái vốn ở nhiều doanh nghiệp đã đạt được nhiều kết quả quan trọng. Tuy nhiên, trong giai đoạn này, cơ cấu lại doanh nghiệp nhà nước ở một số doanh nghiệp chưa đạt kết quả như kỳ vọng. Việc tổng kết, đánh giá quá trình cơ cấu lại doanh nghiệp nhà nước giai đoạn 2016 - 2020 sẽ góp phần tìm ra các giải pháp đồng bộ nhằm đẩy nhanh tiến độ thực hiện cơ cấu lại doanh nghiệp nhà nước trong thời gian tới.

Từ khóa: Cơ cấu lại doanh nghiệp nhà nước, tài sản nhà nước, cổ phần hóa, thoái vốn

STATE-OWNED ENTERPRISE RESTRUCTURE RESULTS OF 2016-2020 AND ORIENTATION FOR 2021-2025

Dang Quyet Tien – Director of Corporate Finance Department (Ministry of Finance)

In the 2016-2020 period, the system of mechanisms, policies and regulations for restructuring process of state-owned enterprises (SOEs) has been revised, supplemented, updated with various innovations to remove obstacles, difficulties, speed up implementation, prevent loss of state capital and assets, create favorable conditions for the sale of shares and attract potential investors. Thereby, the process of SOE restructure, equitization and divestment has achieved multiple important results. However, during this period, certain enterprises have not achieved the expected results in their restructure process. The review and assessment of SOE restructuring process in the period 2016-2020 will foster the solutions to accelerate the SOE restructuring process in the coming time.

Keywords: State-owned enterprise restructure, state assets, equitization, divestment

Ngày nhận bài: 1/4/2022

Ngày hoàn thiện biên tập: 15/4/2022

Ngày duyệt đăng: 21/4/2022

TÌNH HÌNH CƠ CẤU LẠI DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC GIAI ĐOẠN 2016 - 2020

I. Kết quả thực hiện giai đoạn 2016 - 2020

1. Về chính sách, pháp luật thực hiện cổ phần hóa

doanh nghiệp nhà nước (DNNN), thoái vốn nhà nước tại DN, xử lý các tồn tại, yếu kém của DNNN và DN có vốn nhà nước giai đoạn 2016 - 2020

- Giai đoạn 2016 - 2020, Chính phủ đã ban hành 30 Nghị định, 03 Quyết định, Thủ tướng Chính phủ ban hành 05 Quyết định, các Bộ đã ban hành 19 Thông tư, tập trung vào (i) Cơ chế, chính sách về cổ phần hóa, thoái vốn tại DNNN cho phù hợp với hệ thống luật mới ban hành, hoàn thiện cơ chế chính sách về quản lý tài chính DNNN, đổi mới chính sách tập trung tạo động lực cho DNNN phát triển sản xuất kinh doanh (ii) Tăng cường quản lý, giám sát chặt chẽ việc vay nợ và sử dụng vốn vay của DNNN, nhất là vay nợ nước ngoài; hạn chế tối đa cấp bảo lãnh Chính phủ cho các khoản vay mới. Đồng thời, hoàn thiện chính sách quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN phù hợp với mô hình cơ quan đại diện chủ sở hữu độc lập chuyên trách.

- Chính phủ đã ban hành Nghị định số 126/2017/NĐ-CP ngày 16/11/2017 về chuyển DNNN và công ty TNHH MTV do DNNN đầu tư 100% vốn điều lệ thành công ty cổ phần (có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2018); Nghị định số 32/2018/NĐ-CP ngày 08/3/2018 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 91/2015/NĐ-CP ngày 13/10/2015 của Chính phủ về đầu tư vốn nhà nước vào DN và quản lý, sử dụng vốn, tài sản tại DN và Nghị định số 148/2021/NĐ-CP ngày 31/12/2021 về quản lý sử dụng nguồn thu từ chuyển đổi sở hữu DN, đơn vị sự nghiệp công lập, nguồn thu từ chuyển nhượng vốn nhà nước và chênh lệch vốn chủ sở hữu lớn hơn vốn điều lệ tại DN.

Nghị định và các Thông tư hướng dẫn của Bộ Tài chính đã tạo điều kiện để nâng cao hiệu quả hoạt động của DN nói chung và chuyển đổi DN 100% vốn nhà nước thành công ty cổ phần nói riêng, ngăn chặn thất thoát vốn và tài sản nhà nước, tập trung vào công tác xác định giá trị tài sản và xử lý đất đai của DN cổ phần hóa.

- Trong quá trình triển khai, trên cơ sở phản ánh của các đơn vị về một số khó khăn, vướng mắc trong quá trình triển khai cổ phần hóa, thoái vốn, Bộ Tài chính đã trình Chính phủ ban hành Nghị định số 140/2020/NĐ-CP ngày 30/11/2020 sửa đổi, bổ sung Nghị định số 126/2017/NĐ-CP, Nghị định số 32/2018/NĐ-CP, Nghị định số 91/2015/NĐ-CP,

Nghị định số 140/2020/NĐ-CP đã sửa đổi, bổ sung một số nội dung như điều kiện cổ phần hóa gắn với phương án sắp xếp, xử lý nhà, đất đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt theo quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng tài sản công; hướng dẫn phương án sử dụng đất khi cổ phần hóa; bãi bỏ nội dung quy định về xác định giá trị thương hiệu dựa vào các yếu tố lịch sử, bề dày truyền thống (nếu có) vào giá trị DN cổ phần hóa; bổ sung quy định về xử lý chuyển tiếp đối với các trường hợp cổ phần hóa trước Nghị định số 126/2017/NĐ-CP; bổ sung quy định về kiểm kê tài sản chuyên ngành, xử lý đối chiếu nợ đối với tổ chức tín dụng và DN thuộc lĩnh vực viễn thông.

- Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 360/QĐ-TTg ngày 17/3/2022 về việc phê duyệt Đề án “Cơ cấu lại DNNN, trọng tâm là Tập đoàn kinh tế, Tổng công ty nhà nước giai đoạn 2021 – 2025”.

2. Kết quả cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước tại DN

a) Tình hình cổ phần hóa

- Kế hoạch cổ phần hóa: Theo công văn số 991/TTg-ĐMDN ngày 10/7/2017 và Quyết định số 26/2019/QĐ-TTg ngày 15/8/2019 của Thủ tướng Chính phủ thì kế hoạch cổ phần hóa giai đoạn 2017 – 2020 là 128 DN.

- Lũy kế giai đoạn 2016 - 2020, đã có 180 DN được cấp có thẩm quyền phê duyệt phương án cổ phần hóa với tổng giá trị DN là 489.690 tỷ đồng, trong đó giá trị vốn nhà nước là 233.792 tỷ đồng. Tuy nhiên trong 180 DN đã cổ phần hóa chỉ có 39/128 DN cổ phần hóa thuộc danh mục cổ phần hóa theo công văn số 991/TTg-ĐMDN và Quyết định số 26/2019/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ (đạt 30% kế hoạch). Trong đó:

Tổng giá trị dự kiến bán cho các đối tượng (Nhà đầu tư chiến lược, cán bộ công nhân viên, tổ chức công đoàn, bán đấu giá công khai) là 98.748 tỷ

đồng (tương đương 48% giá trị phần vốn nhà nước tại DN). Tổng giá trị thực tế bán được là 22.748 tỷ đồng (đạt 23% kế hoạch dự kiến bán, tương đương 11% giá trị phần vốn nhà nước tại DN). Tổng giá trị thu về Quỹ Hỗ trợ sắp xếp và phát triển DN từ công tác cổ phần hóa là 36.518 tỷ đồng (đạt 1,6 lần so với giá bán).

- Năm 2021 ghi nhận 04 DN cổ phần hóa với tổng giá trị DN là 333 tỷ đồng, trong đó giá trị thực tế phần vốn nhà nước là 196 tỷ đồng, gồm: 03 DN thuộc Tổng công ty Lương thực Miền Bắc và Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam cổ phần hóa trong năm 2020 và 01 DN cổ phần hóa trong năm 2021 là Công ty TNHH MTV đầu tư phát triển chè Nghệ An (không thuộc danh mục DN cổ phần hóa được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt).

b. Tình hình triển khai thoái vốn

- Lũy kế tổng số thoái vốn từ năm 2016 – 2020: thoái 27.312 tỷ đồng, thu về 177.397 tỷ đồng. Trong đó:

+ Thoái vốn nhà nước tại 106 đơn vị thuộc Quyết định số 1232/QĐ-TTg và Quyết định số 908/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ với giá trị 6.493 tỷ đồng, thu về 13.583 tỷ đồng (đạt 30% về số lượng và 11% về giá trị so với kế hoạch được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt).

+ Thoái vốn nhà nước tại các DN ngoài danh mục theo Quyết định số 1232/QĐ-TTg: Đã thoái 3.785 tỷ đồng vốn nhà nước, thu về 110.392 tỷ đồng (bao gồm khoản thoái 3.436 tỷ đồng, thu về 109.965 tỷ đồng tại Sabeco).

+ Các Tập đoàn, Tổng công ty nhà nước thực hiện thoái 17.032 tỷ đồng, thu về 53.420 tỷ đồng.

- Trong năm 2021 đã thoái vốn tại 18 DN với giá trị 1.665 tỷ đồng, thu về 4.402 tỷ đồng, trong đó (i) thoái vốn nhà nước tại 04 DN với giá trị 52,8 tỷ đồng, thu về 85,1 tỷ đồng; (ii) các Tập đoàn, Tổng công ty thoái vốn tại 14 DN với giá trị 1.612 tỷ đồng, thu về 4.317 tỷ đồng.

3. Kết quả quản lý thu, chi Quỹ Hỗ trợ sắp xếp và phát triển DN

- Việc tổ chức quản lý Quỹ:

Từ ngày 01/01/2018, thực hiện theo quy định tại Nghị định số 126/2017/NĐ-CP ngày 16/11/2017 của Chính phủ, Quỹ được chuyển giao từ SCIC về Bộ Tài chính theo dõi, quản lý theo quy định (có bộ máy quản lý Quỹ và thực hiện chế độ kế toán Quỹ). Trong năm 2019, Kiểm toán nhà nước đã thực hiện kiểm toán việc quản lý và sử dụng Quỹ Hỗ trợ sắp xếp và phát triển DN giai đoạn 2011-2017. Bộ Tài chính đã thực hiện nghiêm túc, đầy đủ các ý kiến kết luận, kiến nghị của KTNN, đồng thời tích cực, chủ động trong công tác đôn đốc, thu hồi nợ Quỹ và

tại công văn số 393/KTNN-CNVII ngày 01/12/2020 của KTNN đã kết luận Bộ Tài chính cơ bản đã thực hiện các ý kiến, kiến nghị của KTNN.

