

BỘ TÀI CHÍNH

Số: 12748/BTC-TCDN
V/v lấy ý kiến đối với đề nghị xây
dựng luật sửa đổi Luật
69/2014/QH13

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

Hà Nội, ngày 08 tháng 11 năm 2021

Kính gửi:

- Các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ;
- Ủy ban trung ương mặt trận tổ quốc Việt Nam;
- Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp;
- Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương;
- Các Tập đoàn kinh tế, Tổng công ty nhà nước.

Thực hiện phân công của Chính phủ tại Nghị quyết số 97/NQ-CP ngày 02/10/2017 của Chính phủ Ban hành chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 03/6/2017 của Hội nghị Ban chấp hành trung ương Đảng lần thứ 5 khóa XII (được sửa đổi, bổ sung tại Nghị Quyết số 18/NQ-CP ngày 26/02/2020 của Chính phủ) và nhiệm vụ được Thủ tướng Chính phủ giao tại Quyết định số 889/QĐ-TTg ngày 07/6/2021 của Thủ tướng Chính phủ về ban hành danh mục văn bản quy phạm pháp luật cần sửa đổi, bổ sung, ban hành mới; Văn bản số 7510/VPCP-PL ngày 15/10/2021 của Văn phòng Chính phủ về việc lùi thời gian trình Chính phủ hồ sơ đề nghị xây dựng Luật sửa đổi Luật 69/2014/QH13.

Căn cứ quy định tại Điều 36 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật; Điều 10 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

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 (Luật 69/2014/QH13) và lập đề nghị xây dựng Luật sửa đổi Luật 69/2014/QH13 (hồ sơ gồm: (i) Báo cáo tổng kết; (ii) Báo cáo đánh giá tác động của chính sách trong đề nghị xây dựng luật; (iii) Tờ trình Chính phủ đăng ký xây dựng dự án Luật sửa đổi Luật 69/2014/QH13; Các tài liệu này được đăng tải trên cổng thông tin điện tử của Bộ Tài chính và cổng thông tin điện tử Chính phủ).

Đề nghị Quý đơn vị tham gia ý kiến đối với hồ sơ đề nghị xây dựng Luật nêu trên.

Ý kiến tham gia gửi về Bộ Tài chính (Cục Tài chính doanh nghiệp) số 28 Trần Hưng Đạo – Hoàn Kiếm – Hà Nội trước ngày 25/11/2021. Sau ngày 25/11/2021 nếu các đơn vị không có ý kiến gửi về Bộ Tài chính thì được xem là đồng ý với dự thảo.

(Đồng thời gửi bản mềm về địa chỉ email: nguyenvantien@mof.gov.vn. Số điện thoại liên hệ: 0988725569).

Trân trọng cảm ơn sự hợp tác của Quý đơn vị./.

Nơi nhận:

- Như trên;
- Bộ trưởng Hồ Đức Phớc (để b/c)
- Lưu: VT, TCDN (30b) 

KT. BỘ TRƯỞNG
THÚ TRƯỞNG

Nguyễn Đức Chi





BỘ TÀI CHÍNH**CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**
Độc lập – Tự do – Hạnh phúc**Dự thảo kèm theo công văn
số 12748/BTC-TCDN****BÁO CÁO****Tổng kết thi hành Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước
đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp***(Kèm theo Tờ trình Chính phủ số:.....ngày...../2021 của Bộ Tài chính)*

Thực hiện phân công của Chính phủ¹ và nhiệm vụ được Thủ tướng Chính phủ giao² Bộ Tài chính đã chủ trì tổ chức rà soát, đánh giá tổng kết thi hành Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp (sau đây viết tắt là: Luật số 69/2014/QH13). Bộ Tài chính đã xây dựng đề cương đề nghị các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ; UBND các tỉnh thành phố; các Tập đoàn kinh tế, Tổng công ty nhà nước và Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp báo cáo đánh giá tổng kết thi hành Luật số 69/2014/QH13 (công văn số 3523/BTC-TCDN ngày 26/3/2019). Trên cơ sở báo cáo của 95 đơn vị gửi về, Bộ Tài chính tổng hợp báo cáo (nội dung báo cáo, đề xuất sửa đổi của các đơn vị tổng hợp tại Phụ lục kèm theo) như sau:

I. Tình hình triển khai Luật số 69/2014/QH13**1. Công tác thể chế hóa**

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

Trong giai đoạn 2015 - 2020, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành nhiều văn bản quy phạm pháp luật (Nghị định, Quyết định) để triển khai thực hiện Luật; các Bộ đã ban hành nhiều Thông tư hướng dẫn thực hiện. Hệ thống các cơ chế chính sách được ban hành đã đáp ứng, phục vụ cho các yêu cầu đổi mới, sắp xếp và nâng cao hiệu quả sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

2. Công tác phổ biến, tuyên truyền

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

² Quyết định số 889/QĐ-TTg ngày 07/6/2021 của Thủ tướng Chính phủ về ban hành danh mục văn bản quy phạm pháp luật cần sửa đổi, bổ sung, ban hành mới. Văn bản số 7510/VPCP-PL ngày 15/10/2021 của Văn phòng Chính phủ.

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

Bộ Tài chính đã tổ chức nhiều hội nghị tuyên truyền bằng nhiều hình thức như: Xây dựng bộ tài liệu phổ biến, tập huấn Luật số 69/2014/QH13 và các văn bản hướng dẫn thi hành; phối hợp với các cơ quan có liên quan và các địa phương tổ chức Hội nghị triển khai, quán triệt phổ biến Luật số 69/2014/QH13 và các văn bản hướng dẫn tại 3 khu vực Bắc – Trung – Nam.

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

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

Trước khi có Luật số 69/2014/QH13, quy định về quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp phân tán tại nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau, do đó gây khó khăn trong việc áp dụng cho các doanh nghiệp cũng như cơ quan quản lý nhà nước trong việc quản lý, giám sát đối với các doanh nghiệp do nhà nước làm chủ sở hữu và các doanh nghiệp (Công ty cổ phần, Công ty TNHH 2 thành viên trở lên) có vốn góp của nhà nước. Đồng thời, cũng chưa phân định rõ được quyền và trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu và trách nhiệm của doanh nghiệp, cũng như quy trình đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp và cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp; Người đại diện phần vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp và việc giám sát, kiểm tra hoạt động đầu tư, quản lý sử dụng vốn tại doanh nghiệp. Từ khi Luật được ban hành đã đạt được những kết quả cụ thể như sau:

1. Về tính cấp thiết và kịp thời

Triển khai Hiến pháp năm 2013, phù hợp các yêu cầu hoàn thiện hệ thống pháp luật về doanh nghiệp nói chung và DNNN nói riêng (đáp ứng yêu cầu vai trò chủ đạo trong kinh tế nhà nước), Chính phủ đã trình Quốc hội thông qua các Luật Doanh nghiệp năm 2014, Luật Đầu tư năm 2014 và Luật số 69/2014/QH13.

Đồng thời, Chính phủ đã ban hành đầy đủ các Nghị định hướng dẫn thi hành Luật số 69/2014/QH13³.

Như vậy, trong giai đoạn 2015-2020 các cơ chế, chính sách quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước đầu tư tại các DNNN liên tục được hoàn thiện phù hợp với yêu cầu đổi mới, hội nhập; các cơ chế, chính sách 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; cơ chế, chính sách đã đảm bảo tôn trọng và nâng cao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của doanh nghiệp cùng việc tăng cường sự kiểm tra, giám sát của nhà nước trong quản lý, sử dụng vốn và tài sản, việc ban hành Luật 69/2014/QH13 là bước hoàn thiện có tính pháp luật cao nhất trong quá trình hoàn thiện cơ chế đổi mới quản lý DNNN.

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

Chính phủ đã quán triệt, cụ thể hóa định hướng của Đảng, Quốc hội về phát triển nền kinh tế nhiều thành phần và thực hiện các cam kết hội nhập nên cơ chế, chính sách về quản lý vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp giai đoạn 2015-2020 được hoàn thiện phù hợp với tiến trình hội nhập, phát triển kinh tế thị trường và các yêu cầu thực tiễn phát sinh trong quá trình đổi mới, hội nhập nền kinh tế, cụ thể:

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

b) Cơ chế, chính sách giai đoạn 2015-2020 đã bám sát yêu cầu thực tiễn là phải khắc phục, hoàn chỉnh các cơ chế chính sách giai đoạn trước nên đã tập

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

trung các quy định: tổng kết và không thành lập thêm các Tập đoàn kinh tế; hạn chế đầu tư ra ngoài ngành kinh doanh chính; nghiêm cấm đầu tư vào các lĩnh vực kinh doanh rủi ro (ngân hàng, bảo hiểm, chứng khoán, quỹ đầu tư và bất động sản); đẩy mạnh việc sắp xếp, chuyển đổi sở hữu - cổ phần hóa các DNNSN (theo các đề án tái cơ cấu DNNSN được phê duyệt theo Quyết định số 707/QĐ-TTg ngày 25/5/2017 của Thủ tướng Chính phủ) và đẩy nhanh thoái vốn đã đầu tư ra ngoài ngành kinh doanh chính theo quy định.

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

Cơ chế, chính sách quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại các DNNSN ban hành trong giai đoạn 2015-2020, cơ bản đầy đủ về nội dung quản lý trong quá trình thay đổi chính sách và chuyển đổi loại hình doanh nghiệp; đồng bộ, thống nhất với các quy định của pháp luật khác có liên quan đến doanh nghiệp (như Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư, Luật Đất đai,...); bám sát chủ trương, định hướng đổi mới quản lý DNNSN của Đảng, phù hợp với các văn bản pháp luật đã được Quốc hội thông qua. Chính phủ đã hình thành được một hệ thống khung khổ, môi trường pháp lý ổn định tạo điều kiện thuận lợi cho các Tập đoàn, TCT, DNNSN hoạt động sản xuất kinh doanh, tham gia thị trường và cho hoạt động kiểm tra, giám sát của cơ quan nhà nước.

4. Về tính hiệu lực, hiệu quả

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

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

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

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

5. Hoạt động của các DNNN tiếp tục được duy trì và có tăng trưởng

Trong những năm vừa qua, DNNN cơ bản đã được tái cơ cấu toàn diện theo Quyết định số 929/QĐ-TTg ngày 17/7/2012 của Thủ tướng Chính phủ đối với giai đoạn 2011- 2015 và Quyết định số 707/QĐ-TTg ngày 17/7/2017 của Thủ tướng Chính phủ đối với giai đoạn 2016 - 2020. Theo các báo cáo của Chính phủ gửi Quốc hội về hoạt động đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp và việc quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp trong phạm vi toàn quốc trong các năm từ 2015 - 2019, số lượng DNNN có sự thay đổi giảm đáng kể từ 652 DNNN tại thời điểm 31/12/2015 xuống còn 491 DNNN tại thời điểm 31/12/2019 (giảm 161 DNNN).

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

Về mặt xã hội DNNN đã tạo việc làm cho gần 1 triệu người lao động và có mức thu nhập tương đối ổn định so với thực trạng của kinh tế Việt Nam trong những năm qua. Thực trạng tài chính và hiệu quả hoạt động sản xuất kinh doanh của DNNN⁴ trong giai đoạn 2015 – 2020: Tổng hợp theo báo cáo của các Bộ, ngành, địa phương tính đến ngày 31/12/2020, cả nước có 807 doanh nghiệp có vốn góp của Nhà nước⁵ (sau đây gọi tắt là doanh nghiệp), tình hình tài chính và kết quả hoạt động sản xuất, kinh doanh năm 2020 của 807 doanh nghiệp nhà nước (sau đây viết tắt là DNNN⁶) và doanh nghiệp có cổ phần, vốn góp của Nhà nước⁷ (số liệu được tổng hợp từ báo cáo tài chính hợp nhất của các doanh nghiệp hoạt động theo mô hình công ty mẹ - công ty con và báo cáo tài chính riêng của các doanh nghiệp còn lại) cụ thể như sau:

- Tổng tài sản của các doanh nghiệp là 3.674.627 tỷ đồng, tăng 1% so với thực hiện năm 2019. Tỷ trọng tài sản cố định bình quân chiếm 35% tổng tài sản.

⁴ Theo số liệu theo Báo cáo của Chính phủ gửi Quốc hội tại các Báo cáo số 428/BC-CP ngày 17/10/2016; Báo cáo số 441/BC-CP ngày 16/10/2017; Báo cáo số 480/BC-CP ngày 12/10/2018; Báo cáo số 499/BC-CP ngày 16/10/2019; Báo cáo số 496/BC-CP ngày 10/10/2020; Báo cáo số 399/BC-CP ngày 12/10/2021.

⁵ Số liệu trong báo cáo không bao gồm: (i) Tổng công ty Công nghiệp tàu thủy Việt Nam (Bộ Giao thông vận tải) và Tổng công ty Viễn thông toàn cầu (Bộ Công an) do đang thực hiện tái cơ cấu theo Nghị quyết của Bộ Chính trị, Chính phủ; (ii) 44 doanh nghiệp của 02 cơ quan đại diện chủ sở hữu chưa gửi báo cáo; (iii) các Ngân hàng thương mại nhà nước - được tổng hợp và báo cáo riêng tại Phần thứ ba của Báo cáo này.

⁶ Doanh nghiệp nhà nước bao gồm: doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ và doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ.

⁷ Doanh nghiệp có cổ phần vốn góp của Nhà nước là doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ dưới 50% vốn điều lệ.

Trong đó khối các Tập đoàn, Tổng công ty, Công ty hoạt động theo mô hình công ty mẹ - con (sau đây gọi là TD, TCT, Công ty mẹ - con) có tổng tài sản là 3.304.900 tỷ đồng, chiếm 80% tổng tài sản của các doanh nghiệp.

- Vốn chủ sở hữu của các doanh nghiệp là 1.717.379 tỷ đồng, tăng 1% so với thực hiện năm 2019. Trong đó, khối các TD, TCT, Công ty mẹ - con là 1.509.754 tỷ đồng, tăng 1% so với năm 2019, chiếm 88% tổng vốn chủ sở hữu của các doanh nghiệp.

- Tổng vốn Nhà nước đang đầu tư tại 807 doanh nghiệp là 1.597.754 tỷ đồng, tăng 2% so với thực hiện năm 2019. Trong đó: doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ là 1.445.877 tỷ đồng và doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ cổ phần, vốn góp là 151.522 tỷ đồng.

- Tổng Doanh thu của các doanh nghiệp đạt 1.986.873 tỷ đồng, giảm 12% so với thực hiện năm 2019. Trong đó, khối các TD, TCT, Công ty mẹ - con là 1.754.614 tỷ đồng, giảm 13% so với năm 2019, chiếm 88% tổng doanh thu của các doanh nghiệp.

- Lãi phát sinh trước thuế của các doanh nghiệp đạt 162.904 tỷ đồng, giảm 22% so với thực hiện 2019. Trong đó, khối các TD, TCT, Công ty mẹ - con là 140.522 tỷ đồng, giảm 25% so với năm 2019, chiếm 86% tổng lãi phát sinh trước thuế của các doanh nghiệp.

- Tổng số phát sinh phải nộp ngân sách nhà nước (NSNN) của các doanh nghiệp là 307.869 tỷ đồng, giảm 14% so với thực hiện năm 2019, chủ yếu thu từ hoạt động kinh doanh nội địa (chiếm 76% tổng số phát sinh phải nộp NSNN của các doanh nghiệp). Trong đó, khối các TD, TCT, Công ty mẹ - con là 262.332 tỷ đồng, giảm 17% so với năm 2019, chiếm 85% tổng số phát sinh phải nộp doanh nghiệp.

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

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

Phạm vi đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp được thu hẹp, không còn dàn trải và chỉ tập trung đầu tư vào 4 lĩnh vực: (i) Doanh nghiệp cung ứng sản phẩm dịch vụ công ích thiết yếu 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.

Trong giai đoạn 2016-2019, Nhà nước đã đầu tư 138.443,45 tỷ đồng vào các doanh nghiệp (DNNN và công ty cổ phần, công ty TNHH 2 TV trở lên) theo phạm vi quy định tại Luật, cụ thể:

- Năm 2016, Nhà nước đầu tư bổ sung vốn điều lệ, đầu tư thành lập mới tại 132 doanh nghiệp, với tổng số vốn đầu tư là 22.116 tỷ đồng;
- Năm 2017, Nhà nước đầu tư bổ sung vốn điều lệ, đầu tư thành lập mới tại 132 doanh nghiệp, với tổng số vốn đầu tư là 61.477 tỷ đồng;
- Năm 2018, Nhà nước đầu tư bổ sung vốn điều lệ, đầu tư thành lập mới tại 144 doanh nghiệp, với tổng số vốn đầu tư là 33.667,47 tỷ đồng;
- Năm 2019, có 85 doanh nghiệp nhà nước đang hoạt động được đầu tư bổ sung vốn điều lệ với tổng số vốn đầu tư trong năm là 21.182,98 tỷ đồng (không đầu tư thành lập mới doanh nghiệp);
- Năm 2020, tổng số doanh nghiệp (doanh nghiệp nhà nước và công ty cổ phần) được đầu tư bổ sung vốn điều lệ là 94 doanh nghiệp theo 02 hình thức là đầu tư vốn nhà nước để bổ sung vốn điều lệ cho các doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ đang hoạt động và đầu tư vốn nhà nước để duy trì tỷ lệ nhà nước nắm giữ tại các công ty cổ phần, công ty TNHH 2TV trở lên với tổng số vốn đầu tư là 16.109,65 tỷ đồng. Trong đó có 61 doanh nghiệp nhà nước thuộc khối Bộ, cơ quan ngang Bộ và 33 doanh nghiệp (bao gồm 29 doanh nghiệp nhà nước và 04 công ty cổ phần) thuộc địa phương.

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

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

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

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

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

Các chính sách về cổ phần hóa trong giai đoạn 2015-2020 được ban hành đầy đủ, đồng bộ, thống nhất, kịp thời theo đúng chủ trương của Đảng và hệ thống pháp luật của Nhà nước; thường xuyên được tổng kết, sửa đổi để tháo gỡ kịp thời các vướng mắc, khó khăn khi cổ phần hóa các DNNN đặc biệt là các quy định về xác định giá trị doanh nghiệp được hoàn thiện theo hướng xác định đầy đủ và chính xác hơn nhằm hạn chế tối đa khả năng thất thoát vốn và tài sản nhà nước; xử lý kịp thời những khó khăn, vướng mắc phát sinh; quy định rõ trách nhiệm của các tổ chức/cá nhân trong quá trình tổ chức triển khai cổ phần hóa; chỉ đạo tăng cường kiểm tra, giám sát của các cơ quan Thanh tra, Kiểm toán nhà nước vào quá trình này; hướng dẫn rõ doanh nghiệp cổ phần hóa phải được cấp có thẩm quyền phê duyệt phương án sắp xếp lại, xử lý nhà, đất theo quy định của Luật quản lý, sử dụng tài sản công và Nghị định số 167/2017/NĐ-CP ngày 31/12/2017 của Chính phủ trước khi tiến hành cổ phần; căn cứ phương án sắp xếp lại, xử lý nhà, đất đã được duyệt theo quy định doanh nghiệp lập phương án sử dụng đất khi cổ phần hóa phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của địa phương để trình cơ quan có thẩm quyền xem xét, phê duyệt làm cơ sở xác định giá trị doanh nghiệp và tiếp tục kế thừa sử dụng sau khi cổ phần hóa giúp doanh nghiệp hoàn thành kế hoạch cổ phần hóa doanh nghiệp theo Đề án tái cơ cấu được cấp có thẩm quyền phê duyệt.

Thực tế triển khai công tác cổ phần hóa từ năm 2016 đến hết năm 2020 đã có 171 doanh nghiệp được cấp có thẩm quyền phê duyệt phương án cổ phần hóa với tổng giá trị doanh nghiệp là 443.090 tỷ đồng, trong đó giá trị vốn nhà nước là 206.719 tỷ đồng. Đã cổ phần hóa thành công một số Tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước, nhiều DNNN quy mô lớn và nhiều doanh nghiệp hoạt động trong các lĩnh vực sản xuất, cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích như Tổng công ty Máy và Thiết bị công nghiệp; Tổng công ty Máy động lực và Máy nông nghiệp Việt Nam; Tổng công ty Lâm nghiệp Việt Nam; Tập đoàn Cao su Việt Nam; Tổng công ty Lương thực miền Nam; Tổng công ty Đầu tư phát triển đô thị và khu công nghiệp; Tổng công ty Đầu tư và phát triển công nghiệp – Becamex; Tổng công ty Thương mại Hà Nội...

Bên cạnh đó, giai đoạn 2016-2020 cả nước đã thực hiện thoái 24.769 tỷ đồng vốn nhà nước và vốn của doanh nghiệp nhà nước tại các đơn vị, thu về 171.072 tỷ đồng (trong đó có khoản thoái 3.436 tỷ đồng, thu về 109.965 tỷ đồng tại Sabeco).

Nguồn tiền thu từ cổ phần hóa và thoái vốn đã được tập trung về Quỹ Hỗ trợ sắp xếp và phát triển doanh nghiệp, sau đó được chuyển nộp vào ngân sách nhà nước để phục vụ đầu tư trung và dài hạn theo Nghị quyết số 26/2016/QH14

ngày 10/11/2016 của Quốc hội. Từ năm 2016 đến năm 2020, đã chuyển 234.387 tỷ đồng từ Quỹ vào NSNN (đạt 93,75% Nghị quyết Quốc hội giao).

Các nguồn thu trên chưa bao gồm của Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh và Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội được đề lại theo Nghị quyết của Quốc hội.

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

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

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

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

Thực hiện quy định của Luật ban hành văn bản quy pháp luật năm 2015, Luật số 69/2014/QH13, Luật Doanh nghiệp năm 2014, thực hiện Chỉ thị số 04/CT-TTg ngày 02/02/2017 của Thủ tướng Chính phủ về việc đẩy mạnh công tác sắp xếp, đổi mới doanh nghiệp nhà nước giai đoạn 2016-2020, trong năm 2017 Chính phủ đã chỉ đạo xây dựng và báo cáo Bộ Chính trị Đề án thành lập cơ quan chuyên trách làm đại diện chủ sở hữu đối với doanh nghiệp nhà nước và xây dựng các khung khổ pháp lý cho mô hình này⁹ (đã thành lập Ủy ban quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp; ngày 03/02/2018, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 131/2018/NĐ-CP ngày 29/9/2018 quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Ủy ban quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp; ngày 09/11/2018, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 1515/QĐ-TTg

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

ban hành quy chế về trình tự, thủ tục hồ sơ chuyển giao quyền, trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại các doanh nghiệp về Ủy ban).

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

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

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

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

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

Ba là, Luật số 69/2014/QH13 cùng với Luật doanh nghiệp, Luật Đầu tư, Luật đất đai, Luật đầu tư công, Luật Xây dựng...đã tạo ra một bộ khung pháp lý đồng bộ, đầy đủ và đã bám sát được các định hướng lớn cũng như chủ trương về

đổi mới quản lý doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp có vốn nhà nước, tạo tiền đề thuận lợi cho các doanh nghiệp nhà nước ổn định, phát triển sản xuất kinh doanh.

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

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

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

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

1. 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, các quy định này đã được thực hiện trong thời gian dài mang tính ổn định cần được Luật hóa.

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

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

a) Về xác định nội hàm quản lý đối với vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp

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

¹⁰ "Điều 74. Pháp nhân

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

a) Được thành lập theo quy định của Bộ luật này, luật khác có liên quan;

b) Có cơ cấu tổ chức theo quy định tại Điều 83 của Bộ luật này;

c) Có tài sản độc lập với cá nhân, pháp nhân khác và tự chịu trách nhiệm bằng tài sản của mình;

d) Nhân danh mình tham gia quan hệ pháp luật một cách độc lập.

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

Điều 75. Pháp nhân thương mại

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

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

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

Điều 81. Tài sản của pháp nhân

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

triển tại doanh nghiệp” thực chất là nguồn lợi nhuận sau thuế của doanh nghiệp được chủ sở hữu Nhà nước để lại doanh nghiệp để đầu tư tăng vốn điều lệ.

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

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

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

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

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

Luật đầu tư công¹³ và Luật đầu tư¹⁴ đã quy định việc đầu tư, quản lý, sử

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

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

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

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

Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng¹⁵ có nêu: “*Tiền thu từ cổ phần hoá, thoái vốn nhà nước được quản lý tập trung và chỉ sử dụng cho đầu tư các công trình kết cấu hạ tầng trọng điểm, quan trọng quốc gia, địa phương và bổ sung vốn điều lệ cho một số doanh nghiệp nhà nước then chốt quốc gia thuộc 4 lĩnh vực Nhà nước đầu tư và nắm giữ vốn theo quy định¹⁶*”.

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

Quy trình đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp cần quy định cụ thể hơn mức và thẩm quyền theo hướng Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư vốn từ

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

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

3. Trường hợp có quy định khác nhau giữa Luật đầu tư và luật khác đã được ban hành trước ngày Luật đầu tư có hiệu lực 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.

....

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.”

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

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

10 ngàn tỷ đồng trở lên vào doanh nghiệp (tương đương mức vốn đầu tư công của dự án quan trọng quốc gia), dưới mức này sẽ do Chính phủ quy định phân cấp cho các cơ quan quyết định chủ trương đầu tư vốn vào doanh nghiệp (không phân biệt đầu tư vào doanh nghiệp thuộc Trung ương hay địa phương). Trên cơ sở chủ trương đầu tư vốn vào doanh nghiệp đã được duyệt, Thủ tướng Chính phủ quyết định đầu tư vốn nhà nước vào các DNNN là Công ty mẹ của tập đoàn kinh tế nhà nước; còn lại sẽ do cơ quan đại diện chủ sở hữu quyết định. Riêng đối với các tài sản đầu tư bằng nguồn vốn ngân sách nhà nước chuyển giao cho doanh nghiệp tiếp nhận theo quyết định của cơ quan có thẩm quyền không phải thực hiện theo quy trình đầu tư vốn này, do tài sản đầu tư bằng nguồn vốn ngân sách nhà nước đã thực hiện theo quy trình, trình tự, thẩm quyền của pháp luật về đầu tư công, pháp luật về xây dựng và pháp luật liên quan khác.

Đồng thời cần phải có quy định về quy trình lập dự toán NSNN về đầu tư bồi sung vốn điều lệ cho DNNN theo đúng quy định tại Luật NSNN.

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

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

Việc quy định phạm vi đầu tư bồi sung vốn nhà nước để tiếp tục duy trì tỷ lệ

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

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

Điều 13 Luật 69/2014/QH13, việc bồi 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 bồi 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.

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

Phạm vi đầu tư bổ sung vốn nhà nước để tiếp tục duy trì tỷ lệ cổ phần, vốn góp tại doanh nghiệp nên điều chỉnh lại theo hướng thuộc phạm vi đầu tư để thành lập mới doanh nghiệp (Điều 10 Luật số 69/2014/QH13), đồng thời bổ sung thêm các doanh nghiệp có vai trò quan trọng trong quá trình thực hiện tái cơ cấu nền kinh tế do Chính phủ quyết định trong từng thời kỳ (như việc bổ sung vốn cho các Ngân hàng thương mại cổ phần nhà nước thời gian qua).

3. Quá trình cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp thời gian qua chủ yếu thực hiện dưới hình thức chuyển đổi sở hữu là cổ phần hóa được điều chỉnh bởi Nghị định của Chính phủ nêu tính pháp lý chưa cao. Về chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước chưa bao quát hết các trường hợp phát sinh trong thực tiễn như chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước từ doanh nghiệp về cơ quan đại diện chủ sở hữu, chuyển giao từ cơ quan đại diện chủ sở hữu về các Tập đoàn, Tổng công ty không cùng cơ quan đại diện chủ sở hữu; chuyển giao tài sản từ doanh nghiệp không có nhu cầu sử dụng sang doanh nghiệp có nhu cầu sử dụng; chuyển giao các doanh nghiệp thuộc các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội về cơ quan đại diện chủ sở hữu. Về chuyển nhượng vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp có quy định phương thức chào bán cạnh tranh sau khi bán đấu giá công khai nhưng chào bán cạnh tranh về giá để tiếp tục thực hiện chuyển nhượng vốn thực chất là bán đấu giá công khai. Cụ thể:

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

Luật số 69/2014/QH13 quy định cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp dưới 03 hình thức¹⁹ và Chính phủ có trách nhiệm quy định hình thức, nội dung,

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

trình tự, thủ tục cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp²⁰. Doanh nghiệp chuyên đổi sở hữu theo các hình thức: (i) Cổ phần hóa; (ii) Bán toàn bộ doanh nghiệp; (iii) Bán một phần vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp để chuyển thành công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên. Doanh nghiệp thực hiện sắp xếp lại theo các hình thức: (i) Hợp nhất, sáp nhập, chia tách doanh nghiệp; (ii) Giải thể, phá sản doanh nghiệp²¹.

Quá trình cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp thời gian qua chủ yếu thực hiện dưới hình thức chuyển đổi sở hữu là cổ phần hóa. Cơ chế về cổ phần hóa từ trước đến nay được điều chỉnh bởi Nghị định của Chính phủ. Quá trình cổ phần hóa đang có chiều hướng chậm lại; việc cổ phần hóa chỉ được điều chỉnh bởi Nghị định của Chính phủ vì vậy tính pháp lý chưa cao. Nhằm đẩy nhanh quá trình cổ phần hóa, cũng như đảm bảo quá trình cổ phần hóa được chặt chẽ thì cần được Luật hóa một số nội dung quy định đã ổn định, rõ ràng nhằm nâng cao tính hiệu lực, hiệu quả của pháp luật trong quá trình thực hiện cổ phần hóa về trình tự, thủ tục và một số nguyên tắc trong cổ phần hóa. Đồng thời, nghiên cứu bổ sung thêm phương thức chuyển đổi doanh nghiệp 100% vốn nhà nước thành công ty cổ phần dưới hình thức doanh nghiệp cổ phần do các cổ đông là tổ chức kinh tế, doanh nghiệp nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ²² và thể chế hóa cụ thể nội dung Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 3/6/2017 của Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về tiếp tục cơ cấu lại, đổi mới và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước: “đối với các doanh nghiệp nhà nước đang được giao quản lý, khai thác các công trình, dự án kết cấu hạ tầng do Nhà nước đầu tư có ý nghĩa quan trọng về kinh tế, xã hội, quốc phòng, an ninh, khi cổ phần hóa, Nhà nước tiến hành kiểm soát theo nguyên tắc: Nhà nước thống nhất sở hữu các công trình hạ tầng quan trọng; doanh nghiệp cổ phần hóa, nhà đầu tư nhận quyền khai thác chỉ được quyền quản lý, vận hành, khai thác các công trình, dự án kết cấu hạ tầng; việc lựa chọn nhà đầu tư, doanh nghiệp phải thực hiện theo Luật Đầu thầu, công khai, minh bạch; bảo đảm quốc phòng, an ninh và bảo vệ chủ quyền quốc gia, toàn vẹn lãnh thổ.”

b) Về chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước

²⁰ Khoản 1 Điều 40 Luật 69/2014/QH13.

²¹ Điều 37 Luật 69/2014/QH13.

²² Nghiên cứu cơ chế thí điểm mô hình chuyển đổi một số Tập đoàn kinh tế, Tổng công ty nhà nước từ hình thức công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên (TNHH MTV) do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ sang hình thức doanh nghiệp cổ phần do các cổ đông nhà nước là tổ chức kinh tế, doanh nghiệp nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ (Phần III – Đề án cơ cấu lại doanh nghiệp nhà nước, trọng tâm là Tập đoàn, Tổng công ty nhà nước giai đoạn 2021-2025)

Luật số 69/2014/QH13 quy định 4 trường hợp chuyển giao²³ và các nguyên tắc chuyển giao²⁴. Trên thực tế trong quá trình triển khai thực hiện thời gian vừa qua phát sinh các trường hợp đề xuất chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước từ doanh nghiệp về cơ quan đại diện chủ sở hữu, chuyển giao từ cơ quan đại diện chủ sở hữu về các Tập đoàn, Tổng công ty không cùng cơ quan đại diện chủ sở hữu; chuyển giao tài sản từ doanh nghiệp không có nhu cầu sử dụng sang doanh nghiệp có nhu cầu sử dụng; chuyển giao các doanh nghiệp thuộc các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội về cơ quan đại diện chủ sở hữu.

Nhằm quản lý vốn nhà nước và sử dụng các tài sản tại doanh nghiệp có hiệu quả, đáp ứng nhu cầu sử dụng tài sản được hình thành từ dự án, công trình đầu tư để phục vụ sản xuất kinh doanh phù hợp với ngành nghề kinh doanh chính của các doanh nghiệp cần nghiên cứu để bổ sung các trường hợp chuyển giao thực tế phát sinh trong thời gian qua nêu trên; đồng thời bổ sung quy định nguyên tắc chuyển giao theo hướng tách bạch giữa chuyển giao có thanh toán và chuyển giao không thanh toán, việc chuyển giao không thanh toán chỉ áp dụng đối với các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực quốc phòng an ninh, doanh nghiệp nhà nước cung ứng sản phẩm dịch vụ công, các công ty nông, lâm nghiệp và theo quy trình, thủ tục do Chính phủ quy định.

c) Về chuyển nhượng vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp

Luật số 69/2014/QH13 quy định phương thức chuyển nhượng vốn²⁵ và các nguyên tắc chuyển nhượng vốn²⁶.

Thực tế thời gian qua phương thức chào bán cạnh tranh là chào bán cạnh tranh về giá để tiếp tục thực hiện chuyển nhượng vốn thực chất là bán đấu giá công khai. Các doanh nghiệp có vốn góp cần chuyển nhượng vốn cơ bản được hình thành từ cổ phần hóa doanh nghiệp 100% vốn nhà nước, trước đây chưa quy định bắt buộc phải có phương án sử dụng đất được phê duyệt trước khi cổ

²³ Gồm: (1) Chuyển giao giữa các cơ quan đại diện chủ sở hữu; (2) Chuyển giao một phần vốn, tài sản giữa các doanh nghiệp; (3) 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; (4) 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 (khoản 2 Điều 38 Luật 69/2014/QH13).

²⁴ (1) Không ảnh hưởng đến hoạt động sản xuất, kinh doanh thuộc ngành, nghề kinh doanh chính của doanh nghiệp; (2) Bảo đảm khả năng và nghĩa vụ thanh toán các khoản nợ của doanh nghiệp; (3) Không giảm vốn điều lệ của doanh nghiệp chuyển giao vốn trong trường hợp chuyển giao một phần vốn, tài sản giữa các doanh nghiệp (khoản 1 Điều 38 Luật 69/2014/QH13).

²⁵ Gồm: (1) chuyển nhượng vốn tại CT TNHH hai thành viên trở lên theo pháp luật về doanh nghiệp; (2) chuyển nhượng vốn tại CTCP đã niêm yết hoặc đăng ký giao dịch trên thị trường chứng khoán thực hiện theo pháp luật về chứng khoán; (3) chuyển nhượng vốn tại CTCP chưa niêm yết hoặc chưa đăng ký giao dịch trên thị trường chứng khoán thực hiện đấu giá công khai, chào bán cạnh tranh, thỏa thuận (khoản 2 Điều 39 Luật 69/2014/QH13).

