

**TỜ TRÌNH**

**Đề nghị xây dựng Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước  
đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp (sửa đổi)  
(Để phục vụ lấy ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp)**

Kính gửi: Chính phủ.

Thực hiện phân công của Chính phủ và nhiệm vụ được Thủ tướng Chính phủ giao, Bộ Tài chính đã chủ trì tổ chức đánh giá tổng kết thi hành Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp (gọi tắt là Luật số 69/2014/QH13) và xây dựng hồ sơ dự án Luật số 69/2014/QH13 (sửa đổi). Bộ Tài chính báo cáo Chính phủ như sau:

**I. SỰ CẦN THIẾT**

**1. Cơ sở chính trị, cơ sở pháp lý**

- 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 qua<sup>1</sup>. 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 hạn<sup>2</sup>.

- 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*

<sup>1</sup> Điểm 4 mục III về nhiệm vụ và giải pháp chủ yếu của Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 03/6/2017.

<sup>2</sup> Điểm 1 mục II về quan điểm chỉ đạo và mục tiêu của của Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 03/6/2017.

*tu. Cùng cố, phát triển một số tập đoàn kinh tế nhà nước có quy mô lớn, hoạt động hiệu quả, có khả năng cạnh tranh khu vực và quốc tế trong một số ngành, lĩnh vực then chốt của nền kinh tế. Bảo đảm công khai, minh bạch trong cơ cấu lại doanh nghiệp nhà nước, nhất là trong cổ phần hoá và thoái vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Đến năm 2025, hoàn tất việc sắp xếp lại khối doanh nghiệp nhà nước; xử lý cơ bản xong những yếu kém, thất thoát của các tập đoàn, tổng công ty nhà nước. Tiền thu từ cổ phần hoá, thoái vốn nhà nước được quản lý tập trung và chỉ sử dụng cho đầu tư các công trình kết cấu hạ tầng trọng điểm, quan trọng quốc gia, địa phương và bổ sung vốn điều lệ cho một số doanh nghiệp nhà nước then chốt quốc gia thuộc 4 lĩnh vực Nhà nước đầu tư và nắm giữ vốn theo quy định<sup>3</sup>. Nâng cao hiệu quả của doanh nghiệp nhà nước sau cổ phần hoá. Hình thành đội ngũ quản lý doanh nghiệp nhà nước chuyên nghiệp, có trình độ cao”<sup>4</sup>.*

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

- Nghị quyết số 60/2018/QH14 ngày 15/6/2018 của Quốc hội về tiếp tục hoàn thiện và đẩy mạnh việc thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại DNNN và cổ phần hóa DNNN đã giao Chính phủ tổng kết, hoàn thiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hoá doanh nghiệp nhà nước; sớm trình Quốc hội sửa đổi, bổ sung các nội dung còn vướng mắc của Luật số 69/2014/QH13 và các văn bản khác có liên quan<sup>5</sup>.

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

- Nghị quyết số 68/NQ-CP ngày 12/5/2022 của Chính phủ về tiếp tục đổi mới, nâng cao hiệu quả hoạt động và huy động nguồn lực của doanh nghiệp nhà

<sup>3</sup> 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).

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Khoản 1.a Điều 2 Nghị quyết số 60/2018/QH14 ngày 15/6/2018 của Quốc hội.

nước, trọng tâm là tập đoàn kinh tế, tổng công ty trong phát triển kinh tế - xã hội. Theo đó, việc hoàn thiện thể chế, chính sách: Khẩn trương rà soát, sửa đổi đồng bộ các quy định pháp luật điều chỉnh hoạt động của DNNN như: Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp, Luật Ngân sách nhà nước ...

- Thông báo của Ủy ban Thường vụ Quốc hội tại văn bản số 1354/TB-TTKQH ngày 15/8/2022 và văn bản số 2276/TB-TTKQH ngày 15/5/2023<sup>6</sup> về Hồ sơ đề nghị xây dựng Luật. Kết luận của Bộ Chính trị tại thông báo số 5863-CV/VPTW ngày 05/01/2023 và thông báo số 5979-CV/VPTW ngày 31/1/2023 của Văn phòng Trung ương về tổng kết tình hình thực hiện Thông báo số 40-TB/TW ngày 14/9/2017 của Bộ Chính trị về Đề án “Thành lập cơ quan chuyên trách làm đại diện chủ sở hữu đối với doanh nghiệp nhà nước và vốn nhà nước tại doanh nghiệp”.

- Tại Điều 1.3 Mục B Chương I Phụ lục 2 Các cam kết/nhóm cam kết trong Hiệp định CPTPP được áp dụng trực tiếp khi Hiệp định có hiệu lực đối với Việt Nam (kèm theo Nghị quyết số 72/2018/QH14 ngày 12/11/2018) quy định: “Doanh nghiệp nhà nước nghĩa là doanh nghiệp được sở hữu, hoặc được điều hành thông qua phần quyền sở hữu, bởi một Bên”. Điều 17.1 Hiệp định CPTPP: DNNN là doanh nghiệp mà Nhà nước trực tiếp sở hữu hơn 50% cổ phần; hoặc kiểm soát trên 50% quyền biểu quyết; hoặc giữ quyền chi định đa số thành viên Hội đồng quản trị hoặc bộ máy quản lý tương đương.

## **2. Cơ sở thực tiễn trong quá trình triển khai Luật số 69/2014/QH13**

Luật số 69/2014/QH13 cùng các văn bản hướng dẫn thi hành đã tạo hành lang pháp lý cho việc đầu tư vốn nhà nước vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp, quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước đầu tư tại các doanh nghiệp phù hợp với yêu cầu đổi mới, hội nhập, cơ cấu lại doanh nghiệp có vốn nhà nước... 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 đã bộc lộ một số tồn tại, hạn chế, chưa kịp thời tháo gỡ những vướng mắc trong thực tế hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp cần thiết phải được rà soát, sửa đổi cho phù hợp với thực tiễn và định hướng cơ cấu lại doanh nghiệp có vốn nhà nước trong thời gian tới (*Kết quả đạt được và tồn tại, hạn chế của Luật số 69/2014/QH13 được báo cáo chi tiết tại Báo cáo Tổng kết thi hành Luật*) như sau:

- Tên, phạm vi điều chỉnh của Luật số 69/2014/QH13 bao gồm sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp, dẫn đến chưa tách bạch, phân định rõ chức năng quản lý nhà nước với chức năng chủ sở hữu tài sản, vốn của Nhà nước và chức năng quản trị kinh doanh của doanh nghiệp,

<sup>6</sup> Ủy ban Thường vụ Quốc hội sẽ xem xét, cho ý kiến về nội dung dự án Luật đồng thời với việc quyết định bổ sung vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh khi đủ điều kiện.

còn đồng nhất vốn và tài sản của doanh nghiệp có vốn Nhà nước là vốn tài sản của Nhà nước, can thiệp trực tiếp vào hoạt động và quản trị sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp, còn có các quy định làm hạn chế quyền của doanh nghiệp, chưa tạo điều kiện và xây dựng hành lang pháp lý thống nhất để doanh nghiệp chủ động trong hoạt động sản xuất kinh doanh, chưa đảm bảo đầy đủ nguyên tắc “*lợi ích thì hài hòa, rủi ro thì chia sẻ*”, công bằng, thị trường.

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

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

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

- Việc đổi mới căn bản, toàn diện trong công tác quản lý vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp theo Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 3/6/2017 của Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII chưa được thể hiện đầy đủ (tách bạch, phân định rõ chức năng chủ sở hữu tài sản, vốn của Nhà nước với chức năng quản lý nhà nước đối với mọi loại hình doanh nghiệp, chức năng quản trị kinh doanh của DNNN<sup>7</sup>); 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, các quy định mang tính hành chính can thiệp vào hoạt động quản trị doanh nghiệp chưa được khắc phục, việc sử dụng vốn sau khi Nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp chưa đảm bảo tính công bằng, còn can thiệp vào công tác quản trị doanh nghiệp chưa tiếp cận theo thông lệ quản trị thế giới (như việc cơ quan quản lý chủ sở hữu cho ý kiến đối với việc quyết định huy động vốn của doanh nghiệp, quyết định đầu tư vốn ra ngoài doanh nghiệp).

- Việc đầu tư vốn (bao gồm cả việc bổ sung và rút vốn) Nhà nước tại doanh nghiệp chưa chủ động, kịp thời, linh hoạt (như việc đầu tư vốn vào Vietnamairline, các Ngân hàng thương mại cổ phần nhà nước, Công ty đường sắt đô thị số 1 TPHCM). Lĩnh vực, ngành nghề đầu tư vốn nhà nước còn bị bó

<sup>7</sup> Điểm 1 mục II về quan điểm chỉ đạo và mục tiêu của của Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 03/6/2017.

hợp, chưa phù hợp với tình hình kinh tế xã hội, cần được thể chế và cụ thể hóa theo Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng. Quá trình, quy trình đầu tư trực tiếp vốn từ ngân sách nhà nước vào doanh nghiệp gặp khó khăn, việc đầu tư bổ sung vốn cho doanh nghiệp được quy định của pháp luật ngân sách thuộc lĩnh vực chi đầu tư phát triển, chưa xác định rõ trong đầu tư công (Luật Đầu tư công xác định đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp không thuộc đối tượng điều chỉnh, quy trình đầu tư công khác với đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp).

- Một số quy định liên quan đến quản trị tại doanh nghiệp do Nhà nước đầu tư trực tiếp (DN F1) còn bất cập trong thực tiễn như việc DN F1 cho vay đối với các doanh nghiệp có vốn góp của mình (DN F2); thẩm quyền quyết định việc đầu tư, xây dựng, mua, bán tài sản cố định của doanh nghiệp dựa vào giá trị vốn chủ sở hữu trên báo cáo tài chính và tham chiếu mức vốn của dự án theo Luật đầu tư công để phân cấp. Quá trình hoạt động của các DN F1 có tiến hành cơ cấu lại các doanh nghiệp có vốn góp theo hình thức cổ phần hóa, sáp nhập, hợp nhất các DN F2 nhưng chưa có quy định quyền, trách nhiệm của doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp đối với các doanh nghiệp có vốn góp. Việc đánh giá xếp loại doanh nghiệp cũng như việc đánh giá bảo toàn vốn của doanh nghiệp được đánh giá chung trên kết quả hoạt động của doanh nghiệp và từng dự án đầu tư (phải có hiệu quả), trong khi đó doanh nghiệp xét trên tổng thể là có hiệu quả và còn phải thực hiện một số nhiệm vụ chính trị do Nhà nước giao, không vì mục tiêu lợi nhuận (các nhiệm vụ này thường có hiệu quả kinh tế không cao mà chủ yếu hiệu quả về mặt xã hội, chính trị, an ninh, quốc phòng).

Đối với doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ dưới 100% vốn điều lệ, Luật số 69/2014/QH13 chỉ quy định một số nguyên tắc để cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn chỉ đạo thông qua người đại diện vốn để thực hiện quyền chủ sở hữu vốn. Trên cơ sở điều chỉnh đối tượng áp dụng cho phù hợp gồm cả những doanh nghiệp này cần rà soát bổ sung các quy định trong Luật. Cần quy định các nguyên tắc quản trị, 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... để thực hiện quyền, trách nhiệm của Nhà nước là thành viên/cổ đông tương ứng với tỷ lệ vốn góp tại doanh nghiệp.

- Một số chính sách đặc thù liên quan đến quản lý vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp còn phân tán, chưa tập trung trong Luật như: chính sách đặc thù đối với các doanh nghiệp quốc phòng an ninh được quy định tại Nghị định số 16/2023/NĐ-CP ngày 25/4/2023 hướng dẫn Luật doanh nghiệp; chính sách đối với các nông lâm trường quốc doanh được quy định tại Nghị định số 118/2014/NĐ-CP ngày 17/12/2014 hướng dẫn Kết luận của Bộ Chính trị về sắp xếp, đổi mới công ty nông lâm nghiệp (Nghị quyết số 30-NQ/TW ngày 12/3/2014 và Kết luận số 82-KL/TW ngày 29/7/2020 của Bộ Chính trị).

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

- Về quyền, trách nhiệm của các cơ quan liên quan trong thực hiện quyền của chủ sở hữu do Thủ tướng Chính phủ, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn, Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty, người đại diện phần vốn nhà nước thực hiện đối với doanh nghiệp do mình quyết định thành lập hoặc được giao quản lý cần được rà soát điều chỉnh cho thống nhất phù hợp và đảm bảo phân cấp mạnh cho cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn (bao gồm cả các Bộ, ngành, UBND các tỉnh), giảm các công việc sự vụ phải xem xét, quyết định của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ; Cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn phân cấp, xác định rõ quyền, trách nhiệm và không làm hạn chế quyền của doanh nghiệp để tăng tính tự chủ cho Hội đồng thành viên, Ban điều hành doanh nghiệp có vốn nhà nước, qua đó hạn chế việc các cơ quan quản lý nhà nước làm thay cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn cũng như cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn làm thay doanh nghiệp.

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

### **3. Quá trình triển khai xây dựng Dự án Luật**

3.1. Thực hiện nhiệm vụ phân công của Chính phủ, Bộ Tài chính đã chủ trì tổ chức đánh giá tổng kết thi hành Luật số 69/2014/QH13, xây dựng Hồ sơ đề nghị đưa dự án Luật số 69/2014/QH13 (sửa đổi) vào Chương trình báo cáo Chính phủ tại Tờ trình số 118/TTr-BTC ngày 02/6/2022. Chính phủ đã trình UBNDTVQH tại Tờ trình số 253/TTr-CP ngày 19/7/2022 đề nghị đưa dự án Luật số 69/2014/QH13 (sửa đổi) vào Chương trình xây dựng Luật, pháp lệnh năm 2023, dự kiến trình Quốc hội cho ý kiến tại kỳ họp thứ năm (Tháng 5/2023), thông qua tại kỳ họp thứ sáu (Tháng 10/2023).

3.2. Ngày 15/8/2022, UBNDTVQH đã họp và Tổng thư ký Quốc hội Khóa XV có văn bản số 1354/TB-TKQH Thông báo Kết luận của UBNDTVQH về đề nghị của Chính phủ nêu trên. Theo đó, UBNDTVQH thống nhất về sự cần thiết xây dựng, trình Quốc hội dự án Luật số 69/2014/QH13 (sửa đổi); đồng thời, để đảm bảo chất lượng xây dựng dự án Luật, UBNDTVQH đề nghị tiếp tục nghiên cứu, tổng kết thực tiễn, bổ sung, hoàn thiện nội dung các chính sách trong đề nghị xây dựng Luật đảm bảo thể chế hóa đầy đủ chủ trương, đường lối của Đảng,

khắc phục những tồn tại, hạn chế, bất cập trong công tác quản lý vốn nhà nước và mô hình Ủy ban quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp (UBQLV).

