



CƠ CHẾ QUẢN LÝ TÀI SẢN, SỬ DỤNG VỐN CỦA NHÀ NƯỚC TẠI CÁC DOANH NGHIỆP Ở VIỆT NAM

NGUYỄN THỊ KIM THOA

So với kinh tế tư nhân và kinh tế có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài, ở Việt Nam, doanh nghiệp nhà nước vẫn là lực lượng vật chất có tiềm lực mạnh về tài chính, nắm giữ tài nguyên, đất đai, thương hiệu, lực lượng lao động, có đội ngũ cán bộ khoa học, kỹ thuật, quản lý hùng hậu. Tuy nhiên, trong cơ chế quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp vẫn còn những hạn chế, bất cập. Nghiên cứu về cơ chế quản lý tài sản, sử dụng vốn của nhà nước tại doanh nghiệp là cần thiết nhằm nhận diện các nội dung cần sửa đổi, bổ sung, góp phần hoàn thiện cơ chế, chính sách về lý tài sản, sử dụng vốn của nhà nước tại các doanh nghiệp, góp phần nâng cao hiệu quả sử dụng vốn tại doanh nghiệp nhà nước.

Từ khóa: Doanh nghiệp nhà nước, cơ chế quản lý, tài sản, vốn, hoàn thiện cơ chế

MANAGEMENT MECHANISM OF STATE CAPITAL ASSETS IN ENTERPRISES IN VIETNAM

Nguyen Thi Kim Thoa

Compared to private and foreign-invested enterprises in Vietnam, state-owned enterprises still possess strong financial resources, holding land resources, brands, and a robust workforce of scientific, technical, and management staff. However, the management mechanism of state capital assets in enterprises still has limitations and inadequacies. Research on the management mechanism of state capital assets in enterprises is necessary to identify the contents that need to be amended and supplemented, contributing to the improvement of policies regarding the management mechanism of state capital assets in enterprises and enhancing the efficiency of capital use in state-owned enterprises.

Keywords: State-owned enterprises, asset management mechanism, capital, policy improvement

Ngày nhận bài: 5/4/2024

Ngày hoàn thiện biên tập: 22/4/2024

Ngày duyệt đăng: 26/4/2024

Cơ chế quản lý, sử dụng vốn, tài sản của nhà nước tại các doanh nghiệp nhà nước

Ở Việt Nam, quản lý, sử dụng vốn, tài sản tại doanh nghiệp nhà nước (DNNN) là một chủ trương lớn, quan trọng. Trên cơ sở những mục tiêu, định hướng được xác định trong các văn kiện của Đảng, công tác thể chế hóa bằng văn bản pháp luật đã

được các cơ quan nhà nước quan tâm thực hiện. Trước 2014 cơ chế quản lý, sử dụng vốn, tài sản của nhà nước tại các DNNN còn trong giai đoạn xây dựng, các văn bản chưa đầy đủ, cụ thể. Quá trình này tiếp tục được đổi mới, từ 2014 bổ sung theo hướng phạm vi điều chỉnh ngày càng rộng, bao phủ được các lĩnh vực của nền kinh tế; đáp ứng yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế; tạo môi trường cạnh tranh bình đẳng giữa DN thuộc các thành phần kinh tế; nâng cao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DN nhưng vẫn bảo đảm vai trò chỉ đạo, giám sát của Nhà nước.

Luật số 69/2014/QH13 được ban hành là bước hoàn thiện có tính pháp lý cao nhất trong quá trình xây dựng cơ chế, chính sách đổi mới quản lý DNNN, quy định việc đầu tư vốn nhà nước vào DN, quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại DN và giám sát việc đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại DN. Bên cạnh đó, những bộ luật khác cũng đề cập làm rõ thêm về DNNN như: Luật Đầu tư quy định thẩm quyền ra quyết định chủ trương đầu tư đối với các DNNN; Luật Tổ chức Chính phủ đã tiếp tục cụ thể hóa chủ trương quy định về chức năng thực hiện đại diện chủ sở hữu phần vốn của Nhà nước tại DN có vốn nhà nước; Luật DN 2020 quy định rõ về mô hình tổ chức, cơ bản đã hoàn thành việc chuyển toàn bộ DNNN sang chế độ công ty, hoạt động bình đẳng với các loại hình DN khác...

