

BẢN CHẤT VÀ HÌNH THỨC PHÁP LÝ CỦA CÔNG TI ĐẦU TƯ VÀ KINH DOANH VỐN NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM HIỆN NAY, HƯỚNG PHÁT TRIỂN

ThS. LÊ THỊ THANH *

Thực hiện nhất quán chính sách phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, Nghị quyết Hội nghị lần thứ 3 Ban chấp hành trung ương Đảng (khoá IX) đã khẳng định: "*Việc tiếp tục sắp xếp, đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước là nhiệm vụ cấp bách và cũng là nhiệm vụ chiến lược, lâu dài với nhiều khó khăn, phức tạp, mới mẻ*" và "*chuyển hình thức cấp vốn sang đầu tư vốn. Thí điểm lập công ty đầu tư tài chính nhà nước để thực hiện đầu tư và quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp*". Để đổi mới căn bản cơ chế đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước, Luật doanh nghiệp nhà nước năm 2003 đã quy định về Tổng công ty đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước - mô hình cụ thể của công ty đầu tư tài chính nhà nước. Tổng công ty đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước là tổ chức kinh tế đặc biệt do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập, thực hiện quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với các công ty trách nhiệm hữu hạn nhà nước một thành viên được chuyển đổi từ công ty nhà nước độc lập; phần vốn góp của Nhà nước tại các công ty cổ phần hoặc công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên; thực hiện chức năng đầu tư và kinh doanh

vốn nhà nước tại các doanh nghiệp đã chuyển đổi sở hữu hoặc hình thức pháp lý.

Như vậy, công ty đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước là một doanh nghiệp đặc biệt, không kinh doanh những hàng hoá thông thường mà kinh doanh vốn của Nhà nước. Song đã là doanh nghiệp cũng giống như các doanh nghiệp khác, cần phải xác định công ty đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước có bản chất pháp lý là gì? (công ty đối nhân hay công ty đối vốn, phạm vi trách nhiệm tài sản, cơ chế tạo lập vốn điều lệ...) khi xác định được bản chất pháp lý của doanh nghiệp thì địa vị pháp lý của chúng được xác định sẽ rõ ràng, tạo cơ chế thuận lợi cho doanh nghiệp hoạt động.

Theo pháp luật hiện hành, công ty đầu tư tài chính nhà nước tổ chức và hoạt động dưới mô hình Tổng công ty đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước - là một trong số ba loại tổng công ty được quy định trong Luật doanh nghiệp nhà nước năm 2003. Về bản chất thì công ty đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước hiện nay được thiết kế ở Việt Nam là công ty đối vốn, chủ sở hữu công ty (Nhà nước) chịu

* Giảng viên Khoa tài chính công
Học viện tài chính

trách nhiệm hữu hạn về tài sản, khi Tổng công ti đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước và các công ti đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước thành viên đầu tư vốn vào các doanh nghiệp để kinh doanh thì Tổng công ti đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước và các công ti đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước trở thành chủ sở hữu hoặc đồng chủ sở hữu doanh nghiệp và các chủ sở hữu doanh nghiệp là Tổng công ti đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước, công ti đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước thành viên cũng chỉ chịu trách nhiệm về mọi hoạt động của doanh nghiệp mà nó đầu tư vốn trong phạm vi số vốn đã góp hoặc cam kết góp vào doanh nghiệp. Tổng công ti đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước và cả công ti đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước thành viên được tổ chức và hoạt động dưới hình thức pháp lí là công ti trách nhiệm hữu hạn một thành viên mà Nhà nước là chủ sở hữu. Dưới mô hình Tổng công ti đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước nếu không được thiết kế rõ ràng thì rất dễ rơi vào tình trạng bộ máy tổng công ti lại là bộ máy không có tư cách pháp nhân, là bộ máy hành chính trung gian giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền với doanh nghiệp. Công ti đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước là đơn vị thành viên của Tổng công ti đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước cũng là công ti trách nhiệm hữu hạn nhà nước một thành viên. Thiết kế như vậy, theo chúng tôi công ti đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước khó có thể hoàn thành được "sứ mạng lịch sử" của mình trong điều kiện kinh tế thị trường và trong

điều kiện hội nhập hiện nay. Bởi dưới hình thức pháp lí là công ti trách nhiệm hữu hạn một thành viên là Nhà nước thì:

Thứ nhất, ngoài vốn của Nhà nước, công ti đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước không thể huy động vốn từ các tổ chức, cá nhân khác ngoài Nhà nước để tạo hoặc tăng vốn điều lệ. Như vậy, khả năng huy động các nguồn vốn khác ngoài vốn của Nhà nước cùng Nhà nước đầu tư vào các doanh nghiệp khác nhau thông qua đó để Nhà nước thực hiện chính sách đầu tư của mình là không có, từ đó giải quyết vấn đề thiếu vốn của Nhà nước đầu tư vào các doanh nghiệp là chưa được thoả đáng.

Thứ hai, dưới hình thức công ti trách nhiệm hữu hạn một thành viên mà Nhà nước là chủ sở hữu trực tiếp thì việc giải quyết mối quan hệ sở hữu giữa chủ sở hữu với người đại diện chủ sở hữu nhà nước tại Tổng công ti đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước là khó có thể phù hợp cơ chế thị trường, điều đó có nghĩa là vốn của Nhà nước đầu tư vào các doanh nghiệp thông qua công ti đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước chưa chắc đã có hiệu quả, bởi khó xác định trách nhiệm rõ ràng giữa cơ quan nhà nước với tư cách chủ sở hữu của Tổng công ti đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước với người đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại công ti này với người điều hành hoạt động của công ti.

Mặt khác, theo Luật doanh nghiệp nhà nước năm 2003 thì phạm vi hoạt động như đã nêu của công ti đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước ở Việt Nam còn hạn chế.

Từ những thực tế trên, chúng tôi cho rằng để công ti đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước thực sự là công cụ thông qua đó Nhà nước sử dụng có hiệu quả nguồn vốn của Nhà nước đầu tư vào các doanh nghiệp, qua đó Nhà nước huy động được các nguồn vốn của các tổ chức, cá nhân khác cùng vốn nhà nước phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa thì cần tiếp tục nghiên cứu và thực hiện các giải pháp nhằm xây dựng và hoàn thiện địa vị pháp lí của công ti đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước. Việc xây dựng và hoàn thiện địa vị pháp lí của công ti đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước phải đạt được một số mục đích chủ yếu sau:

☛ - Đảm bảo công ti đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước thực sự là công cụ thông qua đó Nhà nước tiếp tục sắp xếp lại, đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả của doanh nghiệp nhà nước theo tinh thần Nghị quyết Hội nghị lần thứ 3 và Nghị quyết Hội nghị lần thứ 9 Ban chấp hành trung ương Đảng (khoá IX).

☛ - Đảm bảo sự vận động luồng vốn nhà nước đầu tư vào kinh doanh minh bạch, phù hợp cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

☛ - Chuyển quan hệ Nhà nước với doanh nghiệp (khi Nhà nước đầu tư vốn vào doanh nghiệp) từ quan hệ cấp trên với cấp dưới, mang nặng tính xin - cho sang quan hệ thực sự giữa chủ sở hữu doanh nghiệp với doanh nghiệp trong cơ chế thị trường.

☛ - Khuyến khích các tổ chức, cá nhân thuộc mọi thành phần kinh tế cùng Nhà nước

đầu tư vốn vào hoạt động sản xuất kinh doanh.

- Đầu tư vốn nhà nước thông qua công ti đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước phải đáp ứng được yêu cầu hội nhập.

Để công ti đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước thực hiện được các mục đích trên, theo chúng tôi, về lâu dài nên tạo cơ sở pháp lí để công ti đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước ở Việt Nam tổ chức và hoạt động dưới hình thức công ti cổ phần, trong đó Nhà nước phải nắm giữ cổ phần chi phối, giữ quyền chi phối công ti. Bởi vì:

Thứ nhất, dưới hình thức công ti cổ phần thì công ti đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước sẽ là nơi "hút" các nguồn vốn của các tổ chức, cá nhân khác cùng vốn của Nhà nước - với tư cách là cổ đông có cổ phần chi phối, Nhà nước sẽ điều phối việc sử dụng các nguồn vốn theo định hướng của Nhà nước không phải bằng các mệnh lệnh hành chính mà bằng các quyết định đầu tư của cổ đông có cổ phần chi phối.

Thứ hai, công ti đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước là công ti cổ phần thì quan hệ tài sản sẽ được xác định rành mạch, phân định rõ quyền sở hữu cuối cùng (thuộc Nhà nước), quyền sở hữu pháp nhân, quyền sở hữu cổ phần và quyền kinh doanh của doanh nghiệp.

Thứ ba, công ti đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước là công ti cổ phần giúp ích cho việc chuyên nghiệp hoá chức năng quản lí kinh doanh. Công ti cổ phần có nhiều người sở hữu cổ phần, tập trung vốn giao cho người được đào tạo chuyên môn, có năng lực

quản lý và tổ chức kinh doanh, điều này có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong việc nâng cao hiệu quả việc sử dụng vốn của Nhà nước.

Thứ tư, công ti đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước là công ti cổ phần thì khi Nhà nước đầu tư vốn vào công ti đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước để thông qua đó đầu tư vào các doanh nghiệp kinh doanh, quyền sở hữu của Nhà nước với tư cách là người đầu tư vốn chuyển thành quyền sở hữu cổ phần. Tuy quyền sở hữu cổ phần vẫn là một hình thức biểu hiện quyền sở hữu của Nhà nước nhưng là cổ đông, Nhà nước không còn trực tiếp kinh doanh, không trực tiếp xử lý tài sản của doanh nghiệp. Lợi ích của Nhà nước sẽ được phản ánh thông qua đại hội đồng cổ đông, thông qua việc tham gia hội đồng quản trị để gián tiếp quản lý doanh nghiệp và chế ước phù hợp với mục đích bảo toàn, tăng giá trị tài sản nhà nước.

Thứ năm, là công ti cổ phần thì công ti đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước không những có khả năng tập trung nguồn vốn lớn ngoài nguồn vốn ngân sách nhà nước đáp ứng yêu cầu vốn đầu tư trực tiếp vào hoạt động sản xuất kinh doanh của Nhà nước mà còn giúp cho việc khơi thông nguồn vốn xuyên khu vực, đáp ứng yêu cầu của quá trình hội nhập.

Thông qua việc Nhà nước nắm giữ cổ phần chi phối, công ti đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước sẽ là công ti mẹ khi đầu tư vốn vào các doanh nghiệp kinh doanh khác nhau theo các tầng, nấc để hình thành công ti con,

công ti cháu... quan hệ giữa chúng không phải là quan hệ hành chính mà là quan hệ kinh tế giữa các pháp nhân bình đẳng, là quan hệ kiểm soát vốn đầu tư giữa công ti mẹ và công ti con làm cho tính chất nhà nước của doanh nghiệp được nâng lên nhiều lần. Ở công ti con thì công ti đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước sở hữu 100% vốn hoặc ít nhất là trên 50% cổ phần hoặc vốn góp, do đó công ti đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước có quyền chi phối, có khả năng kiểm soát, khống chế đối với công ti con.

Tổ chức và hoạt động dưới hình thức công ti cổ phần thì mối quan hệ pháp lý giữa công ti đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước với Nhà nước, với các doanh nghiệp mà công ti đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước có đầu tư vốn và với các chủ thể khác có liên quan sẽ trở nên rõ ràng, phù hợp kinh tế thị trường. Nhà nước quản lý công ti đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước với tư cách là tổ chức quyền lực công đặc biệt giống như khi Nhà nước quản lý các chủ thể kinh doanh khác. Là chủ sở hữu, Nhà nước quản lý công ti đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước với tư cách là cổ đông có cổ phần chi phối. Khi công ti đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước đầu tư vốn vào doanh nghiệp thì quan hệ giữa họ là quan hệ giữa các chủ thể kinh doanh phát sinh trên cơ sở hành vi đầu tư vốn.

Để công ti đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước thực sự là nơi đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước trong kinh tế thị trường, để có

kinh nghiệm điều chỉnh bằng pháp luật đối với tổ chức và hoạt động của công ti đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước thì trước mắt ở Việt Nam, công ti này nên có hình thức là công ti cổ phần nhà nước, vốn điều lệ của công ti đầu tư tài chính nhà nước được tạo lập từ nguồn vốn ngân sách nhà nước (Nhà nước là cổ đông góp cổ phần thông qua người đại diện) và từ các cổ đông là các tổ chức kinh tế của Nhà nước (các công ti tài chính nhà nước, các quỹ của Nhà nước...), khi đã có kinh nghiệm thì công ti đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước có thể huy động vốn cổ phần từ các tổ chức, cá nhân khác trong đó Nhà nước phải có cổ phần chi phối.

Tuy nhiên, là doanh nghiệp đặc biệt kinh doanh vốn của Nhà nước dưới hình thức pháp lí là công ti cổ phần thì công ti đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước cũng sẽ gặp phải những hạn chế của nó như dễ dàng nảy sinh sự phân hoá và tranh chấp lợi ích giữa các nhóm cổ đông khác nhau, nếu không có sự điều chỉnh chặt chẽ và phù hợp của pháp luật đối với công ti này thì vốn nhà nước được sử dụng để đầu tư vào các doanh nghiệp sẽ trở thành vốn của những người nắm thực quyền trong công ti đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước, cuối cùng là Nhà nước mất vốn hoặc định hướng của Nhà nước không được thực hiện. Điều này đòi hỏi pháp luật phải có những quy định tạo cơ chế kiểm soát đối với những người nắm quyền lãnh đạo, điều hành công ti. Đồng thời phải có các quy định, đưa ra các biện pháp đảm

bảo an toàn cho các chủ sở hữu vốn trong đó trước hết là chủ sở hữu vốn nhà nước.

Công ti đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước là hình thức cụ thể của công ti đầu tư tài chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay, qua đó thay đổi phương thức đầu tư, quản lí, sử dụng vốn của Nhà nước nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp trong kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, thúc đẩy quá trình tích tụ, tập trung vốn đáp ứng yêu cầu công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước. Mô hình công ti đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước lần đầu tiên được nghiên cứu đề đưa vào vận hành ở Việt Nam, do vậy nhất thiết phải được khảo nghiệm qua thực tế vận hành, từng bước hoàn chỉnh, hoàn thiện. Trong quá trình vận hành, khảo nghiệm cần kịp thời tổng kết, rút kinh nghiệm để sửa đổi, bổ sung, xác định mô hình địa vị pháp lí phù hợp đồng thời phải nghiên cứu để phát triển, dự báo trong tương lai. Chúng tôi cho rằng phát triển công ti đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước phải trên cơ sở hoàn thiện pháp luật điều chỉnh các quan hệ kinh tế nói chung, điều chỉnh các quan hệ đầu tư và sử dụng vốn của Nhà nước nói riêng, đảm bảo các chủ thể kinh doanh bình đẳng, tự chủ trong kinh doanh. Hướng phát triển công ti đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước dưới hình thức pháp lí là công ti cổ phần kinh doanh vốn của Nhà nước trên cơ sở đó "hút" được các nguồn vốn của các tổ chức, cá nhân khác là phù hợp với quy luật khách quan của kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa./.