

VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

HỒ THỊ HẢI

**GIÁM SÁT SỬ DỤNG VỐN NHÀ NƯỚC ĐẦU TƯ
VÀO DOANH NGHIỆP THEO PHÁP LUẬT
VIỆT NAM HIỆN NAY**

**Ngành: Luật Kinh tế
Mã số: 9.38.01 07**

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

Người hướng dẫn khoa học:

- 1. PGS.TS. TRẦN ĐÌNH HẢO**
- 2. TS. HỒ NGỌC HIỂN**

HÀ NỘI - 2020

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan Luận án là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các kết quả nêu trong Luận án là chính xác và trung thực. Các số liệu, thông tin trong luận án có xuất xứ rõ ràng và được trích dẫn tài liệu tham khảo đầy đủ.

Hà Nội, ngày tháng năm 2020

NGHIÊN CỨU SINH

Hồ Thị Hải

LỜI CẢM ƠN

Trong suốt quá trình học tập và hoàn thành luận án này, tôi đã nhận được sự hướng dẫn, giúp đỡ quý báu của các thầy giáo, cô giáo, gia đình, bạn bè và đồng nghiệp. Đặc biệt, với lòng biết ơn sâu sắc, tôi xin được gửi lời cảm ơn Thầy giáo hướng dẫn khoa học: PGS.TS Trần Đình Hảo và TS. Hồ Ngọc Hiến đã tận tâm và luôn động viên, khuyến khích, giúp đỡ tôi trong suốt quá trình thực hiện Luận án.

Tôi xin bày tỏ lời cảm ơn chân thành tới các Thầy giáo, Cô giáo tại Học viện Khoa học xã hội, Hội đồng đánh giá các cấp đã giảng dạy, góp ý, chỉ bảo và hỗ trợ những kiến thức cũng như tài liệu quý báu cho tôi trong quá trình học tập, nghiên cứu và hoàn thành đề tài nghiên cứu.

Tôi xin gửi lời cảm ơn chân thành đến Ban Giám hiệu Trường Đại học Vinh và các đồng nghiệp trong Khoa Luật đã tạo điều kiện và giúp đỡ tôi trong thời gian tôi thực hiện Luận án.

Qua đây, tôi cũng xin được cảm ơn gia đình tôi đã luôn bên cạnh, đồng hành và chia sẻ cùng tôi trên suốt chặng đường học tập và nghiên cứu. Cảm ơn bạn bè đã nhiệt tình giúp đỡ, động viên tôi trong hành trình thực hiện Luận án này.

Hà Nội, ngày tháng năm 2020

NGHIÊN CỨU SINH

Hồ Thị Hải

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
Chương 1. TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU VÀ CÁC VẤN ĐỀ CÓ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN	8
1.1. Tổng quan tình hình nghiên cứu	8
1.2. Đánh giá tình hình nghiên cứu đề tài luận án	20
1.3. Cơ sở lý thuyết và câu hỏi nghiên cứu.....	23
KẾT LUẬN CHƯƠNG 1	26
Chương 2. NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ GIÁM SÁT SỬ DỤNG VỐN NHÀ NƯỚC ĐẦU TƯ VÀO DOANH NGHIỆP VÀ PHÁP LUẬT GIÁM SÁT SỬ DỤNG VỐN NHÀ NƯỚC ĐẦU TƯ VÀO DOANH NGHIỆP	27
2.1. Khái quát về vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp và sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp	27
2.2. Giám sát sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp.....	39
2.3. Pháp luật giám sát sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp.....	52
2.4. Pháp luật giám sát sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp trên thế giới và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam	59
KẾT LUẬN CHƯƠNG 2	65
Chương 3. THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VÀ THỰC HIỆN PHÁP LUẬT GIÁM SÁT SỬ DỤNG VỐN NHÀ NƯỚC ĐẦU TƯ VÀO DOANH NGHIỆP Ở VIỆT NAM HIỆN NAY	66
3.1. Thực trạng pháp luật giám sát sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp ở Việt Nam.....	66
3.2. Thực tiễn thực hiện pháp luật giám sát sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp ở Việt Nam hiện nay.....	96
3.3. Đánh giá chung về thực trạng pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật giám sát sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp ở Việt Nam hiện nay	121

Chương 4. HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VÀ NÂNG CAO HIỆU QUẢ THỰC HIỆN PHÁP LUẬT GIÁM SÁT SỬ DỤNG VỐN NHÀ NƯỚC ĐẦU TƯ VÀO DOANH NGHIỆP Ở VIỆT NAM HIỆN NAY	129
4.1. Định hướng hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật giám sát sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp.....	129
4.2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật giám sát sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp ở Việt Nam hiện nay.....	134
4.3. Giải pháp nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về giám sát sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp ở Việt Nam hiện nay.....	147
KẾT LUẬN CHƯƠNG 4	152
KẾT LUẬN	153
DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH ĐÃ CÔNG BỐ CỦA TÁC GIẢ CÓ LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN.....	155
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO.....	156

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

Công ty cổ phần	CTCP
Công ty trách nhiệm hữu hạn	CTTNHH
Chủ sở hữu	CSH
Doanh nghiệp nhà nước	DNNN
Hiệp định Đối tác toàn diện và tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership)	CPTPP
Hội đồng nhân dân	HĐND
Hội đồng quản trị	HĐQT
Hội đồng thành viên	HĐTV
Luật quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp 2014	Luật 69/2014/QH13
Tập đoàn kinh tế nhà nước	TĐKTNN
Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (Organization for Economic Cooperation and Development)	OECD
Tổng Công ty nhà nước	TCTNN
Tổng Công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước (State Capital and Investment Corporation)	SCIC
Ủy ban nhân dân	UBND
Ủy ban Giám sát và Quản lý Tài sản thuộc Sở hữu Nhà nước của Quốc vụ viện (State-owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council)	SASAC
Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp (Commission for the Management of State Capital at Enterprises)	CMSC

DANH MỤC HÌNH, BẢNG, HỘP

Hình

Hình 2.1. Quy trình sử dụng vốn nhà nước.....	37
Hình 2.2. Quy trình giám sát DNNN	63
Hình 3.1. Mô hình chủ thể giám sát vốn nhà nước tại doanh nghiệp	70
Chính Phủ.....	72
Hình 3.2. Mô hình cơ quan đại diện CSH vốn nhà nước	72

Bảng

Bảng 3.1. Quy mô vốn CSH và tài sản của DNNN so với mức trung bình của toàn bộ khu vực doanh nghiệp.....	96
Bảng 3.2. Đóng góp cho thu NSNN (%).....	97
Bảng 3.3. Chỉ số doanh thu thuần và lợi nhuận trước thuế của doanh nghiệp giai đoạn 2010 - 2018	97
Bảng 3.4. Chỉ tiêu hiệu suất hoạt động tài chính của DNNN năm 2010 và 2018	98

Hộp

Hộp 1. Lãnh đạo Tập đoàn dầu khí Việt Nam (PVN) lần lượt bị bắt giam	114
Hộp 2. Bộ Thông tin - Truyền thông bỏ qua cảnh báo gây thất thoát nghiêm trọng.....	119

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của việc nghiên cứu đề tài

Có thể nói rằng, trong bối cảnh kinh tế thị trường, việc Nhà nước đầu tư vốn vào các doanh nghiệp là một lựa chọn hiệu quả giúp Nhà nước khắc phục những khiếm khuyết cố hữu và định hướng sự phát triển của nền kinh tế, giữ vững vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước. Vai trò của các doanh nghiệp có vốn nhà nước ở Việt Nam đã được nhấn mạnh tại các văn kiện của Đảng Cộng sản Việt Nam. Cụ thể, tại Nghị quyết 03-NQ/TW Hội nghị lần thứ 3 của Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa IX về tiếp tục sắp xếp, đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả DNNN đã xác định *“doanh nghiệp nhà nước là lực lượng nòng cốt đẩy nhanh tăng trưởng kinh tế và tạo nền tảng cho sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa”*. Tiếp theo đó, Nghị quyết 12-NQ/TW Hội nghị lần thứ 5 của Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về cơ cấu lại, đổi mới và nâng cao hiệu quả DNNN đã nêu bật vai trò của DNNN theo tinh thần cụ thể hóa quan điểm của Đại hội XII, đó là *“Doanh nghiệp nhà nước giữ vị trí then chốt và là một lực lượng vật chất quan trọng của kinh tế nhà nước, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế và thực hiện tiến bộ, công bằng xã hội; doanh nghiệp nhà nước thực hiện vai trò dẫn dắt phát triển các doanh nghiệp thuộc thành phần kinh tế khác”*. Theo đó, việc Nhà nước tăng cường đầu tư các nguồn lực vật chất cho DNNN là hoạt động tất yếu, đặc biệt là trong các lĩnh vực then chốt, thiết yếu; những địa bàn quan trọng và quốc phòng, an ninh; những lĩnh vực mà doanh nghiệp thuộc các lĩnh vực khác không đầu tư.

Trong nền kinh tế thị trường hiện đại, các DNNN được tổ chức thành các công ty, đây là những pháp nhân độc lập với CSH, được trao quyền tự chủ và có địa vị bình đẳng với các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác. Chính vì vậy, song song với việc Nhà nước thực hiện đầu tư vốn vào các doanh nghiệp thì vấn đề tổ chức giám sát và đánh giá hiệu quả nguồn vốn nhà nước đầu tư tại các doanh nghiệp cũng trở nên cấp thiết. Liên quan đến vấn đề này, quan điểm chỉ đạo tại Nghị quyết 12-NQ/TW Hội nghị lần thứ 5 của Ban chấp hành TW Đảng khóa XII về cơ cấu lại, đổi mới và nâng cao hiệu quả DNNN đã nhấn mạnh sự cần thiết của việc *“Nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý, giám sát, kiểm tra, kiểm soát đối với hoạt động của doanh nghiệp nhà nước; không để xảy ra thất thoát, lãng phí vốn, tài sản nhà nước”*. Như vậy, giám sát sử dụng vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp là hoạt động có vai trò hết sức quan trọng của CSH Nhà nước, vừa không can thiệp vào hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp nhưng vẫn nắm bắt và quản lý được

quyền CSH của mình.

Trên cơ sở nhận thức về tầm quan trọng của giám sát, đánh giá hoạt động sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp cũng như thể chế hoá định hướng, chủ trương mà Đảng Cộng sản Việt Nam đặt ra, Nhà nước ta đã không ngừng hoàn thiện hệ thống pháp luật về quản lý và giám sát sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp. Các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến giám sát hoạt động của doanh nghiệp có vốn nhà nước, ở mức độ nhiều hay ít, trực tiếp hay gián tiếp đã được xây dựng, ban hành, sửa đổi, thay thế từ năm 2003 cho đến nay. Có thể kể đến những dấu mốc quan trọng như sự ra đời của Luật Doanh nghiệp 2005 với quy định thống nhất quản lý DNNN như các doanh nghiệp khác trong nền kinh tế; Luật Quản lý vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp 2014 đã dành một chương riêng quy định về hoạt động giám sát, quản lý vốn nhà nước đầu tư tại các doanh nghiệp. Cùng với việc ban hành các văn bản dưới luật có liên quan đến hoạt động giám sát, đánh giá hoạt động của doanh nghiệp có vốn nhà nước đã tạo nên hành lang pháp lý cho việc xây dựng mô hình giám sát và tổ chức thực hiện hoạt động giám sát sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp ở Việt Nam. Tuy nhiên, do nhận thức chưa đầy đủ và toàn diện về vai trò, mô hình triển khai cũng như cơ chế thực hiện giám sát vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp đã dẫn đến những hạn chế, bất cập của pháp luật giám sát sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp ở Việt Nam. Các quy định về giám sát vốn nhà nước vẫn còn rời rạc trong nhiều văn bản pháp luật khác nhau với nội dung điều chỉnh tản mát, thiếu thống nhất, chưa tạo thành khung pháp lý hoàn chỉnh và đồng bộ. Chẳng hạn quy định về khái niệm “vốn nhà nước” được ghi nhận tại nhiều văn bản khác nhau như Luật Đầu tư 2005, Luật Đấu thầu 2013, Luật Đầu tư công 2014 và Luật 69/QH13/2014 nhưng chưa có sự thống nhất về nguồn gốc hình thành cũng như hình thức biểu hiện. Bên cạnh đó, với việc trao thẩm quyền giám sát cho rất nhiều chủ thể cho thấy pháp luật Việt Nam hiện hành chưa thiết lập được mô hình giám sát vốn nhà nước hiệu quả, phù hợp với yêu cầu của thực tiễn. Trong đó, thẩm quyền giám sát của cơ quan đại diện CSH đang có sự chồng lấn, trùng lặp với chức năng quản lý nhà nước. Ngoài ra, cơ chế giám sát sử dụng vốn nhà nước theo pháp luật hiện hành còn bộc lộ nhiều hạn chế như các tiêu chí giám sát và đánh giá doanh nghiệp còn tương đối đơn giản, công cụ giám sát mang nặng tính hành chính khi chủ yếu dựa vào báo cáo định kỳ, các quy định về giám sát nội bộ của doanh nghiệp chưa chú trọng đến vai trò của kiểm toán nội bộ,... Đặc biệt, việc thiếu sót các quy định pháp luật về giám sát việc thực hiện quyền hạn và nhiệm vụ của các cơ quan đại diện CSH được xem là một khoảng trống pháp lý trong pháp luật hiện hành

[125; tr.8, 9].

Những hạn chế, bất cập của hệ thống pháp luật đã làm giảm đi một cách đáng kể hiệu lực và hiệu quả của hoạt động giám sát sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp. Đây cũng là một trong những nguyên nhân chủ yếu dẫn đến tình trạng thua lỗ, lãng phí, thất thoát, thiếu trách nhiệm và tham nhũng trong quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Một số ví dụ điển hình như: *Tập đoàn Công nghiệp Tàu thủy Việt Nam (Vinashin)* kinh doanh thua lỗ nặng nề. Tổng số nợ quá hạn của Vinashin đến hết năm 2008 lên tới 3.812 tỉ đồng, chiếm 91,4% tổng số nợ quá hạn của cả 7 tập đoàn, TCTNN; đến trước tháng 6/2010, Vinashin cùng hơn 200 công ty con có công nợ tổng cộng hơn 80.000 tỷ đồng. Khủng hoảng của Vinashin được Thanh tra Chính phủ kết luận làm “ảnh hưởng lớn đến hoạt động của nhiều ngân hàng, tổ chức tín dụng trong nước, ảnh hưởng đến tín nhiệm của Chính phủ trên thị trường vốn quốc tế” [122; tr.39]. Hay vi phạm xảy ra tại *TCT cổ phần xây lắp dầu khí Việt Nam (PVC)* thuộc Tập đoàn Dầu khí Việt Nam, theo đó HĐQT, Ban Tổng giám đốc, Ban Kiểm soát T đã thiếu trách nhiệm, buông lỏng lãnh đạo, quản lý điều hành, thiếu kiểm tra, giám sát, làm trái các quy định của pháp luật về quản lý kinh tế, để xảy ra nhiều sai phạm và thua lỗ 3.298 tỉ đồng (giai đoạn 2011-2013), nhiều tổ chức, cá nhân trong bị kỷ luật và xử lý hình sự [41]. Gần đây nhất là sai phạm trong thương vụ *Mobifone mua 95% cổ phần của Công ty cổ phần nghe nhìn toàn cầu (AVG)*. Tháng 3/2018, Thanh tra Chính phủ đã cho công bố toàn văn kết luận thanh tra chỉ ra hàng loạt sai phạm của Mobifone trong thương vụ, thể hiện ở các khâu: đề xuất đầu tư, đánh giá thực trạng tài chính, kinh doanh của AVG; lựa chọn các đơn vị tư vấn thẩm định giá trị doanh nghiệp AVG, tư vấn mua bán, sáp nhập doanh nghiệp; nghiệm thu, sử dụng kết quả thẩm định giá trị AVG làm căn cứ đàm phán giá mua cổ phần; lập dự án đầu tư, trình Bộ Thông tin và Truyền thông phê duyệt dự án đầu tư; ký kết thỏa thuận và hợp đồng chuyển nhượng cổ phần; thanh toán các chi phí liên quan đến dự án. Những vi phạm này đã dẫn đến nguy cơ hiện hữu thiệt hại nghiêm trọng vốn của nhà nước tại Mobifone khoảng 7.006 tỷ đồng, trong đó thiệt hại do mua nợ phải trả của AVG là 1.134 tỷ đồng [128]. Các “đại án” nói trên chỉ là những vụ việc điển hình, trên thực tế còn rất nhiều sai phạm xảy ra ở nhiều doanh nghiệp khác. Theo Báo cáo số 16/BC-ĐGS ngày 25/5/2018 của Đoàn Giám sát Quốc hội về kết quả giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước giai đoạn 2011 - 2016 hầu hết các DNNN đều có vi phạm nguyên tắc tuân thủ pháp luật trong kinh doanh và vi phạm nguyên tắc quản lý tài chính ở các mức độ khác nhau [39]. Điều này cho thấy những bất cập về quy định