

PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT VỐN NHÀ NƯỚC TẠI CÁC CÔNG TY MẸ - CÔNG TY CON : LUẬN VĂN THS. LUẬT: 60 38 50 ĐOÀN THỊ THU NGÀ ; NGHD. : PGS.TS. PHẠM DUY NGHĨA

MỞ ĐẦU

Tính cấp thiết của đề tài

Các công ty mẹ - công ty con trong đó có các TĐKT nhà nước là những đơn vị kinh tế đóng vai trò chủ chốt và quan trọng trong nền kinh tế quốc dân. Nhà nước thực hiện quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu thông qua hoạt động phân cấp, ủy quyền cho các cơ quan trong bộ máy nhà nước (Chính phủ, các Bộ, UBND cấp tỉnh), SCIC hoặc bộ máy điều hành của chính công ty mẹ.

Trong việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước, vấn đề then chốt là kiểm soát, giám sát có hiệu quả việc sử dụng vốn nhà nước tại công ty mẹ - công ty con. Hiện nay, các quy định pháp luật liên quan đến việc kiểm soát vốn nhà nước tại các công ty mẹ - công ty con còn chưa đầy đủ, hoàn thiện hoặc nằm trong nhiều văn bản khác luật khác nhau, có những điểm bất cập, chồng chéo dẫn tới việc khó áp dụng. Vì vậy, tôi chọn đề tài này với mong muốn nghiên cứu, phân tích và hệ thống hóa các quy định pháp luật này, rút ra các ưu điểm cũng như chỉ ra các điểm bất cập để đề xuất phương hướng hoàn thiện những quy định pháp luật này.

Mục đích, nhiệm vụ nghiên cứu của đề tài

Đề tài sẽ tập trung nghiên cứu cơ sở lý luận, các quy định pháp luật liên quan đến lĩnh vực kiểm soát vốn nhà nước tại các công ty mẹ - công ty con, đặc biệt là các công ty mẹ - công ty con đang hoạt động theo mô hình TĐKT; các quy định pháp luật về kiểm soát vốn nhà nước mà các công ty mẹ đầu tư, góp vốn vào các doanh nghiệp khác; tìm hiểu về tình hình áp dụng các quy định pháp luật này trong thực tiễn.

Qua những nghiên cứu trên, luận văn sẽ chỉ ra các điểm bất cập của pháp luật trong nước và đưa ra phương hướng, đề xuất các giải pháp hoàn thiện hệ thống pháp luật trong lĩnh vực này.

Tình hình nghiên cứu vấn đề này ở Việt Nam và ý nghĩa lý luận của đề tài

Hiện nay, Việt Nam đã có những bài nghiên cứu, bài báo viết về các khía cạnh liên quan đến kiểm soát vốn tại các công ty mẹ - công ty con, TĐKT nhưng mới chỉ dừng lại ở mức nghiên cứu chung hoặc phân tích từng quy định pháp luật riêng lẻ có liên quan hoặc đưa ra các thông tin về tình hình áp dụng trên thực tiễn. Tuy nhiên, chưa có một công trình nào nghiên cứu một cách đầy đủ về mặt cơ sở lý luận, quy định pháp luật, tình hình áp dụng trong thực tiễn và các đề xuất về phương hướng, giải pháp hoàn thiện. Vì vậy, luận văn sẽ phân tích bất cập của pháp luật, đưa ra đề xuất hoàn thiện pháp luật.

Phương pháp nghiên cứu

Luận văn sẽ sử dụng phương pháp tổng hợp, phân tích các quy định pháp luật trong nước để có cái nhìn tổng quan cũng như chi tiết về các khía cạnh pháp lý liên quan đến vấn đề kiểm soát vốn nhà nước tại các công ty mẹ - công ty con. Qua phân tích thực tiễn áp dụng các quy định này, luận văn sẽ đánh giá về tính phù hợp và hiệu quả của các quy định pháp luật.

Kết cấu của luận văn

Lời nói đầu

Chương 1. Một số vấn đề lý luận về kiểm soát vốn nhà nước tại công ty mẹ - công ty con.

Chương 2. Pháp luật về kiểm soát vốn nhà nước tại công ty mẹ - công ty con. Thực trạng và bất cập.

Chương 3. Một số đề xuất hoàn thiện pháp luật, nâng cao hiệu quả kiểm soát vốn nhà nước tại công ty mẹ - công ty con.

Kết luận.

Chương 1

MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ KIỂM SOÁT VỐN NHÀ NƯỚC TẠI CÔNG TY MẸ - CÔNG TY CON

1. Một số khái niệm liên quan đến kiểm soát vốn nhà nước tại công ty mẹ - công ty con

1.1. Vốn nhà nước

Luận văn đưa ra khái niệm “*Vốn do nhà nước đầu tư tại công ty nhà nước*” quy định tại Nghị định số 09/2009/NĐ-CP. Luận văn cũng làm rõ hai khái niệm liên quan là khái niệm về vốn điều lệ và vốn chủ sở hữu của nhà nước trong các công ty mẹ - công ty con.

Vốn điều lệ của công ty nhà nước là số vốn nhà nước đầu tư vào công ty và ghi tại Điều lệ công ty. Vốn chủ sở hữu là thuật ngữ trong hoạt động kế toán gồm: vốn góp của chủ sở hữu, lợi nhuận sau thuế để bổ sung vốn, các quỹ (quỹ dự phòng, đầu tư phát triển...), lợi nhuận chưa phân phối, chênh lệch tỷ giá, chênh lệch đánh giá lại tài sản và thặng dư vốn cổ phần (chênh lệch giữa mệnh giá cổ phiếu và giá thực tế phát hành – áp dụng với công ty cổ phần).

