

# THOÁI VỐN NHÀ NƯỚC TẠI DOANH NGHIỆP - THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP

TS. Nguyễn Thị Thanh\*

Với sự chỉ đạo quyết liệt của Chính phủ, nhiều văn bản quy phạm pháp luật, cơ chế, chính sách phục vụ thoái vốn nhà nước tại doanh nghiệp nhà nước (DNNN) giai đoạn 2016 - 2020 đã được ban hành và có hiệu lực thi hành. Bên cạnh những kết quả đạt được về thoái vốn tại các DNNN ở Việt Nam còn có những bất cập về cơ chế chính sách và trong công tác triển khai thoái vốn nhà nước tại DN. Bài viết nhằm chỉ ra thực trạng và một số nguyên nhân ảnh hưởng đến thoái vốn DN, từ đó đề cập đến một số giải pháp nhằm khắc phục những hạn chế trong công tác thoái vốn nhà nước tại DN nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của các DNNN.

• Từ khóa: thoái vốn; DNNN.

*With the drastic directions of the Government and the Prime Minister for reengineering the corporations, from 2016 to 2020 many legal documents, policies on the State capital divestment in State-owned enterprises were issued and taken effect. Besides those achievements, there are still some issues about the policies and conducting the State capital divestment in those enterprises. This essay points out the current situations and some reasons affecting the State capital divestment in State-owned enterprises to enhance the efficiency of the corporations.*

• Keywords: capital divestment, corporation, state-owned enterprises.

Ngày nhận bài: 4/10/2019

Ngày chuyển phân biên: 6/10/2019

Ngày nhận phân biên: 19/10/2019

Ngày chấp nhận đăng: 23/10/2019

Thoái vốn tại các DNNN ở Việt Nam hiện nay đã và đang được Đảng và Nhà nước ta quan tâm, đây là một chủ trương đúng đắn, cần thiết nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động tại các DNNN, giảm gánh nặng cho ngân sách nhà nước. Với sự chỉ đạo quyết liệt của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ về tái cơ cấu DN thì nhiều văn bản quy phạm pháp luật, cơ chế, chính sách phục vụ cổ phần hóa, thoái vốn, cơ cấu lại DNNN giai đoạn 2016 - 2020 đã được ban hành và có hiệu

lực thi hành, cụ thể như: Nghị định 126/2017/NĐ-CP, Quyết định 1232/QĐ-TTg, Nghị định số 32/2018/NĐ-CP, các Nghị định về điều lệ và tổ chức hoạt động của các tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước... Các quy định mới này đã tháo gỡ khó khăn, vướng mắc, bảo đảm việc thoái vốn được chặt chẽ, công khai minh bạch hơn, tối đa hóa lợi ích của Nhà nước... Công tác thoái vốn nhà nước tại các DNNN trong 6 tháng đầu năm 2019 đã đạt được những kết quả sau:

**Thứ nhất**, về số lượng DN thoái vốn:

Theo Quyết định số 1232/QĐ-TTg ngày 17/8/2017 của Thủ tướng Chính phủ thì giai đoạn 2017 - 2020 thực hiện thoái khoảng 60.000 tỷ đồng vốn nhà nước tại các DN, trong đó: Năm 2017 thực hiện thoái vốn tại 135 DN; năm 2018 thực hiện thoái vốn tại 181 DN; năm 2019 thực hiện thoái vốn tại 62 DN; năm 2020 thực hiện thoái vốn tại 28 DN. Đồng thời, theo kế hoạch cơ cấu lại DN được phê duyệt, các tập đoàn, tổng công ty, DNNN phải thực hiện thoái vốn tại các ngành, lĩnh vực không thuộc ngành, nghề kinh doanh chính.

**Thứ hai**, về số vốn thoái tại các DNNN: Từ năm 2016 đến tháng 6 năm 2019: Tổng số thoái 24.157 tỷ đồng, thu về 169.787 tỷ đồng, trong đó:

- Lũy kế từ năm 2017 đến tháng 6/2019: Thoái vốn nhà nước tại 87 đơn vị thuộc Quyết định số 1232/QĐ-TTg ngày 17/8/2017 của Thủ

\* Học viện Tài chính

tướng Chính phủ với giá trị 4.549 tỷ đồng, thu về 8.765 tỷ đồng. Như vậy, việc triển khai thoái vốn nhà nước theo Quyết định số 1232/QĐ-TTg còn chậm, chỉ có 87 đơn vị thực hiện thoái vốn theo kế hoạch với tổng giá trị thoái khoảng 4.549 tỷ đồng (7,5% kế hoạch), không đạt kế hoạch đề ra.

- Tình hình thoái vốn nhà nước tại các DN ngoài Quyết định số 1232/QĐ-TTg: Từ năm 2017 đến tháng 6/2019: 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).

- Tình hình thoái vốn của các tập đoàn, tổng công ty, DNNN theo Đề án cơ cấu lại: Từ năm 2016 đến tháng 6/2019, các tập đoàn, tổng công ty nhà nước thực hiện thoái 15.821 tỷ đồng, thu về 50.630 tỷ đồng, trong đó:

+ Thoái vốn tại các lĩnh vực nhạy cảm được 4.617 tỷ đồng, thu về 5.888 tỷ đồng;

+ Thoái vốn tại các lĩnh vực khác được 4.917 tỷ đồng, thu về 8.807 tỷ đồng;

+ SCIC thực hiện thoái vốn với giá trị 6.286 tỷ đồng, thu về 35.933 tỷ đồng.

**Tình hình thoái vốn nhà nước tại DNNN ở Việt Nam trong những tháng đầu năm 2019 được thể hiện qua các khía cạnh sau:**

**\* Về những kết quả đạt được**

**Thứ nhất,** về cơ chế chính sách

Để phục vụ việc tiếp tục cơ cấu lại, đổi mới và nâng cao hiệu quả DN nhà nước giai đoạn 2016-2020, đến nay cơ bản hệ thống chính sách đã được ban hành đầy đủ, tạo khung pháp lý cho các DN, tổ chức triển khai, thực hiện, cụ thể: Ngày 08/3/2018, Chính phủ ban hành Nghị định số 32/2018/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 91/2015/NĐ-CP ngày 13/10/2015 về đầu tư vốn nhà nước vào DN và quản lý, sử dụng vốn, tài sản tại DN, Bộ Tài chính đã ban hành Thông tư số 59/2018/TT-BTC ngày 16/7/2018 sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 219/2015/TT-BTC ngày 31/12/2015 của Bộ Tài chính về đầu tư vốn nhà nước vào DN và quản lý, sử dụng vốn, tài sản tại DN và 02 Quy chế mẫu hướng dẫn Nghị định số 32/2018/NĐ-CP.

Nghị định và Thông tư đã bổ sung các nội dung mới: về nguyên tắc chuyển nhượng vốn nhà nước/vốn của DNNN đầu tư tại DN khác; quy định về xác định giá khởi điểm khi thực hiện chuyển nhượng vốn nhà nước/vốn của DNNN đầu tư tại DN khác; quy định về thẩm quyền quyết định chuyển nhượng vốn nhà nước/vốn của DNNN đầu tư tại công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên; quy định về phương thức chuyển nhượng vốn nhà nước/vốn của DNNN đầu tư tại DN khác; quy định về xác định giá bán cổ phần mà nhà đầu tư phải thanh toán khi cơ quan đại diện chủ sở hữu/DNNN thực hiện giao dịch ngoài sàn để chuyển nhượng vốn tại công ty cổ phần đã niêm yết hoặc đăng ký giao dịch trên thị trường chứng khoán; quy định về ghi nhận vốn đầu tư ra ngoài của DNNN theo Hợp đồng Hợp tác kinh doanh (BCC) và chuyển nhượng vốn đầu tư tham gia Hợp đồng BCC; quy định về trách nhiệm của người đại diện trong việc thu cổ tức, lợi nhuận được chia vào Ngân sách nhà nước.

**Thứ hai,** về thực trạng công tác thực hiện thoái vốn nhà nước tại DN

Về cơ bản, các DN đã tích cực triển khai thoái vốn theo phương án đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt, trong đó: cụ thể đã thu gọn các ngành nghề không phù hợp để tập trung vào những ngành, lĩnh vực kinh doanh chính. Đồng thời đã chủ động phân tích và đánh giá hiện trạng, xây dựng kế hoạch, thiết lập các giải pháp tối ưu để cơ cấu tài chính; xây dựng phương án huy động và sử dụng có hiệu quả các nguồn vốn trong chiến lược tổng thể dài hạn cũng như trong từng giai đoạn cụ thể của DN...

Hiệu quả hoạt động sản xuất kinh doanh của DN thực hiện theo phương án cơ cấu lại được nâng cao, nhiều DN (đặc biệt là các DN thuộc Bộ Quốc phòng như Tập đoàn Viễn thông quân đội - Viettel, Tổng công ty Tân cảng Sài Gòn...) đã tạo ra được các sản phẩm có giá trị cao, xây dựng được thương hiệu có uy tín, ảnh hưởng lớn trong khu vực và quốc tế về nhiều lĩnh vực như dịch vụ viễn thông, dịch vụ vận tải, cảng biển, bay dịch vụ...