- Về hiện nhiệm vụ nộp NSNN từ Quỹ theo các Nghị quyết của Quốc hội giai đoạn 2016-2020:

Theo các Nghị quyết của Quốc hội: số 25/2016/QH14 ngày 09/11/2016 về kế hoạch tài chính 5 năm quốc gia giai đoạn 2016-2020; số 26/2016/QH14 ngày 10/11/2016 về kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2016-2020 thì trong giai đoạn 2016-2020, nguồn thu từ cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước phải nộp về ngân sách nhà nước là 250.000 tỷ đồng.

Tổng số tiền đã nộp NSNN (thông qua Quỹ) là 234.387 tỷ đồng (đạt 93,6% kế hoạch), cụ thể: năm 2016 là 30.000 tỷ đồng; năm 2017 là 60.000 tỷ đồng; năm 2018 là 65.000 tỷ đồng; năm 2019 là 50.000 tỷ đồng và năm 2020 là chuyển 29.387 tỷ đồng từ Quỹ vào NSNN.

Như vậy, trong các năm từ 2016 đến 2019 thì nguồn thu đảm bảo theo kế hoạch thu NSNN hàng năm theo yêu cầu của Quốc hội. Năm 2020 số phải nộp NSNN theo yêu cầu của Quốc hội là 45.000 tỷ đồng, số đã nộp là 16.700 tỷ đồng (không bao gồm khoản 12.687 tỷ đồng chi cho PVN).

- Năm 2021, nguồn thu từ cổ phần hóa, thoái vốn nộp về Quỹ là 1.404 tỷ đồng; Nguồn thu từ cổ phần hóa, thoái vốn năm 2021 không đáp ứng yêu cầu thu 40.000 tỷ đồng từ bán vốn nhà nước năm 2021 theo Quyết định số 1950/QĐ-TTg ngày 28/11/2020 của Thủ tướng Chính phủ về việc giao dự toán ngân sách nhà nước năm 2021 (Bộ Tài chính đã có Quyết định số 2547/QĐ-BTC ngày 30/12/2021 chuyển 1.000 tỷ đồng từ Quỹ vào NSNN, đạt 2,5% kế hoạch).

II. Đánh giá chung về kết quả, hạn chế, vướng mắc, nguyên nhân của hạn chế, vướng mắc

1. Đánh giá chung về kết quả

a. Về cơ chế chính sách

Hệ thống các cơ chế chính sách pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại DN và cổ phần hóa DNNN đã được ban hành đầy đủ và tiếp tục được rà soát, sửa đổi, bổ sung hoàn thiện theo hướng đảm bảo chặt chẽ hơn, công khai minh bạch, tối đa hóa lợi ích của Nhà nước, tháo gỡ khó khăn vướng mắc nhằm đẩy nhanh tiến độ cổ phần hóa, thoái vốn và hạn chế thất thoát vốn, tài sản nhà nước trong quá trình cổ phần hóa, thoái vốn, cơ cấu lại DNNN và DN có vốn nhà nước, trong đó:

- Cơ chế, chính sách phục vụ công tác phần hóa đã quy định đảm bảo tính đúng, tính đủ giá trị DN khi cổ phần hóa, tách quá trình xử lý liên quan đến đất đai ra khỏi quá trình cổ phần hóa (các DN khi

thực hiện cổ phần hóa phải được cấp có thẩm quyền phê duyệt phương án sử dụng đất trước khi công bố giá trị DN) qua đó hạn chế thất thoát vốn, tài sản nhà nước trong quá trình cổ phần hóa, tạo điều kiện thuận lợi cho việc bán cổ phần và thu hút được các nhà đầu tư có tiềm năng, đồng thời quan tâm, bảo đảm quyền lợi chính đáng của người lao động...

- Cơ chế, chính sách tài chính về đầu tư vốn nhà nước vào DN và quản lý, sử dụng vốn, tài sản tại DN được hoàn thiện, bổ sung theo hướng tạo điều kiện để quá trình chuyển nhượng vốn nhà nước/vốn của DNNN đầu tư tại DN khác đảm bảo công khai, minh bạch, hiệu quả theo nguyên tắc thị trường, bảo toàn vốn nhà nước/DNNN đầu tư ở mức cao nhất, hạn chế tối đa tổn thất đầu tư trong chuyển nhượng vốn của Nhà nước/DNNN.

- Chế độ, chính sách đối với người lao động dôi dư khi thực hiện sắp xếp lại DN được cải thiện phù hợp đã giúp cho việc giải quyết chế độ được thuận tiện, nhanh chóng, từ đó nhận được sự đồng thuận của cả người sử dụng lao động và người lao động trong quá trình sắp xếp, cổ phần hóa DNNN; giúp người lao động ổn định cuộc sống sau khi thôi việc, người lao động được tạo điều kiện nâng cao tay nghề, chuyển đổi nghề để tìm được việc làm mới phù hợp, qua đó đã tạo điều kiện thuận lợi cho các DN sắp xếp lại tổ chức sản xuất, tổ chức lại lao động, nâng cao hiệu quả hoạt động sản xuất kinh doanh, tăng khả năng cạnh tranh, góp phần thúc đẩy tiến trình sắp xếp, đổi mới, phát triển DN.

