

Quản lý Nhà nước đối với các Tập đoàn Kinh tế Nhà nước ở Việt Nam

PGS. TS Đinh Văn Sơn *

Trong nền kinh tế thị trường, để có thể quản lý, điều hành và điều tiết hiệu quả nền kinh tế vĩ mô, Nhà nước sử dụng và phối kết hợp một cách linh hoạt hệ thống các công cụ như: Tài chính, tiền tệ, tín dụng, giá cả, hệ thống các doanh nghiệp Nhà nước... Trong đó vai trò của các doanh nghiệp Nhà nước nói chung, của các tập đoàn kinh tế của Nhà nước nói riêng được nhìn nhận là một trong những công cụ quan trọng không thể thay thế, là thực lực kinh tế của Nhà nước để điều tiết nền kinh tế vĩ mô. Trong thời gian qua, ở Việt Nam, các tập đoàn kinh tế Nhà nước đã có những đóng góp to lớn cho sự phát triển của nền kinh tế quốc dân. Tuy nhiên, đánh giá một cách tổng quát và khách quan thì những đóng góp đó còn quá nhỏ bé so với đầu tư của Nhà nước cũng như kỳ vọng của nền kinh tế. Có nhiều nguyên nhân cả chủ quan lẫn khách quan.

Trong khuôn khổ bài viết này, tác giả phân tích, đánh giá tổng quát thực trạng quản lý Nhà nước đối với các tập đoàn kinh tế Nhà nước trong thời gian qua cùng những thách thức, khó khăn trong quản lý, giám sát của Nhà nước, những giải pháp cần thiết để từng bước ổn định và nâng cao hiệu quả hoạt động của các Tập đoàn kinh tế Nhà nước.

Cơ sở pháp lý hiện tại cho việc hình thành, tổ chức quản lý các tập đoàn kinh tế nhà nước

Theo Điều 26 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: "Tập đoàn kinh tế bao gồm nhóm các công ty có tư cách pháp nhân độc lập, được hình thành trên cơ sở tập hợp, liên kết thông qua đầu tư, góp vốn,

sáp nhập, mua lại, tổ chức lại hoặc các hình thức liên kết khác; gắn bó lâu dài với nhau về lợi ích kinh tế, công nghệ, thị trường và các dịch vụ kinh doanh khác tạo thành tổ hợp kinh doanh có từ hai cấp doanh nghiệp trở lên dưới hình thức công ty mẹ - công ty con".

Đối với tập đoàn kinh tế Nhà nước Luật Doanh nghiệp nhà nước 2003, Nghị định 153/2004/NĐ-CP và Nghị định 111/2007/NĐ-CP xác định khung khổ tổ chức, quản lý và hoạt động của tổng công ty theo mô hình công ty mẹ - công ty con. Đây là mô hình các tập đoàn kinh tế trên Thế giới đang áp dụng phổ biến. Ngoài ra, cơ sở pháp lý quan trọng nhất cho tổ chức quản lý các tập đoàn kinh tế là Luật Doanh nghiệp 2005 - "sân chơi" chung cho các loại hình doanh nghiệp vì Luật Doanh nghiệp nhà nước sẽ hết hiệu lực thi hành vào 01-07-2010. Như phân tích

ở trên, Luật Doanh nghiệp 2005 có hiệu lực từ ngày 01-07-2006 có một điều duy nhất nói sơ lược về tập đoàn kinh tế trong Điều 149: "Tập đoàn kinh tế là nhóm công ty có quy mô lớn. Chính phủ quy định, hướng dẫn tiêu chí, tổ chức quản lý và hoạt động của tập đoàn kinh tế". Tiếp theo, Nghị định 139/2007/NĐ-CP hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Doanh nghiệp có điều 26 Hướng dẫn bổ sung về tập đoàn kinh tế. Dựa trên các hệ thống văn bản đó, Thủ tướng Chính phủ chính thức ban hành phê duyệt các Đề án hình thành tập đoàn kinh tế nhà nước trên cơ sở tổng công ty; đồng thời quyết định thành lập và phê duyệt Điều lệ công ty mẹ của tập đoàn kinh tế nhà nước.

Trong năm 2008, dự thảo của Chính phủ về Nghị định hình thành, tổ chức, hoạt động và quản lý đối với tập đoàn

* Trường đại học Thương mại

kinh tế nhà nước. Trong đó, phạm vi điều chỉnh của dự thảo Nghị định là quy định về: Điều kiện và phương thức hình thành tập đoàn kinh tế nhà nước; Tổ chức, hoạt động, quản lý, điều hành trong tập đoàn kinh tế nhà nước; Quản lý, giám sát thực hiện các quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu Nhà nước đối với tập đoàn kinh tế nhà nước.

