



KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ QUẢN LÝ, SỬ DỤNG VỐN NHÀ NƯỚC ĐẦU TƯ VÀO DOANH NGHIỆP

TỔNG PHƯƠNG DUNG

Mô hình đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp không còn xa lạ trên thế giới. Đây là công cụ hữu ích của các quốc gia nhằm hỗ trợ phát triển, ổn định tình hình kinh tế vĩ mô và vi mô thông qua các doanh nghiệp có nguồn vốn lớn, hoạt động trong các ngành, lĩnh vực trọng yếu. Tại Việt Nam, thời gian qua, lực lượng doanh nghiệp nhà nước đang được tích cực đổi mới, sắp xếp nhằm nâng cao hiệu quả quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Tuy nhiên, đến nay hoạt động này vẫn còn gặp nhiều khó khăn, vướng mắc đến từ cả nguyên nhân khách quan lẫn chủ quan. Bài viết trao đổi kinh nghiệm của Singapore và Trung Quốc về chính sách quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam.

Từ khóa: Quản lý, sử dụng vốn nhà nước, doanh nghiệp nhà nước, đầu tư

MANAGEMENT AND USE OF STATE CAPITAL TO INVEST IN ENTERPRISES

Tong Phuong Dung

State capital investment in enterprises is no longer a new investment model in the world. This is a useful tool for countries to support development and stabilize the macro- and micro-economic situation through enterprises with large capital resources and operating in major industries. In Vietnam, through a transitional period, the state-owned enterprises are being actively renewed and rearranged to improve the efficiency of management and use of state capital. However, up to now, this process still faces multiple difficulties due to both objective and subjective reasons. The article discusses the experiences of Singapore and China on management and use of state capital to invest in enterprises and recommends lessons for Vietnam.

Keywords: Management and use of state capital, state-owned enterprises, investment

Ngày nhận bài: 10/10/2022

Ngày hoàn thiện biên tập: 26/10/2022

Ngày duyệt đăng: 31/10/2022

Kinh nghiệm quốc tế về chính sách quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp

Trong khu vực châu Á, Singapore và Trung Quốc là những quốc gia đi đầu trong việc xây dựng mô hình quản lý nguồn vốn của Nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp (DN) với những chính sách được xây dựng và hoàn thiện tốt. Hoạt động đầu tư vốn tại

hai quốc gia này đã đạt được nhiều kết quả tích cực, đảm bảo được các mục tiêu quan trọng về bảo toàn vốn nhà nước, điều tiết nền kinh tế quốc dân và thực hiện các nhiệm vụ công ích.

Trung Quốc

DN có vốn đầu tư của Nhà nước được quy định tại Điều 5 Luật Quản lý tài sản nhà nước tại DN của Trung Quốc bao gồm: Tổng công ty có vốn nhà nước, DN/công ty 100% vốn nhà nước, công ty cổ phần có vốn nhà nước.

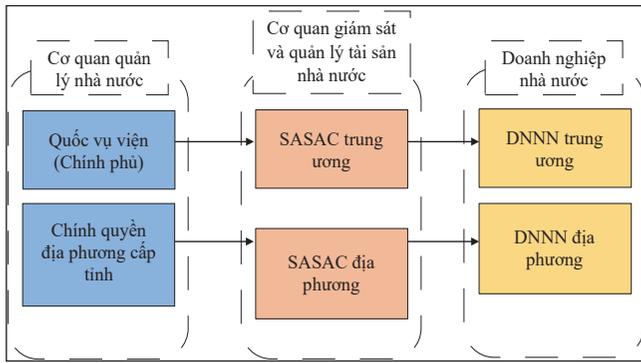
Theo OECD (2016), Trung Quốc thực hiện quản lý vốn nhà nước đầu tư vào DN theo hình thức tập trung thông qua một cơ quan chuyên trách là Ủy ban Giám sát và quản lý tài sản nhà nước Trung Quốc (SASAC). Các đơn vị của SASAC ở trung ương và địa phương được ủy quyền, thay mặt chính quyền nhân dân cùng cấp thực hiện trách nhiệm chủ đầu tư, giám sát và quản lý tài sản nhà nước tại các DN cùng cấp.