Do sự khác biệt về bản chất giữa khái niệm vốn điều lệ và vốn chủ sở hữu nên trong vấn đề kiểm soát vốn nhà nước tại các công ty mẹ - công ty con thì việc kiểm soát vốn nhà nước chỉ có thể phản ánh đầy đủ qua việc bảo toàn và phát triển của vốn chủ sở hữu nhà nước.

1.2 Công ty mẹ - công ty con

Luận văn nêu khái niệm về công ty mẹ - công ty con theo pháp luật Việt Nam và rút ra một số đặc điểm pháp lý của công ty mẹ - công ty con.

1.3 Kiểm soát

Luận văn đề cập tới khái niệm “*Bảo toàn vốn nhà nước tại công ty nhà nước*” và nhấn mạnh hoạt động kiểm soát vốn nhà nước tại các công ty mẹ - con, không chỉ là bảo toàn số vốn đó mà phải quản lý, sử dụng có hiệu quả và phát triển số vốn đó.

Trong phạm vi luận văn, việc kiểm soát vốn nhà nước ở công ty mẹ - công ty con bao gồm việc kiểm soát vốn nhà nước đầu tư tại công ty mẹ và kiểm soát vốn công ty mẹ đầu tư vào công ty con.

2. Mô hình công ty mẹ - công ty con

2.1. Lịch sử hình thành và phát triển của công ty mẹ - công ty con

Luận văn đề cập tới lịch sử phát triển và hình thành công ty mẹ - công ty con ở Việt Nam và các văn bản pháp luật điều chỉnh trong lĩnh vực này.

2.2. Mô hình công ty mẹ - công ty con

Đây là hình thức liên kết và chi phối lẫn nhau bằng đầu tư, góp vốn, bí quyết công nghệ, thương hiệu hoặc thị trường giữa các doanh nghiệp có tư cách pháp nhân, trong đó có một công ty giữ quyền chi phối các doanh nghiệp khác (công ty mẹ) và các doanh nghiệp khác bị công ty mẹ chi phối (công ty con) hoặc có một phần vốn góp không chi phối của công ty mẹ (công ty liên kết).

Tổ hợp công ty mẹ và các công ty con không có tư cách pháp nhân. Công ty mẹ có trực tiếp sản xuất kinh doanh và đầu tư tài chính hoặc chỉ đầu tư tài chính.

Luận văn nêu hai hình thức công ty mẹ - công ty con gồm công ty mẹ - công ty con với công ty mẹ là công ty nhà nước và công ty mẹ - công ty con với công ty mẹ là công ty TNHH một thành viên do nhà nước làm chủ sở hữu.

Luận văn cũng phân tích mối quan hệ giữa công ty mẹ - công ty con. Theo đó, công ty mẹ thực hiện quyền chủ sở hữu vốn, quyền của cổ đông, bên góp vốn tùy thuộc vào mô hình công ty con theo quy định pháp luật.

Luận văn cũng đề cập đến mô hình mô hình TĐKT – một nhóm công ty có quy mô lớn liên kết dưới các hình thức khác nhau nhưng phổ biến nhất là dưới hình thức công ty mẹ - công ty con. Sau khi phân tích đặc điểm của TĐKT một số nước trên thế giới, luận văn phân tích khái niệm và đặc điểm TĐKT theo pháp luật Việt Nam.

Trong luận văn, kiểm soát vốn nhà nước tại công ty mẹ - công ty con là bao gồm cả kiểm soát vốn nhà nước tại các công ty mẹ - công ty con trong mô hình TĐKT nhà nước và việc đề cập đến thuật ngữ công ty mẹ - công ty con là đã bao hàm cả công ty mẹ - công ty con trong các tập đoàn.

3. Cơ sở lý luận của việc kiểm soát vốn nhà nước tại công ty mẹ - công ty con

3.1 Quyền của chủ sở hữu đối với vốn nhà nước tại công ty mẹ - công ty con

Nội dung này được quy định trong Luật Doanh nghiệp và Nghị định số 132/2005/NĐ-CP, Nghị định số 86/2006/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 132/2005/NĐ-CP

Chủ sở hữu và đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại công ty mẹ - công ty con

Nhà nước là chủ sở hữu đối với công ty nhà nước. Chính phủ trực tiếp thực hiện quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu đối với công ty mẹ. Thủ tướng Chính phủ trực tiếp thực hiện hoặc ủy quyền cho các Bộ liên quan thực hiện một số quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu. HĐQT là đại diện trực tiếp chủ sở hữu tại công ty mẹ có HĐQT và đại diện chủ sở hữu đối với công ty do mình đầu tư toàn bộ vốn điều lệ. SCIC là đại diện chủ sở hữu đối với công ty do mình đầu tư toàn bộ vốn điều lệ và đại diện chủ sở hữu phần vốn do mình đầu tư ở doanh nghiệp khác. Công ty mẹ là đại diện chủ sở hữu đối với phần vốn của công ty mẹ đầu tư ở doanh nghiệp khác.

Luận văn cũng phân tích cụ thể các quyền của chủ sở hữu nhà nước với công ty mẹ, quyền của công ty mẹ (đại diện chủ sở hữu) đối với phần vốn công ty mẹ đầu tư ở doanh nghiệp khác.

