

QUAN HỆ SỞ HỮU VÀ CƠ CHẾ BẢO ĐẢM QUYỀN SỞ HỮU TRONG TẬP ĐOÀN KINH TẾ NHÀ NƯỚC: NHỮNG TỒN TẠI VÀ HƯỚNG HOÀN THIỆN

TS Trần Tiên Cường

1-Địa vị pháp lý và đặc điểm liên kết công ty mẹ-công ty con trong các tập đoàn kinh tế nhà nước

Theo pháp luật hiện hành ở nước ta, tập đoàn kinh tế (TĐKT) là nhóm các công ty có quy mô lớn¹. TĐKT không có tư cách pháp nhân, không phải đăng ký kinh doanh theo quy định của Luật Doanh nghiệp. Các doanh nghiệp hợp thành nhóm các công ty quy mô lớn hay TĐKT có địa vị pháp lý là có tư cách pháp nhân độc lập².

Cũng theo quy định của pháp luật³, TĐKT có các đặc điểm về tổ chức liên kết như sau:

- *Thứ nhất*, đó là một hình thức tổ chức kinh doanh theo nhóm công ty dưới hình thức công ty mẹ-công ty con.

- *Thứ hai*, cách thức hình thành TĐKT bằng tập hợp, liên kết thông qua đầu tư, góp vốn, sáp nhập, mua lại, tổ chức lại hoặc các hình thức liên kết khác.

- *Thứ ba*, các doanh nghiệp trong nhóm các công ty liên kết, gắn bó với nhau có tính lâu dài trên cơ sở lợi ích về kinh tế, công nghệ, thị trường và các dịch vụ kinh doanh khác.

- *Thứ tư*, nhóm công ty này tạo thành tổ hợp kinh doanh có từ hai cấp doanh nghiệp trở lên.

Trên thực tế, sự liên kết của các TĐKTNN được Chính phủ tiến hành thí điểm từ năm 2005 đến năm 2012 vừa qua có những đặc điểm như sau:

- Tất cả các TĐKTNN thí điểm đều tổ chức kinh doanh theo hình thức công ty mẹ-công ty con, với công ty mẹ là nòng cốt. TĐKTNN do các công ty mẹ dẫn dắt, chi phối.

- Về hình thức pháp lý, công ty mẹ của 13 TĐKTNN thí điểm được chia thành 2 nhóm. Nhóm thứ nhất gồm 11 công ty mẹ tổ chức dưới hình thức pháp lý là công ty trách nhiệm hữu hạn (TNHH) một thành viên, do Nhà nước sở hữu 100% vốn điều

¹ Điều 149 của Luật Doanh nghiệp

² Điều 38 của Nghị định 102/2010/NĐ-CP ngày 1/10/2010 hướng dẫn chi tiết thi hành một số điều của Luật Doanh nghiệp

³ Luật Doanh nghiệp 2005, Nghị định 102/2010/NĐ-CP ngày 1/10/2010 hướng dẫn chi tiết thi hành một số điều của Luật Doanh nghiệp

lệ⁴. Nhóm thứ hai gồm 2 công ty mẹ tổ chức dưới hình thức pháp lý là công ty cổ phần, do Nhà nước sở hữu vốn chi phối⁵. Công ty con của các TĐKTNN chủ yếu tổ chức dưới 2 hình thức gồm công ty TNHH một thành viên và công ty cổ phần bên cạnh một vài công ty con tổ chức dưới hình thức công ty TNHH hai thành viên trở lên.

- Công ty mẹ thuộc cả 2 nhóm TĐKTNN nêu trên đều giữ vai trò chi phối, kiểm soát các công ty con; có tác động và ảnh hưởng đến công ty liên kết cùng cấp với công ty con và những công ty ở các cấp tiếp theo. Tuy nhiên, do Nhà nước nắm giữ tỷ lệ sở hữu khác nhau nên quyền chi phối của Nhà nước tại 2 loại công ty mẹ cũng như đối với các công ty con tại 2 nhóm TĐKTNN này cũng khác nhau.

- Do chịu ảnh hưởng của cách thức hình thành TĐKT nên tính liên kết trong 2 nhóm TĐKTNN có những đặc điểm khác nhau khá rõ rệt.

Nhóm TĐKTNN thứ nhất được hình thành trên cơ sở ghép nối các DNNN độc lập và các tổng công ty nhà nước. Nghĩa là, Nhà nước thông qua các quyết định hành chính tiến hành sáp nhập, hợp nhất các DNNN và các tổng công ty nhà nước trước đó là những doanh nghiệp hay tổng công ty hoàn toàn độc lập, không có các quan hệ sở hữu vốn của nhau. Thậm chí, có những TĐKTNN được hình thành từ các doanh nghiệp và tổng công ty hầu như đều kinh doanh trong cùng ngành nghề. Điển hình là Tập đoàn Công nghiệp Xây dựng Việt Nam (VNIC) và Tập đoàn Phát triển nhà và đô thị Việt Nam (HUD). Đây có thể được coi là những TĐKTNN theo chiều ngang. Đối với các TĐKTNN thuộc nhóm này, tính kết nối các công ty trong nhóm không phải là được hình thành thông qua đầu tư, góp vốn, sáp nhập, mua lại nên nó không tạo ra được tính cố kết của mỗi quan hệ sở hữu - là cơ sở của những mối liên kết chặt chẽ, vững chắc. Vì vậy, tính liên kết trong nhóm TĐKTNN thứ nhất này dễ bị tổn thương, không dễ thuyết phục đối với các doanh nghiệp và tổng công ty bị ghép nối.

Nhóm TĐKTNN thứ hai mang nhiều hơn các đặc trưng của liên kết TĐKT nêu trong Điều 149 của Luật Doanh nghiệp và Điều 38 của Nghị định 102/2010/NĐ-CP hướng dẫn chi tiết thi hành một số điều của Luật Doanh nghiệp. Đó là sự liên kết được hình thành và dẫn dắt bởi việc đầu tư, nắm giữ sở hữu của công ty mẹ đối với vốn điều lệ của các công ty con, công ty liên kết. Điều đó rõ ràng tạo nên nền tảng vững chắc hơn trong mối liên kết tập đoàn và bảo đảm hơn trong quan hệ sở hữu công ty mẹ - công ty con trong TĐKTNN.

2-Những vấn đề trong quan hệ sở hữu công ty mẹ - công ty con và việc bảo đảm quyền sở hữu nhà nước trong tập đoàn kinh tế nhà nước

⁴ gồm Tập đoàn Bưu chính viễn thông, Tập đoàn Than-Khoáng sản, Tập đoàn Dệt may, Tập đoàn Điện lực, Tập đoàn Công nghiệp tàu thủy, Tập đoàn Dầu khí, Tập đoàn Cao su, Tập đoàn Viễn thông Quân đội, Tập đoàn Công nghiệp Hóa chất, Tập đoàn Công nghiệp xây dựng, Tập đoàn Phát triển nhà và đô thị

⁵ Đó là Tập đoàn Tài chính - Bảo hiểm Bảo Việt

Hiện tại các TĐKTNN đều tổ chức theo mô hình công ty mẹ-công ty con. Quan hệ sở hữu về vốn giữa công ty mẹ-công ty con và việc thực hiện quyền, nghĩa vụ chủ sở hữu của công ty mẹ với công ty con là nội dung quan trọng của quan hệ sở hữu giữa công ty mẹ và công ty con trong TĐKTNN. Thực hiện tốt hay không mối quan hệ này sẽ có tác động tích cực hay tiêu cực đến việc bảo toàn và phát triển vốn trong các TĐKTNN.

