

NGUYÊN TẮC ĐẦU TƯ VÀ HIỆU QUẢ KINH DOANH VỐN NHÀ NƯỚC TẠI DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC

THS. NGUYỄN MINH DŨNG

Nhu cầu vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp nhà nước thường rất lớn trong khi nguồn vốn lại có hạn. Do đó, cần xác định đúng địa chỉ đầu tư vốn nhà nước một cách có trọng tâm, trọng điểm, tránh phân tán nguồn lực, phân bổ sai các nguồn lực.

Đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp và vấn đề đặt ra

Theo Bộ Kế hoạch và Đầu tư, tính đến ngày 31/12/2012, số doanh nghiệp (DN) do Nhà nước sở hữu 100% vốn điều lệ đã giảm đáng kể nhưng nguồn vốn tại các ngân hàng nhà nước (NHNN) còn rất lớn. Cụ thể, tại 73 tổng công ty, tập đoàn kinh tế có tổng vốn điều lệ là 568.663 tỷ đồng, vốn chủ sở hữu là 791.898 tỷ đồng, tổng tài sản là 1,65 triệu tỷ đồng. Với nguồn lực đầu tư tài chính to lớn như vậy, doanh nghiệp nhà nước (DNNN) đã và đang là lực lượng nòng cốt trong việc xây dựng và phát triển cơ sở hạ tầng, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội và là công cụ để Nhà nước điều tiết kinh tế, ổn định vĩ mô, bảo đảm các cân đối lớn của nền kinh tế.

Khu vực kinh tế nhà nước mà trọng tâm là DNNN luôn tạo ra khoảng 1/3 GDP hàng năm, đóng góp trên 30% tổng thu ngân sách nhà nước. Phần lớn các DNNN đều kinh doanh có lãi, suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu bình quân đạt khoảng 16%/năm, trong đó các tập đoàn kinh tế, tổng công ty đạt 17,4%/năm, nộp ngân sách tăng bình quân 10-25%.

Tuy nhiên, các DNNN cũng còn có những hạn chế, tồn tại. Đó là hiệu quả kinh doanh của các DNNN thấp, tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu chỉ đạt mức tương đương với chi phí vay vốn trung bình của các tổ chức tín dụng trong cùng thời kỳ. Đáng lưu ý là 80% lợi nhuận trước thuế tập trung ở một số ít các tập đoàn kinh tế như: Dầu khí, Viễn thông Quân đội, Bưu chính Viễn Thông, Công nghiệp cao su. Ngoài ra, tình hình tài chính

hiều tập đoàn, tổng công ty rất khó khăn, không đảm bảo an toàn tài chính, chứa đựng nhiều nguy cơ rủi ro đổ vỡ. Theo báo cáo tài chính hợp nhất của các tập đoàn, tổng nhà nước, tổng số lỗ phát sinh năm 2012 khoảng 2.253 tỷ đồng. Trong đó, một số tập đoàn, tổng công ty nhiều năm liên tiếp bị lỗ. Tính đến hết năm 2012, có 10 tập đoàn, tổng công ty lỗ lũy kế là 17.730 tỷ đồng. Một số công ty mẹ có số nợ nước ngoài lớn như: Tập đoàn điện lực Việt Nam (EVN), Tổng công ty Hàng không, Tổng ty phát triển đường cao tốc... Hiện nay, DNNN chiếm tới 70% vốn đầu tư toàn xã hội, 50% vốn đầu tư nhà nước, 60% tín dụng, 70% nợ khó đòi của các ngân hàng thương mại và 70% ODA.

Tình trạng đầu tư dàn trải, đầu tư ngoài ngành kinh doanh làm phân tán nguồn lực tài chính và chứa đựng nhiều rủi ro. Theo số liệu của Bộ Tài chính, tổng giá trị các khoản đầu tư ngoài ngành (chứng khoán, bất động sản, bảo hiểm, quỹ đầu tư, ngân hàng) tính đến cuối năm 2011 là 23.744 tỷ đồng. Nhiều lĩnh vực mà các thành phần kinh tế khác có thể thực hiện được hoặc Nhà nước không cần nắm giữ nhưng vẫn có sự đầu tư vốn lớn của Nhà nước.

