

ĐẦU TƯ VÀ SỬ DỤNG VỐN NHÀ NƯỚC TRONG CÁC TẬP ĐOÀN KINH TẾ NHÀ NƯỚC - THỰC TRẠNG VÀ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT

TS. Trần Tiến Cường

1- Tình hình sử dụng vốn nhà nước trong tập đoàn kinh tế nhà nước

1.1- Mục tiêu sử dụng vốn nhà nước trong tập đoàn kinh tế nhà nước

Một trong những lý do thúc đẩy việc thành lập các tập đoàn kinh tế nhà nước (TĐKTNN) ở nước ta là sử dụng lợi thế kinh tế theo quy mô của TĐKTNN để đạt được hiệu quả cao hơn, sức cạnh tranh tốt hơn. Mục tiêu này được thể hiện trong nhiều nghị quyết của Đảng về đổi mới doanh nghiệp nhà nước (DNNN) và trong các văn bản quy phạm pháp luật của Nhà nước về thí điểm thành lập TĐKTNN và trong điều lệ của các TĐKTNN. Đó là:

- Thành lập TĐKTNN nhằm tăng khả năng cạnh tranh trong quan hệ kinh tế với nước ngoài (Đại hội Đảng lần thứ VII); nhằm mục đích tích tụ, tập trung cao về vốn, đủ sức cạnh tranh trên thị trường thế giới (Hội nghị Đại biểu toàn quốc giữa nhiệm kỳ khoá VII); để cạnh tranh và hội nhập kinh tế quốc tế có hiệu quả (Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá IX); trở thành những doanh nghiệp có vị trí ở tầm cỡ khu vực (Đại hội Đảng lần thứ XI), hoặc ở tầm cỡ khu vực và toàn cầu (Đại hội Đảng lần thứ XII). Những định hướng trên đây được hiểu với hàm ý là nhằm hình thành các TĐKTNN có quy mô lớn, có thương hiệu, có khả năng cạnh tranh và xếp hạng về kinh tế ở tầm khu vực và toàn cầu.

- Điều lệ tổ chức và hoạt động của các công ty mẹ các tập đoàn đều ghi rõ mục tiêu tối đa hóa hiệu quả hoạt động của tập đoàn, kinh doanh có lãi, bảo toàn và phát triển vốn chủ sở hữu đầu tư tại công ty mẹ tập đoàn và vốn của công ty mẹ đầu tư tại các doanh nghiệp khác.

- Nghị định 101/2009/NĐ-CP về thí điểm thành lập, tổ chức, hoạt động, quản lý và giám sát TĐKTNN cũng quy định rõ về mục tiêu kinh tế của thí điểm thành lập TĐKTNN là tăng cường quản lý, giám sát có hiệu quả đối với vốn, tài sản nhà nước đầu tư tại các doanh nghiệp trong tập đoàn.

Bên cạnh đó, các TĐKTNN không chỉ được định hướng vào mục tiêu kinh tế thuần túy là có hiệu quả và có sức cạnh tranh cao mà còn nhắm tới các mục tiêu khác như sau:

- Các TĐKTNN còn được sử dụng với tư cách là công cụ cân đối, điều chỉnh kinh tế vĩ mô, thực hiện vai trò kinh tế công ích và xã hội. Trong thực tế, một số TĐKTNN được giao nhiệm vụ cân đối cung cầu những mặt hàng thiết yếu cho nền kinh tế như điện, xăng dầu, than v.v.; TĐKTNN không được tăng giá theo cơ chế thị trường khi có biến động về kinh tế vĩ mô hoặc lạm phát như

trường hợp của Tập đoàn Điện lực Việt Nam không được tăng giá điện hoặc của Tập đoàn Than – Khoáng sản Việt Nam không được tăng giá than, hoặc tất cả các TĐKTNN buộc phải cắt giảm đầu tư để chống lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô¹.

- Điều lệ của tất cả các công ty mẹ của các tập đoàn cũng quy định rõ một loại mục tiêu mà các TĐKTNN phải thực hiện là hoàn thành các nhiệm vụ khác do chủ sở hữu giao, trong đó có nhiệm vụ công ích và trách nhiệm xã hội.

- Theo Nghị định 101/2009/NĐ-CP, một trong các mục tiêu của các TĐKTNN thí điểm thành lập là bảo đảm các cân đối lớn trong nền kinh tế quốc dân, ứng dụng công nghệ cao, tạo động lực phát triển cho các ngành, các lĩnh vực khác và toàn bộ nền kinh tế.

Ví dụ minh chứng cho mục tiêu thành lập TĐKTNN nhằm kết hợp giữa hoạt động kinh tế và hoạt động công ích là ở Tập đoàn Bưu chính Viễn thông Việt Nam. Tập đoàn là doanh nghiệp chủ yếu, thực hiện chính sách cung ứng dịch vụ bưu chính, viễn thông công ích của Nhà nước, chiếm 100% sản lượng dịch vụ bưu chính công ích, 63% sản lượng dịch vụ viễn thông công ích, phổ cập điện thoại, internet... tới các xã vùng sâu, vùng xa, biến những nơi này thành trung tâm thông tin, văn hóa cho các cộng đồng dân cư nơi xa xôi, tạo điều kiện phát triển kinh tế - xã hội².

Như vậy, việc thành lập các TĐKTNN được nhắm tới cả 2 mục tiêu: vừa kinh tế, vừa thực hiện chính sách do nhà nước giao hoặc định hướng.

1.2. Thực trạng vốn nhà nước tại các tập đoàn kinh tế nhà nước

Quy mô vốn nhà nước trong TĐKTNN thể hiện trước hết ở quy mô vốn điều lệ. Các TĐKTNN được phê duyệt đề án thí điểm thành lập đều là những nhóm công ty có quy mô lớn xét về quy mô vốn điều lệ (bảng 1).

¹ Nghị quyết của Chính phủ số 08/2008/NQ-CP ngày 31 tháng 3 năm 2008 về phiên họp Chính phủ thường kỳ tháng 3 năm 2008 và Nghị quyết của Chính phủ số 11/NQ-CP ngày 24 tháng 02 năm 2011 về những giải pháp chủ yếu tập trung kiềm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô, bảo đảm an sinh xã hội.

² Tập đoàn Bưu chính Viễn thông Việt Nam (2010), Báo cáo tổng kết mô hình tập đoàn kinh tế, Hà Nội.

Bảng 1: Quy mô vốn điều lệ của các TĐKTNN thí điểm thành lập

Tên tập đoàn	Vốn điều lệ (tỷ đ)
1.Tập đoàn Dầu khí Việt Nam	177.628
2.Tập đoàn Điện lực Việt Nam	110.000
3.Tập đoàn Bưu chính Viễn thông Việt Nam	72.237
4.Tập đoàn Công nghiệp Than và Khoáng sản Việt Nam	14.794
5.Tập đoàn Công nghiệp Tàu thủy Việt Nam	18.574
6.Tập đoàn Dệt may Việt Nam	3.400
7.Tập đoàn Công nghiệp Cao su Việt Nam	18.574
8.Tập đoàn Bảo hiểm Bảo Việt	6.804
9.Tập đoàn Viễn thông Quân đội	50.000
10.Tập đoàn Hóa chất Việt Nam	8.000
11.Tập đoàn Công nghiệp xây dựng Việt Nam	4.607
12.Tập đoàn Phát triển nhà và Đô thị Việt Nam	4.992

Nguồn: Tổng hợp từ các Điều lệ tổ chức và hoạt động của 12 TĐKTNN (thời điểm năm 2011)

Tuy vậy, so sánh quy mô vốn điều lệ của Tập đoàn Dầu khí Việt Nam - tập đoàn có quy mô vốn điều lệ lớn nhất (vốn điều lệ 177.628 tỷ đồng) và Tập đoàn Dệt May - tập đoàn có quy mô vốn điều lệ nhỏ nhất (vốn điều lệ 3.400 tỷ đồng) thì thấy rằng giữa chúng có sự khác biệt rất lớn (chênh lệch nhau 52 lần). Chỉ riêng vốn điều lệ của 4 TĐKTNN gồm Tập đoàn Dầu khí Việt Nam (PVN), Tập đoàn Điện lực Việt Nam (EVN), Tập đoàn Bưu chính Viễn thông Việt Nam (VNPT) và Tập đoàn Viễn thông Quân đội (Viettel) đã chiếm tới 83% tổng vốn điều lệ của toàn bộ 12 TĐKTNN. Sự chênh lệch rất lớn về quy mô vốn điều lệ giữa các TĐKTNN cho thấy mức đầu tư của chủ sở hữu nhà nước phụ thuộc rất nhiều vào vị trí ngành nghề kinh doanh của tập đoàn và sự quan tâm của nhà nước đối với ngành nghề kinh doanh của tập đoàn.

Việc tự tích tụ vốn của các doanh nghiệp trong quá trình thí điểm thành lập TĐKTNN mấy năm vừa qua hầu như không phải là nhân tố chính tác động đến việc hình thành nên những TĐKT có quy mô vốn lớn, mà chính là sự đầu tư lớn của Nhà nước và lợi thế từ tổng công ty trước khi chuyển đổi thành TĐKTNN. Sự hỗ trợ trực tiếp từ ngân sách nhà nước cho đầu tư xây dựng cơ bản và chi thường xuyên tạo thuận lợi không nhỏ cho các TĐKTNN. Đó là một trong những yếu tố làm cho tổng tài sản của các tập đoàn tăng mạnh trong giai đoạn 2008-2009 (bảng 2).

Bảng 2: Dự toán chi Ngân sách Trung ương cho các TĐKTNN

Đơn vị: Tỷ đồng

	2007	2008	2009	2010	2011
Tập đoàn Hóa chất Việt Nam	40,500	5,400		2,9	1,750
Tập đoàn Dệt may Việt Nam	17,670	15,900	4,300	4,8	5,800
Tập đoàn Điện lực Việt Nam	13,500	130,000	100,000	141	215,000
Tập đoàn Công nghiệp Than và Khoáng sản Việt Nam	32,400	28,900	2,600	3	4,431
Tập đoàn Bưu chính Viễn thông Việt Nam		25,700		60	50,000
Tập đoàn Công nghiệp Cao su Việt Nam	39,655	16,000	12,270	12,27	9,000
Tập đoàn Dầu khí Việt Nam	1.700,150	8.900,000	4.900,000	3.500	3.500,000
Tập đoàn Công nghiệp Tàu thủy Việt Nam	48,000	7,398	5,836	3,8	2,000
Tổng số	1.891,875	9.129,298	5.025,006	3.727,77	3.787,981

Nguồn: Website Bộ Tài chính <http://www.mof.gov.vn>

Bên cạnh đó, ngoài nguồn vốn chủ sở hữu, cũng có xu hướng các TĐKTNN thời gian qua tăng quy mô tài sản để củng cố vị thế thị trường trong nước bằng các biện pháp vay nợ từ các nguồn tín dụng khác để đầu tư tăng tài sản. So sánh tài sản và vốn chủ sở hữu của các TĐKTNN (không tính Vinashin) cho thấy, tổng tài sản của các TĐKTNN năm 2010 tăng 1,67 lần so với năm 2008, trong khi vốn chủ sở hữu của các TĐKTNN chỉ tăng 1,4 lần.

Hiện tại, các TĐKTNN đang nắm giữ những nguồn lực đáng kể trong khu vực DNNN và trong tổng số doanh nghiệp của toàn bộ nền kinh tế. Tính trong khu vực DNNN (bao gồm các doanh nghiệp 100% vốn nhà nước và doanh nghiệp có cổ phần nhà nước trên 50% vốn điều lệ), các TĐKTNN³ nắm giữ 30% tổng tài sản, 51% vốn chủ sở hữu, gần 40% lao động. Còn tính trong tổng số doanh nghiệp của toàn bộ nền kinh tế, thì 11 TĐKTNN đã chiếm tới 10,9% tổng

³ không tính Tập đoàn công nghiệp tàu thủy VINASHIN do không có số liệu.

giá trị tài sản, 14,7% nguồn vốn chủ sở hữu, 9,2% nợ phải trả (bao gồm nợ tín dụng và nợ trong kinh doanh) và 7,6% lao động hợp đồng dài hạn.

Bảng 3: Vị trí của các TĐKTNN⁴ trong các doanh nghiệp Việt Nam và trong khu vực DNNN năm 2009

Chỉ tiêu	Các TĐKTNN	Toàn bộ DN Việt Nam	Toàn bộ DNNN	Tỷ trọng của các TĐKTNN trong toàn bộ DN Việt Nam (%)	Tỷ trọng của các TĐKTNN trong toàn bộ DNNN (%)
Tổng tài sản (tỷ đồng)	960.053	8.803.321	3.273.947	10,9	29,3
Vốn chủ sở hữu (tỷ đồng)	409.386	2.794.262	800.137	14,7	51,2
Doanh thu (tỷ đồng)	508.638	5.956.245	1.501.636	8,5	33,9
Nợ phải trả (tỷ đồng)	550.666	6.009.059	2.473.811	9,2	22,3
Nộp thuế và phí (tỷ đồng)	85.982	360.074	134.597	23,9	63,9
Lao động (người)	680.837	8.921.535	1.735.515	7,6	39,2

Nguồn: GSO (2011), *Business results of all enterprises of Vietnam in 2009*, Statistics Publishing House, và tổng hợp của CIEM tại Toạ đàm “Tổng kết thí điểm hình thành tập đoàn kinh tế nhà nước” do CIEM tổ chức tháng 9/2011.

Có thể nhìn sâu hơn về thực chất sử dụng vốn nhà nước và hiệu quả kinh doanh của các TĐKTNN như phân tích dưới đây.

Các TĐKTNN hiện nay vẫn sử dụng tiêu chí kinh doanh “có lãi” trong đánh giá hoạt động kinh doanh của mình, trong báo cáo với các cơ quan nhà nước, hoặc công bố với các phương tiện thông tin đại chúng. Tuy nhiên, xem xét sâu hơn tiêu chí này thì thực chất sử dụng vốn nhà nước và hiệu quả kinh doanh của các TĐKTNN lại không đúng như các TĐKTNN phản ánh và báo cáo của các cơ quan quản lý TĐKTNN.

Thứ nhất, trong năm 2010, có 10 trong số 11 TĐKTNN đạt tiêu chí kinh doanh có lãi. Tuy nhiên xét về mức độ hiệu quả sử dụng vốn nhà nước (ví dụ tỷ lệ lãi tính trên vốn chủ sở hữu ROE) lại có sự chênh lệch rất lớn giữa các TĐKTNN và ngay cả trong nhóm các tập đoàn được coi là có hiệu quả cao hơn

⁴ không tính Tập đoàn công nghiệp tàu thủy VINASHIN do không có số liệu.

xét về tiêu chí này. Theo Báo cáo của Ban Chỉ đạo đổi mới và phát triển doanh nghiệp⁵, năm 2010 các tập đoàn, tổng công ty nhà nước có tỷ suất lợi nhuận trước thuế trên vốn chủ sở hữu chỉ ở mức 13,1% - tức là thấp hơn mức lãi suất vay thương mại trung bình từ các tổ chức tín dụng trong cùng thời kỳ. Trong đó, phần lớn trong số 96 tổng công ty, tập đoàn không đạt mức tỷ suất lợi nhuận này, vì có tới 80% tổng số lợi nhuận trước thuế của 96 tổng công ty, tập đoàn là đến từ 4 Tập đoàn Dầu khí, Tập đoàn Viễn thông quân đội, Tập đoàn Bưu chính viễn thông và Tập đoàn Cao su.

Bảng 4: Tỷ suất lợi nhuận vốn chủ sở hữu của các TĐKTNN

		Hệ số ROE		
		2008	2009	2010
1. Tập đoàn Viễn thông Quân đội	Hợp nhất	78,1	55,7	56,0
	Công ty mẹ	77,9	57,1	53,4
2. Tập đoàn Công nghiệp Than và Khoáng sản Việt Nam	Hợp nhất	40,4	26,7	34,4
	Công ty mẹ	39,0	21,8	29,1
3. Tập đoàn Dầu khí Việt Nam	Hợp nhất	20,9	18,3	19,2
	Công ty mẹ	11,9	12,2	10,7
4. Tập đoàn Công nghiệp Cao su Việt Nam	Hợp nhất	26,6	18,6	36,3
	Công ty mẹ			
5. Tập đoàn Hóa chất Việt Nam	Hợp nhất		46,4	26,8
	Công ty mẹ		27,6	7,2
6. Tập đoàn Bưu chính Viễn thông Việt Nam	Hợp nhất	20,3	14,3	12,9
	Công ty mẹ	12,8	9,5	7,3
7. Tập đoàn Dệt may Việt Nam	Hợp nhất	12,1	19,9	23,3
	Công ty mẹ			
8. Tập đoàn Công nghiệp xây dựng Việt Nam	Hợp nhất	11,1	23,8	12,6
	Công ty mẹ	6,0	9,7	1,4
9. Tập đoàn Phát triển nhà và Đô thị Việt Nam	Hợp nhất			
	Công ty mẹ	20,2	15,9	
10. Tập đoàn Bảo Việt	Hợp nhất		12,7	10,1
	Công ty mẹ		10,4	8,4
11. Tập đoàn Điện lực Việt Nam	Hợp nhất	3,0	5,3	-15,7
	Công ty mẹ	1,5	1,8	-12,8

Trong mấy năm gần đây, rủi ro tài chính của các TĐKTNN không chỉ là mối quan tâm của các cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước, mà còn của cả hệ thống các cơ quan tài chính và của các bên có liên quan.

Theo số liệu của công ty mẹ các TĐKTNN tính đến thời điểm 30/6/2010, chỉ có Tập đoàn Viễn thông quân đội, Tập đoàn bưu chính viễn thông và Tập đoàn dầu khí là có nợ thấp hơn vốn chủ sở hữu. Đa số các Tập đoàn kinh tế còn lại đều có nợ gấp 2-3 lần vốn chủ sở hữu.

⁵ Báo cáo của Ban Chỉ đạo Đổi mới và Phát triển doanh nghiệp về tình hình các tập đoàn kinh tế, tổng công ty 91 ngày 15 tháng 02 năm 2011 tại Hội nghị triển khai nhiệm vụ kế hoạch năm 2011 giữa Lãnh đạo Chính phủ với Chủ tịch Hội đồng thành viên, Tổng giám đốc các tập đoàn kinh tế, tổng công ty đặc biệt, Ngân hàng Phát triển Việt Nam và các ngân hàng thương mại nhà nước

Bảng 5: Hệ số nợ trên vốn chủ sở hữu của các công ty mẹ tập đoàn kinh tế ở thời điểm 30/6/2010

Tập đoàn	Hệ số nợ trên vốn chủ sở hữu (lần)
1. Tập đoàn Bảo Việt	3,20
2. Tập đoàn CN XD	2,36
3. Tập đoàn Dệt- May Việt Nam	2,77
4. Tập đoàn Phát triển nhà và đô thị Việt Nam	2,57
5. Tập đoàn Công nghiệp Cao su Việt Nam	2,46
6. Tập đoàn Điện lực Việt Nam	2,28
7. Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản	1,59
8. Tập đoàn Hóa chất Việt Nam	1,47
9. Tập đoàn Viễn thông quân đội	0,86
10. Tập đoàn Bưu chính viễn thông Việt Nam	0,82
11. Tập đoàn Dầu khí Quốc gia Việt Nam	0,62
12. Tập đoàn Công nghiệp Tàu thủy Việt Nam	Đang tài cơ cấu

Nguồn: CIEM (2011), Tổng hợp báo cáo 10 năm sắp xếp, đổi mới và phát triển doanh nghiệp

Tình trạng rủi ro về tài chính của một số các TĐKTNN cho thấy thực trạng yếu kém trong quản lý nợ và rủi ro tài chính từ cả phía TĐKTNN lẫn từ phía các cơ quan nhà nước.

Một mặt, xét từ phía các TĐKTNN, căn cứ theo Điều 19 Nghị định 69/2002/NĐ-CP ngày 12/7/2002 về quản lý và xử lý nợ tồn đọng đối với doanh nghiệp nhà nước thì các TĐKTNN có trách nhiệm xây dựng quy chế quản lý nợ, mở sổ theo dõi nợ, phân công cán bộ quản lý nợ theo chế độ quy định. Mặc dù trong thực tế các TĐKTNN cũng tiến hành phân tích, đánh giá về nợ và rủi ro về tài chính trong báo cáo tài chính, nhưng do thiếu minh bạch hoá thông tin xác thực về tài chính với các cơ quan nhà nước, nên còn có khoảng cách giữa báo cáo và hiện trạng tài chính của các TĐKTNN. Rủi ro về sử dụng vốn nhà nước và vốn kinh doanh nói chung không được cập nhật đối với các cơ quan nhà nước.

Mặt khác, xét từ phía các cơ quan nhà nước thì việc theo dõi, phân tích, đánh giá có hệ thống tình trạng tài chính và nợ của các DNNN và TĐKTNN chưa được quan tâm thích đáng. Có hai nguyên nhân cơ bản dẫn đến việc theo dõi, quản lý và xử lý nợ còn lúng túng và chưa có hiệu quả. Một là, theo Nghị

định 69/2002/NĐ-CP, Bộ tài chính với sự phối hợp với Ngân hàng nhà nước và các cơ quan có liên quan cơ quan chịu trách nhiệm về quản lý nợ. Tuy nhiên, trách nhiệm quản lý nợ của các cơ quan này có vẻ thiên về xử lý nợ (quyết định xoá nợ, chuyển nợ thành vốn ngân sách cấp, xử lý chênh lệch mua bán nợ, giảm lỗ, xử lý nợ thuế, v.v.), trong khi việc theo dõi, phân tích, đánh giá có hệ thống tình trạng tài chính và nợ của các DNNN và TĐKTNN chưa được quan tâm thích đáng. Hai là, nợ của DNNN, đặc biệt là của các nhóm doanh nghiệp quy mô lớn như TĐKTNN là rất phức tạp, từ nhiều nguồn, tính chất nợ khác nhau (nợ tín dụng thương mại, tín dụng có bảo đảm từ Nhà nước và từ công ty mẹ, nợ ngân sách, nợ xấu,...), trong khi cơ chế xử lý nợ chưa hiệu quả, trong đó có việc chưa đủ thông tin nên đánh giá chưa đầy đủ về tình trạng nợ và nợ xấu, tổ chức và cơ chế xử lý nợ chưa được cải thiện⁶.

2- Thực trạng quy định pháp luật liên quan đến đầu tư, sử dụng vốn nhà nước trong tập đoàn kinh tế nhà nước

Nhà nước không có qui định riêng về đầu tư, sử dụng vốn nhà nước và quản lý tài chính đối với TĐKTNN. Việc đầu tư, sử dụng vốn nhà nước và quản lý tài chính đối với TĐKTNN thực hiện thông qua công ty mẹ của tập đoàn. Do đó, phụ thuộc hình thức pháp lý của công ty mẹ tập đoàn là công ty nhà nước, công ty TNHH một thành viên là nhà nước hay công ty cổ phần mà có các qui định về đầu tư, sử dụng vốn nhà nước tương ứng với mỗi hình thức pháp lý.

Tính từ khi TĐKTNN đầu tiên được thí điểm thành lập (năm 2005) đến cuối quý 3 năm 2012⁷ có 13 TĐKTNN đã được phê duyệt đề án thí điểm thành lập. Trong đó, 11 TĐKTNN có công ty mẹ là CTNN đăng ký hoạt động theo Luật DNNN; sau ngày 1/7/2010 các công ty mẹ này chuyển thành 11 công ty trách nhiệm hữu hạn (TNHH) một thành viên đăng ký theo Luật Doanh nghiệp. Chỉ có 2 TĐKTNN (Tập đoàn Bảo hiểm Bảo Việt và Tập đoàn Xăng dầu) có công ty mẹ là công ty cổ phần đăng ký theo Luật Doanh nghiệp.

⁶ Công ty xử lý nợ và tài sản tồn đọng DATC thuộc Bộ tài chính đã thành lập khá lâu nhưng còn lúng túng về tổ chức và cơ chế hoạt động.

⁷ thời điểm kết thúc thí điểm đối với 2 tập đoàn là Tập đoàn Công nghiệp xây dựng Việt Nam và Tập đoàn Phát triển nhà và đô thị Việt Nam

Bảng 6: Các TĐKTNN được phê duyệt đề án thí điểm thành lập

Tên tập đoàn	Năm thành lập	Sở hữu nhà nước trong vốn điều lệ công ty mẹ ở thời điểm thành lập
1. Tập đoàn Bru chính Viễn thông Việt Nam	2005	100%
2. Tập đoàn Công nghiệp Than và Khoáng sản Việt Nam	2005	100%
3. Tập đoàn Dệt may Việt Nam	2005	100%
4. Tập đoàn Công nghiệp Tàu thủy Việt Nam	2006	100%
5. Tập đoàn Điện lực Việt Nam	2006	100%
6. Tập đoàn Dầu khí Việt Nam	2006	100%
7. Tập đoàn Công nghiệp Cao su Việt Nam	2006	100%
8. Tập đoàn Bảo hiểm Bảo Việt	2007	74.17%
9. Tập đoàn Viễn thông Quân đội	2009	100%
10. Tập đoàn Hóa chất Việt Nam	2009	100%
11. Tập đoàn Công nghiệp xây dựng Việt Nam	2010	100%
12. Tập đoàn Phát triển nhà và Đô thị Việt Nam	2010	100%
13. Tập đoàn Xăng dầu Việt Nam	2011	94,99%

Trong giai đoạn từ năm 2005 đến trước ngày 1/7/2010, 11 công ty mẹ của 11 TĐKTNN là công ty nhà nước, đăng ký hoạt động theo Luật DNNN, trừ Tập đoàn Bảo hiểm Bảo Việt và Tập đoàn Xăng dầu đăng ký hoạt động theo Luật Doanh nghiệp. Từ sau ngày 1/7/2010, tất cả 11 công ty mẹ của các TĐKTNN này đều đã chuyển đổi thành công ty TNHH một thành viên đăng ký theo Luật Doanh nghiệp. Cũng vì vậy, việc phân tích các quy định pháp luật về đầu tư, sử dụng vốn nhà nước tại các TĐKTNN được phân theo 2 giai đoạn đặc trưng về tính pháp lý của công ty mẹ TĐKTNN là CTNN (giai đoạn trước ngày 1/7/2010) và công ty mẹ TĐKTNN là công ty TNHH một thành viên (sau ngày 1/7/2010). Riêng đối với 2 TĐKTNN có công ty mẹ là công ty cổ phần (Tập đoàn Bảo hiểm Bảo Việt và Tập đoàn Xăng dầu) việc đầu tư, sử dụng vốn nhà nước tại các TĐKTNN này thực hiện theo cơ chế đầu tư vốn vào doanh nghiệp khác.

2.1- Việc đầu tư và sử dụng vốn nhà nước trong các tập đoàn kinh tế nhà nước có công ty mẹ là công ty nhà nước

Đó là các TĐKTNN thành lập, hoạt động trong giai đoạn từ năm 2005 đến 1/7/2010 trước khi Luật DNNN hết hiệu lực thi hành. Đây là trường hợp của các TĐKT: Bru chính Viễn thông, Công nghiệp Than và Khoáng sản, Dệt may,

Công nghiệp Tàu thủy, Điện lực, Dầu khí, Công nghiệp Cao su, Viễn thông Quân đội, Hóa chất. Riêng 2 tập đoàn Công nghiệp xây dựng và Phát triển nhà và Đô thị tuy được phê duyệt đề án thành lập đầu năm 2010 nhưng trong năm 2010 chủ yếu là tiến hành các thủ tục thành lập như thành lập công ty mẹ, cơ cấu lại các công ty con, công ty liên kết, nên chưa thuộc nhóm các TĐKT này.

Việc đầu tư và sử dụng vốn nhà nước trong các TĐKTNN thuộc nhóm này dựa vào các quy định pháp luật về DNNN liên quan đến đầu tư, sử dụng vốn nhà nước trong Luật DNNN năm 2003 và tại một số văn bản hướng dẫn thi hành Luật DNNN gồm quy chế quản lý tài chính của công ty nhà nước và quản lý vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp khác ban hành theo Nghị định 199/2004/NĐ-CP và Nghị định 09/2009/NĐ-CP. Từ cuối năm 2009, việc đầu tư và sử dụng vốn nhà nước trong các TĐKTNN được quy định một phần trong Nghị định 101/2009/NĐ-CP ngày 25/11/2009 về thí điểm thành lập, tổ chức, hoạt động và quản lý TĐKTNN.

Quy định pháp luật về đầu tư, sử dụng vốn nhà nước và quản lý tài chính đối với công ty mẹ là CTNN của TĐKTNN tương tự như đối với các CTNN khác.

Nội dung qui định về đầu tư, sử dụng vốn nhà nước tại công ty mẹ của TĐKTNN bao gồm: xác định khái niệm vốn nhà nước, phạm vi quản lý của Nhà nước; quản lý vốn điều lệ, phê duyệt mức vốn điều lệ ban đầu, tăng, giảm vốn điều lệ; qui định việc giao vốn cho doanh nghiệp, việc huy động vốn của doanh nghiệp (gồm ngưỡng hay mức vay, thẩm quyền của của bộ máy quản lý doanh nghiệp trong vay vốn); quản lý việc đầu tư vốn ra ngoài công ty (gồm thẩm quyền, nghĩa vụ, các hình thức đầu tư ra ngoài doanh nghiệp); quản lý việc sử dụng vốn, quỹ; quản lý và sử dụng tài sản; quản lý doanh thu, chi phí, kết quả kinh doanh v.v.

Các quy định pháp luật về đầu tư, sử dụng vốn nhà nước áp dụng cho 2 loại chủ thể: một là, quy định pháp luật về đầu tư, sử dụng vốn nhà nước áp dụng đối với công ty mẹ TĐKTNN, và hai là, quy định pháp luật về đầu tư, sử dụng vốn nhà nước áp dụng đối với chủ sở hữu, đại diện chủ sở hữu nhà nước của công ty mẹ TĐKTNN.

a) Nội dung quy định pháp luật về đầu tư, sử dụng vốn nhà nước áp dụng đối với công ty mẹ TĐKTNN:

- Công ty mẹ TĐKTNN có quyền chiếm hữu, sử dụng vốn và tài sản của công ty để kinh doanh, thực hiện các lợi ích hợp pháp từ vốn và tài sản của công ty; thuê, mua một phần hoặc toàn bộ công ty khác.

- Có quyền quyết định các dự án đầu tư, góp vốn, mua cổ phần của các công ty khác, bán tài sản của công ty có giá trị đến 50% tổng giá trị tài sản còn lại trên sổ kế toán của công ty hoặc tỷ lệ khác nhỏ hơn được quy định tại Điều lệ công ty; có quyền quyết định các hợp đồng vay, cho vay, thuê, cho thuê và hợp đồng kinh tế khác vượt quá mức vốn điều lệ của công ty.

- Có quyền sử dụng vốn của công ty hoặc vốn huy động để đầu tư thành lập công ty TNHH một thành viên; cùng với các nhà đầu tư khác thành lập công ty cổ phần hoặc công ty TNHH có hai thành viên trở lên.

- Được quyền thay đổi cơ cấu tài sản để phát triển kinh doanh; có quyền tự quyết định mức trích khấu hao nhưng với điều kiện không thấp hơn mức tối thiểu do Chính phủ quy định; được tạo điều kiện và khuyến khích đổi mới công nghệ và tài sản.

- Không được sử dụng lợi nhuận sau thuế để trích trả thưởng cho cán bộ quản lý và người lao động khi công ty không thanh toán đủ các khoản nợ và các nghĩa vụ tài sản khác đến hạn phải trả.

- Có nghĩa vụ chấp hành đầy đủ chế độ quản lý vốn, tài sản, các quỹ, chế độ hạch toán kế toán, kiểm toán theo quy định của pháp luật; chịu trách nhiệm về tính trung thực và hợp pháp của các hoạt động tài chính của công ty.

- Có nghĩa vụ kinh doanh có lãi, sử dụng có hiệu quả vốn nhà nước đầu tư tại công ty, đảm bảo chỉ tiêu tỷ suất lợi nhuận trên vốn nhà nước đầu tư do chủ sở hữu giao.

- Công ty mẹ và người đại diện chủ sở hữu đều chịu trách nhiệm về số vốn của Nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp.

- Công ty mẹ chịu trách nhiệm trước người đầu tư vốn về việc sử dụng vốn để đầu tư thành lập doanh nghiệp khác.

- Thực hiện chế độ báo cáo tài chính, công khai tài chính hàng năm và cung cấp các thông tin cần thiết để đánh giá trung thực về hiệu quả hoạt động của công ty.

- Các báo cáo tài chính hàng năm của công ty mẹ bắt buộc phải được kiểm toán.

b) Nội dung quy định pháp luật về đầu tư, sử dụng vốn nhà nước áp dụng đối với chủ sở hữu và đại diện chủ sở hữu nhà nước của công ty mẹ TĐKTNN:

- Chủ sở hữu chỉ hoạt động như một nhà đầu tư trực tiếp vào công ty mẹ. Nhà nước (các Bộ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh) không đầu tư, can thiệp trực tiếp vào các công ty con, công ty cháu, công ty liên kết. Công ty mẹ sẽ đầu tư và trực tiếp nắm vốn của công ty con, công ty liên kết. Chủ sở hữu trả lại cho công ty nhà nước các quyền chiếm hữu, sử dụng và một phần quyền định đoạt đối với vốn và tài sản.

- Chủ sở hữu có trách nhiệm đầu tư đủ vốn điều lệ cho công ty mẹ (nếu không đủ điều kiện thì không thành lập doanh nghiệp mới) nhằm giải quyết tình trạng diễn ra lâu nay là thiếu rõ ràng về trách nhiệm, phương thức và mức độ đầu tư vốn của Nhà nước.

- Chủ sở hữu Nhà nước có trách nhiệm quản lý và giám sát hiệu quả sử dụng vốn đầu tư; bảo toàn, phát triển vốn; tôn trọng Điều lệ công ty; không tùy tiện điều chuyển vốn và tài sản của công ty.

2.2- Việc đầu tư và sử dụng vốn nhà nước trong các tập đoàn kinh tế nhà nước có công ty mẹ là công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên là nhà nước

Kể từ ngày 1/7/2010, sau khi Luật DNNN hết hiệu lực thi hành, việc đầu tư, sử dụng vốn nhà nước và quản lý tài chính đối với TĐKTNN chủ yếu thực hiện theo các quy định của Nghị định 25/2010/NĐ-CP (về chuyển đổi công ty nhà nước thành công ty TNHH một thành viên và tổ chức quản lý công ty TNHH một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu), Thông tư số 117/2010/TT-BTC của Bộ Tài chính (hướng dẫn cơ chế tài chính của công ty TNHH một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu để thực hiện Nghị định 25/2010/NĐ-CP) và Nghị định 71/2013/NĐ-CP về đầu tư vốn vào doanh nghiệp và quản lý tài chính đối với doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ.

Nghị định 25/2010/NĐ-CP, Thông tư số 117/2010/TT-BTC và Nghị định 71/2013/NĐ-CP chỉ quy định về đầu tư, sử dụng vốn nhà nước và quản lý tài chính đối với công ty mẹ do Nhà nước sở hữu 100% vốn điều lệ tổ chức dưới hình thức các công ty TNHH một thành viên.

Pháp luật hiện hành không có các quy định về đầu tư, sử dụng vốn nhà nước và quản lý tài chính áp dụng đối với một nhóm công ty gồm công ty mẹ, các công ty con, công ty liên kết, nghĩa là không có quy định về đầu tư, sử dụng vốn nhà nước và quản lý tài chính áp dụng đối với TĐKTNN nói chung.

Việc đầu tư, sử dụng vốn nhà nước tại các công ty con (là các công ty cổ phần hoặc công ty TNHH hai thành viên trở lên), công ty liên kết (là các công ty cổ phần hoặc công ty TNHH hai thành viên trở lên) thực hiện theo quy định về quản lý vốn nhà nước đầu tư ở doanh nghiệp khác.

Việc đầu tư, sử dụng vốn nhà nước tại TĐKT do nhà nước chi phối vốn đối với công ty mẹ cũng được thực hiện theo quy định về quản lý vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp khác.

3- Đánh giá thực trạng pháp luật về đầu tư, sử dụng vốn nhà nước trong tập đoàn kinh tế nhà nước

Dưới đây là các phân tích, đánh giá về thực trạng quy định pháp luật về đầu tư, sử dụng vốn nhà nước trong TĐKTNN. Các phân tích, đánh giá này được xem xét từ góc độ các tồn tại và hạn chế trong bảo đảm yêu cầu về tính rõ ràng, tính thực tiễn, tính phù hợp với đặc điểm của TĐKTNN của các quy định pháp luật về đầu tư, sử dụng vốn nhà nước trong TĐKTNN; trong bảo đảm yêu cầu có thể sử dụng các quy định pháp luật về đầu tư, sử dụng vốn nhà nước trong TĐKTNN làm căn cứ pháp lý để giám sát, kiểm soát được hoạt động đầu tư, sử dụng vốn nhà nước trong TĐKTNN (tại công ty mẹ và tại các công ty con, công ty liên kết).

(1)- TĐKTNN là một hình thức tổ chức hoạt động kinh doanh đặc thù, là một nhóm các công ty, một tổ hợp các doanh nghiệp. TĐKTNN có nhiều đặc điểm khác với các doanh nghiệp đơn lẻ, độc lập. TĐKTNN được giao thực hiện

nhiều mục tiêu quan trọng (nắm giữ ngành, lĩnh vực quan trọng, chiến lược; nắm giữ nhiều nguồn lực quan trọng như vốn, tài sản, tài nguyên, đất đai, nhân lực...; là trụ cột, nòng cốt, đầu tàu, dẫn dắt, lôi kéo các doanh nghiệp khác...).

Trong thời gian dài (từ năm 2005 đến cuối năm 2009), mặc dù đã có nhiều TĐKTNN được thí điểm thành lập, nhưng pháp luật về đầu tư, sử dụng vốn nhà nước trong TĐKTNN vẫn chứa đựng những đặc điểm không thích hợp với hình thức tổ chức hoạt động kinh doanh đặc thù của nhóm công ty:

Thứ nhất, việc đầu tư, sử dụng vốn nhà nước trong TĐKTNN vẫn chỉ được áp dụng theo các quy định tản mạn trong rất nhiều văn bản khác nhau và luôn thay đổi như Nghị định 199/2004/NĐ-CP, Nghị định 09/2009/NĐ-CP, Thông tư 242/2009/TT-BTC, Nghị định 153/2004/NĐ-CP⁸, Thông tư 72/2005/TT-BTC⁹, Nghị định 111/2007/NĐ-CP¹⁰.

Thứ hai, pháp luật về đầu tư, sử dụng vốn nhà nước và quản lý tài chính đối với công ty mẹ của TĐKTNN được quy định tương tự như đối với các CTNN đơn lẻ, độc lập khác (trước ngày 1/7/2010) hoặc tương tự như đối với các công ty TNHH một thành viên là nhà nước tổ chức đơn lẻ, độc lập khác (sau ngày 1/7/2010). Việc áp dụng chung các quy định pháp luật về quản lý tài chính công ty nhà nước và quản lý vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp khác cho cả TĐKTNN lẫn DNNN độc lập khác là không thích hợp.

(2)- Song hành với quá trình thành lập TĐKTNN đã có một số văn bản quy phạm pháp luật về công ty mẹ-công ty con (như Nghị định 153/2004/NĐ-CP, Nghị định 111/2007/NĐ-CP và các thông tư hướng dẫn thi hành) hoặc về TĐKTNN như Nghị định 101/2009/NĐ-CP, Nghị định 25/2010/NĐ-CP.

Đáng kể nhất trong số đó là Nghị định 101/2009/NĐ-CP và Nghị định 25/2010/NĐ-CP. Trong các văn bản quy phạm pháp luật này đã quy định một số nguyên tắc cơ bản về đầu tư thành lập công ty mẹ, đầu tư thành lập công ty con, công ty liên kết; việc sử dụng vốn nhà nước tại công ty mẹ; việc sử dụng vốn của công ty mẹ đầu tư vào công ty con, công ty liên kết; quy định khung về giám sát đầu tư, sử dụng vốn nhà nước trong TĐKTNN. Đồng thời, trong các văn bản quy phạm pháp luật này cũng đã quy định trách nhiệm của các Bộ, ngành ban hành các hướng dẫn cụ thể để triển khai áp dụng vào thực tiễn. Cụ thể:

- Theo Nghị định 101/2009/NĐ-CP, Chính phủ cần ban hành quy chế quản lý, giám sát, đánh giá đối với TĐKTNN; quy định các chỉ tiêu và việc đánh giá, xếp hạng hàng năm đối với TĐKTNN; quy định các chỉ tiêu và việc đánh giá hoạt động của Hội đồng quản trị, Tổng giám đốc, các Phó tổng giám đốc, Kế

⁸ Nghị định Về tổ chức, quản lý tổng công ty nhà nước và chuyển đổi tổng công ty nhà nước, công ty nhà nước độc lập theo mô hình công ty mẹ – công ty con

⁹ Thông tư của Bộ tài chính hướng dẫn xây dựng Quy chế quản lý tài chính của công ty nhà nước hoạt động theo mô hình “Công ty mẹ - Công ty con”

¹⁰ Về tổ chức, quản lý tổng công ty nhà nước và chuyển đổi tổng công ty nhà nước, công ty nhà nước độc lập, công ty mẹ là công ty nhà nước theo hình thức công ty mẹ - công ty con hoạt động theo Luật Doanh nghiệp

toán trưởng của công ty mẹ. Tuy nhiên đến nay quy chế cũng như các tiêu chí quản lý, giám sát, đánh giá TĐKTNN vẫn chưa được ban hành. Các Bộ, ngành chưa ban hành các văn bản hướng dẫn chi tiết, cụ thể về theo dõi, giám sát lĩnh vực được phân công quản lý.

- Theo khoản 2, Điều 6 của Nghị định 25/2010/NĐ-CP quy định “*Trường hợp có sự khác nhau giữa các quy định của Nghị định này và các quy định pháp luật về tập đoàn kinh tế nhà nước về quản lý, giám sát và đánh giá của chủ sở hữu Nhà nước đối với công ty mẹ là doanh nghiệp 100% vốn nhà nước của tập đoàn kinh tế nhà nước; về quyền, nghĩa vụ của người đại diện trực tiếp chủ sở hữu Nhà nước tại công ty mẹ của tập đoàn kinh tế nhà nước thì áp dụng theo quy định của pháp luật về tập đoàn kinh tế nhà nước.*”, tức là áp dụng theo các quy định về TĐKTNN của Nghị định 101/2009/NĐ-CP. Tuy nhiên đến nay chưa có văn bản nào được ban hành để hướng dẫn áp dụng quy định tại khoản 2, Điều 6 của Nghị định 25/2010/NĐ-CP.

Do không bảo đảm tính pháp chế trong ban hành các văn bản hướng dẫn thực hiện các quy định về TĐKTNN, vì vậy, chưa tạo ra được khung khổ pháp lý cần thiết cho việc đầu tư, sử dụng vốn trong TĐKTNN, đặc biệt là chưa tạo lập khung khổ pháp lý cụ thể, chi tiết, có tính khả thi để áp dụng vào việc quản lý, giám sát đối với TĐKTNN.

Trong thực tế đã xảy ra tình trạng lúng túng, mất phương hướng, thậm chí có khoảng trống pháp lý trong quản lý, giám sát đối với ngành nghề kinh doanh chính của TĐKTNN; trong giám sát, đánh giá hội đồng quản trị, hội đồng thành viên, kiểm soát viên thực hiện các nhiệm vụ chủ sở hữu giao; trong quy định và điều chỉnh hoạt động của kiểm soát viên; trong xác định chế độ trách nhiệm, động lực, chế tài đối với những người có địa vị pháp lý đại diện chủ sở hữu (trực tiếp tại TĐKTNN và ở cấp trên của tập đoàn) hay những người có chức trách bảo vệ quyền, lợi ích chủ sở hữu nhà nước tại TĐKTNN.

Điều đó cho thấy pháp luật hiện hành chưa coi trọng hoặc chưa nhận thấy tầm quan trọng và tính khác biệt của quy định pháp luật điều chỉnh hoạt động đầu tư, sử dụng vốn nhà nước tại các doanh nghiệp được tổ chức theo nhóm công ty (gồm TĐKTNN, tổng công ty theo mô hình công ty mẹ-công ty con).

Trong khi đó một số quy định không còn phù hợp với TĐKTNN nhưng vẫn tiếp tục áp dụng để quản lý việc đầu tư, sử dụng vốn nhà nước tại TĐKTNN. Cụ thể, Quyết định 224/2006/QĐ-TTg ban hành năm 2006 chủ yếu áp dụng để giám sát, đánh giá cho từng DNNN riêng lẻ, không phù hợp để giám sát, đánh giá đối với TĐKTNN với nghĩa là một nhóm công ty quy mô lớn trong đó công ty mẹ có sự ràng buộc về quyền, nghĩa vụ với các công ty con, công ty liên kết. Việc ban hành Nghị định 61/2013/NĐ-CP thay thế Quyết định 224/2006/QĐ-TTg cũng chưa đáp ứng được yêu cầu giám sát, đánh giá đối với một nhóm công ty quy mô lớn là TĐKTNN.

Đây cũng là nguyên nhân của tình trạng tuy đã có nhiều văn bản quy phạm pháp luật được ban hành, nhưng chưa tạo lập được cơ sở pháp lý có tính hệ thống, nhất quán cho việc đầu tư, sử dụng vốn nhà nước trong TĐKTNN; cho

việc quản lý, giám sát đầu tư, sử dụng vốn của công ty mẹ tại công ty con, công ty liên kết; và cho việc quản lý, giám sát thực hiện các quyền chủ sở hữu của Nhà nước phát sinh từ việc đầu tư vốn nhà nước tại công ty mẹ của TĐKTNN. Hệ quả là dẫn đến tình trạng đầu tư trong nhiều TĐKTNN kém hiệu quả, đầu tư tràn lan, ra ngoài ngành kinh doanh chính; đầu tư và sử dụng vốn nhà nước cũng như vốn huy động không được kiểm soát chặt chẽ, đúng mục đích, dẫn đến nợ xấu, lỗ, gây tổn thất vốn, tài sản nhà nước.

(3)- Sau khi Luật DNNN hết hiệu lực, các công ty mẹ của TĐKTNN chuyển đổi thành công ty TNHH một thành viên, cơ chế tài chính của công ty mẹ TNHH một thành viên được áp dụng theo Thông tư 117/2010/TT-BTC. Tuy nhiên, quy định về quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu vốn đầu tư vào doanh nghiệp khác trong Thông tư 117/2010/TT-BTC là chưa rõ ràng và chưa phù hợp với đặc điểm của TĐKTNN. Cụ thể, điểm 2.1, khoản 2, Điều 13 chỉ quy định quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu vốn đầu tư vào doanh nghiệp khác (tức quyền và nghĩa vụ của công ty mẹ tập đoàn đầu tư vào công ty con, công ty liên kết) thực hiện “*theo quy định của Luật Doanh nghiệp*”. Quy định này không đủ cụ thể để áp dụng vào việc đầu tư, sử dụng vốn của công ty mẹ tại công ty con, công ty liên kết.

Các quy định về quyền và nghĩa vụ của Bộ quản lý ngành và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và của người đại diện trong Nghị định 71/2013/NĐ-CP¹¹ mới ban hành ngày 11/7/2013 chủ yếu áp dụng cho các DNNN đơn lẻ, độc lập. Cơ chế tài chính trong nghị định này cũng gần tương tự như của Nghị định 09/2009/NĐ-CP hoặc Nghị định 199/2004/NĐ-CP trước đó. Vì vậy, Nghị định 71/2013/NĐ-CP khó có thể là công cụ pháp lý hữu hiệu để bảo vệ quyền, lợi ích của chủ sở hữu nhà nước tại một tổ hợp doanh nghiệp phức tạp như TĐKTNN.

(4)- Theo quy định của pháp luật về DNNN, Nhà nước có nghĩa vụ đầu tư đủ vốn điều lệ cho công ty nhà nước (tức công ty mẹ tập đoàn). Nếu không cấp đủ thì Nhà nước phải điều chỉnh giảm vốn điều lệ. Trường hợp không điều chỉnh giảm vốn điều lệ thì doanh nghiệp phải chuyển đổi sắp xếp hoặc cổ phần hóa. Trên thực tế quy định pháp luật này rất ít khi được thực hiện, kể cả việc cấp bổ sung để đủ vốn điều lệ, đăng ký giảm vốn điều lệ nếu không đầu tư đủ vốn điều lệ, hoặc chuyển đổi, cổ phần hoá. Rõ ràng còn có khoảng cách giữa quy định pháp luật và thực tế.

(5)- Có tình trạng quy định không rành mạch thậm chí lẫn lộn giữa vốn nhà nước và vốn của công ty mẹ đầu tư tại công ty con, công ty liên kết.

Pháp luật quy định vốn nhà nước chỉ bao gồm “*vốn cấp trực tiếp từ ngân sách nhà nước khi thành lập, trong quá trình kinh doanh; vốn nhà nước được tiếp nhận từ nơi khác chuyển đến theo quyết định của cơ quan có thẩm quyền; giá trị các khoản viện trợ, quà biếu, quà tặng; tài sản vô chủ, tài sản dôi thừa khi kiểm kê được hạch toán tăng vốn nhà nước; vốn bổ sung từ lợi nhuận sau*

¹¹ Nghị định 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

thuế; giá trị quyền sử dụng đất và các khoản khác được tính vào vốn nhà nước theo quy định của pháp luật” (theo khoản 3 Điều 2 của Nghị định 09/2009/NĐ-CP), hoặc đó là “vốn đầu tư trực tiếp từ ngân sách nhà nước, các quỹ tập trung của Nhà nước khi thành lập doanh nghiệp và bổ sung trong quá trình hoạt động kinh doanh; các khoản phải nộp ngân sách được trích để lại; nguồn Quỹ đầu tư phát triển tại doanh nghiệp; Quỹ hỗ trợ sắp xếp doanh nghiệp; vốn nhà nước được tiếp nhận từ nơi khác chuyển đến; giá trị quyền sử dụng đất, quyền sử dụng tài nguyên Quốc gia được Nhà nước giao và ghi tăng vốn nhà nước cho doanh nghiệp; các tài sản khác theo quy định của pháp luật được Nhà nước giao cho doanh nghiệp” (theo khoản 2 Điều 3 của Nghị định 71/2013/NĐ-CP).

Trên thực tế, vốn được công ty mẹ đầu tư vào vốn điều lệ của công ty con, công ty liên kết không phải tất cả đều là vốn nhà nước thuần túy như quy định tại khoản 3 Điều 2 của Nghị định 09/2009/NĐ-CP. Trong đó có rất nhiều trường hợp không sử dụng vốn đầu tư từ ngân sách mà là các khoản vốn huy động từ các nguồn khác nhau như vay ngân hàng, các tổ chức tín dụng, huy động từ trái phiếu doanh nghiệp... hoặc sử dụng kết hợp giữa một phần là vốn ngân sách và còn lại là vốn huy động, v.v.

Hầu hết các văn bản quy phạm pháp luật về DNNN vẫn quy định tất cả các khoản vốn được công ty mẹ đầu tư vào các công ty con, công ty liên kết đều được gọi là vốn nhà nước, như tại Nghị định 199/2004/NĐ-CP; Nghị định 09/2009/NĐ-CP; Thông tư 117/2010/TT-BTC v.v. Về thực chất, đây là vốn đầu tư từ các nguồn khác nhau do công ty mẹ đầu tư tại công ty con, công ty liên kết. Công ty mẹ là chủ đầu tư và chịu trách nhiệm về phần vốn này. Nhà nước không phải là chủ sở hữu đối với phần vốn này (trừ phần vốn đầu tư từ ngân sách, nếu có). Phần vốn này thuộc quyền sở hữu hoặc quản lý của công ty mẹ. Nhà nước chỉ có quyền chủ sở hữu đối với công ty mẹ tương ứng với tỷ lệ vốn nhà nước tại vốn điều lệ của công ty mẹ tập đoàn. Đối với công ty con, công ty liên kết của công ty mẹ TĐKTNN, Nhà nước cũng có quyền chủ sở hữu tương ứng với mức độ chi phối phát sinh từ việc sở hữu toàn bộ vốn điều lệ của công ty mẹ tập đoàn mà ra.

(6)- Quy định pháp luật về công khai tài chính của DNNN, trong đó có TĐKTNN để giám sát việc đầu tư, sử dụng vốn nhà nước tại TĐKTNN còn chung chung, chưa đầy đủ các nội dung tài chính cần công khai, hình thức công khai, phương tiện công khai, đối tượng cần công khai với, v.v. Ví dụ, Nghị định 09/2009/NĐ-CP quy định công ty nhà nước thực hiện công khai tình hình tài chính theo quy định của Nhà nước; Bộ Tài chính chịu trách nhiệm hướng dẫn, kiểm tra, giám sát việc thực hiện công khai các số liệu và báo cáo tài chính của công ty nhà nước¹². Thông tư 242/2009/TT-BTC hướng dẫn thực hiện Nghị định 09/2009/NĐ-CP lại quy định tiếp một nguyên tắc chung là công ty nhà nước thực hiện theo các quy định tại Điều 30 Nghị định 09/2009/NĐ-CP và các quy định của pháp luật hiện hành về kiểm toán, kế toán, thực hiện công khai tài

¹² Điều 30 Nghị định 09/2009/NĐ-CP.

chính¹³. Trong một thời gian dài mới chỉ có 2 văn bản dạng nghị định của Chính phủ quy định về công khai tài chính ở DNNN. Một là, Nghị định 07/1999/NĐ-CP ban hành quy chế thực hiện dân chủ ở DNNN về công khai tài chính ở DNNN. Hai là, Nghị định 87/2007/NĐ-CP về Quy chế thực hiện dân chủ ở công ty cổ phần, công ty TNHH. Tuy nhiên, cả 2 văn bản này đều giới hạn việc công khai tài chính (kết quả kiểm toán và báo cáo tài chính hàng năm của doanh nghiệp) cho đối tượng trong nội bộ doanh nghiệp, các bên có liên quan ở bên ngoài doanh nghiệp không thể tiếp cận để giám sát. Nghị định 61/2013/NĐ-CP (về Quy chế giám sát tài chính và đánh giá hiệu quả hoạt động và công khai thông tin tài chính đối với doanh nghiệp do nhà nước làm chủ sở hữu và doanh nghiệp có vốn nhà nước) có nhiều nội dung mới so với 2 văn bản trước đây (Nghị định 07/1999/NĐ-CP và Nghị định 87/2007/NĐ-CP). Tuy nhiên, nhiều nội dung liên quan đến công khai, một mặt, mới chỉ là thông tin tài chính, thể hiện ở những nguyên tắc chung chưa đủ cụ thể để thực hiện, cần chờ các hướng dẫn tiếp theo. Mặt khác, những điểm đặc thù của TĐKTNN thể hiện ở tính chất nhóm công ty cần có các thông tin chi tiết và công khai để có thể giám sát, đánh giá nhưng chưa được thể hiện, ví dụ như hoạt động đầu tư tài chính của công ty mẹ có nguồn vốn đầu tư từ nhà nước trong nhóm công ty; danh mục các doanh nghiệp có vốn đầu tư của công ty mẹ; hoặc các giao dịch nội bộ, giao dịch nội gián của TĐKTNN v.v.

(7)- Sau khi Luật DNNN hết hiệu lực thi hành, việc ban hành và áp dụng các quy định dưới Luật Doanh nghiệp để triển khai hoạt động của kiểm soát viên trong TĐKTNN có nhiều bất cập. Vì vậy, các chức danh kiểm soát viên tại các TĐKTNN chưa được tổ chức triển khai theo đúng quy định, có tập đoàn chưa có cơ cấu bộ phận kiểm soát viên sau khi chuyển sang hoạt động theo Luật Doanh nghiệp, hoặc nếu có kiểm soát viên thì chủ yếu là người từ doanh nghiệp, hoặc chỉ như là tổ chức kiểm soát nội bộ. Vì vậy, hoạt động của kiểm soát viên trong TĐKTNN không được triển khai thực hiện theo đúng quy định.

4- Một số khuyến nghị sửa đổi, bổ sung pháp luật có liên quan

(1) Cần đổi mới tư duy giám sát, kiểm soát vốn nhà nước bằng giám sát, kiểm soát quyền chủ sở hữu nhà nước (có nội hàm rộng hơn, toàn diện hơn quyền sở hữu vốn nhà nước) tại tất cả các doanh nghiệp trong TĐKTNN có dòng vốn đầu tư được khởi nguồn từ vốn nhà nước đầu tư tại công ty mẹ và thông qua công ty mẹ xuống công ty con, công ty cháu, công ty liên kết,... Trong đó, quyền chủ sở hữu nhà nước trong TĐKTNN được thực hiện thông qua công ty mẹ và phụ thuộc vào mức độ chi phối, tác động hay ảnh hưởng của Nhà nước thông qua công ty mẹ đối với doanh nghiệp có vốn đầu tư của công ty mẹ trong TĐKTNN.

¹³ Điều 13 Thông tư 242/2009/TT-BTC.

Việc thể chế hoá tư duy giám sát, kiểm soát quyền chủ sở hữu nhà nước trong TĐKTNN thay cho giám sát, kiểm soát vốn nhà nước thành các quy định pháp luật là cần thiết và là tất yếu vì những lý do sau đây:

Thứ nhất, mặc dù đầu tư vốn nhà nước và sở hữu vốn nhà nước tại TĐKTNN là nguồn gốc, nhưng quyền chủ sở hữu nhà nước mới là cốt lõi của lợi ích Nhà nước tại TĐKTNN. Quyền chủ sở hữu nhà nước là rộng hơn, toàn diện hơn so với quyền sở hữu vốn nhà nước. Quyền chủ sở hữu nhà nước bao gồm các quyền chiếm hữu, sử dụng, định đoạt đối với nhiều vấn đề quan trọng của tập đoàn như vốn, tài sản, tổ chức, cán bộ, điều lệ, chiến lược phát triển, đầu tư, kinh doanh, hưởng lợi... Việc “quản lý và sử dụng vốn nhà nước” là hẹp hơn về nội dung, đặc biệt là chưa thể hiện được ý nghĩa, tầm quan trọng của việc “quản lý và giám sát thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước”. Cũng vì vậy, cần thay đổi cách dùng từ “chủ sở hữu vốn” thành “chủ sở hữu” trong các quy định pháp luật.

Thứ hai, chỉ có thể nhận biết, xác định được vốn nhà nước tại công ty mẹ của TĐKTNN; còn tại các công ty con, công ty liên kết hay công ty cháu... thì không thể nhận biết, xác định được số lượng hay tỷ lệ thuần túy vốn nhà nước được công ty mẹ đầu tư. Vì vậy, không thể đưa ra các quy định pháp luật về quản lý, sử dụng vốn nhà nước hay giám sát, kiểm soát vốn nhà nước tại các doanh nghiệp này. Khi đó sử dụng khái niệm quyền chủ sở hữu nhà nước tại các doanh nghiệp thành viên của TĐKTNN như công ty con, công ty liên kết hay công ty cháu... là phù hợp. Nghĩa là, tùy thuộc mức độ (tỷ lệ) sở hữu trong vốn điều lệ của công ty con, công ty liên kết mà công ty mẹ có quyền chủ sở hữu (tức các quyền chiếm hữu, sử dụng, định đoạt) tương ứng đối với vốn, tài sản, tổ chức, cán bộ, hoạt động đầu tư, kinh doanh, hưởng lợi... tại các công ty này. Nhưng do Nhà nước sở hữu toàn bộ vốn điều lệ đối với công ty mẹ, nên hệ quả pháp lý là, Nhà nước cũng có quyền chủ sở hữu (tức các quyền chiếm hữu, sử dụng, định đoạt) đối với vốn, tài sản, tổ chức, cán bộ, hoạt động đầu tư, kinh doanh, hưởng lợi... tại các công ty con, công ty liên kết như quyền chủ sở hữu của công ty mẹ đối với các doanh nghiệp này.

Thứ ba, chỉ thông qua việc giám sát, kiểm soát quyền chủ sở hữu nhà nước trong TĐKTNN mới có thể bảo đảm quyền và lợi ích của Nhà nước; khắc phục được những bất cập trong quản lý, giám sát TĐKTNN như trong thời gian vừa qua.

(2) Chú trọng ban hành các quy định pháp luật để tăng cường giám sát, kiểm soát trách nhiệm của chủ sở hữu đối với TĐKTNN. Cần giám sát, kiểm soát trách nhiệm của các cơ quan đại diện chủ sở hữu trong thực hiện hoạt các động giám sát, kiểm soát đối với các vấn đề sau đây:

- Giám sát, kiểm soát việc tổ chức, thành lập, gia nhập, tổ chức lại, giải thể tập đoàn; thay đổi cơ cấu sở hữu của công ty con dẫn đến chuyển thành doanh nghiệp có vốn dưới mức chi phối của công ty mẹ; việc thực hiện Điều lệ công ty mẹ; việc bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, miễn nhiệm, chế độ lương, thưởng, thực hiện nhiệm vụ và kết quả hoạt động của HĐQT công ty mẹ.

- Giám sát, kiểm soát mục tiêu, phương hướng, chiến lược kinh doanh của tập đoàn; kế hoạch đầu tư, kế hoạch tài chính của công ty mẹ; danh mục đầu tư, các ngành nghề kinh doanh chính và các ngành nghề không có liên quan đến ngành nghề kinh doanh chính; đầu tư vào lĩnh vực, ngành nghề, địa bàn, dự án có nguy cơ rủi ro; nhiệm vụ hoạt động công ích.

- Giám sát, kiểm soát về tài chính trong TĐKTNN: việc bảo toàn và phát triển vốn nhà nước tại công ty mẹ; việc bảo toàn và phát triển vốn của công ty mẹ tại công ty con, công ty liên kết; tình hình và kết quả hoạt động tài chính của công ty mẹ, công ty con, công ty liên kết; tỷ suất lợi nhuận trên vốn nhà nước; hiệu quả đầu tư và kinh doanh; chi phí tiền lương; vay, nợ và khả năng thanh toán nợ; vốn điều lệ, tăng giảm vốn điều lệ, thay đổi cơ cấu vốn điều lệ; các dự án đầu tư vượt quá mức chủ sở hữu phân cấp cho công ty mẹ, công ty mẹ phân cấp cho công ty con.

- Chú trọng bổ sung các quy định pháp luật để giám sát, kiểm soát mục tiêu phát triển doanh nghiệp trong khuôn khổ ngành nghề kinh doanh chính; phát triển các doanh nghiệp nòng cốt, chủ lực có sức lôi kéo, lan toả trong ngành, lĩnh vực chính đó; kiểm soát tính rủi ro trong kinh doanh do đa dạng hoá ngành nghề, đầu tư ra ngoài ngành chính; việc đầu tư thành lập các công ty con, công ty cháu, công ty liên kết.

(3) Chú trọng ban hành các quy định pháp luật để giám sát, kiểm soát đối với việc đầu tư phát triển TĐKTNN theo chiều rộng. Một là, giám sát, kiểm soát việc ghép nối cơ học, sáp nhập các doanh nghiệp để tăng quy mô vốn đủ lớn để đủ điều kiện thành tập đoàn. Hai là, giám sát, kiểm soát việc đầu tư góp vốn ra bên ngoài hình thành nhiều tầng doanh nghiệp (theo kinh nghiệm một số nước như Hàn Quốc, Trung Quốc là không vượt quá 3 tầng doanh nghiệp gồm công ty mẹ-công ty con-công ty cháu). Ba là, giám sát, kiểm soát việc chia tách, đầu tư, góp vốn hình thành quá nhiều doanh nghiệp nằm trong cơ cấu của tập đoàn, vượt quá khả năng quản lý (kinh nghiệm của Trung Quốc cho thấy số lượng doanh nghiệp được khuyến cáo không chế là dưới 100).

(4) Thực hiện thể chế kiểm soát viên theo Luật Doanh nghiệp đối với TĐKTNN do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ công ty mẹ (kể cả sửa Luật doanh nghiệp để sửa thể chế kiểm soát viên) là việc làm cấp bách. Kiểm soát viên là một chức danh mới khác với ban kiểm soát của công ty nhà nước có HĐQT, do chủ sở hữu bổ nhiệm. Kiểm soát viên có vai trò quan trọng, giúp chủ sở hữu kiểm soát được tình hình tổ chức thực hiện quyền chủ sở hữu, trong quản lý, điều hành công ty. Việc lựa chọn, bổ nhiệm, thực thi nhiệm vụ, tăng cường năng lực của các kiểm soát viên, tách riêng nguồn trả lương, thưởng của kiểm soát viên; cơ chế động lực, trách nhiệm của kiểm soát viên - là các vấn đề hiện nay và lâu dài của TĐKTNN do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ công ty mẹ. Cần ban hành quy chế hoạt động của kiểm soát viên, quy định cơ chế cung cấp, tiếp cận thông tin của kiểm soát viên; cơ chế phối hợp giữa các kiểm soát viên (khi số kiểm soát viên vượt quá 1 người); cơ chế báo cáo của kiểm soát

viên; cơ chế tiếp nhận báo cáo của kiểm soát viên; cơ chế xử lý vấn đề, kiến nghị, đề xuất của kiểm soát viên; các chế tài v.v.

(5) Tăng cường nền tảng pháp lý, kinh tế, nhân lực và thông tin cho thực hiện cơ chế giám sát, kiểm soát của chủ sở hữu nhà nước đối với TĐKTNN. Để thực hiện, cần củng cố và phát triển thêm nền tảng của cơ chế giám sát, kiểm soát. Đó là xây dựng, duy trì (a) Hệ thống quy định rõ ràng, minh bạch về quyền hạn, nhiệm vụ, nghĩa vụ, trách nhiệm, mối quan hệ trong công việc của các đối tượng có liên quan (kể cả là tổ chức hoặc là cá nhân); (b) hệ thống thông tin đầy đủ, tin cậy, cập nhật về TĐKTNN (và các doanh nghiệp có vốn nhà nước khác); (c) hệ thống chỉ tiêu, tiêu chí và phương pháp giám sát, kiểm soát, đánh giá của chủ sở hữu đối với TĐKTNN (và các doanh nghiệp có vốn nhà nước khác); và (d) đội ngũ cán bộ chuyên trách và chuyên nghiệp đại diện cho chủ sở hữu và đại diện theo uỷ quyền của chủ sở hữu tại TĐKTNN.

(6) Sửa đổi Luật Cạnh tranh và ban hành mới các quy định pháp luật để kiểm soát việc sáp nhập hoặc đầu tư mới trong quá trình hình thành tập đoàn dẫn đến hình thành các doanh nghiệp giữ vị trí độc quyền; kiểm soát độc quyền trong kinh doanh của các TĐKTNN giữ vị trí độc quyền tự nhiên; kiểm soát độc quyền do các doanh nghiệp trong tập đoàn bắt tay nhau, thỏa thuận nhau hoặc với sự chi phối của công ty mẹ tiến hành các thỏa thuận độc quyền, lạm dụng địa vị chi phối thị trường để loại trừ cạnh tranh hoặc hạn chế cạnh tranh

Tài liệu tham khảo

1. GSO (2011), *Business results of all enterprises of Vietnam in 2009*, Statistics Publishing House
2. Nghị định 25/2010/NĐ-CP ngày 19/3/2010 về chuyển đổi công ty nhà nước thành công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên và tổ chức quản lý công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu.
3. Nghị định 101/2009/NĐ-CP về thí điểm thành lập, tổ chức, hoạt động, quản lý và giám sát TĐKTNN
4. Điều lệ của Công ty mẹ - Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam (Quyết định 228/2006/QĐ-TTg ngày 11/10/2006), Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam (Quyết định 418/QĐ-TTg ngày 21/3/2011), Tập đoàn Dầu khí Việt Nam (Quyết định 36/2007/QĐ-TTg ngày 14/3/2007 và Quyết định 190/QĐ-TTg ngày 29/1/2011), Tập đoàn Bưu chính viễn thông (Quyết định 180/QĐ-TTg ngày 28/1/2011), Tập đoàn Công nghiệp Cao su Việt Nam (Quyết định 469/QĐ-TTg ngày 30/3/2011), Tập đoàn Điện lực Việt Nam (Quyết định 857/QĐ-TTg ngày 6/6/2011), Tập đoàn Sông Đà (Quyết định 344/QĐ-TTg ngày 8/3/2011), Tập đoàn Hoá chất Việt Nam (Quyết định 587/QĐ-TTg ngày 21/4/2011), Tập đoàn Dệt may Việt Nam (Quyết định 340/QĐ-TTg ngày 7/3/2011), Tập đoàn Phát triển nhà và đô thị (Quyết định 345/QĐ-TTg ngày 8/3/2011), Tập đoàn Viễn thông Quân đội (Quyết định 466/QĐ-TTg ngày 30/3/2011)
5. Nghị định 25/2010/NĐ-CP ngày 19/3/2010 về chuyển đổi công ty nhà nước thành công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên và tổ chức quản lý công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu
6. Nghị định 101/2009/NĐ-CP về thí điểm thành lập, tổ chức, hoạt động, quản lý và giám sát TĐKTNN
7. Nghị định 69/2002/NĐ-CP ngày 12/7/2002 về quản lý và xử lý nợ tồn đọng đối với doanh nghiệp nhà nước
8. Thông tư số 117/2010/TT-BTC của Bộ Tài chính (hướng dẫn cơ chế tài chính của công ty TNHH một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu để thực hiện Nghị định 25/2010/NĐ-CP
9. Nghị định 199/2004/NĐ-CP của Chính phủ về việc ban hành Quy chế quản lý tài chính của công ty nhà nước và quản lý vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp khác
10. Nghị định 09/2009/NĐ-CP ban hành Quy chế quản lý tài chính của công ty nhà nước và quản lý vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp khác
11. Nghị định 71/2013/NĐ-CP về đầu tư vốn vào doanh nghiệp và quản lý tài chính đối với doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ
12. Trần Tiến Cường và Nguyễn Cảnh Nam (2011), Báo cáo về thí điểm Tập đoàn kinh tế nhà nước