

VẤN ĐỀ KINH DOANH VỐN NHÀ NƯỚC TẠI TỔNG CÔNG TY ĐẦU TƯ VÀ KINH DOANH VỐN NHÀ NƯỚC

Phạm Thị Hương *

Tóm tắt: Cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước đang trở thành chủ đề nóng trong các cuộc thảo luận của Chính phủ, đặc biệt khi Chính phủ cam kết thúc đẩy mạnh cải cách doanh nghiệp nhà nước. Một trong những yếu tố quan trọng của cải cách doanh nghiệp nhà nước là minh bạch hóa tài chính để nâng cao kết quả hoạt động kinh doanh. Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước (SCIC) là tổ chức kinh tế đặc biệt của Chính phủ, được thành lập theo yêu cầu khách quan của quá trình sắp xếp, đổi mới, nâng cao hiệu quả kinh doanh của doanh nghiệp nhà nước. Trong quá trình hoạt động, Tổng công ty đang gặp phải một số khó khăn, vướng mắc đòi hỏi cần có giải pháp tháo gỡ.

Từ khóa: Quản trị doanh nghiệp, người đại diện, vốn nhà nước, đầu tư, kinh doanh.

Abstract: *The equitization of SOEs is becoming a hot topic in the Government's discussions, especially when the Government is committed to accelerating reform of SOEs. One of the key elements of SOE reform is financial transparency to improve business performance. State Capital Investment Corporation (SCIC) is a special economic organization established by the Government, according to the objective requirements of the process of arranging, renovating and improving business efficiency of state enterprises. During its operation, the Corporation is facing certain barriers. The article clarifies the content of difficulties and problems of SCIC.*

Keywords: *Corporate governance, representatives, state capital, investment, business.*

1. Giới thiệu

Mục tiêu kinh doanh vốn nhà nước của SCIC tại doanh nghiệp là “*kinh doanh có lãi, bảo toàn và phát triển vốn chủ sở hữu nhà nước đầu tư tại SCIC và vốn SCIC đầu tư tại doanh nghiệp khác*”. Nghị định số 148/2017/NĐ-CP ngày 23/12/2017 của Chính phủ và Điều lệ ban hành kèm theo Quy định về hoạt

động đầu tư kinh doanh vốn nhà nước của SCIC, thì SCIC “*đầu tư có hiệu quả*”, phù hợp với khả năng nguồn vốn và kế hoạch được phê duyệt, giới hạn mức vốn đầu tư vào dự án, ngành, lĩnh vực đem lại hiệu quả kinh tế cho Nhà nước. Như vậy ngoài mục tiêu kinh doanh có lãi, bảo toàn phát triển vốn chủ sở hữu Nhà nước tại doanh nghiệp, SCIC tự cân đối nguồn

* Trường ĐH KD&CN Hà Nội

vốn và có trách nhiệm theo dõi riêng các khoản đầu tư theo chỉ định với mục tiêu chính trị - xã hội.

2. Thực trạng pháp lý về hoạt động đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước của SCIC

2.1. Về quản trị tại các doanh nghiệp SCIC đại diện chủ sở hữu

Nghị định số 71/NĐ-CP ngày 06/6/2017 của Chính phủ hướng dẫn về quản trị công ty đối với doanh nghiệp có vốn nhà nước cụ thể như sau: Quản trị công ty là hệ thống các nguyên tắc, bao gồm: đảm bảo cơ cấu quản trị hợp lý; đảm bảo hiệu quả hoạt động của Hội đồng Quản trị, Ban Kiểm soát; đảm bảo quyền lợi của cổ đông và những người có liên quan; đảm bảo đối xử công bằng giữa các cổ đông; công khai minh bạch mọi hoạt động của công ty về tài chính, của Hội đồng quản trị, Ban điều hành. Chủ tịch Hội đồng quản trị không được kiêm nhiệm chức danh giám đốc (tổng giám đốc) của cùng một công ty đại chúng.