Cơ sở kinh tế của việc nắm giữ quyền sở hữu của công ty mẹ đối với công ty con trong một nhóm công ty mẹ-công ty con hay rộng hơn trong TĐKT là việc đầu tư của công ty mẹ vào công ty con. Từ đó dẫn đến việc nắm giữ sở hữu của công ty mẹ đối với vốn điều lệ của công ty con. Mức độ nắm giữ sở hữu của công ty mẹ tại công ty con có thể ở mức 100% vốn điều lệ hoặc nắm giữ vốn điều lệ ở mức chi phối. Nền tảng kinh tế đó cùng với các quyền, nghĩa vụ của công ty mẹ và của công ty con theo quy định pháp luật về doanh nghiệp chính là cơ sở để công ty mẹ thực hiện quyền sở hữu đối với công ty con trong mối quan hệ sở hữu trong công ty mẹ-công ty con và trong TĐKTNN.

Quyền sở hữu của công ty mẹ đối với công ty con bao gồm các quyền chiếm hữu, quyền sử dụng, quyền định đoạt của công ty mẹ đối với các công ty con về nhiều vấn đề như vốn, tài sản, tổ chức, cán bộ, hoạt động đầu tư, kinh doanh, hưởng lợi v.v.

Trước ngày 1/7/2010, quan hệ sở hữu giữa công ty mẹ và công ty con thực hiện chủ yếu theo các Nghị định 153/2004/NĐ-CP (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), Nghị định 111/2007/NĐ-CP (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), Nghị định 101/2009/NĐ-CP (về thí điểm thành lập, tổ chức, hoạt động và quản lý TĐKTNN) và các văn bản khác có liên quan.

Sau ngày 1/7/2010 khi Luật DNNN hết hiệu lực thi hành, công ty mẹ thực hiện quyền, nghĩa vụ với công ty con chủ yếu theo các văn bản pháp luật như: Luật Doanh nghiệp; 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 của công ty TNHH một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu); Thông tư 117/2011/BTC-TT (hướng dẫn cơ chế tài chính của công ty TNHH một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu); Thông tư 27/2010/TT-BLĐTBXH (hướng dẫn thực hiện quản lý lao động, tiền lương, thù lao và tiền thưởng trong công ty TNHH một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu).

Đối với các TĐKTNN ở giai đoạn thí điểm cũng như hiện nay, công ty mẹ thực hiện quyền sở hữu của mình chủ yếu đối với 2 loại hình công ty con là công ty TNHH một thành viên và công ty con là công ty cổ phần bên cạnh một số rất ít công ty con là công ty TNHH hai thành viên trở lên. Ngoài ra, công ty mẹ thực hiện quyền sở hữu đối với các công ty liên kết có một phần vốn sở hữu dưới mức chi phối của công ty mẹ.

Những tồn tại, bất cập chủ yếu trong bảo đảm quyền sở hữu nhà nước và quan hệ sở hữu giữa công ty mẹ của tập đoàn với các công ty con sau khi chuyển sang hoạt động theo Luật Doanh nghiệp thống nhất như sau:

(1) Mặc dù Luật Doanh nghiệp nhà nước (DNNN) hết hiệu lực thi hành từ 1/7/2010 nhưng khung khổ pháp lý điều chỉnh quyền chủ sở hữu nhà nước và quan hệ sở hữu công ty mẹ-công ty con còn đan xen giữa các quy định theo Luật Doanh nghiệp hiện hành và theo Luật DNNN cũ. Có tình trạng chưa rõ ràng về việc áp dụng một số văn bản pháp luật sau khi Luật DNNN hết hiệu lực thi hành. Hiện tại các công ty mẹ của các tập đoàn, nhóm công ty mẹ-công ty con vẫn tiếp tục áp dụng một số quy định về quan hệ sở hữu giữa công ty mẹ và công ty con theo Nghị định 101/2009/NĐ-CP⁶, Nghị định 111/2007/NĐ-CP, Nghị định 141/2007/NĐ-CP (quy định chế độ tiền lương đối với công ty mẹ do Nhà nước là chủ sở hữu và các công ty con trong TĐKT), và một số quy định khác. Do chưa có văn bản hướng dẫn hoặc giải thích cụ thể về vấn đề này nên không rõ tính hiệu lực của quan hệ sở hữu công ty mẹ-công ty con.

(2) Quan hệ sở hữu vốn giữa công ty mẹ-công ty con còn có nhiều tồn tại, bất cập như sau:

a- Quan hệ sở hữu về vốn được quy định trong nhiều văn bản khác nhau và luôn thay đổi như Nghị định 199/2004/NĐ-CP⁷, Nghị định 09/2009/NĐ-CP⁸, Thông tư 242/2009/TT-BTC, Nghị định 25/2010/NĐ-CP, Thông tư 117/2011/TT-BTC, Nghị định 71/2013/NĐ-CP... nên chưa tạo lập được sở pháp lý có tính hệ thống, nhất quán cho việc bảo toàn và phát triển vốn trong các TĐKTNN.

b- Quan hệ sở hữu về vốn vẫn có nhiều nội dung chưa phù hợp đặc điểm của TĐKTNN. Ví dụ tại điểm 2.1, khoản 2, Điều 13, Thông tư 117/2011/TT-BTC về quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu vốn đầu tư vào doanh nghiệp khác chỉ quy định đơn giản là theo quy định của Luật Doanh nghiệp. Việc dẫn chiếu theo Luật Doanh nghiệp về nội dung phức tạp của quan hệ sở hữu công ty mẹ-công ty con là chưa đủ cụ thể, chưa phù hợp với đặc điểm nhiều cấp đại diện sở hữu nhà nước chưa có trong Luật Doanh nghiệp (và cũng không thể quy định trong Luật Doanh nghiệp về những nội dung riêng về quan hệ sở hữu nhà nước). Nghị định 71/2013/NĐ-CP tuy có nhiều quy định bổ sung so với Nghị định 199/2004/NĐ-CP, Nghị định 09/2009/NĐ-CP và

⁶ Các TĐKTNN tiếp tục áp dụng theo Nghị định 101/2009/NĐ-CP là căn cứ vào quy định tại Điều 6 Nghị định số 25/2010/NĐ-CP, theo đó trường hợp có sự khác nhau giữa các quy định của Nghị định 25/2010/NĐ-CP và các quy định pháp luật về TĐKTNN 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 TĐKTNN; về quyền, nghĩa vụ của người đại diện trực tiếp chủ sở hữu Nhà nước tại công ty mẹ của TĐKTNN thì áp dụng theo quy định của pháp luật về TĐKTNN.

