



HOÀN THIỆN KHUNG PHÁP LÝ VỀ QUẢN LÝ VỐN, TÀI SẢN NHÀ NƯỚC GIAO CHO DOANH NGHIỆP

NGUYỄN VĂN TIẾN

Trong giai đoạn vừa qua, việc quản lý vốn, tài sản nhà nước giao cho doanh nghiệp được thực hiện theo Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp (Luật số 69/2014/QH13) và các văn bản hướng dẫn. Bài viết này đánh giá tổng quan khung khổ pháp lý về quản lý vốn, tài sản nhà nước giao cho doanh nghiệp, qua đó đề xuất giải pháp hoàn thiện khung pháp lý về quản lý vốn, tài sản nhà nước giao cho doanh nghiệp.

Từ khóa: Vốn, tài sản nhà nước, doanh nghiệp

IMPROVING THE LEGAL FRAMEWORK ON MANAGEMENT OF CAPITAL AND STATE ASSETS ASSIGNED TO ENTERPRISES

Nguyen Van Tien

In recent years, the management of state capital and assets assigned to enterprises has been conducted in accordance with the provisions of the Law on Management and Use of State Capital Invested in Enterprises (Law No. 69/2014/QH13) and related guidelines. This article provides an overview of the legal framework for managing state capital and assets assigned to enterprises and proposes improvement solutions.

Keywords: Capital, state assets, enterprises

Ngày nhận bài: 10/4/2024

Ngày hoàn thiện biên tập: 19/4/2024

Ngày duyệt đăng: 26/4/2024

Tổng quan khung pháp lý về quản lý vốn, tài sản nhà nước giao cho doanh nghiệp

Về xác định nội hàm quản lý đối với vốn đầu tư tại doanh nghiệp

Tại Luật số 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 đó “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 hiện nay vẫn còn khó khăn trong việc 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, “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 Đấu thầu số 43/2013/QH13 là các nguồn vốn khác nhau. Khái niệm “vốn nhà nước” hiện 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 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”.

Luật số 69/2014/QH13 cũng quy định: “Đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp là việc Nhà nước sử dụng vốn từ ngân sách nhà nước hoặc vốn từ các quỹ do Nhà nước quản lý để đầu tư vào doanh nghiệp” và “Vốn của doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ bao gồm vốn chủ sở hữu của doanh nghiệp và vốn do doanh nghiệp huy động”. 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 chông chéo, chưa đồng bộ.

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

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

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

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

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

50% vốn điều lệ trở xuống.

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

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

Việc hướng dẫn, quản lý lợi ích thu được từ vốn nhà nước đầu tư vào các doanh nghiệp chưa được quy định cụ thể trong Luật số 69/2014/QH13 mà đang thực hiện theo hướng dẫn tại các văn bản dưới Luật. Về bản chất các khoản thu này là thu hồi vốn của nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp. Nhà nước thực hiện sắp xếp lại các doanh nghiệp, thu hồi vốn qua hình thức cổ phần hóa và bán/chuyển nhượng vốn; Rà soát, bổ sung quy định rõ nguồn lực thu được từ cơ cấu lại vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp và nguồn lợi nhuận/cổ tức chia cho phần vốn nhà nước góp tại các doanh nghiệp phải được chuyển vào ngân sách nhà nước để sử dụng đầu tư tập trung cho các doanh nghiệp thuộc diện Nhà nước cần duy trì nắm giữ tỷ lệ 100% vốn điều lệ hoặc các doanh nghiệp có vốn nhà nước hoạt động trong một số lĩnh vực có hiệu quả hoặc có vai trò lớn đối với nền kinh tế; phần còn lại dùng để thực hiện đầu tư phát triển theo quy định của Luật ngân sách nhà nước.