3.3. Thực hiện kết luận của UBTVQH, ý kiến chỉ đạo của Lãnh đạo Chính phủ, căn cứ ý kiến của Bộ Chính trị tại thông báo số 5863-CV/VPTW ngày 05/01/2023 và thông báo số 5979-CV/VPTW ngày 31/1/2023 của Văn phòng Trung ương về mô hình UBQLV, Bộ Tài chính đã hoàn thiện nội dung các chính sách của hồ sơ dự án Luật trình Chính phủ tại Tờ trình số 38/TTr-BTC ngày 21/3/2023. Bộ trưởng Bộ Tư pháp thừa ủy quyền Thủ tướng Chính phủ thay mặt Chính phủ ký Tờ trình số 111/TTr-CP ngày 08/4/2023, số 170/TTr-CP ngày 28/4/2023 đề nghị UBTVQH xem xét, bổ sung dự án Luật vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2023, trình Quốc hội cho ý kiến tại Kỳ họp thứ 6 (tháng 10/2023).

3.4. Ngày 15/5/2023, Tổng Thư ký Quốc hội có Thông báo số 2276/TB-TTKQH Thông báo ý kiến của UBTVQH về đề nghị của Chính phủ tại Tờ trình số 170/TTr-CP ngày 28/4/2023; theo đó đề nghị Chính phủ tiếp tục chỉ đạo hoàn thiện hồ sơ dự án Luật bảo đảm chất lượng. Sau kỳ họp thứ 5, UBTVQH sẽ xem xét, cho ý kiến về nội dung dự án Luật đồng thời với việc quyết định bổ sung vào Chương trình xây dựng Luật, pháp lệnh khi đủ điều kiện.

3.5. Thực hiện ý kiến chỉ đạo của UBTVQH, Lãnh đạo Chính phủ, trên cơ sở nội dung các chính sách Chính phủ đã trình UBTVQH và nghiên cứu, tổng kết thực tiễn, cập nhật, bổ sung các nội dung theo yêu cầu, Bộ Tài chính đã hoàn thiện dự thảo đầy đủ, cụ thể nội dung dự án Luật (bao gồm nội dung đầy đủ dự thảo Luật Quản lý và đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp) và báo cáo Thủ tướng Chính phủ, Phó Thủ tướng Chính phủ tại công văn số 8072/BTC-TCND ngày 31/7/2023.

3.6. Thực hiện ý kiến chỉ đạo của Phó Thủ tướng Chính phủ tại cuộc họp ngày 14/8/2023, Bộ Tài chính đã báo cáo tại công văn số 8897/BTC-TCND ngày 21/8/2023 về kế hoạch triển khai xây dựng Luật quản lý và đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp, qua quá trình tiếp tục nghiên cứu, tổng kết thực tiễn, cập nhật những vướng mắc trong thực tế thời gian qua và tiếp thu các ý kiến chỉ đạo của UBTVQH, Lãnh đạo Chính phủ tại các văn bản nêu trên để dự thảo cụ thể, chi tiết Luật Quản lý và đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp và nhận thấy nội dung các chính sách Chính phủ đã trình UBTVQH cần thiết phải tiếp tục rà soát để bổ sung cập nhật về phạm vi, đối tượng, mục tiêu và nội dung từng chính sách. Đồng thời trình Thủ tướng Chính phủ cho phép trên cơ sở nội dung dự thảo chi tiết Luật Quản lý và Đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp đã báo cáo tại công văn số 8072/BTC-TCND ngày 31/7/2023 của Bộ Tài chính về báo cáo Hồ sơ dự án Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp (sửa đổi) để xây dựng nội dung chính sách cho phù hợp.

3.7. Thực hiện chỉ đạo của Lãnh đạo Chính phủ tại văn bản số 341/TB-VPVP ngày 21/8/2023 và văn bản số 6593/VPCP-PL ngày 25/8/2023, giao Bộ Tài chính chủ trì, phối hợp với các cơ quan liên quan hoàn thiện đề nghị xây

dụng Luật Quản lý và đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp (thay thế Luật 69/2014/QH13), trình Chính phủ trước ngày 05/11/2023 để Chính phủ cho ý kiến báo cáo UBTVQH xem xét, bổ sung vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2024 của Quốc hội, trình Quốc hội cho ý kiến tại kỳ họp thứ 7 (tháng 5 năm 2024) và thông qua tại kỳ họp thứ 8 (tháng 10 năm 2024).

Bộ Tài chính đã hoàn thiện hồ sơ đề nghị xây dựng Luật 69/2014/QH13 (sửa đổi) gửi lấy ý kiến các cơ quan có liên quan (công văn số 9221/BTC-TCND ngày 29/8/2023). Trên cơ sở ý kiến tham gia của các đơn vị, Bộ Tài chính đã tổng hợp, giải trình, tiếp thu (Báo cáo tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến kèm theo) hoàn chỉnh bộ hồ sơ đề nghị xây dựng Luật 69/2014/QH13 (sửa đổi) gửi lấy ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp (công văn số ...../BTC-TCND ngày ...../9/2023).

3.8. Ngày ...../2023, Bộ Tư pháp có Báo cáo thẩm định số ...../BCTĐ-BTP về đề nghị xây dựng Luật số 69/2014/QH13 (sửa đổi). Bộ Tài chính đã tiếp thu, giải trình, hoàn chỉnh hồ sơ theo ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp (*Báo cáo tiếp thu giải trình kèm theo*) để trình Chính phủ.

Về cơ bản, ý kiến của các đơn vị đều thống nhất với Bộ Tài chính về việc đề nghị xây dựng Luật 69/2014/QH13 (sửa đổi) thay thế toàn diện Luật 69/2014/QH13 hiện hành và các nhóm nội dung chính sách đề xuất sửa đổi cũng như phạm vi điều chỉnh và đối tượng áp dụng của Luật.

3.9. Tiếp thu giải trình ý kiến của các Thành viên Chính phủ

Ngày ...../2023, Bộ Tài chính có Tờ trình Chính phủ số ..... kèm theo hồ sơ đề nghị xây dựng Luật số 69/2014/QH13 (sửa đổi). Văn phòng Chính phủ đã gửi Phiếu lấy ý kiến thành viên Chính phủ (các Thành viên Chính phủ thống nhất với hồ sơ đề nghị xây dựng Luật và có một số ý kiến khác). Bộ Tài chính đã tiếp thu, giải trình đầy đủ cụ thể:

.....

## **II. MỤC ĐÍCH, QUAN ĐIỂM XÂY DỰNG LUẬT SỐ 69/201/QH13 (SỬA ĐỔI)**

### **1. Mục đích**

Việc sửa đổi căn bản, toàn diện và ban hành Luật mới thay thế Luật số 69/2014/QH13 nhằm cụ thể hóa chủ trương, đường lối chính sách của Đảng tại Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, 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 về quản lý và đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp; hoàn thiện thể chế, ổn định môi trường pháp lý cho việc đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp; tạo môi trường và hành lang pháp lý đầy đủ, ổn định cho hoạt động quản lý, đầu tư vốn nhà nước tại 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, đầu tư vốn tại doanh nghiệp; đảm bảo doanh nghiệp hoạt động theo cơ chế thị trường trong các ngành, nghề kinh doanh theo yêu cầu của Nhà nước (chủ sở hữu). Nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước tương xứng với nguồn vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp, đảm bảo doanh nghiệp nhà nước giữ vai trò chủ đạo, giữ vị trí then chốt trong nền kinh tế; huy động và phát huy hết các nguồn lực của khu vực kinh tế nhà nước nói chung, doanh nghiệp nhà nước nói riêng cho phát triển kinh tế - xã hội.

## 2. Quan điểm xây dựng luật

a) 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 bảo đảm tránh chồng chéo, mâu thuẫn với các luật khác có liên quan.

b) Thể chế hóa đầy đủ quan điểm, chủ trương của Đảng và Nhà nước về đổi mới, cơ cấu lại và phát triển doanh nghiệp có vốn nhà nước phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

c) Kế thừa, phát huy và hoàn thiện những quy định pháp luật về quản lý vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp còn phù hợp với thực tế, có tác động tích cực đối với sự phát triển của doanh nghiệp có vốn Nhà nước; 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 hiện hành đã ổn định và phù hợp với thực tế.

d) Cải cách mạnh mẽ thủ tục hành chính trong hoạt động quản lý và đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp gắn với đẩy mạnh phân công, phân cấp cho cơ quan đại diện chủ sở hữu và doanh nghiệp. Tách bạch, phân định rõ chức năng đại diện chủ sở hữu vốn của Nhà nước với chức năng quản lý nhà nước và với hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp đối với mọi loại hình doanh nghiệp có vốn đầu tư của nhà nước. Các Bộ quản lý ngành thực hiện đúng chức năng tham mưu xây dựng chính sách và ban hành chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành, lĩnh vực, tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật chuyên ngành; không can thiệp trực tiếp vào việc quản trị, sử dụng vốn tại doanh nghiệp.

đ) Xác định rõ nguyên tắc vốn nhà nước sau khi đã đầu tư vào doanh nghiệp được xác định là tài sản/vốn của pháp nhân doanh nghiệp. Nguồn lực nhà nước đầu tư tại các doanh nghiệp phải được quản lý thống nhất. Việc đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp thông qua cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn, đảm bảo nguyên tắc “quyền sở hữu đi đôi với quyền kiểm soát”, vốn nhà nước đầu tư ở đâu phải được quản lý, giám sát, không phân biệt ngành nghề, lĩnh vực, tỷ lệ Nhà nước nắm giữ, cơ quan quyết định thành lập doanh nghiệp. Nhà nước đầu tư vốn tập trung vào những lĩnh vực then chốt, thiết yếu, những địa bàn quan trọng và quốc phòng, an ninh, những lĩnh vực mà doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác không đầu tư; hoạt động theo cơ chế thị trường, lấy hiệu quả

đầu tư vốn tại doanh nghiệp làm tiêu chí đánh giá chủ yếu, tự chịu trách nhiệm, cạnh tranh bình đẳng. Nhà nước là chủ sở hữu đầu tư vốn, không can thiệp hành chính vào hoạt động và quản trị sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp. Sắp xếp, cơ cấu lại, đổi mới doanh nghiệp có vốn 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. Minh bạch hoạt động của doanh nghiệp có vốn nhà nước gắn với nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý, giám sát, kiểm tra, kiểm soát và trách nhiệm giải trình đối với hoạt động của doanh nghiệp; phòng ngừa thất thoát, lãng phí vốn, tài sản nhà nước. 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. Tách bạch, phân định rõ chức năng cơ quan, người đại diện chủ sở hữu với chức năng cơ quan quản lý nhà nước và với hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp.

### **III. TÊN, PHẠM VI ĐIỀU CHỈNH, ĐỐI DƯƠNG ÁP DỤNG CỦA LUẬT**

#### **1. Về tên Luật và phạm vi điều chỉnh**

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

Phạm vi điều chỉnh chưa bao gồm nội dung sắp xếp, cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp (thực tế trong thời gian qua cũng như giai đoạn tới việc cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp chủ yếu thực hiện dưới hình thức cổ phần hóa), trong khi đó cơ chế cổ phần hóa 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.

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

- Tên Luật: “*Luật Quản lý và đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp*”;

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

## **2. Về đối tượng áp dụng**

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

Nghị quyết số 12-NQ/TW xác định *doanh nghiệp nhà nước là doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ hoặc cổ phần, vốn góp chi phối; được tổ chức và hoạt động dưới hình thức công ty cổ phần hoặc công ty trách nhiệm hữu hạn*. Do đó, Nhà nước cần phải xây dựng một chính sách về chủ sở hữu của nhà nước đầu tư thống nhất, chính sách đó cần phải được tuân thủ một quy trình phù hợp và thống nhất trong tổ chức thực hiện; trong khi đó các doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp do Nhà nước nắm giữ cổ phần, vốn góp chi phối và các doanh nghiệp có vốn góp của doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp chưa thuộc đối tượng áp dụng Luật nên việc đầu tư vốn cũng như quản lý, giám sát vốn của nhà nước tại doanh nghiệp chưa được hướng dẫn và quá trình thực hiện chưa thống nhất, còn có nhiều ý kiến khác nhau...

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

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

(i) Doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp, bao gồm các doanh nghiệp hoạt động theo quy định của Luật Doanh nghiệp và các luật chuyên

ngành khác do cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn đầu tư vốn của Nhà nước tại doanh nghiệp;

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

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

(iv) Cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn, người đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp;

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

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

#### **IV. MỤC TIÊU, NỘI DUNG CỦA CHÍNH SÁCH, GIẢI PHÁP THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH TRONG ĐỀ NGHỊ XÂY DỰNG LUẬT**

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

###### **a) Mục tiêu của chính sách**

Xác định rõ nguyên tắc quản lý vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp đảm bảo nguyên tắc “*lợi ích thì hài hòa, rủi ro thì chia sẻ*”, bảo toàn, hiệu quả, công bằng, thị trường, linh hoạt và công khai, minh bạch; vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp đi đôi với quyền kiểm soát, phải được quản lý, sử dụng kịp thời, linh hoạt nâng cao chất lượng sản phẩm dịch vụ, hiệu quả hoạt động sản xuất kinh doanh, năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp có vốn nhà nước để làm tốt vai trò dẫn dắt mở đường cho các doanh nghiệp thuộc thành phần kinh tế khác phát triển; đổi mới phương thức quản lý vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp theo hướng thống nhất một chính sách về đầu tư vốn, tiên tiến, phù hợp với thông lệ, chuẩn mực quốc tế; tạo hành lang pháp lý thống nhất, công bằng, thị trường để các doanh nghiệp có vốn nhà nước tổ chức thực hiện.

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

Vốn nhà nước đầu tư tại các doanh nghiệp phải được quản lý thống nhất, không phân biệt cấp quyết định thành lập. Về công cụ quản lý 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, hoạt động sản xuất, kinh doanh và quản trị của doanh nghiệp. Việc giám sát, đánh giá hiệu quả hoạt động theo nguyên tắc thị trường, đánh giá doanh nghiệp thực hiện đối với doanh nghiệp có

vốn nhà nước đầu tư trực tiếp trên 50% vốn điều lệ và người đại diện chủ sở hữu vốn trên nguyên tắc dựa trên kết quả thực hiện nhiệm vụ được giao, đảm bảo thận trọng, khách quan, công khai, minh bạch, đánh giá toàn diện có loại trừ tác động của yếu tố khách quan.

