



CẦN TIẾP TỤC HOÀN THIỆN KHUNG PHÁP LÝ VỀ QUẢN LÝ, SỬ DỤNG VỐN NHÀ NƯỚC TẠI DOANH NGHIỆP

ĐẶNG QUYẾT TIẾN

Sau 5 năm triển khai Luật số 69/2014/QH13 ngày 26/11/2014 của Quốc hội về Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp đã đạt được những kết quả tích cực, tạo ra làn sóng mới, xung lực mới thúc đẩy mạnh mẽ, quyết liệt tiến trình sắp xếp, đổi mới khu vực doanh nghiệp có vốn nhà nước ở Việt Nam. Trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế ngày càng mạnh mẽ, trước những yêu cầu mới về phát triển kinh tế đất nước, đòi hỏi cần hoàn thiện hơn nữa khung pháp lý về quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp.

Từ khóa: Doanh nghiệp, doanh nghiệp nhà nước, vốn nhà nước

THE NEED TO IMPROVE THE LEGAL FRAMEWORK ON MANAGEMENT AND UTILIZATION OF STATE CAPITAL INVESTED IN ENTERPRISES

Dang Quyet Tien

After 5 years of implementing the Law No. 69/2014/QH13 dated November 26, 2014 of the National Assembly on management and utilization of State capital invested in enterprise's manufacturing and business activities (Law No. 69/2014/QH13) has achieved positive results, creating a new wave, a new impetus to promote strong and drastical process of reorganizing and renovating the state-owned enterprise sector in Vietnam. In the context of increasingly strong international economic integration, facing new requirements on the country's economic development, it is necessary to further improve the legal framework on management and utilization of State capital invested in enterprise's manufacturing and business activities.

Key words: Enterprises, state-owned enterprises, State capital

Ngày nhận bài: 11/6/2020

Ngày hoàn thiện biên tập: 18/6/2020

Ngày duyệt đăng: 01/7/2020

Kết quả đạt được sau 5 năm thực hiện Luật số 69/2014/QH13

Luật số 69/2014/QH13 sau 5 năm triển khai đã đạt được những kết quả quan trọng như:

Luật đã tạo hành lang pháp lý cho việc đầu tư vốn nhà nước vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp (DN), cơ chế, chính sách quản lý, sử dụng vốn, tài sản

nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp nhà nước (DNNN) đã được hoàn thiện phù hợp với yêu cầu đổi mới, hội nhập; các cơ chế, chính sách tạo môi trường pháp lý đầy đủ, đồng bộ, ổn định cho hoạt động quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại cơ quan nhà nước và DN; nâng cao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DN cùng việc tăng cường sự kiểm tra, giám sát của Nhà nước trong quản lý, sử dụng vốn và tài sản.

Luật số 69/2014/QH13 ra đời là bước hoàn thiện có tính pháp luật cao nhất trong quá trình hoàn thiện cơ chế đổi mới quản lý DNNN. Điều này giúp cụ thể hóa việc triển khai Hiến pháp năm 2013, phù hợp các yêu cầu hoàn thiện hệ thống pháp luật về DN nói chung và DNNN nói riêng, đáp ứng được tính cấp thiết, kịp thời trong tình hình mới. Đồng thời, tạo cơ sở pháp lý cho hoạt động đầu tư và quản lý vốn nhà nước đầu tư vào DN trên cơ sở tổng kết thực tiễn, pháp luật hóa những quy định của Chính phủ thực hiện ổn định và có hiệu quả; bổ sung thêm nội dung mang tính định hướng, nguyên tắc chung đang diễn ra trong thực tiễn cần phải có sự quản lý của Nhà nước như các nội dung về: cổ phần hóa (CPH), chuyển đổi sở hữu, sắp xếp lại DN, chuyển nhượng vốn tại công ty cổ phần có vốn nhà nước; phân định và làm rõ chức năng, quyền hạn và nhiệm vụ của đại diện chủ sở hữu nhà nước, đại diện chủ sở hữu của DN trong hoạt động đầu tư và quản lý vốn nhà nước đã đầu tư tại DN; xác định rõ quyền hạn, trách nhiệm và tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm đối với người quản lý DN;

Luật số 69/2014/QH13 đã khắc phục việc đầu tư vốn nhà nước vào DN và việc DN sử dụng vốn, tài sản để đầu tư vào sản xuất kinh doanh chưa đúng mục tiêu,