3.2 Sự cần thiết kiểm soát vốn nhà nước tại công ty mẹ - công ty con

Thứ nhất, nhà nước là chủ sở hữu đối với phần vốn nhà nước tại các công ty mẹ - công ty con. Do vậy, quyền kiểm soát phần vốn này là quyền tự nhiên, tất yếu và được pháp luật thừa nhận đối với chủ sở hữu.

Thứ hai, mô hình công ty mẹ - công ty con được coi là một bước phát triển tự nhiên, tất yếu và phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội của Việt Nam trong quá trình hội nhập, cạnh tranh và đòi hỏi phải được thừa nhận về mặt thực tế và luật pháp.

Thứ ba, bản thân mô hình công ty mẹ - công ty con cũng là mô hình đặc biệt mà tính phức tạp và dễ mất kiểm soát của nó càng là động lực và nguyên nhân đẩy cao tính cấp bách của việc kiểm soát nguồn vốn nhà nước tại đây. Điều này thể hiện như sau:

Trước hết, công ty mẹ nắm giữ một nguồn vốn, tài sản lớn của nhà nước, thay mặt nhà nước quản lý, sử dụng, điều tiết và phân phối các nguồn vốn đó vào xã hội. Đứng ở phương diện này, công ty mẹ giống như một cơ quan chức năng thực hiện chính sách về quản lý, phân phối nguồn vốn. Đại diện chủ sở hữu tại công ty mẹ được Chính phủ ủy quyền thay mặt Chính phủ quản lý và sử dụng nguồn vốn nhà nước giao. Chính điều này tạo ra mối quan ngại về việc tài sản nhà nước thực chất giao vào tay một nhóm người (Hội đồng quản trị công ty mẹ) dễ dẫn đến sự thao túng, lạm quyền và tùy tiện.

Hơn nữa, quan hệ giữa công ty mẹ và công ty con là quan hệ hợp tác bình đẳng, có cạnh tranh mặc dù trên thực tế hoạt động cạnh tranh là khó khăn. Công ty con có quyền tự chủ kinh doanh và chịu trách nhiệm về hiệu quả kinh doanh. Về mặt lý thuyết, sự tự chủ của công ty con khiến công ty con có nguy cơ lạm dụng quyền của mình trong hoạt động sử dụng vốn, tài sản của công ty mẹ đầu tư.

Đồng thời, cũng xảy ra nguy cơ các công ty con về danh nghĩa là hoạt động độc lập nhưng thực chất chỉ là một tổ chức phụ thuộc công ty mẹ qua các cơ chế nội bộ phức tạp về đầu tư, tài chính. Khi đó, công ty mẹ - công ty con trở thành một tổ chức kinh doanh khổng lồ, với chuỗi cấp quản trị quá dài, gây tình trạng quá tải, quan liêu và hiệu quả kinh doanh kém, thậm chí thua lỗ.

Thứ tư, ở nước ta, các công ty mẹ trong các TĐKT nhà nước nắm giữ những nguồn tài sản khổng lồ, các nguồn tài nguyên chủ chốt của quốc gia, hoạt động trong các lĩnh vực chính và xương sống của nền kinh tế. Các công ty mẹ - công ty con cũng đóng vai trò quan trọng trong nền kinh tế của đất nước. Do vậy, việc kiểm soát vốn nhà nước đầu tư tại các công ty này, đảm bảo nguồn vốn của chủ sở hữu được bảo toàn, sử dụng hợp lý, hiệu quả là vấn đề tất yếu và cơ bản để giữ nhịp phát triển bền vững của cả nền kinh tế.

Thứ năm, mô hình công ty mẹ - công ty con cũng như TĐKT nhà nước ở Việt Nam mới trải qua một giai đoạn phát triển. Việt Nam còn thiếu kinh nghiệm trong việc xây dựng, áp dụng văn bản pháp lý liên quan đến quản lý, điều hành các doanh nghiệp nằm trong mô hình này cũng như thiếu cả nhân sự để thực hiện việc kiểm soát, điều hành mô hình công ty mẹ - công ty con. Việt Nam cũng thiếu cả những chuyên gia có khả năng tổng kết thực tiễn và đúc rút ra nguyên nhân và bài học kinh nghiệm thực sự cho hướng đi, xu thế phát triển và hoạt động của mô hình này.

3.3 Các phương thức kiểm soát vốn nhà nước tại công ty mẹ – công ty con

Luận văn khẳng định để kiểm tra, giám sát hoạt động quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại các doanh nghiệp, nhà nước cần có nhiều công cụ quản lý, giám sát khác nhau. Về mặt lý thuyết, việc chỉ tập trung sử dụng một hoặc một số ít công cụ kiểm soát sẽ có thể dẫn tới rủi ro, thất thoát đối với tài sản nhà nước trong trường hợp một hoặc một số công cụ này bị vô hiệu. Luận văn cũng liệt kê các công cụ giám sát vốn chủ yếu của nhà nước.

Chương 2

PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT VỐN TẠI CÔNG TY MẸ – CÔNG TY CON. THỰC TRẠNG VÀ BÁT CẬP

1. Pháp luật về kiểm soát vốn nhà nước tại công ty mẹ - công ty con

Luận văn phân tích một số phương thức kiểm soát vốn nhà nước tại các công ty mẹ - công ty con gồm: kiểm soát thông qua người đại diện phần vốn góp nhà nước tại công ty mẹ - công ty con; kiểm soát thông qua hoạt động của SCIC; kiểm soát thông qua hoạt động kiểm toán công ty mẹ - công ty con; kiểm

soát thông qua pháp luật về giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của công ty mẹ - công ty con; kiểm soát thông qua pháp luật về đầu tư, tài chính, đấu thầu và các quy định pháp luật khác; kiểm soát vốn nhà nước tại các TĐKT nhà nước.