SASAC thực hiện trách nhiệm của nhà đầu tư theo Luật Công ty và các luật, quy định khác có liên quan dựa trên nguyên tắc tách bạch giữa cơ quan quản lý nhà nước và DN, không can thiệp vào hoạt động kinh doanh hợp pháp và độc lập của DN. Đồng thời, SASAC bảo vệ quyền và lợi ích của chủ sở hữu nhà nước; hướng dẫn, thúc đẩy đổi mới, tái cơ cấu DN nhà nước (DNNN) thông qua các hoạt động: Giám sát các vấn đề trọng yếu của DN; Giám sát về nhân sự chủ chốt; Giám sát tài sản nhà nước tại DN.

Theo Luật Quản lý tài sản nhà nước tại DN của



HÌNH 1: MÔ HÌNH GIÁM SÁT VÀ QUẢN LÝ VỐN NHÀ NƯỚC TẠI TRUNG QUỐC



Nguồn: SASAC

Trung Quốc, cơ quan SASAC trung ương tập trung quản lý DNNN huyết mạch trong nền kinh tế quốc gia, an ninh quốc gia, các DN trong các lĩnh vực cơ sở hạ tầng quan trọng và tài nguyên thiên nhiên. Đối với các DNNN khác, hoạt động quản lý được thực hiện bởi chính quyền nhân dân địa phương. Như vậy, phạm vi đầu tư tài sản nhà nước vào DN không giới hạn, tuy nhiên, khuyến khích tập trung vào một số lĩnh vực, ngành then chốt, có ý nghĩa quan trọng với nền kinh tế quốc dân và an ninh quốc phòng.

Theo OECD (2016), DN có vốn đầu tư của Nhà nước tại Trung Quốc được đánh giá hiệu quả hoạt động qua hệ thống đánh giá hàng năm và giai đoạn 05 năm. Việc đánh giá hàng năm tập trung vào hoạt động kinh doanh và mức độ phát triển của DN thông qua các chỉ tiêu cơ bản đánh giá khả năng sinh lời và hiệu quả sử dụng vốn và các chỉ tiêu phân loại về chức năng cụ thể, đặc thù ngành và cơ cấu tổ chức quản lý của DN. Đánh giá hoạt động theo giai đoạn tập trung vào chiến lược và phát triển bền vững thông qua giá trị DN tăng thêm, khả năng bảo toàn tài sản thuộc sở hữu nhà nước và hệ số vòng quay tài sản. Dựa trên các chỉ tiêu nêu trên, các DN sẽ được tính điểm và xếp loại theo 1 trong 5 mức (A, B, C, D, E). Kết quả xếp loại được sử dụng để quyết định lương thưởng của người lãnh đạo DN và người lao động. Các giám đốc điều hành DN có kết quả không đạt yêu cầu được thay thế bằng các giám đốc điều hành mới do SASAC chỉ định.

Để đảm bảo hiệu quả giám sát hoạt động của DN có vốn đầu tư của Nhà nước, việc này được thực hiện bởi sự phối hợp giữa 03 đơn vị gồm Chính phủ, SASAC và cơ quan kiểm toán. Theo đó, SASAC và chính quyền nhân dân địa phương giám sát việc thực hiện chức năng của cơ quan đại diện chủ sở hữu. Các cơ quan kiểm toán của SASAC và chính

quyền nhân dân địa phương tiến hành giám sát thông qua kiểm toán việc thực hiện ngân sách quản lý vốn nhà nước và của DNNN thuộc phạm vi giám sát thông qua kiểm toán.

