

BÁO CÁO**Đánh giá tác động chính sách
đề nghị xây dựng Luật Quản lý và đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp**

Thực hiện phân công của Chính phủ và nhiệm vụ được Thủ tướng Chính phủ giao, Bộ Tài chính đã chủ trì tổ chức đánh giá tổng kết thi hành Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp (gọi tắt là Luật số 69/2014/QH13) và xây dựng Hồ sơ đề nghị xây dựng Luật Quản lý và đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp thay thế Luật số 69/2014/QH13 theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, trình Chính phủ tại Tờ trình số: 289/TTr-BTC ngày 26/12/2023; Tờ trình Chính phủ số 42/TTr-BTC ngày 20/3/2024; Tờ trình Chính phủ số 46/TTr-BTC ngày 22/3/2024 và Tờ trình Chính phủ số 66/TTr-BTC ngày 05/4/2024.

Thực hiện ý kiến chỉ đạo của Phó Thủ tướng Chính phủ Lê Minh Khái tại công văn số 2558/VPCP-PL ngày 17/4/2024 của Văn phòng Chính phủ, Bộ Tài chính hoàn chỉnh, cập nhật báo cáo đánh giá tác động chính sách như sau:

I. XÁC ĐỊNH VẤN ĐỀ BẮT CẬP TỔNG QUAN**1. Bối cảnh xây dựng chính sách****1.1. Định hướng, chủ trương của Đảng, Nhà nước**

Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng Khóa XII về “Tiếp tục đổi mới, cơ cấu lại và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước” 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”. Do đó, theo chủ trương của Đảng, phạm vi quản lý không chỉ đối với doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ mà còn bao gồm một số lượng lớn doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ cổ phần, vốn góp chi phối. Phạm vi quản lý này phù hợp với thực tiễn trong nước và thông lệ quốc tế và phù hợp với Luật Doanh nghiệp 2014 (Doanh nghiệp nhà nước là doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ).

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 định¹. 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”.*²

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) đã 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/NQ-QH của Quốc hội ngày 15/6/2018 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, 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 hoá doanh nghiệp nhà nước; sớm trình Quốc hội sửa đổi, bổ sung 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, Luật Doanh nghiệp, Luật Đấu thầu, Luật Xây dựng, Luật Đầu tư, Luật Đất đai và các văn bản khác có liên quan”.*

Quốc hội XIV đã ban hành các Luật: Luật số 35/2018/QH14 sửa đổi bổ sung một số điều của 37 Luật có liên quan đến quy hoạch; Luật đầu tư công (Luật số 39/2019/QH14); Luật doanh nghiệp (Luật số 59/2020/QH14); Luật đầu tư (Luật số 61/2020/QH14), Luật Đấu thầu (Luật số 22/2023/QH15) với một số nội dung có tác động, sửa đổi, điều chỉnh ảnh hưởng đến quy định trong Luật 69/2014/QH13. Dự án Luật Đất đai (sửa đổi) và định hướng sửa Luật NSNN có nội dung tác động, ảnh hưởng đến nội dung quy định trong Luật 69/2014/QH13.

Nghị quyết số 68/NQ-CP ngày 12/5/2022 của Chính phủ về tiếp tục đổi mới, nâng cao hiệu quả hoạt động và huy động nguồn lực của doanh nghiệp nhà nước, trọng tâm là tập đoàn kinh tế, tổng công ty trong phát triển kinh tế - xã

¹ 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).

² 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.

hội. Theo đó, việc hoàn thiện thể chế, chính sách: Khẩn trương rà soát, sửa đổi đồng bộ các quy định pháp luật điều chỉnh hoạt động của doanh nghiệp nhà nước như: Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp, Luật Ngân sách nhà nước ...

Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH) đã có ý kiến tại văn bản số 1354/TB-TKQH ngày 15/8/2022, theo đó đề nghị tiếp tục nghiên cứu, tổng kết thực tiễn, bổ sung, hoàn thiện nội dung các chính sách khi 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.

Kết luận của Bộ Chính trị tại thông báo số 5863-CV/VPTW ngày 05/01/2023 và thông báo số 5979-CV/VPTW ngày 31/1/2023 của Văn phòng Trung ương về tổng kết tình hình thực hiện Thông báo số 40-TB/TW ngày 14/9/2017 của Bộ Chính trị về Đề án *“Thành lập cơ quan chuyên trách làm đại diện chủ sở hữu đối với doanh nghiệp nhà nước và vốn nhà nước tại doanh nghiệp”*.

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 Hội đồng quản trị hoặc bộ máy quản lý tương đương.

1.2. Kết quả đạt được sau khi ban hành Luật 69/2014/QH13

Luật số 69/2014/QH13 là văn bản có giá trị pháp lý cao trong hoạt động đầu tư vốn nhà nước vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp; theo đó, việc quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước đầu tư tại các DNNN đã được hoàn thiện phù hợp với yêu cầu đổi mới, hội nhập; tạo môi trường pháp lý đầy đủ, đồng bộ, ổn định cho hoạt động quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại cơ quan nhà nước và doanh nghiệp; đảm bảo 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; Luật hóa những quy định của Chính phủ trước đây đang thực hiện ổn định và có hiệu quả, bổ sung thêm các nội dung mang tính định hướng, nguyên tắc chung đang diễn ra trong thực tiễn cần phải có sự quản lý của

Nhà nước như các nội dung về cổ phần hóa, chuyển đổi sở hữu, sắp xếp lại doanh nghiệp, chuyển nhượng vốn tại công ty cổ phần có vốn nhà nước. Việc ban hành Luật số 69/2014/QH13 là bước đột phá trong hoạt động quản lý và đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

Luật số 69/2014/QH13 đã bước đầu giải quyết việc xác định quyền hạn và nhiệm vụ của đại diện chủ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp trong hoạt động đầu tư và quản lý vốn nhà nước đã đầu tư tại DNNN; xác định quyền hạn, trách nhiệm và tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm đối với người quản lý doanh nghiệp; nâng cao hiệu quả hoạt động đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp và khắc phục việc doanh nghiệp sử dụng vốn, tài sản để đầu tư vào sản xuất kinh doanh chưa đúng mục tiêu, chiến lược và dàn trải. Định hướng phát triển kinh tế thị trường có sự quản lý của Nhà nước, đảm bảo nguyên tắc bình đẳng giữa các thành phần kinh tế trước pháp luật, thực hiện công khai, minh bạch và giám sát hoạt động quản lý vốn của nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp.

Việc quản lý, giám sát đầu tư vốn của nhà nước vào doanh nghiệp và vốn đầu tư ra ngoài của doanh nghiệp nhà nước được chặt chẽ hơn (từ khâu xác định mức vốn, phê duyệt, đầu tư vốn), đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp không còn trải rộng, chỉ tập trung vào một số doanh nghiệp thuộc lĩnh vực nhà nước tiếp tục duy trì là DNNN tập trung vào 4 lĩnh vực là: (i) doanh nghiệp cung ứng sản phẩm dịch vụ công ích thiết yếu cho xã hội; (ii) 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. Việc chuyển nhượng vốn của doanh nghiệp nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp khác để thu hồi vốn tập trung nguồn lực đầu tư vào lĩnh vực hoạt động kinh doanh chính của các doanh nghiệp (nhất là các Tập đoàn, Tổng công ty) đã mang lại hiệu quả cho doanh nghiệp.

1.3. Hạn chế, bất cập của Luật 69/2014/QH13

- Tên, phạm vi điều chỉnh của Luật số 69/2014/QH13 bao gồm “*sử dụng vốn*”, “*vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp*”, dẫn đến chưa tách bạch, phân định rõ chức năng quản lý nhà nước với chức năng chủ sở hữu vốn của Nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp và chức năng quản trị hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp, còn đồng nhất vốn và tài sản của doanh nghiệp có vốn Nhà nước là vốn tài sản của Nhà nước, can thiệp trực tiếp vào hoạt động và quản trị sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp, còn có các quy định làm hạn chế quyền của doanh nghiệp, chưa tạo điều kiện và xây dựng hành lang pháp lý thống nhất để doanh nghiệp chủ động trong hoạt động sản xuất kinh doanh, chưa đảm bảo tính chất “*lợi ích thì hài hòa, rủi ro thì chia sẻ*”, công bằng, thị trường.

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, có tính ổn định.

- Đối tượng áp dụng chưa bao gồm các doanh nghiệp có vốn nhà nước góp dưới 100% vốn điều lệ, các doanh nghiệp do doanh nghiệp góp vốn nhà nước chưa gồm là các doanh nghiệp có vốn góp của các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp và các doanh nghiệp có vốn góp của các doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp dẫn đến khoảng trống về pháp lý, việc tổ chức thực hiện không đảm bảo thống nhất.

- 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, tài sản của doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư 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 mà chưa đảm bảo thống nhất thông qua cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn, người đại diện vốn để thực hiện các quyền của chủ sở hữu Nhà nước với vai trò là nhà đầu tư vốn (góp vốn) vào doanh nghiệp.

- Một số chính sách liên quan đến quản lý vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp còn phân tán, chưa tập trung trong Luật này như: chính sách đặc thù đối với các doanh nghiệp quốc phòng an ninh được quy định tại Nghị định số 47/2021/NĐ-CP ngày 01/4/2021 hướng dẫn Luật doanh nghiệp; chính sách đối với các nông lâm trường quốc doanh được quy định tại Nghị định số 118/2014/NĐ-CP ngày 17/12/2014 hướng dẫn Kết luận của Bộ Chính trị về sắp xếp, đổi mới công ty nông lâm nghiệp (Nghị quyết số 30-NQ/TW ngày 12/3/2014 và Kết luận số 82-KL/TW ngày 29/7/2020 của Bộ Chính trị).

- Đối tượng áp dụng chưa bao gồm các doanh nghiệp có vốn nhà nước góp dưới 100% vốn điều lệ, các doanh nghiệp có vốn góp của các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp và các doanh nghiệp có vốn góp của các doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp.

- Việc đổi mới căn bản, toàn diện trong công tác quản lý vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp theo Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 03/6/2017 của Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII chưa được thể hiện đầy đủ (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, chức năng quản trị kinh doanh của DNNN³); 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, 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

³ Điểm 1 mục II về quan điểm chỉ đạo và mục tiêu của của Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 03/6/2017.

đối với việc quyết định huy động vốn của doanh nghiệp, quyết định đầu tư vốn ra ngoài doanh nghiệp).

- Việc đầu tư vốn (bao gồm cả việc bổ sung và rút vốn) Nhà nước tại doanh nghiệp chưa được quy định cụ thể, chưa tạo tính 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 TPHCM). Lĩnh vực, ngành nghề đầu tư vốn nhà nước đã cụ thể hóa 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 chỉ 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).

- Một số quy định liên quan đến quản trị tại doanh nghiệp do Nhà nước đầu tư trực tiếp (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. 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 nhưng chưa có quy định quyền, trách nhiệm của doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp đối với các doanh nghiệp có vốn góp. Việc đánh giá xếp loại doanh nghiệp cũng như việc đánh giá bảo toàn vốn của doanh nghiệp 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 xét trên tổng thể là có hiệu quả và còn phải thực hiện một số nhiệm vụ chính trị do Nhà nước giao, không vì mục tiêu lợi nhuận (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 giữ dưới 100% vốn điều lệ, Luật số 69/2014/QH13 chỉ quy định một số nguyên tắc để cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn chỉ đạo thông qua người đại diện vốn để thực hiện quyền chủ sở hữu vốn. Trên cơ sở điều chỉnh đối tượng áp dụng cho phù hợp gồm cả những doanh nghiệp này cần rà soát bổ sung các quy định trong Luật. Cần quy định các nguyên tắc về quyền hạn và trách nhiệm cụ thể, rà soát bổ sung những quy định điều chỉnh để đảm bảo quyền và lợi ích có liên quan như quy định về phân công, phân cấp cho doanh nghiệp, về phân phối lợi nhuận sau thuế, về phân cấp thẩm quyền quyết định đầu tư... để thực hiện quyền, trách nhiệm của Nhà nước là thành viên/cổ đông tương ứng với tỷ lệ vốn góp tại doanh nghiệp.

- Một số chính sách đặc thù liên quan đến quản lý vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp còn phân tán, chưa tập trung trong Luật như: chính sách đặc thù

đối với các doanh nghiệp quốc phòng an ninh được quy định tại Nghị định số 16/2023/NĐ-CP ngày 25/4/2023 hướng dẫn Luật doanh nghiệp; chính sách đối với các nông lâm trường quốc doanh được quy định tại Nghị định số 118/2014/NĐ-CP ngày 17/12/2014 hướng dẫn Kết luận của Bộ Chính trị về sắp xếp, đổi mới công ty nông lâm nghiệp (Nghị quyết số 30-NQ/TW ngày 12/3/2014 và Kết luận số 82-KL/TW ngày 29/7/2020 của Bộ Chính trị).

- Về các cơ quan, tổ chức được phân công phân cấp thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước do 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 từ năm 2018 và 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).

- Về quyền, trách nhiệm của các cơ quan liên quan trong thực hiện quyền của chủ sở hữu vốn do Thủ tướng Chính phủ, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn, Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty, người đại diện phần vốn nhà nước 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), giám các công việc sự vụ phải xem xét, quyết định của 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, qua đó hạn chế việc các cơ quan quản lý nhà nước làm thay cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn cũng như cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn làm thay doanh nghiệp.

Để thực hiện chủ trương của Đảng và Nhà nước, nâng cao hiệu quả quản lý và đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp, trước yêu cầu của thực tiễn quản lý, hội nhập quốc tế, nhằm khắc phục những hạn chế, tồn tại trong Luật số 69/2014/QH13 và quá trình thi hành Luật, bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất của hệ thống pháp luật Việt Nam, cần thiết phải sửa đổi căn bản, toàn diện theo hướng ban hành Luật mới thay thế Luật số 69/2014/QH13.

2. Mục tiêu xây dựng chính sách

- **Mục tiêu tổng thể:** Việc xây dựng Luật nhằm cụ thể hóa chủ trương, đường lối chính sách của Đảng tại Nghị quyết Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng Khóa XII và các cam kết quốc tế mà Việt Nam đã tham gia ký kết và quan điểm đổi mới về quản lý và đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp, đảm bảo tính chủ động, linh hoạt, kịp thời xử lý những vấn đề về quản lý kinh tế vĩ mô, các tình huống phát sinh trong quá trình tái cơ cấu nền kinh tế

và công khai, minh bạch, có sự giám sát của các cơ quan có liên quan; tăng cường công tác quản trị, nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp.

- Mục tiêu cụ thể:

Một là, xác định rõ nguyên tắc quản lý vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp đảm bảo tách bạch rõ chức năng quản lý, đầu tư vốn của cơ quan, người đại diện chủ sở hữu nhà nước với chức năng quản trị, điều hành của doanh nghiệp theo tính chất *"lợi ích thì hài hòa, rủi ro thì chia sẻ"*, bảo toàn, hiệu quả, công bằng, thị trường, linh hoạt và công khai, minh bạch; vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp phải được quản lý thống nhất, hạch toán tập trung, sử dụng kịp thời, linh hoạt; tăng cường đầu tư, đổi mới công nghệ, nghiên cứu phát triển tiếp cận trình độ khoa học kỹ thuật tiên tiến khu vực, quốc tế. Nâng cao chất lượng sản phẩm dịch vụ, hiệu quả hoạt động sản xuất kinh doanh, năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp nhà nước để làm tốt vai trò dẫn dắt mở đường cho các doanh nghiệp thuộc thành phần kinh tế khác phát triển; đổi mới phương thức quản lý vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp theo hướng tiên tiến, phù hợp với thông lệ, chuẩn mức quốc tế; thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa, xây dựng nền kinh tế độc lập, tự chủ trong bối cảnh toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế.

Hai là, xác định rõ mục tiêu, yêu cầu, phạm vi, lĩnh vực, nguyên tắc, hình thức đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp; phân cấp, phân quyền rõ trách nhiệm, quyền hạn của các cơ quan trong hoạt động đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp; xác định Nhà nước là nhà đầu tư vốn, không can thiệp hành chính trực tiếp vào hoạt động và quản trị sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp; đảm bảo kịp thời, linh hoạt và công khai, minh bạch giúp doanh nghiệp có đầy đủ nguồn lực để thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ, kế hoạch được giao.

Ba là, tạo cơ sở pháp lý đầy đủ, phù hợp đối với hoạt động sắp xếp, tái cơ cấu doanh nghiệp có vốn nhà nước phù hợp với từng giai đoạn, thời kỳ và yêu cầu của quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp có vốn nhà nước.

Bốn là, tăng cường phân công, phân cấp cho cơ quan, người đại diện chủ sở hữu vốn, Hội đồng thành viên, Hội đồng quản trị, Tổng Giám đốc doanh nghiệp gắn với trách nhiệm giải trình của người đứng đầu, của lãnh đạo doanh nghiệp; trách nhiệm giám sát, kiểm tra của cơ quan, người đại diện chủ sở hữu vốn về kết quả, hiệu quả hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp theo nguyên tắc thị trường, đúng quy định của pháp luật.

Năm là, đổi mới căn bản phương thức quản trị theo nguyên tắc thị trường, thông lệ quốc tế đối với doanh nghiệp nhà nước, đảm bảo vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp được quản lý chặt chẽ, sử dụng đúng mục tiêu, mục đích, chiến lược, ngành, nghề, đảm bảo hiệu quả khi nhà nước giao thêm quyền tự chủ cho doanh nghiệp trong hoạt động sản xuất kinh doanh.

Sáu là, quy định cụ thể về nội dung quản lý, giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước theo tiêu chí, mục tiêu tổng thể đầu tư vốn nhà nước; quyền và trách nhiệm của người đại diện phần vốn nhà nước gắn

với chế độ báo cáo, công khai thông tin, trách nhiệm giải trình của cơ quan đại diện chủ sở hữu, người đại diện phần vốn tại doanh nghiệp; Ứng dụng công nghệ để nâng cao hiệu quả trong quản lý vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp.

3. Tên, phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng của Luật

3.1. Về tên Luật và phạm vi điều chỉnh:

Hiện nay, việc quy định “*sử dụng vốn nhà nước*”, “*đầu tư vào sản xuất, kinh doanh*” trong tên Luật thể hiện sự chi tiết, bó hẹp về cách tiếp cận, hạn chế tính tự chủ của doanh nghiệp trong việc sử dụng vốn, tài sản trong hoạt động sản xuất, kinh doanh; còn thể hiện sự can thiệp hành chính của nhà nước vào hoạt động của doanh nghiệp; chưa minh định được “*vốn nhà nước tại doanh nghiệp*” và “*vốn của doanh nghiệp*”... chưa bao quát được công tác quản lý vốn của nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp.

Phạm vi điều chỉnh chưa bao gồm nội dung sắp xếp, 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 được điều chỉnh bằng Nghị định của Chính phủ, các quy định này đã được thực hiện trong thời gian dài, mang tính ổn định.

Để thực hiện nguyên tắc: không trực tiếp quản lý pháp nhân doanh nghiệp, nhà nước chỉ quản lý dòng vốn đầu tư tại doanh nghiệp và doanh nghiệp hoạt động theo quy định về pháp luật chung về 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; phân công rõ, phân cấp mạnh, cụ thể trong việc quản lý vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp; việc doanh nghiệp sử dụng vốn để đầu tư, mua sắm tài sản phục vụ hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp do doanh nghiệp tự quyết định, tách bạch, phân định với chức năng của chủ sở hữu vốn và doanh nghiệp. Trên cơ sở đó, Nhà nước xác định rõ thẩm quyền, trách nhiệm của mình đối với phần vốn của Nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp, Nhà nước là chủ sở hữu đầu tư vốn, không can thiệp hành chính vào hoạt động quản trị sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp. Doanh nghiệp được chủ động sử dụng vốn phục vụ hoạt động kinh doanh và hoạt động đầu tư vốn; việc đầu tư vốn để kinh doanh nhằm mục đích bảo toàn, phát triển vốn được thực hiện theo phân công, phân cấp; xác định rõ thẩm quyền, trách nhiệm đối với vốn và tài sản của doanh nghiệp.

Do đó, cần thiết điều chỉnh tên Luật theo hướng không quy định cụ thể nội dung “*sử dụng vốn, tài sản tại doanh nghiệp*” đã quy định tại Chương III Luật số 69/2014/QH13 trong tên Luật là phù hợp, đảm bảo không có khoảng trống pháp pháp lý về nội dung “*sử dụng vốn, tài sản tại doanh nghiệp*” khi Luật mới được ban hành do: việc sử dụng vốn, tài sản tại doanh nghiệp được quy định về “*đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp*” và được thể hiện trong các chính sách về đầu tư vốn (chính sách 2 và 3); Đồng thời, các quy định về: huy động vốn; mua, bán, sử dụng tài sản cố định; quản lý nợ phải thu, phải trả được

phân cấp giao cho doanh nghiệp chủ động (chính sách 6), nhằm xác định rõ Nhà nước là chủ sở hữu đầu tư vốn, không can thiệp hành chính vào hoạt động của doanh nghiệp; tăng cường phân công rõ, phân cấp mạnh gắn với trách nhiệm giải trình của doanh nghiệp.

Tên và phạm vi điều chỉnh của Luật như sau:

- Tên Luật: *“Luật Quản lý và đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp”*;
- Phạm vi điều chỉnh: *“Luật này quy định việc quản lý và đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp; sắp xếp và cơ cấu lại vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp; kiểm tra, giám sát việc quản lý và đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp”*.

3.2. Về đối tượng áp dụng:

Đối tượng áp dụng Luật số 69/2014/QH13 hiện nay gồm: doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ; Người đại diện phần vốn nhà nước đầu tư tại công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên tại doanh nghiệp có vốn đầu tư của nhà nước; cơ quan, tổ chức, cá nhân khác có liên quan. Theo đó, việc quản lý, đầu tư vốn vào các doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư thông qua người đại diện vốn để thực hiện quyền của chủ sở hữu vốn nhà nước.

Nghị quyết số 12-NQ/TW xác định *doanh nghiệp 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 nhiệm hữu hạn... Nhà nước thực hiện đầy đủ trách nhiệm của chủ sở hữu 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, bình đẳng về quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm với các nhà đầu tư khác trong doanh nghiệp.*

Do đó, Nhà nước cần xây dựng chính sách về chủ sở hữu vốn của nhà nước đầu tư được tuân thủ một quy trình quản lý theo dòng vốn đầu tư tại doanh nghiệp, không quản lý pháp nhân của doanh nghiệp, đảm bảo phù hợp và thống nhất trong tổ chức nhằm thực hiện thống nhất vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp phải được quản lý, giám sát; thể hiện vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp bao gồm cả các doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp do Nhà nước nắm giữ cổ phần, vốn góp chi phối và các doanh nghiệp có vốn góp của doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp cần phải đưa vào đối tượng áp dụng Luật để quy định cụ thể, phân công, phân cấp, giám sát vốn của nhà nước tại doanh nghiệp và được hướng dẫn cụ thể quá trình thực hiện đảm bảo sự thống nhất, tránh tình trạng tổ chức thực hiện công tác quản lý khác nhau. Trên cơ sở tiếp thu ý kiến các Thành viên Chính phủ và kết luận của Thủ tướng Chính phủ, Bộ Tài chính đã tiếp thu và điều chỉnh đối tượng là *“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”*.

Mặt khác, Luật số 69/2014/QH13 không quy định đối tượng áp dụng là doanh nghiệp có vốn đầu tư của nhà nước tại các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp. Các doanh nghiệp này đang thực hiện theo chế độ quản lý, sử dụng tài sản công⁴. Bên cạnh đó, các Nghị định của Chính phủ có quy định nội dung liên quan đến đối tượng này theo hướng có thể vận dụng, xem xét quyết định áp dụng⁵ và chế độ báo cáo tài chính, thuế, kế toán... áp dụng như cơ chế đối với doanh nghiệp có vốn nhà nước hiện hành, chỉ khác về cơ quan đại diện chủ sở hữu. Hiện nay, các doanh nghiệp này chưa thuộc đối tượng áp dụng của Luật 69/2014/QH13 nên quá trình quản lý còn có sự lúng túng chưa thống nhất, một số vụ án tại các doanh nghiệp thuộc các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội (xảy ra ở Bình Dương; thành phố Hồ Chí Minh...) đã cho thấy nếu không có quy định thuộc đối tượng áp dụng sẽ khó khăn trong quá trình tổ chức, quản lý vận hành vì về bản chất vốn đầu tư tại doanh nghiệp của các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội đều có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước, từ các tài sản nhà nước bàn giao.

Đề phù hợp với Nghị quyết số 12-NQ/TW và yêu cầu quản lý, đầu tư, giám sát vốn nhà nước tại doanh nghiệp (không phân biệt ngành nghề, lĩnh vực, không phân biệt tỷ lệ Nhà nước nắm giữ, không phân biệt cơ quan quyết định thành lập doanh nghiệp), dự thảo Luật xác định đối tượng áp dụng bao gồm:

(i) Doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp, bao gồm các doanh nghiệp hoạt động theo quy định của Luật Doanh nghiệp và các luật chuyên ngành khác do cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn đầu tư vốn của Nhà nước tại doanh nghiệp;

(ii) Doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư khác, bao gồm các doanh nghiệp hoạt động theo quy định của Luật Doanh nghiệp và các luật chuyên ngành 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;*

Việc bổ sung đối tượng áp dụng Luật so với Luật số 69/2014/QH13 hiện nay nhằm tạo cơ sở pháp lý để doanh nghiệp F1 thực hiện quản lý vốn đầu tư tại doanh nghiệp F2 theo phân cấp; không phát sinh thêm bộ máy, chi phí, nguồn lực để triển khai thực hiện. Nhiều doanh nghiệp F2 có mức vốn và quy mô lớn hơn rất nhiều lần mức vốn và quy mô của doanh nghiệp F1; do vậy cần được quản lý chặt chẽ đảm bảo hiệu quả đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

⁴ Quy định tại Mục 6 Chương III theo Luật Quản lý, sử dụng tài sản công được hướng dẫn cụ thể Nghị định số 151/2017/NĐ-CP ngày 26/12/2017 của Chính phủ; cơ chế tự chủ tài chính đối với đơn vị sự nghiệp công thuộc các tổ chức được áp dụng theo quy định tại Nghị định số 60/2021/NĐ-CP ngày 21/6/2021 của Chính phủ và Nghị định số 165/2017/NĐ-CP ngày 31/12/2017 của Chính phủ quy định về việc quản lý, sử dụng tài sản tại cơ quan Đảng cộng sản Việt Nam.

⁵ Khoản 4 Điều 42 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; khoản 7 Điều 10 Nghị định số 51/2016/NĐ-CP ngày 13/6/2016 quy định quản lý lao động, tiền lương và tiền thưởng đối với người lao động làm việc trong công ty TNHH MTV do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ và khoản 7 Điều 10 Nghị định số 52/2016/NĐ-CP ngày 13/6/2016 của Chính phủ quy định tiền lương, thù lao, tiền thưởng đối với người quản lý công ty TNHH MTV do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ.

(iii) Doanh nghiệp có vốn đầu tư của nhà nước thuộc các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp;

(iv) Thủ tướng Chính phủ, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn, người đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp;

(v) Người đại diện phần vốn của doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp tại các doanh nghiệp khác.

(vi) Cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan đến hoạt động quản lý, đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp và sắp xếp, cơ cấu lại vốn đầu tư của nhà nước tại doanh nghiệp.

II. ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA CHÍNH SÁCH

1. Chính sách 1: Về quản lý vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp

1.1. Xác định vấn đề bất cập

- Khái niệm vốn nhà nước theo quy định Luật 69/2014/QH13: *“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 khái niệm vốn còn đang có sự chồng chéo, chưa phản ánh đúng bản chất; “vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước” và “vốn tín dụng do Chính phủ bảo lãnh” bản chất là nghĩa vụ nợ của doanh nghiệp với Nhà nước và 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. Việc xác định “vốn khác được Nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp” và “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 là rất khó cụ thể hóa khi thực thi Luật. “Quỹ đầu tư phát triển tại doanh nghiệp” thực chất là nguồn lợi nhuận sau thuế của doanh nghiệp của chủ sở hữu Nhà nước để lại doanh nghiệp để đầu tư tăng vốn điều lệ. 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.

Theo quy định trên, “vốn ngân sách Nhà nước” và các nguồn vốn khác quy định tại Khoản 22, Điều 4, Luật Đầu tư công số 39/2019/QH14 và Khoản 44, Điều 4, Luật Đầu tư số 43/2013/QH13 là các nguồn vốn khác nhau. Khái niệm vốn nhà nước tại doanh nghiệp còn bất cập ngay trong nội hàm và đang còn có nhiều cách hiểu khác nhau, chưa có sự thống nhất.

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; cần phải được xác định lại cho đúng bản chất kinh tế.

- Quy định của Luật số 69/2014/QH13 hiện hành tách bạch chưa rõ về chức năng quản lý nhà nước và chức năng đại diện chủ sở hữu trong quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp; nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan trong vai trò chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp chồng chéo với chức năng quản lý nhà nước.

Việc phân cấp thẩm quyền quyết định đối với các nội dung quan trọng của doanh nghiệp như việc bổ nhiệm nhân sự cấp cao, chiến lược, kế hoạch, phương án cơ cấu lại doanh nghiệp chưa phù hợp, Thủ tướng Chính phủ quyết định nhiều nội dung liên quan đến doanh nghiệp do Thủ tướng Chính phủ thành lập (hiện nay là 28 doanh nghiệp), làm tăng hoạt động xử lý các sự vụ của Thủ tướng Chính phủ, giảm vai trò của cơ quan đại diện chủ sở hữu.

Ngoài ra, việc phân phối lợi nhuận của doanh nghiệp theo quy định hiện hành ưu tiên việc trích lập Quỹ đầu tư phát triển trước khi trích Quỹ khen thưởng, phúc lợi; do vậy, trong một số trường hợp việc trích lập Quỹ khen thưởng, phúc lợi của người lao động không được đảm bảo do lợi nhuận còn lại sau khi trích Quỹ đầu tư phát triển không đủ mức trích lập cho Quỹ khen thưởng phúc lợi; do vậy, cần sửa đổi quy định để ưu tiên quyền lợi cho người lao động trước tiên. Bên cạnh đó, các doanh nghiệp quốc phòng, an ninh hiện nay được Nhà nước bố trí ngân sách và các nguồn lực khác để hỗ trợ 02 quỹ khen thưởng và phúc lợi bằng 02 tháng lương thực hiện trong trường hợp không đủ nguồn để trích lập theo quy định tại Nghị định số 16/2023/NĐ-CP ngày 25/4/2023 của Chính phủ⁶ đã được áp dụng ổn định, lâu dài; do vậy cũng cần được luật hóa để áp dụng đảm bảo lợi ích cho người lao động đối với loại hình doanh nghiệp đặc thù này.

- Luật số 69/2014/QH13 quy định việc quản lý, sử dụng vốn, tài sản tại doanh nghiệp (Chương III Luật số 69/2014/QH13) đối với các nội dung về huy động vốn; đầu tư, xây dựng, mua, bán tài sản cố định; quản lý, sử dụng tài sản cố định; quản lý nợ phải thu, phải trả; đầu tư ra ngoài doanh nghiệp; đầu tư ra nước ngoài của doanh nghiệp....Việc quy định về hoạt động sử dụng vốn của doanh nghiệp như hiện nay dẫn đến việc can thiệp hành chính của cơ quan nhà

⁶ Nghị định về tổ chức quản lý và hoạt động của doanh nghiệp trực tiếp phục vụ quốc phòng, an ninh và doanh nghiệp kết hợp kinh tế với quốc phòng, an ninh; sửa đổi quy định tại điểm g khoản 1 Điều 23 Nghị định số 47/2021/NĐ-CP ngày 01 tháng 4 năm 2021 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Doanh nghiệp

nước vào hoạt động của doanh nghiệp, giảm vai trò tự chủ trong hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp.

- Quy định tại Luật số 69/2014/QH13 hiện nay chỉ quy định về nội dung và việc tổ chức thực hiện giám sát, kiểm tra, thanh tra hoạt động đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp; việc quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp; việc cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp; không quy định mục tiêu của việc giám sát, kiểm tra, thanh tra của hoạt động quản lý và đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp; do vậy, việc thực hiện giám sát, kiểm tra, thanh tra trên thực tế chưa thực sự hiệu quả do chưa xác định rõ mục tiêu của việc giám sát, kiểm tra, thanh tra nói trên.

Ngoài ra, các Bộ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh vừa thực hiện vai trò cơ quan quản lý nhà nước, vừa thực hiện vai trò của cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn; việc thực hiện thanh tra của các Bộ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực tế là thực hiện thanh tra với vai trò cơ quan quản lý nhà nước, còn nhầm lẫn với việc thanh tra với vai trò là cơ quan đại diện chủ sở hữu. Do vậy, cần sửa đổi quy định việc thanh tra của cơ quan đại diện chủ sở hữu cho phù hợp, tương thích với quy định pháp luật về thanh tra.

Việc giám sát, kiểm tra, thanh tra đối với hoạt động quản lý và đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp hiện nay chưa thực sự hiệu quả, còn nhiều sai phạm dẫn đến thất thoát vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp. Do vậy, các quy định về giám sát, kiểm tra, thanh tra cần được rà soát để nâng cao hiệu quả và tính pháp lý.

- Luật số 69/2014/QH13 hiện nay chỉ quy định việc đánh giá, xếp loại doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ (chưa có quy định đánh giá, xếp loại đối với doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ) căn cứ vào 04 nhóm tiêu chí: (i) 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 (ii) Khả năng thanh toán nợ, nợ phải trả quá hạn của doanh nghiệp (iii) Việc thực hiện nhiệm vụ cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích do Nhà nước đặt hàng, giao kế hoạch (iv) Việc chấp hành chính sách, pháp luật về đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp và quy định khác của pháp luật có liên quan. Việc đánh giá mức độ hoàn thành nhiệm vụ của người quản lý doanh nghiệp, Kiểm soát viên căn cứ vào kết quả đánh giá, xếp loại doanh nghiệp và việc thực hiện quyền, trách nhiệm được giao.

Tuy nhiên, tiêu chí đánh giá doanh nghiệp, người đại diện chủ sở hữu vốn và kiểm soát viên chưa phù hợp. Doanh nghiệp ngoài việc sản xuất, kinh doanh thông thường, thực hiện cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích còn thực hiện các nhiệm vụ chính trị-xã hội khác do Nhà nước giao. Khả năng thanh toán nợ, nợ phải trả quá hạn chỉ là một trong số các chỉ tiêu tài chính của doanh nghiệp, chưa phản ánh đầy đủ tình hình tài chính của doanh nghiệp. Do vậy, cần sửa đổi các tiêu chí đánh giá doanh nghiệp cho phù hợp.

Ngoài ra, việc đánh giá người đại diện chủ sở hữu vốn, kiểm soát viên căn

cứ vào kết quả đánh giá, xếp loại doanh nghiệp cũng chưa phù hợp. Người đại diện chủ sở hữu vốn, kiểm soát viên là các cá nhân được cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn cử, giới thiệu, giao thực hiện quyền, trách nhiệm tại các doanh nghiệp. Do vậy, tiêu chí đánh giá người đại diện chủ sở hữu vốn, kiểm soát viên cần được sửa đổi theo hướng gắn với việc thực hiện quyền, trách nhiệm được cơ quan đại diện chủ sở hữu giao.

- Việc báo cáo của doanh nghiệp, cơ quan đại diện chủ sở hữu hiện nay chưa thực sự đáp ứng được yêu cầu trong công tác quản lý nhà nước, chưa thống nhất, đầy đủ, kịp thời. Việc ứng dụng công nghệ trong việc báo cáo, tổng hợp thông tin, số liệu nhằm phục vụ quản lý, giám sát hoạt động đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp hiện nay chưa hiệu quả; quy định hiện hành về việc báo cáo trên hệ thống (MIS) được quy định tại Thông tư số 36/2021/TT-BTC ngày 26/5/2021 của Bộ Tài chính hướng dẫn nội dung về đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp, tuy nhiên việc tuân thủ báo cáo trên hệ thống chưa cao, tính ứng dụng của hệ thống còn thấp. 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, chính xác, quản lý tập trung, thuận tiện cho việc các cơ quan, đơn vị, cá nhân truy cập dữ liệu và công tác quản lý nhà nước, thì cần tăng cường hiện đại hóa, ứng dụng công nghệ thông tin trong quản lý, đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Do vậy, cần luật hóa để có cơ sở pháp lý xây dựng Hệ thống cơ sở dữ liệu về đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp đảm bảo hiệu quả, có tính ứng dụng cao.

- Luật số 69/2014/QH13 hiện nay quy định công khai thông tin của doanh nghiệp (Điều 61); Tuy nhiên, theo quy định tại Khoản 1, Khoản 2 Điều 109 và Khoản 1 Điều 110 Luật Doanh nghiệp năm 2020 đã quy định cụ thể nội dung doanh nghiệp 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.

❖ Nếu vấn đề bất cập trên không được giải quyết:

- Không xác định đúng nội hàm “*vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp*”, thiếu cơ sở đúng đắn để đưa ra chính sách phù hợp về đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp theo cơ cấu nguồn hình thành.

- Chưa tách bạch rõ được chức năng quản lý nhà nước và chức năng đại diện chủ sở hữu đối với vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp.

- Thiếu cơ sở để nâng cao hiệu quả của hoạt động đầu tư của doanh nghiệp.

- Thiếu cơ chế giám sát, đánh giá xếp loại phù hợp đối với doanh nghiệp, người đại diện chủ sở hữu vốn, kiểm soát viên, giám động lực cho nhà quản lý

và người lao động trong hoạt động sản xuất kinh doanh; gia tăng rủi ro, lãng phí, thất thoát vốn nhà nước trong hoạt động đầu tư vào doanh nghiệp.

- Việc báo cáo không kịp thời dẫn đến chậm trễ trong việc ra quyết định của các cấp có thẩm quyền.

- Thiếu cơ chế để nhà nước và doanh nghiệp sử dụng các công cụ như Ban Kiểm soát, kiểm toán nội bộ tại doanh nghiệp để nâng cao vai trò hoạt động giám sát, kiểm soát tại doanh nghiệp; khó thu hút được nguồn lao động chất lượng cao khi thu nhập không tương xứng với mức thu nhập của người lao động trên thị trường.

❖ Nguyên nhân gây ra vấn đề:

- Việc xác định "*Vốn nhà nước tại doanh nghiệp*" theo Luật 69/2014/QH13 chưa thực sự đúng bản chất kinh tế (vốn vay và vốn góp của chủ sở hữu).

- Chưa xác định được mục tiêu nhà nước quản lý pháp nhân doanh nghiệp hay quản lý phần vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp; chưa minh định được vai trò quản lý nhà nước và vai trò đại diện chủ sở hữu của các cơ quan đối với phần vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp.

