



# MỘT SỐ GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ SỬ DỤNG VỐN NHÀ NƯỚC ĐẦU TƯ VÀO DOANH NGHIỆP

ĐINH THỊ NGA, NGUYỄN THỊ QUỲNH ANH

*Cũng như vốn nói chung, vốn nhà nước tại các doanh nghiệp là một yếu tố động và có thể thay đổi hình thái giá trị và vật chất trong quá trình vận động của chu trình sản xuất - kinh doanh. Vốn nhà nước đầu tư hoạt động sản xuất kinh doanh trong nước thời gian qua đạt được những thành tựu nhất định. Tuy nhiên, việc quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh cũng gặp phải không ít khó khăn, thách thức cần có những giải pháp khắc phục trong thời gian tới.*

*Từ khóa: Vốn nhà nước, đầu tư, sản xuất, kinh doanh, doanh nghiệp*

## SOLUTIONS TO IMPROVE EFFICIENCY OF STATE CAPITAL INVESTED IN ENTERPRISES

**Đinh Thị Nga, Nguyễn Thị Quỳnh Anh**

*State capital in enterprises is a dynamic element and can change the value and material morphology in the movement of the production-business cycle. The use of State capital to invest in domestic production and business activities in the past time, besides the achieved achievements, also raises many problems, requiring remedial measures to improve the efficiency of this capital source at the business in the near future.*

*Keywords: State capital, investment, production, business and enterprise*

Ngày nhận bài: 22/6/2020

Ngày hoàn thiện biên tập: 30/6/2020

Ngày duyệt đăng: 9/7/2020

## 1. Khái quát về quản lý, sử dụng vốn nhà nước vào sản xuất kinh doanh

### 1.1 Quản lý vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh

Vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh thuộc sở hữu nhà nước, do đó chủ thể quản lý tất yếu phải là Nhà nước. Tuy nhiên, Nhà nước là một chủ thể có cấu trúc rất phức tạp, do vậy quản lý vốn nhà nước tại các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) không do một cơ quan riêng lẻ nào thực hiện mà thường

được phân chia cho nhiều cơ quan và cấp quản lý khác nhau.

Cũng như vốn nói chung, vốn nhà nước tại các DN là một yếu tố động và có thể thay đổi hình thái giá trị và vật chất trong quá trình vận động của chu trình sản xuất - kinh doanh. Do đó, nhóm tác giả cho rằng, vốn tại DN chính là phép cộng các tài sản của DN sau khi đã được "vốn hóa" tức là xác định giá trị cho các tài sản. Về mục tiêu quản lý, quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với vốn chính là quản lý giá trị vốn với mục tiêu bảo toàn, phát triển vốn, tối đa hóa giá trị tăng thêm và lợi tức vốn sau các chu kỳ kinh doanh, rộng hơn đảm bảo hiệu quả kinh tế - xã hội của từng DN nói riêng và toàn bộ hệ thống DNNN và DN có cổ phần Nhà nước nói chung.

### 1.2 Sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh

Một số lĩnh vực kinh doanh mà DNNN và DN có vốn góp nhà nước được tham gia gồm DN cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích thiết yếu cho xã hội; hoạt động trong lĩnh vực trực tiếp phục vụ quốc phòng, an ninh; DN hoạt động trong lĩnh vực độc quyền tự nhiên; DN ứng dụng công nghệ cao, đầu tư lớn, tạo động lực phát triển nhanh cho các ngành, lĩnh vực khác trong nền kinh tế.

Để đánh giá hiệu quả sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh, nhóm tác giả đã sử dụng một số chỉ tiêu: Hiệu quả về kinh tế: doanh thu, lợi nhuận trước thuế, hiệu suất sinh lời trên tài sản, hiệu suất sinh lời trên vốn chủ sở hữu; Tình hình tài chính lành mạnh; Hiệu quả về xã hội: mang lại thu nhập cho người lao động đóng góp vào thu ngân sách nhà nước.