- Triển khai Luật quản lý, sử dụng tài sản công, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 167/2017/NĐ-CP ngày 31/12/2017 áp dụng cho tất cả các cơ quan, tổ chức, đơn vị, DNNN. Quá trình thực hiện cho thấy các quy định tại Nghị định số 167/2017/NĐ-CP cơ bản là phù hợp, giải quyết được nhiều vấn đề, thực tiễn đặt ra để bảo đảm quản lý chặt chẽ, sử dụng, khai thác có hiệu quả nhà, đất do các cơ quan, tổ chức, đơn vị, DN quản lý, sử dụng. Đối với các nội dung của pháp luật chưa rõ, Bộ Tài chính đã nghiên cứu trình Chính phủ ban hành Nghị định số 67/2021/NĐ-CP ngày 15/7/2021 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 167/2017/NĐ-CP. Đồng thời, để xử lý ngay các vấn đề trong thẩm quyền, Bộ Tài chính đã có nhiều văn bản hướng dẫn xử lý các vấn đề liên quan đến sắp xếp lại, xử lý nhà, đất của các tập đoàn, tổng công ty theo đề nghị của các Bộ, Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại DN; trình Thủ tướng Chính phủ ban hành Chỉ thị số 31/CT-TTg ngày 02/11/2016, Chỉ thị số 32/CT-TTg ngày 10/12/2019 yêu cầu các Bộ, ngành, địa phương, tập đoàn, Tổng công ty đẩy nhanh tiến độ phê duyệt



phương án sắp xếp lại nhà, xử lý nhà, đất, đặc biệt là nhà, đất của các DN thuộc đối tượng cổ phần hóa.

b. Về tổ chức thực hiện

- Về việc xây dựng kế hoạch cổ phần hóa, thoái vốn: Các cơ quan, đơn vị liên quan đã căn cứ chức năng, nhiệm vụ được phân công để triển khai rà soát, xây dựng và trình cấp có thẩm quyền ban hành lộ trình cổ phần hóa, thoái vốn theo đúng nhiệm vụ đề ra. Danh sách các DN cổ phần hóa, thoái vốn trong giai đoạn 2016 – 2020 do Thủ tướng Chính phủ công bố (trên cơ sở báo cáo của Bộ Kế hoạch và Đầu tư sau khi rà soát, thống nhất với các Bộ, ngành, địa phương) là một bước tiến lớn để công khai, minh bạch trong công tác sắp xếp, đổi mới DNNN, đồng thời làm căn cứ để xem xét, xử lý trách nhiệm người đứng đầu trong việc triển khai đề án cơ cấu lại DNNN.

- Với việc thực hiện phương án cơ cấu lại DNNN, trọng tâm là các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước và kế hoạch cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước tại DN trong giai đoạn 2016 – 2020 theo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ, số lượng DNNN đã giảm mạnh so với giai đoạn 2011-2015. Mặc dù số lượng DNNN chỉ còn chiếm khoảng 0,08% tổng số DN đang hoạt động tính đến thời điểm 31/12/2020 trong cả nước, nhưng các DNNN vẫn đang nắm giữ nhiều nguồn lực quan trọng của nền kinh tế, chiếm 7% tổng tài sản và 10% vốn chủ sở hữu của toàn bộ DN trên thị trường, chiếm khoảng 25,78% tổng vốn sản xuất, kinh doanh và 23,4% giá trị tài sản cố định và đầu tư tài chính dài hạn của các DN đang hoạt động có kết quả sản xuất, kinh doanh.

- Các công ty cổ phần có vốn góp của nhà nước là các DN hoạt động hiệu quả nhất so với các DN khác, điều này đã khẳng định sự đúng đắn và chính xác trong công tác cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước tại DN.

- Công tác quản lý thu, chi Quỹ được thực hiện đảm bảo theo quy định, Bộ Tài chính (cơ quan quản lý Quỹ) đã thực hiện nghiêm túc, đầy đủ các ý kiến kết luận, kiến nghị của Kiểm toán Nhà nước (KTNN), đồng thời tích cực, chủ động trong công tác đôn đốc, thu hồi nợ Quỹ (Bộ Tài chính đã có nhiều công văn đôn đốc các cơ quan đại diện chủ sở hữu, SCIC và các đơn vị có liên quan thực hiện nghiêm túc kết luận, kiến nghị của KTNN và nộp các khoản tiền theo kiến nghị về Quỹ).