- Cơ chế tiền lương, thưởng của người lao động chưa đảm bảo theo cơ chế thị trường.

- Chưa xác định rõ được mục tiêu của việc thực hiện giám sát, kiểm tra đối với hoạt động quản lý và đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

- Việc quản lý, theo dõi, báo cáo vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp chưa đảm bảo tính liên tục, lũy kế và đầy đủ.

1.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Xác định rõ vốn nhà nước tại doanh nghiệp; mục tiêu, yêu cầu, nội dung quản lý phần vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp, tăng cường phân cấp, cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn của các cấp quản lý trong việc quyết định các vấn đề quan trọng đối với doanh nghiệp.

Vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp đi đôi với quyền kiểm soát, phải được quản lý thống nhất, tập trung; sử dụng đúng mục tiêu, mục đích, chiến lược ngành, nghề, đảm bảo hiệu quả khi nhà nước giao quyền tự chủ cho doanh nghiệp trong hoạt động sản xuất kinh doanh;

Xác định rõ nguyên tắc và tính chất quản lý vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp là "*lợi ích thì hài hòa, rủi ro thì chia sẻ*", bảo toàn, hiệu quả, công bằng, thị trường, linh hoạt và công khai, minh bạch.

- Xác định được mục tiêu, nội dung, thẩm quyền giám sát, kiểm tra, thanh tra đối với hoạt động quản lý và đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp; tạo cơ chế để thực hiện giám sát, kiểm tra, thanh tra hiệu quả.

- Xác định rõ đối tượng được đánh giá; kết quả đánh giá doanh nghiệp để

xếp loại doanh nghiệp làm cơ sở trích lập và chi Quỹ khen thưởng, phúc lợi của doanh nghiệp; kết quả đánh giá người đại diện là cơ sở để khen thưởng, xây dựng kế hoạch, giao nhiệm vụ cho người đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

- Báo cáo được đầy đủ, toàn diện tình hình đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp hàng năm cho các cấp có thẩm quyền đảm bảo công khai, minh bạch; ứng dụng công nghệ thông tin trong việc cung cấp số liệu, thông tin phục vụ báo cáo và quản lý điều hành.

- Đưa ra nguyên tắc quản trị vốn đầu tư tại doanh nghiệp; có cơ chế để đảm bảo tăng cường hoạt động kiểm tra, giám sát khi giao quyền chủ động cho doanh nghiệp; làm rõ quyền, trách nhiệm của doanh nghiệp, người đại diện chủ sở hữu vốn.

- Tạo cơ sở pháp lý để doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư thực hiện hoạt động đầu tư thuận lợi, hiệu quả gắn với vai trò của cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn.

- Tạo được hành lang pháp lý để nâng cao năng lực cạnh tranh doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư, thu hút được nguồn lao động chất lượng cao.

1.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

1.3.1. Giải pháp 1

Giữ nguyên theo quy định hiện hành theo quy định của Luật số 69/2014/QH13, cụ thể:

- Khái niệm vốn nhà nước tại doanh nghiệp quy định tại khoản 8 Điều 3 Luật số 69/2014/QH13: 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

- Về quản lý nhà nước trong hoạt động đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp bao gồm: Ban hành và tổ chức thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật về đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp; Xây dựng chiến lược đầu tư phát triển doanh nghiệp theo chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch phát triển ngành; Xây dựng, lưu giữ các thông tin cơ bản về doanh nghiệp; theo dõi, giám sát hoạt động của doanh nghiệp; Ban hành danh mục, phương thức quản lý tài chính, chính sách ưu đãi đối với sản phẩm, dịch vụ công ích trong từng thời kỳ; Giám sát, kiểm tra, thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật của Nhà nước tại doanh nghiệp; giải quyết khiếu nại, tố cáo; khen thưởng và xử lý vi phạm (Điều 8 Luật số 69/2014/QH13).

- Về quản lý sử dụng vốn, tài sản tại doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ tại Chương 3 Luật số 69/2014/QH13, quy định các nội dung về xác định vốn điều lệ; huy động vốn; đầu tư xây dựng, mua bán tài sản cố

định; quản lý, sử dụng tài sản cố định; quản lý nợ phải thu, phải trả; đầu tư ra ngoài doanh nghiệp; đầu tư ra nước ngoài của doanh nghiệp; và quản lý của doanh nghiệp đối với công ty con và phần vốn góp tại các doanh nghiệp khác; chuyển nhượng vốn đầu tư ra ngoài doanh nghiệp; tiền lương, thù lao, tiền thưởng với người lao động, người quản lý doanh nghiệp trong đó có tuân thủ quy định pháp luật về cán bộ, công chức; nguyên tắc phân phối lợi nhuận theo thứ tự trích lập Quỹ đầu tư phát triển, Quỹ khen thưởng, phúc lợi... nhà nước thu hồi phần còn lại.

Trong đó, phân cấp thẩm quyền giữa cơ quan đại diện chủ sở hữu và doanh nghiệp. Trình tự, thủ tục thực hiện đầu tư của doanh nghiệp (đầu tư dự án, đầu tư ra ngoài doanh nghiệp...) theo quy định pháp luật về đầu tư và pháp luật khác có liên quan.

- Về giám sát, kiểm tra, thanh tra hoạt động đầu tư quản lý sử dụng vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp tại Chương 7 Luật số 69/2014/QH13:

+ Nội dung giám sát, kiểm tra, thanh tra: hoạt động đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp (ii) hoạt động quản lý, sử dụng vốn, tài sản tại doanh nghiệp do NN nắm giữ 100% vốn điều lệ; hoạt động quản lý vốn NN tại CTCP, TNHH 2TV trở lên (iii) việc cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

+ Tổ chức giám sát, kiểm tra, thanh tra: (i) Giám sát của Quốc hội (ii) Kiểm tra, thanh tra của Chính phủ (iii) Giám sát, kiểm tra, thanh tra của cơ quan đại diện chủ sở hữu (iii) Giám sát nội bộ của doanh nghiệp do NN nắm giữ 100% vốn điều lệ.

- Về đánh giá, xếp loại; báo cáo và công khai hoạt động của DN do NN nắm giữ 100% vốn điều lệ theo quy định tại Chương 8 Luật số 69/2014/QH13: (i) Quy định nội dung báo cáo của doanh nghiệp (ii) tiêu chí đánh giá, xếp loại doanh nghiệp, người đại diện (iii) công khai thông tin về hoạt động của doanh nghiệp.

1.3.2. Giải pháp 2

- Xác định lại nội hàm khái niệm “vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp được” theo đúng bản chất kinh tế; theo đó, vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp được xác định là phần vốn của nhà nước làm chủ sở hữu được đầu tư tại doanh nghiệp và doanh nghiệp đã nhận tương ứng với tỷ lệ vốn góp tại doanh nghiệp.

- Xác định mục tiêu, yêu cầu, nội dung quản lý vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp phải đảm bảo nhà nước thống nhất quản lý, theo dõi toàn diện, đầy đủ và thực hiện kiểm tra, giám sát tình hình đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp; vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp được bảo toàn, phát triển, chủ động và linh hoạt, kịp thời theo yêu cầu về quản lý kinh tế vĩ mô, xử lý những tình huống phát sinh trong quá trình cơ cấu nền kinh tế đất nước; việc quản lý vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp đảm bảo tính công khai, minh bạch và có sự giám sát của các cơ quan có liên quan.

- Quy định rõ nhiệm vụ quyền hạn của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ, UBND cấp tỉnh, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn và doanh nghiệp trong quản lý vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp đảm bảo tách bạch chức năng quản lý nhà nước với chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước của các chủ thể. Cụ thể như sau:

+ Chính phủ thống quản lý nhà nước về vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp; quyết định thành lập, giao nhiệm vụ cho cơ quan đại diện sở hữu vốn; phân công, phân cấp trong việc quản lý và thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu vốn tại doanh nghiệp; báo cáo Quốc hội tại kỳ họp cuối năm tình hình đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp của năm trước trong phạm vi toàn quốc.

+ Các Bộ, UBND cấp tỉnh thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với nhiệm vụ được giao về: cơ chế chính sách, thanh tra, kiểm tra trong phạm vi quản lý. Bộ Tài chính ngoài việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước chung về tài chính, thực hiện chức năng quản lý nhà nước về quản lý và đầu tư đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp; trình Thủ tướng Chính phủ xem xét quyết định, phê duyệt và điều chỉnh các nội dung theo chức năng, nhiệm vụ quản lý tài chính, vốn thuộc thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ về quản lý và đầu tư đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp; trình Thủ tướng Chính phủ quyết định hoặc báo cáo Chính phủ trình Quốc hội quyết định các nội dung về đầu tư vốn vào doanh nghiệp; phối hợp với cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn trong công tác quản lý, đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp; trình Thủ tướng Chính phủ điều chuyển Quỹ đầu tư phát triển tại doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp trên 50% vốn điều lệ giữa các cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn; thẩm tra, tổng hợp báo cáo của các cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn để trình Chính phủ báo cáo Quốc hội tình hình đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp hàng năm; xây dựng, vận hành và khai thác Hệ thống cơ sở dữ liệu về đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp theo đúng tinh thần Nghị quyết 12-NQ/TW trong việc *xây dựng và phát triển hệ thống cơ sở dữ liệu quốc gia thống nhất, đồng bộ về doanh nghiệp nhà nước và vốn, tài sản của Nhà nước tại doanh nghiệp*.

+ Thủ tướng Chính phủ, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn thực hiện đầy đủ, kịp thời quyền hạn và trách nhiệm của chủ sở hữu vốn; chịu trách nhiệm trước Chính phủ trong quản lý, kiểm tra, giám sát, báo cáo, giải trình việc đầu tư vốn tại doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp thuộc phạm vi quản lý.

- Xác định rõ nội dung quản lý vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp từ việc ban hành và tổ chức thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý và đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp đến việc xây dựng, phê duyệt, ban hành và tổ chức thực hiện chiến lược, kế hoạch sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp; thực hiện phân công, phân cấp cụ thể các vấn đề đầu tư vốn quan trọng, có số vốn đầu tư lớn, gắn với lựa chọn người quản lý vốn nhà nước đầu tư; vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp được quản lý, theo dõi thống nhất theo một chính sách về sở hữu vốn; kiểm tra, giám sát, báo cáo kịp thời. Trên cơ sở đó quy định cụ thể một số nội dung cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn thực hiện quản

lý vốn tại doanh nghiệp về công tác nhân sự chủ chốt, chiến lược, kế hoạch sản xuất kinh doanh và phân phối lợi nhuận của doanh nghiệp như sau:

+ Về công tác nhân sự: Thủ tướng Chính phủ quyết định hoặc cho ý kiến đối với chức danh Chủ tịch Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty tại các công ty mẹ có vốn nhà nước đầu tư lớn giữ vai trò chủ đạo, quản lý hạ tầng quan trọng quốc gia, giữ vị trí then chốt của nền kinh tế trường tồn từng thời kỳ; hiện nay gồm: Công nghiệp viễn thông quân đội; Bưu chính viễn thông; Công nghiệp than khoáng sản; Dầu khí; Điện lực; Hóa chất, Tổng công ty Đường sắt Việt Nam, Tập đoàn Công nghiệp cao su và Xăng dầu (09 doanh nghiệp). Các chức danh còn lại (Thành viên hội đồng thành viên, Tổng giám đốc, người đại diện chủ sở hữu vốn, kiểm soát viên, kiểm toán nội bộ) tại các doanh nghiệp có vốn nhà nước góp thực hiện phân cấp để cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn quyết định cử, giới thiệu, thuê.

+ Về chiến lược: Thủ tướng Chính phủ quyết định trên cơ sở thẩm định của cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn, ý kiến của Bộ Tài chính và các cơ quan liên quan đối với các doanh nghiệp nêu trên. Đối với các doanh nghiệp còn lại thuộc phạm vi quản lý, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn lấy ý kiến của cơ quan tài chính cùng cấp và các cơ quan liên quan trước khi quyết định hoặc cho ý kiến về chiến lược, kế hoạch sản xuất kinh doanh hàng năm và phương án cơ cấu lại của doanh nghiệp.

+ Về nguyên tắc, thứ tự phân phối lợi nhuận sau thuế: Đối với doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp 100% vốn điều lệ, bổ sung nội dung 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 (người do cơ quan đại diện chủ sở hữu cử, giới thiệu, thuê không làm việc trực tiếp tại doanh nghiệp được hưởng phụ cấp chi trả từ ngân sách nhà nước) theo tinh thần Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 21/5/2018 của Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung ương khóa XII⁷, đồng thời bỏ nội dung trích lập quỹ thưởng của người quản lý doanh nghiệp, Kiểm soát viên. Tiếp tục xác định doanh nghiệp trích không quá 03 tháng lương thực hiện để lập Quỹ khen thưởng, Quỹ phúc lợi, riêng các doanh nghiệp quốc phòng, an ninh có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp 100% vốn điều lệ và công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên có vốn đầu tư của doanh nghiệp quốc phòng, an ninh có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp 100% vốn điều lệ, Nhà nước đảm bảo trích lập đủ 02 tháng lương thực hiện để lập quỹ khen thưởng, quỹ phúc lợi của người lao động trong trường hợp không đủ nguồn từ lợi nhuận sau

⁷ 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, nội dung cải cách đối với doanh nghiệp nhà nước đã xác định phân định rõ tiền lương của người đại diện vốn nhà nước với tiền lương của ban điều hành; thực hiện nguyên tắc ai thuê, bỏ nhiệm thì người đó đánh giá và trả lương. Nhà nước quy định mức lương cơ bản, tiền lương tăng thêm và tiền thưởng theo năm gắn với quy mô, mức độ phức tạp của quản lý và hiệu quả sản xuất kinh doanh, sử dụng vốn nhà nước đối với người đại diện vốn nhà nước... Từng bước tiến tới thuê hội đồng thành viên độc lập và trả lương cho hội đồng thành viên, kiểm soát viên từ lợi nhuận sau thuế.

thuế⁸. Giữ nguyên quy định doanh nghiệp trích không quá 30% lợi nhuận sau thuế vào Quỹ đầu tư phát triển sử dụng để: xử lý tài chính đối với các dự án kinh doanh thua lỗ do điều kiện khách quan; chi trả tiền lương, tiền công cho các đối tượng do cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn cử, giới thiệu, thuê; thuê kiểm toán báo cáo tài chính; bổ sung vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp để thực hiện các dự án đầu tư, dự án tăng cường năng lực quản trị của doanh nghiệp hoặc điều chuyển giữa các doanh nghiệp theo quyết định của cấp có thẩm quyền. Bổ sung nội dung một số doanh nghiệp được sử dụng và trích lập các Quỹ từ lợi nhuận sau thuế theo quy định của Luật chuyên ngành đã quy định gồm: Luật Các tổ chức tín dụng, Luật Dầu khí⁹, còn lại thực hiện thống nhất theo quy định của Luật này. Phần còn lại sau khi chi, trích Quỹ, doanh nghiệp nộp ngân sách nhà nước.

Đối với doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp trên 50% vốn điều lệ, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn chỉ đạo người đại diện chủ sở hữu vốn có ý kiến biểu quyết tại cuộc họp Hội đồng thành viên, Hội đồng quản trị, Đại hội cổ đông để thực hiện phân phối lợi nhuận sau thuế theo nguyên tắc, thứ tự sau: (i) trích không quá 03 tháng lương thực hiện để lập Quỹ khen thưởng, Quỹ phúc lợi của người lao động trên cơ sở hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp và mức độ hoàn thành nhiệm vụ được giao; (ii) trích không quá 30% lợi nhuận sau thuế vào Quỹ đầu tư phát triển; (iii) sử dụng và trích lập các Quỹ từ lợi nhuận sau thuế theo quy định của Luật chuyên ngành gồm: Luật Các tổ chức tín dụng, Luật Dầu khí; (iv) sau khi trích lập các quỹ, phân lợi nhuận, cổ tức được chia tương ứng với phần vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp được sử dụng để 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, phần còn lại nộp vào ngân sách nhà nước.

Đối với doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư khác trên 50% vốn điều lệ, người đại diện chủ sở hữu vốn của doanh nghiệp có ý kiến để thực hiện phân phối lợi nhuận sau thuế theo nguyên tắc, thứ tự như doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp trên 50% vốn điều lệ. Phần lợi nhuận, cổ tức được chia tương ứng với phần vốn của doanh nghiệp sau khi sử dụng để chi tiền lương, tiền thưởng của người do doanh nghiệp cử, giới thiệu, thuê làm việc trực tiếp tại doanh nghiệp được nộp về doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp.

Đối với doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp và doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư khác từ 50% vốn điều lệ trở xuống, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn/doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp chỉ đạo người đại diện chủ sở hữu vốn thực hiện theo điều lệ doanh nghiệp đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của chủ sở hữu nhà nước/doanh nghiệp.

Trên cơ sở tiếp thu ý kiến Thành viên Chính phủ, Bộ Tài chính đề xuất tiếp tục thực hiện như đề xuất nêu trên; Đồng thời, trong quá trình triển khai xây

⁸ Chính sách hỗ trợ cấp bù 02 Quỹ khen thưởng, phúc lợi đối với doanh nghiệp quốc phòng an ninh đã được Chính phủ hướng dẫn thực hiện ổn định và quy định tại Điều 6 Nghị định số 93/2015/NĐ-CP, tại Điều 16 Nghị định số 47/2021/NĐ-CP và nay tại Điều 7 Nghị định số 16/2023/NĐ-CP.

⁹ Điều 64 Luật Dầu khí năm 2022; Điều 139 Luật các tổ chức tín dụng năm 2010.

dụng Luật sẽ tiếp thu theo ý kiến chỉ đạo của cấp có thẩm quyền để nghiên cứu tăng tỷ lệ trích lập Quỹ đầu tư phát triển để lại tại doanh nghiệp hoặc để tại cơ quan chủ sở hữu vốn để chủ động cho doanh nghiệp tái đầu tư từ lợi nhuận hàng năm, các doanh nghiệp có nhu cầu vốn nhà nước đầu tư lớn nhằm giữ vai trò chủ đạo, giữ vị trí then chốt trong nền kinh tế, hoạt động trong lĩnh vực đặc thù về: quốc phòng, an ninh, công nghệ số, văn hóa và đáp ứng tính kịp thời về vốn trong hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp.

- Việc quản lý vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư khác do doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp quyết định, chỉ đạo người đại diện có ý kiến về nhân sự, chiến lược và kế hoạch sản xuất kinh doanh hàng năm.

- Về giám sát, kiểm tra, thanh tra hoạt động quản lý và đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp:

+ Mục tiêu giám sát, kiểm tra, thanh tra nhằm tăng cường công khai minh bạch, trách nhiệm giải trình của doanh nghiệp và cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn, người đại diện chủ sở hữu vốn; đưa ra các kiến nghị nhằm tăng cường hiệu quả của hoạt động đầu tư vốn của nhà nước vào doanh nghiệp; phòng ngừa, hạn chế các vi phạm trong hoạt động đầu tư, quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp; cảnh báo rủi ro trong hoạt động quản lý và đầu tư vốn, giảm thiểu lãng phí, thất thoát vốn nhà nước.

+ Điều chỉnh nội dung giám sát, kiểm tra, thanh tra hoạt động đầu tư, quản lý, sắp xếp, cơ cấu lại vốn nhà nước; bổ sung nội dung giám sát, kiểm tra, thanh tra hoạt động đầu tư của doanh nghiệp;

+ Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội, đại biểu Quốc hội giám sát hoạt động quản lý và đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp theo quy định của pháp luật về hoạt động giám sát của Quốc hội. Công tác kiểm tra, thanh tra được các cơ quan quản lý nhà nước thực hiện theo kế hoạch, đột xuất hoặc chuyên đề. Bộ Tài chính thực hiện kiểm tra, thanh tra cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn, doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư đối với hoạt động quản lý, đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp và hoạt động đầu tư vốn của doanh nghiệp, tổ chức sắp xếp, cơ cấu lại doanh nghiệp. Cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn thực hiện giám sát, kiểm tra tình hình quản lý, đầu tư vốn của doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp và doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư khác.

- Về đánh giá, xếp loại; báo cáo và công khai hoạt động của doanh nghiệp:

+ Về đánh giá, xếp loại: việc đánh giá đối với doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp trên 50% vốn điều lệ, người đại diện chủ sở hữu vốn và Kiểm soát viên theo mục tiêu và hiệu quả tổng thể, kết quả thực hiện nhiệm vụ được giao, đảm bảo thận trọng, khách quan, công khai, minh bạch, có loại trừ tác động của yếu tố khách quan.

Cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn đánh giá và quyết định xếp loại doanh nghiệp sau có ý kiến cơ quan tài chính cùng cấp về đầu tư vốn của doanh nghiệp, kế hoạch nhiệm vụ giao của cấp có thẩm quyền, chấp hành chính sách pháp luật về thuế và tuân thủ quy định chế độ báo cáo

Cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn đánh giá và xếp loại người đại diện chủ sở hữu vốn, kiểm soát viên do mình cử, giới thiệu. Kết quả đánh giá người đại diện chủ sở hữu vốn, kiểm soát viên là cơ sở để chi khen thưởng theo năm, giao nhiệm vụ, đánh giá, xếp loại của người đại diện chủ sở hữu vốn, kiểm soát viên.

+ Về báo cáo, công bố, công khai thông tin

Quy định doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp lập và gửi báo cáo tài chính năm đã được kiểm toán bởi tổ chức kiểm toán độc lập cho cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn trong thời hạn 90 ngày kể từ ngày kết thúc năm tài chính. Cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp trong phạm vi quản lý thực hiện thẩm tra, phê duyệt Báo cáo tài chính năm của doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp 100% vốn điều lệ. Căn cứ báo cáo tài chính năm của doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn thẩm tra, lập báo cáo tình hình đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp gửi Bộ Tài chính trước ngày 31/5 hàng năm. Bộ Tài chính thẩm tra, tổng hợp báo cáo tình hình đầu tư vốn của các cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn, trình Chính phủ xem xét, phê duyệt để báo cáo Quốc hội tại kỳ họp cuối năm.

Bộ Tài chính chịu trách nhiệm xây dựng, quản lý, vận hành và khai thác Hệ thống cơ sở dữ liệu về đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp đảm bảo đầy đủ thông tin về tình hình quản lý và đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp phục vụ quản lý, điều hành và giám sát. Hệ thống Cơ sở dữ liệu về đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp đảm bảo tính tương thích, khả năng tích hợp, chia sẻ thông tin thông suốt và an toàn giữa các cơ quan nhà nước, doanh nghiệp để tổng hợp báo cáo của các cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn, báo cáo đầy đủ, kịp thời theo yêu cầu phục vụ công tác quản lý, điều hành.

Cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn có trách nhiệm báo cáo đầy đủ, kịp thời theo yêu cầu, kiểm tra, giám sát việc thực hiện báo cáo của các doanh nghiệp thuộc phạm vi quản lý; phê duyệt nội dung báo cáo năm của doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp 100% vốn điều lệ trên Hệ thống Cơ sở dữ liệu về đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp; căn cứ báo cáo tài chính năm của doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn lập báo cáo tình hình đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp theo quy định trên Hệ thống Cơ sở dữ liệu về đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

Doanh nghiệp có trách nhiệm xây dựng và ban hành Quy chế nội bộ về báo cáo của doanh nghiệp trên Hệ thống; báo cáo đầy đủ, kịp thời, trung thực và chịu trách nhiệm về tính chính xác của thông tin trên Hệ thống cơ sở dữ liệu.

Doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư là công ty đại chúng thực hiện công khai, công bố thông tin theo quy định của pháp luật chứng khoán; đồng

thời phải gửi cho cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn. Các doanh nghiệp còn lại, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn chỉ đạo người đại diện sở hữu vốn đề nghị doanh nghiệp thực hiện báo cáo, công bố thông tin theo pháp luật của doanh nghiệp áp dụng đối với doanh nghiệp nhà nước.

1.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

1.4.1. Giải pháp 1

a) Tác động tích cực/lợi ích:

- Tác động về kinh tế - xã hội:

+ Đối với Nhà nước:

Có cơ sở pháp lý để xác định vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp, quản lý nguồn thu từ lợi nhuận, cổ tức được chia cho phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp, tăng thu ngân sách nhà nước từ cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Tuy nhiên, nội hàm về vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp chưa phù hợp, chưa đảm bảo nguồn lực để nhà nước tái đầu tư cho doanh nghiệp để phục vụ việc thực hiện các mục tiêu chiến lược của nhà nước.

Có cơ sở pháp lý để quản lý việc sử dụng vốn Nhà nước đã đầu tư vào doanh nghiệp, hạn chế rủi ro thất thoát, sử dụng không hiệu quả làm mất vốn nhà nước.

Có cơ sở pháp lý để thực hiện giám sát, kiểm tra, thanh tra hoạt động quản lý, đầu tư và sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp; đánh giá, xếp loại doanh nghiệp hàng năm đối với doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ và người đại diện;

+ Đối với doanh nghiệp:

Có cơ sở pháp lý để doanh nghiệp triển khai thực hiện các hoạt động đầu tư, sử dụng vốn theo phân cấp, phân quyền dưới sự quản lý, giám sát của nhà nước.

Có cơ sở pháp lý để thực hiện chế độ báo cáo của doanh nghiệp và công khai thông tin về hoạt động của doanh nghiệp, góp phần đảm bảo công khai minh bạch về hoạt động đầu tư quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

Có cơ sở trích lập quỹ khen thưởng, phúc lợi để khuyến khích, động viên người lao động và nhà quản lý tại doanh nghiệp.

- Tác động về thủ tục hành chính: Vấn đề này hiện tại đã được quy định, việc thực thi giải pháp này không làm phát sinh thủ tục hành chính mới.

- Tác động về giới: Không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không mang tính phân biệt.

- Chính sách không ảnh hưởng tới quyền và nghĩa vụ của công dân theo Hiến pháp; đồng thời, tương thích với các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên.

b) Tác động tiêu cực/chi phí:

- Đối với Nhà nước:

+ Không theo dõi được đầy đủ, kịp thời; chính xác về số liệu vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

+ Chính sách về đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp theo cơ cấu nguồn hình thành chưa phù hợp khi không xác định đúng nội hàm “vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp” dẫn đến can thiệp hành chính vào hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp.

+ Không đảm bảo nguồn vốn để đầu tư theo chủ trương của Đảng, đảm bảo linh hoạt, kịp thời, đáp ứng yêu cầu quản lý vĩ mô của Nhà nước.

+ Khối lượng công việc của cơ quan quản lý nhà nước, cơ quan đại diện chủ sở hữu lớn, mang tính sự vụ do can thiệp hành chính, quyết định những nội dung thuộc về quản trị của doanh nghiệp; còn nhiều chống chéo, không rõ ràng trong việc xác định thẩm quyền xử lý khi các vấn đề khó khăn, vướng mắc phát sinh

+ Phát sinh nhiều vướng mắc, bất cập khó xử lý trong hoạt động đầu tư, sử dụng vốn của doanh nghiệp, làm giảm hiệu quả sử dụng vốn của nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp.

+ Các cá nhân do cơ quan đại diện chủ sở hữu cử, giới thiệu (như người đại diện vốn nhà nước, kiểm soát viên) không đảm bảo được tính độc lập với doanh nghiệp.

+ Chưa có quy định đối với việc sử dụng vốn tại doanh nghiệp đối với các doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ dưới 100% vốn điều lệ.

+ Việc giám sát, kiểm tra không phù hợp và hiệu quả. Chưa đánh giá chính xác và phù hợp giữa mục tiêu, chức năng nhiệm vụ và kết quả từng lĩnh vực hoạt động của doanh nghiệp. Thiếu cơ sở rõ ràng để đánh giá, xếp loại đúng doanh nghiệp khi các doanh nghiệp thực hiện các mục tiêu chính trị, xã hội và các doanh nghiệp đầu tư với tầm nhìn dài hạn.

+ Việc đánh giá, xếp loại doanh nghiệp và người đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước để trích quỹ khen thưởng, phúc lợi hàng năm còn nhiều bất cập, hạn chế.

- Đối với Doanh nghiệp:

+ Xác định không đúng bản chất các khoản vốn nhà nước tại doanh nghiệp gây khó khăn trong quản trị, hạch toán nguồn vốn; giảm tính chủ động của doanh nghiệp trong hoạt động sản xuất kinh doanh.

+ Các doanh nghiệp khó xác định phạm vi và thẩm quyền, trách nhiệm của mình đối với các nguồn vốn mà doanh nghiệp đang có, dẫn đến làm giảm hiệu quả trong việc quản lý, sử dụng vốn của doanh nghiệp.

+ Doanh nghiệp không được bố trí vốn kịp thời trong khi thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ, kế hoạch nhà nước giao;

+ Chưa xác định rõ trách nhiệm, vai trò quản lý, giám sát của doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp khi thực hiện đầu tư vốn ra ngoài doanh nghiệp.

1.4.2. Giải pháp 2

a) Tác động tích cực/lợi ích:

- Tác động về kinh tế - xã hội:

+ *Đối với Nhà nước:*

Xác định đúng bản chất, chính xác vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp, xử lý được những bất cập trong việc ra quyết định của nhà quản lý, làm cơ sở để quản lý, giám sát vốn nhà nước đã đầu tư tại doanh nghiệp phù hợp, hiệu quả; Vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp được quản lý chặt chẽ, đầy đủ theo đối tượng sử dụng, đảm bảo nguyên tắc vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp là vốn của doanh nghiệp.

Giúp các cơ quan đại diện chủ sở hữu, các cơ quan có liên quan xác định và thực hiện đúng vai trò quản lý, giảm thiểu can thiệp hành chính của nhà nước, tách bạch, phân định rõ chức năng quản lý nhà nước và chức năng đại diện chủ sở hữu, tăng cường phân cấp cho cơ quan đại diện chủ sở hữu và doanh nghiệp.

Quản lý thống nhất, đầy đủ nguồn lực của nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp; định hướng đổi mới, cơ cấu lại và phát triển doanh nghiệp nhà nước đảm bảo tính dẫn dắt, điều tiết thị trường và thực hiện tốt vai trò quản lý vĩ mô của nhà nước.

Có nguồn lực chủ động để đầu tư vốn kịp thời, linh hoạt, đúng mục tiêu nhằm giải quyết yêu cầu cấp bách trong quản lý, điều hành của nhà nước, giúp doanh nghiệp có đầy đủ nguồn lực để thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ, kế hoạch được giao.

Giảm khối lượng công việc giải quyết sự vụ phát sinh của cơ quan quản lý nhà nước, cơ quan đại diện chủ sở hữu trong hoạt động quản lý và đầu tư vốn nhà nước.

Tăng cường phân cấp cho cơ quan đại diện chủ sở hữu, giảm sự vụ giải quyết của Thủ tướng Chính phủ với vai trò đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp. Theo đó, Thủ tướng Chính phủ chỉ quyết định về nhân sự cấp cao như chủ tịch HĐQT/HĐQT và Chiến lược của các doanh nghiệp lớn, có vai trò quan trọng của nền kinh tế quốc dân trong tương thời kỳ (hiện nay gồm 09 doanh nghiệp) thay vì thực hiện nhiều nhiệm vụ với

vai trò là chủ sở hữu đối với các doanh nghiệp do Thủ tướng Chính phủ thành lập như quy định hiện nay (28 doanh nghiệp, giảm 19 đầu mỗi doanh nghiệp so với hiện nay).

Tháo gỡ các hạn chế vướng mắc, bất cập hiện nay trong hoạt động quản lý và đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp; xử lý kịp thời các tình huống cấp bách đặt ra trong thực tế.

Xác định rõ mục tiêu, hình thức, phân công trách nhiệm của từng cơ quan trong hoạt động giám sát, kiểm tra, thanh tra giúp nâng cao hiệu quả và giảm thiểu rủi ro mất vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp.

Có cơ sở pháp lý để thực hiện đánh giá một cách chính xác, linh hoạt và khách quan với từng lĩnh vực hoạt động SXKD của doanh nghiệp. Đánh giá đúng, phù hợp là cơ sở để đưa ra các quyết định phù hợp trong định hướng, phát triển doanh nghiệp có vốn nhà nước.

Chất lượng Báo cáo tình hình đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp từng bước được cải thiện; số liệu, dữ liệu phục vụ quản lý điều hành trên hệ thống cơ sở dữ liệu đáp ứng được yêu cầu kịp thời, công khai, minh bạch trong quản lý, đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

Đối với việc phân phối lợi nhuận sau thuế cơ bản như các quy định hiện hành, ổn định và đảm bảo không ảnh hưởng trực tiếp đến nguồn thu ngân sách từ nguồn lợi nhuận, cổ tức tương ứng với phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp như hiện nay. Theo dự toán NSNN năm 2024 đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt, thu ngân sách nhà nước năm 2024 khoảng 59.350 tỷ đồng.

+ Đối với Doanh nghiệp:

Doanh nghiệp được quyền tự chủ, chủ động trong hoạt động sản xuất kinh doanh, có cơ chế rõ ràng trong việc thực hiện nâng cao quản trị doanh nghiệp, đồng thời vẫn đảm bảo quản lý chặt chẽ vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp.

Được nhà nước đảm bảo nguồn lực kịp thời để thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ, kế hoạch được giao. Nguồn lực doanh nghiệp tạo ra được tái đầu tư trở lại để phát triển doanh nghiệp.

Doanh nghiệp đặc thù có cơ chế tài chính phù hợp để giải quyết các vướng mắc, bất cập trong quá trình hoạt động, quản lý tài chính. Người lao động tại các doanh nghiệp đặc thù được đảm bảo các quyền lợi theo chế độ, chính sách; ổn định nguồn lao động cho doanh nghiệp.

Việc tổ chức hạch toán, theo dõi và báo cáo tình hình sử dụng vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp về cơ bản vẫn thực hiện như hiện nay mà chỉ thay đổi phương thức thực hiện.

Hội đồng quản trị, Hội đồng thành viên, Tổng giám đốc, Giám đốc và Ban kiểm soát tại các doanh nghiệp hoạt động theo mô hình công ty mẹ - công ty con có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp trên 50% vốn điều lệ được thiết lập công cụ

hiệu quả là Kiểm toán nội bộ để nâng cao hiệu quả công tác quản lý, điều hành, giám sát tình hình sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp.

Tạo động lực cho các doanh nghiệp đầu tư với tầm nhìn dài hạn, thực hiện các mục tiêu chính trị, xã hội.

Thúc đẩy quản trị dòng tiền của doanh nghiệp để đảm bảo thực hiện nộp lợi nhuận sau thuế còn lại vào ngân sách nhà nước theo quy định; giảm việc bị chiếm dụng vốn của doanh nghiệp, tăng cường các chỉ tiêu an toàn tài chính cho doanh nghiệp.

+ Đối với người dân: Chính sách này không ảnh hưởng trực tiếp đến người dân. Việc quản lý hiệu quả nguồn vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp giúp tăng trưởng kinh tế, an sinh xã hội, nâng cao chất lượng dịch vụ công, dịch vụ công ích thiết yếu cho người dân.

- Tác động về thủ tục hành chính: Việc thực thi giải pháp này không làm phát sinh thủ tục hành chính mới.

- Tác động về giới: Không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không mang tính phân biệt.

- Chính sách không ảnh hưởng tới quyền và nghĩa vụ của công dân theo Hiến pháp; Đồng thời, tương thích với các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên.

- Tác động đối với hệ thống pháp luật: Thống nhất với quy định của Bộ Luật Dân sự năm 2015 về pháp nhân, tài sản của pháp nhân; Luật Doanh nghiệp năm 2020 về quyền sở hữu của tài sản góp vốn.

b) Tác động tiêu cực/chi phí:

Cùng với việc tăng cường phân cấp tổ chức thực hiện cho các doanh nghiệp, Cơ quan đại diện sở hữu vốn là đơn vị chịu trách nhiệm tổ chức thực hiện, phát huy hiệu quả nguồn vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp, quyết toán và báo cáo, công khai tình hình đầu tư, sử dụng vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp... Theo đó, khối lượng công việc ban đầu khi thực hiện lớn, cần tiếp tục hoàn thiện lại mô hình tổ chức để triển khai thực hiện theo phương thức quản lý mới nêu trên đảm bảo hiệu quả.

Cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn thiếu nguồn lực để đầu tư vốn vào các doanh nghiệp linh hoạt, kịp thời nhằm đảm bảo nguồn vốn để doanh nghiệp hoạt động sản xuất kinh doanh hiệu quả. Doanh nghiệp không được tăng trưởng về quy mô, nguồn lực cùng với sự phát triển của nền kinh tế quốc dân do phần lợi nhuận còn lại phải thực hiện nộp hết vào ngân sách nhà nước hàng năm.

1.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

Từ phân tích tác động của các cho thấy Giải pháp 2 có nhiều tác động tích cực và hạn chế tác động tiêu cực. Do đó, lựa chọn Giải pháp 2.

2. Chính sách 2: Về đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp

2.1. Xác định vấn đề bất cập

- Về hình thức đầu tư:

Luật 69/2014/QH13 quy định có 04 hình thức đầu tư vốn vào doanh nghiệp bao gồm: (i) Thành lập doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ (ii) Bổ sung vốn cho doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ đang hoạt động (iii) 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 (iv) Đầu tư vốn để mua lại một phần hoặc toàn bộ doanh nghiệp. Việc đầu tư vốn nhà nước để thành lập mới doanh nghiệp theo quy định hiện hành chỉ có quy định thành lập doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ, không quy định đối với việc thành lập mới doanh nghiệp là công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn 2 thành viên trở lên; do vậy, thiếu cơ sở pháp lý để Nhà nước thực hiện thành lập mới các doanh nghiệp dưới loại hình công ty trách nhiệm hữu hạn 2 thành viên trở lên hoặc công ty cổ phần.

Ngoài ra, các hình thức đầu tư bổ sung vốn cho doanh nghiệp đang hoạt động đầu tư bổ sung vốn để tiếp tục duy trì tỷ lệ cổ phần, vốn góp của Nhà nước hay đầu tư vốn để mua lại một phần hoặc toàn bộ doanh nghiệp về bản chất chỉ là hoạt động Nhà nước đầu tư bổ sung vốn, góp vốn, mua cổ phần, mua phần vốn góp vào doanh nghiệp, là hình thức đầu tư vốn nhà nước vào một doanh nghiệp đang hoạt động.

- Về phạm vi đầu tư:

Trương ứng với mỗi hình thức đầu tư có quy định phạm vi đầu tư vốn cụ thể khác nhau¹⁰; theo đó, Chính phủ quy định cụ thể danh mục các ngành, nghề, lĩnh vực thuộc phạm vi đầu tư vốn nhà nước¹¹. Tuy nhiên, việc quy định danh mục các ngành nghề, lĩnh vực được đầu tư vốn nhà nước cụ thể làm bó hẹp phạm vi đầu tư vốn của nhà nước trong trường hợp cần thiết, không đảm bảo tính linh hoạt, chưa đáp ứng được yêu cầu trong quản lý, điều hành của Nhà nước trong thực tiễn (ví dụ như trường hợp Tổng công ty Hàng không Việt Nam-CTCP thực

¹⁰ 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.