### ***b) Nội dung của chính sách***

Xác định rõ khái niệm vốn nhà nước, nội dung quản lý vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp của Chính phủ, các Bộ, UBND cấp tỉnh, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn. Đồng thời quy định cụ thể thẩm quyền về công tác nhân sự chủ chốt, chiến lược, kế hoạch sản xuất kinh doanh, phương án cơ cấu lại và phân phối lợi nhuận của doanh nghiệp. Doanh nghiệp chịu trách nhiệm về hoạt động sản xuất, kinh doanh, cạnh tranh bình đẳng; công bố, công khai thông tin; lấy mục tiêu, nhiệm vụ và hiệu quả đầu tư vốn làm tiêu chí đánh giá chủ yếu. Công khai, minh bạch hoạt động của doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp và doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư khác gắn với nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý, giám sát, kiểm tra, kiểm soát và trách nhiệm giải trình đối với hoạt động của doanh nghiệp.

### ***c) Giải pháp và lý do lựa chọn chính sách***

#### ***c.1.1. Về khái niệm vốn nhà nước***

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*”, Quỹ Hỗ trợ sắp xếp và phát triển doanh nghiệp đã chấm dứt hoạt động và nguồn thu này được nộp vào 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. “*Quỹ đầu tư phát triển tại doanh nghiệp*” thực chất là nguồn lợi nhuận sau thuế được chủ sở hữu Nhà nước để tại doanh nghiệp và chỉ thực hiện đầu tư tăng vốn điều lệ theo quyết định của cấp có thẩm quyền.

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 là các nguồn

vốn khác nhau<sup>8</sup>. 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.

Để khắc phục bất cập trên và phù hợp với đối tượng đã điều chỉnh mới, cần xác định rõ khái niệm *Vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp* là phần vốn của nhà nước làm chủ sở hữu được đầu tư vào doanh nghiệp và doanh nghiệp đã nhận tương ứng với tỷ lệ vốn góp tại doanh nghiệp.

### *c1.2. Về quản lý vốn nhà nước đầu tư tại 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 trong khi đó nội dung cụ thể trong Luật giao 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 hữu 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 cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn; cơ quan đại diện sở hữu vốn chịu trách nhiệm trước Thủ tướng Chính phủ, Chính phủ trong quản lý, kiểm tra, giám sát, báo cáo, giải trình việc đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp thuộc phạm vi quản lý; doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp chịu trách nhiệm quản lý, theo dõi và báo cáo tình hình quản lý, đầu tư vốn tại doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư khác. Từ đó, quy định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan quản lý nhà nước và cơ quan đại diện chủ sở hữu theo hướng:

- 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 sở hữu vốn; phân công, phân cấp trong việc quản lý và thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu vốn tại doanh nghiệp; báo cáo Quốc hội tại kỳ họp cuối năm tình hình đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp của năm trước trong phạm vi toàn quốc.

- Các Bộ, UBND cấp tỉnh thực hiện thanh tra, kiểm tra theo chức năng quản lý nhà nước đối với nhiệm vụ được giao trong phạm vi quản lý. Bộ 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 Chính phủ ~~phù~~ xem xét quyết định, phê duyệt và điều chỉnh các nội dung theo chức năng, nhiệm vụ quản lý tài chính, vốn thuộc

<sup>8</sup>Khoản 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”

thẩm quyền của Chính phủ về quản lý và đầu tư đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp; trình Thủ tướng Chính phủ quyết định hoặc báo cáo Chính phủ trình Quốc hội quyết định các nội dung về đầu tư vốn vào doanh nghiệp; phối hợp với cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn trong công tác quản lý, đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp; trình Thủ tướng Chính phủ điều chuyển Quỹ đầu tư phát triển tại doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp trên 50% vốn điều lệ giữa các cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn; thẩm tra, tổng hợp báo cáo của các cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn để trình Chính phủ báo cáo Quốc hội tình hình đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp hàng năm; xây dựng, vận hành và khai thác Hệ thống cơ sở dữ liệu về đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

- 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 Thủ tướng Chính phủ, Chính phủ trong quản lý, kiểm tra, giám sát, báo cáo, giải trình việc đầu tư vốn tại doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp thuộc phạm vi quản lý.

- Xác định rõ nội dung quản lý vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp từ việc ban hành và tổ chức thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý và đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp đến việc xây dựng, phê duyệt, ban hành và tổ chức thực hiện chiến lược, kế hoạch sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp 05 năm; thực hiện phân công, phân cấp cụ thể các vấn đề đầu tư vốn quan trọng, có số vốn 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 quản lý vốn tại doanh nghiệp về công tác nhân sự chủ chốt, chiến lược, kế hoạch sản xuất kinh doanh, phương án cơ cấu lại và phân phối lợi nhuận của doanh nghiệp như sau:

+ Về công tác nhân sự: Thủ tướng Chính phủ quyết định Chủ tịch Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty của Tập đoàn kinh tế 100% vốn nhà nước<sup>9</sup>; cho ý kiến đề cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn giới thiệu biểu quyết nhân sự giữ chức danh Chủ tịch Hội đồng thành viên, Chủ tịch Hội đồng quản trị đối với các Tập đoàn kinh tế trên 50% vốn nhà nước<sup>10</sup>. Các trường hợp còn lại do Cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn quyết định cử, giới thiệu, thuê người đại diện chủ sở hữu vốn, kiểm soát viên, kiểm toán nội bộ tại doanh nghiệp.

+ Về chiến lược, kế hoạch sản xuất kinh doanh 05 năm và phương án cơ cấu lại của Tập đoàn kinh tế do Thủ tướng Chính phủ quyết định trên cơ sở thẩm định của cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn, ý kiến của Bộ Tài chính và các cơ quan liên quan. Cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn lấy ý kiến của cơ quan tài chính cùng cấp và các cơ quan liên quan trước khi quyết định hoặc cho ý kiến về chiến lược, kế hoạch sản xuất kinh doanh 05 năm và phương án cơ cấu lại doanh nghiệp đối với các Tổng công ty. Kế hoạch sản xuất, kinh doanh hàng năm do

<sup>9</sup> Hiện nay có 06 Tập đoàn, gồm: Công nghiệp viễn thông quân đội; Bưu chính viễn thông; Công nghiệp than khoáng sản; Dầu khí; Điện lực; Hóa chất.

<sup>10</sup> Hiện nay có 03 Tập đoàn, gồm: Bảo Việt; Công nghiệp cao su; Xăng dầu.

Chủ tịch Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty, Hội đồng thành viên, Hội đồng quản trị, Đại hội đồng cổ đông phê duyệt, quyết định sau khi có ý kiến của cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn.

+ Về nguyên tắc, thứ tự phân phối lợi nhuận sau thuế: Đối với doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp 100% vốn điều lệ, bổ sung nội dung chi tiền lương, tiền thưởng của người do cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn cử, giới thiệu, thuê làm việc trực tiếp tại doanh nghiệp (người do cơ quan đại diện chủ sở hữu cử, giới thiệu, thuê không làm việc trực tiếp tại doanh nghiệp được hưởng phụ cấp chi trả từ ngân sách nhà nước) theo tinh thần Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 21/5/2018 của Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung ương khóa XII<sup>11</sup>, đồng thời bỏ nội dung trích lập quỹ thưởng của người quản lý doanh nghiệp, Kiểm soát viên. Tiếp tục xác định doanh nghiệp trích không quá 03 tháng lương thực hiện để lập Quỹ khen thưởng, Quỹ phúc lợi, riêng các doanh nghiệp quốc phòng, an ninh có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp 100% vốn điều lệ và công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên có vốn đầu tư của doanh nghiệp quốc phòng, an ninh có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp 100% vốn điều lệ, Nhà nước đảm bảo trích lập đủ 02 tháng lương thực hiện để lập quỹ khen thưởng, quỹ phúc lợi của người lao động trong trường hợp không đủ nguồn từ lợi nhuận sau thuế<sup>12</sup>. Giữ nguyên quy định doanh nghiệp trích không quá 30% lợi nhuận sau thuế vào Quỹ đầu tư phát triển sử dụng để bổ sung vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp, thực hiện các dự án đầu tư, dự án tăng cường năng lực quản trị của doanh nghiệp. Bổ sung nội dung một số doanh nghiệp được sử dụng và trích lập các Quỹ từ lợi nhuận sau thuế theo quy định của Luật chuyên ngành gồm: Luật Các tổ chức tín dụng, Luật Dầu khí<sup>13</sup>. Phần còn lại sau khi chi, trích Quỹ, doanh nghiệp nộp ngân sách nhà nước.

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

<sup>11</sup> Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 21/5/2018 của Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung ương khóa XII về cải cách chính sách tiền lương đối với cán bộ, công chức, viên chức, lực lượng vũ trang và người lao động trong doanh nghiệp, nội dung cải cách đối với doanh nghiệp nhà nước đã xác định phân định rõ tiền lương của người đại diện vốn nhà nước với tiền lương của ban điều hành; thực hiện nguyên tắc ai thuê, bỏ nhiệm thì người đó đánh giá và trả lương. Nhà nước quy định mức lương cơ bản, tiền lương tăng thêm và tiền thưởng theo năm gắn với quy mô, mức độ phức tạp của quản lý và hiệu quả sản xuất kinh doanh, sử dụng vốn nhà nước đối với người đại diện vốn nhà nước... Từng bước tiến tới thuê hội đồng thành viên độc lập và trả lương cho hội đồng thành viên, kiểm soát viên từ lợi nhuận sau thuế.

<sup>12</sup> Chính sách hỗ trợ cấp bù 02 Quỹ khen thưởng, phúc lợi đối với doanh nghiệp quốc phòng an ninh đã được Chính phủ hướng dẫn thực hiện ổn định và quy định tại Điều 6 Nghị định số 93/2015/NĐ-CP, tại Điều 16 Nghị định số 47/2021/NĐ-CP và nay tại Điều 7 Nghị định số 16/2023/NĐ-CP.

<sup>13</sup> Điều 64 Luật Dầu khí năm 2022; Điều 139 Luật các tổ chức tín dụng năm 2010.



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

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

- 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 và kế hoạch sản xuất kinh doanh 05 năm và hàng năm.

### *c1.3. Về giám sát, kiểm tra, thanh tra, đánh giá doanh nghiệp*

- Luật số 69/2014/QH13 quy định việc 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 và giám sát nội bộ của doanh nghiệp. Đối tượng chịu sự giám sát, kiểm tra, thanh tra là các doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư. Quy định tiêu chí đánh giá, xếp loại doanh nghiệp và người đại diện; nội dung báo cáo hoạt động của doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ. Kết quả xếp loại của doanh nghiệp là căn cứ để xác định tiền lương, thưởng cho người quản lý, người lao động.

Để đồng bộ với đối tượng áp dụng Luật điều chỉnh, tăng cường công tác kiểm tra, giám sát, thanh tra cần xác định rõ mục tiêu, nội dung, tổ chức và đánh giá doanh nghiệp, người đại diện theo hướng vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp phải được cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn kiểm tra, giám sát thường xuyên, các cơ quan liên quan thực hiện kiểm tra, thanh tra việc quản lý và đầu tư vốn vào doanh nghiệp, Quốc hội thực hiện giám sát tối cao việc quản lý, đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp, cụ thể:

+ Mục tiêu giám sát, kiểm tra, thanh tra nhằm tăng cường công khai minh bạch, trách nhiệm giải trình của doanh nghiệp và cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn, người đại diện chủ sở hữu vốn; đưa ra các kiến nghị nhằm tăng cường hiệu quả của hoạt động đầu tư vốn của nhà nước vào doanh nghiệp; phòng ngừa, hạn

ché các vi phạm trong hoạt động đầu tư, quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp; cảnh báo rủi ro trong hoạt động quản lý và đầu tư vốn, giảm thiểu lãng phí, thất thoát vốn nhà nước.

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

- Về đánh giá, xếp loại doanh nghiệp, Luật số 69/2014/QH13 quy định việc đánh giá, xếp loại doanh nghiệp căn cứ vào 04 nhóm tiêu chí<sup>14</sup>; 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, quốc phòng, an ninh); từng dự án đầu tư cụ thể 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 ảnh hưởng đến kết quả đánh giá, xếp loại.

Để khắc phục bất cập trên, việc đánh giá doanh nghiệp thực hiện đối với doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp trên 50% vốn điều lệ, người đại diện chủ sở hữu vốn và Kiểm soát viên đảm bảo nguyên tắc dựa trên kết quả thực hiện nhiệm vụ được giao, đảm bảo thận trọng, khách quan, công khai, minh bạch, đánh giá toàn diện có loại trừ tác động của yếu tố khách quan. Cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn đánh giá và quyết định xếp loại doanh nghiệp sau có ý kiến

<sup>14</sup> 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).

cơ quan tài chính cùng cấp về đầu tư vốn của doanh nghiệp, chấp hành chính sách pháp luật về thuế và tuân thủ quy định chế độ báo cáo. Kết quả đánh giá doanh nghiệp để xếp loại doanh nghiệp làm cơ sở trích lập và chi Quỹ khen thưởng, phúc lợi của doanh nghiệp. Cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn đánh giá và xếp loại người đại diện chủ sở hữu vốn, kiểm soát viên do mình cử, giới thiệu. Kết quả đánh giá người đại diện chủ sở hữu vốn, kiểm soát viên là cơ sở để chi khen thưởng theo năm, điều chỉnh nhiệm vụ, đánh giá, xếp loại của người đại diện chủ sở hữu vốn, kiểm soát viên.

#### *c1.4. Về báo cáo, công bố, công khai thông tin 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 năm 2020 đã quy định cụ thể nội dung doanh nghiệp có vốn nhà nước trên 50% vốn điều lệ 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 thống nhất với Luật doanh nghiệp, có tính tới các yếu tố đặc thù và bổ sung các nội dung cần thiết khác do chủ sở hữu yêu cầu.

