

CẢI CÁCH QUẢN TRỊ DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC TRƯỚC XU THẾ TOÀN CẦU HOÁ

ThS. NGUYỄN THẾ MẠNH*

Khái niệm quản trị doanh nghiệp (corporate governance) xuất hiện lần đầu tiên vào cuối thế kỷ XX và ngày càng có sự hoàn thiện cho phù hợp với yêu cầu của bối cảnh kinh tế mới. Có nhiều khái niệm khác nhau về quản trị doanh nghiệp (QTDN). Nhưng một cách chung nhất, có thể hiểu QTDN là một hệ thống các cơ chế và quy định, thông qua đó, doanh nghiệp (DN) được định hướng điều hành và kiểm soát nhằm đáp ứng quyền lợi của nhà đầu tư, người lao động và những người điều hành DN.

Mặt khác, cần phân biệt giữa khái niệm QTDN (corporate governance) và khái niệm quản trị kinh doanh (business management): Quản trị kinh doanh là công tác điều hành quản lý hoạt động sản xuất - kinh doanh của DN do bộ máy điều hành mà chủ yếu là ban giám đốc thực hiện; còn QTDN là việc tạo lập, thực hiện hệ thống các quy định, quy chế, chuẩn mực và kinh nghiệm thực tiễn tốt để bảo đảm tính trách nhiệm, trung thực và công khai, hướng tới việc bảo đảm quyền lợi của các bên có liên quan (stakeholders), bao gồm quyền lợi của các chủ sở hữu (cổ đông, nhà đầu tư), người lao động, khách

hàng, nhà cung cấp, chủ nợ, nhà nước. QTDN được đặt trên cơ sở của sự tách biệt giữa quản lý và sở hữu DN.

1. Yêu cầu cải thiện QTDN trước bối cảnh khủng hoảng kinh tế toàn cầu

QTDN chỉ thực sự được quan tâm từ những năm 90 thế kỷ XX đến nay, khi xuất hiện ngày càng nhiều trường hợp DN và bộ máy quản lý điều hành DN không hướng đến mục tiêu và không bảo đảm lợi ích của chủ sở hữu DN. Người chủ DN bị đẩy ra khỏi DN do chính mình đầu tư; chịu thiệt hại nặng nề bởi những hành vi tư lợi của bộ máy quản lý điều hành DN. QTDN tốt là nền tảng cho sự phát triển lâu dài của các DN. Đặc biệt, từ sau cuộc khủng hoảng tài chính châu Á năm 1997 và khủng hoảng tài chính toàn cầu vừa qua, hàng loạt những vấn đề bất cập từ khiếm khuyết của hệ thống khuôn khổ cho QTDN đã được nhận diện. Để củng cố và phát triển DN vững mạnh, nhiều quốc gia trên thế giới đã thực hiện các biện pháp khác nhau để cải thiện QTDN. Các biện pháp này cơ bản dựa trên những yêu cầu và định hướng sau:

* Bộ Tài chính

Thứ nhất, cải thiện về khuôn khổ của QTDN, trong đó nhấn mạnh tới yêu cầu bảo đảm tính minh bạch và khả năng thực thi các quy định về QTDN. Các cơ quan có chức năng giám sát, quản lý nhà nước và thực thi pháp luật về QTDN phải có đủ thẩm quyền và nguồn lực để hoàn thành chức năng của mình một cách chuyên nghiệp, khách quan, quyết định kịp thời, minh bạch và có tính giải trình cao.

Thứ hai, làm tốt hơn việc bảo vệ và tạo điều kiện thực hiện các quyền của chủ sở hữu. Chủ sở hữu DN phải được pháp luật và DN bảo đảm các quyền tối thiểu, như: được đăng ký quyền sở hữu; quyền chuyển nhượng cổ phần; quyền tiếp cận thông tin liên quan, trọng yếu một cách kịp thời và thường xuyên; tham gia và biểu quyết tại Đại hội đồng cổ đông; bầu và bãi miễn thành viên Hội đồng quản trị (HĐQT); phân phối lợi nhuận DN... Chủ sở hữu phải có quyền tham gia và được cung cấp đầy đủ thông tin về các quyết định liên quan đến sự thay đổi căn bản của công ty như sửa đổi điều lệ, cho phép phát hành cổ phiếu, các giao dịch bất thường, bao gồm bán tài sản có giá trị lớn...

