

NGHỊ ĐỊNH 71/2013/NĐ-CP: SIẾT CHẶT QUẢN LÝ ĐẦU TƯ, SỬ DỤNG VỐN NHÀ NƯỚC TẠI DOANH NGHIỆP

THS. NGUYỄN THỊ THU CÚC

Nghị định số 71/2013/NĐ-CP về đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp và quản lý tài chính đối với doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ, được Chính phủ ban hành ngày 11/7/2013 được kỳ vọng sẽ khắc phục được những bất cập và nâng tầm quản lý và hiệu quả sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Bài viết phân tích những điểm mới của các quy định tại Nghị định này. Nghị định có hiệu lực thi hành từ ngày 1/9/2013.

Thực trạng và các yêu cầu đặt ra

Trong những năm qua, hoạt động quản lý vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp (DN) và quản lý tài chính tại các DN do Nhà nước làm chủ sở hữu đã được quy định bởi các văn bản pháp luật khá đầy đủ. Về cơ bản, hành lang pháp lý cho việc quản lý, đầu tư vốn nhà nước ngày một hoàn thiện, hướng đến mục tiêu đầu tư vốn nhà nước có hiệu quả, đúng mục đích, bảo toàn và phát triển vốn nhà nước và dần xóa bỏ sự bao cấp về đầu tư vốn tại DN. Cụ thể như, Nghị định số 09/2009/NĐ-CP ngày 5/2/2009 của Chính phủ ban hành Quy chế quản lý tài chính của công ty nhà nước và quản lý vốn nhà nước đầu tư tại DN đã khắc phục được những bất cập so với Nghị định số 199/2004/NĐ-CP ngày 3/12/2004... Tuy nhiên, trong triển khai thực hiện các quy định pháp luật về vấn đề trên cũng đã nảy sinh nhiều bất cập cần được sửa đổi bổ sung cho phù hợp. Cụ thể như:

Về huy động vốn

Các DN được huy động vốn tối đa không quá 3 lần vốn điều lệ. Nếu huy động vượt quá 3 lần vốn điều lệ phải báo cáo chủ sở hữu quyết định. Tuy nhiên, việc sử dụng tiêu chí vốn điều lệ làm mốc để khống chế mức huy động vốn có những bất cập, đó là: Vốn điều lệ của DN là mức vốn ghi trong điều lệ của DN, DN phải sử dụng các nguồn vốn hợp pháp để bổ sung cho đủ vốn điều lệ được phê duyệt; Thông thường, vốn điều lệ luôn cao hơn vốn chủ sở hữu tại DN (nhiều DN

trước đây có mức vốn điều lệ lớn trên 2 lần vốn chủ sở hữu thực có của DN). Vì vậy, việc sử dụng vốn điều lệ để khống chế mức huy động vốn tối đa sẽ làm cho mức dư nợ vay của DN càng vượt xa khả năng thanh toán của DN, trong khi phạm vi TNHH của DN lại là vốn của chủ sở hữu đầu tư tại DN; Không ít DN hiệu quả hoạt động sản xuất kinh doanh (SXKD) kém, làm mất vốn nhà nước (lỗ lũy kế), sau quá trình hoạt động vốn chủ sở hữu thấp hơn vốn điều lệ (hoặc vốn nhà nước), nếu cho phép những DN này được huy động vốn trên mức "vốn điều lệ" sẽ không đảm bảo được khả năng trả nợ của DN.

Về đầu tư ra ngoài DN

Do năng lực, quản trị của nhiều DN còn hạn chế, sức cạnh tranh chưa mạnh, trong khi nguồn vốn để đầu tư vào ngành nghề SXKD chính của DN theo nhiệm vụ của chủ sở hữu giao còn thiếu, thì nhiều DN lại sử dụng một phần nguồn vốn của DN để đầu tư vào một số lĩnh vực có tính chất rủi ro cao như: ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm, quỹ đầu tư, bất động sản; đặc biệt có những DN đầu tư vào nhiều DN trong một lĩnh vực. Việc đầu tư vào những lĩnh vực này trong những năm vừa qua hiệu quả không cao trong bối cảnh khủng hoảng tài chính toàn cầu chưa kết thúc.

Về phân phối lợi nhuận

Nghị định số 09/2009/NĐ-CP quy định lợi nhuận thực hiện của công ty nhà nước sau khi bù đắp lỗ

năm trước (nếu có) theo quy định của Luật thuế TNDN, nộp thuế TNDN, chia lãi cho các thành viên góp vốn, bù đắp các khoản lỗ của các năm trước đã hết thời hạn được trừ vào lợi nhuận trước thuế, trích dự phòng tài chính, quỹ đặc biệt đối với công ty nhà nước đặc thù; lợi nhuận còn lại được chia theo tỷ lệ giữa vốn nhà nước đầu tư và vốn DN tự huy động. DN chỉ được sử dụng phần lợi nhuận được chia theo vốn tự huy động để trích lập quỹ đầu tư phát triển, quỹ thưởng ban quản lý điều hành và quỹ khen thưởng, phúc lợi.

Quy định này đối với công ty nhà nước trong giai đoạn vừa qua đã nảy sinh vướng mắc và bất cập, đó là: Nhiều DN hoạt động SXKD chủ yếu bằng vốn nhà nước đầu tư, vốn tự huy động ít hoặc không có; khi phân phối lợi nhuận sau thuế, do vốn tự huy động ít hoặc không có dẫn đến không có nguồn để trích quỹ khen thưởng, phúc lợi và quỹ thưởng ban quản lý điều hành, mặc dù DN hoàn thành tốt nhiệm vụ SXKD (xếp loại A). Do không có nguồn để trích lập quỹ khen thưởng, phúc lợi nên Chính phủ đã cho phép giảm trừ phần trích quỹ đầu tư phát triển, nếu thiếu tiếp tục được sử dụng tối đa 50% số lợi nhuận được chia theo vốn nhà nước để bổ sung quỹ khen thưởng, phúc lợi. Ngược lại, nhiều DN có vốn tự huy động nhiều, vốn nhà nước đầu tư chiếm tỷ trọng ít, thì phần lợi nhuận được chia theo vốn tự huy động lớn, DN được trích đủ quỹ thưởng ban quản lý điều hành và quỹ khen thưởng, phúc lợi theo mức độ hoàn thành nhiệm vụ sau khi đã trích đủ quỹ đầu tư phát triển. Phần lợi nhuận còn lại (nếu có) bổ sung vào quỹ đầu tư phát triển của DN (thực chất là vốn nhà nước tại DN).

Như vậy, việc phân phối lợi nhuận như trên đã tạo áp lực cho DN kinh doanh có hiệu quả nhưng có sự đối lập về vốn nhà nước đầu tư và vốn DN tự huy động.

VỀ ĐẦU TƯ VỐN NHÀ NƯỚC VÀO DN

Việc đầu tư vốn nhà nước vào DN mới chỉ quy định tại Luật Đầu tư, chưa có hướng dẫn của Chính phủ, đặc biệt là việc đầu tư vốn nhà nước vào DN chưa gắn kết với quản lý tài chính tại các DN do Nhà nước làm chủ sở hữu và quản lý vốn nhà nước đầu tư tại DN khác.

Luật DNNN năm 2003 hết hiệu lực kể từ ngày 01/7/2010 nên Nghị định số 09/2009/NĐ-CP ngày 5/02/2009 của Chính phủ cũng hết hiệu lực thi hành. Vì vậy, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 25/2010/NĐ-CP ngày 19/3/2010 chuyển công ty nhà nước thành công ty TNHH MTV và tổ chức quản lý công ty TNHH MTV do Nhà nước làm chủ sở hữu.

Nội dung của Nghị định quy định việc chuyển đổi công ty nhà nước thành công ty TNHH MTV, xử lý tài chính tại thời điểm chuyển đổi, phân cấp quản lý DN do Nhà nước làm chủ sở hữu. Bên cạnh đó, Bộ Tài chính đã ban hành Thông tư số 117/2010/TT-BTC ngày 5/8/2010 hướng dẫn cơ chế tài chính của công ty TNHH MTV do Nhà nước làm chủ sở hữu. Những quy định tại Thông tư này về cơ bản tương tự như Quy chế quản lý tài chính của công ty nhà nước và quản lý vốn nhà nước đầu tư tại DN khác ban hành kèm theo Nghị định số 09/2009/NĐ-CP ngày 5/02/2009 của Chính phủ.

Như vậy, hiện tại chưa có văn bản của Chính phủ quy định về quản lý tài chính đối với DN do Nhà nước làm chủ sở hữu, nên chưa có hành lang pháp lý rõ ràng, không chỉ khó khăn đối với các DN trong quá trình thực hiện, mà các cơ quan quản lý của Nhà nước cũng chưa có đủ cơ sở pháp lý để quản lý đối với hoạt động của DN.

Từ những đánh giá thực trạng, bất cập, tồn tại và yêu cầu nêu trên, trong quản lý đầu tư vốn nhà nước vào DN và quản lý tài chính đối với DN do Nhà nước làm chủ sở hữu, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 71/2013/NĐ-CP về đầu tư vốn nhà nước vào DN và quản lý tài chính đối với DN do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ.

ĐỔI MỚI TRONG ĐẦU TƯ, QUẢN LÝ VỐN NHÀ NƯỚC

Tăng cường quản lý vốn

Việc đầu tư vốn nhà nước vào DN phải tuân theo các nguyên tắc sau: Đầu tư vốn nhà nước vào DN để tạo ra ngành, lĩnh vực cung cấp sản phẩm, dịch vụ công ích thiết yếu cho xã hội; đảm bảo phục vụ quốc phòng, an ninh; thực hiện điều tiết nền kinh tế và ổn định kinh tế vĩ mô mang tính chiến lược trong từng giai đoạn; Đầu tư vốn nhà nước vào DN phải đúng mục tiêu, có hiệu quả, phù hợp với từng dự án đầu tư và phải thực hiện công khai, minh bạch; Đầu tư vốn nhà nước để góp vốn thành lập DN, hợp tác kinh doanh với các thành phần kinh tế khác phải được cơ quan có thẩm quyền thẩm định và chấp thuận; Đầu tư vốn nhà nước phải thực hiện đúng quy định của pháp luật, đúng tiến độ, đảm bảo chất lượng; tránh dàn trải, lãng phí, thất thoát; Gia tăng giá trị vốn nhà nước đầu tư tại DN.

Đối với việc đầu tư vốn ra ngoài DN thì phải đảm bảo nguyên tắc: DN được quyền sử dụng tài sản thuộc quyền quản lý của DN đã được đầu tư bằng nguồn vốn của DN để đầu tư ra ngoài DN. Việc sử dụng tài sản có liên quan đến đất đai để đầu tư ra ngoài DN phải tuân thủ các quy định của pháp luật



về đất đai. Việc đầu tư vốn của DN vào DN khác phải tuân thủ theo quy định của pháp luật, phù hợp với chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển của DN, không làm ảnh hưởng đến hoạt động SXKD của DN được chủ sở hữu giao và đảm bảo nguyên tắc có hiệu quả, bảo toàn và phát triển vốn đầu tư.

Cũng theo Nghị định, DN còn bị hạn chế các hình thức nhận góp vốn đầu tư như sau: Công ty mẹ không được nhận vốn góp đầu tư của công ty con và công ty con do công ty mẹ nắm giữ 100% vốn điều lệ, công ty hạch toán phụ thuộc không được góp vốn cùng công ty mẹ để thành lập DN mới, không được góp vốn mua cổ phần khi cổ phần hóa công ty con khác trong cùng tập đoàn, tổng công ty hoặc tổ hợp công ty mẹ - công ty con.

“Siết” đầu tư vào bất động sản, tài chính, ngân hàng

Một trong 5 nguyên tắc quan trọng được đưa ra tại Nghị định số 71/2013/NĐ-CP, yêu cầu khi đầu tư vốn ra ngoài DN, DNNN không được góp vốn hoặc đầu tư vào lĩnh vực bất động sản (trừ khi ngành nghề kinh doanh chính là bất động sản). Đồng thời, Nghị định cũng quy định cũng 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 hoặc công ty đầu tư chứng khoán, trừ những trường hợp đặc biệt theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Nếu DN đã “lô” góp vốn, đầu tư vào những lĩnh vực “cấm” trên thì phải có phương án cơ cấu lại và thực hiện thoái hết số vốn đã đầu tư theo quyết định của cấp có thẩm quyền. Mặt khác, Nghị định cũng chỉ rõ, công ty mẹ không được nhận vốn góp đầu tư của công ty con.

Trong khi đó, công ty con do công ty mẹ nắm giữ 100% vốn điều lệ, công ty hạch toán phụ thuộc cũng không được góp vốn cùng công ty mẹ để thành lập DN mới, không được góp vốn mua cổ phần khi cổ phần hóa công ty con khác trong cùng tập đoàn, tổng công ty hoặc tổ hợp công ty mẹ-công ty con.

“Lối thoát” thoái vốn ngoài ngành

Nghị định số 71/2013/NĐ-CP đã mở ra những hướng mới và bớt hà khắc cho những DN “trót” đã đầu tư ngoài lĩnh vực chính. Theo đó, DN được chủ động thoái vốn với những khoản đầu tư ngoài ngành tại công ty niêm yết trên thị trường chứng khoán hoặc đăng ký giao dịch trên UPCoM qua các hình thức khớp lệnh, đấu giá, thỏa thuận hoặc chào bán cạnh tranh, nhưng không được thấp hơn giá thị trường tại thời điểm bán.

Đối với chuyển nhượng các khoản đầu tư tại công ty chưa niêm yết, DN phải thực hiện đấu giá trên

nguyên tắc công khai, minh bạch, bảo toàn vốn. Các khoản đầu tư trên 10 tỷ đồng phải đấu giá qua Sở Giao dịch Chứng khoán. Dưới 10 tỷ đồng, DN được thuê công ty chứng khoán bán đấu giá, tự tổ chức đấu giá tại DN hoặc qua Sở giao dịch chứng khoán. Trường hợp khi chuyển nhượng vốn đầu tư ra ngoài DN nhưng thấp hơn giá trị ghi trên sổ sách kế toán (tức chấp nhận lỗ) thì DN báo cáo chủ sở hữu xem xét, quyết định. Trước đó, DN phải bù trừ dự phòng tổn thất khoản đầu tư vốn theo quy định và các lợi ích thu được từ đầu tư vốn.

Phân phối thu nhập

Lợi nhuận của DN sau khi bù đắp lỗ năm trước theo quy định của Luật thuế TNDN, trích Quỹ phát triển khoa học và công nghệ theo quy định của pháp luật, nộp thuế TNDN, phần lợi nhuận còn lại được phân phối như sau: Chia lãi cho các thành viên góp vốn liên kết theo quy định của hợp đồng (nếu có); Bù đắp khoản lỗ của các năm trước đã hết thời hạn được trừ vào lợi nhuận trước thuế; Số lợi nhuận còn lại sau khi trừ đi các nội dung quy định được phân phối như sau: Trích 30% vào quỹ đầu tư phát triển; Trích quỹ khen thưởng, phúc lợi như: DN xếp loại A được trích tối đa không quá 3 tháng lương thực hiện cho hai quỹ khen thưởng, phúc lợi; DN xếp loại B được trích tối đa không quá 1,5 tháng lương thực hiện cho hai quỹ khen thưởng, phúc lợi; DN xếp loại C được trích tối đa không quá 1 tháng lương thực hiện cho hai quỹ khen thưởng, phúc lợi; DN không thực hiện xếp loại thì không được trích lập hai quỹ khen thưởng, phúc lợi.

Ngoài ra, Nghị định cũng đưa ra quy định về việc trích quỹ thưởng viên chức quản lý DN như: DN xếp loại A được trích tối đa không quá 1,5 tháng lương thực hiện của viên chức quản lý DN; DN xếp loại B được trích tối đa không quá 01 tháng lương thực hiện của viên chức quản lý DN; DN xếp loại C hoặc DN không thực hiện xếp loại thì không được trích lập quỹ thưởng viên chức quản lý DN. Các DN trích hai quỹ khen thưởng, phúc lợi mà không đủ mức thì được giảm trừ phần trích lập quỹ đầu tư phát triển để bổ sung nguồn quỹ khen thưởng, phúc lợi nhưng tối đa không vượt quá mức trích vào quỹ đầu tư phát triển trong năm tài chính. Các DN có vốn chủ sở hữu lớn hơn so với vốn điều lệ đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt, Bộ Tài chính có phương án báo cáo Thủ tướng Chính phủ điều chuyển quỹ đầu tư phát triển của DN về Quỹ hỗ trợ sắp xếp và phát triển DN. Các DN có trách nhiệm nộp tiền về Quỹ hỗ trợ sắp xếp và phát triển DN trong thời gian 05 ngày kể từ ngày có quyết định của Thủ tướng Chính phủ. 