Nguyên nhân của tình hình trên bao gồm các yếu tố khách quan và chủ quan. Về khách quan là do những tác động bất lợi của suy thoái kinh tế thế giới từ những năm cuối của thập kỷ trước và ảnh hưởng của lạm phát, suy thoái kinh tế trong nước kéo dài. Về chủ quan, nhiều DNNN chưa bắt kịp với xu hướng phát triển của nền kinh tế thị trường, chậm đổi mới tư duy, năng lực hoạt động kinh doanh để thích ứng với cơ chế thị trường và xu thế hội nhập quốc tế; trình độ kỹ thuật, công



nghệ sản xuất của đa số các DNNN còn ở mức thấp so với các nước trong khu vực. Đặc biệt, cơ chế, chính sách quản lý DNNN còn nhiều bất cập như: hệ thống quản trị nội bộ DN tuy đã hình thành nhưng chưa đáp ứng được các yêu cầu quản lý, giám sát hiệu quả sử dụng các nguồn lực được Nhà nước giao; tính tuân thủ pháp luật về chế độ quản lý tài chính, công khai, minh bạch thông tin của các DN chưa được quan tâm đúng mức; sự tách bạch giữa nhiệm vụ kinh doanh và nhiệm vụ công ích của DN chưa thực sự rõ ràng; sự phân công nhiệm vụ và thực thi vai trò đại diện chủ sở hữu trong DNNN còn phân tán, chồng chéo và kém hiệu quả.

Quá trình tổ chức, cơ cấu lại khu vực DNNN tiến hành chậm, kéo dài. Việc thí điểm chuyển các tổng công ty nhà nước, công ty nhà nước sang hoạt động theo mô hình Tập đoàn kinh tế, Công ty mẹ - công ty con cũng bộc lộ nhiều bất cập như: (i) số lượng đơn vị thành viên gia tăng nhanh không tương xứng với năng lực quản lý, điều hành của tập đoàn, tổng công ty; (ii) tình trạng đầu tư đa ngành dàn trải; đầu tư và sở hữu chéo giữa các DN, gây khó khăn cho việc kiểm tra, giám sát sử dụng đồng vốn nhà nước; (iii) việc chuyển đổi các công ty nhà nước sang hoạt động dưới hình thức công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên chưa có sự đổi mới thực chất về cơ chế, chính sách quản lý, chưa có tác động nâng cao hiệu quả kinh doanh và sức cạnh tranh của DN sau chuyển đổi.

Những yếu tố trên dẫn đến sự đóng góp của khu vực DNNN thấp hơn so với mức 43% đóng góp từ khu vực DN tư nhân; hiệu quả kinh doanh chưa cao (DNNN phải sử dụng tới 2,2 đồng vốn để tạo ra 1 đồng doanh thu (vào năm 2009 - 2010), trong khi DN tư nhân là 1,2 đồng vốn và DN có vốn đầu tư nước ngoài (FDI) là 1,3 đồng vốn. Một số tập đoàn, tổng công ty nhà nước có nhiều lợi thế kinh doanh nhưng trong nhiều năm qua, tỷ suất lợi nhuận trên tổng nguồn vốn của khu vực DNNN chỉ ở mức xấp xỉ 6%, trong khi các DN FDI luôn ở mức trên dưới 10%/năm.

Thực trạng trên đòi hỏi phải thực hiện thay đổi một cách cơ bản, triệt để việc đầu tư và quản lý vốn nhà nước đầu tư vào các DN.

Nguyên tắc đầu tư vốn nhà nước vào DNNN

Khi đề cập đến nguyên tắc đầu tư vốn nhà nước vào DNNN, các câu hỏi cơ bản được đặt ra là: đầu tư vốn nhà nước để nhằm mục đích gì? đầu tư vốn nhà nước vào đâu? đầu tư vốn nhà nước như thế nào; đầu tư vốn nhà nước ở mức độ nào và ai là

người có thẩm quyền quyết định đầu tư vốn nhà nước tại DN? Từ cách tiếp cận trên có thể nêu ra một số nguyên tắc cơ bản cần quán triệt trong đầu tư vốn nhà nước vào DN như sau:

Một là, đầu tư vốn nhà nước vào DN phải góp phần đảm bảo các cân đối then chốt của nền kinh tế, ổn định kinh tế vĩ mô, thúc đẩy phát triển kinh tế, đảm bảo an sinh xã hội và an ninh quốc phòng một cách tiết kiệm và hiệu quả nhất.