Tuy nhiên, vấn đề công khai hóa tài chính và hệ thống báo cáo tài chính công bố thông tin các doanh nghiệp của SCIC đại diện chủ sở hữu đang cần được xem xét. Cụ thể, một số doanh nghiệp không cung cấp đầy đủ thông tin về tình hình hoạt động kinh doanh, hoạt động của Hội đồng quản trị. Chất lượng các báo cáo thông tin tài chính doanh nghiệp này nói chung còn thấp. Đối với những thông tin phi tài chính, như trình độ chuyên môn, kinh nghiệm quản lý của Hội đồng quản trị,..., ít được quan tâm thực hiện, với nhiều lý do khác nhau, như: Điều lệ công ty không quy định hoặc không muốn bộc

lộ những yếu kém về năng lực quản lý, sợ mất quyền lãnh đạo doanh nghiệp,... Trong tình trạng thông tin không cân xứng, giữa các cá nhân và các tổ chức có liên quan sẽ nảy sinh những bất đồng về lợi ích. Chất lượng thông tin thấp đã ảnh hưởng đến nhà đầu tư và từ đó ảnh hưởng đến các doanh nghiệp trong quá trình thu hút vốn đầu tư và hoạt động thoái vốn nhà nước của SCIC tại doanh nghiệp.

2.2. Công tác tiếp nhận vốn nhà nước tại các doanh nghiệp cổ phần hóa

Tình hình thực hiện chuyển giao vốn nhà nước tại các doanh nghiệp cổ phần hóa về SCIC chưa được thực hiện một cách triệt để và nghiêm túc. Nhiều bộ, ngành, Ủy ban Nhân dân tỉnh, thành phố chưa muốn thực hiện bàn giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước về SCIC. Một số địa phương đang quản lý những doanh nghiệp cổ phần hóa còn vốn nhà nước đang đẩy nhanh hơn việc bán bớt vốn nhà nước tại các công ty cổ phần để thu hồi vốn về cho ngân sách địa phương, vì lo ngại “mất vốn” do phải chuyển giao về SCIC. Theo Thông tư số 47/2007/TT-BTC ngày 15/5/2007 của Bộ Tài chính và Thông tư số 118/2014/TT-BTC ngày 21/8/2014 nay là Thông tư số 83/2018/TT-BTC ngày 30/8/2018 về việc hướng dẫn chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước đầu tư tại các doanh nghiệp về SCIC chưa được thực hiện một cách triệt để và nghiêm túc, các trường hợp chuyển giao về SCIC chủ yếu là doanh nghiệp quy mô nhỏ, có tỷ lệ sở hữu nhà nước nắm giữ thấp. Do các doanh nghiệp nằm rải rác trên 63 tỉnh, thành phố còn nhiều tồn tại trước khi sắp

xếp, chuyển đổi, chưa được xử lý, nên SCIC mất nhiều thời gian và nhân lực để giải quyết tồn tại cũ, thực hiện việc cơ cấu lại doanh nghiệp và tổ chức lại bộ máy hoạt động của doanh nghiệp.

2.3. Vấn đề người đại diện vốn nhà nước của SCIC tại doanh nghiệp

Từ khi SCIC đi vào hoạt động, quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước được chuyển giao cho SCIC, thì cơ chế người đại diện vốn đã có sự thay đổi rõ rệt. SCIC ban hành quy chế người đại diện vốn nhà nước tại doanh nghiệp và ủy quyền cho người đại diện vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Cụ thể như sau:

- SCIC chỉ định và giao nhiệm vụ cho người đại diện; đánh giá hoạt động của người đại diện; miễn nhiệm, khen thưởng, kỷ luật người đại diện; quyết định mức lương, thưởng, phụ cấp và các lợi ích khác của người đại diện theo quy định của pháp luật và quy định của SCIC, tùy theo quy mô vốn của doanh nghiệp, tỷ lệ vốn của SCIC tại doanh nghiệp, ngành nghề kinh doanh, đặc điểm, tình hình hoạt động của doanh nghiệp, năng lực của cán bộ và chiến lược, mục tiêu của SCIC đối với từng doanh nghiệp. SCIC quyết định số lượng, thành phần và cơ cấu người đại diện phù hợp.

