

VỀ VAI TRÒ CỦA NHÀ NƯỚC TRONG SỰ PHÁT TRIỂN CÁC TẬP ĐOÀN KINH TẾ Ở VIỆT NAM

THS NGUYỄN THỊ NGÂN

Học viện Hành chính Quốc gia

1. Nền tảng quản lý nhà nước đối với các tổng công ty nhà nước - hình thức thí điểm tập đoàn kinh tế ở Việt Nam.

Năm 1991, Đại hội lần thứ VII của Đảng đã xác định nhiệm vụ sắp xếp lại các liên hiệp xí nghiệp, tổng công ty phù hợp với yêu cầu sản xuất - kinh doanh trong cơ chế thị trường, xây dựng một số công ty hoặc liên hiệp xí nghiệp lớn, có uy tín và khả năng cạnh tranh.

Thực hiện chủ trương này, ngày 07-3-1994, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 90/TTg và Quyết định số 91/TTg nhằm tổ chức lại hệ thống các liên hiệp xí nghiệp, tổng công ty (TCT), công ty lớn và thí điểm thành lập tập đoàn kinh tế (TĐKT) mạnh để tạo điều kiện thúc đẩy tích tụ và tập trung vốn, nâng cao khả năng cạnh tranh, đồng thời thực hiện chủ trương xóa bỏ dần chế độ bộ chủ quản, cấp hành chính chủ quản đối với doanh nghiệp nhà nước (DNNN), sự phân biệt DN trung ương, DN địa phương và tăng cường vai trò QLNN đối với DN thuộc mọi thành phần kinh tế.

Trong cả 2 quyết định này, Thủ tướng Chính phủ đã quy định rõ tiêu chí thành lập mới TCT nhà nước, thí điểm hình thành TĐKT. Đối với TCT được thành lập theo Quyết định số 90/TTg (gọi tắt là TCT 90) phải có tối thiểu 5 đơn vị thành viên quan hệ với nhau về công nghệ, tài chính, chương trình đầu tư phát triển, dịch vụ cung ứng, vận chuyển, tiêu thụ, thông tin đào tạo; toàn TCT phải có vốn pháp định trên 500 tỉ đồng, đối với một số TCT trong

những ngành đặc thù thì vốn pháp định có thể thấp hơn nhưng không được ít hơn 100 tỉ đồng. Đối với các TĐKT hoạt động theo Quyết định số 91/TTg (gọi tắt là TCT 91) phải có 7 DN thành viên trở lên và có vốn pháp định ít nhất là 1.000 tỉ đồng; đảm bảo vừa hạn chế độc quyền, vừa khắc phục cạnh tranh không lành mạnh; có thể hoạt động kinh doanh đa ngành nhưng nhất thiết phải có ngành chủ đạo, mỗi tập đoàn được tổ chức công ty tài chính để huy động, điều hoà vốn phục vụ cho yêu cầu phát triển hoặc liên doanh với các đơn vị kinh tế khác.

Luật DNNN được Quốc hội thông qua ngày 20-4-1995 cũng quy định về tổ chức và chỉ rõ cơ chế hoạt động của các loại tổ chức trong TCT.

Cụ thể hoá *Luật DNNN*, ngày 27-6-1995, Chính phủ có Nghị định số 39/CP ban hành *Điều lệ mẫu* về tổ chức và hoạt động của TCT nhà nước, quy định rõ quyền và nghĩa vụ của TCT, hội đồng quản trị và ban kiểm soát, tổng giám đốc và bộ máy giúp việc, tập thể người lao động trong TCT, đơn vị thành viên của TCT, quản lý phần vốn góp của TCT và DN thành viên ở các DN khác, tài chính của TCT, mối quan hệ của TCT với các cơ quan nhà nước và chính quyền địa phương.

Nhằm tạo ra cơ sở pháp lý đầy đủ cho việc tiếp tục đổi mới khu vực DNNN, ngày 26-01-2003, *Luật DNNN* (sửa đổi) được ban hành thay thế *Luật DNNN* năm 1995. Điều 46 của *Luật* quy định: "Tổng công ty nhà nước là hình thức liên kết kinh tế trên cơ sở tự đầu tư, góp vốn với các doanh

nghiệp khác hoặc được hình thành trên cơ sở tổ chức và liên kết các đơn vị thành viên có mối quan hệ gắn bó với nhau về lợi ích kinh tế, công nghệ, thị trường và các dịch vụ kinh doanh khác, hoạt động trong một hoặc một số chuyên ngành kinh tế - kĩ thuật chính nhằm tăng cường khả năng kinh doanh và thực hiện lợi ích của các đơn vị thành viên và toàn tổng công ty". Có 3 loại hình TCT nhà nước là:

- TCT do Nhà nước quyết định đầu tư và thành lập.

- TCT do các công ty tự đầu tư và thành lập. Các thí điểm hiện nay về mô hình công ty mẹ - công ty con thuộc loại hình TCT này.

- TCT đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước.

Hai loại TCT đầu là cơ sở của các TĐKT mạnh mà Nhà nước ta đang hướng tới xây dựng.

Nội dung QLNN đối với các TCT được quy định trong *Điều lệ mẫu*. TCT chịu sự QLNN của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương với tư cách là cơ quan QLNN, đồng thời chịu sự quản lý của các cơ quan này với tư cách là cơ quan thực hiện quyền chủ sở hữu đối với DNNN theo quy định tại *Luật DNNN* và các quy định khác của pháp luật.

Nhìn chung, các TCT đã thể hiện vai trò nòng cốt, chủ lực của nền kinh tế, sản xuất - kinh doanh có hiệu quả, duy trì tỉ lệ tăng trưởng tương đối cao, hoàn thành nghĩa vụ nộp ngân sách, ổn định việc làm cho nhiều lao động, nâng cao đời sống cán bộ nhân viên và tích cực tham gia thực hiện các chính sách xã hội. Các TCT là nòng cốt trong việc bảo đảm cân đối chủ yếu trong nền kinh tế về những hàng hoá, vật tư chiến lược và các hàng tiêu dùng thiết yếu như điện, than, dầu khí, xi măng, sắt thép... cân đối ngoại tệ, góp phần quan trọng vào bình ổn giá cả và duy trì sự phát triển của toàn bộ nền kinh tế quốc dân.

Các TCT đã phát huy vai trò chủ động của DN thành viên lập lại trật tự trong lĩnh

vực xuất khẩu, nhập khẩu, ngăn chặn tình trạng các DN thành viên cùng cạnh tranh nâng giá mua, hạ giá bán gây thua thiệt cho quốc gia, tăng chi phí giao dịch quốc tế và những sơ hở trong kí kết hợp đồng thương mại. Các TCT nhà nước là đầu mối xuất khẩu trong những ngành kim ngạch cao như dầu khí, dệt may, giấy dếp, lương thực, thủy sản, hải sản, cao su, cà phê, than...

Hội đồng quản trị của các TCT đã phát huy vai trò trách nhiệm tập thể trong việc phân tích các dự án đầu tư, các hợp đồng kinh tế lớn, lựa chọn cán bộ cốt cán, phân phối thu nhập sau thuế,... sử dụng tài sản của Nhà nước tương đối có hiệu quả.

Nhiều TCT đã cố gắng tổ chức đáp ứng những dịch vụ chung về cung cấp công nghệ và thị trường, đào tạo, nghiên cứu thực nghiệm công nghệ mới, xuất khẩu, nhập khẩu... tạo điều kiện cho các DN thành viên phát huy được sở trường và hạn chế những chi phí hoặc rủi ro nếu tự lo theo kiểu tự túc khép kín trước đây.

Kết quả thực tế đã chứng minh chủ trương thành lập TCT là đúng đắn và cần thiết, phù hợp với xu thế phát triển các DN trong cơ chế thị trường.

2. Những hạn chế và khắc phục.

Mặc dù đã đạt được một số kết quả không nhỏ nhưng các TCT nhà nước còn nhiều mặt yếu kém, hạn chế: hiệu quả sản xuất - kinh doanh giảm dần; thiếu vốn trong hoạt động sản xuất - kinh doanh; quá trình tổ chức lại chưa thực sự tạo ra sự gắn kết về tài chính, công nghệ, thị trường; hoạt động của TCT có phần rời rạc, chưa phát huy được hiệu quả sức mạnh tổng hợp của toàn TCT; chức năng quản lý của hội đồng quản trị và điều hành của tổng giám đốc chưa được quy định rõ ràng.

Để khắc phục điều này, trong *Luật DNNN* (sửa đổi) năm 2003 đã xác định rõ quyền và nghĩa vụ chủ sở hữu nhà nước nói chung do Chính phủ, Bộ Tài chính, bộ chủ quản chuyên ngành, UBND cấp tỉnh thực hiện đối với công ty nhà nước. Tại công ty nhà nước, hội đồng quản trị là cơ quan đại diện trực tiếp chủ sở hữu nhà nước và có

quyền tuyển chọn, kí hợp đồng hoặc bổ nhiệm, cách chức và quyết định mức lương đối với tổng giám đốc. Tuy nhiên, quan hệ giữa TCT với các bộ, UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trong việc thực hiện chức năng QLNN và thực hiện một số quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước chưa được thực hiện đầy đủ theo nội dung đã được phân cấp, nổi cộm nhất là trong việc duyệt dự án đầu tư và quản lý cán bộ. Còn sự chông chéo về chức năng giữa TCT và các bộ, UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trong việc thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước. Một số bộ vẫn chưa phân cấp đầy đủ quyền hạn cho TCT, can thiệp vào hoạt động sản xuất - kinh doanh của TCT và can thiệp vào các hoạt động đã được phân cấp cho TCT về quản lý cán bộ, về quyết định dự án đầu tư hoặc các biện pháp bổ sung, điều hoà vốn. Hoạt động của tổ chức đảng, đoàn thể trong TCT nhà nước chưa được hướng dẫn thống nhất. Nhiều TCT thiếu cán bộ có năng lực về kinh doanh phù hợp để bố trí đúng vị trí, đặc biệt là vị trí chủ tịch hội đồng quản trị và tổng giám đốc. Mặt khác, hướng dẫn nghiệp vụ quản lý TCT theo hướng đổi mới chậm được triển khai nên khi thực hiện thiếu thống nhất và nhiều nơi vẫn còn ảnh hưởng của cách quản lý có tính chất hành chính trung gian của mô hình TCT, liên hiệp xí nghiệp của thời kì kế hoạch hoá tập trung.

Chính vì những hạn chế trên nên các TCT hiện có tuy đạt được một số tiến bộ khác nhau nhưng so với tiêu thức của một TĐKT mạnh vẫn còn một khoảng cách khá xa.

Trên thực tế, QLNN đối với TCT có những thành công và những điểm cần hoàn thiện, đó là do một số nguyên nhân sau đây:

- Việc thành lập các TCT còn theo mệnh lệnh hành chính, chưa dựa trên cơ sở tự nguyện của các DN thành viên, chưa căn cứ vào tất yếu kinh tế của việc liên kết các DN này. Trong một số trường hợp, việc thành lập các TCT còn chưa bảo đảm các điều kiện cần thiết, nhất là vốn của các

TCT còn chưa bảo đảm theo Quyết định số 91/TTg. Quan hệ giữa các DN thành viên lỏng lẻo, thiếu sự chỉ đạo thống nhất và hỗ trợ thoả đáng của TCT, thiếu sự gắn kết về công nghệ, tài chính và thị trường.

- Việc xoá bỏ chế độ chủ quản đối với các TCT 91 trên thực tế phát sinh nhiều vướng mắc. Bản thân hội đồng quản trị của TCT lại hoạt động có tính chất quản lý trung gian, vô hình chung tạo ra một "cơ quan chủ quản mới" đối với các DN thành viên.

- Các quy định pháp luật về cơ chế quản lý đối với TCT còn nhiều điểm chưa hợp lý song vẫn chưa được bổ sung, sửa đổi; một số cơ chế, chính sách đối với TCT chưa phù hợp.

- Hiện nay, các TCT 91 trực thuộc trực tiếp Thủ tướng Chính phủ. Các tổng giám đốc tham dự các kì họp của Chính phủ, tương đương như các bộ trưởng, chủ tịch UBND tỉnh và thủ trưởng các cơ quan ngang bộ. Đây cũng là vấn đề cần xem xét lại.

3. Một số kiến nghị.

Hoàn thiện hệ thống pháp luật để thực hiện quản lý các TCT, TĐKT là vấn đề quan trọng để tạo môi trường thuận lợi cho sự phát triển. Đây là yêu cầu mang tính chất cơ bản, lâu dài. Ngoài ra, theo chúng tôi, Nhà nước cần thể hiện vai trò của mình trong các lĩnh vực:

a. Định hướng phát triển các tập đoàn kinh tế.

Việc phát triển các TĐKT cần tập trung vào những lợi thế so sánh ở nước ta, coi đó là những mũi nhọn đưa nền kinh tế đất nước đi lên. Các TĐKT phải hướng tới tạo ra các mặt hàng xuất khẩu chiến lược như trong các lĩnh vực điện tử - tin học, hàng dệt may, nuôi trồng và chế biến thủy sản, chế biến nông, lâm sản (cao su, hạt điều, cà phê, gạo, chè)...

Trên cơ sở những lợi thế so sánh nói trên, có thể phát triển các TĐKT trong các lĩnh vực này, tiến đến phát triển các TĐKT theo hướng kinh doanh tổng hợp đa ngành, đa lĩnh vực. Điều quan trọng là các

TĐKT phải được hình thành theo con đường tự nguyện liên kết, bao gồm các loại hình sở hữu khác nhau, trong đó sở hữu nhà nước có thể giữ vai trò nòng cốt, song không phải bằng sự khống chế về mặt hành chính đối với các thành phần kinh tế khác mà bằng kết quả hoạt động kinh doanh thực tế của mình.

b. Sự điều tiết của nhà nước đối với TĐKT, bao gồm 2 khía cạnh: hình thành môi trường kinh doanh thuận lợi và khắc phục những mặt trái nảy sinh trong quá trình vận động, phát triển.

- Đối với các TĐKT, Nhà nước điều tiết chủ yếu bằng các công cụ thuế; giá cả; lãi suất; tỉ giá. Mở rộng quyền tự chủ về kinh tế, mặt dịch, đối ngoại cho các TĐKT, phân cấp QLNN đối với các TĐKT.

- TĐKT dù có quy mô lớn đến đâu cũng là một đơn vị sản xuất - kinh doanh, không thực hiện chức năng QLNN, không có vai trò quản lý trung gian.

- Ban quản lý tập đoàn chỉ kiểm soát về mặt tài chính, chiến lược đầu tư thông qua sử dụng các đòn bẩy kinh tế, còn các thành viên hoàn toàn tự chủ trong quyết định hoạt động sản xuất - kinh doanh của mình.

- Công ty mẹ và các công ty thành viên có mối quan hệ hỗ trợ về mặt chiến lược, tài chính, tín dụng. Sự hỗ trợ của tập đoàn hoàn toàn dựa vào kết quả hoạt động sản xuất - kinh doanh và phương hướng đầu tư có hiệu quả của các công ty thành viên.

- Mối quan hệ giữa các thành viên trong tập đoàn chủ yếu là quan hệ liên kết về lợi ích kinh tế, được điều khiển bằng các hợp đồng hoặc thoả thuận kinh tế.

- Quan hệ giữa các bộ với các TĐKT là quan hệ giữa cơ quan QLNN về ngành, lĩnh vực đối với các tổ chức kinh doanh trong ngành, lĩnh vực đó.

- Nhà nước quản lý phần vốn của mình trong các TĐKT (phần vốn thuộc Nhà nước) thông qua hoạt động của đại diện chủ sở hữu nhà nước trực tiếp trong hội đồng quản trị.

- Tăng cường hoạt động của hệ thống kiểm toán, kể cả kiểm toán nhà nước và

kiểm toán độc lập, xây dựng căn cứ pháp lý để đánh giá hoạt động của các TĐKT, từ đó, Nhà nước có sự tác động cần thiết vào các TĐKT về phương hướng kinh doanh, về quyết định đầu tư hay rút bớt phần vốn nhà nước sở hữu...

c. Hỗ trợ sự phát triển của các TĐKT.

Nhà nước phải hỗ trợ các điều kiện cần thiết cho các tập đoàn này bằng nhiều biện pháp khác nhau:

- Đề xuất việc giúp đỡ các TĐKT thuộc các ngành công nghiệp chiến lược, làm rõ nguồn vốn cần thiết, các nguồn tài nguyên và những ưu đãi nhất định đối với các tập đoàn.

- Tạo ra mối quan hệ chặt chẽ giữa các cơ quan chức năng của Chính phủ và giới kinh doanh vì lợi ích chung của quốc gia và của bản thân các tập đoàn.

- Gánh vác những chi phí đầu tư vào những ngành không có lãi song lại cần thiết cho các ngành kinh tế khác, đặc biệt là xây dựng cơ sở kinh tế hạ tầng.

- Cung cấp các thông tin cần thiết và tạo điều kiện phát triển mạnh công nghệ thông tin nhằm hỗ trợ hoạt động sản xuất - kinh doanh của các TĐKT.

- Chính phủ có chính sách bảo vệ sản xuất trong nước, hỗ trợ nâng cao khả năng cạnh tranh của các TĐKT trong nước.

- Thực hiện chính sách kinh tế đối ngoại mềm dẻo, linh hoạt.

Việc hình thành nên các TĐKT sẽ là một bước ngoặt quan trọng trong đời sống kinh tế nước ta. Tuy nhiên, Nhà nước không nên dùng mệnh lệnh hành chính để hình thành các TĐKT mà chỉ nên tạo các điều kiện thúc đẩy quá trình tích tụ, tập trung vốn và các khuyến khích gián tiếp cần thiết. Sau khi TĐKT ra đời thì vấn đề duy trì và phát triển như thế nào mới là điều quyết định. Do vậy, Nhà nước cần nhanh chóng hoàn thiện cơ chế, chính sách vĩ mô nhằm nâng cao hiệu lực QLNN đối với TĐKT, coi đó là một yêu cầu quan trọng để tạo ra và định hướng chỉ đạo đối với toàn bộ quá trình phát triển các TĐKT ở nước ta □