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

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

Bên cạnh đó, Bộ Tài chính chịu trách nhiệm xây dựng, quản lý, vận hành và khai thác Hệ thống cơ sở dữ liệu về đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp đảm bảo đầy đủ thông tin về tình hình quản lý và đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp phục vụ quản lý, điều hành và giám sát. Hệ thống cơ sở dữ liệu về đầu tư

vốn nhà nước tại doanh nghiệp đảm bảo tính tương thích, khả năng tích hợp, chia sẻ thông tin thông suốt và an toàn giữa các cơ quan nhà nước, doanh nghiệp để tổng hợp báo cáo của các cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn, báo cáo đầy đủ, kịp thời theo yêu cầu phục vụ công tác quản lý, điều hành. Cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn có trách nhiệm báo cáo đầy đủ, kịp thời theo yêu cầu, kiểm tra, giám sát việc thực hiện báo cáo của các doanh nghiệp thuộc phạm vi quản lý; phê duyệt nội dung báo cáo năm của doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp 100% vốn điều lệ trên Hệ thống cơ sở dữ liệu về đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp; căn cứ báo cáo tài chính năm của doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn lập báo cáo tình hình đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp theo quy định trên Hệ thống cơ sở dữ liệu về đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Doanh nghiệp có trách nhiệm xây dựng và ban hành Quy chế báo cáo của doanh nghiệp trên Hệ thống; báo cáo đầy đủ, kịp thời, trung thực và chịu trách nhiệm về tính chính xác của thông tin trên Hệ thống cơ sở dữ liệu.

Doanh nghiệp có vốn nhà nước là công ty đại chúng thực hiện công khai, công bố thông tin theo quy định của pháp luật chứng khoán; đồng thời phải gửi cho cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn. Các doanh nghiệp còn lại, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn chỉ đạo người đại diện sở hữu vốn đề nghị doanh nghiệp thực hiện báo cáo, công bố thông tin theo pháp luật của doanh nghiệp áp dụng đối với doanh nghiệp nhà nước.

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

### ***a) Mục tiêu của chính sách***

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. Nhà nước thực hiện quản lý doanh nghiệp theo pháp nhân doanh nghiệp đầu tư vốn, không quản lý doanh nghiệp theo từng tài sản mà chủ sở hữu góp vốn điều lệ (đã chuyển quyền sở hữu cho doanh nghiệp). Nhà nước đầu tư vốn vào doanh nghiệp với mục tiêu tối đa hóa giá trị cho xã hội thông qua phân bổ nguồn lực một cách hiệu quả; thực hiện phân cấp, phân quyền rõ ràng, cụ thể; 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, người đại diện chủ sở hữu vốn tại doanh nghiệp để thực hiện các quyền của nhà đầu tư vốn (góp vốn) vào doanh nghiệp. Cơ quan đại diện và người đại diện chủ sở hữu vốn thực hiện đầy đủ các quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu theo quy định của Luật doanh nghiệp, Luật này và các quy định của pháp luật có liên quan đối với doanh nghiệp có vốn đầu tư của nhà nước. Từ đó quy định cụ thể mục tiêu, nguyên tắc, nguồn vốn, hình thức đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp; quy định rõ thẩm quyền và trình tự, thủ tục đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp.

### ***b) Nội dung của chính sách***

- Vốn đầu tư của nhà nước tại doanh nghiệp là mức vốn do cơ quan đại diện sở hữu vốn đầu tư vào doanh nghiệp và doanh nghiệp đã ghi nhận đủ vốn tương ứng với tỷ lệ vốn góp tại điều lệ và giấy chứng nhận đăng ký của doanh nghiệp.

- Xác định rõ nguồn vốn đầu tư vào doanh nghiệp, nội dung chi đầu tư vốn vào doanh nghiệp thuộc ngân sách trung ương hoặc ngân sách địa phương, vốn ngân sách nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp không xác định là vốn đầu tư công theo quy định của Luật đầu tư công.

- Xác định rõ mục tiêu, yêu cầu, hình thức và nguyên tắc đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp. Việc đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp được thực hiện thông qua cơ quan đại diện sở hữu vốn theo quyết định của cấp có thẩm quyền. Việc đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp thực hiện thông qua hình thức đầu tư thành lập doanh nghiệp và đầu tư bổ sung vốn, góp vốn, mua cổ phần, mua phần vốn góp.

- Xác định rõ thẩm quyền, trình tự, thủ tục đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp với mục tiêu đẩy mạnh phân cấp cho cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn có sự giám sát của các cơ quan quản lý; xác định rõ trình tự, thủ tục đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp có đặc thù khác với pháp luật về đầu tư. Việc thành lập doanh nghiệp do cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, phê duyệt chủ trương. Việc đầu tư bổ sung vốn, góp vốn, mua cổ phần, mua phần vốn góp tại doanh nghiệp được phân cấp cho cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn quyết định; trường hợp giá trị đầu tư lớn phải có ý kiến của Bộ Tài chính và được Thủ tướng Chính phủ hoặc Quốc hội quyết định phê duyệt chủ trương theo phân cấp trước khi cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn quyết định đầu tư.

### ***c) Giải pháp và lý do lựa chọn chính sách***

#### ***c2.1. Về xác định nguồn vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp***

Luật 69/2014/QH13 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 nguồn đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp đang có sự chồng chéo, lẫn lộn, chưa xác định cụ thể được vốn từ các quỹ do nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp.

Luật đầu tư công<sup>15</sup> và Luật đầu tư<sup>16</sup> đã quy định việc đầu tư, quản lý, sử

<sup>15</sup> 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.”

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<sup>17</sup> 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*<sup>18</sup>”.

Trước đây, nguồn thu từ cổ phần hoá, thoái vốn nhà nước được tập trung về Quỹ Hỗ trợ sắp xếp và phát triển doanh nghiệp (Quỹ) và sử dụng để hỗ trợ quá trình sắp xếp, cơ cấu lại doanh nghiệp, đầu tư vốn vào doanh nghiệp và các dự án quan trọng theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Theo văn bản số 3072/TB-TTKQH ngày 25/9/2019 (khoản 2 Mục I) Thông báo Kết luận của UBTWQH tại phiên họp thứ 37 (tháng 9/2019), Chính phủ đã ban hành Nghị định số 148/2021/NĐ-CP ngày 31/12/2021. Theo đó, từ ngày 01/4/2022 chấm dứt hoạt động của Quỹ; nguồn thu từ cổ phần hoá, thoái vốn nhà nước được chuyển trực tiếp vào ngân sách nhà nước theo phân cấp. Do vậy, không đặt vấn đề nghiên cứu, xem xét quy định về hoạt động của Quỹ hỗ trợ sắp xếp và phát triển doanh nghiệp theo ý kiến chỉ đạo tại Thông báo số 1354/TB-TTKQH ngày 15/8/2022 của Tổng thư ký Quốc hội.

Việc phân phối lợi nhuận sau thuế trước đây tập trung hướng dẫn đối với doanh nghiệp do nhà nước đầu tư 100% vốn điều lệ. Với phạm vi và đối tượng điều chỉnh là toàn bộ các doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp nên 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 có vốn nhà nước đầu tư dưới 100% vốn điều lệ.

Vốn đầu tư của nhà nước tại doanh nghiệp được xác định theo mức vốn do cơ quan đại diện sở hữu vốn đầu tư vào doanh nghiệp và doanh nghiệp đã ghi nhận đủ vốn tương ứng với tỷ lệ vốn góp tại điều lệ và giấy chứng nhận đăng ký

<sup>16</sup> Khoản 3.a và khoản 4 Điều 4 Luật đầu tư ngày 17/6/2020 (Luật số 61/2020/QH14) có hiệu lực từ ngày 01/01/2021 quy định: “*Điều 4. Áp dụng Luật đầu tư và các luật có liên quan*

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

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

.....

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

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> 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).

của doanh nghiệp theo quy định của pháp luật. Trên cơ sở đó, việc xác định nguồn vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp bao gồm:

(i) Ngân sách nhà nước là nội dung chi đầu tư vốn vào doanh nghiệp thuộc ngân sách trung ương hoặc ngân sách địa phương. Trình tự, thủ tục bố trí vốn từ ngân sách nhà nước để đầu tư vốn vào doanh nghiệp thực hiện theo quy định pháp luật về ngân sách nhà nước.

(ii) Nguồn vốn hình thành từ tài sản của nhà nước: nguồn vốn tương ứng với giá trị tài sản đầu tư bằng nguồn vốn ngân sách nhà nước chuyên giao cho doanh nghiệp tiếp nhận, quản lý, sử dụng và tăng vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp; nguồn vốn tương ứng với giá trị tài sản đầu tư bằng các nguồn vốn khác ngoài nguồn vốn ngân sách nhà nước, tài sản nhà nước nhận chuyên giao sau khi đã xác lập thuộc sở hữu nhà nước theo quy định của pháp luật về tài sản công giao cho doanh nghiệp tiếp nhận, quản lý, sử dụng và tăng vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp; giá trị chênh lệch tăng khi đánh giá lại tài sản của doanh nghiệp.

(iii) Quỹ đầu tư phát triển hình thành từ nguồn lợi nhuận sau thuế để tại doanh nghiệp, được sử dụng bổ sung tăng vốn điều lệ hoặc điều chuyển giữa các doanh nghiệp theo quyết định của cấp có thẩm quyền.

(iv) 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.

### *c2.2. Về mục tiêu, yêu cầu, hình thức và nguyên tắc đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp*

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 nghiệp<sup>19</sup> và tương ứng với mỗi hình thức đầu tư có quy định phạm vi đầu tư vốn cụ thể khác nhau<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> Điều 10 Luật 69/2014/QH13, đầu tư vốn để thành lập doanh nghiệp thuộc phạm vi: (i) cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích thiết yếu cho xã hội; (ii) hoạt động trong lĩnh vực trực tiếp phục vụ quốc phòng, an ninh; (iii) hoạt động trong lĩnh vực độc quyền tự nhiên; (iv) ứng dụng công nghệ cao, đầu tư lớn, tạo động lực phát triển nhanh cho các ngành, lĩnh vực khác và nền kinh tế.

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

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

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

Việc quy định phạm vi đầu tư bổ sung vốn nhà nước để tiếp tục duy trì tỷ lệ cổ phần, vốn góp tại doanh nghiệp thuộc trường hợp không thu hút được các nhà đầu tư Việt Nam và nước ngoài đối với doanh nghiệp cung ứng các sản phẩm, dịch vụ công thiết yếu cho xã hội cần rà soát lại cho phù hợp với việc điều chỉnh đối tượng áp dụng là các doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư. Việc xác định cụ thể phạm vi các ngành, lĩnh vực đầu tư vốn trong thời gian quan gặp rất nhiều khó khăn trong việc Nhà nước đầu tư vốn vào doanh nghiệp nhằm thực hiện nhiệm vụ hỗ trợ, tái cơ cấu nền kinh tế, tái cơ cấu doanh nghiệp, chưa đảm bảo nguyên tắc linh hoạt, kịp thời.

Hình thức đầu tư vốn để thành lập doanh nghiệp mới xác định chỉ thành lập doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ, chưa bao quát được trường hợp Nhà nước cùng các nhà đầu tư khác đầu tư vốn để thành lập doanh nghiệp. Các hình thức đầu tư bổ sung vốn cho doanh nghiệp đang hoạt động, bổ sung vốn để tiếp tục duy trì tỷ lệ cổ phần, vốn góp của Nhà nước, đầu tư vốn để mua lại một phần hoặc toàn bộ doanh nghiệp về bản chất chỉ là hoạt động Nhà nước đầu tư bổ sung vốn, góp vốn, mua cổ phần, mua phần vốn góp vào doanh nghiệp.

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

Việc đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp được thực hiện thông qua cơ quan đại diện sở hữu vốn theo quyết định của cấp có thẩm quyền, đảm bảo mục tiêu, yêu cầu, bảo toàn, phát triển và hiệu quả vốn đầu tư của nhà nước, linh hoạt, kịp thời, bình đẳng giữa nhà nước với các nhà đầu tư khác và được công khai, minh bạch. Việc đầu tư vốn thực hiện thông qua hình thức đầu tư thành lập doanh nghiệp và đầu tư bổ sung vốn, góp vốn, mua cổ phần, mua phần vốn góp.

*c2.3. Về thẩm quyền, trình tự, thủ tục đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp*



Về thẩm quyền đầu tư vốn vào doanh nghiệp, Luật hiện nay quy định Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư vốn có mức vốn tương đương dự án quan trọng quốc gia. Thủ tướng Chính phủ quyết định đầu tư vốn nhà nước vào công ty mẹ của Tập đoàn kinh tế nhà nước, doanh nghiệp có chức năng đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước và doanh nghiệp thực hiện dự án quan trọng quốc gia đã được Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư. Cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn quyết định đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp còn lại sau khi được Thủ tướng Chính phủ quyết định chủ trương.

Quy định trên cho thấy toàn bộ hoạt động đầu tư vốn vào doanh nghiệp được cấp có thẩm quyền (Quốc hội hoặc Thủ tướng Chính phủ) chấp thuận chủ trương trước. Thủ tướng Chính phủ hoặc cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn quyết định đầu tư vốn sau khi có chủ trương. Quy định này chưa tạo quyền chủ động và phân cấp cho cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn, chưa đảm bảo nguyên tắc việc đầu tư vốn vào doanh nghiệp do cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn quyết định.

Việc Nhà nước đầu tư vốn vào doanh nghiệp về nguyên tắc phải tuân thủ trình tự, thủ tục theo quy định của pháp luật về đầu tư, tuy nhiên tại khoản 4 Điều 4 Luật Đầu tư năm 2020 đã quy định *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*. Mặt khác, mức vốn của dự án quan trọng quốc gia theo quy định của Luật Đầu tư công năm 2014 (có giá trị từ 10.000 tỷ đồng trở lên) cùng với thời điểm ban hành Luật 69/2014/QH13 cần được cập nhật để đảm bảo tính phù hợp với tỷ lệ lạm phát, biến động tỷ giá đồng Việt Nam với đô la Mỹ trong ít nhất 10 năm qua.

Với mục tiêu đẩy mạnh phân cấp cho cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn có sự giám sát của các cơ quan quản lý; xác định rõ trình tự, thủ tục đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp có đặc thù khác với pháp luật về đầu tư, cần quy định việc đầu tư thành lập doanh nghiệp phải đảm bảo đúng mục tiêu, yêu cầu đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp. Cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn lập Hồ sơ đề nghị thành lập doanh nghiệp lấy ý kiến của các cơ quan để trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, phê duyệt chủ trương. Căn cứ nguồn vốn đầu tư của Nhà nước trong Hồ sơ thành lập doanh nghiệp và chủ trương được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn quyết định thành lập và thực hiện đầu tư vốn vào doanh nghiệp.