## 2. Thực trạng quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh

### 2.1. Về quản lý vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh

Về chủ thể quản lý, do sự thay đổi về mô hình quản lý vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh nên chủ thể và cách thức quản lý cũng có sự thay đổi. Trước đây, vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh ở Việt Nam thuộc quyền quản lý của các cơ quan nhà nước gồm: Chính phủ, bộ, ban, ngành và UBND các cấp. Giai đoạn 2005-2018, Việt Nam áp dụng mô hình quản lý vốn theo hình thức DN với sự thành lập của Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước (SCIC). Từ năm 2019, Việt Nam đã thực hiện chuyển đổi sang mô hình quản lý theo hình thức cơ quan nhà nước chuyên trách, lồng ghép hình thức DN với sự thành lập của Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại DN (CMSC). Với mô hình này, vốn nhà nước tại các DN hiện chịu sự quản lý của các chủ thể sau:

*Thứ nhất*, đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước. Theo Nghị định số 10/2019/NĐ-CP quy định về thực hiện quyền, trách nhiệm của đại diện chủ sở hữu (CSH) nhà nước, ở Việt Nam hiện nay có 3 loại hình cơ quan đại diện CSH bao gồm: CMSC; bộ, UBND cấp tỉnh và SCIC.

Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại DN là cơ quan thuộc Chính phủ, được thực hiện quyền, trách nhiệm của đại diện CSH nhà nước đối với DN do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ và phần vốn nhà nước đầu tư tại công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên.

Bộ, UBND cấp tỉnh là cơ quan đại diện CSH đối với 2 nhóm đối tượng: DN do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ và phần vốn nhà nước đầu tư tại các DN do bộ, UBND cấp tỉnh quyết định thành lập hoặc được giao quản lý và không thuộc đối tượng chuyển giao về Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại DN và SCIC theo quy định của pháp luật; DN do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ và phần vốn nhà nước đầu tư tại các DN thuộc đối tượng chuyển giao về Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại DN và SCIC trong thời gian chưa chuyển giao.

SCIC là Tổng công ty trực thuộc Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại DN, tiếp tục thực hiện quyền đại diện CSH nhà nước tại DN được chuyển giao từ các bộ, UBND cấp tỉnh theo quy định của pháp luật.

Với tư cách là đại diện CSH, các cơ quan này giám sát hoạt động sử dụng vốn của DN, giám sát, kiểm tra, thanh tra việc quản lý, sử dụng, bảo toàn và phát triển vốn; thực hiện chiến lược, kế hoạch đầu tư phát triển của DN theo quy định của pháp luật. Các đại diện

CSH quản lý vốn đầu tư vào DN dựa trên nguyên tắc công khai, minh bạch thông tin về hoạt động quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại các DN mà các chủ thể trên làm đại diện CSH.

*Thứ hai*, cơ quan quản lý nhà nước. Vốn nhà nước là đối tượng thuộc sở hữu nhà nước, do đó bên cạnh sự quản lý của các đại diện CSH thì còn chịu sự quản lý về mặt nhà nước của các cơ quan nhà nước. Chủ thể giám sát vốn tại DNNN và DN có vốn Nhà nước là Quốc hội, Chính phủ với việc thực hiện của ngành Tài chính và Kiểm toán Nhà nước. Đối với các DNNN địa phương, chủ thể giám sát là HĐND, UBND và cơ quan tài chính địa phương.

Thực tế cho thấy, tính đến nay có 19 tập đoàn và tổng công ty do các bộ làm đại diện CSH đã được bàn giao thành công. Sau khi thành lập, CMSC tại DN đã thực hiện đề án tái cơ cấu 12 dự án, DN yếu kém thuộc ngành Công Thương, bước đầu có 02 DN hoạt động sản xuất có lãi, các DN còn lại từng bước giảm lỗ. Hơn nữa, việc thành lập CMSC thể hiện xu hướng ngày càng tách bạch chức năng đại diện CSH vốn nhà nước tại DN ra khỏi các cơ quan quản lý hành chính nhà nước. Điều này góp phần kiến tạo môi trường kinh doanh bình đẳng cho các DN, đồng thời tạo điều kiện cho các cơ quan nhà nước tập trung năng lực vào thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội.

Tuy nhiên, mô hình quản lý vốn nhà nước đầu tư sản xuất kinh doanh tại Việt Nam hiện nay còn tồn tại một số khó khăn, hạn chế sau:

*Một là*, chưa thật sự tách bạch giữa quyền sở hữu vốn và quyền quản lý nhà nước đối với DN. Thực tế, còn rất nhiều DN vẫn thuộc sở hữu của các bộ, UBND cấp tỉnh, điều này dẫn đến tình trạng “vừa đá bóng, vừa thổi còi”, thiếu minh bạch trong hoạt động giám sát, quản lý vốn.

*Hai là*, cơ chế quản trị DN còn chậm đổi mới, chưa phù hợp với thông lệ và chuẩn mực quốc tế; tính công khai, minh bạch trong quản lý vốn nhà nước tại DN còn hạn chế.