Chính phủ và các bộ ngành đã ban hành nhiều nghị định, thông tư hướng dẫn thi hành Luật như Nghị định số 81/2015/NĐ-CP về công bố thông tin



của DNNN; Nghị định số 87/2015/NĐ-CP của Chính phủ về giám sát đầu tư vốn nhà nước vào DN, giám sát tài chính, đánh giá hiệu quả hoạt động và công khai thông tin tài chính của DNNN và DN có vốn nhà nước; Nghị định số 91/2015/NĐ-CP về việc đầu tư vốn nhà nước vào DN và quản lý vốn, tài sản tại DN; Nghị định số 159/2020/NĐ-CP về quản lý người giữ chức danh, chức vụ và người đại diện phần vốn Nhà nước tại doanh nghiệp; Thông tư số 200/2015/TT-BTC của Bộ Tài chính hướng dẫn một số nội dung về giám sát đầu tư vốn Nhà nước vào DN khác...

Đối với các Tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước, trong các văn bản ban hành đã làm rõ hơn cơ sở, căn cứ cho việc thành lập, mô hình tổ chức và hoạt động. Tập trung sửa đổi, bổ sung theo hướng không thành lập thêm các Tập đoàn kinh tế; hạn chế đầu tư ra ngoài ngành, cấm đầu tư vào các lĩnh vực kinh doanh rủi ro (ngân hàng, bảo hiểm, chứng khoán, quỹ đầu tư và bất động sản). Các cơ chế chính sách về thoái vốn nhà nước được ban hành như: thoái vốn nhà nước dưới mệnh giá, dưới giá trị sổ sách kế toán; chuyển nhượng vốn theo hình thức thỏa thuận; thoái vốn theo lô... nhằm đẩy nhanh thoái vốn ở những lĩnh vực không hiệu quả hoặc không cần có vốn nhà nước tham gia.

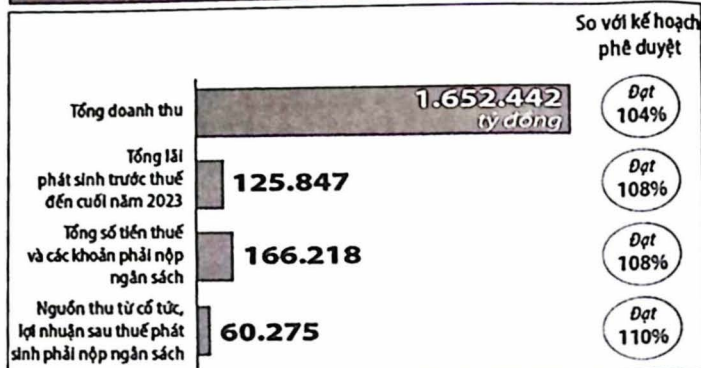
Việc thành lập Ủy ban quản lý vốn nhà nước tại DN (UBQLVNN) vào năm 2018 phân định rõ hơn vai trò của cơ quan quản lý nhà nước, cơ quan đại diện chủ sở hữu và người đại diện vốn nhà nước tại DN, đồng thời tăng cường trách nhiệm của tập thể, cá nhân trong việc quản lý, sử dụng vốn, tài sản tại DN nhà nước. Trong đó, Nghị định số 131/2018/NĐ-CP ngày 29/09/2019 đã quy định một số nhiệm vụ chính của UBQLVNN như: (i) xây dựng và tổ chức triển khai thực hiện chiến lược, kế hoạch, chương trình trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ (TTCP); (ii) thực hiện nhiệm vụ và quyền hạn của cơ quan đại diện chủ sở hữu theo quy định của pháp luật; (iii) thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan thuộc Chính phủ theo quy định của pháp luật.