**\* Về những hạn chế trong công tác thoái vốn nhà nước tại DN**

*Về cơ chế chính sách*

Việc sử dụng các công cụ quản lý nhà nước đối với các DNNN bằng các văn bản dưới luật dẫn đến hiệu lực thực thi chưa cao, làm giảm hiệu quả của quản lý nhà nước đối với DNNN nói chung và gây khó khăn cho hoạt động kiểm soát, giám sát của Nhà nước và trong công tác thoái vốn nhà nước đối với các DN.

Bên cạnh đó một số Bộ, ngành, địa phương, tập đoàn kinh tế, tổng công ty, DNNN còn gặp vướng mắc khi triển khai thực hiện một số nội dung về sắp xếp, phê duyệt phương án sử dụng đất, xác định giá trị DN, phần vốn nhà nước để thoái vốn theo quy định tại các Nghị định số 126/2017/NĐ-CP ngày 16/11/2017, Nghị định số 167/2017/NĐ-CP ngày 31/12/2017 và Nghị định số 32/2018/NĐ-CP ngày 08/3/2018.

*Tồn tại trong công tác triển khai thực hiện thoái vốn nhà nước tại DN*

+ Hiện nay, có những khoản đầu tư tại một số DN phải thực hiện công tác đấu giá nhiều lần nhưng không bán được do không có nhà đầu tư quan tâm. Việc thực hiện thoái vốn nhiều lần làm tăng chi phí thoái vốn, có thể bằng khoản vốn phải thoái (đối với những danh mục phải thoái có giá trị nhỏ). Việc thoái vốn nhiều lần cũng làm ảnh hưởng đến hoạt động sản xuất kinh doanh; ảnh hưởng đến tâm lý của người lao động.

+ Phần lớn các đơn vị tư vấn đều đặt địa điểm tại các thành phố lớn, vì vậy khi triển khai thoái vốn tại các địa phương, một số nơi khó tìm được đơn vị tư vấn để thực hiện.

+ Một số DN có phần lúng túng trong quá trình thoái vốn tại các đơn vị có dự án thua lỗ. Đơn cử trường hợp Nhà máy Bột giấy Phương Nam (Tổng công ty Giấy Việt Nam) đã đấu giá 3-4 lần, nhưng không có nhà đầu tư mua. Tổng công ty Thép Việt Nam nếu muốn thoái vốn ở Nhà máy Gang thép Thái Nguyên cũng không dễ làm, bởi tại DN này vẫn còn tranh chấp pháp lý giữa đơn vị thi công và chủ đầu tư, phải xác định rõ sai phạm.

**\* Nguyên nhân của hạn chế**

Công tác thoái vốn nhà nước tại các DN có nhiều tồn tại do ảnh hưởng của 2 nhóm nguyên nhân khách quan và chủ quan:

**Thứ nhất**, các nguyên nhân khách quan

- Do quy mô thị trường chứng khoán trong nước còn chưa đủ lớn, khó có thể hấp thụ hết toàn bộ số vốn mà DNNN thoái trong một khoảng thời gian nhất định, phát triển chưa bền vững nên giá cổ phiếu trên thị trường tăng giảm bất thường, dẫn đến khó khăn cho việc thoái vốn.

- Các DN thực hiện thoái vốn trong 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.

**Thứ hai**, các nguyên nhân chủ quan

- Nhiều Bộ, ngành, địa phương chưa nắm bắt được đúng tinh thần chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ tại Quyết định số 707/QĐ-TTg về việc thực hiện xây dựng, phê duyệt hoặc trình cấp có thẩm quyền phê duyệt phương án thoái vốn nhà nước đối với các DNNN trực thuộc từ đó gây khó khăn, chậm trễ trong công tác triển khai thoái vốn nhà nước tại DNNN.

- Trong quá trình tổ chức thực hiện của một số Bộ, ngành, địa phương, tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước còn chưa thực sự nghiêm túc triển khai kế hoạch thoái vốn tại DNNN theo chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ. 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 thoái vốn nhà nước.

- Một số đơn vị thuộc diện thoái vốn đang bị cơ quan bảo vệ pháp luật thực hiện thanh tra, kiểm tra, điều tra vì vi phạm các quy định về quản lý sử dụng vốn nhà nước theo quy định hiện hành. Thoái vốn ở các DN Nhà nước còn vướng những thủ tục trong quá trình thẩm định,

định giá khiến cho đối tác mua không thể quyết định.

