

BỘ TÀI CHÍNH

CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM
Độc lập - Tự do - Hạnh phúc

Số: 86/BC-BTC

Hà Nội, ngày 17 tháng 4 năm 2024

BÁO CÁO

**Tổng kết thi hành Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước
đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp**

Kính gửi: Chính phủ.

Thực hiện phân công của Chính phủ¹ và nhiệm vụ được Thủ tướng Chính phủ giao², Bộ Tài chính đã chủ trì tổ chức rà soát, đánh giá tổng kết thi hành Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp (sau đây viết tắt là: Luật số 69/2014/QH13). Bộ Tài chính đã xây dựng đề cương đề nghị các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ; UBND các tỉnh, thành phố; các Tập đoàn kinh tế, Tổng công ty nhà nước và Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp báo cáo đánh giá tổng kết thi hành Luật số 69/2014/QH13. Trên cơ sở báo cáo của các đơn vị gửi về, Bộ Tài chính đã tổng hợp và báo cáo Chính phủ tại Báo cáo số 49/BC-BTC ngày 19/4/2022 và số 36/BC-BTC ngày 21/3/2023. Thực hiện chỉ đạo của Ủy ban Thường vụ Quốc hội tại văn bản số 1354/TB-TTKQH ngày 15/8/2022, thông báo số 2276/TB-TTKQH ngày 15/5/2023 của Tổng Thư ký Quốc hội³ và ý kiến của Phó Thủ tướng Chính phủ Lê Minh Khái tại các văn bản: số 7348/VPCP-PL ngày 01/11/2022, số 2026/VPCP-PL ngày 28/3/2023, số 2738/VPCP-PL ngày 21/4/2023, Thông báo số 341/TB-VPCP ngày 21/8/2023 của Văn phòng Chính phủ, công văn số 6593/VPCP-PL ngày 25/8/2023 của Văn phòng Chính phủ về xây dựng Luật Quản lý và đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp; Thông báo số 107/TB-VPCP ngày 19/3/2024; Nghị quyết số 42/NQ-CP ngày 04/4/2024 Phiên họp Chính phủ chuyên đề về xây dựng pháp luật tháng 3/2024, Bộ Tài chính tổng hợp, cập nhật báo cáo như sau:

¹ Nghị quyết số 97/NQ-CP ngày 02/10/2017 của Chính phủ Ban hành chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 03/6/2017 của Hội nghị Ban chấp hành trung ương Đảng lần thứ 5 khóa XII (được sửa đổi, bổ sung tại Nghị Quyết số 18/NQ-CP ngày 26/02/2020 của Chính phủ).

² Quyết định số 889/QĐ-TTg ngày 07/6/2021 của Thủ tướng Chính phủ về ban hành danh mục văn bản quy phạm pháp luật cần sửa đổi, bổ sung, ban hành mới. Văn bản số 7510/VPCP-PL ngày 15/10/2021 của Văn phòng Chính phủ, văn bản số 8533/VPCP-PL ngày 22/11/2021 của Văn phòng Chính phủ về đơn đốc trình Hồ sơ đề nghị xây dựng luật, dự án Luật. Quyết định số 805/QĐ-TTg ngày 06/7/2023 của Thủ tướng Chính phủ phân công cơ quan chủ trì soạn thảo, thời hạn trình dự án luật được điều chỉnh trong chương trình xây dựng Luật, pháp lệnh năm 2023 và các dự án luật thuộc chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2024

³ Về các đề nghị của Chính phủ tại Tờ trình số 170/TTr-CP ngày 28/4/2023, Tờ trình số 179/TTr-CP ngày 04/5/2023, Tờ trình số 188/TTr-CP ngày 05/5/2023, Tờ trình số 199/TTr-CP ngày 8/5/2023.

I. Tình hình triển khai Luật số 69/2014/QH13

1. Công tác thể chế hóa

Việc ban hành các văn bản hướng dẫn Luật số 69/2014/QH13 của Chính phủ và các Bộ, ngành đã cụ thể hóa những cơ chế chính sách của Luật số 69/2014/QH13, giúp các tổ chức, doanh nghiệp triển khai hiệu quả, đồng bộ việc thực hiện quá trình quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp.

Trong giai đoạn 2015 - 2022, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành nhiều văn bản quy phạm pháp luật (Nghị định, Quyết định) để triển khai thực hiện Luật; các Bộ đã ban hành nhiều Thông tư hướng dẫn thực hiện. Hệ thống các cơ chế chính sách được ban hành đã đáp ứng, phục vụ cho các yêu cầu đổi mới, sắp xếp và nâng cao hiệu quả sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

2. Công tác phổ biến, tuyên truyền

Sau khi Luật số 69/2014/QH13 có hiệu lực thi hành, Chính phủ, các Bộ ngành, UBND các tỉnh, thành phố đã tổ chức nhiều hội nghị, hội thảo để tổng kết, đánh giá những kết quả đạt được và lắng nghe các nội dung vướng mắc cũng như bất cập trong quá trình triển khai Luật. Mặt khác, Chính phủ cũng đã thành lập Tổ công tác của Thủ tướng Chính phủ làm việc với các Bộ ngành, Tập đoàn, Tổng công ty để lắng nghe các kiến nghị báo cáo Thủ tướng Chính phủ. Đồng thời tiếp nhận các thông tin trên trang Web của Chính phủ để tiếp nhận những thông tin vướng mắc, bất cập việc áp dụng Luật trong thực tế để gửi về các Bộ, ngành theo chức năng, nhiệm vụ của mình tổng hợp và hướng dẫn thực hiện.

Bộ Tài chính đã tổ chức nhiều hội nghị tuyên truyền bằng nhiều hình thức như: Xây dựng bộ tài liệu phổ biến, tập huấn Luật số 69/2014/QH13 và các văn bản hướng dẫn thi hành; phối hợp với các cơ quan có liên quan và các địa phương tổ chức Hội nghị triển khai, quán triệt phổ biến Luật số 69/2014/QH13 và các văn bản hướng dẫn tại 03 khu vực Bắc – Trung – Nam.

Trên cơ sở bộ tài liệu phổ biến, tập huấn Luật số 69/2014/QH13 và các văn bản hướng dẫn thi hành nêu trên, các địa phương đã xây dựng bộ tài liệu của địa phương mình để triển khai tập huấn đến các doanh nghiệp trên địa bàn.

II. Đánh giá chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp

Trước khi có Luật số 69/2014/QH13, quy định về quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp phân tán tại nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau, do đó gây khó khăn trong việc áp dụng cho các doanh nghiệp cũng như cơ quan quản lý nhà nước trong việc quản lý, giám sát đối với các doanh nghiệp do nhà nước làm chủ sở hữu vốn và các doanh nghiệp (Công ty cổ phần, Công ty TNHH 2 thành viên trở lên) có vốn nhà nước. Đồng thời, cũng chưa phân định rõ được quyền và trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn và trách nhiệm của doanh nghiệp, cũng như quy trình đầu tư vốn nhà nước

vào doanh nghiệp và cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp; Người đại diện phần vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp và việc giám sát, kiểm tra hoạt động đầu tư, quản lý sử dụng vốn tại doanh nghiệp. Từ khi Luật được ban hành đã đạt được những kết quả cụ thể như sau:

1. Về tính cấp thiết và kịp thời

Triển khai Hiến pháp năm 2013, các Nghị quyết của Ban chấp hành Trung ương Đảng phù hợp các yêu cầu hoàn thiện hệ thống pháp luật về doanh nghiệp nói chung và doanh nghiệp có vốn nhà nước nói riêng (đáp ứng yêu cầu vai trò chủ đạo trong kinh tế nhà nước), Chính phủ đã trình Quốc hội thông qua các Luật Doanh nghiệp năm 2014, Luật Đầu tư năm 2014 và Luật số 69/2014/QH13. Đồng thời, Chính phủ đã ban hành các Nghị định hướng dẫn thi hành Luật số 69/2014/QH13⁴.

Như vậy, trong giai đoạn 2015-2022 các cơ chế, chính sách quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước đầu tư tại các doanh nghiệp có vốn nhà nước được thường xuyên hoàn thiện nhằm đáp ứng yêu cầu đổi mới của đất nước và hội nhập quốc tế; các cơ chế, chính sách tạo môi trường pháp lý đồng bộ, ổn định cho hoạt động quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại cơ quan nhà nước và doanh nghiệp; cơ chế, chính sách đã đảm bảo tôn trọng và nâng cao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của doanh nghiệp cùng việc tăng cường sự kiểm tra, giám sát của nhà nước trong quản lý, sử dụng vốn và tài sản; việc ban hành Luật 69/2014/QH13 là bước hoàn thiện chính sách có tính pháp luật cao nhất trong quá trình hoàn thiện cơ chế đổi mới quản lý doanh nghiệp có vốn nhà nước.

2. Về tính phù hợp so với yêu cầu của thực tiễn

Chính phủ đã quán triệt, cụ thể hóa định hướng của Đảng, Quốc hội về phát triển nền kinh tế nhiều thành phần và thực hiện các cam kết hội nhập quốc tế, nên cơ chế, chính sách về quản lý vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp giai đoạn 2015-2022 đã được hoàn thiện, đáp ứng các yêu cầu và tiến trình hội nhập, phát triển kinh tế thị trường và các yêu cầu thực tế phát sinh trong quá trình hoạt động đổi mới, hội nhập nền kinh tế, cụ thể:

⁴ Các Nghị định: số 81/2015/NĐ-CP ngày 18/9/2015 về công bố thông tin của DNNN; số 87/2015/NĐ-CP ngày 06/10/2015 của Chính phủ về giám sát đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp, giám sát tài chính, đánh giá hiệu quả hoạt động và công khai thông tin tài chính của doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp có vốn nhà nước; số 91/2015/NĐ-CP ngày 13/10/2015 về việc đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp và quản lý vốn, tài sản tại doanh nghiệp; số 32/2018/NĐ-CP ngày 08/3/2018 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 91/2015/NĐ-CP ngày 13/10/2015 của Chính phủ về đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp và quản lý, sử dụng vốn, tài sản tại doanh nghiệp; số 126/2017/NĐ-CP ngày 16/11/2017 của Chính phủ về chuyển doanh nghiệp nhà nước và công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do doanh nghiệp nhà nước đầu tư 100% vốn điều lệ thành công ty cổ phần; Nghị định số 140/2020/NĐ-CP ngày 30/11/2020 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 126/2017/NĐ-CP ngày 16 tháng 11 năm 2017 của Chính phủ về chuyển doanh nghiệp nhà nước và công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do doanh nghiệp nhà nước đầu tư 100% vốn điều lệ thành công ty cổ phần; Nghị định số 91/2015/NĐ-CP ngày 13/10/2015 của Chính phủ và Nghị định số 32/2018/NĐ-CP ngày 08/3/2018 của Chính phủ; Nghị định số 131/2018/NĐ-CP của Chính phủ ngày 29/9/2018 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Ủy ban quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

a) Cơ chế, chính sách về doanh nghiệp có vốn nhà nước đã được hoàn thiện theo hướng tập trung tháo gỡ các vướng mắc, rào cản để huy động có hiệu quả các nguồn lực tài chính cho đầu tư phát triển sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp; cơ chế quản lý tài chính, hạch toán kinh doanh đảm bảo cho doanh nghiệp có vốn nhà nước tham gia vào thị trường công bằng, bình đẳng với các doanh nghiệp khác, cạnh tranh cùng phát triển; thực hiện cơ chế giám sát doanh nghiệp có vốn nhà nước, công khai, minh bạch thông tin về hoạt động của doanh nghiệp có vốn nhà nước phù hợp với yêu cầu của cam kết hội nhập kinh tế.

b) Cơ chế, chính sách giai đoạn 2015-2022 đã bám sát yêu cầu thực tiễn là phải khắc phục, hoàn chỉnh các cơ chế chính sách giai đoạn trước nên đã tập trung các quy định: không thành lập thêm các Tập đoàn kinh tế; hạn chế đầu tư ra ngoài ngành kinh doanh chính; nghiêm cấm đầu tư vào các lĩnh vực kinh doanh rủi ro (ngân hàng, bảo hiểm, chứng khoán, quỹ đầu tư và bất động sản); đẩy mạnh việc sắp xếp, chuyển đổi sở hữu - cổ phần hóa các doanh nghiệp có vốn nhà nước (theo các đề án tái cơ cấu doanh nghiệp được phê duyệt theo Quyết định số 707/QĐ-TTg ngày 25/5/2017, Quyết định 360/QĐ-TTg ngày 17/3/2022 của Thủ tướng Chính phủ) và đẩy nhanh thoái vốn đã đầu tư ra ngoài ngành kinh doanh chính theo quy định.

3. Về tính đầy đủ, đồng bộ, thống nhất

Cơ chế, chính sách quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại các doanh nghiệp có vốn nhà nước ban hành trong giai đoạn 2015-2022, cơ bản đầy đủ về nội dung quản lý trong quá trình thay đổi chính sách và chuyển đổi loại hình doanh nghiệp; đồng bộ, thống nhất với các quy định của pháp luật khác có liên quan đến doanh nghiệp (như Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư, Luật Đất đai,...); bám sát chủ trương, định hướng đổi mới quản lý doanh nghiệp có vốn nhà nước của Đảng, phù hợp với các văn bản pháp luật đã được Quốc hội thông qua. Chính phủ đã hình thành được một hệ thống khung khổ, môi trường pháp lý ổn định tạo điều kiện thuận lợi cho các Tập đoàn, Tổng công ty, doanh nghiệp có vốn nhà nước hoạt động sản xuất kinh doanh, tham gia thị trường và cho hoạt động kiểm tra, giám sát của cơ quan nhà nước.

4. Về tính hiệu lực, hiệu quả

Luật số 69/2014/QH13 và hệ thống các văn bản pháp luật đã góp phần nâng cao tính hiệu lực, hiệu quả trong công tác quản lý, sử dụng vốn và tài sản nhà nước tại doanh nghiệp có vốn nhà nước, cụ thể:

a) Tạo cơ sở pháp lý cho hoạt động đầu tư và quản lý vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp trên cơ sở tổng kết thực tiễn, pháp luật hóa những quy định Chính phủ đang thực hiện ổn định và có hiệu quả; đồng thời bổ sung thêm nội dung đang diễn ra trong thực tiễn cần phải có sự quản lý của Nhà nước như các nội dung về sắp xếp, cơ cấu lại và chuyển nhượng vốn nhà nước;

b) Phân định và làm rõ chức năng, quyền hạn và nhiệm vụ của đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước, đại diện chủ sở hữu vốn của doanh nghiệp trong hoạt động đầu tư và quản lý vốn nhà nước đã đầu tư tại doanh nghiệp có vốn nhà nước; xác định rõ quyền hạn, trách nhiệm và tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm đối với người quản lý doanh nghiệp;

c) Khắc phục việc đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp và việc doanh nghiệp sử dụng vốn, tài sản để đầu tư vào sản xuất kinh doanh chưa đúng mục tiêu, chiến lược và đầu tư còn dàn trải. Tuân thủ nguyên tắc phát triển kinh tế thị trường có sự quản lý của Nhà nước, đảm bảo bình đẳng giữa mọi thành phần kinh tế trước pháp luật, thực hiện công khai, minh bạch và giám sát mọi hoạt động trong đầu tư và quản lý vốn đã đầu tư của Nhà nước vào doanh nghiệp.

5. Hoạt động của các doanh nghiệp có vốn nhà nước tiếp tục được duy trì và có tăng trưởng

Trong những năm vừa qua, doanh nghiệp có vốn nhà nước cơ bản đã được tái cơ cấu toàn diện theo Quyết định số 929/QĐ-TTg ngày 17/7/2012 của Thủ tướng Chính phủ đối với giai đoạn 2011- 2015, Quyết định số 707/QĐ-TTg ngày 17/7/2017 của Thủ tướng Chính phủ đối với giai đoạn 2016 - 2020 và Quyết định số 360/QĐ-TTg ngày 17/3/2022 của Thủ tướng Chính phủ đối với giai đoạn 2021-2025. Theo các báo cáo của Chính phủ gửi Quốc hội về hoạt động đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp và việc quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp trong phạm vi toàn quốc trong các năm từ 2016 - 2022, số lượng doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ có sự thay đổi giảm đáng kể từ 583 doanh nghiệp tại thời điểm 31/12/2016 xuống còn 478 doanh nghiệp tại thời điểm 31/12/2022 (giảm 105 doanh nghiệp).

Các doanh nghiệp có vốn nhà nước đã thực hiện được vai trò, nhiệm vụ chủ sở hữu vốn giao, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội; là lực lượng vật chất quan trọng để Nhà nước điều tiết kinh tế, ổn định vĩ mô, bảo đảm cân đối lớn của nền kinh tế; có sự tăng trưởng đáng kể về quy mô doanh nghiệp và có đóng góp số thu cho ngân sách nhà nước. Ngoài ra, doanh nghiệp có vốn nhà nước vẫn tiếp tục đóng vai trò thực hiện nhiệm vụ cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích như: năng lượng, kết cấu hạ tầng, dịch vụ viễn thông vẫn đang được các doanh nghiệp có vốn nhà nước phát huy thế mạnh trong nền kinh tế thị trường.

Về mặt xã hội, doanh nghiệp có vốn nhà nước đã tạo việc làm cho gần một triệu người lao động và có mức thu nhập tương đối ổn định so với thực trạng của kinh tế Việt Nam trong thời gian qua. Thực trạng tài chính và hiệu quả hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp có vốn nhà nước⁵ trong giai

⁵ Theo số liệu theo Báo cáo của Chính phủ gửi Quốc hội tại các Báo cáo số 428/BC-CP ngày 17/10/2016; Báo cáo số 441/BC-CP ngày 16/10/2017; Báo cáo số 480/BC-CP ngày 12/10/2018; Báo cáo số 499/BC-CP ngày 16/10/2019; Báo cáo số 496/BC-CP ngày 10/10/2020; Báo cáo số 399/BC-CP ngày 12/10/2021; Báo cáo số 400/BC-CP ngày 11/10/2022; Báo cáo số 482/BC-CP ngày 30/9/2023.

đoạn 2015 – 2022: Tổng hợp theo báo cáo của các Bộ, ngành, địa phương tính đến ngày 31/12/2022, cả nước có 827 doanh nghiệp có vốn Nhà nước⁶ (sau đây gọi tắt là doanh nghiệp), tình hình tài chính và kết quả hoạt động sản xuất, kinh doanh năm 2022 (số liệu được tổng hợp từ báo cáo tài chính hợp nhất của các doanh nghiệp hoạt động theo mô hình công ty mẹ - công ty con và báo cáo tài chính riêng của các doanh nghiệp còn lại) cụ thể như sau:

- Tổng tài sản là 3.927.466 tỷ đồng, tăng 4% so với năm 2021. Tỷ trọng tài sản cố định bình quân chiếm 31% tổng tài sản. Trong đó khối các Tập đoàn, Tổng công ty, Công ty hoạt động theo mô hình công ty mẹ - công ty con (sau đây gọi là TĐ, TCT, Công ty mẹ - con) có tổng tài sản là 3.553.091 tỷ đồng, chiếm 90% tổng tài sản của các doanh nghiệp.