*Ba là*, chưa có cơ chế xử lý trách nhiệm cụ thể của người đứng đầu khi để xảy ra sai phạm.

*Bốn là*, việc tổ chức thực hiện pháp luật về công bố thông tin còn mang tính hình thức, dẫn đến khó giám sát được DN, không đủ thông tin khách quan về DNNN, tạo dư luận xã hội thiếu tích cực về tính minh bạch của DNNN, trước hết là DNNN các ngành, lĩnh vực độc quyền nhà nước hoặc do Nhà nước đánh giá, điều tiết giá hoặc các ngành cung cấp sản phẩm dịch vụ công thiết yếu.



## 2.2. Về sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh

Trong bối cảnh kinh tế - xã hội diễn biến phức tạp, nhưng các DNNN và các DN có vốn đầu tư nhà nước đã nỗ lực thực hiện nhiệm vụ được giao, sử dụng vốn đầu tư vào hoạt động sản xuất kinh doanh tương đối hiệu quả.

*Đối với hoạt động sử dụng vốn nhà nước đầu tư trong nước:*

Sử dụng vốn nhà nước đầu tư hoạt động sản xuất kinh doanh trong nước thời gian qua đạt được những thành tựu nhất định:

*Thứ nhất*, hiệu quả sản xuất kinh doanh năm sau cao hơn năm trước. Tổng doanh thu năm 2018 của DNNN và DN có vốn nhà nước đều tăng so với năm 2017. Trong đó, các DN cổ phần tăng mạnh nhất ở mức 14%, sau đó là các DNNN ở mức 9%. Các DNNN thuộc bộ quản lý ngành, UBND cấp tỉnh quản lý tăng 7% (Theo Bộ Tài chính, 2019).

Một số chỉ tiêu phản ánh hiệu quả sản xuất kinh doanh như hiệu suất sinh lời trên vốn chủ sở hữu (ROE) và hiệu suất sinh lời trên doanh thu thuần (ROS) của khu vực DNNN đều cao hơn khu vực DN ngoài nhà nước với số liệu năm 2018 lần lượt là 8,9; 5,6 cao hơn nhiều so mức 4,5 và 2,4 của khu vực DN ngoài nhà nước (Bảng 1).

Lãi phát sinh trước thuế của DNNN năm 2018 đạt 165,752 tỷ đồng, tăng 3% so với năm 2017; Lãi phát sinh trước thuế của DNNN thuộc bộ và UBND cấp tỉnh quản lý đạt 13,584 tỷ đồng, tăng 3,7% so với 2017. Các DN cổ phần có tổng lợi nhuận kế toán trước thuế cao nhất trong khối các DNNN và DN có vốn nhà nước với 48,822 tỷ đồng, tăng 8% so với 2017.

*Thứ hai*, sử dụng vốn nhà nước vào sản xuất kinh doanh đạt được những hiệu quả xã hội nhất định.

Các DNNN và DN có vốn nhà nước mang lại thu nhập cao nhất cho người lao động. Theo Sách trắng DN Việt Nam năm 2020, khu vực DNNN có mức thu nhập bình quân tháng một lao động trong năm 2018 đạt cao nhất với 12,56 triệu đồng, tăng 5,6% so với năm 2017,

trong đó, khu vực DN 100% vốn nhà nước đạt 12,04 triệu đồng, tăng 6,2%; khu vực DN ngoài nhà nước 7,87 triệu đồng, tăng 6,8%; khu vực DN FDI là 9,70 triệu đồng, tăng 7,4%.

Ngoài ra, các DNNN và DN có vốn nhà nước đóng góp vào ngân sách nhà nước năm 2018 đạt 367.712 tỷ đồng, tăng 6% so với thực hiện năm 2017.

*Thứ ba*, tình hình tài chính lành mạnh hơn, vốn nhà nước đầu tư vào DN được bảo toàn và phát triển. Tổng tài sản của các DN có vốn nhà nước năm 2018 đạt 3.715.187 tỷ đồng, tăng 2% so với năm 2017.

Theo Báo cáo của Bộ Tài chính (ngày 16/10/2019), tại các Công ty mẹ, hệ số nợ tổng quát < 1, Hệ số nợ phải trả/Vốn chủ sở hữu bình quân < 3, điều này chứng tỏ khả năng thanh toán của công ty mẹ đều > 1. Điều đó cho thấy, hầu hết các công ty mẹ đều đảm bảo cân đối giữa tổng nợ phải trả với tổng nguồn vốn và vốn chủ sở hữu của DN, đảm bảo đủ khả năng thanh toán nợ ngắn hạn bằng tổng tài sản.