¹¹ Tại Nghị định số 91/2014/NĐ-CP

hiện tăng vốn điều lệ để hỗ trợ tài chính do ảnh hưởng của đại dịch Covid-19; tuy nhiên, lĩnh vực kinh doanh hàng không dân dụng không nằm trong phạm vi đầu tư bổ sung vốn nhà nước theo quy định hiện hành; do vậy, nhà nước không thực hiện được việc đầu tư bổ sung vốn vào Tổng công ty Hàng không Việt Nam để duy trì tỷ lệ nắm giữ).

Ngoài ra, 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.... 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 định¹²”*.

Như vậy, Nhà nước cần đầu tư đầu tư vốn tập trung vào những lĩnh vực then chốt, thiết yếu, những địa bàn quan trọng và quốc phòng, an ninh, những lĩnh vực mà doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác không đầu tư và đầu tư vào doanh nghiệp có hoạt động đầu tư các công trình kết cấu hạ tầng trọng điểm, quan trọng quốc gia, địa phương; đây là những lĩnh vực mà theo chủ trương của Đảng cần phải Nhà nước nắm giữ.

Cũng theo văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng, để thực hiện *chiến lược phát triển đất nước đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045*, một trong các nhiệm vụ, giải pháp mà văn kiện trình Đại hội XIII đã đề ra là hướng tới kinh tế xanh, kinh tế tuần hoàn, kinh tế các-bon thấp; bảo tồn, phát huy giá trị văn hóa – xã hội; đây cũng là xu hướng phát triển của nhiều quốc gia trên thế giới trong những năm gần đây. Tuy nhiên, quy định pháp luật hiện hành về đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp chưa thể chế hóa được định hướng này.

Bên cạnh đó, các doanh nghiệp tuy không thuộc ngành, nghề, lĩnh vực Nhà nước cần nắm giữ hay bổ sung thêm vốn, nhưng thực trạng hoạt động sản xuất, kinh doanh thua lỗ, tình hình tài chính khó khăn, rất khó thu hút nhà đầu tư trên thị trường nhận chuyển nhượng từ chủ sở hữu Nhà nước; do vậy, việc xem xét để đầu tư bổ sung vốn để tái cơ cấu, phục hồi sản xuất kinh doanh, lành mạnh hóa tình hình tài chính để thu hút nhà đầu tư khác cũng là việc cần thiết. Theo quy định hiện hành, việc đầu tư này là không thực hiện được.

¹² 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).

- Về nguồn vốn đầu tư:

Luật số 69/2014/QH13 giải thích từ ngữ 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 nghiệp¹³. Tuy nhiên, hiện nay Quỹ Hỗ trợ sắp xếp và phát triển doanh nghiệp đã chuyển toàn bộ về ngân sách nhà nước theo quy định tại Nghị định số 148/2021/NĐ-CP ngày 31/12/2021 của Chính phủ về quản lý, sử dụng nguồn thu từ chuyển đổi sở hữu doanh nghiệp, đơn vị sự nghiệp công lập, nguồn thu từ chuyển nhượng vốn nhà nước và chênh lệch vốn chủ sở hữu lớn hơn vốn điều lệ tại doanh nghiệp; do vậy, nguồn vốn từ Quỹ này để đầu tư vào doanh nghiệp hiện nay không còn. Ngoài ra, theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước, nguồn vốn đầu tư từ ngân sách vào doanh nghiệp thuộc nội dung chi đầu tư phát triển; từ khi Luật số 69/2014/QH13 có hiệu lực đến nay, việc đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp trực tiếp từ ngân sách rất ít. Như vậy, các nguồn lực của nhà nước để đầu tư vào doanh nghiệp theo quy định hiện hành còn rất hạn chế, nhà nước; việc đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp từ ngân sách nhà nước theo quy trình, thủ tục chung của dự toán, chi, quyết toán ngân sách nhà nước do đó khó đảm bảo tính linh hoạt, kịp thời trong trường hợp cần thiết.

Ngoài ra, Nhà nước có thể sử dụng các nguồn lực khác như tài sản, nguồn vốn khác thuộc sở hữu của nhà nước để đầu tư vào doanh nghiệp. Tuy nhiên, theo quy định tại điểm c khoản 2 Điều 38 Luật số 69/2014/QH13, việc 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 là một trong các trường hợp chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp, trong khi bản chất đây là hoạt động đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp từ các tài sản thuộc sở hữu của nhà nước. Do vậy, cần xác định lại nguồn vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp không chỉ từ ngân sách nhà nước và các Quỹ như quy định hiện nay của Luật số 69/2014/QH13 mà bao gồm tất cả các tài sản, nguồn vốn khác thuộc sở hữu hợp pháp của Nhà nước.

- Về trình tự, thủ tục, thẩm quyền đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp:

Luật Đầu tư công¹⁴ và Luật Đầu tư¹⁵ đã quy định việc đầu tư, quản lý, sử

¹³ Khoản 3 Điều 3 Luật số 69/2014/QH13.

¹⁴ 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

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.”

¹⁵ 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 thi 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 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.

.....

dùng 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 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 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.

+ 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 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 với vai trò của cơ quan chủ sở hữu; 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.

- Về xác định vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp:

Theo quy định tại khoản 8 Điều 3 Luật số 69/2014/QH13, 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.

4. Trường hợp luật khác ban hành sau ngày Luật Đầu tư có hiệu lực thi 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.”

Tuy nhiên, “*vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước*” và “*vốn tín dụng do Chính phủ bảo lãnh*” bản chất là nghĩa vụ nợ của doanh nghiệp với Nhà nước và 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; việc xác định “*vốn khác được Nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp*” và “*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 là rất khó cụ thể hóa khi thực thi Luật; 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 theo quy định tại Nghị định số 148/2021/NĐ-CP của Chính phủ.

Ngoài ra, theo quy định tại khoản 8, khoản 9 Điều 3 Luật số 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*”.

Bên cạnh đó, theo quy định tại khoản 44, Điều 4, Luật Đầu thầu số 43/2013/QH13: “*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*”.

Như vậy, việc xác định vốn nhà nước tại doanh nghiệp còn bất cập ngay trong nội hàm và đang còn có nhiều cách hiểu khác nhau. Số liệu, thông tin về vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp chưa đảm bảo được tính chính xác, liên tục, lũy kế giữa các kỳ báo cáo. Vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp là một khái niệm trọng yếu, xuyên suốt của Luật, là cơ sở để nhà nước quản lý vốn đã đầu tư tại các doanh nghiệp. Do vậy, cần phải xác định một cách rõ ràng, cụ thể vốn nhà nước tại doanh nghiệp theo đúng bản chất kinh tế.

❖ Hậu quả khi vấn đề không được giải quyết:

- Chưa thể chế hóa đầy đủ chủ trương, đường lối của Đảng, Nhà nước về các lĩnh vực nhà nước cần tiếp tục đầu tư vốn tại doanh nghiệp; thiếu cơ sở pháp lý để thực hiện đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp trong trường hợp cần thiết trên thực tế.

- Nguồn lực để nhà nước đầu tư vốn vào doanh nghiệp bị hạn chế, không được đảm bảo; không đảm bảo tính linh hoạt, kịp thời.

- Việc đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp không thuận lợi, không đáp ứng yêu cầu về vốn của doanh nghiệp để thực hiện tốt vai trò của doanh nghiệp có vốn đầu tư của nhà nước trong nền kinh tế.

❖ Nguyên nhân gây ra vấn đề:

- Luật 69/2014/QH13 hiện nay chưa theo kịp các đòi hỏi phát triển của nền kinh tế, các vấn đề của xã hội liên quan đến các ngành, lĩnh vực mới và các vấn đề mới thực tiễn phát sinh.

- Quỹ HTSX&PTDN đã chuyển về ngân sách nhà nước theo Nghị định số 148/2022/NĐ-CP, do vậy nguồn lực chính để nhà nước đầu tư vốn vào doanh nghiệp chỉ còn từ nguồn ngân sách nhà nước.

- Trình tự, thủ tục đầu tư mang tính hành chính, phân cấp, phân quyền chưa phù hợp, chưa rõ ràng.

2.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Xác định 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 theo quy định của Bộ Luật Dân sự bảo đảm nguyên tắc bình đẳng, tự chủ trong hoạt động của pháp nhân là doanh nghiệp.

Nhà nước thực hiện quản lý theo phần vốn đầu tư tại doanh nghiệp, không quản lý theo pháp nhân doanh nghiệp được đầu tư vốn, 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); Nhà nước xác định là một nhà đầu tư vốn tại tất cả các doanh nghiệp.

Thế chế hóa đầy đủ đường lối, chủ trương của đảng; Xác định rõ mục tiêu, yêu cầu, phạm vi, lĩnh vực, nguyên tắc, hình thức đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

Phân công rõ, phân cấp, phân quyền mạnh về trách nhiệm, quyền hạn của các cơ quan trong hoạt động đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp.

Đầu tư vốn đảm bảo nguyên tắc và tính chất *"lợi ích thì hài hòa, rủi ro thì chia sẻ"*, bảo toàn, hiệu quả, công bằng, thị trường, linh hoạt và công khai, minh bạch.

Đảm bảo nguồn lực để kịp thời, linh hoạt trong việc đầu tư vốn vào doanh nghiệp giúp doanh nghiệp có đầy đủ nguồn lực để thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ, kế hoạch được giao.

2.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

2.3.1. Giải pháp 1

Giữ nguyên các quy định về đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp như hiện nay theo quy định tại Chương II, từ Điều 10 đến Điều 21 Luật số 69/2014/QH13. Theo đó:

- Hình thức đầu tư:

(i) Nhà nước đầu tư vốn vào doanh nghiệp dưới các hình thức

+ Thành lập doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ;

+ Đầu tư bổ sung vốn điều lệ cho doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ đang hoạt động;

+ Đầu tư bổ sung vốn nhà nước tại công ty cổ phần, trách nhiệm hữu hạn 2 thành viên;

+ Đầu tư để mua lại một phần hoặc toàn bộ doanh nghiệp.

(ii) Không có quy định cụ thể về việc thành lập mới doanh nghiệp có vốn đầu tư trực tiếp của nhà nước là công ty cổ phần, trách nhiệm hữu hạn 2 thành viên trở lên.

- Phạm vi đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp:

+ Phạm vi đầu tư vốn nhà nước để thành lập doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ bao gồm: Doanh nghiệp cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích thiết yếu cho xã hội; Doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực trực tiếp phục vụ quốc phòng, an ninh; Doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực độc quyền tự nhiên; 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.

+ Phạm vi đầu tư bổ sung vốn điều lệ đối với doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ đang hoạt động: Như phạm vi đầu tư vốn để thành lập doanh nghiệp và phải đảm bảo: (i) Doanh nghiệp đang hoạt động có hiệu quả nhưng vốn điều lệ không bảo đảm thực hiện ngành, nghề kinh doanh chính của doanh nghiệp đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt hoặc (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.

+ Phạm vi đầu tư bổ sung vốn nhà nước tại công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên: Đầu tư 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: a) 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; hoặc b) Cần thiết phải duy trì để thực hiện nhiệm vụ quốc phòng, an ninh.

+ Phạm vi đầu tư vốn nhà nước để mua lại một phần hoặc toàn bộ doanh nghiệp trong các trường hợp: Thực hiện tái cơ cấu nền kinh tế; Trực tiếp phục vụ quốc phòng, an ninh; Cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích thiết yếu cho xã hội. Phạm vi đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp được cụ thể hóa các ngành nghề, lĩnh vực tại 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 và các văn bản sửa đổi, bổ sung¹⁶.

¹⁶ Quy định cụ thể về phạm vi đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp tại Nghị định số 91/2015/NĐ-CP được sửa đổi, bổ sung tại Nghị định số 32/2018/NĐ-CP; Nghị định số 140/2020/NĐ-CP như sau:

Điều 5. Phạm vi đầu tư vốn nhà nước để thành lập doanh nghiệp nhà nước

1. Doanh nghiệp nhà nước cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích thiết yếu, bảo đảm an sinh xã hội, bao gồm: a) Dịch vụ bưu chính công ích; b) Xuất bản (không bao gồm lĩnh vực in và phát hành xuất bản phẩm); c) Hoạt động trong lĩnh vực nông, lâm nghiệp theo quy định của Chính phủ; d) Quản lý, khai thác hệ thống công trình thủy lợi,

- Phân cấp thẩm quyền quyết định đầu tư:

+ 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 tương đương với dự án quan trọng quốc gia, dự án nhóm A theo quy định của Luật Đầu tư công.

Trường hợp đầu tư thành lập doanh nghiệp, đầu tư bổ sung vốn nhà nước vào doanh nghiệp hoặc đầu tư mua lại một phần hoặc toàn bộ doanh nghiệp có mức vốn đầu tư tương đương với dự án quan trọng quốc gia, Thủ tướng Chính phủ quyết định sau khi Quốc hội quyết định chủ trương.

+ Cơ quan đại diện chủ sở hữu quyết định thành lập trong các trường hợp còn lại; quyết định đầu tư bổ sung vốn nhà nước vào các doanh nghiệp khác ngoài thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ và quyết định đầu tư vốn nhà nước để mua lại một phần hoặc toàn bộ doanh nghiệp có tiêu chí tương đương với dự án nhóm B, dự án nhóm C theo quy định của Luật Đầu tư công và có tính đến

thủy nông liên tỉnh, liên huyện, kè đá lấn biển theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ; đ) Quản lý, khai thác, điều hành hệ thống kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia, đường sắt đô thị; điều hành giao thông vận tải đường sắt quốc gia, đường sắt đô thị; e) Dịch vụ không lưu, dịch vụ thông báo tin tức hàng không, dịch vụ tìm kiếm, cứu nạn; g) Bảo đảm an toàn hàng hải (không bao gồm nạo vét, duy tu luồng hàng hải công cộng); h) Trường hợp khác theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ trên cơ sở đề nghị của cơ quan đại diện chủ sở hữu.

2. Doanh nghiệp nhà nước hoạt động trong lĩnh vực trực tiếp phục vụ quốc phòng, an ninh theo quy định của Chính phủ.

3. Doanh nghiệp nhà nước hoạt động trong lĩnh vực độc quyền tự nhiên, bao gồm:

a) Truyền tải, điều độ hệ thống điện quốc gia và quản lý lưới điện phân phối; thủy điện đa mục tiêu; điện hạt nhân có ý nghĩa đặc biệt quan trọng về kinh tế - xã hội gắn với quốc phòng, an ninh; b) Sản xuất, kinh doanh vật liệu nổ công nghiệp; c) In, đúc tiền và sản xuất vàng miếng và các vật phẩm lưu niệm bằng vàng; d) Kinh doanh xổ số; đ) Doanh nghiệp nhà nước có chức năng đầu tư kinh doanh vốn nhà nước, mua bán và xử lý nợ phục vụ tái cơ cấu và hỗ trợ điều tiết, ổn định kinh tế vĩ mô; e) Trường hợp khác theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ trên cơ sở đề nghị của cơ quan đại diện chủ sở hữu.

4. Doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ ứng dụng công nghệ cao, đầu tư lớn, hoạt động trong lĩnh vực ngân hàng, tạo động lực phát triển nhanh cho các ngành, lĩnh vực khác và nền kinh tế.

Điều 7. Phạm vi đầu tư bổ sung vốn điều lệ đối với doanh nghiệp nhà nước đang hoạt động

1. Việc đầu tư bổ sung vốn điều lệ chỉ áp dụng đối với doanh nghiệp nhà nước quy định tại Điều 5 Nghị định này đang hoạt động và thuộc một trong các trường hợp quy định tại Khoản 2 Điều này.

2. Trường hợp được đầu tư bổ sung vốn điều lệ: a) Doanh nghiệp nhà nước đang hoạt động có hiệu quả được đánh giá dựa trên tiêu chí đánh giá hiệu quả hoạt động quy định tại Điều 8 Nghị định này có mức vốn điều lệ hiện tại không bảo đảm thực hiện ngành, nghề kinh doanh chính của doanh nghiệp đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt; b) Doanh nghiệp nhà nước trực tiếp phục vụ quốc phòng, an ninh nhưng vốn điều lệ hiện tại không bảo đảm thực hiện nhiệm vụ Nhà nước giao.

Điều 12. Phạm vi đầu tư bổ sung vốn nhà nước đầu tư tại công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên

1. Nhà nước đầu tư bổ sung vốn để 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 quy định tại Điều 16 Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp.

2. Doanh nghiệp được Nhà nước tiếp tục đầu tư vốn để duy trì tỷ lệ cổ phần, vốn góp của Nhà nước quy định tại khoản 1 Điều này hoạt động trong các ngành, lĩnh vực sau đây: a) Quản lý, khai thác các cảng hàng không, sân bay; dịch vụ khai thác khu bay; b) Bảo trì hệ thống kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia; c) Dịch vụ thông tin dẫn đường, giám sát, dịch vụ khí tượng hàng không; d) Khai thác khoáng sản quy mô lớn theo quy định hiện hành về phân loại quy mô mỏ khoáng; đ) Tìm kiếm thăm dò, phát triển mỏ và khai thác dầu khí; e) Đảm bảo nhu cầu thiết yếu cho phát triển sản xuất và nâng cao đời sống vật chất, tinh thần của đồng bào dân tộc ở địa bàn kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn, miền núi, vùng sâu, vùng xa; g) Trồng và chế biến cao su, cà phê tại các địa bàn kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn, địa bàn chiến lược, miền núi, vùng sâu, vùng xa gắn với quốc phòng, an ninh; h) Lĩnh vực ngân hàng áp dụng đối với các ngân hàng thương mại cổ phần do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ.

mức độ trượt giá, tỷ giá và thực tế tại doanh nghiệp trong thời gian qua.

Cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn phải báo cáo Thủ tướng Chính phủ chấp thuận chủ trương trước khi quyết định thành lập doanh nghiệp.

- Hồ sơ, trình tự, thủ tục đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp được quy định chi tiết, cụ thể tại văn bản dưới Luật (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 và các văn bản sửa đổi, bổ sung). Không có quy định về trình tự, thủ tục để trình cấp có thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư.

2.3.2. Giải pháp 2

- Xác định rõ mục tiêu, yêu cầu đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp thay vì quy định phạm vi, các ngành, nghề, lĩnh vực quy định cụ thể như hiện hành để đảm bảo việc đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp được linh hoạt, kịp thời, phù hợp với thực tế phát sinh, không cụ thể hóa các ngành, nghề lĩnh vực. Theo đó:

+ Nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp với mục tiêu nắm giữ và quản lý các 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, tập trung vốn cho quá trình chuyển đổi nền kinh tế đất nước theo hướng kinh tế xanh, kinh tế tuần hoàn, kinh tế các - bon thấp; bảo tồn, phát huy giá trị văn hóa – xã hội; doanh nghiệp có hoạt động đầu tư các công trình kết cấu hạ tầng trọng điểm, quan trọng quốc gia; Nhà nước đầu tư vốn vào doanh nghiệp dẫn dắt, thúc đẩy, tạo động lực phát triển cho nền kinh tế - xã hội; Đầu tư vốn vào doanh nghiệp nhằm thực hiện nhiệm vụ hỗ trợ tái cơ cấu nền kinh tế, tái cơ cấu doanh nghiệp... *(nội dung này sẽ được cập nhật, điều chỉnh cho phù hợp sau khi sơ kết Nghị quyết số 12-NQ/TW).*

+ Việc đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp phải đáp ứng yêu cầu đúng mục tiêu, phục vụ quản lý, điều hành vĩ mô của nhà nước, hoạt động hiệu quả, cạnh tranh bình đẳng với các doanh nghiệp trong nước, khu vực và quốc tế.

- Nhà nước với vai trò nhà đầu tư thực hiện quyền chủ sở hữu vốn như các nhà đầu tư khác. Quy định rõ vốn nhà nước sau khi đã đầu tư tại doanh nghiệp để thực hiện nghĩa vụ góp vốn chủ sở hữu được xác định là tài sản/vốn của pháp nhân doanh nghiệp theo quy định của Bộ Luật Dân sự bảo đảm nguyên tắc bình đẳng, tự chủ trong hoạt động của pháp nhân là doanh nghiệp.

- Bổ sung quy định rõ nguyên tắc đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp; theo đó, việc đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp phải tuân thủ các trình tự, thủ tục, thẩm quyền quy định tại Luật này; Đảm bảo theo đúng mục tiêu, yêu cầu, bảo toàn, phát triển và hiệu quả vốn đầu tư của nhà nước; Việc đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp được thực hiện thông qua cơ quan đại diện sở hữu vốn theo quyết định của cấp có thẩm quyền; Vốn đầu tư của nhà nước đảm bảo linh hoạt, kịp thời, bình đẳng giữa nhà nước với các nhà đầu tư khác và được

công khai, minh bạch; Việc bố trí vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp từ nguồn ngân sách nhà nước và nguồn vốn hợp pháp khác theo quy định của Luật này và pháp luật có liên quan.

- Xác định rõ mức vốn đầu tư của nhà nước tại doanh nghiệp, không liệt kê các nguồn vốn như quy định hiện hành; theo đó, vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp là mức vốn do cơ quan đại diện sở hữu vốn đầu tư tại doanh nghiệp và doanh nghiệp đã ghi nhận đủ vốn tương ứng với tỷ lệ vốn góp tại điều lệ và giấy chứng nhận đăng ký của doanh nghiệp.

- Quy định rõ nguồn vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp bao gồm:

+ Ngân sách nhà nước: Quy định riêng nội dung chi từ ngân sách để đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp (hiện nay là nội dung chi đầu tư phát triển) và trình tự thủ tục theo quy định pháp luật về ngân sách để có cơ sở lập dự toán, thực hiện các thủ tục chi đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp để đảm bảo nhà nước chủ động trong việc bố trí nguồn vốn đầu tư vào doanh nghiệp; trên cơ sở đó, sửa đổi, bổ sung quy định pháp luật về ngân sách cho phù hợp để triển khai thực hiện.

+ Tài sản thuộc sở hữu của nhà nước: bao gồm tài sản đầu tư bằng nguồn vốn ngân sách nhà nước; tài sản đầu tư bằng các nguồn vốn khác ngoài nguồn vốn ngân sách nhà nước, tài sản nhà nước nhận chuyển giao sau khi đã xác lập thuộc sở hữu nhà nước theo quy định của pháp luật về tài sản công; giá trị chênh lệch tăng khi đánh giá lại tài sản của doanh nghiệp.

+ Quỹ Đầu tư phát triển tại doanh nghiệp: là Quỹ được hình thành từ nguồn lợi nhuận sau thuế được để lại tại doanh nghiệp. Quỹ đầu tư phát triển được sử dụng để: xử lý tài chính đối với các dự án kinh doanh thua lỗ do điều kiện khách quan; chi trả tiền lương, tiền công cho các đối tượng do cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn cử, giới thiệu, thuê; thuê kiểm toán báo cáo tài chính; bổ sung vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp để thực hiện các dự án đầu tư, dự án tăng cường năng lực quản trị của doanh nghiệp hoặc điều chuyển giữa các doanh nghiệp theo quyết định của cấp có thẩm quyền (Thủ tướng Chính phủ quyết định việc điều chuyển Quỹ đầu tư phát triển tương ứng với phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp trên 50% vốn điều lệ giữa các cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn; cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn quyết định điều chuyển Quỹ Đầu tư phát triển tương ứng với phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp giữa các doanh nghiệp trong phạm vi quản lý).

+ Lợi nhuận, cổ tức tương ứng với phần vốn nhà nước đầu tư được để lại tăng vốn điều lệ của doanh nghiệp.

- Hình thức đầu tư vốn vào doanh nghiệp bao gồm:

+ Thành lập mới doanh nghiệp.

+ Bổ sung vốn, góp vốn, mua cổ phần, mua phần vốn góp tại các doanh nghiệp.

- Phân cấp thẩm quyền phê duyệt chấp thuận chủ trương, quyết định đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp theo hướng:

+ Đối với thành lập mới doanh nghiệp (*bao gồm cả góp vốn, mua cổ phần, mua phần vốn góp*): Việc thành lập mới doanh nghiệp nhà nước đầu tư trực tiếp phải được Thủ tướng Chính phủ quyết định phê duyệt chủ trương.

Sau khi chủ trương được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn quyết định thành lập doanh nghiệp.

+ Đối với đầu tư bổ sung vốn, góp vốn, mua cổ phần, mua phần vốn góp: Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư có giá trị từ 15.000 tỷ đồng trở lên, Thủ tướng Chính phủ quyết định chủ trương đầu tư có giá trị từ 5.000 tỷ đồng đến 15.000 tỷ đồng; các trường hợp còn lại do cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn quyết định đầu tư, không phải đề nghị chấp thuận chủ trương đầu tư.

Sau khi được cấp có thẩm quyền quyết định chủ trương, căn cứ vào nguồn vốn đầu tư, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn quyết định đầu tư bổ sung vốn, góp vốn, mua cổ phần, mua phần vốn góp.

- Quy định rõ trong Luật về Hồ sơ, trình tự, thủ tục thành lập doanh nghiệp, đầu tư bổ sung vốn, góp vốn, mua cổ phần mua phần vốn góp; trong đó quy định rõ thời gian thực hiện các bước trong quy trình đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp để đảm bảo việc triển khai thực hiện nhanh chóng, kịp thời.

Đối với việc đề nghị chấp thuận chủ trương thành lập mới doanh nghiệp, cơ quan đại diện chủ sở hữu chủ vốn trình cấp có thẩm quyền quyết định sau khi có ý kiến của các cơ quan liên quan;

Đối với việc đề nghị chấp thuận chủ trương đầu tư bổ sung vốn, góp vốn, mua cổ phần, mua phần vốn góp, Bộ Tài chính chủ trì trình cấp có thẩm quyền quyết định sau khi có ý kiến của các cơ quan liên quan.

2.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

2.4.1. Giải pháp 1

a) Tác động tích cực/lợi ích:

- Tác động về kinh tế - xã hội:

Quy định hiện hành cơ bản đã tạo hành lang pháp lý, có quy định cụ thể về phạm vi, hình thức, thẩm quyền, trình tự, thủ tục để nhà nước thực hiện việc đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp trong một số ngành nghề, lĩnh vực. Tuy nhiên, quy định không còn phù hợp với thực tiễn nêu trên, cần được nghiên cứu sửa đổi để đảm bảo phù hợp, hiệu quả.

- Tác động về thủ tục hành chính: Giải pháp này hiện tại đang được quy định, việc thực thi giải pháp này không làm phát sinh thủ tục hành chính mới.

- Tác động về giới: Không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng

chung, không mang tính phân biệt.

- Giải pháp không ảnh hưởng tới quyền và nghĩa vụ của công dân theo Hiến pháp; đồng thời, tương thích với các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên.

b) Tác động tiêu cực/chi phí:

- Đối với Nhà nước:

+ Chưa bao quát được hết các hình thức đầu tư để nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp; hình thức đầu tư vốn để thành lập doanh nghiệp mới xác định chỉ thành lập doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ, trường hợp Nhà nước cùng các nhà đầu tư khác đầu tư vốn để thành lập doanh nghiệp dưới hình thức công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn 2 thành viên trở lên sẽ không có cơ sở pháp lý để thực hiện.

+ Việc quy định phạm vi đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp theo danh mục các ngành, nghề, lĩnh vực cụ thể sẽ không thực hiện được việc đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp nằm ngoài danh mục trong tình huống cấp bách nhằm đáp ứng các yêu cầu trong việc quản lý vĩ mô của nhà nước (như trường hợp của Tổng công ty Hàng không Việt Nam-CTCP).

+ Chưa thể chế hóa đầy đủ chủ trương của Đảng, Nhà nước về các lĩnh vực mà nhà nước có mục tiêu cần nắm giữ, chưa tiệm cận được với xu thế phát triển kinh tế của thế giới hiện nay về kinh tế xanh, kinh tế tuần hoàn... và bảo tồn, phát huy giá trị văn hóa – xã hội.

+ Chưa đảm bảo được nguồn lực để nhà nước đầu tư vốn vào doanh nghiệp dẫn đến việc đầu tư vốn của nhà nước vào doanh nghiệp chưa chủ động, chậm chễ, không đảm bảo kịp thời cho doanh nghiệp có đầy đủ nguồn lực để hoạt động hiệu quả.

+ Thiếu cơ sở pháp lý để thực hiện việc đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp bằng các tài sản, nguồn vốn khác thuộc sở hữu của nhà nước trong khi nguồn lực từ ngân sách nhà nước để đầu tư vốn vào doanh nghiệp rất hạn chế.

+ Chưa xác định rõ ràng, thống nhất giá trị vốn nhà nước đã đầu tư vào doanh nghiệp; do vậy, số liệu, thông tin về vốn nhà nước tại doanh nghiệp thiếu tính trung thực, chính xác. Số liệu, thông tin về vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp chưa đảm bảo tính chính xác, liên tục, lũy kế giữa các kỳ báo cáo gây khó khăn trong việc lượng hóa chính xác các số liệu, chỉ tiêu làm căn cứ ra quyết định của cấp có thẩm quyền trong quản lý nhà nước về hoạt động quản lý và đầu tư vốn tại doanh nghiệp.

+ Chưa phân công rõ, phân cấp mạnh quyền chủ động và phân cấp cho cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn, chưa đảm bảo nguyên tắc việc đầu tư vốn vào doanh nghiệp được thông qua cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn. Việc phân cấp thẩm quyền trong đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp theo quy định hiện hành 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 của Nhà nước*” tại doanh nghiệp.

+ Không xác định được thẩm quyền quyết định đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp đối với các doanh nghiệp có ngành, nghề hoạt động sản xuất kinh doanh chính không tương đồng với các loại dự án theo phân loại của pháp luật về đầu tư công.

+ Thiếu cơ sở pháp lý để Nhà nước thực hiện đầu tư vốn vào doanh nghiệp phục vụ mục tiêu quản lý nhà nước và thực hiện tái cơ cấu doanh nghiệp trong trường hợp cần thiết,

+ Không quy định cụ thể mức vốn đầu tư, thẩm quyền của cơ quan đại diện chủ sở hữu chỉ quy định chung chung là “*xem xét, quyết định*” hoặc “*xem xét, phê duyệt*”, không nêu rõ quyết định, phê duyệt nội dung cụ thể, mức vốn, tiêu chí dẫn đến cơ sở pháp lý không rõ ràng để cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn và các cơ quan liên quan thực hiện thủ tục chấp thuận chủ trương đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp.

- *Đối với Doanh nghiệp:*

+ Không được đảm bảo nguồn lực kịp thời để thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ, kế hoạch được giao.

+ Doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư thiếu nguồn lực, thoái trào so với khối doanh nghiệp tư nhân trong khi chủ trương của Đảng và Nhà nước theo Hiến pháp năm 2013 thì kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo, trong đó doanh nghiệp có vốn đầu tư của nhà nước là cấu phần quan trọng của kinh tế nhà nước.

+ Làm giảm năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp có vốn đầu tư của nhà nước trên thị trường, đặc biệt là trong bối cảnh hội nhập quốc tế ngày càng sâu, rộng.

+ Trình tự, thủ tục đầu tư vốn chưa đảm bảo tính kịp thời dẫn đến doanh nghiệp thiếu nguồn lực, bỏ lỡ các cơ hội kinh doanh hiệu quả.

+ Các doanh nghiệp ngoài phạm vi đầu tư vốn của nhà nước khi gặp khó khăn về nguồn vốn sẽ không có cơ sở pháp lý để bổ sung nguồn lực nhằm mục tiêu tái cơ cấu, phục hồi hoạt động sản xuất, kinh doanh.

2.4.2. Giải pháp 2

a) Tác động tích cực/lợi ích:

- Tác động về kinh tế - xã hội:

- *Đối với Nhà nước:*

+ Việc đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp theo mục tiêu, yêu cầu thay vì phạm vi cụ thể theo danh mục các ngành, nghề cụ thể tạo hành lang pháp lý để việc thực hiện đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp phù hợp với tính cấp thiết, theo mục tiêu quản lý của nhà nước trong từng thời kỳ, từng giai đoạn, thời điểm khác nhau; làm tăng tính linh hoạt, kịp thời trong đầu tư vốn nhà nước

vào doanh nghiệp. Đồng thời, thể chế hóa được đầy đủ theo chủ trương, định hướng của Đảng, Nhà nước về các lĩnh vực Nhà nước cần nắm giữ, đầu tư.

Ngoài ra, tạo hành lang pháp lý để nhà nước thực hiện đầu tư vốn vào các doanh nghiệp nhằm mục tiêu phát triển kinh tế xanh, kinh tế tuần hoàn, giảm thiểu các-bon theo xu thế chung của các quốc gia phát triển khác trên thế giới và phát huy, bảo tồn giá trị văn hóa – xã hội.

Nghị quyết số 12-NQ/TW năm 2017 của TW được ban hành cách 7 năm, đến nay đang được đánh giá tổng kết; do vậy, việc *“vừa làm vừa xếp hàng”* để cập nhật theo kết quả đánh giá Nghị quyết số 12-NQ/TW như ý kiến của Thường trực Chính phủ sẽ đảm bảo chính sách theo kịp với nhu cầu đòi hỏi phát triển kinh tế - xã hội ở thời điểm hiện nay.

+ Đảm bảo nguyên tắc và tính chất *“lợi ích thì hài hòa, rủi ro thì chia sẻ”* giữa cổ đông nhà nước, doanh nghiệp và các nhà đầu tư khác; phù hợp với pháp luật dân sự về quyền sở hữu tài sản.

+ Có đầy đủ quy định về các hình thức, phạm vi để nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp đảm bảo vai trò dẫn dắt, tiên phong của doanh nghiệp nhà nước đối với nền kinh tế; có cơ chế để nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp hoạt động trong những lĩnh vực, ngành nghề, dự án chưa/không thu hút được các thành phần kinh tế khác tham gia hoặc hiệu quả không cao vì mục tiêu quốc phòng an ninh, an sinh xã hội, tái cơ cấu nền kinh tế.

+ Xác định rõ được giá trị vốn nhà nước đã đầu tư vào doanh nghiệp, làm cơ sở để xử lý các chênh lệch thừa, thiếu vốn điều lệ thực tế so với các chứng từ, giấy tờ pháp lý của doanh nghiệp. Trên cơ sở đó, nhà nước có kế hoạch để đầu tư bổ sung, cơ cấu lại vốn nhà nước tại từng doanh nghiệp cho phù hợp với kế hoạch, chiến lược phát triển quốc gia nhằm đảm bảo vai trò dẫn dắt của khối doanh nghiệp nhà nước trong nền kinh tế.

Nhà nước thông qua cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn có kế hoạch để đầu tư bổ sung, rút bớt vốn tại các doanh nghiệp cho phù hợp với quy mô, mục tiêu, vai trò, nhiệm vụ được giao của doanh nghiệp. Ngoài ra, việc xác định chính xác số liệu, thông tin về giá trị vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp giúp nhà nước có căn cứ để thiết lập chính sách phù hợp cũng như thực quản lý nhà nước về hoạt động quản lý và đầu tư vốn tại doanh nghiệp một cách hiệu quả.

+ Nhà nước được đảm bảo nguồn lực để đầu tư vào doanh nghiệp, cụ thể:

(i) Việc đầu tư vốn nhà nước từ ngân sách tách bạch rõ với hoạt động đầu tư công, nội dung chi tách bạch với chi đầu tư phát triển, tạo cơ sở để nhà nước thực hiện đầu vốn vào doanh nghiệp nhanh chóng, kịp thời nhưng vẫn đảm bảo được tính chặt chẽ, có sự giám sát của Quốc hội cũng như của các cơ quan liên quan khác.

(ii) Có cơ sở pháp lý rõ ràng để Nhà nước sử dụng các nguồn lực khác ngoài ngân sách nhà nước (như tài sản công, tài sản Nhà nước nhận chuyển giao, nguồn vốn khác...) để đầu tư vào doanh nghiệp.

(iii) Việc điều chuyển Quỹ Đầu tư phát triển tại các doanh nghiệp (tương ứng với phần vốn đầu tư của Nhà nước tại doanh nghiệp) để đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp tạo tính linh hoạt, chủ động trong trường hợp ngân sách nhà nước chưa bố trí, tập trung nguồn lực giữa các doanh nghiệp có vốn đầu tư của nhà nước với nhau trong trường hợp cần thiết, vì mục tiêu chung của nền kinh tế quốc gia, vì bản chất đây là nguồn lực của chủ sở hữu doanh nghiệp - trong đó có chủ sở hữu Nhà nước.

Cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn chủ động được kế hoạch để tập trung nguồn lực đảm bảo chủ động, linh hoạt trong việc đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp, thực hiện các dự án quan trọng, trọng điểm quốc gia; chủ động được việc bổ sung cho ngân sách nhà nước khi cần thiết. Khi doanh nghiệp có đủ nguồn lực để hoạt động sẽ góp phần tăng nguồn thu cho ngân sách nhà nước từ các khoản thuế, lợi nhuận từ hoạt động sản xuất kinh doanh.

(iv) Có cơ sở pháp lý rõ ràng để tăng vốn nhà nước tại các doanh nghiệp do nhà nước không nắm giữ quyền chi phối (dưới 50% vốn điều lệ) trong trường hợp Đại hội đồng cổ đông, Hội đồng thành viên quyết định chia cổ tức bằng cổ phiếu để tăng vốn điều lệ mà không thực hiện chia cổ tức bằng tiền.

+ Hình thức đầu tư đầy đủ, bao quát các tình huống phát sinh thực tế, phù hợp với bản chất kinh tế của các hoạt động đầu tư vốn vào doanh nghiệp, tạo cơ sở pháp lý rõ ràng để việc thực hiện đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp nhanh chóng, kịp thời, đảm bảo yêu cầu quản lý của nhà nước, giảm bớt các vướng mắc phát sinh trong hoạt động đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp.

+ Phân cấp thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư cho các cấp (Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn) rõ ràng, phù hợp để đảm bảo việc đầu tư kịp thời, hiệu quả; đẩy mạnh phân cấp cho cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn, Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ chỉ quyết về chủ trương đối với việc đầu tư vốn vào doanh nghiệp có giá trị lớn, việc quyết định đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp thuộc thẩm quyền của cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn. Qua đó cũng hạn chế được việc đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp dàn trải, gây thất thoát, lãng phí nguồn lực nhà nước.

Về mức phân cấp đã được ước tính theo mức dự án đầu tư công nhóm B (10.000 tỷ đồng) có tính đến tỷ lệ lạm phát và tỷ giá ngoại tệ USD.