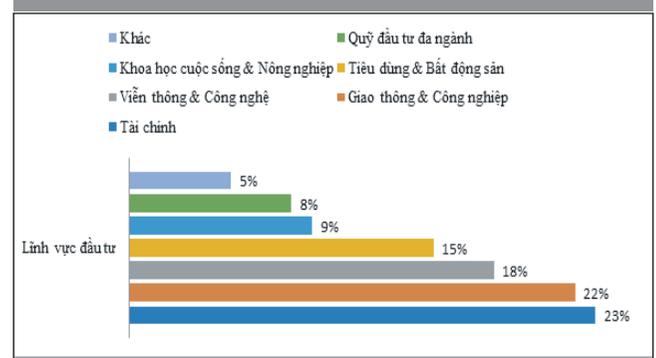
Như vậy, Chính quyền nhà nước Trung Quốc quản lý tài sản của nhà nước tại DN thông qua việc xây dựng hệ thống quản lý, giám sát tài sản nhà nước rõ ràng, phù hợp với yêu cầu phát triển kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa, cũng như hệ thống đánh giá và trách nhiệm giải trình đối với việc duy trì giá trị và gia tăng tài sản nhà nước. Qua đó, sử dụng hợp lý đồng vốn của Nhà nước tại DN và đem lại tác động tích cực đến tình hình kinh tế - xã hội của quốc gia.

Singapore

Tại Singapore, hoạt động đầu tư vốn của Nhà nước được thực hiện qua Tập đoàn Temasek thuộc sở hữu nhà nước, hoạt động dưới hình thức doanh nghiệp trực thuộc Bộ Tài chính Singapore. Temasek được Chính phủ Singapore cấp vốn để đầu tư vào các DN khác, có chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước và quản lý phần vốn thuộc sở hữu của Chính phủ đầu tư tại các DN. Các DN này được gọi với tên Công ty liên kết của Chính phủ (GLCs) hoặc Công ty liên kết Temasek (TLCs), là các DN được quy định tại Luật Công ty với tư cách pháp nhân và thuộc sở hữu toàn bộ hoặc trên 20% vốn của Temasek.

Dù là DN thuộc sở hữu của Nhà nước nhưng Temasek được quyền hoạt động như một tập đoàn tư nhân độc lập và ra các quyết định đầu tư tự chủ, đề cao nguyên tắc thị trường và tối đa hóa lợi nhuận trong dài hạn và không bị chi phối bởi Chính phủ. Tại thời điểm thành lập, Temasek có giá trị thị trường là 70 tỷ đô la Singapore (SGD), tập đoàn tập trung đầu tư nắm giữ cổ phần trong các công ty nhà nước Singapore có vai trò trọng yếu đối với nền kinh tế trong các lĩnh vực bất động

HÌNH 2: BẢNG LĨNH VỰC ĐẦU TƯ CỦA TAMASEK (31/3/2022)



Nguồn: Website Temasek.com.sg



sản, tài chính, hàng không, viễn thông. Năm 2011, hoạt động đầu tư của Temasek vươn ra trên toàn thế giới với danh mục đầu tư tại nhiều quốc gia, nổi bật như Trung Quốc, khu vực Bắc Mỹ và khu vực châu Á trong đó có cả Việt Nam. Tính tới 31/3/2022, Tập đoàn này tập trung đầu tư vào các lĩnh vực như Tài chính, Giao thông và công nghiệp, Viễn thông và công nghệ; giá trị tài sản ròng của Temasek đạt 403 tỷ SGD.

Temasek đánh giá hiệu quả hoạt động của DN trong danh mục đầu tư hàng năm dựa trên kết quả hoạt động tổng thể ghi nhận tại báo cáo độc lập được công bố của các công ty được đầu tư. Các chỉ số đánh giá hiệu quả hoạt động khác nhau giữa các công ty và đối với chính Temasek. Việc đánh giá ban lãnh đạo (bao gồm cả Giám đốc điều hành) của từng công ty được thực hiện bởi hội đồng tương ứng của công ty.

Tùy thuộc tỷ lệ đầu tư nắm giữ vốn, Temasek thực hiện các quyền của chủ sở hữu trong quản trị và giám sát hoạt động DN, quyết định nhân sự chủ chốt, phê duyệt phương án đầu tư hoặc kinh doanh khác nhau với tư cách là một cổ đông hoặc người góp vốn vào công ty. Temasek hướng dẫn quy tắc quản trị DN chung đối với các GLCs/TLCs, tuy nhiên các GLCs/TLCs được phép quyết định các quy tắc quản trị DN riêng trong khuôn khổ quy định chung do Temasek quy định.