Theo quy định tại Điều 36 Luật Ngân sách nhà nước, việc đầu tư và hỗ trợ vốn cho các doanh nghiệp từ ngân sách nhà nước thuộc lĩnh vực chi đầu tư phát triển của ngân sách trung ương hoặc ngân sách địa phương, chưa xác định rõ trong đầu tư công (Luật Đầu tư công xác định đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp không thuộc đối tượng điều chỉnh, quy trình đầu tư công khác với đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp). Trên thực tế, từ khi Luật số 69/2014/QH13 có hiệu lực thi hành đến nay hầu như các doanh nghiệp có



vốn nhà nước chưa được bố trí dự toán ngân sách và chưa được đầu tư vốn từ nguồn ngân sách nhà nước.

Luật số 69/2014/QH13 chưa quy định cụ thể về trình tự phê duyệt chủ trương đầu tư dẫn đến cách hiểu còn khác nhau, vướng mắc trong tổ chức thực hiện (các bộ, ngành vận dụng phân cấp quy định tại Luật Đầu tư công để thực hiện). Do đó, cần nghiên cứu quy định quy trình đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp cần quy định cụ thể hơn mức và thẩm quyền theo hướng Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư vốn đối với trường hợp giá trị đầu tư từ 15.000 tỷ đồng trở lên vào doanh nghiệp, dưới mức này sẽ do Chính phủ quy định phân cấp cho các cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn quyết định chủ trương đầu tư vốn vào doanh nghiệp (không phân biệt đầu tư vào doanh nghiệp thuộc Trung ương hay địa phương). Trên cơ sở chủ trương đầu tư vốn vào doanh nghiệp đã được duyệt, Thủ tướng Chính phủ quyết định đầu tư vốn nhà nước vào các doanh nghiệp là công ty mẹ của tập đoàn kinh tế nhà nước; còn lại sẽ do cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn quyết định. Riêng đối với các tài sản đầu tư bằng nguồn vốn ngân sách nhà nước chuyển giao cho doanh nghiệp tiếp nhận theo quyết định của cơ quan có thẩm quyền không phải thực hiện theo quy trình đầu tư vốn này, do tài sản đầu tư bằng nguồn vốn ngân sách nhà nước đã thực hiện theo quy trình, trình tự, thẩm quyền của pháp luật về đầu tư công, pháp luật về xây dựng và pháp luật liên quan khác.

Nhìn chung, việc xác định nội hàm quản lý đối với vốn nhà nước đã đầu tư vào doanh nghiệp chưa được xuyên suốt, còn đồng nhất vốn và tài sản của doanh nghiệp có vốn nhà nước là vốn, tài sản của Nhà nước dẫn tới còn cách hiểu khác nhau, hoạt động can thiệp trực tiếp vào quản trị sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp, không thông qua cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn, người đại diện chủ sở hữu vốn trực tiếp tại doanh nghiệp, người đại diện vốn để thực hiện các quyền của nhà đầu tư vốn (góp vốn) vào doanh nghiệp.

Hoàn thiện khung pháp lý về quản lý vốn, tài sản nhà nước giao cho doanh nghiệp

Luật số 69/2014/QH13 quy định Chính phủ thống nhất thực hiện quyền, trách nhiệm của đại diện chủ sở hữu nhà nước trong việc đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp và quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Chính phủ ban hành cơ chế chính sách chung đối với hoạt động quản lý vốn

nhà nước tại doanh nghiệp. Việc thực hiện quyền, trách nhiệm của đại diện chủ sở hữu nhà nước quy định theo cấp quyết định thành lập để phân cấp nên Thủ tướng Chính phủ phải thực hiện các quyền và trách nhiệm tại doanh nghiệp do mình quyết định thành lập.

Để tách bạch, phân định rõ chức năng chủ sở vốn với chức năng quản lý nhà nước, cần làm rõ Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp; vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp được thực hiện thông qua (giao nhiệm vụ) cho Thủ tướng Chính phủ (thực hiện một số quyền của chủ sở hữu), cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn; Thủ tướng Chính phủ, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn chịu trách nhiệm trước Chính phủ.

Theo đó, phân công rõ, phân cấp mạnh về công tác quản lý, kiểm tra, giám sát, báo cáo, giải trình việc đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp theo hướng: Nhà nước, Chính phủ quản lý đối với cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn quản lý theo phần vốn tại doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp, doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp chịu trách nhiệm quản lý theo phần vốn tại doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư khác. Thủ tướng Chính phủ chỉ thực hiện một số quyền của đại diện chủ sở hữu vốn tại một số doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư lớn, giữ vai trò chủ đạo, quản lý hạ tầng quan trọng quốc gia, giữ vị trí then chốt của nền kinh tế trong từng thời kỳ; còn lại sẽ giao cho cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn thực hiện các quyền hạn, nghĩa vụ như một nhà đầu tư đảm bảo nguyên tắc quản trị theo pháp luật doanh nghiệp (chủ sở hữu vốn) như các nhà đầu tư khác. Từ đó, cần quy định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan quản lý nhà nước và cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn như sau:

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

Hai là, các bộ, UBND cấp tỉnh thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với nhiệm vụ được giao về: cơ chế chính sách, thanh tra, kiểm tra trong phạm vi quản lý. Bộ Tài chính ngoài việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước chung về tài chính, thực hiện chức năng quản lý nhà nước về quản lý và đầu tư đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp; trình Thủ tướng Chính phủ xem xét quyết định, phê duyệt và



điều chỉnh các nội dung theo chức năng, nhiệm vụ quản lý tài chính, vốn thuộc thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ về quản lý và đầu tư đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp; trình Thủ tướng Chính phủ quyết định hoặc báo cáo Chính phủ trình Quốc hội quyết định các nội dung về đầu tư vốn vào doanh nghiệp; phối hợp với cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn trong công tác quản lý, đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp; trình Thủ tướng Chính phủ điều chuyển Quỹ đầu tư phát triển tại doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp trên 50% vốn điều lệ giữa các cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn; thẩm tra, tổng hợp báo cáo của các cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn để trình Chính phủ báo cáo Quốc hội tình hình đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp hàng năm...

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

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

Đối với doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp trên 50% vốn điều lệ, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn chỉ đạo người đại diện chủ sở hữu vốn có ý kiến biểu quyết tại cuộc họp Hội đồng thành viên, Hội đồng quản trị, Đại hội cổ đông để thực hiện phân phối lợi nhuận sau thuế theo nguyên tắc, thứ tự sau: (i) trích không quá 03 tháng lương thực hiện để lập Quỹ khen thưởng, Quỹ phúc lợi của người lao động trên cơ sở hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp và mức độ hoàn thành nhiệm vụ được giao; (ii) trích không quá 30% lợi nhuận sau

thuế vào Quỹ đầu tư phát triển; (iii) sử dụng và trích lập các Quỹ từ lợi nhuận sau thuế theo quy định của Luật chuyên ngành gồm: Luật Các tổ chức tín dụng, Luật Dầu khí; (iv) sau khi trích lập các quỹ, phần lợi nhuận, cổ tức được chia tương ứng với phần vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp được sử dụng để chi tiền lương, tiền thưởng của người do cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn cử, giới thiệu, thuê làm việc trực tiếp tại doanh nghiệp, phần còn lại nộp vào ngân sách nhà nước.

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

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

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

Tài liệu tham khảo:

1. Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp;
2. Bộ Tài chính (2024), Báo cáo số 86/BC-BTC ngày 17/4/2024 tổng kết thi hành Luật số 69/2014/QH13;
3. Bộ Tài chính (2024), Tờ trình Chính phủ số 79/TTr-BTC ngày 17/4/2024 về đề nghị xây dựng Luật Quản lý và đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

Thông tin tác giả:

Nguyễn Văn Tiến - Cục Tài chính doanh nghiệp (Bộ Tài chính)

Email: nguyenvantien@mof.gov.vn