Thực trạng quản lý, sử dụng vốn, tài sản tại doanh nghiệp nhà nước

Những kết quả đạt được

Đến hết năm 2023, Việt Nam có 676 DN nhà nước trong đó 478 DN do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ, và 198 DN do nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ (Bộ kế hoạch đầu tư). Hiệu quả kinh doanh của DNNN xét trên tiêu chí lợi nhuận tạo ra, nộp ngân sách nhà nước có chiều hướng tích cực. Dù kinh tế thế giới không ổn định, gặp nhiều biến

HÌNH 1: KẾT QUẢ SẢN XUẤT KINH DOANH DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC ƯỚC TÍNH 2023



Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư

động sau đại dịch COVID-19 và bất ổn chính trị, hoạt động kinh doanh trong nước gặp khó khăn nhưng kết quả hoạt động sản xuất, kinh doanh (SXKD) của các DN có vốn nhà nước vẫn có xu hướng tăng trưởng và phát triển.

Trong năm 2023, các DN nhà nước đã tập trung vào việc triển khai các dự án đầu tư theo kế hoạch đã được phê duyệt, nhằm đảm bảo tiến độ, hiệu quả và tiết kiệm chi phí. Mười chín Tập đoàn và Tổng công ty đã giải ngân tổng vốn đầu tư ước đạt 161 nghìn tỷ đồng, chiếm gần 80% so với mục tiêu 208.328 nghìn tỷ đồng trong năm. Nhiều dự án trọng điểm đã được đẩy nhanh tiến độ triển khai, bao gồm Dự án Nhà máy Điện Nhơn Trạch 3,4; Dự án Cảng hàng không quốc tế Long Thành cùng nhà ga T3 tại Cảng hàng không quốc tế Tân Sơn Nhất... Hiệu suất sinh lợi trên doanh thu của DNNN năm 2023 ước đạt 6,09%, cao hơn khu vực DN có vốn đầu tư nước ngoài.

Các DN tiêu biểu có chỉ tiêu lợi nhuận trước thuế ước vượt kế hoạch và tăng so với năm 2022 như: Tập đoàn Xăng dầu Việt Nam ước vượt 11% kế hoạch năm, tăng 58% so với năm 2022; Tổng công ty Đường sắt Việt Nam hoàn thành kế hoạch năm, cắt lỗ năm 2022 và lãi 103 tỷ đồng; Tổng công ty Cảng hàng không Việt Nam ước vượt 2% kế hoạch năm, tăng 14,2% so với năm 2022.

Việc bảo toàn và tăng trưởng vốn đạt kết quả đáng khích lệ. Theo ước tính đến đầu năm 2023, tổng tài sản của các DN nhà nước tăng 27,7% so với 2019 (từ 2.992.834 tỷ đồng lên 3.821.459 tỷ đồng); vốn do nhà nước nắm giữ tăng 20,2%. Ngoài nhiệm vụ bảo toàn và phát triển vốn nhà nước trong sản xuất kinh doanh, các DNNN còn thực hiện nhiệm vụ chính trị xã hội theo chỉ đạo của cơ quan đại diện chủ sở hữu như tham gia bình ổn giá cả các mặt hàng thiết yếu; đảm bảo nguồn cung trong lĩnh vực xăng dầu; cung cấp nước sạch đô thị, đầu tư vào các vùng, lĩnh vực mà tư nhân không thực hiện...

BẢNG 1: TỶ SUẤT LỢI NHUẬN TRƯỚC THUẾ TRÊN VỐN CSH; TỶ SUẤT LỢI NHUẬN TRƯỚC THUẾ TRÊN TÀI SẢN

Năm	2019	2020	2021	2022	2023 (ước tính)
LNTT	162.750	162.750	198.672	241.165	125.847
Tổng phát sinh phải nộp NSNN	283.000	300.722	316.778	382.905	226.493
Tỷ suất lợi nhuận TT trên vốn CSH (%)	11,4%	9,4%	11,3%	13,3%	6,9%
Tỷ suất lợi nhuận TT trên tài sản (%)	5,4%	4,4%	5,4%	6,3%	3,3%

Nguồn: Tính toán, tổng hợp của tác giả từ báo cáo Chính phủ và dữ liệu Bộ Kế hoạch Đầu tư

Việc đầu tư ra nước ngoài được triển khai khá tích cực. Tính đến đầu năm 2023 có 30 Tập đoàn, Tổng Công ty có vốn nhà nước có dự án đầu tư ra nước ngoài, với tổng vốn đầu tư là 6.622,92 triệu USD trong đó có 94,69% tổng số vốn đầu tư đến từ ba tập đoàn lớn là PVN (60,8%), Viettel (22,22%) và Tập đoàn Công nghiệp Cao su Việt Nam (VNG) (11,67%) (Chính phủ, 2023).