Thứ ba, các DN cũng như hệ thống pháp luật phải tăng cường biện pháp bảo vệ các nhà đầu tư nhỏ, các cổ đông thiểu số theo nguyên tắc của đối xử công bằng. Đối với công ty cổ phần thì phải bình đẳng, công khai về quyền giữa các loại cổ phần; bảo vệ cổ đông thiểu số khỏi sự lạm dụng của cổ đông nắm quyền kiểm soát; tạo điều kiện thực hiện quyền khiếu nại

của cổ đông nhỏ; dỡ bỏ những trở ngại đối với biểu quyết từ nước ngoài; đối xử công bằng với mọi cổ đông tại Đại hội đồng cổ đông. Yêu cầu của cải thiện QTDN cũng đặt ra vấn đề cấm giao dịch nội gián và lạm dụng mua bán cá nhân; thành viên HĐQT và cán bộ quản lý cấp cao phải công khai các lợi ích của họ trong các giao dịch có liên quan đến DN...

Thứ tư, nâng cao vai trò của các bên có quyền lợi liên quan trong QTDN. Các bên có liên quan ở đây được hiểu là các đối tượng có lợi ích gắn với hoạt động của DN nói chung và QTDN nói riêng, bao gồm các chủ nợ, khách hàng, nhà cung cấp, người lao động, các cộng đồng dân cư và các cơ quan quản lý nhà nước.

Thứ năm, tăng cường công bố thông tin và nâng cao tính minh bạch của DN, trong đó, công bố thông tin phải bao gồm ít nhất các thông tin về kết quả tài chính và hoạt động của DN; mục tiêu, cơ cấu sở hữu và cơ chế quyết định; chính sách thù lao cho HĐQT và cán bộ quản lý cấp cao; thông tin về thành viên HĐQT; giao dịch với các bên có liên quan; các yếu tố rủi ro có thể tiên liệu; các vấn đề liên quan đến người lao động; cơ cấu và chính sách quản trị... Thông tin phải được chuẩn bị và công bố phù hợp với tiêu chuẩn chất lượng cao về công bố thông tin kế toán tài chính và phi tài chính. Hằng năm, DN nên được kiểm toán bởi một đơn vị kiểm toán độc lập, đủ năng lực và có chất lượng cao nhằm có những đánh giá độc lập, khách quan...

Thứ sáu, tăng cường trách nhiệm cũng như điều kiện làm việc của cơ

quan quản lý - giám sát DN (HĐQT) để bảo đảm hiệu quả hoạt động của DN. Thành viên HĐQT thực hiện nhiệm vụ với thông tin đầy đủ, tin cậy, có trách nhiệm và cẩn trọng, vì lợi ích cao nhất của DN và chủ sở hữu. HĐQT phải thực hiện các chức năng chủ yếu, như giám sát chiến lược chung và ra các quyết định lớn của công ty; giám sát có hiệu quả hoạt động điều hành; quyết định lựa chọn, đãi ngộ, giám sát, thay thế các cán bộ quản lý then chốt. Thù lao và đãi ngộ của cán bộ quản lý và HĐQT cần gắn với lợi ích lâu dài của DN, của chủ sở hữu. Quy trình đề cử, bầu chọn thành viên HĐQT phải minh bạch. HĐQT cần có đủ điều kiện để đưa ra các quyết định khách quan, độc lập; được tiếp cận với thông tin chính xác, phù hợp và kịp thời; có đủ các thành viên độc lập trong cơ cấu và không nên kiêm nhiệm các chức danh điều hành DN...

Trong bối cảnh hiện nay ở Việt Nam cũng như nhiều nước trên thế giới, khu vực doanh nghiệp nhà nước (DNNN) nắm giữ vị trí nhất định trong nền kinh tế thì vấn đề quản trị DNNN cũng là một trong những tâm điểm của QTDN. Cho đến nay, quản trị DNNN vẫn là một trong những thách thức lớn đối với nhiều nền kinh tế. Năm 2005, Tổ chức Phát triển và Hợp tác kinh tế OECD đã xây dựng hướng dẫn quản trị DNNN nhằm cung cấp những đề xuất, kiến nghị để giúp việc quản trị DNNN có hiệu quả hơn. Xuất phát từ kinh nghiệm của các nước đã bắt đầu thực hiện cải cách quản trị DNNN cho thấy, việc cải cách quản trị DNNN là cần thiết nhưng việc triển khai thực hiện rất