²⁶ Gồm: (1) Đúng tiêu chí phân loại doanh nghiệp theo quy định của pháp luật; (2) Bảo đảm nguyên tắc thị trường, công khai, minh bạch; (3) Việc chuyển nhượng vốn liên quan đến quyền sử dụng đất phải tuân thủ quy định của pháp luật về đất đai (khoản 1 Điều 39 Luật 69/2014/QH13).

phân hóa mà cho doanh nghiệp tiến hành xây dựng, trình duyệt phương án sử dụng đất đồng thời với quá trình cổ phần hóa nên dẫn tới khi chuyển sang hoạt động dưới hình thức công ty cổ phần có trường hợp phương án sử dụng đất chưa được duyệt. Do đó, chưa đảm bảo hạn chế tối đa tổn thất cho nhà nước trước khi chuyển nhượng vốn, cần bổ sung nguyên tắc quy định yêu cầu rà soát lại toàn bộ diện tích đất doanh nghiệp đang quản lý sử dụng, hoàn thiện đầy đủ hồ sơ pháp lý về đất đai, quản lý, giám sát chặt chẽ đối với đất được chuyển đổi mục đích thực hiện đấu giá đất theo quy định của Luật đất đai; thực hiện nghiêm cơ chế cho thuê đất, nộp tiền thuê theo quy định của pháp luật cũng như bổ sung quy định việc tính toán giá trị quyền sử dụng đất giao trong giá khởi điểm chuyển nhượng vốn; giá khởi điểm phải do tổ chức có chức năng thẩm định giá xác định.

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

Đối với doanh nghiệp do Nhà nước nắm trên 50% vốn điều lệ, tổng số cổ phần có quyền biểu quyết tại Luật số 69/2014/QH13 quy định nguyên tắc cơ quan đại diện chủ sở hữu 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 với Luật doanh nghiệp năm 2020 gồm cả những doanh nghiệp này cần rà soát bổ sung các quy định trong Luật theo hướng áp dụng như DN F1; đồng thời bổ sung quy định yêu cầu các doanh nghiệp này phải thực hiện đăng ký giao dịch/niêm yết trên thị trường chứng khoán, áp dụng các chuẩn mực về công bố thông tin, quản trị doanh nghiệp, đối xử công bằng giữa các cổ đông (thành viên góp vốn) và các bên lợi ích liên quan tương tự như công ty đại chúng theo quy định của pháp luật chứng khoán. Đối với DN F2 do DNNN sở hữu 100% vốn điều lệ cũng cần rà soát bổ sung những quy định điều chỉnh để đảm bảo quyền và lợi ích có liên quan như quy định về quản trị doanh nghiệp, về phân phối lợi nhuận sau thuế, về phân cấp thẩm quyền quyết định đầu tư... Cụ thể:

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

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

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

- Về đầu tư, xây dựng, mua, bán tài sản cố định của doanh nghiệp, Điều 24 Luật số 69/2014/QH13 quy định thẩm quyền quyết định dựa vào giá trị vốn chủ

sở hữu trên báo cáo tài chính và mức vốn của dự án theo Luật đầu tư công để phân cấp cho Hội đồng thành viên/Chủ tịch công ty hoặc chủ sở hữu; trình tự, thủ tục đầu tư, xây dựng, mua, bán thực hiện theo quy định của pháp luật.

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

Tại khoản 4 Điều 4 Luật đầu tư (Luật số 61/2020/QH14) có hiệu lực từ ngày 01/01/2021 quy định: “*4. Trường hợp luật khác ban hành sau ngày Luật Đầu tư có hiệu lực 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.*”

Bên cạnh đó, với việc làm rõ khái niệm vốn đầu tư của nhà nước tại doanh nghiệp và xác định nội hàm quản lý vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp, việc sử dụng nguồn vốn để đầu tư, xây dựng, mua, bán tài sản phục vụ cho hoạt động của bản thân doanh nghiệp là nguồn vốn của doanh nghiệp, không phải là nguồn vốn nhà nước và cũng không được xác định là nguồn vốn đầu tư công, nguồn vốn này có thể là nguồn vốn doanh nghiệp huy động (đi vay) hoặc nguồn vốn khác (tạm thời sử dụng do chưa đến kỳ thanh toán). Do đó, để thuận lợi cho công tác thực hiện, không phải tham chiếu sang Luật Đầu tư công, tại các Luật đầu tư, xây dựng, mua sắm tài sản của doanh nghiệp là đầu tư công, cần điều chỉnh theo hướng bổ sung Phụ lục quy định về danh mục dự án đầu tư tài sản của doanh nghiệp kèm theo Luật này với mức vốn và lĩnh vực áp dụng như tiêu chí phân loại dự án nhóm B của Luật Đầu tư công hiện hành; đồng thời quy định Hội đồng thành viên/Chủ tịch công ty hoặc chủ sở hữu dựa vào giá trị vốn chủ sở hữu trên báo cáo tài chính và mức vốn của dự án theo Phụ lục để ban hành quyết định đầu tư, sau đó doanh nghiệp phải thực hiện đầy đủ theo đúng trình tự, thủ tục và các nội dung liên quan theo quy định của Luật đầu tư, Luật Xây dựng, Luật Đầu thầu và pháp luật khác liên quan. Cơ quan đại diện chủ sở hữu chấp thuận bằng văn bản cho doanh nghiệp thực hiện hoạt động đầu tư thông qua kế hoạch tài chính sản xuất kinh doanh 5 năm, hàng năm (quyết định của chủ sở hữu về việc có thực hiện đầu tư hay không) còn việc triển khai các bước liên quan về trình tự, thủ tục, thẩm quyền phải theo quy định của Luật đầu tư và pháp luật khác liên quan từ chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư, tổ chức thực hiện đầu tư, thanh quyết toán; hội đồng thành viên, chủ tịch công ty tự quyết định và

chịu trách nhiệm về hiệu quả đầu tư dự án.

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

Tại Điều 30, Điều 31, Điều 32 Luật Đầu tư số 61/2020/QH14 quy định thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư của Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ và UBND cấp tỉnh, trong đó Thủ tướng Chính phủ quyết định chủ trương một số dự án đầu tư không phân biệt nguồn vốn dựa vào lĩnh vực và quy mô đầu tư. Đồng thời, tại khoản 1.e Điều 57 Luật Đầu tư số 61/2020/QH14 quy định hồ sơ trình Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ quyết định chủ trương đầu tư ra nước ngoài phải bao gồm: “e) văn bản của cơ quan đại diện chủ sở hữu chấp thuận nhà đầu tư thực hiện hoạt động đầu tư ra nước ngoài và báo cáo thẩm định nội bộ về đầu tư ra nước ngoài của doanh nghiệp nhà nước quy định tại khoản 1 Điều 59 của Luật này hoặc quyết định đầu tư ra nước ngoài theo quy định tại khoản 2 Điều 59 của Luật này”; Tại khoản 1, khoản 2 Điều 59 Luật Đầu tư số 61/2020/QH14 quy định “1. Việc quyết định đầu tư ra nước ngoài của doanh nghiệp nhà nước thực hiện theo quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp và quy định khác của pháp luật có liên quan”. Như vậy, đối với các DNNN, hồ sơ trình Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ quyết định chủ trương đầu tư ra nước ngoài phải bao gồm văn bản của cơ quan đại diện chủ sở hữu chấp thuận thực hiện hoạt động đầu tư ra nước ngoài và văn bản chấp thuận đầu tư ra nước ngoài/báo cáo thẩm định nội bộ về đầu tư ra nước ngoài của doanh nghiệp nhà nước.

Thực tế hiện nay trong quá trình thực hiện dự án đầu tư đối với những doanh nghiệp có quy mô vốn lớn, có những dự án đầu tư ra nước ngoài doanh nghiệp thuộc thẩm quyền của Hội đồng thành viên/Chủ tịch công ty hoặc chủ sở hữu nhưng thuộc tiêu chí/lĩnh vực do Quốc hội/Thủ tướng Chính phủ quyết định chủ trương đầu tư theo quy định của Luật Đầu tư nên phải nghiên cứu sửa đổi quy định về thẩm quyền quyết định đầu tư vốn ra nước ngoài doanh nghiệp cho phù hợp

với Luật đầu tư. Mặt khác, theo quy định tại các văn bản nêu trên, không rõ cơ quan đại diện chủ sở hữu phải quyết định đầu tư ra nước ngoài trước hay sau khi Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ quyết định chủ trương đầu tư (theo Luật đầu tư thì quyết định đầu tư phải có trước, theo Luật số 69/2014/QH13 thì cơ quan đại diện chủ sở hữu quyết định sau khi Thủ tướng Chính phủ quyết định chủ trương đầu tư). Đối với các dự án đầu tư ra nước ngoài bước đầu quy mô nhỏ thuộc thẩm quyền quyết định của cơ quan đại diện chủ sở hữu, nhưng sau nhiều năm đi vào hoạt động tăng quy mô đầu tư. Do vậy, cũng cần phải quy định cụ thể, phân cấp rõ ràng để đảm bảo chủ động và trách nhiệm của cơ quan quyết định về hiệu quả đầu tư.

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

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

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

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

hiện bán đấu giá công khai, minh bạch.

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

Việc trích lập Quỹ đầu tư phát triển chỉ được dùng để thực hiện các dự án đầu tư phát triển doanh nghiệp và bổ sung vốn điều lệ cho doanh nghiệp. Đối với doanh nghiệp do nhà nước cần nắm giữ 100% vốn điều lệ sẽ được nhà nước đầu tư đủ vốn điều lệ theo quy định để hoạt động. Việc xác định điều chỉnh vốn điều lệ căn cứ vào chiến lược, kế hoạch sản xuất kinh doanh 05 năm của doanh nghiệp đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt chủ trương được ghi kế hoạch đầu tư bổ sung vốn từ ngân sách nhà nước. Do đó để đảm bảo việc quản lý chặt chẽ nguồn lực đầu tư lại vốn nhà nước vào doanh nghiệp, quản lý tập trung nguồn thu ngân sách nhà nước, đảm bảo việc khi doanh nghiệp có nhu cầu tăng vốn điều lệ để thực hiện các dự án mở rộng sản xuất kinh doanh sẽ thực hiện theo quy trình đầu tư vốn từ ngân sách nhà nước, cần xem xét điều chỉnh quy định trích lập Quỹ đầu tư phát triển không quá 30% lợi nhuận sau thuế để lại doanh nghiệp theo hướng tiếp tục duy trì quy định trích tối đa 30% ở DN F1, bãi bỏ nội dung quy định việc trích lập Quỹ đầu tư phát triển không quá 30% lợi nhuận sau thuế để lại doanh nghiệp ở các DN F2 có 100% vốn do DN F1 đầu tư.

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

chi có tính chất phúc lợi không quá 01 tháng lương bình quân thực tế thực hiện trong năm tính thuế của doanh nghiệp.

- Về đánh giá, xếp loại doanh nghiệp, Luật số 69/2014/QH13 quy định việc đánh giá, xếp loại doanh nghiệp căn cứ vào 04 nhóm tiêu chí²⁷; việc đánh giá người quản lý doanh nghiệp dựa vào kết quả đánh giá, xếp loại doanh nghiệp và việc thực hiện quyền, trách nhiệm được giao; Chính phủ quy định tiêu chí đánh giá kết quả thực hiện mục tiêu, nhiệm vụ được giao, kết quả hoạt động và mức độ hoàn thành nhiệm vụ của người quản lý doanh nghiệp.

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

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

Theo quy định tại điểm k khoản 2 Điều 42 Luật số 69/2014/QH13 quy định, cơ quan đại diện chủ sở hữu giám sát, kiểm tra, thanh tra việc quản lý, sử dụng, bảo toàn và phát triển vốn, thực hiện chiến lược, kế hoạch đầu tư phát triển, việc sử dụng lao động, thực hiện chế độ tiền lương, tiền thưởng của doanh nghiệp; có ý kiến về việc giám sát, kiểm tra, thanh tra của cơ quan, tổ chức khác có thẩm quyền đối với hoạt động đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại

²⁷ Gồm: (1) Mức độ thực hiện kế hoạch của doanh nghiệp về doanh thu, lợi nhuận và tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu của doanh nghiệp; (2) Khả năng thanh toán nợ, nợ phải trả quá hạn của doanh nghiệp; (3) Việc thực hiện nhiệm vụ cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích do Nhà nước đặt hàng, giao kế hoạch; (4) Việc chấp hành chính sách, pháp luật về đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước và quy định khác của pháp luật có liên quan (Điều 59 Luật số 69/2014/QH13).

doanh nghiệp. Tại Luật thanh tra năm 2010, khoản 1 Điều 3 quy định: Thanh tra nhà nước là hoạt động xem xét, đánh giá, xử lý theo trình tự, thủ tục do pháp luật quy định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, tổ chức, cá nhân. Thanh tra nhà nước bao gồm thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành. Trong khi đó cơ quan đại diện chủ sở hữu là tổ chức được giao nhiệm vụ thực hiện quyền, trách nhiệm đối với doanh nghiệp mà không phải là giao nhiệm vụ quản lý nhà nước. Việc quy định cơ quan đại diện chủ sở hữu được thanh tra đối với doanh nghiệp do mình quyết định thành lập hoặc được giao quản lý là không phù hợp với chủ trương tách bạch chức năng quản lý nhà nước với chức năng đại diện chủ sở hữu.

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

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

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

c) Đối với doanh nghiệp do DNNN sở hữu 100% vốn điều lệ

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

doanh nghiệp do DN NN sở hữu 100% vốn điều lệ (DN F2 do DN NN sở hữu 100% vốn điều lệ).

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

5. Về các cơ quan, tổ chức được phân công phân cấp thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước ngoài các Bộ, ngành, UBND các tỉnh thành phố còn có Ủy ban quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp (UBQLVNN) và Tổng công ty Đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước (SCIC). Trong cơ cấu quản lý của UBQLVNN vẫn còn tồn tại sự trùng lặp do UBQLVNN làm đại diện chủ sở hữu trực tiếp tại SCIC, trong khi SCIC cũng thực hiện tiếp nhận và thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước và quản lý vốn nhà nước tại các doanh nghiệp do Bộ, cơ quan ngang Bộ, UBND các địa phương chuyển giao. Còn khó khăn trong việc xác định doanh nghiệp không do cơ quan, tổ chức quyết định thành lập nhưng được giao quản lý như các ngân hàng thương mại cổ phần nhà nước trước đây do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập và sau này Ngân hàng nhà nước đang thực hiện quyền, trách nhiệm của đại diện chủ sở hữu nhà nước tại các ngân hàng này nhưng không có văn bản giao cụ thể. Về quyền, trách nhiệm của các cơ quan liên quan trong thực hiện quyền của chủ sở hữu (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) cần được rà soát điều chỉnh cho phù hợp đảm bảo phân cấp mạnh cho Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, cơ quan chủ sở hữu, giảm các công việc sự vụ của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ; Cơ quan đại diện chủ sở hữu phân cấp quyền, trách nhiệm, tăng tính tự chủ cho Hội đồng thành viên, Ban điều hành DN NN qua đó hạn chế việc các cơ quan quản lý nhà nước làm thay cơ quan đại diện chủ sở hữu làm thay doanh nghiệp; tăng cường vai trò quản lý nhà nước của Bộ Tài chính. Cụ thể:

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

Luật số 69/2014/QH13 quy định cơ quan đại diện chủ sở hữu là cơ quan, tổ

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

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

Với mục tiêu tách bạch rõ nội dung chức năng quản lý, đầu tư vốn của đại diện chủ sở hữu nhà nước với chức năng quản trị, điều hành của doanh nghiệp nhà nước cần phải quy định rõ quyền, trách nhiệm của đại diện chủ sở hữu nhà nước theo chức năng và theo phân cấp Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; Chức năng, nhiệm vụ, tính tự chủ của Hội đồng thành viên doanh nghiệp nhà nước đảm bảo sự đồng bộ của pháp luật có liên quan. Đồng thời cần nghiên cứu bổ sung cụ thể các cơ quan thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu tại các doanh nghiệp có vốn nhà nước theo hướng: thành lập một số tổ chức để thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu vốn theo ở các Bộ và địa phương có số lượng DNNS cần duy trì lớn; đồng thời tách bạch riêng các tổ chức đầu tư kinh doanh vốn nhà nước như SCIC không nằm trong mô hình tổ chức của các cơ quan này.

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

Luật số 69/2014/QH13 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.

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 (DNNN) có xác định 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. Bảo đảm quyền tự chủ trong hoạt động của doanh nghiệp nhà nước theo nguyên tắc thị trường. Tôn trọng tính độc lập trong việc thực hiện quyền và trách nhiệm của hội đồng thành viên, hội đồng quản trị, chủ tịch hội đồng thành viên, chủ tịch hội đồng quản trị, tổng giám đốc, ban điều hành doanh nghiệp nhà nước để hoạt động và quản trị của doanh nghiệp nhà nước được thực hiện một cách minh bạch, giải trình, chuyên nghiệp, hiệu quả cao. Xác định rõ nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của các chức danh quản lý trong hệ thống quản trị của doanh nghiệp nhà nước; bảo đảm trách nhiệm đi đôi với quyền hạn.

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

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

Luật số 69/2014/QH13 quy định công khai thông tin của doanh nghiệp (Điều 61). Tại Khoản 1, Khoản 2 Điều 109 và Khoản 1 Điều 110 Luật Doanh nghiệp đã quy định cụ thể nội dung DNNN 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. Mặt khác, Luật số 69/2014/QH13 mới quy định trách nhiệm báo cáo của DNNN với cơ quan đại diện chủ sở hữu về kết quả, tình hình sản xuất kinh doanh, tài chính, đầu tư...mà chưa có quy định trách nhiệm giải trình của DNNN đối với các cơ quan quản lý nhà nước, các cơ quan của Quốc hội về nội dung doanh nghiệp đã báo cáo; cũng như trách nhiệm giải

trình của cơ quan đại diện chủ sở hữu trước Quốc hội. Trong khi đó, việc tăng cường trách nhiệm giải trình sẽ làm tăng hiệu quả công tác quản lý, giám sát vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp. Vì vậy, cần thiết bổ sung quy định về trách nhiệm giải trình của DNNSN, cơ quan đại diện chủ sở hữu trước hoạt động giám sát của cơ quan thuộc Hội đồng nhân dân, Quốc hội.

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

a) Chủ trương, quan điểm chỉ đạo

- Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 3/6/2017 của Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về tiếp tục cơ cấu lại, đổi mới và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước (DNNSN) đã chỉ đạo và giao nhiệm vụ thực hiện rà soát, hoàn thiện hệ thống luật pháp, cơ chế, chính sách về DNNSN, đặc biệt là các cơ chế, chính sách về tập đoàn kinh tế, quản lý vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cơ cấu lại, đổi mới, nâng cao hiệu quả DNNSN phù hợp với chủ trương, đường lối của Đảng, tình hình thực tế và kinh nghiệm đúc kết được trong thời gian qua²⁸. 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 DNNSN; DNNSN 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 hạn²⁹.

- 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. Củng 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 hóa 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, thắt thoát của các tập đoàn, tổng công ty nhà nước. Tiền thu từ cổ phần hóa, 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

²⁸ Điều 4 mục III về nhiệm vụ và giải pháp chủ yếu của Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 03/6/2017.

²⁹ Điều 1 mục II về quan điểm chỉ đạo và mục tiêu của của Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 03/6/2017.

nước then chốt quốc gia thuộc 4 lĩnh vực Nhà nước đầu tư và nắm giữ vốn theo quy định³⁰. Nâng cao hiệu quả của doanh nghiệp nhà nước sau cổ phần hóa. Hình thành đội ngũ quản lý doanh nghiệp nhà nước chuyên nghiệp, có trình độ cao.”³¹

- Nghị quyết số 60/2018/QH14 ngày 15/6/2018 của Quốc hội về tiếp tục hoàn thiện và đẩy mạnh việc thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước đã giao Chính phủ khẩn trương tổng kết, hoàn thiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước; sớm trình Quốc hội sửa đổi, 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 Đầu thầu, Luật Xây dựng, Luật Đầu tư, Luật Đất đai và các văn bản khác có liên quan³².

b) Hệ thống pháp luật liên quan có sự thay đổi

- Ngày 20/11/2018 tại kỳ họp thứ 6 Quốc hội XIV thông qua Luật số 35/2018/QH14 sửa đổi bổ sung một số điều của 37 Luật có liên quan đến quy hoạch có hiệu lực từ ngày 01/01/2019, tại Điều 22 đã quy định sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp³³.

- Ngày 13/6/2019, Quốc hội ban hành Luật đầu tư công (Luật số

³⁰ 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).

³¹ 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.

³² Khoản 1.a Điều 2 Nghị quyết số 60/2018/QH14 ngày 15/6/2018 của Quốc hội.

³³ Điều 22. Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

39/2019/QH14) có hiệu lực từ ngày 01/01/2019, tại khoản 4 Điều 3 quy định:

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

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

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

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

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

3. Trường hợp có quy định khác nhau giữa Luật đầu tư và luật khác đã được ban hành trước ngày Luật đầu tư có hiệu lực 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.

.....

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.”

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

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

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

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

- Luật số 69/2014/QH13 ra đời trong bối cảnh thực hiện quyết liệt quá trình cơ cấu lại DNNN nhằm khắc phục những hạn chế bất cập trong công tác quản lý vốn, tài sản tại các doanh nghiệp trong giai đoạn trước. Thực tế sau 06 năm thực hiện quy mô, số lượng và hiệu quả hoạt động của các DNNN đã thay đổi cả về chiều rộng lẫn chiều sâu. Việc ban hành các quy định pháp lý, đặc biệt là văn bản Luật nhìn chung đều có độ trễ so với thực tiễn đòi hỏi và mục tiêu phát triển đã đề ra.

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

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

Với nội dung nêu trên, Luật 69/2014/QH13 được Quốc hội ban hành đã đạt được những kết quả trong quản lý và hoạt động đầu tư, quản lý vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp. Tạo cơ sở pháp lý cao nhất trong quản lý, giám sát đầu tư vốn nhà nước vào hoạt động sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp. Tuy nhiên, qua rà soát tổng kết có nhiều nội dung cần phải nghiên cứu sửa đổi Luật 69/2014/QH13 cho phù hợp với chỉ đạo của Đảng, Chính phủ và các cam kết Quốc tế mà Việt Nam là thành viên, khắc phục những hạn chế, bất cập cho thấy cần thiết phải xây dựng Luật 69/2014/QH13 (sửa đổi) với các chính sách mới nhằm tiếp tục hoàn thiện khung pháp lý bảo đảm cho việc phát triển, nâng cao hiệu quả hoạt động của DNNN.

Trên đây là báo cáo tổng kết thi hành Luật số 69/2014/QH13, Bộ Tài chính báo cáo Chính phủ về việc rà soát, tổng kết Luật số 69/2014/QH13./.

BỘ TÀI CHÍNH

*Dự thảo kèm theo công văn
số 12748/BTC-TCDN*

Hà Nội, ngày tháng năm 2021

TỜ TRÌNH

Đăng ký xây dựng dự án Luật sửa đổi Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp

Kính gửi: Chính phủ.

Thực hiện phân công của Chính phủ¹ và nhiệm vụ được Thủ tướng Chính phủ giao², Bộ Tài chính đã chủ trì tổ chức đánh giá tổng kết thi hành Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp³. Căn cứ nội dung tổng kết và quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật⁴, Bộ Tài chính đã xây dựng dự án Luật sửa đổi Luật 69/2014/QH13 và xin báo cáo Chính phủ như sau:

I. SỰ CẦN THIẾT VÀ CĂN CỨ PHÁP LÝ

Ngày 26/11/2014, Quốc hội ban hành Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp (Luật số 69/2014/QH13) có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/7/2015. Sau hơn 06 năm thực hiện, Luật số 69/2014/QH13 tạo hành lang pháp lý cho việc đầu tư vốn nhà nước vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp, cơ chế, chính sách quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước đầu tư tại các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) đã được xây dựng đồng bộ phù hợp với yêu cầu đổi mới, hội nhập, cơ cấu lại DNNN; các cơ chế, chính sách đã tạo môi trường pháp lý đầy đủ, ổn định cho hoạt động quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại cơ quan nhà nước và doanh nghiệp, đảm bảo tôn trọng và nâng cao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của doanh nghiệp cùng việc tăng cường sự kiểm tra, giám sát của nhà nước trong quản lý, sử dụng vốn và tài sản đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp.

Tuy nhiên, trong giai đoạn vừa qua, một số chủ trương, quan điểm chỉ đạo và hệ thống pháp luật có liên quan đến việc quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp có thay đổi; quá trình triển khai thực hiện Luật số 69/2014/QH13 và các văn bản hướng dẫn qua rà soát cho thấy

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

² Quyết định số 889/QĐ-TTg ngày 07/6/2021 của Thủ tướng Chính phủ về ban hành danh mục văn bản quy phạm pháp luật cần sửa đổi, bổ sung, ban hành mới. Văn bản số 7510/VPCP-PL ngày 15/10/2021 của Văn phòng Chính phủ về việc lùi thời gian trình Chính phủ hồ sơ đề nghị xây dựng Luật sửa đổi Luật 69/2014/QH13.

³ Báo cáo tổng kết thi hành Luật 69/2014/QH13 kèm theo.

⁴ Luật số 80/2015/QH13 ngày 22/6/2015 của Quốc hội (được sửa đổi, bổ sung một số điều tại Luật số 63/2020/QH14 ngày 18/6/2020).

đã bộc lộ một số tồn tại, hạn chế cần thiết phải được rà soát, sửa đổi cho phù hợp với thực tiễn và định hướng cơ cấu lại DNNN trong thời gian tới. Những căn cứ liên quan để thực hiện rà soát, hoàn chỉnh sửa đổi Luật số 69/2014/QH13 gồm:

1. Chủ trương, quan điểm chỉ đạo

- Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 3/6/2017 của Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về tiếp tục cơ cấu lại, đổi mới và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước (DNNN) đã chỉ đạo và giao nhiệm vụ thực hiện rà soát, hoàn thiện hệ thống luật pháp, cơ chế, chính sách về DNNN, đặc biệt là các cơ chế, chính sách về tập đoàn kinh tế, quản lý vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cơ cấu lại, đổi mới, nâng cao hiệu quả DNNN phù hợp với chủ trương, đường lối của Đảng, tình hình thực tế và kinh nghiệm đúc kết được trong thời gian qua⁵. 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 DNNN; DNNN 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 hạn⁶.

- 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. Cung cấp, 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 hóa 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, thắt thoát của các tập đoàn, tổng công ty nhà nước. Tiền thu từ cổ phần hóa, 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 định⁷. Nâng cao hiệu quả của doanh nghiệp nhà nước sau cổ phần hóa. Hình thành đội ngũ quản lý doanh nghiệp nhà nước chuyên nghiệp, có trình độ cao.”⁸

- Nghị quyết số 60/2018/QH14 ngày 15/6/2018 của Quốc hội về tiếp tục hoàn thiện và đẩy mạnh việc thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại DNNN và cổ phần hóa DNNN giao Chính phủ khẩn

⁵ Điều 4 mục III về nhiệm vụ và giải pháp chủ yếu của Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 03/6/2017.

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

⁷ 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).

⁸ Điều 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.

trương tổng kết, hoàn thiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước; sớm trình Quốc hội sửa đổi, bổ sung các nội dung còn vướng mắc của Luật 69/2014/QH13, Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư, Luật Xây dựng, Luật Đầu tư, Luật Đất đai và các văn bản khác có liên quan⁹.

2. Hệ thống pháp luật liên quan có sự thay đổi

- Ngày 20/11/2018 tại kỳ họp thứ 6 Quốc hội XIV thông qua Luật số 35/2018/QH14 sửa đổi bổ sung một số điều của 37 Luật có liên quan đến quy hoạch có hiệu lực từ ngày 01/01/2019, tại Điều 22 đã quy định sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật 69/2014/QH13¹⁰.

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

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

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

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

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

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

3. Trường hợp có quy định khác nhau giữa Luật đầu tư và luật khác đã được ban hành trước ngày Luật đầu tư có hiệu lực thi hành về trình tự, thủ tục

⁹ Khoản 1.a Điều 2 Nghị quyết số 60/2018/QH14 ngày 15/6/2018 của Quốc hội.

¹⁰ Điều 22. Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

đầu tư kinh doanh, bảo đảm đầu tư thì thực hiện theo quy định của Luật Đầu tư, trừ các trường hợp sau đây:

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

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

3. Cam kết của Việt Nam với các tổ chức quốc tế

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

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

4. Qua 06 năm thi hành, Luật số 69/2014/QH13 và các văn bản hướng dẫn đã tạo lập được khuôn khổ pháp lý tương đối đầy đủ, đồng bộ, thống nhất, điều chỉnh toàn diện hoạt động cho việc đầu tư vốn nhà nước vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp; cơ chế, chính sách quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước đầu tư tại các DNNN đã được xây dựng đồng bộ từng bước phù hợp với luật pháp, thông lệ quốc tế và yêu cầu đổi mới, hội nhập; cơ chế, chính sách đã đảm bảo tôn trọng và nâng cao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của doanh nghiệp cùng việc tăng cường sự kiểm tra, giám sát của nhà nước trong quản lý, sử dụng vốn và tài sản đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp; các cơ chế, chính sách tạo môi trường pháp lý đầy đủ, ổn định cho hoạt động quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại cơ quan nhà nước và doanh nghiệp góp phần thực hiện tái cơ cấu lại các DNNN theo hướng thu gọn lại đầu mối, nâng cao hiệu quả hoạt động và duy trì huy động cũng như đóng góp không nhỏ cho Ngân sách nhà nước.

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

và có mức thu nhập tương đối ổn định so với thực trạng của kinh tế Việt Nam trong những năm qua. Tính đến hết năm 2019: vốn chủ sở hữu của các DNNN (số liệu báo cáo của Công ty mẹ) là 1.425.050 tỷ đồng, tăng 14% so với năm 2015, tốc độ tăng trưởng vốn chủ sở hữu bình quân cả giai đoạn 2015-2019 đạt 4%; giá trị tổng tài sản là 2.992.834 tỷ đồng, tăng 11% so với năm 2015; tổng số nợ phải trả là 907.489 tỷ đồng, tăng 5% so với năm 2015, hệ số nợ phải trả/vốn chủ sở hữu bình quân bằng 0,73 lần; tổng doanh thu đạt 1.656.124 tỷ đồng, tăng 21% so với năm 2015, tốc độ tăng trưởng doanh thu bình quân cả giai đoạn là 5%; lợi nhuận kế toán trước thuế đạt 162.750 tỷ đồng, tăng 9% so với năm 2015; tỷ suất lợi nhuận trước thuế/vốn chủ sở hữu bình quân cả giai đoạn 2015-2019 đạt 10%; thuế và các khoản phát sinh phải nộp NSNN là 283.000 tỷ đồng, tăng 29% so với năm 2015, trong đó số lợi nhuận sau thuế sau khi trích lập các Quỹ phải nộp NSNN là 48.489 tỷ đồng, chiếm 40,5% tổng số phát sinh phải nộp NSNN.

(Những kết quả đạt được của Luật số 69/2014/QH13 được nêu chi tiết tại Báo cáo tổng kết thi hành Luật).

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

- 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, các quy định này đã được thực hiện trong thời gian dài mang tính ổn định cần được Luật hóa.

Đối tượng áp dụng cần bổ sung các doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ, tổng số cổ phần có quyền biểu quyết để phù hợp quy định tại Điều 88 Luật doanh nghiệp năm 2020 và bổ sung thêm các doanh nghiệp có vốn nhà nước trực thuộc các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội để phù hợp với thực tế đặc điểm của các doanh nghiệp có vốn nhà nước này.

- 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 Nhà nước dẫn tới còn cách hiểu, hoạt động can thiệp trực tiếp vào quản trị sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp mà chưa thông qua cơ quan đại diện chủ sở hữu, 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. Khái niệm vốn nhà nước tại doanh nghiệp còn bất cập ngay trong nội hàm (vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước bản chất là nghĩa vụ nợ của doanh nghiệp với Nhà nước, vốn tín dụng do Chính phủ bảo lãnh là nghĩa vụ nợ của doanh nghiệp với Nhà nước khi phát sinh nghĩa vụ bảo lãnh của Chính phủ về nghĩa vụ nợ của doanh nghiệp với tổ chức tín dụng mà chưa thể xác định

là vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp) và đang còn có nhiều cách hiểu khác nhau, chưa có sự thống nhất, thiếu rõ ràng theo quy định tại nhiều Luật khác nhau dẫn đến khó khăn trong việc xác định thẩm quyền, trình tự, thủ tục áp dụng trong triển khai thực hiện dự án đầu tư; trong thực hiện bổ sung vốn cho các DNNN thời gian qua.

- Quá trình cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp thời gian qua chủ yếu thực hiện dưới hình thức chuyển đổi sở hữu là cổ phần hóa được điều chỉnh bởi Nghị định của Chính phủ nên tính pháp lý chưa cao. Về chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước chưa bao quát hết các trường hợp phát sinh trong thực tiễn như chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước từ doanh nghiệp về cơ quan đại diện chủ sở hữu, chuyển giao từ cơ quan đại diện chủ sở hữu về các Tập đoàn, Tổng công ty không cùng cơ quan đại diện chủ sở hữu; chuyển giao tài sản từ doanh nghiệp không có nhu cầu sử dụng sang doanh nghiệp có nhu cầu sử dụng; chuyển giao các doanh nghiệp thuộc các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội về cơ quan đại diện chủ sở hữu. Về chuyển nhượng vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp có quy định phương thức chào bán cạnh tranh sau khi bán đấu giá công khai nhưng chào bán cạnh tranh về giá để tiếp tục thực hiện chuyển nhượng vốn thực chất là bán đấu giá công khai.

- Một số nội dung về quản trị tại doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ (DN F1) còn bất cập 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 phân cấp mức vốn của dự án theo Luật đầu tư công. Các dự án đầu tư ra ngoài doanh nghiệp thuộc thẩm quyền của Hội đồng thành viên/Chủ tịch công ty hoặc chủ sở hữu nhưng thuộc tiêu chí/lĩnh vực do Quốc hội/Thủ tướng Chính phủ quyết định chủ trương đầu tư theo quy định của Luật Đầu tư do đó phải nghiên cứu sửa đổi cho phù hợp với Luật đầu tư. Khi DN F1 tiến hành cơ cấu lại các DN F2 theo hình thức cổ phần hóa, sáp nhập, hợp nhất, chuyển từ doanh nghiệp độc lập thành đơn vị phụ thuộc nhưng chưa có hướng dẫn cụ thể theo nguyên tắc thị trường (thuê tổ chức định giá xác định giá khởi điểm); công khai, minh bạch thực hiện bán đấu giá. Doanh nghiệp đang được đánh giá chung trên kết quả hoạt động của doanh nghiệp và từng dự án đầu tư (phải có hiệu quả).

