**Bàn về dự thảo Luật Quản lý và đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp**

## Ngày 26/11/2014, Quốc hội khóa XIII đã thông qua Luật Quản lý, sử dụng vốn Nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp. Sau gần 10 năm thực hiện, Luật này đã bộc lộ một số tồn tại, hạn chế, chưa kịp thời tháo gỡ những vướng mắc trong hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp. Thực hiện Nghị quyết của Quốc hội về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2025 và điều chỉnh Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2024, Bộ Tài chính đã dự thảo Luật Quản lý và đầu tư vốn Nhà nước tại doanh nghiệp để thay thế Luật Quản lý, sử dụng vốn Nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp. Bài viết là một số góp ý của tác giả đối với nội dung dự thảo Luật nói trên.

**Những hạn chế của Luật Quản lý, sử dụng vốn Nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tạidoanh nghiệp**

Luật Quản lý, sử dụng vốn Nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp (Luật số 69/2014/QH13) được   ban   hành và triển khai thực hiện đã góp phần đưa việc quản lý, sử dụng vốn, tài sản của Nhà nước đầu tư tại các doanh nghiệp hoàn thiện và phù hợp với yêu cầu đổi mới, hội nhập; tạo môi trường pháp lý đầy đủ, đồng bộ, ổn định cho hoạt động quản lý, sử dụng vốn, tài sản Nhà nước tại cơ quan nhà nước và doanh nghiệp; bảo đảm quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của doanh nghiệp cùng việc tăng cường sự kiểm tra, giám sát của Nhà nước trong quản lý, sử dụng vốn và tài sản.

Qua 10 năm triển khai trên thực tế, những quy định của Luật này đã bộc lộ một số tồn tại, hạn chế, chưa kịp thời tháo gỡ những vướng mắc trong hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp, đó là:

(1) Về tên, phạm vi điều chỉnh của Luật bao gồm “sử dụng vốn”, “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 vốn của Nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp và chức năng quản trị hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp, can thiệp trực tiếp vào hoạt động và quản trị của doanh nghiệp; còn có các quy định làm hạn chế quyền của doanh nghiệp, chưa tạo hành lang pháp lý thống nhất để doanh nghiệp chủ động trong hoạt động sản xuất kinh doanh, chưa bảo đảm tính chất “lợi ích thì hài hòa, rủi ro thì chia sẻ”, công bằng, thị trường. Phạm vi điều chỉnh còn thiếu nội dung cơ cấu lại vốn Nhà nước tại doanh nghiệp.

(2) Đối tượng áp dụng chưa bao gồm các doanh nghiệp có vốn Nhà nước góp dưới 100% vốn điều lệ, các doanh nghiệp do doanh nghiệp góp vốn Nhà nước chưa gồm là 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 nướcđầu tư trực tiếp dẫn đến khoảng trống về pháp lý, việc tổ chức thực hiện không bảo đảm thống nhất.

(3) Việc xác định nội hàm quản lý đối với vốn Nhà nước đã đầu tư vào doanh nghiệp chưa được xuyên suốt, còn có quan điểm 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 bảo đảm thống nhất thông qua cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn...

(4) Một số chính sách liên quan đến quản lý vốn Nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp còn phân tán, chưa tập trung như: chính sách đặc thù đối với các doanh nghiệp quốc phòng an ninh; chính sách đối với các nông lâm trường quốc doanh...

(5) 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 03/6/2017 của Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII chưa được thể hiện đầy đủ; việc xác định vai trò của cơ quan quản lý nhà nước vớivai 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; việc sử dụng vốn sau khi Nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp chưa bảo đảm tính công bằng, chưa tiếp cận theo thông lệ quản trị thế giới.

(6) Việc đầu tư vốn (bao gồm cả việc bổ sung và rút vốn) Nhà nước tại doanh nghiệp chưa được quy định cụ thể, chưa tạo tính chủ động, kịp thời, linh hoạt. Lĩnh vực, ngành nghề đầu tư vốn Nhà nước đã cụ thể hóa theo Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng, tuy nhiên, thực tế còn bị bó hẹp, chưa phù hợp với tình hình kinh tế - xã hội, cần được nghiên cứu và thể chế hóa cho phù hợp.