Báo cáo hợp nhất của tập đoàn, tổng công ty cho thấy, tổng vốn chủ sở hữu ở các DNNN và DN có vốn nhà nước đều có xu hướng tăng (Bộ Tài chính, 2019). Chẳng hạn, vốn chủ sở hữu của các tập đoàn, tổng công ty tăng chủ yếu từ nguồn quỹ đầu tư phát triển được trích lập từ lợi nhuận sau thuế. Báo cáo của công ty mẹ có tổng vốn chủ sở hữu năm 2018 là 1.081.714 tỷ đồng, tăng 3% so với thực hiện năm 2017.

*Đối với hoạt động sử dụng vốn nhà nước đầu tư ra nước ngoài:*

Theo báo cáo của các cơ quan đại diện chủ sở hữu và DN, tính đến ngày 31/12/2018 có 19 DNNN và DN có vốn đầu tư nhà nước chi phối có dự án đầu tư ra nước ngoài, thực hiện đầu tư tại 114 dự án, chủ yếu tập trung trong lĩnh vực viễn thông, thăm dò và khai thác dầu khí, trồng cây cao su, khai thác khoáng sản và lĩnh vực tài chính ngân hàng.

Tổng vốn đầu tư đăng ký của các dự án là 11.964 triệu USD, trong đó 03 Tập đoàn đầu tư lớn gồm: Tập đoàn Dầu khí quốc gia Việt Nam đứng thứ nhất là 6.677 triệu

USD (chiếm 56%), Tập đoàn Công nghiệp Viễn thông quân đội là 2.992 triệu USD (chiếm 25%), Tập đoàn Công nghiệp Cao su Việt Nam là 1.429 triệu USD (chiếm 12%).

Tình hình thu hồi vốn đầu tư ra nước ngoài tương đối khả quan, trong năm 2018, các dự án đầu tư ra nước ngoài

**BẢNG 1: MỘT SỐ CHỈ TIÊU PHẢN ẢNH HIỆU QUẢ KINH DOANH CỦA DOANH NGHIỆP NĂM 2018**

Phân loại doanh nghiệp	Hiệu suất sử dụng lao động (lần)	Chỉ số nợ (lần)	Chỉ số quay vòng vốn (lần)	Hiệu suất sinh lời trên tài sản (ROA)	Hiệu suất sinh lời trên vốn chủ sở hữu (ROE)	Hiệu suất sinh lời trên doanh thu thuần (ROS)
Toàn bộ nền kinh tế	15,3	2,1	0,6	2,4	7,6	3,8
Khu vực DNNN	20	3,4	0,4	2,0	8,9	5,6
Khu vực DN ngoài nhà nước	16,1	1,9	0,7	1,6	4,5	2,4
Khu vực DN FDI	12,6	1,7	1,0	5,8	15,4	5,6

Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2020



thu hồi được 559 triệu USD, trong đó thu hồi vốn đầu tư là 60%; 38% là lợi nhuận chuyển về nước và 2% là thu tiền lãi từ việc cho các dự án tại nước ngoài vay vốn.

Mặc dù, tình hình sử dụng vốn nhà nước đã cải thiện trong thời gian qua nhưng hiệu quả sử dụng vốn nhà nước vào hoạt động sản xuất kinh doanh còn chưa tương xứng với nguồn lực đầu vào. Cụ thể, khu vực DNNN là khu vực có lợi nhuận trước thuế thấp nhất trong khối DN, đồng thời có tốc độ tăng trưởng lợi nhuận âm so với năm 2017. Năm 2018, khu vực DN ngoài nhà nước là khu vực duy nhất tạo ra lợi nhuận trước thuế tăng so với năm 2017 với 323,64 nghìn tỷ đồng, chiếm 36,1% lợi nhuận của toàn bộ khu vực DN, tăng 11,1% so với năm 2017; khu vực DN có vốn đầu tư nước ngoài tạo ra lợi nhuận cao nhất trong toàn bộ khu vực DN với 381,57 nghìn tỷ đồng, chiếm 42,6%, giảm 1,0% so với năm 2017; khu vực DNNN tạo ra 190,36 nghìn tỷ đồng lợi nhuận, chiếm 21,3%; giảm 5,2% (trong đó khu vực DN 100% vốn nhà nước tạo ra 103,01 nghìn tỷ đồng lợi nhuận, chiếm 11,5%, giảm 17,5%).