- Vốn chủ sở hữu là 1.845.505 tỷ đồng, tăng 3% so với năm 2021. Trong đó, khối các TĐ, TCT, Công ty mẹ - con là 1.635.920 tỷ đồng, tăng 3% so với năm 2021, chiếm 89% tổng vốn chủ sở hữu của các doanh nghiệp.

- Tổng vốn nhà nước đang đầu tư tại 827 doanh nghiệp là 1.720.837 tỷ đồng, tăng 3% so với năm 2021 (doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ là 1.556.863 tỷ đồng và các doanh nghiệp còn lại là 163.974 tỷ đồng).

- Tổng doanh thu đạt 2.752.607 tỷ đồng, tăng 29% so với năm 2021. Trong đó, khối các TĐ, TCT, Công ty mẹ - con là 2.504.988 tỷ đồng, tăng 30% so với năm 2021, chiếm 91% tổng doanh thu của các doanh nghiệp.

- Lãi phát sinh trước thuế đạt 247.905 tỷ đồng, tăng 23% so với năm 2021. Trong đó, khối các TĐ, TCT, Công ty mẹ - con là 224.495 tỷ đồng, tăng 22% so với năm 2021, chiếm 91% tổng lãi phát sinh trước thuế của các doanh nghiệp.

- Tổng số phát sinh phải nộp ngân sách nhà nước (NSNN) là 391.550 tỷ đồng, tăng 21% so với năm 2021, chủ yếu thu từ hoạt động kinh doanh nội địa (chiếm 75% tổng số phát sinh phải nộp NSNN). Trong đó, khối các TĐ, TCT, Công ty mẹ - con là 337.903 tỷ đồng, tăng 18% so với năm 2021, chiếm 86% tổng số phát sinh phải nộp của các doanh nghiệp.

6. Việc đầu tư vốn, cơ cấu lại vốn Nhà nước tại doanh nghiệp và thực hiện quyền, trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn được thực hiện theo quy định:

a) Về đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp:

Phạm vi đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp trong thời gian qua đã thu hẹp, không còn dàn trải và được sắp xếp theo hướng tập trung đầu tư vào 4 lĩnh vực: (i) Doanh nghiệp cung ứng sản phẩm dịch vụ công ích thiết yếu xã hội; (ii)

⁶ Số liệu trong báo cáo không bao gồm: (i) Tổng công ty Công nghiệp tàu thủy Việt Nam (Bộ Giao thông vận tải) và 19 doanh nghiệp thuộc 10 Cơ quan đại diện chủ sở hữu chưa gửi báo cáo; (ii) các Ngân hàng thương mại có vốn nhà nước.

Trong đó: 478 doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ; 198 doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ; 151 doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ từ 50% vốn điều lệ trở xuống.

doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực trực tiếp phục vụ quốc phòng, an ninh; (iii) doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực độc quyền tự nhiên; (iv) doanh nghiệp ứng dụng công nghệ cao, đầu tư lớn tạo động lực phát triển nhanh cho các ngành, lĩnh vực khác và nền kinh tế. Trong giai đoạn 2016-2022, Nhà nước đã đầu tư 200.824,79 tỷ đồng (trong đó: năm 2016-2017 là 83.593 tỷ đồng, không tách nguồn cụ thể. Năm 2018-2022 là 117.231,79 tỷ đồng, trong đó: Từ ngân sách nhà nước 25.065,44 tỷ đồng gồm: ngân sách trung ương 20.337,83 tỷ đồng, ngân sách địa phương 4.727,61 tỷ đồng; Từ Quỹ đầu tư phát triển tại doanh nghiệp là 43.985,12 tỷ đồng; Từ Quỹ Hỗ trợ sắp xếp và phát triển doanh nghiệp 3.746,82 tỷ đồng; từ các nguồn vốn khác 44.434,41 tỷ đồng) vào các doanh nghiệp⁷ (doanh nghiệp có vốn nhà nước, công ty TNHH 2 TV trở lên) theo phạm vi quy định tại Luật, cụ thể:

- Năm 2016, Nhà nước đầu tư bổ sung vốn điều lệ, đầu tư thành lập mới tại 132 doanh nghiệp, với tổng số vốn đầu tư là 22.116 tỷ đồng;

- Năm 2017, Nhà nước đầu tư bổ sung vốn điều lệ, đầu tư thành lập mới tại 132 doanh nghiệp, với tổng số vốn đầu tư là 61.477 tỷ đồng;

- Năm 2018, Nhà nước đầu tư bổ sung vốn điều lệ, đầu tư thành lập mới tại 144 doanh nghiệp, với tổng số vốn đầu tư là 33.667,47 tỷ đồng;

- Năm 2019, có 85 doanh nghiệp nhà nước đang hoạt động được đầu tư bổ sung vốn điều lệ với tổng số vốn đầu tư trong năm là 21.182,98 tỷ đồng (không đầu tư thành lập mới doanh nghiệp);

- Năm 2020, đầu tư bổ sung vốn điều lệ vào 94 doanh nghiệp theo 02 hình thức là đầu tư vốn nhà nước để bổ sung vốn điều lệ cho các doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ đang hoạt động và đầu tư vốn nhà nước để duy trì tỷ lệ nhà nước nắm giữ tại các công ty cổ phần, công ty TNHH 2TV trở lên với tổng số vốn đầu tư là 16.109,65 tỷ đồng.

- Năm 2021, đầu tư bổ sung vốn điều lệ vào 86 doanh nghiệp theo 02 hình thức là đầu tư mới thành lập Sở giao dịch chứng khoán Việt Nam với mức vốn điều lệ là 3.000 tỷ đồng và đầu tư vốn nhà nước vào các doanh nghiệp đang hoạt động 39.904,5 tỷ đồng.

- Năm 2022, đầu tư bổ sung vốn điều lệ vào 79 doanh nghiệp với tổng vốn đầu tư trong năm là 6.345,3 tỷ đồng và 03 công ty cổ phần thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh (Phú Thọ và Khánh Hòa) được đầu tư bổ sung vốn nhà nước trong năm 2022 là 16,7 tỷ đồng.

b) Về cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp:

⁷ Theo số liệu Bộ Tài chính báo cáo Thủ tướng Chính phủ tại công văn số: 1441/BTC-TCĐN ngày 30/01/2019; số 11589/BTC-TCĐN ngày 01/10/2019; số 11503/BTC-TCĐN ngày 21/9/2020; số 9806/BTC-TCĐN ngày 26/8/2021; số 9726/BTC-TCĐN ngày 26/9/2022. Năm 2022 tổng hợp theo báo cáo của các cơ quan chủ sở hữu gửi về Bộ Tài chính.

Căn cứ quy định tại Khoản 1 Điều 40 Luật số 69/2014/QH13⁸, Chính phủ đã ban hành 03 Nghị định về cổ phần hóa doanh nghiệp có vốn nhà nước (Nghị định số 116/2015/NĐ-CP ngày 11/11/2015 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 59/2011/NĐ-CP; Nghị định số 126/2017/NĐ-CP ngày 16/11/2017 của Chính phủ về chuyển doanh nghiệp nhà nước và công ty TNHH MTV do doanh nghiệp nhà nước đầu tư 100% vốn điều lệ thành công ty cổ phần, thay thế Nghị định số 59/2011/NĐ-CP, Nghị định 189/2013/NĐ-CP, Nghị định số 116/2015/NĐ-CP; Nghị định số 140/2020/NĐ-CP ngày 30/11/2020 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 126/2017/NĐ-CP, Nghị định số 91/2015/NĐ-CP và Nghị định số 32/2018/NĐ-CP).

Các chính sách về cổ phần hóa trong giai đoạn 2015-2022 được ban hành đồng bộ, thống nhất, kịp thời theo đúng chủ trương của Đảng và hệ thống pháp luật của Nhà nước; thường xuyên được tổng kết, sửa đổi để tháo gỡ kịp thời các vướng mắc, khó khăn khi thực hiện cổ phần hóa các doanh nghiệp có vốn nhà nước, đặc biệt là các quy định về xác định giá trị doanh nghiệp khi cổ phần hóa được hoàn thiện theo hướng xác định đầy đủ và chính xác hơn, nhằm hạn chế tối đa khả năng thất thoát vốn và tài sản nhà nước; xử lý kịp thời những khó khăn, vướng mắc phát sinh; quy định rõ trách nhiệm của các tổ chức/cá nhân trong quá trình tổ chức triển khai cổ phần hóa; chỉ đạo tăng cường kiểm tra, giám sát của các cơ quan Thanh tra, Kiểm toán nhà nước vào quá trình này; hướng dẫn rõ doanh nghiệp cổ phần hóa phải được cấp có thẩm quyền phê duyệt phương án sắp xếp lại, xử lý nhà, đất theo quy định của Luật quản lý, sử dụng tài sản công và Nghị định số 167/2017/NĐ-CP ngày 31/12/2017 của Chính phủ trước khi tiến hành cổ phần; căn cứ phương án sắp xếp lại, xử lý nhà, đất đã được duyệt theo quy định doanh nghiệp lập phương án sử dụng đất khi cổ phần hóa phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của địa phương để trình cơ quan có thẩm quyền xem xét, phê duyệt làm cơ sở xác định giá trị doanh nghiệp và tiếp tục kế thừa sử dụng sau khi cổ phần hóa giúp doanh nghiệp hoàn thành kế hoạch cổ phần hóa doanh nghiệp theo Đề án tái cơ cấu được cấp có thẩm quyền phê duyệt.

Thực tế triển khai công tác cổ phần hóa từ năm 2016 đến hết năm 2022 đã có 173 doanh nghiệp được cấp có thẩm quyền phê duyệt phương án cổ phần hóa với tổng giá trị doanh nghiệp là 443.155 tỷ đồng, trong đó giá trị vốn nhà nước là 206.757 tỷ đồng. Đã cổ phần hóa thành công một số Tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước, nhiều doanh nghiệp có vốn nhà nước quy mô lớn và nhiều doanh nghiệp hoạt động trong các lĩnh vực sản xuất, cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích như Tổng công ty Máy và Thiết bị công nghiệp; Tổng công ty Máy

⁸ Tại Điều 40 về Quyền, trách nhiệm của Chính phủ của Luật số 69/2014/QH13 quy định: “1. Quy định hình thức, nội dung, trình tự, thủ tục cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp”.

Tại khoản 5.a Điều 36 Luật số 69/2014/QH13 quy định: “Cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp thực hiện theo các hình thức sau đây: a) Chuyển đổi sở hữu và sắp xếp lại doanh nghiệp;”

Tại khoản 1.a Điều 37 Luật số 69/2014/QH13 quy định: “Doanh nghiệp được chuyển đổi sở hữu theo các hình thức sau đây: a) Cổ phần hóa;”

động lực và Máy nông nghiệp Việt Nam; Tổng công ty Lâm nghiệp Việt Nam; Tập đoàn Cao su Việt Nam; Tổng công ty Lương thực miền Nam; Tổng công ty Đầu tư phát triển đô thị và khu công nghiệp; Tổng công ty Đầu tư và phát triển công nghiệp – Becamex; Tổng công ty Thương mại Hà Nội...

Bên cạnh đó, giai đoạn 2016-2022 cả nước đã thực hiện thoái 25.017 tỷ đồng vốn nhà nước và vốn của doanh nghiệp nhà nước tại các đơn vị, thu về 171.547 tỷ đồng (trong đó có khoản thoái 3.436 tỷ đồng, thu về 109.965 tỷ đồng tại Sabeco).

Nguồn tiền thu từ cổ phần hóa và thoái vốn đã được tập trung về Quỹ Hỗ trợ sắp xếp và phát triển doanh nghiệp để bổ sung vốn điều lệ của doanh nghiệp, sau đó được chuyển nộp vào ngân sách nhà nước để phục vụ đầu tư trung và dài hạn theo Nghị quyết số 26/2016/QH14 ngày 10/11/2016 của Quốc hội. Từ năm 2016 đến năm 2021, đã chuyển 235.387 tỷ đồng từ Quỹ vào NSNN (đạt 93,75% Nghị quyết Quốc hội giao) và đầu tư trở lại cấp bổ sung vốn điều lệ cho các doanh nghiệp là 6.644 tỷ đồng. Các nguồn thu trên chưa bao gồm của Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh và Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội được để lại theo Nghị quyết của Quốc hội.

c) Về quyền, trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn

Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XII đã xác định: *“Tách chức năng chủ sở hữu tài sản, vốn của Nhà nước và chức năng quản lý nhà nước, chức năng quản trị kinh doanh của doanh nghiệp nhà nước; sớm xóa bỏ chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước của các bộ, Ủy ban nhân dân đối với vốn, tài sản nhà nước tại các doanh nghiệp. Thành lập một cơ quan chuyên trách làm đại diện chủ sở hữu đối với doanh nghiệp nhà nước”*. Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 03/6/2017 của Hội nghị Trung ương 5 khóa XII đề ra mục tiêu: *“Chậm nhất đến năm 2018, thành lập một cơ quan chuyên trách làm đại diện chủ sở hữu đối với doanh nghiệp nhà nước và cổ phần, vốn góp của Nhà nước tại doanh nghiệp”*.

Luật số 69/2014/QH13 về quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp tại Khoản 4 Điều 42 Luật quy định: Chính phủ quy định chi tiết việc thực hiện quyền, trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn.

Luật Tổ chức Chính phủ số 76/2015/QH13 và Nghị định số 123/2016/NĐ-CP ngày 01/09/2016 về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ, cơ quan ngang Bộ đã không còn quy định chức năng đại diện chủ sở hữu vốn của nhà nước tại doanh nghiệp cho các bộ, cơ quan ngang bộ.

Thực hiện quy định của Luật ban hành văn bản quy pháp luật năm 2015, Luật số 69/2014/QH13, Luật Doanh nghiệp năm 2014, thực hiện Chỉ thị số 04/CT-TTg ngày 02/02/2017 của Thủ tướng Chính phủ về việc đẩy mạnh công tác sắp xếp, đổi mới doanh nghiệp nhà nước giai đoạn 2016-2020, trong năm

2017 Chính phủ đã chỉ đạo xây dựng và báo cáo Bộ Chính trị Đề án thành lập cơ quan chuyên trách làm đại diện chủ sở hữu đối với doanh nghiệp có vốn nhà nước và xây dựng các khung khổ pháp lý cho mô hình này⁹ (đã thành lập Ủy ban quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp; ngày 03/02/2018, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 131/2018/NĐ-CP ngày 29/9/2018 quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Ủy ban quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp; ngày 09/11/2018, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 1515/QĐ-TTg ban hành quy chế về trình tự, thủ tục hồ sơ chuyển giao quyền, trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại các doanh nghiệp về Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp).

Đến nay đã có 19 Tập đoàn, Tổng công ty thuộc các Bộ chuyển giao quyền, trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp về Ủy ban quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

Việc ban hành Nghị định số 131/2018/NĐ-CP ngày 29/9/2018 của Chính phủ nêu trên đã tạo cơ sở pháp lý cho tổ chức và hoạt động của Ủy ban, với vai trò là cơ quan đại diện chủ sở hữu chuyên trách nhằm khắc phục tình trạng phân tán quyền chủ sở hữu vốn nhà nước, không rõ trách nhiệm giải trình về hiệu quả vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh. Bước đầu đã đạt được một phần mục tiêu tách chức năng đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước với chức năng quản lý nhà nước ra khỏi các cơ quan quản lý hành chính nhà nước, góp phần kiến tạo môi trường kinh doanh bình đẳng cho các doanh nghiệp và tạo điều kiện để các Bộ tập trung nguồn lực thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước. Ngoài ra, ngày 30/01/2019 Chính phủ đã ban hành Nghị định số 10/2019/NĐ-CP về thực hiện quyền, trách nhiệm của đại diện chủ sở hữu nhà nước.

Tóm lại, từ khi Luật số 69/2014/QH13 được ban hành đã đạt được những kết quả như:

Một là, tạo hành lang pháp lý cho việc đầu tư vốn nhà nước vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp, cơ chế, chính sách quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước đầu tư tại các doanh nghiệp có vốn nhà nước đã được hoàn thiện, từng bước đáp ứng yêu cầu đổi mới, hội nhập; các cơ chế, chính sách tạo môi trường pháp lý đồng bộ, ổn định cho hoạt động quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại cơ quan nhà nước và doanh nghiệp; cơ chế, chính sách đã đảm bảo tôn trọng và nâng cao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của doanh nghiệp cùng việc tăng cường sự kiểm tra, giám sát của nhà nước trong quản lý, sử dụng vốn và tài sản. Việc ban hành Luật số 69/2014/QH13 là bước hoàn thiện chính sách có tính pháp luật cao nhất trong quá trình hoàn thiện cơ chế đổi mới quản lý doanh nghiệp có vốn nhà nước.

⁹ Căn cứ Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 03/6/2017 của Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII và Thông báo số 40-TB/TW ngày 14/9/2017 của Bộ Chính trị, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 09/NQ-CP ngày 03/2/2018 về thành lập Ủy ban quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

Hai là, từ khi Quốc hội ban hành Luật số 69/2014/QH13 và Chính phủ ban hành các Nghị định hướng dẫn Luật, các Bộ ngành ban hành các Thông tư hướng dẫn Nghị định của Chính phủ thì công tác cổ phần hóa, thoái vốn, sắp xếp đổi mới có bước chuyển biến tích cực, tạo tiền đề cho phát triển thị trường chứng khoán, là kênh huy động vốn quan trọng trong nền kinh tế.

Ba là, Luật số 69/2014/QH13 cùng với Luật doanh nghiệp, Luật Đầu tư, Luật đất đai, Luật đầu tư công, Luật Xây dựng... đã hình thành khung pháp lý đồng bộ và đã bám sát được các định hướng lớn cũng như chủ trương về đổi mới quản lý doanh nghiệp có vốn nhà nước, tạo tiền đề thuận lợi cho các doanh nghiệp ổn định, phát triển sản xuất kinh doanh của Đảng, Nhà nước.

Bốn là, Luật số 69/2014/QH13 và hệ thống các văn bản pháp luật đã góp phần nâng cao tính hiệu lực trong công tác quản lý, sử dụng vốn và tài sản nhà nước tại doanh nghiệp có vốn nhà nước; Phân định được quyền, trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn; Người đại diện phần vốn nhà nước, người đại diện phần vốn của doanh nghiệp; quy định cụ thể việc giám sát, kiểm tra, thanh tra hoạt động đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

Năm là, hầu hết các Tập đoàn, Tổng công ty kinh doanh có lãi, đóng góp số thu đáng kể cho ngân sách nhà nước. Đã hình thành một cơ chế thu ngân sách nhà nước mang tính ổn định, lâu dài trong đó xác định phần lợi nhuận sau thuế còn lại của doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ và phần cổ tức, lợi nhuận được chia cho phần vốn nhà nước đầu tư tại công ty cổ phần, công ty TNHH hai thành viên trở lên.

III. Đánh giá những hạn chế, bất cập và nguyên nhân

Bên cạnh những kết quả tích cực đạt được nêu tại mục II nêu trên, Luật số 69/2014/QH13 đã bộc lộ một số hạn chế, bất cập, thể hiện ở một số điểm cơ bản sau đây:

1. Tên Luật và phạm vi điều chỉnh

- Tên của Luật số 69/2014/QH13 bao gồm việc “*sử dụng vốn nhà nước*”, “*vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp*”, dẫn đến một số bất cập, hạn chế trong quá trình triển khai thực hiện, cụ thể:

Thứ nhất, việc quy định sử dụng vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp vào hoạt động sản xuất, kinh doanh của các doanh nghiệp vẫn còn chịu sự can thiệp hành chính của các cơ quan nhà nước; chưa tách bạch, phân định rõ chức năng quản lý nhà nước với chức năng chủ sở hữu tài sản, vốn của Nhà nước và chức năng quản trị kinh doanh của doanh nghiệp theo Nghị quyết 12-NQ/TW ngày 03/6/2017 của Hội nghị BCH TW Đảng lần thứ 5 khóa XII đã đặt ra. Đối với doanh nghiệp sẽ hạn chế tính chủ động, cạnh tranh, không kịp thời.

Thứ hai, còn đồng nhất vốn và tài sản của doanh nghiệp có vốn nhà nước là vốn tài sản của Nhà nước. Theo quy định của Bộ Luật Dân sự thì vốn nhà

nước sau khi đã đầu tư vào doanh nghiệp để thực hiện nghĩa vụ góp vốn chủ sở hữu Nhà nước được xác định là tài sản/vốn của pháp nhân doanh nghiệp bảo đảm nguyên tắc bình đẳng, tự chủ trong hoạt động của pháp nhân là doanh nghiệp. Do đó, Nhà nước thực hiện quản lý phần vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp, không quản lý doanh nghiệp theo từng tài sản mà chủ sở hữu góp vốn điều lệ (đã chuyển quyền sở hữu cho doanh nghiệp).

Thứ ba, chưa đảm bảo “*lợi ích thì hài hòa, rủi ro thì chia sẻ*”, công bằng, thị trường..., Nhà nước là một trong những chủ sở hữu của doanh nghiệp, có quyền và trách nhiệm theo tỷ lệ vốn góp như các chủ sở hữu khác. Bên cạnh đó, thể hiện sự chi tiết, bó hẹp về cách tiếp cận trong công tác quản lý; Trong khi, thực tế các doanh nghiệp có thể đầu tư mua cổ phần, phần vốn góp tại các doanh nghiệp khác; Nhà nước thông qua tỷ lệ sở hữu để chi phối và định hướng hoạt động theo các mục tiêu cần định hướng như: mục tiêu kinh tế, xã hội, mục tiêu chính trị, mục tiêu quản lý nhà nước khác...

- Phạm vi điều chỉnh chưa bao gồm nội dung cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp (thực tế trong thời gian qua cũng như giai đoạn tới việc cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp chủ yếu thực hiện dưới hình thức cổ phần hóa), trong khi đó cơ chế cổ phần hóa mới được điều chỉnh bằng Nghị định của Chính phủ, một số quy định đã được thực hiện trong thời gian dài mang tính ổn định cần được Luật hóa.

Để thực hiện nguyên tắc: Nhà nước là chủ sở hữu đầu tư vốn tương ứng với phần vốn đầu tư tại doanh nghiệp, không can thiệp hành chính vào hoạt động quản trị sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp; vốn nhà nước sau khi đã đầu tư vào doanh nghiệp được xác định là tài sản/vốn của pháp nhân doanh nghiệp; việc doanh nghiệp sử dụng vốn theo đúng chức năng quản trị kinh doanh của doanh nghiệp; tách bạch, phân định với chức năng của chủ sở hữu vốn. Trên cơ sở đó, Nhà nước xác định rõ thẩm quyền, trách nhiệm của mình đối với phần vốn của Nhà nước tại doanh nghiệp, doanh nghiệp được chủ động sử dụng vốn sau khi chủ sở hữu vốn đã đầu tư vào doanh nghiệp, xác định rõ thẩm quyền, trách nhiệm đối với việc đầu tư vốn của doanh nghiệp. Do đó, cần thiết phải nghiên cứu, sửa đổi tên và phạm vi điều chỉnh của Luật cho phù hợp.

2. Về đối tượng áp dụng

Việc chỉ quy định cụ thể đối tượng áp dụng đối với doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ, các doanh nghiệp có vốn nhà nước nắm giữ dưới 100% vốn điều lệ quản lý thông qua Người đại diện như Luật 69/2014/QH13 chưa bao quát, chưa đầy đủ được hết nội dung Nghị quyết 12-NQ/TW ngày 03/6/2017 của Hội nghị BCH TW Đảng lần thứ 5 khóa XII đã xác định: “*Doanh nghiệp nhà nước là doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ hoặc giữ cổ phần, vốn góp chi phối, tổ chức và hoạt động dưới hình thức công ty cổ phần hoặc công ty trách nhiệm hữu hạn*” và quy định về doanh nghiệp nhà nước tại Điều 88 Luật Doanh nghiệp năm 2020.

Bên cạnh việc bổ sung thêm đối tượng áp dụng gồm các doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ, tổng số cổ phần có quyền biểu quyết theo quy định tại Điều 88 Luật Doanh nghiệp năm 2020, cần xem xét các doanh nghiệp có vốn góp của Nhà nước trực thuộc các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp để có quy định cho phù hợp. Thực tế trong thời gian vừa qua, do việc quản lý doanh nghiệp thuộc các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp chưa là đối tượng áp dụng của Luật 69/2014/QH13 nên quá trình quản lý các doanh nghiệp này còn có khoảng trống pháp lý, lúng túng chưa thống nhất, thiếu cơ sở pháp lý cho các quy định để quản lý, giám sát việc sử dụng vốn nhà nước tại các doanh nghiệp thuộc các cơ quan chức năng.

Mặt khác, theo báo cáo của các Công ty mẹ Tập đoàn kinh tế, Công ty mẹ Tổng công ty, Công ty mẹ hoạt động trong mô hình công ty mẹ - con do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ đang đầu tư trực tiếp vốn tại các công ty con (513 doanh nghiệp có vốn đầu tư trên 50% vốn điều lệ); thực tế hoạt động sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp chủ yếu phát sinh về sử dụng vốn, đầu tư phát triển, doanh thu - chi phí... cơ bản đều nằm tại các doanh nghiệp do doanh nghiệp có vốn đầu tư trực tiếp đầu tư vốn tại doanh nghiệp. Để khắc phục hạn chế việc quản lý theo pháp nhân doanh nghiệp (có rất nhiều loại hình, mô hình, hình thức sở hữu...); Đồng thời, nhằm xác định phân công, phân cấp cho các cơ quan quản lý nhà nước, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn, doanh nghiệp có cơ sở pháp lý để thực hiện việc quản lý, đầu tư vốn, rút vốn... không gặp phải vướng mắc trong thời gian qua, cần nghiên cứu quy định theo hướng nhà nước quản lý phần vốn của nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp, không quản lý pháp nhân doanh nghiệp. Trên cơ sở tiếp thu ý kiến Thành viên Chính phủ, cần bổ sung đối tượng áp dụng bao gồm cả các *doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư khác do doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp 100% vốn điều lệ đầu tư vốn tại các doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trên 50% vốn điều lệ*.

3. Về phân loại doanh nghiệp

Theo quy định Luật 69/2014/QH13 thì việc quy định về thẩm quyền phân cấp quyết định các nội dung trong Luật theo cấp quyết định thành lập (Thủ tướng Chính phủ; cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn).

Thực tế trong giai đoạn vừa qua, khối lượng công việc phải báo cáo Thủ tướng Chính phủ, đặc biệt là các Tập đoàn kinh tế, Tổng công ty phải báo cáo Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định rất nhiều vấn đề sự vụ. Để đảm bảo phân công rõ, phân cấp mạnh cho cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn, Hội đồng thành viên, Hội đồng quản trị, doanh nghiệp, cần nghiên cứu không quy định các nội dung trong Luật về loại hình doanh nghiệp theo cấp quyết định thành lập và quy định nội dung theo hướng quản lý dòng vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp, Thủ tướng Chính phủ chỉ xem xét, phê duyệt: nhân sự, chiến lược, phê duyệt chủ trương đầu tư theo phân cấp như về bổ sung vốn, dự án đầu tư của doanh nghiệp đối với các doanh nghiệp quan trọng quốc gia, có ảnh hưởng lớn

đến kinh tế - xã hội đất nước (khoảng 09 doanh nghiệp). Các doanh nghiệp còn lại do cơ quan đại diện sở hữu vốn chịu trách nhiệm và quyết định phê duyệt các nội dung về đầu tư vốn của doanh nghiệp.

4. Việc xác định nội hàm quản lý đối với vốn nhà nước đã đầu tư vào doanh nghiệp chưa được xuyên suốt, còn đồng nhất vốn và tài sản của doanh nghiệp có vốn nhà nước là vốn, tài sản của Nhà nước dẫn tới còn cách hiểu khác nhau, hoạt động can thiệp trực tiếp vào quản trị sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp, không thông qua cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn, người đại diện chủ sở hữu vốn trực tiếp tại doanh nghiệp, người đại diện vốn để thực hiện các quyền của nhà đầu tư vốn (góp vốn) vào doanh nghiệp. Khái niệm vốn nhà nước tại doanh nghiệp còn bất cập ngay trong nội hàm (vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước bản chất là nghĩa vụ nợ của doanh nghiệp với Nhà nước, vốn tín dụng do Chính phủ bảo lãnh là nghĩa vụ nợ của doanh nghiệp với Nhà nước khi phát sinh nghĩa vụ bảo lãnh của Chính phủ về nghĩa vụ nợ của doanh nghiệp với tổ chức tín dụng mà chưa thể xác định là vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp) và đang còn có nhiều cách hiểu khác nhau, được quy định tại nhiều Luật nhưng chưa có sự thống nhất, thiếu rõ ràng, dẫn đến khó khăn trong việc xác định thẩm quyền, trình tự, thủ tục áp dụng trong triển khai thực hiện dự án đầu tư. Về nguồn lực, quy trình phạm vi đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp chưa được quy định cụ thể nên còn lúng túng trong thực hiện như việc bổ sung vốn cho các Ngân hàng thương mại nhà nước thời gian qua. Cụ thể:

a) Về xác định nội hàm quản lý

Việc xác định và quy định nhà nước quản lý đối với vốn đầu tư tại doanh nghiệp theo mức vốn đầu tư, được quản lý theo dòng vốn đầu tư, không quản lý pháp nhân doanh nghiệp, vốn nhà nước sau khi đã đầu tư vào doanh nghiệp để thực hiện nghĩa vụ góp vốn chủ sở hữu Nhà nước sẽ được xác định là tài sản/vốn của pháp nhân doanh nghiệp theo quy định của Bộ Luật dân sự¹⁰ bảo đảm nguyên tắc bình đẳng, tự chủ trong hoạt động của pháp nhân là doanh nghiệp. Khi chủ sở hữu doanh nghiệp đã đầu tư vốn để hình thành tài sản cũng như hình thành vốn điều lệ của doanh nghiệp thì phần vốn/tài sản đó phải là của doanh

¹⁰ “**Điều 74. Pháp nhân**

1. Một tổ chức được công nhận là pháp nhân khi có đủ các điều kiện sau đây:

- a) Được thành lập theo quy định của Bộ luật này, luật khác có liên quan;
- b) Có cơ cấu tổ chức theo quy định tại Điều 83 của Bộ luật này;
- c) Có tài sản độc lập với cá nhân, pháp nhân khác và tự chịu trách nhiệm bằng tài sản của mình;
- d) Nhân danh mình tham gia quan hệ pháp luật một cách độc lập.

2. Mọi cá nhân, pháp nhân đều có quyền thành lập pháp nhân, trừ trường hợp luật có quy định khác.

Điều 75. Pháp nhân thương mại

1. Pháp nhân thương mại là pháp nhân có mục tiêu chính là tìm kiếm lợi nhuận và lợi nhuận được chia cho các thành viên.

2. Pháp nhân thương mại bao gồm doanh nghiệp và các tổ chức kinh tế khác.

3. Việc thành lập, hoạt động và chấm dứt pháp nhân thương mại được thực hiện theo quy định của Bộ luật này, Luật doanh nghiệp và quy định khác của pháp luật có liên quan.

Điều 81. Tài sản của pháp nhân

Tài sản của pháp nhân bao gồm vốn góp của chủ sở hữu, sáng lập viên, thành viên của pháp nhân và tài sản khác mà pháp nhân được xác lập quyền sở hữu theo quy định của Bộ luật này, luật khác có liên quan.”

ng nghiệp, thuộc sở hữu doanh nghiệp, chủ sở hữu vốn phải thực hiện chuyển quyền sở hữu tài sản góp vốn cho doanh nghiệp¹¹. Nhà nước thực hiện quản lý theo dòng vốn đầu tư tại doanh nghiệp, không quản lý pháp nhân doanh nghiệp, không quản lý theo tài sản mà chủ sở hữu góp vốn điều lệ đã chuyển quyền sở hữu cho doanh nghiệp, gắn với việc minh bạch, xác định rõ quyền và trách nhiệm của người quản lý đại diện trực tiếp tại doanh nghiệp.

Nhà nước xác định là một nhà đầu tư vốn, không can thiệp hành chính trực tiếp vào hoạt động và quản trị sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp mà thông qua cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn, người đại diện chủ sở hữu vốn trực tiếp tại doanh nghiệp, người đại diện vốn để thực hiện các quyền của nhà đầu tư vốn (góp vốn) vào doanh nghiệp. Cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn và người đại diện vốn thực hiện đầy đủ các quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu vốn theo quy định đối với doanh nghiệp có vốn Nhà nước đầu tư.

Tại Luật 69/2014/QH13 quy định: “*Vốn nhà nước tại doanh nghiệp bao gồm vốn từ ngân sách nhà nước, vốn tiếp nhận có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước; vốn từ quỹ đầu tư phát triển tại doanh nghiệp, quỹ hỗ trợ sắp xếp doanh nghiệp; vốn tín dụng do Chính phủ bảo lãnh, vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước và vốn khác được Nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp*”.

Theo nội hàm trên thì “*vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước*” bản chất là nghĩa vụ nợ của doanh nghiệp với Nhà nước, “*vốn tín dụng do Chính phủ bảo lãnh*” là nghĩa vụ nợ của doanh nghiệp với Nhà nước khi phát sinh nghĩa vụ bảo lãnh của Chính phủ về nghĩa vụ nợ của doanh nghiệp với tổ chức tín dụng mà chưa thể xác định là vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp. Hiện nay không còn “*Quỹ hỗ trợ sắp xếp doanh nghiệp tại doanh nghiệp*” và nguồn của Quỹ Hỗ trợ sắp xếp và phát triển doanh nghiệp cũng thuộc nguồn vốn Ngân sách nhà nước. Thực tế có khó khăn trong xác định “*vốn khác được Nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp*” và việc xác định nguồn gốc đối với “*vốn tiếp nhận có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước*” khi xác định nguồn hình thành để xác định vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp trong trường hợp này. “*Quỹ đầu tư phát triển tại doanh nghiệp*” thực chất là nguồn lợi nhuận sau thuế của doanh nghiệp được chủ sở hữu Nhà nước để lại doanh nghiệp để đầu tư tăng vốn điều lệ.

Theo quy định trên, “*vốn ngân sách Nhà nước*” và các nguồn vốn khác quy

¹¹ Quy định tại Điều 35 Luật doanh nghiệp số 59/2020/QH14:

“**Điều 35. Chuyển quyền sở hữu tài sản góp vốn**

1. Thành viên công ty trách nhiệm hữu hạn, công ty hợp danh và cổ đông công ty cổ phần phải chuyển quyền sở hữu tài sản góp vốn cho công ty theo quy định sau đây:

a) Đối với tài sản có đăng ký quyền sở hữu hoặc quyền sử dụng đất thì người góp vốn phải làm thủ tục chuyển quyền sở hữu tài sản đó hoặc quyền sử dụng đất cho công ty theo quy định của pháp luật. Việc chuyển quyền sở hữu, chuyển quyền sử dụng đất đối với tài sản góp vốn không phải chịu lệ phí trước bạ;

b) Đối với tài sản không đăng ký quyền sở hữu, việc góp vốn phải được thực hiện bằng việc giao nhận tài sản góp vốn có xác nhận bằng biên bản, trừ trường hợp được thực hiện thông qua tài khoản.

.....

3. Việc góp vốn chỉ được coi là thanh toán xong khi quyền sở hữu hợp pháp đối với tài sản góp vốn đã chuyển sang công ty.”

định tại Khoản 22, Điều 4, Luật Đầu tư công số 39/2019/QH14 và Khoản 44, Điều 4, Luật Đấu thầu số 43/2013/QH13 là các nguồn vốn khác nhau¹². Khái niệm “vốn Nhà nước” đang còn có nhiều cách hiểu khác nhau và được quy định tại nhiều luật nhưng chưa có sự thống nhất, thiếu rõ ràng, dẫn đến khó khăn trong việc xác định thẩm quyền, trình tự, thủ tục áp dụng trong triển khai thực hiện dự án đầu tư.

Theo quy định tại Khoản 14, Điều 4, Luật Ngân sách nhà nước số 83/2015/QH13, “ngân sách nhà nước là toàn bộ các khoản thu, chi của Nhà nước được dự toán và thực hiện trong một khoảng thời gian nhất định do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định để bảo đảm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước”.

Bên cạnh đó, tại Luật 69/2014/QH13 cũng quy định: “Đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp là việc Nhà nước sử dụng vốn từ ngân sách nhà nước hoặc vốn từ các quỹ do Nhà nước quản lý để đầu tư vào doanh nghiệp” và “Vốn của doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ bao gồm vốn chủ sở hữu của doanh nghiệp và vốn do doanh nghiệp huy động”. Như vậy, bản thân khái niệm vốn nhà nước tại doanh nghiệp và vốn của doanh nghiệp cũng như đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp đang có sự chồng chéo, lẫn lộn.