2. Hạn chế, vướng mắc

a) Về công tác triển khai thực hiện cổ phần hóa, thoái vốn

- Kết quả cổ phần hóa, thoái vốn, cơ cấu lại DNNN không đạt được kế hoạch đề ra. Việc rà

soát, sửa đổi, bổ sung danh mục và kế hoạch cổ phần hóa, thoái vốn chậm, chưa đảm bảo tính kịp thời còn hình thức, thiếu khả thi, chưa sát với thực tế; Số lượng DN cổ phần hóa đã vượt kế hoạch đề ra tuy nhiên số lượng DN cổ phần hóa ngoài kế hoạch nhiều hơn số lượng DN cổ phần hóa theo kế hoạch Thủ tướng Chính phủ đã ban hành; Một số đơn vị đăng ký danh sách thực hiện cổ phần hóa, thoái vốn nhiều nhưng không triển khai đúng theo kế hoạch. Số thu từ cổ phần hóa DNNN, thoái vốn nhà nước tại DN không đảm bảo kế hoạch thu NSNN năm 2020.

b) Về xử lý các dự án thua lỗ, kém hiệu quả

- Những vướng mắc cơ bản chưa được giải quyết, tập trung ở 03 nhóm vấn đề: (i) Xử lý dứt điểm tranh chấp, vướng mắc để quyết toán hợp đồng EPC, quyết toán toàn bộ dự án; (ii) Khó khăn về tài chính, cơ cấu lại nợ; (iii) Xây dựng phương án thoái vốn.

c) Về chỉ đạo điều hành của người đứng đầu các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, các địa phương, Tập đoàn, Tổng công ty nhà nước

- Nhiều cơ quan đại diện chủ sở hữu (Bộ, ngành, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương) chưa quan tâm, quyết liệt trong việc đôn đốc, chỉ đạo các DNNN rà soát, xây dựng đề án cơ cấu lại DN theo đúng chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ.

- Việc triển khai đề án cơ cấu lại các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt còn vướng mắc, chậm, đặc biệt là nội dung thoái vốn, cổ phần hóa.

d) Về thực hiện quyền, trách nhiệm của chủ sở hữu nhà nước

- Cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước còn trực tiếp quyết định nhiều vấn đề thuộc lĩnh vực quản trị kinh doanh của DN 100% vốn nhà nước.

- Trách nhiệm thực thi quyền chủ sở hữu nhà nước chưa thật sự rõ ràng; cơ quan đại diện chủ sở hữu thiếu nguồn lực để hoạt động chuyên trách, chuyên nghiệp và hiệu quả thể hiện qua việc chưa thực hiện triệt để việc tách bạch chức năng chủ sở hữu với chức năng quản lý nhà nước.

3. Nguyên nhân

a) Nguyên nhân khách quan

- Tình hình phức tạp, căng thẳng trong các quan hệ kinh tế, chính trị trên thế giới và khu vực ảnh hưởng đến thị trường tài chính, chứng khoán trong nước và khu vực.

- Các DN thực hiện cổ phần hóa, thoái vốn, cơ cấu lại giai đoạn này hầu hết là các DN lớn, có tình hình tài chính phức tạp, sở hữu nhiều đất đai;

hoặc là các DN hoạt động trong lĩnh vực công ích, gắn liền với các hoạt động của địa phương, đóng góp vai trò quan trọng trong việc đảm bảo thực hiện các chiến lược, mục tiêu về an sinh xã hội của địa phương.

- Diễn biến khó lường của dịch bệnh Covid-19 làm cho sản xuất, kinh doanh và các hoạt động khác của xã hội bị đình trệ khiến cho việc triển khai công tác cổ phần hóa, thoái vốn của các DN gặp khó khăn.

b) Nguyên nhân chủ quan

- Về quan điểm, nhận thức: Tư duy, nhận thức về vai trò, vị trí của DNNN chưa thống nhất dẫn tới lúng túng trong hoàn thiện thể chế và tổ chức thực hiện. Một số vấn đề chưa rõ, còn ý kiến khác nhau nhưng chậm được tổng kết thực tiễn, kết luận để có thể cụ thể hóa trong các văn bản quy phạm pháp luật, ví dụ vấn đề vị trí của DNNN trong thực hiện vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước, vấn đề trao quyền tự chủ của DNNN, vấn đề sử dụng DNNN làm công cụ điều tiết kinh tế... Vai trò, nhận thức, trách nhiệm của người đứng đầu DN, đơn vị còn chưa cao, chưa quyết liệt trong việc đổi mới hoạt động của DN, công khai minh bạch, đúng quy định pháp luật, đảm bảo nguyên tắc thị trường, chống lợi ích nhóm trong cổ phần hóa và thoái vốn nhà nước.

- Về nội tại DNNN: Do nhiều yếu tố cấu thành nên bản thân DNNN chậm đổi mới, chưa theo kịp và thích ứng với yêu cầu và bối cảnh phát triển kinh tế thị trường; Công tác lập kế hoạch cổ phần hóa, thoái vốn còn hình thức, thiếu khả thi và chưa sát với thực tế; Đa số các tập đoàn, tổng công ty, DNNN chưa chủ động triển khai các chính sách pháp luật về đất đai, đến khi phải thực hiện cổ phần hóa mới bắt đầu thực hiện sắp xếp lại, xử lý nhà, đất, từ đó ảnh hưởng đến tiến độ cổ phần hóa;

Còn tư tưởng không muốn thoái vốn khỏi những ngành, lĩnh vực phát triển mạnh, có tỷ suất sinh lời cao làm cho tiến độ thoái vốn chậm lại. DNNN vẫn còn hiện diện trong nhiều ngành, lĩnh vực mà Nhà nước không cần duy trì sở hữu vốn.

- Về tổ chức thực hiện: Sự phối hợp giữa các cơ quan đại diện chủ sở hữu với các Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố, Bộ, ngành liên quan trong việc thực hiện lập, phê duyệt phương án sắp xếp lại, xử lý nhà, đất còn chưa tốt, tiến độ phê duyệt còn rất chậm, đặc biệt là các thành phố lớn như thành phố Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh.