⁷ 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

⁸ 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

Thông tư 117/2011/TT-BTC nhưng vẫn chưa tạo ra cơ sở pháp lý đủ rõ và thích hợp với cấu trúc sở hữu và quản trị phức tạp, nhiều tầng cấp của TĐKT.

c- Hiện tại, các văn bản quy phạm pháp luật chủ yếu quy định về quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu vốn đầu tư vào doanh nghiệp khác (chủ yếu là đầu tư vào các công ty cổ phần) trong khi quy định về việc bảo toàn, phát triển vốn của công ty mẹ TNHH một thành viên đầu tư vào công ty con TNHH một thành viên chưa được chú trọng, mặc dù đây là mối quan hệ đặc trưng và chủ yếu hiện nay trong các TĐKTNN với công ty mẹ 100% sở hữu nhà nước.

d- Vẫn còn có sự lẫn lộn hay chưa phân định rõ ràng về khái niệm giữa “*vốn của công ty mẹ*” và “*vốn nhà nước*”; giữa “*đại diện vốn của doanh nghiệp đầu tư vào doanh nghiệp khác*” và “*đại diện phần vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp khác*” trong Nghị định 09/2009/NĐ-CP, Thông tư 242/2009/TT-BTC. Ví dụ, tại khoản 10 Nghị định 09/2009/NĐ-CP quy định “*Người đại diện phần vốn góp của công ty nhà nước tại doanh nghiệp khác*” là người được chủ sở hữu của công ty nhà nước ủy quyền *đại diện vốn nhà nước* đầu tư tại doanh nghiệp khác. Quy định này tiếp tục được áp dụng sau ngày 1/7/2010 đối với những DNNN chưa chuyển sang công ty TNHH một thành viên. Đối với công ty mẹ TNHH một thành viên của TĐKTNN, bất cập này đã được khắc phục trong Thông tư 117/2011/TT-BTC.

đ- Chưa đáp ứng yêu cầu bảo toàn và phát triển vốn trong TĐKTNN, vì các quy định đến nay chỉ đề cập đến 2 cấp doanh nghiệp: công ty mẹ-công ty con, hoặc công ty mẹ-công ty liên kết. Còn thiếu các quy định để bảo đảm kiểm soát, giám sát dòng vốn đầu tư từ công ty mẹ-quá công ty con-đến công ty cháu...; hoặc từ công ty mẹ-quá công ty liên kết-đến các doanh nghiệp khác trong TĐKTNN.

e- Chưa phân biệt và quy định rõ về quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của công ty mẹ; bộ máy quản lý lãnh đạo công ty mẹ (Hội đồng thành viên, ban giám đốc...); các chức danh (cá nhân) trong bộ máy lãnh đạo công ty mẹ; trách nhiệm của tổ chức và cá nhân cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước.

g- Chưa quy định đầy đủ, toàn diện về quyền, trách nhiệm của người đại diện vốn công ty mẹ đầu tư vào doanh nghiệp khác. Trong đó, chưa đề cập đến cơ chế, tổ chức, trách nhiệm quản lý, giám sát, theo dõi, đánh giá, cảnh báo... của công ty mẹ, của bộ máy quản lý và cá nhân trong bộ máy quản lý của công ty mẹ đối với hoạt động đại diện vốn của công ty mẹ.

h- Người được cử làm người đại diện vốn công ty mẹ tại các công ty con gồm nhiều đối tượng khác nhau như thành viên Hội đồng quản trị, thành viên Hội đồng thành viên, ban giám đốc, các phòng, ban, cán bộ lãnh đạo của công ty con... nhưng chưa có các tổng kết, phân tích, đánh giá, kết luận xác đáng về những tác động của việc cử người đại diện vốn đến việc bảo đảm quyền sở hữu nhà nước và quyền sở hữu của công ty mẹ tại các công ty con.

(3) Tồn tại, bất cập trong bảo đảm quyền chủ sở hữu nhà nước tại các TĐKTNN như sau:

a- Việc nhận thức và quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật về quan hệ sở hữu công ty mẹ-công ty con còn thiên lệch về quan hệ sở hữu vốn. Cách tiếp cận như vậy là quá hẹp, ảnh hưởng đến việc bảo vệ lợi ích của công ty mẹ và rộng hơn là ảnh hưởng đến lợi ích của Nhà nước tại TĐKTNN. Lợi ích của công ty mẹ trong quan hệ công ty mẹ-công ty con không chỉ ở sở hữu vốn, mà rộng hơn, thể hiện ở quyền sở hữu của công ty mẹ. Quyền sở hữu của công ty mẹ được hình thành trên cơ sở chiếm hữu, sở hữu vốn, phát sinh từ sở hữu vốn, nhưng rộng hơn quyền sở hữu vốn. Quyền sở hữu không chỉ là quyền chiếm hữu (nắm giữ) 100% vốn điều lệ hay nắm vốn chi phối trong vốn điều lệ công ty con, mà quan trọng hơn là ở các quyền định đoạt, định hướng, tác động, ảnh hưởng... đến công ty con (thông qua người đại diện tại công ty con), và tương tự, từ công ty con tác động đến công ty cháu trong tập đoàn, v.v.

b- Việc phân công, phân cấp quyền, nghĩa vụ đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với TĐKTNN cho nhiều đầu mối quản lý gồm Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ quản lý ngành, Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Nội vụ, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội và Hội đồng quản trị, Hội đồng thành viên công ty mẹ của TĐKTNN nhưng chưa làm rõ trách nhiệm chính thuộc cơ quan nào.

Tình trạng kiêm nhiệm giữa thành viên Hội đồng quản trị, Hội đồng thành viên và tổng giám đốc - tức là thiếu tách bạch giữa quản lý và điều hành, giữa chủ thể giám sát và đối tượng giám sát diễn ra phổ biến ở công ty TNHH một thành viên, do nhà nước sở hữu toàn bộ vốn điều lệ, nên việc giám sát nội bộ còn hình thức, không hiệu quả. Trên thực tế rất ít Hội đồng quản trị, Hội đồng thành viên thường xuyên đánh giá kết quả hoạt động của Tổng giám đốc (Giám đốc)⁹.

Đây vừa là nguyên nhân, vừa là hệ quả của tình trạng đại diện chủ sở hữu nhà nước thì nhiều nhưng chủ sở hữu nhà nước lại rất khó phát hiện hoặc phát hiện chậm, không kịp thời các vấn đề của TĐKTNN để xử lý hoặc điều chỉnh.

c- Chưa có khung pháp lý phù hợp về giám sát đối với TĐKT nên rất khó bảo đảm đầy đủ quyền sở hữu của Nhà nước và quyền sở hữu của công ty mẹ trong các TĐKTNN tổ chức theo hình thức công ty mẹ-công ty con.

Mặc dù 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 văn bản quy phạm pháp luật về quản lý tài chính đối với DNNN (như Nghị định 199/2004/ND-CP, Nghị định 09/2009/NĐ-CP và các thông tư hướng dẫn thi hành), nhưng cho đến nay chỉ có một vài văn bản trực tiếp hay gián tiếp có liên quan đến quản lý, giám sát thực hiện quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước

⁹ Viện nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương (2010), Báo cáo điều tra quản trị DNNN và giám sát TĐKTNN và khuyến nghị chính sách.

tại TĐKTNN. Đó là Nghị định 101/2009/NĐ-CP, Nghị định 25/2010/NĐ-CP, Quyết định 224/2006/QĐ-TTg (về việc ban hành Quy chế giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN) và gần đây là Nghị định 61/2013/NĐ-CP (về việc ban hành Quy chế giám sát tài chính và đánh giá hiệu quả 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), trong đó đáng kể nhất là Nghị định 101/2009/NĐ-CP.

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 toán trưởng của công ty mẹ. Tuy nhiên đến nay quy chế cũng như các tiêu chí quản lý, giám sát, đánh giá đối với 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. Vì vậy, việc quản lý, giám sát đối với ngành nghề kinh doanh chính của tập đoàn; việc giám sát, đánh giá Hội đồng quản trị, Hội đồng thành viên, kiểm soát viên thực hiện các nhiệm vụ chủ sở hữu giao; hoạt động của kiểm soát viên; chế độ trách nhiệm, động lực, chế tài đối với những người có địa vị pháp lý đại diện chủ sở hữu hay có chức trách bảo vệ quyền, lợi ích chủ sở hữu nhà nước tại TĐKTNN còn gặp rất nhiều khó khăn, lúng túng.

Quyết định 224/2006/QĐ-TTg ban hành năm 2006 và gần đây là Nghị định 61/2013/NĐ-CP là 2 văn bản quy định về giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN, nhưng chủ yếu áp dụng để giám sát, đánh giá đối với từng DNNN riêng lẻ. Trong khi đó TĐKTNN là một nhóm công ty quy mô lớn với cơ cấu gồm công ty mẹ và các công ty con, công ty liên kết. Các doanh nghiệp trong TĐKT có sự ràng buộc chặt chẽ với nhau về quyền, nghĩa vụ và các mối quan hệ khác. Vì vậy, Quyết định 224/2006/QĐ-TTg và Nghị định 61/2013/NĐ-CP không phù hợp để áp dụng vào giám sát, đánh giá đối với TĐKTNN.

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) hiện đang áp dụng đối với công ty mẹ của TĐKTNN khi công ty mẹ chuyển thành công ty TNHH một thành viên. Nghị định này chỉ quy định về quản lý, giám sát của chủ sở hữu đối với công ty mẹ của TĐKTNN, chưa quy định về quản lý, giám sát đối với TĐKTNN với nghĩa là quản lý, giám sát đối với một nhóm công ty quy mô lớn.

d- Cơ chế giám sát, kiểm soát của chủ sở hữu nhà nước đối với các TĐKTNN sau khi Luật DNNN hết hiệu lực thi hành từ ngày 1/7/2010 và khi công ty mẹ chuyển thành công ty TNHH một thành viên chưa có các hướng dẫn cụ thể, chưa được triển khai đầy đủ, và vì thế, còn ít hiệu quả.

Theo quy định của pháp luật về doanh nghiệp, các Kiểm soát viên tại công ty mẹ TNHH một thành viên của TĐKTNN là những người bảo vệ lợi ích của chủ sở

hữu nhà nước; tiến hành giám sát Hội đồng thành viên thực hiện nhiệm vụ do chủ sở hữu giao hoặc uỷ quyền.

Tuy nhiên 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 này sau khi chuyển sang hoạt động theo Luật Doanh nghiệp hoặc với cơ cấu thành viên là người từ doanh nghiệp, hoặc chỉ như là tổ chức kiểm soát nội bộ. Kiểm soát viên cũng chưa hoàn toàn độc lập với bộ máy quản lý, điều hành, do thù lao, tiền lương và thu nhập của họ gắn chặt với doanh nghiệp nên khó đảm bảo tính khách quan về các thông tin do Ban kiểm soát, Kiểm soát viên cung cấp cho chủ sở hữu nhà nước. Kết quả kiểm soát nội bộ chưa thật sự được chú trọng, chưa được báo cáo lên cơ quan đại diện chủ sở hữu, đại diện trực tiếp chủ sở hữu tại doanh nghiệp (Hội đồng quản trị), hoặc có báo cáo lên nhưng chưa được chú trọng sử dụng¹⁰.

đ- Khuôn khổ quản trị DNNN, TĐKTNN vẫn còn hạn chế so với yêu cầu hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường và thông lệ quốc tế.

Về mặt quy định, khung khổ pháp lý (các luật, nghị định) về cơ bản là hướng tới các yêu cầu bình đẳng như: đảm bảo môi trường hoạt động bình đẳng giữa DNNN, TĐKTNN và doanh nghiệp khác; tạo ra cơ chế cạnh tranh trong tiếp cận các nguồn lực tài chính đối với DNNN; quan hệ của DNNN, TĐKTNN với các ngân hàng, tổ chức tài chính của nhà nước và với các DNNN, TĐKTNN khác phải dựa trên quan hệ thương mại.

Tuy nhiên, trên thực tế vẫn có tình trạng ngược lại hoặc mâu thuẫn với quy định pháp luật, như:

Thứ nhất, TĐKTNN được ưu thế hơn trong tiếp cận đất đai, các nguồn tài chính, đầu tư từ ngân sách nhà nước, trái phiếu chính phủ, vay ưu đãi.

Thứ hai, vẫn có sự can thiệp của cơ quan nhà nước vào TĐKTNN làm hạn chế tính tự chủ của tập đoàn; cán bộ nhà nước vẫn kiêm nhiệm cán bộ quản lý TĐKTNN, dẫn đến méo mó, thiên vị chính sách hơn cho TĐKTNN.

Thứ ba, một số TĐKTNN chưa được cạnh tranh theo cơ chế thị trường (về giá, hoạt động công ích...). Pháp luật về cạnh tranh cũng chỉ có một quy định đơn giản về doanh nghiệp độc quyền¹¹, chưa có quy định để hạn chế 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 hoặc hạn chế cạnh tranh.

e- Hiện nay ở các TĐKTNN, đa số công ty mẹ và các công ty con là công ty TNHH một thành viên, do nhà nước sở hữu toàn bộ vốn điều lệ, nên quản trị công ty

¹⁰ Viện nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương (2010), Báo cáo điều tra quản trị DNNN và giám sát TĐKTNN và khuyến nghị chính sách.

¹¹ Đó là Luật Cạnh tranh năm 2004 quy định về doanh nghiệp độc quyền là doanh nghiệp không có doanh nghiệp nào khác cạnh tranh về hàng hóa, dịch vụ mà doanh nghiệp đó kinh doanh trên thị trường liên quan.

đặc biệt là việc minh bạch và công khai chưa được cải thiện như các DNNN đa sở hữu hoặc DNNN cổ phần hoá niêm yết trên thị trường chứng khoán.

g- Mặc dù pháp luật có quy định về việc công khai tài chính của DNNN nhưng các quy định này còn chung chung, chưa đủ căn cứ cụ thể về nội dung tài chính cần công khai, hình thức công khai, phương tiện công khai, công khai cho đối tượng nào 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 chính¹³.

Cho đến trước tháng 6/2013 Chính phủ mới chỉ ban hành 2 nghị định quy định về công khai tài chính ở DNNN. Đó là, Nghị định 07/1999/NĐ-CP ban hành quy chế thực hiện dân chủ ở DNNN về công khai tài chính ở DNNN và 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) chỉ cho các đối tượng trong nội bộ doanh nghiệp. Vì thế, các bên có liên quan ở bên ngoài doanh nghiệp không thể tiếp cận để giám sát, đánh giá về tài chính của DNNN.