Các DN đã cập nhật, cụ thể hóa các quy định của pháp luật, điều lệ DN thông qua việc ban hành các văn bản quản lý nội bộ tương đối đầy đủ giúp việc quản lý, sử dụng tài sản cũng như công tác điều hành và giám sát hoạt động sản xuất kinh doanh của DN ngày càng minh bạch và hiệu quả.

Một số tồn tại, hạn chế

Bên cạnh kết quả đạt được, hoạt động của DNNN vẫn tồn tại những hạn chế. Cụ thể, các tỷ suất lợi nhuận trước thuế/tài sản là khá thấp, trung bình khoảng 4,95%/năm trong khi tỷ suất lợi nhuận trước thuế/vốn chủ sở hữu cao hơn nhiều, khoảng 10,5%. Điều này có nghĩa là phần nhiều đầu tư dài hạn tạo tài sản của DNNN là vốn vay; hệ số nợ của DNNN đều trên 50%.

Tỷ suất sinh lời trên vốn kinh doanh (ROA) của các DNNN đầu năm 2023 ước tính đạt 2,6% năm, thấp hơn nhiều so với DN có vốn đầu tư nước ngoài và thấp hơn so với lãi suất bình quân ngân hàng. Cũng tương tự với chỉ số của ROE, các DNNN đạt 5,6% cũng thấp hơn so với các DN FDI (9,5%). Hệ số quay vòng vốn của DNNN có xu hướng giảm từ 0,47 giai đoạn 2011-2015 xuống còn 0,32 đầu năm 2023; trong khi DN tư nhân là 0,58; các DN FDI giữ mức ổn định khoảng 0,9-1.

Theo báo cáo của Vietnam Report giai đoạn 2019-2023, chỉ số CAGR trung bình của top 500 DN tăng trưởng nhanh nhất Việt Nam (FAST500) thì khối DNNN luôn thấp hơn khu vực tư nhân và khu vực có vốn đầu tư nước ngoài

Tổng vốn đầu tư của khối DNNN còn khá thấp so với DN FDI. Nhiều dự án đầu tư không hiệu quả như đầu tư của TCT Hàng hải Việt Nam tại các công ty con, công ty liên kết hoạt động trong lĩnh vực vận

tài biển; đầu tư của TĐ Dầu khí Việt Nam tại Công ty CP Hóa dầu và Xơ sợi Dầu khí (PVTex), TCT Cổ phần Xây lắp Dầu khí Việt Nam (PVC), Công ty Công nghiệp Tàu thủy Dung Quất (DQS), dự án thăm dò khai thác

dầu khí mỏ Nagumanov tại tỉnh Orenburg (Liên Bang Nga), dự án khai thác dầu tại Venezuela, dự án Lô 67 Peru... Lũy kế tính đến đầu năm 2023 đã đầu tư ra nước ngoài trên 6,6 tỷ USD trong đó có 43 dự án có lỗ lũy kế với tổng số lỗ lũy kế là gần 1,5 tỷ USD.

Bên cạnh đó, việc mở rộng hoạt động sản xuất, chế biến một số mặt hàng mới của DN còn khó khăn, thiếu chủ động trong đổi mới SXKD; chưa chú trọng đầu tư theo chiều sâu. Một số DN chưa chủ động được nguồn vốn để phục vụ hoạt động SXKD. Chưa tách bạch hoạt động SXKD với hoạt động công ích.