Việc xác định vai trò của cơ quan quản lý nhà nước với vai trò của cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp chưa rõ, còn quy định quản lý vốn theo pháp nhân doanh nghiệp dẫn đến các quy định mang tính hành chính can thiệp vào hoạt động quản trị doanh nghiệp, chưa được khắc phục, việc sử dụng vốn sau khi Nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp, chưa đảm bảo tính công bằng, còn can thiệp vào công tác quản trị doanh nghiệp, chưa tiếp cận theo thông lệ quản trị thế giới (như việc cơ quan quản lý chủ sở hữu vốn cho ý kiến đối với việc quyết định huy động vốn của doanh nghiệp, quyết định đầu tư vốn ra ngoài doanh nghiệp).

b) Về nguồn lực và quy trình đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp

- Xác định và quy định cụ thể quy trình đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp và sử dụng nguồn lực thu được từ cơ cấu lại vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp, nguồn lợi nhuận/cổ tức chia cho phần vốn nhà nước góp tại các doanh nghiệp theo hướng tập trung và thông qua ngân sách nhà nước. Luật đầu tư công¹³ và Luật đầu tư¹⁴ đã quy định việc đầu tư, quản lý, sử dụng vốn đầu tư

¹²Khoản 22, Điều 4, Luật Đầu tư công số 39/2019/QH14: “ 22. Vốn đầu tư công quy định tại Luật này bao gồm: vốn ngân sách nhà nước; vốn từ nguồn thu hợp pháp của các cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập dành để đầu tư theo quy định của pháp luật.

Khoản 44, Điều 4, Luật Đấu thầu số 43/2013/QH13: “44. Vốn nhà nước bao gồm vốn ngân sách nhà nước; công trái quốc gia, trái phiếu chính phủ, trái phiếu chính quyền địa phương; vốn hỗ trợ phát triển chính thức, vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ; vốn từ quỹ phát triển hoạt động sự nghiệp; vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước; vốn tín dụng do Chính phủ bảo lãnh; vốn vay được bảo đảm bằng tài sản của Nhà nước; vốn đầu tư phát triển của doanh nghiệp nhà nước; giá trị quyền sử dụng đất.”

¹³ Khoản 4 Điều 3 Luật đầu tư công ngày 13/6/2019 (Luật số 39/2019/QH14) có hiệu lực từ ngày 01/01/2019 quy định: “Điều 3. Áp dụng Luật Đầu tư công, điều ước quốc tế, thỏa thuận quốc tế

của Nhà nước tại doanh nghiệp thực hiện theo quy định pháp luật về quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp.

Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng¹⁵ có nêu: “Tiền thu từ cổ phần hoá, thoái vốn nhà nước được quản lý tập trung và chỉ sử dụng cho đầu tư các công trình kết cấu hạ tầng trọng điểm, quan trọng quốc gia, địa phương và bổ sung vốn điều lệ cho một số doanh nghiệp nhà nước then chốt quốc gia thuộc 4 lĩnh vực Nhà nước đầu tư và nắm giữ vốn theo quy định”¹⁶. Do đó, cần nghiên cứu quy định cụ thể:

(i) Về nguồn lực: xác định nguồn vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp bao gồm: Ngân sách nhà nước; Nguồn vốn hình thành từ tài sản của nhà nước; Quỹ đầu tư phát triển hình thành từ nguồn lợi nhuận sau thuế được để lại tại doanh nghiệp hoặc cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn được sử dụng để bổ sung tăng vốn điều lệ hoặc điều chuyển giữa các doanh nghiệp theo quyết định của cấp có thẩm quyền; Lợi nhuận, cổ tức tương ứng với phần vốn nhà nước đầu tư được để lại tăng vốn điều lệ của doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp từ 50% vốn điều lệ trở xuống.

(ii) Về thẩm quyền, trình tự, thủ tục: Luật Đầu tư công và Luật Đầu tư đã quy định việc đầu tư, quản lý, sử dụng vốn đầu tư của Nhà nước tại doanh nghiệp thực hiện theo quy định pháp luật về quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp. Luật số 69/2014/QH13 cũng đã quy định thẩm quyền, trình tự, thủ tục thực hiện đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp; tuy nhiên, trong quá trình triển khai thực hiện Luật số 69/2014/QH13 bộc lộ một số hạn chế về thẩm quyền, trình tự, thủ tục đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp. Cụ thể:

+ Theo quy định hiện hành Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập tập đoàn kinh tế, công ty có chức năng đầu tư kinh doanh vốn nhà nước; quyết định đầu tư bổ sung vốn nhà nước vào các doanh nghiệp do Thủ tướng Chính phủ thành lập và quyết định mua lại một phần hoặc toàn bộ doanh nghiệp có tiêu chí

4. Việc quản lý, sử dụng vốn đầu tư của Nhà nước tại doanh nghiệp thực hiện theo quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp.”

¹⁴ Khoản 3.a và khoản 4 Điều 4 Luật đầu tư ngày 17/6/2020 (Luật số 61/2020/QH14) có hiệu lực từ ngày 01/01/2021 quy định: “Điều 4. Áp dụng Luật đầu tư và các luật có liên quan

3. Trường hợp có quy định khác nhau giữa Luật đầu tư và luật khác đã được ban hành trước ngày Luật đầu tư có hiệu lực thì hành vi về trình tự, thủ tục đầu tư kinh doanh, bảo đảm đầu tư thì thực hiện theo quy định của Luật Đầu tư, trừ các trường hợp sau đây:

a) Việc đầu tư, quản lý, sử dụng vốn đầu tư của Nhà nước tại doanh nghiệp thực hiện theo quy định của Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp.

.....

4. Trường hợp luật khác ban hành sau ngày Luật Đầu tư có hiệu lực thì hành vi cần quy định đặc thù về đầu tư khác với quy định của Luật Đầu tư thì phải xác định cụ thể nội dung thực hiện hoặc không thực hiện theo quy định của Luật Đầu tư, nội dung thực hiện theo quy định của luật khác đó.”

¹⁵ Điểm 2.2 mục IV Phần thứ hai của Báo cáo đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2016 - 2020 và phương hướng, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2021 - 2025.

¹⁶ Gồm: (1) Cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích thiết yếu cho xã hội. (2) Trực tiếp phục vụ quốc phòng, an ninh. (3) Lĩnh vực độc quyền tự nhiên. (4) Ứng dụng công nghệ cao, đầu tư lớn, tạo động lực phát triển nhanh cho các ngành, lĩnh vực khác và nền kinh tế (Điều 10, Luật số 69/2014/QH13).

tương đương với dự án quan trọng quốc gia, dự án nhóm A theo quy định của Luật đầu tư công. Hiện nay, có 28 doanh nghiệp (bao gồm cả các ngân hàng thương mại có vốn đầu tư của nhà nước) do Thủ tướng Chính phủ thành lập; việc phân cấp thẩm quyền quyết định đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp như hiện nay không được quy định cụ thể, làm tăng khối lượng công việc, sự vụ của Thủ tướng Chính phủ, giảm vai trò của cơ quan đại diện chủ sở hữu – cơ quan đóng vai trò là “nhà đầu tư Nhà nước” tại doanh nghiệp. Do đó, cần nghiên cứu quy định đảm bảo phân công rõ, phân cấp mạnh cho cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn, Thủ tướng Chính phủ chỉ thực hiện một số quyền (nhân sự và Chiến lược) của chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp đối với các doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư giữ vai trò chủ đạo, quan trọng, giữ vị trí then chốt trong nền kinh tế.

+ Việc phân cấp thẩm quyền quyết định đầu tư vốn căn cứ vào tiêu chí mức vốn tương đương của dự án quan trọng quốc gia, dự án nhóm A, nhóm B, nhóm C theo quy định pháp luật về đầu tư công; tuy nhiên, các ngành, nghề, lĩnh vực quy định pháp luật về đầu tư công không bao quát hết các ngành, nghề, lĩnh vực của doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư (ví dụ như đầu tư vào các doanh nghiệp thuộc lĩnh vực tài chính, bảo hiểm, chứng khoán...). Do vậy, cần xác định tiêu chí để phân cấp thẩm quyền đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp phù hợp để đảm bảo cơ sở pháp lý để thực hiện đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp.

+ Luật số 69/2014/QH13 không quy định cụ thể về hồ sơ, trình tự, thủ tục đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp; các nội dung này chủ yếu được quy định cụ thể tại các văn bản dưới Luật.

Theo quy định hiện hành, Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định chủ trương thành lập doanh nghiệp đối với các doanh nghiệp do cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn quyết định thành lập. Tuy nhiên, Luật số 69/2014/QH13 không quy định về trình tự, thủ tục để trình cấp có thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư. Do đó cần phải nghiên cứu quy định cụ thể tại Luật này.

- Việc hướng dẫn, quản lý lợi ích thu được từ vốn nhà nước đầu tư vào các doanh nghiệp chưa được quy định cụ thể trong Luật này mà đang thực hiện theo hướng dẫn tại các văn bản dưới Luật. Về bản chất các khoản thu này là thu hồi vốn của nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp. Nhà nước thực hiện sắp xếp lại các doanh nghiệp, thu hồi vốn qua hình thức cổ phần hóa và bán/chuyển nhượng vốn. Rà soát, bổ sung quy định rõ nguồn lực thu được từ cơ cấu lại vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp và nguồn lợi nhuận/cổ tức chia cho phần vốn nhà nước góp tại các doanh nghiệp phải được chuyển vào ngân sách nhà nước để sử dụng đầu tư tập trung cho các doanh nghiệp thuộc diện Nhà nước cần duy trì nắm giữ tỷ lệ 100% vốn điều lệ hoặc các doanh nghiệp có vốn nhà nước hoạt động trong một số lĩnh vực có hiệu quả hoặc có vai trò lớn đối với nền kinh tế; phần còn lại dùng để thực hiện đầu tư phát triển theo quy định của Luật ngân sách nhà nước.

Theo quy định tại Điều 36 Luật Ngân sách nhà nước hiện hành việc đầu tư và hỗ trợ vốn cho các doanh nghiệp từ ngân sách nhà nước thuộc lĩnh vực chi đầu tư phát triển của ngân sách trung ương hoặc ngân sách địa phương, chưa xác định rõ trong đầu tư công (Luật Đầu tư công xác định đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp không thuộc đối tượng điều chỉnh, quy trình đầu tư công khác với đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp). Trên thực tế, từ khi Luật số 69/2014/QH13 có hiệu lực thi hành đến nay hầu như các doanh nghiệp có vốn nhà nước chưa được bố trí dự toán ngân sách và chưa được đầu tư vốn từ nguồn ngân sách nhà nước. Việc đầu tư vốn (bao gồm cả việc bổ sung và rút vốn) Nhà nước tại doanh nghiệp chưa chủ động, kịp thời, linh hoạt (như việc đầu tư vốn vào Vietnamairline, các Ngân hàng thương mại cổ phần nhà nước, Công ty đường sắt đô thị số 1 TP HCM). Lĩnh vực, ngành nghề đầu tư vốn nhà nước cần được thể chế và làm rõ theo Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng; Tuy nhiên, thực tế còn bị bó hẹp, chưa phù hợp với tình hình kinh tế xã hội, cần được nghiên cứu và thể chế hóa cho phù hợp. Quá trình, quy trình đầu tư trực tiếp vốn từ ngân sách nhà nước vào doanh nghiệp gặp khó khăn, việc đầu tư bổ sung vốn cho doanh nghiệp được quy định của pháp luật ngân sách thuộc lĩnh vực chi đầu tư phát triển, chưa xác định rõ trong đầu tư công (Luật Đầu tư công xác định đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp không thuộc đối tượng điều chỉnh, quy trình đầu tư công khác với đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp). Mặt khác, thời gian qua việc xử lý các dự án thua lỗ do yếu tố khách quan gặp nhiều khó khăn, vướng mắc. Để thực hiện việc đầu tư vốn từ ngân sách nhà nước vào doanh nghiệp cần rà soát Luật Ngân sách nhà nước, Luật Đầu tư công để quy định cụ thể tại Luật này, tránh vướng mắc trong quá trình thực hiện.

Tại Luật số 69/2014/QH13 chưa quy định cụ thể về trình tự phê duyệt chủ trương đầu tư dẫn đến cách hiểu còn khác nhau, vướng mắc trong tổ chức thực hiện (các Bộ, ngành vẫn vận dụng phân cấp quy định tại Luật Đầu tư công để thực hiện). Do đó, cần nghiên cứu quy định quy trình đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp cần quy định cụ thể hơn mức và thẩm quyền theo hướng Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư vốn đối với trường hợp giá trị đầu tư từ 15 ngàn tỷ đồng trở lên vào doanh nghiệp, dưới mức này sẽ do Chính phủ quy định phân cấp cho các cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn quyết định chủ trương đầu tư vốn vào doanh nghiệp (không phân biệt đầu tư vào doanh nghiệp thuộc Trung ương hay địa phương). Trên cơ sở chủ trương đầu tư vốn vào doanh nghiệp đã được duyệt, Thủ tướng Chính phủ quyết định đầu tư vốn nhà nước vào các doanh nghiệp là Công ty mẹ của Tập đoàn kinh tế nhà nước; còn lại sẽ do cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn quyết định. Riêng đối với các tài sản đầu tư bằng nguồn vốn ngân sách nhà nước chuyển giao cho doanh nghiệp tiếp nhận theo quyết định của cơ quan có thẩm quyền không phải thực hiện theo quy trình đầu tư vốn này, do tài sản đầu tư bằng nguồn vốn ngân sách nhà nước đã thực hiện theo quy trình, trình tự, thẩm quyền của pháp luật về đầu tư công, pháp luật về xây dựng và pháp luật liên quan khác.

c) Về hình thức và phạm vi đầu tư vốn nhà nước

- Luật 69/2014/QH13 quy định có 04 hình thức đầu tư vốn vào doanh nghiệp¹⁷ và tương ứng với mỗi hình thức đầu tư có quy định phạm vi đầu tư vốn cụ thể khác nhau¹⁸.

Việc quy định phạm vi đầu tư bổ sung vốn nhà nước để tiếp tục duy trì tỷ lệ cổ phần, vốn góp tại doanh nghiệp thuộc trường hợp không thu hút được các nhà đầu tư Việt Nam và nước ngoài đối với doanh nghiệp cung ứng các sản phẩm, dịch vụ công thiết yếu cho xã hội cần rà soát lại cho phù hợp với việc điều chỉnh đối tượng áp dụng là các doanh nghiệp có vốn nhà nước (doanh nghiệp do Nhà nước nắm 100% vốn điều lệ và doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ hoặc tổng số cổ phần có quyền biểu quyết) và chủ trương đẩy mạnh xã hội hóa việc cung ứng sản phẩm, dịch vụ công thông qua lộ trình tính đúng, tính đủ chi phí vào giá sản phẩm, dịch vụ sự nghiệp công và thực hiện cơ chế đấu thầu, đặt hàng sản phẩm, dịch vụ công trên cơ sở tiêu chuẩn chất lượng dịch vụ, định mức kinh tế kỹ thuật.

- Tại Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng có nêu: *“Tiền thu từ cổ phần hoá, thoái vốn nhà nước được quản lý tập trung và chỉ sử dụng cho đầu tư các công trình kết cấu hạ tầng trọng điểm, quan trọng quốc gia, địa phương và bổ sung vốn điều lệ cho một số doanh nghiệp nhà nước then chốt quốc gia thuộc 4 lĩnh vực Nhà nước đầu tư và nắm giữ vốn theo quy định”*.

Việc xác định phạm vi đầu tư vốn thành lập doanh nghiệp nêu trên còn bó hẹp. Thực tế thời gian qua một số doanh nghiệp có vốn nhà nước cần thiết phải nắm giữ và bổ sung vốn trong quá trình hoạt động sản xuất kinh doanh để thực hiện vai trò ổn định, cung ứng hàng hóa, dịch vụ thiết yếu trong đại dịch covid và phục hồi nền kinh tế (như: đảm bảo cung ứng xăng dầu, duy trì năng lượng điện, vận tải hàng không...).

Để đảm bảo tính ổn định của Luật cần xác định mục tiêu, yêu cầu, hình

¹⁷ Điều 6. Hình thức đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp: (1) Thành lập doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ; (2) Bổ sung vốn cho doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ đang hoạt động; (3) Bổ sung vốn để tiếp tục duy trì tỷ lệ cổ phần, vốn góp của Nhà nước tại công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên; (4) Đầu tư vốn để mua lại một phần hoặc toàn bộ doanh nghiệp.

¹⁸ Điều 10 Luật 69/2014/QH13, đầu tư vốn để thành lập doanh nghiệp thuộc phạm vi: (i) cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích thiết yếu cho xã hội; (ii) hoạt động trong lĩnh vực trực tiếp phục vụ quốc phòng, an ninh; (iii) hoạt động trong lĩnh vực độc quyền tự nhiên; (iv) ứng dụng công nghệ cao, đầu tư lớn, tạo động lực phát triển nhanh cho các ngành, lĩnh vực khác và nền kinh tế.

Điều 13 Luật 69/2014/QH13, việc bổ sung vốn đối với doanh nghiệp đang hoạt động chỉ áp dụng đối với doanh nghiệp thuộc phạm vi thành lập (4 lĩnh vực như đã nêu trên) và thuộc một trong các trường hợp: (i) doanh nghiệp hoạt động có hiệu quả nhưng vốn điều lệ không bảo đảm thực hiện ngành, nghề kinh doanh chính đã được duyệt; (ii) doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực trực tiếp phục vụ quốc phòng, an ninh nhưng vốn điều lệ không bảo đảm thực hiện nhiệm vụ Nhà nước giao.

Điều 16 Luật 69/2014/QH13, việc bổ sung vốn nhà nước để tiếp tục duy trì tỷ lệ cổ phần, vốn góp của Nhà nước tại công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên thuộc một trong các trường hợp: (i) Không thu hút được các nhà đầu tư Việt Nam và nước ngoài đối với doanh nghiệp cung ứng các sản phẩm, dịch vụ công ích thiết yếu cho xã hội; (ii) Cần thiết phải duy trì để thực hiện nhiệm vụ quốc phòng, an ninh.