Về đầu tư bổ sung vốn, góp vốn, mua cổ phần, mua phần vốn góp tại doanh nghiệp do cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn quyết định đầu tư sau khi có ý kiến thẩm định của cơ quan tài chính cùng cấp. Trường hợp giá trị đầu tư lớn phải có ý kiến của Bộ Tài chính và được Thủ tướng Chính phủ (giá trị từ 5.000 tỷ đồng đến dưới 15.000 tỷ đồng), Quốc hội (giá trị từ 15.000 tỷ đồng trở lên) quyết định phê duyệt chủ trương trước khi cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn quyết định đầu tư.

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

#### ***a) Mục tiêu của chính sách***

Quy định cụ thể, phân cấp rõ trong Luật để đảm bảo chủ động và xác định rõ thẩm quyền trình tự, thủ tục, rõ trách nhiệm của doanh nghiệp và các cơ quan trong hoạt động đầu tư của doanh nghiệp. Việc đầu tư của doanh nghiệp thực hiện thống nhất trong Luật này và quy định rõ quy trình, trình tự được điều chỉnh cho phù hợp với hoạt động của doanh nghiệp so với pháp luật đầu tư hiện hành.

#### ***b) Nội dung của chính sách***

Xác định cụ thể từng hình thức đầu tư của doanh nghiệp, từ đó quy định rõ trình tự, thủ tục, thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư tương ứng với từng hình thức đầu tư. Doanh nghiệp quyết định đầu tư, tổ chức thực hiện đầu tư và chịu trách nhiệm về hoạt động đầu tư. Luật hóa các trường hợp doanh nghiệp không được đầu tư thành lập doanh nghiệp, góp vốn, mua cổ phần, mua phần vốn góp, đồng thời hướng dẫn việc chuyển nhượng dự án đảm bảo nguyên tắc đầu giá công khai.

#### ***c) Giải pháp và lý do lựa chọn chính sách***

Luật số 69/2014/QH13 quy định việc đầu tư, xây dựng, mua tài sản cố định của doanh nghiệp, đầu tư ra ngoài doanh nghiệp và đầu tư ra nước ngoài. Về thẩm quyền, Luật hiện nay đang giao Hội đồng thành viên hoặc Chủ tịch công ty quyết định từng dự án đầu tư với giá trị không quá 50% vốn chủ sở hữu được ghi trên báo cáo tài chính quý hoặc báo cáo tài chính năm của doanh nghiệp tại thời điểm gần nhất với thời điểm quyết định dự án nhưng không quá mức vốn của dự án nhóm B theo quy định của Luật đầu tư công; trường hợp dự án đầu tư có giá trị lớn hơn do cơ quan đại diện chủ sở hữu xem xét, phê duyệt. Đối với các dự án đầu tư ra nước ngoài, cơ quan đại diện chủ sở hữu xem xét, quyết định chủ trương; trường hợp thuộc thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư của Quốc hội thì Thủ tướng Chính phủ quyết định đầu tư sau khi Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư; trường hợp thuộc thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư của Thủ tướng Chính phủ thì cơ quan đại diện chủ sở hữu quyết định đầu tư sau khi Thủ tướng Chính phủ quyết định chủ trương đầu tư.

Quá trình triển khai hoạt động đầu tư của doanh nghiệp trong thời gian qua gặp nhiều vướng mắc trong việc xác định thẩm quyền, trình tự, thủ tục giữa Luật số 69/2014/QH13 với pháp luật về đầu tư, nội dung phân cấp dẫn chiếu sang pháp luật về đầu tư công, dự án đầu tư, xây dựng, mua tài sản cố định của doanh nghiệp bản chất vẫn là hoạt động đầu tư của doanh nghiệp. Trong quá trình thực hiện dự án đầu tư đối với những doanh nghiệp có quy mô vốn lớn, có những dự án đầu tư ra ngoài doanh nghiệp thuộc thẩm quyền của Hội đồng thành viên/Chủ tịch công ty hoặc chủ sở hữu nhưng thuộc tiêu chí/lĩnh vực do Quốc hội/Thủ tướng Chính phủ quyết định chủ trương đầu tư theo quy định của

pháp 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 thực tiễn, tạo hành lang thông thoáng cho hoạt động đầu tư của doanh nghiệp. Mặt khác, theo quy định tại các văn bản nêu trên, không rõ cơ quan đại diện chủ sở hữu quyết định đầu tư ra nước ngoài trước hay sau khi cấp có thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư. Việc cơ quan đại diện chủ sở hữu hoặc Thủ tướng Chính phủ quyết định dự án đầu tư của doanh nghiệp chưa đảm bảo nguyên tắc Nhà nước là chủ sở hữu đầu tư vốn không can thiệp hành chính vào hoạt động và quản trị sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp, việc phê duyệt thường kéo dài không kịp thời, hiệu quả trong khi doanh nghiệp vẫn phải đảm bảo tuân thủ theo Luật đầu tư, Luật Xây dựng, Luật đấu thầu, Luật Đất đai (sửa đổi) và các Luật chuyên ngành theo phạm vi hoạt động.

Luật đầu tư năm 2020 đã quy định việc đầu tư, quản lý, sử dụng vốn đầu tư của Nhà nước tại doanh nghiệp thực hiện theo quy định của Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp (khoản 3 Điều 4); đồng thời tại Khoản 4 Điều 4 quy định: *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.* Do vậy, cần phải quy định cụ thể, phân cấp rõ ràng ngay trong Luật này để đảm bảo chủ động, xác định rõ thẩm quyền trình tự, thủ tục, rõ trách nhiệm của doanh nghiệp và các cơ quan trong hoạt động đầu tư, cụ thể:

Về các hình thức đầu tư quy định đảm bảo tương thích, phù hợp với pháp luật về đầu tư bao gồm: (i) Đầu tư thành lập doanh nghiệp; (ii) Đầu tư bổ sung vốn, góp vốn, mua cổ phần, mua phần vốn góp; (iii) Đầu tư theo hình thức hợp đồng hợp tác kinh doanh (Hợp đồng BCC); (iv) Thực hiện dự án đầu tư trong nước; (v) Đầu tư ra nước ngoài, cụ thể:

- Về đầu tư thành lập doanh nghiệp, Thủ tướng Chính phủ quyết định phê duyệt chủ trương đầu tư thành lập doanh nghiệp của Tập đoàn kinh tế, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn quyết định chủ trương các doanh nghiệp còn lại thuộc phạm vi quản lý. Doanh nghiệp lập Hồ sơ gửi cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn thẩm định trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt chủ trương sau khi có ý kiến các cơ quan liên quan. Căn cứ quyết định chủ trương đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt, Chủ tịch Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty quyết định và thực hiện các thủ tục thành lập doanh nghiệp.

- Về đầu tư bổ sung vốn, góp vốn, mua cổ phần, mua phần vốn góp, đầu tư theo hình thức hợp đồng BCC, Thủ tướng Chính phủ quyết định phê duyệt chủ trương đầu tư có giá trị từ 5.000 tỷ đồng trở lên; cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn quyết định phê duyệt chủ trương đầu tư đối với các doanh nghiệp thuộc phạm vi quản lý có giá trị đầu tư từ 1.000 tỷ đồng đến dưới 5.000 tỷ đồng hoặc có giá trị đầu tư trên 50% vốn điều lệ ghi trên giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp; các trường hợp còn lại Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty quyết định

đầu tư, không phải đề nghị chấp thuận chủ trương đầu tư. Căn cứ chủ trương đầu tư được duyệt và nguồn vốn đầu tư, Chủ tịch Hội đồng thành viên, Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty quyết định và thực hiện đầu tư theo quy định pháp luật về đầu tư, pháp luật về chứng khoán và các quy định pháp luật có liên quan.

- Luật hóa các trường hợp doanh nghiệp không được đầu tư thành lập doanh nghiệp, góp vốn, mua cổ phần, mua phần vốn góp từ Nghị định đã được quy định ổn định trong thời gian qua<sup>21</sup> như doanh nghiệp không được góp vốn hoặc đầu tư vào lĩnh vực bất động sản (trừ doanh nghiệp có ngành nghề kinh doanh chính là ngành nghề kinh doanh bất động sản theo quy định của Luật Kinh doanh bất động sản); không được góp vốn, mua cổ phần tại ngân hàng, công ty bảo hiểm, công ty chứng khoán, quỹ đầu tư mạo hiểm, quỹ đầu tư chứng khoán, công ty đầu tư chứng khoán và công ty quản lý quỹ đầu tư chứng khoán (trừ doanh nghiệp có chức năng đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước, kinh doanh trong lĩnh vực ngân hàng, bảo hiểm, chứng khoán); không được góp vốn cùng công ty con để thành lập công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn.

- Về thực hiện dự án đầu tư trong nước, hướng dẫn trình tự, thủ tục, hồ sơ đề nghị cấp có thẩm quyền phê duyệt chủ trương đầu tư dự án cụ thể trong Luật này, không thực hiện theo trình tự, thủ tục quy định tại Luật đầu tư và được quy định theo hướng cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn chịu trách nhiệm thẩm định Hồ sơ, lấy ý kiến của các cơ quan liên quan trình Chính phủ báo cáo Quốc hội hoặc trình Thủ tướng Chính phủ quyết định. Các dự án thuộc thẩm quyền quyết định chủ trương của cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn lấy ý kiến của cơ quan tài chính cùng cấp và các cơ quan có liên quan. Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty quyết định đầu tư sau khi được cấp có thẩm quyền phê duyệt chủ trương đầu tư và quyết định đầu tư theo thẩm quyền đảm bảo phù hợp với Chiến lược, kế hoạch sản xuất, kinh doanh 05 năm và hàng năm. Trường hợp điều chỉnh dự án đầu tư làm thay đổi mục tiêu, quy mô đầu tư hoặc dẫn đến thay đổi cấp có thẩm quyền quyết định chấp thuận chủ trương đầu tư phải thực hiện thủ tục đề nghị chấp thuận chủ trương đầu tư theo quy định của Luật này.

Đồng thời, bổ sung quy định việc chuyển nhượng dự án theo nguyên tắc định giá theo quy định pháp luật về thẩm định giá làm cơ sở để xác định giá khởi điểm và thực hiện đấu giá công khai.

Về thẩm quyền quyết định chủ trương dự án đầu tư trong nước, Quốc hội quyết định chủ trương các dự án thuộc thẩm quyền theo quy định của Luật Đầu tư và dự án có tổng mức đầu tư từ 15.000 tỷ đồng trở lên; Thủ tướng Chính phủ các dự án thuộc thẩm quyền theo quy định của Luật Đầu tư và dự án có tổng mức đầu tư từ 5.000 tỷ đồng đến dưới 15.000 tỷ đồng; Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định chấp thuận chủ trương thực hiện dự án đầu tư thuộc thẩm quyền theo quy định của Luật Đầu tư; Cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn quyết định các dự án có tổng mức đầu tư từ 1.000 tỷ đồng đến dưới 5.000 tỷ đồng và dự án đầu tư có

<sup>21</sup> Nghị định 91/2015/NĐ-CP ngày 13/10/2015, Nghị định số 32/2018/NĐ-CP ngày 08/3/2018 và Nghị định số 140/2020/NĐ-CP ngày 30/11/2020 của Chính phủ.

tổng mức đầu tư từ 50% vốn điều lệ ghi trên giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp.

- Về thực hiện đầu tư ra nước ngoài, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn quyết định chủ trương trừ dự án thuộc thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư của Quốc hội (tổng mức đầu tư từ 15.000 tỷ đồng trở lên), Thủ tướng Chính phủ (tổng mức đầu tư từ 5.000 tỷ đồng đến dưới 15.000 tỷ đồng). Trình tự, thủ tục đề nghị cấp có thẩm quyền phê duyệt chủ trương thực hiện tương tự như đầu tư dự án trong nước và do cơ quan đại diện chủ sở hữu trình cấp có thẩm quyền.

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

- Về hoạt động đầu tư của doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp trên 50% đến dưới 100% vốn điều lệ thực hiện như quy định đối với doanh nghiệp mà Nhà nước đầu tư trực tiếp 100% vốn điều lệ. Căn cứ chủ trương đầu tư được Hội đồng thành viên, Hội đồng quản trị, Đại hội đồng cổ đông thông qua, người đại diện chủ sở hữu vốn báo cáo cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn quyết định chủ trương hoặc trình Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định chủ trương theo thẩm quyền quy định tại Luật này. Căn cứ chủ trương đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt, người đại diện chủ sở hữu vốn biểu quyết tại cuộc họp Hội đồng thành viên, Hội đồng quản trị, Đại hội đồng cổ đông để quyết định và thực hiện đầu tư theo quy định.

- Về hoạt động đầu tư của doanh nghiệp có vốn góp trên 50% vốn điều lệ của doanh nghiệp do Nhà nước đầu tư trực tiếp trên 50% vốn điều lệ thực hiện như quy định đối với doanh nghiệp mà Nhà nước đầu tư trực tiếp trên 50% vốn điều lệ, căn cứ chủ trương đầu tư được Hội đồng thành viên, Hội đồng quản trị, Đại hội đồng cổ đông thông qua, doanh nghiệp hoặc người đại diện vốn của doanh nghiệp tại doanh nghiệp khác báo cáo doanh nghiệp do Nhà nước đầu tư trực tiếp trên 50% vốn điều lệ để doanh nghiệp hoặc người đại diện chủ sở hữu vốn trình cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn quyết định chủ trương hoặc trình Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định chủ trương theo thẩm quyền quy định tại Luật này. Căn cứ chủ trương đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt, doanh nghiệp hoặc người đại diện chủ sở hữu vốn của doanh nghiệp tại doanh nghiệp khác biểu quyết tại cuộc họp Hội đồng thành viên, Hội đồng quản trị, Đại hội đồng cổ đông để quyết định và thực hiện đầu tư theo quy định.

- Hoạt động đầu tư của doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp từ 50% vốn điều lệ trở xuống do cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn có ý kiến về nội dung đầu tư của doanh nghiệp để người đại diện chủ sở hữu vốn biểu quyết tại cuộc họp Hội đồng thành viên, Hội đồng quản trị, Đại hội đồng cổ đông về việc

thực hiện hoạt động đầu tư của doanh nghiệp theo quy định pháp luật về đầu tư.

