



BÀN VỀ HIỆU QUẢ QUẢN LÝ VÀ SỬ DỤNG VỐN NHÀ NƯỚC ĐẦU TƯ VÀO SẢN XUẤT, KINH DOANH TẠI DOANH NGHIỆP

TRẦN KIM CHUNG, NGUYỄN VĂN TÙNG

Vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp có vai trò quan trọng để hình thành và duy trì doanh nghiệp hoạt động ở những lĩnh vực then chốt, thiết yếu, những địa bàn quan trọng; những lĩnh vực mà các thành phần kinh tế khác không đầu tư, ứng dụng công nghệ cao, nhằm tạo động lực phát triển nhanh cho các ngành, lĩnh vực khác và nền kinh tế. Thời gian qua, việc quản lý, sử dụng nguồn vốn này đã mang lại nhiều kết quả tích cực, tuy nhiên vẫn còn nhiều vấn đề đặt ra cần tiếp tục có những giải pháp, đổi mới, cải cách.

Từ khóa: Vốn nhà nước, đầu tư, doanh nghiệp nhà nước, cổ phần hóa

DISCUSSIONS ON THE EFFICIENCY OF MANAGING AND USING STATE CAPITAL INVESTED IN PRODUCTION IN ENTERPRISES

Tran Kim Chung, Nguyen Van Tung

State capital invested in enterprise's manufacturing and business activities has an important role to form and maintain enterprises in key and essential areas, important location, and national defense and security; areas where other economic sectors do not invest, apply high technology, make large investments, creating fast development motivation for other industries, fields and the economy. In recent years, the management and use of this capital has brought many positive results, but there are still many issues posed (such as the efficiency of production and business and the contribution of state-owned enterprises and enterprises with invested State capital is still low, not commensurate with the State investment resources; restructuring and ownership conversion of state capital in enterprises has not reached the target...) need to continue to have innovative solutions, to revolutionize.

Keywords: State capital, investment, state-owned enterprises, equitization

Ngày nhận bài: 16/6/2020

Ngày hoàn thiện biên tập: 24/6/2020

Ngày duyệt đăng: 7/7/2020

Thực trạng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp

Luật số 69/2014/QH13 về quản lý, sử dụng vốn Nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp (DN) được Quốc hội thông qua ngày

26/11/2014, có hiệu lực thi hành từ ngày 01/07/2015 chỉ rõ, vốn nhà nước tại DN bao gồm vốn từ ngân sách nhà nước (NSNN), vốn tiếp nhận có nguồn gốc từ NSNN; vốn từ quỹ đầu tư phát triển tại DN, quỹ hỗ trợ sắp xếp DN; vốn tín dụng do Chính phủ bảo lãnh, vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước và vốn khác được Nhà nước đầu tư tại DN. Hình thức đầu tư vốn nhà nước vào DN bao gồm: (i) Đầu tư vốn nhà nước để thành lập DN do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ; (ii) Đầu tư bổ sung vốn điều lệ cho DN do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ đang hoạt động; (iii) Đầu tư bổ sung vốn nhà nước để tiếp tục duy trì tỷ lệ cổ phần, vốn góp của Nhà nước tại công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên; (iv) Đầu tư vốn nhà nước để mua lại một phần hoặc toàn bộ DN.

Theo Báo cáo số 499/BC-CP ngày 16/10/2019 của Chính phủ, tính đến ngày 31/12/2018, có 855 DN có vốn nhà nước (trong đó gồm: (i) DN do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ (DNNN); (ii) DN có cổ phần, vốn góp của Nhà nước). Tổng vốn nhà nước đang đầu tư tại 855 DN là 1.533.001 tỷ đồng, tăng 6% so với thực hiện năm 2017. Tổng tài sản của các DN có vốn nhà nước đạt 3.715.187 tỷ đồng, tăng 2% so với thực hiện năm 2017. Trong tổng thể nền kinh tế, DNNN, DN có vốn đầu tư nhà nước là bộ phận cấu thành của kinh tế nhà nước - đóng góp bình quân 28-29% GDP trong giai đoạn 2011-2020, ước tính chiếm 10% tổng số vốn đầu tư toàn xã hội.