Các DN còn lúng túng trong việc xây dựng chiến lược, kế hoạch đầu tư phát triển 05 năm theo quy định tại Luật số 69/2014/QH13, đặc biệt là chiến lược phát triển kinh doanh theo hướng bền vững để tận dụng những cơ hội phát triển của thời kỳ mới. Cấp

có thẩm quyền cũng chậm xem xét, phê duyệt chiến lược, kế hoạch này khi DN đề trình gây khó khăn cho quá trình tổ chức thực hiện của DN.

ĐỊNH HƯỚNG GIAI ĐOẠN 2021 - 2025

Thực hiện Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 03/6/2017 của Hội nghị lần thứ 5 Ban chấp hành Trung ương khóa XII về tiếp tục cơ cấu lại, đổi mới và nâng cao hiệu quả DNNN; Nhằm thúc đẩy quá trình CPH, thoái vốn giai đoạn tới, Bộ Tài chính đề xuất các nhiệm vụ, giải pháp như sau:

Thứ nhất: 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 các Nghị quyết của Đảng, Quốc hội, Chính phủ và chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ; thống nhất trong nhận thức, tạo sự nhất trí cao trong toàn hệ thống chính trị để có hành động quyết liệt, cụ thể trong thực hiện. Trong đó:

+ Nâng cao hiệu quả hoạt động và năng lực cạnh tranh của DNNN trên nền tảng công nghệ hiện đại, năng lực đổi mới sáng tạo, quản trị theo chuẩn mực quốc tế, làm tốt vai trò dẫn dắt phát triển các DN thuộc thành phần kinh tế khác nhằm huy động, phân bổ, sử dụng hiệu quả các nguồn lực xã hội nhằm huy động nguồn lực của DNNN trong phát triển kinh tế xã hội; quản lý chặt chẽ, bảo toàn và phát triển vốn, tài sản nhà nước tại DN.

+ Sắp xếp lại khối DNNN, chủ yếu tập trung trong những lĩnh vực then chốt, thiết yếu, địa bàn quan trọng về quốc phòng, an ninh; lĩnh vực mà DN thuộc các thành phần kinh tế khác không đầu tư.

+ Cơ cấu lại có trọng tâm, trọng điểm, tập trung vào các DN yếu kém, thua lỗ; xử lý cơ bản dự án, công trình chậm tiến độ, đầu tư kém hiệu quả, thua lỗ kéo dài của các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước, DNNN. Cổ phần hóa DNNN và thoái vốn nhà nước tại DN bảo đảm thực chất, hiệu quả, khả thi, công khai, minh bạch, đúng pháp luật, không làm mất thương hiệu, bản sắc DN; đánh giá, xác định đầy đủ các nguồn lực vốn, đất đai, thương hiệu.

+ Củng cố, phát triển một số tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước có quy mô lớn, có thương hiệu tốt, hoạt động sản xuất kinh doanh hiệu quả, có khả năng cạnh tranh khu vực và quốc tế.

Thứ hai: Tập trung hoàn thiện thể chế, chính sách theo hướng đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, trao quyền chủ động hơn cho DN gắn với giám sát, kiểm tra, thanh tra, kiểm soát quyền lực, cải cách thủ tục hành chính, bảo đảm công khai, minh bạch trong cơ cấu lại DNNN, cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước tại DN; rà soát, nghiên cứu quy định việc không tính



giá trị đất vào giá trị DN khi thực hiện cổ phần hóa, thoái vốn. Theo đó:

+ Kịp thời rà soát, sửa đổi các quy định tại Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại DN, Luật Đấu thầu, Luật Đất đai... và các văn bản pháp luật khác có liên quan để khắc phục vướng mắc, khó khăn phát sinh trong cơ cấu lại DNNN, đầu tư, quản lý vốn nhà nước tại DN để đáp ứng tốt hơn các yêu cầu thực tiễn.

+ Đổi mới cơ chế tiền lương, tiền thưởng, thù lao của người lao động, người quản lý, điều hành DNNN hợp lý, có tính cạnh tranh cao gắn với năng suất lao động và hiệu quả sản xuất kinh doanh. Nâng cao chất lượng công tác quản trị DN, điều chỉnh phương thức quản trị DN tiếp cận “mô hình quản trị tốt” theo thông lệ quốc tế. Hình thành đội ngũ quản lý DNNN chuyên nghiệp, có trình độ cao; lành mạnh hóa tài chính, nâng cao trình độ công nghệ, năng lực đổi mới sáng tạo, quản trị hiện đại theo chuẩn mực quốc tế.

+ Đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, cá thể hóa trách nhiệm, trao quyền chủ động hơn cho DN, đề cao trách nhiệm của người đứng đầu trong cơ cấu lại và triển khai các hoạt động sản xuất kinh doanh; tăng cường giám sát, kiểm tra, thanh tra hoạt động của DNNN, kiểm soát quyền lực, kịp thời phát hiện, xử lý nghiêm các hành vi vi phạm.