- Đối với doanh nghiệp do Nhà nước nắm trên 50% vốn điều lệ, tổng số cổ phần có quyền biểu quyết tại Luật số 69/2014/QH13 quy định nguyên tắc cơ quan đại diện chủ sở hữu 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 với Luật doanh nghiệp năm 2020, cần rà soát bổ sung các quy định trong Luật theo hướng áp dụng như DN F1; đồng thời bổ sung quy định yêu cầu các doanh nghiệp này

phải thực hiện đăng ký giao dịch/niêm yết trên thị trường chứng khoán, áp dụng các chuẩn mực về công bố thông tin, quản trị doanh nghiệp, đối xử công bằng giữa các cổ đông (thành viên góp vốn) và các bên lợi ích liên quan tương tự như công ty đại chúng theo quy định của pháp luật chứng khoán. Đối với DN F2 do DNNN sở hữu 100% vốn điều lệ cũng cần rà soát bổ sung những quy định điều chỉnh để đảm bảo quyền và lợi ích có liên quan như quy định về quản trị doanh nghiệp, về phân phối lợi nhuận sau thuế, về phân cấp thẩm quyền quyết định đầu tư...

- Về các cơ quan, tổ chức được phân công phân cấp thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước ngoài các Bộ, ngành, UBND các tỉnh thành phố còn có Ủy ban quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp (UBQLVNN) và Tổng công ty Đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước (SCIC). Trong cơ cấu quản lý của UBQLVNN vẫn còn tồn tại sự trùng lặp do UBQLVNN làm đại diện chủ sở hữu trực tiếp tại SCIC, trong khi SCIC cũng thực hiện tiếp nhận và thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước và quản lý vốn nhà nước tại các doanh nghiệp do Bộ, cơ quan ngang Bộ, UBND các địa phương chuyển giao. Về quyền, trách nhiệm của các cơ quan liên quan trong thực hiện quyền của chủ sở hữu (Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, cơ quan đại diện chủ sở hữu, Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty, kiêm soát viên, người đại diện phần vốn nhà nước, người đại diện phần vốn của doanh nghiệp) cần được rà soát điều chỉnh cho phù hợp đảm bảo phân cấp mạnh cho Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, cơ quan chủ sở hữu, giảm các công việc sự vụ của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ; Cơ quan đại diện chủ sở hữu phân cấp quyền, trách nhiệm, tăng tính tự chủ cho Hội đồng thành viên, Ban điều hành DNNN qua đó hạn chế việc các cơ quan quản lý nhà nước làm thay cơ quan đại diện chủ sở hữu làm thay doanh nghiệp.

Bên cạnh đó, một số quy định của Luật số 69/2014/QH13 không còn thống nhất, đồng bộ với quy định mới được sửa đổi, bổ sung liên quan tại các văn bản quy phạm pháp luật như Bộ luật Dân sự, Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư, Luật Thanh tra...

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

- Luật số 69/2014/QH13 ra đời trong bối cảnh thực hiện quyết liệt quá trình cơ cấu lại DNNN nhằm khắc phục những hạn chế bất cập trong công tác quản lý vốn, tài sản tại các doanh nghiệp trong giai đoạn trước. Thực tế sau 06 năm thực hiện quy mô, số lượng và hiệu quả hoạt động của các DNNN đã thay đổi cả về chiều rộng lẫn chiều sâu.

- Các Bộ luật, Luật liên quan khác (Bộ luật dân sự năm 2015, Luật Doanh nghiệp năm 2020, Luật Đầu tư công năm 2019, Luật Đầu tư năm 2020, Luật Thanh tra năm 2010...) đã được ban hành với nhiều quy định tác động đến quy

định của Luật số 69/2014/QH13. Trong khi đó, Luật số 69/2014/QH13 ban hành năm 2014 chưa được sửa đổi kịp thời để phù hợp với hệ thống luật này.

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

Những hạn chế, bất cập nêu trên cho thấy cần thiết phải xây dựng Luật 69/2014/QH13 (sửa đổi) với các chính sách mới nhằm tiếp tục hoàn thiện khung pháp lý bảo đảm cho việc phát triển, nâng cao hiệu quả hoạt động của DNNS.

II. MỤC TIÊU, QUAN ĐIỂM CHỈ ĐẠO XÂY DỰNG CHÍNH SÁCH

1. Mục đích

Việc xây dựng Luật 69/2014/QH13 (sửa đổi) nhằm mục đích:

- Nâng cao hiệu quả sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp; tăng cường công tác quản lý, giám sát việc sử dụng vốn nhà nước đúng mục đích, đúng đối tượng.

- 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 DNNS. Quản lý nhà nước và quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước thực hiện theo nguyên tắc nâng cao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của doanh nghiệp theo cơ chế thị trường, cạnh tranh, bình đẳng.

- Hoàn thiện hệ thống thể chế đồng bộ, tạo hành lang pháp lý thuận lợi, đơn giản thủ tục hành chính, minh bạch, chặt chẽ, hiệu quả trong quản lý, giám sát và hoạt động trong việc quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp. Quy định cụ thể trách nhiệm của người đại diện chủ sở hữu, người đại diện phần vốn nhà nước; chế độ báo cáo, công khai thông tin, thẩm quyền quyết định đầu tư; tăng cường công tác kiểm tra, giám sát; đổi mới phương thức đánh giá hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp.

- Luật hóa một số nội dung quy định dưới luật ổn định, rõ ràng nhằm nâng cao tính hiệu lực, hiệu quả của pháp luật về quản lý vốn, tài sản tại doanh nghiệp nhà nước, khắc phục những hạn chế, bất cập và sự không ổn định của hệ thống pháp luật thời gian qua.

2. Mục tiêu

Hoàn thiện thể chế, ổn định môi trường pháp lý cho việc đầu tư vốn nhà nước vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp, tạo môi trường pháp lý đầy đủ, ổn định cho hoạt động quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại cơ quan nhà nước và doanh nghiệp, đảm bảo tôn trọng và nâng cao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của doanh nghiệp cùng việc tăng cường sự kiểm tra, giám sát của nhà nước trong quản lý, sử dụng vốn và tài sản đầu tư vào sản xuất kinh doanh

tại doanh nghiệp, cụ thể:

Một là, DNNN hoạt động theo cơ chế thị trường trong các ngành, nghề kinh doanh theo yêu cầu của Nhà nước (chủ sở hữu). Quy định cụ thể quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu doanh nghiệp nhà nước - chủ sở hữu phần vốn góp của Nhà nước tại Công ty TNHH MTV, Công ty TNHH 2 TV trở lên, Công ty cổ phần theo hướng từng bước thống nhất chức năng chủ sở hữu phần vốn nhà nước tương đồng với chức năng thành viên góp vốn/cổ đông nhà nước, tiến tới chủ sở hữu vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp nhà nước theo hướng các quyền, nghĩa vụ của người góp vốn, của cổ đông tại doanh nghiệp theo quy định của pháp luật doanh nghiệp và các pháp luật khác có liên quan. Quy định rõ mối quan hệ quyền và trách nhiệm, nghĩa vụ của người quản lý doanh nghiệp, người đại diện vốn nhà nước với cơ quan chủ sở hữu theo cơ chế hợp đồng kinh tế.

Hai là, quy định cụ thể danh mục doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ theo hướng thu gọn phạm vi, lĩnh vực. Doanh nghiệp nhà nước chủ yếu có chế độ sở hữu hỗn hợp theo hình thức công ty cổ phần.

Ba là, đẩy mạnh cơ cấu lại doanh nghiệp nhà nước theo phương thức chủ yếu là cổ phần hóa, bán vốn nhà nước tại những doanh nghiệp mà Nhà nước không cần nắm giữ vốn hoặc không cần giữ cổ phần, vốn góp chi phối. Việc cổ phần hóa, bán vốn nhà nước tại doanh nghiệp phải đảm bảo đúng pháp luật, theo nguyên tắc thị trường, công khai, minh bạch, tối đa lợi ích kinh tế - xã hội cho nhà nước gắn với đăng ký giao dịch, niêm yết trên thị trường chứng khoán.

Bốn là, nhà nước thực hiện quản lý doanh nghiệp theo pháp nhân doanh nghiệp mà mình đầu tư vốn, không quản lý doanh nghiệp theo tài sản mà chủ sở hữu góp vốn điều lệ đã chuyển quyền sở hữu cho doanh nghiệp gắn với việc minh bạch, xác định rõ quyền và trách nhiệm của người quản lý đại diện trực tiếp tại doanh nghiệp. Đổi mới căn bản phương thức quản trị theo nguyên tắc thị trường, thông lệ quốc tế đối với doanh nghiệp nhà nước. Đối với các doanh nghiệp nhà nước đã niêm yết trên thị trường chứng khoán thực hiện theo nguyên tắc quản trị công ty đại chúng.

Năm là, nguồn lực thu được từ cơ cấu lại doanh nghiệp nhà nước, cơ cấu lại vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp được chuyển vào ngân sách nhà nước để sử dụng đầu tư tập trung cho các doanh nghiệp thuộc diện Nhà nước cần duy trì nắm giữ tỷ lệ 100% vốn điều lệ hoặc các doanh nghiệp có vốn nhà nước hoạt động trong một số lĩnh vực có hiệu quả hoặc có vai trò lớn đối với nền kinh tế; phần còn lại dùng để thực hiện đầu tư phát triển theo quy định của Luật ngân sách nhà nước.

Sáu là, quy định cụ thể quy trình đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp, quy trình thoái vốn nhà nước đang đầu tư tại doanh nghiệp, xác định thẩm quyền quyết định và phân công, phân cấp cụ thể, trách nhiệm, nghĩa vụ của cơ quan đại

diện chủ sở hữu, người đại diện chủ sở hữu trực tiếp tại doanh nghiệp trong quá trình thực hiện quản lý, sử dụng vốn/tài sản tại doanh nghiệp.

Bảy là, quy định cụ thể về quản lý, giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước theo tiêu chí, theo mục tiêu tổng thể đầu tư vốn nhà nước; quy định cụ thể rõ ràng 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 doanh nghiệp.

3. Quan điểm

Để đảm bảo mục tiêu sửa đổi Luật Luật 69/2014/QH13, quá trình đề xuất và xây dựng chính sách phải đảm bảo quan điểm và đáp ứng các yêu cầu sau:

a) Thể chế hóa đầy đủ quan điểm, chủ trương của Đảng và Nhà nước về phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Xây dựng, cơ cấu lại và phát triển DNNS phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, đồng thời tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm quốc tế, nhất là các nước có tổ chức và hoạt động tương đồng với Việt Nam.

b) Kế thừa, phát huy và hoàn thiện những quy định pháp luật về quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp còn phù hợp với thực tế, có tác động tích cực đối với sự phát triển của DNNS; đồng thời chỉ sửa đổi hoặc bổ sung những nội dung chưa được điều chỉnh, quy định chưa rõ, còn bất cập, thiếu tính thống nhất; loại bỏ những quy định không còn phù hợp với thực tiễn; đồng thời luật hóa một số quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn thi hành Luật 69/2014/QH13 hiện hành đã ổn định và phù hợp với thực tế.

c) Bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất trong hệ thống pháp luật; tính tương thích với điều ước quốc tế có liên quan mà Việt Nam là thành viên; xác định rõ nội dung, nguyên tắc áp dụng Luật 69/2014/QH13 bảo đảm tránh chồng chéo, mâu thuẫn giữa với các luật khác có liên quan.

d) Cải cách mạnh mẽ thủ tục hành chính trong hoạt động quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp góp phần cải thiện môi trường đầu tư kinh doanh của các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế, đặc biệt là trong việc huy động vốn và đầu tư.

đ) Quá triệt, thống nhất thực hiện đầy đủ các nội dung mang tính nguyên tắc sau:

Một là, xác định và quy định rõ về vốn nhà nước sau khi đã đầu tư vào doanh nghiệp để thực hiện nghĩa vụ góp vốn chủ sở hữu Nhà nước sẽ được xác định là tài sản/vốn của pháp nhân doanh nghiệp theo quy định của Bộ Luật dân sự bảo đảm nguyên tắc bình đẳng, tự chủ trong hoạt động của pháp nhân là doanh nghiệp.

Hai là, 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 trách nhiệm hữu hạn hoặc công ty cổ phần. Doanh nghiệp nhà nước 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.

Ba là, doanh nghiệp nhà nước hoạt động theo cơ chế thị trường, lấy hiệu quả kinh tế làm tiêu chí đánh giá chủ yếu, tự chủ, tự chịu trách nhiệm, cạnh tranh bình đẳng với doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác theo quy định của pháp luật. Bảo đảm công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của doanh nghiệp nhà nước. Tách bạch nhiệm vụ của doanh nghiệp nhà nước sản xuất, kinh doanh hàng hóa, dịch vụ thông thường và nhiệm vụ của doanh nghiệp nhà nước sản xuất, cung cấp hàng hóa, dịch vụ công. Nhà nước xác định là một nhà đầu tư vốn, không can thiệp hành chính trực tiếp vào hoạt động và quản trị sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp mà thông qua người đại diện chủ sở hữu trực tiếp tại doanh nghiệp, người đại diện vốn để thực hiện các quyền của nhà đầu tư vốn (góp vốn) vào doanh nghiệp.

Bốn là, đổi mới phương thức quản trị doanh nghiệp tiên tiến, phù hợp với thông lệ quốc tế; áp dụng các chuẩn mực kế toán quốc tế, 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; trở thành lực lượng nòng cốt trong phát triển kinh tế - xã hội, 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.

Năm là, cơ cấu lại, đổi mới doanh nghiệp nhà nước theo cơ chế thị trường là quá trình thường xuyên, liên tục với phương thức, giải pháp thực hiện và lộ trình hợp lý để doanh nghiệp nhà nước là một lực lượng vật chất quan trọng của kinh tế nhà nước, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế và thực hiện tiến bộ công bằng xã hội. Tiếp tục đẩy mạnh cổ phần hóa, bán vốn nhà nước tại những doanh nghiệp mà Nhà nước không cần nắm giữ vốn hoặc không cần giữ cổ phần, vốn góp chi phối, kể cả những doanh nghiệp đang kinh doanh có hiệu quả; đồng thời xử lý triệt để, bao gồm cả việc phá sản các doanh nghiệp nhà nước yếu kém, không có khả năng phục hồi.

Sáu là, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý, giám sát, kiểm tra, kiểm soát đối với hoạt động của doanh nghiệp nhà nước; phòng ngừa thất thoát, lãng phí vốn, tài sản nhà nước. Tách bạch, phân định rõ chức năng quản lý của chủ sở hữu Nhà nước với chức năng quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp có vốn nhà nước, với chức năng quản trị kinh doanh của doanh nghiệp có vốn nhà nước. Xác định rõ quyền, trách nhiệm và lợi ích của người quản lý, người đại diện trực tiếp của chủ sở hữu tại doanh nghiệp nhà nước trên cơ sở quan hệ hợp đồng,

tránh tình trạng đồng nhất với quyền, trách nhiệm và lợi ích của chủ sở hữu doanh nghiệp nhà nước. Tăng cường đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao trình độ, năng lực quản trị, phẩm chất đạo đức để kiện toàn đội ngũ cán bộ lãnh đạo, quản lý doanh nghiệp có vốn nhà nước.

III. QUÁ TRÌNH TRIỂN KHAI XÂY DỰNG ĐỀ NGHỊ

Thực hiện phân công của Chính phủ và nhiệm vụ được Thủ tướng Chính phủ giao tại các văn bản nêu trên, ngày 25/12/2017 Bộ Tài chính đã ban hành Quyết định số 2664/QĐ-BTC về việc thành lập Ban Chỉ đạo, Tổ giúp việc rà soát, tổng kết việc thực hiện Luật 69/2014/QH13 và có công văn số 3523/BTC-TCDN ngày 26/3/2019 về báo cáo tổng kết Luật số 69/2014/QH13 gửi các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ; UBND các tỉnh thành phố; Các Tập đoàn kinh tế, Tổng công ty nhà nước và Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp;

Trên cơ sở ý kiến của các đơn vị gửi về, Bộ Tài chính đã tổng hợp xây dựng báo cáo đánh giá tổng kết thi hành Luật 69/2014/QH13 (Báo cáo kèm theo). Đã tổ chức các buổi Hội thảo đánh giá kết quả 06 năm triển khai, định hướng sửa đổi, bổ sung Luật 69/2014/QH13¹¹ và hoàn thiện các nội dung để Đăng tải báo cáo tổng kết, báo cáo đánh giá tác động của chính sách trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh trên Cổng thông tin điện tử của Chính phủ; lấy ý kiến Bộ Nội vụ, Bộ Ngoại giao, Bộ Tư pháp và cơ quan, tổ chức có liên quan, đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và giải pháp thực hiện chính sách trong đề nghị xây dựng Luật và tổng hợp, nghiên cứu, giải trình, tiếp thu các ý kiến góp ý; đăng tải báo cáo giải trình, tiếp thu trên cổng thông tin điện tử.

Tổng hợp, hoàn chỉnh hồ sơ đề nghị xây dựng Luật gửi Bộ Tư pháp thẩm định (công văn số ngày 2021).

.....

Trên cơ sở ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp đã tiếp thu, giải trình để gửi Bộ Tư pháp hồ sơ bổ sung vào chương trình xây dựng Luật trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội vào tháng 02/2022 để Bộ Tư pháp làm thủ tục trình Chính phủ trình Quốc hội đưa vào chương trình xây dựng Luật, pháp lệnh tại kỳ họp đầu tiên của năm 2022.

IV. ĐỐI TƯỢNG, PHẠM VI ĐIỀU CHỈNH TRONG ĐỀ NGHỊ XÂY DỰNG LUẬT

1. Về phạm vi điều chỉnh

Phạm vi điều chỉnh của Luật số 69/2014/QH13 gồm: (i) quy định việc đầu

¹¹ Ngày 07/4/2021, Bộ Tài chính đã tổ chức hội thảo “Luật quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp: Kết quả 5 năm triển khai và định hướng sửa đổi, bổ sung” mời các cơ sở nghiên cứu: Viện Quản lý kinh tế Trung ương, Viện Chiến lược và Chính sách tài chính, Học viện tài chính, Trường Đại học kinh tế quốc dân; Đại diện Văn phòng Quốc hội, VPCP, đại diện các Bộ ngành và Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp; Đại diện UBND/Sở Tài chính các địa phương: TP Hồ Chí Minh, Hải phòng, Hà Nội, Nam Định, Quảng Ninh; Đại diện nhà tài trợ (Ngân hàng Thế giới, Tổng cục Kinh tế liên bang Thụy Sỹ, Bộ Tài chính Đức); Đại diện SCIC và 10 Tập đoàn, TCT Nhà nước và có vốn nhà nước tham gia hội thảo.

tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp; (ii) quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp; (iii) giám sát việc đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

Việc cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp trong thời gian vừa qua là một chủ trương quan trọng của Đảng, Nhà nước để cơ cấu lại DNNSN gắn với tái cơ cấu nền kinh tế. Hình thức chủ yếu là cổ phần hóa và được điều chỉnh bằng Nghị định của Chính phủ¹². Các quy định về cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp (cổ phần hóa) đã được thực hiện trong thời gian dài mang tính ổn định. Do đó cần xem xét bổ sung phạm vi điều chỉnh nội dung “*cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp*” để Luật hóa một số nội dung quy định dưới luật ổn định, rõ ràng nhằm nâng cao tính hiệu lực, hiệu quả của pháp luật về cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp trong đó có việc cổ phần hóa.

2. Về đối tượng áp dụng

Đối tượng áp dụng Luật số 69/2014/QH13 gồm: (i) Đại diện chủ sở hữu nhà nước; (ii) Doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ; (iii) 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; (iv) Cơ quan, tổ chức, cá nhân khác có liên quan đến hoạt động đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

Theo quy định tại Luật doanh nghiệp năm 2014 thì DNNSN là doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ. Luật doanh nghiệp năm 2020 thay thế Luật doanh nghiệp năm 2014 và có hiệu lực từ ngày 01/01/2021 xác định DNNSN gồm các doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ, tổng số cổ phần có quyền biểu quyết theo quy định tại Điều 88.

Như vậy, ngoài đối tượng áp dụng Luật số 69/2014/QH13 nêu trên cần điều chỉnh đối tượng áp dụng cho phù hợp với Luật doanh nghiệp năm 2020 là các DNNSN gồm: (i) doanh nghiệp do Nhà nước nắm 100% vốn điều lệ; (ii) doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ hoặc tổng số cổ phần có quyền biểu quyết.

Bên cạnh đó, các DNNSN trực thuộc các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội cũng cần xem xét để có quy định theo hướng: (i) bổ sung thêm vào đối tượng áp dụng; hoặc (ii) quy định rõ là vận dụng các quy định của Luật để tổ chức thực hiện việc quản lý, sử dụng vốn do tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội làm chủ sở hữu đầu tư tại doanh nghiệp.

V. NỘI DUNG CỦA CHÍNH SÁCH, GIẢI PHÁP THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH TRONG ĐỀ NGHỊ XÂY DỰNG LUẬT

Mục tiêu, nội dung của chính sách, giải pháp thực hiện chính sách trong đề nghị xây dựng Luật số 69/2014/QH13 (sửa đổi) được Bộ Tài chính báo cáo đầy đủ, cụ thể tại Báo cáo Đề xuất nội dung chính sách trong dự án Luật sửa đổi, bổ sung Luật số 69/2014/QH13 và Báo cáo đánh giá tác động của chính sách (kèm theo). Bộ Tài chính báo cáo tóm tắt nội dung chính sách như sau:

¹² Hiện nay là Nghị định số 126/2017/NĐ-CP ngày 16/11/2017 và Nghị định số 140/2020/NĐ-CP ngày 30/11/2020 của Chính phủ.

1. Chính sách 1: liên quan đến phạm vi điều chỉnh và đối tượng áp dụng nêu tại mục IV trên.

2. Chính sách 2: về đầu tư vốn Nhà nước vào doanh nghiệp

2.1. Về xác định nội hàm quản lý đối với vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp

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

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

Theo quy định trên, “*vốn ngân sách Nhà nước*” và các nguồn vốn khác quy định tại Khoản 22, Điều 4, Luật Đầu tư công số 39/2019/QH14 và Khoản 44, Điều 4, Luật Đầu thầu số 43/2013/QH13 là các nguồn vốn khác nhau¹³. Khái niệm “*vốn Nhà nước*” đang còn có nhiều cách hiểu khác nhau và được quy định tại nhiều luật nhưng chưa có sự thống nhất, thiếu rõ ràng, dẫn đến khó khăn trong việc xác định thẩm quyền, trình tự, thủ tục áp dụng trong triển khai thực hiện dự án đầu tư.

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

¹³Khoản 22, Điều 4, Luật Đầu tư công số 39/2019/QH14: “ 22. Vốn đầu tư công quy định tại Luật này bao gồm: vốn ngân sách nhà nước; vốn từ nguồn thu hợp pháp của các cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập dành để đầu tư theo quy định của pháp luật.

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

vốn nhà nước vào doanh nghiệp đang có sự chồng chéo, lẩn lộn.

Để khắc phục cần xem xét thống nhất khái niệm vốn nhà nước và hoàn chỉnh bổ sung khái niệm vốn của doanh nghiệp, vốn đầu tư của chủ sở hữu (nhà nước) tại doanh nghiệp như sau:

(i) “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” (lấy theo quy định tại khoản 44 Điều 4 Luật Đầu thầu số 43/2013/QH13).

(ii) “Vốn của doanh nghiệp bao gồm vốn đầu tư của chủ sở hữu và vốn do doanh nghiệp huy động”

(iii) “Vốn đầu tư của chủ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp là vốn cấp trực tiếp và bổ sung trong quá trình hoạt động từ ngân sách nhà nước; giá trị tài sản đầu tư bằng nguồn vốn ngân sách nhà nước mà doanh nghiệp tiếp nhận từ nơi khác chuyển đến theo quyết định của cơ quan có thẩm quyền; vốn bổ sung từ nguồn lợi nhuận/cổ tức chia cho phần vốn nhà nước góp tại các doanh nghiệp theo quyết định của cơ quan có thẩm quyền”.

- Việc quy định rõ 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. Khi chủ sở hữu doanh nghiệp đã đầu tư vốn để hình thành tài sản cũng như hình thành vốn điều lệ của doanh nghiệp thì phần vốn/tài sản đó phải là của doanh nghiệp, thuộc sở hữu doanh nghiệp, chủ sở hữu phải thực hiện chuyển quyền sở hữu tài sản góp vốn cho doanh nghiệp. Nhà nước thực hiện quản lý doanh nghiệp theo pháp nhân doanh nghiệp mà mình 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) đảm bảo yêu cầu minh bạch, xác định rõ quyền và trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước và của người quản lý điều hành hoạt động và quản trị tại doanh nghiệp.

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

Doanh nghiệp có vốn Nhà nước đầu tư (gọi tắt là DN F1) gồm: (i) DNNN (doanh nghiệp do Nhà nước nắm 100% vốn điều lệ và doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ hoặc tổng số cổ phần có quyền biểu quyết) và (ii) doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ từ 50% vốn điều lệ trở xuống. DN F1

thực hiện đầy đủ các quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu theo quy định của Luật doanh nghiệp đối với các doanh nghiệp có vốn góp của mình (gọi tắt là DN F2). Nhà nước và cơ quan đại diện chủ sở hữu của DN F1 không can thiệp trực tiếp vào hoạt động của DN F2. Đối với DN F2 hoạt động dưới hình thức Công ty TNHH một thành viên (DN F1 sở hữu 100% vốn điều lệ và phải chịu trách nhiệm toàn diện về mọi hoạt động, quyền và nghĩa vụ liên quan), Nhà nước và cơ quan đại diện chủ sở của DN F1 cần có những quy định điều chỉnh để đảm bảo quyền và lợi ích có liên quan như quy định về quản trị doanh nghiệp, về phân phối lợi nhuận sau thuế, về phân cấp thẩm quyền quyết định đầu tư...

2.2. Về nguồn lực và quy trình đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp

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

Luật đầu tư công¹⁴ và Luật đầu tư¹⁵ đã quy định việc đầu tư, quản lý, sử dụng vốn đầu tư của Nhà nước tại doanh nghiệp thực hiện theo quy định pháp luật về quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp.

Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng¹⁶ có nêu: “*Tiền thu từ cổ phần hóa, 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 định¹⁷*”.

Bên cạnh đó, việc hướng dẫn, quản lý lợi ích thu được từ vốn nhà nước đầu tư vào các doanh nghiệp chưa được quy định cụ thể trong Luật này mà đang thực hiện theo hướng dẫn tại các văn bản dưới Luật. Về bản chất các khoản thu này là thu hồi vốn của nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp. Nhà nước thực hiện sắp xếp lại các doanh nghiệp, thu hồi vốn qua hình thức cổ phần hóa và

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

.....

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.”

¹⁶ 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.

¹⁷ 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).

bán/chuyển nhượng vốn. Do đó cần Luật hóa hướng dẫn cụ thể việc xác định, quản lý nguồn thu lợi nhuận, cổ tức nhà nước góp tại các doanh nghiệp khác.

Theo đó cần rà soát, bổ sung quy định rõ nguồn lực thu được từ cơ cấu lại vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp và nguồn lợi nhuận/cổ tức chia cho phần vốn nhà nước góp tại các doanh nghiệp phải được chuyển vào ngân sách nhà nước để sử dụng đầu tư tập trung cho các doanh nghiệp thuộc diện Nhà nước cần duy trì nắm giữ tỷ lệ 100% vốn điều lệ hoặc các doanh nghiệp có vốn nhà nước hoạt động trong một số lĩnh vực có hiệu quả hoặc có vai trò lớn đối với nền kinh tế; phần còn lại dùng để thực hiện đầu tư phát triển theo quy định của Luật ngân sách nhà nước.

Trong quy trình đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp cần quy định cụ thể hơn mức và thẩm quyền theo hướng Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư vốn từ 10 ngàn tỷ đồng trở lên vào doanh nghiệp (tương đương mức vốn đầu tư công của dự án quan trọng quốc gia), dưới mức này sẽ do Chính phủ quy định phân cấp cho các cơ quan quyết định chủ trương đầu tư vốn vào doanh nghiệp (không phân biệt đầu tư vào doanh nghiệp thuộc Trung ương hay địa phương). Trên cơ sở chủ trương đầu tư vốn vào doanh nghiệp đã được duyệt, Thủ tướng Chính phủ quyết định đầu tư vốn nhà nước vào các DNNN là Công ty mẹ của tập đoàn kinh tế nhà nước; còn lại sẽ do cơ quan đại diện chủ sở hữu quyết định. Riêng đối với các tài sản đầu tư bằng nguồn vốn ngân sách nhà nước chuyển giao cho doanh nghiệp tiếp nhận theo quyết định của cơ quan có thẩm quyền không phải thực hiện theo quy trình đầu tư vốn này, do tài sản đầu tư bằng nguồn vốn ngân sách nhà nước đã thực hiện theo quy trình, trình tự, thẩm quyền của pháp luật về đầu tư công, pháp luật về xây dựng và pháp luật liên quan khác.

Hàng năm, căn cứ quyết định đầu tư vốn nhà nước của cấp có thẩm quyền và dự toán về nguồn thu được từ cơ cấu lại vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp, nguồn lợi nhuận/cổ tức chia cho phần vốn nhà nước góp tại các doanh nghiệp để thực hiện lập dự toán chi ngân sách nhà nước (theo phân cấp quản lý ngân sách nhà nước) và thực hiện cấp vốn theo quy trình, thủ tục pháp luật ngân sách nhà nước cho doanh nghiệp.

2.3. Về hình thức và phạm vi đầu tư vốn nhà nước

Luật 69/2014/QH13 quy định có 04 hình thức đầu tư vốn vào doanh nghiệp¹⁸ và tương ứng với mỗi hình thức đầu tư có quy định phạm vi đầu tư vốn cụ thể khác nhau¹⁹.

¹⁸ Điều 6. Hình thức đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp: (1) Thành lập doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ; (2) Bổ sung vốn cho doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ đang hoạt động; (3) Bổ sung vốn để tiếp tục duy trì tỷ lệ cổ phần, vốn góp của Nhà nước tại công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên; (4) Đầu tư vốn để mua lại một phần hoặc toàn bộ doanh nghiệp.

¹⁹ 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;

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

Phạm vi đầu tư bồ sung vốn nhà nước để tiếp tục duy trì tỷ lệ cổ phần, vốn góp tại doanh nghiệp nên điều chỉnh lại theo hướng thuộc phạm vi đầu tư để thành lập mới doanh nghiệp (Điều 10 Luật số 69/2014/QH13), đồng thời bồ sung thêm các doanh nghiệp có vai trò quan trọng trong quá trình thực hiện tái cơ cấu nền kinh tế do Chính phủ quyết định từng thời kỳ (như việc bồ sung vốn cho các Ngân hàng thương mại cổ phần nhà nước thời gian qua).

3. Chính sách 3: về cơ cấu lại vốn Nhà nước tại doanh nghiệp

3.1. Về chuyển đổi sở hữu và sáp xếp lại doanh nghiệp

Luật số 69/2014/QH13 quy định cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp dưới 03 hình thức²⁰ và Chính phủ có trách nhiệm quy định hình thức, nội dung, trình tự, thủ tục cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp²¹. Doanh nghiệp chuyển đổi sở hữu theo các hình thức: (i) Cổ phần hóa; (ii) Bán toàn bộ doanh nghiệp; (iii) Bán một phần vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp để chuyển thành công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên. Doanh nghiệp thực hiện sáp xếp lại theo các hình thức: (i) Hợp nhất, sáp nhập, chia tách doanh nghiệp; (ii) Giải thể, phá sản doanh nghiệp²².

Quá trình cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp thời gian qua chủ yếu thực hiện dưới hình thức chuyển đổi sở hữu là cổ phần hóa. Cơ chế về cổ phần hóa từ trước đến nay được điều chỉnh bởi Nghị định của Chính phủ. Quá trình cổ phần hóa đang có chiều hướng chậm lại; việc cổ phần hóa chỉ được điều chỉnh bởi Nghị định của Chính phủ vì vậy tính pháp lý chưa cao. Nhằm đầy

(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 bồ 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.

²⁰ Gồm: (1) Chuyển đổi sở hữu và sáp xếp lại doanh nghiệp; (2) Chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp; (3) Chuyển nhượng vốn nhà nước đầu tư tại công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên (Khoản 5 Điều 36 Luật 69/2014/QH13).

²¹ Khoản 1 Điều 40 Luật 69/2014/QH13.

²² Điều 37 Luật 69/2014/QH13.

nhanh quá trình chuyển đổi sở hữu, sắp xếp lại doanh nghiệp, trong đó cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp với hình thức chủ yếu là cổ phần hóa, đảm bảo chặt chẽ thì cần được Luật hóa một số nội dung quy định mang tính chất nguyên tắc chung nhằm nâng cao tính hiệu lực, hiệu quả của pháp luật trong quá trình thực hiện chuyển đổi cổ phần hóa, bán, thoái vốn như sau: (i) rà soát phê duyệt phương án sử dụng đất trước khi cổ phần hóa theo quy định của pháp luật đất đai và pháp luật về tài sản công; (ii) giá trị doanh nghiệp phải được định giá lại sát với thị trường thông qua tổ chức có chức năng thẩm định giá và làm cơ sở để xác định giá khởi điểm; (iii) việc bán cổ phần, thoái vốn phải thực hiện theo nguyên tắc thị trường, công khai, minh bạch, tối đa lợi ích kinh tế - xã hội cho nhà nước; (iv) doanh nghiệp sau cổ phần hóa phải đăng ký giao dịch, niêm yết trên thị trường chứng khoán; (v) có chính sách ưu đãi cho người lao động trong doanh nghiệp về mua cổ phần và hỗ trợ giải quyết lao động dôi dư; (vi) quy định quản lý chặt chẽ, tăng cường giám sát, thanh tra, kiểm tra việc sử dụng đất của doanh nghiệp sau cổ phần hóa, bảo đảm tuân thủ phương án sử dụng đất đã được phê duyệt trong phương án cổ phần hóa doanh nghiệp; trường hợp doanh nghiệp chuyển mục đích sử dụng đất khác với phương án đã được phê duyệt thì tổ chức thu hồi và đấu giá công khai theo quy định của pháp luật; nghiêm túc thực hiện quy định của pháp luật đất đai về thu hồi đất đối với các trường hợp vi phạm pháp luật về đất đai.