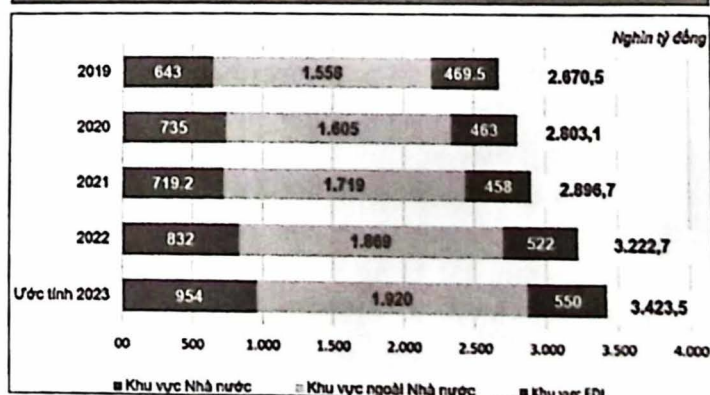
Ngoài ra, việc cơ cấu lại một số DN làm ăn thua lỗ, thu hồi vốn của Nhà nước từ các dự án đầu tư không hiệu quả còn chậm. Việc công khai thông tin trong DNNN còn hạn chế, không kịp thời, thiếu minh bạch, mang tính hình thức.

Nguyên nhân của các tồn tại, hạn chế

Nguyên nhân khách quan

- Giai đoạn 2019 – 2023, môi trường kinh tế trong nước, khu vực và trên thế giới có nhiều biến động, áp lực lớn về cạnh tranh cũng như rủi ro trong kinh doanh; bên cạnh mục tiêu lợi nhuận, các DNNN còn phải thực hiện nhiệm vụ chính trị, an sinh xã hội... do đó phần nào ảnh hưởng đến tốc độ tăng trưởng, doanh thu và lợi nhuận.

- Tình trạng các tập đoàn, tổng công ty, DNNN

HÌNH 2: TỔNG VỐN ĐẦU TƯ THỰC HIỆN TOÀN XÃ HỘI PHÂN THEO LOẠI HÌNH KINH TẾ THEO GIÁ HIỆN HÀNH CÁC NĂM 2019-2023

Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư 2023



lớn đầu tư dàn trải, kém hiệu quả của giai đoạn trước chưa khắc phục được, gây khó khăn cho việc kinh doanh, làm giảm hiệu quả trong việc kiểm tra, giám sát sử dụng vốn nhà nước.

- Một số DN phải thực hiện nhiệm vụ chính trị, xã hội nhưng chưa có cơ chế hạch toán rõ ràng nên ảnh hưởng tiêu cực tới hoạt động sản xuất kinh doanh, gây khó khăn cho DN.

Nguyên nhân chủ quan

- Một số chủ trương, chính sách chậm được thể chế hóa hoặc chưa được thể chế hóa đầy đủ, thiếu thống nhất, rõ ràng, chưa có các giải pháp mang tính đột phá trong việc nâng cao hiệu quả quản lý, sử dụng vốn, tài sản tại DN nhà nước.

- Việc chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại DN nhất là các TĐKT về UBQLVNN khi nguồn lực chưa thực sự đủ lớn mạnh đã khiến cho cơ quan này bị quá tải trong thực hiện nhiệm vụ dẫn đến hiệu quả quản lý và phát triển vốn nhà nước chưa được như kỳ vọng.

- Cơ chế người đại diện vốn nhà nước thông qua ủy quyền còn vướng mắc: Trách nhiệm, quyền lợi chưa tương xứng; quy trình báo cáo, xin ý kiến chỉ đạo từ chủ sở hữu chưa rõ ràng, hầu hết các vấn đề đều phải xin ý kiến người đại diện chủ sở hữu, chưa phân cấp quyền và trách nhiệm cho người đại diện trong việc biểu quyết các vấn đề tại cuộc họp Hội đồng quản trị, Đại hội cổ đông nên thời gian kéo dài; chế độ lương, thưởng, thù lao đối với người đại diện chưa phát huy được tính kích lệ.