Về cơ cấu đầu tư nhà nước theo ngành, lĩnh vực: khoảng 70% đầu tư trực tiếp cho lĩnh vực kinh tế, trong đó tập trung vào các công trình kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội trọng điểm để tạo động lực



BẢNG 1: VỐN NHÀ NƯỚC ĐẦU TƯ VÀO SẢN XUẤT KINH DOANH TẠI DOANH NGHIỆP			
	DNNN	DN có cổ phần, vốn góp của Nhà nước	Tổng số
Số DN	505	350	855
Số vốn (tỷ đồng)	1.368.867	164.134	1.533.001

Nguồn: Báo cáo số 499/BC-CP ngày 16/10/2019 của Chính phủ.

cho phát triển và thu hút các nguồn lực ngoài nhà nước. Các ngành kinh tế được đầu tư lớn là nông, lâm nghiệp (chiếm 7,4% vốn đầu tư nhà nước năm 2017), công nghiệp chế biến tạo (7,6%), điện, khí (15,1%), xây dựng (6%), vận tải, kho bãi (18,5%)...; khoảng 30% vốn đầu tư nhà nước hằng năm dành cho quản lý nhà nước, an ninh quốc phòng, hoạt động của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, đảm bảo xã hội bắt buộc, thông tin và truyền thông, cung cấp các dịch vụ thiết yếu...

Hoạt động sản xuất kinh doanh (SXKD) của đa số DNNN được duy trì, ổn định. Tổng hợp số liệu báo cáo của Chính phủ trình Quốc hội từ năm 2011 đến năm 2019 cho thấy, số lượng DNNN đã giảm khoảng 2 lần, nhưng tổng giá trị tài sản tăng 1,3 lần, tổng giá trị vốn chủ sở hữu nhà nước tăng 1,8 lần, tổng lợi nhuận tăng 1,1 lần, nộp NSNN tăng 1,1 lần.

Trong các năm 2016-2018, DNNN có hiệu suất sinh lời bình quân cao hơn mức trung bình của khu vực DN Việt Nam nhưng vẫn thấp hơn giai đoạn 2011-2015. Trong giai đoạn 2010-2017, thu nhập bình quân của lao động khu vực DN tăng 110,5%/năm, trong đó, DNNN tăng 108,9%/năm, DN ngoài nhà nước tăng 111,6%/năm, DN FDI tăng 111,4%/năm. DNNN và DN có vốn nhà nước hiện có vai trò lớn trong đảm bảo an ninh năng lượng quốc gia.

DNNN đang giữ vai trò chi phối ngành viễn thông, thông tin, liên lạc. Về sản xuất công nghiệp, kinh tế nhà nước sản xuất 97% lượng than sạch, trực tiếp khai thác hoặc là đối tác liên doanh sản xuất 100% dầu thô khai thác trên lãnh thổ, sản xuất trên 86% lượng điện phát vào mạng lưới, tuy vậy, tỷ trọng sản xuất một số các mặt hàng công nghiệp quan trọng khác đã giảm mạnh như xi măng chỉ còn nắm giữ 40% sản lượng, chưa đến 15% sản lượng thép...