- Người đại diện phải tham gia ý kiến, biểu quyết, quyết định theo đúng ý kiến chỉ đạo của SCIC. Theo dõi, giám sát tình hình và kết quả hoạt động kinh doanh, tài chính tại doanh nghiệp theo quy định của pháp luật và điều lệ doanh nghiệp; báo cáo SCIC kịp thời về việc doanh nghiệp hoạt động thua lỗ, không đảm bảo khả năng thanh toán hoặc khi

phát sinh các vấn đề đột xuất, làm ảnh hưởng đến quyền lợi của SCIC.

Tuy nhiên, ngoài những ưu điểm về quyền lợi và nghĩa vụ của người đại diện, còn có những hạn chế nhất định. Trong hoạt động quản trị người đại diện SCIC, có những cải cách, như tăng tỷ trọng người đại diện là cán bộ SCIC so với nhóm người đại diện là cán bộ làm việc chuyên trách tại doanh nghiệp, người đại diện là cán bộ hành chính (được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cử làm người đại diện kiêm nhiệm tại doanh nghiệp trước và SCIC kế thừa). Sự cải cách này nhằm hạn chế xung đột lợi ích và thiếu trách nhiệm của hai nhóm người đại diện còn lại. Sau mười năm thực hiện Quy chế Người đại diện của SCIC, dù đã đạt được nhiều kết quả khả quan song quá trình thực hiện quy chế này đã nảy sinh những vướng mắc và hạn chế. Làm thế nào để nâng cao vai trò người đại diện vốn của SCIC tại các doanh nghiệp quản lý, bảo toàn vốn nhà nước và không ngừng nâng cao hiệu quả vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp là một vấn đề lớn, mà không thể sớm giải quyết được. Mặt khác, chính sách đối với người đại diện là công chức nhà nước cử sang quản lý doanh nghiệp khi chuyển sang SCIC chưa được giải quyết một cách rõ ràng; quyền lợi và nghĩa vụ của người đại diện chưa thực sự gắn kết với sự phát triển của doanh nghiệp. Cụ thể là, một số người đại diện chưa tuân thủ đầy đủ, không báo cáo, lấy ý kiến của SCIC trước khi biểu quyết tại Hội đồng quản trị hoặc đại hội đồng cổ đông. Một số người đại diện vẫn nhận thức rằng, đã được bộ, tỉnh, thành phố cử

làm đại diện thì có toàn quyền quyết định mọi vấn đề liên quan đến quyền cổ đông nhà nước, không cần xin ý kiến cơ quan chủ sở hữu vốn SCIC.

2.4. Về hoạt động thoái vốn nhà nước tại doanh nghiệp sau cổ phần hóa

Việc thoái vốn nhà nước SCIC tại doanh nghiệp cổ phần hóa mà Nhà nước không cần nắm giữ của SCIC quản lý còn gặp nhiều khó khăn. Cơ chế hoạt động kinh doanh vốn nhà nước còn nhiều vướng mắc, bởi quy định hiện hành về quyền bán cổ phần của cổ đông sáng lập (khi nhận doanh nghiệp về, SCIC được coi là cổ đông sáng lập). Theo Luật Doanh nghiệp, trường hợp doanh nghiệp cổ phần hoá chưa đủ 3 năm hoạt động kể từ ngày được cấp giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh, thì vẫn chưa được bán tiếp vốn, cũng như việc bán cổ phần tại các doanh nghiệp nhà nước kinh doanh kém hiệu quả hoặc lỗ, nhưng vẫn phải bán trên mệnh giá, đã dẫn đến vướng mắc trong việc đẩy nhanh tiến trình bán vốn nhà nước tại các doanh nghiệp không thuộc diện Nhà nước cần nắm giữ vốn. Bên cạnh vướng mắc về khuôn khổ pháp lý, các doanh nghiệp thuộc diện bán vốn nhà nước, nhìn chung có quy mô nhỏ và có tình hình kinh doanh khó khăn, không hấp dẫn các nhà đầu tư. Hiện có tới 10% số doanh nghiệp kinh doanh thua lỗ, có nhiều tồn tại về tài chính, như lỗ lũy kế, nợ không có khả năng thu hồi, nợ quá hạn ngân hàng không được xử lý dứt điểm từ khi cổ phần hóa. Điều lệ một số công ty quy định khi cổ phần hoá hạn chế chuyển nhượng vốn nhà nước, như: phải bán cho người lao động và phải được