Trên thực tế thời gian vừa qua, dự án đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp có tổng mức trên 15.000 tỷ đồng là rất ít (chỉ có trường hợp của Agribank được Quốc hội chấp thuận chủ trương đầu tư vốn 17.000 tỷ đồng); do vậy, đảm bảo mức phân cấp rất mạnh mẽ cho Thủ tướng Chính phủ và cơ quan đại diện chủ sở hữu.

+ Hồ sơ, trình tự, thủ tục đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp được luật hóa rõ ràng, cụ thể thúc đẩy quy trình thực hiện đầu tư nhanh chóng, kịp thời; đặc biệt là việc đề nghị chấp thuận chủ trương của các cấp có thẩm quyền.

- Đối với Doanh nghiệp:

+ Các doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư được đảm bảo kịp thời, đầy đủ nguồn lực sản xuất, kinh doanh, thực hiện nhiệm vụ, kế hoạch được giao; tạo động lực cho doanh nghiệp trong việc bảo toàn, phát triển vốn nhà nước.

+ Có cơ sở pháp lý xác định rõ vốn mà chủ sở hữu – Nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp là vốn của doanh nghiệp, trên cơ sở đó để có chiến lược, kế hoạch sản xuất kinh doanh phù hợp, nâng cao hiệu quả sử dụng vốn của doanh nghiệp.

+ Các doanh nghiệp không thuộc diện Nhà nước cần nắm giữ nhưng có hoạt động sản xuất kinh doanh thua lỗ, tình hình tài chính khó khăn, không thu hút được nhà đầu tư có thể được bổ sung vốn, tái cơ cấu, phục hồi hoạt động sản xuất, kinh doanh.

- *Đối với người dân*: Chính sách này không ảnh hưởng trực tiếp đến người dân. Hiệu quả của việc đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp giúp tăng trưởng kinh tế, cải thiện an sinh xã hội, nâng cao chất lượng dịch vụ công, dịch vụ công ích thiết yếu cho người dân.

- *Tác động về thủ tục hành chính*: Việc thực thi giải pháp này không làm phát sinh thủ tục hành chính mới.

- *Tác động về giới*: Không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không mang tính phân biệt.

- Chính sách không ảnh hưởng tới quyền và nghĩa vụ của công dân theo Hiến pháp; đồng thời, tương thích với các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên.

- Tác động đối với hệ thống pháp luật: Thống nhất với quy định của Bộ Luật Dân sự năm 2015 về pháp nhân, tài sản của pháp nhân; Luật Doanh nghiệp năm 2020 về quyền sở hữu của tài sản góp vốn.

b) Tác động tiêu cực/chi phí:

- Việc đảm bảo nguồn lực để nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp từ ngân sách làm tăng thêm gánh nặng cho ngân sách nhà nước. Việc không còn duy trì Quỹ HTSX&PTDN như hiện nay dẫn đến nguồn lực tái đầu tư trở lại doanh nghiệp bị hạn chế, nguồn lực chính chỉ còn từ ngân sách nhà nước.

- Quy định pháp luật về ngân sách nhà nước hiện nay chưa thực sự đảm bảo tính linh hoạt, kịp thời để thực hiện chi cho hoạt động đầu tư vốn vào doanh nghiệp; việc quy định mới về nội dung chi đầu tư vốn vào doanh nghiệp trong chi ngân sách sẽ dẫn đến phải sửa đổi quy định pháp luật về ngân sách. Hiện nay, Bộ Tài chính cũng đang rà soát, nghiên cứu để sửa đổi, bổ sung Luật Ngân sách nhà nước hiện hành.

2.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

Từ phân tích tác động cho thấy Giải pháp 2 có tác động tích cực nhiều hơn và hạn chế được các tác động tiêu cực. Do đó, lựa chọn Giải pháp 2.

3. Chính sách 3: Về hoạt động đầu tư của doanh nghiệp

3.1. Xác định vấn đề bất cập

- Vướng mắc trong việc xác định thẩm quyền, trình tự, thủ tục giữa Luật số 69/2014/QH13 với pháp luật về đầu tư, nội dung phân cấp dẫn chiếu sang pháp luật về đầu tư công.

Luật số 69/2014/QH13 hiện nay chưa quy định cụ thể về hồ sơ, trình tự, thủ tục và thẩm quyền thực hiện dự án đầu tư của doanh nghiệp có vốn nhà nước, doanh nghiệp có vốn đầu tư của doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp nên các đối tượng này đang phải thực hiện theo các quy định về trình tự, thủ tục, thẩm quyền thực hiện dự án đầu tư tại Luật đầu tư khi triển khai thực hiện các dự án đầu tư. Chẳng hạn như quy định hiện nay đang giao Hội đồng thành viên hoặc Chủ tịch công ty quyết định từng dự án đầu tư với giá trị không quá 50% vốn chủ sở hữu được ghi 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 nhưng không quá mức vốn của dự án nhóm B theo quy định của Luật đầu tư công tuy nhiên dự án nhóm B của Luật đầu tư công không bao quát hết được các tình huống đầu tư phát sinh tại doanh nghiệp dẫn đến khó khăn khi tham chiếu để xác định thẩm quyền quyết định; không quy định cụ thể trình tự, thủ tục để “xem xét, quyết định” hoặc “xem xét, phê duyệt” như quy định tại Luật số 69/2014/QH13 hiện nay.... Khoảng trống pháp lý về quy trình phê duyệt chủ trương đầu tư của chủ sở hữu nhà nước đối với dự án đầu tư của doanh nghiệp có vốn đầu tư chi phối của nhà nước dẫn đến cách thức triển khai giữa các đơn vị khác nhau. Các đơn vị thuộc Bộ, ngành thường vận dụng theo phân cấp của dự án đầu tư công; các doanh nghiệp được chuyển giao về UBQLV báo cáo UBQLV xem xét, quyết định nhưng không rõ phải quyết định những nội dung cụ thể dẫn đến vướng mắc, chậm trễ về thủ tục thực hiện dự án đầu tư.

Trong khi đó, thực tiễn đòi hỏi doanh nghiệp có vốn nhà nước có những đặc thù cần sự quản lý chặt chẽ hơn so với các nhà đầu tư thuộc thành phần kinh tế khác khi triển khai các dự án đầu tư; đòi hỏi vai trò quản lý, trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn đối với hoạt động đầu tư của doanh nghiệp có vốn nhà nước và doanh nghiệp có vốn đầu tư của doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp rõ nét và hiệu quả hơn.

- Luật số 69/2014/QH13 hiện nay còn chung chung, chưa phân định rành mạch hoạt động đầu tư dự án với các hoạt động sử dụng vốn khác của doanh nghiệp như hoạt động xây dựng, mua sắm tài sản dẫn đến vướng mắc bất cập khi xác định quy trình, thủ tục thực hiện đối với từng nhóm hoạt động.

Theo quy định của Luật Đầu tư “*Dự án đầu tư là tập hợp đề xuất bỏ vốn trung hạn hoặc dài hạn để tiến hành các hoạt động đầu tư kinh doanh trên địa bàn cụ thể, trong khoảng thời gian xác định*”. Hoạt động này cần tuân theo trình tự, thủ tục chặt chẽ và phải có cách ứng xử khác với hoạt động xây dựng không hình thành dự án và hoạt động mua sắm tài sản cố định của doanh nghiệp... Trong khi, khoản 2 Điều 24 Luật số 69/2014/QH13 chỉ quy định chung: “trình

tự, thủ tục đối với các thực hiện theo quy định của pháp luật" dẫn đến trong thực tế triển khai không phân định được rõ cách thức thực hiện đối với từng hoạt động nêu trên, làm giảm tính chủ động, vướng mắc bất cập trong triển khai, thực hiện của doanh nghiệp. Hơn nữa, quy định hiện hành chưa bao quát đầy đủ việc quản lý hoạt động đầu tư của doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ dưới 100% vốn điều lệ, và doanh nghiệp có vốn đầu tư của doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp; chưa thực sự đề cao vai trò của chủ sở hữu nhà nước trong việc chỉ đạo, quản lý phân vốn nhà nước khi các doanh nghiệp này triển khai, thực hiện dự án đầu tư; chưa phân định rõ thẩm quyền, trách nhiệm của nhà nước và của doanh nghiệp đối với phần vốn nhà nước đầu tư, dẫn đến tăng can thiệp hành chính vào các hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp khi quy định cụ thể việc mua, bán tài sản cố định của doanh nghiệp. Vì vậy, cần quy định cụ thể về hồ sơ, trình tự, thủ tục và thẩm quyền của từng cơ quan có liên quan, giảm bớt thủ tục hành chính đồng thời đáp ứng được yêu cầu về quản lý vốn của nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp và đảm bảo tính tự chủ của doanh nghiệp.

- Việc quyết định đầu tư dự án vẫn chưa thực sự phân cấp, phân quyền mạnh để tăng tính tự chủ cho doanh nghiệp khi thực hiện.

Theo quy định hiện hành, các dự án đầu tư ra nước ngoài cơ quan đại diện chủ sở hữu xem xét, quyết định chủ trương, trường hợp 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 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.

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 có thể phân cấp thẩm quyền cho Hội đồng thành viên/Chủ tịch công ty hoặc chủ sở hữu nhưng vẫn 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 theo hướng tăng cường phân cấp, phân quyền cho phù hợp với thực tiễn.

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. Việc cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn quyết định dự án đầu tư của doanh nghiệp chưa đảm bảo nguyên tắc Nhà nước là chủ sở hữu đầu tư vốn không can thiệp hành chính vào hoạt động và quản trị sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp, việc phê duyệt thường kéo dài không kịp thời, hiệu quả trong khi doanh nghiệp vẫn phải đảm bảo tuân thủ theo Luật Đầu tư, Luật Xây dựng, Luật Đấu thầu, Luật Đất đai (sửa đổi) và các Luật chuyên ngành theo phạm vi hoạt động.

Khoản 4 Điều 4 Luật Đầu tư quy định: *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. Do vậy, cũng cần phải quy định cụ thể, phân cấp rõ ràng ngay trong Luật này để đảm bảo chủ động, xác định rõ thẩm quyền trình tự, thủ tục, rõ trách nhiệm của doanh nghiệp và các cơ quan.

Mức phân cấp đầu tư theo quy định hiện hành dựa trên tham chiếu mức vốn dự án quan trọng quốc gia, mức đầu tư dự án nhóm A, B, C theo quy định Luật Đầu tư công là chưa phù hợp; nhiều dự án trên thực tế không có trong danh mục đầu tư công để tham chiếu.

❖ Nếu vấn đề bất cập trên không được giải quyết:

- Không có cơ sở pháp lý chặt chẽ để quản lý hoạt động đầu tư, thực hiện đầu tư của doanh nghiệp do nhà nước đầu tư 100% vốn điều lệ, dưới 100% vốn điều lệ và doanh nghiệp có vốn đầu tư của doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp.

- Không phân định rành mạch hoạt động đầu tư với các hoạt động sử dụng vốn khác của doanh nghiệp như hoạt động xây dựng, mua sắm tài sản

- Không đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước về đầu tư và quản lý thông qua cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn dẫn đến vai trò quản lý, trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn đối với hoạt động đầu tư của doanh nghiệp có vốn nhà nước và doanh nghiệp có vốn đầu tư của doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp còn chưa rõ nét.

- Chưa phân công rõ, phân cấp mạnh, giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho doanh nghiệp trong quá trình thực hiện dự án đầu tư

❖ Nguyên nhân gây ra vấn đề:

- Luật số 69/2014/QH13 và pháp luật về đầu tư hiện hành chưa đáp ứng yêu cầu quản lý vốn nhà nước liên quan đến hoạt động đầu tư của doanh nghiệp. Khi xây dựng Luật Đầu tư, cơ quan soạn thảo cũng đã xác định rõ tính đặc thù của doanh nghiệp có vốn nhà nước khi thực hiện dự án đầu tư, do đó tại điểm a Khoản 3 Điều 4 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 của Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp”*. Tuy nhiên, Luật số 69/2014/QH13 hiện nay chưa quy định cụ thể về hồ sơ, trình tự, thủ tục, thẩm quyền thực hiện dự án đầu tư của doanh nghiệp có vốn nhà nước, nên khi triển khai thực hiện các dự án đầu tư, doanh nghiệp có vốn nhà nước đang phải vận dụng thực hiện theo các quy định về trình tự, thủ tục, thẩm quyền thực hiện dự án đầu tư tại Luật Đầu tư, Luật Đầu tư công như đối với các nhà đầu tư thuộc thành phần kinh tế khác.

- Luật số 69/2014/QH13 chưa bao quát hết các đối tượng doanh nghiệp do nhà nước đầu tư dưới 100% vốn điều lệ và doanh nghiệp có vốn đầu tư của doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp dẫn đến không thống nhất, khó khăn, bất cập khi triển khai thực hiện;

- Pháp luật hiện hành quy định nội dung liên quan đến sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp dẫn đến khó 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, chức năng quản trị kinh doanh của doanh nghiệp; chưa phân cấp mạnh mẽ giao quyền chủ động cho doanh nghiệp trong hoạt động đầu tư.

3.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Xác định rõ việc đầu tư của doanh nghiệp có mức vốn lớn, chi phối của nhà nước cần phải quản lý, giám sát chặt chẽ, đảm bảo hiệu quả và bảo toàn vốn nhà nước đầu tư.

Xác định vai trò và trách nhiệm trung tâm, toàn diện của cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn trong chỉ đạo và quản lý hoạt động đầu tư của doanh nghiệp thuộc phạm vi quản lý.

Việc phê duyệt chủ trương đầu tư đối với doanh nghiệp có mức vốn lớn, chi phối của nhà nước được thực hiện thống nhất theo Luật này.

3.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

3.3.1. Giải pháp 1:

- Hình thức đầu tư

Giữ nguyên các nhóm hoạt động đầu tư như quy định tại Chương III, Luật số 69/2014/QH13 bao gồm: (i) Đầu tư, xây dựng, mua, bán tài sản cố định (ii) đầu tư ra ngoài doanh nghiệp (iii) đầu tư ra nước ngoài của doanh nghiệp

- Đầu tư vốn ra ngoài doanh nghiệp của doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ

+ Hình thức đầu tư: giữ nguyên các hình thức đầu tư quy định tại Luật 69/2014/QH13, bao gồm:

(i) Góp vốn để thành lập công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn;

(ii) Góp vốn thông qua hợp đồng hợp tác kinh doanh không hình thành pháp nhân mới;

(iii) Mua cổ phần tại công ty cổ phần, mua phần vốn góp tại công ty trách nhiệm hữu hạn, công ty hợp danh;

(iv) Mua toàn bộ doanh nghiệp khác; Mua công trái, trái phiếu.

+ Thẩm quyền quyết định đầu tư: Giữ nguyên theo quy định tại Luật số 69/2014/QH13. Theo đó, thực hiện phân cấp như sau:

(i) Hội đồng thành viên hoặc Chủ tịch công ty: quyết định từng dự án đầu tư ra ngoài doanh nghiệp với giá trị không quá 50% vốn chủ sở hữu nhưng không quá mức vốn của dự án nhóm B theo quy định của Luật đầu tư công.

(ii) Cơ quan đại diện chủ sở hữu xem xét, phê duyệt: Dự án đầu tư ra ngoài doanh nghiệp có giá trị lớn hơn 50% vốn chủ sở hữu; dự án có liên quan góp vốn với nhà đầu tư nước ngoài tại Việt Nam; dự án đầu tư vào doanh nghiệp

khác để cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích.

+ Trình tự thủ tục: hiện nay chưa có quy định về trình tự, thủ tục đầu tư góp vốn, mua cổ phần, mua phần vốn góp của tổ chức kinh tế. Khoản 1 Điều 26 Luật Đầu tư chỉ yêu cầu nhà đầu tư góp vốn, mua cổ phần, mua phần vốn góp của tổ chức kinh tế thực hiện thủ tục thay đổi thành viên, cổ đông theo quy định của pháp luật tương ứng với từng loại hình tổ chức kinh tế¹⁷.

- **Đầu tư dự án của doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ**

+ Giữ nguyên về thẩm quyền quyết định đầu tư dự án như quy định tại Luật số 69/2014/QH13 và Luật Đầu tư. Cụ thể như sau:

Phân cấp theo quy định tại khoản 1 Điều 24 Luật số 69/2014/QH13 cho Hội đồng thành viên hoặc Chủ tịch công ty trong việc quyết định dự án đầu tư của doanh nghiệp như sau:

(i) Hội đồng thành viên hoặc Chủ tịch công ty: quyết định từng dự án đầu tư, xây dựng, mua, bán tài sản cố định với giá trị không quá 50% vốn chủ sở hữu nhưng không quá mức vốn của dự án nhóm B theo quy định của Luật Đầu tư công.

(ii) Cơ quan đại diện chủ sở hữu xem xét, phê duyệt: Dự án đầu tư, xây dựng, mua, bán tài sản cố định có giá trị lớn hơn 50% vốn chủ sở hữu và cao hơn mức vốn của dự án nhóm B theo quy định của Luật Đầu tư công¹⁸

Phân cấp chấp thuận chủ trương đầu tư theo quy định tại Luật Đầu tư, như sau:

(i) **Thẩm quyền chấp thuận chủ trương đầu tư của Quốc hội**¹⁹

¹⁷ khoản 1 Điều 26 Luật đầu tư: “Nhà đầu tư góp vốn, mua cổ phần, mua phần vốn góp của tổ chức kinh tế phải đáp ứng các điều kiện và thực hiện thủ tục thay đổi thành viên, cổ đông theo quy định của pháp luật tương ứng với từng loại hình tổ chức kinh tế.”

¹⁸ khoản 1 Điều 24 Luật số 69/2014/QH13 quy định: “Căn cứ chiến lược, kế hoạch đầu tư phát triển 05 năm và kế hoạch sản xuất, kinh doanh hằng năm của doanh nghiệp, Hội đồng thành viên hoặc Chủ tịch công ty quyết định từng dự án đầu tư, xây dựng, mua, bán tài sản cố định với giá trị không quá 50% vốn chủ sở hữu được ghi 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 nhưng không quá mức vốn của dự án nhóm B theo quy định của Luật đầu tư công. Hội đồng thành viên hoặc Chủ tịch công ty phân cấp cho Tổng giám đốc hoặc Giám đốc quyết định các dự án đầu tư, xây dựng, mua, bán tài sản cố định theo quy định tại điều lệ hoặc quy chế tài chính của doanh nghiệp;

Trường hợp dự án đầu tư, xây dựng, mua, bán tài sản cố định có giá trị lớn hơn mức quy định tại điểm a khoản này, Hội đồng thành viên hoặc Chủ tịch công ty báo cáo cơ quan đại diện chủ sở hữu xem xét, phê duyệt.”

¹⁹ “Điều 30. Thẩm quyền chấp thuận chủ trương đầu tư của Quốc hội

1. Dự án đầu tư ảnh hưởng lớn đến môi trường hoặc tiềm ẩn khả năng ảnh hưởng nghiêm trọng đến môi trường, bao gồm:

a) Nhà máy điện hạt nhân;

b) Dự án đầu tư có yêu cầu chuyển mục đích sử dụng đất rừng đặc dụng, rừng phòng hộ đầu nguồn, rừng phòng hộ biên giới từ 50 ha trở lên; rừng phòng hộ chắn gió, chắn cát bay và rừng phòng hộ chắn sóng, lấn biển từ 500 ha trở lên; rừng sản xuất từ 1.000 ha trở lên;

2. Dự án đầu tư có yêu cầu chuyển mục đích sử dụng đất trồng lúa nước từ 02 vụ trở lên với quy mô từ 500 ha trở lên;

3. Dự án đầu tư có yêu cầu di dân tái định cư từ 20.000 người trở lên ở miền núi, từ 50.000 người trở lên ở vùng khác;

Dự án đầu tư ảnh hưởng lớn đến môi trường hoặc tiềm ẩn khả năng ảnh hưởng nghiêm trọng đến môi trường, Dự án đầu tư có yêu cầu chuyển mục đích sử dụng đất trồng lúa nước từ 02 vụ trở lên với quy mô từ 500 ha trở lên; Dự án đầu tư có yêu cầu di dân tái định cư từ 20.000 người trở lên ở miền núi, từ 50.000 người trở lên ở vùng khác; Dự án đầu tư có yêu cầu áp dụng cơ chế, chính sách đặc biệt cần được Quốc hội quyết định.

(ii) Thẩm quyền chấp thuận chủ trương đầu tư của Thủ tướng Chính phủ²⁰

Trừ các dự án đầu tư thuộc thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư của Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ chấp thuận chủ trương đầu tư đối với các dự án liên quan đến việc di dân, tái định cư lớn; Dự án đầu tư xây dựng mới công trình trọng điểm liên quan đến hàng không, bến cảng, chế biến dầu khí; Dự án đầu tư có kinh doanh đặt cược, ca-si-nô; Dự án đầu tư xây dựng nhà ở, khu đô thị có quy mô sử dụng đất từ 50 ha trở lên hoặc có quy mô dưới 50 ha nhưng quy mô dân số từ 15.000 người trở lên tại khu vực đô thị; dự án đầu tư có quy mô sử dụng đất từ 100 ha trở lên hoặc có quy mô dưới 100 ha nhưng quy mô dân số từ 10.000 người trở lên tại khu vực không phải là đô thị; dự án đầu tư không phân biệt quy mô diện tích đất, dân số thuộc phạm vi bảo vệ của di tích được cấp có thẩm quyền công nhận là di tích quốc gia, di tích quốc gia đặc biệt; Dự án đầu tư xây dựng và kinh doanh kết cấu hạ tầng khu công nghiệp, khu chế xuất; Dự án đầu tư của nhà đầu tư nước ngoài trong lĩnh vực kinh doanh dịch vụ viễn thông có hạ tầng mạng, trồng rừng, xuất bản, báo chí; Dự án đầu tư đồng thời thuộc

4. Dự án đầu tư có yêu cầu áp dụng cơ chế, chính sách đặc biệt cần được Quốc hội quyết định.”

²⁰ Điều 31. Thẩm quyền chấp thuận chủ trương đầu tư của Thủ tướng Chính phủ

Trừ các dự án đầu tư quy định tại Điều 30 của Luật này, Thủ tướng Chính phủ chấp thuận chủ trương đầu tư đối với các dự án đầu tư sau đây:

1. Dự án đầu tư không phân biệt nguồn vốn thuộc một trong các trường hợp sau đây:

a) Dự án đầu tư có yêu cầu di dân tái định cư từ 10.000 người trở lên ở miền núi, từ 20.000 người trở lên ở vùng khác;

b) Dự án đầu tư xây dựng mới: cảng hàng không, sân bay; đường cất hạ cánh của cảng hàng không, sân bay; nhà ga hành khách của cảng hàng không quốc tế; nhà ga hàng hóa của cảng hàng không, sân bay có công suất từ 01 triệu tấn/năm trở lên;

c) Dự án đầu tư mới kinh doanh vận chuyển hành khách bằng đường hàng không;

d) Dự án đầu tư xây dựng mới: bến cảng, khu bến cảng thuộc cảng biển đặc biệt; bến cảng, khu bến cảng có quy mô vốn đầu tư từ 2.300 tỷ đồng trở lên thuộc cảng biển loại I;

đ) Dự án đầu tư chế biến dầu khí;

e) Dự án đầu tư có kinh doanh đặt cược, ca-si-nô (casino), trừ kinh doanh trò chơi điện tử có thưởng dành cho người nước ngoài;

g) Dự án đầu tư xây dựng nhà ở (để bán, cho thuê, cho thuê mua), khu đô thị trong các trường hợp: dự án đầu tư có quy mô sử dụng đất từ 50 ha trở lên hoặc có quy mô dưới 50 ha nhưng quy mô dân số từ 15.000 người trở lên tại khu vực đô thị; dự án đầu tư có quy mô sử dụng đất từ 100 ha trở lên hoặc có quy mô dưới 100 ha nhưng quy mô dân số từ 10.000 người trở lên tại khu vực không phải là đô thị; dự án đầu tư không phân biệt quy mô diện tích đất, dân số thuộc phạm vi bảo vệ của di tích được cấp có thẩm quyền công nhận là di tích quốc gia, di tích quốc gia đặc biệt;

h) Dự án đầu tư xây dựng và kinh doanh kết cấu hạ tầng khu công nghiệp, khu chế xuất;

2. Dự án đầu tư của nhà đầu tư nước ngoài trong lĩnh vực kinh doanh dịch vụ viễn thông có hạ tầng mạng, trồng rừng, xuất bản, báo chí;

3. Dự án đầu tư đồng thời thuộc thẩm quyền chấp thuận chủ trương đầu tư của từ 02 Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trở lên;

4. Dự án đầu tư khác thuộc thẩm quyền chấp thuận chủ trương đầu tư hoặc quyết định đầu tư của Thủ tướng Chính phủ theo quy định của pháp luật.

thẩm quyền chấp thuận chủ trương đầu tư của từ 02 Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trở lên...

(iii) Thẩm quyền chấp thuận chủ trương đầu tư của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh²¹

Dự án đầu tư có đề nghị Nhà nước giao đất, cho thuê đất không thông qua đấu giá, đấu thầu hoặc nhận chuyển nhượng, dự án đầu tư xây dựng nhà ở, khu đô thị có quy mô sử dụng đất dưới 50 ha và có quy mô dân số dưới 15.000 người tại khu vực đô thị; dự án đầu tư có quy mô sử dụng đất dưới 100 ha và quy mô dân số dưới 10.000 người tại khu vực không phải là đô thị; dự án đầu tư xây dựng và kinh doanh sân golf; khu vực khác có ảnh hưởng đến quốc phòng, an ninh....

+ Hồ sơ đề nghị chấp thuận chủ trương đầu tư dự án đầu tư do nhà đầu tư đề xuất theo quy định tại điều 33 Luật Đầu tư²²

+ Trình tự, thủ tục phê duyệt chủ trương đầu tư

²¹ “Điều 32. Thẩm quyền chấp thuận chủ trương đầu tư của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh

1. Trừ các dự án đầu tư quy định tại Điều 30 và Điều 31 của Luật này, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chấp thuận chủ trương đầu tư đối với các dự án đầu tư sau đây:

a) Dự án đầu tư có đề nghị Nhà nước giao đất, cho thuê đất không thông qua đấu giá, đấu thầu hoặc nhận chuyển nhượng, dự án đầu tư có đề nghị cho phép chuyển mục đích sử dụng đất, trừ trường hợp giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất của hộ gia đình, cá nhân không thuộc diện phải có văn bản chấp thuận của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh theo quy định của pháp luật về đất đai;

b) Dự án đầu tư xây dựng nhà ở (để bán, cho thuê, cho thuê mua), khu đô thị trong các trường hợp: dự án đầu tư có quy mô sử dụng đất dưới 50 ha và có quy mô dân số dưới 15.000 người tại khu vực đô thị; dự án đầu tư có quy mô sử dụng đất dưới 100 ha và có quy mô dân số dưới 10.000 người tại khu vực không phải là đô thị; dự án đầu tư không phân biệt quy mô diện tích đất, dân số thuộc khu vực hạn chế phát triển hoặc nội đô lịch sử (được xác định trong đồ án quy hoạch đô thị) của đô thị loại đặc biệt;

c) Dự án đầu tư xây dựng và kinh doanh sân golf;

d) Dự án đầu tư của nhà đầu tư nước ngoài, tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài thực hiện tại đảo và xã, phường, thị trấn biên giới; xã, phường, thị trấn ven biển; khu vực khác có ảnh hưởng đến quốc phòng, an ninh.

²² “Điều 33. Hồ sơ, nội dung thẩm định đề nghị chấp thuận chủ trương đầu tư

a) Văn bản đề nghị thực hiện dự án đầu tư, gồm cả cam kết chịu mọi chi phí, rủi ro nếu dự án không được chấp thuận;

b) Tài liệu về tư cách pháp lý của nhà đầu tư;

c) Tài liệu chứng minh năng lực tài chính của nhà đầu tư gồm ít nhất một trong các tài liệu sau: báo cáo tài chính 02 năm gần nhất của nhà đầu tư; cam kết hỗ trợ tài chính của công ty mẹ; cam kết hỗ trợ tài chính của tổ chức tài chính; bảo lãnh về năng lực tài chính của nhà đầu tư; tài liệu khác chứng minh năng lực tài chính của nhà đầu tư;

d) Đề xuất dự án đầu tư gồm các nội dung chủ yếu sau: nhà đầu tư hoặc hình thức lựa chọn nhà đầu tư, mục tiêu đầu tư, quy mô đầu tư, vốn đầu tư và phương án huy động vốn, địa điểm, thời hạn, tiến độ thực hiện, thông tin về hiện trạng sử dụng đất tại địa điểm thực hiện dự án và đề xuất nhu cầu sử dụng đất (nếu có), nhu cầu về lao động, đề xuất hưởng ưu đãi đầu tư, tác động, hiệu quả kinh tế - xã hội của dự án, đánh giá sơ bộ tác động môi trường (nếu có) theo quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường.

Trường hợp pháp luật về xây dựng quy định lập báo cáo nghiên cứu tiền khả thi thì nhà đầu tư được nộp báo cáo nghiên cứu tiền khả thi thay cho đề xuất dự án đầu tư;

đ) Trường hợp dự án đầu tư không đề nghị Nhà nước giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất thì nộp bản sao giấy tờ về quyền sử dụng đất hoặc tài liệu khác xác định quyền sử dụng địa điểm để thực hiện dự án đầu tư;

e) Nội dung giải trình về công nghệ sử dụng trong dự án đầu tư đối với dự án thuộc diện thẩm định, lấy ý kiến về công nghệ theo quy định của pháp luật về chuyển giao công nghệ;

g) Hợp đồng BCC đối với dự án đầu tư theo hình thức hợp đồng BCC;

h) Tài liệu khác liên quan đến dự án đầu tư, yêu cầu về điều kiện, năng lực của nhà đầu tư theo quy định của pháp luật (nếu có)”.

(i) Trình tự, thủ tục chấp thuận chủ trương đầu tư của Quốc hội theo quy định tại Điều 34 Luật Đầu tư

Nhà đầu tư gửi hồ sơ cho Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Trong thời hạn 15 ngày kể từ ngày nhận đủ hồ sơ, Bộ Kế hoạch và Đầu tư báo cáo Thủ tướng Chính phủ thành lập Hội đồng thẩm định nhà nước. Trong thời hạn 90 ngày Hội đồng thẩm định nhà nước tổ chức thẩm định hồ sơ và lập báo cáo thẩm định để trình Chính phủ. Chậm nhất là 60 ngày trước ngày khai mạc kỳ họp Quốc hội, Chính phủ lập và gửi hồ sơ đề nghị chấp thuận chủ trương đầu tư đến cơ quan chủ trì thẩm tra của Quốc hội. Quốc hội xem xét, thông qua nghị quyết về chấp thuận chủ trương đầu tư gồm các nội dung quy định tại khoản 1 Điều 3 của Luật này.

(ii) Trình tự, thủ tục chấp thuận chủ trương đầu tư của Thủ tướng Chính phủ theo quy định tại Điều 34 Luật Đầu tư

Nhà đầu tư gửi Hồ sơ tới Bộ Kế hoạch và Đầu tư; Trong thời hạn 03 ngày làm việc kể từ ngày nhận đủ hồ sơ, Bộ Kế hoạch và Đầu tư gửi hồ sơ lấy ý kiến thẩm định của cơ quan nhà nước có liên quan; Trong thời hạn 15 ngày kể từ ngày nhận được hồ sơ, cơ quan được lấy ý kiến có ý kiến thẩm định về nội dung thuộc phạm vi quản lý nhà nước của mình, gửi Bộ Kế hoạch và Đầu tư; Trong thời hạn 40 ngày kể từ ngày nhận được hồ sơ, Bộ Kế hoạch và Đầu tư tổ chức thẩm định hồ sơ và lập báo cáo thẩm định trình Thủ tướng Chính phủ chấp thuận chủ trương đầu tư; Thủ tướng Chính phủ xem xét, chấp thuận chủ trương đầu tư.

(iii) Trình tự, thủ tục chấp thuận chủ trương đầu tư của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh theo quy định tại Điều 36 Luật Đầu tư

Nhà đầu tư gửi Hồ sơ cho cơ quan đăng ký đầu tư; Trong thời hạn 35 ngày kể từ ngày nhận được hồ sơ, cơ quan đăng ký đầu tư phải thông báo kết quả cho nhà đầu tư.

Trong thời hạn 03 ngày làm việc kể từ ngày nhận đủ hồ sơ, cơ quan đăng ký đầu tư gửi hồ sơ lấy ý kiến thẩm định của cơ quan nhà nước có liên quan; Trong thời hạn 15 ngày kể từ ngày nhận được hồ sơ, cơ quan được lấy ý kiến có ý kiến thẩm định về nội dung thuộc phạm vi quản lý nhà nước của mình, gửi cơ quan đăng ký đầu tư; Trong thời hạn 25 ngày kể từ ngày nhận được hồ sơ, cơ quan đăng ký đầu tư lập báo cáo thẩm định, trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; Trong thời hạn 07 ngày làm việc kể từ ngày nhận được hồ sơ và báo cáo thẩm định, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chấp thuận chủ trương đầu tư, trường hợp từ chối phải thông báo bằng văn bản và nêu rõ lý do.

- Đầu tư ra nước ngoài

+ Hình thức đầu tư ra nước ngoài: giữ nguyên theo quy định tại Điều 52. Luật Đầu tư²³

²³ “Điều 52. Hình thức đầu tư ra nước ngoài

1. Nhà đầu tư thực hiện hoạt động đầu tư ra nước ngoài theo các hình thức sau đây:

a) Thành lập tổ chức kinh tế theo quy định của pháp luật nước tiếp nhận đầu tư;
b) Đầu tư theo hình thức hợp đồng ở nước ngoài;

+ Thẩm quyền quyết định việc đầu tư giữ nguyên theo quy định tại Điều 29 Luật số 69/2014/QH13 như sau:

Hội đồng thành viên hoặc Chủ tịch công ty báo cáo cơ quan đại diện chủ sở hữu xem xét, quyết định chủ trương dự án đầu tư ra nước ngoài.

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 quyết định đầu tư sau khi Thủ tướng Chính phủ quyết định chủ trương đầu tư.

Giữ nguyên theo quy định về thẩm quyền chấp thuận chủ trương đầu tư ra nước ngoài tại Điều 56 Luật Đầu tư như sau:

Quốc hội chấp thuận chủ trương đầu tư ra nước ngoài đối với các dự án đầu tư có vốn đầu tư ra nước ngoài từ 20.000 tỷ đồng trở lên; Dự án đầu tư có yêu cầu áp dụng cơ chế, chính sách đặc biệt cần được Quốc hội quyết định.

Thủ tướng Chính phủ chấp thuận chủ trương đầu tư ra nước ngoài đối với các dự án đầu tư thuộc lĩnh vực ngân hàng, bảo hiểm, chứng khoán, báo chí, phát thanh, truyền hình, viễn thông có vốn đầu tư ra nước ngoài từ 400 tỷ đồng trở lên; Dự án đầu tư thông thường từ 800 tỷ đồng trở lên.

Các dự án đầu tư không thuộc thẩm quyền của Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ không phải chấp thuận chủ trương đầu tư ra nước ngoài.

+ Trình tự, thủ tục chấp thuận chủ trương đầu tư ra nước ngoài

(i) Trình tự, thủ tục chấp thuận chủ trương đầu tư ra nước ngoài của Quốc hội:

Nhà đầu tư nộp hồ sơ dự án đầu tư ra nước ngoài cho Bộ Kế hoạch và Đầu tư. ...; Trong thời hạn 05 ngày làm việc kể từ ngày nhận đủ hồ sơ, Bộ Kế hoạch và Đầu tư trình Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập Hội đồng thẩm định nhà nước; Trong thời hạn 90 ngày kể từ ngày thành lập, Hội đồng thẩm định nhà nước tổ chức thẩm định và lập báo cáo thẩm định trình Chính phủ; Chậm nhất là 60 ngày trước ngày khai mạc kỳ họp Quốc hội, Chính phủ gửi hồ sơ đề nghị chấp thuận chủ trương đầu tư ra nước ngoài đến cơ quan chủ trì thẩm tra của Quốc hội; Quốc hội xem xét, thông qua nghị quyết về chấp thuận chủ trương đầu tư ra nước ngoài”

(ii) Trình tự, thủ tục chấp thuận chủ trương đầu tư ra nước ngoài của Thủ tướng Chính phủ:

c) Góp vốn, mua cổ phần, mua phần vốn góp của tổ chức kinh tế ở nước ngoài để tham gia quản lý tổ chức kinh tế đó;

d) Mua, bán chứng khoán, giấy tờ có giá khác hoặc đầu tư thông qua các quỹ đầu tư chứng khoán, các định chế tài chính trung gian khác ở nước ngoài;

đ) Các hình thức đầu tư khác theo quy định của pháp luật nước tiếp nhận đầu tư.”

Nhà đầu tư nộp hồ sơ dự án đầu tư cho Bộ Kế hoạch và Đầu tư; Bộ Kế hoạch và Đầu tư gửi hồ sơ lấy ý kiến thẩm định của cơ quan nhà nước có liên quan; cơ quan được lấy ý kiến có ý kiến thẩm định bằng văn bản về những nội dung thuộc thẩm quyền quản lý; Bộ Kế hoạch và Đầu tư tổ chức thẩm định và lập báo cáo thẩm định trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, chấp thuận chủ trương đầu tư ra nước ngoài.

+ Quyết định đầu tư ra nước ngoài: giữ nguyên theo quy định tại Điều 59 Luật đầu tư là *“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.”*

3.3.2. Giải pháp 2:

- Hình thức đầu tư:

Quy định rõ, cụ thể các hình thức đầu tư của doanh nghiệp bao gồm: (i) Đầu tư thành lập doanh nghiệp (ii) Đầu tư bổ sung vốn, góp vốn, mua cổ phần, mua phần vốn góp (iii) Đầu tư theo hình thức hợp đồng hợp tác kinh doanh (Hợp đồng BCC) (iv) Thực hiện dự án đầu tư trong nước (v) Đầu tư ra nước ngoài. Đồng thời, hướng dẫn cụ thể về hồ sơ, trình tự, thủ tục, thẩm quyền phê duyệt chủ trương đầu tư đối với mỗi hình thức đầu tư trong Luật này để khắc phục vướng mắc bất cập.

- Về đầu tư thành lập doanh nghiệp của doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư 100% vốn điều lệ:

+ Thẩm quyền phê duyệt chủ trương đầu tư: Thủ tướng Chính phủ phê duyệt chủ trương đầu tư thành lập doanh nghiệp có vốn đầu tư trực tiếp; Cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn phê duyệt chủ trương thành lập các doanh nghiệp có vốn đầu tư khác thuộc phạm vi quản lý.