(7) Một số quy định liên quan đến quản trị tại doanh nghiệp do Nhà nước đầu tư trực tiếp còn bất cập trong thực tiễn như việc cho vay đối với các doanh nghiệp có vốn góp của mình; 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...

(8) Về quyền, trách nhiệm của các cơ quan liên quan trong thực hiện quyền của chủ sở hữu vốn 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 vốn cần được rà soát điều chỉnh cho thống nhất, phù hợp và bảo đảm phân cấp mạnh cho cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn...

Việc sửa đổi căn bản, toàn diện và ban hành Luật Quản lý và đầu tư vốn Nhà nước tại doanh nghiệp thay thế Luật Quản lý, sử dụng vốn Nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp nhằm cụ thể hóa chủ trương, đường lối chính sách của Đảng 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; giải quyết những khó khăn, vướng mắc trong quá trình thực thi Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh 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; bảo đảm tôn trọng và nâng cao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của doanh nghiệp cùng việc tăngcường sự kiểm tra, giám sát của Nhà nước trong quản lý, đầu tư vốn tại doanh nghiệp; bảo đảm doanh nghiệp hoạt động theo cơ chế thị trường trong các ngành, nghề kinh doanh theo yêu cầu của Nhà nước (chủ sở hữu).

**Một số góp ý đối với dự thảo Luật Quản lý và đầu tư vốn Nhà nước tại doanh nghiệp**

ThựchiệnNghịquyết số129/2024/QH15 về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2025 và điều chỉnh Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2024 được Quốc hội thông qua ngày 08/6/2024, Bộ Tài chính đã dự thảo Luật Quản lý và đầu tư vốn Nhà nước tại doanh nghiệp để thay thế Luật Quản lý, sử dụng vốn Nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp, dự thảo dự kiến sẽ trình lấy ý kiến tại kỳ họp thứ 8 Quốc hội khóa XV.

Dự thảo Luật gồm có 9 chương,92 điều, nội dung cụ thể hóa 06 nhóm vấn đề chính như sau:

Một là, nhóm chính sách về quản lý vốn Nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp: xác định cụ thể khái niệm vốn Nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp, nội dung quản lý vốn Nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp củaThủ tướng Chính phủ, Ủy ban Quản lý vốn Nhà nước tại doanh nghiệp (cơ quan chuyên trách), các bộ, ủy ban nhân dân cấp tỉnh và cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn khác. 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 phương án phân phối lợi nhuận của doanh nghiệp. Doanh nghiệp chịu trách nhiệm về hoạt động sản xuất, kinh doanh, cạnh tranh bình đẳng; lấy mục tiêu, nhiệm vụ và hiệu quả đầu tư vốn làm tiêu chí đánh giá chủ yếu; công bố, công khai thông tin, 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.

Hai là, nhóm chính sách về đầu tư vốn Nhà nước vào doanh nghiệp: xác định rõ nguồn vốn đầu tư vào doanh nghiệp; 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. Xác định cụ thể thẩm quyền, trình tự, thủ tục đầu tư vốn Nhà nước vào doanh nghiệp với mục tiêu phân công rõ, phân cấp mạnh cho cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn và có sự giám sát của các cơ quan quản lý các cấp.

Ba là, nhóm chính sách về hoạt động đầu tư của doanh nghiệp: 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. Xác định vai trò trung tâm và chịu trách nhiệm toàn diện của cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn trong chỉ đạo và quản lý hoạt động đầu tư của doanh nghiệp thuộc phạm vi quản lý. Việc phê duyệt chủ trương đầu tư dự án của doanh nghiệp có vốn góp chi phối củaNhà nước được thực hiện thống nhất theo Luật này với vai trò chủ sở hữu vốn; sau khi được cấp có thẩm quyền phê duyệt chủ trương đầu tư, doanh nghiệp quyết định đầu tư và triển khai thực hiện hoạt động đầu tư theo quy định pháp luật về đầu tư và các quy định pháp luật có liên quan, chịu trách nhiệm về quyết định và hoạt động đầu tư. Quy định rõ các trường hợp doanh nghiệp không được đầu tư vốn, đồng thời hướng dẫn trình tự, thủ tục việc phê duyệt chủ trương khi chuyển nhượng dự án.