hội đồng quản trị công ty đồng ý, thông qua,..., các quy định đó thì mục tiêu bán hết vốn nhà nước tại các doanh nghiệp không cần nắm giữ vốn sẽ tiếp tục phải mất nhiều năm, ảnh hưởng đến việc cơ cấu lại danh mục đầu tư để tập trung nguồn tài chính cho mục tiêu đầu tư vào các lĩnh vực quan trọng theo định hướng của Nhà nước.

Một nguyên nhân nữa phát sinh từ vướng mắc, khó khăn về chính sách thoái vốn nhà nước của SCIC tại doanh nghiệp, ví dụ: các Nghị định và các Thông tư hướng dẫn thiếu hoặc chưa có hướng dẫn cụ thể đối với việc xác định giá trị doanh nghiệp khi thoái vốn nhà nước của SCIC tại doanh nghiệp, như: giá trị quyền sử dụng đất, giá trị quyền thuê đất, giá trị thương hiệu, giá trị lợi thế kinh doanh, giá trị lịch sử, văn hóa,... Đây chính là một trong những bất cập lớn trong thực tiễn công tác thẩm định giá xác định giá khởi điểm, dẫn đến các đơn vị tư vấn thẩm định giá khó thống nhất trong tiếp cận, định giá các loại tài sản vô hình này và ảnh hưởng trực tiếp tới công tác thoái vốn của SCIC khi xác định giá khởi điểm thoái vốn.

3. Giải pháp

Thứ nhất, cần nâng cao năng lực quản trị của SCIC, tạo điều kiện thúc đẩy hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp. Theo đó, tạo và duy trì các đòn bẩy khuyến khích những người trong doanh nghiệp tối đa hóa hiệu quả kinh doanh, tối đa hóa lợi nhuận của doanh nghiệp, xây dựng đội ngũ cán bộ quản trị doanh nghiệp có trình độ, năng lực, đủ phẩm chất phù hợp với yêu cầu quản trị

doanh nghiệp. Mặt khác, cần ưu tiên xúc tiến mở rộng chương trình đào tạo bắt buộc dành cho các thành viên hội đồng quản trị và cán bộ quản lý của doanh nghiệp mà SCIC đại diện chủ sở hữu.

Cần tách biệt vai trò của chủ tịch hội đồng quản trị với tổng giám đốc, không nên tập trung quyền lực vào một cá nhân, tránh sự trùng lặp, lạm dụng hoặc thâm tóm quyền lực, tạo cơ hội cho các hành vi tiêu cực, gây khó khăn trong điều hành doanh nghiệp dẫn đến phát sinh chi phí, làm giảm hiệu quả kinh doanh. Đây cũng là giải pháp không thể thiếu trong việc hình thành đội ngũ quản trị chuyên nghiệp có trình độ cao và có sự tham gia của những thành viên độc lập trong hội đồng quản trị từ bên ngoài, phù hợp với xu thế quản trị doanh nghiệp hiện đại trên thế giới, đồng thời nâng cao được hiệu quả, minh bạch trong định hướng và kiểm soát công ty.