+ Hồ sơ thành lập doanh nghiệp: Hồ sơ phải đảm bảo đầy đủ căn cứ pháp lý, mục tiêu, sự cần thiết thành lập doanh nghiệp; dự kiến tên gọi, mô hình tổ chức quản lý doanh nghiệp và thời gian hoạt động, địa điểm trụ sở chính của doanh nghiệp, địa điểm xây dựng cơ sở sản xuất, kinh doanh và diện tích đất sử dụng; chi nhánh, văn phòng đại diện (nếu có); nêu rõ ngành, nghề kinh doanh, danh mục sản phẩm, dịch vụ do doanh nghiệp cung ứng đồng thời đánh giá sự phù hợp của việc thành lập doanh nghiệp với mục tiêu, chiến lược, kế hoạch sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp; đánh giá tình hình thị trường, nhu cầu và triển vọng thị trường về từng loại sản phẩm, dịch vụ do doanh nghiệp cung ứng; báo cáo rõ về công nghệ dự kiến áp dụng vào hoạt động sản xuất kinh doanh; kế hoạch sản xuất kinh doanh sau khi thành lập; mức vốn điều lệ; tỷ lệ nắm giữ của nhà nước và các bên tham gia; dự kiến tổng vốn đầu tư, nguồn vốn đầu tư và hình thức huy động, phương án hoàn trả vốn huy động; dự kiến nhu cầu và biện pháp tạo vốn lưu động đối với doanh nghiệp; dự kiến hiệu quả kinh tế, hiệu quả xã hội; dự kiến khả năng cung ứng nguồn lao động, nguyên liệu, vật liệu, năng

lượng, công nghệ và các điều kiện cần thiết khác để hoạt động sau khi thành lập; dự thảo Điều lệ của doanh nghiệp.

+ Quy định nội dung thẩm định hồ sơ đề nghị phê duyệt chủ trương đầu tư thành lập doanh nghiệp là việc kiểm tra, đánh giá sự phù hợp của các nội dung trong hồ sơ với các quy định pháp lý, mục tiêu, chiến lược, kế hoạch sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch ngành quốc gia; làm cơ sở cho cấp có thẩm quyền xem xét, quyết định.

+ Quy định việc Chủ tịch Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty chịu trách nhiệm về tính đầy đủ, chính xác của nội dung Hồ sơ đề nghị phê duyệt chủ trương đầu tư thành lập doanh nghiệp.

+ Quy định cụ thể trình tự, thủ tục đề nghị Thủ tướng Chính phủ phê duyệt chủ trương đầu tư thành lập doanh nghiệp theo hướng:

(i) Doanh nghiệp lập Hồ sơ theo quy định gửi cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn.

(ii) Cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn lập báo cáo thẩm định gửi lấy ý kiến của Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và đầu tư, Bộ Nội vụ, Bộ Tư pháp, Bộ Lao động - Thương binh và xã hội, Bộ quản lý ngành, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh nơi doanh nghiệp dự định đặt trụ sở chính và các cơ quan, tổ chức liên quan.

Các cơ quan liên quan gửi văn bản tham gia ý kiến về hồ sơ và báo cáo thẩm định đối với các nội dung thuộc phạm vi quản lý đến cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn.

(iii) Cơ quan đại diện chủ sở hữu tổng hợp, tiếp thu, giải trình, hoàn chỉnh báo cáo thẩm định để trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, phê duyệt chủ trương đầu tư thành lập doanh nghiệp.

Trường hợp cần thiết, yêu cầu doanh nghiệp giải trình, bổ sung hồ sơ gửi cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn để thẩm định, trình Thủ tướng Chính phủ.

Trường hợp có ý kiến khác nhau về những nội dung chủ yếu của Hồ sơ, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn tổ chức họp với các cơ quan liên quan và doanh nghiệp trước khi trình Thủ tướng Chính phủ.

+ Trình tự, thủ tục đề nghị cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn phê duyệt chủ trương đầu tư thành lập doanh nghiệp:

(i) Doanh nghiệp lập Hồ sơ theo quy định gửi cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn.

(ii) Cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn lập báo cáo thẩm định gửi lấy ý kiến của cơ quan tài chính cùng cấp và các cơ quan, tổ chức liên quan.

Các cơ quan liên quan gửi văn bản tham gia ý kiến về hồ sơ và báo cáo thẩm định đối với các nội dung thuộc phạm vi quản lý đến cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn.

(iii) Cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn tổng hợp, tiếp thu ý kiến của các cơ quan đề phê duyệt chủ trương đầu tư thành lập doanh nghiệp.

Trường hợp cần thiết, yêu cầu doanh nghiệp giải trình, bổ sung hồ sơ gửi cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn trước khi quyết định.

Trường hợp có ý kiến khác nhau về những nội dung chủ yếu của Hồ sơ, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn tổ chức họp với các cơ quan liên quan và doanh nghiệp trước khi quyết định.

+ Căn cứ quyết định chủ trương đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt, Chủ tịch Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty quyết định và thực hiện các thủ tục thành lập doanh nghiệp.

- Về đầu tư bổ sung vốn, góp vốn, mua cổ phần, mua phần vốn góp, hợp đồng BCC của doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư 100% vốn điều lệ

+ Thẩm quyền phê duyệt chủ trương đầu tư

(i) Thủ tướng Chính phủ phê duyệt chủ trương đầu tư có giá trị từ 5.000 tỷ đồng trở lên.

(ii) Cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn phê duyệt chủ trương đầu tư của các doanh nghiệp thuộc phạm vi quản lý có giá trị đầu tư từ 1.000 tỷ đồng đến dưới 5.000 tỷ đồng hoặc có giá trị đầu tư trên 50% vốn điều lệ ghi trên giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp.

+ Thẩm quyền quyết định đầu tư

Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty quyết định đầu tư sau khi được cấp có thẩm quyền phê duyệt chủ trương đầu tư; quyết định đầu tư theo thẩm quyền đối với dự án không phải đề nghị chấp thuận chủ trương đầu tư.

+ Hồ sơ đề nghị phê duyệt chủ trương đầu tư bổ sung vốn, góp vốn, mua cổ phần, mua phần vốn góp bao gồm: Tờ trình đề nghị đầu tư bổ sung vốn, góp vốn, mua cổ phần, mua phần vốn góp; Đề án đầu tư bổ sung vốn, góp vốn, mua cổ phần, mua phần vốn góp, bao gồm các nội dung chủ yếu sau: Thực trạng tình hình tài chính và kết quả hoạt động sản xuất, kinh doanh trong 03 năm gần nhất của doanh nghiệp dự kiến đầu tư bổ sung vốn, góp vốn, mua cổ phần, mua phần vốn góp; làm rõ mục tiêu, sự cần thiết, hiệu quả kinh tế, hiệu quả xã hội của việc đầu tư bổ sung vốn, góp vốn, mua cổ phần, mua phần vốn góp; báo cáo tổng mức đầu tư, tỷ lệ nắm giữ, nguồn vốn đầu tư.

+ Quy định việc thẩm định hồ sơ đề nghị quyết định chủ trương đầu tư bổ sung vốn, góp vốn, mua cổ phần, mua phần vốn góp, hợp đồng BCC là việc kiểm tra, đánh giá sự phù hợp của các nội dung trong hồ sơ với các quy định pháp lý, mục tiêu, chiến lược, kế hoạch sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch ngành quốc gia; làm cơ sở cho người có thẩm quyền xem xét, quyết định.

+ Quy định Chủ tịch Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty chịu trách nhiệm về tính đầy đủ, chính xác của nội dung hồ sơ đề nghị phê duyệt chủ trương đầu tư.

+ Trình tự, thủ tục đề nghị Thủ tướng Chính phủ phê duyệt chủ trương đầu tư

(i) Doanh nghiệp lập Hồ sơ gửi cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn.

(ii) Cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn lập báo cáo thẩm định gửi lấy ý kiến của Bộ Tài chính và các cơ quan, tổ chức liên quan.

Các cơ quan liên quan gửi văn bản tham gia ý kiến về hồ sơ và báo cáo thẩm định đối với các nội dung thuộc phạm vi quản lý đến cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn.

(iii) Cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn tổng hợp, tiếp thu, hoàn chỉnh báo cáo thẩm định để trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, phê duyệt chủ trương đầu tư bổ sung vốn, góp vốn, mua cổ phần, mua phần vốn góp, hợp đồng BCC.

Trường hợp cần thiết, yêu cầu doanh nghiệp giải trình, bổ sung hồ sơ gửi cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn để thẩm định, trình Thủ tướng Chính phủ.

Trường hợp có ý kiến khác nhau về những nội dung chủ yếu của Hồ sơ, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn tổ chức họp với các cơ quan liên quan và doanh nghiệp trước khi trình Thủ tướng Chính phủ.

+ Trình tự, thủ tục đề nghị cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn phê duyệt chủ trương bổ sung vốn, góp vốn, mua cổ phần, mua phần vốn góp, hợp đồng BCC.

(i) Doanh nghiệp lập Hồ sơ gửi cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn.

(ii) Cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn lập báo cáo thẩm định gửi lấy ý kiến của cơ quan tài chính cùng cấp và các cơ quan, tổ chức liên quan.

Các cơ quan liên quan gửi văn bản tham gia ý kiến về hồ sơ và báo cáo thẩm định đối với các nội dung thuộc phạm vi quản lý đến cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn.

(iii) Cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn tổng hợp, tiếp thu ý kiến để phê duyệt chủ trương đầu tư bổ sung vốn, góp vốn, mua cổ phần, mua phần vốn góp.

Trường hợp cần thiết, yêu cầu doanh nghiệp giải trình, bổ sung hồ sơ gửi cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn trước khi quyết định chủ trương.

Trường hợp có ý kiến khác nhau về những nội dung chủ yếu của Hồ sơ, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn tổ chức họp với các cơ quan liên quan và doanh nghiệp trước khi quyết định.

+ Căn cứ chủ trương đầu tư đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt Chủ tịch Hội đồng thành viên, Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty quyết định và thực hiện đầu tư theo quy định pháp luật về doanh nghiệp, pháp luật về đầu tư, pháp luật về chứng khoán và các quy định pháp luật có liên quan.

- Các trường hợp doanh nghiệp không được đầu tư thành lập doanh nghiệp, góp vốn, mua cổ phần, mua phần vốn góp từ Nghị định đã được quy định ổn định trong thời gian qua²⁴ như không được góp đầu tư thành lập doanh nghiệp, góp vốn, mua cổ phần, mua phần vốn góp vào lĩnh vực bất động sản (trừ doanh nghiệp có ngành nghề kinh doanh chính là ngành nghề kinh doanh bất động sản theo quy định của Luật Kinh doanh bất động sản); không được góp vốn, mua cổ phần tại ngân hàng, công ty bảo hiểm, công ty chứng khoán, quỹ đầu tư mạo hiểm, quỹ đầu tư chứng khoán, công ty đầu tư chứng khoán và công ty quản lý quỹ đầu tư chứng khoán (trừ doanh nghiệp có chức năng đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước, kinh doanh trong lĩnh vực ngân hàng, bảo hiểm, chứng khoán); không được góp vốn cùng công ty con để thành lập công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn.

- Về thực hiện dự án đầu tư trong nước của doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư 100% vốn điều lệ:

Các dự án phải được cấp có thẩm quyền chấp thuận chủ trương đầu tư theo quy định về pháp luật đầu tư được thực hiện theo thẩm quyền, trình tự, thủ tục theo quy định của pháp luật đầu tư. Khi trình cấp có thẩm quyền phê duyệt chấp thuận chủ trương đầu tư, doanh nghiệp trình cơ quan chủ sở hữu vốn phê duyệt các nội dung với vai trò cơ quan chủ sở hữu vốn. Sau khi được cấp có thẩm quyền phê duyệt chấp thuận chủ trương đầu tư, cơ quan chủ sở hữu vốn không phải phê duyệt chủ trương đầu tư thực hiện dự án, doanh nghiệp chịu trách nhiệm phê duyệt dự án đầu tư và tổ chức triển khai thực hiện theo quy định của pháp luật hiện hành.

Quy định thẩm quyền, trình tự, thủ tục, hồ sơ đề nghị cấp có thẩm quyền phê duyệt chủ trương đầu tư dự án theo thẩm quyền phê duyệt của chủ sở hữu vốn trong Luật này, sau đó sẽ thực hiện theo trình tự, thủ tục quy định tại pháp luật về Luật Đầu tư và các quy định pháp luật có liên quan. Cụ thể như sau:

+ Phân cấp về thẩm quyền phê duyệt chủ trương thực hiện dự án đầu tư trong nước:

(i) Quốc hội quyết định phê duyệt chủ trương thực hiện dự án đầu tư của doanh nghiệp đối với: Các dự án thuộc thẩm quyền chấp thuận chủ trương của Quốc hội theo quy định của Luật Đầu tư; Dự án có tổng mức đầu tư từ 15.000 tỷ đồng trở lên.

(ii) Thủ tướng Chính phủ phê duyệt chủ trương thực hiện dự án đầu tư của doanh nghiệp đối với: Các dự án thuộc thẩm quyền chấp thuận chủ trương của Thủ tướng Chính phủ theo quy định của Luật Đầu tư; Dự án có tổng mức đầu tư từ 5.000 tỷ đồng đến dưới 15.000 tỷ đồng.

(iii) Cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn phê duyệt chủ trương thực hiện dự án đầu tư của doanh nghiệp thuộc phạm vi quản lý, trừ các dự án đầu tư thuộc

²⁴ Nghị định 91/2015/NĐ-CP ngày 13/10/2015, Nghị định số 32/2018/NĐ-CP ngày 08/3/2018 và Nghị định số 140/2020/NĐ-CP ngày 30/11/2020 của Chính phủ.

thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư của Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ đối với: Dự án có tổng mức đầu tư từ 1.000 tỷ đồng đến dưới 5.000 tỷ đồng; Dự án đầu tư có tổng mức đầu tư từ 50% vốn điều lệ ghi trên giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp.

(iv) Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty quyết định đầu tư sau khi được cấp có thẩm quyền phê duyệt chủ trương đầu tư; quyết định đầu tư theo thẩm quyền quy định tại Điều lệ của doanh nghiệp các dự án đầu tư không thuộc thẩm quyền phê duyệt chủ trương đầu tư của Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ và cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn, đảm bảo phù hợp với Chiến lược, kế hoạch sản xuất, kinh doanh được cấp có thẩm quyền phê duyệt, không phải đề nghị chấp thuận chủ trương đầu tư dự án.

Trường hợp điều chỉnh dự án đầu tư làm thay đổi mục tiêu, quy mô đầu tư hoặc dẫn đến thay đổi cấp có thẩm quyền phê duyệt chủ trương đầu tư thì phải thực hiện thủ tục đề nghị phê duyệt chủ trương đầu tư theo quy định của Luật này.

(v) Việc chuyển nhượng dự án đầu tư cho nhà đầu tư khác, doanh nghiệp thực hiện định giá dự án theo quy định pháp luật về thẩm định giá làm cơ sở để xác định giá khởi điểm và thực hiện đấu giá công khai. Việc chuyển nhượng dự án đầu tư phải thực hiện thủ tục phê duyệt chủ trương.

+ Quy định cụ thể về hồ sơ, nội dung thẩm định đề nghị phê duyệt chủ trương thực hiện dự án đầu tư trong nước tương ứng với các cấp.

+ Trình tự, thủ tục đề nghị Quốc hội phê duyệt chủ trương thực hiện dự án đầu tư trong nước theo hướng:

(i) Doanh nghiệp lập Hồ sơ đề nghị phê duyệt chủ trương đầu tư theo quy định gửi cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn.

(ii) Cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn lập báo cáo thẩm định, gửi lấy ý kiến Bộ Tài chính và các cơ quan, tổ chức có liên quan.

Các cơ quan liên quan gửi văn bản tham gia ý kiến về hồ sơ và báo cáo thẩm định đối với các nội dung thuộc phạm vi quản lý đến cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn.

(iii) Cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn tổng hợp, tiếp thu, hoàn chỉnh báo cáo thẩm định để trình Thủ tướng Chính phủ Hồ sơ và quyết định thành lập Hội đồng thẩm định nhà nước.

Trường hợp cần thiết, yêu cầu doanh nghiệp giải trình, bổ sung hồ sơ gửi cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn để thẩm định, trình Thủ tướng Chính phủ.

Trường hợp có ý kiến khác nhau về những nội dung chủ yếu của Hồ sơ, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn tổ chức họp với các cơ quan liên quan và doanh nghiệp trước khi trình Thủ tướng Chính phủ.

(iv) Hội đồng thẩm định nhà nước tổ chức thẩm định hồ sơ và lập báo cáo thẩm định gồm các nội dung thẩm định theo quy định của pháp luật về đầu tư.

(v) Chính phủ lập và gửi Hồ sơ đến cơ quan chủ trì thẩm tra của Quốc hội.

Chính phủ và cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan có trách nhiệm cung cấp đầy đủ thông tin, tài liệu phục vụ cho việc thẩm tra; giải trình về những nội dung dự án đầu tư khi cơ quan chủ trì thẩm tra của Quốc hội yêu cầu.

(vi) Quốc hội xem xét, thông qua nghị quyết phê duyệt chủ trương đầu tư gồm các nội dung về mục tiêu, địa điểm, quy mô, tiến độ, thời hạn thực hiện dự án và các cơ chế, chính sách đặc biệt (nếu có) để thực hiện dự án đầu tư...

(vii) Trình tự, thủ tục thực hiện thẩm định của Hội đồng thẩm định nhà nước thực hiện theo quy định của pháp luật về đầu tư.

+ Trình tự, thủ tục đề nghị Thủ tướng Chính phủ phê duyệt chủ trương thực hiện dự án đầu tư trong nước theo hướng:

(i) Doanh nghiệp lập Hồ sơ đề nghị phê duyệt chủ trương đầu tư gửi cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn.

(ii) Cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn lập báo cáo thẩm định gửi lấy ý kiến của Bộ Tài chính và các cơ quan, tổ chức liên quan.

Các cơ quan liên quan gửi văn bản tham gia ý kiến về hồ sơ và báo cáo thẩm định đối với các nội dung thuộc phạm vi quản lý đến cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn.

(iii) Cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn tổng hợp, tiếp thu, hoàn chỉnh báo cáo thẩm định đề trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, phê duyệt chủ trương thực hiện dự án đầu tư.

Trường hợp cần thiết, yêu cầu doanh nghiệp giải trình, bổ sung hồ sơ gửi cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn để thẩm định, trình Thủ tướng Chính phủ.

Trường hợp có ý kiến khác nhau về những nội dung chủ yếu của Hồ sơ, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn tổ chức họp với các cơ quan liên quan và doanh nghiệp trước khi trình Thủ tướng Chính phủ.

(iv) Thủ tướng Chính phủ xem xét, phê duyệt chủ trương đầu tư gồm các nội dung về mục tiêu, địa điểm, quy mô, tiến độ, thời hạn thực hiện dự án và các cơ chế, chính sách đặc biệt (nếu có) để thực hiện dự án đầu tư...

+ Trình tự, thủ tục đề nghị cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn phê duyệt chủ trương thực hiện dự án đầu tư trong nước theo hướng:

(i) Doanh nghiệp lập Hồ sơ đề nghị phê duyệt chủ trương đầu tư gửi cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn.

(ii) Cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn lập báo cáo thẩm định, gửi lấy ý kiến của cơ quan tài chính cùng cấp và các cơ quan, tổ chức liên quan.

Các cơ quan liên quan gửi văn bản tham gia ý kiến về hồ sơ và báo cáo thẩm định đối với các nội dung thuộc phạm vi quản lý đến cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn.

(iii) Cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn tổng hợp, tiếp thu ý kiến để phê duyệt chủ trương thực hiện dự án đầu tư.

Trường hợp cần thiết, yêu cầu doanh nghiệp giải trình, bổ sung hồ sơ gửi cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn trước khi phê duyệt chủ trương.

Trường hợp có ý kiến khác nhau về những nội dung chủ yếu của Hồ sơ, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn tổ chức họp với các cơ quan liên quan và doanh nghiệp trước khi quyết định.

- Về thực hiện đầu tư ra nước ngoài của doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư 100% vốn điều lệ

+ Các dự án phải được cấp có thẩm quyền chấp thuận chủ trương đầu tư theo quy định về pháp luật đầu tư được thực hiện theo thẩm quyền, trình tự, thủ tục theo quy định của pháp luật đầu tư. Khi trình cấp có thẩm quyền phê duyệt chấp thuận chủ trương đầu tư, doanh nghiệp trình cơ quan chủ sở hữu vốn phê duyệt các nội dung với vai trò cơ quan chủ sở hữu vốn. Sau khi được cấp có thẩm quyền phê duyệt chấp thuận chủ trương đầu tư, cơ quan chủ sở hữu vốn không phải phê duyệt chủ trương đầu tư thực hiện dự án, doanh nghiệp chịu trách nhiệm phê duyệt dự án đầu tư và tổ chức triển khai thực hiện theo quy định của pháp luật hiện hành.

+ Thẩm quyền phê duyệt chủ trương đầu tư ra nước ngoài: Quốc hội phê duyệt chủ trương thực hiện dự án đầu tư có tổng mức đầu tư từ 15.000 tỷ đồng trở lên; Thủ tướng Chính phủ phê duyệt chủ trương thực hiện dự án đầu tư có tổng mức đầu tư từ 5.000 tỷ đồng đến dưới 15.000 tỷ đồng; Cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn phê duyệt chủ trương thực hiện dự án đầu tư còn lại của doanh nghiệp thuộc phạm vi quản lý.

+ Quy định cụ thể về Hồ sơ đề nghị phê duyệt chủ trương đầu tư ra nước ngoài.

+ Trình tự, thủ tục đề nghị Quốc hội phê duyệt chủ trương đầu tư theo hướng:

(i) Doanh nghiệp lập hồ sơ theo quy định gửi cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn.

(ii) Cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn lập báo cáo thẩm định gửi lấy ý kiến Bộ Tài chính, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, Bộ Kế hoạch và đầu tư, Bộ Công an, Bộ Quốc phòng và các cơ quan, tổ chức có liên quan.

Các cơ quan liên quan gửi văn bản tham gia ý kiến về hồ sơ và báo cáo thẩm định đối với các nội dung thuộc phạm vi quản lý đến cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn.

(iii) Cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn tổng hợp, tiếp thu, hoàn chỉnh báo cáo thẩm định, trình Thủ tướng Chính phủ hồ sơ và quyết định thành lập Hội đồng thẩm định nhà nước.

Trường hợp cần thiết, yêu cầu doanh nghiệp giải trình, bổ sung hồ sơ gửi cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn để thẩm định, trình Thủ tướng Chính phủ.

Trường hợp có ý kiến khác nhau về những nội dung chủ yếu của Hồ sơ, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn tổ chức họp với các cơ quan liên quan và doanh nghiệp trước khi trình Thủ tướng Chính phủ.

(iv) Hội đồng thẩm định nhà nước tổ chức thẩm định và lập báo cáo thẩm định trình Chính phủ. Nội dung Báo cáo thẩm định thực hiện theo quy định pháp luật về đầu tư.

(v) Chính phủ gửi Hồ sơ đến cơ quan chủ trì thẩm tra của Quốc hội.

Chính phủ và cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan có trách nhiệm cung cấp đầy đủ thông tin, tài liệu phục vụ cho việc thẩm tra; giải trình về những nội dung dự án đầu tư khi cơ quan chủ trì thẩm tra của Quốc hội yêu cầu.

(vi) Quốc hội xem xét, thông qua nghị quyết phê duyệt chủ trương đầu tư ra nước ngoài của doanh nghiệp.

+ Trình tự, thủ tục đề nghị Thủ tướng Chính phủ phê duyệt chủ trương đầu tư theo hướng:

(i) Doanh nghiệp lập hồ sơ theo quy định gửi cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn.

(ii) Cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn lập báo cáo thẩm định bao gồm các nội dung theo quy định của pháp luật về đầu tư, gửi lấy ý kiến của Bộ Tài chính, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, Bộ Kế hoạch và đầu tư, Bộ Công an, Bộ Quốc phòng và các cơ quan, tổ chức liên quan.

Các cơ quan liên quan gửi văn bản tham gia ý kiến về hồ sơ và báo cáo thẩm định đối với các nội dung thuộc phạm vi quản lý đến cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn.

(iii) Cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn tổng hợp, tiếp thu, hoàn chỉnh báo cáo thẩm định, trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, phê duyệt chủ trương đầu tư ra nước ngoài.

Trường hợp cần thiết, yêu cầu doanh nghiệp giải trình, bổ sung hồ sơ gửi cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn để thẩm định, trình Thủ tướng Chính phủ.

Trường hợp có ý kiến khác nhau về những nội dung chủ yếu của Hồ sơ, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn tổ chức họp với các cơ quan liên quan và doanh nghiệp trước khi trình Thủ tướng Chính phủ.

(iv) Thủ tướng Chính phủ xem xét, phê duyệt chủ trương đầu tư ra nước ngoài của doanh nghiệp.

+ Trình tự, thủ tục đề nghị cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn chấp thuận chủ trương đầu tư theo hướng:

(i) Doanh nghiệp lập hồ sơ theo quy định gửi cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn.

(ii) Cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn lập báo cáo thẩm định gửi lấy ý kiến Bộ Tài chính, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, Bộ Kế hoạch và đầu tư, Bộ Công an, Bộ Quốc phòng và các cơ quan, tổ chức liên quan.

Các cơ quan liên quan gửi văn bản tham gia ý kiến về hồ sơ và báo cáo thẩm định đối với các nội dung thuộc phạm vi quản lý đến cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn.

(iii) Cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn tổng hợp, tiếp thu ý kiến của các cơ quan để phê duyệt chủ trương đầu tư ra nước ngoài.

Trường hợp cần thiết, yêu cầu doanh nghiệp giải trình, bổ sung hồ sơ gửi cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn trước khi phê duyệt chủ trương.

Trường hợp có ý kiến khác nhau về những nội dung chủ yếu của Hồ sơ, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn tổ chức họp với các cơ quan liên quan và doanh nghiệp trước khi quyết định phê duyệt.

+ Căn cứ quyết định phê duyệt chủ trương đầu tư ra nước ngoài của cấp có thẩm quyền, doanh nghiệp quyết định thực hiện đầu tư ra nước ngoài.

Trường hợp điều chỉnh dự án đầu tư làm thay đổi mục tiêu, quy mô đầu tư hoặc thay đổi tổng mức đầu tư làm thay đổi cấp có thẩm quyền phê duyệt chủ trương đầu tư ra nước ngoài thì phải thực hiện thủ tục đề nghị phê duyệt chủ trương đầu tư ra nước ngoài theo quy định.

+ Việc chuyển nhượng dự án đầu tư ra nước ngoài cho nhà đầu tư khác, doanh nghiệp thực hiện định giá theo quy định pháp luật về thẩm định giá làm cơ sở để xác định giá khởi điểm và thực hiện đấu giá công khai; trường hợp quốc gia có dự án đầu tư có quy định khác thì thực hiện theo quy định của quốc gia đó. Việc chuyển nhượng dự án đầu tư phải thực hiện thủ tục phê duyệt chủ trương theo thẩm quyền.

+ Trường hợp phát sinh những nội dung ảnh hưởng nghiêm trọng đến hoạt động đầu tư ra nước ngoài và chấm dứt dự án đầu tư, doanh nghiệp báo cáo kịp thời và đề xuất giải pháp với cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn quyết định.

- Hoạt động đầu tư của doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp trên 50% đến dưới 100% vốn điều lệ

+ Hình thức, thẩm quyền, hồ sơ, trình tự, thủ tục đầu tư thực hiện theo quy định như đối với doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư 100% vốn điều lệ.

+ Chủ trương đầu tư được Hội đồng thành viên, Hội đồng quản trị, Đại hội đồng cổ đông thông qua, người đại diện chủ sở hữu vốn báo cáo cơ quan đại

diện chủ sở hữu vốn phê duyệt chủ trương hoặc trình Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ phê duyệt chủ trương theo thẩm quyền quy định tại Luật này.

+ Căn cứ chủ trương đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt, Hội đồng thành viên, Hội đồng quản trị quyết định và thực hiện đầu tư theo quy định.

- Hoạt động đầu tư của doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp từ 50% vốn điều lệ trở xuống

+ Cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn có ý kiến về nội dung đầu tư của doanh nghiệp để người đại diện chủ sở hữu vốn biểu quyết tại cuộc họp Hội đồng thành viên, Hội đồng quản trị, Đại hội đồng cổ đông về việc thực hiện hoạt động đầu tư của doanh nghiệp.

+ Hoạt động đầu tư của doanh nghiệp do nhà nước đầu tư trực tiếp từ 50% vốn điều lệ trở xuống thực hiện theo quy định pháp luật về đầu tư.

- Hoạt động đầu tư của doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư khác

+ Hoạt động đầu tư của doanh nghiệp có vốn góp trên 50% vốn điều lệ của doanh nghiệp do Nhà nước đầu tư trực tiếp 100% vốn điều lệ:

(i) Căn cứ Nghị quyết của Hội đồng thành viên, Hội đồng quản trị, Đại hội đồng cổ đông, doanh nghiệp báo cáo doanh nghiệp do Nhà nước đầu tư trực tiếp 100% vốn điều lệ để trình cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn phê duyệt chủ trương hoặc trình Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ phê duyệt chủ trương theo thẩm quyền quy định tại Luật này.

(ii) Hình thức đầu tư, thẩm quyền, hồ sơ, trình tự, thủ tục đề nghị phê duyệt chủ trương đầu tư thực hiện theo quy định như đối với doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp 100% vốn điều lệ.

(iii) Căn cứ chủ trương đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt, Hội đồng thành viên, Hội đồng quản trị doanh nghiệp có vốn góp trên 50% vốn điều lệ của doanh nghiệp do nhà nước đầu tư trực tiếp 100% vốn điều lệ quyết định và thực hiện đầu tư theo quy định.

+ Hoạt động đầu tư của doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư khác ngoài quy định nêu trên thực hiện theo quy định pháp luật về đầu tư. Doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp có ý kiến về nội dung đầu tư của doanh nghiệp để người đại diện chủ sở hữu vốn biểu quyết tại cuộc họp Hội đồng thành viên, Hội đồng quản trị, Đại hội đồng cổ đông về việc thực hiện hoạt động đầu tư của doanh nghiệp.

- Đối với các dự án thuộc thẩm quyền chấp thuận chủ trương đầu tư theo quy định của Luật Đầu tư được thực hiện theo pháp luật về Đầu tư và không phải trình cấp quyết định chủ trương đầu tư dự án với vai trò là chủ sở hữu vốn theo quy định của Luật này. Tuy nhiên, trước khi trình cơ quan quản lý nhà nước phê duyệt chấp thuận đầu tư theo pháp luật về Đầu tư, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn phải thẩm tra, phê duyệt đầy đủ nội dung thuộc trách nhiệm của chủ sở hữu vốn được quy định tại Luật này nhằm cải cách mạnh mẽ thủ tục hành chính,

doanh nghiệp không phải trình hai lần (đối với thẩm quyền của Quốc hội và Thủ tướng Chính phủ).

3.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

3.4.1. Giải pháp 1:

a) Tác động tích cực/lợi ích:

- Tác động về kinh tế - xã hội:

+ Đối với Nhà nước: Quy định hiện hành đã tạo hành lang pháp lý để thực hiện quản lý nhà nước trong hoạt động đầu tư của doanh nghiệp có vốn đầu tư của nhà nước.

+ Đối với Doanh nghiệp: quy định hiện hành đã tạo hành lang pháp lý để doanh nghiệp thực hiện dự án đầu tư. Tuy nhiên, còn nhiều vướng mắc, bất cập như đã báo cáo nêu trên.

- Tác động về thủ tục hành chính: Giải pháp này hiện tại đang được quy định, việc thực thi giải pháp này không làm phát sinh thủ tục hành chính mới.

- Tác động về giới: Không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không mang tính phân biệt.

- Giải pháp không ảnh hưởng tới quyền và nghĩa vụ của công dân theo Hiến pháp; đồng thời, tương thích với các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên.

b) Tác động tiêu cực/chi phí:

+ Đối với Nhà nước:

Chưa thực sự đảm bảo phân cấp mạnh mẽ, giao quyền quyết định đầu tư cho doanh nghiệp; trong một số trường hợp Thủ tướng Chính phủ, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn vẫn thực hiện quyết định đầu tư thay vì giao quyền quyết định cho doanh nghiệp, trong khi doanh nghiệp phải bảo toàn vốn nhà nước đã đầu tư tại doanh nghiệp.

Việc cơ quan đại diện chủ sở hữu hoặc Thủ tướng Chính phủ quyết định đầu tư chưa đảm bảo nguyên tắc Nhà nước là chủ sở hữu đầu tư vốn không can thiệp hành chính vào hoạt động và quản trị sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp, việc phê duyệt thường kéo dài không kịp thời, hiệu quả trong khi doanh nghiệp vẫn phải đảm bảo tuân thủ theo Luật Đầu tư, Luật Xây dựng, Luật Đấu thầu, Luật Đất đai (sửa đổi) và các Luật chuyên ngành theo phạm vi hoạt động.

Chưa có đầy đủ hành lang pháp lý để quản lý vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ dưới 100% vốn điều lệ và doanh nghiệp có vốn đầu tư của doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp khi các doanh nghiệp này thực hiện dự án đầu tư; chưa rõ vai trò và trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu trong chỉ đạo và quản lý hoạt động đầu tư của doanh nghiệp

có vốn đầu tư trực tiếp của nhà nước và doanh nghiệp có vốn đầu tư của doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp;

+ *Đối với Doanh nghiệp:*

Doanh nghiệp có vốn nhà nước đang phải thực hiện theo các quy định về trình tự, thủ tục, thẩm quyền thực hiện dự án đầu tư tại Luật Đầu tư như đối với các nhà đầu tư thuộc thành phần kinh tế khác; thực hiện cùng lúc quy định liên quan nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau về cùng một nội dung dẫn đến khó khăn, vướng mắc, không dám chủ động thực hiện.

Chưa phân định rành mạch hoạt động đầu tư dự án với các hoạt động sử dụng vốn khác của doanh nghiệp như hoạt động xây dựng, mua sắm tài sản dẫn đến vướng mắc bất cập khi doanh nghiệp xác định quy trình, thủ tục thực hiện đối với từng nhóm hoạt động.

3.4.2. Giải pháp 2:

a) Tác động tích cực/lợi ích:

- Tác động về kinh tế - xã hội:

+ *Đối với Nhà nước:*

Đảm bảo phân cấp, phân quyền mạnh mẽ; giảm bớt khối lượng công việc sự vụ trình lên Thủ tướng Chính phủ; đảm bảo được nguyên tắc Thủ tướng Chính phủ, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn không làm thay doanh nghiệp; tăng quyền tự chủ, tự quyết định thực hiện dự án của doanh nghiệp sau khi được cấp thẩm quyền phê duyệt chủ trương đầu tư.

Tạo hành lang pháp lý đầy đủ, đồng bộ, thống nhất để Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ và cơ quan đại diện chủ sở hữu xem xét phê duyệt chủ trương đầu tư dự án của doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ, dự án của doanh nghiệp nhà nước nắm giữ dưới 100% vốn điều lệ và doanh nghiệp có vốn đầu tư của doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp theo hướng đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, đơn giản hóa thủ tục hành chính; tháo gỡ các quy định chồng chéo, không rõ ràng, xác định rõ trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu.

Xác định cụ thể từng hình thức đầu tư với hồ sơ, quy trình, thủ tục phê duyệt chủ trương đầu tư và trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu và của từng cơ quan giúp cải cách thủ tục hành chính, rút ngắn thời gian thực hiện.

Mức phân cấp đồng nhất, thống nhất trong các hoạt động đầu tư của doanh nghiệp; mức phân cấp đã được ước tính có sự ảnh hưởng của tỷ lệ lạm phát hàng năm, tỷ giá USD/VND trong giai đoạn vừa qua.

+ *Đối với Doanh nghiệp:*

Phân định rành mạch hoạt động đầu tư dự án của doanh nghiệp với các hoạt động sử dụng vốn khác của doanh nghiệp như hoạt động xây dựng, mua sắm tài sản; tháo gỡ vướng mắc bất cập khi xác định quy trình, thủ tục thực hiện đối với

từng nhóm hoạt động; giúp doanh nghiệp nhận diện và phân biệt rõ hoạt động đầu tư theo quy trình thủ tục và hoạt động doanh nghiệp chủ động triển khai.

Doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ dưới 100% vốn điều lệ và doanh nghiệp có vốn đầu tư của doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp có cơ sở pháp lý để triển khai dự án đầu tư theo yêu cầu quản lý vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp.

Doanh nghiệp được chủ động thực hiện hoạt động mua sắm, xây dựng tài sản không phải dự án phải phê duyệt chủ trương đầu tư.

- Tác động về thủ tục hành chính: Việc thực thi giải pháp này không làm phát sinh thủ tục hành chính mới.

- Tác động về giới: Không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không mang tính phân biệt.

- Giải pháp không ảnh hưởng tới quyền và nghĩa vụ của công dân theo Hiến pháp; đồng thời, tương thích với các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên.

b) Tác động tiêu cực/chi phí:

Do yêu cầu tách bạch về hoạt động quản lý nhà nước và hoạt động của cơ quan chủ sở hữu nên doanh nghiệp phải thực hiện đồng thời các quy định về hồ sơ, trình tự, thủ tục, thẩm quyền phê duyệt chủ trương dự án đầu tư theo quy định tại Luật này và các quy định có liên quan tại Luật Đầu tư.

3.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

Từ phân tích tác động cho thấy Giải pháp 2 có tác động tích cực nhiều hơn, giảm bớt thủ tục hành chính trong hoạt động đầu tư của doanh nghiệp và hạn chế được các tác động tiêu cực. Do đó, lựa chọn Giải pháp 2.

4. Chính sách 4: Về sắp xếp, cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp

4.1. Xác định vấn đề bất cập

Theo quy định tại Luật số 69/2014/QH13 hiện hành, việc cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp thực hiện theo các hình thức: (i) Chuyển đổi sở hữu và sắp xếp lại doanh nghiệp (ii) Chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp và (iii) Chuyển nhượng vốn nhà nước đầu tư tại công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên. Trong đó:

+ Chuyển đổi sở hữu được thực hiện 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;

+ Sắp xếp lại được thực hiện theo các hình thức: (i) Hợp nhất, sáp nhập, chia tách doanh nghiệp hoặc (ii) giải thể, phá sản doanh nghiệp;

+ Các trường hợp chuyển giao: (i) Chuyển giao giữa các cơ quan đại diện

chủ sở hữu (ii) Chuyển giao một phần vốn, tài sản giữa các doanh nghiệp (iii) 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 (iv) 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;

+ Chuyển nhượng vốn nhà nước đầu tư tại công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên: (i) Việc chuyển nhượng vốn tại công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên thực hiện theo quy định của pháp luật về doanh nghiệp (ii) Việc chuyển nhượng vốn tại công ty cổ phần đã niêm yết hoặc đăng ký giao dịch trên thị trường chứng khoán thực hiện theo quy định của pháp luật về chứng khoán (iii) Việc chuyển nhượng vốn tại công ty cổ phần chưa niêm yết hoặc chưa đăng ký giao dịch trên thị trường chứng khoán thực hiện đấu giá công khai, trường hợp đấu giá công khai không thành công thì thực hiện chào bán cạnh tranh, trường hợp chào bán cạnh tranh không thành công thì thực hiện theo phương thức thỏa thuận.