Gần đây, Nghị định 61/2013/NĐ-CP ban hành Quy chế giám sát tài chính và đánh giá hiệu quả 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 đã có 1 chương quy định về công khai thông tin tài chính của doanh nghiệp do Nhà nước làm chủ sở hữu. Tuy nhiên, để thực hiện các quy định về công khai thông tin của Nghị định này cần có thêm thông tư hướng dẫn của Bộ Tài chính. Hơn nữa, cũng cần có các hướng dẫn bổ sung đối với công khai tài chính đối với một nhóm công ty là TĐKTNN.

Để tạo cơ sở cho việc thực hiện công khai và minh bạch về kết quả hoạt động của DNNN, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định 1715/QĐ-TTg ngày 26/10/2009 về việc phê duyệt Đề án đổi mới quản lý nhà nước đối với các doanh nghiệp theo hướng không phân biệt hình thức sở hữu và điều chỉnh quản lý, hoạt động, nâng cao hiệu quả DNNN khi thực hiện cam kết gia nhập WTO và giao cho Bộ Tài Chính thực hiện 2 nhiệm vụ sau đây:

¹² Điều 30 Nghị định 09/2009/NĐ-CP.

¹³ Điều 13 Thông tư 242/2009/TT-BTC

Thứ nhất, xây dựng quy chế về báo cáo và công bố thông tin về DNNN và về chương trình và thực hiện sắp xếp, cổ phần hóa và chuyển đổi DNNN, đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ, công khai và xác thực của thông tin theo cam kết gia nhập WTO.

Thứ hai, xây dựng và vận hành trang thông tin điện tử cung cấp thông tin cập nhật về DNNN, sắp xếp, cổ phần hóa và chuyển đổi DNNN, hoạt động đầu tư vốn nhà nước, đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ, công khai và xác thực của thông tin theo cam kết gia nhập WTO.

Tuy nhiên, đến nay cả 2 nhiệm vụ này vẫn chưa hoàn thành. Điều này cho thấy còn có khoảng cách khá lớn giữa quy định và thực tế. Tình trạng này ảnh hưởng không tốt tới cơ chế giám sát từ bên ngoài đối với TĐKTNN; hạn chế các đối tượng có liên quan, trước hết là các cơ quan hoạch định chính sách, cơ quan quản lý nhà nước, các đối tác, nhà đầu tư tiềm năng và công luận có thể đưa ra đánh giá đúng và khách quan về thực trạng hiệu quả hoạt động của TĐKTNN. Bên cạnh đó, tình trạng thông tin không đầy đủ, không cập nhật, chưa sát thực, do từng cơ quan xây dựng riêng mà thiếu sự phối hợp, chia sẻ giữa các cơ quan dẫn đến không đảm bảo cơ sở thông tin và dữ liệu cho việc giám sát, đánh giá đúng về TĐKTNN hiện nay.

h- Tình trạng các DNNN và TĐKTNN không thực hiện đầy đủ báo cáo thông tin, minh bạch hoá tình hình tài chính, hoạt động đầu tư, như phân tích trên đây, có nguyên nhân từ việc quy định các chế tài và thực hiện các chế tài chưa nghiêm. Cụ thể là:

Ngay khi đang còn có hiệu lực, Luật DNNN ban hành năm 2003 đã có những quy định có tính nguyên tắc chung về chế tài đối với bộ máy quản lý DNNN. Theo đó, Chủ tịch Hội đồng quản trị thiếu trách nhiệm, không thực hiện đúng các quyền hạn, nhiệm vụ theo quy định mà dẫn đến các sai phạm về quản lý vốn, tài sản, về chế độ kế toán, kiểm toán và các chế độ khác do Nhà nước quy định thì bị miễn nhiệm; tùy theo mức độ vi phạm và hậu quả thì phải bồi thường thiệt hại theo quy định của pháp luật¹⁴. Quy định này nếu được thực hiện đầy đủ thì không chỉ đảm bảo tính nghiêm túc trong báo cáo, tính minh bạch của thông tin và về thực trạng hiệu quả của DNNN và TĐKTNN, mà còn đảm bảo hiệu quả cho việc quản lý giám sát của nhà nước đối với các doanh nghiệp này.

Tuy nhiên, trên thực tế các cơ quan nhà nước hầu như chưa áp dụng các quy định của chế tài này, kể cả khi Luật DNNN có hiệu lực đến trước ngày 1/7/2010. Sau khi Luật DNNN hết hiệu lực, Luật Doanh nghiệp áp dụng chung cho các DNNN, nhưng cũng chưa có văn bản nào hướng dẫn cụ thể hoặc quy định bổ sung để đưa các chế tài tương tự như trong Luật DNNN vào áp dụng đối với DNNN và TĐKTNN. Trong khi đó các cơ quan nhà nước lại quan tâm nhiều hơn đến áp dụng cơ chế thưởng so với áp dụng chế tài đối với các DNNN và những người quản lý, điều hành DNNN. Ví dụ, theo Quyết định 224/2006/QĐ-TTg ban hành năm 2006 và Nghị định

¹⁴ Điều 43 Luật DNNN.

61/2013/NĐ-CP gần đây (ngày 25/6/2013) thì Bộ Tài chính tập trung nhiều hơn vào việc ban hành, áp dụng các tiêu chí đánh giá, xếp hạng DNNN và cơ chế thưởng đi kèm với đánh giá, xếp hạng DNNN. Trong khi đó, chế tài cao nhất đối với Hội đồng quản trị, Ban giám đốc không hoàn thành nhiệm vụ (theo Quyết định 224/2006/QĐ-TTg) chỉ là không được trích lập và sử dụng quỹ thưởng Ban quản lý điều hành, mà chưa có các chế tài phạt mạnh hơn, như phân tích ở trên. Các chế tài quy định trong Nghị định 61/2013/NĐ-CP vừa ban hành tuy có những đổi mới như áp dụng các hình thức kỷ luật cao hơn, kể cả hạ bậc lương, buộc thôi việc đối với viên chức quản lý doanh nghiệp (Chủ tịch, thành viên Hội đồng thành viên, kiểm soát viên, Tổng giám đốc, Phó Tổng giám đốc, Kế toán trưởng), hoặc mở rộng áp dụng đối với cả chủ sở hữu là Bộ quản lý ngành và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Tuy nhiên, các chế tài này đang chờ hướng dẫn cụ thể của Bộ Tài chính để có thể áp dụng vào thực tế.

3- Một số khuyến nghị hoàn thiện chính sách và pháp luật bảo đảm quyền chủ sở hữu nhà nước trong tập đoàn kinh tế nhà nước

(1)- Xác lập thể chế và thực hiện có hiệu lực, hiệu quả, đầy đủ và toàn diện quyền chủ sở hữu nhà nước đối với TĐKTNN.

Hiện nay việc quản lý đối với DNNN và TĐKTNN thường chú trọng nhiều hơn đến nhiệm vụ thuộc chức năng chủ sở hữu về vốn, đó là bảo toàn và phát triển vốn nhà nước. Nhà nước cần chú trọng tổ chức thực hiện đầy đủ hơn và tốt hơn (theo nghĩa là có hiệu lực và hiệu quả hơn) các quyền khác của chủ sở hữu nhà nước. Đó là các quyền quyết định các vấn đề quan trọng khác (ngoài vốn nhà nước) của doanh nghiệp như: quyết định ngành nghề kinh doanh chính; lĩnh vực đầu tư; giám sát và kiểm soát đa dạng hoá ngành nghề và đầu tư ra ngoài ngành nghề kinh doanh chính, ra ngoài doanh nghiệp; bổ nhiệm, giám sát, đánh giá, miễn nhiệm cán bộ lãnh đạo chủ chốt; phê duyệt điều lệ và kiểm soát doanh nghiệp hoạt động theo điều lệ; giám sát, đánh giá DNNN, TĐKTNN; thu lợi từ DNNN, TĐKTNN...

Chủ sở hữu nhà nước cần tập trung vào nắm giữ việc quản lý, giám sát đối với TĐKTNN về các vấn đề sau đây:

- Quản lý, giám sát 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 Hội đồng thành viên công ty mẹ.

- Quản lý, giám sát 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.

- Quản lý, giám sát tài chính, bao gồm: việc bảo toàn và phát triển vốn; tình hình và kết quả hoạt động tài chính; 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 phân cấp cho công ty mẹ.

(2)- *Chuyên nghiệp hoá thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước đối với TĐKTNN.*

Kết luận số 78-KL/TW của Bộ Chính trị chỉ ra là có quá nhiều đại diện chủ sở hữu trong một tập đoàn (từ Thủ tướng đến Bộ trưởng, Hội đồng quản trị). Vì vậy, cần thu gọn đầu mối và phối hợp tốt hơn giữa các cơ quan này, mà tốt nhất là thành lập cơ quan chuyên trách về chủ sở hữu nhà nước đối với các TĐKTNN và các tổng công ty lớn, quan trọng. Đây là tổ chức chuyên nghiệp về chức năng, bộ máy và cán bộ thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước. Việc hình thành một tổ chức chuyên trách và chuyên nghiệp này sẽ tạo điều kiện để thực hiện đầy đủ, tập trung chức năng của chủ sở hữu; thiết lập hệ thống thông tin, số liệu, dữ liệu cập nhật, thống nhất, đầy đủ, sát thực để giám sát, đánh giá TĐKTNN; đưa ra các tiêu chí và phương pháp đánh giá... Làm được như vậy sẽ có cơ sở vững chắc hơn để đánh giá đúng và sát về TĐKTNN và thực hiện đầy đủ hơn quyền chủ sở hữu nhà nước.

(3)- *Tăng cường 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 bằng cách:

Thứ nhất, xây dựng, duy trì hệ thống thông tin đầy đủ, tin cậy, cập nhật về TĐKTNN và các doanh nghiệp có vốn nhà nước khác.

Thứ hai, thiết lập 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.

Thứ ba, xây dựng 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.

Thứ tư, xây dựng hệ thống các quy định rõ ràng, minh bạch về quyền hạn, nhiệm vụ, nghĩa vụ, trách nhiệm của tổ chức và cá nhân đại diện cho chủ sở hữu và đại diện theo uỷ quyền của chủ sở hữu tại TĐKTNN.

(4)- *Sửa đổi, bổ sung, xây dựng mới văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước tại DNNN và TĐKTNN:*

a- Sửa đổi, bổ sung hoặc xây dựng mới các quy định về giám sát, đánh giá đối với một nhóm công ty quy mô lớn để áp dụng vào giám sát, đánh giá TĐKTNN, tổng công ty nhà nước và giám sát, đánh giá các cá nhân quản lý, điều hành TĐKTNN và tổng công ty nhà nước.

Nghị định 61/2013/NĐ-CP về việc ban hành Quy chế giám sát tài chính và đánh giá hiệu quả 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 tuy đã thay thế cho Quyết định 224/2006/QĐ-TTg nhưng vẫn chưa đáp ứng yêu cầu giám sát, đánh giá một nhóm công ty quy mô lớn là TĐKTNN. Vì thế, cần bổ sung bằng thông tư hướng dẫn đối với Nghị định 61/2013/NĐ-CP để quy định ràng buộc trách nhiệm của Hội đồng thành viên (đối với TĐKTNN có công ty mẹ 100% vốn nhà nước), Hội đồng quản trị (đối với TĐKTNN đã cổ phần hoá công ty mẹ), của các cá nhân là chủ tịch và thành viên Hội đồng thành viên/Hội đồng quản trị, tổng giám đốc, phó tổng giám đốc, Kiểm soát viên công ty mẹ của TĐKTNN trong bảo đảm thực hiện quan hệ sở hữu (thực hiện quyền, nghĩa vụ của công ty mẹ) với các công ty con, công ty liên kết.

b- Sửa đổi, bổ sung Nghị định 101/2009/NĐ-CP¹⁵, Nghị định 111/2007/NĐ-CP, Nghị định 141/2007/NĐ-CP hoặc xây dựng mới văn bản quy phạm pháp luật để bảo đảm cơ sở pháp lý điều chỉnh quan hệ công ty mẹ-công ty con, quan hệ giữa Nhà nước với các công ty mẹ của các TĐKTNN, TCTNN theo nhóm công ty mẹ-công ty con.

(5)- Hoàn thiện thể chế về quản trị doanh nghiệp

Cải thiện quản trị doanh nghiệp tại TĐKTNN yêu cầu phải tiến hành hàng loạt các biện pháp như: bảo đảm tính minh bạch, công khai, tính giải trình của bộ máy quản lý điều hành; bảo vệ quyền lợi của chủ sở hữu nhà nước (đối với TĐKTNN có 100% vốn sở hữu nhà nước tại công ty mẹ), của cổ đông nhà nước và các cổ đông khác bất kể Nhà nước là cổ đông đa số hay thiểu số (đối với TĐKTNN đa sở hữu); bảo đảm hiệu quả hoạt động của Hội đồng quản trị, Hội đồng thành viên, các Kiểm soát viên; giám sát, kiểm soát các giao dịch ngầm, nội gián vì lợi ích cá nhân, lợi ích nhóm, ảnh hưởng đến quyền lợi của các bên có liên quan v.v.

Một trong những điều kiện tiên đề quan trọng để đáp ứng được những yêu cầu nêu trên là tiến hành sửa đổi, bổ sung khung khổ chính sách và quản trị doanh nghiệp hiện đại phù hợp với thông lệ:

- Xây dựng các tiêu chuẩn quản trị doanh nghiệp hiện đại, phù hợp thông lệ quốc tế áp dụng cho DNNN, TĐKTNN.
- Xây dựng bộ nguyên tắc quản trị doanh nghiệp quốc gia áp dụng đối với DNNN, TĐKTNN (gồm DNNN 100% vốn nhà nước và DNNN đa sở hữu).

¹⁵ Các TĐKTNN tiếp tục áp dụng theo Nghị định 101/2009/NĐ-CP là căn cứ vào quy định tại Điều 6 Nghị định số 25/2010/NĐ-CP, theo đó trường hợp có sự khác nhau giữa các quy định của Nghị định 25/2010/NĐ-CP và các quy định pháp luật về TĐKTNN 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 TĐKTNN; về quyền, nghĩa vụ của người đại diện trực tiếp chủ sở hữu Nhà nước tại công ty mẹ của TĐKTNN thì áp dụng theo quy định của pháp luật về TĐKTNN.

- Xây dựng và ban hành các hướng dẫn cụ thể và rõ ràng về minh bạch hoá đối với TĐKTNN.

- Tăng cường trách nhiệm của TĐKTNN trong minh bạch hoá thông tin về: tài chính doanh nghiệp; kết quả và hiệu quả kinh doanh; việc thực hiện mục tiêu của chủ sở hữu thiết lập đối với TĐKTNN; đầu tư ra ngoài ngành nghề kinh doanh chính.

- Xác định các đối tượng cụ thể là tổ chức, cá nhân chịu trách nhiệm về minh bạch hoá đối với TĐKTNN.

- Tăng cường các chế tài để thúc đẩy cải thiện quản trị doanh nghiệp.

- DNNN đặc biệt là các TĐKTNN thường được sử dụng trong điều tiết kinh tế vĩ mô và thực hiện các nhiệm vụ chính trị - xã hội, vì vậy cần minh bạch hoá việc sử dụng DNNN, TĐKTNN trong thực hiện các nhiệm vụ này. Trong đó quy định rõ mục đích, đối tượng, điều kiện, nội dung, cách thức tác động vào DNNN, cơ chế đối với DNNN. Cần chuyển sang sử dụng các chính sách kinh tế vĩ mô thay cho sử dụng DNNN, TĐKTNN cho hoạt động này.

(6)- Đảm bảo sự phối hợp và tính thống nhất trong kiểm soát quyền sở hữu nhà nước trong TĐKTNN

Về nguyên tắc, Nhà nước thực hiện quyền sở hữu của mình tại TĐKTNN thông qua quyền lực của công ty mẹ. Do đó, việc thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước tại TĐKTNN chỉ được bảo đảm khi quyền chủ sở hữu của công ty mẹ tại các doanh nghiệp thành viên của tập đoàn được bảo đảm.

Tuy nhiên, trong thực tế không phải khi nào quyền chủ sở hữu của công ty mẹ cũng được thực hiện một cách thống nhất với sự phối hợp của những người đại diện sở hữu của công ty mẹ tại các doanh nghiệp thành viên. Điển hình của tình trạng này là tại những doanh nghiệp thành viên có vốn đầu tư của công ty mẹ và của các doanh nghiệp thành viên khác, hoặc chỉ có vốn đầu tư của các doanh nghiệp thành viên khác. Khi đó, nếu những người đại diện cho các nguồn vốn đầu tư khác nhau trong cùng tập đoàn nhưng không cùng chí hướng với chiến lược của tập đoàn (được dẫn dắt bởi công ty mẹ) để cùng đưa ra quyết định, thì quyết định của doanh nghiệp thành viên đó sẽ bị phân tán bởi những người đại diện, lợi ích của tập đoàn sẽ bị ảnh hưởng.

Vì vậy, công ty mẹ không nên thực hiện quyền chủ sở hữu của mình chỉ thông qua từng người đại diện ở mỗi công ty con hay công ty liên kết, mà cần dẫn dắt (bằng chiến lược, quy chế người đại diện và thông qua những người đại diện) để tạo ra sự phối hợp trong việc đưa ra quyết định giữa những người đại diện. Đặc biệt trong trường hợp tại một doanh nghiệp thành viên cùng có các nguồn vốn đầu tư của công ty mẹ và của các doanh nghiệp thành viên khác, hay thậm chí chỉ có các nguồn vốn đầu tư của các doanh nghiệp thành viên khác thì cơ chế phối hợp này sẽ giúp bảo đảm thực hiện có hiệu quả hơn quyền chủ sở hữu của công ty mẹ, qua đó giúp bảo đảm thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước tại TĐKTNN. Bằng cách đó sẽ giúp tạo ra sức mạnh tổng hợp của toàn tập đoàn.

(7)- Đổi mới cơ chế tuyển, bổ nhiệm, sử dụng, đánh giá, xác định trách nhiệm, quyền lợi của những người đại diện vốn nhà nước ở tập đoàn, đại diện vốn của công ty mẹ ở công ty con, công ty liên kết

Đòi hỏi cấp bách hiện nay trong quản lý TĐKTNN là bảo đảm thực hiện đầy đủ, có hiệu lực, hiệu quả quyền chủ sở hữu nhà nước trong TĐKTNN. Một trong các biện pháp cần ưu tiên triển khai là đổi mới cơ chế tuyển, bổ nhiệm, sử dụng, đánh giá, xác định trách nhiệm, nghĩa vụ, quyền lợi của những người đại diện chủ sở hữu nhà nước (mà hiện nay vẫn sử dụng tên gọi chưa chính xác là “người đại diện vốn nhà nước”) ở công ty mẹ, và những người đại diện chủ sở hữu-công ty mẹ tại các công ty con, công ty liên kết của TĐKTNN. Thông qua những người đại diện chủ sở hữu nhà nước tại tập đoàn cũng cần tiến hành rà soát, tái cơ cấu hệ thống người đại diện của công ty mẹ ở tất cả các doanh nghiệp có vốn đầu tư của công ty mẹ.

Trong đó, điều cần quan tâm là nhanh chóng giải quyết mâu thuẫn giữa sứ mệnh bảo vệ lợi ích của chủ sở hữu mà người đại diện gánh vác (hiện chưa thật rõ ràng và chưa được đề cao) với lợi ích mà họ nhận được từ vị trí mà họ làm việc, được trả lương và nhận thu nhập (cũng chưa thật rõ về căn cứ đánh giá, xác định công sức đóng góp, cơ chế động lực, trách nhiệm). Bên cạnh đó, cần chuẩn bị kịp thời đội ngũ những người đại diện đáp ứng yêu cầu như đủ về số lượng, có tính chuyên nghiệp, có trách nhiệm đi liền với cơ chế động lực đối với họ, nguồn trả lương không mâu thuẫn với lợi ích nhà nước mà họ bảo vệ.

(8)- Tăng cường năng lực xây dựng và thực hiện chiến lược quản lý tập đoàn của công ty mẹ trong TĐKTNN.

Công ty mẹ có vai trò nòng cốt trong hoạch định và quản lý những vấn đề có tính chiến lược của tập đoàn bao gồm chiến lược đầu tư, phương hướng kinh doanh, kế hoạch trung và dài hạn, chính sách nhân sự và sử dụng lợi nhuận. Trong đó việc hoạch định và thực thi chiến lược đầu tư có vai trò rất quan trọng trong chiến lược quản lý tập đoàn. Nội dung này bao gồm xác định, ra các quyết sách về ngành nghề, lĩnh vực kinh doanh; khu vực, quy mô, phương thức đầu tư của tập đoàn trong từng thời kỳ. Căn nguyên thất bại của tập đoàn có liên quan đến quyết sách đầu tư, sự chủ quan, thoả mãn của lãnh đạo, không quản lý được rủi ro đầu tư. Vì vậy rất cần thiết phải tăng cường chức năng và năng lực của công ty mẹ của tập đoàn trong quản lý chiến lược đầu tư của công ty mẹ và định hướng chiến lược đầu tư đối với các doanh nghiệp trong TĐKTNN.