**\* Những giải pháp khắc phục hạn chế trong công tác thoái vốn nhà nước**

Trong bối cảnh hiện nay, muốn đẩy nhanh tiến độ thoái vốn nhà nước, cần sử dụng đồng bộ các giải pháp sau:

**Thứ nhất**, giải pháp về cơ chế chính sách: Cần phải rà soát các luật sửa đổi, bổ sung liên quan đến DNNN trong công tác thoái vốn như: Luật DN (Bộ Kế hoạch và Đầu tư); Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại DN (Bộ Tài chính);... Đồng thời tiếp tục hoàn thiện thể chế, khung khổ pháp lý về tổ chức quản lý và hoạt động của DNNN và DN có vốn nhà nước về thoái vốn nhà nước tại DN; Bộ Tài chính cần rà soát các văn bản pháp luật liên quan đến thoái vốn, đặc biệt là Nghị định số 126/2017/NĐ-CP, Nghị định số 167/2017/NĐ-CP, Nghị định số 32/2018/NĐ-CP, Quyết định số 22/2015/QĐ-TTg và các Thông tư hướng dẫn, rà soát, báo cáo Thủ tướng Chính phủ xem xét về cơ chế xử lý đối với các khoản vốn phải thoái nhỏ, đã tổ chức thoái vốn nhiều lần nhưng không thành công, đồng thời các Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội và các cơ quan liên quan trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ khẩn trương ban hành các văn bản hướng dẫn các Nghị định của Chính phủ trong việc nâng cao hiệu quả hoạt động sản xuất kinh doanh và đẩy nhanh tiến độ thoái vốn nhà nước (như Nghị định số 167/2017/NĐ-CP ngày 31/12/2017, Nghị định số 126/2017/NĐ-CP, Nghị định số 32/2018/NĐ-CP...).

**Thứ hai**, giải pháp về quá trình triển khai thực hiện thoái vốn nhà nước

- Tăng cường trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu, lãnh đạo địa phương, DN trong việc thực hiện phương án thoái vốn nhà nước tại các DNNN. Tăng cường giám sát quá trình tái cơ cấu. Thủ trưởng, người đứng đầu các Bộ, ngành, địa phương, Ủy ban Quản lý vốn Nhà nước tại DN phải chịu trách nhiệm đôn đốc, triển khai thoái vốn theo đúng quyết định của Thủ tướng Chính phủ.

- Các tập đoàn, tổng công ty, DNNN tiếp tục rà soát, sửa đổi, bổ sung hoặc xây dựng các định mức kinh tế kỹ thuật đối với các hoạt động của DN làm cơ sở để quản lý, kiểm tra, giám sát DN.

- Triển khai thoái vốn nhà nước tại DN và các DN thành viên theo phương án cơ cấu lại được cấp có thẩm quyền phê duyệt. Rà soát, điều chỉnh các nội dung chưa đem lại hiệu quả cao khi triển khai công tác thoái vốn tại DN.

- Tiếp tục đổi mới quản trị DN trên tất cả các mặt phù hợp với chuẩn mực quốc tế nhằm nâng cao tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong sản xuất, kinh doanh, chú trọng nâng cao hiệu quả sử dụng vốn, sức cạnh tranh và phát triển bền vững. Hoàn thiện cơ chế kiểm soát, kiểm toán nội bộ. Cần vận hành lại, cơ cấu lại các dự án thua lỗ, yếu kém trước khi thoái vốn, cổ phần hóa. Những trường hợp đặc biệt thua lỗ kéo dài, “chết lâm sàng từ lâu” phải thoái ra để cắt lỗ.

- Các DN thuộc diện phải thoái vốn cần khẩn trương rà soát toàn bộ quỹ đất đang quản lý, sử dụng để lập phương án sử dụng đất theo quy định của pháp luật.

Ngoài ra, cần đẩy mạnh việc niêm yết trên thị trường chứng khoán và tăng cường thanh tra, kiểm tra, giám sát công khai minh bạch các trường hợp làm chậm, cố tình không làm.

**Tài liệu tham khảo:**

*Chinhphu.vn*

*Bộ Kế hoạch và Đầu tư: Báo cáo tình hình thoái vốn DNNN 6 tháng đầu năm 2018.*

*Bộ Tài chính, Báo cáo tổng kết tình hình thực hiện đề án tái cơ cấu lại DN nhà nước giai đoạn 2017 - 2018.*

*Quyết định 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.*

*Quyết định 1232/QĐ-TTg ngày 17 tháng 8 năm 2017 về phê duyệt Danh mục DN có vốn nhà nước thực hiện thoái vốn giai đoạn 2017 - 2020.*

*Quyết định số 51/2014/QĐ-TTg ngày 15/9/2014 quy định một số nội dung về thoái vốn, bán cổ phần và đăng ký giao dịch, niêm yết trên thị trường chứng khoán của DNNN.*

*Thông tư số 219/2015/TT-BTC ngày 31 tháng 12 năm 2015 của Bộ trưởng Bộ Tài chính về đầu tư vốn nhà nước vào DN và quản lý, sử dụng vốn, tài sản tại DN.*