Đối với mọi nhà đầu tư, hoạt động đầu tư bao giờ cũng với mục đích là thu được các lợi ích trong tương lai. Vì thế đầu tư vốn nhà nước vào DN nhằm đem lại các lợi ích cho chủ sở hữu nhà nước. Với tính chất là tổ chức hành pháp, đại diện cho lợi ích của nhân dân, lợi ích của chủ sở hữu nhà nước phải được xem xét một cách toàn diện trên các mặt kinh tế - chính trị - xã hội, đảm bảo an ninh quốc phòng, bảo vệ môi trường sống... mà không thể chạy theo lợi ích riêng lẻ, cục bộ nào. Ở Việt Nam, DNNN được coi là bộ phận nòng cốt, quan trọng trong phát triển kinh tế đất nước, đảm bảo an sinh xã hội, là công cụ để nhà nước điều tiết thị trường, ổn định kinh tế vĩ mô. Vì thế, có thể nói nguyên tắc thứ nhất cần quán triệt trong đầu tư vốn nhà nước vào DN là phải góp phần đảm bảo các cân đối then chốt của nền kinh tế, ổn định kinh tế vĩ mô, thúc đẩy phát triển kinh tế, đảm bảo an sinh xã hội và an ninh quốc phòng một cách tiết kiệm và hiệu quả nhất.

Hai là, đầu tư vốn nhà nước vào DN phải có trọng tâm, trọng điểm, tập trung vào các ngành, lĩnh vực ưu tiên theo đúng định hướng chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, chấm dứt tình trạng đầu tư dàn trải, phân tán nguồn vốn nhà nước.

Nhu cầu vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp nhà nước thường rất lớn trong khi nguồn vốn lại có hạn. Do đó, cần xác định đúng địa chỉ đầu tư vốn nhà nước một cách có trọng tâm, trọng điểm, tránh phân tán nguồn lực, phân bổ sai các nguồn lực. Kinh nghiệm cho thấy, các DNNN tồn tại ở tất cả các nước song chỉ khác nhau ở số lượng, quy mô DN ở khu vực này. Do đó, Nhà nước chỉ nên duy trì DNNN trong các ngành, lĩnh vực nhà nước cần độc quyền (ví dụ đảm bảo an ninh quốc phòng), các ngành mà các thành phần kinh tế khác chưa có khả năng làm (do không đủ khả năng về vốn, công nghệ, nguồn nhân lực), hoặc không muốn làm do lợi nhuận thấp (như việc cung ứng các sản phẩm dịch vụ công ích). Về lâu dài, Nhà nước cần từng bước rút khỏi hoạt động quản lý kinh doanh đối với các DNNN, tập trung



vào thực thi vai trò quản lý nhà nước trong điều hành kinh tế - xã hội, thông qua việc tạo dựng khung khổ pháp luật và giám sát thực thi pháp luật. Từng bước hạn chế tình trạng đồng vốn của chủ sở hữu nhà nước (luôn có đặc trưng là chỉ có thể xác định được người đại diện chủ sở hữu) đầu tư dàn trải, phân tán, kém hiệu quả, vượt quá khả năng quản lý, kiểm soát của chủ sở hữu nhà nước như hiện nay.

Ba là, đầu tư vốn nhà nước vào DNNN phải trên cơ sở lựa chọn đúng đắn các hình thức, phương pháp và thời điểm đầu tư một cách hợp lý, hiệu quả; đảm bảo công khai, minh bạch, phù hợp với các quy chế luật pháp và điều kiện cụ thể của DN.

Đầu tư như thế nào cũng là một nội dung quan trọng cần được đề cập trong hoạt động đầu tư vốn nhà nước tại DN, trong đó cần làm rõ các vấn đề là: hình thức đầu tư, phương pháp đầu tư, phạm vi đầu tư, thời điểm đầu tư và tính minh bạch, công khai của các hoạt động này.

Về hình thức đầu tư, Nhà nước có thể đầu tư thực hiện các công trình, dự án trọng điểm tại DN; đầu tư thành lập mới DN; đầu tư mở rộng quy mô, nâng cao năng lực, công suất hiện có; đầu tư để đổi mới kỹ thuật, công nghệ sản xuất; giảm thiểu ô nhiễm môi trường; phục vụ an ninh quốc phòng; đầu tư để tăng tỷ lệ nắm giữ vốn cổ phần, vốn góp nhà nước tại DN; đầu tư để mua lại một phần hay toàn bộ DN của thuộc thành phần kinh tế khác... Trong điều kiện đang thực hiện tái cơ cấu các DNNN hiện nay chỉ nên thực hiện đầu tư mới để nâng cấp trình độ kỹ thuật, công nghệ sản xuất, bảo vệ môi trường, hạn chế đầu tư thành lập DN mới.