Như vậy, từ mô hình quản lý vốn đầu tư tại DN của Singapore cho thấy, quốc gia này trao toàn quyền cho Tập đoàn Temasek trong việc giám sát, đánh giá và thực hiện quyết định đầu tư. Phạm vi và quy mô đầu tư không ngừng được mở rộng của Tập đoàn cho thấy sự hiệu quả trong việc sử dụng vốn nhà nước tại Singapore.

Kinh nghiệm cho Việt Nam

Từ kinh nghiệm của các nước về chính sách quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào DN, có thể rút ra một số bài học kinh nghiệm chung trong việc hoàn thiện các chính sách này tại Việt Nam như sau:

Thứ nhất, việc xây dựng luật và khung pháp lý về quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào DN đúng đắn, tuân theo quy luật kinh tế, phù hợp với điều kiện của Việt Nam có vai trò rất quan trọng. Theo đó, nên tuân theo nguyên tắc thị trường, tại đó Nhà nước cũng chỉ là một cổ đông góp vốn vào DN.

Thứ hai, đề cao vai trò quản lý, giám sát của cơ quan quản lý vốn, tài sản của Nhà nước. Xây dựng mô hình đại diện chủ sở hữu cần thống nhất, tách bạch chức năng chủ sở hữu nhà nước với chức năng

quản lý nhà nước của các cơ quan nhà nước nhằm tăng cường chuyên nghiệp hóa, hiệu quả quản lý và tạo bình đẳng giữa các loại hình DN; các chính sách điều tiết thị trường không bị chi phối bởi lợi ích ngành và DNNN.

Thứ ba, thực hiện đồng bộ cả về tổ chức bộ máy và hoàn thiện thể chế, cơ chế, chính sách, tăng cường phối hợp giữa cơ quan quản lý nhà nước và cơ quan đại diện chủ sở hữu trên cơ sở có quy định, cơ chế, rõ ràng, cụ thể, minh bạch nhằm mang lại hiệu quả cao nhất trong công tác quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào DN.

Thứ tư, xác định rõ tỷ lệ nắm giữ vốn tại DN theo lĩnh vực kinh doanh (nắm giữ 100% vốn, giữ cổ phần chi phối hay không cần nắm giữ) làm mục tiêu, định hướng sắp xếp, đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả hoạt động của DNNN. Mức độ quản lý, giám sát của Nhà nước phụ thuộc vào mức độ đầu tư vốn nhà nước nhiều hay ít, tính chất hoạt động của DN là công ích hay kinh doanh vì mục tiêu lợi nhuận.

Thứ năm, cải cách mạnh mẽ quản lý và quản trị DNNN, đề cao quyền của cổ đông và các bên liên quan, công bố và minh bạch hóa thông tin, đề cao trách nhiệm và nghĩa vụ của Hội đồng quản trị/Hội đồng thành viên DNNN, nâng cao năng lực cạnh tranh sản phẩm, thực hiện quản trị tốt..

Thứ sáu, kết hợp chặt chẽ vai trò của Nhà nước, DN và thị trường, xây dựng môi trường kinh doanh phù hợp, thông thoáng, khuyến khích DNNN phát triển.

Thứ bảy, có biện pháp xử lý kịp thời những DNNN yếu kém, không có khả năng cạnh tranh, không phù hợp với xu hướng phát triển bền vững đảm bảo hiệu quả trong công tác đầu tư vốn vào DNNN.

Thứ tám, chú trọng công tác cán bộ, nhất là cán bộ lãnh đạo các cơ quan chuyên trách và các DN lớn. 

Tài liệu tham khảo:

1. Ủy ban Quản lý vốn Nhà nước tại doanh nghiệp (2019), *Trao đổi kinh nghiệm quản trị DN cùng Temasek*, Cổng Thông tin điện tử;
2. OECD (2016), *State-owned enterprises in Asia: National practices for performance evaluation and management*;
3. National People's Congress of the People's Republic of China (2008), *Law of the People's Republic of China on State-Owned Assets in Enterprises*;
4. Website: <https://www.temasek.com.sg/>.

Thông tin tác giả:

Tống Phương Dung

Cục Tài chính doanh nghiệp (Bộ Tài chính)

Email: tongphuongdung@mof.gov.vn