Tương tự, bình quân giai đoạn 2016-2018 so với bình quân giai đoạn 2011-2015 mỗi năm khu vực DNNN tạo ra 196,15 nghìn tỷ đồng lợi nhuận trước thuế, chiếm 23,7% tổng lợi nhuận trước thuế của toàn bộ khu vực DN, tăng 14,1% (trong đó khu vực DN 100% vốn nhà nước tạo ra 113,78 nghìn tỷ đồng, chiếm 13,7%, tăng 13,6%); thấp hơn số liệu của khối khu vực ngoài nhà nước là 32,3% tăng 165,5% và khối FDI là 44%, tăng 96,5%.

Hiệu suất sinh lời trên tài sản và hiệu suất sinh lời trên vốn chủ sở hữu của khối DNNN và DN có vốn nhà nước với số liệu lần lượt là 2,0 và 8,9 thấp hơn nhiều so với của khu vực FDI với số liệu là 8,9 và 15,4. So với khu vực ngoài nhà nước, tuy khu vực nhà nước có chỉ số cao hơn ở các tiêu chí trên nhưng báo cáo của Chính phủ (2018) cho thấy, tình hình kinh doanh của khu vực này phụ thuộc vào một số tập đoàn, tổng công ty lớn, hoạt động trong các ngành có mức độ cạnh tranh thấp.

### 3. Giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh

Để nâng cao hiệu quả quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh, nhóm tác giả đề xuất một số khuyến nghị sau:

*Một là*, xác định và tách bạch rõ chức năng chủ sở hữu nhà nước và chức năng quản lý nhà nước đối với DNNN. Nên hạn chế tối đa tình trạng cơ quan quản

lý nhà nước vừa thực hiện chức năng đại diện CSH vừa thực hiện chức năng quản lý, tránh sự chồng chéo của chủ sở hữu nhà nước sang quản lý nhà nước hoặc ngược lại làm méo mó môi trường kinh doanh.

*Hai là*, tăng cường công khai và minh bạch hóa thông tin của các DNNN. Công khai, minh bạch hóa thông tin của DNNN là một yêu cầu khách quan để CSH có thông tin đầy đủ, kịp thời và chính xác về DN. Tăng cường minh bạch và công khai để thúc đẩy cải thiện quản trị DNNN. Công khai, minh bạch là đặc trưng của việc cải thiện quản trị DN đã được thừa nhận thành nguyên tắc quản trị DN của Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế áp dụng đối với các DNNN.

*Ba là*, thúc đẩy quá trình cổ phần hóa, thoái vốn khỏi những ngành, lĩnh vực phát triển mạnh, có tỷ suất sinh lời cao để tập trung vào những ngành nghề, lĩnh vực mà thành phần kinh tế khác không được làm hoặc không muốn làm.

*Bốn là*, nâng cao năng suất lao động của lực lượng lao động trong DNNN và DN có vốn nhà nước thông qua việc sắp xếp, cơ cấu lại tổ chức và lực lượng lao động trong DN theo hướng tinh gọn, từ đó nâng cao năng suất lao động của từng người lao động và năng suất lao động tổng hợp của từng DN.

*Năm là*, tăng cường công tác kiểm tra, thanh tra, giám sát, kiểm toán, không để xảy ra thất thoát vốn, tài sản nhà nước trong quá trình sắp xếp, cổ phần hóa, thoái vốn và quản lý, sử dụng vốn nhà nước.

#### 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, <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/doanh-nghiep/Luat-Quan-ly-su-dung-von-Nha-nuoc-dau-tu-vao-san-xuat-kinh-doanh-tai-doanh-nghiep-2014-259731.aspx>;
2. Bộ Tài chính, Báo cáo 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. Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Sách trắng doanh nghiệp Việt Nam 2020, NXB Thống kê, Hà Nội, 2020;
4. Hồ Thị Hải, Thẩm quyền giám sát vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp của cơ quan đại diện chủ sở hữu theo pháp luật Việt Nam, <http://tapchicongthuong.vn/bai-viet/tham-quyen-giam-sat-von-nha-nuoc-dau-tu-tai-doanh-nghiep-cua-co-quan-dai-dien-chu-so-huu-theo-phap-luat-viet-nam-67973.htm>.

#### Thông tin tác giả:

PGS., TS. Đinh Thị Nga  
Viện Kinh tế - Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh  
ThS., NCS. Nguyễn Thị Quỳnh Anh  
Email: nga79qlkt@yahoo.com.vn