+ Tiếp tục thực hiện rà soát để hoàn thiện chính sách, pháp luật về sắp xếp lại, xử lý nhà, đất và chính sách về cổ phần hóa DN đảm bảo tháo gỡ khó khăn, vướng mắc và đẩy nhanh tiến độ cổ phần hóa DN;

+ Tiếp tục hoàn thiện Luật Đất đai và các luật liên quan đến quản lý, sử dụng đất đai; DN sau cổ phần hóa phải thực hiện đúng phương án sử dụng đất đã được phê duyệt trong phương án cổ phần hóa DN; Bổ sung quy định về xử lý đất đai đối với các DN quản lý nhiều đất đai ở những vị trí có lợi thế thương mại cao theo hướng yêu cầu DNNN thực hiện hình thức thuê đất, trả tiền hàng năm, DN sau cổ phần hóa (công ty cổ phần) cam kết sử dụng đất đúng mục đích sản xuất kinh doanh, thuê trả tiền hàng năm; trường hợp thay đổi mục đích sử dụng đất theo quy hoạch của UBND địa phương thì thực hiện trả lại đất cho địa phương để đấu giá quyền sử dụng đất theo quy định của Luật Đất đai; DN cổ phần hóa có trách nhiệm xây dựng phương án sử dụng đất trình cơ quan có thẩm quyền xem xét, quyết định; Bổ sung những chế định đấu giá quyền sử dụng đất và quyền thuê đất vào Luật Đấu thầu, đảm bảo tính công khai, minh bạch và thông tin đầy đủ về đất (diện tích, vị trí, giá thuê, phương thức trả tiền...);

Thứ ba: Đổi mới cách thức thực hiện gắn với trách nhiệm của người đứng đầu và việc tăng tính chủ động cho DNNN và cơ quan đại diện chủ sở hữu, theo đó:

+ Cơ quan đại diện chủ sở hữu:

(i) Chỉ đạo các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước, DNNN rà soát, đánh giá kết quả thực hiện cơ cấu lại DN; xây dựng, trình cấp có thẩm quyền phê duyệt Đề án cơ cấu lại DN đối với các nội dung, lĩnh vực chưa thực hiện hoặc thực hiện chưa thành công.

(ii) Người đứng đầu Cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước, Chủ tịch Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty, Chủ tịch Hội đồng quản trị tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước, DNNN chịu trách nhiệm phê duyệt, tổ chức và giám sát việc triển khai thực hiện có hiệu quả Đề án cơ cấu lại DN.

+ DNNN, trọng tâm là các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước:

(i) Đổi mới và nâng cao năng lực quản trị, năng lực cạnh tranh, đổi mới phát triển khoa học công nghệ, chú trọng công tác bồi dưỡng, đào tạo nguồn nhân lực, xây dựng hệ thống chỉ số để theo dõi, đánh giá hiệu quả sản xuất kinh doanh. Thực hiện chế độ báo cáo, thông tin công khai, minh bạch và tuân thủ quy định của pháp luật.

(ii) Tận dụng các cơ hội của các Hiệp định Thương mại tự do đã ký kết để chủ động hội nhập, kết nối với chuỗi giá trị của khu vực và toàn cầu.

(iii) Rà soát các nội dung chưa thực hiện hoặc thực hiện chưa thành công trong giai đoạn 2016-2020, bổ sung các nội dung phù hợp với mục tiêu, chiến lược phát triển trong giai đoạn 2021-2025 để xây dựng, trình cấp có thẩm quyền phê duyệt và triển khai thực hiện Đề án cơ cấu lại của từng DN giai đoạn 2021-2025; chủ động xây dựng, phê duyệt và triển khai Đề án cơ cấu lại DN các đơn vị thành viên.

Thứ tư: Tiếp tục đổi mới phương thức giám sát, kiểm tra hoạt động của DNNN, tăng cường sự lãnh đạo của Đảng trong DN; kịp thời phát hiện, xử lý nghiêm các vi phạm theo quy định của pháp luật, không để thất thoát, lãng phí vốn, tài sản nhà nước.

Thứ năm: Về trọng tâm hoàn thiện thể chế cho giai đoạn 2021 - 2025 là xây dựng Luật sửa đổi, bổ sung Luật số 69/2014/QH13. Theo đó:

+ Mục tiêu: hoàn thiện, xây dựng khung khổ pháp lý về quản lý, đầu tư vốn nhà nước vào sản xuất kinh doanh tại DN; giải quyết hài hòa mối quan hệ giữa nhà nước, cơ quan đại diện chủ sở hữu và DN theo nguyên tắc thị trường, hiệu quả sử dụng vốn đầu tư của nhà nước, tạo động lực, sức ép để thúc đẩy DNNN chủ động sắp xếp để giữ vai

trò chủ đạo dẫn dắt các DN trong nước phát triển; khu vực DNNN thực sự là lực lượng vật chất quan trọng của kinh tế nhà nước, thúc đẩy phát triển kinh tế xã hội.

+ Các định hướng chính sách:

(i) Về đầu tư vốn Nhà nước vào DN:

Quy định rõ vốn nhà nước sau khi đã đầu tư vào DN để thực hiện nghĩa vụ góp vốn chủ sở hữu Nhà nước được xác định là tài sản/vốn của pháp nhân DN theo quy định của Bộ Luật dân sự bảo đảm nguyên tắc bình đẳng, tự chủ trong hoạt động của pháp nhân là DN. Nhà nước thực hiện quản lý DN theo pháp nhân DN mà mình đầu tư vốn, không quản lý DN theo từng tài sản mà chủ sở hữu góp vốn điều lệ (đã chuyển quyền sở hữu cho DN). Nhà nước xác định là một nhà đầu tư vốn, không can thiệp hành chính trực tiếp vào hoạt động và quản trị sản xuất kinh doanh của DN mà thông qua cơ quan đại diện chủ sở hữu, người đại diện chủ sở hữu trực tiếp tại DN, người đại diện vốn để thực hiện các quyền của nhà đầu tư vốn (góp vốn) vào DN. Cơ quan đại diện chủ sở hữu và người đại diện thực hiện đầy đủ các quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu theo quy định của Luật DN đối với DN có vốn Nhà nước đầu tư. Thống nhất khái niệm vốn nhà nước, vốn của DN, vốn đầu tư của chủ sở hữu (nhà nước) tại DN.