Về phương pháp đầu tư, Nhà nước có thể thực hiện đầu tư thông qua đấu thầu hay chỉ định thầu; giao trực tiếp cho DN; đầu tư thông qua Tổng công ty Đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước (SCIC) hoặc các Quỹ đầu tư. Để nâng cao hiệu quả đầu tư vốn, cần kiên định thực hiện đầu tư thông qua phương thức đấu thầu.

Về thời gian đầu tư, Nhà nước có thể đầu tư một lần theo hình thức "chìa khóa trao tay", hoặc đầu tư nhiều lần theo tiến độ thực hiện dự án. Tuy nhiên, để đầu tư có hiệu quả, mọi hoạt động trên đều phải được thực hiện một cách công khai, minh bạch trên cơ sở tuân thủ pháp luật hiện hành.

Bốn là, đầu tư vốn nhà nước vào DNNN phải đảm bảo phù hợp với mục tiêu và khả năng nguồn lực tài chính nhà nước hiện có để thực hiện hoạt động đầu tư.

Quy mô đầu tư vốn nhà nước cũng là một vấn

đề cần được xem xét trong hoạt động đầu tư. Quy mô đầu tư cần được xem xét trên nhiều yếu tố như mục tiêu đầu tư; tính hiệu quả của hoạt động đầu tư; đặc điểm kinh tế - kỹ thuật của ngành kinh doanh; khả năng các nguồn lực hiện có và nguồn lực có thể huy động để thực hiện đầu tư mà trong đó nguồn lực tài chính là quan trọng nhất. Thoát ly khả năng nguồn lực tài chính thì mọi dự án đầu tư chỉ là ảo tưởng. Thực tế cho thấy, ở nước ta nguồn vốn đầu tư phát triển của Nhà nước trong những năm qua chủ yếu là nguồn vốn vay trong và ngoài nước. Vì thế, việc xác định đúng đắn quy mô đầu tư càng có ý nghĩa quan trọng trong việc nâng cao hiệu quả và khả năng hoàn trả nguồn vốn đầu tư nhà nước vào DN.

Năm là, trong đầu tư vốn nhà nước vào DN phải đảm bảo đầy đủ cơ sở pháp lý và được cấp có thẩm quyền phê duyệt.

Một dự án đầu tư chỉ có thể được thực hiện khi có đầy đủ cơ sở pháp lý vững chắc là được cấp có thẩm quyền phê duyệt. Tùy thuộc vào tầm quan trọng và quy mô đầu tư vốn nhà nước mà thẩm quyền phê duyệt dự án đầu tư được phân công, phân cấp cho các cấp có thẩm quyền khác nhau như Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng quản lý ngành, chủ tịch ủy ban nhân dân (UBND) cấp tỉnh hoặc chủ tịch hội đồng thành viên của tập đoàn, tổng công ty phê duyệt. Theo quy định hiện hành ở nước ta, các dự án trọng điểm quốc gia phải được trình Quốc hội phê duyệt. Thủ tướng Chính phủ quyết định đầu tư các dự án, công trình quan trọng của Nhà nước. Bộ trưởng quản lý ngành, chủ tịch UBND cấp tỉnh quyết định thực hiện đầu tư vốn vào các doanh nghiệp thuộc ngành hoặc UBND trực tiếp quản lý. Chủ tịch hội đồng thành viên tập đoàn, tổng công ty được phê duyệt các dự án không vượt quá 50% vốn điều lệ DN.

Các nguyên tắc trên cần được quán triệt và chi phối cho mọi hoạt động đầu tư và quản lý vốn nhà nước đầu tư vào các DN. Như vậy, mới có điều kiện để nâng cao hiệu quả đồng vốn của Nhà nước vào DNNN trong kinh tế thị trường. 

Tài liệu tham khảo:

1. Bộ Tài chính: *Tờ trình về dự án luật quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp (dự thảo 5/2013)*;
2. Kiểm toán Nhà nước: *Báo cáo trình Quốc hội khóa XIII, kỳ họp thứ 5 về kết quả kiểm toán báo cáo tài chính của các tập đoàn, tổng công ty nhà nước năm 2011*;
3. Diễn đàn kinh tế mùa xuân – Kinh tế Việt Nam, *Tái cơ cấu kinh tế - Một năm nhìn lại (ngày 5-6/4/2013)*.