Đồng thời, nghiên cứu bổ sung thêm phương thức chuyển đổi doanh nghiệp 100% vốn nhà nước thành công ty cổ phần dưới hình thức doanh nghiệp cổ phần do các cổ đông là tổ chức kinh tế, doanh nghiệp nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ²³ và thể chế hóa cụ thể nội dung Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 3/6/2017 của Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về tiếp tục cơ cấu lại, đổi mới và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước: “đối với các doanh nghiệp nhà nước đang được giao quản lý, khai thác các công trình, dự án kết cấu hạ tầng do Nhà nước đầu tư có ý nghĩa quan trọng về kinh tế, xã hội, quốc phòng, an ninh, khi cổ phần hóa, Nhà nước tiến hành kiểm soát theo nguyên tắc: Nhà nước thống nhất sở hữu các công trình hạ tầng quan trọng; doanh nghiệp cổ phần hóa, nhà đầu tư nhận quyền khai thác chỉ được quyền quản lý, vận hành, khai thác các công trình, dự án kết cấu hạ tầng; việc lựa chọn nhà đầu tư, doanh nghiệp phải thực hiện theo Luật Đầu tư, công khai, minh bạch; bảo đảm quốc phòng, an ninh và bảo vệ chủ quyền quốc gia, toàn vẹn lãnh thổ.”

Ngoài ra, nghiên cứu bổ sung một số nguyên tắc về chuyển đơn vị sự nghiệp công lập thành công ty cổ phần trên cơ sở các quy định tại Nghị định số 150/2020/NĐ-CP ngày 25/12/2020 của Chính phủ về chuyển đơn vị sự nghiệp công lập thành công ty cổ phần đã thực hiện ổn định để đưa vào dự thảo Luật

²³ Nghiên cứu cơ chế thí điểm mô hình chuyển đổi một số Tập đoàn kinh tế, Tổng công ty nhà nước từ hình thức công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên (TNHH MTV) do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ sang hình thức doanh nghiệp cổ phần do các cổ đông nhà nước là tổ chức kinh tế, doanh nghiệp nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ (Phần III – Đề án cơ cấu lại doanh nghiệp nhà nước, trọng tâm là Tập đoàn, Tổng công ty nhà nước giai đoạn 2021-2025)

hóa tại dự án Luật sửa đổi Luật 69/2014/QH13.

3.2. Về chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước

Luật số 69/2014/QH13 quy định 4 trường hợp chuyển giao²⁴ và các nguyên tắc chuyển giao²⁵. Trên thực tế trong quá trình triển khai thực hiện thời gian vừa qua phát sinh các trường hợp để xuất chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước từ doanh nghiệp về cơ quan đại diện chủ sở hữu, chuyển giao từ cơ quan đại diện chủ sở hữu về các Tập đoàn, Tổng công ty không cùng cơ quan đại diện chủ sở hữu; chuyển giao tài sản từ doanh nghiệp không có nhu cầu sử dụng sang doanh nghiệp có nhu cầu sử dụng; chuyển giao các doanh nghiệp thuộc các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội về cơ quan đại diện chủ sở hữu.

Nhằm quản lý vốn nhà nước và sử dụng các tài sản tại doanh nghiệp có hiệu quả, đáp ứng nhu cầu sử dụng tài sản được hình thành từ dự án, công trình đầu tư để phục vụ sản xuất kinh doanh phù hợp với ngành nghề kinh doanh chính của các doanh nghiệp cần nghiên cứu để bổ sung các trường hợp chuyển giao thực tế phát sinh trong thời gian qua nêu trên; đồng thời bổ sung quy định nguyên tắc chuyển giao theo hướng tách bạch giữa chuyển giao có thanh toán và chuyển giao không thanh toán, việc chuyển giao không thanh toán chỉ áp dụng đối với các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực quốc phòng an ninh, doanh nghiệp nhà nước cung ứng sản phẩm dịch vụ công, các công ty nông, lâm nghiệp và do Chính phủ quy định.

3.3. Về chuyển nhượng vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp

Luật số 69/2014/QH13 quy định phương thức chuyển nhượng vốn²⁶ và các nguyên tắc chuyển nhượng vốn²⁷.

Thực tế thời gian qua phương thức chào bán cạnh tranh là chào bán cạnh tranh về giá để tiếp tục thực hiện chuyển nhượng vốn thực chất là bán đấu giá công khai. Các doanh nghiệp có vốn góp cần chuyển nhượng vốn cơ bản được hình thành từ cổ phần hóa doanh nghiệp 100% vốn nhà nước, trước đây chưa quy định bắt buộc phải có phương án sử dụng đất được phê duyệt trước khi cổ phần hóa mà cho doanh nghiệp tiến hành xây dựng, trình duyệt phương án sử

²⁴ Gồm: (1) Chuyển giao giữa các cơ quan đại diện chủ sở hữu; (2) Chuyển giao một phần vốn, tài sản giữa các doanh nghiệp; (3) 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; (4) 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 (khoản 2 Điều 38 Luật 69/2014/QH13).

²⁵ (1) Không ảnh hưởng đến hoạt động sản xuất, kinh doanh thuộc ngành, nghề kinh doanh chính của doanh nghiệp; (2) Bảo đảm khả năng và nghĩa vụ thanh toán các khoản nợ của doanh nghiệp; (3) Không giảm vốn điều lệ của doanh nghiệp chuyển giao vốn trong trường hợp chuyển giao một phần vốn, tài sản giữa các doanh nghiệp (khoản 1 Điều 38 Luật 69/2014/QH13).

²⁶ Gồm: (1) chuyển nhượng vốn tại CT TNHH hai thành viên trở lên theo pháp luật về doanh nghiệp; (2) chuyển nhượng vốn tại CTCP đã niêm yết hoặc đăng ký giao dịch trên thị trường chứng khoán thực hiện theo pháp luật về chứng khoán; (3) chuyển nhượng vốn tại CTCP chưa niêm yết hoặc chưa đăng ký giao dịch trên thị trường chứng khoán thực hiện đấu giá công khai, chào bán cạnh tranh, thỏa thuận (khoản 2 Điều 39 Luật 69/2014/QH13).

²⁷ Gồm: (1) Đúng tiêu chí phân loại doanh nghiệp theo quy định của pháp luật; (2) Bảo đảm nguyên tắc thị trường, công khai, minh bạch; (3) Việc chuyển nhượng vốn liên quan đến quyền sử dụng đất phải tuân thủ quy định của pháp luật về đất đai (khoản 1 Điều 39 Luật 69/2014/QH13).

dụng đất đồng thời với quá trình cổ phần hóa nên dẫn tới khi chuyển sang hoạt động dưới hình thức công ty cổ phần có trường hợp phương án sử dụng đất chưa được duyệt. Để đảm bảo hạn chế tối đa tổn thất cho nhà nước trước khi chuyển nhượng vốn cần bổ sung nguyên tắc quy định yêu cầu rà soát lại toàn bộ diện tích đất doanh nghiệp đang quản lý sử dụng để hoàn thiện đầy đủ hồ sơ pháp lý về đất đai, quản lý, giám sát chặt chẽ đối với đất được chuyển đổi mục đích thực hiện đấu giá đất theo quy định của Luật đất đai; thực hiện nghiêm cơ chế cho thuê đất, nộp tiền thuê theo quy định của pháp luật, cũng như việc tính toán giá trị quyền sử dụng đất giao trong giá khởi điểm chuyển nhượng vốn; bãi bỏ phương thức “chào bán cạnh tranh”; giá khởi điểm phải do tổ chức có chức năng thẩm định giá xác định ngoại trừ trường hợp tỷ lệ Nhà nước đang nắm giữ dưới 36% vốn điều lệ và giá trị vốn nhà nước nắm giữ trong vốn điều lệ nhỏ (mức cụ thể giao Chính phủ quy định).

4. Chính sách 4: về quản trị doanh nghiệp

4.1. Đối với doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ

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

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

Do đó xem xét quy định rõ DN F1 không được cho vay đối với DN F2 vì nguyên tắc doanh nghiệp có quyền huy động vốn bằng nhiều phương thức và chịu trách nhiệm về khoản huy động vốn của mình (tự vay, tự trả). Đồng thời bổ sung quy định rõ Hội đồng thành viên, chủ tịch công ty tự chủ quyết định và chịu trách nhiệm về hiệu quả của việc huy động vốn, trách nhiệm trả nợ đối với vốn huy động (xác lập cơ chế tự vay, tự trả, tự chịu trách nhiệm trong hoạt động vay vốn của doanh nghiệp).

- Về đầu tư, xây dựng, mua, bán tài sản cố định của doanh nghiệp, Điều 24

Luật số 69/2014/QH13 quy định thẩm quyền quyết định dựa vào giá trị vốn chủ sở hữu trên báo cáo tài chính và mức vốn của dự án theo Luật đầu tư công để phân cấp cho Hội đồng thành viên/Chủ tịch công ty hoặc chủ sở hữu; trình tự, thủ tục đầu tư, xây dựng, mua, bán thực hiện theo quy định của pháp luật.

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

Tại khoản 4 Điều 4 Luật đầu tư (Luật số 61/2020/QH14) có hiệu lực từ ngày 01/01/2021 quy định: “*4. Trường hợp luật khác ban hành sau ngày Luật Đầu tư có hiệu lực 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.*”

Việc sử dụng nguồn vốn để đầu tư, xây dựng, mua, bán tài sản phục vụ cho hoạt động của bản thân doanh nghiệp là nguồn vốn doanh nghiệp huy động (đi vay) hoặc nguồn vốn khác (tạm thời sử dụng do chưa đến kỳ thanh toán), không phải là nguồn vốn nhà nước. Do đó, để không phải tham chiếu mức đầu tư vốn tại Luật Đầu tư công, tránh việc hiểu đầu tư, xây dựng, mua sắm tài sản của doanh nghiệp là đầu tư công, cần bổ sung Phụ lục quy định về danh mục dự án đầu tư tài sản của doanh nghiệp kèm theo Luật này với mức vốn và lĩnh vực áp dụng như tiêu chí phân loại dự án nhóm B của Luật Đầu tư công hiện hành; đồng thời quy định Hội đồng thành viên/Chủ tịch công ty hoặc chủ sở hữu dựa vào giá trị vốn chủ sở hữu trên báo cáo tài chính và mức vốn của dự án theo Phụ lục để ban hành quyết định đầu tư. Trên cơ sở đó doanh nghiệp phải thực hiện đầy đủ theo đúng trình tự, thủ tục và các nội dung liên quan theo quy định của Luật đầu tư, Luật Xây dựng, Luật Đầu thầu và pháp luật khác liên quan. Cơ quan đại diện chủ sở hữu chấp thuận bằng văn bản cho doanh nghiệp thực hiện hoạt động đầu tư thông qua kế hoạch tài chính sản xuất kinh doanh 5 năm, hàng năm (quyết định của chủ sở hữu về việc có thực hiện đầu tư hay không) còn việc triển khai các bước liên quan về trình tự, thủ tục, thẩm quyền phải theo quy định của Luật đầu tư và pháp luật khác liên quan từ chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư, tổ chức thực hiện đầu tư, thanh quyết toán; hội đồng thành viên, chủ tịch công ty tự quyết định và chịu trách nhiệm về hiệu quả đầu tư dự án.

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

Tại Điều 30, Điều 31, Điều 32 Luật Đầu tư số 61/2020/QH14 quy định thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư của Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ và UBND cấp tỉnh, trong đó Thủ tướng Chính phủ quyết định chủ trương một số dự án đầu tư không phân biệt nguồn vốn dựa vào lĩnh vực và quy mô đầu tư. Đồng thời, tại khoản 1.e Điều 57 Luật Đầu tư số 61/2020/QH14 quy định hồ sơ trình Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ quyết định chủ trương đầu tư ra nước ngoài phải bao gồm: “e) văn bản của cơ quan đại diện chủ sở hữu chấp thuận nhà đầu tư thực hiện hoạt động đầu tư ra nước ngoài và báo cáo thẩm định nội bộ về đầu tư ra nước ngoài của doanh nghiệp nhà nước quy định tại khoản 1 Điều 59 của Luật này hoặc quyết định đầu tư ra nước ngoài theo quy định tại khoản 2 Điều 59 của Luật này”; Tại khoản 1, khoản 2 Điều 59 Luật Đầu tư số 61/2020/QH14 quy định “1. Việc quyết định đầu tư ra nước ngoài của doanh nghiệp nhà nước thực hiện theo quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp và quy định khác của pháp luật có liên quan”. Như vậy, đối với các DNNN, hồ sơ trình Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ quyết định chủ trương đầu tư ra nước ngoài phải bao gồm văn bản của cơ quan đại diện chủ sở hữu chấp thuận thực hiện hoạt động đầu tư ra nước ngoài và văn bản chấp thuận đầu tư ra nước ngoài/báo cáo thẩm định nội bộ về đầu tư ra nước ngoài của doanh nghiệp nhà nước.

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

Tiếp tục duy trì quy định các trường hợp không được đầu tư ra nước ngoài doanh nghiệp như quy định tại khoản 3 Điều 28 Luật 69/2014/QH13²⁸. Bổ sung quy định rõ các điều kiện được đầu tư ra nước ngoài doanh nghiệp và đầu tư ra nước ngoài

²⁸ (i) Góp vốn, mua cổ phần, mua toàn bộ doanh nghiệp khác mà người quản lý, người đại diện tại doanh nghiệp đó là vợ hoặc chồng, cha đẻ, cha nuôi, mẹ đẻ, mẹ nuôi, con đẻ, con nuôi, anh ruột, chị ruột, em ruột, anh rể, em rể, chị dâu, em dâu của Chủ tịch và thành viên Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty, Kiểm soát viên, Tổng Giám đốc hoặc Giám đốc, Phó Tổng giám đốc hoặc Phó Giám đốc, Kế toán trưởng của doanh nghiệp; (ii) Góp vốn cùng công ty con để thành lập công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hoặc thực hiện hợp đồng hợp tác kinh doanh.

theo từng hình thức đầu tư theo quy định của Luật đầu tư²⁹; hồ sơ, quy trình, thủ tục quyết định đầu tư ra ngoài doanh nghiệp và đầu tư ra nước ngoài của doanh nghiệp nhà nước. Bổ sung nội dung đầu tư ra ngoài doanh nghiệp, doanh nghiệp được đầu tư vào các lĩnh vực sản xuất kinh doanh chính, đầu tư mua doanh nghiệp, mua cổ phần,... cần có quy định về trình tự, hồ sơ thủ tục mua cổ phần, mua doanh nghiệp.³⁰

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

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

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

Thực tế quá trình hoạt động của các DN F1 có tiến hành cơ cấu lại các doanh nghiệp có vốn góp theo hình thức cổ phần hóa, sáp nhập, hợp nhất các DN F2, chuyển từ doanh nghiệp độc lập thành đơn vị phụ thuộc. Do đó cần bổ sung quy định cho phù hợp theo hướng: (i) việc chuyển nhượng vốn áp dụng tương tự như đối với việc chuyển nhượng vốn đầu tư của nhà nước tại doanh nghiệp; (ii) việc chuyển DN F2 độc lập thành đơn vị phụ thuộc đảm bảo nguyên tắc DN F1 phải kế thừa toàn bộ quyền và nghĩa vụ của doanh nghiệp độc lập trước khi chuyển đổi, việc thành lập mới doanh nghiệp có vốn góp 100% của

²⁹ Tại Điều 21 quy định 05 hình thức đầu tư gồm: (1) Đầu tư thành lập tổ chức kinh tế; (2) Đầu tư góp vốn, mua cổ phần, mua phần vốn góp; (3) Thực hiện dự án đầu tư; (4) Đầu tư theo hình thức hợp đồng BCC; (5) Các hình thức đầu tư, loại hình tổ chức kinh tế mới theo quy định của Chính phủ.

³⁰ Tại Luật Đầu tư năm 2020 quy định: “Điều 24. Đầu tư theo hình thức góp vốn, mua cổ phần, mua phần vốn góp

1. Nhà đầu tư có quyền góp vốn, mua cổ phần, mua phần vốn góp của tổ chức kinh tế.

2. Việc nhà đầu tư nước ngoài góp vốn, mua cổ phần, mua phần vốn góp của tổ chức kinh tế phải đáp ứng các quy định, điều kiện sau đây:

a) Điều kiện tiếp cận thị trường đối với nhà đầu tư nước ngoài quy định tại Điều 9 của Luật này;

b) Bảo đảm quốc phòng, an ninh theo quy định của Luật này;

c) Quy định của pháp luật về đất đai về điều kiện nhận quyền sử dụng đất, điều kiện sử dụng đất tại đảo, xã, phường, thị trấn biên giới, xã, phường, thị trấn ven biển.

Điều 25. Hình thức góp vốn, mua cổ phần, mua phần vốn góp

1. Nhà đầu tư được góp vốn vào tổ chức kinh tế theo các hình thức sau đây:

a) Mua cổ phần phát hành lần đầu hoặc cổ phần phát hành thêm của công ty cổ phần;

b) Góp vốn vào công ty trách nhiệm hữu hạn, công ty hợp danh;

c) Góp vốn vào tổ chức kinh tế khác không thuộc trường hợp quy định tại điểm a và điểm b khoản này.

2. Nhà đầu tư mua cổ phần, mua phần vốn góp của tổ chức kinh tế theo các hình thức sau đây:

a) Mua cổ phần của công ty cổ phần từ công ty hoặc cổ đông;

b) Mua phần vốn góp của thành viên công ty trách nhiệm hữu hạn để trở thành thành viên của công ty trách nhiệm hữu hạn;

c) Mua phần vốn góp của thành viên góp vốn trong công ty hợp danh để trở thành thành viên góp vốn của công ty hợp danh;

d) Mua phần vốn góp của thành viên tổ chức kinh tế khác không thuộc trường hợp quy định tại các điểm a, b và c khoản này.”

DN F1 phải có đề án như thành lập mới DNNN và được cơ quan đại diện chủ sở hữu phê duyệt theo phân cấp; (iii) khi chuyển nhượng dự án đầu tư phải thuê tổ chức có chức năng thẩm định giá xác định lại giá khởi điểm, đồng thời tổ chức đấu giá công khai, không áp dụng phương thức bán thỏa thuận (iv) việc chuyển đổi mô hình hoạt động của DN F2 thành công ty cổ phần, TNHH hai thành viên, sáp nhập, hợp nhất.... thực hiện theo Luật doanh nghiệp đảm bảo nguyên tắc có thuê tổ chức định giá xác định giá khởi điểm và thực hiện bán đấu giá công khai, minh bạch.

- Về phân phối lợi nhuận sau thuế, Điều 34 Luật số 69/2014/QH13 quy định doanh nghiệp trích không quá 30% lợi nhuận sau thuế để lại doanh nghiệp sử dụng vào mục đích đầu tư phát triển ngành, nghề kinh doanh chính của doanh nghiệp (hình thành Quỹ đầu tư phát triển); trích một phần lợi nhuận sau thuế của doanh nghiệp để lập quỹ khen thưởng, quỹ phúc lợi của người lao động và quỹ thưởng của người quản lý doanh nghiệp, Kiểm soát viên trên cơ sở hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp, mức độ hoàn thành nhiệm vụ được Nhà nước giao; phần còn lại nộp vào ngân sách nhà nước.

Việc trích lập Quỹ đầu tư phát triển chỉ được dùng để thực hiện các dự án đầu tư phát triển doanh nghiệp và bổ sung vốn điều lệ cho doanh nghiệp. Đối với doanh nghiệp do nhà nước cầm nắm giữ 100% vốn điều lệ sẽ được nhà nước đầu tư đủ vốn điều lệ theo quy định để hoạt động. Việc xác định điều chỉnh vốn điều lệ căn cứ vào chiến lược, kế hoạch sản xuất kinh doanh 05 năm của doanh nghiệp đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt chủ trương được ghi kế hoạch đầu tư bổ sung vốn từ ngân sách nhà nước. Do đó để đảm bảo việc quản lý chặt chẽ nguồn lực đầu tư lại vốn nhà nước vào doanh nghiệp, quản lý tập trung nguồn thu ngân sách nhà nước, đảm bảo việc khi doanh nghiệp có nhu cầu tăng vốn điều lệ để thực hiện các dự án mở rộng sản xuất kinh doanh sẽ thực hiện theo quy trình đầu tư vốn từ ngân sách nhà nước, cần xem xét điều chỉnh quy định trích lập Quỹ đầu tư phát triển không quá 30% lợi nhuận sau thuế để lại doanh nghiệp theo hướng tiếp tục duy trì quy định trích tối đa 30% ở DN F1, bãi bỏ nội dung quy định việc trích lập Quỹ đầu tư phát triển không quá 30% lợi nhuận sau thuế để lại doanh nghiệp ở các DN F2 có 100% vốn do DN F1 đầu tư. Trường hợp chủ sở hữu vốn nhà nước chưa cấp đủ vốn đầu tư theo phương án được duyệt, cho phép để lại lợi nhuận sau thuế để bổ sung vốn điều lệ còn thiếu, số còn lại (nếu có) nộp NSNN.

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

chi có tính chất phúc lợi không quá 01 tháng lương bình quân thực tế thực hiện trong năm tính thuế của doanh nghiệp.

Để quản lý hiệu quả, chặt chẽ, cũng như đảm bảo an sinh xã hội, khuyến khích khen thưởng kịp thời người lao động, tăng cường động viên ngân sách nhà nước cần điều chỉnh theo hướng doanh nghiệp trích tối đa không quá 02 tháng lương thực hiện trên cơ sở hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp và mức độ hoàn thành nhiệm vụ được giao, riêng các doanh nghiệp quốc phòng an ninh sẽ được Nhà nước hỗ trợ đảm bảo mức trích này³¹.

- Về đánh giá, xếp loại doanh nghiệp, Luật số 69/2014/QH13 quy định việc đánh giá, xếp loại doanh nghiệp căn cứ vào 04 nhóm tiêu chí³²; việc đánh giá người quản lý doanh nghiệp dựa vào kết quả đánh giá, xếp loại doanh nghiệp và việc thực hiện quyền, trách nhiệm được giao; Chính phủ quy định tiêu chí đánh giá kết quả thực hiện mục tiêu, nhiệm vụ được giao, kết quả hoạt động và mức độ hoàn thành nhiệm vụ của người quản lý doanh nghiệp.

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

Do đó, cần nghiên cứu điều chỉnh nguyên tắc đánh giá theo hướng việc đánh giá dựa vào mục tiêu tổng thể hoạt động của doanh nghiệp; việc đánh giá dựa vào các chỉ tiêu tổng hợp tài chính, phi tài chính gắn kết quả chung của doanh nghiệp trong năm tài chính và một giai đoạn, không tách riêng từng dự án đầu tư của doanh nghiệp; phù hợp mục tiêu, nhiệm vụ từng năm, từng thời kỳ, đảm bảo nguyên tắc thận trọng, công khai, minh bạch. Cơ quan đại diện chủ sở hữu tổ chức giao nhiệm vụ định kỳ cho Hội đồng thành viên, chủ tịch công ty và

³¹ Chính sách hỗ trợ cấp bù 02 Quỹ khen thưởng, phúc lợi đối với doanh nghiệp quốc phòng an ninh đã được thực hiện ổn định và quy định tại Điều 6 Nghị định số 93/2015/NĐ-CP và nay tại Điều 16 Nghị định số 47/2021/NĐ-CP.

³² Gồm: (1) Mức độ thực hiện kế hoạch của doanh nghiệp về doanh thu, lợi nhuận và tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu của doanh nghiệp; (2) Khả năng thanh toán nợ, nợ phải trả quá hạn của doanh nghiệp; (3) Việc thực hiện nhiệm vụ cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích do Nhà nước đặt hàng, giao kế hoạch; (4) Việc chấp hành chính sách, pháp luật về đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước và quy định khác của pháp luật có liên quan (Điều 59 Luật số 69/2014/QH13).

tổ chức đánh giá, giám sát kết quả thực hiện các nhiệm vụ đó; Hội đồng thành viên, chủ tịch công ty chịu trách nhiệm chủ động xây dựng các chỉ tiêu đo lường và đánh giá kết quả hoạt động của Tổng giám đốc, giám đốc và bộ máy điều hành; từng doanh nghiệp xây dựng và triển khai thực hiện hệ thống đánh giá hiệu quả quản lý đối với cán bộ lãnh đạo, quản lý chủ chốt tại doanh nghiệp và người đại diện theo ủy quyền tại các doanh nghiệp khác.

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

Theo quy định tại điểm k khoản 2 Điều 42 Luật số 69/2014/QH13 quy định, cơ quan đại diện chủ sở hữu giám sát, kiểm tra, thanh tra việc quản lý, sử dụng, bảo toàn và phát triển vốn, thực hiện chiến lược, kế hoạch đầu tư phát triển, việc sử dụng lao động, thực hiện chế độ tiền lương, tiền thưởng của doanh nghiệp; có ý kiến về việc giám sát, kiểm tra, thanh tra của cơ quan, tổ chức khác có thẩm quyền đối với hoạt động đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Tại Luật thanh tra năm 2010, khoản 1 Điều 3 quy định: Thanh tra nhà nước là hoạt động xem xét, đánh giá, xử lý theo trình tự, thủ tục do pháp luật quy định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, tổ chức, cá nhân. Thanh tra nhà nước bao gồm thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành. Trong khi đó cơ quan đại diện chủ sở hữu là tổ chức được giao nhiệm vụ thực hiện quyền, trách nhiệm đối với doanh nghiệp mà không phải là giao nhiệm vụ quản lý nhà nước. Việc quy định cơ quan đại diện chủ sở hữu được thanh tra đối với doanh nghiệp do mình quyết định thành lập hoặc được giao quản lý là không phù hợp với chủ trương tách bạch chức năng quản lý nhà nước với chức năng đại diện chủ sở hữu.

Như vậy, cần rà soát bỏ nội dung quy định cơ quan đại diện chủ sở hữu thực hiện thanh tra doanh nghiệp.

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

Trên cơ sở điều chỉnh đối tượng áp dụng cho phù hợp với Luật doanh nghiệp năm 2020 là các DNNN gồm: (i) doanh nghiệp do Nhà nước nắm 100% vốn điều lệ; (ii) doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ hoặc tổng số cổ phần có quyền biểu quyết cần rà soát bổ sung các quy định trong Luật theo hướng cơ quan đại diện chủ sở hữu chỉ đạo người đại diện phần vốn nhà nước tại các doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ hoặc tổng số cổ phần có quyền biểu quyết để có ý kiến sửa đổi, bổ sung điều lệ của doanh nghiệp có vốn góp của Nhà nước và các quy chế quản trị nội bộ khác cho phù hợp khi quản lý, sử dụng vốn, tài sản tại doanh nghiệp, giám sát, phân phối lợi nhuận, tổ chức thoái vốn đầu tư ở các doanh nghiệp khác... nội dung điều chỉnh áp dụng như doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ nêu tại điểm 4.1 trên. Riêng về nội dung xử lý phân phối lợi nhuận tại công ty cổ phần, Công ty TNHH 2 TV trở lên cần quy định phù hợp với Luật doanh nghiệp, đảm bảo quyền lợi của Nhà nước (đối với các lĩnh vực cần tăng vốn để duy trì tỷ lệ nắm giữ) tạo sự chủ động, thuận lợi, thủ tục hoàn chỉnh trong việc doanh nghiệp tăng

vốn điều lệ theo hình thức chia cổ tức bằng cổ phiếu.

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

4.3. Đối với doanh nghiệp do DNNN sở hữu 100% vốn điều lệ

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

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

5. Chính sách 5: về quyền, trách nhiệm của đại diện chủ sở hữu

5.1. Về các cơ quan, tổ chức được phân công phân cấp thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước

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

Trong cơ cấu quản lý của UBQLVNN vẫn còn tồn tại sự trùng lặp do UBQLVNN làm đại diện chủ sở hữu trực tiếp tại SCIC, trong khi SCIC cũng thực hiện tiếp nhận và thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước và quản lý vốn nhà nước tại các doanh nghiệp do Bộ, cơ quan ngang Bộ, UBND các địa phương chuyển giao. Thực tiễn các DNNN do các Bộ và địa phương thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu, đặc biệt UBND Thành phố Hà Nội và UBND Thành phố Hồ Chí Minh có số lượng DNNN cần duy trì lớn, nên cần nghiên cứu bổ sung hướng dẫn cụ thể mô hình cơ quan thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu tại

các đơn vị này (UBND Thành phố Hồ Chí Minh có đề xuất nghiên cứu thành lập Ban quản lý vốn tại địa phương). Còn khó khăn trong việc xác định doanh nghiệp không do cơ quan, tổ chức quyết định thành lập nhưng được giao quản lý như các ngân hàng thương mại cổ phần nhà nước trước đây do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập và sau này Ngân hàng nhà nước đang thực hiện quyền, trách nhiệm của đại diện chủ sở hữu nhà nước tại các ngân hàng này nhưng không có văn bản giao cụ thể.

Với mục tiêu tách bạch rõ nội dung chức năng quản lý, đầu tư vốn của đại diện chủ sở hữu nhà nước với chức năng quản trị, điều hành của doanh nghiệp nhà nước cần phải quy định rõ quyền, trách nhiệm của đại diện chủ sở hữu nhà nước theo chức năng và theo phân cấp Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; Chức năng, nhiệm vụ, tính tự chủ của Hội đồng thành viên doanh nghiệp nhà nước đảm bảo sự đồng bộ của pháp luật có liên quan. Đồng thời cần nghiên cứu bổ sung cụ thể các cơ quan thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu tại các doanh nghiệp có vốn nhà nước theo hướng: thành lập một số tổ chức để thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu vốn theo ở các Bộ và địa phương có số lượng DNNSN cần duy trì lớn; đồng thời tách bạch riêng các tổ chức đầu tư kinh doanh vốn nhà nước như SCIC không nằm trong mô hình tổ chức của các cơ quan này.

5.2. Về quyền, trách nhiệm của các cơ quan liên quan trong thực hiện quyền của chủ sở hữu

Luật số 69/2014/QH13 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.

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 (DNNSN) có xác định 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. Bảo đảm quyền tự chủ trong hoạt động của doanh nghiệp nhà nước theo nguyên tắc thị trường. Tôn trọng tính độc lập trong việc thực hiện quyền và trách nhiệm của hội đồng thành viên, hội đồng quản trị, chủ tịch hội đồng thành viên, chủ tịch hội đồng quản trị, tổng giám đốc, ban điều hành doanh nghiệp nhà nước để hoạt động và quản trị của doanh nghiệp nhà nước được thực hiện một cách minh bạch, giải trình, chuyên nghiệp, hiệu quả cao. Xác định rõ nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của các chức danh quản lý trong hệ thống quản trị của doanh nghiệp nhà nước; bảo đảm trách nhiệm đi đôi với quyền hạn.

Theo tinh thần trên, cần rà soát hoàn chỉnh quy định quyền, trách nhiệm của các cơ quan theo hướng phân cấp mạnh cho Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, cơ quan chủ sở hữu, giám sát các công việc sự vụ của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ; Cơ quan đại diện chủ sở hữu phân cấp quyền, trách nhiệm, tăng tính tự chủ cho Hội đồng thành viên, Ban điều hành DNNSN qua đó hạn chế

việc các cơ quan quản lý nhà nước làm thay cơ quan đại diện chủ sở hữu làm thay doanh nghiệp; tăng cường vai trò quản lý nhà nước của Bộ Tài chính, cụ thể như:

- Chính phủ thống nhất thực hiện quyền, trách nhiệm của đại diện chủ sở hữu nhà nước tại các doanh nghiệp như: ban hành các văn bản quy định chung quản lý tài chính đối với doanh nghiệp có vốn nhà nước, cơ cấu lại doanh nghiệp có vốn nhà nước, đánh giá, giám sát hoạt động của doanh nghiệp có vốn nhà nước, chế độ tuyển dụng, bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, miễn nhiệm, ký hợp đồng thuê, khen thưởng, kỷ luật và chế độ tiền lương, thường, thù lao của người quản lý doanh nghiệp, người đại diện phần vốn nhà nước...; quyết định chủ trương đầu tư vốn vào doanh nghiệp (không phân biệt đầu tư vào doanh nghiệp thuộc Trung ương hay địa phương); không quy định giao Chính phủ ban hành điều lệ, quy chế tài chính đặc thù đối với doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập mà giao cơ quan đại diện chủ sở hữu thực hiện.

- Thủ tướng Chính phủ thực hiện một số quyền, trách nhiệm đối với doanh nghiệp do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập; phê duyệt đề án thành lập mới doanh nghiệp; quyết định danh mục cổ phần hóa và cơ cấu lại vốn nhà nước tại các doanh nghiệp; quyết định chủ trương chuyển giao vốn nhà nước tại doanh nghiệp giữa các cơ quan đại diện chủ sở hữu, giữa cơ quan đại diện chủ sở hữu và doanh nghiệp và giữa các doanh nghiệp.

- Cơ quan đại diện chủ sở hữu thực hiện đầy đủ quyền, trách nhiệm theo quy định của Luật này và Luật doanh nghiệp đối với các DNNN và doanh nghiệp có vốn góp do mình quyết định thành lập và được giao quản lý, trong đó phân cấp quy định cụ thể các nội dung do Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty, người đại diện phần vốn nhà nước thực hiện và những nội dung phải được cơ quan đại diện chủ sở hữu quyết định trước khi thực hiện.

- Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty tại doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ có đầy đủ quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện vai trò quy định tại Điều 80 và Điều 81 Luật doanh nghiệp và các nội dung đặc thù quy định tại Luật này do cơ quan đại diện chủ sở hữu phân cấp. Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty chịu trách nhiệm chủ động xây dựng các chỉ tiêu đo lường và đánh giá kết quả hoạt động của Tổng giám đốc, giám đốc và bộ máy điều hành; thực hiện đúng, đầy đủ quy định tại Điều 82 Luật doanh nghiệp trong việc bổ nhiệm hoặc thuê tổng giám đốc, giám đốc để điều hành hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp; đối với các Tập đoàn kinh tế do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập, Hội đồng thành viên báo cáo xin ý kiến chấp thuận của cấp có thẩm quyền trước khi quyết định bổ nhiệm tổng giám đốc. Hội đồng thành viên không kiêm tổng giám đốc tại các doanh nghiệp tổ chức theo mô hình hội đồng thành viên. Ban kiểm soát, Kiểm soát viên do cơ quan đại diện chủ sở hữu quyết định bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, miễn nhiệm và thực hiện đầy đủ các quyền, nghĩa vụ, tiêu chuẩn theo quy định từ Điều 103 đến Điều 108 Luật doanh nghiệp.

- Người đại diện phần vốn nhà nước tại các doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ hoặc tổng số cổ phần có quyền biểu quyết có trách nhiệm yêu cầu sửa đổi, bổ sung điều lệ và các quy chế quản trị nội bộ khác cho phù hợp khi quản lý, sử dụng vốn, tài sản tại doanh nghiệp, giám sát, phân phối lợi nhuận, tổ chức thoái vốn đầu tư ở các doanh nghiệp khác... nội dung điều chỉnh áp dụng như doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ nêu tại điểm 3.1 trên; đồng thời 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 quan trọng trong điều lệ của doanh nghiệp sau khi sửa đổi.

- Người đại diện phần vốn nhà nước tại các doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ từ 50% vốn điều lệ trở xuống 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 quan trọng trong điều lệ của doanh nghiệp, đảm bảo nguyên tắc chịu trách nhiệm trước pháp luật về hành vi vi phạm gây tổn thất vốn nhà nước.