1.1. Kiểm soát thông qua người đại diện phần vốn góp nhà nước tại công ty mẹ - công ty con

Luận văn nêu các quyền và nghĩa vụ của người đại diện như tham gia ứng cử vào bộ máy điều hành của doanh nghiệp khác; thực hiện quyền của cổ đông, thành viên góp vốn, bên liên doanh theo ủy quyền của đại diện chủ sở hữu; báo cáo định kỳ hoặc theo yêu cầu của đại diện chủ sở hữu..v.v

1.2. Kiểm soát thông qua hoạt động của Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước (SCIC)

Năm 2005, Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập SCIC (theo Quyết định số 151/2005/QĐ-TTg ngày 20/6/2005). Đây là một tổ chức kinh tế đặc biệt của nhà nước thực hiện việc quản lý, đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước tại các doanh nghiệp. Chức năng, nhiệm vụ chủ yếu của SCIC là: tiếp nhận và thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại các doanh nghiệp; đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước vào các ngành, lĩnh vực kinh tế

Mục tiêu của SCIC là phải bảo toàn và phát triển vốn nhà nước, sử dụng có hiệu quả các nguồn vốn; tạo động lực để phát triển, nâng cao năng lực hoạt động, khả năng cạnh tranh của các doanh nghiệp có vốn đầu tư của nhà nước. Luận văn cũng phân tích các hoạt động cụ thể của SCIC để quản lý, giám sát và kinh doanh vốn nhà nước.

1.3. Kiểm soát thông qua hoạt động kiểm toán công ty mẹ - công ty con

Một trong những phương thức giám sát của chủ sở hữu nhà nước đối với vốn, tài sản của nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp là thông qua hoạt động kiểm toán của kiểm toán nhà nước và kiểm toán độc lập.

Hoạt động kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước là việc kiểm tra, đánh giá và xác nhận tính đúng đắn, trung thực của báo cáo tài chính; việc tuân thủ pháp luật; tính kinh tế, hiệu lực và hiệu quả trong quản lý, sử dụng tài sản nhà nước.

Doanh nghiệp được kiểm toán phải thực hiện các kết luận, kiến nghị của Kiểm toán Nhà nước đối với các sai phạm trong báo cáo tài chính và các sai phạm trong việc tuân thủ pháp luật; thực hiện khắc phục yếu kém.

Báo cáo tài chính hàng năm của doanh nghiệp nhà nước phải được doanh nghiệp kiểm toán độc lập kiểm toán.

1.4. Kiểm soát thông qua hoạt động giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của công ty mẹ - công ty con.

1.4.1 Giám sát hoạt động của tập đoàn, công ty mẹ - công ty con

Ngày 6/10/2006, Thủ tướng Chính phủ ký Quyết định số 224/2006/QĐ-TTg ban hành quy chế giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước.

Mục đích giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước là nắm bắt thực trạng hoạt động doanh nghiệp để giúp doanh nghiệp khắc phục tồn tại, nâng cao hiệu quả sản xuất, kinh doanh và khả năng cạnh tranh; đồng thời góp phần hoàn thiện cơ chế, chính sách, pháp luật. Hoạt động giám sát thực hiện theo ba phương thức: hoạt động tự giám sát của công ty mẹ - công ty con; hoạt động giám sát của chủ sở hữu; hoạt động giám sát của cơ quan quản lý nhà nước

1.4.2 Đánh giá hiệu quả hoạt động của tập đoàn, công ty mẹ - công ty con

Quyết định số 224/2006/QĐ-TTg đưa ra hệ thống chỉ tiêu đánh giá hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp như doanh thu, thu nhập, lợi nhuận thực hiện..v.v.. Qua đánh giá các chỉ tiêu có thể xác định tập

đoàn, công ty mẹ - công ty con hoạt động có lãi hay thua lỗ và xếp loại tập đoàn, công ty mẹ - công ty con và xếp loại kết quả hoạt động của HĐQT, Ban giám đốc tập đoàn, công ty mẹ - công ty con.

1.4.3 Giám sát đối với công ty mẹ - công ty con kinh doanh thua lỗ

Riêng đối với các doanh nghiệp nhà nước kinh doanh thua lỗ, Thủ tướng Chính phủ có Quyết định số 169/2007/QĐ-TTg ngày 8/11/2007 ban hành quy chế giám sát đối với doanh nghiệp nhà nước kinh doanh thua lỗ, không có hiệu quả.

Mục đích giám sát nhằm xác định nguyên nhân dẫn đến thua lỗ, hoạt động không hiệu quả; có biện pháp khắc phục tồn tại, nâng cao hiệu quả sử dụng vốn, hiệu quả kinh doanh. Việc giám sát cũng nhằm phân loại doanh nghiệp và có biện pháp xử lý kịp thời đối với doanh nghiệp, người quản lý, điều hành doanh nghiệp.

Phương thức giám sát

Hàng quý, năm doanh nghiệp thuộc đối tượng giám sát theo Quy chế này lập báo cáo giám sát, báo cáo tài chính gửi cho đại diện chủ sở hữu và cơ quan tài chính cùng cấp. Đại diện chủ sở hữu phối hợp với cơ quan tài chính cùng cấp căn cứ vào báo cáo phân tích, đánh giá kết quả hoạt động kinh doanh, công tác quản lý của doanh nghiệp và đưa ra các khuyến nghị phù hợp.

1.5. Kiểm soát thông qua pháp luật về đầu tư, tài chính, đấu thầu và các quy định pháp luật khác

Để kiểm soát vốn nhà nước tại các công ty nhà nước, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 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.

Nghị định 09/2009/NĐ-CP quy định các biện pháp bảo toàn vốn của công ty nhà nước có trách nhiệm bảo toàn vốn nhà nước tại công ty, đưa ra giới hạn mức đầu tư vốn ra ngoài công ty nhà nước, thẩm quyền quyết định các dự án đầu tư ra ngoài công ty mẹ có giá trị lớn.

Tập đoàn, công ty mẹ phải sử dụng tối thiểu 70% tổng nguồn vốn đầu tư vào các doanh nghiệp hoạt động trong các lĩnh vực thuộc ngành nghề kinh doanh chính của công ty mẹ. Tổng mức đầu tư ra ngoài công ty mẹ (bao gồm đầu tư ngắn hạn và dài hạn) không vượt quá mức vốn điều lệ của công ty mẹ.

Riêng đối với hoạt động đầu tư góp vốn vào các lĩnh vực ngân hàng, bảo hiểm, chứng khoán, do tính chất rủi ro cao, công ty mẹ chỉ được đầu tư vào mỗi lĩnh vực một doanh nghiệp; mức vốn đầu tư không vượt quá 20% vốn điều lệ của tổ chức nhận góp vốn, nhưng phải đảm bảo mức vốn góp của công ty mẹ và các công ty con trong tổng công ty, tập đoàn không vượt quá mức 30% vốn điều lệ của tổ chức nhận vốn góp.

Riêng đối với hoạt động đầu tư trong TĐKT nhà nước, Nghị định số 101/2009/NĐ-CP quy định công ty mẹ, doanh nghiệp thành viên của tập đoàn phải tập trung đầu tư trong các ngành nghề kinh doanh chính và có liên quan đến ngành nghề kinh doanh chính. Trường hợp công ty mẹ trực tiếp hoặc thông qua công ty con kinh doanh các ngành nghề kinh doanh không liên quan đến ngành nghề kinh doanh chính thì phải bảo đảm các điều kiện nhất định.

Để kiểm soát các dự án đầu tư sử dụng vốn nhà nước, Luật Đấu thầu và các văn bản hướng dẫn thi hành đã đưa ra các quy định áp dụng đối với các dự án đầu tư sử dụng vốn nhà nước, trong đó có các dự án sử dụng vốn đầu tư phát triển của doanh nghiệp nhà nước.

1.6. Kiểm soát vốn nhà nước tại các tập đoàn kinh tế nhà nước

Ngày 05/11/2009, Nghị định thành lập, tổ chức, hoạt động và quản lý TĐKT nhà nước đã được ban hành. Luận văn nêu định nghĩa và đặc điểm của TĐKT nhà nước, phương thức thành lập, chủ sở hữu và đại diện chủ sở hữu nhà nước tại công ty mẹ của TĐKT nhà nước, nội dung quản lý, giám sát của nhà nước (bao

gồm quản lý, giám sát công tác tổ chức và cán bộ, quản lý, giám sát hoạt động kinh doanh, quản lý, giám sát tài chính); việc phân công thực hiện nội dung giám sát, phương thức, giám sát đối với TĐKT nhà nước

2. Thực trạng và bất cập trong kiểm soát vốn nhà nước tại công ty mẹ - công ty con.

2.1. Thực trạng và bất cập trong hoạt động của người đại diện phần vốn góp nhà nước tại công ty mẹ - công ty con.

2.1.1 Bất cập trong Quy chế hoạt động của người đại diện

Luận văn phân tích một số điểm bất cập trong Quy chế người đại diện vốn của SCIC và Quy chế người đại diện vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp khác của các tổng công ty, công ty độc lập trực thuộc Bộ Xây dựng. Trong đó, luận văn tập trung vào các bất cập trong trình tự đề cử, tuyển chọn người đại diện, tiêu chuẩn của người đại diện, nghĩa vụ của người đại diện, nghĩa vụ của công ty mẹ đối với người đại diện.

2.1.2 Bất cập trong hoạt động thực tế của người đại diện

Thứ nhất, đó là khó khăn trong việc tìm kiếm nhân sự phù hợp vào vị trí người đại diện.

Thứ hai, lãnh đạo công ty mẹ có các quyết định rất khác nhau về số lượng người đại diện mà công ty mẹ cử tại các công ty con. Nếu công ty mẹ chỉ cử 1-2 người và những người này đều trúng cử vào HĐQT công ty cổ phần thì cũng rất khó thực hiện được quyền chi phối khi biểu quyết tại HĐQT vì mỗi thành viên HĐQT chỉ có một phiếu biểu quyết. Ngược lại, nếu công ty mẹ cử tới 6-8 người đại diện thì việc phối hợp giữa các người đại diện với nhau có thể không thông suốt và thiếu người đại diện.

Thứ ba, đối với SCIC thì bất cập nổi lên là mối quan hệ, phối hợp chưa hiệu quả giữa bản thân SCIC và những người đại diện. Một số người đại diện chưa tuân thủ đầy đủ, không báo cáo, lấy ý kiến của SCIC trước khi biểu quyết tại HĐQT hoặc ĐHĐCĐ.

2.2. Thực trạng và bất cập trong hoạt động kiểm soát vốn nhà nước của Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước (SCIC).

Luận văn phân tích một số hoạt động thực tế của SCIC và phân tích một số bất cập như: SCIC phải quản lý một số lượng doanh nghiệp quá lớn; SCIC kiểm soát vốn nhà nước chủ yếu thông qua kiểm tra các báo cáo tài chính và qua người đại diện. Tuy nhiên, nhiều báo cáo của doanh nghiệp chưa được kiểm toán.

2.3. Thực trạng và bất cập trong kiểm soát hoạt động đầu tư và sử dụng vốn nhà nước của công ty mẹ - công ty con.

Luận văn nhận định việc đầu tư đa ngành trong các tập đoàn là một xu thế tất yếu nhưng ở Việt Nam, nhiều tập đoàn đầu tư dàn trải vào các lĩnh vực khác nhau trong đó, có những lĩnh vực nhạy cảm ẩn chứa nhiều rủi ro như bất động sản, chứng khoán, ngân hàng. Luận văn cũng đưa ra và phân tích những con số dẫn chứng cụ thể.

Việc đầu tư dàn trải này cũng thu hẹp vai trò của các doanh nghiệp khác và khu vực kinh tế khác, lẫn át sự cạnh tranh lành mạnh trên thị trường. Mặt khác, sự bành trướng này khuyến khích xu thế chạy theo lợi nhuận và làm giảm bớt nguồn lực cho phát triển ngành chính của công ty mẹ nhưng lại khiến sự thao túng của công ty mẹ trải dài và trải rộng trong nhiều lĩnh vực.

2.4. Các bất cập khác trong thực hiện quyền kiểm soát của chủ sở hữu nhà nước.

2.4.1 Khung pháp lý cho hoạt động kiểm soát vốn nhà nước tại công ty mẹ - công ty con, tập đoàn kinh tế nhà nước chồng chéo, phức tạp nhưng vẫn chưa đầy đủ

Quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước, của người đại diện phần vốn góp nhà nước tại các doanh nghiệp được quy định trong ba văn bản khác nhau bao gồm: Luật Doanh nghiệp nhà nước, Nghị định số

132/2005/NĐ-CP (đã sửa đổi, bổ sung theo Nghị định số 86/2006/NĐ-CP), Nghị định số 09/2009/NĐ-CP. Luận văn đi vào phân tích cụ thể các điều khoản chồng chéo, mâu thuẫn trong ba văn bản pháp luật nêu trên.

2.4.2 Sự lỏng lẻo trong công tác quản lý nhà nước đối với vấn đề kiểm soát vốn nhà nước tại các công ty mẹ - công ty con

Một tồn tại nổi bật trong việc giám sát vốn nhà nước tại công ty mẹ - công ty con là báo động về sự lỏng lẻo trong quản lý vốn, tài sản nhà nước tại các tập đoàn, tổng công ty nhà nước trong nhiều năm qua.

Ngày 12/8/2009, trong phiên họp của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, một báo cáo giám sát về việc kiểm soát vốn nhà nước tại các tập đoàn, tổng công ty nhà nước cho thấy: Các Bộ, UBND cấp tỉnh hầu như không nắm được đầy đủ thông tin về tình hình hoạt động của các tập đoàn, tổng công ty 91. Không có cơ quan nhà nước nào nắm được đầy đủ, kịp thời thông tin về vốn, tài sản nhà nước tại các tập đoàn, tổng công ty.

Nói chính xác hơn, không có một cơ quan đầu mối nào của nhà nước chịu trách nhiệm chính về quản lý vốn, về tài sản và việc đánh giá kết quả thực hiện các mục tiêu mà chủ sở hữu là nhà nước giao cho các tập đoàn, tổng công ty. Thay vào đó là tình trạng quản lý chồng chéo, cắt khúc, không thể nào thực hiện được sự công khai minh bạch.

2.4.3 Bất cập trong quan hệ giữa công ty mẹ - công ty con

Ở một số tổng công ty nhà nước, sau khi chuyển đổi sang hoạt động theo mô hình công ty mẹ - công ty con, mối quan hệ mang tính hành chính, “xin – cho” trước đây vẫn tồn tại. Nhiều công ty mẹ vẫn tổ chức họp giao ban hàng tuần, hàng tháng, giao nhiệm vụ cho công ty con. Việc ký hợp đồng giữa công ty mẹ và công ty con chỉ là văn bản mang tính hình thức sau khi đã có những mệnh lệnh, quyết định hoặc chỉ tiêu từ công ty mẹ giao cho công ty con.

Nhiều quyết định đầu tư của các công ty con lại lệ thuộc vào các quyết định của ban lãnh đạo công ty mẹ. Nhiều công ty con còn muốn “xin chủ trương đầu tư” từ công ty mẹ vì cho cảm giác an tâm hơn.

Các khoản lợi nhuận sau thuế của công ty con theo quy định phải nộp cho các công ty mẹ nhưng thực tế phần lớn vẫn còn “treo” tại các công ty con. Từ đó, đã dần dần hình thành một cơ chế “mở” cho các công ty con là khi có nhu cầu đầu tư thì nguồn vốn đầu tư gần nhất có thể được nghĩ đến đó chính là khả năng sử dụng phần lợi nhuận phải nộp cho công ty mẹ. Điều này hình như đã kích thích các công ty con “tìm kiếm” các dự án đầu tư để có lý do giữ lại và sử dụng nguồn vốn đáng lẽ ra phải nộp về công ty mẹ bất kể trường hợp việc đầu tư đó có thực sự hiệu quả không?

Với xu hướng góp vốn vào nhiều công ty con thì có thể xảy ra khả năng đầu tư trùng lặp giữa các công ty con. Công ty mẹ khó khăn trong kiểm soát tập trung. Đầu tư trùng lặp cũng là nguyên nhân tạo nên “xung đột quyền lợi” trong nội bộ các công ty con.

Về nhân sự, việc bổ nhiệm nhiều nhân sự chủ chốt của công ty con phải được sự phê duyệt của công ty mẹ. Có trường hợp, các trường phòng của công ty con cũng phải xin ý kiến phê duyệt của lãnh đạo, các phòng, ban của công ty mẹ trước khi giám đốc công ty con ký quyết định bổ nhiệm. Điều này cho thấy, sự can thiệp sâu của công ty mẹ vào công ty con diễn ra toàn diện ở cả lĩnh vực tổ chức sản xuất kinh doanh và lĩnh vực nhân sự.

Chương 3.

MỘT SỐ ĐỀ XUẤT HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT, NÂNG CAO HIỆU QUẢ KIỂM SOÁT VỐN NHÀ NƯỚC TẠI CÔNG TY MẸ - CÔNG TY CON

1. Ban hành Mẫu Quy chế hoạt động của người đại diện phần vốn góp nhà nước tại công ty mẹ - công ty con

Trong điều kiện trình độ pháp lý, nhận thức của người có trách nhiệm tại đa số các cơ quan quản lý, các công ty mẹ còn hạn chế, để hoạt động của người đại diện có khung pháp lý thống nhất, để áp dụng và đúng luật, Chính phủ nên ban hành mẫu quy chế hoạt động của người đại diện phần vốn góp nhà nước tại các doanh nghiệp.

Trong văn bản pháp luật ban hành mẫu quy chế, cũng cần hướng dẫn cả trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành quy chế để đảm bảo quy chế đúng pháp luật và phù hợp thực tế, đặc thù và nhân sự công ty mẹ.

2. Cải thiện hoạt động của Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước (SCIC)

Để giảm tải hoạt động quản lý vốn cho SCIC, cần đẩy mạnh cổ phần hóa, bán phần vốn nhà nước ở các doanh nghiệp không cần nhà nước sở hữu vốn.

SCIC cần phát huy vai trò của tổ chức kinh tế đặc biệt của nhà nước ở phương diện một đơn vị hoạch định chính sách quản lý và sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp, hoạch định chính sách và chiến lược đầu tư vào các ngành nghề trong phạm vi rộng. Đây là điều mà hiện nay SCIC chưa làm được.

SCIC cũng cần xác định rõ quan hệ giữa SCIC và người đại diện, địa vị pháp lý và cơ chế phối hợp giữa hai bên. Do vậy, cần hoàn thiện Quy chế người đại diện của SCIC, xác định các hình thức kỷ luật đối với những người đại diện không tuân thủ đúng chế độ làm việc, báo cáo và phối hợp với SCIC. Đồng thời, Quy chế cũng phải tháo gỡ được những vướng mắc, khó khăn cho người đại diện khi làm nhiệm vụ.

SCIC cũng cần chủ động phối hợp chặt chẽ với các bộ, ngành, địa phương trong việc đánh giá, lựa chọn người đại diện tại các doanh nghiệp.

Đối với doanh nghiệp vốn nhà nước nhiều, SCIC có thể cử người hoặc phối hợp với người đại diện (là lãnh đạo doanh nghiệp). Đối với các doanh nghiệp quy mô nhỏ và vừa, phần vốn nhà nước không nhiều, thuộc ngành nghề nhà nước không cần nắm giữ vốn, SCIC có thể rút số lượng người đại diện để giảm sức ép về thiếu nhân sự làm người đại diện.

3. Thành lập cơ quan chuyên trách kiểm soát vốn nhà nước tại các tập đoàn kinh tế nhà nước.

Chính phủ nên thành lập một cơ quan chuyên trách trực thuộc Chính phủ để giám sát các TĐKT nhà nước. SCIC không thể đảm đương tốt vai trò này trong bối cảnh hiện tại. Phải có cơ quan đủ năng lực, đủ thẩm quyền và có vị thế chính trị nhưng không liên quan đến việc quản lý nhà nước, mà chỉ chuyên trách thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước.

Đây sẽ là một cơ quan hoạt động một cách chuyên nghiệp, thực hiện một cách độc lập, bảo đảm nguyên tắc không làm thay chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành. Điều quan trọng nhất là phải bảo đảm cho cơ quan này có đủ năng lực về chuyên môn để có thể quản lý, giám sát các TĐKT nhà nước hoạt động trong nhiều ngành, lĩnh vực quan trọng khác nhau của nền kinh tế một cách toàn diện về các mặt tài chính, tổ chức và phát triển nguồn nhân lực, mục tiêu và chiến lược phát triển. Phương thức quản lý, giám sát phải phù hợp cơ chế thị trường.

Luận văn cũng đề xuất các nhiệm vụ cụ thể cho cơ quan chuyên trách như giám sát sử dụng vốn nhà nước tại các TĐKT nhà nước, tham gia ý kiến với cơ quan nhà nước trong xây dựng các cơ chế, chính sách, quy định về quản lý, thanh tra, giám sát hoạt động của TĐKT nhà nước, thiết lập hệ thống cơ sở dữ liệu, phân tích, dự báo, cảnh báo mức độ an toàn về đầu tư, tài chính của các TĐKT nhà nước, đề xuất Thủ tướng Chính phủ giải pháp xử lý kịp thời..v.v..

4. Hoàn thiện pháp luật về kiểm soát vốn nhà nước tại công ty mẹ - công ty con

4.1 Hoàn thiện pháp luật về quản lý Tập đoàn kinh tế nhà nước

Luật văn khẳng định đối với những tổ chức kinh tế lớn, quản lý một lượng tài nguyên và tài sản khổng lồ của nhà nước như các TĐKT thì việc ban hành một văn bản pháp luật như Nghị định số 101/2009/NĐ-CP là cần thiết.

Đồng thời, cần xem xét việc ban hành luật về kinh doanh vốn nhà nước. Đây sẽ là văn bản pháp lý có giá trị cao nhất trong lĩnh vực quản lý, giám sát việc sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại khu vực doanh nghiệp.

Tuy nhiên, cùng với việc xây dựng khung pháp lý đầy đủ, cần tăng cường tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các TĐKT bằng cách tăng cường trách nhiệm của HĐQT và Ban Kiểm soát của công ty mẹ tập đoàn.

Điều lệ tổ chức và hoạt động của tập đoàn cũng cần được nhìn nhận việc áp dụng một cách nghiêm túc. Trường hợp cần thiết, có thể ban hành mẫu điều lệ tập đoàn và hướng dẫn cách thức, trình tự xây dựng điều lệ.

Hệ thống ngân hàng, đặc biệt các ngân hàng thương mại quốc doanh cần kiểm soát vốn vay tốt hơn. Cần xóa bỏ tình trạng bao cấp, cắt bỏ ưu đãi tín dụng, chấm dứt cho vay, bảo lãnh tín dụng bất hợp lý đối với các tập đoàn.

4.2 Hoàn thiện pháp luật về mối quan hệ giữa công ty mẹ và công ty con

Pháp luật cần có các quy định chi tiết điều chỉnh mối quan hệ giữa công ty mẹ và công ty con trong các lĩnh vực cụ thể, ví dụ như vấn đề công ty con sử dụng thương hiệu của công ty mẹ, định giá thương hiệu công ty mẹ để làm tài sản góp vốn vào công ty con; việc đầu tư, mua bán sản phẩm, dịch vụ giữa công ty mẹ với các công ty con và giữa công ty con với nhau; các phương thức phân phối nguồn lực, điều chuyển tài sản giữa các công ty con theo phương thức thanh toán; việc góp vốn trong nội bộ giữa các công ty con với nhau và giữa công ty con với công ty mẹ; việc kiểm soát tài chính của công ty mẹ đối với công ty con; việc xử lý tranh chấp giữa công ty mẹ và công ty con..v.v..

Pháp luật về tổ chức, hoạt động và mối quan hệ giữa công ty mẹ với công ty con phải đáp ứng được yêu cầu giám sát nguồn vốn của công ty mẹ đồng thời phải đảm bảo quyền chủ động, sự linh hoạt của công ty con, đảm bảo công ty con hoạt động có lãi, đóng góp vào sự phát triển thương hiệu của công ty mẹ. Do vậy, pháp luật cần xác định rõ mức độ can thiệp của công ty mẹ vào công ty con, cách thức quản lý của công ty mẹ đối với công ty con để mục tiêu giám sát của công ty mẹ không chỉ dừng ở việc bảo toàn vốn tại công ty con mà còn phát triển nguồn vốn ấy có hiệu quả nhất.

Đối với các công ty hoạt động trong các lĩnh vực khác nhau thì công ty mẹ cũng phải sử dụng các công cụ quản lý, giám sát vốn khác nhau để phát huy được hiệu quả của các công cụ này. Công ty mẹ nên thành lập bộ phận chuyên trách để quản lý, giám sát, xây dựng chính sách áp dụng đối với các công ty con.

Công ty mẹ cũng cần xây dựng được một quy trình kiểm soát tài chính đối với công ty con trong đó có các mục tiêu kiểm soát cụ thể được định lượng hóa bằng các số liệu cụ thể như doanh thu, lợi nhuận, tỷ suất lợi nhuận trên vốn đầu tư,...

KẾT LUẬN

Vấn đề kiểm soát vốn nhà nước tại các doanh nghiệp nhìn nhận ở nghĩa rộng là vấn đề xử lý quyền sở hữu của nhà nước thế nào là tối ưu và bảo vệ, quản lý và sử dụng vốn, tài sản của nhà nước như thế nào cho hiệu quả, tiết kiệm. Sự phát triển của mô hình công ty mẹ công ty con, đi liền với những đóng góp tích cực của nó là nguy cơ của sự mất kiểm soát, là những yếu kém trong quản lý và bất cập trong hệ thống pháp lý điều chỉnh nó.

Xử lý bất cập của hệ thống pháp luật là một loạt thách thức. Thách thức trong tổng kết được thực tiễn một cách chính xác, nhìn nhận được nguyên nhân thực chất các yếu kém trong việc kiểm soát vốn nhà nước

tại công ty mẹ - công ty con; tách thức trong rà soát để loại bỏ những điểm chồng chéo, bất hợp lý; thách thức trong soạn thảo, xây dựng và hoàn thiện khung pháp lý kịp thời, đầy đủ cho việc kiểm soát vốn nhà nước với hàng nghìn doanh nghiệp nhà nước chuyển đổi sang hoạt động theo mô hình công ty mẹ - công ty con với công ty mẹ hoạt động theo Luật Doanh nghiệp. Tuy nhiên, thái độ, ý thức áp dụng và tuân thủ pháp luật của cơ quan quản lý nhà nước, của đại diện chủ sở hữu nhà nước, của ban lãnh đạo, điều hành doanh nghiệp, của người đại diện vốn góp nhà nước tại doanh nghiệp khác đối với vấn đề bảo toàn, giữ gìn và phát triển vốn, tài sản của nhà nước tại doanh nghiệp mới là điều quan trọng và cũng là thách thức lớn nhất.