Thứ hai, SCIC cần áp dụng thống nhất về tiêu chuẩn người đại diện sở hữu cổ phần nhà nước tại doanh nghiệp để thực hiện các quyền và nghĩa vụ cổ đông; tăng thẩm quyền và trách nhiệm của người đại diện sở hữu và quản lý cổ phần nhà nước ở doanh nghiệp. Việc lựa chọn số người trực tiếp quản lý phần vốn nhà nước tùy thuộc vào tỷ lệ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp; SCIC đại diện chủ sở hữu, nhưng cần tránh tình

trạng độc quyền (chọn 1 người) và phải theo dõi thường xuyên; nếu người đứng đầu không đảm bảo yêu cầu, cần phải thay thế ngay, đồng thời cần xác định rõ cơ chế phối hợp giữa những người quản lý trực tiếp phần vốn nhà nước, tránh trường hợp các cá nhân quản lý trực tiếp phần vốn nhà nước có ý kiến biểu quyết khác nhau nhằm đảm bảo lợi ích thống nhất của cổ phần nhà nước. Nâng cao nhận thức và trình độ chuyên môn nghiệp vụ của các cán bộ đại diện phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp, cũng như đưa ra những ràng buộc liên quan đến nghĩa vụ và trách nhiệm của họ đối với doanh nghiệp.

Thứ ba, đối với công tác tiếp nhận doanh nghiệp chuyển giao về SCIC, cần có chế tài đối với các đơn vị đã cổ phần hóa, nhưng cố tình chậm bàn giao doanh nghiệp về SCIC; quy định và phân rõ trách nhiệm các bộ, ngành, địa phương không phối hợp trong công tác chuyển giao doanh nghiệp về SCIC. Mặt khác, đối với việc thoái vốn nhà nước tại doanh nghiệp, Chính phủ cần ban hành khung pháp lý cụ thể việc thoái vốn của SCIC tại doanh nghiệp, tháo gỡ những vướng mắc về cơ chế thoái vốn, xác định giá khởi điểm thoái vốn, đảm bảo việc thoái vốn nhà nước tại doanh nghiệp được bảo toàn và mang lại lợi ích cao nhất cho Nhà nước./.

Tài liệu tham khảo

1. Bộ Tài chính (2007). *Hướng dẫn việc chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước đầu tư tại các doanh nghiệp về Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước*. Thông tư số 47/2007/TT-BTC ngày 14/7/2007 ban hành ngày 14/7/2007

2. Bộ Tài chính (2014). *Hướng dẫn việc chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước đầu tư tại các doanh nghiệp về Tổng Công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước*. Thông tư số 118/2014/TT-BTC ngày 21/8/2014, ban hành ngày 21/8/2014
3. Bộ Tài chính (2014). *Quy chế hoạt động của người đại diện theo ủy quyền đối với phần vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp*. Số 21/2014/TT-BTC.14/2/2014
4. Bộ Tài chính (2018). *Hướng dẫn việc chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước đầu tư tại các doanh nghiệp về Tổng Công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước*. Thông tư số 83/2018/TT-BTC ngày 30/8/2018, ban hành ngày 3/8/2018
5. Bộ Tài chính (2012). *Quy định về quản trị công ty áp dụng cho các công ty đại chúng*. Thông tư số 71/2016/TT-BTC ngày 26/7/2016, ban hành ngày 26/7/2016
6. Chính phủ (2017). *Về tổ chức và hoạt động của Tổng Công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước*. Nghị định số 148/2014/NĐ-CP ngày 27/12/2017, ban hành ngày 27/12/2017
7. Trần Việt Lâm (2013). “Lý thuyết người đại diện, Lý thuyết trò chơi và bài toán người đại diện vốn nhà nước tại doanh nghiệp”. Tạp chí Nghiên cứu và Phát triển, số 198, tháng 12/2013. 52-59

Ngày nhận bài: **20/07/2021**

Ngày phản biện: **13/09/2021**

Ngày duyệt đăng: **15/04/2021**