- Người đại diện phần vốn của các doanh nghiệp có vốn Nhà nước góp đầy đủ quyền, trách nhiệm theo Điều 15 Luật doanh nghiệp và các nội dung do chủ sở hữu giao quy định cụ thể trong Luật này. Đối với doanh nghiệp do DNNN nắm giữ 100% vốn, người đại diện phần vốn của doanh nghiệp có trách nhiệm yêu cầu sửa đổi, bổ sung điều lệ của DN và các quy chế quản trị nội bộ khác cho phù hợp khi quản lý, sử dụng vốn, tài sản tại doanh nghiệp, giám sát, phân phối lợi nhuận, tổ chức thoái vốn đầu tư ở các doanh nghiệp khác... nội dung điều chỉnh áp dụng như doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ.

5.3. Về công khai thông tin hoạt động của doanh nghiệp

Luật số 69/2014/QH13 quy định công khai thông tin của doanh nghiệp (Điều 61). Tại Khoản 1, Khoản 2 Điều 109 và Khoản 1 Điều 110 Luật Doanh nghiệp đã quy định cụ thể nội dung DNNN 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. Mặt khác, Luật số 69/2014/QH13 mới quy định trách nhiệm báo cáo của DNNN với cơ quan đại diện chủ sở hữu về kết quả, tình hình sản xuất kinh doanh, tài chính, đầu tư... mà chưa có quy định trách nhiệm giải trình của DNNN đối với các cơ quan quản lý nhà nước, các cơ quan của Quốc hội về nội dung doanh nghiệp đã báo cáo; cũng như trách nhiệm giải trình của cơ quan đại diện chủ sở hữu trước Quốc hội. Trong khi đó, việc tăng cường trách nhiệm giải trình sẽ làm tăng hiệu quả công tác quản lý, giám sát vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp. Vì vậy, cần thiết bổ sung quy định về trách nhiệm giải trình của DNNN, cơ quan đại diện chủ sở hữu trước hoạt động giám sát của cơ quan thuộc Hội đồng nhân dân, Quốc hội.

6. Ngoài 05 nhóm chính sách nêu trên, trong quá trình xây dựng cần thực hiện rà soát điều chỉnh để đảm bảo tính thống nhất đồng bộ của Luật này với các văn Luật khác theo hướng trường hợp hoạt động của doanh nghiệp là các giao

dịch dân sự liên quan đến quy định về vốn và tài sản của doanh nghiệp không có quy định trong Luật này thì áp dụng quy định của Bộ Luật dân sự. Trường hợp có sự khác nhau giữa quy định của Luật này với các Luật có liên quan đối với nội dung quản lý nhà nước về đầu tư vốn, quản lý, quản lý sử dụng vốn tại doanh nghiệp hoặc quy định về thực hiện quyền, trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư thì áp dụng Luật này.

Với các nội dung chính sách đề xuất điều chỉnh nêu trên (trên 21 nội dung cần rà soát sửa đổi, bổ sung cùng với phạm vi điều chỉnh và đối tượng thay đổi) và để thuận tiện trong công tác tra cứu, áp dụng, Bộ Tài chính đề xuất dự án Luật sửa đổi Luật 69/2014/QH13 áp dụng dưới dạng Luật mới thay thế (tương tự như dự án Luật doanh nghiệp năm 2020 thay thế Luật doanh nghiệp năm 2014). Theo đó, căn cứ quy định tại Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, dự án Luật sửa đổi Luật 69/2014/QH13 thực hiện theo 02 giai đoạn: giai đoạn 1 xây dựng chính sách và lập hồ sơ đề nghị xây dựng Luật; giai đoạn 2 dự thảo trình Chính phủ trình Quốc hội thông qua Luật.

VI. Dự kiến nguồn lực, điều kiện bảo đảm việc thi hành Luật:

1. Về nguồn lực

Dự kiến khi Luật ban hành, các cơ quan, tổ chức thuộc đối tượng điều chỉnh có trách nhiệm thực thi. Nguồn nhân lực, cơ sở vật chất và trang thiết bị nhất là công nghệ thông tin hiện có của các cơ quan bảo đảm đủ điều kiện cơ bản cả về cơ sở vật chất kỹ thuật và cán bộ cho việc tổ chức thi hành Luật được ban hành.

2. Về kinh phí

a) Kinh phí cho thực hiện chính sách đề nghị xây dựng Luật: Các chính sách không phát sinh kinh phí riêng cho triển khai thực hiện.

b) Kinh phí bảo đảm tổ chức thi hành Luật sau khi được ban hành

Kinh phí bảo đảm tổ chức thi hành Luật sau khi được ban hành bao gồm: (1) Kinh phí xây dựng văn bản hướng dẫn thi hành Luật: dự kiến phát sinh là khoảng triệu đồng; (2) Kinh phí cho tổ chức phổ biến Luật: dự kiến phát sinh là khoảng triệu đồng; (3) Kinh phí tổ chức kiểm tra, thanh tra, giám sát tình hình thi hành Nghị định: không phát sinh đáng kể vì đây là các công việc quản lý nhà nước thường xuyên.

Kinh phí phát sinh bảo đảm tổ chức thi hành Luật sau khi ban hành được dự toán và chủ yếu lấy từ nguồn kinh phí chi thường xuyên của cơ quan quản lý nhà nước theo quy định.

VII. Thời gian dự kiến đề nghị Chính phủ xem xét, thông qua

Với các nội dung chính sách đề xuất điều chỉnh nêu trên (nhiều nội dung cần rà soát sửa đổi, bổ sung cùng với phạm vi điều chỉnh và đối tượng thay đổi) và để thuận tiện trong công tác tra cứu, áp dụng, Bộ Tài chính đề xuất dự án Luật sửa đổi Luật 69/2014/QH13 áp dụng dưới dạng Luật mới thay thế (tương

tự như dự án Luật doanh nghiệp năm 2020 thay thế Luật doanh nghiệp năm 2014).

Theo quy định tại Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, dự án Luật sửa đổi Luật 69/2014/QH13 thực hiện theo 02 giai đoạn: giai đoạn 1 xây dựng chính sách và lập hồ sơ đề nghị xây dựng Luật; giai đoạn 2 dự thảo trình Chính phủ trình Quốc hội thông qua Luật. Trên cơ sở đó, Bộ Tài chính kiến nghị lộ trình dự kiến như sau:

1. Về triển khai giai đoạn 1 (xây dựng chính sách và lập hồ sơ đề nghị xây dựng Luật) thực hiện trong năm 2021

- Báo cáo tổng kết và Báo cáo đánh giá tác động chính sách đối với đề nghị dự án Luật sửa đổi, bổ sung Luật 69/2014/QH13 gửi lấy ý kiến các cơ quan, tổ chức, đối tượng liên quan, đăng tải website theo quy định (tháng 10/2021).

- Gửi Bộ Tư pháp thẩm định và trình Chính phủ hồ sơ đề nghị xây dựng Luật (tháng 11/2021).

- Gửi Bộ Tư pháp hồ sơ để bổ sung vào chương trình xây dựng Luật trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội vào tháng 02/2022 để Bộ Tư pháp làm thủ tục trình Chính phủ trình Quốc hội đưa vào chương trình xây dựng Luật, pháp lệnh tại kỳ họp đầu tiên của năm 2022.

2. Về triển khai giai đoạn 2 (dự thảo và trình Quốc hội thông qua Luật)

Sau khi Quốc hội phê chuẩn đưa vào chương trình xây dựng Luật, sẽ tiến hành soạn thảo từ tháng 5/2022 đến cuối năm 2022 và trình Quốc hội cho ý kiến lần 1 tại kỳ họp tháng 5/2023.

Trên cơ sở đó, trình Quốc hội cho ý kiến lần 2 và thông qua tại kỳ họp tháng 10/2023. Dự kiến Luật sửa đổi sẽ có hiệu lực từ ngày 01/7/2024.

VIII. Ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp

IX. Nội dung xin ý kiến Chính phủ

1. Về khái niệm vốn nhà nước tại doanh nghiệp

Quá trình tổng kết thi hành Luật cũng như qua thảo luận, lấy ý kiến các đơn vị ngoài nội dung đề xuất điều chỉnh lại khái niệm vốn nhà nước đã nêu tại điểm 2.1 mục V trên còn có ý kiến cho rằng cần xem xét bỏ khái niệm vốn nhà nước tại doanh nghiệp chỉ quy định 03 nội dung “Vốn nhà nước”, “Vốn của doanh nghiệp” và “Vốn đầu tư của chủ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp” là đầy đủ.

2. Về phân phối lợi nhuận sau thuế đối với doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ

- Ngoài nội dung đề xuất điều chỉnh quy định trích lập Quỹ đầu tư phát triển không quá 30% lợi nhuận sau thuế để lại doanh nghiệp theo hướng tiếp tục duy trì quy định trích tối đa 30% ở DN F1 và bãi bỏ nội dung quy định việc trích lập Quỹ đầu tư phát triển không quá 30% lợi nhuận sau thuế để lại doanh nghiệp ở các DN F2 có 100% vốn do DN F1 đầu tư như nội dung đã báo cáo tại điểm

4.1 mục V trên còn có ý kiến đề nghị bỏ cả nội dung quy định DN F1 trích lập Quỹ đầu tư phát triển không quá 30% lợi nhuận sau thuế mà thu hết vào ngân sách nhà nước, nếu doanh nghiệp có nhu cầu tăng vốn sẽ thực hiện theo đúng quy trình, trình tự, thẩm quyền như quy định đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp.

- Bên cạnh đề xuất điều chỉnh quy định trích lập Quỹ khen thưởng phúc lợi tối đa không quá 02 tháng lương thực hiện trên cơ sở hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp và mức độ hoàn thành nhiệm vụ được giao, riêng các doanh nghiệp quốc phòng an ninh sẽ được Nhà nước hỗ trợ đảm bảo mức trích này như nội dung đã báo cáo tại điểm 4.1 mục V trên còn có ý kiến đề nghị tiếp tục duy trì theo quy định hiện nay.

X. Kiến nghị của Bộ Tài chính

Bộ Tài chính trình Chính phủ xem xét, thông qua các nội dung chính sách nêu tại mục IV Tờ trình này và trình Thủ tướng Chính phủ cho phép thực hiện xây dựng hồ sơ dự án Luật sửa đổi Luật 69/2014/QH13 theo quy định./.

(Xin gửi kèm theo: (1) Báo cáo đề xuất nội dung chính sách; (2) Báo cáo tác động chính sách; (3) Báo cáo tổng kết thi hành pháp luật; (4) Bản tổng hợp, tiếp thu, giải trình ý kiến của các Bộ, ngành, cơ quan, tổ chức liên quan về dự thảo hồ sơ đề nghị xây dựng Luật, bản chụp ý kiến đóng góp của các Bộ, ngành, cơ quan, tổ chức liên quan; (5) Đề cương dự thảo Luật; (6) Báo cáo thẩm định đề nghị xây dựng Luật; (7) Bảng tổng hợp tiếp thu, giải trình ý kiến thẩm định đề nghị xây dựng Luật).

Nơi nhận:

- Như trên;
- Thủ tướng CP, các Phó TTg;
- Văn phòng Chính phủ;
- Bộ Tư pháp;
- Lưu: VT, TCDN (15).

BỘ TRƯỞNG

Hồ Đức Phớc

BÁO CÁO ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA CHÍNH SÁCH

Về việc đề xuất chính sách sửa đổi Luật quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp (Luật số 69/2014/QH13)

Thực hiện phân công của Chính phủ¹ và chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ², 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 nghiệp³ (sau đây viết tắt là: Luật 69/2014/QH13). Căn cứ nội dung tổng kết và quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật⁴, Bộ Tài chính đã xây dựng dự án Luật sửa đổi Luật 69/2014/QH13 và xin báo cáo Chính phủ nội dung đánh giá tác động chính sách của Dự thảo Luật sửa đổi như sau:

I. XÁC ĐỊNH VẤN ĐỀ BÁT CẬP TỔNG QUAN

1. Bối cảnh xây dựng chính sách

Ngày 26/11/2014 tại kỳ họp thứ 8 Quốc hội khóa XIII đã ban hành Luật số 69/2014/QH13 về Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/7/2015. Sau hơn 5 năm ban hành, Luật số 69/2014/QH13 đã tạo hành lang pháp lý cho việc đầu tư vốn nhà nước vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp, cơ chế, chính sách quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước đầu tư tại các DNNN đã được hoàn thiện phù hợp với yêu cầu đổi mới, hội nhập; các cơ chế, chính sách 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; cơ chế, chính sách đã đảm bảo tôn trọng và nâng cao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của doanh nghiệp cùng việc tăng cường sự kiểm tra, giám sát của nhà nước trong quản lý, sử dụng vốn và tài sản, việc ban hành Luật số 69/2014/QH13 là bước hoàn thiện có tính pháp

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

² Công văn số 4621/VPCP-PL ngày 17/5/2018 của Văn phòng Chính phủ về vướng mắc của doanh nghiệp trong thực hiện dự án đầu tư; công văn số 9006/VPCP-CN ngày 29/10/2020 của Văn phòng Chính phủ về đề nghị cho phép Ủy ban ban hành quy trình phê duyệt/cho ý kiến các dự án đầu tư theo quy định tại Luật 69/2014/QH13; Thông báo kết luận của Phó Thủ tướng Vương Đình Huệ tại công văn số 296/TB-VPCP ngày 16/8/2019 của Văn phòng Chính phủ tại cuộc họp về ban hành dự thảo Nghị quyết của Quốc hội về quản lý, sử dụng nguồn thu từ cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước tại doanh nghiệp; công văn số 2878/VPCP-DMDN ngày 30/4/2021 của Văn phòng Chính phủ về dự thảo Nghị định hướng dẫn thi hành một số điều của Luật doanh nghiệp.

³ Báo cáo tổng kết thi hành Luật 69/2014/QH13 kèm theo.

⁴ Luật số 80/2015/QH13 ngày 22/6/2015 của Quốc hội (được sửa đổi, bổ sung một số điều tại Luật số 63/2020/QH14 ngày 18/6/2020).

luật cao nhất trong quá trình hoàn thiện cơ chế đổi mới quản lý DN. Điều này đã thể hiện cụ thể hóa việc triển khai Hiến pháp năm 2013, phù hợp các yêu cầu hoàn thiện hệ thống pháp luật về doanh nghiệp nói chung và doanh nghiệp nhà nước nói riêng (đáp ứng yêu cầu vai trò chủ đạo trong kinh tế nhà nước), đáp ứng được tính cấp thiết và kịp thời trong tình hình mới.

Luật số 69/2014/QH13 đã tạo cơ sở pháp lý cho hoạt động đầu tư và quản lý vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp trên cơ sở tổng kết thực tiễn, pháp luật hóa những quy định Chính phủ đang thực hiện ổn định và có hiệu quả; đồng thời bổ sung thêm nội dung/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;

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

Khắc phục việc đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp và việc doanh nghiệp sử dụng vốn, tài sản để đầu tư vào sản xuất kinh doanh chưa đúng mục tiêu, chiến lược và đầu tư còn dàn trải. Tuân thủ nguyên tắc phát triển kinh tế thị trường có sự quản lý của Nhà nước, đảm bảo bình đẳng giữa mọi thành phần kinh tế trước pháp luật, thực hiện công khai, minh bạch và giám sát mọi hoạt động trong quản lý vốn đầu tư và quản lý vốn đã đầu tư của nhà nước vào doanh nghiệp. Việc kiểm soát 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, cấp phát vốn), đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp không còn trái rộng, chỉ tập trung vào một số doanh nghiệp thuộc lĩnh vực nhà nước tiếp tục duy trì là DN 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.

Từ khi có Luật số 69/2014/QH13 nêu trên đã đạt được nhiều thành tựu, tuy nhiên trong giai đoạn từ khi Luật có hiệu lực thi hành đến nay đã có nhiều định hướng, quan điểm về doanh nghiệp nhà nước, cụ thể như sau:

Ngày 3/6/2017, 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” trong đó quan điểm về doanh nghiệp nhà nước đã có sự thay đổi và 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, phạm vi bao quát không chỉ ở những 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, phù hợp với thực tiễn trong nước và thông lệ quốc tế. Khái niệm này có sự thay đổi so với Luật Doanh nghiệp 2014 (*Doanh nghiệp nhà nước là doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ*).

Tại Nghị quyết số 60/2018/NQ-Q 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, Quốc hội giao Chính phủ: “*Khẩn trương tổng kết, hoàn thiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước; sớm trình Quốc hội sửa đổi, 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 Đầu tư, Luật Xây dựng, Luật Đất đai và các văn bản khác có liên quan*”.

Xu hướng hội nhập quốc tế về đầu tư: Việt Nam hiện nay đã ký kết các Hiệp định thương mại như: Hiệp định đối tác xuyên Thái Bình Dương (CPTPP), Hiệp định thương mại quốc tế (FTA)...; và thị trường đã mở rộng và chịu tác động của các biến động lớn của sự thay đổi của thị trường thế giới nói chung và thị trường về đầu tư tài chính nói riêng, trong đó có các nhà đầu tư nước ngoài vào đầu tư góp vốn thành lập doanh nghiệp hoặc mua cổ phần khi cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước, mua bán, sáp nhập doanh nghiệp, trong đó có doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ và doanh nghiệp có cổ phần, vốn góp của nhà nước.

Thực tế các năm qua cho thấy, thị trường tài chính đặc biệt là thị trường chứng khoán, trái phiếu của Việt Nam đã được các nhà đầu tư nước ngoài quan tâm và sẵn sàng đầu tư với lượng vốn lớn để mua cổ phần nhằm đầu tư chiến lược vào các doanh nghiệp có vốn nhà nước ở Việt Nam. Điều đó đã cho thấy tiềm năng của việc đầu tư vốn, thị trường chứng khoán trong mắt các nhà đầu tư nước ngoài, đồng thời khẳng định được chính sách cổ phần hóa, thoái vốn của Đảng và Nhà nước nhằm minh bạch thị trường, tạo luồng quản trị mới vào doanh nghiệp có vốn nhà nước, đồng thời nhà nước thu về được những khoản bán vốn để tái đầu tư vào các lĩnh vực khác, các dự án trọng điểm, các dự án có tính chất an sinh xã hội. Trước tình hình đó, Đảng và Nhà nước đã cụ thể hóa

bằng Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 03/6/2017 của Hội nghị Ban chấp hành trung ương Đảng lần thứ 5 khóa XII nhằm khẳng 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*” và hiện thực hóa việc cổ phần hóa, thoái vốn doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp có vốn nhà nước, đặc biệt là các Hiệp định thương mại mới được ký kết giữa Việt Nam và các tổ chức thương mại, cụ thể 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 là doanh nghiệp được sở hữu hoặc được điều hành thông qua quyền sở hữu, bởi một Bên...*”. Một khía cạnh hệ thống pháp luật có liên quan cũng có nhiều thay đổi và nội dung của Luật 69/2014/QH13 cũng có nhiều bất cập so với tình hình thực tiễn. Do đó việc đề xuất các chính sách để nghiên cứu sửa đổi Luật 69/2014/QH13 là cần thiết.

2. Mục tiêu xây dựng chính sách

2.1. Mục tiêu chung

Việc rà soát, sửa đổi bổ sung 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 (như Hiệp định CPTPP...) và quan điểm đổi mới về quản lý doanh nghiệp nhà nước; phù hợp với các Luật có liên quan trong đó có Luật doanh nghiệp; Luật Đầu tư; Luật xây dựng; Luật Đầu tư công...và thực tiễn của quá trình đổi mới và phát triển doanh nghiệp nhà nước.

2.2. Mục tiêu cụ thể

Một là, doanh nghiệp nhà nước hoạt động theo cơ chế thị trường trong các ngành, nghề kinh doanh theo yêu cầu của chủ sở hữu. Quy định cụ thể quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu doanh nghiệp nhà nước - chủ sở hữu phần vốn góp của Nhà nước tại Công ty TNHH MTV, Công ty TNHH 2 TV trở lên, Công ty cổ phần theo hướng từng bước thống nhất chức năng chủ sở hữu phần vốn nhà nước tương đồng với chức năng thành viên góp vốn/cổ đông nhà nước, tiến tới chủ sở hữu vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp nhà nước theo hướng các quyền, nghĩa vụ của người góp vốn, của cổ đông tại doanh nghiệp theo quy định của pháp luật doanh nghiệp và các pháp luật khác có liên quan. Quy định rõ mối quan hệ quyền và trách nhiệm, nghĩa vụ của người quản lý doanh nghiệp, người đại diện vốn nhà nước với cơ quan chủ sở hữu theo cơ chế hợp đồng kinh tế.

Hai là, quy định cụ thể danh mục doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ theo hướng thu gọn phạm vi, lĩnh vực. Doanh nghiệp nhà nước chủ yếu có chế độ sở hữu hỗn hợp theo hình thức công ty cổ phần.

Ba là, đẩy mạnh cơ cấu lại doanh nghiệp nhà nước theo phuong thức chủ yếu là cổ phần hóa, bán vốn nhà nước tại những doanh nghiệp mà Nhà nước không cần nắm giữ vốn hoặc không cần giữ cổ phần, vốn góp chi phỗi. Việc cổ phần hóa, bán vốn nhà nước tại doanh nghiệp phải đảm bảo đúng pháp luật, theo nguyên tắc thị trường, công khai, minh bạch, tối đa lợi ích kinh tế - xã hội cho nhà nước gắn với đăng ký giao dịch, niêm yết trên thị trường chứng khoán.

Bốn là, nhà nước thực hiện quản lý doanh nghiệp theo pháp nhân doanh nghiệp mà mình đầu tư vốn, không quản lý doanh nghiệp theo tài sản mà chủ sở hữu góp vốn điều lệ đã chuyển quyền sở hữu cho doanh nghiệp gắn với việc minh bạch, xác định rõ quyền và trách nhiệm của người quản lý đại diện trực tiếp tại doanh nghiệp. Đổi mới căn bản phương thức quản trị theo nguyên tắc thị trường, thông lệ quốc tế đối với doanh nghiệp nhà nước. Đối với các doanh nghiệp nhà nước đã niêm yết trên thị trường chứng khoán thực hiện theo nguyên tắc quản trị công ty đại chúng.

Năm là, nguồn lực thu được từ cơ cấu lại doanh nghiệp nhà nước, cơ cấu lại vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp được chuyển vào ngân sách nhà nước để sử dụng đầu tư tập trung cho các doanh nghiệp thuộc diện Nhà nước cần duy trì nắm giữ tỷ lệ 100% vốn điều lệ hoặc các doanh nghiệp có vốn nhà nước hoạt động trong một số lĩnh vực có hiệu quả hoặc có vai trò lớn đối với nền kinh tế; phần còn lại dùng để thực hiện đầu tư phát triển theo quy định của Luật ngân sách nhà nước.

Sáu là, quy định cụ thể quy trình đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp, quy trình thoái vốn nhà nước đang đầu tư tại doanh nghiệp, xác định thẩm quyền quyết định và phân công, phân cấp cụ thể, trách nhiệm, nghĩa vụ của cơ quan đại diện chủ sở hữu, người đại diện chủ sở hữu trực tiếp tại doanh nghiệp trong quá trình thực hiện quản lý, sử dụng vốn/tài sản tại doanh nghiệp.

Bảy là, quy định cụ thể về quản lý, giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước theo tiêu chí, theo mục tiêu tổng thể đầu tư vốn nhà nước; quy định cụ thể rõ ràng 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 doanh nghiệp.

II. ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA CHÍNH SÁCH

Thông qua việc nghiên cứu, đánh giá thực tiễn hơn 5 năm triển khai Luật số 69/2014/QH13, việc quản lý đầu tư vốn nhà nước vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp trong các năm qua, để thực hiện được các mục tiêu xây dựng chính sách, Bộ Tài chính thực hiện đánh giá tác động về sửa đổi bổ sung **05 nhóm chính sách** bao gồm **21 vấn đề** tại Dự thảo tờ trình Chính phủ, cụ thể như sau:

1. Nhóm chính sách 1: Về phạm vi điều chỉnh và đối tượng áp dụng

Vấn đề 1: Về phạm vi điều chỉnh

❖ *Vấn đề bắt cập*

Phạm vi điều chỉnh của Luật số 69/2014/QH13 gồm: (i) quy định việc đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp; (ii) quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp; (iii) giám sát việc đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

Việc cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp trong thời gian vừa qua chủ yếu thực hiện dưới hình thức cổ phần hóa. Từ trước đến nay, cơ chế cổ phần hóa được điều chỉnh bằng Nghị định của Chính phủ⁵; các quy định này đã được thực hiện trong thời gian dài mang tính ổn định. Do đó cần xem xét bổ sung phạm vi điều chỉnh gồm cả nội dung “cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp”.

❖ *Mục tiêu sửa đổi, bổ sung*

Bổ sung phạm vi điều chỉnh của Luật để luật hóa nội dung “cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp” nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả về cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp trong đó có việc cổ phần hóa.

❖ *Giải pháp thực hiện*

- Phương án 1: Giữ nguyên quy định như hiện nay.

Phạm vi điều chỉnh bao gồm: (i) quy định việc đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp; (ii) quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp; (iii) giám sát việc đầu tư quản lý sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

- Phương án 2: Bổ sung nội dung “cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp” vào phạm vi điều chỉnh.

Phạm vi điều chỉnh bao gồm: (i) quy định việc đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp; (ii) quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp; (iii) cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp; (iv) giám sát việc đầu tư quản lý sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

❖ *Dánh giá tác động của các phương án*

Phương án	Sự phù hợp	Tác động tích cực	Tác động tiêu cực
Phương án 1		<i>Đối với CQNN: Không có</i>	<i>Đối với CQNN: “Cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp” là một nội dung quan</i>

⁵ Hiện nay là Nghị định số 126/2017/NĐ-CP ngày 16/11/2017 và Nghị định số 140/2020/NĐ-CP ngày 30/11/2020 của Chính phủ.

Phương án	Sự phù hợp	Tác động tích cực	Tác động tiêu cực
		<p><i>Đối với DN:</i> Không có</p> <p><i>Đối với CQNN:</i> Luật hóa một nội dung dưới luật quan trọng nhằm tạo cơ sở pháp lý có hiệu lực cao để quản lý hành chính nhà nước về “cơ cấu lại vốn NN tại DN” đặc biệt là hoạt động cổ phần hóa.</p> <p><i>Đối với DN:</i> Có đầy đủ cơ sở pháp lý có hiệu lực cao để áp dụng nhằm nâng cao hiệu quả, hiệu lực của hoạt động cơ cấu lại vốn NN tại DN đặc biệt là cổ phần hóa.</p>	<p>trọng (đặc biệt là cổ phần hóa DNNN) nhưng chưa được Luật hóa, làm giảm tầm quan trọng của nội dung này trong hệ thống pháp luật hiện hành; thiếu cơ sở pháp lý có hiệu lực cao là Luật để quản lý hành chính nhà nước.</p> <p><i>Đối với DN:</i> Thiếu cơ sở pháp lý có hiệu lực cao là Luật để áp dụng về hoạt động cơ cấu lại vốn nhà nước đặc biệt là cổ phần hóa.</p>
Phương án 2		<p><i>Đối với CQNN:</i> Luật hóa một nội dung dưới luật quan trọng nhằm tạo cơ sở pháp lý có hiệu lực cao để quản lý hành chính nhà nước về “cơ cấu lại vốn NN tại DN” đặc biệt là hoạt động cổ phần hóa.</p> <p><i>Đối với DN:</i> Có đầy đủ cơ sở pháp lý có hiệu lực cao để áp dụng nhằm nâng cao hiệu quả, hiệu lực của hoạt động cơ cấu lại vốn NN tại DN đặc biệt là cổ phần hóa.</p>	<p><i>Đối với CQNN:</i> Không có</p> <p><i>Đối với DN:</i> Không có</p>

❖ Lựa chọn giải pháp

Từ phân tích tác động của các phương án cho thấy Phương án 2 có tác động tích cực hơn và hạn chế được các tác động tiêu cực. Do đó, phương án 2 được lựa chọn để áp dụng sửa đổi, bổ sung Luật 69/2014/QH13. Cụ thể:

- Sửa đổi, bổ sung nội dung “cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp” vào Điều 1 dự thảo Luật 69/2014/QH13:

“Điều 1. Phạm vi điều chỉnh

Luật này quy định việc đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp; quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp; cơ cấu

lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp và giám sát việc đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp.”

Vấn đề 2: Về đối tượng áp dụng

❖ Vấn đề bắt cập

Đối tượng áp dụng Luật số 69/2014/QH13 gồm: (i) Đại diện chủ sở hữu nhà nước; (ii) Doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ; (iii) 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; (iv) Cơ quan, tổ chức, cá nhân khác có liên quan đến hoạt động đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

Theo quy định tại Luật doanh nghiệp năm 2014 thì DNNN là doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ. Luật doanh nghiệp năm 2020 thay thế Luật doanh nghiệp năm 2014 và có hiệu lực từ ngày 01/01/2021 xác định DNNN gồm các doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ, tổng số cổ phần có quyền biểu quyết theo quy định tại Điều 88. Như vậy, ngoài đối tượng áp dụng Luật số 69/2014/QH13 nêu trên cần điều chỉnh đối tượng áp dụng cho phù hợp với Luật doanh nghiệp năm 2020.

❖ Mục tiêu sửa đổi, bổ sung

- Nhằm phù hợp với Luật doanh nghiệp năm 2020 về khái niệm DNNN;
- Đưa các DNNN trực thuộc các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị-xã hội vào đối tượng điều chỉnh của Luật.

❖ Giải pháp thực hiện

Phương án 1: Giữ nguyên theo quy định hiện nay.

Phương án 2: Ngoài đối tượng áp dụng Luật số 69/2014/QH13 nêu trên cần bổ sung đối tượng áp dụng cho phù hợp với Luật Doanh nghiệp năm 2020 là các DNNN gồm:

- (i) Doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% VĐL
- (ii) Doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ hoặc tổng số cổ phần có quyền biểu quyết.

Bên cạnh đó, các DNNN trực thuộc các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội cũng cần xem xét để có quy định theo hướng: (i) bổ sung thêm vào đối tượng áp dụng; hoặc (ii) quy định rõ là vận dụng các quy định của Luật để tổ chức thực hiện việc quản lý, sử dụng vốn do tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội làm chủ sở hữu đầu tư tại doanh nghiệp.

❖ Đánh giá tác động của các phương án

Phương án	Sự phù hợp	Tác động tích cực	Tác động tiêu cực
Phương án 1		Không có	- Không phù hợp với Luật Doanh nghiệp năm 2020 và Nghị quyết 12-NQQ/TW ngày 03/6/2017 của Hội nghị BCH TW Đảng lần thứ 5 khóa XII.
Phương án 2	Phù hợp với Luật Doanh nghiệp năm 2020	<ul style="list-style-type: none"> - Phù hợp với quan điểm chỉ đạo Nghị quyết TW số 12 năm 2017 của TW khóa XII: "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." - Đồng nhất với khái niệm DNNN theo Luật doanh nghiệp năm 2020 (Điều 88). 	

❖ *Lựa chọn giải pháp*

Do Luật Doanh nghiệp năm 2020 đã thay đổi khái niệm "Doanh nghiệp Nhà nước" nên phương án 2 được lựa chọn áp dụng để sửa đổi, bổ sung Luật 69/2014/QH13.

2. Nhóm chính sách 2: Về đầu tư vốn Nhà nước vào doanh nghiệp

Vấn đề 3: Về xác định nội hàm quản lý đối với vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp

❖ *Vấn đề bắt cập*

Việc xác định và quy định rõ vốn nhà nước sau khi đã đầu tư vào doanh nghiệp để thực hiện nghĩa vụ góp vốn chủ sở hữu Nhà nước sẽ được xác định là tài sản/vốn của pháp nhân doanh nghiệp theo quy định của Bộ Luật dân sự⁶ bảo

⁶ *"Điều 74. Pháp nhân*

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

a) Được thành lập theo quy định của Bộ luật này, luật khác có liên quan;

b) Có cơ cấu tổ chức theo quy định tại Điều 83 của Bộ luật này;

c) Có tài sản độc lập với cá nhân, pháp nhân khác và tự chịu trách nhiệm bằng tài sản của mình;

d) Nhân danh mình tham gia quan hệ pháp luật một cách độc lập.

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

đảm nguyên tắc bình đẳng, tự chủ trong hoạt động của pháp nhân là doanh nghiệp. Khi chủ sở hữu doanh nghiệp đã đầu tư vốn để hình thành tài sản cũng như hình thành vốn điều lệ của doanh nghiệp thì phần vốn/tài sản đó phải là của doanh nghiệp, thuộc sở hữu doanh nghiệp, chủ sở hữu phải thực hiện chuyển quyền sở hữu tài sản góp vốn cho doanh nghiệp⁷. Nhà nước thực hiện quản lý doanh nghiệp theo pháp nhân doanh nghiệp mà mình đầu tư vốn, không quản lý doanh nghiệp theo tài sản mà chủ sở hữu góp vốn điều lệ đã chuyển quyền sở hữu cho doanh nghiệp gắn với việc minh bạch, xác định rõ quyền và trách nhiệm của người quản lý đại diện trực tiếp tại doanh nghiệp.

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

Doanh nghiệp có vốn Nhà nước đầu tư (gọi tắt là DN F1) gồm: (i) DNNN (doanh nghiệp do Nhà nước nắm 100% vốn điều lệ và doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ hoặc tổng số cổ phần có quyền biểu quyết) và (ii) doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ từ 50% vốn điều lệ trở xuống. DN F1 thực hiện đầy đủ các quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu theo quy định của Luật doanh nghiệp đối với các doanh nghiệp có vốn góp của mình (gọi tắt là DN F2). Nhà nước và cơ quan đại diện chủ sở hữu của DN F1 không can thiệp trực tiếp vào hoạt động của DN F2. Đối với DN F2 hoạt động dưới hình thức Công ty TNHH một thành viên (DN F1 sở hữu 100% vốn điều lệ và phải chịu trách nhiệm toàn diện về mọi hoạt động, quyền và nghĩa vụ liên quan), Nhà nước và cơ quan đại diện chủ sở của DN F1 cần có những quy định điều chỉnh để đảm bảo quyền và lợi ích có liên quan như quy định về quản trị doanh nghiệp, về

Điều 75. Pháp nhân thương mại

1. *Pháp nhân thương mại là pháp nhân có mục tiêu chính là tìm kiếm lợi nhuận và lợi nhuận được chia cho các thành viên.*
2. *Pháp nhân thương mại bao gồm doanh nghiệp và các tổ chức kinh tế khác.*
3. *Việc thành lập, hoạt động và chấm dứt pháp nhân thương mại được thực hiện theo quy định của Bộ luật này, Luật doanh nghiệp và quy định khác của pháp luật có liên quan.*

Điều 81. Tài sản của pháp nhân

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

⁷ Quy định tại Điều 35 Luật doanh nghiệp số 59/2020/QH14:

Điều 35. Chuyển quyền sở hữu tài sản góp vốn

1. *Thành viên công ty trách nhiệm hữu hạn, công ty hợp danh và cổ đông công ty cổ phần phải chuyển quyền sở hữu tài sản góp vốn cho công ty theo quy định sau đây:*
 - a) *Đối với tài sản có đăng ký quyền sở hữu hoặc quyền sử dụng đất thì người góp vốn phải làm thủ tục chuyển quyền sở hữu tài sản đó hoặc quyền sử dụng đất cho công ty theo quy định của pháp luật. Việc chuyển quyền sở hữu, chuyển quyền sử dụng đất đối với tài sản góp vốn không phải chịu lệ phí trước bạ;*
 - b) *Đối với tài sản không đăng ký quyền sở hữu, việc góp vốn phải được thực hiện bằng việc giao nhận tài sản góp vốn có xác nhận bằng biên bản, trừ trường hợp được thực hiện thông qua tài khoản.*

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

phân phối lợi nhuận sau thuế, về phân cấp thẩm quyền quyết định đầu tư...