Quá trình triển khai thực tiễn việc sắp xếp, cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp còn bộc lộ một số bất cập sau:

Thứ nhất, về chuyển đổi sở hữu doanh nghiệp:

- Việc chuyển đổi sở hữu doanh nghiệp thời gian qua chủ yếu thực hiện dưới hình thức chuyển đổi sở hữu là cổ phần hóa (chuyển công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ thành công ty cổ phần), cơ chế về cổ phần hóa từ trước đến nay được điều chỉnh bởi Nghị định của Chính phủ, hiện nay là Nghị định 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 (được sửa đổi, bổ sung tại Nghị định số 140/2020/NĐ-CP²⁵); cơ chế về bán toàn bộ doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ và bán một phần vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ để chuyển thành công ty trách nhiệm hữu hạn 2 thành viên trở lên cũng đang được điều chỉnh bởi Nghị định của Chính phủ (hiện nay là Nghị định số 23/2022/NĐ-CP ngày 05/4/2022 của Chính phủ về thành lập, sắp xếp lại, chuyển đổi sở hữu, chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu tại doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ); do vậy, cần luật hóa một quy định chung để nâng cao hiệu lực pháp lý của chính sách liên quan đến chuyển đổi sở hữu doanh nghiệp.

Ngoài ra, bản chất việc chuyển công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên

²⁵ Nghị định 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 tháng 10 năm 2015 của Chính phủ về đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp và quản lý, sử dụng vốn, tài sản tại doanh nghiệp và Nghị định số 32/2018/NĐ-CP ngày 08 tháng 3 năm 2018 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 91/2015/NĐ-CP ngày 13 tháng 10 năm 2015 của Chính phủ về đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp và quản lý, sử dụng vốn, tài sản tại doanh nghiệp.

do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ để thành công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn 2 thành viên trở lên là việc: (i) Nhà nước chuyển nhượng bớt một phần vốn tại công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên, giảm tỷ lệ sở hữu của nhà nước tại doanh nghiệp, sau khi chuyển nhượng doanh nghiệp thay đổi loại hình công ty hoặc (ii) Doanh nghiệp gọi thêm vốn từ các nhà đầu tư khác trong khi nhà nước giữ nguyên vốn đầu tư tại doanh nghiệp, chỉ giảm tỷ lệ sở hữu vốn của nhà nước tại doanh nghiệp, sau khi tăng vốn doanh nghiệp thay đổi loại hình công ty. Do vậy, hình thức chuyển đổi sở hữu doanh nghiệp cần được rà soát, nghiên cứu để sửa đổi, đảm bảo đúng bản chất kinh tế, khoa học, thuận tiện trong triển khai thực hiện.

- Theo 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 nhiệm vụ và giải pháp đẩy mạnh cơ cấu lại 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.”

Theo quy định tại Luật số 69/2014/QH13 hiện hành cũng như các Nghị định của Chính phủ hướng dẫn về cổ phần hóa (Nghị định số 126/2017/NĐ-CP ngày 16/11/2017 của Chính phủ, được sửa đổi, bổ sung tại Nghị định số 140/2020/NĐ-CP) chưa quy định về việc xử lý các tài sản này khi thực hiện sắp xếp, cơ cấu lại doanh nghiệp. Do vậy, cần phải thể chế hóa cụ thể nội dung Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 3/6/2017 nêu trên trong Luật để đảm bảo nhà nước thống nhất sở hữu các công trình hạ tầng quan trọng, đảm bảo quốc phòng, an ninh và bảo vệ chủ quyền quốc gia, toàn vẹn lãnh thổ cũng như đảm bảo lợi ích của nhà nước trong việc giao cho các doanh nghiệp quản lý, khai thác các công trình hạ tầng thông qua đấu thầu.

Thứ hai, về sắp xếp lại doanh nghiệp:

- Theo quy định tại khoản 2 Điều 207 Luật Doanh nghiệp năm 2020 *“Doanh nghiệp chỉ được giải thể khi bảo đảm thanh toán hết các khoản nợ, nghĩa vụ tài sản khác và không trong quá trình giải quyết tranh chấp tại Tòa án hoặc Trọng tài”*. Theo quy định tại khoản 2 Điều 4 Luật Phá sản năm 2014 *“Phá sản là tình trạng của doanh nghiệp, hợp tác xã mất khả năng thanh toán và bị Tòa án nhân dân ra quyết định tuyên bố phá sản.”*. Như vậy, doanh nghiệp mất khả năng thanh toán thì không thực hiện được việc giải thể mà phải

thực hiện phá sản theo quy định của Luật Doanh nghiệp và Luật Phá sản nêu trên.

Tuy nhiên, theo Kết luận số 82-KL/TW ngày 29/7/2020 của Bộ Chính trị 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 hoàn thiện cơ chế, chính sách về sắp xếp, đổi mới và phát triển, nâng cao hiệu quả hoạt động của công ty nông, lâm nghiệp, Bộ Chính trị đã kết luận: *“Quy định chi tiết về ...; kinh phí hỗ trợ giải quyết các tồn tại về tài chính đối với các công ty nông, lâm nghiệp thực hiện giải thể nhưng mất khả năng thanh toán.”*. Ngày 17/12/2014 của Chính phủ ban hành Nghị định số 118/2014/NĐ-CP về sắp xếp, đổi mới và phát triển, nâng cao hiệu quả hoạt động của công ty nông, lâm nghiệp chỉ quy định về việc giải thể đối với doanh nghiệp là công ty nông, lâm nghiệp và không quy định về việc phá sản đối với các loại hình công ty này.

Quy định pháp luật hiện hành về sắp xếp lại doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ được quy định tại Nghị định số 23/2022/NĐ-CP ngày 05/4/2022 của Chính phủ về thành lập, sắp xếp lại, chuyển đổi sở hữu, chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu tại doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ cũng chưa thể chế hóa được chủ trương của Đảng tại Kết luận số 82-KL/TW nêu trên.

Do vậy, để đảm bảo thể chế hóa kết luận của Bộ Chính trị liên quan đến việc sắp xếp lại doanh nghiệp là các công ty nông, lâm nghiệp dưới hình thức giải thể cũng như không trái với các Luật Doanh nghiệp, Luật Phá sản, cần luật hóa chủ trương nhà nước sẽ hỗ trợ kinh phí để đảm bảo thực hiện được việc giải thể đối với các công ty nông, lâm nghiệp mất khả năng thanh toán.

- Quy định pháp luật tại Luật số 69/2014/QH13 hiện hành và các Nghị định của Chính phủ liên quan đến việc sắp xếp lại doanh nghiệp (hợp nhất, sáp nhập, chia, tách, phá sản doanh nghiệp) chỉ quy định đối với việc sắp xếp lại doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ mà chưa có quy định đối với doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ dưới 100% vốn điều lệ (là các doanh nghiệp hoạt động dưới hình thức công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn 2 thành viên trở lên).

Bên cạnh đó, cũng cần luật hóa các quy định về sắp xếp lại doanh nghiệp để nâng cao hiệu lực pháp lý của chính sách liên quan đến sắp xếp lại doanh nghiệp;

Thứ ba, về chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước

- Theo quy định hiện hành, việc chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước bao gồm: Chuyển giao giữa các cơ quan đại diện chủ sở hữu; Chuyển giao một phần vốn, tài sản giữa các doanh nghiệp; 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; 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. Tuy nhiên, các hình thức chuyển giao này có những hạn chế, bất cập cụ thể như sau:

+ Vốn/tài sản nhà nước đã đầu tư vào doanh nghiệp là vốn/tài sản của doanh nghiệp; do vậy, việc chuyển giao một phần vốn, tài sản giữa các doanh nghiệp với nhau bản chất không phải là chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước; quy định pháp luật hiện hành về quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp cũng không có quy định cụ thể về việc chuyển giao một phần vốn, tài sản giữa các doanh nghiệp.

+ Ngoài ra, việc chuyển giao dự án, công trình đầu tư từ cơ quan, tổ chức, quản lý dự án, công trình đầu tư công về doanh nghiệp bản chất là việc nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp bằng các tài sản là các dự án, công trình thuộc sở hữu của nhà nước, không phải hoạt động chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

+ Bên cạnh đó, hiện nay Tổng công ty Đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước (SCIC) thực hiện chức năng làm đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại các doanh nghiệp nhận chuyển giao từ các Bộ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh là doanh nghiệp thuộc Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp, một cơ quan đại diện chủ sở hữu thuộc Chính phủ tạo ra sự chồng chéo về mô hình đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại các doanh nghiệp; với việc xác định SCIC thực hiện vai trò đầu tư, kinh doanh vốn nhà nước thì cũng không còn hoạt động chuyển giao giữa các cơ quan đại diện chủ sở hữu khác về doanh nghiệp có chức năng đầu tư, kinh doanh vốn nhà nước.

Như vậy, việc chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước chỉ còn trường hợp chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp giữa các cơ quan đại diện chủ sở hữu với nhau.

- Theo quy định tại khoản 4, Điều 41, Luật số 69/2014/QH13, Thủ tướng Chính phủ quyết định chủ trương chuyển giao giữa các cơ quan đại diện chủ sở hữu. Tuy nhiên, Luật chưa quy định về trình tự, thủ tục đề nghị Thủ tướng Chính phủ chấp thuận chủ trương chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp giữa các cơ quan đại diện chủ sở hữu với nhau.

- Quy định tại Luật số 69/2014/QH13 hiện hành và các văn bản hướng dẫn liên quan đến chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn chỉ hướng dẫn đối với doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ, không có quy định đối với doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư là các công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn 2 thành viên trở lên.

Thứ tư, về chuyển nhượng vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp:

- Thực tế thời gian qua, phương thức chào bán cạnh tranh (chào bán cạnh tranh về giá để tiếp tục thực hiện chuyển nhượng vốn sau khi bán đấu giá công khai) bản chất là hình thức bán đấu giá công khai. Theo 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 việc chuyển nhượng (bán cổ phần, thoái vốn) vốn nhà nước tại doanh nghiệp: *“Trên cơ sở giá trị vốn, tài sản của Nhà nước và giá trị doanh nghiệp đã được xác định đầy đủ, hợp lý và theo quy định của pháp luật, khẩn trương bán cổ phần, thoái vốn một cách công khai, minh bạch, chủ yếu thông qua bán đấu giá cạnh tranh trên thị trường”*.

Do đó, đối với các doanh nghiệp chưa niêm yết, chưa đăng ký giao dịch trên thị trường chứng khoán thì cần rà soát, thiết kế phương thức chuyển nhượng vốn cho phù hợp.

- Đối với việc chuyển nhượng vốn tại công ty cổ phần đã niêm yết hoặc đăng ký giao dịch trên thị trường chứng khoán, theo quy định tại điểm b, khoản 2, Điều 39 Luật số 69/2014/QH13 hiện hành thực hiện theo quy định của pháp luật về chứng khoán. 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 nghiệp²⁶ quy định việc chuyển nhượng vốn tại công ty cổ phần đã niêm yết hoặc đăng ký giao dịch trên thị trường chứng khoán theo các phương thức giao dịch cổ phiếu trên hệ thống giao dịch của thị trường chứng khoán, đảm bảo giá giao dịch (giá sàn) không thấp hơn giá khởi điểm được xác định theo quy định pháp luật về thẩm định giá thực hiện bởi tổ chức có chức năng thẩm định giá²⁷; đồng thời quy định khi chuyển nhượng vốn tại công ty cổ phần đã niêm yết hoặc đăng ký giao dịch trên thị trường chứng khoán nhưng không thực hiện trên sàn giao dịch chứng khoán thì thực hiện theo thứ tự phương thức đấu giá công khai, chào bán cạnh tranh, thỏa thuận (thực hiện giao dịch ngoài sàn)²⁸. Tuy nhiên, giá giao dịch trên thị trường chứng khoán và giá khởi điểm xác định theo các phương pháp định giá theo quy định pháp luật về thẩm định giá trên thực tế có thể không tương đồng với nhau; khi đó việc thực hiện chuyển nhượng vốn nhà nước trên sàn giao dịch chứng khoán khó thực hiện được theo thị trường. Ngoài ra, giá giao dịch cổ phiếu của doanh nghiệp trên các sàn giao dịch chứng khoán cũng đã phản ánh được giá thị trường của cổ phiếu doanh nghiệp; do vậy, việc sử dụng giá khởi điểm xác định theo pháp luật về thẩm định giá làm căn cứ xác định giá chuyển nhượng cổ phần sở hữu của nhà nước tại các doanh nghiệp cần được nghiên cứu, rà soát lại để tiệm cận với

²⁶ Được sửa đổi, bổ sung tại:

- Nghị định số 32/2018/NĐ-CP ngày 08 tháng 3 năm 2018 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 91/2015/NĐ-CP ngày 13 tháng 10 năm 2015 của Chính phủ về đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp và quản lý, sử dụng vốn, tài sản tại doanh nghiệp, có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01 tháng 5 năm 2018;

- Nghị định số 140/2020/NĐ-CP ngày 30 tháng 11 năm 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 tháng 10 năm 2015 của Chính phủ về đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp và quản lý, sử dụng vốn, tài sản tại doanh nghiệp và Nghị định số 32/2018/NĐ-CP ngày 08 tháng 3 năm 2018 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 91/2015/NĐ-CP, có hiệu lực thi hành kể từ ngày 30 tháng 11 năm 2020.

²⁷ Theo khoản 1 Điều 38a và điểm c khoản 3 Điều 38 Nghị định số 91/2015/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung tại Nghị định số 32/2018/NĐ-CP và Nghị định số 140/2020/NĐ-CP).

²⁸ Theo điểm c khoản 1 Điều 38a Nghị định số 91/2015/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung tại Nghị định số 32/2018/NĐ-CP và Nghị định số 140/2020/NĐ-CP).

nguyên tắc thị trường, đảm bảo công khai, minh bạch theo đúng 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.

- Theo quy định tại Điều 52, Luật Doanh nghiệp năm 2020, đối với việc chuyển nhượng vốn nhà nước tại công ty trách nhiệm hữu hạn 2 thành viên trở lên phải thực hiện chào bán cho các thành viên còn lại theo tỷ lệ tương ứng với phần vốn góp của họ trong công ty sau đó mới chuyển nhượng cho người không phải là thành viên nếu các thành viên còn lại của công ty không mua hoặc không mua hết trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày chào bán. Quy định này chưa đảm bảo nguyên tắc công khai, minh bạch, tối đa hóa lợi ích của nhà nước do đối tượng chào bán ban đầu chỉ là các thành viên góp vốn khác của doanh nghiệp, hạn chế sự tham gia của các nhà đầu tư tiềm năng khác trên thị trường.

- Hiện nay, Quỹ HTSX&PTDN đã chuyển về ngân sách nhà nước theo quy định tại Nghị định số 148/2021/NĐ-CP ngày 31/12/2021 của Chính phủ về quản lý sử dụng nguồn thu từ chuyển đổi sở hữu doanh nghiệp, đơn vị sự nghiệp công lập, nguồn thu từ chuyển nhượng vốn nhà nước và chênh lệch vốn chủ sở hữu lớn hơn vốn điều lệ tại doanh nghiệp. Với định hướng tạo hành lang pháp lý thuận lợi cho việc đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp từ ngân sách nhà nước, các nguồn thu từ hoạt động đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp trong đó có thu từ chuyển nhượng vốn nhà nước tại doanh nghiệp cần phải được quản lý tập trung về ngân sách nhà nước; tuy nhiên, Luật số 69/2014/QH13 hiện nay chưa quy định về quản lý nguồn thu từ chuyển nhượng vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

- Chuyển nhượng vốn nhà nước tại doanh nghiệp là hình thức quan trọng trong quá trình tái cơ cấu vốn nhà nước; hoạt động này bản chất là nhà nước chuyển nhượng vốn cho các nhà đầu tư ngoài nhà nước (nhà đầu tư tư nhân, nhà đầu tư nước ngoài...). Hiệu quả của hoạt động chuyển nhượng vốn nhà nước đóng vai trò quan trọng trong hiệu quả tổng thể của hoạt động quản lý và đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp, ảnh hưởng trực tiếp đến nguồn lực thu hồi của nhà nước từ hoạt động đầu tư vốn vào doanh nghiệp; do vậy, cần được giám sát ngay trong quá trình triển khai, thực hiện, đặc biệt là các hoạt động chuyển nhượng với giá trị lớn; nội dung này hiện nay chưa được quy định cụ thể tại các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến chuyển nhượng vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp.

Thứ năm, về trình tự, thủ tục sắp xếp, cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp:

Các quy định về trình tự, thủ tục sắp xếp, cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp hiện nay đang được quy định tại các văn bản dưới Luật²⁹, cần phải nâng

²⁹ Cụ thể:

cao hiệu lực pháp lý của các quy định này cũng như tạo cơ sở, hành lang pháp lý để Chính phủ hướng dẫn cụ thể, chi tiết về hoạt động sắp xếp, cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

Thứ sáu, hình thức cơ cấu lại vốn nhà nước khác:

Quy định pháp luật hiện hành chỉ quy định về việc nhà nước bán bớt một phần vốn tại công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ để chuyển thành công ty trách nhiệm hữu hạn 2 thành viên trở lên, không quy định việc doanh nghiệp gọi thêm vốn từ các nhà đầu tư khác để tăng vốn điều lệ, nhà nước giữ nguyên mức vốn đầu tư tại doanh nghiệp, sau khi tăng vốn điều lệ, doanh nghiệp chuyển đổi hoạt động dưới hình thức công ty trách nhiệm hữu hạn 2 thành viên trở lên, nhà nước giảm tỷ lệ sở hữu vốn tại doanh nghiệp xuống dưới 100%.

Ngoài ra, như đã phân tích ở trên, việc cổ phần hóa doanh nghiệp bản chất cũng là việc Nhà nước chuyển nhượng bớt một phần vốn tại công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên, giảm tỷ lệ sở hữu của nhà nước tại doanh nghiệp, sau khi chuyển nhượng doanh nghiệp thay đổi loại hình công ty hoặc doanh nghiệp gọi thêm vốn từ các nhà đầu tư khác trong khi nhà nước giữ nguyên vốn đầu tư tại doanh nghiệp, chỉ giảm tỷ lệ sở hữu vốn của nhà nước tại doanh nghiệp, sau khi tăng vốn doanh nghiệp thay đổi loại hình công ty.

Bên cạnh đó, đối với các doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư mà nhà nước không có chủ trương đầu tư bổ sung thêm vốn, khi doanh nghiệp gọi vốn từ các nhà đầu tư khác (không thay đổi loại hình doanh nghiệp) đầu tư vào doanh nghiệp sẽ làm giảm tỷ lệ sở hữu của nhà nước tại doanh nghiệp đó, đây cũng là việc cơ cấu lại (tỷ lệ) vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

Như vậy, việc doanh nghiệp tăng vốn điều lệ mà Nhà nước giữ nguyên mức vốn tại doanh nghiệp, giảm tỷ lệ sở hữu cũng là một hình thức cơ cấu lại vốn do thay đổi tỷ lệ sở hữu của nhà nước; tuy nhiên, hiện nay chưa được quy định cụ thể tại Luật số 69/2014/QH13.

❖ Nếu vấn đề bất cập trên không được giải quyết:

- Chưa đảm bảo thể chế hóa đầy đủ các chủ trương, định hướng của Đảng về cơ cấu lại, đổi mới và nâng cao hiệu quả của doanh nghiệp nhà nước.
- Giảm hiệu quả của hoạt động sắp xếp, cơ cấu lại vốn nhà nước đầu tư tại

- Cổ phần hóa được quy định tại 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 và các văn bản sửa đổi, bổ sung;

- Bán toàn bộ doanh nghiệp; 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; sắp xếp lại doanh nghiệp (hợp nhất, sáp nhập, chia, tách); chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu đối với DN do NN nắm giữ 100% vốn điều lệ được quy định tại Nghị định số 23/2022/NĐ-CP ngày 05/4/2022 của Chính phủ về thành lập, sắp xếp lại, chuyển đổi sở hữu, chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu tại doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ.

- Chuyển nhượng vốn nhà nước đầu tư tại CTCP, TNHH 2TV trở lên được quy định tại 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 và các văn bản sửa đổi, bổ sung.

doanh nghiệp.

- Không tối đa hóa được lợi ích của nhà nước trong hoạt động đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

❖ Nguyên nhân gây ra vấn đề:

- Một số chủ trương, định hướng của Đảng về cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp được đưa ra sau thời điểm Luật số 69/2014/QH13 ban hành và có hiệu lực; do vậy, chưa được thể chế hóa.

- Xác định các hình thức sắp xếp, cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp chưa đúng với bản chất kinh tế.

- Thực tế công tác cổ phần hóa, tái cơ cấu doanh nghiệp là hoạt động phức tạp; do đó, đang được quy định tại các Nghị định để kịp thời điều chỉnh cho phù hợp với thực tế phát sinh.

4.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Thể chế hóa quan điểm, đường lối, chủ trương của Đảng và Nhà nước về tiếp tục cơ cấu lại, đổi mới và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước.

- Xác định các hình thức sắp xếp, cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp phù hợp với bản chất kinh tế và thực tiễn phát sinh.

- Quy định rõ hồ sơ, trình tự, thủ tục, thẩm quyền đối với từng hình thức sắp xếp, cơ cấu lại theo tỷ lệ vốn nắm giữ phù hợp để tạo cơ sở pháp lý đầy đủ triển khai, thực hiện nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động đầu tư, quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp, phù hợp với từng giai đoạn, thời kỳ và yêu cầu của quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp có vốn nhà nước.

- Đối với hoạt động chuyển nhượng vốn nhà nước tại doanh nghiệp có giá trị lớn cần phải được giám sát, kiểm tra ngay trong quá trình triển khai, thực hiện để đảm bảo lợi ích Nhà nước, tránh thất thoát, gây thiệt hại cho Nhà nước.

4.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

4.3.1. Giải pháp 1

Giữ nguyên theo quy định hiện hành, cụ thể:

- Các hình thức cơ cấu lại bao gồm³⁰:

+ Chuyển đổi sở hữu và sắp xếp lại doanh nghiệp: Cổ phần hóa; Bán toàn bộ doanh nghiệp; 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; Hợp nhất, sáp nhập, chia tách doanh nghiệp; Giải thể, phá sản doanh nghiệp.

+ Chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp: Chuyển giao giữa các cơ quan đại diện chủ sở hữu; Chuyển giao một phần vốn, tài sản giữa các doanh nghiệp; Chuyển giao dự án, công trình đầu tư công từ cơ

³⁰ Chương IV từ Điều 36 đến Điều 39 Luật số 69/2014/QH13.

quan, tổ chức quản lý dự án, công trình đầu tư công về doanh nghiệp; 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.

+ Chuyển nhượng vốn nhà nước đầu tư tại công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên bao gồm các phương thức:

Việc chuyển nhượng vốn tại công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên thực hiện theo quy định của pháp luật về doanh nghiệp;

Việc chuyển nhượng vốn tại công ty cổ phần đã niêm yết hoặc đăng ký giao dịch trên thị trường chứng khoán thực hiện theo quy định của pháp luật về chứng khoán;

Việc chuyển nhượng vốn tại công ty cổ phần chưa niêm yết hoặc chưa đăng ký giao dịch trên thị trường chứng khoán thực hiện đấu giá công khai; trường hợp đấu giá công khai không thành công thì thực hiện chào bán cạnh tranh; trường hợp chào bán cạnh tranh không thành công thì thực hiện theo phương thức thỏa thuận.

- Thủ tướng Chính phủ có thẩm quyền quyết định tổ chức lại, chuyển đổi sở hữu và sắp xếp lại doanh nghiệp do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập và phê duyệt đề án tổng thể sắp xếp, đổi mới doanh nghiệp đối với doanh nghiệp do cơ quan đại diện chủ sở hữu quyết định thành lập³¹.

- Trình tự, thủ tục, thẩm quyền cụ thể quy định tại các văn bản dưới luật như hiện nay³².

4.3.2. Giải pháp 2

- Quy định các hình thức sắp xếp, cơ cấu lại vốn nhà nước phù hợp với bản chất kinh tế; theo đó, các hình thức bao gồm:

(i) Chuyển nhượng phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp (bao gồm cả tại công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên, 2 thành viên trở lên và công ty cổ phần), sau khi chuyển nhượng doanh nghiệp có thể thay đổi loại hình công ty;

(ii) Giữ nguyên vốn nhà nước khi doanh nghiệp tăng vốn điều lệ (giữ nguyên giá trị vốn nhà nước tại doanh nghiệp, giảm tỷ lệ sở hữu của nhà nước tại doanh nghiệp);

(iii) Hợp nhất, sáp nhập, chia, tách, giải thể, phá sản doanh nghiệp;

³¹ Theo quy định tại điểm a khoản 2 và khoản 3 Điều 41 Luật số 69/2014/QH13.

³² (i) Cổ phần hóa được quy định tại 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 và các văn bản sửa đổi, bổ sung;

(ii) Bán toàn bộ doanh nghiệp; 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; sắp xếp lại doanh nghiệp (hợp nhất, sáp nhập, chia, tách); chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu đối với DN do NN nắm giữ 100% vốn điều lệ được quy định tại Nghị định số 23/2022/NĐ-CP ngày 05/4/2022 của Chính phủ về thành lập, sắp xếp lại, chuyển đổi sở hữu, chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu tại doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ.

(iii) Chuyển nhượng vốn nhà nước đầu tư tại CTCP, TNHH 2TV trở lên được quy định tại 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 và các văn bản sửa đổi, bổ sung.

(iv) Chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp giữa các cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn.

- Quy định cụ thể trong Luật các quy định chung về hồ sơ, trình tự, thủ tục, thẩm quyền đối với từng hình thức sắp xếp, cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp để nâng cao hiệu lực pháp lý của các quy định, làm cơ sở để Chính phủ hướng dẫn chi tiết, cụ thể.

- Việc sắp xếp, cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp do cơ quan đại diện chủ sở hữu phê duyệt thay vì Thủ tướng Chính phủ phải phê duyệt toàn bộ như hiện nay.

- Phương thức chuyển nhượng vốn:

+ Đối với doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ 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 thực hiện chuyển nhượng theo nguyên tắc thị trường, đấu giá công khai theo tinh thần Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 3/6/2017, có ưu đãi quyền mua đối với thành viên hiện hữu của công ty trách nhiệm hữu hạn 2 thành viên trở lên, người lao động của doanh nghiệp.

+ Đối với công ty cổ phần đã niêm yết trên thị trường chứng khoán thực hiện theo quy định của pháp luật về chứng khoán, giá bán được xác định căn cứ theo giá bình quân các phiên giao dịch trước ngày chuyển nhượng để đảm bảo tính thị trường.

- Khi chuyển nhượng vốn có giá trị lớn (khoảng từ 1.000 tỷ đồng trở lên) phải được Kiểm toán nhà nước thực hiện kiểm toán xác định giá trị doanh nghiệp làm cơ sở xác định giá khởi điểm trước khi cơ quan đại diện chủ sở hữu quyết định công bố giá trị doanh nghiệp và giá khởi điểm để thực hiện chuyển nhượng để giảm thiểu rủi ro thất thoát, thiệt hại cho nhà nước.

- Việc sử dụng, quản lý đất của doanh nghiệp thực hiện theo quy định pháp luật về đất đai.

- Thẻ 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 việc sở hữu, quản lý, sử dụng 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; theo đó, 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, Nhà nước thống nhất sở hữu các công trình hạ tầng quan trọng này và không thực hiện xác định vào giá trị doanh nghiệp để bán cổ phần. Các tài sản này được quản lý theo quy định của pháp luật về tài sản công; việc lựa chọn nhà đầu tư hoặc doanh nghiệp quản lý, khai thác, vận hành các tài sản này thực hiện theo Luật Đấu thầu, đảm bảo công khai, minh bạch.

- Thẻ chế hóa 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. Quy định nguồn kinh phí để hỗ trợ các tồn tại về tài chính đối với các doanh nghiệp là công ty nông, lâm nghiệp có vốn nhà nước thực hiện giải thể nhưng mất khả năng thanh toán.

- Tiền thu được từ sắp xếp, cơ cấu lại vốn nhà nước sau khi trừ đi các chi phí thực hiện sắp xếp, cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp nộp về ngân sách nhà nước.

- Quy định việc sắp xếp, cơ cấu lại của doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp tại doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư khác như đối với sắp xếp, cơ cấu lại vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp; riêng tiền thu và chi phí liên quan trong quá trình chuyển nhượng phần vốn góp và chuyển nhượng quyền mua được phản ánh vào kết quả hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp.

- Về hợp nhất, sáp nhập, chia, tách, giải thể, phá sản (gồm cả việc sáp nhập công ty con vào công ty mẹ) quy định rõ trình tự, thủ tục theo hướng cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn lấy ý kiến các cơ quan liên quan để xem xét quyết định. Trên cơ sở đó, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn quyết định và chỉ đạo thực hiện theo chiến lược được phê duyệt và quy định của pháp luật về doanh nghiệp, pháp luật về phá sản.

- Quy định chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước giữa các cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn lấy ý kiến của Bộ Tài chính và các cơ quan liên quan để xem xét quyết định; các trường hợp khác (như: chuyển giao một phần vốn, tài sản giữa các doanh nghiệp...) xem xét, điều chỉnh cho phù hợp với bản chất do không phải là chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn.

- Khi doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp thực hiện tăng vốn điều lệ và nhà nước giữ nguyên giá trị vốn đã đầu tư tại doanh nghiệp, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn thực hiện thuê tổ chức có chức năng thẩm định giá xác định giá khởi điểm để thực hiện đấu giá chuyển nhượng quyền mua cổ phần, quyền mua phần vốn góp của nhà nước.

- Đối với việc sắp xếp, cơ cấu lại vốn đầu tư của doanh nghiệp tại các doanh nghiệp khác do doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp quyết định theo phương án cơ cấu lại đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt, đảm bảo nguyên tắc thị trường, hiệu quả, công khai, minh bạch. Tiền thu và chi phí liên quan trong quá trình chuyển nhượng phần vốn góp và chuyển nhượng quyền mua được phản ánh vào kết quả hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp.

4.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

4.4.1. Giải pháp 1

a) Tác động tích cực/lợi ích:

- Tác động về kinh tế - xã hội: Quy định hiện hành cũng đã tạo được cơ sở pháp lý để Chính phủ hướng dẫn thực hiện cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp; đặc biệt là việc cổ phần hóa và thoái vốn nhà nước trong giai đoạn vừa qua; tuy nhiên còn nhiều vướng mắc, bất cập trong thực tiễn.

- Tác động về thủ tục hành chính: Giải pháp này hiện tại đang được quy định, việc thực thi giải pháp này không làm phát sinh thủ tục hành chính mới.

- Tác động về giới: Không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không mang tính phân biệt.

- Giải pháp không ảnh hưởng tới quyền và nghĩa vụ của công dân theo Hiến pháp; đồng thời, tương thích với các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên.

b) Tác động tiêu cực/chi phí:

- *Đối với Nhà nước:* Cơ chế về sắp xếp, cơ cấu lại vốn nhà nước từ trước đến nay chủ yếu được điều chỉnh bởi Nghị định của Chính phủ, chưa được luật hóa; quá trình chuyển nhượng vốn nhà nước, sắp xếp lại doanh nghiệp hiện nay đang có chiều hướng chậm lại do vướng mắc về cơ chế chính sách và thiếu công cụ pháp lý đủ mạnh để điều chỉnh;

Các hình thức sắp xếp, cơ cấu lại không phù hợp với bản chất kinh tế gây ra các vướng mắc phát sinh, khó tháo gỡ làm chậm và giảm hiệu quả quá trình thực hiện sắp xếp, cơ cấu lại vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp.

Chưa đảm bảo việc thể chế hóa chủ trương của Đảng theo Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 03/6/2017 và Kết luận của Bộ Chính trị số 82-KL/TW ngày 29/7/2020 liên quan đến các nội dung về sắp xếp, cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp

Thiếu cơ sở pháp lý để thực hiện quản lý, sử dụng hiệu quả các tài sản của nhà nước là 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; rủi ro ảnh hưởng đến quốc phòng, an ninh quốc gia.

Doanh nghiệp nông, lâm nghiệp nắm giữ quyền sử dụng diện tích đất nông, lâm trường rất lớn; trường hợp không giải thể được mà bắt buộc thực hiện phá sản theo quy định pháp luật về phá sản do mất khả năng thanh toán sẽ dẫn đến rủi ro sử dụng các các nông, lâm trường sai mục đích, trái quy định pháp luật; bên cạnh đó ảnh hưởng đến quyền lợi của người lao động tại các doanh nghiệp nông, lâm nghiệp này.

Các vướng mắc, bất cập liên quan đến đất đai trong quá trình sắp xếp, cơ cấu lại vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp chưa được tháo gỡ triệt để, làm chậm quá trình sắp xếp, cơ cấu lại vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp; đây là vấn đề đang được dư luận và nhà nước rất quan tâm.

Việc chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn không đúng bản chất kinh

tế gây khó khăn trong việc quản lý vốn cũng như việc xác định đúng giá trị vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp.

Phương thức chuyển nhượng vốn nhà nước tại doanh nghiệp không phù hợp dẫn đến rủi ro không đảm bảo được quyền lợi của Nhà nước khi thực hiện việc chuyển nhượng, gây thất thoát, lãng phí nguồn lực nhà nước.

Trình tự, thủ tục thoái vốn đối với phần vốn nhà nước tại các công ty niêm yết chưa đảm bảo được tính thị trường, giảm uy tín, vai trò của các sàn giao dịch chứng khoán của quốc gia khi Nhà nước không áp dụng giá chào bán cổ phần theo giá giao dịch trên thị trường chứng khoán; khó nâng cao được vị thế của thị trường chứng khoán Việt Nam với thị trường quốc tế.

Nguồn thu từ hoạt động đầu tư vốn của nhà nước vào các doanh nghiệp thông qua các hoạt động sắp xếp, cơ cấu lại chưa được quản lý một cách thống nhất để tích lũy nguồn lực tái đầu tư vào doanh nghiệp.

Rủi ro từ việc tư nhân hóa gây thiệt hại cho nhà nước khi hoạt động chuyển nhượng vốn của nhà nước không được kiểm tra, giám sát kịp thời trong quá trình triển khai thực hiện.

Chưa thể hiện được vai trò của các cơ quan đại diện chủ sở hữu trong quá trình thực hiện sắp xếp, cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

- *Đối với Doanh nghiệp:* Thiếu cơ sở pháp lý phù hợp để thúc đẩy việc chuyển đổi sở hữu, cơ cấu lại vốn của doanh nghiệp trên thị trường, làm chậm quá trình tiếp cận của doanh nghiệp với các nguồn vốn của các nhà đầu tư khác trên thị trường.

Việc sắp xếp, cơ cấu lại không phù hợp, kém hiệu quả sẽ làm giảm sức cạnh tranh và vị thế của doanh nghiệp trên thị trường.

Rủi ro dẫn đến các sai phạm trong quá trình thực hiện chuyển đổi sở hữu doanh nghiệp có vốn đầu tư trực tiếp của nhà nước, đặc biệt là các sai phạm liên quan đến phương án sử dụng đất của doanh nghiệp.

Các doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ dưới 100% vốn điều lệ, đặc biệt là các doanh nghiệp mà nhà nước nắm giữ cổ phần chi phối không có đầy đủ cơ sở pháp lý để thực hiện việc sắp xếp, cơ cấu lại một cách tối ưu, nhằm điều chỉnh quy mô, nâng cao năng lực, thu hút nhà đầu tư chiến lược.

Doanh nghiệp nông, lâm nghiệp không có cơ sở pháp lý để thực hiện giải thể trong trường hợp mất khả năng thanh toán theo chủ trương của Đảng theo Kết luận số 82-KL/TW ngày 29/7/2020 của Bộ Chính trị.

Giảm sức hấp dẫn cổ phiếu của doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trên thị trường chứng khoán.

Chính sách về chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn chưa phù hợp dẫn đến cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn tại doanh nghiệp không phù hợp với đặc điểm, tính chất, quy mô, ngành nghề hoạt động của doanh nghiệp, làm giảm

vai trò “chủ sở hữu” đối với doanh nghiệp trong việc hoạch định chiến lược, kế hoạch, định hướng cho doanh nghiệp phát triển.

Doanh nghiệp có chức năng đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước vừa thực hiện vai trò cơ quan đại diện chủ sở hữu, vừa thực hiện vai trò của nhà đầu tư vốn gây chông chéo về chức năng, nhiệm vụ; đồng thời không thúc đẩy được hoạt động đầu tư của loại hình doanh nghiệp đặc thù này.

4.4.2. Giải pháp 2

a) Tác động tích cực/lợi ích:

- Tác động về kinh tế - xã hội:

+ *Đối với Nhà nước:*

Quy định các hình thức sắp xếp, cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp phù hợp; hồ sơ, trình tự, thủ tục cụ thể giúp thúc đẩy nhanh quá trình sắp xếp các doanh nghiệp, chuyển nhượng vốn, chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại các doanh nghiệp, đảm bảo quyền lợi của nhà nước và quyền lợi của doanh nghiệp; xác định rõ vai trò, thẩm quyền, trách nhiệm của các cơ quan trong quá trình thực hiện sắp xếp, cơ cấu lại.

Các hình thức sắp xếp, cơ cấu lại bao quát được các tình huống phát sinh, đảm bảo tính khoa học, thực tế giúp chủ sở hữu nhà nước có cơ sở pháp lý thực hiện sắp xếp, cơ cấu lại vốn trong trường hợp cần thiết.

Việc sắp xếp, cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp do cơ quan đại diện chủ sở hữu phê duyệt tăng cường phân cấp cho cơ quan đại diện chủ sở hữu, giảm bớt sự vụ phải trình Thủ tướng Chính phủ, đảm bảo tăng cường vai trò cho cơ quan đại diện chủ sở hữu thay vì toàn bộ việc sắp xếp, cơ cấu lại vốn nhà nước phải do Thủ tướng Chính phủ quyết định như hiện nay.

Phương thức chuyển nhượng phù hợp giúp đảm bảo quyền lợi của nhà nước khi thực hiện chuyển nhượng, hạn chế thất thoát, phòng chống tham nhũng, lãng phí; giảm thời gian, thủ tục khi chuyển nhượng vốn theo giá thị trường.