Điều 19 Luật 69/2014/QH13, việc đầu tư vốn để mua lại một phần hoặc toàn bộ doanh nghiệp thuộc một trong các trường hợp: (i) Thực hiện tái cơ cấu nền kinh tế; (ii) Trực tiếp phục vụ quốc phòng, an ninh; (iii) Cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích thiết yếu cho xã hội.

thức và nguyên tắc đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp mà không quy định cụ thể ngành, lĩnh vực đầu tư vốn nhà nước để đảm bảo tính linh hoạt khi nhà nước đầu tư vốn vào doanh nghiệp nhằm thực hiện nhiệm vụ hỗ trợ, tái cơ cấu nền kinh tế, tái cơ cấu doanh nghiệp. Theo đó, xác định phạm vi đầu tư vốn theo hướng Nhà nước đầu tư vốn vào doanh nghiệp để nắm giữ những lĩnh vực quan trọng, then chốt, thiết yếu; những địa bàn trọng yếu và đảm bảo quốc phòng, an ninh; chuyển đổi nền kinh tế đất nước theo hướng kinh tế xanh, kinh tế tuần hoàn, kinh tế các - bon thấp; kinh tế số; phát triển những lĩnh vực, ngành nghề mà doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác không có khả năng hoặc không đầu tư; xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng trọng điểm, quan trọng quốc gia; dẫn dắt, thúc đẩy, tạo động lực phát triển cho nền kinh tế; thực hiện nhiệm vụ hỗ trợ, tái cơ cấu nền kinh tế, tái cơ cấu doanh nghiệp; nâng cao hiệu quả đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp; đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước. Đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp đúng mục tiêu, đảm bảo đáp ứng được nhu cầu trong quản lý, điều hành vĩ mô và nguồn lực của nhà nước; hoạt động hiệu quả, cạnh tranh bình đẳng với các doanh nghiệp trong nước, khu vực và quốc tế. Do đó, cần nghiên cứu, sửa đổi đề thể chế hóa, làm rõ mục đích đầu tư vốn nhà nước phù hợp với chủ trương, định hướng, tình huống phát sinh trong thực tiễn.

5. Quá trình sắp xếp, cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp là quá trình thường xuyên, liên tục, thời gian vừa qua việc cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp chủ yếu thực hiện dưới hình thức chuyển đổi sở hữu, cổ phần hóa được điều chỉnh bởi các Nghị định của Chính phủ nên tính pháp lý chưa cao; Đồng thời chưa tạo động lực để doanh nghiệp, cơ quan chủ sở hữu vốn sắp xếp, cơ cấu lại vốn tại doanh nghiệp và để tái đầu tư. Về chuyển nhượng vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp có quy định phương thức chào bán cạnh tranh sau khi bán đấu giá công khai nhưng chào bán cạnh tranh về giá để tiếp tục thực hiện chuyển nhượng vốn thực chất là bán đấu giá công khai. Cụ thể:

a) Về chuyển đổi sở hữu và sắp xếp lại doanh nghiệp

Luật số 69/2014/QH13 quy định cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp dưới 03 hình thức¹⁹ và Chính phủ có trách nhiệm quy định hình thức, nội dung, trình tự, thủ tục cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp²⁰. Doanh nghiệp chuyển đổi sở hữu theo các hình thức: (i) Cổ phần hóa; (ii) Bán toàn bộ doanh nghiệp; (iii) Bán một phần vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp để chuyển thành công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên. Doanh nghiệp thực hiện sắp xếp lại theo các hình thức: (i) Hợp nhất, sáp nhập, chia tách doanh nghiệp; (ii) Giải thể, phá sản doanh nghiệp²¹.

Quá trình cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp thời gian qua chủ yếu

¹⁹ Gồm: (1) Chuyển đổi sở hữu và sắp xếp lại doanh nghiệp; (2) Chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp; (3) Chuyển nhượng vốn nhà nước đầu tư tại công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên (Khoản 5 Điều 36 Luật 69/2014/QH13).

²⁰ Khoản 1 Điều 40 Luật 69/2014/QH13.

²¹ Điều 37 Luật 69/2014/QH13.

thực hiện dưới hình thức chuyển đổi sở hữu là cổ phần hóa. Cơ chế về cổ phần hóa từ trước đến nay được điều chỉnh bởi Nghị định của Chính phủ. Quá trình cổ phần hóa đang có chiều hướng chậm lại; việc cổ phần hóa chỉ được điều chỉnh bởi Nghị định của Chính phủ, vì vậy tính pháp lý chưa cao. Nhằm đẩy nhanh quá trình cổ phần hóa, cũng như đảm bảo quá trình cổ phần hóa được chặt chẽ thì cần được Luật hóa một số nội dung quy định đã ổn định, rõ ràng nhằm nâng cao tính hiệu lực, hiệu quả của pháp luật trong quá trình thực hiện cổ phần hóa về trình tự, thủ tục và một số nguyên tắc trong cổ phần hóa.

Đồng thời, thể chế hóa cụ thể nội dung Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 3/6/2017 của Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về tiếp tục cơ cấu lại, đổi mới và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước: *“Đối với các doanh nghiệp nhà nước đang được giao quản lý, khai thác các công trình, dự án kết cấu hạ tầng do Nhà nước đầu tư có ý nghĩa quan trọng về kinh tế, xã hội, quốc phòng, an ninh, khi cổ phần hóa, Nhà nước tiến hành kiểm soát theo nguyên tắc: Nhà nước thống nhất sở hữu các công trình hạ tầng quan trọng; doanh nghiệp cổ phần hóa, nhà đầu tư nhận quyền khai thác chỉ được quyền quản lý, vận hành, khai thác các công trình, dự án kết cấu hạ tầng; việc lựa chọn nhà đầu tư, doanh nghiệp phải thực hiện theo Luật Đấu thầu, công khai, minh bạch; bảo đảm quốc phòng, an ninh và bảo vệ chủ quyền quốc gia, toàn vẹn lãnh thổ.”* và Kết luận của Bộ Chính trị số 82-KL/TW ngày 29/7/2020 về việc tiếp tục thực hiện Nghị quyết 30-NQ/TW của Bộ Chính trị khóa XI về tiếp tục sắp xếp, đổi mới và phát triển, nâng cao hiệu quả hoạt động của công ty nông, lâm nghiệp đối với việc phá sản doanh nghiệp nông, lâm nghiệp.

b) Luật số 69/2014/QH13 quy định phương thức chuyển nhượng vốn²² và các nguyên tắc chuyển nhượng vốn²³.

Thực tế thời gian qua, phương thức chào bán cạnh tranh là chào bán cạnh tranh về giá để tiếp tục thực hiện chuyển nhượng vốn thực chất là bán đấu giá công khai, do đó đối với các doanh nghiệp chưa niêm yết, đăng ký giao dịch trên thị trường chứng khoán thì cần rà soát, hiệu chỉnh lại phương thức chuyển nhượng vốn cho phù hợp. Đồng thời nâng cao tính hiệu lực, hiệu quả của pháp luật trong quá trình thực hiện chuyển nhượng vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp thì cần luật hóa một số nguyên tắc thực hiện như việc quy định giá trị doanh nghiệp phải được định giá và thẩm định giá theo quy định của pháp luật làm cơ sở để xác định giá khởi điểm.

Các doanh nghiệp có vốn góp cần chuyển nhượng vốn cơ bản được hình

²² Gồm: (1) chuyển nhượng vốn tại CT TNHH hai thành viên trở lên theo pháp luật về doanh nghiệp; (2) chuyển nhượng vốn tại CTCP đã niêm yết hoặc đăng ký giao dịch trên thị trường chứng khoán thực hiện theo pháp luật về chứng khoán; (3) chuyển nhượng vốn tại CTCP chưa niêm yết hoặc chưa đăng ký giao dịch trên thị trường chứng khoán thực hiện đấu giá công khai, chào bán cạnh tranh, thỏa thuận (khoản 2 Điều 39 Luật 69/2014/QH13).

²³ Gồm: (1) Đúng tiêu chí phân loại doanh nghiệp theo quy định của pháp luật; (2) Bảo đảm nguyên tắc thị trường, công khai, minh bạch; (3) Việc chuyển nhượng vốn liên quan đến quyền sử dụng đất phải tuân thủ quy định của pháp luật về đất đai (khoản 1 Điều 39 Luật 69/2014/QH13).

thành từ cổ phần hóa doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp 100% vốn điều lệ, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên, công ty cổ phần chưa niêm yết trên thị trường chứng khoán, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn thuê tổ chức có chức năng thẩm định giá để xác định giá trị doanh nghiệp, giá khởi điểm làm cơ sở xây dựng và quyết định phương án chuyển nhượng phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Không thực hiện xác định trong giá trị doanh nghiệp khi chuyển nhượng phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp đối với giá trị quyền sử dụng đất, tiền thuê đất của doanh nghiệp; việc quản lý, sử dụng đất của doanh nghiệp thực hiện theo quy định pháp luật về đất đai. Không thực hiện xác định trong giá trị doanh nghiệp khi chuyển nhượng phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp đối với tài sản là các công trình, dự án kết cấu hạ tầng đang được giao doanh nghiệp quản lý, khai thác do Nhà nước đầu tư có ý nghĩa quan trọng về kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh. Các tài sản này được quản lý theo quy định của pháp luật về tài sản công. Sau khi chuyển nhượng phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp, việc lựa chọn doanh nghiệp, tổ chức quản lý, khai thác, vận hành các tài sản này thực hiện theo quy định pháp luật đấu thầu²⁴.

Ngoài ra, thời gian qua có phát sinh vướng mắc trong trường hợp doanh nghiệp có vốn nhà nước khi thực hiện thoái vốn tại các doanh nghiệp khác mà doanh nghiệp khác không đáp ứng điều kiện quy định dẫn đến không được thực hiện chào bán chứng khoán ra công chúng tương ứng với việc không được tổ chức thoái vốn theo phương thức đấu giá công khai cũng như không thể triển khai các bước tiếp theo của việc thoái vốn (theo quy định phải tổ chức đấu giá công khai; trường hợp đấu giá công khai không thành công thì chuyển sang phương thức chào bán cạnh tranh) như việc chuyển nhượng vốn của VNA tại Pacific Airlines, Skypec... Do vậy, cần nghiên cứu các vướng mắc này để quy định tại Luật thay thế Luật 69/2014/QH13.

c) Nguồn vốn sau khi sắp xếp, cơ cấu lại (cổ phần hóa) doanh nghiệp

Trước đây, nguồn thu từ cổ phần hoá, thoái vốn nhà nước được nộp tập trung về Quỹ Hỗ trợ sắp xếp và phát triển doanh nghiệp (Quỹ) và sử dụng để hỗ trợ quá trình sắp xếp, cơ cấu lại doanh nghiệp, đầu tư vốn vào doanh nghiệp và các dự án quan trọng theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Theo văn bản số 3072/TB-TTKQH ngày 25/9/2019 (khoản 2 Mục I) Thông báo Kết luận của UBTVQH tại phiên họp thứ 37 (tháng 9/2019), Chính phủ đã ban hành Nghị định số 148/2021/NĐ-CP ngày 31/12/2021. Theo đó, từ ngày 01/4/2022 chấm

²⁴ Thể chế hóa cụ thể nội dung Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 3/6/2017 của Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về tiếp tục cơ cấu lại, đổi mới và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước: "đối với các doanh nghiệp nhà nước đang được giao quản lý, khai thác các công trình, dự án kết cấu hạ tầng do Nhà nước đầu tư có ý nghĩa quan trọng về kinh tế, xã hội, quốc phòng, an ninh, khi cổ phần hóa, Nhà nước tiến hành kiểm soát theo nguyên tắc: Nhà nước thống nhất sở hữu các công trình hạ tầng quan trọng; doanh nghiệp cổ phần hóa, nhà đầu tư nhận quyền khai thác chỉ được quyền quản lý, vận hành, khai thác các công trình, dự án kết cấu hạ tầng; việc lựa chọn nhà đầu tư, doanh nghiệp phải thực hiện theo Luật Đấu thầu, công khai, minh bạch; bảo đảm quốc phòng, an ninh và bảo vệ chủ quyền quốc gia, toàn vẹn lãnh thổ."

dứt hoạt động của Quỹ; nguồn thu từ cổ phần hoá, thoái vốn nhà nước được chuyển trực tiếp vào ngân sách nhà nước theo phân cấp. Do đó, việc đầu tư vốn vào doanh nghiệp phải thực hiện theo quy định của pháp luật về Đầu tư công và pháp luật ngân sách nhà nước dẫn đến không kịp thời, không tạo động lực cho doanh nghiệp và còn nhiều khó khăn, vướng mắc.

d) Về chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp

Tại Luật 69/2014/QH13 quy định các trường hợp chuyển giao²⁵, với các trường hợp chuyển giao nêu trên, thực tế thời gian qua phát sinh những vướng mắc khi chưa có quy định chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu của doanh nghiệp do doanh nghiệp nhà nước sở hữu 100% vốn điều lệ về cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn (trường hợp vướng mắc của UBND thành phố Hồ Chí Minh khi đề xuất chuyển giao 02 Công ty TNHH MTV: Bò sữa TPHCM và Cây trồng TPHCM từ Tổng công ty Nông nghiệp Sài Gòn về UBND thành phố HCM) ... Do đó, cần nghiên cứu quy định cụ thể tại Luật để tránh những vướng mắc khi thi hành Luật thay thế Luật 69/2014/QH13.

6. Một số quy định liên quan đến hoạt động quản trị tại doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ (DN F1) còn bất cập trong thực tiễn như việc DN F1 cho vay đối với các doanh nghiệp có vốn góp của mình (DN F2); thẩm quyền quyết định việc đầu tư, xây dựng, mua, bán tài sản cố định của doanh nghiệp dựa vào giá trị vốn chủ sở hữu trên báo cáo tài chính và tham chiếu mức vốn của dự án theo Luật đầu tư công để phân cấp. Có những dự án đầu tư ra ngoài doanh nghiệp thuộc thẩm quyền của Hội đồng thành viên/Chủ tịch công ty hoặc chủ sở hữu vốn nhưng thuộc tiêu chí/lĩnh vực do Quốc hội/Thủ tướng Chính phủ quyết định chủ trương đầu tư theo quy định của Luật Đầu tư nên cần nghiên cứu sửa đổi quy định về thẩm quyền quyết định đầu tư vốn ra ngoài doanh nghiệp cho phù hợp với Luật đầu tư. Quá trình hoạt động của các DN F1 có tiến hành cơ cấu lại các doanh nghiệp có vốn góp theo hình thức cổ phần hóa, sáp nhập, hợp nhất các DN F2, chuyển từ doanh nghiệp độc lập thành đơn vị phụ thuộc nhưng chưa có hướng dẫn cụ thể đảm bảo nguyên tắc có thuê tổ chức định giá xác định giá khởi điểm và thực hiện bán đấu giá công khai, minh bạch. Việc trích lập Quỹ đầu tư phát triển từ lợi nhuận sau thuế đang thực hiện tại cả DN F1 và DN F2, việc trích Quỹ khen thưởng phúc lợi dựa trên kết quả đánh giá xếp loại hàng năm nên số dư của 02 quỹ này tại một số doanh nghiệp tương đối lớn (trong khi lợi nhuận còn lại để nộp về ngân sách nhà nước là không đáng kể và không phản ánh đúng quy mô cũng như hiệu quả hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp). Việc đánh giá xếp loại doanh nghiệp

²⁵ Các trường hợp chuyển giao: a) Chuyển giao giữa các cơ quan đại diện chủ sở hữu; b) Chuyển giao một phần vốn, tài sản giữa các doanh nghiệp; c) Chuyển giao dự án, công trình đầu tư công từ cơ quan, tổ chức quản lý dự án, công trình đầu tư công về doanh nghiệp; d) Chuyển giao vốn nhà nước tại doanh nghiệp giữa cơ quan đại diện chủ sở hữu và doanh nghiệp có chức năng đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước.

cũng như việc đánh giá bảo toàn vốn của doanh nghiệp đang được đánh giá chung trên kết quả hoạt động của doanh nghiệp và từng dự án đầu tư (phải có hiệu quả), trong khi đó doanh nghiệp còn phải thực hiện một số nhiệm vụ chính trị do Nhà nước giao (các nhiệm vụ này thường có hiệu quả kinh tế không cao mà chủ yếu hiệu quả về mặt xã hội, chính trị, an ninh, quốc phòng).

Đối với doanh nghiệp do Nhà nước nắm trên 50% vốn điều lệ, tổng số cổ phần có quyền biểu quyết tại Luật số 69/2014/QH13 quy định nguyên tắc cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn chỉ đạo thông qua người đại diện chủ sở hữu vốn để thực hiện quyền chủ sở hữu vốn. Trên cơ sở điều chỉnh đối tượng áp dụng cho thống nhất với Luật doanh nghiệp năm 2020 gồm cả những doanh nghiệp này cần rà soát bổ sung các quy định trong Luật theo hướng áp dụng như DN F1; đồng thời bổ sung quy định yêu cầu các doanh nghiệp này khi đủ điều kiện phải thực hiện đăng ký giao dịch/nhiệm yết trên thị trường chứng khoán, áp dụng các chuẩn mực về công bố thông tin, quản trị doanh nghiệp, đối xử công bằng giữa các cổ đông (thành viên góp vốn) và các bên lợi ích liên quan tương tự như công ty đại chúng theo quy định của pháp luật chứng khoán. Đối với DN F2 do doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trên 50% vốn điều lệ cũng cần rà soát bổ sung những quy định điều chỉnh để đảm bảo quyền và lợi ích có liên quan như quy định về quản trị doanh nghiệp, về phân phối lợi nhuận sau thuế, về phân cấp thẩm quyền quyết định đầu tư... Cụ thể:

a) Đối với doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ

- Về huy động vốn, Điều 23 Luật số 69/2014/QH13 quy định việc huy động vốn phải bảo đảm tổng số nợ phải trả gồm cả các khoản bảo lãnh đối với công ty con (DN F2 do DN F1 nắm giữ trên 50 vốn điều lệ) không quá ba lần vốn chủ sở hữu, trường hợp huy động vốn trên mức này phải được cơ quan đại diện chủ sở hữu phê duyệt; tổng giá trị các khoản bảo lãnh vay vốn đối với một công ty con không vượt quá giá trị vốn góp thực tế của công ty mẹ tại doanh nghiệp này.

Thực tế ngoài việc bảo lãnh, các DN F1 còn thực hiện cho các DN F2 vay vốn thông qua các hợp đồng dân sự. Tuy nhiên, thời gian qua việc cho vay của doanh nghiệp F1 cho doanh nghiệp F2 thường nhằm mục đích hỗ trợ vốn cho doanh nghiệp F2 đang khó khăn thua lỗ không đủ điều kiện vay tại các tổ chức tín dụng và nhiều trường hợp không thu hồi được khoản cho vay. Mục đích cho vay làm thay đổi tỷ trọng nợ của doanh nghiệp F2 từ vay các tổ chức tín dụng thành vay của DN F1, song bản chất không thay đổi tình hình tài chính xấu của doanh nghiệp F2. Bản thân DN F1 có thể dùng nguồn cho DN F2 vay từ nguồn vốn chưa đến kỳ thanh toán với NSNN hoặc của các khách hàng hoặc các khoản vay của tổ chức tín dụng như vậy là sử dụng sai mục đích huy động vốn, còn vốn đầu tư của chủ sở hữu về nguyên tắc chỉ đảm bảo tài trợ tối đa khoảng 30% tổng nhu cầu tài sản của DN F1 và cũng không được sử dụng để cho DN F2 vay (nếu sử dụng vốn đầu tư của chủ sở hữu hiện có hoặc nguồn Quỹ Đầu tư phát triển cho vay cũng là sử dụng sai mục đích).

- Về đầu tư, xây dựng, mua, bán tài sản cố định của doanh nghiệp, Điều 24 Luật số 69/2014/QH13 quy định thẩm quyền quyết định dựa vào giá trị vốn chủ sở hữu trên báo cáo tài chính quý hoặc báo cáo tài chính năm của doanh nghiệp tại thời điểm gần nhất với thời điểm quyết định dự án và mức vốn của dự án theo Luật Đầu tư công để phân cấp cho Hội đồng thành viên/Chủ tịch công ty hoặc chủ sở hữu; trình tự, thủ tục đầu tư, xây dựng, mua, bán tài sản cố định thực hiện theo quy định của pháp luật.

Tại khoản 4 Điều 3 Luật Đầu tư công (Luật số 39/2019/QH14) có hiệu lực từ ngày 01/01/2019 đã quy định: *“4. Việc quản lý, sử dụng vốn đầu tư của Nhà nước tại doanh nghiệp thực hiện theo quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp.”*

Tại khoản 4 Điều 4 Luật Đầu tư (Luật số 61/2020/QH14) có hiệu lực từ ngày 01/01/2021 quy định: *“4. Trường hợp luật khác ban hành sau ngày Luật Đầu tư có hiệu lực thì hành cần quy định đặc thù về đầu tư khác với quy định của Luật Đầu tư thì phải xác định cụ thể nội dung thực hiện hoặc không thực hiện theo quy định của Luật Đầu tư, nội dung thực hiện theo quy định của luật khác đó.”*

Bên cạnh đó, với việc làm rõ khái niệm vốn đầu tư của nhà nước tại doanh nghiệp và xác định nội hàm quản lý vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp, việc sử dụng nguồn vốn để đầu tư, xây dựng, mua, bán tài sản phục vụ cho hoạt động của bản thân doanh nghiệp là nguồn vốn của doanh nghiệp, không phải là nguồn vốn nhà nước và cũng không được xác định là nguồn vốn đầu tư công, nguồn vốn này có thể là nguồn vốn doanh nghiệp huy động (đi vay) hoặc nguồn vốn khác (tạm thời sử dụng do chưa đến kỳ thanh toán). Do đó, để thuận lợi cho công tác thực hiện, không phải tham chiếu sang Luật Đầu tư công, tại các Luật đầu tư, xây dựng, mua sắm tài sản của doanh nghiệp cần phải nghiên cứu quy định cụ thể thẩm quyền, trình tự, thủ tục tại Luật này.

- Về đầu tư ra ngoài doanh nghiệp, Điều 28 Luật số 69/2014/QH13 quy định thẩm quyền quyết định dựa vào giá trị vốn chủ sở hữu trên báo cáo tài chính và mức vốn của dự án theo Luật Đầu tư công để phân cấp cho Hội đồng thành viên/Chủ tịch công ty hoặc chủ sở hữu vốn. Đối với đầu tư ra nước ngoài, Điều 29 Luật số 69/2014/QH13 quy định trường hợp dự án đầu tư ra nước ngoài thuộc thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư của Quốc hội thì Thủ tướng Chính phủ quyết định đầu tư sau khi Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư; trường hợp dự án đầu tư ra nước ngoài thuộc thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư của Thủ tướng Chính phủ thì cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn quyết định đầu tư sau khi Thủ tướng Chính phủ quyết định chủ trương đầu tư.

Tại Điều 30, Điều 31, Điều 32 Luật Đầu tư số 61/2020/QH14 quy định thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư của Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ và UBND cấp tỉnh, trong đó Thủ tướng Chính phủ quyết định chủ trương một số

dự án đầu tư không phân biệt nguồn vốn dựa vào lĩnh vực và quy mô đầu tư. Đồng thời, tại khoản 1.e Điều 57 Luật Đầu tư số 61/2020/QH14 quy định hồ sơ trình Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ quyết định chủ trương đầu tư ra nước ngoài phải bao gồm: “e) văn bản của cơ quan đại diện chủ sở hữu chấp thuận nhà đầu tư thực hiện hoạt động đầu tư ra nước ngoài và báo cáo thẩm định nội bộ về đầu tư ra nước ngoài của doanh nghiệp nhà nước quy định tại khoản 1 Điều 59 của Luật này hoặc quyết định đầu tư ra nước ngoài theo quy định tại khoản 2 Điều 59 của Luật này”; Tại khoản 1, khoản 2 Điều 59 Luật Đầu tư số 61/2020/QH14 quy định “1. Việc quyết định đầu tư ra nước ngoài của doanh nghiệp nhà nước thực hiện theo quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp và quy định khác của pháp luật có liên quan”. Như vậy, đối với các doanh nghiệp có vốn nhà nước, hồ sơ trình Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ quyết định chủ trương đầu tư ra nước ngoài phải bao gồm văn bản của cơ quan đại diện chủ sở hữu chấp thuận thực hiện hoạt động đầu tư ra nước ngoài và văn bản chấp thuận đầu tư ra nước ngoài/báo cáo thẩm định nội bộ về đầu tư ra nước ngoài của doanh nghiệp nhà nước.

Thực tế hiện nay trong quá trình thực hiện dự án đầu tư đối với những doanh nghiệp có quy mô vốn lớn, có những dự án đầu tư ra ngoài doanh nghiệp thuộc thẩm quyền của Hội đồng thành viên/Chủ tịch công ty hoặc chủ sở hữu nhưng thuộc tiêu chí/lĩnh vực do Quốc hội/Thủ tướng Chính phủ quyết định chủ trương đầu tư theo quy định của Luật Đầu tư nên phải nghiên cứu sửa đổi quy định về thẩm quyền quyết định đầu tư vốn ra ngoài doanh nghiệp cho phù hợp với Luật Đầu tư. Mặt khác, theo quy định tại các văn bản nêu trên, không rõ cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn phải quyết định đầu tư ra nước ngoài trước hay sau khi Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ quyết định chủ trương đầu tư (theo Luật Đầu tư thì quyết định đầu tư phải có trước, theo Luật số 69/2014/QH13 thì cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn quyết định sau khi Thủ tướng Chính phủ quyết định chủ trương đầu tư). Đối với các dự án đầu tư ra nước ngoài bước đầu quy mô nhỏ thuộc thẩm quyền quyết định của cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn, nhưng sau nhiều năm đi vào hoạt động tăng quy mô đầu tư. Do vậy, cũng cần phải quy định cụ thể, phân cấp rõ ràng để đảm bảo chủ động và trách nhiệm của cơ quan quyết định về hiệu quả đầu tư. Mặt khác, việc chuyển nhượng vốn của doanh nghiệp thực hiện các dự án đầu tư tại nước ngoài chưa có quy định cụ thể tại Luật 69/2014/QH13 dẫn đến các doanh nghiệp trong thời gian qua lúng túng và không có cơ sở pháp lý khi thực hiện chuyển nhượng vốn đầu tư tại nước ngoài. Do đó, cần nghiên cứu quy định cụ thể để doanh nghiệp thực hiện.

- Về cơ cấu lại và chuyển nhượng vốn góp tại các doanh nghiệp khác

Luật số 69/2014/QH13 quy định chuyển nhượng vốn đầu tư ra ngoài doanh nghiệp tương tự như việc chuyển nhượng vốn của nhà nước tại doanh nghiệp, không quy định nội dung cơ cấu lại vốn góp của DN F1 tại các doanh nghiệp khác (DN F2) và không quy định việc chuyển nhượng dự án đầu tư.

Tại khoản 1 Điều 46 Luật đầu tư (Luật số 61/2020/QH14) có hiệu lực từ ngày 01/01/2021 quy định: “e) *Khi chuyển nhượng dự án đầu tư, ngoài việc thực hiện theo quy định tại Điều này, doanh nghiệp nhà nước có trách nhiệm thực hiện theo quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp trước khi thực hiện việc điều chỉnh dự án đầu tư*”.

Thực tế quá trình hoạt động của các DN F1 có tiến hành cơ cấu lại các doanh nghiệp có vốn góp theo hình thức cổ phần hóa, sáp nhập, hợp nhất các DN F2, chuyển từ doanh nghiệp độc lập thành đơn vị phụ thuộc. Do đó cần bổ sung quy định cho phù hợp với tình hình thực tiễn theo hướng: (i) việc chuyển nhượng vốn áp dụng tương tự như đối với việc chuyển nhượng vốn đầu tư của nhà nước tại doanh nghiệp, (ii) việc chuyển DN F2 độc lập thành đơn vị phụ thuộc đảm bảo nguyên tắc DN F1 phải kế thừa toàn bộ quyền và nghĩa vụ của doanh nghiệp độc lập trước khi chuyển đổi, việc thành lập mới doanh nghiệp có vốn góp 100% của DN F1 phải có đề án như thành lập mới doanh nghiệp và được cơ quan đại diện chủ sở hữu phê duyệt theo phân cấp, (iii) khi chuyển nhượng dự án đầu tư phải thuê tổ chức có chức năng thẩm định giá xác định lại giá khởi điểm, đồng thời tổ chức đấu giá công khai, không áp dụng phương thức bán thỏa thuận, (iv) việc chuyển đổi mô hình hoạt động của DN F2 thành công ty cổ phần, TNHH hai thành viên, sáp nhập, hợp nhất... thực hiện theo nguyên tắc có thuê tổ chức định giá xác định giá khởi điểm và thực hiện bán đấu giá công khai, minh bạch.

- Về phân phối lợi nhuận sau thuế, Điều 34 Luật số 69/2014/QH13 quy định doanh nghiệp trích không quá 30% lợi nhuận sau thuế để lại doanh nghiệp sử dụng vào mục đích đầu tư phát triển ngành, nghề kinh doanh chính của doanh nghiệp (hình thành Quỹ đầu tư phát triển); lập quỹ khen thưởng, quỹ phúc lợi của người lao động và quỹ thưởng của người quản lý doanh nghiệp, Kiểm soát viên trên cơ sở hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp, mức độ hoàn thành nhiệm vụ được Nhà nước giao; phần còn lại nộp vào ngân sách nhà nước. Vì vậy, cần nghiên cứu bổ sung quy định DN F1 được sử dụng lợi nhuận sau thuế để bổ sung vốn điều lệ bằng chia cổ tức, cổ phiếu (trường hợp Công ty cổ phần, Công ty TNHH 2 TV có vốn nhà nước >50% vốn điều lệ).

Việc trích lập Quỹ đầu tư phát triển được xác định là vốn của chủ sở hữu để tại doanh nghiệp chưa phải là vốn điều lệ của doanh nghiệp, chỉ được dùng để thực hiện các dự án đầu tư phát triển doanh nghiệp và bổ sung vốn điều lệ cho doanh nghiệp. Đối với doanh nghiệp do nhà nước cần nắm giữ 100% vốn điều lệ sẽ được nhà nước đầu tư đủ vốn điều lệ theo quy định để hoạt động. Việc xác định điều chỉnh vốn điều lệ căn cứ vào chiến lược, kế hoạch sản xuất kinh doanh 05 năm của doanh nghiệp đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt chủ trương được ghi kế hoạch đầu tư bổ sung vốn từ ngân sách nhà nước. Do đó để đảm bảo việc quản lý chặt chẽ nguồn lực đầu tư lại vốn nhà nước vào doanh nghiệp, quản lý tập trung nguồn thu ngân sách nhà nước, đảm bảo việc khi

doanh nghiệp có nhu cầu tăng vốn điều lệ để thực hiện các dự án mở rộng sản xuất kinh doanh sẽ thực hiện theo quy trình đầu tư vốn từ ngân sách nhà nước, cần xem xét điều chỉnh quy định trích lập Quỹ đầu tư phát triển không quá 30% lợi nhuận sau thuế để lại doanh nghiệp theo hướng tiếp tục quy định trích 30% ở DN F1 hoặc nghiên cứu quy định tăng tỷ lệ tối đa trích lập Quỹ đầu tư phát triển để bảo đảm sự chủ động cho doanh nghiệp trong việc tái đầu tư từ lợi nhuận hằng năm, qua đó nâng cao hiệu suất đầu tư từ phần vốn của nhà nước đối với một số doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư lớn giữ vai trò chủ đạo, giữ vị trí then chốt trong nền kinh tế hoạt động trong lĩnh vực đặc thù như quốc phòng, an ninh, công nghệ số để đáp ứng tính kịp thời về vốn. Đồng thời, nghiên cứu quy định sử dụng nguồn này để xử lý tài chính cho các dự án thua lỗ do khách quan và chi tiền lương, tiền thưởng của người do cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn cử, giới thiệu, thuê làm việc trực tiếp tại doanh nghiệp.

- Theo quy định hiện hành, việc trích Quỹ khen thưởng phúc lợi tối đa 3 tháng lương thực hiện đối với doanh nghiệp xếp loại A; 1,5 tháng lương thực hiện đối với doanh nghiệp xếp loại B; 1 tháng lương thực hiện đối với doanh nghiệp xếp loại C; Doanh nghiệp không thực hiện xếp loại thì không được trích. Thực tế nhiều doanh nghiệp có số lượng cán bộ, công nhân viên lớn, doanh thu, lợi nhuận... của doanh nghiệp đảm bảo theo đánh giá xếp loại nên số dư của 02 quỹ này tại một số doanh nghiệp tương đối lớn (trong khi lợi nhuận còn lại để nộp về ngân sách nhà nước là không đáng kể và không phản ánh đúng quy mô cũng như hiệu quả hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp). Mặt khác, theo quy định của pháp luật về thuế thu nhập doanh nghiệp hiện hành cho phép tổng số chi có tính chất phúc lợi không quá 01 tháng lương bình quân thực tế thực hiện trong năm tính thuế của doanh nghiệp.

- Về đánh giá, xếp loại doanh nghiệp, Luật số 69/2014/QH13 quy định việc đánh giá, xếp loại doanh nghiệp căn cứ vào 04 nhóm tiêu chí²⁶; việc đánh giá người quản lý doanh nghiệp dựa vào kết quả đánh giá, xếp loại doanh nghiệp và việc thực hiện quyền, trách nhiệm được giao; Chính phủ quy định tiêu chí đánh giá kết quả thực hiện mục tiêu, nhiệm vụ được giao, kết quả hoạt động và mức độ hoàn thành nhiệm vụ của người quản lý doanh nghiệp.

Theo quy định nêu trên, việc đánh giá xếp loại doanh nghiệp cũng như việc đánh giá bảo toàn vốn của doanh nghiệp đang được đánh giá chung trên kết quả hoạt động của doanh nghiệp và từng dự án đầu tư (phải có hiệu quả), trong khi đó doanh nghiệp còn phải thực hiện một số nhiệm vụ chính trị do Nhà nước giao (các nhiệm vụ này thường khó đạt được hiệu quả kinh tế cao mà chủ yếu thể

²⁶ Gồm: (1) Mức độ thực hiện kế hoạch của doanh nghiệp về doanh thu, lợi nhuận và tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu của doanh nghiệp; (2) Khả năng thanh toán nợ, nợ phải trả quá hạn của doanh nghiệp; (3) Việc thực hiện nhiệm vụ cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích do Nhà nước đặt hàng, giao kế hoạch; (4) Việc chấp hành chính sách, pháp luật về đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước và quy định khác của pháp luật có liên quan (Điều 59 Luật số 69/2014/QH13).

hiện hiệu quả về mặt xã hội, chính trị); đối với từng dự án đầu tư cụ thể đã được lập và triển khai theo đúng quy định của pháp luật nhưng có thể không đạt được như dự kiến ban đầu do nhiều yếu tố khách quan cũng như xét về tổng thể việc đầu tư của doanh nghiệp vẫn đạt được hiệu quả; chiến lược, kế hoạch đầu tư phát triển 05 năm và kế hoạch sản xuất, kinh doanh hằng năm của doanh nghiệp do chủ sở hữu giao cũng chịu nhiều yếu tố tác động khách quan như tình hình dịch bệnh COVID thời gian qua, cuộc cách mạng chuyển đổi công nghệ số... dẫn tới việc điều chỉnh các chỉ tiêu kế hoạch ảnh hưởng đến kết quả đánh giá, xếp loại. Việc đánh giá hiệu quả doanh nghiệp, ngoài nhiệm vụ chính trị, an sinh xã hội... còn lại đánh giá theo tỷ suất lợi nhuận/vốn chủ sở hữu doanh nghiệp từ đó xác định chế độ tiền lương cho người lao động phù hợp đảm bảo khuyến khích động viên kịp thời, năng suất lao động, hiệu quả sử dụng vốn.

Lợi nhuận sau thuế còn lại sau khi trích lập các Quỹ theo quy định của các doanh nghiệp có vốn nhà nước được nộp vào ngân sách nhà nước, quá trình đầu tư từ ngân sách nhà nước vào doanh nghiệp theo quy định hiện hành phải theo quy định của pháp luật về ngân sách nhà nước nên chưa được đảm bảo tính linh hoạt, kịp thời hoạt. Việc quản lý, hạch toán các nguồn lực Nhà nước đang đầu tư tại doanh nghiệp cũng như lợi ích của Nhà nước thu được từ vốn đầu tư tại doanh nghiệp chưa được quản lý tập trung, chưa đáp ứng được việc đầu tư linh hoạt, kịp thời vào các doanh nghiệp/dự án trọng điểm lớn của đất nước, doanh nghiệp khởi nghiệp sáng tạo, doanh nghiệp thực hiện nhiệm vụ quốc phòng an ninh, ngành nghề khó/hiệu quả đầu tư không cao nhưng cần sự hiện diện của doanh nghiệp nhà nước như Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng đã nêu: *“Tiền thu từ cổ phần hoá, thoái vốn nhà nước được quản lý tập trung và chỉ sử dụng cho đầu tư các công trình kết cấu hạ tầng trọng điểm, quan trọng quốc gia, địa phương và bổ sung vốn điều lệ cho một số doanh nghiệp nhà nước then chốt quốc gia.”* Mặt khác, thời điểm quyết định phân phối lợi nhuận sau thuế chưa đảm bảo công bằng (doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ thực hiện chia bằng tiền mặt và nộp ngân sách nhà nước, trong khi các doanh nghiệp cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn 2 thành viên trở lên lại có trường hợp được quyết định để lại để tăng vốn điều lệ); Đồng thời, thời điểm các doanh nghiệp cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn 2 thành viên trở lên quyết định phân phối lợi nhuận tùy thuộc vào thời điểm quyết định của Đại hội đồng cổ đông/Hội đồng thành viên.

