

Tập đoàn kinh tế nhà nước:

Tái cấu trúc để tốt hơn

ThS. PHAN MINH TUẤN

Tổng công ty CP Đầu tư Xây dựng và Thương mại Việt Nam

Theo số liệu của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, các tập đoàn kinh tế nhà nước (TĐKTNN) hiện đang chiếm đến 30% giá trị tài sản, 51% vốn và 40% tổng số lao động của khu vực kinh tế quốc doanh. Mặc dù các tập đoàn tăng nhanh về quy mô, nhưng chưa có tập đoàn nào vươn lên tầm khu vực và thế giới. Vì vậy, việc tái cấu trúc để phát triển tốt hơn đang là vấn đề đặt ra đối với các TĐKTNN.

NHỮNG “NÚT THẮT” CẦN THÁO GỠ

TĐKTNN nằm trong diện được Nhà nước đầu tư lớn, với nhiều ưu đãi, có hệ thống tổ chức công ty mẹ - công ty con. Theo mô hình này, các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) có quan hệ về vốn hoặc hợp tác tập hợp lại tạo thành những doanh nghiệp khổng lồ chi phối cả ngành công nghiệp mà tập đoàn đó đang hoạt động. Sau 6 năm thí điểm, số lượng tập đoàn kinh tế thuộc sở hữu nhà nước của Việt Nam hiện nay dừng lại ở con số 12 (tuy nhiên, theo Vụ Đối mới doanh nghiệp nhà nước - Văn phòng Chính phủ, hiện tại Việt Nam đã có 673 doanh nghiệp tư nhân lấy tên là tập đoàn, 241 doanh nghiệp khác lấy tên gọi là tổng công ty. Trong đó, nhiều DNNN dù Chính phủ không đồng ý, nhưng sau khi cổ phần hóa đã tự xưng danh tập đoàn, tổng công ty ngoài tầm kiểm soát của Chính phủ). Các tập đoàn này nắm vai trò thống lĩnh trong các ngành công nghiệp chủ chốt của kinh tế Việt Nam bao gồm: cao su, tàu thủy, than - khoáng sản, dầu khí, điện lực, dệt may, bảo hiểm, hóa chất, xây dựng, phát triển nhà và đô thị. Riêng lĩnh vực bưu chính viễn thông có đến hai tập đoàn là Bưu chính viễn thông VNPT và Viễn thông quân đội Viettel.

Bên cạnh những thành công và đóng góp tích cực vào quá trình phát triển đất nước không thể phủ nhận, các TĐKTNN của Việt Nam còn nhiều hạn chế, nhất là về phương hướng, mô hình hoạt động và

hiệu quả đầu tư. Hoạt động của nhiều TĐKTNN luôn đi cùng với lãng phí và tốn kém, thậm chí với mức độ ngày càng nặng nề. Bất cập lớn nhất hiện nay là chưa có khung pháp lý hoàn chỉnh đối với hoạt động cũng như giám sát các tập đoàn. Đặc biệt, trong cơ chế quản lý các DNNN nói chung, TĐKTNN nói riêng vẫn đang tồn tại những vấn đề cụ thể sau:

Thứ nhất, chưa thể chế hóa quản lý nhà nước đối với TĐKTNN: Hiện nay, vẫn chưa xác định rõ vai trò của chủ sở hữu hoặc người đại diện chủ sở hữu của các TĐKTNN. Hơn nữa, sự phân cấp quản lý chưa thống nhất và rõ ràng, khiến từ Thủ tướng Chính phủ đến bộ chủ quản và chính quyền địa phương đều có thể can thiệp trực tiếp (nhưng lại có thể không phải chịu trách nhiệm hoặc dễ thoái thác việc chịu trách nhiệm liên đới) vào hoạt động của TĐKTNN hoặc doanh nghiệp thành viên của nó. Một số TĐKTNN còn được trao chức năng có tính quản lý nhà nước về chuyên ngành, dẫn đến “hành chính nhà nước hóa” trong mối liên hệ với các doanh nghiệp khác, cũng như với chính quyền địa phương.

Thứ hai, chưa phân định rõ yêu cầu và cơ chế quản lý giữa hoạt động đầu tư vì lợi nhuận và phi lợi nhuận:



Trên thực tế, trong các tập đoàn và DNNN đang có sự “nhập nhằng” giữa nguồn vốn hoạt động vì lợi nhuận và phi lợi nhuận. Trách nhiệm xã hội của các TĐKTNN đối với ổn định kinh tế vĩ mô song hành với nhiệm vụ sản xuất, kinh doanh, từ đó dẫn đến đầu tư của tập đoàn vừa bị phân tán, vừa dễ bị lạm dụng, kém hiệu quả.

Thứ ba, tên gọi, mô hình tổ chức, cũng như khung pháp lý cho thành lập và hoạt động của TĐKTNN chưa rõ hoặc còn những bất cập: Kể từ ngày 01/7/2010, các công ty nhà nước hoạt động theo Luật Doanh nghiệp nhà nước năm 2003 đã phải chuyển đổi sang hoạt động theo Luật Doanh nghiệp năm 2005. Tuy nhiên, nhiều quy định điều chỉnh việc thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp còn sơ sài, chưa đầy đủ, đặc biệt là đối với các tổng công ty và tập đoàn kinh tế. Hậu quả là, nhiều vấn đề phát sinh trong hoạt động của các DNNN này không có pháp luật để điều chỉnh hoặc điều chỉnh “không triệt để, nửa vời”.

Đáng chú ý, trong Nghị định số 139/2007/NĐ-CP, ngày 5/9/2007 của Chính phủ hướng dẫn chi tiết thi hành một số điều của Luật Doanh nghiệp đã quy định rõ: “Tập đoàn kinh tế không có tư cách pháp nhân, không phải đăng ký kinh doanh theo quy định của Luật Doanh nghiệp”. Nhưng trên thực tế, 12 TĐKTNN đã được đăng ký kinh doanh và đang có tư cách pháp nhân kiểu “mặc định”, trong đó có cả tập đoàn mới được thành lập và hoạt động theo Luật Doanh nghiệp năm 2005??

Hơn nữa, theo đúng Luật Doanh nghiệp năm 2005, các tập đoàn và tổng công ty phải chuyển tên gọi thành công ty trách nhiệm hữu hạn hoặc công ty cổ phần, nhưng liệu có hợp lý không khi công ty mẹ là công ty trách nhiệm hữu hạn, trong khi các công ty con lại là tổng công ty? Ví dụ, Công ty mẹ là Công ty trách nhiệm hữu hạn Dầu khí Việt Nam (tập đoàn hiện nay), trong khi các công ty con lại là Tổng công ty Tài chính Cổ phần Dầu khí, Tổng công ty Thăm dò Khai thác Dầu khí và Tổng công ty Cổ phần Khoan và Dịch vụ khoan Dầu khí?

Không những thế, một số TĐKTNN “rủ nhau” cùng thành lập công ty con chung, đồng thời sở hữu chéo của nhau, tất yếu sẽ hình thành nên những nhóm đặc quyền liên kết với nhau một cách chặt chẽ để tác động trở lại vào chính sách của các bộ, ngành theo hướng có lợi cho nhóm. Như vậy, sự kiểm soát của Nhà nước đối với những tập đoàn này trở nên vô cùng khó khăn.

Tái cấu trúc và đổi mới cơ chế quản lý khu vực DNNN nói chung, các TĐKTNN nói riêng, phát triển các thành phần kinh tế khác phù hợp với cơ chế thị trường và mục tiêu phát triển của đất nước đang và sẽ còn tiếp tục là vấn đề trọng tâm và bức xúc đối với Việt Nam.

ĐINH HƯỚNG TRONG THỜI GIAN TỚI

Thủ tướng Chính phủ đã ký ban hành Nghị quyết số 01/NQ-CP, ngày 3/1/2012 và Chỉ thị số 03/CT-TTg, ngày 17/1/2012 về đẩy mạnh tái cơ cấu. Đến nay, Thủ tướng Chính Phủ đã ký quyết định thông qua đề án tái cơ cấu 14 tập đoàn và tổng công ty, cũng như đã thông qua Đề án tái cấu trúc DNNN. Trên tinh thần đó, cần đổi mới tổ chức và hoạt động của các TĐKTNN theo hướng sau đây:

Một là, tiếp tục đẩy mạnh cổ phần hóa, thu hẹp tỷ trọng và giảm thiểu số lượng doanh nghiệp mà Nhà nước giữ cổ phần chi phối. Chỉ duy trì doanh nghiệp 100% vốn nhà nước trong một số danh mục ngành, lĩnh vực mà Nhà nước cần độc quyền, giữ vị trí then chốt của nền kinh tế và các lĩnh vực mà doanh nghiệp khu vực kinh tế tư nhân không hoặc chưa muốn, chưa có khả năng tham gia.

Đồng thời, trong thời gian tới cần ưu tiên xây dựng các mô hình tập đoàn kinh tế đa sở hữu, đảm nhận vai trò chủ lực hạn chế trong nền kinh tế, được vận hành theo đúng quy luật và quy trình kinh tế, trên cơ sở tự nguyện thỏa thuận liên kết, hợp tác giữa các pháp nhân độc lập.

Hai là, bãi bỏ hoặc giảm thiểu việc Chính phủ bảo lãnh tín dụng hoặc cho vay chỉ định đối với DNNN, tạo áp lực buộc tất cả DNNN phải huy động vốn qua cơ chế thị trường. Chính phủ chỉ hỗ trợ tín dụng cho những DNNN hoạt động cung cấp hàng hóa công cộng, mà không thu hút được các thành phần kinh tế khác đầu tư, hoặc thực hiện nhiệm vụ chính trị do Chính phủ giao (loại doanh nghiệp này chịu sự giám sát bằng cơ chế riêng). Đồng thời, kiên quyết chống tham nhũng và thực hiện thường xuyên hơn trách nhiệm giải trình trong đầu tư công. Công khai các thông tin, quy trình, thủ tục, danh mục dự án vận động đầu tư, nâng cao hiệu quả cơ chế một cửa, quy định rõ về chính sách và các ràng buộc, chế tài nếu nhà đầu tư không thực hiện đúng cam kết.

Ba là, buộc tất cả các tập đoàn và tổng công ty nhà nước phải công bố thông tin hoạt động, nhất là về tài chính như quy định đối với các doanh nghiệp niêm yết trên thị trường chứng khoán. Trong quá

Bãi bỏ hoặc giảm thiểu việc Chính phủ bảo lãnh tín dụng hoặc cho vay chỉ định đối với DNNN, tạo áp lực buộc tất cả DNNN phải huy động vốn qua cơ chế thị trường.

trình tái cấu trúc, phải kiên quyết chấm dứt tình trạng các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước đầu tư dàn trải ra ngoài ngành, lĩnh vực sản xuất, kinh doanh chính (Hội nghị Ban Chấp hành Trung ương lần thứ 3 (khóa IX) yêu cầu hoàn thành trước năm 2015) và tập trung phát triển DNNN trong những ngành, lĩnh vực quan trọng có ý nghĩa then chốt của nền kinh tế quốc dân, chủ yếu thuộc các chuyên ngành kinh tế, kỹ thuật liên quan đến kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội, dịch vụ công, ổn định kinh tế vĩ mô. Nghiên cứu, bãi bỏ quy định hiện hành về cho phép DNNN được phép đầu tư “trái ngành” tối đa 30% tổng nguồn vốn đầu tư, vào các lĩnh vực ngân hàng, bảo hiểm, chứng khoán, mức vốn đầu tư công ty nhà nước không được vượt quá 20% vốn điều lệ của tổ chức nhận góp vốn, nhưng mức vốn góp của công ty mẹ và công ty con trong tổng công ty, tập đoàn không vượt quá mức 30% vốn điều lệ của tổ chức nhận góp vốn...

Bốn là, tiếp tục hoàn thiện thể chế, cơ chế chính sách về thực hiện chức năng quản lý nhà nước và tổ chức thực hiện quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu Nhà nước đối với DNNN. Sớm nghiên cứu thành lập một cơ quan ngang bộ để thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu (nhà nước) quản lý toàn bộ vốn kinh doanh của Nhà nước, trên cơ sở đó xóa hoàn toàn cơ chế “chủ quản” hiện nay. Cơ quan này chịu sự giám sát trực tiếp của Quốc hội. Hơn nữa, cần có quy định về mô hình tập đoàn kinh tế tư nhân và tập đoàn kinh tế đa sở hữu nhằm tạo điều kiện đẩy nhanh quá trình hình thành, phát triển các nhóm doanh nghiệp tư nhân theo mô hình tập đoàn. Đồng thời, ban hành quy định về

tiêu chí sử dụng cụm từ “tập đoàn”, “tổng công ty” trong đặt tên doanh nghiệp để tương xứng với quy mô của doanh nghiệp, góp phần làm minh bạch hóa thông tin của doanh nghiệp.

Năm là, khẩn trương xây dựng Luật Quản lý vốn Nhà nước hoặc Luật Đầu tư công tạo cơ sở pháp lý cần thiết điều chỉnh bằng luật đối với các hoạt động đầu tư công. Trong đó, cần phân định rõ thẩm quyền, nghĩa vụ của từng cấp từ Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các bộ, ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, của Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước (SCIC)

Khuyến khích các chủ đầu tư huy động vốn ngoài ngân sách để đầu tư theo phương thức “chìa khóa trao tay”, có đặt cọc bảo hành - bảo đảm chất lượng công trình.

trong thực hiện quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu đối với công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu và phần vốn Nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp khác. Bên cạnh đó, xây dựng bộ tiêu thức phù hợp và chuẩn hóa để tạo căn cứ lựa chọn thông qua các dự án đầu tư theo lĩnh vực yêu cầu đầu tư, trong đó có

phân biệt 2 loại tiêu chí đánh giá hiệu quả đầu tư vì lợi nhuận và đầu tư phi lợi nhuận.

Về dài hạn, cần chủ động giảm thiểu dần đầu tư công, tăng đầu tư ngoài ngân sách nhà nước trong tổng đầu tư xã hội. Đồng thời, kiên quyết thẳng tay cắt những dự án đầu tư nếu không đạt các tiêu chí về hiệu quả kinh tế - xã hội và chưa bảo đảm các yêu cầu về thủ tục, tập trung vốn cho các dự án bảo đảm hoàn thành trong hạn định và có hiệu quả cao. Khuyến khích các chủ đầu tư huy động vốn ngoài ngân sách để đầu tư theo phương thức “chìa khóa trao tay”, có đặt cọc bảo hành - bảo đảm chất lượng công trình.

Không nên đóng khung sự phối hợp chính sách chỉ trong nội bộ các cơ quan chính phủ với các DNNN, mà cần gắn kết chặt chẽ, mở rộng dân chủ hóa với doanh nghiệp cũng như với viện, trường và các tầng lớp dân chúng khác. Sử dụng chuyên gia trong nước và nước ngoài có trình độ và khách quan nhằm đánh giá, phân biệt độc lập các tác động 2 mặt của những dự án đầu tư công quy mô lớn. Làm tốt việc này sẽ hạn chế bớt những hoạt động đầu tư công gắn với lợi ích cục bộ, chủ quan và ngắn hạn của các quan chức chuyên nghiệp và chính trị trong đầu tư công. □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Văn phòng Chính phủ (2011). Thông báo số 25/TB-VPCP, ngày 25/2/2011 về Kết luận của Phó Thủ tướng thường trực Nguyễn Sinh Hùng tại cuộc họp Ban Chỉ đạo đổi mới và Phát triển doanh nghiệp
2. Bộ Chính trị (2010). Kết luận số 78-KL/TW, ngày 26/7/2010 về Báo cáo kết quả kiểm tra thực hiện Nghị quyết Trung ương 3, Trung ương 9 (khóa IX) và Nghị quyết Đại hội X của Đảng về tiếp tục sắp xếp, đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả DNNN và về Đề án tiếp tục củng cố, phát huy vai trò của Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước
3. Văn phòng Chính phủ (2010). Thông báo số 174/TB-VPCP, ngày 28/06/2010 về kết luận của Thủ tướng Chính phủ tại cuộc họp Thường trực Chính phủ về sắp xếp, đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả DNNN