**TÌNH HÌNH TÀI CHÍNH VÀ HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG SẢN XUẤT KINH DOANH
GIAI ĐOẠN 2016-2018 CỦA CÁC CÔNG TY CỔ PHẦN, CÔNG TY TNHH 2 THÀNH VIÊN TRỞ LÊN
CÓ CỔ PHẦN, VỐN GÓP CỦA NHÀ NƯỚC (triệu đồng)**

STT	Chỉ tiêu	Năm 2016	Năm 2017	Năm 2018
	Số lượng DN tổng hợp (số liệu báo cáo hợp nhất)	273	294	350
1	Tổng tài sản	495.126.107	553.469.568	777.315.510
4	Vốn chủ sở hữu	167.701.117	214.552.654	305.498.558
5	Tổng doanh thu	423.250.817	492.799.776	643.815.826
6	Lợi nhuận trước thuế	31.723.882	37.539.670	48.821.617
7	"Số phát sinh phải nộp ngân sách nhà nước"	62.967.385	52.508.080	99.729.154
8	Tỷ suất lợi nhuận trước thuế/vốn chủ sở hữu	19%	17%	16%
9	Tỷ suất lợi nhuận trước thuế/tổng tài sản	6%	7%	6%
Nguồn số liệu Năm 2016: Báo cáo 441/BC-CP ngày 16/10/2017 của Chính phủ Năm 2017: Báo cáo 480/BC-CP ngày 12/10/2018 của Chính phủ Năm 2018: Báo cáo 499/BC-CP ngày 16/10/2019 của Chính phủ				

chiến lược và đầu tư còn dàn trải; Tuân thủ nguyên tắc phát triển kinh tế thị trường có sự quản lý của Nhà nước, đảm bảo bình đẳng giữa mọi thành phần kinh tế trước pháp luật, thực hiện công khai, minh bạch và giám sát mọi hoạt động trong quản lý vốn đầu tư và quản lý vốn đã đầu tư của nhà nước vào DN. Việc kiểm soát đầu tư vốn của nhà nước vào DN và vốn đầu tư ra ngoài của DNNN được chặt chẽ hơn (từ khâu xác định mức vốn, phê duyệt, cấp phát vốn), đầu tư vốn nhà nước vào DN không còn trải rộng, chỉ tập trung vào một số lĩnh vực nhà nước tiếp tục duy trì gồm: (i) DN cung ứng sản phẩm dịch vụ công ích thiết yếu cho xã hội; (ii) DN hoạt động trong lĩnh vực trực tiếp phục vụ quốc phòng an ninh; (iii) DN hoạt động trong lĩnh vực độc quyền tự nhiên; (iv) DN ứng dụng công nghệ cao, đầu tư lớn tạo động lực phát triển nhanh cho các ngành, lĩnh vực khác và nền kinh tế. Việc chuyển nhượng vốn của DNNN đầu tư tại DN khác để thu hồi vốn tập trung nguồn lực đầu tư vào lĩnh vực hoạt động kinh doanh chính của các DN (nhất là các tập đoàn, tổng công ty) đã mang lại hiệu quả cho DN.

Để đưa Luật số 69/2014/QH13 vào cuộc sống, Chính phủ đã ban hành các nghị định hướng dẫn các bộ, ngành ban hành các thông tư hướng dẫn Nghị định của Chính phủ, công tác cổ phần hóa, thoái vốn, sắp xếp đổi mới có bước đột phá, tạo tiền đề cho phát triển thị trường chứng khoán, là kênh huy động vốn quan trọng trong nền kinh tế. Trong quá trình cổ phần hóa, tái cơ cấu DNNN công tác sắp xếp lại và xử lý lao động dôi dư, lao động tinh giản biên chế được thực hiện một cách bài bản hơn, điều này đã tạo tiền đề cho tinh gọn

bộ máy trong DN, nâng cao hiệu quả sản xuất kinh doanh.

Bộ Tài chính đã tham mưu trình Chính phủ ban hành Nghị định số 91/2015/NĐ-CP ngày 13/10/2015 về đầu tư vốn nhà nước vào DN và quản lý, sử dụng vốn, tài sản tại DN; Nghị định số 32/2018/NĐ-CP ngày 8/3/2018 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 91/2015/NĐ-CP ngày 13/10/2015 của Chính phủ; Nghị định số 87/2015/NĐ-CP ngày 6/10/2015 về giám sát đầu tư vốn nhà nước vào DN; giám sát tài chính đánh giá hiệu quả hoạt động và công khai thông

tin tài chính của DNNN và DN có vốn nhà nước...

Nhằm hướng dẫn thực hiện các nghị định trên, Bộ Tài chính đã ban hành Thông tư số 219/2015/TT-BTC ngày 31/12/2015 hướng dẫn Nghị định số 91/2015/NĐ-CP ngày 13/10/2015 của Chính phủ; Thông tư số 59/2018/TT-BTC ngày 16/7/2018 sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 219/2015/TT-BTC ngày 31/12/2015; Thông tư số 200/2015/TT-BTC ngày 15/12/2015 hướng dẫn một số nội dung về giám sát đầu tư vốn nhà nước vào DN; giám sát tài chính, đánh giá hiệu quả hoạt động và công khai thông tin tài chính của DNNN và DN có vốn nhà nước...

Luật số 69/2014/QH13 cùng với Luật DN, Luật Đầu tư, Luật Đất đai, Luật Đầu tư công, Luật Xây dựng... đã tạo ra khung pháp lý đồng bộ, đầy đủ và bám sát được các định hướng lớn cũng như chủ trương về đổi mới quản lý DNNN và DN có vốn nhà nước, tạo tiền đề thuận lợi cho các DNNN (tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước, công ty TNHH MTV) ổn định, phát triển sản xuất kinh doanh. Đồng thời, phục vụ tốt cho công tác quản lý cũng như công tác kiểm tra, giám sát của cơ quan quản lý nhà nước.

Sau 5 năm triển khai Luật số 69/2014/QH13, hầu hết các tập đoàn, tổng công ty kinh doanh có lãi, đóng góp đáng kể cho ngân sách nhà nước (NSNN). Nhiều DN có số nộp lợi nhuận sau thuế còn lại hàng năm lớn (hàng nghìn tỷ đồng), góp phần hình thành một cơ chế thu ngân sách nhà nước mang tính ổn định, lâu dài đối với phần lợi nhuận sau thuế còn lại của DN do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ và phần cổ tức, lợi nhuận được chia cho phần vốn nhà nước đầu tư



tại công ty cổ phần, công ty TNHH hai thành viên trở lên. Đây là khoản thu lớn của NSNN đóng góp quan trọng hoàn thành dự toán thu ngân sách do Quốc hội giao, cụ thể: Năm 2016 số thu lợi nhuận sau thuế còn lại là 62.614 tỷ đồng, số thu cổ tức, lợi nhuận được chia là 11.731 tỷ đồng; Năm 2017 số thu lợi nhuận sau thuế còn lại là 60.639,98 tỷ đồng, số thu cổ tức, lợi nhuận được chia là 14.495 tỷ đồng; Năm 2018 số thu từ lợi nhuận sau thuế còn lại của các DNNN, cổ tức lợi nhuận được chia cho phần vốn đầu tư của nhà nước tại các DN là 78.130 tỷ đồng, chiếm 5,76% số thu NSNN. Nhờ đó, nguồn thu từ CPH, thoái vốn và thu từ lợi nhuận sau thuế đã tạo nguồn lực để nhà nước đầu tư vào các công trình trọng điểm, an sinh xã hội (như đầu tư vào các công trình bệnh viện, đường giao thông, trường học...) và đầu tư bổ sung vốn điều lệ cho các Công ty TNHH MTV Khai thác công trình thủy lợi của các địa phương nhằm hỗ trợ DN có vốn thực hiện nhiệm vụ phát triển nông nghiệp và thực hiện tốt chủ trương hiện đại hóa nông nghiệp, nông thôn, góp phần tái cơ cấu ngành Nông nghiệp theo chủ trương của Đảng và Nhà nước.

Song song với đó, hiệu quả hoạt động của các DNNN được duy trì và phát triển. Các DNNN tiếp tục góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội; là lực lượng vật chất quan trọng để Nhà nước điều tiết kinh tế, ổn định vĩ mô, bảo đảm cân đối lớn của nền kinh tế; có đóng góp số thu lớn cho NSNN; tạo việc làm cho hàng nghìn người lao động đảm bảo mức thu nhập tương đối ổn định.

Thực trạng tài chính và hiệu quả hoạt động sản xuất kinh doanh của DNNN trong giai đoạn 2015-2018 tính theo số liệu báo cáo của Công ty mẹ cụ thể như sau:

(i) Tính đến hết năm 2018 vốn chủ sở hữu của các DNNN là 1.231.684 tỷ đồng, tăng 14% so với năm 2015. Tốc độ tăng trưởng vốn chủ sở hữu bình quân cả giai đoạn đạt 4%.

(ii) Giá trị tổng tài sản của các DNNN năm 2018 là 2.160.903 tỷ đồng, tăng 11% so với năm 2015. Trong cơ cấu về tài sản, tỷ trọng tài sản cố định chiếm bình quân khoảng 30% tổng tài sản.

(iii) Tổng số nợ phải trả của các DNNN năm 2018 là 907.489 tỷ đồng, tăng 5% so với năm 2015; hệ số nợ phải trả/vốn chủ sở hữu bình quân bằng 0,73 lần, tuy nhiên vẫn còn một số DNNN có tỷ lệ nợ phải trả/vốn chủ sở hữu lớn hơn 3 lần, chủ yếu là các DNNN hoạt động trong lĩnh vực xây dựng.

(iv) Tổng doanh thu năm 2018 của các DNNN là 998.076 tỷ đồng, tăng 21% so với năm 2015. Tốc độ tăng trưởng doanh thu bình quân cả giai đoạn là 5%.

(v) Lợi nhuận kế toán trước thuế năm 2018 của các DNNN là 121.669 tỷ đồng, tăng 9% so với năm 2015. Tỷ suất lợi nhuận trước thuế/vốn chủ sở hữu bình quân cả giai đoạn 2015-2018 đạt 10%; tỷ suất lợi nhuận/tổng tài sản bình quân cả giai đoạn 2015-2018 đạt 6%.

Khó khăn, tồn tại trong triển khai thực hiện Luật số 69/2014/QH13

Sau 05 năm triển khai Luật số 69/2014/QH13, bên cạnh những kết quả đạt được, công tác quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại DN vẫn còn tồn tại một số khó khăn, cụ thể:

(i) Việc xác định vốn nhà nước đầu tư tại DN 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 triển khai thực hiện dự án đầu tư.

(ii) Về thẩm quyền, trình tự, thủ tục liên quan việc đầu tư, xây dựng cũng như đầu tư dự án, đầu tư ra nước ngoài còn chưa được quy định rõ ràng, còn có sự chồng chéo giữa Luật số 69/2014/QH13 với Luật Đầu tư năm 2014, Luật Đầu tư công, Luật Xây dựng.

(iii) Việc cơ cấu lại vốn nhà nước tại DN, trong đó có hình thức CPH DNNN chưa được quy định cụ thể tại Luật nên hiệu lực pháp lý chưa cao.

(iv) Một số quy định còn chưa phù hợp, khi áp dụng trong thực tiễn như việc chuyển nhượng vốn theo phương thức chào bán cạnh tranh không có gì khác so với đấu giá công khai; hoặc mới chỉ quy định nguyên tắc nên còn cách hiểu khác nhau trong áp dụng thực hiện như việc xác định giá trị thương hiệu và giá trị truyền thống của DN khi chuyển nhượng vốn.

(v) Tiền thu được từ cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước đang tập trung tại Quỹ Hỗ trợ sắp xếp và phát triển DN sau đó chuyển vào NSNN để phục vụ cho nhu cầu đầu tư công nhưng chưa tập trung đầu tư được vào các công trình kết cấu hạ tầng trọng điểm, quan trọng quốc gia, bổ sung vốn điều lệ cho DNNN then chốt quốc gia; tiền thu được từ CPH, thoái vốn nhà nước của các địa phương đều được chuyển về Quỹ Hỗ trợ sắp xếp và phát triển DN mà chưa được để lại cho ngân sách địa phương sử dụng...

Bên cạnh đó, một số chủ trương của Đảng, chính sách pháp luật của Nhà nước, cam kết của Việt Nam với quốc tế liên quan đến DNNN cũng có sự thay đổi như: Việc xác định DNNN là DN 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 TNHH được nêu tại



Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 3/6/2017 Hội nghị lần thứ 5 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về tiếp tục cơ cấu lại, đổi mới và nâng cao hiệu quả DNNN; Nghị quyết số 60/2018/QH14 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 DN và CPH DNNN đã giao Chính phủ khẩn trương tổng kết, hoàn thiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại DN và CPH DNNN...

Với những lý do trên, yêu cầu đặt ra là phải rà soát, tổng kết để đề xuất sửa đổi, bổ sung Luật số 69/2014/QH13 cho đồng bộ với các luật có liên quan và phù hợp với xu thế phát triển của DNNN, nền kinh tế trong giai đoạn mới.

Một số đề xuất, kiến nghị

Nhằm tiếp tục hoàn thiện khung khổ pháp lý về quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại DN thời gian tới, cần chú trọng một số nội dung sau:

Thứ nhất, đổi mới phương thức quản lý DNNN theo nguyên tắc thị trường, đảm bảo nguyên tắc ở đâu có vốn nhà nước ở đó có sự quản lý, giám sát của cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước thông qua người đại diện vốn nhà nước tại DN gắn với việc bổ sung quy định cụ thể quyền, trách nhiệm của đại diện vốn Nhà nước, áp dụng cơ chế ký hợp đồng với người đại diện vốn nhà nước. Thực hiện nghiêm chế độ báo cáo, công khai thông tin tài chính và thông tin về hoạt động sản xuất kinh doanh của DN.