phức tạp. Thách thức lớn nhất là cân bằng trách nhiệm của nhà nước trong việc thực hiện có hiệu quả chức năng chủ sở hữu như bổ nhiệm, bầu HĐQT. Bên cạnh đó, nhà nước phải kiềm chế trong việc can thiệp thái quá vào quản lý DN. Một thách thức quan trọng khác là bảo đảm sân chơi bình đẳng để các DN khu vực tư nhân có thể cạnh tranh với DNNN và chính phủ các nước này không sử dụng quyền lực ban hành chính sách cũng như giám sát để làm méo mó vấn đề cạnh tranh. Trên cơ sở này, OECD đã đưa ra 6 nguyên tắc quản trị DNNN như sau: (1) Bảo đảm khung pháp lý có hiệu quả cho các DNNN: khung pháp lý cho các DNNN nên bảo đảm một môi trường hoạt động bình đẳng cho các DNNN và doanh nghiệp khu vực tư nhân nhằm ngăn chặn tình trạng bóp méo thị trường. (2) Hoạt động của nhà nước với tư cách một chủ sở hữu: nhà nước cần hành động như là chủ sở hữu có hiểu biết và tích cực; phải có chính sách chủ sở hữu rõ ràng và nhất quán; bảo đảm cho vận hành quản trị DNNN minh bạch và có tính giải trình với các mức độ chuyên nghiệp và hiệu quả cần thiết. (3) Đối xử công bằng giữa các chủ sở hữu: nhà nước và DNNN phải thừa nhận quyền của các chủ sở hữu và phù hợp với nguyên tắc QTDN; đối xử công bằng và các chủ sở hữu đều có quyền ngang nhau trong tiếp cận thông tin về DN. (4) Quan hệ với các bên có liên quan: các quy định và chính sách sở hữu nhà nước phải thừa nhận hoàn toàn trách nhiệm của DNNN đối với các bên có liên quan; yêu cầu các DNNN báo cáo và giải trình đầy đủ mối quan hệ của DNNN

với các bên liên quan. (5) Công khai và minh bạch: DNNN nên đối chiếu và ứng dụng các nguyên tắc công khai, minh bạch phù hợp với nguyên tắc QTDN nói chung. (6) Trách nhiệm của HĐQT DNNN: HĐQT của các DNNN phải có đủ thẩm quyền cần thiết và khách quan để thực hiện các chức năng định hướng chiến lược và giám sát quản lý điều hành. Họ phải hành động với sự liêm chính và trách nhiệm rõ ràng.

Các hướng dẫn trên xác định cách thức cân bằng giữa trách nhiệm của nhà nước (với ý nghĩa trách nhiệm của nhà nước là thực thi một cách tích cực, chủ động chức năng chủ sở hữu của mình) với việc nhà nước hạn chế can thiệp vào quản trị của các DNNN. Tinh thần của các hướng dẫn này về quản trị DNNN là tạo cơ hội ngang nhau cho cạnh tranh giữa các DN khu vực tư nhân với các DNNN trên thị trường; đồng thời, nhà nước khi thực thi quyền lập pháp, lập quy và thực thi quyền giám sát không được làm méo mó việc cạnh tranh giữa các DN khu vực tư nhân với các DNNN. Các hướng dẫn QTDN áp dụng đối với các DNNN cũng định hướng nhà nước thực hiện chức năng chủ sở hữu thông qua một đơn vị (tổ chức) chủ sở hữu tập trung; đơn vị (tổ chức) này cần hoạt động một cách độc lập, thực hiện chính sách chủ sở hữu được công bố công khai. Một nhân tố quan trọng trong quản trị DNNN là tách bạch rõ ràng giữa chức năng chủ sở hữu của nhà nước với chức năng lập pháp, lập quy của nhà nước. Bằng cách này, việc thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước được

tiến hành một cách chuyên nghiệp, có trách nhiệm và nhà nước sẽ có vai trò tích cực trong cải thiện quản trị DNNN.

2. Cải cách quản trị DNNN ở Việt Nam trước xu thế toàn cầu hoá

Trong xu thế toàn cầu hoá, hội nhập kinh tế quốc tế và thực tế thị trường DNNN ở Việt Nam còn nhiều yếu kém, vấn đề cải cách quản trị DNNN là đòi hỏi tất yếu. Để cải thiện quản trị DNNN và giám sát tập đoàn kinh tế, cần phân chia rõ ràng trách nhiệm của các cơ quan có thẩm quyền; đơn giản hoá hình thức pháp lý cùng với sự mạch lạc, rõ ràng, nhất quán của các quy định pháp lý về DNNN, tập đoàn kinh tế, theo đó, tập trung vào những nội dung sau:

Một là, thực hiện các giải pháp tách bạch rõ ràng về mặt hành chính giữa chức năng chủ sở hữu với chức năng điều tiết thị trường, tạo nền tảng cho việc tạo lập sân chơi bình đẳng cho DNNN và các DN tư nhân, đặc biệt để tránh xung đột lợi ích trong trường hợp DNNN được sử dụng như một công cụ chính sách ngành. Yêu cầu của sự tách bạch là phải làm sao để các bên có liên quan nhận dạng được ai là chủ sở hữu nhà nước, từ đó có thể xác định một cách minh bạch đối tượng cũng như cơ chế kiểm tra, giám sát. Tuy nhiên, thực tế ở nhiều nước hiện nay vẫn áp dụng cơ chế giao cho các bộ có trách nhiệm thực hiện quyền sở hữu nhà nước và sự tách bạch nêu trên mới dừng lại ở việc phân định rõ trách nhiệm của các cá nhân hay bộ phận trong một bộ khi thực hiện quyền sở hữu nhà nước. Chính vì vậy, cần có quy định

rõ ràng để bảo vệ tính độc lập khi thực hiện vai trò điều tiết thị trường, xây dựng chính sách, đặc biệt khi việc điều tiết thị trường hay chính sách có liên quan đến các bộ quản lý ngành. Độc lập về mặt danh nghĩa chưa đủ mà phải độc lập cả trong hoạt động. Bên cạnh đó, các nguồn lực tài chính và nhân lực cần được cung cấp đầy đủ để các nhà làm chính sách, điều tiết thị trường thực hiện chức năng của mình một cách độc lập, không phụ thuộc vào bất cứ nguồn tài chính, nhân lực nào.

Hai là, thực hiện các giải pháp hạn chế tình trạng cơ quan chủ sở hữu nhà nước vừa là khách hàng, vừa là người cung cấp cho DNNN, tập đoàn kinh tế. DNNN phải áp dụng các quy định về đấu thầu giống như các DN khác. Đồng thời, đơn giản và hợp lý hoá các nguyên tắc hoạt động cũng như mô hình pháp lý của DNNN; đặt các DNNN hướng tới các hình thức pháp lý của DN khu vực tư nhân (công ty cổ phần, công ty TNHH) và tránh tạo ra một hình thức đặc biệt nếu không cần thiết. Từ đó, tạo điều kiện tăng cường tính minh bạch và thuận lợi cho hoạt động giám sát thông qua hệ thống đo điểm chuẩn; tạo nên khuôn khổ cạnh tranh bình đẳng với khu vực tư nhân.

Ba là, tiến hành công khai hoá mọi trách nhiệm và nghĩa vụ của DNNN về sản xuất cung ứng dịch vụ công ích và trách nhiệm xã hội khác; xác định các chi phí có liên quan phát sinh trong quá trình thực hiện trách nhiệm, nghĩa vụ đặc thù; cơ chế thanh toán của ngân sách nhà nước đối với các chi phí đó trên cơ sở pháp

luật hoặc hợp đồng; cơ chế quản lý giám sát thực hiện các hợp đồng đó. Việc cải thiện quản trị DNNN cũng cần được tiến hành đồng thời với các cải cách ở các cấu thành có liên quan, bao gồm: quy định pháp luật, các thông lệ quản trị, hệ thống thoả ước tự điều tiết và sự tham gia của các tổ chức, cá nhân không phải cơ quan nhà nước.

Bốn là, cần phân loại và công bố rõ ràng mục tiêu của Nhà nước đối với từng DN, trong đó cơ bản gồm 2 loại mục tiêu: mưu cầu lợi nhuận (thể hiện bằng các mục tiêu cụ thể, ví dụ như tỷ suất lợi nhuận và chính sách chia cổ tức) và bảo đảm dịch vụ công hoặc lợi ích xã hội (trong đó có vấn đề việc làm). Việc công bố mục tiêu (dưới nhiều hình thức khác nhau, nhưng phổ biến là trong báo cáo thường niên về hoạt động của DNNN do Bộ Tài chính công bố) được xác định là cơ sở để hình thành chính sách sở hữu nhất quán và rõ ràng nhằm cung cấp cho DNNN, thị trường và công chúng nói chung dự đoán được và hiểu biết rõ ràng về mục tiêu của Nhà nước là một chủ sở hữu cũng như các cam kết lâu dài của Nhà nước. Đối với các DNNN là công ty cổ phần, mục tiêu của cổ đông Nhà nước được bảo đảm và cam kết tại Đại hội đồng cổ đông.

Nhà nước không tham gia vào hoạt động quản lý hàng ngày của DNNN và cho phép DNNN tự chủ hoàn toàn trong hoạt động tác nghiệp. Bản hướng dẫn về quản trị DNNN cũng xác định rõ HĐQT của các DNNN là cơ quan quản lý kinh doanh của DN dưới sự giám sát của ban giám sát.

Năm là, quy định rõ ràng trách nhiệm của các bộ thay mặt Chính phủ thực hiện quyền chủ sở hữu/cổ đông Nhà nước tại các DN nhằm tăng tính giải trình trước Quốc hội, DN và công chúng. Cùng với đó là các biện pháp duy trì sự hợp tác và đối thoại liên tục với các tổ chức kiểm toán của Nhà nước. Đồng thời, cần có chuẩn mực, thủ tục và quy tắc kiểm toán và giám sát hiệu quả; chủ sở hữu Nhà nước phải có đầy đủ thông tin về quản lý DNNN nói chung, tập đoàn kinh tế nói riêng và phải gắn trách nhiệm của các quan chức Chính phủ với hiệu quả hoạt động của DNNN dưới sự giám sát của họ. Ngoài ra, Chính phủ phải xác định rõ lĩnh vực cần đầu tư để điều hoà nền kinh tế và bảo đảm có hiệu quả cho xã hội.

Xác lập hệ thống quản lý giám sát và vận hành kinh doanh đối với tài sản nhà nước, trong đó phân định thành 3 tầng: tầng quản lý hành chính và giám sát, bao gồm Cục quản lý tài sản và các uỷ ban quản lý tài sản; tầng quản lý các cổ phần và kinh doanh vốn nhà nước là các công ty kinh doanh vốn nhà nước và tầng sử dụng tài sản nhà nước tại các DN.

Sáu là, ban hành và công bố rõ ràng, minh bạch cơ chế bổ nhiệm thành viên HĐQT của các DN 100% vốn nhà nước; cơ chế lựa chọn, đề cử thành viên HĐQT tại DN có vốn chi phối của Nhà nước. Trong những năm qua, cơ chế này được hỗ trợ với sự tư vấn của nhiều tổ chức độc lập, khách quan.

Điều chỉnh, bổ sung và hướng dẫn một số quy định về quản trị nội bộ DNNN dưới hình thức công ty cổ

phần, công ty TNHH cho phù hợp với xu thế cải thiện QTDN nói chung, như:

- Buộc DNNN phải áp dụng trình tự, thủ tục triệu tập và đối tượng mời họp Đại hội cổ đông, hội nghị thành viên tương tự như các DN niêm yết. Giấy mời họp Đại hội cổ đông của DNNN phải gửi đến các cổ đông trước 30 ngày khi Đại hội họp (15 ngày với trường hợp DNNN là công ty TNHH).

- Bổ sung trách nhiệm của HĐQT và ban giám sát trong DNNN phải phối hợp chặt chẽ với nhau vì lợi ích tối cao của DN. Cơ sở cho sự phối hợp này là sự tôn trọng, tin tưởng và nghiêm túc tuân thủ các nghĩa vụ về báo cáo, thông tin minh bạch, công khai theo quy định của pháp luật. Hai cơ quan quan trọng này của DNNN có trách nhiệm thường xuyên tổ chức các cuộc đối thoại để thực hiện tốt hơn các nhiệm vụ, quyền hạn đã được pháp luật quy định.

Trường hợp phát sinh thiệt hại cho DN mà được xác định là do thiếu thông tin từ phía thành viên của HĐQT hoặc ban giám sát thì thành viên đó phải có trách nhiệm đền bù.

HĐQT và ban giám sát có nghĩa vụ phối hợp để công bố báo cáo hàng năm về quản trị DN bên cạnh các báo cáo thường niên khác. Báo cáo về QTDN cũng cần mô tả chi tiết, dễ hiểu về tổng giá trị lương, thưởng của các thành viên HĐQT và ban giám sát cũng như đánh giá xem có đáp ứng yêu cầu gắn với kết quả hoạt động của DN một cách dài hạn hay không□