

PHÂN CÔNG, PHÂN CẤP QUẢN LÝ DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC

Thực trạng, vấn đề, nguyên nhân và một số gợi ý đổi mới

TS. Trần Tiến Cường

1- Nhận thức về phân công, phân cấp quản lý doanh nghiệp nhà nước

Quản lý là sự tác động có chủ đích, có tổ chức của chủ thể quản lý lên đối tượng bị quản lý nhằm sử dụng có hiệu quả nhất các nguồn lực, các tiềm năng, các cơ hội của hệ thống để đạt được mục tiêu đặt ra trong điều kiện biến động của môi trường. Quản lý xuất hiện khi cần có sự phối hợp các hoạt động riêng rẽ của con người hoặc tổ chức với nhau.

Quản lý của Nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước (DNNN) là sự tác động của Nhà nước - chủ thể quản lý lên đối tượng bị quản lý là DNNN nhằm mục đích không ngừng đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả DNNN.

Quản lý nhà nước (QLNN) đối với DNNN được hiểu theo nghĩa rộng và nghĩa hẹp.

Theo nghĩa rộng, quản lý đối với DNNN được thực hiện bởi tất cả các cơ quan nhà nước gồm cơ quan quyền lực (cơ quan lập pháp), cơ quan hành chính (cơ quan hành pháp), cơ quan xét xử, cơ quan kiểm sát. Nói cách khác, quản lý đối với DNNN được thực hiện bởi cơ quan lập pháp, cơ quan hành pháp và cơ quan tư pháp.

Trên thực tế, quản lý DNNN thường được hiểu và được chú trọng triển khai theo nghĩa hẹp. Đó là hoạt động bảo đảm việc chấp hành, thực thi pháp luật của các DNNN và hoạt động điều hành để thực hiện các quyền chủ sở hữu tại các DNNN. Hoạt động quản lý theo nghĩa hẹp được thực hiện bởi các cơ quan hành chính nhà nước gồm: Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan trực thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân. Thực tế hiện nay, các cơ quan hành chính nhà nước thực hiện cả 2 chức năng gồm: chức năng QLNN về kinh tế (chức năng QLNN) và chức năng đại diện chủ sở hữu DNNN.

Phân cấp quản lý được hiểu là sự chuyển giao hay giao bớt một phần quyền quản lý của cấp trên cho cấp dưới quản lý. Đó là sự phân giao quyền quản lý diễn ra theo chiều dọc thực hiện trong hệ thống có thứ bậc trên-dưới của các cơ quan hành chính nhà nước trung ương và địa phương.

Phân công quản lý có sự khác biệt với phân cấp quản lý. Đó là sự phân giao quyền quản lý theo chiều ngang giữa các cơ quan quản lý hay giữa các bộ phận của cơ quan quản lý cùng cấp. Khái niệm phân công quản lý DNNN thích hợp

để áp dụng trong mối quan hệ quản lý DNNN giữa các cơ quan hành chính nhà nước cùng cấp hoặc tương đương là các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, hoặc giữa các đơn vị thuộc Ủy ban nhân dân (UBND).

Nói khác đi, quản lý DNNN hiện nay được tiến hành theo phương cách kết hợp giữa phân cấp và phân công trong thực hiện quyền chủ sở hữu. Trong đó, phân cấp thực hiện quyền chủ sở hữu tiến hành theo chiều dọc giữa các cơ quan và các cá nhân trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước và phân công thực hiện quyền chủ sở hữu tiến hành theo chiều ngang giữa các cơ quan và các cá nhân trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước cùng cấp hoặc tương đương.

2- Chủ trương về phân công, phân cấp quản lý doanh nghiệp nhà nước

Chủ trương, định hướng về phân công, phân cấp quản lý DNNN gắn liền với chủ trương chung của Đảng về phân cấp QLNN (trong đó có quản lý kinh tế) nhưng rõ hơn cả được thể hiện tại Đại hội Đảng lần thứ IX và Hội nghị Trung ương 3 (khoá IX).

Định hướng của Đại hội Đảng lần thứ IX liên quan đến phân công, phân cấp quản lý DNNN là thực hiện một cách rạch ròi quyền hạn, trách nhiệm của cơ quan QLNN; tăng cường và thực hiện đúng chức năng của các cơ quan QLNN trong quản lý DNNN. Đó là: “quy định rõ quyền hạn và trách nhiệm của các cơ quan quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp”, “phân biệt quyền của chủ sở hữu và quyền kinh doanh của doanh nghiệp”, “giao cho hội đồng quản trị doanh nghiệp quyền đại diện trực tiếp chủ sở hữu gắn với quyền tự chủ trong kinh doanh”, “thực hiện chế độ quản lý công ty đối với các doanh nghiệp kinh doanh dưới dạng công ty trách nhiệm hữu hạn một chủ sở hữu là Nhà nước và công ty cổ phần có vốn nhà nước”.

Hội nghị Trung ương 3 (khoá IX) - một hội nghị chuyên đề đầu tiên bàn sâu về DNNN đã đưa ra những định hướng và giải pháp cụ thể về phân công, phân cấp quản lý DNNN như sau:

Thứ nhất, đổi mới, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của Nhà nước và của cơ quan chủ sở hữu đối với DNNN. Lần đầu tiên trong chủ trương của Đảng có đề cập đến sự phân định giữa chức năng QLNN và chức năng chủ sở hữu. Đây là điểm mới về chủ trương trong đổi mới quản lý DNNN.

Thứ hai, đưa ra định hướng cụ thể hơn về chức năng QLNN đối với DNNN. Đó là kiên quyết chấm dứt tình trạng cơ quan hành chính nhà nước can thiệp trực tiếp, cụ thể vào hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp; phân định rõ quyền quản lý hành chính kinh tế của Nhà nước và quản lý sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp. Cơ quan QLNN căn cứ vào quy định của pháp luật và yêu cầu quản lý mà ban hành đồng bộ hệ thống văn bản pháp quy

để thực hiện chức năng QLNN đối với doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế, trong đó có DNNN.

Thứ ba, tiếp tục khẳng định chủ trương phân biệt rõ chức năng của cơ quan đại diện quyền chủ sở hữu của Nhà nước với chức năng điều hành sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp. Đây là một sự phân biệt kép. Thứ nhất, phân biệt quyền, nghĩa vụ đại diện chủ sở hữu của các cấp được phân công, phân cấp làm đại diện chủ sở hữu với quyền, nghĩa vụ điều hành sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp - quyền thuộc về doanh nghiệp. Thực chất đó là tách quyền chủ sở hữu nhà nước do các cơ quan đại diện quyền chủ sở hữu thực hiện với quyền điều hành kinh doanh của DNNN do bộ máy điều hành thực hiện, trừ Hội đồng quản trị (HĐQT), Hội đồng thành viên (HĐTV) là đại diện trực tiếp chủ sở hữu tại doanh nghiệp, làm chức năng đại diện chủ sở hữu. Thứ hai, phân biệt giữa chức năng đại diện trực tiếp chủ sở hữu tại doanh nghiệp (quyền điều hành kinh doanh) do HĐQT, HĐTV thực hiện với chức năng điều hành sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp do bộ máy điều hành gồm từ tổng giám đốc trở xuống thực hiện.

Thứ tư, xác định rõ hơn quyền của các cơ quan nhà nước thực hiện chức năng chủ sở hữu bao gồm:

- Thành lập, sáp nhập, chia tách, chuyển đổi sở hữu, giải thể doanh nghiệp.
- Ban hành điều lệ mẫu tổ chức hoạt động của doanh nghiệp.
- Bổ nhiệm, khen thưởng, kỷ luật các chức danh quản lý chủ chốt.
- Quyết định mục tiêu, nhiệm vụ, chiến lược phát triển và kế hoạch trung, dài hạn của doanh nghiệp.
- Phê duyệt các dự án đầu tư.
- Quy định nguyên tắc phân phối lợi nhuận sau thuế.
- Kiểm tra, giám sát thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ Nhà nước giao và hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp.

Thứ năm, đưa ra định hướng đối với việc phân công, phân cấp thực hiện các quyền chủ sở hữu trong quản lý DNNN như sau:

- “Chính phủ thống nhất quản lý và tổ chức thực hiện các quyền của chủ sở hữu đối với DNNN”.

- “Chính phủ uỷ quyền cho các bộ, phân cấp cụ thể cho UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, hội đồng quản trị TĐKT nhà nước thực hiện quyền chủ sở hữu của Nhà nước phù hợp với các loại hình doanh nghiệp có vốn nhà nước, bảo đảm ở đâu có vốn của nhà nước thì phải có tổ chức hoặc cá nhân được giao quyền đại diện nhà nước làm chủ sở hữu trực tiếp với nhiệm vụ, quyền hạn,

quyền lợi và trách nhiệm rõ ràng, không phân biệt DNNN do Trung ương hay địa phương quản lý”.

- “Hội đồng quản trị là cơ quan đại diện trực tiếp chủ sở hữu tại tổng công ty, nhận và chịu trách nhiệm bảo toàn, phát triển vốn, tài sản Nhà nước giao”.

Nhiệm vụ và quyền hạn của hội đồng quản trị được định hướng phân cấp theo Nghị quyết trung ương 3 (khoá IX) như sau:

- Trình Thủ tướng Chính phủ (hoặc bộ trưởng, chủ tịch UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương) xem xét quyết định: chủ trương thành lập, chia tách, sáp nhập, chuyển đổi sở hữu, giải thể đơn vị thành viên; ban hành điều lệ mẫu; bổ nhiệm, miễn nhiệm, khen thưởng, kỷ luật chủ tịch, uỷ viên HĐQT, tổng giám đốc; phê duyệt mục tiêu, nhiệm vụ, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển trung hạn, dài hạn của tổng công ty (TCT), các dự án đầu tư thuộc thẩm quyền Chính phủ phê duyệt.

- Quyết định bổ nhiệm phó tổng giám đốc, kế toán trưởng, thông qua việc bổ nhiệm giám đốc đơn vị thành viên để tổng giám đốc ra quyết định;

- Quyết định và chịu trách nhiệm về các dự án đầu tư thuộc thẩm quyền theo chiến lược, quy hoạch, kế hoạch đã được phê duyệt và các phương án tổ chức quản lý, tổ chức kinh doanh, biên chế bộ máy quản lý TCT;

- Quyết định phân phối lợi nhuận sau thuế.

- Kiểm tra, giám sát tổng giám đốc, giám đốc đơn vị thành viên trong việc sử dụng, bảo toàn và phát triển vốn, thực hiện nghĩa vụ đối với nhà nước và thực hiện nghị quyết của HĐQT.

Đối với HĐQT - một cấp đại diện trực tiếp chủ sở hữu tại DNNN, Nghị quyết trung ương 3 (khoá IX) chủ trương “giao quyền quyết định nhiều hơn đi đôi với đòi hỏi trách nhiệm cao hơn đối với đại diện trực tiếp chủ sở hữu tại doanh nghiệp”.

3- Các quy định pháp luật về phân công, phân cấp quản lý doanh nghiệp nhà nước

Việc phân công, phân cấp quản lý DNNN là một thực tế diễn ra ở nước ta ngay cả khi chưa có khung pháp luật về DNNN.

Luật DNNN đầu tiên ban hành năm 1995 đã đưa ra khung pháp lý cơ bản về phân công, phân cấp quản lý DNNN với những quy định chủ yếu như sau:

- Quy định riêng biệt về 2 chức năng gồm chức năng QLNN đối với DNNN và chức năng đại diện chủ sở hữu hay thực hiện quyền chủ sở hữu đối với DNNN. Hai chức năng này đều do Chính phủ thống nhất quản lý và tổ chức thực hiện.

- Quy định nội dung QLNN đối với DNNN do Chính phủ thực hiện bao gồm: (a) Ban hành chính sách, cơ chế quản lý đối với từng loại DNNN, chính sách khuyến khích, chế độ trợ cấp, trợ giá và chế độ ưu tiên đối với các sản phẩm và dịch vụ hoạt động công ích. (b) Quyết định các biện pháp bảo hộ và hỗ trợ các DNNN quan trọng của nền kinh tế quốc dân. (c) Tổ chức xây dựng quy hoạch và chiến lược phát triển DNNN trong tổng thể quy hoạch và chiến lược phát triển ngành, lãnh thổ. (d) Tổ chức xây dựng quy hoạch và đào tạo cán bộ quản lý và cán bộ điều hành DNNN. (đ) Tổ chức kiểm tra, thanh tra việc thực hiện pháp luật, chủ trương, chính sách, chế độ nhà nước tại các doanh nghiệp.

- Quy định các quyền của chủ sở hữu đối với DNNN do Chính phủ thống nhất thực hiện bao gồm: (a) Quyết định thành lập, sáp nhập, chia tách, giải thể, chuyển đổi sở hữu DNNN. (b) Quyết định mục tiêu, nhiệm vụ, chiến lược phát triển và định hướng kế hoạch phát triển kinh doanh của DNNN. (c) Ban hành điều lệ mẫu về tổ chức hoạt động của DNNN, phê chuẩn điều lệ TCT và DNNN quan trọng. (d) Quyết định cấp vốn đầu tư ban đầu và đầu tư bổ sung, giao vốn cho doanh nghiệp, kiểm tra, giám sát việc bảo toàn và phát triển vốn ở DNNN. Quy định chế độ khấu hao, tỷ lệ phân chia lợi nhuận vào các quỹ sau khi đã nộp thuế. Phê chuẩn phương án chuyển nhượng, cho thuê, thế chấp, cầm cố những thiết bị, nhà xưởng quan trọng. Phê chuẩn phương án huy động vốn, phương án góp vốn, tài sản của Nhà nước vào liên doanh với các chủ sở hữu khác. Thống nhất tổ chức thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của chủ sở hữu đối với phần vốn đầu tư của Nhà nước vào các doanh nghiệp. (đ) Quyết định áp dụng mô hình quản lý đối với các loại DNNN; bổ nhiệm, miễn nhiệm, khen thưởng, kỷ luật các chức danh quản lý chủ chốt trong doanh nghiệp. (e) Quy định các tiêu chuẩn, định mức, đơn giá tiền lương đối với sản phẩm, dịch vụ làm cơ sở cho DNNN trả lương cho người lao động. Quyết định chế độ tiền lương, tiền thưởng, phụ cấp đối với các thành viên HĐQT, tổng giám đốc hoặc giám đốc của DNNN. (g) Tổ chức kiểm tra, giám sát DNNN thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ nhà nước giao; giám sát hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp, hoạt động quản lý của HĐQT và điều hành của tổng giám đốc hoặc giám đốc.

- Quy định quyền phân cấp và uỷ quyền của Chính phủ trong QLNN và thực hiện quyền của chủ sở hữu nhà nước. Theo đó, Chính phủ có quyền phân cấp cho các cơ quan QLNN thực hiện việc QLNN đối với DNNN; phân cấp hoặc uỷ quyền cho các Bộ và UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thực hiện một số quyền của chủ sở hữu nhà nước; quy định trách nhiệm của Bộ Tài chính trong việc quản lý vốn và tài sản của Nhà nước tại doanh nghiệp; quy định mối quan hệ giữa các Bộ quản lý ngành, UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương với Bộ Tài chính trong việc thực hiện các quyền của chủ sở hữu Nhà nước được Chính phủ phân cấp hoặc uỷ quyền đối với DNNN.

Luật DNNN năm 2003 có bước tiến mới về quy định quản lý DNNN dựa trên tư tưởng chủ đạo và định hướng của Đại hội IX, Nghị quyết trung ương 3 (khoá IX). Các quy định về phân công, phân cấp quản lý DNNN trong Luật DNNN năm 2003 là khá toàn diện và hoàn chỉnh hơn so với Luật DNNN 1995. Nội dung của Luật tập trung vào làm rõ hơn về quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước trong quản lý DNNN; quy định rõ quyền, nghĩa vụ của các cơ quan đại diện chủ sở hữu; quy định cụ thể về phân công, phân cấp thực hiện quyền chủ sở hữu.

Những quy định chủ yếu có tính đổi mới về quản lý DNNN và phân công, phân cấp quản lý DNNN của Luật DNNN năm 2003 bao gồm:

- Phân định rõ chủ sở hữu và đại diện chủ sở hữu DNNN. Theo đó, chủ sở hữu công ty nhà nước (CTNN)¹ là Nhà nước. Đại diện chủ sở hữu là các tổ chức, cá nhân thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu gồm: Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ quản lý ngành, UBND cấp tỉnh, Bộ Tài chính, HĐQT.

- Cơ chế phân công, phân cấp thực hiện quyền chủ sở hữu như sau: (a) Chính phủ thống nhất tổ chức thực hiện các quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu. (b) Chính phủ trực tiếp thực hiện một số quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu. (c) Thủ tướng Chính phủ trực tiếp thực hiện hoặc uỷ quyền cho các bộ liên quan thực hiện một số quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu đối với CTNN đặc biệt quan trọng do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập. (d) Chính phủ phân công, phân cấp cho Bộ quản lý ngành, UBND cấp tỉnh, Bộ Tài chính, HĐQT thực hiện một số quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu.

- Quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước nói chung:

Thứ nhất, về quyền của chủ sở hữu nhà nước gồm có: (a) Quyết định thành lập, tổ chức lại, giải thể, chuyển đổi sở hữu công ty; quyết định cơ cấu tổ chức quản lý của công ty; tuyển chọn, bổ nhiệm, miễn nhiệm, chế độ lương, thưởng của Chủ tịch HĐQT, thành viên HĐQT, Tổng giám đốc hoặc Giám đốc công ty; phê duyệt nội dung, sửa đổi, bổ sung Điều lệ của công ty. (b) Quyết định mục tiêu, chiến lược và định hướng kế hoạch phát triển công ty; quyết định các dự án đầu tư có giá trị lớn hơn 30% tổng giá trị tài sản còn lại trên sổ kế toán của CTNN không có HĐQT hoặc tỷ lệ nhỏ hơn quy định tại Điều lệ công ty; quyết định các dự án đầu tư có giá trị lớn hơn 50% tổng giá trị tài sản còn lại trên sổ kế toán của công ty có HĐQT hoặc tỷ lệ nhỏ hơn quy định tại Điều lệ công ty; quyết định các hợp đồng vay, cho vay, thuê, cho thuê và hợp đồng kinh tế khác vượt quá mức vốn điều lệ của công ty; quy định chế độ giao kế hoạch, đặt hàng hoặc đấu thầu, mức giá bán, mức bù chênh lệch cho các công ty cung ứng các

¹ Công ty nhà nước là một loại hình DNNN do Nhà nước sở hữu 100% vốn điều lệ, đăng ký theo Luật DNNN. Quy định này của Luật DN để phân biệt với công ty TNHH một thành viên cũng là một loại hình DNNN do Nhà nước sở hữu 100% vốn điều lệ nhưng đăng ký theo Luật DN

sản phẩm, dịch vụ công ích. (c) Quyết định mức vốn đầu tư ban đầu, mức vốn điều lệ và điều chỉnh vốn điều lệ của công ty; quyết định dự án vay, cho vay có giá trị trên mức phân cấp cho HĐQT hoặc Giám đốc đối với công ty không có HĐQT; quy định chế độ tài chính của công ty. (d) Kiểm tra, giám sát, đánh giá kết quả hoạt động kinh doanh của công ty.

Thứ hai, về nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước nói chung gồm có: (a) Đầu tư đủ vốn điều lệ cho công ty. (b) Tuân theo Điều lệ công ty. (c) Chịu trách nhiệm về các khoản nợ và nghĩa vụ tài sản khác của công ty trong phạm vi số vốn điều lệ của công ty. (d) Tuân theo các quy định của pháp luật về hợp đồng trong việc mua, bán, vay, cho vay, thuê và cho thuê giữa công ty và chủ sở hữu. (đ) Bảo đảm quyền tự chủ kinh doanh, tự chịu trách nhiệm của công ty; không trực tiếp can thiệp vào hoạt động kinh doanh của công ty. (e) Thực hiện các nghĩa vụ khác theo quy định của pháp luật.

- Quyền, nghĩa vụ của Chính phủ bao gồm: (a) Phê duyệt phương án thành lập mới, tổ chức và sắp xếp lại CTNN trong phạm vi toàn bộ nền kinh tế quốc dân, ở các ngành, các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. (b) Quyết định hoặc phân cấp quyết định các dự án đầu tư của CTNN; quyết định hoặc phân cấp quyết định cấp vốn đầu tư ban đầu, đầu tư bổ sung, tăng, giảm vốn điều lệ của CTNN; trình Quốc hội phê chuẩn các dự án đầu tư của CTNN thuộc thẩm quyền của Quốc hội. (c) Thống nhất tổ chức thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của chủ sở hữu đối với phần vốn đầu tư của Nhà nước vào các công ty khác. Quyết định hoặc phân cấp quyết định các dự án góp vốn, tài sản của Nhà nước hoặc CTNN vào liên doanh với các chủ đầu tư nước ngoài, các dự án đầu tư của CTNN ra nước ngoài. (d) Quy định chế độ tài chính của CTNN. (đ) Kiểm tra, giám sát việc sử dụng vốn ở CTNN. (e) Quy định chế độ tiền lương, tiền thưởng, phụ cấp và các quyền lợi khác đối với Chủ tịch HĐQT, thành viên HĐQT, Tổng giám đốc hoặc Giám đốc CTNN. (g) Quy định các tiêu chuẩn đánh giá kết quả kinh doanh của CTNN, trong đó có chỉ tiêu về tỷ suất lợi nhuận trên vốn nhà nước đầu tư. (h) Quy định chế độ kiểm tra, giám sát CTNN thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ Nhà nước giao; đánh giá kết quả hoạt động kinh doanh của công ty, hoạt động quản lý của HĐQT và điều hành của Tổng giám đốc hoặc Giám đốc.

- Quyền, nghĩa vụ của Bộ quản lý ngành, UBND cấp tỉnh bao gồm: (a) Xây dựng phương án tổ chức lại các CTNN độc lập do mình quyết định thành lập trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt; tổ chức thực hiện việc tổ chức lại các CTNN theo phương án được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt. (b) Quyết định thành lập, tổ chức lại, giải thể, chuyển đổi sở hữu CTNN; phê duyệt nội dung, sửa đổi, bổ sung Điều lệ của CTNN. Thỏa thuận với Bộ Tài chính xác định mức vốn điều lệ ban đầu, tăng vốn điều lệ của CTNN. (c) Quyết định mục tiêu, chiến lược và kế hoạch dài hạn của CTNN không có HĐQT. (d) Quyết định theo thẩm quyền các dự án đầu tư có giá trị lớn hơn 50% tổng giá trị tài sản còn lại trên sổ

kế toán của CTNN có HĐQT hoặc tỷ lệ nhỏ hơn quy định tại Điều lệ công ty; quyết định theo thẩm quyền các dự án đầu tư có giá trị lớn hơn 30% tổng giá trị tài sản còn lại trên sổ kế toán của CTNN không có HĐQT hoặc tỷ lệ nhỏ hơn quy định tại Điều lệ công ty; kiến nghị Chính phủ phê duyệt dự án đầu tư của công ty vượt mức phân cấp cho Bộ quản lý ngành, UBND cấp tỉnh. (đ) Quyết định phê duyệt phương án sử dụng vốn, tài sản của CTNN để góp vốn liên doanh với chủ đầu tư nước ngoài; dự án đầu tư ra nước ngoài của CTNN; phương án sử dụng vốn, tài sản của công ty để góp vốn, mua cổ phần của các công ty trong nước trên mức phân cấp cho HĐQT hoặc Giám đốc công ty không có HĐQT quy định tại Điều lệ công ty; phê duyệt phương án mua công ty thuộc thành phần kinh tế khác. (e) Quyết định chủ trương bán tài sản có giá trị lớn hơn 50% tổng giá trị tài sản còn lại trên sổ kế toán của CTNN có HĐQT hoặc tỷ lệ nhỏ hơn quy định tại Điều lệ công ty; việc bán tài sản có giá trị lớn hơn 30% tổng giá trị tài sản còn lại trên sổ kế toán của CTNN không có HĐQT hoặc tỷ lệ nhỏ hơn quy định tại Điều lệ công ty; việc vay, cho vay, thuê, cho thuê vốn hoặc tài sản có giá trị lớn hơn vốn điều lệ của CTNN không có HĐQT. (g) Quyết định tuyển chọn, bổ nhiệm, miễn nhiệm, chế độ lương hoặc phụ cấp và các quyền lợi khác của Chủ tịch HĐQT và các thành viên HĐQT; tuyển chọn, ký hợp đồng hoặc quyết định bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức, mức lương và các quyền lợi khác của Giám đốc CTNN độc lập không có HĐQT; tổ chức đánh giá kết quả hoạt động và quản lý công ty của HĐQT và Giám đốc theo quy định của Chính phủ. (h) Tham gia kiểm tra, giám sát việc quản lý, sử dụng vốn, việc phân phối thu nhập, trích lập và sử dụng các quỹ của CTNN. (i) Thực hiện các quyền và nghĩa vụ khác theo phân công, phân cấp của Chính phủ. (k) thực hiện chức năng, quyền hạn, nghĩa vụ và trách nhiệm của chủ sở hữu đối với công ty trách nhiệm hữu hạn nhà nước một thành viên do Bộ quản lý ngành, UBND cấp tỉnh đầu tư toàn bộ vốn điều lệ theo quy định của Luật Doanh nghiệp.

- Quyền, nghĩa vụ của Bộ Tài chính bao gồm: (a) Trình Chính phủ ban hành và tổ chức thực hiện chế độ quản lý tài chính, hạch toán kinh doanh, chế độ báo cáo và công khai tài chính của CTNN, báo cáo tài chính hợp nhất của TCT. (b) Cấp vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước trong các trường hợp: Đầu tư thành lập mới CTNN sau khi được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt đề án thành lập; Đầu tư bổ sung tăng vốn điều lệ của CTNN theo đề nghị của người quyết định thành lập CTNN. (c) Tham gia đánh giá kết quả hoạt động và quản lý công ty của HĐQT và Giám đốc CTNN theo quy định của Chính phủ. (d) Tổ chức kiểm tra, giám sát việc quản lý, sử dụng vốn, việc phân phối thu nhập, trích lập và sử dụng các quỹ của CTNN. (e) Thực hiện các quyền và nghĩa vụ khác theo phân công của Chính phủ.

Năm 2005, Chính phủ ban hành Nghị định 132/2005/NĐ-CP về thực hiện các quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với CTNN. Nghị định này

quy định cụ thể và chi tiết hơn so với Luật DNNN 2003 về các quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu nói chung; về phân công, phân cấp thực hiện các quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu cho các Bộ, UBND cấp tỉnh thực hiện. Trên thực tế, Nghị định 132/2005/NĐ-CP trở thành căn cứ pháp lý chủ yếu để Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trực tiếp thực hiện một số quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu; là căn cứ pháp lý chủ yếu về phân công, phân cấp cho các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, UBND cấp tỉnh, HĐQT thực hiện các quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu; là cơ sở để các CTNN độc lập, TCT, TĐKT nhà nước tuân thủ các quy định pháp luật về quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu.

Năm 2012, Chính phủ ban hành Nghị định 99/2013/NĐ-CP về phân công, phân cấp thực hiện các quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước và vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp. Nghị định này thay thế Nghị định 132/2005/NĐ-CP với những sửa đổi bổ sung về phân công phân cấp theo hướng: (i) làm rõ các cơ quan, tổ chức, cá nhân được phân công, phân cấp thực hiện các quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước (gồm: chủ sở hữu nhà nước nói chung; Chính phủ; Thủ tướng Chính phủ; Bộ quản lý ngành, UBND cấp tỉnh; Bộ Tài chính; Bộ Kế hoạch và Đầu tư; Bộ Nội vụ; Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội; HĐQT, Chủ tịch công ty; Người đại diện được ủy quyền để thực hiện quyền, trách nhiệm của chủ sở hữu nhà nước, cổ đông, thành viên tại doanh nghiệp); (ii) phân rõ giữa quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ của các cơ quan, tổ chức, cá nhân được phân công, phân cấp; (iii) phân rõ quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ của các cơ quan, tổ chức, cá nhân được phân công, phân cấp thực hiện các quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước tại 3 loại doanh nghiệp: doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ; doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ; doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ không quá 50% vốn điều lệ; (iv) tăng quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ của Bộ quản lý ngành với vai trò là cấp trên trực tiếp của HĐQT tại TĐKTNN đồng thời là cầu nối với Thủ tướng Chính phủ và Chính phủ; (v) chú trọng hơn đến việc phân công, phân cấp thực hiện các quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước tại các doanh nghiệp là công ty cổ phần và công ty TNHH hai thành viên trở lên.

Trước yêu cầu tạo khung pháp lý để thí điểm thành lập TĐKT nhà nước và tăng cường quản lý, giám sát các TĐKT thí điểm, năm 2009, Chính phủ đã ban hành Nghị định 101/2009/NĐ-CP (về thí điểm thành lập, tổ chức, hoạt động và quản lý TĐKT nhà nước) trong đó có quy định về việc phân công, phân cấp thực hiện quyền chủ sở hữu đối với TĐKT nhà nước. Những tổ chức và cá nhân được phân công, phân cấp thực hiện quyền chủ sở hữu đối với TĐKT nhà nước gồm: Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, bộ quản lý ngành, Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Nội vụ, HĐQT tập đoàn. Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Bộ Nội vụ là 2 cơ quan được bổ sung thêm vào danh sách những cơ quan đại diện chủ sở hữu

đối với TĐKT nhà nước so với quy định của Luật DNNN và Nghị định 132/2005/NĐ-CP. Phạm vi quyền, nghĩa vụ của cơ quan đại diện chủ sở hữu đối với TĐKT nhà nước cũng được quy định chi tiết thêm.

Tiếp đó, năm 2010, Chính phủ đã ban hành *Nghị định 25/2010/NĐ-CP* về chuyển đổi CTNN thành công ty TNHH một thành viên và tổ chức quản lý công ty TNHH một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu. Quy định về quản lý, giám sát của chủ sở hữu đối với công ty TNHH một thành viên là một nội dung mới và quan trọng được bổ sung vào Nghị định này trong bối cảnh các CTNN chuyển đổi hết sang công ty TNHH một thành viên sau khi Luật DNNN hết hiệu lực vào ngày 1/7/2010.

Tuy nhiên, nhìn về tổng thể, khung luật pháp về phân công, phân cấp thực hiện quyền, nghĩa vụ chủ sở hữu chưa có các quy định đủ chi tiết để áp dụng vào thực tiễn một cách hiệu quả. Nhiều quy định chỉ mang tính nguyên tắc, chỉ là quy phạm pháp luật khung, chưa đủ mức chi tiết, đáp ứng yêu cầu phân công, phân cấp thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước trong bối cảnh cơ cấu lại DNNN để chuyển đổi mô hình tăng trưởng.

4- Thực trạng phân công, phân cấp quản lý doanh nghiệp nhà nước

Trên thực tế, quản lý đối với DNNN và phân công, phân cấp đại diện chủ sở hữu nhà nước đã được thực hiện theo nhiều mô hình dưới đây:

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

- Mô hình “song trùng” đại diện chủ hữu của bộ quản lý ngành và Bộ Tài chính ở giai đoạn 1995-2000 khi lập Tổng cục quản lý vốn và tài sản nhà nước tại các doanh nghiệp.

- 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 hữu đối với các TĐKT, TCT nhà nước từ 2004 đến nay theo Luật DNNN 2003 và Luật Doanh nghiệp 2005.

Theo mô hình “phân tán” hiện nay có quá nhiều cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước thực hiện quản lý, giám sát đối với DNNN bao gồm: Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; các bộ quản lý ngành kinh tế - kỹ thuật; các bộ quản lý chức năng bao gồm Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ, Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội, Bộ Kế hoạch và Đầu tư; UBND cấp tỉnh; HĐQT tổng công ty 91, HĐQT tập đoàn kinh tế nhà nước. Bên cạnh đó, một số cơ quan khác như Văn phòng Trung ương Đảng, Đảng ủy Khối doanh nghiệp Trung ương, Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam tham gia Ban Chỉ đạo đổi mới và phát triển doanh nghiệp cũng được hiểu gần như là tham gia thực hiện quản lý, giám sát đối với DNNN.

Cụ thể đến cuối năm 2011:

- Có 101 đầu mối quản lý trực tiếp 1309 doanh nghiệp 100% vốn nhà nước (chưa tính đến các đầu mối quản lý các doanh nghiệp chỉ có một phần vốn nhà nước). Các đầu mối này bao gồm:

- 17 bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ (quản lý đối với 355 doanh nghiệp).
- 63 tỉnh, thành phố (quản lý đối với 701 doanh nghiệp).
- 11 TĐKT nhà nước (quản lý đối với 147 doanh nghiệp).
- 10 tổng công ty 91 (quản lý đối với 106 doanh nghiệp).

- Có 5 đầu mối tham gia thực hiện các nhiệm vụ của chủ sở hữu nhà nước gồm:

- 4 Bộ tổng hợp gồm Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ, Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội, Bộ Kế hoạch và Đầu tư).
- Văn phòng Chính phủ.

- Chính phủ là cơ quan hành chính cao nhất, đồng thời là 1 đầu mối tổng hợp (xét về khía cạnh đại diện chủ sở hữu nhà nước) thống nhất tổ chức thực hiện quyền, nghĩa vụ chủ sở hữu DNNN.

- Bên cạnh đó, còn có 7 cơ quan, ban, ngành có lãnh đạo là thành viên trong Ban Chỉ đạo đổi mới và phát triển doanh nghiệp² cũng được coi là những cơ quan có tác động đến thực hiện các nhiệm vụ của chủ sở hữu nhà nước.

5-Những tồn tại, hạn chế của phân công, phân cấp quản lý doanh nghiệp nhà nước

5.1- Quy định về phân công, phân cấp quản lý doanh nghiệp nhà nước chồng chéo và thiếu thống nhất giữa nhiều văn bản

Mặc dù Luật DNNN đã hết hiệu lực thi hành từ 1/7/2010 nhưng khung khổ pháp lý điều chỉnh quyền chủ sở hữu nhà nước và phân công, phân cấp quản lý DNNN (gồm phân công, phân cấp đại diện chủ sở hữu nhà nước và việc phân biệt giữa chức năng đại diện chủ sở hữu và chức năng QLNN) vẫn bao gồm các quy định theo Luật DNNN đan xen với các quy định theo Luật Doanh nghiệp hiện hành. Cụ thể là:

- Nghị định 132/2005/NĐ-CP lấy căn cứ ban hành là Luật DNNN không áp dụng cho đối tượng là công ty TNHH một thành viên. Tuy nhiên, trên thực tế, nghị định này vẫn áp dụng để điều chỉnh việc phân công, phân cấp quản lý các DNNN đã chuyển thành công ty TNHH một thành viên đăng ký theo Luật

² Gồm Bộ Tư pháp, Bộ NN và PTNT, Bộ Tài nguyên và Môi trường, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, Văn phòng Trung ương Đảng, Đảng ủy Khối doanh nghiệp Trung ương, Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam

Doanh nghiệp cho đến khi Nghị định 99/2013/NĐ-CP (thay thế Nghị định 132/2005/NĐ-CP) có hiệu lực thi hành.

- Việc quản lý TĐKT nhà nước và việc phân công, phân cấp thực hiện quyền chủ sở hữu đối với TĐKT nhà nước vẫn vừa theo Nghị định 101/2009/NĐ-CP được ban hành và áp dụng riêng cho các TĐKT nhà nước, vừa theo Nghị định 132/2005/NĐ-CP áp dụng để điều chỉnh việc phân công, phân cấp thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước đối với các DNNN nói chung. Cả 2 nghị định này đều được ban hành dựa trên căn cứ của Luật Doanh nghiệp nhà nước đã hết hiệu lực thi hành.

- Nghị định 25/2010/NĐ-CP áp dụng để quản lý công ty TNHH một thành viên, theo đó, chủ sở hữu công ty là một tổ chức. Tuy nhiên đến cuối năm 2012 (trước khi ban hành Nghị định 99/2012/NĐ-CP) chưa có văn bản nào quy định rõ về những tổ chức cụ thể là chủ sở hữu hay đại diện chủ sở hữu công ty TNHH một thành viên. Vì lý do đó nên việc phân công, phân cấp quản lý công ty TNHH một thành viên, đặc biệt là đối với công ty TNHH một thành viên là công ty mẹ của TĐKT nhà nước, cũng chưa được quy định.

Việc áp dụng đan xen các quy định phân công, phân cấp quản lý DNNN căn cứ theo Luật Doanh nghiệp với các quy định căn cứ theo Luật DNNN cũ, thứ nhất, thể hiện sự lúng túng trong chuyển DNNN từ đăng ký theo Luật DNNN sang đăng ký theo Luật Doanh nghiệp; thứ hai, cho thấy sự thiếu hụt hay còn khoảng trống pháp luật về quyền sở hữu, thực hiện quyền sở hữu của Nhà nước đối với DNNN khi áp dụng Luật Doanh nghiệp thống nhất cho mọi loại doanh nghiệp.

Hệ quả của tình trạng này là việc phân công, phân cấp quản lý DNNN không dựa trên nền tảng cơ sở pháp lý vững chắc; ảnh hưởng đến việc thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước và bảo vệ quyền, lợi ích của Nhà nước tại các DNNN.

5.2- Tư duy và bộ máy quản lý hành chính nhà nước không phù hợp với quản lý doanh nghiệp nhà nước trong thể chế kinh tế thị trường

Hiện nay việc quản lý DNNN được phân công, phân cấp cho các cơ quan QLNN là các Bộ, UBND cấp tỉnh. Đây là các cơ quan quản lý hành chính nhà nước thuộc bộ máy hành chính nhà nước.

Cơ chế vận hành chức năng chủ sở hữu nhà nước của các Bộ, về cơ bản, dựa trên nền tảng chức năng, nhiệm vụ quản lý hành chính của các Bộ. Trên thực tế, các cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước vẫn sử dụng các cán bộ và bộ máy thực hiện chức năng QLNN với những hạn chế lâu nay như tư duy và phương thức làm việc hành chính, quan liêu, giấy tờ, chậm trễ, chờ đợi ý kiến tập thể, không rõ trách nhiệm, thiếu động lực và hiệu quả... Cơ chế này không

thích hợp với cung cách hoạt động năng động, nhạy bén, quyết đoán, tự chịu trách nhiệm của nhà đầu tư, chủ sở hữu thường thấy trong hoạt động kinh doanh trong cơ chế thị trường.

5.3- Phân công, phân cấp cho quá nhiều cơ quan, tổ chức tham gia đại diện chủ sở hữu

Việc phân công, phân cấp cho quá nhiều cơ quan, tổ chức tham gia đại diện chủ sở hữu dẫn đến các hạn chế và tồn tại sau đây:

- *Sự phối hợp trong thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước giữa các cơ quan, tổ chức gặp rất nhiều khó khăn.* Trong đó phần nhiều các khó khăn, trở ngại là do các cơ quan, tổ chức này độc lập và biệt lập nhau, hoặc do bị chi phối bởi lợi ích cục bộ, “lợi ích nhóm”.

- *Sự chậm trễ trong thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước.* Hiện tại các nhiệm vụ đại diện chủ sở hữu được thực hiện bởi các công chức, viên chức kiêm nhiệm, không chuyên trách, chuyên nghiệp, với các thủ tục hành chính, quan liêu, giấy tờ của các cơ quan hành chính nhà nước. Đây là nguyên nhân quan trọng của tình trạng chậm trễ trong thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước, dẫn đến mất cơ hội hoặc làm khó cho doanh nghiệp.

- *Khó bảo đảm tính toàn diện và đồng bộ của quyền chủ sở hữu nhà nước trong quản lý DNNN.*

Quyền chủ sở hữu là thống nhất với 4 nhóm quyền quản lý cơ bản nhưng có mối liên hệ chặt với nhau gồm: (i) quyền về tổ chức và nhân sự; (ii) quyền quyết định về phương hướng phát triển sản xuất kinh doanh; (iii) quyền quản lý vốn, tài sản nhà nước; kiểm tra, giám sát kết quả hoạt động kinh doanh của DNNN; và (iv) quyền hưởng lợi từ kết quả hoạt động của DNNN.

Hiện nay mỗi cơ quan đại diện chủ sở hữu được phân công, phân cấp thực hiện một lĩnh vực, một mảng công việc theo chuyên ngành QLNN về kinh tế. Mỗi cơ quan đại diện chủ sở hữu thường xem xét đánh giá DNNN từ góc độ chuyên ngành của mình nên thường nhìn nhận hiệu quả DNNN và thực hiện quyền chủ sở hữu một cách phiến diện. Trong khi đó, cần xem xét đánh giá hiệu quả DNNN và tiến hành quản lý DNNN trên cơ sở hiệu lực, hiệu quả thực hiện một cách toàn diện 4 nhóm quyền của quyền chủ sở hữu. Tuy nhiên, trong phân công, phân cấp hiện nay chưa có cơ quan hay tổ chức nào được giao làm đầu mối phân tích, đánh giá thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước một cách tổng hợp, toàn diện 4 nhóm quyền quản lý cơ bản nêu trên. Vì vậy, phân công phân cấp đại diện chủ sở hữu không bảo đảm tính toàn diện, đồng bộ và thống nhất quyền chủ sở hữu nhà nước.

- *Không có bộ máy và cán bộ chuyên trách, chuyên nghiệp thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước.*

Đây là một thực tế tại tất cả các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, UBND cấp tỉnh. Trừ 2 Bộ Giao thông vận tải và Nông nghiệp và Phát triển nông thôn mới thành lập Vụ Đối mới và Phát triển doanh nghiệp vào năm 2011 với chức năng giúp Bộ trưởng thực hiện đổi mới và phát triển DNNN do Bộ quản lý.

5.4- Vai trò giám sát trong phân công, phân cấp quản lý doanh nghiệp nhà nước chưa được chú trọng

Phân công, phân cấp quản lý DNNN, như phần đầu đã nêu, là sự chuyển giao một phần quyền quản lý DNNN của chủ sở hữu nhà nước cho các cơ quan, tổ chức được phân công, phân cấp. Với nước ta, đó là sự chuyển giao quyền quản lý của toàn dân cho Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội đồng thời là cơ quan hành chính cao nhất. Đến lượt mình, Chính phủ tiến hành phân công, phân cấp hay chuyển quyền quản lý cho các cơ quan, tổ chức, DNNN (với 106 đầu mối như vừa nêu). Với chức năng thống nhất quản lý và tổ chức thực hiện các quyền của chủ sở hữu đối với DNNN, Chính phủ có quyền và trách nhiệm giám sát việc thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước tại 106 đầu mối này. Tương tự như vậy, Quốc hội đại diện cho sở hữu toàn dân có quyền và trách nhiệm giám sát Chính phủ thực hiện thống nhất quản lý và tổ chức thực hiện các quyền của chủ sở hữu đối với DNNN.

Tuy nhiên, trong một thời gian dài ở nước ta đã diễn ra tình trạng thiếu vắng hay bỏ trống không có các văn bản quy phạm pháp luật ban hành riêng về giám sát đối với DNNN và các đại diện chủ sở hữu nhà nước. Từ năm 2006, việc giám sát và đánh giá đối với DNNN mới bắt đầu được quan tâm bằng việc ban hành Quy chế giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước kèm theo Quyết định 224/2006/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ. Gần đây, Chính phủ mới ban hành tiếp Nghị định 61/2013/NĐ-CP về Quy chế giám sát tài chính và đánh giá hiệu quả và công khai thông tin tài chính đối với doanh nghiệp do Nhà nước làm chủ sở hữu và doanh nghiệp có vốn nhà nước.

Trong thực tế việc giám sát DNNN cũng chưa đem lại kết quả tích cực. Giám sát và đánh giá DNNN theo Quyết định 224/2006/QĐ-TTg chủ yếu mang ý nghĩa khuyến khích thúc đẩy thực hiện cơ chế tiền lương và tiền thưởng nhiều hơn, trong khi việc áp dụng Nghị định 61/2013/NĐ-CP với nhiều đổi mới về nội dung giám sát nhưng đang chờ các hướng dẫn cụ thể của các Bộ, ngành. Gần đây một số bộ, ngành, UBND cấp tỉnh đã có những hoạt động tăng cường hơn giám sát đối với DNNN. Năm 2009, Quốc hội cũng đã tiến hành giám sát chuyên đề đối với tập đoàn, TĐKT nhà nước. Tuy nhiên, đây vẫn là hoạt động giám sát duy nhất đối với DNNN cho đến nay của Quốc hội. Điều đó cho thấy giám sát thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước chưa được đặt đúng vị trí trong quản lý DNNN. Bên cạnh đó, giám sát DNNN chưa có tính hệ thống cũng như

chưa xác định rõ ràng mục tiêu, nội dung, phương pháp, tổ chức giám sát phù hợp với vai trò, vị trí của chủ sở hữu nhà nước cho thấy đây đang là lỗ hổng trong quản lý DNNN và phân công, phân cấp quản lý DNNN.

5.5- Những vấn đề trong tách chức năng chủ sở hữu với chức năng quản lý nhà nước

Thứ nhất, Luật DNNN 1995 và Luật DNNN 2003 đã có một số quy định có tính nguyên tắc và riêng rẽ về quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước³ và về nội dung QLNN đối với DNNN⁴. Tuy nhiên, do chưa có văn bản quy phạm pháp luật nào được ban hành, hướng dẫn cụ thể, chi tiết về các nguyên tắc thực hiện tách bạch giữa 2 chức năng này, nên chưa có cơ sở pháp lý để thực hiện tách chức năng chủ sở hữu nhà nước với chức năng QLNN.

Thứ hai, trên thực tế các cơ quan nhà nước được phân công quản lý DNNN đều thực hiện cả 2 chức năng, vừa thực hiện chức năng QLNN về kinh tế, vừa làm đại diện chủ sở hữu nhà nước để thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn thuộc chức năng chủ sở hữu. Trong đó, các bộ quản lý ngành có DNNN vừa QLNN về ngành, vừa là các cơ quan đại diện chủ sở hữu. Các bộ tổng hợp thực hiện QLNN theo lĩnh vực (như tài chính, lao động - thương binh và xã hội, nội vụ, kế hoạch và đầu tư) được giao thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn thuộc chức năng chủ sở hữu như tham gia trong quá trình: phê duyệt, sửa đổi, bổ sung điều lệ; tăng giảm vốn điều lệ; phê duyệt đơn giá tiền lương; bổ nhiệm, miễn nhiệm, kỷ luật cán bộ lãnh đạo quản lý; thông qua chiến lược kinh doanh, dự án đầu tư lớn, đề án thành lập, sắp xếp DNNN, tiêu chí phân loại DNNN v.v.

Thứ ba, chưa có sự tách bạch về bộ máy thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước với bộ máy thực hiện chức năng QLNN. Thậm chí trong hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước cũng không có bộ phận nào chuyên thực hiện chức năng chủ sở hữu. Kể cả Ban Chỉ đạo Đổi mới và Phát triển doanh nghiệp và Vụ Đổi mới doanh nghiệp thuộc Văn phòng Chính phủ cũng chỉ làm chức năng tham mưu, giúp việc cho Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ.

Thứ tư, chưa phân biệt rõ giữa phương thức, cách thức thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước với phương thức, cách thức thực hiện chức năng QLNN. Mọi quy định, quyết định của Nhà nước về quản lý DNNN (dù theo nghĩa rộng hay nghĩa hẹp; với nghĩa là QLNN về kinh tế hay là sử dụng quyền năng chủ sở hữu), đều thể hiện bằng các hình thức văn bản giống nhau: hoặc theo hình thức văn bản quy phạm pháp luật, hoặc theo hình thức văn bản hành chính.

6- Hệ quả và nguyên nhân

³ Điều 27 của Luật DNNN 1995; Điều 64 của Luật DNNN 2003

⁴ Điều 25 của Luật DNNN 1995; Điều 87 của Luật DNNN 2003

Tình trạng phân công, phân cấp quản lý DNNN phức tạp, chồng chéo, không rõ đầu mối và thiếu tách bạch giữa chức năng chủ sở hữu với chức năng QLNN kéo dài không chỉ tiềm ẩn rủi ro mà trên thực tế đang dẫn đến các hệ quả tiêu cực sau đây:

- *Thứ nhất*, việc phân công, phân cấp nhiều đầu mối, chủ yếu dựa vào các cơ quan quản lý hành chính nhà nước, bộ máy hành chính, cán bộ công chức phân tán theo ngành, lĩnh vực theo kiểu “mặt trận” dẫn đến khó phối hợp, thống nhất và chậm ra quyết định của chủ sở hữu nhà nước.

- *Thứ hai*, ảnh hưởng tiêu cực đến hiệu lực, hiệu quả quản lý DNNN, kể cả hiệu lực, hiệu quả thực hiện chức năng chủ sở hữu và quyền chủ sở hữu nhà nước; và hiệu lực, hiệu quả QLNN về kinh tế. Việc phân công, phân cấp không hợp lý, nhiều đầu mối, lòng vòng, bộ máy và cán bộ không chuyên trách, chuyên nghiệp và không chuyên tâm dẫn đến Nhà nước thiếu khả năng giám sát, kiểm soát, phát hiện vấn đề, phân tích và cảnh báo, phối hợp và hợp tác chặt chẽ với nhau để đảm trách một cách đầy đủ, toàn diện vai trò, quyền hạn, trách nhiệm của nhà đầu tư nhà nước như vai trò của các nhà đầu tư khác. Vì thế, khó khó có cơ sở để Nhà nước trở thành chủ sở hữu, nhà đầu tư chuyên nghiệp, tích cực, có trách nhiệm và hành xử tương tự theo cách thức của các nhà đầu tư khu vực tư nhân; khó tạo điều kiện cho DNNN hoạt động, kinh doanh có hiệu quả; đồng thời cũng khó thiết lập một nền hành chính chuyên nghiệp, QLNN có hiệu lực và hiệu quả.

- *Thứ ba*, việc các cơ quan nhà nước thực hiện vai trò “kép” (vừa ban hành chính sách kinh tế đối với ngành do mình quản lý và chính sách chung đối với các loại hình doanh nghiệp, đồng thời vừa làm đại diện chủ sở hữu các DNNN) đã ảnh hưởng tiêu cực đến chính sách kinh tế ngành và thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước. Một mặt, nó tạo ra sự thiên vị cho DNNN, phân biệt đối xử với doanh nghiệp ngoài nhà nước; làm môi trường kinh doanh thiếu bình đẳng, cạnh tranh bị bóp méo. Mặt khác, quản trị DNNN không chuyên nghiệp, thiếu minh bạch, chính sách chủ sở hữu không rõ ràng; ưu tiên, ưu đãi DNNN hơn doanh nghiệp ngoài nhà nước. Bên cạnh đó, DNNN cũng bị các cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước sử dụng để dãi thậm chí tùy tiện cho nhiều mục tiêu khác nhau nên không thể tập trung vào mục tiêu kinh doanh vì lợi nhuận. Hệ quả tất yếu của chính sách “hai trong một” này là hiệu quả kinh doanh của DNNN thấp nhưng cả DNNN và đại diện chủ sở hữu DNNN đều không thể giải trình rõ ràng và thuyết phục được. Từ đó gây nên nhiều bức xúc trong dư luận.

- *Thứ tư*, việc phân công, phân cấp nhiều đầu mối ảnh hưởng tiêu cực đến năng lực và hiệu quả công tác của bộ máy, cán bộ. Trong quản lý DNNN chưa có sự quan tâm đến đổi mới tổ chức và cán bộ thực hiện các nhiệm vụ thuộc chức năng chủ sở hữu. Trong thực tế vẫn sử dụng bộ máy và cán bộ thực hiện

chức năng quản lý hành chính nhà nước với những hạn chế lâu nay như tư duy và phương thức làm việc hành chính, quan liêu, giấy tờ, chậm trễ, chờ đợi ý kiến tập thể, không rõ trách nhiệm, thiếu động lực và hiệu quả; thiếu chuyên môn hoá, chuyên trách hoá, chuyên nghiệp hoá; không chuyên tâm vào thực hiện một mục đích duy nhất hoặc là thực hiện chức năng chủ sở hữu, hoặc thực hiện chức năng QLNN về kinh tế; không nắm chắc tình hình DNNN; thông tin về DNNN thiếu tính tin cậy, sát thực, đầy đủ, toàn diện, cập nhật, hệ thống và thống nhất, nhất quán; dẫn đến thiếu cơ sở vững chắc để phân tích, đánh giá về DNNN và đề xuất chính sách.

- *Thứ năm*, không đảm bảo quyền chủ động sản xuất kinh doanh, ảnh hưởng tới hoạt động của các DNNN do tác động, ảnh hưởng hoặc can thiệp của hệ thống nhiều cơ quan, tổ chức theo cung cách quan liêu, giấy tờ, thủ tục hành chính, xử lý chậm trễ, lòng vòng qua nhiều cơ quan được phân công, phân cấp đại diện chủ sở hữu.

Những hệ quả trên đây có nguồn gốc từ các tồn tại, hạn chế của việc phân công, phân cấp chưa hợp lý về quản lý đối với DNNN mà nguyên nhân chính là:

- *Trước hết*, do chưa đổi mới tư duy về quản lý DNNN trong thể chế kinh tế thị trường. Mặc dù đã có chủ trương và trên thực tế thể chế kinh tế thị trường cũng đang xây dựng và hoàn thiện, nền kinh tế cũng đang chuyển sang vận hành theo cơ chế thị trường, nhưng vẫn còn tư duy và lực lượng muốn duy trì quản lý DNNN theo cung cách cũ của nền kinh tế kế hoạch tập trung, chỉ huy, nặng về tư duy quản lý theo ngành, lĩnh vực. Điều đó đã dẫn đến tình trạng phân công, phân cấp thực hiện chức năng, quyền, nhiệm vụ chủ sở hữu nhà nước bị chia cắt, chia nhỏ. Quản lý DNNN bị phân tán theo ngành, lĩnh vực, theo cấp và số cơ quan và chủ thể đại diện chủ sở hữu, ảnh hưởng đến tính thống nhất của vai trò, chức năng chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN.

- *Hai là*, do chậm triển khai các hoạt động để thực hiện chủ trương của Đảng về tách chức năng chủ sở hữu với chức năng QLNN. Việc chậm phân tách này chính là nguyên nhân quan trọng hỗ trợ, tạo điều kiện cho việc phân công, phân cấp lòng vòng mà quản lý DNNN vẫn kém hiệu lực, hiệu quả.

- *Ba là*, do lo ngại không đủ năng lực để thực hiện theo cái mới (ví dụ nếu lập tổ chức chuyên trách thực hiện quyền chủ sở hữu). Nhưng điều đó chỉ một phần; một phần khác do ngại thay đổi, thậm chí không muốn thay đổi vì lợi ích cục bộ, lợi ích nhóm (lợi ích ngành, lĩnh vực, cá nhân).

- *Bốn là*, do công chức hoá đội ngũ cán bộ đại diện chủ sở hữu nhà nước và áp dụng chế độ công chức đối với đội ngũ này là không đúng và không thích hợp với tính kinh doanh của thực hiện chức năng chủ sở hữu. Đây cũng là một nguyên nhân không kém phần quan trọng của tình trạng phân công, phân cấp chưa hợp lý về quản lý đối với DNNN.

- *Năm là*, do khung pháp luật về phân công, phân cấp còn nhiều hạn chế và tồn tại; chưa đầy đủ và rõ ràng; chưa quy định rõ nhiệm vụ quản lý hành chính nhà nước và nhiệm vụ quản lý của chủ sở hữu nhà nước; khiến cho công tác triển khai thực hiện quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước gặp nhiều khó khăn.

- *Sáu là*, do tổ chức nhiều đầu mối đại diện chủ sở hữu - những tồn tại, bất cập, bất hợp lý kéo dài trong phân công, phân cấp giữa các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ (gọi chung là Bộ); giữa các đơn vị của Bộ (cục, vụ...), của Ủy ban nhân dân (sở, ngành) ảnh hưởng đến việc thực thi quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước và ảnh hưởng đến hoạt động của doanh nghiệp.

- *Bảy là*, do chưa có tổ chức chuyên trách để thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước; chưa có cán bộ chuyên trách, có kinh nghiệm thực tiễn, có năng lực để thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước; chưa tách bạch giữa chức năng chủ sở hữu nhà nước với chức năng quản lý hành chính nhà nước.

7- Một số gợi ý đổi mới phân công, phân cấp quản lý doanh nghiệp nhà nước

7.1- Quan điểm tiếp cận trong phân công, phân cấp quản lý doanh nghiệp nhà nước

Thứ nhất, quản lý DNNN và phân công, phân cấp quản lý DNNN cần được hiểu và áp dụng theo nghĩa rộng. Đó không chỉ là hoạt động quản lý, giám sát DNNN được thực hiện bởi các cơ quan hành chính nhà nước và áp dụng đối với các cơ quan hành chính nhà nước, mà còn bao gồm hoạt động giám sát của cơ quan quyền lực tối cao (Quốc hội) đối với việc thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước.

Thứ hai, quản lý DNNN với nghĩa là thực hiện quyền, nghĩa vụ chủ sở hữu nhà nước cần được tách bạch về tổ chức và cán bộ với thực hiện chức năng QLNN về kinh tế.

Thứ ba, đảm bảo tính chuyên trách, chuyên nghiệp, phù hợp đặc điểm và tính chất phục vụ hoạt động kinh doanh đối với DNNN của cơ quan đại diện chủ sở hữu, đặc biệt là đảm bảo tính chuyên trách, chuyên nghiệp của cán bộ thực hiện chức năng chủ sở hữu.

Thứ tư, đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ, toàn diện trong thực hiện chức năng, quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước bất kể việc phân công, phân cấp đại diện chủ sở hữu theo cách nào hay theo mô hình nào.

Thứ tư, phân công, phân cấp quản lý DNNN cần được bảo đảm thực thi bằng khung pháp luật cụ thể, chi tiết, thống nhất và đồng bộ, hướng trọng tâm

vào việc thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước và giám sát thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước.

7.2- Định hướng đổi mới phân công, phân cấp quản lý doanh nghiệp nhà nước

Việc phân công, phân cấp quản lý DNNN cần được tiến hành theo hướng sau:

- Xoá bỏ cách phân công, phân cấp quản lý DNNN theo kiểu hành chính với đặc trưng là có nhiều đầu mối, nhiều cấp, nhiều tổ chức. Loại bỏ việc sử dụng bộ máy hành chính nhà nước và sử dụng công chức nhà nước để thực hiện chức năng chủ sở hữu. Giảm dần và tiến đến loại bỏ việc sử dụng cơ chế phối hợp kiểu hành chính, giấy tờ, từ bên ngoài vào, từ trên xuống ít hiệu quả, trì trệ, lòng vòng, thủ tục hành chính, không rõ trách nhiệm.

- Chuyển sang cách tổ chức quản lý DNNN của chủ sở hữu-nhà đầu tư nhà nước theo phương cách chuyên trách, chuyên nghiệp phù hợp với thể chế kinh tế thị trường, tạo sự năng động trong quản lý của chủ sở hữu và sự chủ động cho DNNN; quản lý DNNN theo mục tiêu; tách quản lý của chủ sở hữu với chức năng QLNN đối với các doanh nghiệp; phân công, phân cấp ít đầu mối, rõ quyền, trách nhiệm đi kèm với cơ chế giám sát, đánh giá theo cả hệ thống đại diện chủ sở hữu nhà nước từ cơ quan quyền lực tối cao đến đại diện trực tiếp sở hữu nhà nước tại DNNN và đại diện vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

Định hướng nêu trên là phù hợp chủ trương của Đại hội Đảng XI là “khắc phục tình trạng bộ máy quản lý hành chính tham gia trực tiếp vào các hoạt động kinh doanh thông qua mệnh lệnh hành chính...”; “nghiên cứu hình thành các tổ chức quản lý đầu tư, kinh doanh có hiệu quả các nguồn vốn, tài sản của Nhà nước”; và “đổi mới, hoàn thiện luật pháp, cơ chế, chính sách về sở hữu toàn dân”.

Tài liệu tham khảo

1. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), *Văn kiện Đại hội XI Đảng cộng sản Việt Nam*. NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.
2. Đảng Cộng sản Việt Nam (2001), *Nghị quyết kiện Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá IX về tiếp tục sắp xếp, đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.
3. Luật Doanh nghiệp 2005.
4. Luật Doanh nghiệp nhà nước 1995.
5. Luật Doanh nghiệp nhà nước 2003.
6. Nghị định số 132/2005/NĐ-CP ngày 20/10/2005 về thực hiện các quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty nhà nước.
7. Nghị định 101/2009/NĐ-CP ngày 26/10/2009 về thí điểm thành lập, tổ chức, hoạt động và quản lý đối với TĐKT nhà nước.
8. Bộ Tài chính, *Đề án tái cơ cấu DNNN trọng tâm là tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước*, tháng 4/2012.
9. Diễn đàn Kinh tế Mùa xuân 2012 - Kinh tế Việt Nam năm 2012: Khởi động mạnh mẽ quá trình Tái cơ cấu nền kinh tế.
10. Trần Tiến Cường (2012), “Đổi mới quản lý DNNN phù hợp với thể chế kinh tế thị trường”, *Hội thảo khoa học Đổi mới, nâng cao hiệu quả DNNN, bảo đảm vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa*, Học viện Chính trị Hành chính Quốc gia Hồ Chí Minh, 2012.
11. Trần Tiến Cường (2012), “Ngành, lĩnh vực cần duy trì sở hữu nhà nước trong tầm nhìn chiến lược phát triển kinh tế - xã hội đến năm 2020”, *Hội thảo khoa học Đổi mới vai trò chủ sở hữu nhà nước trong khu vực doanh nghiệp và quản trị DNNN*, Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế trung ương, 2012.