Kiến nghị về cơ chế quản lý, sử dụng vốn tại doanh nghiệp nhà nước

Đối với cơ quan quản lý nhà nước

Cần đẩy nhanh quá trình sửa đổi, bổ sung các luật, nghị định liên quan đến nội dung quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại DN như: Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại DN, Luật Đấu thầu, Luật Đầu tư... nhằm khắc phục các vướng mắc, bất cập trong quy định hiện hành cũng như tạo sự thống nhất, đồng bộ, hạn chế các quy định chồng chéo hiện nay, tháo gỡ những vướng mắc về quy trình, thẩm quyền xử lý, ra quyết định trong điều hành SXKD.

Hoàn thiện các quy định liên quan đến việc Nhà nước tiến hành đặt hàng và lựa chọn các DNNN tham gia thực hiện các nhiệm vụ chính trị xã hội, nhằm đảm bảo sự minh bạch, rõ ràng và đầy đủ về chi phí, giá cả, trách nhiệm, và quyền lợi của cả Nhà nước và DN, đồng thời tuân theo nguyên tắc không

gây ảnh hưởng tiêu cực đến hiệu suất kinh doanh của các DNNN.

Hoàn thiện cơ chế kiểm tra giám sát của cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước với các DNNN đảm bảo cao tính minh bạch thông tin ở tất cả các khâu. Xây dựng bộ tiêu chí đánh giá hiệu quả hoạt động phải có tính phù hợp với từng DNNN, đảm bảo tính so sánh với các DN ngoài NN. Làm rõ trách nhiệm của người đại diện phần vốn nhà nước tại DN. Có cơ chế, chế tài để các tổ chức, cá nhân thực hiện có hiệu quả các quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm được phân công, phân cấp.

Đối với doanh nghiệp nhà nước

Tiếp tục đổi mới quản trị DN; rà soát điều lệ hoạt động, quy chế quản lý nội bộ, bảo đảm tuân thủ quy định của pháp luật, nguyên tắc thị trường, nguyên tắc quản trị DN hiện đại, nguyên tắc quản lý tài chính.

Xây dựng lộ trình và thực hiện thoái vốn nhanh chóng tại các DN có vốn góp không hiệu quả và nhà nước không cho phép. DNNN cần tập trung vào lĩnh vực kinh doanh chính, thực hành tiết kiệm chống lãng phí; nâng cao chất lượng dịch vụ, hàng hóa và thương hiệu trên thị trường.

Xây dựng phương án tổ chức SXKD phù hợp với tình hình thực tế; triển khai sắp xếp, cơ cấu lại các DN thành viên để tránh phân tán nguồn lực; tích cực triển khai nghiên cứu ứng dụng, đầu tư đổi mới công nghệ, sản phẩm, dịch vụ nhằm nâng cao giá trị gia tăng và khả năng cạnh tranh của các sản phẩm, dịch vụ.

Kiện toàn bộ máy quản lý, tăng cường đào tạo kiến thức, bồi dưỡng nâng cao trình độ cán bộ quản lý DN đáp ứng yêu cầu quản trị trong cơ chế thị trường. Bố trí cán bộ lãnh đạo, quản lý và người đại diện phần vốn nhà nước đủ phẩm chất đạo đức, năng lực chuyên môn để làm tốt vai trò đại diện chủ sở hữu nhà nước tại DN.

Tài liệu tham khảo:

1. Chính phủ (2023), Báo cáo về hoạt động đầu tư, quản lý sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp 2019-2023;
2. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2023), Báo cáo Kinh tế xã hội quý IV và năm 2023;
3. Phạm Đức Trung (2020), Luật Doanh nghiệp: Thực tiễn quản trị DNNN và những vấn đề đặt ra, <https://quochoi.vn/pages/tim-kiem.aspx?itemId=79993>;
4. OECD (2015), The G20/OECD Principles of Corporate Governance.

Thông tin tác giả:

ThS. Nguyễn Thị Kim Thoa

Khoa Tài chính Ngân hàng và Bảo hiểm, Trường Đại học Kinh tế

- Kỹ thuật Công nghiệp

Email: ntkthoa@uneti.edu.vn