Dự thảo Nghị định quy định rõ nội dung quản lý, giám sát của Nhà nước đối với tập đoàn kinh tế nhà nước. Theo đó, Nhà nước quản lý giám sát những nội dung sau:

- Mục tiêu, nhiệm vụ, chiến lược phát triển, kế hoạch sản xuất kinh doanh, đầu tư, tài chính của công ty mẹ và toàn tập đoàn. Tình hình thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ được giao, chiến lược phát triển, kế hoạch sản xuất kinh doanh, kế hoạch đầu tư và kế hoạch tài chính công ty mẹ và toàn tập đoàn.

- Tình hình đầu tư vào ngành nghề kinh doanh chính và ngành nghề không có liên quan đến ngành nghề kinh doanh chính; thành lập doanh nghiệp mới; tham gia góp vốn vào lĩnh vực, ngành nghề, địa bàn, dự án có nguy cơ rủi ro.

- Tình hình tài chính; thay đổi cơ cấu sở hữu; tăng, giảm mức vốn điều lệ (chuyển thành chi phối hoặc giảm dưới mức chi phối); chuyển dịch vốn đầu tư vào hoặc rút vốn ra khỏi tập

đoàn kinh tế; hiệu quả hoạt động và khả năng thanh toán nợ của công ty mẹ và toàn tập đoàn; các rủi ro của phát triển tập đoàn kinh tế.

- Tổ chức của tập đoàn; cán bộ quản lý, điều hành của công ty mẹ; người đại diện trực tiếp chủ sở hữu Nhà nước tại công ty mẹ (thành viên Hội đồng quản trị của công ty mẹ là công ty nhà nước; thành viên Hội đồng thành viên của công ty mẹ là công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên; cổ đông, thành viên nhà nước của công ty mẹ là công ty cổ phần hoặc công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên). Nguồn nhân lực phục vụ cho ngành nghề kinh doanh chính của tập đoàn kinh tế.

- Kết quả hoạt động của Hội đồng thành viên, Hội đồng quản trị công ty mẹ 100% vốn nhà nước, đại diện phần vốn nhà nước tại công ty mẹ là công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn một thành trong việc thực hiện nhiệm vụ quản lý, điều hành, giám sát đối với tập đoàn kinh tế nhà nước.

- Bảo đảm quyền và quyền lợi của chủ sở hữu nhà nước đối với tập đoàn kinh tế nhà nước. Việc triển khai đề án hình thành, phát triển tập đoàn kinh tế nhà nước.

Việc quản lý, giám sát đối với tập đoàn kinh tế nhà nước được thực hiện theo các phương thức sau:

- Thông qua người đại

diện thực hiện quyền và nghĩa vụ chủ sở hữu, cổ đông, thành viên tại công ty mẹ.

- Thông qua thực hiện kiểm toán tại công ty mẹ và các doanh nghiệp thành viên khác.

- Thông qua thực hiện chế độ báo cáo định kỳ và đột xuất của công ty mẹ, người đại diện thực hiện quyền và nghĩa vụ chủ sở hữu, cổ đông thành viên tại công ty mẹ.

Trong quá trình đưa ra tham khảo, dự thảo Nghị định thu hút được sự quan tâm của nhiều chuyên gia và công luận. Do đó có nhiều nội dung của dự thảo được đặt ra đòi hỏi phải có sự nghiên cứu sâu sắc hơn. Cho đến nay, vẫn chưa có văn bản pháp lý nào về vấn đề này.

Từ thực trạng đó, dưới giác độ pháp lý có một số vấn đề nổi cộm về việc hình thành, tổ chức, hoạt động và quản lý tập đoàn kinh tế nhà nước. Những vấn đề này đặt ra những câu hỏi lớn đòi hỏi giải quyết mang tính lý luận khoa học và thực tiễn sâu sắc.

Trước hết, đó là việc xác định địa vị pháp lý của tập đoàn kinh tế. Nghị định 139/2007/NĐ-CP ban hành 05-09-2007 hướng dẫn chi tiết một số điều của Luật Doanh nghiệp 2005 trong đó xác định tập đoàn kinh tế bao gồm nhóm các công ty có tư cách pháp nhân độc lập nhưng tập đoàn kinh tế không có tư cách pháp nhân, không

cần đăng ký kinh doanh theo Luật Doanh nghiệp. Trong khi đó, trên thực tế tám tập đoàn kinh tế nhà nước đã được đăng ký kinh doanh và đang có tư cách pháp nhân, trong đó có cả tập đoàn mới được thành lập và hoạt động theo Luật Doanh nghiệp. Hơn nữa, trong quyết định phê duyệt Đề án hình thành các tập đoàn kinh tế nhà nước rất khó xác định tập đoàn kinh tế thực sự là công ty mẹ hay là toàn bộ tập đoàn (công ty mẹ và công ty con).

Quyết định 314/2005/QĐ-TTg ban hành ngày 02-12-2005 Về việc phê duyệt Đề án hình thành Tập đoàn Dệt May Việt Nam quy định tại điều 1 "Phê duyệt Đề án thí điểm thành lập Tập đoàn Dệt May Việt Nam hoạt động theo mô hình công ty mẹ - công ty con: Công ty mẹ - Tập đoàn Dệt May Việt Nam (sau đây gọi là Tập đoàn Dệt May Việt Nam) là công ty nhà nước, có chức năng trực tiếp sản xuất kinh doanh và đầu tư tài chính vào các doanh nghiệp khác, giữ quyền chi phối các công ty con thông qua vốn, tài sản được Nhà nước giao quản lý, công nghệ, thương hiệu và thị trường". Điều 1 mục 4 quy định "Mối quan hệ giữa Tập đoàn Dệt May Việt Nam với chủ sở hữu nhà nước và các công ty con, công ty liên kết được thực hiện theo quy định của pháp luật và Điều lệ tổ chức và hoạt động của Tập đoàn Dệt May Việt Nam". Vậy, Tập đoàn Dệt May là Công ty mẹ hay

bao gồm cả Công ty mẹ và các công ty con?

Trong quyết định phê duyệt các đề án hình thành các tập đoàn khác, cũng có thể thấy mâu thuẫn như trên. Điều này đặt ra một câu hỏi: tập đoàn có tư cách pháp nhân không? Nếu có thì là ai? Việc coi tập đoàn với tư cách tổ hợp các công ty là pháp nhân có mâu thuẫn với thông lệ quốc tế? Đối chiếu với quy định của Luật Dân sự về điều kiện để một tổ chức có tư cách pháp nhân thì nhóm công ty không đủ điều kiện để có tư cách pháp nhân mà chỉ có Công ty mẹ và các công ty thành viên trong tập đoàn kinh tế có tư cách pháp nhân.

Thứ hai, khung pháp lý về quyền hạn và thực hiện quyền của chủ sở hữu. Điều này liên quan đến việc xác định ai là người chủ sở hữu cụ thể và việc nhà nước thực hiện quyền sở hữu như thế nào trong các văn bản luật. Chủ đề cần được quan tâm nhiều là khung khổ pháp lý xác định cơ quan nào giám sát hoạt động của tập đoàn và trách nhiệm giải trình của tập đoàn trước chủ sở hữu vốn nhà nước là Chính phủ. Bởi lẽ, các tập đoàn đang sử dụng khối tài sản rất lớn của nền kinh tế quốc dân, ngoài ra được nhiều ưu đãi về đặc quyền kinh doanh.

Thứ ba, cơ sở pháp lý cho hoạt động và tổ chức của các tập đoàn. Hiện nay, các văn bản hiện thời đề cập đến lĩnh

vực quản lý tập đoàn với tư cách là một công ty (công ty mẹ) mà thiếu khung pháp lý điều chỉnh quản lý nhóm công ty mẹ - con. Điều này gây khó khăn trong hoạt động và tổ chức quản lý của các tập đoàn.

Thực trạng cơ chế quản lý và giám sát tập đoàn kinh tế nhà nước

Các tập đoàn kinh tế nhà nước được hình thành với hình thức đa sở hữu trong đó nhà nước sở hữu chi phối về vốn. Như đã trình bày ở trên, các tập đoàn được hình thành trên cơ sở sắp xếp, tổ chức lại các Tổng công ty. Vốn của tập đoàn bao gồm vốn của công ty mẹ và các công ty con thành viên. Trong đó, vốn của công ty mẹ được hình thành từ nguồn vốn của nhà nước bao gồm toàn bộ vốn của nhà nước ở công ty mẹ tại thời điểm thành lập tập đoàn và phần vốn đầu tư bổ sung của nhà nước trong quá trình hoạt động. Ngoài phần vốn của nhà nước, vốn của tập đoàn được bổ sung trong quá trình hoạt động bao gồm: vốn vay, vốn huy động từ liên doanh, hợp tác đầu tư, phát hành trái phiếu và lợi nhuận từ kinh doanh riêng. Đối với các công ty con, nguồn vốn hình thành từ vốn đầu tư của công ty mẹ, vốn vay, vốn bổ sung từ kết quả kinh doanh và từ các nguồn khác.

Khác với mô hình tổng công ty, Nhà nước không giao vốn mà thực hiện đầu tư vốn cho công ty mẹ. Theo đó, vốn

của công ty mẹ bao gồm vốn do Nhà nước đầu tư tại Công ty mẹ, vốn do Công ty mẹ tự huy động và các nguồn vốn khác theo quy định của pháp luật. Đồng thời, vốn nhà nước đầu tư tại công ty mẹ gồm vốn nhà nước do công ty mẹ trực tiếp quản lý, sử dụng, vốn nhà nước công ty mẹ đầu tư vào các công ty con và các doanh nghiệp khác. Tổng vốn chủ sở hữu của 18 tổng công ty đặc biệt có quy mô “khổng lồ” so với nền kinh tế Việt Nam. Vốn chủ sở hữu của từng tập đoàn cũng như của các tập đoàn có xu hướng gia tăng, năm 2006 là 251.740 tỷ, năm 2007 tăng lên trên 327.244 tỷ đồng (xem bảng 1).

Tuỳ theo yêu cầu phát

triển từng thời kỳ trong suốt quá trình kinh doanh, Hội đồng quản trị tập đoàn kinh tế nhà nước trình Thủ tướng Chính phủ quyết định việc điều chỉnh vốn điều lệ của công ty mẹ sau khi có ý kiến thống nhất của Bộ Tài chính. Khi tăng hoặc giảm vốn điều lệ, công ty mẹ đăng ký với cơ quan đăng ký kinh doanh và công bố vốn điều lệ đã điều chỉnh. Trường hợp công ty mẹ được Nhà nước giao nhiệm vụ đặc biệt thì phải tập trung vốn và các nguồn lực khác để hoàn thành nhiệm vụ được giao. Về đầu tư vốn ra bên ngoài, công ty mẹ được quyền sử dụng vốn, tài sản thuộc quyền quản lý để đầu tư ra bên ngoài. Thẩm quyền quyết định đầu tư ra bên ngoài thuộc Hội đồng quản trị hoặc

phân cấp cho Tổng giám đốc.

Các hình thức đầu tư ra ngoài Công ty mẹ:

- Đầu tư thành lập công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên;

- Góp vốn để thành lập công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn, công ty hợp danh, công ty liên doanh, công ty liên kết; góp vốn vào các Hợp đồng hợp tác kinh doanh không hình thành pháp nhân mới;

- Mua cổ phần hoặc góp vốn tại các công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn, công ty liên doanh, công ty hợp danh;

- Mua lại một công ty khác;

Bảng 1: Tình hình vốn chủ sở hữu của các tổng công ty loại đặc biệt

DVT: tỷ đồng

Tên đơn vị	2007	2008
1. Tập đoàn Điện lực Việt Nam	49.820	71.033
2. Tập đoàn Dầu khí Việt Nam	79.365	113.298
3. Tập đoàn Bưu chính Viễn thông	55.530	60.600
4. Tập đoàn Công nghiệp tàu thủy	3.223	5.274
5. Tập đoàn Than và Khoáng sản	8.421	11.088
6. TCT Hàng hải Việt Nam	4.467	7.256
7. TCT Xi măng Việt Nam	9.199	10.034
8. TCT Hàng không Việt Nam	4.496	5.964
9. Tập đoàn Cao su Việt Nam	10.008	12.978
10. TCT Đường sắt Việt Nam	12.084	12.425
11. TCT Thép Việt Nam	2.211	2.554
12. TCT Hóa chất Việt Nam	3.896	4.591
13. Tập đoàn Dệt may Việt Nam	2.459	2.838
14. TCT Lương thực Miền Bắc	1.671	1.686
15. TCT Lương thực Miền Nam	1.271	1.278
16. TCT Giày Việt Nam	1.151	1.171
17. TCT Cà phê Việt Nam	301	636
18. TCT Thuốc lá Việt Nam	2.158	2.532
Tổng	251.740	327.244

- Mua công trái, trái phiếu để hưởng lãi;

- Các hình thức đầu tư khác theo quy định của pháp luật.

Thẩm quyền quyết định dự án đầu tư ra ngoài Công ty mẹ:

Hội đồng quản trị quyết định:

- Sử dụng vốn của Công ty mẹ để đầu tư thành lập mới công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do Công ty mẹ sở hữu toàn bộ vốn điều lệ với mức vốn điều lệ của mỗi công ty đến 50% tổng giá trị tài sản được ghi trong báo cáo tài chính gần nhất của Công ty mẹ sau khi được Thủ tướng Chính phủ chấp thuận; các công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên thuộc sở hữu của các công ty con do Công ty mẹ nắm 100% vốn điều lệ;

- Thành lập công ty con mới hoặc công ty liên kết trong nước và ngoài nước dưới các hình thức công ty trách nhiệm hữu hạn, công ty cổ phần, công ty có vốn đầu tư nước ngoài với mức cổ phần, vốn góp của Công ty mẹ vào mỗi công ty đến 50% tổng giá trị tài sản được ghi trong báo cáo tài chính gần nhất của Công ty mẹ (nếu sử dụng vốn của Nhà nước thì phải được Thủ tướng Chính phủ chấp thuận);

- Đầu tư các dự án khác: với mức vốn đến 50% tổng giá trị tài sản được ghi trong báo cáo tài chính gần nhất của Công ty mẹ sau khi được Thủ

tướng Chính phủ chấp thuận;

- Phân cấp cho Tổng giám đốc quyết định các dự án đầu tư ra ngoài Công ty mẹ Theo Nghị định 142/2007/NĐ-CP).

Qua các quy định trên cho thấy Chính phủ yêu cầu việc đầu tư ra ngoài Công ty mẹ phải tuân thủ các quy định của pháp luật và đảm bảo nguyên tắc có hiệu quả, bảo toàn và phát triển vốn, tăng thu nhập và không làm ảnh hưởng đến mục tiêu hoạt động của công ty mẹ. Tuy nhiên các quy định cho đến nay chưa đề cập rõ ràng về cơ chế giám sát và quản lý vốn, tài sản của Nhà nước tại các tập đoàn kinh tế nhà nước. Do đó, đây cũng đang là chủ đề được thảo luận sôi nổi và có nhiều ý kiến trái chiều trong thời gian gần đây.

Những thách thức từ thực trạng quản lý và giám sát tập đoàn hiện nay

Các tập đoàn e ngại về việc bị nhiều đầu mối kiểm tra, giám sát. Trong khi đó, cộng đồng nghiên cứu ngày càng bày tỏ sự quan ngại về thiếu cơ chế giám sát và quản lý vốn, tài sản của Nhà nước tại các tập đoàn kinh tế nhà nước. Mối quan ngại trước hết được thể hiện ở lĩnh vực đầu tư của các tập đoàn kinh tế. Nhiều ý kiến cho rằng các tập đoàn đang có khuynh hướng “bành trướng” ra bên ngoài trong khi nhiệm vụ chủ chốt được nhà nước giao với đặc quyền họ được hưởng chưa thực hiện

tốt. Các tập đoàn đầu tư ra bên ngoài dựa trên lập luận “đa dạng hóa đầu tư”, “lấy ngắn nuôi dài” – hoạt động đầu tư các lĩnh vực khác bù đắp cho hoạt động kinh doanh nòng cốt. Các tập đoàn nhà nước Việt Nam như Petro Việt Nam, EVN, Vinashin, Vinacomin... đầu tư mở rộng sang ngân hàng, tài chính, chứng khoán, công ty thuê mua và bảo hiểm. Tuy đầu tư vào 3 lĩnh vực nhạy cảm (bất động sản, tài chính - ngân hàng, chứng khoán) chỉ chiếm 3,48% tổng vốn đầu tư phát triển năm 2008 nhưng cũng bằng tới 7,3% vốn chủ sở hữu ở các tập đoàn, tổng công ty. Hơn nữa, xét về mặt giá trị tuyệt đối thì con số hàng nghìn tỷ đồng là có ý nghĩa quan trọng đối với sự phát triển kinh tế. Tập đoàn công nghiệp tàu thủy Việt Nam đầu tư vào lĩnh vực tài chính - ngân hàng với số vốn lên tới 25,2% vốn chủ sở hữu tại Tập đoàn và bằng 13,2% vốn điều lệ của công ty mẹ - tập đoàn (tính đến 31/12/2007).

Hơn nữa, có dấu hiệu cho thấy các tập đoàn dựa nhiều vào các khoản nợ “mềm” và ưu đãi của Chính phủ. Dự toán ngân sách 2009 dành 10.641 tỷ đồng, tăng 7% so với dự toán năm 2008 để hỗ trợ doanh nghiệp nhà nước, tập đoàn và tổng công ty. Không những trích ngân sách với số tiền tăng lên hàng năm, Chính phủ còn tiếp tục đứng ra bảo lãnh cho tập đoàn đi vay nợ với lý do để thực hiện nhiệm vụ do Nhà

nước đặt hàng. Nhưng hiệu quả sử dụng nguồn vốn vay này vẫn chưa được đánh giá đầy đủ. Quy định của Chính phủ về ngăn chặn tình trạng đầu tư phân tán của tập đoàn và tổng công ty không quá 30% vốn các hoạt động kinh doanh không nòng cốt dường như không hữu hiệu. Bởi lẽ các tập đoàn hoàn toàn có thể đầu tư phát triển 1 dự án mang tính đầu cơ mà khó có thể đánh giá mức độ phù hợp với ngành kinh doanh nòng cốt.

Có vẻ như các tập đoàn sử dụng vị thế của mình để mở rộng hoạt động đầu tư của mình trên thị trường nội địa. Hãy thử xem xét trường hợp của Tập đoàn Công nghiệp tàu thủy Việt Nam (Vinashin). Trước sự kêu gọi cắt giảm chi tiêu của Chính phủ trong năm 2008, Vinashin dẫn đầu với thông báo giảm 60% trong tổng đầu tư theo kế hoạch 2008. Đến tháng 7, Vinashin tuyên bố thành lập liên doanh mới với một tập đoàn của Malaysia xây dựng nhà máy thép ở Ninh Thuận với tổng vốn đầu tư 3 tỷ USD; nhưng đến tháng 8 mức đầu tư được công bố là 10 tỷ USD. Quyết định cắt giảm đầu tư với con số quá lớn, những thay đổi chóng mặt trong mức đầu tư khiến giới nghiên cứu quan ngại về cơ sở của các quyết định này. Từ đó, người ta đặt câu hỏi về năng lực quản lý và tư duy chiến lược của tập đoàn. Việc này ẩn chứa những nguy cơ đối với nền kinh tế. Thứ nhất, việc kiểm soát cung

tiền của Ngân hàng Nhà nước sẽ gặp khó khăn. Thứ hai, việc cho vay trong nội bộ tập đoàn hàm chứa những rủi ro – đây đã từng là nguyên nhân gây khủng hoảng tài chính ở nhiều nước châu Á và châu Mỹ La tinh. Thứ ba, hình thức này có thể giúp “biến” doanh nghiệp công thành doanh nghiệp tư, dưới hình thức công ty cổ phần là công ty con của doanh nghiệp nhà nước.

Hơn nữa, quan điểm cho rằng tập đoàn Việt Nam đi theo mô hình keiretsu hoặc chaebol là không thuyết phục. Các chaebol Hàn Quốc đã không được lập ngân hàng và các ngân hàng cũng chịu sự giám sát chặt chẽ của Nhà nước trong một thời kỳ dài. Đối với keiretsu Nhật Bản, mặc dù được thành lập qua một ngân hàng đóng vai trò trung tâm, hạt nhân, các tập đoàn này không hoạt động như tập đoàn Việt Nam. Đó là các hoạt động liên minh mang tính phi tập trung giữa các doanh nghiệp liên kết với nhau theo sở hữu chéo. Hơn nữa, mô hình này đã chứng tỏ sự yếu kém của nó trong thập niên 1990.

Xét ở một góc độ khác, sức ép đòi hỏi phải có khung quy định quản lý vốn và tài sản ở tập đoàn gia tăng bởi sự mở rộng nhanh chóng của tập đoàn. Các tập đoàn mở rộng các lĩnh vực hoạt động của tập đoàn dẫn đến tăng số lượng thành viên một cách nhanh chóng. Hãy xem xét ví

dụ của Tập đoàn Công nghiệp tàu thủy Việt Nam. Tập đoàn này trong năm 2007 đã tăng 43 công ty con và 111 công ty liên kết, liên doanh, chủ yếu là góp vốn bằng thương hiệu. Cũng theo một cách thức tương tự, tập đoàn công nghiệp cao su tăng 21 công ty con. Điều này có thể dẫn đến nguy cơ không đảm bảo về năng lực trong việc quản lý các khoản đầu tư tại doanh nghiệp khác. Do đó, khó giám sát và quản lý công ty con tuân thủ theo định hướng sản xuất kinh doanh và đầu tư của tập đoàn

Hơn nữa, vấn đề này càng được quan tâm hơn khi đặt trong sự xem xét tỷ lệ nợ của tập đoàn nhà nước. Có quan điểm cho rằng “*thực trạng tập đoàn nhà nước ở Việt Nam hiện nay thậm chí còn đáng lo ngại hơn tình trạng của các tập đoàn tư nhân (chaebol) ở Hàn Quốc hồi 1997*”. Lý do cơ bản là do sự quan ngại về tỷ lệ nợ trên vốn chủ sở hữu cao. Việc thu thập thông tin về nợ của các tập đoàn kinh tế là rất khó xác định chính xác tuy nhiên theo các số liệu của Bộ Tài chính thì đến hết 12/2007, 70 tập đoàn và tổng công ty nợ 28 tỷ USD (40% GDP). Các tập đoàn do đó sẽ dễ bị tổn thương và ảnh hưởng mạnh tới nền kinh tế khi rơi vào tình trạng xấu. Tuy nhiên cho đến nay chưa có luật nào điều tiết nợ vay của tập đoàn và doanh nghiệp nhà nước. Báo cáo độc lập số 2 của nhóm Harvard mới đây dẫn lại số liệu từ Bộ

Tài chính, theo đó tỷ lệ vay trên vốn chủ sở hữu của các tập đoàn và doanh nghiệp nhà nước rất cao (ví dụ Vinashin 22 lần) trong khi các tập đoàn kinh tế quốc tế chỉ vay từ 1 đến 3 lần. Ngân hàng Phát triển và Ngân hàng Chính sách được hình thành để tạo vốn mỗi cho doanh nghiệp vừa và nhỏ, trợ giúp đối tượng yếu thế nhưng lại chỉ lo cung ứng vốn cho dự án lớn của các tập đoàn và tổng công ty.

Các nhà tài trợ cũng cho rằng Chính phủ nên kiểm soát chặt chẽ quá trình đầu tư vốn của các tập đoàn. Kinh tế gia trưởng của Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam cho rằng bối cảnh “bong bóng hiện thời” làm cho các tập đoàn muốn đầu tư vào nhiều lĩnh vực. Đặc biệt, sự hiện diện của các tập đoàn vào các lĩnh vực tài chính, ngân hàng chứa đựng những rủi ro, tạo ra bất ổn tiềm năng.

Những phân tích trên đây cho thấy việc buông lỏng quản lý và giám sát tập đoàn kinh tế đang bộc lộ những vấn đề cần được quan tâm giải quyết. Phần sau đây sẽ thảo luận một số vấn đề đặt ra về nâng cao hiệu lực và hiệu quả quản lý Nhà nước đối với tập đoàn kinh tế.

Một là, xác định rõ nhiệm vụ và chức năng cơ bản của tập đoàn kinh tế để làm căn cứ cho việc hình thành những quy định về quản lý và giám sát tập đoàn. Xét về thực tiễn phát

triển trên thế giới, mô hình tập đoàn nhà nước được cho rằng có 3 chức năng cơ bản: chống nguy cơ độc quyền tư nhân đối với những sản phẩm kinh tế cần thiết cho sự phát triển chung kinh tế cả nước, nâng cao khả năng cạnh tranh của nền kinh tế cả nước đối với các quốc gia khác trên thị trường thế giới, và đáp ứng những yêu cầu có liên quan mật thiết đến an ninh và quốc phòng. Đồng thời, tập đoàn kinh tế nhà nước cũng thỏa mãn 4 tiêu chí: chịu sự quản lý theo luật pháp, hoạt động trong thể chế tài chính công khai minh bạch, có thể huy động vốn từ khu vực tư nhân hoặc khu vực công dưới dạng bán trái phiếu hay cổ phần theo những quy định chặt chẽ của luật pháp và của thể chế tài chính quốc gia - song không được phép có ngân hàng riêng, phải có khả năng cạnh tranh trên thị trường nội địa và thế giới. Do đó, cần quy định rõ ràng các tiêu chí đánh giá hoạt động của tập đoàn kinh tế và hiệu quả quản lý nhà nước đối với tập đoàn. Các tiêu chí này sẽ được sử dụng như là một yếu tố đầu vào quan trọng để xây dựng khung khổ quản lý và giám sát tập đoàn kinh tế nhà nước.

Hai là, xác định rõ cơ quan thực hiện quyền chủ sở hữu tập đoàn kinh tế nhà nước. Việc hình thành cơ quan chuyên trách thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước nên được cân nhắc để tránh tình trạng phân tán trong việc thực hiện

quyền chủ sở hữu nhà nước. Cơ quan này cần phải được nâng cao năng lực định hướng chiến lược, kiểm soát chiến lược và kiểm soát tài chính.

Ba là, tách bạch quyền lực chính trị và quyền lực kinh tế. Việc làm này là cần thiết nhưng rất khó khăn bởi lẽ quyền lực chính trị của Nhà nước và quyền của Nhà nước sở hữu các tập đoàn này đều nằm trong một thực thể chính trị chung - Nhà nước. Tuy nhiên, nếu không tách bạch rõ ràng thì nguy cơ hình thành cấu kết các thế lực giữa một bên là quyền lực chính trị của Nhà nước và một bên là quyền lực kinh tế (đặc biệt là quyền của Nhà nước đối với các tập đoàn kinh tế mà Nhà nước là chủ sở hữu). Đây chính là nguồn gốc của tham nhũng và các “tệ nạn” khác trong nền kinh tế. Xét về mặt kinh tế, phải có sự cân nhắc kỹ càng trước bài toán khó nâng cao tính cạnh tranh quốc tế của nền kinh tế trong khi đang trợ giúp để các ngành kinh tế chủ đạo (các tập đoàn kinh tế dẫn đầu) tránh khỏi cạnh tranh toàn cầu giữ vai trò chủ đạo trong nền kinh tế.

Bốn là, tiếp tục phân cấp mạnh cho tập đoàn kinh tế trên phương diện tự chủ quản trị nội bộ nhưng vẫn bảo đảm sự kiểm soát của Nhà nước. Giảm ưu đãi, đặc quyền dành cho tập đoàn, thay vì các quyết định hành chính, để thị trường quyết định. Ví dụ, với quy định

hạn mức 30% đầu tư bên ngoài ngành kinh doanh nông cốt, Chính phủ gần như không thể giám sát hoạt động của các tập đoàn lớn cũng như kiểm soát chặt chẽ các quyết định đầu tư của các tập đoàn này. Phương thức hữu hiệu để ngăn chặn các công ty này đầu tư vào các dự án kém là buộc các tập đoàn phải trả mức giá thị trường khi huy động vốn và xóa bỏ những bảo lãnh ngầm hay công khai khi các tập đoàn thất bại. Kỷ cương của thị trường có thể có hiệu lực hơn so với các nghị định của Chính phủ.

Năm là, đẩy mạnh hoạt động giám sát, đánh giá và nghiêm túc thực thi chế tài đối với người đại diện khi không thực hiện đúng mục tiêu của chủ sở hữu giao phó. Cần hình thành cơ chế trao đổi, báo cáo, cung cấp thông tin để đạt được

mục tiêu thống nhất hành động và ý chí của cả tập đoàn, hoàn thiện quyết sách của công ty mẹ của tập đoàn, đồng thời vẫn phản ánh được nguyện vọng, lợi ích của các doanh nghiệp thành viên.

Cuối cùng, bổ sung các quy định về giám sát và minh bạch hoá trong công ty bao gồm giám sát đối với công ty và giám sát thực hiện chức năng chủ sở hữu đối với công ty. Các doanh nghiệp phải coi công khai hoá và minh bạch hoá thông tin là một yêu cầu tự thân, nội tại, vì chính lợi ích của doanh nghiệp và của nhà nước (với tư cách là chủ sở hữu doanh nghiệp), cũng như sự phát triển lâu dài và bền vững của doanh nghiệp. Việc cải thiện và nâng cao mức độ công khai hoá và minh bạch hoá thông tin trong quản trị

doanh nghiệp phải là nỗ lực từ cả phía Nhà nước và phía doanh nghiệp (công ty mẹ và hệ thống công ty con). Cần thiết phải yêu cầu các tập đoàn báo cáo tài chính hợp nhất định kỳ và được kiểm toán bởi các tổ chức kiểm toán độc lập và uy tín.

Tài liệu tham khảo

Báo cáo của các Tập đoàn tại Hội thảo Tập đoàn kinh tế Lý luận và Thực tiễn, Hà Nội 2008

Báo cáo của các Tập đoàn gửi cho Thường vụ Quốc hội 2008 về tình hình tài chính

Báo cáo tư vấn chính sách của nhóm tư vấn Harvard, 2008

Báo cáo về việc thành lập và quản trị tập đoàn kinh tế nhà nước ở Việt Nam, Dự án CIEM - DANIDA 12/2008

KIỂM TRA SAU THÔNG QUAN...

(Tiếp theo trang 56)

trong việc thực hiện có hiệu quả công tác quản lý. Cơ quan Hải quan phải có thẩm quyền tiếp cận và sử dụng các hồ sơ, các dữ liệu thương mại về hoạt động mua bán hàng hóa, giao dịch ngoại tệ, vận chuyển hàng hóa, bán hàng hóa sau khi nhập khẩu có liên quan của các doanh nghiệp từ Ngân hàng, cơ quan Thuế nội địa, cơ quan Bảo hiểm, cơ quan Quản lý thị trường, cơ quan Công an cũng như các cơ quan hữu quan khác.

Trên đây là một số kinh nghiệm của Hải quan Trung Quốc về hoạt động kiểm tra sau thông quan cần được nghiên cứu, chọn lọc và từng bước vận dụng một cách phù hợp với điều kiện của Việt Nam nhằm nâng cao hiệu quả công tác quản lý xuất - nhập khẩu hàng hóa và dịch vụ qua biên giới ở nước ta hiện nay.

Tài liệu tham khảo:

- Cao ủy Hải quan Trung Quốc (2006), *Hệ thống lựa chọn*

kiểm tra của Hải quan Trung Quốc, Tài liệu tham khảo nội bộ - Tổng cục Hải quan 6/2006

- Triệu Minh Hoa (2006), *Giới thiệu hệ thống thông tin quản lý rủi ro của Hải quan Trung Quốc, Tài liệu tham khảo nội bộ - Tổng cục Hải quan 6/2006*

- Tổng cục Hải quan (2006), *Báo cáo nghiên cứu tại Học viện Hải quan Thượng Hải, Tài liệu tham khảo nội bộ - Tổng cục Hải quan 5/2006*

- www.vnn.vn; www.vnexpress.net; www.customs.gov.vn