



VƯỚNG MẮC, BẤT CẬP TRONG QUẢN LÝ, SỬ DỤNG VỐN NHÀ NƯỚC ĐẦU TƯ TẠI DOANH NGHIỆP

PHẠM THỊ TƯỜNG VÂN

Việc triển khai Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp (Luật số 69/2014/QH13) trong những năm qua đã đạt được một số kết quả nhất định nhưng bên cạnh đó vẫn còn tồn tại không ít vướng mắc, bất cập. Việc nhận diện những khó khăn, vướng mắc trong thực thi Luật số 69/2014/QH13 là yêu cầu cấp thiết, nhằm đề xuất giải pháp phù hợp, định hướng những nội dung trọng tâm để tháo gỡ khó khăn trong thực tế hoạt động của doanh nghiệp.

Từ khóa: Vốn nhà nước, doanh nghiệp, Luật số 69/2014/QH13

PROBLEMS AND SHORTCOMINGS ON MANAGEMENT AND UTILIZATION OF STATE CAPITAL INVESTED IN ENTERPRISE

Pham Thi Tuong Van

Implementing the Law on management and utilization of State capital invested in enterprise's manufacturing and business activities (Law No. 69/2014/QH13) in recent years has achieved certain results but besides that, many problems and inadequacies existed. The identification of difficulties and obstacles in the implementation of Law No. 69/2014/QH13 is an urgent requirement, in order to propose appropriate solutions, orienting focus contents to remove difficulties and gradually completing legal framework on management and utilization of State capital invested in enterprise's manufacturing and business activities in the coming time.

Key words: State capital, enterprises, Law No. 69/2014 / QH13

Ngày nhận bài: 10/6/2020

Ngày hoàn thiện biên tập: 19/6/2020

Ngày duyệt đăng: 02/7/2020

Tình hình quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp

Theo quy định tại Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp (DN) (Luật số 69/2014/QH13), Nhà nước thực hiện đầu tư vốn vào DN thông qua 4 hình thức

bao gồm: (i) Đầu tư vốn nhà nước để thành lập mới DNNN; (ii) Đầu tư vốn nhà nước để bổ sung vốn điều lệ cho các DNNN đang hoạt động; (iii) Đầu tư vốn nhà nước để duy trì tỷ lệ Nhà nước nắm giữ tại các công ty cổ phần, công ty TNHH 2 thành viên trở lên; (iv) Đầu tư vốn nhà nước để mua lại một phần hoặc toàn bộ DN. Trong thời gian qua, việc thực hiện Luật số 69/2014/QH13 đã đạt được một số kết quả như sau:

Thứ nhất, số lượng DN do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ có xu hướng giảm dần, các công ty cổ phần có xu hướng tăng. Tính đến năm 2018, có 505 DNNN nắm giữ 100% vốn điều lệ, giảm 78 DN (số DN giảm chủ yếu là các công ty TNHH 1 thành viên thuộc bộ quản lý ngành, UBND cấp tỉnh và tổng công ty); Tổng vốn Nhà nước đang đầu tư giảm hơn 29 nghìn tỷ đồng so với giai đoạn 2011 - 2016.

Thứ hai, đầu tư bổ sung vốn điều lệ cho các DNNN đang hoạt động và đầu tư để duy trì tỷ lệ của Nhà nước nắm giữ tại công ty cổ phần, công ty TNHH 2 thành viên trở lên vẫn là hoạt động chủ đạo. Trong đó, đầu tư bổ sung vốn điều lệ là chủ yếu. Trong năm 2018, tổng số DN được đầu tư bổ sung vốn điều lệ là 140 DN với số vốn là 33.036,06 tỷ đồng.

Thứ ba, hoạt động đầu tư ra nước ngoài từ chỗ các DNNN đầu tư là chủ yếu đã có sự tham gia của DN có vốn nhà nước chi phối (Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ). Đầu tư tiếp tục tập trung vào các lĩnh vực viễn thông, thăm dò và khai thác dầu



khí, trồng cây cao su, khai thác khoáng sản và lĩnh vực tài chính ngân hàng. Theo đó, tính đến cuối năm 2018 có 19 DN có dự án đầu tư ra nước ngoài, thực hiện đầu tư 114 dự án, với tổng vốn đầu tư đăng ký là 11.964 triệu USD, vốn thực hiện đạt 48,62%/tổng số vốn đăng ký.

Thứ tư, hiệu quả kinh tế của hoạt động đầu tư ra nước ngoài chưa được cải thiện. Năm 2016, 25,5% dự án báo lỗ, 29% dự án lỗ lũy kế tính đến 31/12/2016, 46,4% dự án không có báo cáo về doanh thu – lợi nhuận. Năm 2018, tổng số lỗ phát sinh trong năm của các dự án báo lỗ tăng 265% so với năm 2017, tổng lợi nhuận của các dự án có lãi giảm 24% do sự biến động của giá dầu thế giới.

Tính đến năm 2018, có 505 doanh nghiệp nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ, giảm 78 doanh nghiệp (số doanh nghiệp giảm chủ yếu là các công ty TNHH 1 thành viên thuộc bộ quản lý ngành, UBND cấp tỉnh và tổng công ty); Tổng vốn nhà nước đang đầu tư giảm hơn 29 nghìn tỷ đồng so với giai đoạn 2011 - 2016.

Thứ năm, các DN sau cổ phần hóa vẫn có xu hướng tăng trưởng ổn định, tỷ lệ vốn nhà nước đầu tư tại các công ty cổ phần có xu hướng dịch chuyển gắn liền với quá trình tái cơ cấu, cổ phần hóa DNNN. Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ tại 180 DN cổ phần, chủ yếu tập trung tại các tập đoàn, tổng công ty lớn và các DN cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích sau khi thực hiện cổ phần hóa.

Thứ sáu, kết quả hoạt động của DNNN và DN có vốn nhà nước đầu tư về cơ bản đã có sự cải thiện, trong đó DN có vốn nhà nước đạt kết quả hoạt động tốt hơn so với DNNN.

Kết quả hoạt động sản xuất kinh doanh của các DN sau CPH có phần khả quan hơn so với DNNN cùng với xu hướng tăng trưởng ổn định và phát triển. Tổng tài sản của các công ty cổ phần, công ty TNHH 2 thành viên trở lên có cổ phần, vốn góp của Nhà nước năm 2016 tăng 3,8 lần so với năm 2011; tổng vốn chủ sở hữu tăng gần 3 lần; tổng doanh thu tăng 1,7 lần so với năm 2011. Năm 2017, theo báo cáo của 294 DN có vốn nhà nước thì tổng tài sản theo báo cáo hợp nhất của các DN cổ phần tăng 6% so với thực hiện năm 2016; Vốn chủ sở hữu tăng 14%; Tổng doanh thu tăng 21%; Tổng lợi nhuận trước thuế tăng 11% so với số thực hiện năm 2016. Tổng số phát sinh phải nộp ngân sách nhà nước tăng 18% so với năm 2016.

Một số vướng mắc, bất cập

Việc triển khai Luật số 69/2014/QH13 mặc dù đã đạt được những kết quả tích cực, nhưng vẫn còn một số vướng mắc trong quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh của DN, nguyên nhân một phần từ sự chưa đồng bộ giữa Luật số 69/2014/QH13 với các luật chuyên ngành như: Luật Đầu tư, Luật Đầu tư công và sự thay đổi về khái niệm DNNN trong Luật DN sửa đổi... Cụ thể:

Thứ nhất, quy định về DNNN chưa đồng bộ. Luật DN 2014 quy định DNNN là DN 100% vốn điều lệ. Quy định này tương đồng với quy định trong Luật số 69/2014/QH13 khi xác định phạm vi vốn Nhà nước đầu tư vào DN (Khoản 2, Điều 2). Tuy nhiên, với Luật DN sửa đổi có hiệu lực từ 01/01/2021 quy định về DNNN đã mở rộng hơn. Theo đó, DNNN bao gồm các DN do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ, hoặc tổng số cổ phần có quyền biểu quyết. Luật DN sửa đổi cũng quy định cụ thể các loại DN có vốn sở hữu Nhà nước theo 2 mức trên 50% vốn điều lệ và 100% vốn điều lệ (Điều 88, Luật DN sửa đổi). Cụ thể:

- DN do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ gồm: Công ty TNHH MTV do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ là công ty mẹ của tập đoàn kinh tế nhà nước, công ty mẹ của tổng công ty nhà nước, công ty mẹ trong nhóm công ty mẹ - công ty con; Công ty TNHH MTV là công ty độc lập do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ.

- DN do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ hoặc tổng số cổ phần có quyền biểu quyết trở lên gồm: Công ty TNHH HTV trở lên, công ty cổ phần do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ, tổng số cổ phần có quyền biểu quyết là công ty mẹ tập đoàn kinh tế, tổng công ty hoặc trong nhóm công ty mẹ - công ty con; Công ty TNHH MTV trở lên, Công ty cổ phần là công ty độc lập do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ, tổng số cổ phần có quyền biểu quyết.

Việc sửa đổi quy định DNNN căn cứ trên cơ sở xu hướng của thế giới. Tại nhiều quốc gia trên thế giới, sau làn sóng tư nhân hoá từ những năm 1980, DNNN ở các nước này chủ yếu là DN do Nhà nước sở hữu cổ phần chi phối, thậm chí gồm cả những DN có cổ phần dưới mức chi phối nhưng Nhà nước vẫn nắm quyền kiểm soát. Thuật ngữ “DN có vốn nhà nước” trên thế giới được hiểu là DNNN với khía cạnh tỷ lệ vốn nhà nước đầu tư hoặc nắm quyền chi phối. Thông thường các DN có 100% vốn nhà nước, trên 50% vốn nhà nước, dưới 50% vốn nhà nước nhưng nhà nước nắm quyền chi phối đều được coi



là DNNN. Đồng quan điểm này, trong cuốn Hướng dẫn về quản trị DNNN của OECD (2015) cũng thống nhất khái niệm rằng “Bất kỳ thực thể nào được luật pháp công nhận là DN, trong đó nhà nước thực thi quyền sở hữu, thì được coi là một DNNN. Những DN này bao gồm CTCP, công ty TNHH, và công ty hợp danh hữu hạn”.

Như vậy có thể thấy, phạm vi quy định đối tượng là DNNN trong Luật số 69/2014/QH13 không còn phù hợp do chỉ quy định phân chia các loại DNNN do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ mà chưa mở rộng đến đối tượng DN do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ hoặc tổng số cổ phần có quyền biểu quyết. Tuy nhiên, việc quy định tỷ lệ vốn Nhà nước đầu tư tại DN trên 50% cũng chỉ là quy định khung, trong quản lý vốn Nhà nước đầu tư, mỗi mức tỷ lệ khác nhau sẽ tác động trực tiếp đến vai trò, quyền hạn, trách nhiệm của chủ sở hữu trong việc tham gia và quyết định đến hoạt động đầu tư, kinh doanh của DN để đảm bảo bảo toàn và phát triển vốn Nhà nước.

Năm 2017, theo báo cáo của 294 doanh nghiệp có vốn nhà nước thì tổng tài sản theo báo cáo hợp nhất của các doanh nghiệp cổ phần tăng 6% so với thực hiện năm 2016; Vốn chủ sở hữu tăng 14%; Tổng doanh thu tăng 21%; Tổng lợi nhuận trước thuế tăng 11% so với số thực hiện năm 2016. Tổng số phát sinh phải nộp ngân sách nhà nước tăng 18% so với năm 2016.

Thứ hai, xác định phạm vi vốn đầu tư cũng như xác nhận đại diện chủ sở hữu theo khái niệm DNNN có sự phân tán. Theo quy định của Luật số 69/2014/QH13 và theo quy định về khái niệm DNNN trong Luật DN mới sửa đổi mới chỉ quy định phân loại sở hữu vốn nhà nước theo tỷ lệ và đầu tư vốn Nhà nước vào DN F1 – là công ty mẹ của tập đoàn kinh tế nhà nước, tổng công ty nhà nước, công ty mẹ – công ty con. Trong trường hợp các công ty F1 mà Nhà nước đầu tư 100% vốn điều lệ tiếp tục đầu tư vào DN F2, F3 – công ty con, công ty cháu... 100% vốn điều lệ hoặc trên 50% vốn điều lệ hoặc tổng số cổ phần có quyền biểu quyết – là DNNN sẽ xảy ra các trường hợp: DN F1 mà Nhà nước đầu tư 100% vốn điều lệ tiếp tục đầu tư vào F2 100% vốn điều lệ; DN F1 mà Nhà nước đầu tư 100% vốn điều lệ đầu tư vào F2 trên 50% vốn điều lệ hoặc tổng số cổ phần có quyền biểu quyết. Như vậy, các DN F2 khi được coi là DNNN sẽ phải đồng thời tuân thủ quy định tại Luật số 69/2014/QH13, Luật Đấu thầu đối với các

dự án đầu tư phát triển của DNNN, Luật Xây dựng và Luật Đầu tư, Luật Đầu tư công đối với các dự án sử dụng vốn Nhà nước (Nguyễn Minh Khoa, EVN).

Thứ ba, thẩm quyền giám sát vốn của cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước còn chồng chéo. Luật số 69/2014/QH13 quy định “Cơ quan đại diện chủ sở hữu là cơ quan, tổ chức được Chính phủ giao thực quyền, trách nhiệm của đại diện chủ sở hữu (CSH) nhà nước đối với DN 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 TNHH 2 thành viên trở lên”.

Thẩm quyền giám sát của cơ quan đại diện CSH được quy định tại Điều 57 Luật số 69/2014/QH13. Theo đó, cơ quan đại diện CSH có đầy đủ các thẩm quyền thực hiện giám sát, kiểm tra, thanh tra các hoạt động đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại DN. Tuy nhiên, cơ quan đại diện CSH được tổ chức theo mô hình kết hợp giữa tập trung và phân tán, gồm: Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại DN (Chủ yếu là các DN quy mô lớn như tập đoàn kinh tế nhà nước, tổng công ty nhà nước); bộ, cơ quan ngang bộ và UBND cấp tỉnh (đại diện CSH của DN do Nhà nước nắm 100% vốn điều lệ và phần vốn nhà nước đầu tư tại DN, nhưng tập trung vào các DN thuộc đối tượng các bộ, ngành, UBND cấp tỉnh được giao thành lập, quản lý; Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước thực hiện quyền đại diện CSH nhà nước tại các DN được chuyển giao từ các bộ, ngành, UBND cấp tỉnh. Mỗi cơ quan đại diện CSH khác nhau về địa vị pháp lý cũng dẫn đến cách thức và đối tượng giám sát cũng có những đặc thù nhất định. Từ thực trạng thực hiện thẩm quyền của người đại diện hiện nay chưa thật sự hiệu quả cho thấy:

- Mô hình giám sát vốn nhà nước vẫn chưa đảm bảo được yêu cầu về sự tách bạch giữa quyền sở hữu vốn và quyền quản lý, giám sát vốn nhà nước tại DN. Bộ, ngành, UBND cấp tỉnh vừa có quyền của cơ quan đại diện CSH, vừa có quyền quản lý nhà nước đối với DN, do đó, vẫn chưa đảm bảo tính khách quan, minh bạch trong hoạt động giám sát của CSH với giám sát trong vai trò quản lý nhà nước. Điều đó dễ dẫn đến việc đánh giá hiệu quả của các DN thuộc sự quản lý của các cơ quan đại diện CSH khác nhau cũng khác nhau.

- Có sự chồng chéo về thẩm quyền giám sát của các cơ quan đại diện CSH hoặc không có cơ quan giám sát việc đại diện CSH của các cơ quan này. Hay nói cách khác, chưa có quy định cụ thể về giám sát các cơ quan đại diện CSH hiện hành cũng như chưa có quy định làm rõ thẩm quyền giám sát của Ủy ban



Quản lý vốn nhà nước tại DN đối với các DN do SCIC làm đại diện CSH.

Thứ tư, chưa đồng bộ trong các quy định về thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư của cơ quan đại diện CSH dẫn đến khó xác định cơ quan chủ quản và chậm tiến độ thực hiện dự án đầu tư. Đối với các dự án đầu tư công, các dự án lớn, dự án quan trọng quốc gia, Luật Đầu tư 2014 (Luật số 67/2014/QH13) và Luật số 69/2014/QH13 đều không quy định thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư của cơ quan đại diện CSH với các dự án này. Cụ thể, Luật Đầu tư quy định thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư của Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ và UBND cấp tỉnh, nhằm thực hiện chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước đối với hoạt động đầu tư. Trong khi đó, Luật số 69/2014/QH13 và Nghị định số 10/2019/NĐ-CP về thực hiện quyền, trách nhiệm của đại diện chủ sở hữu Nhà nước quy định thẩm quyền của cơ quan đại diện chủ sở hữu trong việc phê duyệt một số dự án có quy mô nhất định của DN do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ đối với đầu tư, xây dựng mua bán tài sản cố định; đầu tư ra ngoài DN; đầu tư ra nước ngoài. Như vậy, mục đích, tính chất, trình tự, thủ tục quyết định chủ trương đầu tư theo quy định của Luật Đầu tư và thẩm quyền phê duyệt dự án theo quy định của Luật số 69/2014/QH13 là khác nhau.

Một số đề xuất, kiến nghị

Để tạo sự đồng bộ giữa các văn bản luật có liên quan đến hoạt động quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại DN và khắc phục những tồn tại trong các quy định, cần tập trung hoàn thiện khung pháp lý về quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào DN. Cụ thể:

Thứ nhất, thống nhất về khái niệm DNNN trong Luật sửa đổi, bổ sung Luật số 69/2014/QH13 để phù hợp với Luật DN sửa đổi vừa được ban hành. Bổ sung thêm khái niệm DNNN đối với trường hợp DN do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ. Theo đó, DNNN sẽ bao gồm cả DN F2, F3 do công ty mẹ do Nhà nước đầu tư 100% vốn điều lệ đầu tư vào công ty con 100% vốn điều lệ hoặc trên 50% vốn điều lệ; Đồng thời, sửa đổi, bổ sung các quy định liên quan đến quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư tại DN chi tiết cho từng đối tượng.

Thứ hai, rút ngắn giai đoạn quá độ trong việc chuyển đổi từ mô hình phân tán sang mô hình tập trung trong sở hữu và quản lý vốn của Nhà nước đầu tư vào DN, đảm bảo trong giai đoạn tới chỉ còn một tổ chức quản lý vốn nhà nước đầu tư vào DN. Tách hoàn toàn chức năng chủ sở hữu với chức năng quản lý Nhà nước tại các bộ, ngành, sửa đổi các quy định hiện hành

về chuyển giao DN từ các bộ, ngành, UBND cấp tỉnh về SCIC, gắn liền với đẩy mạnh tiến trình CPH DNNN. Quy định rõ chức năng đầu tư, kinh doanh vốn Nhà nước đối với SCIC; chức năng quản lý, giám sát vốn nhà nước đối với Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại DN trên cơ sở coi đây là một tổ chức kinh doanh vốn thực sự, kiểm soát mục tiêu về tỉ lệ sinh lời, hệ số tài chính, cải thiện năng lực công nghệ, năng lực cạnh tranh..., chứ không phải là giao và kiểm soát từng dự án đầu tư của từng DN (TS. Nguyễn Minh Phong).

Đồng thời, tăng cường giám sát của cơ quan đại diện CSH theo hướng tập trung sở hữu gắn liền với trách nhiệm và tránh được sự chồng chéo trong chức năng quản lý. Theo đó, các quy định về thẩm quyền giám sát cần được sửa đổi, hoàn thiện theo hướng quy định rõ cơ quan đại diện CSH chịu trách nhiệm cuối cùng về giám sát khi phối hợp giám sát với cơ quan quản lý nhà nước.

Thứ ba, hoàn thiện nội dung, trình tự phê duyệt dự án đầu tư, thẩm quyền quyết định đầu tư của cơ quan đại diện CSH trong trường hợp được Thủ tướng Chính phủ ủy quyền ra quyết định vào Luật số 69/2014/QH13 đối với các dự án trọng điểm quốc gia, dự án lớn và dự án đầu tư công để đảm bảo phù hợp với quy định trong Luật Đầu tư, Luật Đầu tư công... nhằm giải quyết khó khăn cho DN trong việc xác định cơ quan chủ quản và thẩm quyền ra quyết định đối với các dự án này. 

Tài liệu tham khảo:

1. Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp 2014 và các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan;
2. Hồ Thị Hải (2020), Thẩm quyền giám sát vốn nhà nước đầu tư tại DN của cơ quan đại diện chủ sở hữu theo pháp luật Việt Nam, Tạp chí công thương, <http://tapchicongthuong.vn/bai-viet/tham-quyen-giam-sat-von-nha-nuoc-dau-tu-tai-doanh-nghiep-cua-co-quan-dai-dien-chu-so-huu-theo-phap-luat-viet-nam-67973.htm>;
3. Bích Loan, Hoàng Quỳnh (2020), Kỳ họp thứ 9 Quốc hội khóa XIV, <http://quochoi.vn/tintuc/Pages/tin-hoat-dong-cua-quoc-hoi.aspx?ItemID=46375>;
4. Tin nhanh Chứng khoán (2020), Loay hoay nhận diện đại diện chủ sở hữu vốn Nhà nước, <https://tinnhanhchungkhoan.vn/thoi-su/loay-hoay-nhan-dien-dai-dien-chu-so-huu-von-nha-nuoc-306209.html>;
5. Tô Hà và Hồng Anh (2020), Quản lý vốn nhà nước không thể quay lại cơ chế Bộ chủ quản, Báo Nhân dân, <https://nhandan.com.vn/kinhte/tin-tuc/item/43673902-quan-ly-von-nha-nuoc-khong-the-quay-lai-co-che-bo-chu-quan.html>;

Thông tin tác giả:

TS. Phạm Thị Tường Vân

Viện Chiến lược và Chính sách tài chính

Email: phamthituongvan@mof.gov.vn