- Về quản trị doanh nghiệp

Thực hiện chủ trương đẩy mạnh phân cấp, phân quyền cho doanh nghiệp thì cần có những giải pháp để cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn kiểm soát, giám sát chặt chẽ hơn nữa, có cảnh báo sớm cho cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn như sử dụng một cách hiệu quả các công cụ như: Kiểm toán nội bộ, Kiểm toán độc lập, Ban Kiểm soát và có giải pháp quản lý có hiệu quả, tạo động lực cho các nhân sự do cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn quyết định.... Đồng thời, quy định rõ hơn quyền, trách nhiệm của doanh nghiệp để doanh nghiệp chủ động triển

khai thực hiện và chịu trách nhiệm đối với các quyết định của mình.

Luật số 69/2014/QH13 mới quy định trách nhiệm báo cáo của doanh nghiệp có vốn nhà nước với cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn về kết quả, tình hình sản xuất kinh doanh, tài chính, đầu tư... mà chưa có quy định trách nhiệm giải trình của doanh nghiệp có vốn nhà nước đối với các cơ quan quản lý nhà nước, các cơ quan của Quốc hội về nội dung doanh nghiệp đã báo cáo; cũng như trách nhiệm giải trình của cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn trước Quốc hội. Trong khi đó, việc tăng cường trách nhiệm giải trình sẽ làm tăng hiệu quả công tác quản lý, giám sát vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp. Vì vậy, cần thiết bổ sung quy định về trách nhiệm giải trình của doanh nghiệp có vốn nhà nước, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn trước hoạt động giám sát của cơ quan Quốc hội.

- Về giám sát, kiểm tra, thanh tra về hoạt động của doanh nghiệp

Theo quy định tại điểm k khoản 2 Điều 42 Luật số 69/2014/QH13 quy định, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn 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, việc sử dụng lao động, thực hiện chế độ tiền lương, tiền thưởng của doanh nghiệp; có ý kiến về việc giám sát, kiểm tra, thanh tra của cơ quan, tổ chức khác có thẩm quyền đối với hoạt động đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Tại Luật Thanh tra năm 2022, khoản 1 Điều 2 quy định: Thanh tra là hoạt động xem xét, đánh giá, xử lý theo trình tự, thủ tục do pháp luật quy định của cơ quan thực hiện chức năng thanh tra đối với việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, tổ chức, cá nhân; Hoạt động thanh tra bao gồm thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành. Trong khi đó cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn, người đại diện chủ sở hữu vốn là tổ chức, cá nhân được giao nhiệm vụ thực hiện quyền, trách nhiệm đối với doanh nghiệp mà không phải là giao nhiệm vụ quản lý nhà nước. Việc quy định cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn được thanh tra đối với doanh nghiệp do mình quyết định thành lập hoặc được giao quản lý là không phù hợp với chủ trương tách bạch chức năng quản lý nhà nước với chức năng đại diện chủ sở hữu vốn.

- Báo cáo, công bố, công khai thông tin

Theo quy định tại Luật số 69/2014/QH13, hằng năm Chính phủ có báo cáo gửi Quốc hội về tình hình hoạt động đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp của năm trước trong phạm vi toàn quốc, đề Quốc hội theo dõi, nắm bắt được tình hình quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp qua các năm. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện thời gian qua cho thấy còn một số bất cập như: Các doanh nghiệp có vốn nhà nước chưa chấp hành báo cáo đầy đủ, kịp thời số liệu theo thời hạn yêu cầu; cơ quan đại diện chủ sở hữu có nơi còn chưa kịp thời kiểm tra, phê duyệt báo cáo tài chính của doanh nghiệp theo yêu cầu; số liệu báo cáo của doanh nghiệp chưa được đồng nhất (có nơi lấy báo cáo tài chính được kiểm toán chưa được chủ sở hữu phê duyệt, có nơi lấy báo cáo tài chính đã được chủ sở hữu phê duyệt, có nơi lấy số liệu đã điều chỉnh

theo kết luận của cơ quan thanh tra, kiểm toán...).

Luật số 69/2014/QH13 quy định công khai thông tin của doanh nghiệp (Điều 61). Tại Khoản 1, Khoản 2 Điều 109 và Khoản 1 Điều 110 Luật Doanh nghiệp đã quy định cụ thể nội dung doanh nghiệp có vốn nhà nước công bố thông tin định kỳ và công bố thông tin bất thường. Do đó cần rà soát, điều chỉnh lại nội dung của Luật theo hướng áp dụng phù hợp với Luật doanh nghiệp và bổ sung các nội dung cần thiết khác do chủ sở hữu yêu cầu. Ngoài ra, Luật số 69/2014/QH13 chưa quy định việc báo cáo, công bố, công khai thông tin đối với doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ dưới 100% vốn điều lệ dẫn đến chưa đảm bảo tính bao quát, đầy đủ, cơ sở pháp lý để triển khai thực hiện.

Theo quy định tại Nghị định số 47/2021/NĐ-CP ngày 01/4/2021 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Doanh nghiệp quy định về nguyên tắc xây dựng, cập nhật, quản lý và khai thác Cơ sở dữ liệu quốc gia về doanh nghiệp nhà nước (đây là một trong những chức năng quản lý nhà nước về quản lý hoạt động đầu tư vốn).

Việc báo cáo, công bố, công khai thông tin của doanh nghiệp, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn hiện nay chưa thực sự đáp ứng đầy đủ, kịp thời yêu cầu trong công tác quản lý nhà nước do đó cần quy định rõ chế độ báo cáo của doanh nghiệp, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn, người đại diện chủ sở hữu vốn và trách nhiệm triển khai thực hiện.

Đồng thời để giảm thiểu thủ tục hành chính, rút ngắn thời gian xử lý công việc, đảm bảo cập nhật số liệu báo cáo kịp thời hơn, thuận tiện cho việc các cơ quan, đơn vị, cá nhân truy cập dữ liệu và công tác quản lý nhà nước thì cần hiện đại hóa, tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin trong quản lý, đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

b) Đối với doanh nghiệp do Nhà nước nắm trên 50% vốn điều lệ, tổng số cổ phần có quyền biểu quyết

Trên cơ sở điều chỉnh đối tượng áp dụng cho phù hợp với Luật doanh nghiệp năm 2020 gồm: (i) doanh nghiệp do Nhà nước nắm 100% vốn điều lệ; (ii) doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ hoặc tổng số cổ phần có quyền biểu quyết cần rà soát bổ sung các quy định trong Luật theo hướng cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn chỉ đạo người đại diện phần vốn nhà nước tại các doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ hoặc tổng số cổ phần có quyền biểu quyết để có ý kiến sửa đổi, bổ sung điều lệ của doanh nghiệp có vốn góp của Nhà nước và các quy chế quản trị nội bộ khác cho phù hợp khi quản lý, sử dụng vốn, tài sản tại doanh nghiệp, giám sát, phân phối lợi nhuận, tổ chức thoái vốn đầu tư ở các doanh nghiệp khác... nội dung điều chỉnh áp dụng như doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ nêu tại điểm a nêu trên. Việc bổ sung tăng vốn điều lệ từ cổ tức chia bằng cổ phiếu cần bổ sung nguyên tắc cho phù hợp với Luật Doanh nghiệp.

Đồng thời, bổ sung quy định yêu cầu các doanh nghiệp này phải thực hiện đăng ký giao dịch/nhiệm yêu trên thị trường chứng khoán, áp dụng các chuẩn mực về công bố thông tin, quản trị doanh nghiệp, đối xử công bằng giữa các cổ đông (thành viên góp vốn) và các bên lợi ích liên quan tương tự như công ty đại chúng theo quy định của pháp luật chứng khoán.

c) Đối với doanh nghiệp do doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư sở hữu 100% vốn điều lệ

Trên cơ sở xác định nội hàm quản lý vốn nhà nước nêu trên, Nhà nước và cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn của doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư cần có những quy định điều chỉnh để đảm bảo quyền và lợi ích có liên quan như quy định về quản trị doanh nghiệp, về phân phối lợi nhuận sau thuế, về phân cấp thẩm quyền quyết định đầu tư... các doanh nghiệp do doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư sở hữu 100% vốn điều lệ (DN F2 do doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư sở hữu 100% vốn điều lệ).

Trên cơ sở đó, cần rà soát bổ sung các quy định trong Luật theo hướng Hội đồng thành viên/Chủ tịch doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ hoặc cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn chỉ đạo người đại diện phần vốn nhà nước tại các doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ hoặc tổng số cổ phần có quyền biểu quyết yêu cầu sửa đổi, bổ sung điều lệ của DN F2 do doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư sở hữu 100% vốn điều lệ và các quy chế quản trị nội bộ khác cho phù hợp khi quản lý, sử dụng vốn, tài sản tại doanh nghiệp, giám sát, phân phối lợi nhuận, tổ chức thoái vốn đầu tư ở các doanh nghiệp khác... nội dung điều chỉnh áp dụng như doanh nghiệp F1 (do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ nêu trên).

d) Về tiền lương, tiền thưởng: Chính sách tiền lương, tiền thưởng đối với người lao động tại doanh nghiệp có vốn nhà nước vẫn còn nhiều hạn chế, bất cập; còn mang nặng tính bình quân, không bảo đảm được cuộc sống, chưa thu hút, phát huy được nhân tài, chưa tạo được động lực để nâng cao chất lượng và hiệu quả làm việc của người lao động. Chưa phát huy được quyền, trách nhiệm người quản lý doanh nghiệp trong việc đánh giá và trả lương, thưởng, gắn với năng suất lao động, chất lượng, hiệu quả của người lao động. Vì vậy, cần nghiên cứu thể chế hóa theo nội dung cải cách chính sách tiền lương đối với doanh nghiệp nhà nước trong Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 21/5/2018 của Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành trung ương khóa XII về cải cách chính sách tiền lương đối với cán bộ, công chức, viên chức, lực lượng vũ trang và người lao động trong doanh nghiệp theo hướng: (i) Doanh nghiệp tự quyết định chính sách tiền lương, tiền thưởng, trong đó có thang, bảng lương, định mức lao động; Nhà nước không can thiệp trực tiếp vào chính sách tiền lương, tiền thưởng của doanh nghiệp. Doanh nghiệp và người lao động thương lượng, thỏa thuận tiền lương, tiền thưởng, ký hợp đồng lao động và trả lương, thưởng gắn với năng suất và kết quả lao động, (ii) Nguyên tắc xác định tiền lương, tiền thưởng được gắn với nhiệm vụ, điều kiện sản xuất kinh doanh, ngành nghề, tính chất hoạt động, năng

suất lao động và hiệu quả sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp, bảo đảm mặt bằng tiền lương trên thị trường. Trường hợp thực hiện giao khoán chỉ phí tiền lương, tiền thưởng trong quỹ lương đảm bảo nguyên tắc gắn với kết quả, hiệu quả quản lý, sử dụng và đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp, (iii) Đối với doanh nghiệp làm nhiệm vụ bình ổn thị trường theo nhiệm vụ được Nhà nước giao được tính toán, xác định để loại trừ những chi phí bảo đảm thực hiện nhiệm vụ bình ổn thị trường, làm cơ sở xác định tiền lương, tiền thưởng của người lao động và người quản lý doanh nghiệp. Đối với doanh nghiệp dịch vụ công ích được tính đúng, tính đủ chỉ phí tiền lương, tiền thưởng phù hợp với mặt bằng thị trường vào chi phí, đơn giá sản phẩm, dịch vụ công ích. Chính sách tiền lương, tiền thưởng bảo đảm điều tiết thu nhập, hài hoà lợi ích giữa doanh nghiệp, người quản lý, người lao động và Nhà nước, (iv) Tiền lương, tiền thưởng của người đại diện chủ sở hữu vốn, kiểm soát viên, kiểm toán nội bộ do cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn cử, giới thiệu, thuê được sử dụng từ lợi nhuận sau thuế của doanh nghiệp hoặc từ Quỹ đầu tư phát triển tại doanh nghiệp.

7. Về các cơ quan, tổ chức được phân công, phân cấp thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước ngoài các Bộ, ngành, UBND các tỉnh thành phố thực hiện chưa có Ủy ban quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp (UBQLVNN) là cơ quan chuyên trách thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu vốn, được thành lập năm 2018 và Tổng công ty Đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước (SCIC) thực hiện tiếp nhận quyền đại diện chủ sở hữu vốn tại các doanh nghiệp được chuyển giao từ các Bộ, ngành, địa phương. Các nội dung quy định thực hiện quyền, trách nhiệm của UBQLVNN là cơ quan chuyên trách chưa được quy định trong Luật (do Luật số 69/2014/QH13 được ban hành trước khi UBQLVNN được thành lập).

Trong cơ cấu quản lý của UBQLVNN vẫn còn tồn tại sự trùng lặp do UBQLVNN làm đại diện chủ sở hữu vốn trực tiếp tại SCIC, trong khi SCIC cũng thực hiện tiếp nhận và thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước và quản lý vốn nhà nước tại các doanh nghiệp do Bộ, cơ quan ngang Bộ, UBND các địa phương chuyển giao. Còn khó khăn trong việc xác định doanh nghiệp không do cơ quan, tổ chức quyết định thành lập nhưng được giao quản lý như các ngân hàng thương mại cổ phần nhà nước trước đây do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập và sau này Ngân hàng nhà nước đang thực hiện quyền, trách nhiệm của đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại các ngân hàng này nhưng không có văn bản giao cụ thể.

Về quyền, trách nhiệm của các cơ quan liên quan trong thực hiện quyền của chủ sở hữu vốn (Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn, Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty, kiểm soát viên, người đại diện phần vốn nhà nước, người đại diện phần vốn của doanh nghiệp) thực hiện đối với doanh nghiệp do mình quyết định thành lập hoặc được giao quản lý vốn cần được rà soát điều chỉnh cho thống nhất phù hợp và đảm bảo phân cấp mạnh cho cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn (bao gồm cả các Bộ, ngành, UBND các tỉnh),

giảm các công việc sự vụ phải xem xét, quyết định của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ; Cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn phân công rõ, phân cấp mạnh, xác định rõ quyền, trách nhiệm và không làm hạn chế quyền của doanh nghiệp để tăng tính tự chủ cho Hội đồng thành viên, Ban điều hành doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư qua đó hạn chế việc các cơ quan quản lý nhà nước làm thay cơ quan đại diện chủ sở hữu làm thay doanh nghiệp; tăng cường vai trò quản lý nhà nước của Bộ Tài chính. Cụ thể:

a) Về các cơ quan, tổ chức được phân công, phân cấp thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu vốn

Luật số 69/2014/QH13 quy định cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn là cơ quan, tổ chức được Chính phủ giao thực hiện quyền, trách nhiệm của đại diện chủ sở hữu vốn đối với doanh nghiệp do mình quyết định thành lập hoặc được giao quản lý và thực hiện quyền, trách nhiệm đối với phần vốn nhà nước đầu tư tại công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên. Hiện nay, Chính phủ đã ban hành Nghị định 10/2019/NĐ-CP và Nghị định 131/2018/NĐ-CP hướng dẫn cụ thể việc phân công phân cấp thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu vốn cho các Bộ, địa phương, Ủy ban quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp (UBQLVNN) và Tổng công ty Đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước (SCIC).

Trong cơ cấu quản lý của UBQLVNN vẫn còn tồn tại sự trùng lặp do UBQLVNN làm đại diện chủ sở hữu trực tiếp tại SCIC, trong khi SCIC cũng thực hiện tiếp nhận và thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu vốn và quản lý vốn nhà nước tại các doanh nghiệp do Bộ, cơ quan ngang Bộ, UBND các địa phương chuyển giao. Thực tiễn các doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư do các Bộ và địa phương thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu vốn, đặc biệt UBND Thành phố Hà Nội và UBND Thành phố Hồ Chí Minh, Bộ Quốc phòng có số lượng doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư cần duy trì lớn, nên cần nghiên cứu bổ sung hướng dẫn cụ thể mô hình cơ quan thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu vốn tại các đơn vị này (UBND Thành phố Hồ Chí Minh có đề xuất nghiên cứu thành lập Ban quản lý vốn tại địa phương). Còn khó khăn trong việc xác định doanh nghiệp không do cơ quan, tổ chức quyết định thành lập nhưng được giao quản lý như các ngân hàng thương mại cổ phần nhà nước trước đây do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập và sau này Ngân hàng nhà nước đang thực hiện quyền, trách nhiệm của đại diện chủ sở hữu vốn tại các ngân hàng này nhưng không có văn bản giao cụ thể.

Với mục tiêu tách bạch rõ nội dung chức năng quản lý, đầu tư vốn của đại diện chủ sở hữu vốn với chức năng quản trị, điều hành của doanh nghiệp nhà nước cần phải quy định rõ quyền, trách nhiệm của đại diện chủ sở hữu vốn theo chức năng và theo phân cấp Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; Chức năng, nhiệm vụ, tính tự chủ của Hội đồng thành viên/Hội đồng quản trị doanh nghiệp nhà nước đảm bảo sự đồng bộ của pháp luật có liên quan. Đồng thời cần nghiên cứu bổ sung cụ thể các cơ quan thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu vốn tại các

doanh nghiệp có vốn nhà nước theo hướng: thành lập một số tổ chức/cá nhân để thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu vốn ở các Bộ và địa phương có số lượng doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư cần duy trì lớn; đồng thời tách bạch riêng các tổ chức đầu tư kinh doanh vốn nhà nước như SCIC không nằm trong mô hình tổ chức của các cơ quan này.

b) Về quyền, trách nhiệm của các cơ quan liên quan trong thực hiện quyền của chủ sở hữu vốn

Luật số 69/2014/QH13 quy định quyền, trách nhiệm của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn, Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty, kiểm soát viên, người đại diện phần vốn nhà nước, người đại diện phần vốn của doanh nghiệp.

Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 3/6/2017 của Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về tiếp tục cơ cấu lại, đổi mới và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước có xác định Nhà nước thực hiện đầy đủ trách nhiệm của chủ sở hữu vốn đối với doanh nghiệp nhà nước, cổ phần, vốn góp của Nhà nước tại doanh nghiệp; thực sự đóng vai trò là nhà đầu tư, chủ sở hữu vốn, bình đẳng về quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm với các nhà đầu tư khác trong doanh nghiệp. Bảo đảm quyền tự chủ trong hoạt động của doanh nghiệp nhà nước theo nguyên tắc thị trường. Tôn trọng tính độc lập trong việc thực hiện quyền và trách nhiệm của hội đồng thành viên, hội đồng quản trị, chủ tịch hội đồng thành viên, chủ tịch hội đồng quản trị, tổng giám đốc, ban điều hành doanh nghiệp có vốn nhà nước để hoạt động và quản trị của doanh nghiệp có vốn nhà nước được thực hiện một cách minh bạch, giải trình, chuyên nghiệp, hiệu quả cao. Xác định rõ nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của các chức danh quản lý trong hệ thống quản trị của doanh nghiệp nhà nước; bảo đảm trách nhiệm đi đôi với quyền hạn.