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

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

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.

❖ Mục tiêu sửa đổi, bổ sung

- Xác định và quy định rõ vốn nhà nước sau khi đã đầu tư vào doanh nghiệp.
- Tránh việc chồng chéo, lẩn lộn giữa khái niệm vốn nhà nước tại doanh nghiệp và vốn của doanh nghiệp cũng như đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp.

❖ Giải pháp để thực hiện

Phương án 1: Giữ nguyên theo quy định hiện hành

Phương án 2: xem xét bỏ khái niệm vốn nhà nước tại doanh nghiệp và điều chỉnh lại các khái niệm và quy định liên quan trên theo hướng:

(i) “*Vốn của doanh nghiệp bao gồm vốn đầu tư của chủ sở hữu và vốn do doanh nghiệp huy động*”;

(ii) “*Vốn đầu tư của chủ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp là vốn cấp trực tiếp và bổ sung trong quá trình hoạt động từ ngân sách nhà nước; giá trị tài sản đầu tư bằng nguồn vốn ngân sách nhà nước mà doanh nghiệp tiếp nhận từ nơi khác chuyển đến theo quyết định của cơ quan có thẩm quyền; vốn bổ sung*

nguồn lợi nhuận/cổ tức chia cho phần vốn nhà nước góp tại các doanh nghiệp theo quyết định của cơ quan có thẩm quyền”.

❖ *Đánh giá tác động của các phương án*

Phương án	Sự phù hợp	Tác động tích cực	Tác động tiêu cực
Phương án 1		<p><i>Đối với CQNN: Không có</i></p> <p><i>Đối với DN: Không có</i></p>	<p><i>Đối với CQNN: 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.</i></p> <p><i>Khó khăn trong việc quản lý nhà nước trong lĩnh vực này do các khái niệm còn chồng chéo, lẫn lộn.</i></p> <p><i>Đối với DN: Xác định không đúng bản chất các khoản vốn nhà nước tại doanh nghiệp gây khó khăn và làm giảm hiệu quả trong việc quản lý, sử dụng vốn của doanh nghiệp.</i></p>
Phương án 2	Phù hợp với bản chất của các khoản vốn nhà nước tại doanh nghiệp.	<p><i>Đối với CQNN: Xác định đúng và rõ ràng nội hàm về các khoản vốn nhà nước tại doanh nghiệp.</i></p> <p><i>Có cơ sở để ban hành cơ chế, chính sách phù hợp về đầu tư; quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp và làm căn cứ để thực hiện quản lý nhà nước về lĩnh vực này.</i></p> <p><i>Đối với DN: Xác định đúng và rõ ràng nội hàm về các khoản vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Từ đó có cơ sở để quản lý, sử dụng vốn nhà nước một cách hiệu quả.</i></p>	<p><i>Đối với CQNN: Không có</i></p> <p><i>Đối với DN: Không có</i></p>

❖ *Lựa chọn giải pháp*

Từ phân tích tác động của các phương án cho thấy Phương án 2 có tác động tích cực hơn và hạn chế được các tác động tiêu cực. Do đó, phương án 2 được lựa chọn để áp dụng sửa đổi, bổ sung Luật 69/2014/QH13.

Vấn đề 4: Về nguồn lực và quy trình đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp

❖ *Vấn đề bắt cập*

Luật đầu tư công⁸ và Luật đầu tư⁹ đã quy định việc đầu tư, quản lý, sử dụng vốn đầu tư của Nhà nước tại doanh nghiệp thực hiện theo quy định pháp luật về quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp.

Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng¹⁰ có nêu: “*Tiền thu từ cổ phần hóa, 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 định¹¹.*”

Bên cạnh đó, việc hướng dẫn, quản lý lợi ích thu được từ vốn nhà nước đầu tư vào các doanh nghiệp chưa được quy định cụ thể trong Luật này mà đang thực hiện theo hướng dẫn tại các văn bản dưới Luật. Về bản chất các khoản thu này là thu hồi vốn của nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp. Nhà nước thực hiện sắp xếp lại các doanh nghiệp, thu hồi vốn qua hình thức cổ phần hóa và bán/chuyển nhượng vốn.

❖ *Mục tiêu sửa đổi, bổ sung*

Luật hóa các quy định dưới Luật về tiền thu từ đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp để phù hợp với chủ trương theo Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng.

❖ *Giải pháp để thực hiện*

⁸ 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.”

⁹ 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.

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.”

¹⁰ Điều 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.

¹¹ 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).

Phương án 1: Giữ nguyên theo quy định hiện nay.

Phương án 2: Quy định rõ nguồn lực thu được từ cơ cấu lại vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp và nguồn lợi nhuận/cổ tức chia cho phần vốn nhà nước góp tại các doanh nghiệp phải được chuyển vào ngân sách nhà nước để sử dụng đầu tư tập trung cho các doanh nghiệp thuộc diện Nhà nước cần duy trì nắm giữ tỷ lệ 100% vốn điều lệ hoặc các doanh nghiệp có vốn nhà nước hoạt động trong một số lĩnh vực có hiệu quả hoặc có vai trò lớn đối với nền kinh tế; phần còn lại dùng để thực hiện đầu tư phát triển theo quy định của Luật ngân sách nhà nước.

Trong quy trình đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp cần quy định cụ thể mức và thẩm quyền theo hướng Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư vốn từ 10 ngàn tỷ đồng trở lên vào doanh nghiệp (tương đương mức vốn đầu tư công của dự án quan trọng quốc gia), dưới mức này sẽ do Chính phủ quy định phân cấp cho các cơ quan quyết định chủ trương đầu tư vốn vào doanh nghiệp (không phân biệt đầu tư vào doanh nghiệp thuộc Trung ương hay địa phương). Trên cơ sở chủ trương đầu tư vốn vào doanh nghiệp đã được duyệt, Thủ tướng Chính phủ quyết định đầu tư vốn nhà nước vào các DNNN là Công ty mẹ của tập đoàn kinh tế nhà nước; còn lại sẽ do cơ quan đại diện chủ sở hữu quyết định. Riêng đối với các tài sản đầu tư bằng nguồn vốn ngân sách nhà nước chuyển giao cho doanh nghiệp tiếp nhận theo quyết định của cơ quan có thẩm quyền không phải thực hiện theo quy trình đầu tư vốn này, do tài sản đầu tư bằng nguồn vốn ngân sách nhà nước đã thực hiện theo quy trình, trình tự, thẩm quyền của pháp luật về đầu tư công, pháp luật về xây dựng và pháp luật liên quan khác.

Hàng năm, căn cứ vào quyết định đầu tư vốn nhà nước của cấp có thẩm quyền và dự toán về nguồn lực thu được từ cơ cấu lại vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp và nguồn lợi nhuận/cổ tức chia cho phần vốn nhà nước góp tại các doanh nghiệp để thực hiện bố trí trong dự toán chi ngân sách nhà nước (theo phân cấp quản lý ngân sách nhà nước) thực hiện cấp vốn từ ngân sách nhà nước cho doanh nghiệp.

❖ Đánh giá tác động của các phương án

Phương án	Sự phù hợp	Tác động tích cực	Tác động tiêu cực
Phương án 1		<p><i>Đối với CQNN:</i> Không có</p> <p><i>Đối với DN:</i> Không có</p>	<p><i>Đối với CQNN:</i> Còn có sự chồng chéo, chưa rõ ràng trong quy trình đầu tư giữa Luật Đầu tư và Luật 69.</p> <p>Thiếu cơ sở pháp lý được luật hóa để thực hiện quản lý nguồn thu từ lợi nhuận, cổ tức Nhà nước góp vốn tại doanh nghiệp khác.</p>

Phương án	Sự phù hợp	Tác động tích cực	Tác động tiêu cực
			<i>Đối với DN:</i> Có khó khăn khi ra quyết định đầu tư do quy định chồng chéo, làm giảm hiệu quả sử dụng vốn.
Phương án 2	Phù hợp với quy định của Luật NSNN.	<p><i>Đối với CQNN:</i></p> <p>Tránh sự chồng chéo về quy định pháp luật giữa Luật đầu tư năm 2020 và Luật 69/2014/QH13.</p> <p>Có đủ cơ sở pháp lý để quản lý nguồn thu từ cổ tức, lợi nhuận và thu từ cổ phần hóa/thoái vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp để sử dụng tập trung, đúng mục đích.</p> <p><i>Đối với DN:</i> Đối với DNNN then chốt của quốc gia thuộc 4 lĩnh vực do NN đầu tư và nắm giữ sẽ dễ có nguồn ngân sách để thành lập hoặc bồi sung vốn điều lệ.</p>	<p><i>Đối với CQNN:</i> Không có</p> <p><i>Đối với DN:</i> Không có</p>

❖ Lựa chọn giải pháp

Từ phân tích tác động của các phương án cho thấy Phương án 2 có tác động tích cực hơn và hạn chế được các tác động tiêu cực của phương án 1. Do đó, phương án 2 được lựa chọn để áp dụng sửa đổi, bồi sung Luật 69/2014/QH13.

Vấn đề 5: Về hình thức và phạm vi đầu tư vốn nhà nước

❖ Vấn đề bắt cập

Luật 69/2014/QH13 quy định có 04 hình thức đầu tư vốn vào doanh nghiệp¹² và tương ứng với mỗi hình thức đầu tư có quy định phạm vi đầu tư vốn cụ thể khác nhau¹³.

¹² Điều 6. Hình thức đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp: (1) Thành lập doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ; (2) Bồi sung vốn cho doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ đang hoạt động; (3) Bồi sung vốn để tiếp tục duy trì tỷ lệ cổ phần, vốn góp của Nhà nước tại công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên; (4) Đầu tư vốn để mua lại một phần hoặc toàn bộ doanh nghiệp.

¹³ 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

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

❖ *Mục tiêu sửa đổi, bổ sung*

Xác định đúng và rõ ràng phạm vi đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp dưới các hình thức. Cụ thể là phạm vi trong việc đầu tư bồ sung vốn nhà nước để tiếp tục duy trì tỷ lệ cổ phần, vốn góp tại doanh nghiệp.

❖ *Giải pháp để thực hiện*

Phương án 1: Giữ nguyên theo quy định hiện nay

Phương án 2: Phạm vi đầu tư bồ sung vốn nhà nước để tiếp tục duy trì tỷ lệ cổ phần, vốn góp tại doanh nghiệp nên điều chỉnh lại theo hướng thuộc phạm vi đầu tư để thành lập mới doanh nghiệp.

Đồng thời bồ sung thêm các doanh nghiệp có vai trò quan trọng trong quá trình thực hiện tái cơ cấu nền kinh tế do Chính phủ quyết định trong từng thời kỳ (như việc bồ sung vốn cho các Ngân hàng thương mại cổ phần nhà nước thời gian qua).

❖ *Đánh giá tác động của các phương án*

Phương án	Sự phù hợp	Tác động tích cực	Tác động tiêu cực
Phương án 1		<i>Đối với CQNN:</i> Không có <i>Đối với DN:</i> Không có	<i>Đối với CQNN:</i> Qua thực tế Phạm vi đầu tư vốn NN vào doanh nghiệp chưa hợp lý,

nhanh cho các ngành, lĩnh vực khác và nền kinh tế.

Điều 13 Luật 69/2014/QH13, việc bồ 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 bồ 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.

Phương án	Sự phù hợp	Tác động tích cực	Tác động tiêu cực
			<p>dẫn đến thiếu căn cứ pháp lý khi NN muốn bồi sung duy trì tỉ lệ vốn cho 1 số DN có vai trò quan trọng trong quá trình thực hiện tái cơ cấu nền kinh tế (VD như việc bồi sung vốn cho các NHTM cổ phần nhà nước).</p> <p><i>Đối với DN:</i> Các doanh nghiệp có vai trò quan trọng trong quá trình thực hiện tái cơ cấu nền kinh tế cần thiết được đầu tư vốn nhà nước lại không có cơ sở để đề xuất đầu tư bồi sung, thiếu nguồn lực vốn để sử dụng cho hoạt động sản xuất kinh doanh và thực hiện các mục tiêu xã hội.</p>
Phương án 2		<p><i>Đối với CQNN:</i> Khi phạm vi đầu tư vốn nhà nước được xác định đúng đắn, việc đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp là những doanh nghiệp thực sự cần thiết nhà nước đầu tư, mang lại hiệu quả về nhiều mặt (xã hội, an ninh quốc phòng, kinh tế...).</p> <p><i>Đối với DN:</i> Các doanh nghiệp cần thiết được đầu tư vốn nhà nước sẽ có điều kiện được đáp ứng về vốn để sử dụng cho hoạt động sản xuất kinh doanh, đem lại hiệu quả cao về mặt kinh tế cũng như thực hiện các mục tiêu xã hội.</p>	<p><i>Đối với CQNN:</i> Không có</p> <p><i>Đối với DN:</i> Không có</p>

❖ Lựa chọn giải pháp

Từ phân tích tác động của các phương án cho thấy Phương án 2 có tác động tích cực hơn và hạn chế được các tác động tiêu cực. Do đó, phương án 2 được

lựa chọn để áp dụng sửa đổi, bổ sung Luật 69/2014/QH13.

3. Nhóm chính sách 3: Về cơ cấu lại vốn Nhà nước tại doanh nghiệp

Vấn đề 6: Về chuyển đổi sở hữu và sắp xếp lại doanh nghiệp

❖ Vấn đề bắt cập

Luật số 69/2014/QH13 quy định cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp dưới 03 hình thức¹⁴ và Chính phủ có trách nhiệm quy định hình thức, nội dung, trình tự, thủ tục cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp¹⁵. Doanh nghiệp chuyển đổi sở hữu theo các hình thức: (i) Cổ phần hóa; (ii) Bán toàn bộ doanh nghiệp; (iii) Bán một phần vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp để chuyển thành công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên. Doanh nghiệp thực hiện sắp xếp lại theo các hình thức: (i) Hợp nhất, sáp nhập, chia tách doanh nghiệp; (ii) Giải thể, phá sản doanh nghiệp¹⁶.

Quá trình cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp thời gian qua chủ yếu thực hiện dưới hình thức chuyển đổi sở hữu là cổ phần hóa. Cơ chế về cổ phần hóa từ trước đến nay được điều chỉnh bởi Nghị định của Chính phủ. Quá trình cổ phần hóa đang có chiều hướng chậm lại; việc cổ phần hóa chỉ được điều chỉnh bởi Nghị định của Chính phủ vì vậy tính pháp lý chưa cao. Một số nội dung quy định đã ổn định, rõ ràng chưa được Luật hóa.

❖ Mục tiêu sửa đổi, bổ sung

- Luật hóa nội dung quan trọng đang được điều chỉnh bằng các văn bản dưới Luật nhằm đẩy nhanh quá trình cổ phần hóa, nâng cao tính hiệu lực, hiệu quả của pháp luật về cổ phần hóa DN NN;

- Thể chế hóa cụ thể 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 DN NN;

- Thông nhất quản lý các công trình, tài sản kết cấu hạ tầng do NN đầu tư có ý nghĩa quan trọng về kinh tế, xã hội, quốc phòng an ninh.

❖ Giải pháp để thực hiện

Phương án 1: Giữ nguyên theo quy định hiện hành

Phương án 2: Quy định vào Luật trình tự, thủ tục và một số nguyên tắc trong cổ phần hóa như: Phải tổ chức rà soát phê duyệt phương án sử dụng đất trước khi cổ phần hóa theo quy định của pháp luật đất đai và pháp luật về tài sản công; giá trị doanh nghiệp phải được định giá lại sát với thị trường thông qua tổ chức có chức năng thẩm định giá; việc bán cổ phần phải thực hiện theo

¹⁴ Gồm: (1) Chuyển đổi sở hữu và sắp xếp lại doanh nghiệp; (2) Chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp; (3) Chuyển nhượng vốn nhà nước đầu tư tại công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên (Khoản 1 Điều 36 Luật 69/2014/QH13).

¹⁵ Khoản 1 Điều 40 Luật 69/2014/QH13.

¹⁶ Điều 37 Luật 69/2014/QH13.

nguyên tắc thị trường, công khai, minh bạch, tối đa lợi ích kinh tế - xã hội cho nhà nước; doanh nghiệp sau cổ phần hóa phải đăng ký giao dịch, niêm yết trên thị trường chứng khoán; có chính sách ưu đãi cho người lao động trong doanh nghiệp về mua cổ phần và hỗ trợ giải quyết lao động dôi dư.

Nghiên cứu bổ sung quy định quản lý chặt chẽ, tăng cường giám sát, thanh tra, kiểm tra việc sử dụng đất của doanh nghiệp sau cổ phần hóa, bảo đảm tuân thủ phương án sử dụng đất đã được phê duyệt trong phương án cổ phần hóa doanh nghiệp; trường hợp doanh nghiệp chuyển mục đích sử dụng đất khác với phương án đã được phê duyệt thì tổ chức thu hồi và đấu giá công khai theo quy định của pháp luật; nghiêm túc thực hiện quy định của pháp luật đất đai về thu hồi đất đối với các trường hợp vi phạm pháp luật về đất đai.

Đồng thời, nghiên cứu bổ sung thêm phương thức chuyển đổi doanh nghiệp 100% vốn nhà nước thành công ty cổ phần dưới hình thức doanh nghiệp cổ phần do các cổ đông là tổ chức kinh tế, doanh nghiệp nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ¹⁷ và thể chế hóa cụ thể 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 nội dung đổi 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 Đầu tư, công khai, minh bạch; bảo đảm quốc phòng, an ninh và bảo vệ chủ quyền quốc gia, toàn vẹn lãnh thổ.

❖ Đánh giá tác động của các phương án

Phương án	Sự phù hợp	Tác động tích cực	Tác động tiêu cực
Phương án 1		<p>Đối với CQNN:</p> <p>Đối với DN:</p>	<p>Đối với CQNN: Cơ chế về cổ phần hóa từ trước đến nay được điều chỉnh bởi Nghị định của Chính phủ. Quá trình cổ phần hóa đang có chiều hướng chậm lại; việc cổ phần hóa chỉ được điều chỉnh bởi Nghị định của Chính phủ vì vậy tính pháp lý chưa cao.</p>

¹⁷ Nghiên cứu cơ chế thí điểm mô hình chuyển đổi một số Tập đoàn kinh tế, Tổng công ty nhà nước từ hình thức công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên (TNHH MTV) do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ sang hình thức doanh nghiệp cổ phần do các cổ đông nhà nước là tổ chức kinh tế, doanh nghiệp nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ (Phần III – Đề án cơ cấu lại doanh nghiệp nhà nước, trọng tâm là Tập đoàn, Tổng công ty nhà nước giai đoạn 2021-2025)

Phương án	Sự phù hợp	Tác động tích cực	Tác động tiêu cực
			<p>Thiểu quy định chặt chẽ về giám sát, thanh tra, kiểm tra việc sử dụng đất của doanh nghiệp sau CPH, không tuân thủ phương án sử dụng đất đã được phê duyệt trong phương án CPH.</p> <p><i>Đối với DN:</i></p>
Phương án 2		<p><i>Đối với CQNN:</i> Luật hóa các quy định về Cổ phần hóa, đẩy nhanh được quá trình thực hiện cổ phần hóa DNNN theo kế hoạch được giao, đặc biệt giải quyết được vướng mắc lớn nhất của CPH DNNN là việc sáp xếp nhà đất.</p> <p>Định giá DNNN đúng theo quy định ngăn ngừa rủi ro thất thoát vốn nhà nước đầu tư tại DN.</p> <p>Quản lý chặt chẽ, tăng cường giám sát, thanh tra, kiểm tra việc sử dụng đất của doanh nghiệp sau cổ phần hóa, bảo đảm tuân thủ phương án sử dụng đất đã được phê duyệt trong phương án cổ phần hóa doanh nghiệp.</p> <p>Công ty cổ phần với các cổ đông là tổ chức kinh tế, DNNN nắm giữ 100% VĐL được thành lập vẫn đảm bảo Nhà nước đầu tư nắm giữ VĐL và áp dụng được những ưu điểm của loại hình doanh nghiệp CTCP; tạo ra sự kiểm soát chéo giữa các cổ đông là các tổ chức kinh tế,</p>	<p><i>Đối với CQNN:</i></p> <p><i>Đối với DN:</i></p>

Phương án	Sự phù hợp	Tác động tích cực	Tác động tiêu cực
		<p>DNNN nắm giữ 100% VĐL nhằm giảm rủi ro thất thoát vốn nhà nước .</p> <p>Nhà nước sở hữu thống nhất các công trình dự án kết cấu hạ tầng do NN đầu tư có ý nghĩa quan trọng về kinh tế xã hội, QP-AN như hạ tầng giao thông, điện lực, cảng hàng không...nâng cao hiệu quả trong việc cho thuê quyền khai thác các tài sản này của Nhà nước, vừa đảm bảo các yếu tố về QP-AN.</p> <p><i>Đối với DN:</i> Có cơ sở để thực hiện tiến trình CPH nhanh chóng, đúng pháp luật.</p> <p>Giá trị doanh nghiệp được định giá đúng, nâng cao tính cạnh tranh trên thị trường kinh doanh và thị trường vốn của doanh nghiệp.</p>	

❖ *Lựa chọn giải pháp*

Từ phân tích tác động của các phương án cho thấy Phương án 2 có tác động tích cực hơn và hạn chế được các tác động tiêu cực. Do đó, phương án 2 được lựa chọn để áp dụng sửa đổi, bổ sung Luật 69/2014/QH13.

Ngoài ra, nghiên cứu bổ sung một số nguyên tắc về chuyển đơn vị sự nghiệp công lập thành công ty cổ phần trên cơ sở các quy định tại Nghị định số 150/2020/NĐ-CP ngày 25/12/2020 của Chính phủ về chuyển đơn vị sự nghiệp công lập thành công ty cổ phần đã thực hiện ổn định để đưa vào dự thảo Luật hóa tại dự án Luật sửa đổi Luật 69/2014/QH13.

Vấn đề 7: Về chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước

❖ *Vấn đề bắt cập*

Luật số 69/2014/QH13 quy định 4 trường hợp chuyển giao¹⁸ và các nguyên tắc chuyển giao¹⁹. Trên thực tế trong quá trình triển khai thực hiện thời gian vừa qua phát sinh các trường hợp đề xuất chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước từ doanh nghiệp về cơ quan đại diện chủ sở hữu, chuyển giao từ cơ quan đại diện chủ sở hữu về các Tập đoàn, Tổng công ty không cùng cơ quan đại diện chủ sở hữu; chuyển giao tài sản từ doanh nghiệp không có nhu cầu sử dụng sang doanh nghiệp có nhu cầu sử dụng; chuyển giao các doanh nghiệp thuộc các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội về cơ quan đại diện chủ sở hữu.

❖ *Mục tiêu sửa đổi, bổ sung*

Bổ sung phương các trường hợp chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước theo thực tế phát sinh.

❖ *Giải pháp để thực hiện*

Phương án 1: Giữ nguyên theo quy định hiện hành

Phương án 2: Bổ sung các trường hợp chuyển giao thực tế phát sinh nêu trên;

Đồng thời bổ sung quy định nguyên tắc chuyển giao theo hướng tách bạch giữa chuyển giao có thanh toán và chuyển giao không thanh toán, việc chuyển giao không thanh toán chỉ áp dụng đối với các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực quốc phòng an ninh, doanh nghiệp nhà nước cung ứng sản phẩm dịch vụ công, các công ty nông, lâm nghiệp và do Chính phủ quy định.

❖ *Đánh giá tác động của các phương án*

Phương án	Sự phù hợp	Tác động tích cực	Tác động tiêu cực
Phương án 1		<p><i>Đối với CQNN:</i> Không có</p> <p><i>Đối với DN:</i> Không có</p>	<p><i>Đối với CQNN:</i> Thiếu cơ sở pháp lý để về một số trường hợp chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước để quản lý và hướng dẫn các đơn vị thực hiện trên thực tế.</p> <p><i>Đối với DN:</i> Không có căn cứ pháp lý rõ ràng để thực hiện chuyển đổi quyền đại</p>

¹⁸ Gồm: (1) Chuyển giao giữa các cơ quan đại diện chủ sở hữu; (2) Chuyển giao một phần vốn, tài sản giữa các doanh nghiệp; (3) 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; (4) 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 (khoản 2 Điều 38 Luật 69/2014/QH13).

¹⁹ (1) Không ảnh hưởng đến hoạt động sản xuất, kinh doanh thuộc ngành, nghề kinh doanh chính của doanh nghiệp; (2) Bảo đảm khả năng và nghĩa vụ thanh toán các khoản nợ của doanh nghiệp; (3) Không giảm vốn điều lệ của doanh nghiệp chuyển giao vốn trong trường hợp chuyển giao một phần vốn, tài sản giữa các doanh nghiệp (khoản 1 Điều 38 Luật 69/2014/QH13).

Phương án	Sự phù hợp	Tác động tích cực	Tác động tiêu cực
			diện chủ sở hữu trong một số trường hợp.
Phương án 2		<p><i>Đối với CQNN:</i> Quy định đầy đủ các trường hợp chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước trên thực tế, làm căn cứ quản lý, hướng dẫn thực hiện trên thực tế.</p> <p><i>Đối với DN:</i> Có căn cứ pháp lý rõ ràng để thực hiện chuyển đổi quyền đại diện chủ sở hữu trong một số trường hợp.</p>	<p><i>Đối với CQNN:</i></p> <p><i>Đối với DN:</i> Không có</p>

❖ Lựa chọn giải pháp

Từ phân tích tác động của các phương án cho thấy Phương án 2 có tác động tích cực hơn và hạn chế được các tác động tiêu cực. Do đó, phương án 2 được lựa chọn để áp dụng sửa đổi, bổ sung Luật 69/2014/QH13.

(Trường hợp “chuyển giao tài sản từ doanh nghiệp không có nhu cầu sử dụng sang doanh nghiệp có nhu cầu sử dụng” trong báo cáo đề xuất nội dung chính sách trong dự thảo Luật sửa đổi bổ sung không phải là chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu. Do đó, không bổ sung trường hợp này vào các trường hợp chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước).

Vấn đề 8: Về chuyển nhượng vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp

❖ Vấn đề bắt cập

Luật số 69/2014/QH13 quy định phương thức chuyển nhượng vốn²⁰ và các nguyên tắc chuyển nhượng vốn²¹.

Thực tế thời gian qua phương thức chào bán cạnh tranh là phương thức chào bán cạnh tranh về giá để tiếp tục thực hiện chuyển nhượng vốn thực chất là bán đấu giá công khai.

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

²⁰ Gồm: (1) chuyển nhượng vốn tại CT TNHH hai thành viên trở lên theo pháp luật về doanh nghiệp; (2) chuyển nhượng vốn tại CTCP đã niêm yết hoặc đăng ký giao dịch trên thị trường chứng khoán thực hiện theo pháp luật về chứng khoán; (3) chuyển nhượng vốn tại CTCP chưa niêm yết hoặc chưa đăng ký giao dịch trên thị trường chứng khoán thực hiện đấu giá công khai, chào bán cạnh tranh, thỏa thuận (khoản 2 Điều 39 Luật 69/2014/QH13).

²¹ Gồm: (1) Đúng tiêu chí phân loại doanh nghiệp theo quy định của pháp luật; (2) Bảo đảm nguyên tắc thị trường, công khai, minh bạch; (3) Việc chuyển nhượng vốn liên quan đến quyền sử dụng đất phải tuân thủ quy định của pháp luật về đất đai (khoản 1 Điều 39 Luật 69/2014/QH13).

thành từ cổ phần hóa doanh nghiệp 100% vốn nhà nước, trước đây chưa quy định bắt buộc phải có phương án sử dụng đất được phê duyệt trước khi cổ phần hóa mà cho doanh nghiệp tiến hành xây dựng, trình duyệt phương án sử dụng đất đồng thời với quá trình cổ phần hóa nên dẫn tới khi chuyển sang hoạt động dưới hình thức công ty cổ phần có trường hợp phương án sử dụng đất chưa được duyệt.

❖ *Mục tiêu sửa đổi, bổ sung*

Quy định chặt chẽ hơn về quy trình cổ phần hóa, chuyển nhượng vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp nhằm đẩy nhanh quá trình cổ phần hóa DNNN và tối đa lợi nhuận khi chuyển nhượng vốn NN tại DN.

❖ *Giải pháp để thực hiện*

Phương án 1: Giữ nguyên theo quy định hiện hành

Phương án 2: Bãi bỏ phương thức “chào bán cạnh tranh”. Giá khởi điểm phải do tổ chức có chức năng thẩm định giá xác định ngoại trừ trường hợp tỷ lệ Nhà nước đang nắm giữ dưới 36% vốn điều lệ và giá trị vốn nhà nước nắm giữ trong vốn điều lệ phải chuyển nhượng dưới 10 tỷ đồng thì cơ quan đại diện chủ sở hữu xem xét, quyết định giá khởi điểm không thấp hơn giá trị thực của phần vốn góp phải chuyển nhượng trên báo cáo tài chính gần nhất với thời điểm chuyển nhượng vốn của doanh nghiệp có vốn góp của Nhà nước.

Bổ sung nguyên tắc quy định: yêu cầu rà soát lại toàn bộ diện tích đất doanh nghiệp đang quản lý sử dụng để hoàn thiện đầy đủ hồ sơ pháp lý về đất đai, quản lý, giám sát chặt chẽ đối với đất được chuyển đổi mục đích thực hiện đấu giá đất theo quy định của Luật đất đai; thực hiện nghiêm cơ chế cho thuê đất, nộp tiền thuê theo quy định của pháp luật, cũng như việc tính toán giá trị quyền sử dụng đất giao trong giá khởi điểm chuyển nhượng vốn.

❖ *Đánh giá tác động của các phương án*

Phương án	Sự phù hợp	Tác động tích cực	Tác động tiêu cực
Phương án 1		<p><i>Đối với CQNN:</i> Không có</p> <p><i>Đối với DN:</i> Không có</p>	<p><i>Đối với CQNN:</i> Quy định về chuyển nhượng vốn Nhà nước chưa thực sự chặt chẽ làm tăng rủi ro phần vốn nhà nước được chuyển nhượng với giá chưa hợp lý với thị trường, gây tổn thất vốn đầu tư của NN tại DN.</p> <p>Không thực hiện đúng kế hoạch được giao về cổ phần hóa DNNN do vướng mắc trong quá trình sắp xếp nhà</p>

Phương án	Sự phù hợp	Tác động tích cực	Tác động tiêu cực
			<p>đất.</p> <p><i>Đối với DN:</i> Quy định về chuyển nhượng vốn NN chưa thực sự chặt chẽ dẫn đến rủi ro giảm giá trị DN, giảm năng lực và sức cạnh tranh trên thị trường.</p>
Phương án 2		<p><i>Đối với CQNN:</i> Chuyển nhượng vốn NN theo quy định chặt chẽ, phần vốn nhà nước được chuyển nhượng với mức giá hợp lý, làm tăng thu NSNN.</p> <p><i>Đối với DN:</i> Doanh nghiệp được định giá đúng khi chuyển nhượng, có cơ sở định giá đúng tài sản nắm giữ, nâng cao giá trị doanh nghiệp.</p> <p>Đẩy nhanh tiến trình thực hiện cổ phần hóa, sớm chuyển đổi thành công ty cổ phần, tăng sức cạnh tranh trên thị trường, tăng khả năng huy động vốn để phát triển doanh nghiệp.</p>	<p><i>Đối với CQNN:</i></p> <p><i>Đối với DN:</i> Không có</p>

❖ Lựa chọn giải pháp

Từ phân tích tác động của các phương án cho thấy Phương án 2 có tác động tích cực hơn và hạn chế được các tác động tiêu cực. Do đó, phương án 2 được lựa chọn để áp dụng sửa đổi, bổ sung Luật 69/2014/QH13.

4. Nhóm Chính sách 4: Về quản trị doanh nghiệp

Vấn đề 9: Về huy động vốn (DN do NN nắm giữ 100% VĐL)

❖ Vấn đề bắt cập

Điều 23 Luật số 69/2014/QH13 quy định việc huy động vốn phải bảo đảm tổng số nợ phải trả gồm cả các khoản bảo lãnh đối với công ty con (DN F2 do DN F1 nắm giữ trên 50% vốn điều lệ) không quá ba (03) lần vốn chủ sở hữu; trường hợp huy động vốn trên mức này phải được cơ quan đại diện chủ sở hữu

phê duyệt; tổng giá trị các khoản bảo lãnh vay vốn đối với một công ty con không vượt quá giá trị vốn góp thực tế của công ty mẹ tại doanh nghiệp này.

Thực tế ngoài việc bảo lãnh, các DN còn thực hiện cho các công ty con vay vốn thông qua các hợp đồng dân sự.

❖ *Mục tiêu sửa đổi, bổ sung*

Để quản lý việc DNNN cho công ty con vay hoặc bảo lãnh cho công ty con vay vốn tại tổ chức tín dụng đảm bảo an toàn tài chính và nâng cao khả năng thu hồi vốn cho vay.

❖ *Giải pháp để thực hiện*

Phương án 1: Giữ nguyên như hiện nay;

Phương án 2: Việc cho vay và bảo lãnh cần được bổ sung quy định ràng buộc trách nhiệm của người có thẩm quyền quyết định khi thu hồi vốn;

Phương án 3: Quy định rõ DN F1 không được cho vay đối với DN F2 vì nguyên tắc doanh nghiệp có quyền huy động vốn bằng nhiều phương thức và chịu trách nhiệm về khoản huy động vốn của mình (tự vay, tự trả); DN F1 cho vay chỉ sử dụng từ nguồn huy động (không phù hợp với mục đích huy động), việc sử dụng vốn chủ sở hữu của DN F1 để cho vay thì với vai trò chủ sở hữu sẽ không cho phép, DN F1 có trách nhiệm đầu tư đủ vốn điều lệ cho DN F2. Đồng thời bổ sung quy định rõ Hội đồng thành viên, chủ tịch công ty tự chủ quyết định và chịu trách nhiệm về hiệu quả của việc huy động vốn, trách nhiệm trả nợ đối với vốn huy động (xác lập cơ chế tự vay, tự trả, tự chịu trách nhiệm trong hoạt động vay vốn của doanh nghiệp).