Hạn chế rủi ro thất thoát vốn nhà nước khi Kiểm toán Nhà nước thực hiện kiểm toán xác định giá trị doanh nghiệp khi chuyển nhượng phần vốn có giá trị lớn, đảm bảo lợi ích của nhà nước, tăng cường giám sát hoạt động chuyển nhượng vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

Thống nhất với pháp luật đất đai và hạn chế sai phạm liên quan đến đất đai trong quá trình sắp xếp, cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

Thế chế hóa được chủ trương Nghị quyết của Đảng, có cơ chế pháp lý để nhà nước thống nhất sở hữu các công trình hạ tầng quan trọng của quốc gia đảm bảo an ninh, quốc phòng, bảo vệ chủ quyền quốc gia;

Nhà nước có cơ sở pháp lý để thực hiện giải thể các doanh nghiệp nông, lâm nghiệp trong trường hợp mất khả năng thanh toán mà không phải thực hiện phá sản; đảm bảo quyền lợi của nhà nước, người lao động.

Nâng cao tính thị trường của doanh nghiệp niêm yết trên sàn giao dịch chứng khoán cũng như vị thế của thị trường chứng khoán Việt Nam.

Đối với nguồn thu từ hoạt động sắp xếp, cơ cấu lại vốn nhà nước sẽ đảm bảo nguồn thu cho ngân sách nhà nước như quy định hiện hành (theo dự toán NSNN năm 2024 khoảng 4.000 tỷ đồng).

+ *Đối với Doanh nghiệp*: Giúp doanh nghiệp có hành lang pháp lý rõ ràng để thực hiện chuyển đổi sở hữu, chuyển đổi mô hình doanh nghiệp, tiếp cận với các nguồn vốn của các nhà đầu tư khác trên thị trường vốn, bổ sung nguồn lực để doanh nghiệp phát triển.

Có cơ sở pháp lý phù hợp để đẩy nhanh quá trình chuyển đổi doanh nghiệp thành công ty cổ phần. Hoạt động theo mô hình công ty cổ phần làm tăng tính minh bạch, cạnh tranh của doanh nghiệp trong nền kinh tế và có cơ sở để đẩy nhanh tiến trình thay đổi nền tảng quản trị theo hướng tiên tiến, phù hợp với nguyên tắc thị trường và thông lệ quốc tế;

Giá trị doanh nghiệp được định giá đúng, tạo được hàng hóa, dịch vụ có chất lượng cao, nâng cao tính cạnh tranh của doanh nghiệp trên thị trường kinh doanh và tạo kênh huy động vốn cho doanh nghiệp;

Cơ sở pháp lý rõ ràng sẽ giảm thiểu các sai phạm trong quá trình thực hiện cổ phần hóa doanh nghiệp.

Sắp xếp lại các doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư phù hợp giúp doanh nghiệp nâng cao nguồn lực, tăng sức cạnh tranh trên thị trường, đảm bảo vai trò dẫn dắt của khối doanh nghiệp có vốn đầu tư của nhà nước.

Việc chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu phù hợp sẽ giúp doanh nghiệp thuận lợi trong việc thực hiện nhiệm vụ, mục tiêu, kế hoạch được giao.

Các doanh nghiệp kinh doanh thua lỗ, âm vốn chủ sở hữu có cơ chế để chuyển đổi sở hữu, mua/bán doanh nghiệp, có cơ chế để tái cơ cấu, phục hồi sản xuất kinh doanh.

Các doanh nghiệp nông, lâm nghiệp có thể thực hiện giải thể trong trường hợp không đủ khả năng thanh toán mà không phải thực hiện phá sản.

Có cơ sở pháp lý để thực hiện sắp xếp, cơ cấu lại vốn đầu tư của doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp tại các doanh nghiệp khác, tăng cường phân cấp cho doanh nghiệp trong việc cơ cấu lại các khoản đầu tư tại các doanh nghiệp khác, đảm bảo lợi ích của doanh nghiệp và của nhà nước.

- Tác động về thủ tục hành chính: Việc thực thi giải pháp này không làm phát sinh thêm thủ tục hành chính mới.

- Tác động về giới: Không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không mang tính phân biệt.

- Giải pháp không ảnh hưởng tới quyền và nghĩa vụ của công dân theo Hiến pháp; đồng thời, tương thích với các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên.

b) Tác động tiêu cực/chi phí:

Các khoản thu từ sắp xếp, cơ cấu lại doanh nghiệp nộp vào ngân sách nhà nước làm hạn chế nguồn lực để nhà nước tái đầu tư kịp thời cho doanh nghiệp trong trường hợp cần thiết, cấp bách do việc thực hiện đầu tư trực tiếp từ ngân sách nhà nước theo chu trình ngân sách còn phức tạp, chưa đáp ứng được nhu cầu thực tiễn; cần thiết phải có chính sách đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp từ nguồn ngân sách đảm bảo linh hoạt, kịp thời.

Đối với nguồn thu từ hoạt động sắp xếp, cơ cấu lại vốn nhà nước nộp hết vào NSNN sẽ không có nguồn lực để chủ động, linh hoạt đầu tư cho các lĩnh vực nhà nước cần nắm giữ như Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII.

4.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

Từ phân tích tác động cho thấy Giải pháp 2 có tác động tích cực hơn và hạn chế được các tác động tiêu cực. Do đó, lựa chọn Giải pháp 2.

5. Chính sách 5: Về cơ quan, người đại diện chủ sở hữu vốn

5.1. Xác định vấn đề bất cập

a) Về cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn:

- Việc Chính phủ thành lập Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp (UBQLV) là cơ quan đại diện chủ sở hữu chuyên trách thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu tại 19 Tập đoàn kinh tế, Tổng công ty đã bước đầu tách bạch chức năng đại diện chủ sở hữu vốn của nhà nước với chức năng quản lý nhà nước. Tuy nhiên hoạt động của cơ quan này còn hạn chế, chưa thực hiện đầy đủ chức năng đầu tư vốn của nhà nước tại doanh nghiệp, chưa tập trung thực hiện chức năng quan trọng về hoạch định chiến lược phát triển cho hệ thống doanh nghiệp có vốn nhà nước; phân cấp, phân quyền giữa cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn và các doanh nghiệp còn chưa hợp lý.

Hiện nay, số lượng doanh nghiệp có vốn nhà nước còn nhiều (khoảng hơn 800 doanh nghiệp), việc thực thi quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại các doanh nghiệp đang thực hiện phân tán, bao gồm các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ; các Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; UBQLV; Doanh nghiệp có chức năng đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước – SCIC; trong đó UBQLV lại là cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn của SCIC. Mô hình các cơ quan đại diện chủ sở hữu đa dạng, có đặc điểm, tính chất khác nhau, còn sự chồng chéo.

quốc gia hoặc doanh nghiệp có tiêu chí tương đương dự án quan trọng quốc gia. Quyết định vốn điều lệ, chiến lược, kế hoạch đầu tư phát triển, các vấn đề nhân sự đối với Chủ tịch Hội đồng thành viên... đối với các doanh nghiệp do Thủ tướng Chính phủ thành lập...³⁶.

+ Quy định riêng quyền, trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu đối với doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ và quyền, trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu đối với phần vốn nhà nước đầu tư tại công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên.

+ Quy định riêng quyền, trách nhiệm của HĐQT/Chủ tịch công ty tại doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ³⁷; quyền, trách nhiệm của người đại diện phần vốn nhà nước³⁸; quyền, trách nhiệm của người đại diện phần vốn của doanh nghiệp³⁹.

- Doanh nghiệp có chức năng đầu tư, kinh doanh vốn nhà nước được thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước tại các doanh nghiệp khác; không quy định về cơ quan đại diện chủ sở hữu chuyên trách, cơ quan đại diện chủ sở hữu là các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp.

5.3.2. Giải pháp 2:

- Quy định rõ cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn bao gồm:

+ Thủ tướng Chính phủ thực hiện một số quyền hạn của chủ sở hữu nhà nước.

+ Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp (UBQLV) là cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn chuyên trách;

+ Các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ được Chính phủ giao thực hiện nhiệm vụ đại diện chủ sở hữu vốn;

+ Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương được Chính phủ giao thực hiện nhiệm vụ đại diện chủ sở hữu vốn;

+ Tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp thực hiện nhiệm vụ đại diện chủ sở hữu vốn đối với doanh nghiệp thuộc phạm vi quản lý;

+ Tổ chức khác được Chính phủ giao thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu vốn.

- Tăng cường phân cấp cho cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn, giảm sự vụ của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; Thủ tướng Chính phủ chỉ quyết định các vấn đề quan trọng mang tính định hướng (nhân sự cấp cao như Chủ tịch HĐQT/Chủ tịch công ty/Chủ tịch HĐQT, chiến lược) đối với các doanh nghiệp

³⁶ Điều 41 Luật số 69/2014/QH13.

³⁷ Điều 44 Luật số 69/2014/QH13.

³⁸ Điều 48 Luật số 69/2014/QH13.

³⁹ Điều 49 Luật số 69/2014/QH13.

quy mô lớn, giữ vai trò quan trọng trong nền kinh tế quốc gia trong từng thời kỳ, hiện nay gồm: công ty mẹ của Tập đoàn Dầu khí quốc gia Việt Nam, Tập đoàn Điện lực Việt Nam, Tập đoàn Than – Khoáng sản Việt Nam, Tập đoàn Công nghiệp – Viễn thông quân đội, Tập đoàn Bưu chính Viễn thông Việt nam, Tập đoàn Công nghiệp Cao su Việt Nam, Tập đoàn Hóa chất Việt Nam, Tập đoàn Xăng dầu Việt Nam, Tổng công ty Đường sắt Việt Nam (hiện nay là 28 doanh nghiệp do Thủ tướng Chính phủ thành lập); ngoài ra do cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn quyết định.

- Việc ban hành, sửa đổi, bổ sung Điều lệ doanh nghiệp do doanh nghiệp quyết định trên cơ sở ý kiến phê duyệt của cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn nhưng không làm giảm tính chủ động của doanh nghiệp, Chính phủ không ban hành điều lệ của doanh nghiệp do Thủ tướng Chính phủ thành lập như hiện nay (bằng các Nghị định của Chính phủ).

- Tăng cường nguồn lực của Ban Kiểm soát tại các doanh nghiệp (bộ phận Kiểm toán nội bộ) có quy mô lớn để nâng cao vai trò của cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn tại doanh nghiệp thông qua Ban Kiểm soát.

- Bổ sung quy định Cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn được lựa chọn đơn vị kiểm toán độc lập trong trường hợp cần thiết để kiểm toán báo cáo tài chính hàng năm của doanh nghiệp thuộc phạm vi quản lý, nhằm nâng cao tính trung thực và hợp lý của số liệu, thông tin tài chính doanh nghiệp.

- Cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn quản lý, giám sát vốn đầu tư tại doanh nghiệp thông qua người đại diện vốn và kiểm soát viên do cơ quan đại diện chủ sở hữu giới thiệu, cử, thuê theo Quy chế hoạt động của người đại diện, Quy chế hoạt động của Kiểm soát viên.

- Quy định rõ quyền, trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn tương ứng phù hợp với các quy định về quản lý vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp, đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp, hoạt động đầu tư tại doanh nghiệp, hoạt động sắp xếp, cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp, quản trị doanh nghiệp và giám sát, kiểm tra, đánh giá, báo cáo tình hình quản lý và đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp đối với từng loại doanh nghiệp theo tỷ lệ nắm giữ của nhà nước.

Về quyền của cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn đối với doanh nghiệp do nhà nước đầu tư vốn trực tiếp 100% vốn điều lệ bao gồm: Phê duyệt đề doanh nghiệp ban hành, sửa đổi, bổ sung Điều lệ doanh nghiệp; Quyết định các chức danh quản lý trong doanh nghiệp thuộc phạm vi quản lý theo thẩm quyền; Phê duyệt chiến lược, kế hoạch sản xuất kinh doanh, cơ cấu lại doanh nghiệp theo thẩm quyền; Chấp thuận đề nghị của Hội đồng thành viên hoặc Chủ tịch công ty về việc bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, từ chức hoặc thuê, miễn nhiệm, khen thưởng, kỷ luật đối với Tổng giám đốc hoặc Giám đốc doanh nghiệp; Quyết định hoặc trình cấp có thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp; Quyết định hoặc trình cấp có thẩm quyền quyết định chủ trương trong hoạt động đầu tư của doanh nghiệp; Quyết định phê duyệt báo cáo tài chính,

phân phối lợi nhuận sau thuế của doanh nghiệp hàng năm; quyết định điều chuyển Quỹ đầu tư phát triển giữa các doanh nghiệp trong phạm vi quản lý; Quyết định sắp xếp, cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp; Quyết định giao một số nhiệm vụ đặc thù cho doanh nghiệp để thực hiện mục tiêu chính trị, chính trị-xã hội, an ninh quốc phòng, tái cơ cấu nền kinh tế, giải quyết tình huống cấp bách và các tình huống đặc biệt khác; Thành lập Ban kiểm soát và bộ phận kiểm toán nội bộ tại doanh nghiệp; Quyết định chọn đơn vị kiểm toán độc lập trong trường hợp cần thiết để thực hiện kiểm toán báo cáo tài chính hàng năm của doanh nghiệp; Thực hiện quyền khác theo quy định tại Luật Doanh nghiệp, Điều lệ doanh nghiệp và quy định khác của pháp luật có liên quan.

Đối với doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp trên 50% đến dưới 100% vốn điều lệ thuộc phạm vi quản lý, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn quyết định bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, chấp thuận từ chức, miễn nhiệm, khen thưởng, kỷ luật, tiền lương và quyền lợi khác của người đại diện chủ sở hữu vốn; chấp thuận đề người đại diện chủ sở hữu vốn tham gia ứng cử, bầu thành viên Hội đồng thành viên, Hội đồng quản trị; Quyết định điều chuyển Quỹ đầu tư phát triển tương ứng với tỷ lệ sở hữu vốn của nhà nước giữa các doanh nghiệp trong phạm vi quản lý; có ý kiến đề người đại diện chủ sở hữu vốn biểu quyết tại cuộc họp Hội đồng quản trị, Hội đồng thành viên, Đại hội đồng cổ đông về các nội dung quy định như doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp 100% vốn điều lệ và các nội dung khác phải báo cáo xin ý kiến theo Quy chế hoạt động của người đại diện chủ sở hữu vốn.

Đối với doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp từ 50% vốn điều lệ trở xuống thuộc phạm vi quản lý, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn Quyết định bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, chấp thuận từ chức, miễn nhiệm, khen thưởng, kỷ luật, tiền lương và quyền lợi khác của người đại diện chủ sở hữu vốn; chấp thuận đề người đại diện chủ sở hữu vốn tham gia ứng cử, bầu thành viên Hội đồng thành viên, Hội đồng quản trị; có ý kiến đề người đại diện chủ sở hữu vốn biểu quyết tại cuộc họp Hội đồng quản trị, Hội đồng thành viên, Đại hội đồng cổ đông về các nội dung theo quy định của Luật và các nội dung khác phải báo cáo xin ý kiến theo Quy chế hoạt động của người đại diện chủ sở hữu vốn.

Cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn chịu trách nhiệm trước Thủ tướng Chính phủ, Chính phủ việc thực hiện quyền và nghĩa vụ trong quản lý, đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp thuộc phạm vi quản lý; Ban hành Quy chế hoạt động của người đại diện chủ sở hữu vốn; ban hành Quy chế hoạt động của Kiểm soát viên đối với doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp 100% vốn điều lệ hoặc có ý kiến đề người đại diện chủ sở hữu vốn biểu quyết thông qua Quy chế hoạt động của Kiểm soát viên tại doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp 100% vốn điều lệ; Thẩm tra, phê duyệt báo cáo tài chính hàng năm đối với doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp 100% vốn điều lệ thuộc phạm vi quản lý. Có ý kiến về báo cáo tài chính hàng năm đối với doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp dưới 100% vốn điều lệ thuộc phạm vi quản lý; Lập báo cáo tổng hợp tình hình đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp hàng năm

thuộc phạm vi quản lý; Chấp hành quyết định của cơ quan có thẩm quyền trong việc quản lý, đầu tư vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp. Chịu trách nhiệm về những sai phạm thuộc phạm vi quản lý theo quy định của pháp luật. Chịu trách nhiệm giải trình trước cơ quan nhà nước, Thủ tướng Chính phủ, Chính phủ, Quốc hội về hoạt động của doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp thuộc phạm vi quản lý; Đánh giá tình hình thực hiện mục tiêu, nhiệm vụ được giao, kết quả hoạt động, hiệu quả hoạt động sản xuất, kinh doanh đối với doanh nghiệp có vốn nhà nước, tình hình quản lý, đầu tư, sắp xếp, tái cơ cấu vốn nhà nước tại doanh nghiệp, Kiểm soát viên, người đại diện chủ sở hữu vốn; Giám sát, kiểm tra, cảnh báo việc quản lý, thu hồi vốn đầu tư, thu lợi nhuận, bảo toàn và phát triển vốn, thực hiện chiến lược, kế hoạch đã được phê duyệt; tình hình quản lý và đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Phối hợp giám sát, kiểm tra, thanh tra của cơ quan, tổ chức khác có thẩm quyền đối với hoạt động quản lý, đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp; Phê duyệt các nội dung báo cáo của doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp thuộc phạm vi quản lý trên Hệ thống Cơ sở dữ liệu quốc gia về đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

- Về tiêu chuẩn người đại diện chủ sở hữu vốn tại doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp 100% vốn điều lệ (Hội đồng thành viên hoặc Chủ tịch công ty) đảm bảo đầy đủ các tiêu chuẩn, điều kiện theo quy định của pháp luật doanh nghiệp⁴⁰; quy định cụ thể tiêu chuẩn người đại diện chủ sở hữu vốn tại doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp dưới 100% vốn điều lệ.

Cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn quyết định cử, giới thiệu, thuê người đại diện phần vốn nhà nước đầu tư trực tiếp tại doanh nghiệp, trong đó quy định rõ quyền, trách nhiệm của người đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước. Trường hợp có từ 02 người đại diện vốn của nhà nước tại doanh nghiệp trở lên, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn phân công 01 người đại diện chủ sở hữu vốn chịu trách nhiệm phụ trách chung nhóm người đại diện vốn tại doanh nghiệp. Người phụ trách chung chịu trách nhiệm thông báo đầy đủ, kịp thời các ý kiến chỉ đạo của cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn; tổng hợp đầy đủ các ý kiến của người đại diện chủ sở hữu vốn để báo cáo cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn. Người đại diện chủ sở hữu vốn chỉ được tham gia tại một doanh nghiệp. Trường hợp người đại diện chủ sở hữu vốn không làm việc tại doanh nghiệp thì có thể tham gia không quá ba doanh nghiệp.

- Tiền lương, tiền thưởng của người đại diện vốn do cơ quan đại diện chủ

⁴⁰ Điều 93. Tiêu chuẩn và điều kiện của thành viên Hội đồng thành viên: 1. Không thuộc đối tượng quy định tại khoản 2 Điều 17 của Luật này; 2. Có trình độ chuyên môn, kinh nghiệm trong quản trị kinh doanh hoặc trong lĩnh vực, ngành, nghề hoạt động của doanh nghiệp; 3. Không phải là người có quan hệ gia đình của người đứng đầu, cấp phó của người đứng đầu cơ quan đại diện chủ sở hữu; thành viên Hội đồng thành viên; Giám đốc, Phó giám đốc hoặc Tổng giám đốc, Phó Tổng giám đốc và Kế toán trưởng của công ty; Kiểm soát viên công ty; 4. Không phải là người quản lý doanh nghiệp thành viên; 5. Trừ Chủ tịch Hội đồng thành viên, thành viên khác của Hội đồng thành viên có thể kiêm Giám đốc, Tổng giám đốc công ty đó hoặc công ty khác không phải là doanh nghiệp thành viên theo quyết định của cơ quan đại diện chủ sở hữu; 6. Chưa từng bị cách chức Chủ tịch Hội đồng thành viên, thành viên Hội đồng thành viên hoặc Chủ tịch công ty, Giám đốc, Phó giám đốc hoặc Tổng giám đốc, Phó Tổng giám đốc của doanh nghiệp nhà nước; 7. Tiêu chuẩn và điều kiện khác quy định tại Điều lệ công ty.

sở hữu vốn chi trả từ lợi nhuận sau thuế tương ứng với phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp (trường hợp không đủ hoặc không có thì được chi trả từ ngân sách nhà nước); mức chi trả gắn với quy mô, mức độ phức tạp của quản lý và hiệu quả sản xuất kinh doanh, sử dụng vốn nhà nước.

- Bổ sung quy định về nhóm người đại diện vốn theo hướng: trường hợp có từ 02 người đại diện vốn của nhà nước tại doanh nghiệp trở lên, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn phân công 01 người đại diện chủ sở hữu vốn chịu trách nhiệm phụ trách chung nhóm người đại diện vốn tại doanh nghiệp; người phụ trách chung chịu trách nhiệm thông báo đầy đủ, kịp thời các ý kiến chỉ đạo của cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn; tổng hợp đầy đủ các ý kiến của người đại diện chủ sở hữu vốn để báo cáo cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn.

5.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

5.4.1. Giải pháp 1:

a) Tác động tích cực/lợi ích:

- Tác động về kinh tế - xã hội: Quy định hiện hành đã bước đầu tách bạch chức năng đại diện chủ sở hữu và chức năng quản lý nhà nước đối với một số tập đoàn, tổng công ty nhà nước và chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước tại nhiều doanh nghiệp về SCIC.

Quy định hiện hành đã quy định quyền, trách nhiệm của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, cơ quan đại diện chủ sở hữu, 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. Tuy nhiên cần phân cấp mạnh mẽ hơn nữa cho hội đồng thành viên, ban điều hành doanh nghiệp.

- Tác động về thủ tục hành chính: Giải pháp này hiện tại đang được quy định, việc thực thi giải pháp này không làm phát sinh thủ tục hành chính mới.

- Tác động về giới: Không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không mang tính phân biệt.

- Giải pháp không ảnh hưởng tới quyền và nghĩa vụ của công dân theo Hiến pháp; đồng thời, tương thích với các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên.

b) Tác động tiêu cực/chi phí:

Đối với Nhà nước: Chưa tách bạch rõ chức năng quản lý nhà nước và chủ sở hữu vốn tại các doanh nghiệp thuộc các Bộ, ngành, UBND cấp tỉnh dẫn đến chưa minh bạch, chồng chéo trong thực hiện các chức năng của cơ quan quản lý nhà nước và cơ quan đại diện chủ sở hữu.

Với định hướng tách bạch chức năng quản lý nhà nước và chức năng đại diện chủ sở hữu, Đảng và Nhà nước đã có chủ trương và thành lập ra UBQLV là

cơ quan đại diện chủ sở hữu chuyên trách; tuy nhiên, chủ thể này chưa được quy định trong Luật hiện hành để đảm bảo cơ sở pháp lý trong tổ chức và hoạt động.

Cơ quan đại diện chủ sở hữu (SCIC) nằm trong cơ quan đại diện chủ sở hữu (UBQLV) gây chông chéo, giảm hiệu quả của việc thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước của các chủ thể này. Thiếu cơ sở pháp lý để Ngân hàng Nhà nước thực hiện chức năng chủ sở hữu tại các ngân hàng thương mại có vốn đầu tư của nhà nước.

Chưa bao quát đầy đủ các cơ quan đại diện chủ sở hữu như các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội. Các chủ thể này thiếu cơ sở pháp lý để thực hiện quản lý phần vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp.

Khối lượng công việc, sự vụ của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và các cơ quan quản lý nhà nước lớn, giảm vai trò trách nhiệm của các cơ quan đại diện chủ sở hữu và doanh nghiệp.

Cơ quan đại diện chủ sở hữu, doanh nghiệp chưa xác định rõ trách nhiệm giải trình trước các cơ quan có thẩm quyền.

Không có cơ chế về tiền lương, tiền thưởng đủ hấp dẫn để nhà nước thu hút được nguồn nhân lực chất lượng cao làm đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

Chưa có quy định về nhóm người đại diện vốn do vậy thiếu cơ sở pháp lý trong việc quản lý người đại diện vốn tại các doanh nghiệp, khó xác định rõ trách nhiệm của người đại diện trong việc thực hiện quyền, nghĩa vụ do cơ quan đại diện chủ sở hữu giao.

Đối với Doanh nghiệp: Chưa đảm bảo tính tự chủ của doanh nghiệp, chịu nhiều can thiệp hành chính của nhà nước trong quá trình hoạt động làm giảm vai trò và trách nhiệm của doanh nghiệp, không đảm bảo nguyên tắc kinh tế thị trường, làm giảm khả năng cạnh tranh của doanh nghiệp trên thị trường.

5.4.2. Giải pháp 2:

a) Tác động tích cực/lợi ích:

- Tác động về kinh tế - xã hội:

+ *Đối với Nhà nước:* Thể chế hóa đúng quan điểm chỉ đạo của BCHTW Đảng theo NQ số 12/NQ-TW về cơ quan đại diện chủ sở hữu chuyên trách.

Các doanh nghiệp do UBQLV là cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn nắm giữ nguồn lực lớn của quốc gia trong các lĩnh vực quan trọng; việc luật hóa chủ thể UBQLV là cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn chuyên trách giúp nâng cao vị thế cho cơ quan này, thúc đẩy hiệu quả trong thực hiện quyền, trách nhiệm đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại các Tập đoàn, tổng công ty lớn của quốc gia.

Thủ tướng Chính phủ vẫn tiếp tục thực hiện một số quyền của đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại các doanh nghiệp lớn, giữ vai trò quan trọng trong nền kinh tế sẽ đảm bảo phù hợp với công tác quản lý nhà nước vĩ mô của Chính

phủ, tạo ra liên kết chặt chẽ, thống nhất giữa doanh nghiệp và nền kinh tế - xã hội.

Các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp có cơ sở pháp lý để thực hiện quản lý và đầu tư vốn vào các doanh nghiệp thuộc phạm vi quản lý tránh nhằm nâng cao hiệu quả, tăng cường giám sát, kiểm tra hạn chế rủi ro thua lỗ, thất thoát vốn.

Có cơ sở pháp lý để thiết lập mô hình cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại các doanh nghiệp phù hợp, tối ưu và hiệu quả, tránh chồng chéo để thực hiện tốt vai trò đại diện chủ sở hữu.

Cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn xác định được đúng thẩm quyền, trách nhiệm trong hoạt động đầu tư, quản lý, sắp xếp, cơ cấu lại, giám sát, kiểm tra thanh tra, đánh giá, báo cáo tình hình quản lý và đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

Giám sự vụ của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, tăng cường vai trò của cơ quan đại diện chủ sở hữu – chủ thể đóng vai trò nhà đầu tư nhà nước tại doanh nghiệp.

Tăng hiệu quả giám sát của cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn thông qua các chủ thể tại doanh nghiệp như Ban Kiểm soát (bao gồm cả bộ phận Kiểm toán nội bộ) tại các tập đoàn kinh tế lớn (như mô hình Ban Kiểm soát của các ngân hàng thương mại hiện nay đang hoạt động rất hiệu quả).

Báo cáo tài chính là cơ sở quan trọng để quản lý, giám sát vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp, cơ quan chủ sở hữu vốn được chọn đơn vị kiểm toán độc lập sẽ đảm bảo cao nhất tính “độc lập” để nâng cao tính minh bạch của thông tin tài chính của doanh nghiệp làm cơ sở thực hiện giám sát cũng như ra quyết định trong hoạt động quản lý và đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

Nâng cao trách nhiệm giải trình của các cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn và các doanh nghiệp.

Thu hút được nguồn nhân lực có chất lượng cao, tăng cường tính độc lập để đảm bảo thực hiện hiệu quả chức năng đại diện chủ sở hữu vốn tại các doanh nghiệp của người đại diện vốn; bên cạnh đó, giám sát nặng trực tiếp cho ngân sách khi thực hiện chi tiền lương, tiền thưởng của người đại diện vốn nhà nước tại doanh nghiệp từ nguồn lợi nhuận sau thuế.

Cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn có cơ sở pháp lý để quản lý người đại diện vốn, nhóm người đại diện vốn tại các doanh nghiệp phù hợp với thực tiễn phát sinh giúp nâng cao hiệu quả đại diện vốn của người đại diện tại các doanh nghiệp.

+ *Đối với Doanh nghiệp:* Doanh nghiệp tự chủ hơn khi được phân cấp mạnh theo đúng chức năng, nhiệm vụ, giúp doanh nghiệp ổn định, tập trung cho hoạt động sản xuất, kinh doanh và thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ được giao.

Doanh nghiệp có chức năng đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước như SCIC tập trung vào hoạt động đầu tư, kinh doanh vốn nhà nước thay vì thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại các doanh nghiệp, đảm bảo tính chủ động, linh hoạt và thúc đẩy hoạt động đầu tư vốn của loại hình doanh nghiệp đặc thù này trong bối cảnh hiện nay.

Cơ chế về nhân sự linh hoạt, chính sách tiền lương, tiền thưởng của người đại diện vốn tiệm cận với thị trường sẽ thu hút được nguồn nhân lực có chất lượng cao tham gia vào hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp, tăng cường hiệu quả quản lý, nâng cao hiệu quả sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp.

Tăng cường trách nhiệm giải trình của doanh nghiệp sẽ thúc đẩy doanh nghiệp, người quản lý của doanh nghiệp nâng cao trách nhiệm trong hoạt động quản lý và đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

- Tác động về thủ tục hành chính: Việc thực thi giải pháp này không làm phát sinh thủ tục hành chính mới.

- Tác động về giới: Không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không mang tính phân biệt.

- Giải pháp không ảnh hưởng tới quyền và nghĩa vụ của công dân theo Hiến pháp; đồng thời, tương thích với các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên.

b) Tác động tiêu cực/chi phí:

Việc quy định rõ UBQLV là cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn trong Luật khi mô hình cơ quan chủ sở hữu này vẫn đang trong thời gian đánh giá tính hiệu quả sẽ gây khó khăn khi thay đổi chủ trương về mô hình cơ quan đại diện chủ sở hữu. Tuy nhiên, cần khuyến khích chủ thể này nâng cao hơn nữa vai trò chủ sở hữu vốn bằng các quy định Luật hóa.

Khi SCIC không thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại các doanh nghiệp, phần vốn nhà nước tại các doanh nghiệp chuyển giao từ các Bộ, UBND cấp tỉnh về SCIC là vốn đầu tư ra ngoài doanh nghiệp của SCIC, giảm vốn nhà nước tại các doanh nghiệp đã chuyển giao. Tuy nhiên, kết quả đầu tư vốn nhà nước tại các doanh nghiệp đã chuyển giao sẽ phản ánh vào báo cáo tài chính, kết quả kinh doanh của SCIC; Nhà nước quản lý thông qua SCIC.

Số lượng đầu mối cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn là các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội – nghề nghiệp sẽ tăng lên rất lớn; công tác theo dõi, tổng hợp đòi hỏi phức tạp hơn. Tuy nhiên, việc ứng dụng công nghệ thông tin, xây dựng Hệ thống Cơ sở dữ liệu quốc gia về đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp sẽ là công cụ để theo dõi, tổng hợp, quản lý một cách hiệu quả.

Các doanh nghiệp có kết quả hoạt động sản xuất kinh doanh thua lỗ sẽ làm tăng chi ngân sách nhà nước đối với tiền lương của các cá nhân do cơ quan đại diện chủ sở hữu cử, giới thiệu, thuê làm việc trực tiếp tại doanh nghiệp. Ước tính theo số liệu năm 2022, dự kiến số chi từ ngân sách nhà nước khoảng 300 tỷ đồng cho khoản chi này.

5.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

Từ phân tích tác động cho thấy Giải pháp 2 có tác động tích cực hơn và hạn chế được các tác động tiêu cực. Do đó, lựa chọn Giải pháp 2.

6. Chính sách 6: Về quản trị doanh nghiệp

6.1. Xác định vấn đề bất cập

- Luật số 69/2014/QH13 quy định cụ thể việc quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp, dẫn đến 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, còn đồng nhất vốn và tài sản của doanh nghiệp có vốn Nhà nước là vốn tài sản của Nhà nước, can thiệp trực tiếp vào hoạt động và quản trị sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp gây khó khăn trong quản lý, điều hành của doanh nghiệp; doanh nghiệp thiếu chủ động thực hiện chức năng, nhiệm vụ được phân công dẫn đến hiệu quả sản xuất kinh doanh chưa cao như kỳ vọng;

- Thiếu cơ chế và công cụ phục vụ công tác quản lý, điều hành, kiểm tra, giám sát; chưa xác định rõ quyền và trách nhiệm của doanh nghiệp, người đại diện vốn nhà nước và người quản lý tại doanh nghiệp; cơ chế tiền lương chưa đảm bảo nguyên tắc ai thuê, bổ nhiệm thì người đó đánh giá và trả lương để đảm bảo độc lập khách quan khi thực thi nhiệm vụ được giao.

- Chưa có cơ chế đủ mạnh để các doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư nâng cao giá trị, chất lượng doanh nghiệp.

- Một số cơ chế tài chính còn tiềm ẩn nhiều rủi ro như việc doanh nghiệp có vốn đầu tư trực tiếp cho vay đối với các doanh nghiệp có vốn góp của mình (DN F2);

- Việc 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 dẫn đến 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 nhưng chưa có quy định quyền, trách nhiệm của doanh nghiệp có vốn nhà nước đối với các doanh nghiệp có vốn góp.

- Đối với doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ dưới 100% vốn điều lệ, Luật số 69/2014/QH13 quy định nguyên tắc cơ quan đại diện chủ sở hữu chỉ đạo thông qua người đại diện để thực hiện quyền chủ sở hữu vốn. Trên cơ sở điều chỉnh đối tượng áp dụng cho phù hợp gồm cả những doanh nghiệp này cần rà soát bổ sung các quy định trong Luật.

❖ Nếu vấn đề bất cập trên không được giải quyết:

- Giảm tính chủ động, năng động của doanh nghiệp; Hội đồng thành viên, kiểm soát viên không có công cụ mạnh phục vụ công tác quản trị doanh nghiệp, kiểm tra, giám sát và quản trị rủi ro dẫn đến nguy cơ mất an toàn tài chính, ảnh hưởng đến việc bảo toàn vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp.

- Cơ chế tiền lương, thưởng không phù hợp dẫn đến khó khăn trong việc thu hút lao động chất lượng cao, giảm khả năng cạnh tranh của doanh nghiệp có vốn nhà nước với các thành phần kinh tế khác.

❖ Nguyên nhân gây ra vấn đề:

- 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; chưa có sự phân công, phân cấp rõ ràng trong quản lý, điều hành hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp, đáp ứng yêu cầu quản lý và bảo toàn vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp.

- Chưa quy định rõ nguyên tắc quản trị của doanh nghiệp, quyền và trách nhiệm của doanh nghiệp, người đại diện vốn nhà nước tại doanh nghiệp, Hội đồng thành viên (hoặc Chủ tịch công ty), kiểm soát viên, kiểm toán nội bộ để quản lý có hiệu quả vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp.

- Chưa có cơ chế tiền lương, tiền thưởng phù hợp để đảm bảo công bằng với các thành phần kinh tế khác và có thể thu hút lao động có chất lượng cao cho doanh nghiệp.

6.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Tăng cường phân cấp phân quyền, tăng cường tính tự chủ, sự chủ động của doanh nghiệp trong sản xuất kinh doanh; làm rõ nguyên tắc quản trị của doanh nghiệp, quyền và trách nhiệm của doanh nghiệp, người đại diện vốn nhà nước tại doanh nghiệp, Hội đồng thành viên (hoặc Chủ tịch công ty), kiểm soát viên, kiểm toán nội bộ để quản lý có hiệu quả vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp.

- Có cơ chế để doanh nghiệp tự quyết định chính sách tiền lương, tiền thưởng trên cơ sở gắn với năng suất lao động và hiệu quả sản xuất kinh doanh, hướng đến bảo đảm mặt bằng tiền lương trên thị trường; phân định rõ tiền lương của người đại diện vốn nhà nước với tiền lương của ban điều hành; thực hiện nguyên tắc ai thuê, bổ nhiệm thì người đó đánh giá và trả lương; tạo điều kiện để doanh nghiệp có vốn nhà nước thu hút được lao động chất lượng cao, cạnh tranh được với các thành phần kinh tế khác.

- Đồng bộ, thống nhất các quy định tại văn bản dưới luật để có cơ chế thực hiện thống nhất về công tác quản trị của doanh nghiệp có vốn nhà nước và doanh nghiệp có vốn đầu tư của doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp.

6.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

6.3.1. Giải pháp 1:

- Về Ban kiểm soát của doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp

+ Về cơ cấu ban kiểm soát và nhiệm kỳ của kiểm soát viên

Giữ nguyên như quy định tại khoản 1 Điều 103 Luật doanh nghiệp là Ban kiểm soát có từ 01 đến 05 Kiểm soát viên; nhiệm kỳ kiểm soát viên không quá 05 năm và có thể được bổ nhiệm lại.

+ Về thẩm quyền bổ nhiệm, miễn nhiệm: giữ nguyên như quy định tại Điều 45 Luật số 69/2014/QH13 là cơ quan đại diện chủ sở hữu, cơ quan nhà nước có thẩm quyền bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, miễn nhiệm.

+ Nghĩa vụ của Ban kiểm soát giữ nguyên như quy định tại Điều 104 Luật doanh nghiệp⁴¹:

- Kiểm toán nội bộ của doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp

+ Giữ nguyên đối tượng phải thực hiện công tác kiểm toán nội bộ như quy định tại Nghị định số 05/2019/NĐ-CP của Chính phủ về Kiểm toán nội bộ, bao gồm: Công ty niêm yết; doanh nghiệp mà nhà nước sở hữu trên 50% vốn điều lệ là công ty mẹ hoạt động theo mô hình công ty mẹ - công ty con; doanh nghiệp nhà nước là công ty mẹ hoạt động theo mô hình công ty mẹ - công ty con. Các doanh nghiệp còn lại được khuyến khích thực hiện công tác kiểm toán nội bộ.