Kết quả cơ cấu lại DNNN

cho thấy: (i) Về cổ phần hóa DNNN: Lũy kế giai đoạn 2016–tháng 9/2019, đã có 168 DN được cấp có thẩm quyền phê duyệt phương án cổ phần hóa với tổng giá trị DN là 443.056 tỷ đồng, trong đó giá trị vốn nhà nước là 206.694 tỷ đồng. Tổng vốn điều lệ theo phương án được cấp có thẩm quyền phê duyệt là 211.302 tỷ đồng, trong đó Nhà nước nắm giữ 112.660 tỷ đồng (53%); bán cho nhà đầu tư chiến lược 62.206 tỷ đồng (29%); đấu giá công khai 34.641 tỷ đồng (16%), số còn lại bán cho người lao động là 1.743 tỷ đồng (1%) và tổ chức công đoàn 47 tỷ đồng (0,02%)". (ii) Về thoái vốn nhà nước: Lũy kế trong giai đoạn từ 2016 đến tháng 9/2019, cả nước đã thoái được 24.510 tỷ đồng, thu về 170.629 tỷ đồng. (iii) Thu từ cổ phần hóa, thoái vốn: Lũy kế từ năm 2016 đến tháng 9/2019, cổ phần hóa, thoái vốn tại DNNN đã chuyển về NSNN là 185.000 tỷ đồng (đạt 74% kế hoạch), số còn phải chuyển từ Quỹ về NSNN là 65.000 tỷ đồng theo Nghị quyết số 26/2016/QH14 ngày 10/11/2016 của Quốc hội.

Một số hạn chế, tồn tại

Việc đầu tư vốn nhà nước vào SXKD tại các DN còn nhiều bất cập:

Một là, hiệu quả SXKD và đóng góp của các DNNN, DN có vốn nhà nước còn thấp, chưa tương xứng với nguồn lực Nhà nước đầu tư. Một số dự án của DNNN còn thua lỗ, thất thoát vốn lớn (12 dự án của ngành Công Thương); chưa nắm bắt được thời cơ và thu hút nguồn lực của thị trường do tác động của yếu tố thương mại để thu hút đầu tư và mở rộng SXKD; DN chưa chủ động và đa dạng hóa được thị trường, chủ yếu sử dụng thị trường truyền thống, do đó, không gia tăng được sản phẩm, giá trị gia tăng, doanh thu, lợi nhuận, việc làm.

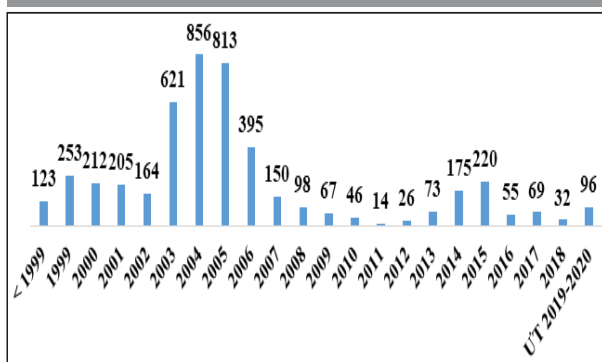
Hai là, hạn chế về cơ cấu lại và chuyển đổi sở hữu vốn nhà nước tại DN: (i) Cổ phần hóa, thoái

BẢNG 2: MỘT SỐ CHỈ TIÊU VỀ DOANH NGHIỆP 100% VỐN NHÀ NƯỚC (nghìn tỷ đồng)								
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Số lượng (DN)	-	846	796	781	652	583	526	505
Tài sản	2235,4	2569,4	2869,1	3105,4	3043,6	3053,5	3015,4	2937,8
Vốn chủ sở hữu	754,4	1019,5	1145,5	1233,7	1376,2	1398,1	1371,5	1368,8
Doanh thu	1635,6	1709,1	1709,1	1709,7	1588,3	1515,8	1605	1559
Lợi nhuận	146,9	166,9	181,5	187,6	161,4	139,6	167,5	165,7
Nộp ngân sách	206,1	221,6	276,0	278,2	246,0	251,8	219,4	267,9
Lỗ lũy kế	48,9	17,0	21,0	24,4	6,1	12,5	12,0	9,0
ROA (%)	6,6	6,5	6,3	6,0	5,3	4,6	5,6	5,6
ROE (%)	19,5	16,4	15,8	15,2	11,7	10,0	12,2	12,1

Nguồn: Báo cáo Chính phủ trình Quốc hội hằng năm



HÌNH 1: SỐ LƯỢNG DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC CỔ PHẦN HÓA TẠI VIỆT NAM