Theo tinh thần trên, cần rà soát hoàn chỉnh quy định quyền, trách nhiệm của các cơ quan theo hướng phân cấp mạnh cho Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngành Bộ, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn, giám các công việc sự vụ của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ; Cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn phân cấp quyền, trách nhiệm, tăng tính tự chủ cho Hội đồng thành viên, Ban điều hành doanh nghiệp qua đó hạn chế việc các cơ quan quản lý nhà nước làm thay cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn làm thay doanh nghiệp; tăng cường vai trò quản lý nhà nước của Bộ Tài chính.

c) Về công khai thông tin hoạt động của doanh nghiệp

Luật số 69/2014/QH13 quy định công khai thông tin của doanh nghiệp (Điều 61). Doanh nghiệp có vốn nhà nước thực hiện công bố công khai theo quy định về công bố thông tin của doanh nghiệp có vốn nhà nước (trừ những nội dung theo quy định về bí mật nhà nước); Việc công khai được thực hiện thông qua hệ thống công nghệ thông tin của doanh nghiệp, cơ sở dữ liệu về đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp. Do đó cần rà soát, điều chỉnh lại nội dung của Luật

theo hướng áp dụng phù hợp và bổ sung các nội dung cần thiết khác do chủ sở hữu yêu cầu. Mặt khác, Luật số 69/2014/QH13 mới quy định trách nhiệm báo cáo của doanh nghiệp có vốn nhà nước với cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn về kết quả, tình hình sản xuất kinh doanh, tài chính, đầu tư... mà chưa có quy định trách nhiệm giải trình của doanh nghiệp có vốn nhà nước đối với các cơ quan quản lý nhà nước, các cơ quan của Quốc hội về nội dung doanh nghiệp đã báo cáo; cũng như trách nhiệm giải trình của cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn trước Quốc hội. Trong khi đó, việc tăng cường trách nhiệm giải trình sẽ làm tăng hiệu quả công tác quản lý, giám sát vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp. Việc báo cáo, công bố, công khai thông tin của doanh nghiệp, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn hiện nay chưa thực sự đáp ứng đầy đủ, kịp thời yêu cầu trong công tác quản lý nhà nước do đó cần quy định rõ chế độ báo cáo của doanh nghiệp, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn, người đại diện chủ sở hữu vốn và trách nhiệm triển khai thực hiện.

Đồng thời để giảm thiểu thủ tục hành chính, rút ngắn thời gian xử lý công việc, đảm bảo cập nhật số liệu báo cáo kịp thời hơn, thuận tiện cho việc các cơ quan, đơn vị, cá nhân truy cập dữ liệu và công tác quản lý nhà nước thì cần hiện đại hóa, tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin trong quản lý, đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

Vì vậy, cần thiết bổ sung quy định về trách nhiệm giải trình của doanh nghiệp có vốn nhà nước, cơ quan, người đại diện chủ sở hữu vốn trước hoạt động giám sát của cơ quan thuộc Hội đồng nhân dân, Quốc hội.

8. Bên cạnh đó, trong quá trình triển khai thực hiện Luật 69/2014/QH13 thời gian qua nhiều chủ trương, quan điểm chỉ đạo của Đảng và hệ thống pháp luật có nhiều thay đổi và các cam kết quốc tế do Việt Nam là thành viên như:

a) Chủ trương, quan điểm chỉ đạo

- Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 3/6/2017 của Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về tiếp tục cơ cấu lại, đổi mới và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước đã chỉ đạo và giao nhiệm vụ thực hiện rà soát, hoàn thiện hệ thống luật pháp, cơ chế, chính sách về doanh nghiệp có vốn nhà nước, đặc biệt là các cơ chế, chính sách về tập đoàn kinh tế, quản lý vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cơ cấu lại, đổi mới, nâng cao hiệu quả doanh nghiệp có vốn nhà nước phù hợp với chủ trương, đường lối của Đảng, tình hình thực tế và kinh nghiệm đúc kết được trong thời gian qua²⁷. Tách bạch, phân định rõ chức năng chủ sở hữu tài sản, vốn của Nhà nước với chức năng quản lý nhà nước đối với mọi loại hình doanh nghiệp và với chức năng quản trị kinh doanh của doanh nghiệp có vốn nhà nước; doanh nghiệp có vốn nhà nước là doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ hoặc cổ phần, vốn góp chi phối được tổ chức và hoạt động dưới hình thức công ty cổ phần hoặc công ty trách

²⁷ Điểm 4 mục III về nhiệm vụ và giải pháp chủ yếu của Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 03/6/2017.

nhiệm hữu hạn²⁸.

- Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng có nêu: *“Tiếp tục thực hiện sắp xếp lại doanh nghiệp nhà nước, tập trung giữ vững những lĩnh vực then chốt, thiết yếu; những địa bàn quan trọng về quốc phòng, an ninh; những lĩnh vực mà doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác không đầu tư. Cùng cố, phát triển một số tập đoàn kinh tế nhà nước có quy mô lớn, hoạt động hiệu quả, có khả năng cạnh tranh khu vực và quốc tế trong một số ngành, lĩnh vực then chốt của nền kinh tế. Bảo đảm công khai, minh bạch trong cơ cấu lại doanh nghiệp nhà nước, nhất là trong cổ phần hoá và thoái vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Đến năm 2025, hoàn tất việc sắp xếp lại khối doanh nghiệp nhà nước; xử lý cơ bản xong những yếu kém, thất thoát của các tập đoàn, tổng công ty nhà nước. Tiền thu từ cổ phần hoá, thoái vốn nhà nước được quản lý tập trung và chỉ sử dụng cho đầu tư các công trình kết cấu hạ tầng trọng điểm, quan trọng quốc gia, địa phương và bổ sung vốn điều lệ cho một số doanh nghiệp nhà nước then chốt quốc gia thuộc 4 lĩnh vực Nhà nước đầu tư và nắm giữ vốn theo quy định²⁹. Nâng cao hiệu quả của doanh nghiệp nhà nước sau cổ phần hoá. Hình thành đội ngũ quản lý doanh nghiệp nhà nước chuyên nghiệp, có trình độ cao.”*³⁰

- Nghị quyết số 29-NQ/TW ngày 17/11/2022 của Hội nghị lần thứ sáu Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 (điểm 2 mục III liên quan đến nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu về xây dựng và hoàn thiện thể chế, chính sách thúc đẩy công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước) có nêu: *Hoàn thiện các cơ chế, chính sách, tiêu chí giám sát, đánh giá, xếp loại doanh nghiệp nhà nước và người quản lý theo mục tiêu và hiệu quả tổng thể.*

- Nghị quyết số 60/2018/QH14 ngày 15/6/2018 của Quốc hội về tiếp tục hoàn thiện và đẩy mạnh việc thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước đã giao Chính phủ khẩn trương tổng kết, hoàn thiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước; sớm trình Quốc hội sửa đổi, thay thế các nội dung còn vướng mắc của Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp với các Luật Doanh nghiệp, Luật Đấu thầu (sửa đổi), Luật Xây dựng, Luật Đầu tư, Luật Đất đai (sửa đổi) và các văn bản khác có liên quan³¹.

b) Hệ thống pháp luật liên quan có sự thay đổi tác động ảnh hưởng đến

²⁸ Điểm 1 mục II về quan điểm chỉ đạo và mục tiêu của của Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 03/6/2017.

²⁹ Gồm: (1) Cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích thiết yếu cho xã hội. (2) Trực tiếp phục vụ quốc phòng, an ninh. (3) Lĩnh vực độc quyền tự nhiên. (4) Ứng dụng công nghệ cao, đầu tư lớn, tạo động lực phát triển nhanh cho các ngành, lĩnh vực khác và nền kinh tế (Điều 10, Luật số 69/2014/QH13 về quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp).

³⁰ Điểm 2.2 mục IV Phần thứ hai của Báo cáo đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2016 - 2020 và phương hướng, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2021 - 2025.

³¹ Khoản 1.a Điều 2 Nghị quyết số 60/2018/QH14 ngày 15/6/2018 của Quốc hội.

nội dung quy định trong Luật 69/2014/QH13

- Ngày 20/11/2018 tại kỳ họp thứ 6 Quốc hội XIV thông qua Luật số 35/2018/QH14 sửa đổi bổ sung một số điều của 37 Luật có liên quan đến quy hoạch có hiệu lực từ ngày 01/01/2019, tại Điều 22 đã quy định sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp³².

- Ngày 13/6/2019, Quốc hội ban hành Luật đầu tư công (Luật số 39/2019/QH14) có hiệu lực từ ngày 01/01/2019, tại khoản 4 Điều 3 quy định:

“Điều 3. Áp dụng Luật Đầu tư công, điều ước quốc tế, thỏa thuận quốc tế

4. Việc quản lý, sử dụng vốn đầu tư của Nhà nước tại doanh nghiệp thực hiện theo quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp.”

- Ngày 17/6/2020, Quốc hội ban hành Luật doanh nghiệp (Luật số 59/2020/QH14) có hiệu lực từ ngày 01/01/2021, tại Điều 88 có xác định DNNN là doanh nghiệp được tổ chức dưới hình thức công ty trách nhiệm hữu hạn, công ty cổ phần do Nhà nước nắm 100% vốn điều lệ, nắm giữ trên 50% vốn điều lệ hoặc tổng số cổ phần có quyền biểu quyết.

- Ngày 17/6/2020, Quốc hội ban hành Luật đầu tư (Luật số 61/2020/QH14) có hiệu lực từ ngày 01/01/2021, tại khoản 3.a và khoản 4 Điều 4 quy định:

“Điều 4. Áp dụng Luật đầu tư và các luật có liên quan

3. Trường hợp có quy định khác nhau giữa Luật đầu tư và luật khác đã được ban hành trước ngày Luật đầu tư có hiệu lực thì hành về trình tự, thủ tục đầu tư kinh doanh, bảo đảm đầu tư thì thực hiện theo quy định của Luật Đầu tư, trừ các trường hợp sau đây:

a) Việc đầu tư, quản lý, sử dụng vốn đầu tư của Nhà nước tại doanh

³² Điều 22. Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp

1. Sửa đổi, bổ sung khoản 2 Điều 5 như sau:

“2. Phù hợp với chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch ngành quốc gia.”.

2. Sửa đổi, bổ sung khoản 2 Điều 8 như sau:

“2. Xây dựng chiến lược đầu tư phát triển doanh nghiệp theo chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch ngành quốc gia.”.

3. Sửa đổi, bổ sung điểm d khoản 1 Điều 12 như sau:

“d) Đánh giá tác động kinh tế - xã hội của việc thành lập doanh nghiệp đối với các loại quy hoạch có liên quan theo quy định của pháp luật về quy hoạch và chiến lược phát triển ngành, lĩnh vực và vùng kinh tế;”.

4. Sửa đổi, bổ sung khoản 2 Điều 19 như sau:

“2. Việc đầu tư vốn nhà nước để mua lại một phần hoặc toàn bộ doanh nghiệp theo quy định tại khoản 1 Điều này phải phù hợp với chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và quy hoạch ngành quốc gia trong từng thời kỳ.”.

5. Sửa đổi, bổ sung khoản 1 Điều 36 như sau:

“1. Căn cứ phạm vi đầu tư vốn nhà nước để thành lập doanh nghiệp quy định tại Điều 10 của Luật này, Chính phủ quy định lộ trình thoái vốn nhà nước tại doanh nghiệp phù hợp với chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và quy hoạch ngành quốc gia.”.

nghiệp thực hiện theo quy định của Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp....

4. Trường hợp luật khác ban hành sau ngày Luật Đầu tư có hiệu lực thì hành cần quy định đặc thù về đầu tư khác với quy định của Luật Đầu tư thì phải xác định cụ thể nội dung thực hiện hoặc không thực hiện theo quy định của Luật Đầu tư, nội dung thực hiện theo quy định của luật khác đó.”

c) Cam kết của Việt Nam với các tổ chức quốc tế

- Tại Điều 1.3 Mục B Chương I Phụ lục 2 Các cam kết/nhóm cam kết trong Hiệp định CPTPP được áp dụng trực tiếp khi Hiệp định có hiệu lực đối với Việt Nam (kèm theo Nghị quyết số 72/2018/QH14 ngày 12/11/2018) quy định: *“Doanh nghiệp nhà nước nghĩa là doanh nghiệp được sở hữu, hoặc được điều hành thông qua phần quyền sở hữu, bởi một Bên”*

- Điều 17.1 Hiệp định CPTPP: DNNN là doanh nghiệp mà Nhà nước trực tiếp sở hữu hơn 50% cổ phần; hoặc kiểm soát trên 50% quyền biểu quyết; hoặc giữ quyền chỉ định đa số thành viên HĐQT hoặc bộ máy quản lý tương đương.

Những bất cập nêu trên xuất phát từ nguyên nhân sau đây:

- Về thể chế: Luật số 69/2014/QH13 ra đời trong bối cảnh thực hiện quyết liệt trong quá trình cơ cấu lại doanh nghiệp có vốn nhà nước, nhằm khắc phục những hạn chế bất cập trong công tác quản lý vốn, tài sản tại các doanh nghiệp trong giai đoạn 2008-2013. Trong đó kiểm soát, giới hạn việc phân cấp, phân quyền cho người đại diện vốn nhà nước, Hội đồng thành viên làm giảm tính tự chủ và tự chịu trách nhiệm trong quá trình đầu tư, kinh doanh của doanh nghiệp.

Thực tế sau hơn 09 năm thực hiện với quy mô, số lượng và hiệu quả hoạt động của các doanh nghiệp có vốn nhà nước đã thay đổi cả về chiều rộng lẫn chiều sâu. Việc ban hành các quy định pháp lý, đặc biệt là văn bản Luật nhìn chung đều có độ trễ so với thực tiễn đòi hỏi và mục tiêu phát triển đã đề ra.

- Các Bộ luật, Luật liên quan khác (Bộ luật dân sự năm 2015, Luật Doanh nghiệp năm 2020, Luật Đầu tư công năm 2019, Luật Đầu tư năm 2020, Luật Thanh tra năm 2010...) đã được ban hành với nhiều quy định tác động đến quy định của Luật số 69/2014/QH13. Trong khi đó, Luật số 69/2014/QH13 ban hành năm 2014 chưa được sửa đổi kịp thời để phù hợp với hệ thống luật này.

- Về tổ chức thực hiện: Nhận thức, ý thức chấp hành pháp luật của một số tổ chức, cá nhân liên quan trong công tác quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp còn hạn chế, bất cập, ảnh hưởng tới hiệu quả thi hành Luật; cá biệt có những hành vi vi phạm pháp luật mà cơ quan quản lý nhà nước phải xử lý.

Với nội dung báo cáo đánh giá nêu trên, Luật 69/2014/QH13 được Quốc hội ban hành đã đạt được những kết quả nhất định trong quản lý và hoạt động đầu tư, quản lý vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp. Tạo cơ sở pháp lý cao

nhất trong quản lý, giám sát đầu tư vốn nhà nước vào hoạt động sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp.

Tuy nhiên qua rà soát tổng kết, Luật số 69/2014/QH13 còn nhiều tồn tại, hạn chế và thực tế hoạt động của doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư đã thay đổi rất nhiều trong thời gian qua như: hình thức, quy mô, quản trị doanh nghiệp.... Tại Thông báo số 1354/TB-TTKQH ngày 15/8/2022, UBTVQH thống nhất về sự cần thiết xây dựng, trình Quốc hội dự án Luật số 69/2014/QH13 (sửa đổi) để kịp thời thể chế hóa quan điểm, chủ trương của Đảng, thực hiện yêu cầu tại các nghị quyết của Quốc hội, đáp ứng yêu cầu của thực tiễn. Đồng thời, để đảm bảo chất lượng xây dựng dự án Luật, UBTVQH đề nghị tiếp tục nghiên cứu, tổng kết thực tiễn, bổ sung, hoàn thiện nội dung các chính sách trong đề nghị xây dựng Luật đảm bảo thể chế hóa đầy đủ chủ trương, đường lối của Đảng, khắc phục những tồn tại, hạn chế, bất cập trong công tác quản lý vốn nhà nước nhất là các vấn đề liên quan đến: (i) cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước tại doanh nghiệp; (ii) hoạt động của Quỹ hỗ trợ sắp xếp và phát triển doanh nghiệp; (iii) việc tách bạch, phân định rõ chức năng đại diện chủ sở hữu tài sản, vốn của Nhà nước với chức năng quản lý nhà nước, chức năng quản trị kinh doanh của doanh nghiệp; (iv) tổng kết, đánh giá mô hình Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp; (v) rà soát để đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất của hệ thống pháp luật, trong đó có các luật đang được nghiên cứu sửa đổi, bổ sung như Luật Đất đai, Luật Ngân sách nhà nước và các luật khác có liên quan.

Vì vậy, để thực hiện chủ trương, định hướng của Đảng và Nhà nước, ý kiến chỉ đạo của UBTVQH nêu trên và nâng cao hiệu quả quản lý, đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp, đáp ứng yêu cầu mới của thực tiễn quản lý, hội nhập quốc tế, nhằm khắc phục những khó khăn, vướng mắc, bất cập, bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất của hệ thống pháp luật Việt Nam thì cần thiết phải sửa đổi căn bản và toàn diện để ban hành Luật Quản lý và đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp thay thế Luật số 69/2014/QH13.

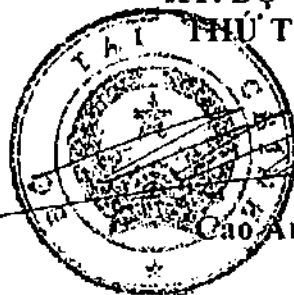
Trên đây là tổng hợp, báo cáo của Bộ Tài chính về việc tổng kết thi hành Luật số 69/2014/QH13.

Nơi nhận:

- Như trên;
- Thủ tướng Chính phủ;
- Các Phó Thủ tướng Chính phủ;
- Bộ trưởng Hồ Đức Phúc (để b/c);
- Văn phòng Chính phủ;
- Bộ Tư pháp; Vụ Pháp chế;
- Lưu: VT, TCDN (40b).

KT. BỘ TRƯỞNG

THỦ TRƯỞNG



Cao Anh Tuấn