

Quản lý vốn trong doanh nghiệp nhà nước:

Thực trạng và giải pháp

NGUYỄN MẠNH HÙNG*

Quản lý vốn tốt là chìa khóa để nâng cao hiệu quả sử dụng vốn tại doanh nghiệp nói chung, doanh nghiệp nhà nước (DNNN) nói riêng. Bài viết phân tích thực trạng quản lý vốn tại các DNNN ở Việt Nam, từ đó đưa ra giải pháp góp phần nâng cao hiệu quả quản lý, sử dụng nguồn vốn nhằm bảo toàn và phát triển vốn nhà nước, đóng góp quan trọng vào tăng trưởng kinh tế và bảo đảm an sinh xã hội.

THỰC TRẠNG QUẢN LÝ VỐN TẠI DNNN

Tính đến hết ngày 31/12/2020, Nhà nước đã đầu tư vốn vào 646 DNNN. Vốn chủ sở hữu đạt 1.680.303 tỷ đồng, tăng 1% so với năm 2019. Tổng giá trị vốn nhà nước đang đầu tư tại các DNNN là 1.573.471 tỷ đồng, tăng 2% so với năm 2019 (Bảng 1).

Mặc dù số vốn nhà nước đầu tư vào các DNNN năm 2020 tăng so với năm 2019, tuy nhiên doanh thu và lãi mà các DNNN thu về lại có sự sụt giảm đáng kể so với năm 2019. Cụ thể, Bảng 2 cho thấy, năm 2020, doanh thu của DNNN là 1.907.645 tỷ đồng, giảm 12% so với năm 2019 (2.167.778 tỷ đồng). Doanh thu giảm kéo theo lãi mà doanh nghiệp thu về giảm đến 23% so với năm 2019.

Hiệu suất sinh lãi của khu vực DNNN mặc dù cao hơn doanh nghiệp ngoài nhà nước, nhưng lại thấp hơn nhiều so với nhóm doanh nghiệp FDI. Điều này được thể hiện ở chỉ số quay vòng vốn của khu vực DNNN chỉ là 0,4 lần, trong khi đó ở nhóm doanh nghiệp FDI là 1,0 lần (Chính phủ, 2021).

Đại dịch Covid-19 là nguyên nhân quan trọng khiến phần lớn các DNNN rơi vào khủng hoảng và gặp khó khăn, hoạt động không hiệu quả và thậm chí là cầm chừng, thua lỗ. Theo Chính phủ (2021), do chịu ảnh hưởng của dịch bệnh, đa phần doanh thu cũng như lợi nhuận của DNNN đều giảm, như: Tổng Công ty

Quản lý bay Việt Nam giảm 56%, Tổng Công ty Cà phê Việt Nam giảm 53%, Tổng Công ty Du lịch Hà Nội giảm 46%...

Bên cạnh ảnh hưởng của dịch Covid-19, hoạt động quản lý và sử dụng vốn trong DNNN chưa hiệu quả xuất phát từ nhiều mặt hạn chế, có thể kể đến như sau:

Một là, việc tách bạch giữa sở hữu nhà nước và quản lý nhà nước chưa đầy đủ, chưa thực sự rõ ràng. 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, doanh nghiệp có vốn nhà nước như khu vực doanh nghiệp tư nhân, đồng thời tiềm ẩn nguy cơ phát sinh đối xử bất bình đẳng và hạn chế cạnh tranh.

Hai là, DNNN còn chậm chạp trong công tác đổi mới quản trị doanh nghiệp, chưa theo kịp với cơ chế thị trường, hiệu quả hoạt động chưa tương xứng với nguồn

BẢNG 1: TỔNG SỐ VỐN NHÀ NƯỚC ĐẦU TƯ VÀO CÁC DNNN NĂM 2020

	DNNN nắm giữ 100% vốn điều lệ	DNNN nắm giữ trên 50% vốn điều lệ	Tổng
Số doanh nghiệp	459	187	646
Số vốn (tỷ đồng)	1.445.877	127.594	1.573.471