❖ *Đánh giá tác động của các phương án*

Phương án	Sự phù hợp	Tác động tích cực	Tác động tiêu cực
Phương án 1		<p><i>Đối với CQNN:</i> Không có</p> <p><i>Đối với DN:</i> Các công ty con của DNNN có khả năng để huy động được vốn trong các trường hợp cần thiết khi năng lực tài chính không đủ để huy động từ các tổ chức tín dụng và nguồn vốn bên ngoài khác.</p> <p>DN F2 được vay vốn với điều kiện ưu đãi và chi phí vay vốn thấp hơn khi được công ty mẹ bảo lãnh vay vốn hoặc được công ty mẹ</p>	<p><i>Đối với CQNN:</i> Không có quy định để quản lý việc DNNN cho các công ty con vay vốn; việc cho vay nếu không được thẩm định chặt chẽ dễ dẫn đến thất thoát vốn của nhà nước.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Khó quản lý được việc DNNN bảo lãnh cho các công ty con vay vốn mà công ty con không có khả năng trả nợ dẫn đến công ty mẹ phải thực hiện nghĩa vụ bảo lãnh-trả nợ cho công ty con làm tăng gánh nặng

Phương án	Sự phù hợp	Tác động tích cực	Tác động tiêu cực
		cho vay lại từ nguồn vốn vay nước ngoài (VD như tại EVN hiện nay)	<p>công nợ phải trả cho công ty mẹ.</p> <p><i>Đối với DN:</i> Các công ty mẹ không thận trọng trong việc cho công ty con vay vốn và bảo lãnh cho công ty con vay vốn dẫn đến không thu hồi được vốn cho vay và phải thực hiện các nghĩa vụ bảo lãnh khi công ty con không có khả năng trả nợ.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tạo ra tình trạng các công ty con của DNNN không chủ động trong việc huy động nguồn vốn từ các tổ chức tín dụng bên ngoài, không tích cực cải thiện năng lực để huy động vốn từ các nguồn bên ngoài, vốn vay phụ thuộc lớn vào công ty mẹ.
Phương án 2	Phù hợp với thực tế về hoạt động cho vay, bảo lãnh vay vốn của các DNNN và các công ty con.	<p><i>Đối với CQNN:</i> Có cơ sở pháp lý để quản lý việc DNNN cho công ty con vay vốn hoặc bảo lãnh cho công ty con vay vốn để tăng khả năng thu hồi vốn cho vay; giảm thiểu thất thoát vốn nhà nước.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kiểm soát được tình trạng DNNN bảo lãnh vay vốn khi công ty con không đủ năng lực trả nợ vay làm tăng gánh nặng nợ phải trả cho công ty mẹ hoặc cho công ty con vay mà không thẩm định kỹ nhu cầu sử dụng vốn cũng như khả năng thu hồi nợ khi ràng buộc trách nhiệm cho người có thẩm quyền quyết định cho vay, bảo 	<p><i>Đối với CQNN:</i> Không có</p> <p><i>Đối với DN:</i> Không có</p>

Phương án	Sự phù hợp	Tác động tích cực	Tác động tiêu cực
		<p>lãnh.</p> <p><i>Đối với DN:</i> Nâng cao trách nhiệm của doanh nghiệp và người có thẩm quyền quyết định khi thực hiện cho công ty con vay, bảo lãnh cho vay vốn tại các tổ chức tín dụng.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tăng thêm tính tự chủ trong việc huy động vốn của các công ty con của DNNN. 	
Phương án 3		<p><i>Đối với CQNN:</i></p> <p><i>Đối với DN:</i> Tăng khả năng tự chủ tài chính của các công ty con của DNNN;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tạo động lực để công ty con hoàn thiện năng lực tài chính, đủ điều kiện để huy động được vốn từ bên ngoài mà không phụ thuộc vào công ty mẹ. 	<p><i>Đối với CQNN:</i> Không có</p> <p><i>Đối với DN:</i> Các công ty con do DNNN đầu tư vốn không được bảo lãnh vay vốn khi năng lực tài chính chưa đủ điều kiện để có thể huy động được vốn từ các tổ chức tín dụng, tạo khó khăn cho các công ty con trong trường hợp có nhu cầu vốn cấp bách để duy trì, phát triển sản xuất kinh doanh mà không huy động được vốn từ bên ngoài hoặc của các tổ chức tín dụng.</p> <p>Chi phí đi vay có thể cao hơn so với chi phí đi vay khi được công ty mẹ bảo lãnh hoặc cho vay lại.</p>

❖ Lựa chọn giải pháp

Từ phân tích tác động của các phương án cho thấy Phương án 2 có tác động tích cực hơn và hạn chế được các tác động tiêu cực. Do đó, phương án 2 được lựa chọn để áp dụng sửa đổi, bổ sung Luật 69/2014/QH13.

Vấn đề 10: Về đầu tư, xây dựng, mua, bán tài sản cố định (của DN do NN nắm 100% VDL)

❖ Vấn đề bắt cập

Điều 24 Luật số 69/2014/QH13 quy định thẩm quyền quyết định dựa vào

giá trị vốn chủ sở hữu trên báo cáo tài chính và mức vốn của dự án theo Luật đầu tư công để phân cấp cho Hội đồng thành viên/Chủ tịch công ty hoặc chủ sở hữu; trình tự, thủ tục đầu tư, xây dựng, mua, bán thực hiện theo quy định của pháp luật.

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

Tại khoản 4 Điều 4 Luật đầu tư (Luật số 61/2020/QH14) có hiệu lực từ ngày 01/01/2021 quy định: “*4. Trường hợp luật khác ban hành sau ngày Luật Đầu tư có hiệu lực 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.*”

Bên cạnh đó, với việc làm rõ khái niệm vốn nhà nước tại doanh nghiệp và xác định nội hàm quản lý vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp thì việc sử dụng nguồn vốn để đầu tư, xây dựng, mua, bán tài sản phục vụ cho hoạt động của bản thân doanh nghiệp là nguồn vốn của doanh nghiệp, không phải là nguồn vốn nhà nước và cũng không được xác định là nguồn vốn đầu tư công, nguồn vốn này có thể là nguồn vốn doanh nghiệp huy động (đi vay) hoặc nguồn vốn khác (tạm thời sử dụng do chưa đến kỳ thanh toán).

❖ *Mục tiêu sửa đổi, bổ sung*

Quy định cụ thể trong Luật sửa đổi bổ sung về mức vốn và danh mục dự án đầu tư xây dựng, mua, bán tài sản cố định.

❖ *Giải pháp để thực hiện*

Phương án 1: Giữ nguyên theo quy định hiện nay

Phương án 2: Bổ sung Phụ lục quy định về danh mục dự án đầu tư tài sản của doanh nghiệp kèm theo Luật sửa đổi, bổ sung với mức vốn và lĩnh vực áp dụng như tiêu chí phân loại dự án nhóm B của Luật Đầu tư công hiện hành; đồng thời quy định Hội đồng thành viên/Chủ tịch công ty hoặc chủ sở hữu dựa vào giá trị vốn chủ sở hữu trên báo cáo tài chính và mức vốn của dự án theo Phụ lục để ban hành quyết định đầu tư, sau đó doanh nghiệp phải thực hiện đầy đủ theo đúng trình tự, thủ tục và các nội dung liên quan theo quy định của Luật đầu tư, Luật Xây dựng, Luật Đầu thầu và pháp luật khác liên quan. Cơ quan đại diện chủ sở hữu chấp thuận bằng văn bản cho doanh nghiệp thực hiện hoạt động đầu tư thông qua kế hoạch tài chính sản xuất kinh doanh 5 năm, hàng năm (quyết định của chủ sở hữu về việc có thực hiện đầu tư hay không) còn việc triển khai các bước liên quan về trình tự, thủ tục, thẩm quyền phải theo quy định của Luật đầu tư và pháp luật khác liên quan từ chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư, tổ chức thực hiện đầu tư, thanh quyết toán; hội đồng thành viên, chủ tịch công ty tự quyết định và chịu trách nhiệm về hiệu quả đầu tư dự án.

❖ Đánh giá tác động của các phương án

Phương án	Sự phù hợp	Tác động tích cực	Tác động tiêu cực
Phương án 1		<p><i>Đối với CQNN:</i> Không có</p> <p><i>Đối với DN:</i> Không có</p>	<p><i>Đối với CQNN:</i> Chưa thống nhất với Luật đầu tư công năm 2019 và Luật Đầu tư năm 2020.</p> <p><i>Đối với DN:</i> Chưa có cơ sở pháp lý rõ ràng để thực hiện đầu tư xây dựng, mua sắm TSCĐ theo đúng thẩm quyền.</p>
Phương án 2		<p><i>Đối với CQNN:</i> Quy định rõ ràng về danh mục dự án đầu tư tài sản của doanh nghiệp và thẩm quyền quyết định đầu tư.</p> <p>Dám bảo việc thực hiện đầu tư xây dựng, mua sắm tài sản cố định thống nhất với Các Luật (Đầu tư, Xây dựng, Đầu thầu) và các pháp luật liên quan khác.</p> <p><i>Đối với DN:</i> Có cơ sở pháp lý rõ ràng để thực hiện đầu tư xây dựng, mua sắm tài sản cố định một cách kịp thời theo đúng thẩm quyền để phục vụ hoạt động SXKD.</p>	<p><i>Đối với CQNN:</i> Không có</p> <p><i>Đối với DN:</i> Không có</p>

❖ Lựa chọn giải pháp

Từ phân tích tác động của các phương án cho thấy Phương án 2 có tác động tích cực hơn và hạn chế được các tác động tiêu cực so với phương án 1. Do đó, phương án 2 được lựa chọn để áp dụng sửa đổi, bổ sung Luật 69/2014/QH13.

Vấn đề 11: Về đầu tư ra ngoài doanh nghiệp (của DNNN nắm giữ 100% VĐL)

❖ Vấn đề bắt cập

Điều 28 Luật số 69/2014/QH13 quy định thẩm quyền quyết định dựa vào

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

Tại Điều 30, Điều 31, Điều 32 Luật Đầu tư số 61/2020/QH14 quy định thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư của Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ và UBND cấp tỉnh, trong đó Thủ tướng Chính phủ quyết định chủ trương một số dự án đầu tư không phân biệt nguồn vốn dựa vào lĩnh vực và quy mô đầu tư. Đồng thời, tại khoản 1.e Điều 57 Luật Đầu tư số 61/2020/QH14 quy định hồ sơ trình Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ quyết định chủ trương đầu tư ra nước ngoài phải bao gồm: “e) văn bản của cơ quan đại diện chủ sở hữu chấp thuận nhà đầu tư thực hiện hoạt động đầu tư ra nước ngoài và báo cáo thẩm định nội bộ về đầu tư ra nước ngoài của doanh nghiệp nhà nước quy định tại khoản 1 Điều 59 của Luật này hoặc quyết định đầu tư ra nước ngoài theo quy định tại khoản 2 Điều 59 của Luật này”; Tại khoản 1, khoản 2 Điều 59 Luật Đầu tư số 61/2020/QH14 quy định “1. Việc quyết định đầu tư ra nước ngoài của doanh nghiệp nhà nước thực hiện theo quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp và quy định khác của pháp luật có liên quan. 2. Hoạt động đầu tư ra nước ngoài không thuộc trường hợp quy định tại khoản 1 Điều này do nhà đầu tư quyết định theo quy định của Luật doanh nghiệp”. Như vậy, đối với các DNNN, hồ sơ trình Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ quyết định chủ trương đầu tư ra nước ngoài phải bao gồm văn bản của cơ quan đại diện chủ sở hữu chấp thuận thực hiện hoạt động đầu tư ra nước ngoài và quyết định đầu tư ra nước ngoài/báo cáo thẩm định nội bộ về đầu tư ra nước ngoài của doanh nghiệp nhà nước.

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

phân cấp rõ ràng để đảm bảo chủ động và trách nhiệm của cơ quan quyết định về hiệu quả đầu tư.

❖ *Mục tiêu sửa đổi, bổ sung*

Nhằm quy định rõ trách nhiệm của các cơ quan trong việc phê duyệt dự án đầu tư một cách rõ ràng; để cụ thể và làm rõ quy trình, thủ tục, hồ sơ khi quyết định dự án đầu tư để các DNNN áp dụng thực hiện một cách thuận tiện.

❖ *Giải pháp để thực hiện*

Phương án 1: Giữ nguyên như hiện nay

Phương án 2: Điều chỉnh lại theo hướng áp dụng tương tự như việc đầu tư, xây dựng, mua, bán tài sản của doanh nghiệp nêu trên. Theo đó, Hội đồng thành viên/Chủ tịch công ty hoặc chủ sở hữu dựa vào giá trị vốn chủ sở hữu trên báo cáo tài chính và mức vốn của dự án theo Phụ lục để ban hành quyết định đầu tư ra ngoài doanh nghiệp sau đó thực hiện theo đúng trình tự, thủ tục và các nội dung liên quan theo quy định của Luật đầu tư và pháp luật khác liên quan.

Đồng thời tiếp tục duy trì quy định các trường hợp không được đầu tư ra ngoài doanh nghiệp như quy định tại khoản 3 Điều 28 Luật 69/2014/QH13²². Bổ sung quy định rõ các điều kiện được đầu tư ra ngoài doanh nghiệp và đầu tư ra nước ngoài; hồ sơ, quy trình, thủ tục quyết định đầu tư ra ngoài doanh nghiệp và đầu tư ra nước ngoài của doanh nghiệp nhà nước. Bổ sung nội dung đầu tư ra ngoài doanh nghiệp, doanh nghiệp được đầu tư vào các lĩnh vực chính của mình, mua doanh nghiệp, cổ phần... cần có quy định về trình tự, hồ sơ thủ tục mua cổ phần, mua doanh nghiệp.²³

²² (i) Góp vốn, mua cổ phần, mua toàn bộ doanh nghiệp khác mà người quản lý, người đại diện tại doanh nghiệp đó là vợ hoặc chồng, cha đẻ, cha nuôi, mẹ đẻ, mẹ nuôi, con đẻ, con nuôi, anh ruột, chị ruột, em rể, em gái, em dâu của Chủ tịch và thành viên Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty, Kiểm soát viên, Tổng Giám đốc hoặc Giám đốc, Phó Tổng giám đốc hoặc Phó Giám đốc, Kế toán trưởng của doanh nghiệp; (ii) Góp vốn cùng công ty con để thành lập công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hoặc thực hiện hợp đồng hợp tác kinh doanh.

²³ Tại Luật Đầu tư năm 2020 quy định: “Điều 24. Đầu tư theo hình thức góp vốn, mua cổ phần, mua phần vốn góp

1. Nhà đầu tư có quyền góp vốn, mua cổ phần, mua phần vốn góp của tổ chức kinh tế.

2. Việc nhà đầu tư nước ngoài góp vốn, mua cổ phần, mua phần vốn góp của tổ chức kinh tế phải đáp ứng các quy định, điều kiện sau đây:

a) Điều kiện tiếp cận thị trường đối với nhà đầu tư nước ngoài quy định tại Điều 9 của Luật này;

b) Bảo đảm quốc phòng, an ninh theo quy định của Luật này;

c) Quy định của pháp luật về đất đai về điều kiện nhận quyền sử dụng đất, điều kiện sử dụng đất tại đảo, xã, phường, thị trấn biên giới, xã, phường, thị trấn ven biển.

Điều 25. Hình thức góp vốn, mua cổ phần, mua phần vốn góp

1. Nhà đầu tư được góp vốn vào tổ chức kinh tế theo các hình thức sau đây:

a) Mua cổ phần phát hành lần đầu hoặc cổ phần phát hành thêm của công ty cổ phần;

b) Góp vốn vào công ty trách nhiệm hữu hạn, công ty hợp danh;

c) Góp vốn vào tổ chức kinh tế khác không thuộc trường hợp quy định tại điểm a và điểm b khoản này.

2. Nhà đầu tư mua cổ phần, mua phần vốn góp của tổ chức kinh tế theo các hình thức sau đây:

a) Mua cổ phần của công ty cổ phần từ công ty hoặc cổ đông;

b) Mua phần vốn góp của thành viên công ty trách nhiệm hữu hạn để trở thành thành viên của công ty trách nhiệm hữu hạn;

❖ Đánh giá tác động của các phương án

Phương án	Sự phù hợp	Tác động tích cực	Tác động tiêu cực
Phương án 1		<p><i>Đối với CQNN:</i></p> <p><i>Đối với DN:</i></p>	<p><i>Đối với CQNN:</i> Chưa rõ ràng về thẩm quyền khi ra quyết định đầu tư, chủ trương đầu tư.</p> <p>Chậm phê duyệt các dự án đầu tư khi được đề xuất do chồng chéo pháp luật.</p> <p><i>Đối với DN:</i> Khó khăn trong việc lập hồ sơ dự án đầu tư.</p> <p>Mất cơ hội cạnh tranh trên thị trường khi hồ sơ chưa được phê duyệt của cấp có thẩm quyền.</p>
Phương án 2	Phù hợp với Luật Đầu tư năm 2020	<p><i>Đối với CQNN:</i> Xác định rõ ràng, đúng cơ quan có thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư, ra quyết định đầu tư.</p> <p>Các Bộ, ngành liên quan có cơ sở nhất quán khi xem xét hồ sơ, thực hiện thẩm định dự án thuộc diện chấp thuận chủ trương đầu tư.</p> <p>Đầy nhanh quá trình xem xét, phê duyệt chủ trương, ra quyết định các dự án đầu tư.</p> <p><i>Đối với DN:</i> Có cơ sở pháp lý rõ ràng để thực hiện đầu tư vốn ra ngoài doanh nghiệp, có cơ sở pháp lý rõ hơn khi lập hồ sơ, xác định rõ vai trò,</p>	<p><i>Đối với CQNN:</i></p> <p><i>Đối với DN:</i></p>

-
- c) Mua phần vốn góp của thành viên góp vốn trong công ty hợp danh để trở thành thành viên góp vốn của công ty hợp danh;
- d) Mua phần vốn góp của thành viên tổ chức kinh tế khác không thuộc trường hợp quy định tại các điểm a, b và c khoản này.”

Phương án	Sự phù hợp	Tác động tích cực	Tác động tiêu cực
		<p>trách nhiệm phê duyệt và chịu trách nhiệm về hiệu quả dự án đầu tư ra ngoài doanh nghiệp trước khi trình cấp có thẩm quyền phê duyệt chủ trương.</p> <p>Khi chủ trương đầu tư được phê duyệt sớm, quyết định đầu tư đúng lúc làm tăng cơ hội cạnh tranh cho DN trong thị trường.</p>	

❖ *Lựa chọn giải pháp*

Từ phân tích tác động của các phương án cho thấy Phương án 2 có tác động tích cực hơn và hạn chế được các tác động tiêu cực. Do đó, phương án 2 được lựa chọn để áp dụng sửa đổi, bổ sung Luật 69/2014/QH13.

Vấn đề 12. Về cơ cấu lại và chuyển nhượng vốn góp tại các doanh nghiệp khác

❖ *Vấn đề bát cập*

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

Thực tế quá trình hoạt động của các DN F1 có tiến hành cơ cấu lại các doanh nghiệp có vốn góp theo hình thức cổ phần hóa, sáp nhập, hợp nhất các DN F2, chuyển từ doanh nghiệp độc lập thành đơn vị phụ thuộc.

❖ *Mục tiêu sửa đổi, bổ sung*

Tạo căn cứ pháp lý cho việc cơ cấu lại và chuyển nhượng vốn góp tại các DN F2.

❖ *Giải pháp để thực hiện*

Bổ sung quy định cho phù hợp với tình hình thực tiễn theo hướng: (i) việc cổ phần hóa và chuyển nhượng vốn áp dụng tương tự như đối với việc cổ phần hóa và chuyển nhượng vốn nhà nước tại doanh nghiệp nêu tại điểm 2.1 và điểm 2.3 (theo báo cáo đề xuất nội dung dự thảo Luật sửa đổi bổ sung); (ii) việc chuyển từ doanh nghiệp độc lập thành đơn vị phụ thuộc đảm bảo nguyên tắc DN F1 phải kế thừa toàn bộ quyền và nghĩa vụ của doanh nghiệp độc lập trước khi chuyển đổi, việc thành lập mới doanh nghiệp có vốn góp 100% của DN F1 phải có đề án như thành lập mới DN NN và được cơ quan đại diện chủ sở hữu phê

duyệt theo phân cấp; (iii) khi chuyển nhượng dự án đầu tư phải thuê tổ chức có chức năng thẩm định giá xác định lại giá khởi điểm, đồng thời tổ chức đấu giá công khai, không áp dụng phương thức bán thỏa thuận. (iv) việc chuyển đổi mô hình hoạt động của DN F2 thành công ty cổ phần, TNHH hai thành viên, sáp nhập, hợp nhất.... thực hiện theo Luật doanh nghiệp đảm bảo nguyên tắc có thuê tổ chức định giá xác định giá khởi điểm và thực hiện bán đấu giá công khai, minh bạch.

❖ *Đánh giá tác động của các phương án*

Phương án	Sự phù hợp	Tác động tích cực	Tác động tiêu cực
Phương án 1		<p><i>Đối với CQNN:</i> Không có</p> <p><i>Đối với DN:</i></p>	<p><i>Đối với CQNN:</i> Thiếu cơ sở pháp lý để thực hiện quản lý NN về cơ cấu lại và chuyển nhượng vốn góp tại các DN F2 do DNNN đầu tư.</p> <p><i>Đối với DN:</i> Thiếu căn cứ pháp lý khi thực hiện cơ cấu lại và chuyển nhượng vốn góp tại các DN F2 do DNNN đầu tư.</p>
Phương án 2		<p><i>Đối với CQNN:</i> Có cơ sở pháp lý rõ ràng để quản lý nhà nước về việc cơ cấu lại và chuyển nhượng vốn góp tại các DN F2 do DNNN đầu tư.</p> <p><i>Đối với DN:</i> Có căn cứ pháp lý để thực hiện cơ cấu lại và chuyển nhượng vốn góp tại các DN F2 do DNNN đầu tư.</p>	<p><i>Đối với CQNN:</i></p> <p><i>Đối với DN:</i></p>

❖ *Lựa chọn giải pháp*

Từ phân tích tác động của các phương án cho thấy Phương án 2 có tác động tích cực hơn và hạn chế được các tác động tiêu cực. Do đó, phương án 2 được lựa chọn để áp dụng sửa đổi, bổ sung Luật 69/2014/QH13.

Vấn đề 13. Về phân phối lợi nhuận sau thuế - Quỹ đầu tư phát triển doanh nghiệp

❖ *Vấn đề bất cập*

Điều 34 Luật số 69/2014/QH13 quy định doanh nghiệp trích không quá 30% lợi nhuận sau thuế để lại doanh nghiệp sử dụng vào mục đích đầu tư phát triển ngành, nghề kinh doanh chính của doanh nghiệp (hình thành Quỹ đầu tư phát triển); trích một phần lợi nhuận sau thuế của doanh nghiệp để lập quỹ khen thưởng, quỹ phúc lợi của người lao động và quỹ thưởng của người quản lý doanh nghiệp, Kiểm soát viên trên cơ sở hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp, mức độ hoàn thành nhiệm vụ được Nhà nước giao; phần còn lại nộp vào ngân sách nhà nước.

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

❖ Mục tiêu sửa đổi, bổ sung

Nhằm phân phối lợi nhuận sau thuế một cách hợp lý, nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp.

Ưu tiên sử dụng ngân sách nhà nước vào những việc cần thiết, tránh lãng phí nguồn vốn nhàn rỗi tại DN NN.

❖ Giải pháp để thực hiện

Phương án 1: Giữ nguyên theo quy định hiện nay

Phương án 2: Tiếp tục duy trì quy định trích quỹ tối đa 30% lợi nhuận sau thuế và bãi bỏ nội dung quy định việc trích lập Quỹ đầu tư phát triển không quá 30% lợi nhuận sau thuế để lại doanh nghiệp ở các DN F2 có 100% vốn do DN F1 đầu tư.

❖ Đánh giá tác động của các phương án

Phương án	Sự phù hợp	Tác động tích cực	Tác động tiêu cực
Phương án 1		<p><i>Đối với CQNN:</i> Không có</p> <p><i>Đối với DN:</i> Có nguồn vốn để chủ động trong việc đầu tư phát triển ngành, nghề kinh doanh</p>	<p><i>Đối với CQNN:</i> Không thu được về NSNN các khoản vốn nhàn rỗi tại các Quỹ đầu tư phát triển không được sử dụng hiệu quả ở</p>

Phương án	Sự phù hợp	Tác động tích cực	Tác động tiêu cực
		<p>chính của doanh nghiệp.</p> <p>Chủ động trong việc tăng vốn điều lệ cho doanh nghiệp.</p> <p>Giảm bớt các khoản chi phí vốn khi thực hiện huy động nguồn vốn từ bên ngoài.</p>	<p>các DNNN.</p> <p><i>Đối với DN:</i> Không có</p>
Phương án 2		<p><i>Đối với CQNN:</i> NSNN tăng được khoản thu từ trích lập Quỹ đầu tư phát triển của các DN do DNNN đầu tư 100% vốn điều lệ (F2).</p> <p><i>Đối với DN:</i> Các DNNN (F1) vẫn có nguồn vốn để chủ động trong hoạt động đầu tư phát triển, mở rộng ngành nghề kinh doanh chính hoặc tăng vốn điều lệ khi cần thiết và giảm bớt chi phí vốn khi phải thực hiện huy động vốn từ bên ngoài.</p> <p>Tăng các khoản lợi nhuận thu được từ các DN F2 nộp về Công ty mẹ (F1) từ lợi nhuận sau thuế.</p>	<p><i>Đối với CQNN:</i></p> <p><i>Đối với DN:</i> Các DN F2 không có nguồn vốn để chủ động trong việc đầu tư phát triển ngành nghề kinh doanh chính hoặc tăng vốn điều lệ cho doanh nghiệp.</p> <p>Gia tăng chi phí vốn khi thực hiện huy động nguồn vốn từ bên ngoài.</p>

❖ Lựa chọn giải pháp

Từ phân tích tác động của các phương án cho thấy phương án 2 mang lại nhiều tác động tích cực hơn cho cả CQNN và DN. Do đó, phương án 2 được lựa chọn để áp dụng sửa đổi, bổ sung Luật 69/2014/QH13.

Vấn đề 14. Phân phối lợi nhuận sau thuế - Quỹ khen thưởng phúc lợi

❖ Vấn đề bát cập

Theo quy định hiện hành, việc trích Quỹ khen thưởng phúc lợi tối đa 3 tháng lương thực hiện đối với doanh nghiệp xếp loại A; 1,5 tháng lương thực hiện đối với doanh nghiệp xếp loại B; 1 tháng lương thực hiện đối với doanh nghiệp xếp loại C; Doanh nghiệp không thực hiện xếp loại thì không được trích.

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

❖ *Mục tiêu sửa đổi, bổ sung*

Thay đổi phương án phân phối lợi nhuận sau thuế phù hợp hơn.

Tăng thu NSNN từ các khoản lợi nhuận sau thuế của các DN NN.

❖ *Giải pháp để thực hiện*

Phương án 1: Giữ nguyên theo quy định hiện nay

Phương án 2: Điều chỉnh theo hướng doanh nghiệp trích tối đa không quá 02 tháng lương thực hiện trên cơ sở hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp và mức độ hoàn thành nhiệm vụ được giao, riêng các doanh nghiệp quốc phòng an ninh sẽ được Nhà nước hỗ trợ đảm bảo mức trích này.

❖ *Dánh giá tác động của các phương án*

Phương án	Sự phù hợp	Tác động tích cực	Tác động tiêu cực
Phương án 1	Phù hợp với thực trạng lao động DN NN và mức thu nhập của người lao động hiện nay	<p><i>Đối với CQNN:</i></p> <p><i>Đối với DN:</i> Thu hút được nhân sự có chất lượng cao làm việc tại các DN NN do phúc lợi tốt.</p>	<p><i>Đối với CQNN:</i> Giảm thu NSNN do các khoản trích lập vào Quỹ khen thưởng phúc lợi cao, dẫn đến lợi nhuận còn lại nộp về NSNN giảm.</p> <p><i>Đối với DN:</i> Không có</p>
Phương án 2		<p><i>Đối với CQNN:</i> Tăng thu NSNN do giảm các khoản trích lập quỹ khen thưởng phúc lợi giảm.</p> <p>Quản lý hiệu quả, chặt chẽ cũng như đảm bảo an sinh xã hội, khuyến khích khen thưởng kịp thời người lao động, tăng cường động viên ngân sách nhà nước.</p>	<p><i>Đối với CQNN:</i> Không có</p> <p><i>Đối với DN:</i> Giảm nguồn khoản khen thưởng phúc lợi cho người lao động.</p>

Phương án	Sự phù hợp	Tác động tích cực	Tác động tiêu cực
		<i>Đối với DN:</i> Phản ánh đúng quy mô cũng như hiệu quả hoạt động SXKD của doanh nghiệp	

❖ *Lựa chọn giải pháp*

Từ phân tích tác động của các phương án cho thấy phương án 2 mang lại nhiều tác động tích cực hơn cho cả CQNN và DN. Do đó, phương án 2 được lựa chọn để áp dụng sửa đổi, bổ sung Luật 69/2014/QH13.

Vấn đề 15. Về đánh giá, xếp loại doanh nghiệp

❖ *Vấn đề bắt cập*

Luật số 69/2014/QH13 quy định việc đánh giá, xếp loại doanh nghiệp căn cứ vào 04 nhóm tiêu chí²⁴; việc đánh giá người quản lý doanh nghiệp dựa vào kết quả đánh giá, xếp loại doanh nghiệp và việc thực hiện quyền, trách nhiệm được giao; Chính phủ quy định tiêu chí đánh giá kết quả thực hiện mục tiêu, nhiệm vụ được giao, kết quả hoạt động và mức độ hoàn thành nhiệm vụ của người quản lý doanh nghiệp.

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

❖ *Mục tiêu sửa đổi, bổ sung*

²⁴ Gồm: (1) Mức độ thực hiện kế hoạch của doanh nghiệp về doanh thu, lợi nhuận và tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu của doanh nghiệp; (2) Khả năng thanh toán nợ, nợ phải trả quá hạn của doanh nghiệp; (3) Việc thực hiện nhiệm vụ cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích do Nhà nước đặt hàng, giao kế hoạch; (4) Việc chấp hành chính sách, pháp luật về đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước và quy định khác của pháp luật có liên quan (Điều 59 Luật số 69/2014/QH13).

Đưa ra các tiêu chí thích hợp nhằm đánh giá xếp loại đúng doanh nghiệp nhà nước theo từng lĩnh vực, ngành nghề hoạt động kinh doanh.

❖ *Giải pháp để thực hiện*

Phương án 1: Giữ nguyên theo quy định hiện nay

Phương án 2: Điều chỉnh nguyên tắc đánh giá theo hướng việc đánh giá dựa vào mục tiêu hoạt động của doanh nghiệp; việc đánh giá dựa vào kết quả chung của doanh nghiệp trong năm tài chính và cả một giai đoạn mà không tách riêng từng dự án đầu tư của doanh nghiệp; giao Chính phủ quy định cụ thể cho phù hợp từng thời kỳ. Cơ quan đại diện chủ sở hữu tổ chức giao nhiệm vụ định kỳ cho Hội đồng thành viên, chủ tịch công ty và tổ chức đánh giá, giám sát kết quả thực hiện các nhiệm vụ đó; Hội đồng thành viên, chủ tịch công ty chịu trách nhiệm chủ động xây dựng các chỉ tiêu đo lường và đánh giá kết quả hoạt động của Tổng giám đốc, giám đốc và bộ máy điều hành; từng doanh nghiệp xây dựng và triển khai thực hiện hệ thống đánh giá hiệu quả quản lý đối với cán bộ lãnh đạo, quản lý chủ chốt tại doanh nghiệp và người đại diện theo ủy quyền tại các doanh nghiệp khác.

❖ *Đánh giá tác động của các phương án*

Phương án	Sự phù hợp	Tác động tích cực	Tác động tiêu cực
Phương án 1		<p><i>Đối với CQNN:</i> Không có</p> <p><i>Đối với DN:</i> Không có</p>	<p><i>Đối với CQNN:</i> Chưa đánh giá khách quan hiệu quả của DN khi phải thực hiện một số nhiệm vụ chính trị, xã hội cũng như các yếu tố khách quan về thiên tai, dịch bệnh.</p> <p><i>Đối với DN:</i> Đối với những doanh nghiệp có thực hiện những nhiệm vụ chính trị, mục tiêu xã hội khác, tính hiệu quả kinh tế không được đặt lên hàng đầu, có tình hình tài chính và kết quả hoạt động sản xuất kinh doanh không tốt sẽ không được xếp loại khách quan. Ảnh hưởng đến quyền lợi của doanh nghiệp và người lao động</p>
Phương án 2		<p><i>Đối với CQNN:</i> Đánh giá một cách khách quan hiệu quả của DN khi DN phải</p>	<p><i>Đối với CQNN:</i> Không có</p> <p><i>Đối với DN:</i> Không có</p>

Phương án	Sự phù hợp	Tác động tích cực	Tác động tiêu cực
		<p>thực hiện một số nhiệm vụ chính trị, xã hội và trong một số trường hợp do yếu tố khách quan như thiên tai, dịch bệnh.</p> <p>Từ kết quả xếp loại đúng để có kế hoạch quản lý, giám sát thích hợp nhằm nâng cao hiệu quả của hoạt động đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp.</p> <p><i>Đối với DN:</i> Các doanh nghiệp được đánh giá, xếp loại khách quan căn cứ vào việc hoàn thành các nhiệm vụ chính trị xã hội bên cạnh các chỉ tiêu về kết quả SXKD hoặc trong trường hợp do các yếu tố khách quan như thiên tai, dịch bệnh.</p> <p>Đảm bảo quyền lợi cho doanh nghiệp và người lao động.</p>	

❖ *Lựa chọn giải pháp*

Từ phân tích tác động của các phương án cho thấy Phương án 2 có tác động tích cực hơn và phương án 1 có tác động tiêu cực hơn. Do đó, phương án 2 được lựa chọn để áp dụng vào sửa đổi bổ sung dự thảo Luật 69/2014/QH13 .