(9)- Thay đổi tư duy và cách thức xây dựng, phát triển TĐKTNN

Tránh lạm dụng ghép nối cơ học các doanh nghiệp thành TĐKTNN, đầu tư ra bên ngoài để phát triển theo chiều rộng, mở rộng quy mô tập đoàn. Trong thời gian vừa qua vấn đề này chưa được giám sát, kiểm soát tốt nên chứa đựng những rủi ro về thiếu tính chặt chẽ, kém bền vững, vượt khả năng tài chính, đi chệch khỏi ngành, lĩnh vực kinh doanh chính, tăng thêm tầng nấc trung gian.

Chú trọng kiểm soát việc phát triển tập đoàn theo chiều rộng (và tiêu chí quy mô lớn), kể cả kiểm soát việc ghép nối cơ học (sáp nhập, hợp nhất) và kiểm soát việc đầu tư góp vốn ra bên ngoài hình thành 3-4-5 tầng doanh nghiệp. Loại bỏ tiêu chí quy mô lớn hoặc chí ít cũng không nên coi đó là thứ tự ưu tiên, có trọng số lớn trong xem xét công nhận là TĐKTNN hoặc đánh giá về TĐKTNN. Sử dụng tiêu chí kép (ngành nghề, lĩnh vực quan trọng và quy mô lớn) khi xem xét công nhận là TĐKTNN, và tiêu chí kép (hiệu quả và quy mô lớn) khi đánh giá về TĐKTNN.

(10)- Đa dạng hoá ngành nghề

Đa dạng hoá ngành nghề không thể là tiêu chuẩn, điều kiện của TĐKTNN. Các ngành nghề đa dạng của một số TĐKT có thể là thực tế, nhưng đó là hệ quả của cả một quá trình phát triển có suy tính, chọn lọc, cạnh tranh, nhưng không phải là tiền đề của tập đoàn, là điều kiện để được công nhận là TĐKT.

Đăng ký kinh doanh các ngành nghề mà pháp luật không cấm theo Luật Doanh nghiệp là quyền của doanh nghiệp. Nhưng thực hiện, triển khai hoạt động đầu tư, kinh doanh các ngành nghề đăng ký phải cân bằng, hài hoà giữa quyền của bộ máy doanh nghiệp (Hội đồng quản trị, Hội đồng thành viên, tổng giám đốc) và quyền của chủ sở hữu. Chủ sở hữu (nhà nước, công ty mẹ) phải kiểm soát, giám sát ngành nghề kinh doanh, việc mở rộng ngành nghề kinh doanh của tập đoàn, đặc biệt là ngành nghề kinh doanh của công ty mẹ và ngành nghề kinh doanh của các công ty con, vì triển khai ngành nghề kinh doanh mới là cần đến đầu tư, huy động các nguồn lực và chứa đựng nhiều rủi ro.

(11)- Đầu tư ra ngoài doanh nghiệp

Không nên đưa ra hoặc áp đặt một thang bậc chuẩn có tính quy phạm, thống nhất về tỷ lệ hoặc mức đầu tư ra ngoài doanh nghiệp để áp dụng cho mọi TĐKTNN. Nếu vậy sẽ là giáo điều, cứng nhắc và phi thực tiễn. Mỗi TĐKTNN có các đặc điểm khác nhau, điều kiện về tài chính, nhân lực kỹ trị, nhân lực quản lý, nhu cầu đầu tư, chiến lược phát triển kinh doanh, hiệu quả khác nhau v.v. Chính những điều kiện này và chiến lược của từng tập đoàn có ảnh hưởng hoặc tác động đến việc mở rộng hay thu hẹp ngành nghề, cơ cấu ngành nghề. Chủ sở hữu nhà nước cần căn cứ vào tình hình thực tế của từng tập đoàn để quyết định hay phân cấp cho công ty mẹ quyết định mức đầu tư ra ngoài và kiểm soát, giám sát việc đầu tư này.

(12)- Quản lý số tầng doanh nghiệp trong tập đoàn

Đây là công việc cần thiết để quản lý được đầu tư, vốn và tài sản trong tập đoàn. Các TĐKTNN ở Việt Nam đều tổ chức theo cấu trúc hình tháp, với 3-4 tầng doanh nghiệp và thậm chí nhiều hơn, số lượng vài chục, thậm chí hàng trăm công ty con, cháu, chất. Do vốn là sợi dây liên kết giữa các doanh nghiệp, càng nhiều tầng doanh nghiệp và số lượng doanh nghiệp càng nhiều thì mối quan hệ về vốn và quyền tài sản càng phức tạp trong nội bộ tập đoàn. Kinh nghiệm của Hàn Quốc và Trung Quốc cho thấy họ chỉ giới hạn ở 3 tầng doanh nghiệp gồm công ty mẹ-công ty con-

công ty cháu. Cần rà soát để giảm số tầng doanh nghiệp, qui định chuẩn tối đa là 3 tầng.

(13)- Quản lý số lượng doanh nghiệp trong tập đoàn

Rà soát cắt giảm số lượng doanh nghiệp trong tập đoàn tương ứng với năng lực tài chính, năng lực quản lý và năng lực kiểm soát, giám sát. Không để thường trực tình trạng rủi ro do bất đối xứng giữa năng lực, khả năng quản lý của chủ sở hữu (Nhà nước, công ty mẹ) với quy mô, số lượng đối tượng quản lý (các công ty con, công ty cháu, công ty liên kết). Cần tái cấu trúc lại danh mục đầu tư, sắp xếp, cấu trúc lại doanh nghiệp thành viên tương ứng với năng lực tài chính, năng lực quản lý và năng lực kiểm soát, giám sát.

Tài liệu tham khảo

1. Luật Doanh nghiệp 2005
2. Nghị định 102/2010/NĐ-CP ngày 1/10/2010 hướng dẫn chi tiết thi hành một số điều của Luật Doanh nghiệp
3. Nghị định 153/2004/NĐ-CP 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
4. Nghị định 111/2007/NĐ-CP 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
5. Nghị định 101/2009/NĐ-CP về thí điểm thành lập, tổ chức, hoạt động và quản lý tập đoàn kinh tế nhà nước
6. 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 của công ty TNHH một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu
7. 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
8. 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
9. Nghị định 61/2013/NĐ-CP về việc ban hành Quy chế giám sát tài chính và đánh giá hiệu quả 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
10. Quyết định 224/2006/QĐ-TTg về việc ban hành Quy chế giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước
11. Quyết định 1715/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 26/10/2009 phê duyệt Đề án đổi mới quản lý nhà nước đối với các doanh nghiệp theo hướng không phân biệt hình thức sở hữu và điều chỉnh quản lý, hoạt động, nâng cao hiệu quả DNNN khi thực hiện cam kết gia nhập WTO
12. Thông tư 117/2011/BTC-TT hướng dẫn cơ chế tài chính của công ty TNHH một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu
13. Thông tư 27/2010/TT-BLĐTBXH hướng dẫn thực hiện quản lý lao động, tiền lương, thù lao và tiền thưởng trong công ty TNHH một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu
14. Viện nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương (2010), Báo cáo điều tra quản trị DNNN và giám sát TĐKTNN và khuyến nghị chính sách.