BẢNG 2: TÌNH HÌNH KẾT QUẢ SẢN XUẤT, KINH DOANH CỦA DNNN

	Năm 2019	Năm 2020
Doanh thu (tỷ đồng)	2.167.778	1.907.645
Lãi trước thuế (tỷ đồng)	204.408	157.394
Tỷ suất lợi nhuận trước thuế/Vốn chủ sở hữu bình quân chung (%)	11	9

Nguồn: Chính phủ (2021)

* Ủy viên Thường trực Ủy ban Kinh tế của Quốc hội khóa XV

lực nắm giữ do công tác quản trị yếu kém và chưa xây dựng được khung quản trị hiệu quả. Điều đó dẫn đến DNNN có tốc độ tăng trưởng doanh thu và lợi nhuận thấp, thậm chí còn thua lỗ nặng nề.

Ba là, hiệu lực, hiệu quả hệ thống kiểm soát nội bộ, ban kiểm soát, kiểm soát viên của DNNN còn thấp, có nơi bị vô hiệu. Thiếu hệ thống đánh giá hiệu quả hoạt động định kỳ để cập nhật cho chủ sở hữu tình hình thực tế hoạt động của doanh nghiệp. Việc đánh giá hiệu quả quản lý còn chủ yếu dựa trên các báo cáo chủ quan, do doanh nghiệp tự lập, theo chu kỳ nửa năm và một năm, do đó doanh nghiệp khó có thể thể hiện ra được những điểm yếu và những lỗ hổng trong công tác quản lý vốn.

Bốn là, trong giai đoạn 2005-2020, Việt Nam áp dụng mô hình Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước (SCIC) với chức năng đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước, thay Nhà nước nắm giữ và quản lý phần vốn của Nhà nước tại các doanh nghiệp thông qua việc thực hiện vai trò cổ đông nhà nước trong quản trị doanh nghiệp để tái cơ cấu, nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp cả trong công tác quản lý vốn. Tuy nhiên, bên cạnh những thành tựu đạt được, mô hình SCIC cũng còn tồn tại nhiều bất cập, như: tính hiệu quả thấp, tính tập trung trong quản lý vốn nhà nước còn hạn chế, chưa khắc phục được sự chông chéo chức năng quản lý nhà nước và chức năng đại diện chủ sở hữu.

Khắc phục những hạn chế của mô hình SCIC, năm 2018, Chính phủ đã cho ra đời của mô hình quản lý mới là Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp (CMSC), không có chức năng quản lý nhà nước, thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp nhằm khắc phục các tồn tại, hạn chế của SCIC. Bước đầu thành lập CMSC đã khắc phục được những điểm yếu của SCIC đó là CMSC có vị trí pháp lý, chính trị cao hơn SCIC, chỉ thực hiện vai trò là chủ sở hữu vốn, không có sự can thiệp và lợi ích của các bộ chuyên ngành. CMSC quản lý tập trung nguồn lực của DNNN làm gia tăng tính kinh tế theo quy mô, nâng cao hiệu quả quản lý vốn. Tuy vậy, hoạt động của CMSC vẫn còn gặp một số khó khăn, thách thức, nhất là chưa đủ về cơ sở vật chất, nguồn nhân lực; việc phối hợp với một số cơ quan quản lý nhà nước trong thực hiện cơ chế, chính sách pháp luật về sản xuất, kinh doanh và đầu tư của DNNN còn hạn chế...

KIẾN NGHỊ GIẢI PHÁP

Để quản lý, sử dụng hiệu quả vốn nhà nước tại doanh nghiệp, qua phân tích thực trạng, tác giả đề xuất thực hiện một số giải pháp sau:

Thứ nhất, cần thay đổi tư duy để dứt khoát chuyển sang kinh tế thị trường đầy đủ, hội nhập theo thông lệ quốc tế, cũng như cần có cơ cấu nhân sự lãnh đạo đủ “tâm và tầm” trong quản lý vốn nhà nước tại các DNNN. Đồng thời, sớm hoàn thiện cách thức thực hiện nhiệm vụ để nâng cao trách nhiệm và hiệu quả quản lý của CMSC nhằm mục tiêu tách bạch việc quản lý nhà nước ra khỏi chức năng chủ sở hữu vốn nhà nước

tại các doanh nghiệp. Đây phải là một tổ chức kinh doanh vốn thực sự, kiểm soát mục tiêu về tỷ lệ sinh lời, hệ số tài chính, cải thiện năng lực công nghệ, năng lực cạnh tranh..., chứ không phải là giao và kiểm soát từng dự án đầu tư của từng doanh nghiệp. Bên cạnh đó, 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 doanh nghiệp 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 doanh nghiệp phải trực tiếp chịu trách nhiệm giải trình đối với kết quả hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp.

Mặt khác, cần chuyển trọng tâm từ giám sát bảo toàn và phát triển vốn sang giám sát hiệu quả đầu tư vốn và giám sát rủi ro và cảnh báo. Nghiên cứu xây dựng các chỉ tiêu phi tài chính để đánh giá đúng đắn hiệu quả hoạt động của DNNN, từ đó giúp cho doanh nghiệp quản lý được nguồn vốn, cũng như nâng cao hơn nữa hiệu quả sử dụng nguồn vốn trong sản xuất, kinh doanh. Nghiên cứu ban hành một bộ nguyên tắc về quản trị đối với DNNN, từ đó giúp cho việc quản trị DNNN được rõ ràng, minh bạch, dễ dàng hơn, tránh sự lúng túng trong công tác quản trị.

Ngoài ra, nâng cao hơn nữa việc áp dụng mô hình hợp đồng nhiệm vụ mục tiêu (SCI) giữa cơ quan đại diện chủ sở hữu và lãnh đạo doanh nghiệp, làm cơ sở cho việc giao nhiệm vụ, đánh giá mức độ hoàn thành và áp dụng các biện pháp ứng xử với lãnh đạo doanh nghiệp căn cứ mức độ hoàn thành nhiệm vụ thực tế.

Thứ hai, tiếp tục hoàn thiện hệ thống cơ chế chính sách. Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì, phối hợp với các cơ quan liên quan rà soát, tổng kết, báo cáo Chính phủ về việc sửa đổi, bổ sung Luật Đấu thầu và các văn bản hướng dẫn có liên quan; hoàn thiện để Chính phủ trình Quốc hội ban hành Luật sửa đổi, bổ sung Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư và trình cấp có thẩm quyền ban hành các văn bản hướng dẫn có liên quan. Đồng thời, rà soát, trình Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định sửa đổi, bổ sung Quyết định số 58/2016/QĐ-TTg, ngày 28/12/2016 theo hướng tách bạch giữa hoạt động sản xuất, cung ứng sản phẩm,

dịch vụ công ích, an sinh xã hội với hoạt động sản xuất, kinh doanh vì lợi nhuận của doanh nghiệp. Nhà nước cần nắm quyền chi phối những lĩnh vực nên huy động vốn đầu tư từ xã hội; xác định tỷ lệ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp ở mức hợp lý nhằm thu hút nhà đầu tư bên ngoài và thay đổi mô hình quản trị doanh nghiệp một cách thực chất. Rà soát, tổng kết, sửa đổi, bổ sung Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp và các văn bản hướng dẫn có liên quan; xây dựng Nghị định hướng dẫn Luật Ngân sách nhà nước quy định về thu, sử dụng nguồn thu từ cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

Thứ ba, yêu cầu quản lý, giám sát chặt chẽ việc huy động, sử dụng vốn của DNNN, nhất là việc vay nợ nước ngoài, các dự án đầu tư trong nước và ra nước ngoài, nguồn vốn mua, bán, sáp nhập doanh nghiệp; khẩn trương bàn giao phần vốn nhà nước hiện đang quản lý về cơ quan có thẩm quyền được giao quản lý vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp. Rà soát, xử lý các doanh nghiệp vi phạm pháp luật, để thất thoát, lãng phí vốn, tài sản nhà nước, các dự án đầu tư chậm tiến độ, kém hiệu quả, thua lỗ kéo dài; thực hiện nghiêm các quy định của pháp luật nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, khắc phục những hạn chế, yếu kém trong giai đoạn vừa qua; xử lý kịp thời các đề xuất, kiến nghị của doanh nghiệp. Công khai thông tin đối với tất cả các DNNN theo các tiêu chuẩn áp dụng đối với công ty đại chúng theo quy định hiện hành.