(ii) Về cơ cấu lại vốn Nhà nước tại DN:

Rà soát quy định cụ thể các nguyên tắc về cơ cấu lại vốn nhà nước tại DN (Luật hóa các quy định tại Nghị định đã được ổn định trong thời gian qua về cổ phần hóa DN, về chuyển nhượng vốn nhà nước đầu tư tại DN, về giải thể, phá sản DN) và bổ sung thêm các quy định chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước phát sinh trong thực tiễn (bao gồm các trường hợp chuyển giao không bồi hoàn).

(iii) Về quản lý vốn nhà nước đầu tư tại DN:

Đổi mới phương thức quản lý vốn nhà nước đầu tư tại DN tiên tiến, phù hợp với thông lệ quốc tế; áp dụng các chuẩn mực kế toán quốc tế, tăng cường đầu tư, đổi mới công nghệ, nghiên cứu phát triển tiếp cận trình độ khoa học kỹ thuật tiên tiến khu vực, quốc tế. Nâng cao chất lượng sản phẩm dịch vụ, hiệu quả hoạt động sản xuất kinh doanh, năng lực cạnh tranh của DNNN để làm tốt vai trò dẫn dắt mở đường cho các DN thuộc thành phần kinh tế khác phát triển; trở thành lực lượng nòng cốt trong phát triển kinh tế - xã hội, thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa, xây dựng nền kinh tế độc lập, tự chủ trong bối cảnh toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế.

Quy định cụ thể nội dung quản lý vốn nhà nước đầu tư tại DN do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều

lệ; DN do Nhà nước nắm trên 50% vốn điều lệ, tổng số cổ phần có quyền biểu quyết; DN do DNNN sở hữu 100% vốn điều lệ.

(iv) Về quyền, trách nhiệm của đại diện chủ sở hữu:

Tách bạch rõ nội dung chức năng quản lý, đầu tư vốn của đại diện chủ sở hữu nhà nước với chức năng quản trị, điều hành của DNNN cần phải quy định rõ quyền, trách nhiệm của đại diện chủ sở hữu nhà nước theo chức năng và theo phân cấp Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; Chức năng, nhiệm vụ, tính tự chủ của Hội đồng thành viên DNNN đảm bảo sự đồng bộ của pháp luật có liên quan.

Phân công phân cấp thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước của các cơ quan, tổ chức; Quyền, trách nhiệm của các cơ quan liên quan trong thực hiện quyền của chủ sở hữu. Quy định về trách nhiệm giải trình của DNNN, cơ quan đại diện chủ sở hữu trước hoạt động giám sát của cơ quan thuộc Hội đồng nhân dân, Quốc hội. Công khai thông tin hoạt động của DN.

(v) Về việc rà soát điều chỉnh để đảm bảo tính thống nhất đồng bộ của Luật này với các Luật khác.

Ngoài các nhóm chính sách nêu trên, trong quá trình xây dựng cần thực hiện rà soát điều chỉnh để đảm bảo tính thống nhất đồng bộ của Luật này với các văn luật khác theo hướng trường hợp hoạt động của DN là các giao dịch dân sự liên quan đến quy định về vốn và tài sản của DN không có quy định trong Luật này thì áp dụng quy định của Bộ Luật dân sự. Trường hợp có sự khác nhau giữa quy định của Luật này với các luật có liên quan đối với nội dung quản lý nhà nước về đầu tư vốn, quản lý, sử dụng vốn tại DN hoặc quy định về thực hiện quyền, trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với DN có vốn nhà nước đầu tư thì áp dụng Luật này. 

Tài liệu tham khảo:

1. Quốc hội, Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp (Luật số 69/2014/QH13);
2. Chính phủ, Nghị định số 126/2017/NĐ-CP ngày 16/11/2017 về chuyển DNNN và công ty TNHH MTV do DNNN đầu tư 100% vốn điều lệ thành công ty cổ phần; Nghị định số 32/2018/NĐ-CP ngày 08/3/2018 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 91/2015/NĐ-CP ngày 13/10/2015 của Chính phủ về đầu tư vốn nhà nước vào DN và quản lý, sử dụng vốn, tài sản tại DN. . .
3. Thủ tướng Chính phủ, Quyết định số 26/2019/QĐ-TTg ngày 15/8/2019 của Thủ tướng Chính phủ về phê duyệt danh mục DN thực hiện cổ phần hóa đến hết năm 2020;
4. Thủ tướng Chính phủ, Quyết định số 360/QĐ-TTg ngày 17/3/2022 về việc phê duyệt Đề án “Cơ cấu lại DNNN, trọng tâm là Tập đoàn kinh tế, Tổng công ty nhà nước giai đoạn 2021 – 2025.