Vấn đề 16. Về giám sát, kiểm tra, thanh tra về hoạt động của doanh nghiệp

❖ *Vấn đề bắt cập*

Theo quy định tại điểm k khoản 2 Điều 42 Luật số 69/2014/QH13 quy định, cơ quan đại diện chủ sở hữu giám sát, kiểm tra, thanh tra việc quản lý, sử dụng, bảo toàn và phát triển vốn, thực hiện chiến lược, kế hoạch đầu tư phát triển, việc sử dụng lao động, thực hiện chế độ tiền lương, tiền thưởng của doanh nghiệp; có ý kiến về việc giám sát, kiểm tra, thanh tra của cơ quan, tổ chức khác có thẩm quyền đối với hoạt động đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

Tại Luật thanh tra năm 2010, khoản 1 Điều 3 quy định: Thanh tra nhà nước là hoạt động xem xét, đánh giá, xử lý theo trình tự, thủ tục do pháp luật quy định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, tổ chức, cá nhân. Thanh tra nhà nước bao gồm thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành. Trong khi đó cơ quan đại diện chủ sở hữu là tổ chức được giao nhiệm vụ thực hiện quyền, trách nhiệm đối với doanh nghiệp mà không phải là giao nhiệm vụ quản lý nhà nước. Việc quy định cơ quan đại diện chủ sở hữu được thanh tra đối với doanh nghiệp do mình quyết định thành lập hoặc được giao quản lý là không phù hợp với chủ trương tách bạch chức năng quản lý nhà nước với chức năng đại diện chủ sở hữu.

❖ *Mục tiêu sửa đổi, bổ sung*

Quy định đúng và phù hợp về quyền và trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu.

❖ *Giải pháp để thực hiện*

Phương án 1: Giữ nguyên theo quy định hiện nay;

Phương án 2: Bỏ nội dung quy định cơ quan đại diện chủ sở hữu thực hiện thanh tra doanh nghiệp nhà nước.

❖ *Đánh giá tác động của các phương án*

Phương án	Sự phù hợp	Tác động tích cực	Tác động tiêu cực
Phương án 1		<p><i>Đối với CQNN:</i> Không có</p> <p><i>Đối với DN:</i> Không có</p>	<p><i>Đối với CQNN:</i> UBQLV hay SCIC là đại diện chủ sở hữu của nhiều TCT, Tập đoàn, DNNN tuy nhiên theo Luật Thanh tra năm 2010 lại không có thẩm quyền thực hiện chức năng thanh tra các DNNN theo quy định của Luật 69/2014/QH13.</p> <p><i>Đối với DN:</i> Cơ quan thực hiện thanh tra không đúng thẩm quyền gây ảnh hưởng đến hoạt động của DN, không đủ thẩm quyền để xử lý các sai phạm phát hiện khi thực hiện thanh tra.</p>
Phương	Phù hợp với	<i>Đối với CQNN:</i> Phù hợp	<i>Đối với CQNN:</i>

Phương án	Sự phù hợp	Tác động tích cực	Tác động tiêu cực
án 2	Luật thanh tra năm 2010	<p>với Luật thanh tra năm 2010 về quy định các chủ thể có thẩm quyền thực hiện chức năng thanh tra.</p> <p>Tách bạch chức năng đại diện chủ sở hữu và chức năng quản lý nhà nước theo đúng chủ trương hiện nay.</p> <p><i>Đối với DN:</i> Việc thanh tra được thực hiện bởi các cơ quan có thẩm quyền theo quy định pháp luật giúp doanh nghiệp phát hiện và phòng ngừa các sai phạm.</p>	<p><i>Đối với DN:</i></p>

❖ *Lựa chọn giải pháp*

Từ phân tích tác động của các phương án cho thấy, phương án 2 có nhiều tác động tích cực hạn chế được các tác động tiêu cực so với phương án 1. Do đó, phương án 2 được lựa chọn áp dụng sửa đổi bổ sung Luật 69/2014/QH13.

Vấn đề 17: Đối với doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ trên 50% VĐL, tổng số cổ phần có quyền biểu quyết

❖ *Vấn đề bắt cập*

Chưa quy định rõ ràng và thống nhất việc quản lý sử dụng tài sản, nguồn vốn tại các DN do NN nắm giữ >50% VĐL như các DN do NN nắm giữ 100% VĐL tạo ra sự bất bình đẳng giữa 2 loại hình DNNN này

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

❖ *Mục tiêu sửa đổi, bổ sung*

- Tạo sự bình đẳng giữa 2 loại hình DNNN là DN do NN nắm giữ trên 50% VĐL và DN do NN nắm giữ 100% VĐL.
- Tạo cơ sở pháp lý để thực hiện niêm yết các doanh nghiệp trên thị trường chứng khoán, tăng tính công khai minh bạch trong quản lý DNNN.

❖ *Giải pháp để thực hiện*

Phương án 1: Giữ nguyên theo quy định hiện hành

Phương án 2: Bổ sung các quy định trong Luật theo hướng cơ quan đại diện chủ sở hữu chỉ đạo người đại diện phần vốn nhà nước tại các doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ hoặc tổng số cổ phần có quyền biểu quyết để có ý kiến sửa đổi, bổ sung điều lệ của doanh nghiệp có vốn góp của Nhà nước và các quy chế quản trị nội bộ khác cho phù hợp khi quản lý, sử dụng vốn, tài sản tại doanh nghiệp, giám sát, phân phối lợi nhuận, tổ chức thoái vốn đầu tư ở các doanh nghiệp khác... nội dung điều chỉnh áp dụng như doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ

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

❖ *Đánh giá tác động của các phương án*

Phương án	Sự phù hợp	Tác động tích cực	Tác động tiêu cực
Phương án 1		<p><i>Đối với CQNN:</i> <i>Đối với DN:</i> Không có</p>	<p><i>Đối với CQNN:</i> Tạo sự bất bình đẳng trong quản lý nhà nước giữa 2 loại hình doanh nghiệp NN là DN do NN nắm giữ trên 50% VDL và DN do NN nắm giữ 100% VDL về quản lý sử dụng vốn, tài sản tại DN.</p> <p><i>Đối với DN:</i> Các DN do NN nắm giữ trên 50% VDL cũng là DNNN tuy nhiên các quy định pháp luật điều chỉnh chưa được áp dụng như DN do NN nắm giữ 100% VDL.</p> <p>Chưa có các quy định để yêu cầu thực hiện niêm yết trên thị trường chứng khoán, các chuẩn mực về công bố thông tin, giám sát, công khai minh bạch thông tin của DN.</p>

Phương án	Sự phù hợp	Tác động tích cực	Tác động tiêu cực
Phương án 2		<p><i>Đối với CQNN:</i> Quy định bình đẳng về việc quản lý sử dụng tài sản, nguồn vốn tại 2 loại hình DNNN là DN do NN nắm giữ trên 50% VĐL và DN do NN nắm giữ 100% VĐL.</p> <p><i>Đối với DN:</i> Các DNNN được quy định cơ sở pháp lý về quản lý tài sản, nguồn vốn một cách thống nhất cho cả 2 loại hình DNNN.</p> <p>Có cơ sở pháp lý để thực hiện giao dịch/niệm yết trên thị trường chứng khoán, thực hiện công bố thông tin theo đúng chuẩn mực, tăng tính công khai minh bạch về thông tin cho doanh nghiệp tạo sức cạnh tranh cho DN.</p>	<p><i>Đối với CQNN:</i></p> <p><i>Đối với DN:</i></p>

❖ *Lựa chọn giải pháp*

Từ phân tích tác động của các phương án cho thấy, phương án 2 có nhiều tác động tích cực hạn chế được các tác động tiêu cực so với phương án 1. Do đó, phương án 2 được lựa chọn áp dụng sửa đổi bổ sung Luật 69/2014/QH13.

Vấn đề 18: Đối với doanh nghiệp do DNNN sở hữu 100% vốn điều lệ

❖ *Vấn đề bắt cập*

Chưa có những quy định điều chỉnh để đảm bảo quyền và lợi ích có liên quan như quy định về quản trị doanh nghiệp, về phân phối lợi nhuận sau thuế, về phân cấp thẩm quyền quyết định đầu tư... các doanh nghiệp do DNNN sở hữu 100% vốn điều lệ (DN F2 do DNNN sở hữu 100% vốn điều lệ).

❖ *Mục tiêu sửa đổi, bổ sung*

Luật hóa một số quy định cho các DN F2 về quản trị doanh nghiệp, phân phối lợi nhuận sau thuế, thẩm quyền quyết định đầu tư...

❖ *Giải pháp để thực hiện*

Phương án 1: Giữ nguyên theo quy định hiện hành

Phương án 2: Bổ sung các quy định trong Luật theo hướng Hội đồng thành viên/Chủ tịch doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ hoặc cơ quan đại diện chủ sở hữu chỉ đạo người đại diện phần vốn nhà nước tại các doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ hoặc tổng số cổ phần có quyền biểu quyết yêu cầu sửa đổi, bổ sung điều lệ của DN F2 do DNNN sở hữu 100% vốn điều lệ và các quy chế quản trị nội bộ khác cho phù hợp khi quản lý, sử dụng vốn, tài sản tại doanh nghiệp, giám sát, phân phối lợi nhuận, tổ chức thoái vốn đầu tư ở các doanh nghiệp khác... nội dung điều chỉnh áp dụng như doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ nêu trên

❖ *Đánh giá tác động của các phương án*

Phương án	Sự phù hợp	Tác động tích cực	Tác động tiêu cực
Phương án 1		<p><i>Đối với CQNN:</i> <i>Đối với DN:</i> Không có</p>	<p><i>Đối với CQNN:</i> Chưa có những quy định pháp lý để thực hiện quản lý các vấn đề liên quan đến quyền và lợi ích có liên quan như quy định về quản trị doanh nghiệp, về phân phối lợi nhuận sau thuế, về phân cấp thẩm quyền quyết định đầu tư... cho các DN F2.</p> <p><i>Đối với DN:</i> Các DN F2 chưa có cơ sở pháp lý để thực hiện quản trị DN, phân phối LNST, xác định thẩm quyền quyết định đầu tư.</p>
Phương án 2		<p><i>Đối với CQNN:</i> Có cơ sở pháp lý đảm bảo quyền và lợi ích có liên quan về các quy định quản trị DN, phân phối LNST, phân cấp thẩm quyền quyết định đầu tư... cho các DN F2</p> <p><i>Đối với DN:</i> Các DN F2 có cơ sở pháp lý để thực hiện quản trị DN, phân phối LNST, xác định thẩm quyền quyết định đầu tư.</p>	<p><i>Đối với CQNN:</i></p> <p><i>Đối với DN:</i></p>

❖ *Lựa chọn giải pháp*

Từ phân tích tác động của các phương án cho thấy, phương án 2 có nhiều tác động tích cực hạn chế được các tác động tiêu cực so với phương án 1. Do đó, phương án 2 được lựa chọn áp dụng sửa đổi bổ sung Luật 69/2014/QH13.

5. Nhóm chính sách 5: Về quyền, trách nhiệm của đại diện chủ sở hữu

Vấn đề 19: Về các cơ quan, tổ chức được phân công, phân cấp thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước

❖ *Vấn đề bắt cập*

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

Trong cơ cấu quản lý của UBQLVNN vẫn còn tồn tại sự trùng lặp do UBQLVNN tại doanh nghiệp làm đại diện chủ sở hữu trực tiếp tại SCIC, trong khi SCIC cũng thực hiện tiếp nhận và thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước và quản lý vốn nhà nước tại các doanh nghiệp do Bộ, cơ quan ngang Bộ, UBND các địa phương chuyển giao. Thực tiễn các DNNN do các Bộ và địa phương thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu, đặc biệt UBND Thành phố Hà Nội và UBND Thành phố Hồ Chí Minh có số lượng DNNN cần duy trì lớn nhưng chưa có cơ quan chuyên trách thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu tại doanh nghiệp.

Còn khó khăn trong việc xác định doanh nghiệp không do cơ quan, tổ chức quyết định thành lập nhưng được giao quản lý như các ngân hàng thương mại cổ phần nhà nước trước đây do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập và sau này Ngân hàng nhà nước đang thực hiện quyền, trách nhiệm của đại diện chủ sở hữu nhà nước tại các ngân hàng này nhưng không có văn bản giao cụ thể.

❖ *Mục tiêu sửa đổi, bổ sung*

Phân chia một cách phù hợp và rõ ràng các cơ quan đại diện chủ sở hữu tại doanh nghiệp để thực hiện quyền và nghĩa vụ của cơ quan đại diện chủ sở hữu một cách hiệu quả.

❖ *Giải pháp để thực hiện*

Phương án 1: Giữ nguyên theo quy định hiện nay

Phương án 2: Bổ sung cụ thể các cơ quan thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu tại các doanh nghiệp có vốn nhà nước theo hướng: thành lập một số tổ chức để thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu vốn theo ở các Bộ và địa phương có số lượng DNNN cần duy trì lớn;

Đồng thời tách bạch riêng các tổ chức đầu tư kinh doanh vốn nhà nước như SCIC không nằm trong mô hình tổ chức của các cơ quan này.

❖ Đánh giá tác động của các phương án

Phương án	Sự phù hợp	Tác động tích cực	Tác động tiêu cực
Phương án 1		<p><i>Đối với CQNN:</i> Không có</p> <p><i>Đối với DN:</i> Không có</p>	<p><i>Đối với CQNN:</i> Còn có sự chồng chéo về chức năng nhiệm vụ của các cơ quan đại diện chủ sở hữu tại DN như SCIC và UBQLVNN.</p> <p>Chưa có mô hình cơ quan đại diện chủ sở hữu tại các địa phương có số lượng DNNN nhiều (như Hà Nội và TP.HCM).</p> <p>Khó khăn trong việc xác định đối với các DN không do cơ quan, tổ chức quyết định thành lập nhưng được giao quản lý.</p> <p><i>Đối với DN:</i></p>
Phương án 2		<p><i>Đối với CQNN:</i> Đa dạng các mô hình tổ chức để thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu tại DN ở TW và các địa phương.</p> <p>Tách bạch riêng các tổ chức đầu tư kinh doanh vốn NN như SCIC không nằm trong mô hình tổ chức này tránh sự chồng chéo về chức năng nhiệm vụ với các cơ quan đại diện CSH khác.</p> <p><i>Đối với DN:</i></p>	<p><i>Đối với CQNN:</i> .</p> <p><i>Đối với DN:</i></p>

❖ Lựa chọn giải pháp

Từ phân tích tác động của các phương án cho thấy Phương án 2 có tác động tích cực hơn và phương án 1 có tác động tiêu cực hơn. Do đó, phương án 2 được lựa chọn để áp dụng vào sửa đổi bổ sung dự thảo Luật 69/2014/QH13.

Vấn đề 20: Về quyền, trách nhiệm của các cơ quan liên quan trong thực hiện quyền của chủ sở hữu.

❖ Vấn đề bắt cập

Luật số 69/2014/QH13 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.

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 (DNNN) có xác định 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. Bảo đảm quyền tự chủ trong hoạt động của doanh nghiệp nhà nước theo nguyên tắc thị trường. Tôn trọng tính độc lập trong việc thực hiện quyền và trách nhiệm của hội đồng thành viên, hội đồng quản trị, chủ tịch hội đồng thành viên, chủ tịch hội đồng quản trị, tổng giám đốc, ban điều hành doanh nghiệp nhà nước để hoạt động và quản trị của doanh nghiệp nhà nước được thực hiện một cách minh bạch, giải trình, chuyên nghiệp, hiệu quả cao. Xác định rõ nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của các chức danh quản lý trong hệ thống quản trị của doanh nghiệp nhà nước; bảo đảm trách nhiệm đi đôi với quyền hạn.

❖ *Mục tiêu sửa đổi, bổ sung*

Quy định rõ quyền, trách nhiệm của các cơ quan liên quan trong thực hiện quyền đại diện của chủ sở hữu theo chủ trương của Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 03/06/2017 của Hội nghị TW lần thứ 5 Ban Chấp hành TW Đảng khóa XII.

❖ *Giải pháp để thực hiện*

Phương án 1: Giữ nguyên theo quy định hiện nay;

Phương án 2: Rà soát hoàn chỉnh quy định quyền, trách nhiệm của các cơ quan theo hướng phân cấp mạnh cho cơ quan chủ sở hữu, giảm các sự vụ của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ; Chính phủ phân cấp mạnh cho các Bộ trưởng, cơ quan đại diện chủ sở hữu phân cấp nhiều cho Hội đồng thành viên và hạn chế xử lý các sự vụ; tăng cường vai trò quản lý nhà nước của Bộ Tài chính, cụ thể như:

- Chính phủ thống nhất thực hiện quyền, trách nhiệm của đại diện chủ sở hữu nhà nước tại các doanh nghiệp như: ban hành các văn bản quy định chung quản lý tài chính đối với doanh nghiệp có vốn nhà nước, cơ cấu lại doanh nghiệp có vốn nhà nước, đánh giá, giám sát hoạt động của doanh nghiệp có vốn nhà nước, chế độ tuyển dụng, bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, miễn nhiệm, ký hợp đồng thuê, khen thưởng, kỷ luật và chế độ tiền lương, thưởng, thù lao của người quản lý doanh nghiệp, người đại diện phần vốn nhà nước...; quyết định chủ trương đầu tư vốn vào doanh nghiệp (không phân biệt đầu tư vào doanh nghiệp thuộc Trung ương hay địa phương); không quy định giao Chính phủ ban hành điều lệ, sửa đổi, bổ sung điều lệ đối với doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập mà giao cơ quan đại diện

chủ sở hữu thực hiện.

- Thủ tướng Chính phủ thực hiện một số quyền, trách nhiệm đối với doanh nghiệp do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập; phê duyệt đề án thành lập mới doanh nghiệp; quyết định danh mục cổ phần hóa và cơ cấu lại vốn nhà nước tại các doanh nghiệp; quyết định chủ trương chuyển giao vốn nhà nước tại doanh nghiệp giữa các cơ quan đại diện chủ sở hữu, giữa cơ quan đại diện chủ sở hữu và doanh nghiệp và giữa các doanh nghiệp.

- Cơ quan đại diện chủ sở hữu thực hiện đầy đủ quyền, trách nhiệm theo quy định của Luật này và Luật doanh nghiệp đối với các DNNN và doanh nghiệp có vốn góp do mình quyết định thành lập và được giao quản lý, trong đó phân cấp quy định cụ thể các nội dung do Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty, người đại diện phần vốn nhà nước thực hiện và những nội dung phải được cơ quan đại diện chủ sở hữu quyết định trước khi thực hiện.

- Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty tại doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ có đầy đủ quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện vai trò quy định tại Điều 80 và Điều 81 Luật doanh nghiệp và các nội dung đặc thù quy định tại Luật này do cơ quan đại diện chủ sở hữu phân cấp. Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty chịu trách nhiệm chủ động xây dựng các chỉ tiêu đo lường và đánh giá kết quả hoạt động của Tổng giám đốc, giám đốc và bộ máy điều hành; thực hiện đúng, đầy đủ quy định tại Điều 82 Luật doanh nghiệp trong việc bổ nhiệm hoặc thuê tổng giám đốc, giám đốc để điều hành hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp; đối với các Tập đoàn kinh tế do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập, Hội đồng thành viên báo cáo xin ý kiến chấp thuận của cấp có thẩm quyền trước khi quyết định bổ nhiệm tổng giám đốc. Hội đồng thành viên không kiêm tổng giám đốc tại các doanh nghiệp tổ chức theo mô hình hội đồng thành viên. Ban kiểm soát, Kiểm soát viên do cơ quan đại diện chủ sở hữu quyết định bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, miễn nhiệm và thực hiện đầy đủ các quyền, nghĩa vụ, tiêu chuẩn theo quy định từ Điều 103 đến Điều 108 Luật doanh nghiệp.

- Người đại diện phần vốn nhà nước tại các doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ hoặc tổng số cổ phần có quyền biểu quyết có trách nhiệm yêu cầu sửa đổi, bổ sung điều lệ và các quy chế quản trị nội bộ khác cho phù hợp khi quản lý, sử dụng vốn, tài sản tại doanh nghiệp, giám sát, phân phối lợi nhuận, tổ chức thoái vốn đầu tư ở các doanh nghiệp khác... nội dung điều chỉnh áp dụng như doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ; đồng thời 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 quan trọng trong điều lệ của doanh nghiệp sau khi sửa đổi.

- Người đại diện phần vốn nhà nước tại các doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ từ 50% vốn điều lệ trở xuống 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

đồng, cuộc họp của Hội đồng quản trị, Hội đồng thành viên về các vấn đề quan trọng trong điều lệ của doanh nghiệp, đảm bảo nguyên tắc chịu trách nhiệm trước pháp luật về hành vi vi phạm gây tổn thất vốn nhà nước.

- Người đại diện phần vốn của các doanh nghiệp có vốn Nhà nước góp đầy đủ quyền, trách nhiệm theo Điều 15 Luật doanh nghiệp và các nội dung do chủ sở hữu giao quy định cụ thể trong Luật này. Đối với doanh nghiệp do DNNN nắm giữ 100% vốn, người đại diện phần vốn của doanh nghiệp có trách nhiệm yêu cầu sửa đổi, bổ sung điều lệ của DN và các quy chế quản trị nội bộ khác cho phù hợp khi quản lý, sử dụng vốn, tài sản tại doanh nghiệp, giám sát, phân phối lợi nhuận, tổ chức thoái vốn đầu tư ở các doanh nghiệp khác... nội dung điều chỉnh áp dụng như doanh nghiệp do nhà nước giữ 100% vốn điều lệ.

❖ *Đánh giá tác động của các phương án*

Phương án	Sự phù hợp	Tác động tích cực	Tác động tiêu cực
Phương án 1		<p><i>Đối với CQNN:</i> <i>Đối với DN:</i></p>	<p><i>Đối với CQNN:</i> Chưa Luật hóa một số quan điểm chỉ đạo của BCHTW Đảng theo NQ số 12-NQ/TW ngày 3/6/2017 của Hội nghị BCHTW Đảng khóa XII.</p> <p>Việc phân cấp giữa các cơ quan đại diện CSH chưa thực sự mạnh mẽ</p> <p>Trách nhiệm giải trình của các cơ quan đại diện CSH và DN chưa cao.</p> <p><i>Đối với DN:</i> Chưa tự chủ trong hoạt động của DNNN theo nguyên tắc thị trường.</p>
Phương án 2	Phù hợp với chủ trương của Đảng theo NQ số 12/NQ-TW ngày 3/6/2017 và Luật Doanh nghiệp năm 2020.	<p><i>Đối với CQNN:</i> Thể chế hóa quan điểm chỉ đạo của BCHTW Đảng theo NQ số 12/NQ-TU.</p> <p>Quy định rõ ràng, phân cấp một cách mạnh mẽ về quyền và trách nhiệm của các cơ quan đại diện chủ sở hữu.</p> <p>Nâng cao trách nhiệm giải trình của các cơ quan đại diện CSH và DN.</p> <p><i>Đối với DN:</i> Nâng cao tính</p>	<p><i>Đối với CQNN:</i></p> <p><i>Đối với DN:</i></p>

Phương án	Sự phù hợp	Tác động tích cực	Tác động tiêu cực
		<p>tự chủ trong hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp, cạnh tranh công bằng theo nguyên tắc kinh tế thị trường.</p> <p>Đề cao tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của cấp quản lý tại DN (HĐTV, Chủ tịch Công ty)</p>	

❖ *Lựa chọn giải pháp*

Từ phân tích tác động của các phương án cho thấy Phương án 2 có tác động tích cực hơn và phương án 1 có tác động tiêu cực hơn. Do đó, phương án 2 được lựa chọn để áp dụng vào sửa đổi bổ sung dự thảo Luật 69/2014/QH13

Vấn đề 21: Về công khai thông tin hoạt động của doanh nghiệp

❖ *Vấn đề bắt cập*

Luật số 69/2014/QH13 quy định công khai thông tin của doanh nghiệp (Điều 61). Tại Khoản 1, Khoản 2 Điều 109 và Khoản 1 Điều 110 Luật Doanh nghiệp đã quy định cụ thể nội dung DNNN công bố thông tin định kỳ và công bố thông tin bất thường.

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

❖ *Mục tiêu sửa đổi, bổ sung*

Thông nhất quy định pháp luật về công khai thông tin hoạt động của DNNN với Luật Doanh nghiệp năm 2020.

❖ *Giải pháp để thực hiện*

Phương án 1: Giữ nguyên theo quy định hiện hành

Phương án 2: 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.

Bổ sung quy định về trách nhiệm giải trình của DNNN, cơ quan đại diện chủ sở hữu trước hoạt động giám sát của cơ quan thuộc Hội đồng nhân dân,

Quốc hội.

❖ Đánh giá tác động của các phương án

Phương án	Sự phù hợp	Tác động tích cực	Tác động tiêu cực
Phương án 1		<p><i>Đối với CQNN:</i> Không có</p> <p><i>Đối với DN:</i> Không có</p>	<p><i>Đối với CQNN:</i> Chưa có quy định trách nhiệm giải trình của DNNN đối với các cơ quan quản lý NN, các cơ quan của Quốc hội về nội dung DN đã báo cáo cũng như trách nhiệm giải trình của cơ quan đại diện CSH trước Quốc hội.</p> <p><i>Đối với DN:</i> DN vừa phải áp dụng quy định theo Luật Doanh nghiệp, vừa áp dụng theo Luật 69/2014 về công khai thông tin dẫn đến sự chồng chéo, khó thực hiện.</p>
Phương án 2	Phù hợp với Luật Doanh nghiệp năm 2020	<p><i>Đối với CQNN:</i> Quy định trách nhiệm giải trình của DNNN đối với các cơ quan quản lý NN, các cơ quan của Quốc hội về nội dung DN đã báo cáo cũng như trách nhiệm giải trình của cơ quan đại diện CSH trước Quốc hội để đảm bảo sự giám sát của Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội.</p> <p><i>Đối với DN:</i> Có cơ sở để dàng áp dụng quy định pháp luật một cách thống nhất, phổ biến theo Luật Doanh nghiệp về công khai thông tin hoạt động của doanh nghiệp.</p>	<p><i>Đối với CQNN:</i></p> <p><i>Đối với DN:</i></p>

❖ Lựa chọn giải pháp

Theo đánh giá tác động trên, phương án 2 có tác động tích cực và hạn chế các tác động tiêu cực hơn phương án 1. Do đó, Phương án 2 được lựa chọn áp dụng để sửa đổi bổ sung Luật 69/2014/QH13.

III. TỔ CHỨC LẤY Ý KIẾN

Bộ Tài chính dự kiến tổ chức lấy kiến đối với đề nghị xây dựng Luật sửa đổi Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp, 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, Tập đoàn kinh tế, Tổng công ty và các địa phương trong cả nước;

(ii) Đăng toàn văn hồ sơ đề nghị xây dựng Luật sửa đổi Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp trên cổng thông tin điện tử của Chính phủ và của Bộ Tư pháp;

(iii) Tổ chức tọa đàm, hội thảo để lấy ý kiến về các chính sách dự kiến trong đề nghị xây dựng Nghị định.

IV. GIÁM SÁT VÀ ĐÁNH GIÁ

Bộ Tài chính chịu trách nhiệm tổ chức hướng dẫn thi hành, giám sát việc thực hiện chính sách.

Trên đây là báo cáo sơ bộ báo cáo đánh giá tác động của chính sách trong đề nghị xây dựng Luật sửa đổi Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp.

Bộ Tài chính trân trọng báo cáo./.

BỘ TÀI CHÍNH

QUỐC HỘI

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

Luật số:/...../QH15

Hà Nội, ngày tháng năm

*Dự thảo kèm theo công
văn số 12748/BTC-TCDN*

ĐỀ CƯƠNG LUẬT

QUẢN LÝ, SỬ DỤNG VỐN NHÀ NƯỚC ĐẦU TƯ VÀO SẢN XUẤT, KINH DOANH TẠI DOANH NGHIỆP (SỬA ĐỔI)

*Căn cứ Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam;
Quốc hội ban hành Luật quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp.*

Chương I NHỮNG QUY ĐỊNH CHUNG CỦA LUẬT

Quy định về phạm vi điều chỉnh (*bổ sung quy định về cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp*); đối tượng áp dụng (*bổ sung đối tượng quy định về doanh nghiệp nhà nước tại Luật doanh nghiệp năm 2020 và Các doanh nghiệp nhà nước trực thuộc các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội*); Giải thích những từ ngữ quy định tại Luật (*trong đó quy định rõ khái niệm Vốn của doanh nghiệp và Vốn đầu tư của chủ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp*); Quy định về nguyên tắc, mục tiêu đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp; Các hình thức đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp; Về đại diện chủ sở hữu nhà nước; Nội dung quản lý nhà nước về đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp; Các hành vi bị cấm trong lĩnh vực đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

Chương II QUY ĐỊNH VỀ ĐẦU TƯ VỐN NHÀ NƯỚC VÀO DOANH NGHIỆP

Mục 1: Về Đầu tư vốn nhà nước để thành lập doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ: Quy định phạm vi đầu tư vốn nhà nước để thành lập doanh nghiệp; Thẩm quyền quyết định đầu tư vốn nhà nước để thành lập doanh nghiệp; Trình tự, thủ tục đầu tư vốn nhà nước để thành lập doanh nghiệp.

Mục 2: Về đầu tư bổ sung vốn điều lệ đối với doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ đang hoạt động: Quy định phạm vi đầu tư bổ sung vốn điều lệ đối với doanh nghiệp đang hoạt động; Thẩm quyền quyết định đầu

tư bồ sung vốn điều lệ đối với doanh nghiệp đang hoạt động; Trình tự, thủ tục đầu tư bồ sung vốn điều lệ đối với doanh nghiệp đang hoạt động.

Mục 3: Đầu tư bồ sung vốn nhà nước tại công ty cổ phần, Công ty TNHH hai thành viên trở lên: Quy định phạm vi đầu tư bồ sung vốn nhà nước tại công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên; Thủ tục quyết định đầu tư bồ sung vốn nhà nước tại công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên; Trình tự, thủ tục đầu tư bồ sung vốn nhà nước tại công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên

Mục 4: Đầu tư vốn nhà nước để mua lại một phần hoặc toàn bộ doanh nghiệp: Về phạm vi đầu tư vốn nhà nước để mua lại một phần hoặc toàn bộ doanh nghiệp; Thủ tục quyết định đầu tư vốn nhà nước để mua lại một phần hoặc toàn bộ doanh nghiệp; Trình tự, thủ tục đầu tư vốn nhà nước để mua lại một phần hoặc toàn bộ doanh nghiệp

Chương III QUẢN LÝ, SỬ DỤNG VỐN, TÀI SẢN TẠI DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC

Mục 1: Quản lý, sử dụng vốn, tài sản tại doanh nghiệp nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ: Quy định về 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; Quản lý nợ phải trả; Đầu tư ra ngoài doanh nghiệp; Đầu tư ra nước ngoài của doanh nghiệp; Quản lý của doanh nghiệp đối với công ty con do doanh nghiệp nắm giữ 100% vốn điều lệ và phần vốn góp của doanh nghiệp tại công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn; Chuyển nhượng vốn đầu tư ra ngoài doanh nghiệp; Tiền lương, tiền thưởng đối với người lao động; Tiền lương, thù lao, tiền thưởng đối với người quản lý doanh nghiệp; Nguyên tắc phân phối lợi nhuận sau thuế của doanh nghiệp; Bảo toàn và phát triển vốn của doanh nghiệp

Mục 2: Quy định về quản lý đối với doanh nghiệp do Nhà nước nắm trên 50% vốn điều lệ, tổng số cổ phần có quyền biểu quyết

Mục 3. Quy định quản lý đối với doanh nghiệp do DNNN sở hữu 100% vốn điều lệ

Chương IV CƠ CẤU LẠI VỐN NHÀ NƯỚC TẠI DOANH NGHIỆP

Quy định cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp; Chuyển đổi sở hữu và sáp xếp lại doanh nghiệp; chuyển đơn vị sự nghiệp công lập thành công ty cổ phần; Chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp; Chuyển nhượng vốn nhà nước đầu tư tại công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên

Chương V VỀ CỔ PHẦN HÓA DOANH NGHIỆP DO NHÀ NƯỚC NĂM GIỮ 100% VỐN ĐIỀU LỆ

Quy định về điều kiện cổ phần hóa; Hình thức cổ phần hóa; Nguyên tắc Thực hiện công khai, minh bạch thông tin và niêm yết trên thị trường chứng khoán; Về tư vấn cổ phần hóa; về Tiền thu từ cổ phần hóa; Chính sách bán cổ phần cho người lao động; Chính sách đối với người lao động dôi dư...

Chương VI

QUYỀN, TRÁCH NHIỆM CỦA ĐẠI DIỆN CHỦ SỞ HỮU NHÀ NƯỚC

Quy định quyền, trách nhiệm của Chính phủ; Quyền, trách nhiệm của Thủ tướng Chính phủ; Quyền, trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu đối với doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ; 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; Quyền, trách nhiệm của Hội đồng thành viên hoặc Chủ tịch công ty tại doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ; Kiểm soát viên tại doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ.

Chương VII

NGƯỜI ĐẠI DIỆN PHẦN VỐN NHÀ NƯỚC, NGƯỜI ĐẠI DIỆN PHẦN VỐN CỦA DOANH NGHIỆP

Quy định về tiêu chuẩn người đại diện phần vốn nhà nước, người đại diện phần vốn của doanh nghiệp; Cử người đại diện phần vốn nhà nước, người đại diện phần vốn của doanh nghiệp; Quyền, trách nhiệm của người đại diện phần vốn nhà nước; Quyền, trách nhiệm của người đại diện phần vốn của doanh nghiệp; 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.

Chương VIII

GIÁM SÁT, KIỂM TRA, THANH TRA HOẠT ĐỘNG ĐẦU TƯ, QUẢN LÝ, SỬ DỤNG VỐN NHÀ NƯỚC TẠI DOANH NGHIỆP

Mục 1: Quy định nội dung giám sát, kiểm tra, thanh tra hoạt động đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp: Giám sát, kiểm tra, thanh tra hoạt động đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp; Giám sát, kiểm tra, thanh tra hoạt động quản lý, sử dụng vốn, tài sản tại doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ; Giám sát, kiểm tra, thanh tra hoạt động quản lý vốn nhà nước đầu tư tại công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên; Giám sát, kiểm tra, thanh tra việc cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp

Mục 2: Tổ chức giám sát, kiểm tra, thanh tra hoạt động đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp: Giám sát của Quốc hội; Kiểm tra, thanh tra của Chính phủ; Giám sát, kiểm tra, thanh tra của cơ quan đại diện chủ sở hữu; Giám sát nội bộ của doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ.

Chương IX**ĐÁNH GIÁ, XẾP LOẠI, BÁO CÁO VÀ CÔNG KHAI HOẠT ĐỘNG CỦA
DOANH NGHIỆP DO NHÀ NƯỚC NĂM GIỮ 100% VỐN ĐIỀU LỆ**

Quy định nguyên tắc đánh giá, xếp loại doanh nghiệp, đánh giá người quản lý doanh nghiệp, Kiểm soát viên; Báo cáo hoạt động của doanh nghiệp; Công khai thông tin về hoạt động của doanh nghiệp.

Chương X**ĐIỀU KHOẢN THI HÀNH**

Quy định hiệu lực và trách nhiệm thi hành; các nội dung sửa đổi, bổ sung các Luật liên quan và các nội dung quy định chuyển tiếp./.