Thứ tư, các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có trách nhiệm quản lý chặt chẽ, tăng cường giám sát, thanh tra, kiểm tra việc sử dụng đất của doanh nghiệp sau cổ phần hóa, đảm bảo tuân thủ phương án sử dụng đất đã được phê duyệt trong phương án cổ phần hóa doanh nghiệp; chỉ đạo rà soát toàn bộ các phương án sử dụng đất đã được phê duyệt cho các doanh nghiệp, báo cáo Bộ Tài nguyên và Môi trường đối với trường hợp được cấp có thẩm quyền cho phép chuyển mục đích sử dụng đất khác với phương án đã được phê duyệt. CMSC và Bộ Công Thương theo thẩm quyền chủ trì, phối hợp với các cơ quan liên quan xử lý dứt điểm các dự án đầu tư chậm tiến độ, kém hiệu quả, thua lỗ kéo dài của ngành Công Thương.

Đồng thời, thường xuyên rà soát, xử lý trách nhiệm theo quy định của pháp luật đối với tập thể, cá nhân, đặc biệt là người đứng đầu trong việc để xảy ra các vi phạm trong quá trình hoạt động sản xuất, kinh doanh, cơ cấu lại doanh nghiệp gửi Bộ Nội vụ tổng hợp chung, báo cáo Chính phủ. Thanh tra Chính phủ có trách nhiệm thực hiện công tác thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật về cổ phần hóa DNNN trực thuộc, không để xảy ra tiêu cực, thất thoát vốn, tài sản nhà nước.

Thứ năm, các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương cần tổng kết, đánh giá và tập trung hoàn thành mục tiêu cổ phần hóa và thoái vốn nhà nước theo đúng lộ trình và quy định của pháp luật, bảo đảm các nguyên tắc và cơ chế thị trường; minh bạch, công khai thông tin; xem xét cơ chế, chính sách nhằm tháo gỡ khó khăn trong xử lý các vấn đề về tài chính, đất đai, lao động, chính sách khoa học, công nghệ..., nhằm nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của một số doanh nghiệp đã cơ cấu lại, nhưng tình hình sản xuất, kinh doanh còn chưa khả quan; áp dụng biện pháp giải thể, phá sản theo quy định của pháp luật, nhất là DNNN lâm vào tình trạng giải thể, phá sản mà không có phương án cơ cấu lại khả thi. □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Chính phủ (2013). *Nghị định số 206/2013/NĐ-CP, ngày 09/12/2013 về quản lý nợ của doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ*
2. Thủ tướng Chính phủ (2016). *Quyết định số 58/2016/QĐ-TTg, ngày 28/12/2016 về tiêu chí phân loại doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp có vốn nhà nước và Danh mục doanh nghiệp nhà nước thực hiện sắp xếp giai đoạn 2016-2020*
3. Bộ Tài chính (2015). *Thông tư số 219/2015/TT-BTC, ngày 31/12/2015 hướng dẫn một số nội dung của Nghị định số 91/2015/NĐ-CP, ngày 13/10/2015 của Chính phủ về việc đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp và quản lý vốn, tài sản tại doanh nghiệp*
4. Chính phủ (2021). *Báo cáo số 399/BC-CP, ngày 12/10/2021 về hoạt động đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp trong phạm vi toàn quốc năm 2020*
5. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2019). *Sách trắng doanh nghiệp Việt Nam 2019*, Nxb Thống kê
6. Đinh Tuấn Minh, Phạm Thế Anh (2016). *Từ nhà nước điều hành sang nhà nước kiến tạo phát triển*, Nxb Tri thức
7. Phan Thị Thùy Linh (2017). *Cổ phần hóa các DNNN có quy mô lớn tại Việt Nam*, Luận án tiến sĩ, Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương