

Vấn đề chọn mô hình để quản lý vốn của Nhà nước trong các doanh nghiệp nhà nước

LÊ XUÂN ĐÌNH*
TRẦN MINH TRỌNG**

Nhiều năm nay, giới khoa học kinh tế và quản lý, cũng như các nhà hoạch định chính sách đã tốn khá nhiều giấy mực để bàn luận, tìm kiếm mô hình để, một mặt, làm sao có được sự rạch ròi giữa quản lý nhà nước với quản lý sản xuất, kinh doanh, tránh được tình trạng “vừa đá bóng, vừa thổi còi”, nhưng mặt khác là để quản lý tốt hơn từng đồng vốn sở hữu của Nhà nước.

LOAY HOAY TÌM MÔ HÌNH PHÙ HỢP

Một nhà nước hiện đại đảm nhiệm chức năng kiến tạo phát triển đã bao hàm trong đó vai trò vừa là bên tạo “luật chơi”, đồng thời lại có cả tham gia “chơi”. Doanh nghiệp nhà nước (DNNN) được coi như là lực lượng kinh tế để Nhà nước điều tiết nền kinh tế, nhưng thông qua đó Nhà nước thực sự tham gia “chơi” trên cái sân do mình tạo luật. Trong quá trình sắp xếp, đổi mới và nâng cao hiệu quả DNNN, Đảng và Nhà nước đã xác định các tiêu chí để phân loại doanh nghiệp: Nhà nước nắm 100% vốn; Nhà nước nắm cổ phần chi phối; Nhà nước không nắm cổ phần chi phối và có thể cổ phần hóa hoàn toàn, thoái vốn và rút vốn nhà nước.

Đối với loại doanh nghiệp mà Nhà nước nắm cổ phần chi phối hoặc không chi phối, thiết nghĩ đã có sự điều tiết của các quy luật thị trường, nhất là trên thị trường chứng khoán. Hàng quý, nửa năm và từng năm, cũng như những lúc có biến động thất thường, các công ty đại chúng đều phải có báo cáo trước các cổ đông thông qua các kênh công khai, như: trên trang tin điện tử của chính công ty, báo chí... Thị trường chứng khoán chính là “hòn đá thử vàng” đối với công việc làm ăn của các công ty đại chúng.

Như vậy, vấn đề hiện còn “đau đầu” là ở các công ty 100% vốn nhà nước. Bên cạnh một thị trường ngày càng đi vào quy chuẩn, thì việc giải quyết mối quan hệ giữa chủ sở hữu nhà nước đối với các công ty nhà nước, đến nay vẫn đang là vấn đề nóng của giới nghiên cứu.

Quá trình tìm tòi, thử nghiệm đã diễn ra suốt nhiều năm qua với những mô hình sau:

- Mô hình “bộ chủ quản, cơ quan hành chính chủ quản” trước khi có Luật DNNN năm 1995.

- Mô hình “song trùng” đại diện chủ sở hữu của bộ quản lý ngành do Tổng cục Quản lý vốn và tài sản

nhà nước tại các doanh nghiệp và Bộ Tài chính ở giai đoạn 1995-2000.

- Mô hình “phân tán có giới hạn” đối với loại DNNN do bộ, UBND cấp tỉnh quyết định thành lập ở giai đoạn 2000-2003 sau khi giải thể Tổng cục Quản lý vốn và tài sản nhà nước tại các doanh nghiệp.

- Mô hình “phân tán” đại diện chủ sở hữu đối với các tập đoàn kinh tế, tổng DNNN từ năm 2004 đến nay, theo Luật DNNN năm 2003 và Luật Doanh nghiệp năm 2005.

- Mô hình bộ quản lý ngành thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước thuộc các tập đoàn kinh tế, tổng công ty và công ty nhà nước, các công ty hoạt động công ích hoặc nhỏ hơn do UBND cấp tỉnh, Tổng Công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước (SCIC) thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu.

Mục tiêu của các mô hình đưa ra thường rất dễ tìm được tiếng nói chung, đó là bảo toàn, phát triển vốn sao cho phù hợp với điều kiện kinh tế, xã hội, pháp luật. Từ đó mang lại hiệu quả kinh tế - xã hội tốt nhất cho việc đầu tư vốn nhà nước, đảm bảo các mục tiêu khác cũng có thể được đặt ra, như: an ninh, quốc phòng... Nhưng, thực tiễn lại đang rất phũ phàng, các mô hình đã áp dụng tạo ra những “điển hình” toàn là kém hiệu quả, nợ đọng thuế lớn, nợ xấu ngân hàng chiếm tỷ trọng cao...

Một trong những bất cập tồn tại trong việc thực thi chức năng đại diện chủ sở

* PGS, TS.,

** ThS., Bộ Tư pháp | Email: tmtdhl@gmail.com



Các mô hình đã áp dụng tạo ra những “điển hình” kém hiệu quả, nợ đọng thuế lớn

hữu vốn nhà nước trong các công ty có 100% vốn nhà nước nằm ở chỗ có quá nhiều tầng nấc quản lý công ty (hiện có tới bốn cấp, bao gồm: Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các bộ quản lý ngành và hội đồng quản trị). Cả bốn cấp quản lý này đều có quyền tham gia vào các quyết định kinh doanh của công ty, nhưng trước những sai phạm, thất thoát trong hoạt động của công ty đó, thì rất khó xác định được đối tượng phải chịu trách nhiệm cũng như mức độ chịu trách nhiệm.

Về nguyên lý, việc phân cấp này không sai, vì tiền của Nhà nước, thì Nhà nước hoàn toàn có quyền giao cho bất kỳ ai quản lý, trong đó có Chính phủ, Thủ tướng và các bộ có liên quan. Tuy nhiên, đứng dưới góc độ quản trị công ty với những mục tiêu và kỳ vọng đặt ra cho các công ty nhà nước, thì mô hình hiện nay đang có mấy vấn đề đặt ra, cụ thể:

Một là, kinh doanh là một nghề, đòi hỏi tính chuyên nghiệp rất cao, phải có những phẩm chất, kỹ năng và trình độ nhất định. Trên thế giới, bất kỳ ai có tiền đều có thể đem ra đầu tư, nhưng đa số không thể tự mình quản trị kinh doanh số tiền đó vì không đủ trình độ, kinh nghiệm, thời gian tham gia thị trường..., nên thường phải nhờ đến đội ngũ chuyên nghiệp (hay còn gọi là CEO) hoặc thông qua cơ chế mua cổ phiếu của các công ty, chứng chỉ quỹ đầu tư hoặc trái phiếu.

Tương tự như vậy đối với việc quản lý vốn nhà nước. Mặc dù Nhà nước là người đầu tư vốn, tuy nhiên không nhất thiết các cơ quan của Nhà nước phải trực tiếp tham gia vào quá trình hoạt động kinh doanh của các công ty có vốn nhà nước. Bởi vì, các quyết định kinh doanh đúng có những đặc thù đòi hỏi người đưa ra phải có tính chuyên nghiệp cao. Chính vì vậy, việc giao cho các đối tượng không phải là các nhà kinh doanh chuyên nghiệp, thiếu khả năng chuyên môn thẩm quyền ra các quyết định đầu tư, kinh doanh sẽ là một điều vô cùng rủi ro. Điều này phần nào giải thích vì sao hoạt động của các tập đoàn kinh tế, tổng công ty và công ty nhà nước thời gian vừa qua hầu hết ở trong tình trạng yếu kém.

Với vai trò của Nhà nước là kiến tạo phát triển, thì ngay cả khi có sân chơi tốt, các doanh nghiệp ngoài nhà nước hoạt động tốt, cũng đều mang lại sự phát triển chung của quốc gia. Nhưng, nếu chỉ vì sự phát triển cục bộ của riêng khối DNNN, mà kìm hãm các doanh nghiệp khác, thì rõ ràng sân chơi đó không minh bạch, không lành mạnh, không thể có kiến tạo phát triển.

Hai là, thực tế hiện nay, Nhà nước đồng thời đóng hai vai: vừa là “trọng tài” vừa là “người chơi” trên thị trường như đã đề cập ở trên. Nếu giao cho một cơ quan nhà nước vừa có chức năng quản lý nhà nước, vừa có chức năng quản lý phần vốn góp của DNNN trong lĩnh vực đó, thì rất dễ có sự triệt tiêu cạnh tranh bình đẳng giữa công ty thuộc các thành phần kinh tế khác nhau.

Ba là, lãnh đạo các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước hay DNNN đều thuộc diện cán bộ có nhiều cơ hội “thoát” ra khỏi quản trị kinh doanh để chuyển sang lãnh đạo theo ngạch cán bộ, công chức. Chính vì điều này mà có hai thái cực đã xảy ra: Hoặc là chạy

theo nhóm lợi ích để được ủng hộ bằng lá phiếu cao, chấp nhận cả những sai lầm hay sa đà vào các hành vi tham nhũng làm thất thoát, lãng phí tài sản của Nhà nước; Hoặc là rón rén không dám nghĩ, dám làm, thiếu năng động, sáng tạo... cốt để không có khuyết điểm nhằm thăng tiến hơn nữa trên con đường sự nghiệp.

Dự luận và thực tiễn đang trông đợi một bước ngoặt lớn từ việc thực hiện Luật Doanh nghiệp năm 2014 và Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp năm 2014 (có hiệu lực từ 01/07/2015). Ý tưởng (trong chừng mực nào đó đang là đề xuất) về mô hình thành lập một Ủy ban Quản lý, giám sát DNNN do Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, đưa ra trong quá trình xây dựng Luật Doanh nghiệp năm 2014 có nhiều ưu điểm, như sau:

Thứ nhất, khắc phục được hạn chế do chưa tách bạch chức năng đại diện chủ sở hữu với chức năng quản lý nhà nước của các cơ quan hành chính nhà nước và phù hợp với thông lệ quốc tế.

Thứ hai, tập trung về một mối để tạo điều kiện “rảnh tay” cho các bộ chuyên ngành tập trung sức lực và trí tuệ vào việc thực hiện tốt chức năng quản lý nhà nước theo ngành, không bận tâm, hoặc bị níu kéo bởi các tập đoàn, tổng công ty và công ty nhà nước trực thuộc.

Thứ ba, mô hình quản lý này chuyên nghiệp hóa bộ máy tổ chức, cán bộ thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước, bảo đảm nắm bắt được thông tin về hoạt động của các công ty nhà nước, góp phần nâng cao hiệu quả xử lý các công việc liên quan và vấn đề phát sinh.

Thứ tư, kiểm soát tốt hơn và dễ xác định, xử lý trách nhiệm của người đứng đầu, đồng thời tạo lập sân chơi bình đẳng giữa công ty nhà nước và các công ty thuộc các thành phần kinh tế khác.

Phương án này nhận được sự quan tâm của đông đảo giới nghiên cứu cũng như các nhà hoạch định chính sách. Bởi vì chủ trương xóa bỏ cơ chế bộ chủ quản đối với các công ty nhà nước đã được đề ra từ hơn 20 năm nay, nhưng đến nay vẫn còn bị vướng mắc bởi cái gọi là lợi ích cục bộ, địa phương, nếu không nói thẳng ra là lợi ích nhóm.

Tổ chức Hợp tác và Phát triển (OECD) cũng khuyến nghị các quốc gia nên thiết lập được hệ thống cơ quan đại diện phần vốn góp nhà nước trong các DNNN, nắm độc lập hoàn toàn với các bộ quản lý ngành, lĩnh vực. Cơ quan này sẽ thay mặt Nhà nước thực hiện các quyền của cổ đông nhà nước trong các DNNN và công ty đại chúng có vốn góp của Nhà nước.

MỘT SỐ ĐỀ XUẤT

Chúng tôi cho rằng, một trong những giải pháp để cải thiện chất lượng quản trị trong các DNNN là cần trao quyền và quy trách nhiệm cụ thể nhiều hơn nữa cho hội đồng thành viên (hoặc chủ tịch công ty). Thiết chế này phải thể hiện ở chỗ người đại diện có thực quyền trong việc đưa ra các quyết định kinh

doanh, nhưng đi đôi với đó, phải hoàn toàn chịu trách nhiệm về các quyết định của mình, không thể đùn đẩy trách nhiệm cho các cơ quan chủ quản hay trách nhiệm tập thể.