Bên cạnh đó, tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát của cơ quan quản lý nhà nước về chấp hành pháp luật của DN và nâng cao hiệu lực, hiệu quả công tác kiểm tra, giám sát, cảnh báo của cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước về chấp hành các chỉ đạo, quyết định của chủ sở hữu nhà nước tại các DNNN và DN có vốn nhà nước.

Thứ hai, tách bạch chức năng quản lý của đại diện chủ sở hữu với chức năng quản trị của DN; bổ sung quy định rõ trách nhiệm, thẩm quyền của chủ sở hữu vốn nhà nước, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước và của DN (Hội đồng thành viên, Ban điều hành) trong việc quyết định đầu tư dự án, mua sắm tài sản; đầu tư tài chính phù hợp với quy định của Luật DN sửa đổi, Luật Đầu tư sửa đổi, tuân thủ quy định về đấu thầu, quy định về đầu tư xây dựng tại Luật Đấu thầu, Luật Xây dựng. Bổ sung quy định cụ thể về thẩm quyền, quy trình đầu tư bổ sung vốn cho DNNN từ nguồn NSNN phù hợp với quy định tại Luật NSNN, Luật Đầu tư công.

Thứ ba, quy định rõ nội dung chuyển nhượng vốn nhà nước tại DN theo nguyên tắc thị trường, hạn chế sự can thiệp hành chính của Nhà nước trong xác định giá trị vốn nhà nước tại DN khi thực hiện CPH, thoái vốn; Phân định rõ quyền lợi của nhà nước, cơ quan đại diện chủ sở hữu, DN trong phân phối lợi nhuận, cổ tức, phân phối các quỹ của DN.

Thứ tư, rà soát, hoàn thiện bổ sung quy định về quản lý, sử dụng nguồn thu từ chuyển đổi sở hữu và thoái vốn nhà nước tại DN theo hướng thống nhất với quy định của Luật NSNN về thu hồi vốn từ các tổ chức kinh tế thuộc trung ương và địa phương được thu vào NSNN trung ương hoặc địa phương theo phân cấp, trong đó: việc lập dự toán thu, chi NSNN từ nguồn thu này được lập theo trình tự, thủ tục quy định tại Luật NSNN, Luật Đầu tư công; việc quản lý, sử dụng nguồn thu này để hỗ trợ cho quá trình sắp xếp, cơ cấu lại DN, đầu tư vốn nhà nước vào DN được thực hiện theo quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại DN.

Thứ năm, bổ sung nguyên tắc, quy định cụ thể để thúc đẩy, tạo áp lực bắt buộc các DNNN đẩy nhanh việc đổi mới quản trị DN đáp ứng yêu cầu, tiêu chuẩn quốc tế; chủ động đổi mới, áp dụng công nghệ thông tin vào quản lý, quản trị DN. Đổi mới phương thức đánh giá hiệu quả hoạt động sản xuất kinh doanh của DN theo hệ thống tiêu chí đánh giá tổng thể; Hoàn thành nghiên cứu, xây dựng cơ sở dữ liệu quốc gia về DNNN làm cơ sở để đổi mới, nâng cao năng lực quản lý nhà nước, quản lý của cơ quan đại diện chủ sở hữu đối với việc sử dụng hiệu quả vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh.

Thứ sáu, đổi mới, hoàn thiện mô hình tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động của các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội tại DNNN.

Tài liệu tham khảo:

1. Quốc hội (2020), Luật Doanh nghiệp năm 2020;
2. Quốc hội (2020), Luật Đầu tư năm 2020;
3. Quốc hội (2019), Luật Đầu tư công số 39/2019/QH14;
4. Thủ tướng Chính phủ, Quyết định số 1232/QĐ-TTg ngày 17/8/2017 phê duyệt danh mục doanh nghiệp có vốn nhà nước thực hiện thoái vốn giai đoạn 2017 – 2020;
5. Thủ tướng Chính phủ, Quyết định số 908/QĐ-TTg ngày 29/06/2020 phê duyệt Danh mục doanh nghiệp có vốn nhà nước thực hiện thoái vốn đến hết năm 2020.

Thông tin tác giả:

Đặng Quyết Tiến - Cục trưởng

Cục Tài chính doanh nghiệp (Bộ Tài chính)

Email: dangquyettien@mof.gov.vn