Bốn là, nhóm chính sách về sắp xếp, cơ cấu lại vốn Nhà nước tại doanh nghiệp: luật hóa các nội dung phù hợp, ổn định, cập nhật, bổ sung các nội dung để khắc phục vướng mắc trong thực tế trong quá trình sắp xếp, cơ cấu lại vốn Nhà nước trong thời gian qua; 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 sắp xếp, cơ cấu lại vốn Nhà nước, chuyển nhượng vốn Nhà nước. Hướng dẫn rõ thẩm quyền, trình tự thực hiện chuyển nhượng vốn, sắp xếp doanh nghiệp có vốn Nhà nước. Đồng thời, thể chế hóa cụ thể nội dung Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 03/6/2017 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 số 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.

Năm là, nhóm chính sách về cơ quan, người đại diện chủ sở hữu vốn: phân công rõ, phân cấp mạnh 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 nhiệmcủa các cơ quan liên quan trong thực hiện quyền của chủ sở hữu. Quy định về trách nhiệm giải trình của doanh nghiệp, của 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 hàng năm 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.

Sáu là, nhóm chính sách về quản trị doanh nghiệp: quy định rõ nguyên tắc, quyền và trách nhiệm của hội đồng thành viên, hội đồng quản trị, chủ tịch công ty cũng như của doanh nghiệp có vốn Nhà nước, bảo đảm 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, đồng thời việc đầu tư vốn được thực hiện theo phân cấp quy định tại Luật này. Thể 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. Qua nghiên cứu dự thảo Luật Quản lý và đầu tư vốn Nhà nước tại doanh nghiệp (dự thảo ngày 14/6/2024) và các văn bản pháp luật liên quan, tác giả có một số góp ývào dự thảo, cụ thể như sau:

(i) Tại khoản 8, khoản 9 Điều 4 (về giải thích từ ngữ) của dự thảo nêu hai khái niệm, bao gồm “doanh nghiệp có vốn Nhà nước đầu tư trực tiếp là doanh nghiệp có vốn đầu tư của cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn” và “doanh nghiệp có vốn Nhànước đầu tư khác là doanh nghiệp có vốn đầu tư của doanh nghiệp có vốn Nhà nước đầu tư trực tiếp”. Quy định như vậy còn mang tính trừu tượng. Nếu xác định vốn Nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp là vốn của doanh nghiệp, thì đối tượng điều chỉnh chỉ là doanh nghiệp cấp 1, chứ không thể là doanh nghiệp cấp 2, vì phần vốn trong doanh nghiệp cấp 2 là vốn doanh nghiệp nhà nước đi đầu tư vào doanh nghiệp khác. Đối với doanh nghiệp có vốn Nhà nước đầu tư trực tiếp cũng phải tách gồm doanh nghiệp 100% vốn Nhà nước, doanh nghiệp có vốn Nhà nước chi phối, doanh nghiệp có vốn Nhà nước... Việc này nếu không làm rõ, một số quy định về quyền của cơ quan chủ sở hữu trong quyết định, phê duyệt chủ trương một số dự án của doanh nghiệp cổ phần là không đúng. Chủ sở hữu vốn Nhà nước chỉ có thể có ý kiến với đại diện chủ sở hữu, đại diện phần vốn sẽ biểu quyết tại đại hội đồng cổ đông hoặc hội đồng quản trị theo tỷ lệ.

Về bản chất, doanh nghiệp nhà nước đầu tư vốn vào doanh nghiệp khác là hoạt động đầu tư của doanh nghiệp nhà nước, không phải là hoạt động đầu tư vốn trực tiếp của Nhà nước vào doanh nghiệp. Vì vậy, đề nghị cơ quan soạn thảo cần thống nhất về các loại hình doanh nghiệp với quy định của Luật Doanh nghiệp năm 2020, đồng thời cần nghiên cứu và xác định rõ đối tượng áp dụng để bảo đảm tính thống nhất giữa các văn bản pháp luật hiện hành.

(ii) Đối với vấn đề phân phối lợi nhuận sau thuế cho việc chi tiền lương, thưởng của người do cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn/doanh nghiệp cử, giới thiệu, thuê làm việc trực tiếp tại doanh nghiệp. khoản 1 Điều 15, khoản 1 Điều 18 và tại Điều 73 của dự thảo Luật đề xuất việc chi trả tiền lương, thưởng của người do cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn/doanh nghiệp giới thiệu, thuê làm việc trực tiếp tại doanh nghiệp được trích từ nguồn lợi nhuận sau thuế. Quy định như vậy là chưa phù hợp vì những lý do sau: theo Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp, đây là khoản chi phí hợp lý của doanh nghiệp; quy định trên không bảo đảm phản ánh nguyên tắc phù hợp giữa doanh thu và chi phí tại doanh nghiệp và không phản ánh đúng quan hệ lao động giữa người sử dụng lao động và người lao động; đối với doanh nghiệp lỗ phải sử dụng ngân sách sẽ tạo gánh nặng cho ngân sách Nhà nước, không phản ánh tiền lương, tiền công bảo đảm nguyên tắc thị trường theo Nghị quyết số 27-NQ/TW năm 2018; việc hạch toán lợi nhuận thường theo quý và quyết toán theo năm dẫn đến việc trả lương không kịp thời, đầy đủ cho đối tượng nhận chi trả. Ngoài ra, tiền lương thuộc về chi phí lao động, tức là phải đưa vào chi phí, không đưa vào lợi nhuận sau thuế, nếu lấy từ lợi nhuận sau thuế thì phải tính vào tiền thưởng. Đề nghị quy định theo hướng việc chi tiền lương, thưởng cho người do cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn/ doanh nghiệp cử, giới thiệu, thuê làm việc trực tiếp tại doanh nghiệp là chi phí hợp lý của doanh nghiệp trước thuế.

(iii) Về công bố thông tin doanh nghiệp nhà nước quy định tại Điều 88, Điều 89 dự thảo, Luật hiện hànhđã có quy định về công bố thông tin. Tuy nhiên, trên thực tế, việc công bố thông tin của các doanh nghiệp nhà nước vẫn chưa được thực hiện đồng bộ. Có doanh nghiệp tuân thủ tốt các quy định công bố thông tin, nhưng cũng không ít doanh nghiệp vẫn chưa thực hiện nghiêm túc như không công bố, công bố chậm. Điều này làm giảm hiệu quả giám sát của xã hội đối với các doanh nghiệp nhà nước, đặc biệt là các doanh nghiệp cung cấp dịch vụ công thiết yếu cho người dân. Do đó, đề nghị cơ quan soạn thảo nghiên cứu bổ sung thêm các quy định về biện pháp bảo đảm thi hành nghĩa vụ công bố thông tin này. Có thể cân nhắc một số cơ chế như nêu tên hoặc xử phạt các trường hợp doanh nghiệp thực hiện không đầy đủ, nghiêm túc các quy định về công bố thông tin.

(iv) Ngoài ra, dự thảo Luật quy định luôn về nhân sự của doanh nghiệp có vốn Nhà nước đầu tư trực tiếp, trong khi trước đây các nội dung về nhân sự do Bộ Nội vụ tham mưu ban hành theo Nghị định số 159/2020/NĐ-CP ngày 31/12/2020 về quản lý người giữ chức danh, chức vụ và người đại diện phần vốn Nhà nước tại doanh nghiệp. Bên cạnh đó, cần làm rõ những quy định tương đồng và khác nhau giữa Luật Quản lý và đầu tư vốn Nhà nước tại doanh nghiệp với Luật Doanh nghiệp về cùng một nội dung liên quan đến hội đồng thành viên/chủ tịch công ty trách nhiệm hữu hạn, hội đồng quản trị công ty cổ phần…

|  |
| --- |
| **Tài liệu tham khảo**  1. Luật Quản lý, sử dụng vốn Nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp (Luật số 69/2014/QH13).  2. Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 03/6/2017 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.  3. Kết luận của Bộ Chính trị số 82-KL/TW ngày 29/7/2020 về việc tiếp tục thực hiện Nghị quyết số 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.  4. Dự thảo Luật Quản lý và đầu tư vốn Nhà nước tại doanh nghiệp (dự thảo ngày 14/6/2024). |

**Tác giả: Thạc sĩ LÊ THỊ THẢO, Trường Chính trị tỉnh Đắk Nông**

Nguồn: Tạp chí Luật sư Việt Nam điện tử