Cũng có những băn khoăn về việc nếu giao quyền tự quyết cho doanh nghiệp quá lớn, thì việc quản lý, giám sát vốn nhà nước sẽ bị hạn chế. Song, trong bối cảnh hiện tại, việc giao quyền cho các cơ quan nhà nước trong hoạt động sản xuất, kinh doanh của DNNN cũng không thể góp phần nâng cao hiệu quả của việc sử dụng vốn nhà nước vì những lý do như đã phân tích ở trên. Trong khi đó, chính cơ chế 2 cấp quyết định đầu tư, một cấp đề xuất, thẩm định, ra quyết định cuối cùng và một cấp phê duyệt, đã tạo ra những lỗ hổng pháp lý, làm cơ sở cho việc đùn đẩy trách nhiệm lẫn nhau khi doanh nghiệp có sai phạm.

Tuy nhiên, đi đôi với việc phân cấp triệt để cần nghiên cứu, bổ sung quy định về trách nhiệm bồi thường của cá nhân những người tham gia vào quá trình quyết định kinh doanh của doanh nghiệp (thành viên hội đồng quản trị, hội đồng thành viên, chủ tịch công ty và các chức danh quản lý quan trọng khác), nếu như đó là những quyết định kinh doanh tối gây thiệt hại cho doanh nghiệp do lỗi của những người này đã không cẩn trọng, không trung thực khi đưa ra quyết định (giả thiết rằng không có yếu tố tham nhũng xuất hiện). Kinh nghiệm ở nhiều nước cho thấy, trước mối đe dọa phải dùng tiền túi để bồi thường toàn bộ thiệt hại hoặc lợi nhuận (đáng lẽ được hưởng) của công ty, những người có vai trò trong việc đưa ra các quyết định kinh doanh thường có tinh thần thái độ làm việc có trách nhiệm và tích cực hơn. Việc bổ sung thêm quy định này sẽ góp phần nâng cao trách nhiệm của hội đồng thành viên, chủ tịch công ty cũng như những nhân sự cao cấp khác của doanh nghiệp trong việc quản lý, sử dụng vốn nhà nước. Đồng thời, về lâu dài cần thành lập một cơ quan nhà nước chuyên trách thực hiện quyền và nghĩa vụ chủ sở hữu nhà nước tại các tập đoàn kinh tế, tổng công ty và DNNN.

Các khoản từ 2 đến 7, Điều 44 của Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp năm 2014 đã quy định, nhưng vẫn thể hiện sự bao cấp của Nhà nước ở những điểm sau:

- Có quá nhiều cấp, nhiều người có thẩm quyền dẫn đến không quy rõ trách nhiệm cá nhân. Cụ thể, có quá nhiều vị trí mà Nhà nước điều chỉnh bằng quy định của pháp luật, như: hội đồng thành viên, chủ tịch và thành viên hội đồng thành viên hoặc chủ tịch công ty.

- Thường phạt không rõ ràng, không gắn với kết quả hoạt động của doanh nghiệp, mà chỉ là nhiệm vụ mang tính chung chung, không có trách nhiệm rõ ràng.

Vì vậy, chúng tôi cho rằng, với các quy định hiện hành (mặc dù mới có hiệu lực từ 01/07/2015) cũng không thể đảm bảo cho việc quản lý hiệu quả nguồn vốn, đặc biệt là khó làm cho việc kinh doanh của các DNNN có được hiệu quả như mong muốn.

Chính vì vậy, việc xây dựng pháp luật nhằm nâng cao hiệu quả quản lý vốn trong doanh nghiệp 100% vốn nhà nước trong thời gian tới cần: Đảm bảo tính linh hoạt của doanh nghiệp; Gắn liền quyền lợi, trách nhiệm của người đại diện phần vốn (theo nghĩa rộng) với kết quả sản xuất, kinh doanh. Trường hợp yếu, kém cần nhanh chóng chỉnh lý, thậm chí cho nghỉ việc. Cụ thể, trước mắt cần có giải pháp triệt để đối với các vấn đề sau:

- *Về tiêu chuẩn người đại diện:* Cần xây dựng hệ thống tiêu chuẩn đối với từng chức danh lãnh đạo, quản lý công ty nhà nước, phù hợp với từng loại hình công ty theo quy định của pháp luật về doanh nghiệp.

- *Về điều kiện tuyển chọn, bổ nhiệm hoặc cử:* Đề nghị nghiên cứu cơ chế ràng buộc trách nhiệm người đại diện tương ứng với giá trị phần vốn góp của Nhà nước giao cho người đại diện thực hiện quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu.

- *Về chế độ tiền lương, tiền thưởng:* nghiên cứu xây dựng quỹ lương tại công

ty được cân đối từ kết quả phân phối hiệu quả sản xuất, kinh doanh theo tỷ lệ vốn góp của Nhà nước. Việc trả lương, thưởng cần bám sát mục tiêu của công ty và hiệu quả sản xuất, kinh doanh của công ty trong từng thời kỳ.



Để cải thiện chất lượng quản trị trong các DNNN, cần trao quyền và quy trách nhiệm cụ thể nhiều hơn nữa cho hội đồng thành viên (hoặc chủ tịch công ty). Thiết chế này phải thể hiện ở chỗ người đại diện có thực quyền trong việc đưa ra các quyết định kinh doanh, nhưng đi đôi với đó, phải hoàn toàn chịu trách nhiệm về các quyết định của mình, không thể đùn đẩy trách nhiệm cho các cơ quan chủ quản hay trách nhiệm tập thể.

- *Về quyền và nghĩa vụ:* Cần phân cấp thẩm quyền quản lý cán bộ công ty nhà nước phù hợp với mô hình tổ chức của công ty, bảo đảm tách chức năng quản lý nhà nước với chức năng chủ sở hữu. Đề cao trách nhiệm và thống nhất đầu mối thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu tại công ty nhà nước cho hội đồng thành viên hoặc hội đồng quản trị. Theo đó, nên đẩy mạnh phân cấp cho hội đồng thành viên hoặc hội đồng quản trị (với tư cách đại diện chủ sở hữu tại công ty nhà nước) bổ nhiệm các kiểm soát viên.

Thiết lập cơ chế hoạt động độc lập giữa đại diện chủ sở hữu tại công ty nhà nước với tổng giám đốc, đẩy mạnh áp dụng hình thức thuê hoặc ủy quyền theo hợp đồng đối với tổng giám đốc, giám đốc điều hành công ty nhà nước. Theo đó, từng bước hình thành cơ chế giám sát ngay trong nội bộ công ty nhà nước.

- *Về kiểm tra, giám sát, đánh giá kết quả hoạt động:* cần hoàn thiện quy chế đánh giá, giám sát hoạt động của người đại diện theo từng loại chức danh lãnh đạo, quản lý tại công ty nhà nước. Trong đó, cần đề cao trách nhiệm của bộ quản lý ngành và UBND cấp tỉnh đối với công ty nhà nước thuộc phạm vi quản lý (kể cả các công ty do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập) trong trường hợp vẫn còn các cơ quan hành chính chủ quản. □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Quốc hội (2014). *Luật Doanh nghiệp*, số 68/2014/QH1, ngày 26/11/2014
2. Quốc hội (2014). *Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp*, số 69/2014/QH13, ngày 26/11/2014
3. Chính phủ (2015). *Nghị định số 91/2015/NĐ-CP*, ngày 13/10/2015 về đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp và quản lý, sử dụng vốn, tài sản tại doanh nghiệp
4. Thủ tướng Chính phủ (2012). *Quyết định số 929/QĐ-TTg*, ngày 17/07/2012 về việc phê duyệt Đề án Tái cơ cấu DNNN, trọng tâm là tập đoàn kinh tế, tổng công ty Nhà nước giai đoạn 2011-2015
5. Ủy ban Kinh tế của Quốc hội (2014). *Báo cáo số 1892/BC-UBKT13*, ngày 21/05/2014 thẩm tra về dự án Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh