

ĐÁNH GIÁ THỰC TRẠNG GIÁM SÁT CỦA QUỐC HỘI ĐỐI VỚI CÁC TẬP ĐOÀN KINH TẾ NHÀ NƯỚC

1. Thực trạng hoạt động của các tập đoàn kinh tế nhà nước

1.1. Chủ trương của Đảng, Nhà nước về tập đoàn kinh tế nhà nước

Khởi nguồn cho ý tưởng thành lập tập đoàn kinh tế nhà nước từ chủ trương phát triển các liên hiệp xí nghiệp, xí nghiệp liên hợp vào cuối những năm 1970 và trong những năm 1980 của thế kỷ XX. Trong những năm đầu của thập kỷ 90, mô hình tổng công ty đã thay thế cho các liên hiệp xí nghiệp, xí nghiệp liên hợp. Tuy nhiên, đó là những mô hình của cơ chế kế hoạch hoá tập trung hoặc của giai đoạn chuyển tiếp. Tại Hội nghị Ban Chấp hành Trung ương lần thứ bảy, khoá VII của Đảng khẳng định “Hình thành một số tổ chức kinh tế lớn với mục đích tích tụ, tập trung cao về vốn, đủ sức cạnh tranh trên thị trường thế giới”. Ngày 7 tháng 3 năm 1994, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 91/TTg về việc thí điểm thành lập tập đoàn kinh doanh (được gọi là tổng công ty 91). Quyết định này nêu rõ mục tiêu của việc thí điểm này là để tạo điều kiện thúc đẩy tích tụ và tập trung, nâng cao khả năng cạnh tranh. Các đơn vị được lựa chọn làm thí điểm thành lập tập đoàn kinh doanh là một số TCT, công ty lớn có mối liên hệ với nhau theo ngành hoặc vùng lãnh thổ, không phân biệt doanh nghiệp do Trung ương hay địa phương quản lý, có vị trí quan trọng trong nền kinh tế quốc dân, bảo đảm những yêu cầu cần thiết cho thị trường trong nước và có triển vọng mở rộng quan hệ kinh doanh ra nước ngoài. Cũng theo quyết định này, một số TCT có từ 7 thành viên trở lên và có quy mô vốn từ 1.000 tỷ đồng trở lên được phát triển theo hướng tập đoàn kinh doanh. Đã có 18 TCT loại này được quyết định thành lập, chiếm lĩnh hầu hết các ngành, lĩnh vực của nền kinh tế.

Tiếp đó, Hội nghị lần thứ tư Ban Chấp hành Trung ương Đảng, khoá VIII đã xác định nhiệm vụ “Tổng kết mô hình tổng công ty nhà nước, trên cơ sở đó lên phương án xây dựng các tổng công ty thực sự trở thành những tập đoàn kinh tế mạnh, có hiệu quả và sức cạnh tranh cao, thực sự là xương sống của nền kinh tế...”.

Sau gần 10 năm thực hiện, vấn đề phát triển tổng công ty thành TĐKT lại được đặt ra và tiếp tục được nhấn mạnh. Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng chủ trương “Xây dựng một số tập đoàn kinh tế mạnh trên cơ sở các

tổng công ty nhà nước, có sự tham gia của các thành phần kinh tế”. Cụ thể hoá chủ trương này, Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương Đảng, khoá IX đã đưa ra định hướng “hình thành một số tập đoàn kinh tế mạnh trên cơ sở các tổng công ty nhà nước, có sự tham gia của các thành phần kinh tế, kinh doanh đa ngành, trong đó có ngành kinh doanh chính chuyên môn hoá cao và giữ vai trò chi phối lớn trong nền kinh tế quốc dân, có quy mô rất lớn về vốn,... thí điểm hình thành một số tập đoàn kinh tế trong một số lĩnh vực có điều kiện, có thế mạnh, có khả năng phát triển để cạnh tranh và hội nhập kinh tế quốc tế có hiệu quả...”. Quan điểm này tiếp tục được khẳng định tại Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ X và tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI nêu rõ: “Đẩy mạnh đổi mới cổ phần hoá, nâng cao hiệu quả của doanh nghiệp nhà nước; xây dựng một số tập đoàn kinh tế mạnh, đa sở hữu, trong đó sở hữu nhà nước giữ vai trò chi phối cơ cấu lại ngành nghề kinh doanh của các tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước để doanh nghiệp nhà nước thực sự trở thành nòng cốt của kinh tế nhà nước”. Đây là cơ sở quan trọng định hướng cho việc hình thành và phát triển các TĐKTNN. Thực hiện chủ trương, chính sách này, Chính phủ đã thí điểm thành lập một số tập đoàn kinh tế nhà nước trên cơ sở cơ cấu lại một số tổng công ty nhà nước. Các tập đoàn kinh tế này được nắm giữ và ưu tiên các nguồn lực quan trọng về vốn, lĩnh vực hoạt động, với vai trò là đầu tàu kinh tế của cả nước, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, điều tiết kinh tế vĩ mô, ổn định giá cả, cung cấp nhiều sản phẩm thiết yếu cho nền kinh tế.

1.2. Khuôn khổ pháp lý về hoạt động TĐKTNN

Thực hiện chủ trương của Đảng, Nhà nước về hình thành các TĐKTNN, thời gian qua, một số văn bản pháp luật đã được ban hành, trước hết là thí điểm đến mở rộng diện về sắp xếp, tổ chức, quản lý doanh nghiệp nhà nước theo mô hình Tập đoàn kinh tế, tổng công ty. Chỉ tính từ năm 2005, Thủ tướng Chính phủ mới có quyết định chính thức thành lập tập đoàn trong một số tổng công ty theo Quyết định 91-TTg, tính đến cuối năm 2012, Thủ tướng Chính phủ đã quyết định thí điểm thành lập 13 tập đoàn kinh tế.

Trong hệ thống các văn bản pháp luật liên quan đến hoạt động của tập đoàn kinh tế có hai đạo luật quan trọng là Luật Doanh nghiệp và Luật Doanh nghiệp nhà nước. Luật Doanh nghiệp nhà nước 1995 (hết hiệu lực thi hành từ ngày 1/7/2010) đánh dấu sự đổi mới quan trọng trong cơ chế quản lý doanh nghiệp

nhà nước và tạo cơ sở pháp lý cao hơn cho doanh nghiệp nhà nước hoạt động. Ngày 25/8/1995, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Chỉ thị 500/CT-TTg về việc tổ chức, sắp xếp lại doanh nghiệp nhà nước theo Luật Doanh nghiệp nhà nước, kết hợp với việc xóa bỏ dần chế độ Bộ "chủ quản", cấp hành chính chủ quản, nhằm khắc phục một bước tình trạng nhiều doanh nghiệp nhà nước hoạt động cùng một ngành nghề trên cùng một địa bàn lại do nhiều bộ, ngành, địa phương quản lý. Tiếp đó, ngày 21/4/1998, Thủ tướng Chính phủ ban hành Chỉ thị 20/1998/CT-TTg về đẩy mạnh, sắp xếp và đổi mới doanh nghiệp nhà nước, theo đó, Thủ tướng yêu cầu khẩn trương tiến hành phân loại và sắp xếp doanh nghiệp nhà nước, thành lập các TCTNN có quy mô quốc gia không trực thuộc Bộ, ngành chủ quản nhằm thực hiện chủ trương xóa dần chế độ chủ quản, cấp hành chính chủ quản của nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước; thí điểm tổ chức một số TĐKT mạnh do TCTNN làm nòng cốt có sự tham gia rộng rãi của các thành phần kinh tế trong nước và đầu tư của nước ngoài, có quy mô cấp quốc gia.

Luật Doanh nghiệp nhà nước (2003) đánh dấu bước tiến lớn trong việc xóa bỏ dần cơ chế chủ quản của các Bộ, ngành nhà nước đối với doanh nghiệp và tăng quyền tự chủ cho nhiều doanh nghiệp. Nhà nước chỉ thành lập mới và quản lý doanh nghiệp công ích, công ty đặc biệt quan trọng, chi phối những ngành then chốt, làm nòng cốt thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, đóng góp lớn vào ngân sách nhà nước. Các tổng công ty nhà nước sẽ chuyển dần sang mô hình công ty mẹ - công ty con, trong đó, công ty mẹ và công ty con sẽ hoạt động theo hình thức công ty TNHH hoặc công ty cổ phần theo Luật Doanh nghiệp.

Quy định của Luật Doanh nghiệp nhà nước 2003 về tổng công ty do các doanh nghiệp tự đầu tư và thành lập tổng công ty này nhằm tạo ra khung pháp lý cho việc đầu tư, chi phối lẫn nhau giữa các doanh nghiệp, dần chuyển thành các TĐKT có sự tham gia của các thành phần kinh tế, phù hợp với việc mở rộng quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các doanh nghiệp. Loại hình TCTNN theo mô hình công ty mẹ - công ty con là loại hình tổng công ty không có tư nhân pháp nhân, mà chỉ là hình thức liên kết bằng vốn đầu tư giữa các doanh nghiệp có tư cách pháp nhân với nhau. Trong cơ cấu tổng công ty gồm công ty nhà nước quy mô lớn nắm giữ quyền chi phối công ty khác (công ty mẹ) và công ty bị chi phối (công ty con).

Luật Doanh nghiệp được Quốc hội khóa XI ban hành năm 2005 điều chỉnh tất cả các loại hình doanh nghiệp, từ Công ty TNHH một thành viên, công ty TNHH từ hai thành viên trở lên, công ty cổ phần; thành lập mới, chia tách doanh nghiệp, hợp nhất doanh nghiệp; sáp nhập, chuyển đổi doanh nghiệp... Đối tượng áp dụng gồm các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế và các tổ chức, cá nhân có liên quan đến việc thành lập, tổ chức quản lý và hoạt động của các doanh nghiệp.

Trên cơ sở của Luật Doanh nghiệp nhà nước (2003) và Luật Doanh nghiệp (2005), Chính phủ đã ban hành một số nghị định quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan quản lý nhà nước về doanh nghiệp nhà nước. Ngày 5/11/2009, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 101/2009/NĐ-CP về thí điểm thành lập, tổ chức, hoạt động và quản lý TĐKTNN. Trước đó, Chính phủ ban hành Nghị định 139/2007/NĐ-CP hướng dẫn chi tiết thi hành một số điều của Luật Doanh nghiệp và ngày 15/10/2010, Chính phủ ban hành Nghị định 102/2010/NĐ-CP thay thế Nghị định 139, tại điều 38 quy định về TĐKT 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 tạo thành tổ hợp kinh doanh có từ hai cấp doanh nghiệp trở lên dưới hình thức công ty mẹ - công ty con. TĐKT không có tư cách pháp nhân, không phải đăng ký kinh doanh theo quy định của Luật Doanh nghiệp”. Việc tổ chức hoạt động của tập đoàn do các công ty thành lập tập đoàn tự thỏa thuận quyết định. Công ty mẹ được tổ chức dưới hình thức công ty cổ phần hoặc công ty trách nhiệm hữu hạn, đáp ứng điều kiện nêu tại khoản 15 Điều 4 của Luật Doanh nghiệp. Công ty con được tổ chức dưới hình thức công ty cổ phần hoặc công ty TNHH theo quy định của Luật Doanh nghiệp hoặc các văn bản pháp luật khác có liên quan. Công ty mẹ, công ty con và các công ty khác hợp thành tập đoàn kinh tế có các quyền, nghĩa vụ, cơ cấu tổ chức quản lý và hoạt động phù hợp với hình thức tổ chức doanh nghiệp theo quy định của Luật Doanh nghiệp, pháp luật liên quan về điều lệ công ty. Cụm từ "tập đoàn" có thể sử dụng như một thành tố phụ trợ cấu thành tên riêng của công ty mẹ, phù hợp với quy định từ Điều 31 đến Điều 34 của Luật Doanh nghiệp về đặt tên doanh nghiệp. Chính phủ cũng giao Bộ Tài chính hướng dẫn chế độ báo cáo tài chính hợp nhất, giám sát hoạt động tài chính của tập đoàn kinh tế, của nhóm

công ty mẹ-công ty con thuộc tập đoàn kinh tế. Bộ Công Thương hướng dẫn việc giám sát các tập đoàn kinh tế thực hiện quy định về hạn chế cạnh tranh, chống lạm dụng vị thế thống lĩnh thị trường hoặc lạm dụng vị trí độc quyền.

Tóm lại, việc triển khai chủ trương của Đảng về thành lập các TĐKT, Nhà nước đã tiến hành khá thận trọng, thể hiện qua việc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật. Tuy nhiên, có thể khẳng định, đến thời điểm này, vẫn chưa thực sự hình thành đầy đủ khung pháp lý về tổ chức, hoạt động, quản lý đối với tập đoàn kinh tế nhà nước. Luật Doanh nghiệp và Nghị định hướng dẫn của Chính phủ cũng chưa quy định một cách đầy đủ về tiêu chí, tổ chức quản lý, nguyên tắc tổ chức và hoạt động của tập đoàn kinh tế nhà nước. Trong thực tế, một số công ty mẹ của TĐKTNN được chỉ định bằng quyết định hành chính từ bộ máy của tổng công ty với một vài doanh nghiệp trực thuộc, hầu hết chưa xứng tầm là công ty mẹ do chưa phải hơn hẳn về quy mô, công nghệ, thị trường... so với công ty được quyết định là công ty con. Chính vì vậy, mối quan hệ giữa các pháp nhân trong tập đoàn chưa chặt chẽ, trách nhiệm chưa rõ ràng. Bên cạnh đó, gây khó khăn về mặt quản lý nhà nước cũng như công tác giám sát, kiểm tra hoạt động của các TĐKTNN.

1.3. Về số lượng và quy mô các tập đoàn kinh tế nhà nước Việt Nam

Đến cuối năm 2012, cả nước có 13 tập đoàn kinh tế nhà nước được thành lập thí điểm, trong đó có 12 tập đoàn kinh tế nhà nước do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập (Tập đoàn: Bưu chính, viễn thông; Than – Khoáng sản, Dệt may, Điện lực, Công nghiệp tàu thủy, Dầu khí, Cao su, Viễn thông quân đội, Hóa chất Việt Nam, Phát triển nhà và đô thị, Công nghiệp xây dựng Việt Nam, Xăng dầu Việt Nam) và 1 tập đoàn kinh tế được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án cổ phần hóa và thí điểm thành lập, ủy quyền cho Bộ Tài chính thành lập công ty mẹ (Tập đoàn Tài chính – Bảo hiểm Bảo Việt).

Tuy nhiên, ngày 2/10/2012, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 1428/QĐ-TTg xác định kết thúc thí điểm hình thành Tập đoàn Công nghiệp Xây dựng Việt Nam (VNIC) và Tập đoàn Phát triển nhà và đô thị Việt Nam (HUD). Nguyên nhân là do tháng 12/2011, Chính phủ tổng kết thí điểm thành lập các tập đoàn kinh tế, 2 tập đoàn xây dựng này không đạt được mục tiêu đề ra khi thành lập là hình thành các tập đoàn xây dựng lớn, trở thành tổng thầu, chi phối lĩnh vực bất động sản, các tổng công ty chọn làm nòng cốt không thực hiện

được vai trò nòng cốt. Thực tế quản lý, phát triển và hiệu quả sản xuất kinh doanh đặt ra yêu cầu không nên tiếp tục duy trì 2 tập đoàn này. Theo đó, Bộ Xây dựng thành lập Tổng công ty Sông Đà trên cơ sở tổ chức lại Công ty mẹ - Tập đoàn Sông Đà và các đơn vị thành viên của Tổng công ty Sông Đà trước đây. Tương tự, Tổng công ty Đầu tư phát triển nhà và đô thị cũng được thành lập trên cơ sở tổ chức lại Công ty mẹ - Tập đoàn HUD và các đơn vị thành viên của tổng HUD trước đây.

Về ngành nghề kinh doanh, hầu hết các TĐKTNN đều được thành lập trên cơ sở của các tổng công ty 91 trước đây (trừ 3 Tập đoàn: Tài chính – Bảo hiểm Bảo Việt, Công nghiệp xây dựng Việt Nam; Phát triển nhà và đô thị Việt Nam) và giữ các ngành, lĩnh vực then chốt của nền kinh tế nước ta. Trong đó, có một số tập đoàn giữ vị trí chi phối hoặc độc quyền ngành như dầu khí, điện lực, than và khoáng sản. Tuy nhiên, các TĐKTNN đều kinh doanh đa ngành và được thể hiện rõ trong điều lệ của các TĐKTNN.

Hệ thống cơ chế, chính sách quản lý tài chính đối với doanh nghiệp 100% vốn nhà nước hiện nay cơ bản đã thống nhất và bình đẳng với các doanh nghiệp ngoài khu vực Nhà nước, cùng áp dụng chung chính sách thuế, đầu tư, tín dụng. Các TĐKTNN được nâng cao quyền chủ động sử dụng vốn nhà nước và các loại vốn khác vào hoạt động kinh doanh; chịu trách nhiệm về bảo toàn, phát triển vốn, hiệu quả sử dụng vốn. Cơ chế, chính sách của Nhà nước cũng hướng các tập đoàn tập trung vốn vào các lĩnh vực thuộc ngành nghề kinh doanh chính, hạn chế việc sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào các lĩnh vực nhạy cảm, rủi ro cao. Những kết quả đạt được về nhiệm vụ chính trị nói riêng và hoạt động sản xuất kinh doanh nói chung trong những năm vừa qua đã khẳng định các TĐKTNN giữ vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước trong nền kinh tế, là công cụ của Chính phủ để điều tiết nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

Theo Bộ Kế hoạch và Đầu tư, hoạt động của hầu hết các TĐKTNN có hiệu quả, đóng góp cho ngân sách nhà nước, góp phần đẩy nhanh quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước. Về quy mô, các TĐKTNN đều có quy mô lớn về vốn điều lệ và tài sản, trong đó Tập đoàn Dầu khí có quy mô vốn điều lệ và tài sản lớn nhất (tương ứng là 177.628 tỷ đồng và 466.060 tỷ đồng), Tập đoàn Dệt may có quy mô nhỏ nhất (tương ứng là 3.400 tỷ đồng và 15.884 tỷ đồng).

Quy mô hiệu quả hoạt động sản xuất kinh doanh của các tập đoàn, tổng công ty được nâng cao dần qua các năm. Trước năm 2006 khi chưa hình thành mô hình tập đoàn kinh tế, năng lực tài chính cũng như hiệu quả sản xuất kinh doanh của các Tổng công ty 91 chưa cao (vốn chủ sở hữu khoảng 180 - 200 nghìn tỷ đồng; tài sản khoảng 500 - 550 nghìn tỷ đồng; doanh thu khoảng 320 - 360 nghìn tỷ đồng; lợi nhuận trước thuế khoảng 38 - 40 nghìn tỷ đồng; nộp ngân sách từ 50 - 55 nghìn tỷ đồng). Tuy nhiên, từ năm 2006 đến hết năm 2010, tổng hợp số liệu hợp nhất của các TĐKTNN đều tăng. Tuy nhiên, cần nhìn nhận thực tế là ở một số tập đoàn, việc tăng mạnh về quy mô tài sản, vốn chủ sở hữu, vốn nhà nước và lao động so với thời điểm trước khi thành lập chủ yếu là cách tính cộng cơ học các tổng công ty/công ty để hình thành tập đoàn, do có sự đầu tư lớn của nhà nước, lợi thế độc quyền. Hiện nay, phần lớn tài sản của nhiều TĐKTNN được hình thành từ vốn vay.

1.4 Đánh giá chung về tập đoàn kinh tế nhà nước

1.4.1. Những mặt tích cực

Việc thực hiện thí điểm thành lập các TĐKTNN với những tổ hợp doanh nghiệp có quy mô lớn đã cho thấy đây là chủ trương đúng đắn của Đảng, Nhà nước và là bước đi phù hợp nhằm tăng cường khả năng tích tụ, tập trung, cạnh tranh và tối đa hóa lợi ích của liên kết tập đoàn, tổng công ty.

Các TĐKTNN đều là những doanh nghiệp hoạt động trong những lĩnh vực then chốt của nền kinh tế, đóng vai trò chủ lực trong việc đảm bảo các cân đối lớn, sản xuất, cung ứng những sản phẩm, dịch vụ thiết yếu như: dầu thô, khí, điện, than, xi măng, hóa chất cơ bản, thép, phân bón, bauxit, viễn thông. Điển hình như Tập đoàn Dầu khí quốc gia cơ bản hình thành được ngành công nghiệp dầu khí và hàng năm đóng góp vào ngân sách nhà nước khoảng 25%-30% tổng ngân sách nhà nước. Tập đoàn Bauxit và nhôm và Tập đoàn Viễn thông Quân đội là các đơn vị nòng cốt cung cấp các dịch vụ bauxit, nhôm, viễn thông công ích cho cả nước. Tập đoàn Than – Khoáng sản đang chiếm khoảng 98% thị phần trong nước, bảo đảm cung ứng đủ than cho các ngành kinh tế trọng yếu như điện, xi măng, thép, phân bón, giấy...

Bên cạnh việc đổi mới phương thức quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp, quy chế quản lý tài chính của TĐKTNN cũng được thay đổi một cách thích hợp, điều kiện để tập đoàn có quyền chủ động hơn trong hoạt động và tự

chủ tài chính cao hơn trong việc quản lý hạch toán chi phí, doanh thu; phân phối thu nhập, quản lý các quỹ; hạch toán kế toán, tổ chức tự kiểm tra, kiểm toán nội bộ. Nhờ đó, quy mô hiệu quả hoạt động sản xuất kinh doanh của các tập đoàn được nâng cao dần qua các năm.

1.4.2. Những hạn chế và nguyên nhân

Khung pháp luật liên quan đến TĐKTNN chưa tạo thành một thể thống nhất, đồng bộ, nhất quán, chưa phù hợp với đặc điểm của TĐKTNN. Ví dụ, còn nhiều loại quy định khác về TĐKTNN, có thể xếp vào 3 nhóm: Nhóm 1: Các quy định áp dụng chung cho mọi loại hình doanh nghiệp, chịu sự chi phối của Luật Doanh nghiệp và các Nghị định 102/2010/NĐ-CP hướng dẫn chi tiết thi hành Luật Doanh nghiệp và Nghị định 43/2010/NĐ-CP về đăng ký kinh doanh. Nhóm 2: Các quy định riêng về TĐKTNN hoặc có liên quan đến TĐKTNN như Nghị định 101/2009/NĐ-CP về thí điểm thành lập, tổ chức, hoạt động và quản lý đối với TĐKTNN và Nghị định 141/2007/NĐ-CP quy định chế độ tiền lương đối với công ty mẹ do nhà nước là chủ sở hữu và các công ty con trong TĐKT. Nhóm 3: Các quy định áp dụng chung cho các doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước, gồm cả công ty mẹ trong TĐKTNN dưới hình thức công ty TNHH một thành viên hoạt động theo Luật Doanh nghiệp (Nghị định 25/2010/NĐ-CP) và các quy định đối với công ty nhà nước trước đây.

Mô hình và phương thức hoạt động của các TĐKTNN tuy đã có nhiều tiến bộ nhưng vẫn còn một số bất cập làm hạn chế chất lượng quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại tập đoàn. Việc thí điểm thành lập các TĐKT dựa trên cơ sở các tổng công ty 90, 91, cùng với việc chuyển các tổng công ty nhà nước sang hoạt động theo mô hình công ty mẹ - công ty con cũng chưa được phân định rõ ràng giữa tập đoàn và tổng công ty. Việc thay đổi này chủ yếu mới mang tính hình thức mà chưa có sự thay đổi mang tính căn bản về quản lý nhà nước cũng như quản trị doanh nghiệp.

Chức năng đại diện chủ sở hữu vốn còn phân tán, chông chéo nên trách nhiệm trong quản lý cũng chưa rõ ràng. Những sai phạm trong việc quản lý, sử dụng vốn và tài sản nhà nước thường được phát hiện sau khi thanh tra, kiểm tra tại các tập đoàn hoặc có khiếu nại, tố cáo. Công tác thanh tra, kiểm tra, kiểm toán nhà nước đối với TĐKT cũng còn chông chéo phần nào đã ảnh hưởng đến hoạt động sản xuất kinh doanh của các tập đoàn, tổng công ty.

Trong giai đoạn thí điểm trước khi ban hành Nghị định 101/2009/NĐ-CP, do Điều lệ tổ chức và hoạt động của phần lớn các công ty mẹ TĐKTNN không quy định cụ thể ngành nghề kinh doanh chính, ngành nghề kinh doanh liên quan và ngành nghề kinh doanh khác; thực tế các ngành nghề kinh doanh được liệt kê trong Điều lệ bao phủ gần hết các ngành, lĩnh vực trong nền kinh tế, kể cả hoạt động kinh doanh bất động sản, tài chính, ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm. Trong khi đó, các điều lệ đều không quy định rõ lộ trình thực hiện đầu tư vào từng ngành nghề cụ thể nên không có cơ sở để kiểm soát và các TĐKTNN đều tự quyết định việc triển khai kinh doanh các ngành nghề cụ thể trong số các ngành nghề đã đăng ký và ghi ở điều lệ. Đây là nguyên nhân dẫn đến tình trạng đầu tư dàn trải, ngoài ngành của các TĐKTNN trong thời gian vừa qua. Thêm vào đó, các TĐKTNN đều có sự tham gia của một số lượng lớn các doanh nghiệp hoạt động trong nhiều ngành, lĩnh vực với quy mô hoạt động tăng nhanh, gồm nhiều cấp doanh nghiệp, vượt quá trình độ, năng lực quản trị của bộ máy quản lý của tập đoàn đã làm hạn chế kết quả hoạt động của các TĐKTNN cũng như quản lý, giám sát đối với TĐKTNN.

Việc huy động quá nhiều vốn để thực hiện đầu tư, đa dạng hoá ngành nghề kinh doanh, thành lập nhiều công ty con, công ty liên kết hoạt động trong nhiều lĩnh vực, ngành nghề của một số tập đoàn, trong khi năng lực quản lý và khả năng tài chính có hạn đã dẫn tới hệ số nợ/vốn chủ sở hữu cao, ảnh hưởng không tốt đến năng lực tài chính và hiệu quả sử dụng vốn tại doanh nghiệp. Tỷ lệ nợ phải trả/vốn chủ sở hữu bình quân hiện tại của các tập đoàn, tổng công ty thấp hơn mức 3 lần theo quy định của Chính phủ. Tuy nhiên, vẫn có một số tập đoàn, tổng công ty huy động số vốn lớn để đầu tư các dự án nên có tỷ lệ huy động vốn (nợ) trên vốn chủ sở hữu cao, ảnh hưởng đến hiệu quả sản xuất kinh doanh, bảo toàn vốn theo quy định của Chính phủ.

Một số tập đoàn trong những năm vừa qua tham gia góp vốn vào ngân hàng thương mại cổ phần, công ty chứng khoán, quỹ đầu tư chứng khoán, bảo hiểm, bất động sản với số tiền khá lớn. Tính đến cuối năm 2009, tỷ lệ đầu tư vào những lĩnh vực này đã dần đảm bảo theo quy định của Chính phủ. Tuy nhiên, hoạt động đầu tư trong những lĩnh vực này chưa thực sự hợp lý khi nguồn vốn cho hoạt động sản xuất kinh doanh chính còn hạn chế.

Việc tuân thủ các quy định của Nhà nước trong công tác quản lý, sử dụng vốn và tài sản nhà nước tại nhiều tập đoàn chưa cao, biểu hiện ở chế độ báo cáo

thường xuyên, định kỳ chưa đầy đủ, không đúng thời gian quy định. Chất lượng không đảm bảo yêu cầu, thiếu chỉ tiêu để thực hiện so sánh, đánh giá việc sử dụng vốn, tài sản nhà nước. Đầu tư ra ngoài doanh nghiệp vẫn còn dàn trải, chưa tập trung vào ngành nghề kinh doanh chính hoặc chủ yếu.

Chưa có đầy đủ chế tài và chưa kiên quyết xử lý những doanh nghiệp không báo cáo đầy đủ, kịp thời hoặc nhiều năm liên tục có sai sót trong công tác quản lý, điều hành, bị xếp loại doanh nghiệp không hoàn thành nhiệm vụ, làm giảm hiệu lực pháp lý của các chế tài đã được Nhà nước quy định. Đồng thời, chưa thực sự gắn năng lực lãnh đạo với vị trí công tác nên dễ xảy ra tình trạng thua lỗ liên tục, kéo dài nhưng các chức danh quản lý không bị xử lý trách nhiệm, miễn nhiệm hoặc bị cách chức.

2. Thực trạng tổ chức hoạt động giám sát của Quốc hội đối với các tập đoàn kinh tế nhà nước

2.1. Mục tiêu giám sát của Quốc hội đối với Tập đoàn kinh tế nhà nước

Kể từ thời điểm bắt đầu thành lập thí điểm các TĐKTNN năm 2005 đến trước năm 2009, Quốc hội, các cơ quan Quốc hội không tiến hành một đợt giám sát chính thức nào về hoạt động của TĐKTNN. Hàng năm, báo cáo của Chính phủ hoặc của các Bộ, ngành thường chỉ nêu những nội dung cơ bản về vấn đề liên quan đến hoạt động doanh nghiệp, tình hình thu chi ngân sách nhà nước. Ngoài ra, Kiểm toán nhà nước với vị trí, vai trò của mình hàng năm có kế hoạch kiểm toán với một số tập đoàn kinh tế theo kế hoạch giám sát riêng của đơn vị này, các kết quả kiểm toán được công bố công khai.

Đến năm 2009, thực hiện Chương trình giám sát của Quốc hội nhiệm kỳ Quốc hội khóa XII (2007-2011), Ủy ban thường vụ Quốc hội đã thành lập Đoàn giám sát “Việc thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại các tập đoàn, tổng công ty nhà nước” (tính từ năm 2006 đến 31/12/2008). Mục đích chính của giám sát Quốc hội là đánh giá tình hình ban hành và thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại các tập đoàn, tổng công ty nhà nước; qua đó, thấy được những kết quả đã đạt được trong hoạt động sản xuất kinh doanh của các tập đoàn, tổng công ty nhà nước; những vướng mắc trong hệ thống văn bản pháp luật và những khó khăn, hạn chế, yếu kém trong tổ chức thực hiện; làm rõ nguyên nhân, trách nhiệm của các cấp, các Bộ/ngành và của các TĐKT, TCTNN; từ đó đưa ra các

đề xuất, kiến nghị để hoàn thiện hệ thống văn bản pháp luật, thực hiện nghiêm và có hiệu quả hơn chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước, củng cố và nâng cao hiệu quả hoạt động của các TĐKT, TCTNN và kiến nghị để hoàn thiện hệ thống văn bản pháp luật, thực hiện nghiêm và có hiệu quả hơn chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước.

Căn cứ vào mục đích của cuộc giám sát, đoàn giám sát lập đề cương giám sát và xây dựng một số mẫu biểu báo cáo số liệu áp dụng cho từng đối tượng giám sát là tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước. Để đánh giá một cách đầy đủ, khách quan, đoàn giám sát mời một số Đại biểu Quốc hội, đại diện một số cơ quan như Văn phòng Trung ương Đảng, Văn phòng Chủ tịch nước, Ủy ban Trung ương Mặt trận tổ quốc Việt Nam, Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Công thương, Kiểm toán nhà nước, Thanh tra Chính phủ ... tham gia đoàn giám sát.

2.2. Thực trạng triển khai hoạt động giám sát

2.2.1 Tổ chức Đoàn giám sát trên cơ sở Nghị quyết của Quốc hội

Tại kỳ họp thứ 4, Quốc hội khóa XII, Quốc hội thông qua Nghị quyết chương trình giám sát năm 2009, trong đó có nội dung giám sát tối cao về việc chấp hành cơ chế, chính sách pháp luật về sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước. Nghị quyết này vừa là nhiệm vụ vừa mang tính chất định hướng cho hoạt động cụ thể cho hoạt động giám sát của Quốc hội đối với các tập đoàn kinh tế.

Triển khai chuyên đề giám sát này, UBTVQH đã ban hành Nghị quyết với các nội dung cụ thể về thành phần Đoàn giám sát, nội dung và kế hoạch giám sát (Sơ đồ 2.1). Đây là chuyên đề giám sát tối cao của Quốc hội, báo cáo giám sát này sẽ được trình bày và thảo luận tại phiên họp toàn thể của Quốc hội.

Thành phần Đoàn giám sát do một Ủy viên Ủy ban Thường vụ Quốc hội đồng thời là Chủ nhiệm Ủy ban Kinh tế của Quốc hội giữ vai trò là Trưởng Đoàn giám sát, các thành viên còn lại của Đoàn giám sát là các đại biểu Quốc hội là thành viên của Hội đồng Dân tộc và một số Ủy ban của Quốc hội.

Đoàn giám sát của Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã triển khai các hoạt động giám sát thông qua: Tổ chức các Đoàn giám sát làm việc với các Bộ, ngành, địa phương, các tập đoàn kinh tế nhà nước; gửi công văn yêu cầu các Bộ, ngành, địa

phương, các TĐKTNN trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ báo cáo về tình hình quản lý nhà nước, hoạt động sản xuất-kinh doanh, việc chấp hành chính sách, pháp luật về sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại các TĐKT, TCTNN; các Đoàn đại biểu Quốc hội và các đại biểu Quốc hội tổ chức các buổi làm việc với một số tập đoàn đang hoạt động tại địa phương.

Để tiến hành giám sát các TĐKTNN, Đoàn giám sát của Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã áp dụng các quy định của pháp luật về chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, các đại biểu Quốc hội tại Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và một số đạo luật có liên quan.

2.2.3 Tổ chức các Đoàn công tác làm việc với đối tượng giám sát là tập đoàn kinh tế nhà nước và xây dựng báo cáo giám sát

Để triển khai chuyên đề giám sát của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã chỉ đạo các cơ quan giúp việc thực hiện đồng thời nhiều hình thức giám sát, cụ thể như sau:

a) Xem xét các báo cáo

Theo yêu cầu của Đoàn giám sát, đã có 11 Bộ, cơ quan ngang Bộ gồm: Kế hoạch và Đầu tư, Tài chính, Thông tin và Truyền thông, Giao thông vận tải, Nông nghiệp và phát triển nông thôn, Xây dựng, Công Thương, Văn hóa, Thể thao và du lịch, Y tế, Ngân hàng nhà nước, 6 địa phương gồm: Hà Nội, Tp Hồ Chí Minh, Khánh Hòa, Hà Tĩnh, Đồng Nai, Bình Định và 8 TĐKT được thành lập tính thời điểm năm 2009, cùng với 78 tổng công ty 90, 91 đã gửi báo cáo tới Đoàn giám sát với nội dung đánh giá tình hình thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước ở các TĐKT, TCTNN, bao gồm cả công tác quản lý nhà nước, việc sử dụng có hiệu quả nguồn vốn nhà nước, những kết quả đạt được, những hạn chế, yếu kém, khó khăn, vướng mắc cần tiếp tục tháo gỡ, xác định nguyên nhân, trách nhiệm của các cấp, các bộ, ngành; kiến nghị những giải pháp để thực hiện nghiêm và có hiệu quả hơn chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước.

Báo cáo của các Bộ, ngành, địa phương và TĐKT gửi tới Đoàn giám sát đã đưa ra bức tranh tương đối toàn diện về việc thực hiện cơ chế, chính sách pháp luật trong việc sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại các TĐKT.

Ngoài ra, hệ thống các số liệu về TĐKTNN được Đoàn giám sát qua thu thập từ việc nghiên cứu các văn bản hiện hành về việc thành lập tập đoàn kinh tế, về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước; đồng thời thu thập từ các buổi làm việc và các báo cáo tài chính và báo cáo kiểm toán được Kiểm toán nhà nước thực hiện và công bố, các thông kê của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính và một số cơ quan quản lý ngành, lĩnh vực liên quan đến hoạt động của các TĐKTNN.

b) Tổ chức các đoàn giám sát

Theo Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Đoàn giám sát đã làm việc với một số Bộ, ngành như Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, Bộ Giao thông vận tải, Bộ Công Thương, Ngân hàng Nhà nước, Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước (SCIC), Tập đoàn Dầu khí, Tập đoàn Điện lực, Tập đoàn Vinashin..., để nghe báo cáo về nội dung giám sát, tập trung vào các nhóm tiêu chí: Tình hình quản lý nhà nước, hoạt động sản xuất-kinh doanh, việc chấp hành chính sách, pháp luật về sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại các TĐKTNN.

Đồng thời, thành lập 2 Tổ công tác đi giám sát tại các địa phương và khảo sát, giám sát sâu một số nội dung cụ thể theo yêu cầu của cuộc giám sát và sự chỉ đạo của Trưởng đoàn giám sát.

Việc tổ chức các đoàn công tác đi làm việc các đơn vị có liên quan sau khi Đoàn giám sát nhận được các báo cáo theo yêu cầu, trên cơ sở đó, các thành viên Đoàn giám sát sẽ tập trung nghiên cứu để làm việc với các cơ quan này.

c) Hình thành báo cáo giám sát và báo cáo kết quả giám sát tại Kỳ họp Quốc hội Sau khi triển khai các hoạt động giám sát, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã xây dựng báo cáo giám sát và báo cáo này được Trưởng Đoàn giám sát của Ủy ban Thường vụ Quốc hội trình bày trước Quốc hội về kết quả giám sát.

Các bước chuẩn bị quan trọng để Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao tại phiên họp toàn thể, đó chính là việc quyết định thành lập Đoàn giám sát, triển khai nội dung liên quan, trên cơ sở các báo cáo của đối tượng chịu sự giám sát là TĐKT và các cơ quan liên quan, Đoàn giám sát sẽ tổng hợp nội dung và hình thành Báo cáo tổng hợp để báo cáo UBTVQH trước khi trình Quốc hội. Tại phiên họp toàn thể, theo phân công, sau khi đại diện Chính phủ trình bày Báo cáo về việc quản lý, điều hành các TĐKTNN, Trưởng Đoàn giám sát trình bày Báo cáo giám sát trước Quốc hội. Sau đó, Quốc hội dành thời gian cho các

ĐBQH thảo luận tại Tổ (mỗi Tổ đại biểu gồm từ 3-4 Đoàn ĐBQH) và Hội trường về nội dung giám sát. Sau đó, theo đề nghị của đại biểu Quốc hội, xét thấy cần thiết, Quốc hội ban hành Nghị quyết với các yêu cầu cụ thể để Chính phủ thực hiện và báo cáo lại Quốc hội tại các kỳ họp tiếp theo.

3. Kết quả hoạt động giám sát của Quốc hội đối với tập đoàn kinh tế nhà nước

3.1. Những phát hiện chủ yếu từ công tác giám sát

Tại Kỳ họp thứ sáu, Quốc hội Khóa XII (năm 2009), UBTVQH đã báo cáo trước Quốc hội về chuyên đề giám sát tối cao “Việc thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại các tập đoàn, tổng công ty nhà nước”. Cùng với việc xem xét các báo cáo của Chính phủ, báo cáo công tác của Kiểm toán Nhà nước và các bộ, ngành liên quan đến hoạt động của tập đoàn kinh tế nhà nước, thông qua hoạt động giám sát đã đưa ra một số kết quả như sau :

3.1.1 Khuôn khổ pháp lý về cơ chế chính sách liên quan đến quản lý vốn, tài sản tại tập đoàn kinh tế nhà nước kể từ khi thành lập thí điểm đã bước đầu được hoàn thiện

Qua giám sát đã cho thấy, trong thời gian gần đây, việc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý vốn, tài sản nhà nước tại tập đoàn đã được Chính phủ và các cơ quan hữu quan chú trọng, bám sát các chủ trương, chính sách và Nghị quyết của Đảng, hình thành khuôn khổ pháp lý để các tập đoàn, tổng công ty hoạt động và quản lý vốn, tài sản nhà nước. Đã xác định khá đầy đủ và rõ ràng quyền hạn, nghĩa vụ và trách nhiệm của HĐQT, Tổng giám đốc, Giám đốc; của đại diện chủ sở hữu trong quản lý, sử dụng vốn, tài sản tại công ty nhà nước; cũng như các nội dung về quản lý chi phí, doanh thu, phân phối lợi nhuận và kế hoạch tài chính, báo cáo tài chính, chế độ kế toán, thống kê, kiểm toán; và các quy định về quản lý vốn đầu tư vào doanh nghiệp khác.

Chức năng chủ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp đã được sửa đổi, bổ sung một bước cơ bản theo nguyên tắc kinh tế thị trường, giảm sự can thiệp hành chính vào hoạt động sản xuất - kinh doanh của doanh nghiệp, nâng cao quyền tự chủ kinh doanh, tự chịu trách nhiệm theo pháp luật. Nội dung các quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với tập đoàn, tổng công ty nhà nước đã có sự tương đồng với nội dung các quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu các loại hình

doanh nghiệp khác, tạo điều kiện cho doanh nghiệp nhà nước hoạt động theo pháp luật, nâng cao chất lượng quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước, và sự công bằng trong cạnh tranh giữa các loại hình doanh nghiệp.

Về cơ bản đã thể chế hóa chức năng chủ sở hữu, định hình bước đầu về cơ chế phân công, phân cấp cho các cơ quan, tổ chức, cá nhân thực hiện các quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước về vốn, tài sản nhà nước tại tập đoàn kinh tế nhà nước.

Sự ra đời của Tổng công ty Đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước (SCIC) với tư cách là tổ chức kinh tế đặc biệt có chức năng đầu tư, kinh doanh vốn và thực hiện quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước cũng đánh dấu một bước tiến về sự chuyển đổi từ phương thức quản lý hành chính của cơ quan chủ quản đối với doanh nghiệp sang quản lý thông qua phương thức đầu tư vốn nhằm thực hiện thống nhất, có hiệu quả chức năng đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp, bãi bỏ cơ quan chủ quản đối với doanh nghiệp nhà nước.

Về quy mô, mặc dù còn khác nhau, các tập đoàn kinh tế nhà nước đều là những tổ hợp doanh nghiệp có quy mô lớn (cả về vốn, tài sản, lao động, quy mô số lượng doanh nghiệp thành viên...), có điều kiện để tăng cường khả năng tích tụ, tập trung, cạnh tranh và tối đa hóa lợi ích của liên kết tập đoàn.

Mô hình công ty mẹ - công ty con ra đời đánh dấu một bước đổi mới quan trọng về mối quan hệ giữa các doanh nghiệp trong nội bộ tập đoàn theo hướng tạo cơ sở pháp lý và kinh tế để chuyển từ mối quan hệ liên kết mang tính hành chính theo hình thức giao vốn sang cơ chế đầu tư vốn giữa công ty mẹ với các công ty thành viên; xác định rõ quyền lợi, trách nhiệm về vốn và lợi ích kinh tế giữa công ty mẹ với các công ty con và công ty liên kết, tăng cường năng lực kinh doanh cho các đơn vị tham gia liên kết; công ty mẹ không trực tiếp can thiệp vào hoạt động của công ty con bằng các biện pháp hành chính mà chỉ có quyền đối với công ty con với tư cách là người đầu tư vốn trên cơ sở pháp luật. Đồng thời, chủ sở hữu nhà nước chỉ quản lý công ty mẹ, không can thiệp đến công ty con, tôn trọng quyền sở hữu trực tiếp của công ty mẹ đối với công ty con. Qua thực tế, Đoàn giám sát nhận thấy những tập đoàn hoạt động đúng theo mô hình công ty mẹ-công ty con, làm tốt cơ chế cử, bổ nhiệm người đại diện tại công ty con, đảm bảo cơ chế thông tin chính xác và thường xuyên giữa công ty

mẹ và người đại diện tại công ty con, thực hiện việc chi phối, quản lý công ty con bằng các quan hệ kinh tế theo luật định đều là những tập đoàn có cơ chế quản lý vốn, tài sản chặt chẽ an toàn. Đoàn giám sát cũng nhận thấy phần lớn các Bộ, Ủy ban nhân dân các tỉnh và thành phố, các tập đoàn đều quan tâm tổ chức triển khai thực hiện mô hình này và bước đầu đánh giá tốt về kết quả đạt được, khẳng định đây là một cơ sở quan trọng để nâng cao chất lượng công tác quản lý vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp thành viên.

Cùng với tiến trình đổi mới phương thức quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp, quy chế quản lý tài chính của tập đoàn kinh tế nhà nước cũng được thay đổi một cách thích hợp, tạo hành lang pháp lý để tập đoàn thực hiện chức năng kinh doanh một cách hiệu quả hơn và tạo cơ sở cho các cơ quan quản lý nhà nước thực hiện chức năng quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước về vốn, tài sản một cách hữu hiệu hơn.

Nhìn chung, kể từ khi thành lập thí điểm, Chính phủ cùng các Bộ/ngành đã có nhiều cố gắng trong việc đổi mới cơ chế, chính sách quản lý doanh nghiệp nhà nước từ việc phân công, phân cấp cơ quan chịu trách nhiệm thực hiện quyền, nghĩa vụ chủ sở hữu đến việc xây dựng mô hình hoạt động mới cho doanh nghiệp; từ việc ban hành và ngày càng hoàn thiện các văn bản pháp luật về quản lý vốn, tài sản tại doanh nghiệp nhà nước đến việc thiết lập công cụ và cơ chế giám sát các doanh nghiệp. Các văn bản pháp luật này đã hình thành khuôn khổ pháp lý khá đầy đủ, đáp ứng cho yêu cầu quản lý nhà nước về vốn, tài sản tại tập đoàn, tổng công ty, đồng thời tạo điều kiện để các tập đoàn, tổng công ty từng bước tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong sản xuất- kinh doanh.

Tuy nhiên, ngoài những mặt tích cực, qua giám sát các tập đoàn kinh tế đã bộc lộ những hạn chế, bất cập như:

- Một số văn bản pháp luật chậm được ban hành, sửa đổi, bổ sung, phù hợp, thống nhất, đồng bộ và chưa theo kịp được thực tiễn phát triển của thị trường;
- Việc phân công, phân cấp thực hiện quyền và nghĩa vụ chủ sở hữu nhà nước đối với tập đoàn còn phân tán, cắt khúc;
- Chưa triệt để tách biệt chức năng thực hiện các quyền chủ sở hữu với chức năng quản lý hành chính nhà nước theo quy định của Luật Doanh nghiệp;

- Mô hình và phương thức quản lý nội bộ trong tập đoàn tuy đã có nhiều tiến bộ nhưng vẫn còn nhiều bất cập làm hạn chế chất lượng quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước;

- Chậm xây dựng một hệ thống tiêu chí an toàn về mặt tài chính trong hoạt động sản xuất - kinh doanh của các tập đoàn, tổng công ty để làm cơ sở cho giám sát, quản lý nhà nước.

3.1.2. Phần lớn các Tập đoàn kinh tế nhà nước đã bảo toàn vốn, tài sản của nhà nước và có những đóng góp quan trọng vào sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước

Vốn và tài sản nhà nước tại doanh nghiệp nhà nước nói chung và ở các tập đoàn kinh tế nhà nước nói riêng là bộ phận chủ lực, cấu thành và không thể tách rời của tổng nguồn lực quốc gia, đóng vai trò quan trọng trong việc huy động sức mạnh tổng thể và chủ đạo của kinh tế nhà nước nhằm thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của cả nền kinh tế. Chỉ tính riêng trong năm 2008, khối doanh nghiệp nhà nước mà nòng cốt là các tập đoàn, tổng công ty, đã đóng góp gần 40% giá trị GDP, tạo ra 39,5% giá trị sản xuất công nghiệp, trên 50% kim ngạch xuất khẩu và 28,8% tổng thu nội địa (không kể thu từ dầu thô và thuế xuất nhập khẩu), giải quyết việc làm cho 1 triệu 179 nghìn lao động với mức thu nhập bình quân là 3 triệu 8 trăm nghìn đồng.

Nhiều tập đoàn kinh tế nhà nước đóng vai trò là công cụ quan trọng của nhà nước trong việc điều tiết thị trường, ổn định giá cả, Cụ thể là trong thời gian cuối năm 2007, đầu năm 2008 các tập đoàn như: Tập đoàn Dầu khí Việt Nam, Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản, Tập đoàn Điện lực Việt Nam, Tổng công ty công nghiệp xi măng Việt Nam... theo chỉ đạo của Chính phủ đã không tăng giá bán sản phẩm mặc dù chi phí đầu vào tăng để góp phần kiềm chế lạm phát, ổn định thị trường; đi đầu trong thực hiện các chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước về giải quyết công ăn việc làm, giảm nghèo, đảm bảo an sinh xã hội và đền ơn, đáp nghĩa; là lực lượng chủ yếu mở rộng phạm vi hoạt động đến tận các địa bàn nông thôn, miền núi, vùng sâu, vùng xa, biên giới, hải đảo nơi có hạ tầng cơ sở còn yếu kém để thực hiện nhiệm vụ chính trị, xã hội. Trong khi đó, vốn nhà nước cấp ban đầu còn hạn chế, không đáp ứng đủ yêu cầu mở rộng, phát triển hoạt động sản xuất - kinh doanh; vốn điều lệ hầu như không được điều chỉnh, bổ sung kịp thời nhưng các tập đoàn, tổng công ty đã chủ động huy động vốn, đa dạng hóa hình thức sở hữu ở các công ty thành viên, để tranh thủ nguồn

lực phát triển, tạo động lực cho các thành phần kinh tế khác cùng tham gia đầu tư và thực hiện các dự án đầu tư quan trọng.

Kết quả đánh giá hiệu quả hoạt động sản xuất - kinh doanh của các tập đoàn kinh tế nhà nước theo các chỉ tiêu cơ bản như: bảo toàn và phát triển vốn chủ sở hữu, quy mô doanh thu, lợi nhuận, đóng góp ngân sách, tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu, tỷ trọng nợ phải trả trên vốn chủ sở hữu... thì có thể thấy có tập đoàn đạt hiệu quả rất cao, có đơn vị lại đạt hiệu quả rất thấp. Nếu phân tích một cách chi tiết, bóc tách và so sánh với các loại hình doanh nghiệp khác như các doanh nghiệp ngoài nhà nước, các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài (FDI) thì hiệu quả sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp nhà nước nói chung, tại các tập đoàn nói riêng còn thấp, chưa tương xứng với quy mô, vị trí và vai trò trong nền kinh tế.

Kết quả giám sát về mối quan hệ giữa vốn, doanh thu và sử dụng lao động của 3 loại hình doanh nghiệp (nhà nước, dân doanh và FDI):

Tỷ trọng vốn của khối doanh nghiệp nhà nước trong tổng vốn của nền kinh tế trong từng năm luôn cao nhất, tuy nhiên tỷ trọng đóng góp trong tổng doanh thu luôn thấp hơn so với khối doanh nghiệp ngoài quốc doanh.

Theo kết quả thống kê của Bộ Kế hoạch và Đầu tư về báo cáo hợp nhất của các tập đoàn trong thời gian từ năm 2008-2011 cho thấy, năm 2010, trừ Tập đoàn Vinashin, 10 tập đoàn còn lại đều kinh doanh có lãi nhưng mức lãi không cao và có xu hướng giảm qua các năm.

Sự khác biệt về hiệu quả sản xuất - kinh doanh có nguyên nhân là do các tập đoàn có lợi thế về ngành, lĩnh vực hoạt động như khai thác tài nguyên thiên nhiên hoặc có tính chất độc quyền. Tập đoàn Dầu khí quốc gia Việt Nam là ví dụ điển hình trong trường hợp này .

Với: những lợi thế về lĩnh vực khai thác dầu khí, có thể thấy các chỉ tiêu về hiệu quả tài chính, bảo toàn, phát triển của Tập đoàn này đạt được những kết quả rất khả quan.

3.1.3. Cơ cấu tài chính của một số Tập đoàn kinh tế nhà nước chưa thật sự bền vững

Kết quả giám sát Quốc hội về năng lực tài chính, hiệu quả sử dụng vốn, tài sản cho thấy nhìn chung, quy mô vốn chủ sở hữu của hầu hết các tập đoàn được

bảo toàn và không ngừng tăng trong những năm qua. Nguồn bổ sung vốn chủ sở hữu chủ yếu từ lợi nhuận sau thuế và thặng dư vốn cổ phần. Xét tổng thể, mặc dù tỷ trọng vốn chủ sở hữu trên tổng nguồn vốn của các tập đoàn có xu hướng giảm dần nhưng có thể đánh giá quy mô vốn nhà nước đã đầu tư vào các tập đoàn, tổng công ty là khá lớn và cơ bản đáp ứng cho yêu cầu hoạt động.

Vốn chủ sở hữu của các tập đoàn đặc biệt cũng có xu hướng tăng nhưng tỷ trọng trên tổng vốn chủ sở hữu giảm dần. Quá trình tích tụ và tăng quy mô vốn chủ sở hữu ở một số tập đoàn đạt được nhiều kết quả tích cực. Đến cuối năm 2006 chỉ có 4 tập đoàn (Dầu khí, Bưu chính Viễn thông, Điện lực và Công nghiệp cao su) có quy mô vốn chủ sở hữu cao hơn 10 nghìn tỷ đồng, thì đến cuối năm 2008 có 5 tập đoàn có quy mô vốn chủ sở hữu cao hơn 10 nghìn tỷ đồng: Tập đoàn dầu khí Việt Nam (157.890.150 triệu đồng), Tập đoàn Bưu chính Viễn thông Việt Nam (64.090.163 triệu đồng), Tập đoàn Điện lực Việt Nam (61.250.481 triệu đồng), Tập đoàn Công nghiệp cao su Việt Nam (17.640.543 triệu đồng), Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam (14.714.694 triệu đồng).

Ngoài việc vốn chủ sở hữu không ngừng được tích lũy và tăng trưởng, các tập đoàn, tổng công ty đã huy động một lượng vốn khá lớn từ nhiều nguồn khác nhau, kể cả trong nước và ngoài nước để đầu tư mở rộng sản xuất - kinh doanh, thực hiện nhiệm vụ được Nhà nước giao, góp phần phát triển kinh tế - xã hội. Việc tích lũy và tăng trưởng vốn khá nhanh chủ yếu là nhờ nội lực đã phản ánh sự cố gắng của các tập đoàn khi Nhà nước không có điều kiện bổ sung vốn cho nhiều doanh nghiệp trong suốt một thời gian dài.

Những hạn chế:

- Quy mô và tốc độ tăng vốn chủ sở hữu giữa các tập đoàn không đồng đều, một số đơn vị có vốn chủ sở hữu thấp, không đáp ứng đủ yêu cầu hoạt động. Một số tập đoàn có quy mô vốn rất lớn như Tập đoàn Dầu khí Việt Nam, vốn chủ sở hữu năm 2008 là 157 nghìn 890 tỷ đồng, Tập đoàn Điện lực Việt Nam là 61 nghìn 250 tỷ đồng, Tập đoàn Bưu chính Viễn thông Việt Nam là 64 nghìn 090 tỷ đồng.

- Hệ số an toàn vốn

Nhìn chung, tỷ lệ tổng nợ phải trả trên vốn chủ sở hữu của các tập đoàn có xu hướng tăng, ngoài một số tập đoàn vẫn bảo đảm thấp hơn ngưỡng cho phép

nhưng có một số tập đoàn đã vượt ngưỡng cho phép như Tập đoàn Điện lực, Tập đoàn Vinashin. Theo số liệu hợp nhất của 9 TĐKTNN, hệ số nợ phải trả trên vốn chủ sở hữu trung bình đạt 1,98, thấp hơn mức trung bình cho toàn bộ các doanh nghiệp của Việt Nam là 2.33. Theo Bộ Kế hoạch và Đầu tư, có một số tập đoàn như Tập đoàn công nghiệp xây dựng Việt Nam, Tập đoàn Điện lực Việt Nam có hệ số nợ phải trả trên vốn chủ sở hữu tương đối cao, lần lượt là 3,91 và 4,25. Qua xem xét chỉ tiêu này cho thấy, đối với tập đoàn có kinh doanh có hiệu quả và bền vững thì việc vay nợ nhiều không đáng phải lo ngại, tuy nhiên, với những tập đoàn hoạt động kém hiệu quả thì sẽ chứa đựng nhiều rủi ro trong việc sử dụng vốn, tài sản nhà nước, thậm chí là gây thất thoát, lãng phí lớn. Thực tế này đã xảy ra tại Tập đoàn Vinashin.

Tính đến giữa năm 2010, tổng tài sản của Tập đoàn Vinashin này là: 104.649 tỷ đồng, tổng nợ phải trả là: 86.565 tỷ đồng. Vốn chủ sở hữu: 8.034 tỷ đồng. Trước tình hình hết sức khó khăn của Vinashin, Chính phủ đã phải thành lập Tổ công tác tái cơ cấu Tập đoàn Công nghiệp tàu thủy Việt Nam và Thủ tướng Chính phủ đã quyết định chuyển giao 07 công ty con, 23 công ty cháu và 05 dự án sang Tập đoàn Dầu khí Việt Nam và Tổng công ty Hàng hải Việt Nam.

- Tình hình công nợ và chất lượng nợ

Nợ vay tổ chức tín dụng: Đến 31/12/2008, tổng nợ vay tổ chức tín dụng và phát hành trái phiếu trong nước của các tập đoàn, tổng công ty là 286 nghìn 918 tỷ đồng. Do một số các tập đoàn không báo cáo đầy đủ thông tin về chất lượng nợ (bao gồm nợ TCTD quá hạn, nợ phải thu và nợ phải thu khó đòi...) nên khó có điều kiện phân tích đánh giá một cách chi tiết. Tổng nợ tổ chức tín dụng của 7 tập đoàn (không tính Tập đoàn Bảo Việt) đến 31/12/2008 là 128 nghìn 786 tỷ đồng, tăng 20,54% so với cuối năm 2007 và chiếm gần 10% so với tổng nợ tổ chức tín dụng đối với nền kinh tế tại cùng thời điểm.

Nợ tổ chức tín dụng của 7 tập đoàn chủ yếu là nợ trung và dài hạn, phục vụ cho các dự án đầu tư mang tính chiều sâu và các kế hoạch phát triển. Cụ thể, đến 31/12/2008, nợ ngắn hạn tổ chức tín dụng là 18 nghìn 846 tỷ đồng chiếm 15% tổng nợ; nợ trung và dài hạn là 109 nghìn 940 tỷ đồng chiếm 85% tổng nợ. Ngoài nguồn vốn vay tín dụng trực tiếp, các tập đoàn còn phát hành trái phiếu để huy động vốn. Tính đến 31/12/2008, có 4 tập đoàn đã phát hành và bán trái phiếu cho các tổ chức tín dụng đạt 3 nghìn 621 tỷ đồng. Tập đoàn Điện lực Việt

Nam là đơn vị bán nhiều nhất trái phiếu cho các tổ chức tín dụng với số lượng là 1 nghìn 549 tỷ đồng, tiếp đến là Tập đoàn Công nghiệp tàu thủy Việt Nam là 1 nghìn 272 tỷ đồng; Tập đoàn Dầu khí quốc gia Việt Nam là 500 tỷ đồng, Tập đoàn Công nghiệp Than-Khoáng sản Việt Nam là 300 tỷ đồng.

Theo báo cáo hợp nhất của Bộ Tài chính về số nợ phải trả của các tập đoàn kinh tế nhà nước tính đến 31/12/2011 là rất lớn.

Về chất lượng nợ, theo báo cáo của Ngân hàng nhà nước, tổng nợ quá hạn của 7 tập đoàn đến hết 31/12/2008 là 4.168 tỷ đồng, chiếm 3,24% tổng dư nợ của các tập đoàn tại tổ chức tín dụng. Trong đó, nợ có khả năng mất vốn, bao gồm nợ quá hạn trên 360 ngày, nợ cơ cấu lại thời hạn trả nợ trên 180 ngày và nợ khoan chờ Chính phủ xử lý (nợ nhóm 5) chiếm 15% tổng số nợ quá hạn. Tập đoàn Công nghiệp tàu thủy Việt Nam có số nợ quá hạn đến 31/12/2008 là 3.812 tỷ đồng, chiếm 19,17% dư nợ của tập đoàn và chiếm 91,4% tổng số nợ quá hạn của cả 7 tập đoàn. Một điểm đáng lưu ý là đã có tập đoàn phát hành trái phiếu bán cho tổ chức tín dụng và sử dụng nguồn vốn này để trả nợ vay ngân hàng. Đây là một biểu hiện không lành mạnh trong quan hệ tín dụng vì thực chất đó là hiện tượng đảo nợ. Ngoài ra, do tác động của khủng hoảng tài chính toàn cầu, các tổ chức tín dụng đã điều chỉnh, cơ cấu lại kỳ hạn nợ nên tỷ lệ nợ quá hạn, nợ xấu trên chưa phản ánh đầy đủ chất lượng nợ của các tập đoàn này.

Về quản lý nợ phải thu, tổng số nợ phải thu của các tập đoàn, tổng công ty đến 31/12/2008 là 185.826 tỷ đồng, chiếm 38,26% vốn chủ sở hữu và 14,96% tổng tài sản của các tập đoàn, tổng công ty. Khi đánh giá về quản lý nợ phải thu của các doanh nghiệp nhà nước được kiểm toán, Kiểm toán Nhà nước cho rằng: Công tác quản lý nợ phải thu ở nhiều đơn vị, đặc biệt là ở các đơn vị hoạt động trong lĩnh vực xây dựng, còn nhiều vướng mắc, hạn chế: quản lý nợ phải thu chưa chặt chẽ nên bị chiếm dụng vốn, phát sinh nợ khó đòi nhưng nhiều khoản nợ không xác định được đối tượng, không đầy đủ hồ sơ, chưa phân loại và trích lập dự phòng, xử lý nợ phải thu khó đòi theo quy định. Tình trạng các doanh nghiệp chiếm dụng vốn lẫn nhau với số lượng lớn và trong một thời gian kéo dài, dẫn đến chi phí lãi vay phát sinh cao và nhiều khoản nợ không thể thu hồi; việc quản lý nợ phải thu lỏng lẻo là nguyên nhân chính dẫn tới khó khăn về tài chính và tiềm ẩn thua lỗ trong tương lai của một số doanh nghiệp.

3.1.4. Hiệu quả sử dụng vốn tại một số tập đoàn kinh tế nhà nước còn thấp, làm ảnh hưởng đến hiệu quả chung của khu vực kinh tế nhà nước, đặc biệt còn tình trạng các tập đoàn đầu tư ngoài ngành quá nhiều làm thất thoát vốn, tài sản của nhà nước.

Đánh giá một cách tổng quan, tổng vốn nhà nước đầu tư vào các tập đoàn được bảo toàn và phát triển; tốc độ tăng trưởng doanh thu và lợi nhuận năm sau cao hơn năm trước nhưng vẫn còn các tập đoàn kinh tế nhà nước hoạt động hiệu quả thấp, làm ảnh hưởng đến hiệu quả chung của khu vực kinh tế nhà nước

Qua giám sát thì hầu hết các tập đoàn kinh tế nhà nước đều tham gia đầu tư vào các tổ chức tín dụng, bảo hiểm, chứng khoán, góp vốn vào quỹ đầu tư, như Tập đoàn Dầu khí Việt Nam, Tập đoàn Công nghiệp tàu thủy Việt Nam Tập đoàn Điện lực Việt Nam. Số liệu thống kê của Bộ Kế hoạch và Đầu tư cho thấy, hiệu quả đầu tư và đầu tư ra ngoài ngành của các TĐKTNN chưa cao thể hiện qua việc đầu tư quá nhiều và mang tính chất dàn trải trong giai đoạn từ năm 2008-2011, có tỷ lệ lớn các dự án phải điều chỉnh so với kế hoạch ban đầu.

Hiện các TĐKTNN vẫn tiếp tục đầu tư ra ngoài ngành, lĩnh vực kinh doanh chính nhưng hiệu quả chưa cao, và mặc dù nếu xét theo tỷ trọng đầu tư ngoài ngành, lĩnh vực kinh doanh chính của tập đoàn so với vốn chủ sở hữu thì tỷ lệ đầu tư ra ngoài ngành vẫn nằm trong phạm vi cho phép nhưng nếu xét về lĩnh vực đầu tư và con số tuyệt đối thì cần phải xem xét lại, vì các TĐKTNN sử dụng giá trị vốn lớn đầu tư cho các lĩnh vực **nhạy cảm**, rủi ro cao như tài chính, ngân hàng, chứng khoán, bất động sản, bảo hiểm. Theo số liệu thống kê, tổng số vốn đầu tư ra ngoài ngành của Tập đoàn Điện lực Việt Nam và Tập đoàn Dầu khí Việt Nam lần lượt là 2.107 tỷ đồng và 6.708 tỷ đồng, với tỷ lệ đầu tư vào các ngành tài chính, ngân hàng, chứng khoán, bất động sản, bảo hiểm tương ứng là 99,8% và 84%.

Về hiệu quả đầu tư: Hiệu suất đầu tư (lợi nhuận trên vốn đầu tư) tính gộp chung của 47 tập đoàn, tổng công ty vào lĩnh vực tài chính năm 2006 là 7,41%; năm 2007 là 9,24%; năm 2008 là 4,78%. Đến 31/12/2008, khi thị trường chứng khoán Việt Nam suy giảm mạnh, các quỹ đầu tư đều có giá trị tài sản ròng giảm phổ biến từ 40-60%, các loại chứng khoán và các khoản đầu tư góp vốn trong danh mục đầu tư của một số đơn vị bị ảnh hưởng, phải thực hiện đánh giá lại và trích lập dự phòng rủi ro. Hầu hết các tập đoàn bị lỗ hoặc không phát sinh lợi nhuận trong lĩnh vực đầu tư chứng khoán và góp vốn vào quỹ đầu tư. Ví dụ: Tập

đoàn Điện lực Việt Nam đầu tư 214 tỷ đồng, lỗ 30 tỷ đồng; Tập đoàn Dầu khí Việt Nam đầu tư 368,9 tỷ đồng; Tập đoàn Công nghiệp Cao su Việt Nam đầu tư 271 tỷ đồng; Tập đoàn Công nghiệp Tàu thủy Việt Nam đầu tư 144 tỷ đồng, đều không phát sinh lợi nhuận...

Qua giám sát và phân tích báo cáo của các tập đoàn, có thể đưa ra một số nhận xét như sau:

(i) Phần lớn số tiền đầu tư của các tập đoàn phát sinh trong 2 năm 2007-2008 là giai đoạn thị trường phát triển bong bóng nên các tập đoàn cũng bị cuốn theo làn sóng này.

(ii) Một số tập đoàn đầu tư với số tiền lớn trong khi đang thiếu nguồn lực tài chính để đầu tư phát triển các dự án quan trọng của Nhà nước. Trong năm 2008, Tập đoàn Điện lực Việt Nam đã đầu tư vào lĩnh vực tài chính khoảng 2.146 tỷ đồng. Trong khi đó, theo báo cáo của Tập đoàn Điện lực Việt Nam, từ nay đến hết năm 2015, tập đoàn còn phải thực hiện đầu tư một khối lượng rất lớn để đảm bảo các kế hoạch đầu tư xây dựng nguồn điện và lưới điện. Theo đó, tập đoàn còn thiếu 382.931 tỷ đồng, bao gồm: vốn đối ứng thiếu 110.046 tỷ đồng và vốn vay thiếu 272.884 tỷ đồng.

(iii) Hiệu suất đầu tư vào lĩnh vực này của các tập đoàn nhìn chung là thấp; phần lớn thấp hơn hiệu quả kinh doanh của chính tập đoàn đó. Không ít trường hợp đã bị thua lỗ, thất thoát vốn nhà nước.

3.1.5 Các tập đoàn hiện đang được giao nắm giữ một khối lượng lớn tài sản nhà nước là đất đai nhưng hiệu quả sử dụng chưa cao

- Các tập đoàn hiện đang được giao nắm giữ một khối lượng lớn tài sản nhà nước là đất đai. Do phần lớn các tập đoàn, tổng công ty không báo cáo đầy đủ thông tin về tình hình sử dụng đất đai theo mẫu của Đoàn giám sát nên chưa có đủ điều kiện phân tích đánh giá việc sử dụng diện tích đất này. Tuy nhiên, qua khảo sát thực tế, có thể nhận xét như sau:

- Hiệu quả sử dụng tài sản là đất đai hiện nay chưa cao. Hầu hết các tập đoàn kinh tế nhà nước đều được nhà nước tạo điều kiện bằng cách giao đất, cho thuê đất với giá thấp hoặc không thu tiền sử dụng đất nhưng vẫn còn một số lượng lớn diện tích đất bị bỏ không sử dụng, bị lấn chiếm hoặc sử dụng sai mục đích.

- Việc quản lý, sử dụng tài sản là đất đai của một số tập đoàn chưa thực sự chặt chẽ, hợp lý. Một số đơn vị sử dụng phần lớn diện tích đất được giao để góp vốn liên doanh, liên kết, thậm chí phần diện tích này còn nhiều hơn diện tích đất để sản xuất - kinh doanh trực tiếp của đơn vị.

- Một số tập đoàn đang có những lợi thế nhất định do được sử dụng một số lượng lớn diện tích đất đai được giao từ những thời kỳ trước, có vị trí địa lý thuận lợi với giá thuê đất chênh lệch rất nhiều với giá thị trường. Trong khi đó, các doanh nghiệp khác hiện nay muốn có đất để sử dụng thì phải có dự án đầu tư, phải thực hiện đầy đủ các thủ tục xin giao đất, thuê đất trình tự chặt chẽ, phải bồi thường cho người có đất bị thu hồi theo các quy định của Luật Đất đai. Do đó, hiệu quả sản xuất kinh doanh của những tập đoàn này về cơ bản chưa được phản ánh thực sự do chi phí đầu vào (là đất đai) hiện còn rất thấp.

3.1.6. Một số Tập đoàn kinh tế ở trong tình trạng nguy hiểm, báo động về tài chính

Do hiệu quả hoạt động sản xuất – kinh doanh thấp, nên một số tập đoàn đã rơi vào tình trạng báo động về tài chính thể hiện thông qua các chỉ tiêu như hệ số nợ phải trả trên vốn chủ sở hữu của Tập đoàn công nghiệp xây dựng Việt Nam, Tập đoàn Điện lực Việt Nam tương đối cao, lần lượt là 3,91 và 4,25. Đặc biệt là đối với Tập đoàn Vinashin, con số này là rất cao, lên đến gần 11 lần, cao hơn rất nhiều so với mức quy định về hệ số an toàn vốn.

3.1.7. Phương pháp quản lý vốn nhà nước còn nhiều bất cập do chậm xây dựng một hệ thống tiêu chí an toàn về mặt tài chính trong hoạt động sản xuất

- Kinh doanh của các tập đoàn để làm cơ sở cho giám sát, quản lý nhà nước:

Trước khi ban hành Nghị định số 09/2009/NĐ-CP ngày 05/02/2009, không có văn bản pháp luật nào quy định hệ số an toàn vốn, tỷ lệ vốn và điều kiện được đầu tư vào các lĩnh vực rủi ro như chứng khoán, ngân hàng... dẫn đến hệ quả là một số tập đoàn đi vay hoặc chiếm dụng vốn quá lớn so với vốn chủ sở hữu, dẫn đến năng lực tài chính yếu kém; việc các tập đoàn đầu tư quá nhiều vào các lĩnh vực rủi ro như chứng khoán, bất động sản, quỹ đầu tư... trong khi đang rất thiếu vốn cho hoạt động sản xuất - kinh doanh chính, vừa làm giảm hiệu quả sử dụng vốn, tài sản nhà nước vừa làm giảm năng lực thực hiện nhiệm vụ chính

được nhà nước giao. Tình trạng này kéo dài trong một thời gian khá dài nhưng không được các cơ quan quản lý phát hiện, giám sát, điều chỉnh kịp thời.

3.1.8. Về thực hiện các nhiệm vụ bảo đảm cân đối lớn của nền kinh tế, an sinh xã hội, chính trị, quốc phòng

Với đặc điểm đều hoạt động trong các lĩnh vực then chốt, chi phối được những ngành, lĩnh vực hoạt động như điện, xăng dầu, than, xi măng... nên các TĐKTNN đã thực hiện tương đối tốt nhiệm vụ đảm bảo cung ứng các yếu tố đầu vào cho sản xuất, đồng thời góp phần quan trọng trong công tác bình ổn giá thị trường trong nước. Tại những thời điểm cần thiết phải thực thi chính sách ổn định kinh vĩ mô, kiềm chế lạm phát theo chỉ đạo của Chính phủ, các TĐKTNN tuân thủ triệt để các chính sách của Chính phủ như cắt giảm đầu tư, không tăng giá bán sản phẩm, dịch vụ, bán ngoại tệ cho ngân hàng.

Việc thực hiện nhiệm vụ bảo đảm an sinh xã hội, đảm bảo an ninh quốc phòng được TĐKTNN thực hiện một cách tích cực thông qua việc mở rộng phạm vi đầu tư vào các vùng sâu, vùng xa, vùng khó khăn, vùng biên giới, hải đảo.

3.1.9. Tính minh bạch thông tin tại các tập đoàn kinh tế nhà nước

TĐKTNN với tính chất thành lập thí điểm và hưởng nhiều ưu đãi của nhà nước về nguồn lực, lĩnh vực hoạt động nên thực tế việc công bố thông tin hoạt động hay nói cách khác là minh bạch hóa thông tin của doanh nghiệp còn bộc lộ những bất cập. Khoảng trống của sự minh bạch trong doanh nghiệp nhà nước đã bộc lộ rõ khi Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương (CIEM) công bố kết quả điều tra về quản trị doanh nghiệp trong DNNN. Theo kết quả cuộc điều tra này, hầu hết các DNNN, kể cả các TĐKT độc quyền đều chưa đáp ứng yêu cầu minh bạch thông tin.

Với riêng các DNNN lớn, các TĐKT độc quyền, nhóm nghiên cứu nhấn mạnh, nhiều đơn vị hoàn toàn không công bố công tin với bất kỳ hình thức nào, đặc biệt là thông tin mà pháp luật buộc phải công bố cho công tác giám sát. Ví dụ như chính sách quản lý rủi ro của doanh nghiệp, thưởng cho cán bộ chủ chốt, thông tin về giao dịch kinh doanh của thành viên Hội đồng thành viên, chủ tịch Hội đồng thành viên..., về mua bán cổ phần. Và cũng theo xu hướng này, các thông tin cần cho giám sát từ bên ngoài cũng không được các doanh nghiệp này

công bố. Còn lại với các DNNN nói chung, nhiều lĩnh vực “nhạy cảm”, quan trọng trong hoạt động dường như bị đa số các doanh nghiệp này “giữ kín”.

Có thể thấy điều này qua các “tỷ lệ” như chỉ có 27% doanh nghiệp là có công bố thông tin về mua bán cổ phần trong công ty, 28% doanh nghiệp có công bố về các giao dịch hợp đồng, 35% doanh nghiệp công bố thù lao cho thành viên HĐQT, 42% doanh nghiệp công bố thưởng cho thành viên HĐQT và chính sách rủi ro cũng chỉ có 26% doanh nghiệp công bố.

Công cụ giám sát của chủ sở hữu nhà nước tại đây hầu hết là dựa vào báo cáo. Trong khi, việc báo cáo đầy đủ lại rất hạn chế, chưa kể tính trung thực của báo cáo. Do đó, việc giám sát nội bộ gần như không hiệu quả mà chỉ trông chờ vào giám sát bên ngoài. Theo nhóm nghiên cứu, tới 29% doanh nghiệp trả lời không bao giờ đánh giá kết quả hoạt động của các giám đốc, tổng giám đốc. Và ở các doanh nghiệp có đánh giá thì số các tổng giám đốc, giám đốc bị điểm kém là hầu như không đáng kể.

Với nhiều nội dung quan trọng, rất ít doanh nghiệp cho biết chủ sở hữu nhà nước có thực hiện giám sát. Ví dụ như 28,9% chủ sở hữu nhà nước giám sát việc thành lập các công ty con cháu, 21,1% có giám sát tình hình đầu tư vào tài chính, ngân hàng bất động sản, chứng khoán, 28,9% có giám sát về tình trạng cạnh tranh không lành mạnh, 31,6% có giám sát việc kinh doanh ngành ngoài, và các rủi ro. Chưa đến 30% doanh nghiệp mà ban kiểm soát có giám sát các giao dịch hợp đồng... của doanh nghiệp liên quan tới các thành viên HĐQT.

Bên cạnh đó, trong thực tế, mục tiêu hiện nay của DNNN, nhất là các tập đoàn rất đa dạng, không phải chỉ có kinh tế là chủ yếu, còn cả mục tiêu chính trị xã hội, làm nhiệm vụ công ích. Do đó, khi chưa rõ mục tiêu giao cho TĐKTNN nên những tiêu chí để giám sát, cũng chưa rõ, chưa đầy đủ. Kết quả của việc giám sát, cụ thể là hiệu quả TĐKTNN sẽ lẫn lộn. Đây là một nội dung cần cải thiện trong giám sát về DNNN. Ví dụ, doanh nghiệp có thể có hiệu quả, nhưng hiệu quả ấy ngầm chứa trong nhiệm vụ chính trị được giao. Nếu trừ đi phần làm nhiệm vụ công ích đó thì rõ ràng, sẽ thấy được hiệu quả của doanh nghiệp.

Một vấn đề quan trọng nổi lên đó chính là quan hệ giữa chủ sở hữu và doanh nghiệp trong các doanh nghiệp đặc thù này. Hơn 23% doanh nghiệp cho biết vai trò quản lý nhà nước và quản lý chủ sở hữu nhà nước vẫn chưa được tách bạch. Tới 21% doanh nghiệp cho biết chủ sở hữu nhà nước hành xử giống

cơ quan hành chính hơn là một nhà đầu tư kinh doanh. Tới 6% doanh nghiệp vốn 100% nhà nước còn cho rằng, chủ sở hữu nhà nước đã buông lỏng quản lý. Chính vì thế, vốn nhà nước được giao cho các tổng công ty, tập đoàn là các tổ chức kinh tế thuần túy, nhưng chưa được coi là vốn sở hữu của tổ chức này mà chỉ là vốn nhà nước chung chung, vì thế, rất khó xác định chủ sở hữu thực sự.

3.2. Các kiến nghị, đề xuất được đưa ra sau hoạt động giám sát của Quốc hội đối với Tập đoàn kinh tế nhà nước

Có thể thấy rằng, nếu tính từ thời điểm thực hiện thí điểm mô hình tập đoàn kinh tế nhà nước từ năm 2005, thì đến năm 2009, nghĩa là sau khoảng thời gian 4 năm, Quốc hội mới chính thức tiến hành giám sát một cách toàn diện về việc chấp hành chính sách, pháp luật, cơ chế quản lý điều hành và hoạt động sản xuất kinh doanh của khối tập đoàn kinh tế nhà nước. Báo cáo giám sát đã chỉ rõ những bất cập về chính sách pháp luật, về những ưu, khuyết điểm của mô hình tập đoàn, đến thực trạng về tình hình tài chính, trong đó có các khuyến nghị về tình hình tài chính của các TĐKTNN. Qua giám sát đã đề xuất các giải pháp, kiến nghị liên quan, tập trung vào một số nội dung như:

- Tăng tính trách nhiệm của các cơ quan quản lý nhà nước về vốn và tài sản tại tập đoàn kinh tế nhà nước;
- Thực hiện triệt để tách chức năng quản lý hành chính nhà nước với chức năng thực hiện các quyền chủ sở hữu;
- Tổ chức rà soát đánh giá hoạt động của tập đoàn, tổng công ty để có biện pháp chấn chỉnh, củng cố các tập đoàn kinh tế gặp khó khăn hoặc hoạt động yếu kém;
- Xây dựng hệ thống kiểm tra, giám sát hữu hiệu về quản lý vốn, tài sản tại các tập đoàn, tổng công ty song song với việc tăng tính trách nhiệm của cơ quan quản lý;
- Quy định rõ trách nhiệm về hiệu quả hoạt động sản xuất - kinh doanh của doanh nghiệp;
- Hoàn thiện khuôn khổ pháp lý về mô hình hoạt động của tập đoàn.

Và cũng tại Kỳ họp thứ 6, Quốc hội Khóa XII, ngày 9/11/2009, Quốc hội đã tiến hành phiên thảo luận tại Hội trường về thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý vốn, tài sản nhà nước tại các tập đoàn, tổng công ty nhà nước. Tại phiên

thảo luận này, đã có tới 34 lượt ý kiến ĐBQH, trong đó có 2 ý kiến của Bộ trưởng Bộ Tài chính và Bộ trưởng Bộ Kế hoạch - Đầu tư, với những nội dung xoay quanh báo cáo giám sát và trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước.

Tại kỳ họp này, có ý kiến ĐBQH đề nghị Quốc hội thành lập Ủy ban lâm thời để giám sát về những vấn đề tiêu cực xảy ra tại Tập đoàn Vinashin, tuy nhiên, do chưa đáp ứng điều kiện là phải có ít nhất 20% số đại biểu Quốc hội hoặc ít nhất 2/3 số thành viên của Hội đồng Dân tộc hoặc Ủy ban đề nghị nên Quốc hội không quyết định thành lập Ủy ban lâm thời theo đề nghị của đại biểu.

3.3. Những kết quả thực hiện các kiến nghị sau giám sát

Tại Kỳ họp thứ 6, Quốc hội khóa XII, Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 42/2009/QH12 ngày 27/11/2009 về việc nâng cao hiệu lực, hiệu quả thực hiện chính sách, pháp luật quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại tập đoàn, tổng công ty nhà nước, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 10/NQ-CP ngày 23/02/2010 về Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 42/2009/QH12 của Quốc hội.

Theo phân công của UBTVQH, Ủy ban Kinh tế của Quốc hội là cơ quan được giao nhiệm vụ theo dõi tình hình thực hiện Nghị quyết số 42 của Quốc hội. Trong thời gian từ tháng 11/2009 đến tháng 10/2010, Ủy ban Kinh tế đã tiến hành theo dõi các hoạt động của Chính phủ liên quan đến các nội dung của Nghị quyết, đồng thời tổ chức làm việc với một số Bộ, ngành, TĐKT: Bộ Tài chính, Tổng công ty Đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước (SCIC), Tập đoàn Phát triển nhà và đô thị (HUD), Tập đoàn Bưu chính - Viễn thông Việt Nam (VNPT).

Tại Kỳ họp thứ 8, Quốc hội khóa XII, Chính phủ có Báo cáo số 163/BC-CP ngày 1/11/2010 báo cáo Quốc hội về nội dung: Nâng cao hiệu lực, hiệu quả thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại các tập đoàn, tổng công ty nhà nước. Ủy ban Kinh tế cũng đã báo cáo Quốc hội một số ý kiến về công tác tổ chức triển khai thực hiện Nghị quyết 42 của Quốc hội, trong đó nhấn mạnh về sự chủ động, tích cực của Chính phủ, các Bộ, ngành, địa phương và doanh nghiệp. Song cũng thẳng thắn chỉ ra những hạn chế, bất cập cần được nhìn nhận, đánh giá khách quan, thực chất hơn để hoạt động quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại các TĐKT, TCTN đi vào nề nếp, ngày càng có hiệu quả hơn.

Tiếp đó, ngày 23/11/2011, Chính phủ đã có báo cáo số 262/BC-CP về thực trạng hoạt động của TĐKT, TCTNN giai đoạn 2006-2010 và phương hướng, nhiệm vụ, giải pháp giai đoạn 2011-2015 theo một số nội dung của Nghị quyết số 42 của Quốc hội. Báo cáo đã nêu rõ những kết quả đạt được về tình hình tài chính, về kết quả sản xuất, kinh doanh, về đầu tư vào một số lĩnh vực ngoài ngành kinh doanh chính, về sắp xếp, đổi mới doanh nghiệp..., những bất cập, khó khăn cùng với các giải pháp cụ thể để thực hiện tái cơ cấu DNNN mà trọng tâm là các TĐKT, TCTNN.

Một trong những kết quả đạt được sau khi Quốc hội tiến hành giám sát tối cao và việc theo dõi việc thực hiện các nghị sau giám sát về việc thực hiện chính sách, pháp luật về sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại các Tập đoàn kinh tế nhà nước là Chính phủ đã có báo cáo số 173/BC-CP ngày 20/11/2010 gửi Quốc hội về thực trạng tình hình, kết quả tái cơ cấu bước đầu và Phương án tái cơ cấu toàn diện Tập đoàn Công nghiệp tàu thủy Việt Nam.

Tập đoàn Vinashin được thành lập từ tháng 5 năm 2006 trên cơ sở Tổng công ty Công nghiệp tàu thủy Việt Nam hoạt động từ năm 1996 (với vốn điều lệ khoảng 100 tỷ đồng, từ 23 đơn vị thành viên gộp lại, năng lực đóng mới được tàu trọng tải dưới 3.000 tấn). Đến 30 tháng 6 năm 2010, Tập đoàn có 289 công ty bao gồm 01 công ty mẹ, 109 công ty con và công ty liên kết, 179 công ty cháu. Tổng số lao động: 49.454 người; có 10.000 người có trình độ đại học; 5.000 công nhân kỹ thuật có chứng chỉ quốc tế (thời điểm năm 2007 tổng số lao động là gần 70.000 người, trình độ đại học và trên đại học là: 12.500 người, công nhân kỹ thuật trên 55.000 người). Tổng tài sản là: 104.649 tỷ đồng, tổng nợ phải trả là: 86.565 tỷ đồng. Vốn chủ sở hữu: 8.034 tỷ đồng.

Trước tình hình hết sức khó khăn của Tập đoàn, ngày 18 tháng 6 năm 2010, Thủ tướng Chính phủ đã quyết định chuyển giao một số doanh nghiệp và dự án sang Tập đoàn Dầu khí Việt Nam và Tổng công ty Hàng hải Việt Nam. Sau khi thực hiện tái cơ cấu bước một trong hệ thống của Tập đoàn còn 259 đơn vị, trong đó 28 nhà máy đóng tàu đang hoạt động, 11 nhà máy đóng tàu đang đầu tư dở dang. Tổng tài sản còn lại là 95.672 tỷ đồng. Tổng nợ phải trả là 76.241 tỷ đồng. Vốn chủ sở hữu là 9.615 tỷ đồng.

Thủ tướng Chính phủ đã thành lập Ban chỉ đạo tái cơ cấu Tập đoàn Công nghiệp tàu thủy Việt Nam để chỉ đạo thực hiện Kết luận của Bộ Chính trị. Trên

cơ sở đề nghị của Tập đoàn, ý kiến của các Bộ, thẩm định của Bộ Giao thông vận tải, kết luận của Thường trực Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt Đề án tái cơ cấu Tập đoàn Công nghiệp tàu thủy Việt Nam với mục tiêu: Sớm ổn định sản xuất kinh doanh của Tập đoàn, từng bước củng cố uy tín, thương hiệu, giảm lỗ, có lãi, trả được nợ, tích lũy và phát triển. Tập trung vào 03 lĩnh vực chính: công nghiệp đóng và sửa chữa tàu biển với quy mô phù hợp; công nghiệp phụ trợ phục vụ cho việc đóng và sửa chữa tàu biển; đào tạo nâng cao tay nghề cho đội ngũ cán bộ công nhân công nghiệp tàu biển; Xây dựng Tập đoàn làm nòng cốt của ngành công nghiệp đóng và sửa chữa tàu biển là ngành mũi nhọn để phát triển kinh tế hàng hải và thực hiện chiến lược biển Việt Nam đến năm 2020 và những năm tiếp theo.

Mô hình Tập đoàn sau khi tái cơ cấu:

Bao gồm 43 doanh nghiệp: 01 công ty mẹ (cấp 1) là Công ty TNHH một thành viên Nhà nước là chủ sở hữu; 19 công ty con (cấp 2) bao gồm: 03 Tổng công ty, 10 công ty TNHH một thành viên, 02 công ty trách nhiệm hữu hạn 02 thành viên, 02 công ty cổ phần, 02 đơn vị sự nghiệp; 01 công ty liên kết; 22 công ty cháu (cấp 3).

Thực hiện sắp xếp 216 đơn vị không thuộc hệ thống của Tập đoàn sau khi tái cơ cấu nói trên, bao gồm: 55 công ty TNHH, 128 công ty cổ phần, 21 công ty liên kết, 12 trường dạy nghề với tổng tài sản là 27.429 tỷ đồng; tổng nợ phải trả là: 23.187 tỷ đồng, vốn chủ sở hữu 192 tỷ đồng. Các đơn vị này sẽ được sắp xếp theo các hình thức bán, cổ phần hóa, sáp nhập, giao, giải thể, phá sản hoặc chuyển nhượng vốn, bán nợ... để thu hồi tối đa giá trị vốn đã đầu tư, bảo đảm trả được nợ.

Đề án giao nhiệm vụ cụ thể cho các cơ quan trong việc triển khai Đề án tái cơ cấu là các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ thực hiện chức năng quản lý nhà nước trong các lĩnh vực liên quan và thực hiện một số quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu mà Thủ tướng Chính phủ giao đối với Tập đoàn Công nghiệp tàu thủy Việt Nam.

4. Đánh giá thực trạng hoạt động giám sát của Quốc hội đối với các tập đoàn kinh tế nhà nước theo các tiêu chí giám sát

Giám sát mang tính chất tối cao của Quốc hội đối với các tập đoàn kinh tế nhà nước là rất cần thiết, thể hiện đúng vị trí, vai trò của Quốc hội là cơ quan

quyền lực Nhà nước cao nhất, thực hiện chức năng giám sát bảo đảm cho các hoạt động của thành phần doanh nghiệp nhà nước ngày càng hiệu quả, đúng pháp luật. Xuất phát từ quy trình đánh giá giám sát cùng với các số liệu tác giả thu thập và số liệu điều tra từ các đại biểu Quốc hội (đại biểu chuyên trách ở trung ương, đại biểu chuyên trách ở địa phương và đại biểu kiêm nhiệm), các tập đoàn kinh tế nhà nước và cán bộ tham mưu, giúp việc trực tiếp cho Đoàn giám sát, có thể đánh giá tổng quát về thực trạng giám sát của Quốc hội đối với tập đoàn kinh tế nhà nước thời gian qua theo các tiêu chí giám sát như sau:

4.1 Tính hiệu lực của giám sát

Tính hiệu lực của giám sát là so sánh giữa mục tiêu của giám sát và sự thực hiện. Mục tiêu tổng thể của giám sát là đo lường và đánh giá thông qua việc tuân thủ và thực hiện của đối tượng chịu sự giám sát sau khi kết luận giám sát được đưa ra, từ đây, có thể xem xét việc thực hiện các mục tiêu của giám sát đề ra:

Một là, về mục tiêu phát hiện sự phù hợp và khả thi về chính sách, pháp luật trong sử dụng vốn, tài sản của nhà nước tại các tập đoàn kinh tế nhà nước. Từ các nghiên cứu và số liệu thu thập được đã cho thấy, thông qua giám sát của Quốc hội đã phát hiện và chỉ rõ những mặt được cũng như bất cập, hạn chế trong công tác chỉ đạo, điều hành và chấp hành chính sách, pháp luật về sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại các tập đoàn, đồng thời đưa ra được những kiến nghị, giải pháp nhằm hoàn thiện hơn nữa chính sách, pháp luật nhà nước, theo kết quả điều tra tại Biểu đồ 2.1, tỷ lệ ý kiến đồng ý là 42.1% và rất đồng ý là 50%. Các nội dung này được Quốc hội ban hành thành một Nghị quyết riêng tại kỳ họp thứ 6, Quốc hội khóa XII với tỷ lệ hơn 90% số đại biểu Quốc hội tán thành.

Như vậy, hoạt động giám sát đã phần nào đáp ứng được yêu cầu là hướng tới việc hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật nhà nước trong việc quản lý, sử dụng vốn tài, sản nhà nước.

Hai là, về mục tiêu tuân thủ và thực hiện các kết luận, kiến nghị sau giám sát. Cùng với chức năng lập hiến, lập pháp và quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước thì giám sát cũng là một trong ba chức năng quan trọng của Quốc hội, hoạt động giám sát được đánh giá thông qua việc tuân thủ và thực hiện các kết luận sau giám sát, nếu xét theo mục tiêu này thì có thể thấy, trên cơ sở Nghị quyết của Quốc hội, mặc dù Chính phủ đã triển khai một chương trình hành

động cụ thể để triển khai các nội dung Nghị quyết của Quốc hội và đã có báo cáo kết quả tới Quốc hội nhưng hiệu lực giám sát vẫn là vấn đề rất đáng quan tâm.

Qua số liệu điều tra của tác giả tại Biểu đồ 2.2, khi gửi bảng câu hỏi tới các đại biểu Quốc hội về nội dung tính phù hợp, khả thi của các kiến nghị sau giám sát của Quốc hội đối với Tập đoàn kinh tế nhà nước, tỷ lệ ý kiến rất không đồng ý là 5,3% và tỷ lệ ý kiến không đồng ý là 18,4%, trong khi tổng tỷ lệ ý kiến từ tương đối đồng ý, đồng ý và rất đồng ý là 76,3%. Như vậy, có thể kết luận về cơ bản các kiến nghị được đưa ra sau khi Quốc hội tiến hành giám sát tối cao về việc thực hiện chính sách, pháp luật trong quản lý, sử dụng vốn tài sản của nhà nước đối với tập đoàn kinh tế nhà nước là phù hợp và bảo đảm tính khả thi trong quá trình triển khai, thực hiện.

Về mục tiêu tuân thủ và thực hiện các kết luận, kiến nghị sau giám sát (hay còn gọi là hiệu lực giám sát), qua kết quả điều tra tại Biểu đồ 2.3. cho thấy, tổng tỷ lệ ý kiến rất không đồng ý và không đồng ý lên tới 47,4 % (tỷ lệ rất không đồng ý là 7,9% và tỷ lệ không đồng ý là 39,5%) khi đánh giá về việc thực hiện các kiến nghị sau giám sát được Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, các ĐBQH giám sát chặt chẽ.

Từ phân tích trên có thể thấy, tính hiệu lực của giám sát hiện nay là không cao, kết quả điều tra cũng phản ánh rõ thực trạng hiệu lực giám sát vẫn là khâu yếu của hoạt động giám sát. Điều đó đòi hỏi cần tiếp tục phát huy hơn nữa các hoạt động giám sát để nâng cao hiệu lực, hiệu quả giám sát của Quốc hội trong thời gian tới.

TTBD ĐBDC

4.2 Tính phù hợp của giám sát

Tính phù hợp trong hoạt động giám sát của Quốc hội xem xét sự phù hợp giữa giám sát so với các quy định hiện hành và so với mục tiêu giám sát với những vấn đề và nhu cầu đang được giải quyết.

Qua phân tích phân tích về kết quả điều tra cho thấy, giám sát của Quốc hội đối với tập đoàn kinh tế nhà nước đã bảo đảm sự khách quan (chủ thể và lựa chọn đối tượng giám sát) và thực hiện đúng quy định của pháp luật trong hoạt động giám sát của Quốc hội đối với tập đoàn kinh tế nhà nước. Tỷ lệ ý kiến tương đối đồng ý, đồng ý và rất đồng ý với các nội dung Quốc hội tập trung giám sát về chính sách pháp luật, lĩnh vực hoạt động và hiệu quả sản xuất kinh

doanh là rất cao, cụ thể tỷ lệ về nội dung xem xét hệ thống văn bản pháp luật, xem xét các ngành, lĩnh vực hoạt động và xem xét hiệu quả và kết quả hoạt động sản xuất – kinh doanh của TĐKTNN lần lượt là 94.7%, 84.3% và 89.6%

Kết quả thu được từ hoạt động giám sát cũng phù hợp với mục tiêu là tiếp tục hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật trong việc quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước. Tuy nhiên, xét về thời điểm tổ chức hoạt động giám sát tối cao vào năm 2008 và sau đó Chính phủ báo cáo về tình hình thực hiện Nghị quyết của Quốc hội vào năm 2009, mặc dù là rất cần thiết nhưng từ đó đến nay chưa có đợt giám sát nào được tiếp tục thực hiện, điều đó cho thấy hoạt động giám sát chưa bảo đảm tính kịp thời trước yêu cầu đặt ra của thực tiễn.

Tỷ lệ rất không đồng ý và không đồng ý về tính kịp thời về hoạt động giám sát của Quốc hội đối với tập đoàn kinh tế nhà nước lên tới 50%. Đây là vấn đề rất đáng lưu ý và đặt ra yêu cầu Quốc hội cần tổ chức giám sát kịp thời và thường xuyên hơn.

4.3. Tính công bằng của giám sát

Qua giám sát, đoàn giám sát bước đầu đã đảm bảo sự công bằng thông qua việc đưa những nhận định, đánh giá, kết luận đối với các đối tượng giám sát, cụ thể là các chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước, về công tác quản lý nhà nước (các Bộ, ngành) và việc chấp hành chính sách, pháp luật tại các tập đoàn kinh tế nhà nước.

Tuy nhiên, như phân tích ở trên, việc đánh giá hoạt động giám sát được gọi là công bằng không phải là công việc dễ dàng vì trong một số trường hợp cụ thể những nhận định, đánh giá chỉ mang tính chất minh họa và định hướng.

4.4. Tính tương thích của giám sát

Các mục tiêu của giám sát Quốc hội đối với tập đoàn kinh tế nhà nước nằm trong một hệ thống thống nhất có liên quan chặt chẽ với nhau, các mục tiêu cấp thấp là phương tiện để đạt được mục tiêu cấp cao hơn. Qua điều tra, có tới 71.1% tỷ lệ đồng ý và 13.2% đồng ý với mục tiêu giám sát của Quốc hội là nên tập trung giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước.

Hoạt động giám sát của Quốc hội đối với các tập đoàn kinh tế bước đầu đảm bảo sự tương thích giữa các cấp bậc mục tiêu khác nhau, cũng như sự tương

thích ngay trong các mục tiêu cùng cấp. Hoạt động giám sát ngày càng đi vào thực chất để đáp ứng đòi hỏi của thực tiễn đặt ra và góp phần hoàn thiện hơn hệ thống chính sách, pháp luật liên quan đến tập đoàn kinh tế nhà nước. Số liệu điều tra tại Biểu đồ 2.9 cho thấy, tổng tỷ lệ tương đối đồng ý, đồng ý và rất đồng ý chiếm khoảng 73,6%, tuy nhiên cũng có tới 26,4% không đồng ý về nội dung này. Điều đó cho thấy, sau giám sát, việc hoàn thiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn tài sản của nhà nước mới chỉ là bước đầu, chưa bao quát được toàn bộ các nội dung liên quan đến hoạt động của các tập đoàn.

4.5 Tính bền vững của giám sát

Mục tiêu cuối cùng của giám sát là đảm bảo hoàn thiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn tài sản nhà nước tại các tập đoàn kinh tế nhà nước và giám sát phải được coi như là một trong các công cụ quản lý kinh tế vĩ mô của nhà nước. Kết quả điều tra tại Biểu đồ 2.10 dưới đây cho thấy, các mục tiêu, kiến nghị giám sát đã và đang được thực hiện, và có những ảnh hưởng tích cực trong khoảng thời gian nhất định sau khi hoạt động giám sát kết thúc. Như vậy, bước đầu tính bền vững của giám sát đã đáp ứng được yêu cầu đề ra.

5. Thành công và hạn chế trong hoạt động giám sát của Quốc hội đối với các tập đoàn kinh tế nhà nước

5.1 Thành công trong giám sát của Quốc hội đối với các tập đoàn kinh tế nhà nước và nguyên nhân

5.1.1 Những thành công trong giám sát của Quốc hội

Thứ nhất, đã thực hiện giám sát toàn bộ hệ thống văn bản pháp luật liên quan đến các TĐKTNN. Qua giám sát, Quốc hội đã chỉ rõ trong những năm qua, Chính phủ cùng các Bộ/ngành đã có nhiều cố gắng trong việc đổi mới cơ chế, chính sách quản lý doanh nghiệp nhà nước từ việc phân công, phân cấp cơ quan chịu trách nhiệm thực hiện quyền, nghĩa vụ chủ sở hữu đến việc xây dựng mô hình hoạt động mới cho doanh nghiệp; từ việc ban hành và ngày càng hoàn thiện các văn bản pháp luật về quản lý vốn, tài sản tại doanh nghiệp nhà nước đến việc thiết lập công cụ và cơ chế giám sát các doanh nghiệp. Các văn bản pháp luật này đã hình thành khuôn khổ pháp lý khá đầy đủ, đáp ứng cho yêu cầu quản lý nhà nước về vốn, tài sản tại tập đoàn, tổng công ty, đồng thời tạo điều kiện để các tập đoàn, tổng công ty từng bước tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong sản xuất-kinh doanh. Tuy nhiên, cơ chế, chính sách và nhiều văn bản pháp luật ban hành

trong thời gian qua vẫn còn không ít hạn chế, bất cập làm ảnh hưởng đến chất lượng công tác quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước của các tập đoàn.

Thứ hai, đã thực hiện giám sát tổng thể về các lĩnh vực hoạt động của các TĐKTNN. Qua giám sát cho thấy, nhìn chung, với các hoạt động, ngành nghề sản xuất kinh doanh chính đều đem lại lợi nhuận lớn cho các tập đoàn do có lợi thế quan trọng trong nền kinh tế. Tuy nhiên, qua giám sát thấy rõ thực tế là xu hướng đầu tư ra ngoài ngành của các tập đoàn kinh tế tăng mạnh, nhất là các ngành đem lại nhiều lợi nhuận nhưng chứa đựng nhiều rủi ro như tài chính, ngân hàng, bất động sản.

Thứ ba, đã thực hiện giám sát toàn diện về hiệu quả và kết quả hoạt động sản xuất, kinh doanh của các TĐKTNN. Qua giám sát cũng thấy rằng, nếu đánh giá một cách tổng quát hiệu quả hoạt động sản xuất - kinh doanh của các tập đoàn theo các chỉ tiêu cơ bản như: bảo toàn và phát triển vốn chủ sở hữu, quy mô doanh thu, lợi nhuận, đóng góp ngân sách, tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu, tỷ trọng nợ phải trả trên vốn chủ sở hữu... thì có thể thấy: đa số các tập đoàn kinh tế nhà nước đã hoạt động có hiệu quả, kinh doanh có lãi; các chỉ tiêu nhìn chung đều tăng trưởng, năm sau cao hơn năm trước, nhưng mức độ thì khác nhau, có tập đoàn đạt hiệu quả rất cao, có tập đoàn lại đạt hiệu quả rất thấp. Nếu phân tích một cách chi tiết, bóc tách và so sánh với các loại hình doanh nghiệp khác như các doanh nghiệp ngoài nhà nước, các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài (FDI) thì hiệu quả sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp nhà nước nói chung, tại các tập đoàn nói riêng còn thấp, chưa tương xứng với quy mô, vị trí và vai trò trong nền kinh tế.

Thứ tư, đưa ra các đánh giá cũng như các kết luận, kiến nghị sau giám sát một cách kịp thời, khách quan, hợp lý và khả thi. Các kết luận, kiến nghị sau giám sát của Quốc hội đối với tập đoàn kinh tế Nhà nước đã góp phần hoàn thiện hơn nữa chính sách, pháp luật về sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại các tập đoàn đã tìm ra được những bất cập của hệ thống chính sách đối với quản lý Tập đoàn kinh tế nhà nước, đây là cơ sở cho việc hoàn thiện khuôn khổ pháp lý cho các tập đoàn kinh tế.

5.1.2 Nguyên nhân của những thành công trong giám sát của Quốc hội đối với tập đoàn kinh tế nhà nước

Như vậy, xét một cách tổng thể, mặc dù hoạt động giám sát của Quốc hội rất khó lượng hóa được về hiệu quả hoạt động, nhất là khi giám sát về cơ chế, chính sách pháp luật. Bởi đây là yếu tố mang tính định tính, hiệu quả hoạt động có thể được hiểu theo khía cạnh nỗ lực hoặc kết quả cho bởi sự cố gắng thực sự của cá nhân thành viên Đoàn giám sát, hay cá nhân từng đại biểu Quốc hội tham gia vào các chương trình giám sát. Tuy nhiên, xét theo các tiêu chí đánh giá và nội dung giám sát của Quốc hội đối với các TĐKTNN như về hệ thống văn bản pháp luật, tình hình và hiệu quả hoạt động, có thể thấy, hoạt động giám sát của Quốc hội đem lại nhiều kết quả tích cực, chỉ rõ những tồn tại hạn chế và đưa ra được các giải pháp, kiến nghị cần thiết đối với Chính phủ trong quá trình quản lý, điều hành nói chung, cũng như quản lý các TĐKTNN nói riêng.

Nguyên nhân dẫn đến thành công này xuất phát từ yêu cầu của thực tiễn đặt ra mà cụ thể là từ bước lựa chọn nội dung giám sát, triển khai thực hiện giám sát, đưa ra các kết luận, kiến nghị cụ thể và theo dõi thực hiện kiến nghị sau giám sát. Thông qua giám sát của Quốc hội, Chính phủ với vai trò là cơ quan quản lý, điều hành đã phải triển khai hàng loạt các giải pháp từ việc hoàn thiện dần khung pháp lý, điều chỉnh mô hình tổ chức và vai trò của chủ sở hữu nhà nước gắn với chức năng quản lý nhà nước... Những giải pháp này sẽ góp phần nâng cao tính tự chủ cũng như hiệu quả sản xuất – kinh doanh của các TĐKTNN trong thời gian vừa qua. Bên cạnh đó, ngoài việc theo dõi các kiến nghị giám sát được Quốc hội giao cho các cơ quan của Quốc hội thực hiện, các ĐBQH với vai trò, trách nhiệm của mình đã có kênh thông tin theo dõi và phát biểu tại những phiên chất vấn, trả lời chất vấn trước Quốc hội về những vấn đề được cho là còn hạn chế, vướng mắc về TĐKTNN.

5.2. Hạn chế trong giám sát của Quốc hội đối với các Tập đoàn kinh tế nhà nước và nguyên nhân

5.2.1. Những hạn chế trong giám sát của Quốc hội

Hoạt động giám sát của Quốc hội đối với các tập đoàn kinh tế nhà nước mặc dù đã đem lại những thành công nhưng cũng cần phải nhìn nhận đây mới chỉ kết quả đạt được bước đầu, hoạt động giám sát của Quốc hội về thành phần kinh tế này còn một số hạn chế, cụ thể như sau:

Thứ nhất, hạn chế về nguồn lực giám sát. Hai yếu tố được xác định là nguồn lực rất quan trọng quyết định tới chất lượng của giám sát chuyên đề về TĐKTNN là: Thành phần tham gia giám sát và nguồn tài chính bảo đảm cho các hoạt động của đoàn giám sát. Ủy ban Kinh tế của Quốc hội là đơn vị được giao chủ trì thực hiện đã thành lập 3 Đoàn giám sát với thành phần đoàn chủ yếu là Thường trực của 3 cơ quan của Quốc hội là Ủy ban Kinh tế, Ủy ban Pháp luật và Ủy ban về các vấn đề xã hội. Nhưng với các ĐBQH chuyên trách ở Trung ương và cán bộ, giúp việc của Vụ chuyên môn không phải ai cũng có trình độ hiểu biết đối với các ngành, lĩnh vực mà các TĐKTNN đang tham gia hoạt động sản xuất-kinh doanh. Trong khi sự tham gia của đại diện các Bộ, ngành và các chuyên gia đều có hạn chế nhất định, không thường xuyên. Về nguồn tài chính bảo đảm cho các hoạt động giám sát (chi phí ăn ở, đi lại, bồi dưỡng, chuẩn bị báo cáo): Được thực hiện theo quy định của UBTVQH và VPQH về chi cho hoạt động giám sát. Tuy nhiên, kinh phí này là không nhiều, rất hạn chế. Trong trường hợp Đoàn giám sát muốn sử dụng đội ngũ chuyên gia có trình độ, kiến thức cao để đặt hàng nghiên cứu, cung cấp nhiều thông tin cho nội dung giám sát là rất khó do không đủ kinh phí, không thể lấy từ các nguồn khác và không có quy định nào để hỗ trợ cho đoàn giám sát khi muốn sử dụng đội ngũ chuyên gia. Với những vướng mắc như vậy, có thể thấy rằng, hoạt động giám sát đối với các TĐKTNN gặp nhiều khó khăn từ cơ chế chính sách đến nguồn lực về con người, tài chính. Điều này đã và đang ảnh hưởng không nhỏ đến chất lượng giám sát, tính đeo bám, quyết liệt của Quốc hội đối với các hoạt động của thành phần kinh tế này.

Thứ hai, hạn chế về phương thức và hình thức tổ chức giám sát. Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội chưa có đủ điều kiện để thực hiện đầy đủ các hình thức giám sát trong chức năng, nhiệm vụ của mình thông qua việc xem xét báo cáo hoạt động, tổ chức đoàn giám sát, chất vấn và trả lời chất vấn tại UBTVQH, Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, hình thức bỏ phiếu tín nhiệm và thành lập Ủy ban Lâm thời. Việc giám sát kết quả hoạt động của các tập đoàn kinh tế nhà nước chưa được thực hiện thường xuyên, liên tục.

Theo số liệu điều tra ở Bảng 2.16, tỷ lệ ý kiến không đồng ý về hình thức bỏ phiếu tín nhiệm là 26.3% và tỷ lệ ý kiến không đồng ý về hình thức thành lập Ủy ban lâm thời là 39.4%. Sở dĩ có tỷ lệ cao như vậy là do những quy định hiện tại về điều kiện đề nghị bỏ phiếu tín nhiệm hay thành lập Ủy ban lâm thời cần

phải có sự đồng ý của ít nhất 20% số ĐBQH hoặc có ý kiến của UBTVQH đề nghị Quốc hội...

Kết quả điều tra đánh giá về đổi mới phương thức giám sát của Quốc hội tại Biểu đồ 2.11 dưới đây cho thấy, có tới 89.4% ý kiến đề nghị giám sát của Quốc hội nên tập trung vào giám sát chuyên đề. Điều đó phản ánh vai trò của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban, Đoàn ĐBQH là rất lớn trong việc tổ chức các chuyên đề giám sát liên quan đến hoạt động của tập đoàn kinh tế nhà nước.

Thứ ba, hạn chế về năng lực của ĐBQH. Mặc dù Điều 3 của Luật tổ chức Quốc hội quy định Hiệu quả hoạt động của Quốc hội được bảo đảm bằng hiệu quả của các kỳ họp Quốc hội, hoạt động của UBTVQH, Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Đoàn ĐBQH và các ĐBQH. Hiệu quả hoạt động của Quốc hội thể hiện qua hiệu quả hoạt động của ĐBQH tại kỳ họp và giữa hai kỳ họp. Tuy nhiên, với thực tế hiện nay, Quốc hội nước ta với đặc trưng gồm nhiều thành phần đại diện cho các tầng lớp giai cấp, nhân dân, do vậy, trình độ giữa các đại biểu Quốc hội rất khác nhau, việc hiểu và nắm bắt được vấn đề chuyên sâu về lĩnh vực kinh tế là rất khác nhau. Bên cạnh đó, với tỷ lệ ĐBQH kiêm nhiệm chiếm tỷ lệ lớn, chiếm tới 75% tổng số ĐBQH, gây nhiều khó khăn trong việc triển khai nhiệm vụ giám sát.

Điều này dẫn đến tình trạng hoạt động giám sát của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội phụ thuộc nhiều vào Thường trực các cơ quan này, còn các Đoàn ĐBQH chủ yếu được đặt lên vai ĐBQH chuyên trách ở trong Đoàn (thường chỉ có một người).

Thứ tư, hạn chế từ hoạt động theo dõi kiến nghị sau giám sát. Việc theo dõi thực hiện kiến nghị sau giám sát vẫn là khâu yếu trong hoạt động giám sát của Quốc hội qua nhiều khóa. Việc sử dụng kết quả giám sát, hiệu lực giám sát chuyên đề của các cơ quan của Quốc hội phụ thuộc nhiều vào cách Quốc hội sử dụng kết quả giám sát này như thế nào. Việc theo dõi đến cùng mục tiêu đã giám sát chưa được thực hiện quyết liệt. Với giám sát về TĐKTNN, sau khi ban hành Nghị quyết số 42/2009/QH12, UBTVQH đã giao cho Ủy ban Kinh tế của Quốc hội thực hiện Báo cáo ý kiến về tình hình triển khai thực hiện Nghị quyết này với một số kiến nghị với Quốc hội (về chính sách, pháp luật) và Chính phủ (về công tác chỉ đạo, điều hành) mà không có ràng buộc cụ thể nào đối với đổi

tượng chịu sự giám sát. Cho đến nay, sau khoảng thời gian dài nhưng vẫn chưa có cuộc giám sát nào được tiếp tục thực hiện.

5.2.2. Nguyên nhân của những hạn chế trong giám sát của Quốc hội đối với các tập đoàn kinh tế nhà nước

Nguyên nhân của những hạn chế trong giám sát của Quốc hội đối với các tập đoàn kinh tế nhà nước chủ yếu xuất phát từ cơ chế đại diện của Quốc hội hiện nay, bên cạnh đó là các quy định liên quan đến nguồn lực chưa đáp ứng được yêu cầu trong triển khai hoạt động giám sát và thiếu cơ chế ràng buộc trách nhiệm cũng như cơ chế theo dõi việc tiếp tục thực hiện kết luận giám sát.

Về nguồn lực phục vụ yêu cầu giám sát có thể thấy trong điều kiện hiện nay cùng một lúc nhà nước phải đáp ứng nhiều nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội của đất nước nên tăng nguồn lực cho Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và các đại biểu Quốc hội là vấn đề không đơn giản, cần có lộ trình nhất định. Kết quả điều tra tại Biểu đồ 2.12 dưới đây cho thấy, có tới 84,2% đồng ý với việc cần phải tăng cường nguồn lực để bảo đảm cho các hoạt động giám sát ngày càng thực chất, hiệu quả hơn.

Về việc Quốc hội khó thực hiện đầy đủ các hình thức giám sát đối với các tập đoàn kinh tế nhà nước xuất phát từ nguyên nhân quan trọng là những vướng mắc về mô hình hoạt động của TĐKTNN do đây mới chỉ là mô hình thực hiện thí điểm, chính phủ chưa có đánh giá toàn diện về những mặt được, chưa được của việc hình thành các tập đoàn kinh tế nhà nước. Vì vậy, giám sát của Quốc hội đối với các doanh nghiệp này là chưa cao, thực chất mới chỉ giám sát trên phương diện hình thức, còn cụ thể về từng ngành, lĩnh vực hoạt động là chưa sâu.

Về việc xử lý kiến nghị giám sát của Quốc hội, qua kết quả khảo sát cho thấy, hiệu lực giám sát không đạt được như mong muốn chủ yếu là do “thiếu cơ chế ràng buộc trách nhiệm” (63,0%), “thiếu cơ chế theo dõi việc tiếp tục thực hiện kết luận giám sát” (40,7%). Bản thân các đại biểu Quốc hội khi được phỏng vấn cũng cho rằng, nguyên nhân của tình trạng trên là do thiếu “các biện pháp xử lý đối với những đối tượng không chấp hành nghiêm kiến nghị của Quốc hội”.

Từ phân tích, đánh giá về những thành công, hạn chế trong hoạt động giám sát của Quốc hội về TĐKTNN cho thấy, để tăng cường hoạt động giám sát của

Quốc hội đối với thành phần kinh tế này, cần giải quyết những vấn đề cơ bản như sau:

Thứ nhất, cần có đánh giá, tổng kết mô hình Tập đoàn, trên cơ sở đó có giải pháp khắc phục những nhược điểm, phát huy ưu điểm phù hợp với tình hình Việt Nam. Thúc đẩy mạnh mẽ quá trình tái cơ cấu nền kinh tế gắn với đổi mới mô hình tăng trưởng, với một trong ba trọng tâm là tái cơ cấu các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước. Kết quả điều tra tại Biểu đồ 2.13 cũng cho thấy, nhiều ý kiến bày tỏ không đồng tình về mô hình tập đoàn kinh tế nhà nước, hiệu quả thật sự chưa tương xứng với vị trí, vai trò của thành phần kinh tế này trong nền kinh tế. Cụ thể, có tới 10.5% tỷ lệ rất không đồng ý và 42.1% không đồng ý về vai trò của tập đoàn kinh tế nhà nước trong việc thực hiện điều tiết vĩ mô.

Một kết quả điều tra tại Biểu đồ 2.14 về số lượng tập đoàn đang hoạt động cho thấy tỷ lệ ý kiến không đồng ý về số lượng tập đoàn kinh tế nhà nước được thành lập đến nay lên tới 63.1%, điều đó cho thấy việc thí điểm thành lập tập đoàn là cần thiết nhưng số lượng đã được thành lập là không phù hợp, cần phải sắp xếp lại.

Thứ hai, hoàn thiện khung pháp lý liên quan hoạt động của Tập đoàn, với đề xuất các đạo luật thuộc thẩm quyền của Quốc hội ban hành cần sớm đưa vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIII (từ năm 2011-2016).

Thứ ba, cần sớm xây dựng bộ tiêu chí gắn với hoạt động sản xuất – kinh doanh của tập đoàn như ngành nghề kinh doanh chính, hiệu quả sử dụng vốn, đây là cơ sở quan trọng để Quốc hội giám sát tình hình hoạt động của các TĐKTNN.

Thứ tư, tiếp tục nghiên cứu đổi mới phương thức, hình thức giám sát của Quốc hội đối với các TĐKTNN. Thời gian qua, mặc dù hoạt động giám sát của Quốc hội đã có sự đổi mới cả về phương thức, hình thức giám sát nhưng việc áp dụng trong thực tiễn không phải lúc nào hay thời điểm nào cũng phù hợp.

Thứ năm, tăng cường nguồn lực thích đáng cho các cơ quan của Quốc hội, các đại biểu Quốc hội trong việc tổ chức thực hiện giám sát.

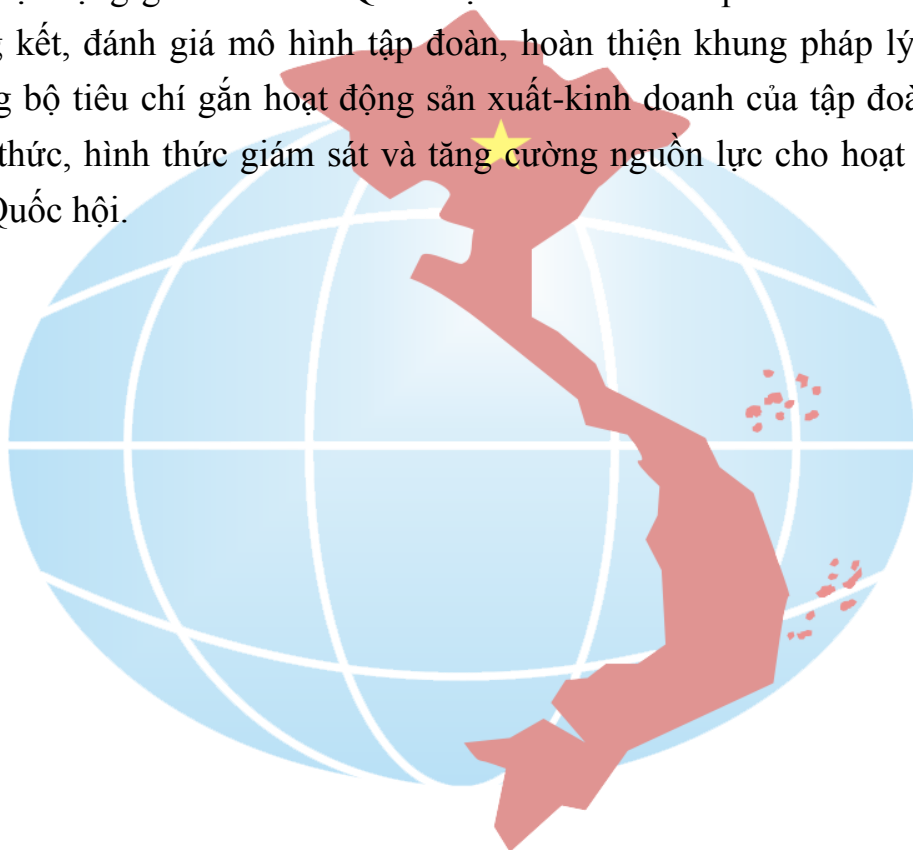
6. Kết luận

Chủ trương thực hiện thí điểm thành lập các TĐKTNN với những tổ hợp doanh nghiệp có quy mô lớn đã cho thấy đây là chủ trương đúng đắn của Đảng, Nhà nước và là bước đi phù hợp nhằm tăng cường khả năng tích tụ, tập trung, cạnh tranh và tối đa hóa lợi ích của liên kết tập đoàn, tổng công ty. Thực tế cho thấy, các TĐKTNN đều là những doanh nghiệp hoạt động trong những lĩnh vực then chốt, đóng vai trò chủ lực trong việc đảm bảo các cân đối lớn, sản xuất, cung ứng những sản phẩm, dịch vụ thiết yếu cho nền kinh tế. Tuy nhiên, có một số mặt hạn chế trong hoạt động của tập đoàn hiện nay như khung pháp luật liên quan đến TĐKTNN chưa tạo thành một thể thống nhất, đồng bộ, nhất quán, chưa phù hợp với đặc điểm của TĐKTNN; mô hình và phương thức hoạt động của các TĐKTNN mặc dù đã có nhiều tiến bộ nhưng vẫn còn một số bất cập làm hạn chế chất lượng quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước.

Xuất phát từ thực tế trên, với vai trò là cơ quan quyền lực của Nhà nước, Quốc hội đã tiến hành giám sát toàn bộ các nội dung liên quan đến hoạt động của các TĐKTNN. Thành công trong hoạt động giám sát của Quốc hội được thể hiện qua việc đã thực hiện giám sát toàn bộ hệ thống văn bản pháp luật liên quan đến các TĐKTNN, giám sát tổng thể về các lĩnh vực hoạt động của các TĐKTNN. giám sát toàn diện về hiệu quả và kết quả hoạt động sản xuất, kinh doanh của các TĐKTNN và đưa ra các đánh giá cũng như các kết luận, kiến nghị sau giám sát một cách kịp thời, khách quan, hợp lý và khả thi nhằm góp phần hoàn thiện hơn nữa chính sách, pháp luật về sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại các tập đoàn đã tìm ra được những bất cập của hệ thống chính sách đối với quản lý Tập đoàn kinh tế nhà nước, đây là cơ sở cho việc hoàn thiện khuôn khổ pháp lý cho các tập đoàn kinh tế.

Tuy nhiên, hoạt động giám sát của Quốc hội đối với các tập đoàn kinh tế nhà nước mặc dù đã đem lại những thành công nhưng cũng cần phải nhìn nhận đây mới chỉ kết quả đạt được bước đầu, hoạt động giám sát của Quốc hội về thành phần kinh tế này còn một số hạn chế về nguồn lực giám sát, về phương thức và hình thức tổ chức giám sát, về năng lực của ĐBQH, về hoạt động theo dõi kiến nghị sau giám sát. Đây chính là nguyên nhân khiến cho hoạt động giám sát của Quốc hội đối với TĐKTNN còn một số hạn chế, hiệu lực và hiệu quả giám sát chưa cao.

Qua thu thập số liệu, phân tích, đánh giá thực trạng hoạt động của tập đoàn kinh tế và hoạt động giám sát của Quốc hội, Luận án đã đưa ra hệ thống tiêu chí gồm 05 tiêu chí: Tính hiệu lực, tính phù hợp, tính công bằng, tính tương thích và tính bền vững của giám sát để có đánh giá toàn diện về hoạt động giám sát của Quốc hội đối với TĐKTNN, đồng thời đưa ra các vấn đề cần giải quyết để tăng cường hoạt động giám sát của Quốc hội đối với thành phần kinh tế này thông qua tổng kết, đánh giá mô hình tập đoàn, hoàn thiện khung pháp lý liên quan, xây dựng bộ tiêu chí gắn hoạt động sản xuất-kinh doanh của tập đoàn, đổi mới phương thức, hình thức giám sát và tăng cường nguồn lực cho hoạt động giám sát của Quốc hội.



TTBD ĐBDC