Nguồn: Tổng hợp của tác giả

vốn nhà nước chưa đạt được mục tiêu huy động vốn của các nhà đầu tư trong nước và nước ngoài để nâng cao hiệu quả và sức cạnh tranh của nền kinh tế; (ii) Chính sách và quy định về cổ phần hóa, thoái vốn vẫn còn vướng mắc trong tổ chức thực hiện; (iii) Chất lượng cổ phần hóa chưa đạt yêu cầu: Nhiều DN cổ phần hóa không hút được đầu tư tư nhân, không có cổ đông chiến lược, chưa đạt mục tiêu tái cơ cấu sở hữu để nâng cao chất lượng quản trị, tăng sức mạnh tài chính, tiếp cận thị trường và công nghệ mới; (iv) Công tác triển khai kế hoạch cổ phần hóa, thoái vốn còn hạn chế: Còn nhiều trường hợp chậm trễ trong việc đăng ký lưu ký và giao dịch, niêm yết trên thị trường chứng khoán, ảnh hưởng đến niềm tin của nhà đầu tư khi đưa ra quyết định đầu tư qua đấu giá do e ngại cổ phiếu sau đấu giá khó giao dịch.

Ba là, hạn chế về cơ cấu lại SXKD tại các DN có vốn đầu tư nhà nước: (i) Về chất lượng tăng trưởng và hiệu quả đầu tư của DNNN: DNNN có tốc độ tăng trưởng đầu ra (tăng trưởng doanh thu và lợi nhuận) thấp hơn tốc độ tăng trưởng nguồn lực đầu vào (tăng trưởng nguồn vốn kinh doanh). (ii) Lợi nhuận và hiệu quả kinh doanh của khu vực DNNN phụ thuộc vào một vài DN lớn. Hơn nữa, những DN đã tạo ra phần lớn lợi nhuận và giá trị gia tăng cho khu vực DNNN cơ bản là hoạt động trong các ngành, lĩnh vực có mức độ cạnh tranh thấp, tập trung vào ngành khai thác tài nguyên và tận dụng điều kiện tự nhiên (khai khoáng) hoặc những ngành, lĩnh vực do DNNN thống lĩnh, chi phối thị trường (như viễn thông, năng lượng). Một số DNNN đã tích cực tham gia hội nhập nhưng năng lực cạnh tranh, thị phần khu vực và thế giới của DNNN Việt Nam nhìn chung còn nhỏ (DN xếp thứ 500 trong danh sách 500 DN lớn nhất thế giới của Fortune đạt doanh thu 23,5 tỷ USD, cao hơn 2

lần so với 3 tập đoàn kinh tế nhà nước lớn nhất Việt Nam là EVN (11,9 tỷ USD), PVN (11,8 tỷ) và Viettel (10,8 tỷ USD).

Bốn là, việc quản lý vốn đầu tư nhà nước vào SXKD tại DN còn nhiều tồn tại. Việc tách bạch giữa sở hữu nhà nước và quản lý nhà nước chưa đầy đủ. Chính sách phát triển ngành còn đan xen với chính sách chủ sở hữu của nhà nước. Đầu tư nhà nước cho phát triển kinh tế xã hội và phục vụ các thành phần kinh tế còn đan xen với đầu tư vốn chủ sở hữu nhà nước cho DNNN và đầu tư của DNNN. Hệ quả là khó xây dựng khung khổ quản trị rõ ràng cho DNNN, DN có vốn nhà nước như khu vực DN tư nhân, đồng thời tiềm ẩn nguy cơ phát sinh đối xử bất bình đẳng và hạn chế cạnh tranh. Bên cạnh đó, DNNN đã áp dụng pháp luật kinh doanh và cạnh tranh như DN khác nhưng việc thực thi chưa nghiêm và những ưu đãi trên thực tế cho DNNN đang là rào cản để DNNN đáp ứng chuẩn mực quản trị hiện đại.

Năm là, hệ thống quy định pháp luật chưa quy định đầy đủ về việc giám sát cơ quan chủ sở hữu. Hiệu quả quản lý của cơ quan đại diện chủ sở hữu và trách nhiệm nâng cao giá trị vốn nhà nước là những vấn đề chưa được thường xuyên xem xét, đánh giá và công bố công khai. Do thiếu cơ chế giám sát, đánh giá thường xuyên đối với cơ quan đại diện chủ sở hữu nên không tạo được áp lực cho các cơ quan đại diện chủ sở hữu (Bộ, UBND cấp tỉnh...) phải quản lý vốn nhà nước tốt hơn, hiệu quả hơn. Cùng với đó, trách nhiệm giám sát DNNN còn phân tán. Không cơ quan nào có đủ thẩm quyền và khả năng theo dõi, đánh giá DN một cách đầy đủ, hiệu quả và toàn diện.

Sáu là, năng lực và nguồn lực của cơ quan đại diện chủ sở hữu còn hạn chế nên các vi phạm pháp luật, rủi ro, yếu kém, thua lỗ trong DNNN chưa được phát hiện kịp thời và xử lý nghiêm. Một số DN vi phạm các quy định của Nhà nước về quản lý vốn đầu tư, làm thất thoát tài sản của Nhà nước nhưng chậm được phát hiện và chủ động ngăn chặn.

Giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý và sử dụng vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp

Yêu cầu nâng cao hiệu quả sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào SXKD tại DN là yêu cầu cấp bách tại Việt Nam hiện nay nhằm tạo động lực phát triển nhanh cho các ngành, lĩnh vực khác và nền kinh tế. Giai đoạn tới đây cần lưu ý một số giải pháp gồm:

Một là, cơ cấu lại nguồn lực của kinh tế nhà nước



đầu tư vào lĩnh vực kinh doanh theo nguyên tắc: Đảm bảo quy mô đầu tư nhà nước vào kinh doanh hợp lý hơn với yêu cầu phát triển kinh tế thị trường đầy đủ, hiện đại, hội nhập theo hướng giảm dần, tiến tới rút khỏi các ngành, lĩnh vực kinh doanh cạnh tranh mà các thành phần kinh tế khác có thể thực hiện tốt hơn, hiệu quả hơn, góp phần thực hiện chủ trương phát triển kinh tế tư nhân trở thành một động lực quan trọng của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa; tập trung vào các ngành, lĩnh vực thúc đẩy chuyển đổi mô hình tăng trưởng từ chủ yếu phát triển theo chiều rộng sang phát triển hợp lý giữa chiều rộng và chiều sâu, nâng cao chất lượng, hiệu quả, tính bền vững của nền kinh tế

Hai là, điều chỉnh cơ cấu đầu tư vốn nhà nước theo hướng tiếp tục tăng tỷ trọng đầu tư cho kết cấu hạ tầng phục vụ sự phát triển của mọi thành phần kinh tế và phát triển kinh tế xã hội, giảm tỷ trọng đầu tư trực tiếp của Nhà nước cho các DNNN trong lĩnh vực kinh doanh cạnh tranh: (i) Tập trung các nguồn vốn đầu tư nhà nước để xây dựng và hoàn thiện hệ thống kết cấu hạ tầng giao thông, năng lượng, nông nghiệp, đô thị, thông tin và truyền thông, giáo dục và đào tạo, khoa học và công nghệ, y tế, văn hóa, thể thao, du lịch, cải thiện chất lượng môi trường, và nâng cao năng lực quốc phòng, an ninh và đối ngoại. (ii) Sửa đổi quy định về phạm vi đầu tư vốn nhà nước vào SXKD tại DN theo hướng chưa xem xét đầu tư vốn nhà nước thành lập mới DNNN trong giai đoạn 2021-2030; chỉ xem xét đầu tư bổ sung vốn nhà nước cho các DNNN hiện có nhiệm vụ thường xuyên và chủ yếu cung cấp các sản phẩm, dịch vụ chủ yếu, quan trọng, liên quan đến an ninh quốc phòng, khoa học công nghệ...

Ba là, tiếp tục đẩy mạnh cơ cấu lại vốn đầu tư nhà nước vào SXKD thông qua việc cổ phần hóa, thoái vốn: (i) Về cổ phần hóa; (ii) Về thoái vốn nhà nước; (iii) Cơ quan đại diện chủ sở hữu chỉ đạo người đại diện phần vốn nhà nước đôn đốc các DN đã cổ phần hóa; (iv) Nâng cao trách nhiệm người đứng đầu trong cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước.

Bốn là, tách bạch, phân định rõ chức năng chủ sở hữu tài sản, vốn của Nhà nước với chức năng quản lý nhà nước đối với mọi loại hình DN, chức năng quản trị kinh doanh của DNNN. Chủ sở hữu nhà nước thực hiện trách nhiệm đối với DNNN, cổ phần, vốn góp của Nhà nước theo cách thức chuyên nghiệp, chuyên trách, có hiệu lực và hiệu quả; đóng vai trò là nhà đầu tư, chủ sở hữu, bình đẳng về quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm với các nhà đầu tư khác trong DN.

Năm là, tiếp tục thực hiện các giải pháp tách bạch giữa hoạt động kinh doanh và yêu cầu thực hiện nhiệm vụ chính trị, xã hội của DNNN. Nhà nước phải thu lợi nhuận với mức ít nhất bằng giá thị trường của vốn; Cho phép DN tự chủ trong cơ cấu lại vốn và tài sản trong khuôn khổ mục tiêu và các chỉ tiêu đã định. Người đại diện chủ sở hữu, người quản lý DN phải trực tiếp chịu trách nhiệm giải trình đối với kết quả hoạt động kinh doanh của DN.

Sáu là, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN; Rà soát, tiếp tục mở rộng đối tượng chuyển giao DN và vốn nhà nước tại DN về Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại DN và SCIC, tiến tới mô hình các Bộ, cơ quan ngang Bộ không thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại DN. Quy định rõ cơ quan đại diện chủ sở hữu chịu trách nhiệm toàn diện về việc giám sát DNNN, về quản lý vốn nhà nước tại DN, bảo đảm hiệu quả, bảo toàn và gia tăng giá trị vốn nhà nước đầu tư vào DN.

Tóm lại, đầu tư vốn của Nhà nước vào DN SXKD đóng một vai trò quan trọng trong phát triển kinh tế, đặc biệt, trong các ngành thiết yếu, Nhà nước cần nắm giữ. Việc đầu tư cũng như tái cơ cấu đầu tư công, đi liền với điều chỉnh, đổi mới luồng vốn đầu tư này cũng đã có những kết quả tích cực. Tuy nhiên, còn nhiều bất cập của đầu tư vốn nhà nước vào SXKD cũng như việc tái cơ cấu vốn đầu tư công, DNNN còn cần phải tiếp tục theo tín hiệu của thị trường và mục tiêu hiệu quả tổng thể của nền kinh tế.

Tài liệu tham khảo:

1. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2020), *Sách trắng doanh nghiệp Việt Nam 2019*, NXB Thống kê, Hà Nội;
2. Chính phủ (2018), Báo cáo số 499/BC-CP ngày 16/10/2019 của Chính phủ về hoạt động đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp trong phạm vi toàn quốc và việc quản lý, sử dụng Quỹ Hỗ trợ sắp xếp và phát triển doanh nghiệp năm 2018;
3. Chu Quốc Tế (2020), *Đánh giá hiệu quả sử dụng vốn nhà nước tại các doanh nghiệp*, Đại học Đông Đô, Hà Nội, <http://www.hdiu.edu.vn/home/tin-tuc/Nghien-cuu-Danh-gia-hieu-qua-su-dung-von-nha-nuoc-tai-cac-doanh-nghiep-998>;
4. Khổng Văn Thắng (2014), *Thực trạng sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài tại Việt Nam giai đoạn 2000-2013*, Tạp chí Phát triển và Hội nhập số 19 (29) - Tháng 11-12/2014.

Thông tin tác giả:

PGS., TS, Trần Kim Chung

Phó Viện trưởng, Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương

ThS. Nguyễn Văn Tùng, Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương

Email: trankimchung@mpi.gov.vn