+ Nhiệm vụ của bộ phận kiểm toán nội bộ giữ nguyên như quy định tại Điều 20 Nghị định số 05/2019/NĐ-CP⁴²:

⁴¹ “ 1. Ban kiểm soát có nghĩa vụ sau đây:

a) Giám sát việc tổ chức thực hiện chiến lược phát triển, kế hoạch kinh doanh;
b) Giám sát, đánh giá thực trạng hoạt động kinh doanh, thực trạng tài chính của công ty;
c) Giám sát và đánh giá việc thực hiện quyền, nghĩa vụ của thành viên Hội đồng thành viên và Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty, Giám đốc hoặc Tổng giám đốc công ty;
d) Giám sát, đánh giá hiệu lực và mức độ tuân thủ quy chế kiểm toán nội bộ, quy chế quản lý và phòng ngừa rủi ro, quy chế báo cáo, quy chế quản trị nội bộ khác của công ty;
đ) Giám sát tính hợp pháp, tính hệ thống và trung thực trong công tác kế toán, sổ sách kế toán, trong nội dung báo cáo tài chính, các phụ lục và tài liệu liên quan;
e) Giám sát hợp đồng, giao dịch của công ty với các bên có liên quan;
g) Giám sát thực hiện dự án đầu tư lớn; hợp đồng, giao dịch mua, bán; hợp đồng, giao dịch kinh doanh khác có quy mô lớn; hợp đồng, giao dịch kinh doanh bất thường của công ty;
h) Lập và gửi báo cáo đánh giá, kiến nghị về nội dung quy định tại các điểm a, b, c, d, e và g khoản này cho cơ quan đại diện chủ sở hữu và Hội đồng thành viên;
i) Thực hiện nghĩa vụ khác theo yêu cầu của cơ quan đại diện chủ sở hữu, quy định tại Điều lệ công ty”.

⁴² “1. Xây dựng quy trình nghiệp vụ kiểm toán nội bộ tại đơn vị trình cấp quản lý trực tiếp xem xét, phê duyệt.

2. Lập kế hoạch kiểm toán nội bộ hàng năm trình cấp có thẩm quyền phê duyệt và thực hiện hoạt động kiểm toán nội bộ theo kế hoạch được phê duyệt.

3. Thực hiện các chính sách, quy trình và thủ tục kiểm toán nội bộ đã được phê duyệt, đảm bảo chất lượng và hiệu quả.

4. Kiểm toán đột xuất và tư vấn theo yêu cầu của các đối tượng quy định tại khoản 4 Điều 12 Nghị định này.

5. Kiến nghị các biện pháp sửa chữa, khắc phục sai sót; đề xuất biện pháp nhằm hoàn thiện, nâng cao hiệu lực, hiệu quả của hệ thống kiểm soát nội bộ.

+ Về báo cáo kiểm toán nội bộ: Giữ nguyên quy định tại Điều 16 Nghị định số 05/2019/NĐ-CP là gửi cho Hội đồng quản trị, Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty, Ban kiểm soát, Tổng giám đốc (Giám đốc) đối với doanh nghiệp; Các bộ phận khác theo quy định của Quy chế kiểm toán nội bộ của đơn vị.

- **Tiền lương, tiền thưởng của người do cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn cũ, giới thiệu, thuê**

+ Tiền lương, thù lao, thưởng của Kiểm soát viên Giữ nguyên như quy định tại Điều 45 Luật số 69/2014/QH13 Kiểm soát viên tại doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ⁴³ là xác định trên cơ sở mức độ hoàn thành nhiệm vụ, hiệu quả hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp và do cơ quan đại diện chủ sở hữu, cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định, chi trả.

+ Tiền lương, thù lao, tiền thưởng và quyền lợi khác của người đại diện phần vốn nhà nước, người đại diện phần vốn của doanh nghiệp giữ nguyên như quy định tại Điều 50 45 Luật số 69/2014/QH13⁴⁴ là do công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên chi trả.

6. Lập báo cáo kiểm toán.

7. Thông báo và gửi kịp thời kết quả kiểm toán nội bộ theo quy định.

8. Phát triển, chỉnh sửa, bổ sung, hoàn thiện phương pháp kiểm toán nội bộ và phạm vi hoạt động của kiểm toán nội bộ để có thể cập nhật, theo kịp sự phát triển của đơn vị.

9. Tư vấn cho cơ quan, đơn vị, doanh nghiệp trong việc lựa chọn, kiểm soát sử dụng dịch vụ kiểm toán độc lập bảo đảm tiết kiệm, hiệu quả.

10. Trình bày ý kiến của kiểm toán nội bộ khi có yêu cầu để các đối tượng quy định tại khoản 4 Điều 12 nghị định này xem xét, quyết định dự toán ngân sách, phân bổ và giao dự toán ngân sách, quyết toán ngân sách, báo cáo tài chính, báo cáo quản trị.

11. Duy trì việc trao đổi thường xuyên với tổ chức kiểm toán độc lập của đơn vị nhằm đảm bảo hợp tác có hiệu quả."

⁴³ : "3. Tiền lương, thù lao, tiền thưởng của Kiểm soát viên:

a) Tiền lương, thù lao, tiền thưởng của Kiểm soát viên được xác định trên cơ sở mức độ hoàn thành nhiệm vụ, hiệu quả hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp;

b) Tiền lương, thù lao, tiền thưởng của Kiểm soát viên do cơ quan đại diện chủ sở hữu, cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định, chi trả."

⁴⁴ "1. Người đại diện phần vốn nhà nước, người đại diện phần vốn của doanh nghiệp chuyên trách tại công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên được hưởng tiền lương, phụ cấp trách nhiệm, tiền thưởng và quyền lợi khác do công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên chi trả.

2. Người đại diện phần vốn nhà nước, người đại diện phần vốn của doanh nghiệp không chuyên trách tại công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên được hưởng tiền lương, thù lao, tiền thưởng và các quyền lợi khác như sau:

a) Thù lao do công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên chi trả;

b) Tiền lương, phụ cấp trách nhiệm, tiền thưởng và quyền lợi khác do cơ quan đại diện chủ sở hữu, doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ chi trả."

- Quyền, nghĩa vụ của Hội đồng thành viên hoặc Chủ tịch công ty tại doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp 100% vốn điều lệ

+ Giữ nguyên quy định tại khoản 2 Điều 44 Luật số 69/2014/QH13 là quyết định sau khi cơ quan đại diện chủ sở hữu phê duyệt về các nội dung sau đây:

(i) Chiến lược, kế hoạch đầu tư phát triển 05 năm và kế hoạch sản xuất, kinh doanh hằng năm của doanh nghiệp;

(ii) Bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, miễn nhiệm, khen thưởng, kỷ luật đối với Tổng giám đốc hoặc Giám đốc;

(iii) Huy động vốn, đầu tư, xây dựng, mua, bán tài sản cố định, dự án đầu tư ra ngoài doanh nghiệp, dự án đầu tư ra nước ngoài của doanh nghiệp

(iv) Góp vốn, tăng, giảm vốn góp, chuyển nhượng vốn đầu tư của doanh nghiệp đầu tư tại công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên;

- Quyền, trách nhiệm của người đại diện chủ sở hữu vốn tại doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp dưới 100% vốn điều lệ

Giữ nguyên quy định về Quyền, trách nhiệm của người đại diện phần vốn nhà nước tại Điều 48 Luật số 69/2014/QH13⁴⁵ Báo cáo, xin ý kiến cơ quan đại diện chủ sở hữu trước khi tham gia ý kiến, biểu quyết và quyết định tại Đại hội đồng cổ đông, cuộc họp của Hội đồng quản trị, Hội đồng thành viên về các vấn đề chính như: Ngành, nghề kinh doanh, mục tiêu, nhiệm vụ, chiến lược, kế hoạch đầu tư phát triển, kế hoạch sản xuất, kinh doanh; Ban hành điều lệ, sửa đổi, bổ sung điều lệ; tăng hoặc giảm vốn điều lệ; bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm,

⁴⁵ “1. Báo cáo, xin ý kiến cơ quan đại diện chủ sở hữu trước khi tham gia ý kiến, biểu quyết và quyết định tại Đại hội đồng cổ đông, cuộc họp của Hội đồng quản trị, Hội đồng thành viên về các vấn đề sau đây:

a) Ngành, nghề kinh doanh, mục tiêu, nhiệm vụ, chiến lược, kế hoạch đầu tư phát triển, kế hoạch sản xuất, kinh doanh;

b) Ban hành điều lệ, sửa đổi, bổ sung điều lệ; tăng hoặc giảm vốn điều lệ; bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm, khen thưởng, xử lý vi phạm đối với thành viên Hội đồng quản trị, Hội đồng thành viên, Tổng giám đốc hoặc Giám đốc, Phó Tổng giám đốc hoặc Phó Giám đốc;

c) Phân phối lợi nhuận, trích lập các quỹ hằng năm của doanh nghiệp;

d) Tổ chức lại, giải thể, phá sản;

đ) Các vấn đề khác thuộc thẩm quyền của Đại hội đồng cổ đông, Hội đồng quản trị, Hội đồng thành viên.

2. Báo cáo kịp thời về việc công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên hoạt động thua lỗ, không bảo đảm khả năng thanh toán, không hoàn thành nhiệm vụ được giao và những trường hợp sai phạm khác.

3. Định kỳ hằng quý, hằng năm và đột xuất theo yêu cầu của cơ quan đại diện chủ sở hữu, người đại diện phần vốn nhà nước tổng hợp, báo cáo tình hình sản xuất, kinh doanh, tình hình tài chính và kiến nghị giải pháp.

4. Yêu cầu công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên nộp vào ngân sách nhà nước khoản lợi nhuận, cổ tức được chia tương ứng với phần vốn nhà nước đầu tư tại công ty.

5. Không được tiếp tục làm người đại diện khi thực hiện không đúng quyền, trách nhiệm được giao hoặc không còn đáp ứng tiêu chuẩn của người đại diện.

6. Chịu trách nhiệm trước pháp luật về hành vi vi phạm gây tổn thất vốn nhà nước.

7. Thực hiện quyền, trách nhiệm khác quy định tại điều lệ công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên, pháp luật về doanh nghiệp và quy định khác của pháp luật có liên quan.

khen thưởng, xử lý vi phạm; Phân phối lợi nhuận, trích lập các quỹ hằng năm của doanh nghiệp; Tổ chức lại, giải thể, phá sản...

- Quyền và nghĩa vụ của doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp

Luật Doanh nghiệp quy định tại Điều 7 và Điều 8 về quyền và nghĩa vụ của doanh nghiệp. Trong đó, có các quyền cơ bản như quyền tự do kinh doanh ngành, nghề mà luật không cấm; Tự chủ kinh doanh và lựa chọn hình thức tổ chức kinh doanh; chủ động lựa chọn ngành, nghề, địa bàn, hình thức kinh doanh; chủ động điều chỉnh quy mô và ngành, nghề kinh doanh; Lựa chọn hình thức, phương thức huy động, phân bổ và sử dụng vốn; Tự do tìm kiếm thị trường, khách hàng và ký kết hợp đồng... Tuy nhiên, hiện nay chưa có quy định riêng về quyền và trách nhiệm của doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư để có đối tượng doanh nghiệp này có cơ sở thực hiện.

6.3.2. Giải pháp 2:

- Quy định nguyên tắc quản trị doanh nghiệp

+ Độc lập, tự chủ trong hoạt động sản xuất, đầu tư, kinh doanh của doanh nghiệp theo quy định pháp luật.

+ Đảm bảo hoạt động sản xuất, kinh doanh theo đúng ngành, nghề, lĩnh vực, chiến lược, kế hoạch, mục tiêu và phương án sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp.

+ Đảm bảo mục tiêu tài chính lành mạnh, bảo toàn vốn, hiệu quả và phát triển bền vững của doanh nghiệp; hài hòa, bình đẳng và tối đa hóa lợi ích hợp pháp của doanh nghiệp và của nhà nước.

+ Xây dựng hệ thống kiểm soát nội bộ đảm bảo phòng ngừa, phát hiện, xử lý kịp thời những tồn tại, hạn chế; quản trị tốt rủi ro trong quản lý, đầu tư vốn của nhà nước.

+ Tuân thủ chế độ thông tin, báo cáo theo quy định của pháp luật và công khai, minh bạch.

+ Thực hiện đầy đủ quyền, trách nhiệm và nghĩa vụ của chủ sở hữu vốn khi đầu tư, kinh doanh tại các doanh nghiệp khác theo quy định của pháp luật.

- Ban kiểm soát của doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp

+ Giữ nguyên về thẩm quyền cơ quan đại diện sở hữu vốn thành lập Ban kiểm soát tại doanh nghiệp. Tuy nhiên, để đảm bảo đầy đủ vai trò là cổ đông nhà nước, bổ sung nội dung cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn cho ý kiến đề người đại diện chủ sở hữu vốn biểu quyết tại cuộc họp Hội đồng quản trị, Hội đồng thành viên, Đại hội đồng cổ đông thành lập.

+ Bổ sung nội dung đối với Công ty mẹ của Tập đoàn kinh tế có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp trên 50% vốn điều lệ phải có từ 05 Kiểm soát viên trở lên, trong đó có 01 kiểm soát viên do Bộ quản lý ngành, lĩnh vực liên quan đến

ngành nghề, lĩnh vực sản xuất kinh doanh chính của doanh nghiệp cử và 01 kiểm soát viên do Bộ Tài chính cử.

+ Sửa nội dung liên quan nghĩa vụ của Ban kiểm soát theo hướng bao quát toàn bộ nhiệm vụ của Ban kiểm soát là thực hiện: kiểm soát, đánh giá việc chấp hành quy định của pháp luật, quy định nội bộ, Điều lệ và nghị quyết, quyết định của cơ quan đại diện sở hữu vốn, Đại hội đồng cổ đông, Hội đồng quản trị, Hội đồng thành viên.

+ Bổ sung nội dung Ban Kiểm soát của Tập đoàn kinh tế có bộ phận giúp việc, bộ phận kiểm toán nội bộ, được sử dụng nguồn lực của doanh nghiệp, được thuê chuyên gia và tổ chức bên ngoài để thực hiện nhiệm vụ của mình.

+ Quy định các khoản chi phí có liên quan đến hoạt động của Ban Kiểm soát do doanh nghiệp chi trả; tiền lương, tiền thưởng của Kiểm soát viên do doanh nghiệp chi trả từ lợi nhuận sau thuế hoặc Quỹ đầu tư phát triển; trường hợp không đủ hoặc không có thì cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn chi trả từ ngân sách nhà nước.

+ Căn cứ quy mô, loại hình, đặc điểm, tính chất của doanh nghiệp, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn quyết định hoặc có ý kiến đề người đại diện chủ sở hữu vốn biểu quyết tại cuộc họp Hội đồng thành viên, Đại hội đồng cổ đông, Hội đồng quản trị về nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể và cơ cấu Ban Kiểm soát theo quy định của Luật Doanh nghiệp và Luật này.

- Kiểm toán nội bộ của doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp

+ Các doanh nghiệp hoạt động theo mô hình công ty mẹ - công ty con có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp trên 50% vốn điều lệ phải thành lập bộ phận kiểm toán nội bộ. Đối với Công ty mẹ của Tập đoàn kinh tế có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp trên 50% vốn điều lệ, bộ phận kiểm toán nội bộ thuộc Ban Kiểm soát; các khoản chi phí có liên quan đến hoạt động của kiểm toán nội bộ do doanh nghiệp chi trả; Tiền lương, tiền thưởng của kiểm toán nội bộ do doanh nghiệp chi trả từ lợi nhuận sau thuế hoặc Quỹ đầu tư phát triển; trường hợp không đủ hoặc không có thì cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn chi trả từ ngân sách nhà nước.

+ Nhiệm vụ Kiểm toán nội bộ: thực hiện nhiệm vụ rà soát, đánh giá độc lập, khách quan về tính thích hợp và sự tuân thủ quy định, chính sách nội bộ, thủ tục, quy trình được quy định tại doanh nghiệp; đưa ra ý kiến, kiến nghị độc lập nhằm nâng cao hiệu quả của hệ thống quản lý, quy trình, quy định, góp phần bảo đảm an toàn, hiệu quả, đúng pháp luật về quản lý, đầu tư vốn tại doanh nghiệp.

+ Kết quả kiểm toán nội bộ: phải được báo cáo kịp thời cho Hội đồng quản trị, Hội đồng thành viên, Tổng giám đốc, Giám đốc và Ban kiểm soát của doanh nghiệp.

- Tiền lương, tiền thưởng của người do cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn cử, giới thiệu, thuê

+ Người do cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn cử, giới thiệu, thuê làm việc trực tiếp tại doanh nghiệp được xác định mức lương cơ bản, tiền lương tăng thêm và tiền thưởng theo năm theo chính sách lương của doanh nghiệp, gắn với quy mô, mức độ phức tạp trong công tác quản lý, hiệu quả sản xuất kinh doanh, đầu tư vốn nhà nước và kế hoạch, nhiệm vụ do cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn giao. Tiền lương, tiền thưởng do doanh nghiệp chi trả từ lợi nhuận sau thuế hoặc Quỹ đầu tư phát triển; trường hợp không đủ hoặc không có thì cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn chi trả từ ngân sách nhà nước.

+ Người đại diện sở hữu vốn do cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn cử, giới thiệu không làm việc trực tiếp tại doanh nghiệp được được hưởng phụ cấp do cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn quyết định và chi trả từ ngân sách nhà nước.

- Quyền, nghĩa vụ của Hội đồng thành viên hoặc Chủ tịch công ty tại doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp 100% vốn điều lệ

+ Hội đồng thành viên hoặc Chủ tịch công ty quyết định sau khi cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn phê duyệt các nội dung sau: Ban hành, sửa đổi, bổ sung Điều lệ doanh nghiệp; Kế hoạch sản xuất, kinh doanh; Bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, chấp thuận từ chức, miễn nhiệm, khen thưởng, kỷ luật, tiền lương và các quyền lợi khác đối với Tổng Giám đốc, Giám đốc; Phân phối lợi nhuận, trích lập các quỹ tại doanh nghiệp từ lợi nhuận sau thuế theo quy định của Luật này và Điều lệ của doanh nghiệp;

+ Hội đồng thành viên hoặc Chủ tịch công ty thực hiện quyền và nghĩa vụ sau đây: Ban hành hệ thống các quy định, quy chế quản lý nội bộ của doanh nghiệp tuân thủ các nguyên tắc quản trị doanh nghiệp nhà nước; Xây dựng chiến lược, kế hoạch sản xuất kinh doanh, phương án cơ cấu lại doanh nghiệp để trình cấp có thẩm quyền và tổ chức thực hiện sau khi được cấp có thẩm quyền phê duyệt; Bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, chấp thuận từ chức, miễn nhiệm, khen thưởng, kỷ luật, tiền lương và các quyền lợi khác đối với Phó Tổng giám đốc hoặc Phó Giám đốc, Kế toán trưởng; Quyết định giao nhiệm vụ tổ chức, điều hành cho Tổng Giám đốc, Giám đốc và bộ máy quản lý điều hành doanh nghiệp để thực hiện nhiệm vụ được cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn giao; Quyết định các tiêu chí đánh giá và thực hiện đánh giá kết quả hoạt động của Tổng Giám đốc, Giám đốc và bộ máy quản lý điều hành doanh nghiệp.

+ Quyết định đầu tư theo thẩm quyền; quyết định đầu tư sau khi được cấp có thẩm quyền phê duyệt chủ trương đầu tư theo quy định tại Mục 1 Chương 3 Luật này.

Quyết định hoặc báo cáo cấp có thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư đối với hoạt động đầu tư của doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư khác theo quy định tại Mục 3 Chương 3 Luật này.

+ Quyết định cử người đại diện phần vốn của doanh nghiệp để thực hiện quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu, cổ đông, thành viên đối với công ty do doanh nghiệp làm chủ sở hữu hoặc sở hữu cổ phần, phần vốn góp.

+ Thực hiện báo cáo định kỳ, đột xuất theo yêu cầu về tình hình quản lý, đầu tư vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp.

+ Chịu trách nhiệm trước cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn trong quản lý, bảo toàn, phát triển vốn và thực hiện nhiệm vụ, mục tiêu được giao. Báo cáo kịp thời cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn khi doanh nghiệp hoạt động thua lỗ, không bảo đảm khả năng thanh toán, không hoàn thành nhiệm vụ được giao, các trường hợp sai phạm khác và khi doanh nghiệp bị đề nghị giải thể, có nguy cơ phá sản.

+ Chịu trách nhiệm giải trình trước cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn, cơ quan nhà nước, Thủ tướng Chính phủ, Chính phủ, Quốc hội về hoạt động của doanh nghiệp; chịu trách nhiệm trước pháp luật về hành vi vi phạm pháp luật quản lý và đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

+ Hội đồng thành viên, Chủ tịch và thành viên Hội đồng thành viên hoặc Chủ tịch công ty thực hiện quyền, trách nhiệm khác theo quy định của Luật Doanh nghiệp, điều lệ doanh nghiệp và quy định khác của pháp luật có liên quan. Quản lý, điều hành doanh nghiệp tuân thủ quy định của pháp luật, Điều lệ và quyết định của cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn.

- Quyền, trách nhiệm của người đại diện chủ sở hữu vốn tại doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp dưới 100% vốn điều lệ

+ Báo cáo đề cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn cho ý kiến hoặc cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn trình cấp có thẩm quyền phê duyệt trước khi tham gia ý kiến, biểu quyết tại Đại hội đồng cổ đông, cuộc họp của Hội đồng quản trị, Hội đồng thành viên về các nội dung sau đây: Ngành, nghề kinh doanh, mục tiêu, nhiệm vụ, chiến lược, kế hoạch sản xuất, kinh doanh; Ban hành điều lệ, sửa đổi, bổ sung điều lệ; Tăng hoặc giảm vốn điều lệ; Bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm, khen thưởng, xử lý vi phạm đối với thành viên Hội đồng quản trị, Hội đồng thành viên, Tổng giám đốc hoặc Giám đốc, Phó Tổng giám đốc hoặc Phó Giám đốc; Phân phối lợi nhuận, trích lập quỹ của doanh nghiệp; Tổ chức lại, giải thể, phá sản; Các nội dung khác thuộc thẩm quyền của Đại hội đồng cổ đông, Hội đồng quản trị, Hội đồng thành viên quy định tại Quy chế hoạt động của người đại diện vốn nhà nước do cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn ban hành.

+ Có ý kiến đề doanh nghiệp xây dựng Chiến lược, Kế hoạch sản xuất kinh doanh, phương án cơ cấu lại doanh nghiệp, trình cấp có thẩm quyền phê duyệt để có ý kiến, biểu quyết tại Đại hội đồng cổ đông, cuộc họp Hội đồng quản trị.

+ Thực hiện quyền và nghĩa vụ một cách trung thực, cẩn trọng nhằm bảo đảm lợi ích hợp pháp của nhà nước.

+ Trung thành với lợi ích của nhà nước; không lạm dụng địa vị, chức vụ và sử dụng thông tin, bí quyết, cơ hội kinh doanh, tài sản của công ty để tư lợi hoặc phục vụ lợi ích của tổ chức, cá nhân khác.

+ Chịu trách nhiệm trước cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn trong quản lý, bảo toàn, phát triển vốn và thực hiện nhiệm vụ, mục tiêu được giao. Báo cáo cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn kịp thời về việc doanh nghiệp có phần vốn góp của nhà nước hoạt động thua lỗ, không bảo đảm khả năng thanh toán, những trường hợp sai phạm khác và khi doanh nghiệp bị đề nghị giải thể, có nguy cơ phá sản..

+ Yêu cầu doanh nghiệp nộp khoản lợi nhuận, cổ tức được chia tương ứng với phần vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp theo quy định.

+ Thực hiện báo cáo định kỳ và đột xuất theo yêu cầu về tình hình quản lý, đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

+ Không được tiếp tục làm người đại diện khi thực hiện không đúng nhiệm vụ, quyền hạn được giao, không hoàn thành nhiệm vụ hoặc không còn đáp ứng tiêu chuẩn của người đại diện.

+ Chịu trách nhiệm trước pháp luật về hành vi vi phạm pháp luật trong hoạt động quản lý và đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

+ Thực hiện quyền, trách nhiệm khác quy định tại Điều lệ của doanh nghiệp có vốn góp của nhà nước, pháp luật về doanh nghiệp và quy định khác của pháp luật có liên quan.

- Quyền của doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp

+ Được nhà nước đầu tư đủ vốn theo quyết định của cấp có thẩm quyền, đảm bảo không thấp hơn mức vốn pháp định của ngành, nghề, lĩnh vực sản xuất, kinh doanh theo quy định của pháp luật;

+ Đề xuất cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn đầu tư vốn vào doanh nghiệp phù hợp với ngành, nghề, lĩnh vực sản xuất kinh doanh, chiến lược, kế hoạch, phương án 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, hoạt động theo cơ chế thị trường.

+ Doanh nghiệp được quyền vay vốn của tổ chức tín dụng, tổ chức tài chính; vay của tổ chức, cá nhân ngoài doanh nghiệp, của người lao động; phát hành trái phiếu doanh nghiệp và các hình thức huy động vốn khác theo quy định của pháp luật, bảo đảm khả năng thanh toán nợ. Người phê duyệt phương án huy động vốn phải chịu trách nhiệm giám sát, kiểm tra bảo đảm vốn huy động được sử dụng đúng mục đích, có hiệu quả.

+ Chấp hành quyết định của cơ quan có thẩm quyền trong việc quản lý và đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

+ Chính sách tiền lương, tiền thưởng của doanh nghiệp:

(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, thoả 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 khoán chi 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. Tổng giám đốc và các thành viên ban điều hành làm việc theo chế độ hợp đồng lao động và hưởng lương trong quỹ lương chung của doanh nghiệp, trong đó có khống chế mức lương tối đa theo kết quả sản xuất kinh doanh và mức tiền lương bình quân chung của người lao động. Thực hiện công khai tiền lương, thu nhập hằng năm của người đại diện vốn nhà nước và tổng giám đốc doanh nghiệp nhà nước.

(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 chi 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 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 Quỹ đầu tư phát triển; trường hợp không có hoặc không đủ thì sử dụng từ ngân sách nhà nước.

+ Phân phối lợi nhuận, trích lập các quỹ tại doanh nghiệp từ lợi nhuận sau thuế theo quy định của Luật này và Điều lệ của doanh nghiệp; điều chuyển Quỹ đầu tư phát triển tương ứng với tỷ lệ sở hữu vốn của doanh nghiệp giữa các công ty con, không điều chuyển về công ty mẹ.

- Trách nhiệm của doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp:

+ Tuân thủ Điều lệ doanh nghiệp, quy chế nội bộ của doanh nghiệp và các quy định pháp luật có liên quan trong quá trình tổ chức quản lý, triển khai các hoạt động của doanh nghiệp.

+ Doanh nghiệp chịu trách nhiệm toàn diện về hoạt động sản xuất, kinh doanh, đúng ngành, nghề, lĩnh vực, quy mô; đảm bảo đúng mục tiêu, nhiệm vụ được giao và hiệu quả đầu tư vốn, đảm bảo mục tiêu tài chính lành mạnh và phát triển bền vững của doanh nghiệp; tối đa hóa lợi ích hợp pháp của doanh nghiệp

và của chủ sở hữu vốn, bảo toàn vốn đầu tư của chủ sở hữu; công bố công khai thông tin và trách nhiệm giải trình theo yêu cầu của các cơ quan theo quy định.

+ Tôn trọng và bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của các bên có quyền lợi liên quan.

+ Đề xuất cơ cấu Hội đồng thành viên, Hội đồng quản trị đảm bảo sự cân đối giữa các thành viên điều hành và không điều hành, số lượng thành viên độc lập.

+ Đảm bảo hiệu quả hoạt động của Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty, Hội đồng quản trị, Ban kiểm soát; nâng cao trách nhiệm của Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty, Hội đồng quản trị đối với doanh nghiệp và chủ sở hữu vốn.

+ Xây dựng Chiến lược, Kế hoạch sản xuất kinh doanh, phương án cơ cấu lại trình cấp có thẩm quyền phê duyệt và tổ chức thực hiện đảm bảo tuân thủ quy định của pháp luật.

+ Việc sắp xếp, cơ cấu lại vốn đầu tư ra ngoài doanh nghiệp do doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp quyết định, đảm bảo nguyên tắc thị trường, hiệu quả, công khai, minh bạch. Tiên thu và chi phí cho hoạt động sắp xếp, cơ cấu lại vốn đầu tư ra ngoài doanh nghiệp được theo dõi, hạch toán vào kết quả hoạt động của doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp.

+ Doanh nghiệp báo cáo cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn chấp thuận việc chuyển nhượng, chấm dứt dự án đầu tư ra nước ngoài. Việc chuyển nhượng dự án đầu tư ra nước ngoài cho nhà đầu tư trong nước, doanh nghiệp thực hiện định giá dự án theo quy định pháp luật về thẩm định giá làm cơ sở để xác định giá khởi điểm và thực hiện đấu giá công khai. Trường hợp chuyển nhượng dự án cho nhà đầu tư nước ngoài, doanh nghiệp thực hiện theo quy định pháp luật của quốc gia có dự án đầu tư.

+ Xây dựng hệ thống quản trị doanh nghiệp, chuyển đổi số đảm bảo đáp ứng yêu cầu của doanh nghiệp, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn. Tổ chức theo dõi, hạch toán, báo cáo đầy đủ, kịp thời, trung thực tình hình sản xuất, kinh doanh và thực trạng tài chính của doanh nghiệp.

+ Đối với các doanh nghiệp có vốn góp, doanh nghiệp có trách nhiệm đầu tư đủ vốn, cho ý kiến đề ban hành, sửa đổi, bổ sung Điều lệ; quyết định cử, bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, miễn nhiệm, khen thưởng, kỷ luật đối với người đại diện vốn của doanh nghiệp, Kiểm soát viên; phê duyệt hoặc có ý kiến đề thông qua kế hoạch sản xuất, kinh doanh; có ý kiến về việc phân phối lợi nhuận, trích lập các quỹ hằng năm; thực hiện đầy đủ trách nhiệm, nghĩa vụ của chủ sở hữu vốn tại các doanh nghiệp khác; cử và ban hành Quy chế quản lý người đại diện; kiểm tra, giám sát hoạt động của người đại diện phần vốn của doanh nghiệp nhằm ngăn chặn, xử lý kịp thời thiếu sót, yếu kém của người đại diện.

+ Xây dựng, ban hành, thực hiện quy chế quản lý nợ phải thu, phải trả. Quy chế phải quy định trách nhiệm của tập thể, cá nhân, đảm bảo thu hồi và thanh toán đầy đủ các khoản công nợ.

+ Doanh nghiệp được quyền bán nợ phải thu quá hạn, nợ phải thu khó đòi, nợ phải thu không có khả năng thu hồi. Doanh nghiệp chỉ được bán nợ cho tổ chức kinh tế có chức năng kinh doanh mua bán nợ, không được bán trực tiếp cho đối tượng nợ; giá bán do các bên thỏa thuận và chịu trách nhiệm về quyết định của mình.

+ Doanh nghiệp không được cho công ty có vốn góp vay vốn. Trường hợp doanh nghiệp thực hiện bảo lãnh cho công ty có vốn góp vay vốn tại các tổ chức tín dụng thì tổng giá trị các khoản bảo lãnh không được vượt quá mức vốn đầu tư của doanh nghiệp tại doanh nghiệp đó.

+ Tuân thủ pháp luật, công khai, minh bạch. Thực hiện đầy đủ quyền và trách nhiệm của doanh nghiệp trong quản lý vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp theo quy định tại Luật này.

6.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

6.4.1. Giải pháp 1:

a) Tác động tích cực/lợi ích:

- Tác động về kinh tế - xã hội:

Có hành lang pháp lý để các cơ quan quản lý nhà nước cử người tham gia công tác quản lý, điều hành, thành lập ban kiểm soát, kiểm soát viên tại doanh nghiệp. Tuy nhiên cần tiếp tục bổ sung, hoàn thiện để thực hiện tốt quản trị doanh nghiệp.

- Tác động về thủ tục hành chính: Giải pháp này hiện tại đang được quy định, việc thực thi giải pháp này không làm phát sinh thủ tục hành chính mới.

- Tác động về giới: Không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không mang tính phân biệt.

- Giải pháp không ảnh hưởng tới quyền và nghĩa vụ của công dân theo Hiến pháp; đồng thời, tương thích với các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên.

b) Tác động tiêu cực/chi phí:

- Đối với Nhà nước:

Khó khăn, vướng mắc trong quản lý, điều hành và giao nhiệm vụ cho người đại diện, hội đồng thành viên, chủ tịch công ty, kiểm soát viên đáp ứng yêu cầu quản lý hiệu quả vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp

Một số cơ chế tài chính như cho vay giữa công ty mẹ và con có rủi ro cao, chưa đáp ứng yêu cầu về quản trị doanh nghiệp và bảo toàn vốn nhà nước đầu tư

vào doanh nghiệp.

- *Đối với Doanh nghiệp:*

Tiền lương, tiền thưởng chưa theo nguyên tắc thị trường, chưa đáp ứng được yêu cầu thu hút nhân lực chất lượng cao, tăng khả năng cạnh tranh của doanh nghiệp có vốn nhà nước, đặc biệt trong bối cảnh hội nhập sâu với kinh tế thế giới

Quyền và trách nhiệm của doanh nghiệp có vốn nhà nước chưa được quy định cụ thể dẫn đến khó khăn, vướng mắc khi triển khai thực hiện các quyền và nghĩa vụ với cổ đông nhà nước.

6.4.2. Giải pháp 2:

a) Tác động tích cực/lợi ích:

- Tác động về kinh tế - xã hội:

+ *Đối với Nhà nước:*

Có cơ chế và công cụ phục vụ công tác quản lý, điều hành, kiểm tra, giám sát đối với doanh nghiệp có vốn đầu tư của nhà nước; việc Tập đoàn kinh tế có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp trên 50% vốn điều lệ phải có từ 05 Kiểm soát viên trở lên, trong đó có 01 kiểm soát viên do Bộ quản lý ngành, lĩnh vực liên quan đến ngành nghề, lĩnh vực sản xuất kinh doanh chính của doanh nghiệp cử và 01 kiểm soát viên do Bộ Tài chính cử giúp tăng cường năng lực của hệ thống kiểm soát, đảm bảo việc lý vốn đầu tư của nhà nước tại doanh nghiệp một cách hiệu quả.

Việc quy định tiền lương, tiền thưởng từ lợi nhuận sau thuế đáp ứng được yêu cầu về tiền lương theo nguyên tắc thị trường, không tạo thêm gánh nặng cho ngân sách nhà nước và đảm bảo tính độc lập, khách quan của người quản lý, điều hành và kiểm soát viên tại doanh nghiệp.

Quy định về chuyển đổi số đảm bảo đáp ứng yêu cầu của cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn, cơ quan nhà nước trong việc tổ chức theo dõi, hạch toán, báo cáo đầy đủ, kịp thời, trung thực tình hình sản xuất, kinh doanh và thực trạng tài chính của doanh nghiệp.

+ *Đối với Doanh nghiệp:*

Quy định về nguyên tắc quản trị doanh nghiệp giúp thuận lợi trong việc xác định các, cách thức tổ chức triển khai công việc, quản trị tốt rủi ro, bảo toàn vốn một cách hiệu quả và phát triển bền vững của doanh nghiệp đáp ứng yêu cầu của nhà nước đối với quản trị doanh nghiệp khi được phân cấp, phân quyền và chủ động trong quản lý điều hành doanh nghiệp.

Quy định rõ quyền và trách nhiệm của người đại diện, Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty, quyền và trách nhiệm của doanh nghiệp giúp xác định rõ những nội dung các đối tượng có liên quan được chủ động triển khai, tăng cường hiệu quả quản trị doanh nghiệp; đảm bảo hiệu quả hoạt động của Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty, Hội đồng quản trị, Ban kiểm soát; nâng cao

trách nhiệm của Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty, Hội đồng quản trị đối với doanh nghiệp và chủ sở hữu vốn.

Việc quy định doanh nghiệp tự quyết định chính sách tiền lương, tiền thưởng trên cơ sở gắn với năng suất lao động và hiệu quả sản xuất kinh doanh, hướng đến bảo đảm mặt bằng tiền lương trên thị trường giúp doanh nghiệp có vốn nhà nước thu hút nguồn nhân lực có chất lượng cao, nâng cao hiệu quả sản xuất kinh doanh và khả năng cạnh tranh trên thị trường.

Có cơ chế và công cụ phục vụ công tác quản lý, điều hành, kiểm tra, giám sát; xác định rõ quyền và trách nhiệm của doanh nghiệp, người đại diện vốn nhà nước và người quản lý tại doanh nghiệp; đảm bảo nguyên tắc ai thuê, bổ nhiệm thì người đó đánh giá và trả lương để đảm bảo độc lập khách quan khi thực thi nhiệm vụ được giao.

Bổ sung quy định về kiểm toán nội bộ giúp tăng cường năng lực của hệ thống kiểm soát, đảm bảo việc quản trị doanh nghiệp hiệu quả.

- Tác động về thủ tục hành chính: Việc thực thi giải pháp này không làm phát sinh thủ tục hành chính mới.

- Tác động về giới: Không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không mang tính phân biệt.

- Giải pháp không ảnh hưởng tới quyền và nghĩa vụ của công dân theo Hiến pháp; đồng thời, tương thích với các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên.

b) Tác động tiêu cực/chi phí:

- Tăng bộ máy của Ban Kiểm soát, nhân sự do cơ quan đại diện chủ sở hữu cử, giới thiệu, thuê.

- Giảm lợi nhuận sau thuế của doanh nghiệp nộp vào ngân sách nhà nước.

6.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

Từ phân tích tác động cho thấy Giải pháp 2 có tác động tích cực hơn và hạn chế được các tác động tiêu cực. Do đó, lựa chọn Giải pháp 2.

III. TỔ CHỨC LẤY Ý KIẾN

Bộ Tài chính dự kiến tổ chức lấy kiến đối với hồ sơ Dự án Luật, trong đó có dự thảo Báo cáo đánh giá tác động chính sách dưới các hình thức:

(i) Gửi lấy ý kiến bằng văn bản đến các Bộ ngành, cơ quan, Tập đoàn kinh tế, Tổng công ty, các doanh nghiệp và các địa phương trong cả nước;

(ii) Đăng toàn văn hồ sơ đề nghị xây dựng Luật Quản lý và đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp trên cổng thông tin điện tử của Chính phủ và của Bộ Tài chính, Bộ Tư pháp;

(iii) Tổ chức tọa đàm, hội thảo để lấy ý kiến về hồ sơ dự án Luật.

IV. GIÁM SÁT VÀ ĐÁNH GIÁ

- Cơ quan giám sát: Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội; Đại biểu Quốc hội.

- Cơ quan chịu trách nhiệm tổ chức thi hành chính sách: Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Các Bộ, ngành, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan.

Trên đây là báo cáo đánh giá tác động của các chính sách trong Hồ sơ Dự án Luật Quản lý và đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

Bộ Tài chính trân trọng báo cáo.

Nơi nhận:

- Chính phủ;
- Thủ tướng Chính phủ (để b/c);
- Phó Thủ tướng Lê Minh Khái (để b/c);
- Bộ trưởng Hồ Đức Phúc (để b/c);
- Văn phòng Chính phủ;
- Bộ Tư pháp;
- Vụ Pháp chế (để p/h);
- Lưu: VT, TCDN (46 b);

KT. BỘ TRƯỞNG

THỦ TRƯỞNG



Cao Anh Tuấn