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

##### ***a) Mục tiêu của chính sách***

Hướng dẫn cụ thể các nguyên tắc về sắp xếp, cơ cấu lại vốn nhà nước đã đầu tư tại doanh nghiệp (các quy định tại Nghị định đã được ổn định trong thời gian qua về cổ phần hóa doanh nghiệp, về chuyển nhượng vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp, về giải thể, phá sản doanh nghiệp) và quy định rõ hình thức chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước giữa các cơ quan đại diện chủ sở hữu.

##### ***b) Nội dung của chính sách***

Luật hóa các nội dung phù hợp, ổn định trong quá trình sắp xếp, cơ cấu lại vốn nhà nước trong thời gian qua quy định tại các Nghị định: 126/2017/NĐ-CP; 140/2020/NĐ-CP; 23/2022/NĐ-CP; đồng thời cập nhật, bổ sung các nội dung để khắc phục vướng mắc trong thực tế. Luật hóa một số nội dung quy định mang tính chất chung nhằm nâng cao tính hiệu lực, hiệu quả của pháp luật trong quá trình thực hiện chuyển nhượng vốn nhà nước. Hướng dẫn rõ thẩm quyền, trình tự thực hiện sắp xếp doanh nghiệp có vốn nhà nước.

Đồng thời, thể chế hóa cụ thể nội dung Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 3/6/2017 của Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về tiếp tục cơ cấu lại, đổi mới và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước đối với các doanh nghiệp 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. Thể chế hóa Kết luận của Bộ Chính trị số 82-KL/TW ngày 29/7/2020 về việc tiếp tục thực hiện Nghị quyết 30-NQ/TW của Bộ Chính trị khóa XI về tiếp tục sắp xếp, đổi mới và phát triển, nâng cao hiệu quả hoạt động của công ty nông, lâm nghiệp khi giải thể các công ty nông, lâm nghiệp<sup>22</sup>.

##### ***c) Giải pháp và lý do lựa chọn chính sách***

##### ***c4.1. Về sắp xếp, chuyển nhượng phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp***

Luật số 69/2014/QH13 quy định cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp dưới 03 hình thức<sup>23</sup> và Chính phủ có trách nhiệm quy định hình thức, nội dung, trình tự, thủ tục cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp<sup>24</sup>. Doanh nghiệp

<sup>22</sup>Điểm 2.b Mục II: Quy định chi tiết về chính sách hỗ trợ từ ngân sách Trung ương cho các địa phương thực sự khó khăn trong cân đối ngân sách, nguồn thu từ tiền sử dụng đất, tiền thuê đất thấp, không có khả năng cân đối từ ngân sách địa phương cho công tác đo đạc, cắm mốc ranh giới, lập hồ sơ địa chính, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất để hoàn thành việc sắp xếp công ty nông, lâm nghiệp; kinh phí hỗ trợ giải quyết các tồn tại về tài chính đối với các công ty nông, lâm nghiệp thực hiện giải thể nhưng mất khả năng thanh toán.

<sup>23</sup> 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).

<sup>24</sup> Khoản 1 Điều 40 Luật 69/2014/QH13.

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 nghiệp<sup>25</sup>.

Quá trình cơ cấu lại vốn nhà nước theo hình thức chuyển đổi sở hữu (cổ phần hóa bản chất là chuyển đổi doanh nghiệp 100% vốn điều lệ thành công ty cổ phần) đang có chiều hướng chậm lại; việc cổ phần hóa chỉ được điều chỉnh bởi Nghị định của Chính phủ, tính pháp lý chưa cao. Nhằm đẩy 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.

Luật số 69/2014/QH13 quy định phương thức chuyển nhượng vốn<sup>26</sup> và các nguyên tắc chuyển nhượng vốn<sup>27</sup>. Thực tế thời gian qua cho thấy 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. Để đảm bảo hạn chế tối đa tổn thất cho nhà nước khi chuyển nhượng vốn cần bổ sung nguyên tắc quản lý, sử dụng đất của doanh nghiệp khi chuyển nhượng phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp theo pháp luật về đất đai. Việc chuyển nhượng vốn tại công ty TNHH hai thành viên thực hiện theo Luật doanh nghiệp (Điều 52) phải thực hiện chào bán cho các thành viên còn lại theo tỷ lệ tương ứng với phần vốn góp của họ trong công ty sau đó mới chuyển nhượng cho người không phải là thành viên nếu các thành viên còn lại của công ty không mua hoặc không mua hết trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày chào bán; quy định này chưa đảm bảo nguyên tắc công khai, minh bạch, tối đa hóa lợi ích của nhà nước do đó cần điều chỉnh lại cho phù hợp.

Trên cơ sở đó cần thực hiện Luật hóa một số nội dung quy định mang tính chất nguyên tắc nhằm nâng cao tính hiệu lực, hiệu quả của pháp luật trong quá trình thực hiện sắp xếp, cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp; thể chế hóa cụ thể quan điểm, đường lối, chủ trương của Đảng và Nhà nước về tiếp tục cơ cấu lại, đổi mới và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước, cụ thể các hình thức, thẩm quyền, trình tự thủ tục từng hình thức sắp xếp, cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Việc thực hiện sắp xếp, cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp phải được Thủ tướng Chính phủ quyết định chủ trương và theo hướng dẫn cụ thể của Chính phủ.

<sup>25</sup> Điều 37 Luật 69/2014/QH13.

<sup>26</sup> 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).

<sup>27</sup> 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).

- Về chuyển nhượng phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp, bao gồm các hình thức: chuyển doanh nghiệp 100% vốn điều lệ thành công ty cổ phần (cổ phần hóa) hoặc chuyển doanh nghiệp 100% vốn điều lệ thành công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên; chuyển nhượng phần vốn tại công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên.

Cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn xây dựng danh mục chuyển nhượng vốn nhà nước tại doanh nghiệp thuộc phạm vi quản lý gửi lấy ý kiến của doanh nghiệp trước khi gửi Bộ Tài chính thẩm định để trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, phê duyệt danh mục. Căn cứ danh mục chuyển nhượng vốn được duyệt, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn quyết định kế hoạch, lộ trình thực hiện chuyển nhượng phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

- Khi chuyển nhượng vốn nhà nước tại doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp 100% vốn điều lệ, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên, công ty cổ phần chưa niêm yết trên thị trường chứng khoán, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn thuê tổ chức có chức năng thẩm định giá để xác định giá trị doanh nghiệp, giá khởi điểm làm cơ sở xây dựng và quyết định phương án chuyển nhượng phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

Trường hợp phần vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp được xác định trên vốn điều lệ tại thời điểm quyết định kế hoạch, lộ trình thực hiện chuyển nhượng có giá trị từ 1.000 tỷ đồng trở lên phải được Kiểm toán Nhà nước trước khi quyết định công bố giá trị doanh nghiệp và giá khởi điểm. Không thực hiện xác định trong giá trị doanh nghiệp khi chuyển nhượng phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp đối với giá trị quyền sử dụng đất, tiền thuê đất của doanh nghiệp; việc quản lý, sử dụng đất của doanh nghiệp thực hiện theo quy định pháp luật về đất đai. Không thực hiện xác định trong giá trị doanh nghiệp khi chuyển nhượng phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp đối với tài sản là các công trình, dự án kết cấu hạ tầng đang được giao doanh nghiệp quản lý, khai thác do Nhà nước đầu tư có ý nghĩa quan trọng về kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh. Các tài sản này được quản lý theo quy định của pháp luật về tài sản công. Sau khi chuyển nhượng phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp, việc lựa chọn doanh nghiệp, tổ chức quản lý, khai thác, vận hành các tài sản này thực hiện theo quy định pháp luật đấu thầu<sup>28</sup>. Tiền thu được sau khi trừ các khoản chi trong quá trình chuyển nhượng phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp được nộp ngân sách nhà nước.

Việc chuyển nhượng vốn nhà nước tại doanh nghiệp chưa niêm yết trên thị trường chứng khoán thực hiện chuyển nhượng theo nguyên tắc thị trường,

<sup>28</sup> Thể chế hóa cụ thể nội dung Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 3/6/2017 của Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về tiếp tục cơ cấu lại, đổi mới và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước: "đối với các doanh nghiệp nhà nước đang được giao quản lý, khai thác các công trình, dự án kết cấu hạ tầng do Nhà nước đầu tư có ý nghĩa quan trọng về kinh tế, xã hội, quốc phòng, an ninh, khi cổ phần hóa, Nhà nước tiến hành kiểm soát theo nguyên tắc: Nhà nước thống nhất sở hữu các công trình hạ tầng quan trọng; doanh nghiệp cổ phần hóa, nhà đầu tư nhận quyền khai thác chỉ được quyền quản lý, vận hành, khai thác các công trình, dự án kết cấu hạ tầng; việc lựa chọn nhà đầu tư, doanh nghiệp phải thực hiện theo Luật Đấu thầu, công khai, minh bạch; bảo đảm quốc phòng, an ninh và bảo vệ chủ quyền quốc gia, toàn vẹn lãnh thổ."



đầu giá công khai. Người lao động trong doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ được ưu đãi mua phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp và hỗ trợ giải quyết lao động dôi dư theo phương án được cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn phê duyệt. Khi chuyển nhượng vốn tại công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên, thành viên hiện hữu của doanh nghiệp được quyền ưu tiên mua khi giá đặt mua bằng nhà đầu tư khác.

- Khi chuyển nhượng vốn tại công ty cổ phần đã niêm yết trên thị trường chứng khoán thực hiện theo quy định của pháp luật về chứng khoán; đảm bảo nguyên tắc giá bán không thấp hơn giá tham chiếu bình quân 30 ngày liên tiếp trước ngày quyết định kế hoạch, lộ trình chuyển nhượng vốn.

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

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

- Về hợp nhất, sáp nhập, chia, tách, giải thể, phá sản, quy định rõ trình tự, thủ tục theo hướng cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn lấy ý kiến các cơ quan liên quan để trình Thủ tướng Chính phủ quyết định chủ trương. Trên cơ sở đó, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn quyết định và chỉ đạo thực hiện thực hiện theo quy định của pháp luật về doanh nghiệp, pháp luật về phá sản.

- Việc sắp xếp đối với các nông lâm trường quốc doanh được quy định tại Nghị định số 118/2014/NĐ-CP ngày 17/12/2014 hướng dẫn Kết luận của Bộ Chính trị về sắp xếp, đổi mới công ty nông lâm nghiệp (Nghị quyết số 30-NQ/TW ngày 12/3/2014 và Kết luận số 82-KL/TW ngày 29/7/2020 của Bộ Chính trị). Thề chế hóa Kết luận của Bộ Chính trị số 82-KL/TW ngày 29/7/2020 về việc tiếp tục thực hiện Nghị quyết 30-NQ/TW của Bộ Chính trị khóa XI về tiếp tục sắp xếp, đổi mới và phát triển, nâng cao hiệu quả hoạt động của công ty nông, lâm nghiệp. Do đó cần quy định doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp 100% vốn điều lệ là công ty nông, lâm nghiệp khi thực hiện giải thể được Nhà nước hỗ trợ đảm bảo kinh phí giải quyết các tồn tại tài chính khi mất khả năng thanh toán và chi phí giải thể khi tiền thu bán tài sản không đảm bảo thanh toán.

- Quá trình sắp xếp, cơ cấu lại đơn vị sự nghiệp công lập để chuyên đổi thành doanh nghiệp không thuộc phạm vi, đối tượng điều chỉnh của Luật này, sau khi đơn vị sự nghiệp công lập chuyển đổi thành doanh nghiệp mà có vốn nhà nước đầu tư sẽ áp dụng Luật này trong công tác quản lý, đầu tư vốn.

#### *c4.2. Về chuyên giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn.*

Luật số 69/2014/QH13 quy định 04 trường hợp chuyển giao<sup>29</sup> và các nguyên tắc chuyển giao<sup>30</sup>. Qua rà soát cho thấy việc chuyển giao một phần vốn, tài sản giữa các doanh nghiệp thực chất là quá trình mua bán tài sản giữa các doanh nghiệp, phải được thực hiện đấu giá công khai, minh bạch. Việc chuyển giao dự án, công trình đầu tư công từ cơ quan, tổ chức quản lý dự án, công trình đầu tư công về doanh nghiệp thực chất là quá trình đầu tư bổ sung vốn nhà nước vào doanh nghiệp. Việc chuyển giao vốn nhà nước tại doanh nghiệp giữa cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn và doanh nghiệp có chức năng đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước chỉ thực hiện đối với SCIC; với việc xác định việc đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp được thực hiện thông qua cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn, SCIC thực hiện vai trò đầu tư kinh doanh vốn thì việc chuyển giao này không còn.

Trên cơ sở đó, cần quy định chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước giữa các cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn lấy ý kiến của Bộ Tài chính và các cơ quan liên quan trước khi trình Thủ tướng Chính phủ quyết định chủ trương chuyển giao; các trường hợp khác (như: chuyển giao một phần vốn, tài sản giữa các doanh nghiệp...) loại bỏ cho phù hợp với bản chất do không phải là chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn.

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

#### ***a) Mục tiêu của chính sách***

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 cơ quan đại diện, người đại diện chủ sở hữu theo chức năng.

#### ***b) Nội dung của chính sách***

Phân công, phân cấp thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước của các cơ quan chuyên trách, cơ quan, tổ chức, cá nhân được giao quyền, nhiệm vụ sở hữu vốn; Quyền, trách nhiệm của các cơ quan liên quan trong thực hiện quyền của chủ sở hữu. Quy định về trách nhiệm giải trình của doanh nghiệp, của

<sup>29</sup> 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).

<sup>30</sup> (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).

cơ quan, người đại diện chủ sở hữu trước hoạt động giám sát của các cơ quan như Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ.... Nâng cao trách nhiệm của cơ quan, người đại diện chủ sở hữu vốn trong việc giao kế hoạch sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp nhằm phát huy tối đa nguồn lực, bảo toàn vốn, phù hợp với thực tiễn hoạt động, dự báo thị trường và quản lý theo mục tiêu đối với doanh nghiệp.

Việc thực hiện chức năng chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp thông qua các cơ quan đại diện và người đại diện sở hữu vốn (trong đó UBQLVNN là cơ quan chuyên trách thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu vốn tại doanh nghiệp). Bộ quản lý ngành thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực trong việc tham mưu xây dựng chính sách, pháp luật; ban hành chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật chuyên ngành, lĩnh vực; không ban hành, quy định các nội dung làm hạn chế quyền của doanh nghiệp, không can thiệp trực tiếp vào quản lý, sử dụng vốn của doanh nghiệp. UBQLVNN với vai trò là cơ quan chuyên trách và các Bộ, ngành, UBND các tỉnh, người đại diện chủ sở hữu vốn thực hiện quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu trong việc quyết định chủ trương đầu tư theo phân công, phân cấp; thực hiện kiểm tra giám sát, đánh giá hiệu quả sử dụng vốn và chịu trách nhiệm với tư cách của đại diện chủ sở hữu vốn. Trao quyền tự chủ trong hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp với tư cách một pháp nhân độc lập, được đầu tư vốn, được chủ động quyết định các vấn đề thuộc về quản trị doanh nghiệp với tư cách là một chủ thể kinh doanh, cạnh tranh bình đẳng trên thị trường và chịu trách nhiệm về bảo toàn và phát triển vốn tại doanh nghiệp. Xác định mô hình, địa vị pháp lý của SCIC là tổ chức đầu tư kinh doanh vốn, không thực hiện tiếp nhận quyền đại diện chủ sở hữu tại các doanh nghiệp, việc thực hiện quyền của cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn đối với SCIC theo phân công của Thủ tướng Chính phủ.

### ***c) Giải pháp và lý do lựa chọn chính sách***

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. 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, UBQLVNN và SCIC.

Trong cơ cấu quản lý của UBQLVNN đang có SCIC cùng 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 chuyên giao.

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 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 có vốn nhà nước đầu tư để hoạt động và quản trị của doanh nghiệp 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 có vốn đầu tư của nhà nước; bảo đảm trách nhiệm đi đôi với quyền hạn. Quyền, trách nhiệm của các cơ quan theo hướng phân cấp mạnh cho 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 với phân cấp quyền, trách nhiệm, tăng tính tự chủ cho Hội đồng thành viên, Ban điều hành doanh nghiệp qua đó hạn chế việc các cơ quan quản lý nhà nước làm thay cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn và làm thay doanh nghiệp. Theo đó, quy định về quyền, trách nhiệm của cơ quan, người đại diện chủ sở hữu vốn cần được quy định cụ thể theo hướng:

- Cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn bao gồm: (i) Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp; (ii) Các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ được Chính phủ giao thực hiện nhiệm vụ đại diện chủ sở hữu vốn; (iii) Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương được Chính phủ giao thực hiện nhiệm vụ đại diện chủ sở hữu vốn; (iv) Tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội thực hiện nhiệm vụ đại diện chủ sở hữu vốn đối với doanh nghiệp thuộc phạm vi quản lý; (v) Tổ chức khác được Chính phủ giao thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu vốn.

- Về quyền của cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn đối với doanh nghiệp do nhà nước đầu tư vốn trực tiếp 100% vốn điều lệ bao gồm: Phê duyệt đề doanh nghiệp ban hành, sửa đổi, bổ sung Điều lệ doanh nghiệp; Quyết định các chức danh quản lý trong doanh nghiệp thuộc phạm vi quản lý theo thẩm quyền; Phê duyệt chiến lược, kế hoạch sản xuất kinh doanh, cơ cấu lại doanh nghiệp theo thẩm quyền; Chấp thuận đề nghị của Hội đồng thành viên hoặc Chủ tịch công ty về việc bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, từ chức hoặc thuê, miễn nhiệm, khen thưởng, kỷ luật đối với Tổng giám đốc hoặc Giám đốc doanh nghiệp; Quyết định hoặc trình cấp có thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp; Quyết định hoặc trình cấp có thẩm quyền quyết định chủ trương trong hoạt động đầu tư của doanh nghiệp; Quyết định phê duyệt báo cáo tài chính, phân phối lợi nhuận sau thuế của doanh nghiệp hàng năm; quyết định điều chuyển Quỹ đầu tư phát triển giữa các doanh nghiệp trong phạm vi quản lý; Quyết định sắp xếp, cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp; Quyết định giao một số nhiệm vụ đặc thù cho doanh nghiệp để thực hiện mục tiêu chính trị, chính trị-xã hội, an ninh quốc phòng, tái cơ cấu nền kinh tế, giải quyết tình huống cấp bách và các tình huống đặc biệt khác; Thành lập Ban kiểm soát và bộ

phận kiểm toán nội bộ tại doanh nghiệp; Quyết định chọn đơn vị kiểm toán độc lập trong trường hợp cần thiết để thực hiện kiểm toán báo cáo tài chính hàng năm của doanh nghiệp; Thực hiện quyền khác theo quy định tại Luật doanh nghiệp, Điều lệ doanh nghiệp và quy định khác của pháp luật có liên quan.

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

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

- Cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn chịu trách nhiệm trước Thủ tướng Chính phủ, Chính phủ việc thực hiện quyền và nghĩa vụ trong quản lý, đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp thuộc phạm vi quản lý; Ban hành Quy chế hoạt động của người đại diện chủ sở hữu vốn; ban hành Quy chế hoạt động của Kiểm soát viên đối với doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp 100% vốn điều lệ hoặc có ý kiến đề người đại diện chủ sở hữu vốn biểu quyết thông qua Quy chế hoạt động của Kiểm soát viên tại doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp dưới 100% vốn điều lệ; Thẩm tra, phê duyệt báo cáo tài chính hàng năm đối với doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp 100% vốn điều lệ thuộc phạm vi quản lý. Có ý kiến về báo cáo tài chính hàng năm đối với doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp dưới 100% vốn điều lệ thuộc phạm vi quản lý; Lập báo cáo tổng hợp tình hình đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp hàng năm thuộc phạm vi quản lý; Chấp hành quyết định của cơ quan có thẩm quyền trong việc quản lý, đầu tư vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp. Chịu trách nhiệm về những sai phạm thuộc phạm vi quản lý theo quy định của pháp luật. Chịu trách nhiệm giải trình trước cơ quan nhà nước, Thủ tướng Chính phủ, Chính phủ, Quốc hội về hoạt động của doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp thuộc phạm vi quản lý; Đánh giá tình hình thực hiện mục tiêu, nhiệm vụ được giao, kết

quả hoạt động, hiệu quả hoạt động sản xuất, kinh doanh đối với doanh nghiệp có vốn nhà nước, tình hình quản lý, đầu tư, sắp xếp, tái cơ cấu vốn nhà nước tại doanh nghiệp, Kiểm soát viên, người đại diện chủ sở hữu vốn; Giám sát, kiểm tra, cảnh báo việc quản lý, thu hồi vốn đầu tư, thu lợi nhuận, bảo toàn và phát triển vốn, thực hiện chiến lược, kế hoạch đã được phê duyệt; tình hình quản lý và đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Phối hợp giám sát, kiểm tra, thanh tra của cơ quan, tổ chức khác có thẩm quyền đối với hoạt động quản lý, đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp; Phê duyệt các nội dung báo cáo của doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp thuộc phạm vi quản lý trên Hệ thống cơ sở dữ liệu quốc gia về đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

- Về tiêu chuẩn người đại diện chủ sở hữu vốn tại doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp 100% vốn điều lệ (Hội đồng thành viên hoặc Chủ tịch công ty) đảm bảo đầy đủ các tiêu chuẩn, điều kiện theo quy định của pháp luật doanh nghiệp<sup>31</sup>; quy định cụ thể tiêu chuẩn người đại diện chủ sở hữu vốn tại doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp dưới 100% vốn điều lệ.

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

- Về tiền lương, tiền thưởng, quyền lợi khác của người do cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn, Luật số 69/2014/QH13 quy định tiền lương, thù lao, tiền thưởng của Kiểm soát viên do cơ quan đại diện chủ sở hữu, cơ quan nhà nước quyết định, chi trả; người đại diện phần vốn chuyên trách do doanh nghiệp chi trả; người đại diện phần không chuyên trách được hưởng thù lao do doanh nghiệp chi trả, còn tiền lương, phụ cấp trách nhiệm, tiền thưởng và quyền lợi khác do cơ quan đại diện chủ sở hữu, doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100%

---

<sup>31</sup> Điều 93. Tiêu chuẩn và điều kiện của thành viên Hội đồng thành viên: 1. Không thuộc đối tượng quy định tại khoản 2 Điều 17 của Luật này; 2. Có trình độ chuyên môn, kinh nghiệm trong quản trị kinh doanh hoặc trong lĩnh vực, ngành, nghề hoạt động của doanh nghiệp; 3. Không phải là người có quan hệ gia đình của người đứng đầu, cấp phó của người đứng đầu cơ quan đại diện chủ sở hữu; thành viên Hội đồng thành viên; Giám đốc, Phó giám đốc hoặc Tổng giám đốc, Phó Tổng giám đốc và Kế toán trưởng của công ty; Kiểm soát viên công ty; 4. Không phải là người quản lý doanh nghiệp thành viên; 5. Trừ Chủ tịch Hội đồng thành viên, thành viên khác của Hội đồng thành viên có thể kiêm Giám đốc, Tổng giám đốc công ty đó hoặc công ty khác không phải là doanh nghiệp thành viên theo quyết định của cơ quan đại diện chủ sở hữu; 6. Chưa từng bị cách chức Chủ tịch Hội đồng thành viên, thành viên Hội đồng thành viên hoặc Chủ tịch công ty, Giám đốc, Phó giám đốc hoặc Tổng giám đốc, Phó Tổng giám đốc của doanh nghiệp nhà nước; 7. Tiêu chuẩn và điều kiện khác quy định tại Điều lệ công ty.

vốn điều lệ chi trả. Quy định này gặp khó khăn trong việc xác định đối tượng chuyên trách và không chuyên trách, quá trình xác định mức chi trả và trình tự chi trả.

Tại Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 21/5/2018 của Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung ương khóa XII về cải cách chính sách tiền lương đối với cán bộ, công chức, viên chức, lực lượng vũ trang và người lao động trong doanh nghiệp, nội dung cải cách đối với doanh nghiệp nhà nước đã xác định *phân định rõ tiền lương của người đại diện vốn nhà nước với tiền lương của ban điều hành; thực hiện nguyên tắc ai thuê, bổ nhiệm thì người đó đánh giá và trả lương. Nhà nước quy định mức lương cơ bản, tiền lương tăng thêm và tiền thưởng theo năm gắn với quy mô, mức độ phức tạp của quản lý và hiệu quả sản xuất kinh doanh, sử dụng vốn nhà nước đối với người đại diện vốn nhà nước... Từng bước tiến tới thuê hội đồng thành viên độc lập và trả lương cho hội đồng thành viên, kiểm soát viên từ lợi nhuận sau thuế.*

Để khắc phục bất cập và thể chế hóa Nghị quyết số 27-NQ/TW, quy định về tiền lương, tiền thưởng, quyền lợi khác của người do cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn cử, giới thiệu, thuê cán quy định như sau:

+ Người do cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn cử, giới thiệu, thuê làm việc trực tiếp tại doanh nghiệp được xác định mức lương cơ bản, tiền lương tăng thêm và tiền thưởng theo năm gắn với quy mô, mức độ phức tạp trong công tác quản lý, hiệu quả sản xuất kinh doanh, đầu tư vốn nhà nước và kế hoạch, nhiệm vụ do cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn giao. Tiền lương, tiền thưởng do doanh nghiệp chi trả từ lợi nhuận sau thuế; trường hợp lợi nhuận sau thuế không đủ thì cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn chi trả từ ngân sách nhà nước.

+ Người đại diện sở hữu vốn do cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn cử, giới thiệu không làm việc trực tiếp tại doanh nghiệp được hưởng phụ cấp do cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn quyết định và chi trả từ ngân sách nhà nước.

### **3.6. Chính sách 6: Về quản trị doanh nghiệp**

#### **a) Mục tiêu của chính sách**

Xác định một số nội dung trong công tác quản trị doanh nghiệp để quy định rõ quyền và trách nhiệm của doanh nghiệp (không quy định các nội dung mang tính quản trị điều hành của doanh nghiệp), đảm bảo tính tự chủ trong hoạt động sản xuất, đầu tư, kinh doanh của doanh nghiệp. Doanh nghiệp xây dựng hệ thống kiểm soát nội bộ đảm bảo phòng ngừa, phát hiện, xử lý kịp thời những tồn tại, hạn chế. Nhà nước thực hiện tăng cường công tác giám sát đối với Tập đoàn kinh tế trong hoạt động kiểm soát và kiểm toán nội bộ.

#### **b) Nội dung của chính sách**

Quy định rõ nguyên tắc, quyền và trách nhiệm của Hội đồng thành viên, Chủ tịch Công ty cũng như của doanh nghiệp có vốn nhà nước đảm bảo vốn nhà nước sau khi đã đầu tư vào doanh nghiệp được xác định là tài sản/vốn của pháp nhân doanh nghiệp, việc doanh nghiệp sử dụng vốn theo đúng chức năng quản

trị kinh doanh của doanh nghiệp, tách bạch, phân định với chức năng của chủ sở hữu vốn. Thẻ chế hóa Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 21/5/2018 của Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành trung ương khóa XII một số nội dung mang tính nguyên tắc về chính sách tiền lương đối với doanh nghiệp để tạo điều kiện cho doanh nghiệp chủ động thu hút được nguồn nhân lực có chất lượng cao, cạnh tranh bình đẳng với các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần khác.

### ***c) Giải pháp và lý do lựa chọn chính sách***

Để thực hiện nguyên tắc vốn nhà nước sau khi đã đầu tư vào doanh nghiệp được xác định là tài sản/vốn của pháp nhân doanh nghiệp; việc doanh nghiệp sử dụng vốn theo đúng hoạt động quản trị kinh doanh của doanh nghiệp, tách bạch, phân định với chức năng của chủ sở hữu vốn, cần xác định nguyên tắc quản trị đối với doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư và các nội dung cơ bản như sau:

- Về Ban kiểm soát, Luật doanh nghiệp năm 2020 (Điều 103) quy định căn cứ quy mô của doanh nghiệp nhà nước, cơ quan đại diện chủ sở hữu quyết định thành lập Ban kiểm soát có từ 01 đến 05 Kiểm soát viên. Để tăng cường công tác giám sát, phòng ngừa rủi ro đối với các Tập đoàn kinh tế, Công ty mẹ của Tập đoàn kinh tế có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp trên 50% vốn điều lệ phải có từ 05 Kiểm soát viên trở lên, trong đó có 01 kiểm soát viên do Bộ quản lý ngành, lĩnh vực liên quan đến ngành nghề, lĩnh vực sản xuất kinh doanh chính của doanh nghiệp cử và 01 kiểm soát viên do Bộ Tài chính cử.

- Về kiểm toán nội bộ, Luật kế toán đã quy định nhiệm vụ của kiểm toán nội bộ<sup>32</sup>, Chính phủ hướng dẫn đối tượng phải thực hiện công tác kiểm toán nội bộ<sup>33</sup>. Để tăng cường công tác kiểm toán nội bộ trong doanh nghiệp có vốn nhà nước, các doanh nghiệp hoạt động theo mô hình công ty mẹ - công ty con có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp trên 50% vốn điều lệ phải thành lập bộ phận kiểm toán nội bộ. Đối với Công ty mẹ của Tập đoàn kinh tế có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp trên 50% vốn điều lệ, bộ phận kiểm toán nội bộ thuộc Ban Kiểm soát. Kiểm toán nội bộ thực hiện nhiệm vụ rà soát, đánh giá độc lập, khách quan về tính thích hợp và sự tuân thủ quy định, chính sách nội bộ, thủ tục, quy trình được quy định tại doanh nghiệp; đưa ra ý kiến, kiến nghị độc lập nhằm nâng cao hiệu quả của hệ thống quản lý, quy trình, quy định, góp phần bảo đảm an toàn, hiệu quả, đúng pháp luật về quản lý, đầu tư vốn tại doanh nghiệp.

<sup>32</sup> Điều 39 Luật số 88/2015/QH13 quy định kiểm toán nội bộ là việc kiểm tra, đánh giá, giám sát tính đầy đủ, thích hợp và tính hữu hiệu của kiểm soát nội bộ. Kiểm toán nội bộ có nhiệm vụ kiểm tra tính phù hợp, hiệu lực và hiệu quả của hệ thống kiểm soát nội bộ; kiểm tra và xác nhận chất lượng, độ tin cậy của thông tin kinh tế, tài chính của báo cáo tài chính, báo cáo kế toán quản trị trước khi trình ký duyệt; Kiểm tra việc tuân thủ nguyên tắc hoạt động, quản lý, việc tuân thủ pháp luật, chế độ tài chính, kế toán, chính sách, nghị quyết, quyết định của lãnh đạo đơn vị kế toán; Phát hiện những sơ hở, yếu kém, gian lận trong quản lý, bảo vệ tài sản của đơn vị; đề xuất các giải pháp nhằm cải tiến, hoàn thiện hệ thống quản lý, điều hành hoạt động của đơn vị kế toán.

<sup>33</sup> Điều 10 Nghị định số 05/2019/NĐ-CP ngày 22/1/2019 quy định các đơn vị phải thực hiện công tác kiểm toán nội bộ ...Doanh nghiệp mà nhà nước sở hữu trên 50% vốn điều lệ là công ty mẹ hoạt động theo mô hình công ty mẹ - công ty con; Doanh nghiệp nhà nước là công ty mẹ hoạt động theo mô hình công ty mẹ - công ty con.



- Về quyền, nghĩa vụ của Hội đồng thành viên hoặc Chủ tịch công ty tại doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp, quy định rõ nội dung quyết định sau khi cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn phê duyệt và các nội dung phải thực hiện như: ban hành hệ thống các quy định, quy chế quản lý nội bộ, chịu trách nhiệm trước cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn trong quản lý, bảo toàn, phát triển vốn và thực hiện nhiệm vụ, mục tiêu được giao, chịu trách nhiệm giải trình trước cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn, cơ quan nhà nước, Thủ tướng Chính phủ, Chính phủ, Quốc hội về hoạt động của doanh nghiệp.

- Về quyền của doanh nghiệp có vốn nhà nước, được nhà nước đầu tư đủ vốn theo cam kết; vốn nhà nước sau khi đã đầu tư vào doanh nghiệp được xác định là tài sản, vốn của pháp nhân doanh nghiệp, hoạt động theo cơ chế thị trường; doanh nghiệp được quyền vay vốn và các hình thức huy động vốn khác theo quy định của pháp luật, bảo đảm khả năng thanh toán nợ; chấp hành quyết định của cơ quan có thẩm quyền trong việc quản lý và đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp; trích lập các quỹ tại doanh nghiệp từ lợi nhuận sau thuế theo quyết định của chủ sở hữu và Điều lệ của doanh nghiệp; điều chuyển Quỹ đầu tư phát triển tương ứng với tỷ lệ sở hữu vốn của doanh nghiệp giữa các công ty con.

- Thể chế hóa theo nội dung cải cách chính sách tiền lương đối với doanh nghiệp nhà nước trong Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 21/5/2018 của Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành trung ương khóa XII về cải cách chính sách tiền lương đối với cán bộ, công chức, viên chức, lực lượng vũ trang và người lao động trong doanh nghiệp theo hướng:

+ Doanh nghiệp tự quyết định chính sách tiền lương, tiền thưởng, trong đó có thang, bảng lương, định mức lao động; Nhà nước không can thiệp trực tiếp vào chính sách tiền lương, tiền thưởng của doanh nghiệp. Doanh nghiệp và người lao động thương lượng, thoả thuận tiền lương, tiền thưởng, ký hợp đồng lao động và trả lương, thưởng gắn với năng suất và kết quả lao động.

+ Nguyên tắc xác định tiền lương, tiền thưởng được gắn với nhiệm vụ, điều kiện sản xuất kinh doanh, ngành nghề, tính chất hoạt động, năng suất lao động và hiệu quả sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp, bảo đảm mặt bằng tiền lương trên thị trường. Trường hợp thực hiện giao khoán chi phí tiền lương, tiền thưởng trong quỹ lương đảm bảo nguyên tắc gắn với kết quả, hiệu quả quản lý, sử dụng và đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

+ Đối với doanh nghiệp làm nhiệm vụ bình ổn thị trường theo nhiệm vụ được Nhà nước giao được tính toán, xác định để loại trừ những chi phí bảo đảm thực hiện nhiệm vụ bình ổn thị trường, làm cơ sở xác định tiền lương, tiền thưởng của người lao động và người quản lý doanh nghiệp. Đối với doanh nghiệp dịch vụ công ích được tính đúng, tính đủ chi phí tiền lương, tiền thưởng phù hợp với mặt bằng thị trường vào chi phí, đơn giá sản phẩm, dịch vụ công ích. Chính sách tiền lương, tiền thưởng bảo đảm điều tiết thu nhập, hài hoà lợi ích giữa doanh nghiệp, người quản lý, người lao động và Nhà nước.

+ Tiền lương, tiền thưởng của người đại diện chủ sở hữu vốn, kiểm soát viên, kiểm toán nội bộ do cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn cử, giới thiệu, thuê được sử dụng từ lợi nhuận sau thuế của doanh nghiệp.

- Về thẩm quyền quy động vốn, Điều 23 Luật số 69/2014/QH13 quy định doanh nghiệp được quyền quyết định từng dự án có mức huy động không quá 50% vốn chủ sở hữu được ghi trên báo cáo tài chính quý hoặc báo cáo tài chính năm của doanh nghiệp tại thời điểm gần nhất với thời điểm huy động vốn nhưng không quá mức vốn của dự án nhóm B theo quy định của Luật đầu tư công, phải bảo đảm tổng số nợ phải trả bao gồm các khoản bảo lãnh đối với công ty con không quá ba lần vốn chủ sở hữu của doanh nghiệp; trường hợp huy động vốn trên mức này và huy động vốn của tổ chức, cá nhân nước ngoài, doanh nghiệp phải báo cáo cơ quan đại diện chủ sở hữu xem xét, phê duyệt. Quy định này còn thể hiện sự can thiệp của cơ quan đại diện chủ sở hữu vào hoạt động sử dụng vốn của doanh nghiệp, chưa rõ cơ quan đại diện chủ sở hữu phê duyệt nội dung gì và chịu trách nhiệm như nào trong khi tổ chức cho vay phải chịu trách nhiệm thẩm định hồ sơ. Việc thực hiện đầu tư dự án của doanh nghiệp phải được chấp thuận chủ trương theo phân cấp, nội dung để chấp thuận đã bao gồm rõ xác định rõ nguồn dự kiến huy động bên ngoài. Do đó, cần điều chỉnh lại theo hướng doanh nghiệp được quyền vay vốn của tổ chức tín dụng, tổ chức tài chính; vay của tổ chức, cá nhân ngoài doanh nghiệp, của người lao động; phát hành trái phiếu doanh nghiệp và các hình thức huy động vốn khác theo quy định của pháp luật, bảo đảm khả năng thanh toán nợ. Người phê duyệt phương án huy động vốn phải chịu trách nhiệm giám sát, kiểm tra bảo đảm vốn huy động được sử dụng đúng mục đích, có hiệu quả.

- Doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp có trách nhiệm ban hành, sửa đổi, bổ sung Điều lệ và các Quy chế nội bộ của doanh nghiệp; tuân thủ Điều lệ, quy chế nội bộ của doanh nghiệp và các quy định pháp luật có liên quan trong quá trình tổ chức quản lý, triển khai các hoạt động của doanh nghiệp; chịu trách nhiệm toàn diện về hoạt động sản xuất, kinh doanh, đúng ngành, nghề, lĩnh vực, quy mô; đảm bảo đúng mục tiêu, nhiệm vụ được giao và hiệu quả đầu tư vốn, đảm bảo mục tiêu tài chính lành mạnh và phát triển bền vững của doanh nghiệp; công bố công khai thông tin và trách nhiệm giải trình theo yêu cầu của các cơ quan theo quy định; xây dựng hệ thống quản trị doanh nghiệp, chuyên đổi số đảm bảo đáp ứng yêu cầu của doanh nghiệp, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn. Tổ chức theo dõi, hạch toán, báo cáo đầy đủ, kịp thời, trung thực tình hình sản xuất, kinh doanh và thực trạng tài chính của doanh nghiệp, cụ thể:

+ Về bảo lãnh cho công ty con vay vốn, Điều 23 Luật số 69/2014/QH13 quy định doanh nghiệp được quyền bảo lãnh cho công ty con vay vốn tại tổ chức tín dụng theo nguyên tắc tổng giá trị các khoản bảo lãnh vay vốn đối với một công ty con do doanh nghiệp nắm giữ trên 50% vốn điều lệ không được vượt quá giá trị vốn góp thực tế của doanh nghiệp tại thời điểm bảo lãnh. Thực tế ngoài việc bảo lãnh, các doanh nghiệp còn thực hiện cho các công ty con vay vốn thông qua các hợp đồng dân sự. Tuy nhiên, thời gian qua việc cho vay của

doanh nghiệp cho công ty con thường nhằm mục đích hỗ trợ vốn cho công ty con 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 công ty con từ vay các tổ chức tín dụng thành vay của công ty mẹ, song bản chất không thay đổi căn bản tình hình tài chính của công ty con. Bản thân công ty mẹ muốn có nguồn cho công ty con 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 là sử dụng chưa đúng mục đích huy động vốn, còn vốn đầu tư của chủ sở hữu cũng không được sử dụng để cho công ty con vay. Do đó, cần quy định rõ theo hướng công ty mẹ không được cho công ty con vay vốn, việc bảo lãnh cho công ty con không được vượt quá giá trị vốn góp thực tế tại công ty con ở thời điểm bảo lãnh.

+ 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 doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp tại các doanh nghiệp có vốn góp khác 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 doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp có tiên hành cơ cấu lại các doanh nghiệp có vốn góp theo hình thức chuyển thành công ty cổ phần, sáp nhập, hợp nhất các doanh nghiệp có vốn góp khác nên cần bổ sung các quy định cho phù hợp.

Do đó, cần quy định việc sắp xếp, cơ cấu lại vốn đầu tư ra ngoài doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư trực tiếp thực hiện theo các hình thức, nguyên tắc áp dụng như sắp xếp, cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Các khoản thu, chi cho hoạt động sắp xếp, cơ cấu lại vốn đầu tư ra ngoài doanh nghiệp được theo dõi, hạch toán vào kết quả hoạt động của doanh nghiệp.

+ Đối với các doanh nghiệp có vốn góp, doanh nghiệp có trách nhiệm đầu tư đủ vốn, cho ý kiến để ban hành, sửa đổi, bổ sung Điều lệ; quyết định cử, bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, miễn nhiệm, khen thưởng, kỷ luật đối với người đại diện vốn của doanh nghiệp, Kiểm soát viên; phê duyệt hoặc có ý kiến đề thông qua kế hoạch sản xuất, kinh doanh hàng năm và 05 năm; có ý kiến về việc phân phối lợi nhuận, trích lập các quỹ hằng năm; thực hiện đầy đủ trách nhiệm, nghĩa vụ của chủ sở hữu vốn tại các doanh nghiệp khác; cử và ban hành Quy chế quản lý người đại diện; kiểm tra, giám sát hoạt động của người đại diện phần vốn của doanh nghiệp nhằm ngăn chặn, xử lý kịp thời thiếu sót, yếu kém của người đại diện.

## V. DỰ KIẾN NGUỒN LỰC, ĐIỀU KIỆN BẢO ĐẢM CHO VIỆC THỰC HIỆN LUẬT SAU KHI ĐƯỢC THÔNG QUA

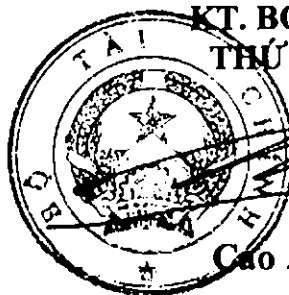
Các chính sách nêu trên khi Luật ban hành, các cơ quan, tổ chức thuộc đối tượng điều chỉnh có trách nhiệm thực thi. Tạo điều kiện thuận lợi để các doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân có liên quan thực hiện quản lý vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp hoạt động hiệu quả.

## VI. THỜI GIAN DỰ KIẾN TRÌNH QUỐC HỘI THÔNG QUA LUẬT

Thời gian dự kiến trình thông qua Luật 69/2014/QH13 (sửa đổi) là Quý IV năm 2024. Dự kiến Luật sửa đổi sẽ có hiệu lực từ ngày 01/7/2025

### Nơi nhận:

- Như trên;
- Thủ tướng Chính phủ;
- Các Phó Thủ tướng Chính phủ;
- Bộ trưởng Hồ Đức Phúc (để b/c);
- Văn phòng Chính phủ;
- Bộ Tư pháp;
- Vụ Pháp chế;
- Lưu: VT, TCDN (6b).



KT. BỘ TRƯỞNG  
THỨ TRƯỞNG

Cao Anh Tuấn