

TÁI CẤU TRÚC DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC VÀ VẤN ĐỀ PHÂN TÁCH GIỮA CHỨC NĂNG CHỦ SỞ HỮU VÀ CHỨC NĂNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC

TS. Trần Tiến Cường

Tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước (DNNN) cùng với tái cấu trúc đầu tư và cơ cấu lại thị trường tài chính là 3 lĩnh vực quan trọng nhất của tái cơ cấu nền kinh tế gắn với đổi mới mô hình tăng trưởng trong 5 năm tới, như Nghị quyết Trung ương 3 khoá XI đã nêu.

Nhưng hiệu quả của tái cấu trúc DNNN không chỉ phụ thuộc vào đổi mới bản thân các DNNN, mà phần rất quan trọng được quyết định bởi năng lực, hiệu lực, hiệu quả, tính chuyên nghiệp, thống nhất, đồng bộ của các cơ quan nhà nước trong thực hiện vai trò và chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN. Vì thế, cơ cấu lại để thực hiện tốt vai trò và chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước là nhằm tháo gỡ một trong những nút thắt rất quan trọng của tái cấu trúc DNNN.

Trong đó, cơ cấu lại các cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước, phân tách giữa chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước và chức năng quản lý nhà nước đối với các DNNN là vấn đề rất cấp bách và cần tập trung nỗ lực để giải quyết. Bài viết trình bày về cách tiếp cận trong tái cấu trúc DNNN và cơ cấu lại các cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước, và một số giải pháp cơ bản nhằm phân tách giữa chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước và chức năng quản lý nhà nước đối với các DNNN trong đó trọng tâm là các tập đoàn kinh tế (TĐKT) và tổng công ty (TCT) nhà nước.

1- Cách tiếp cận trong tái cấu trúc DNNN

Tái cấu trúc khu vực DNNN với cơ cấu phức hợp gồm nhiều ngành, lĩnh vực, quy mô, loại hình, cấu trúc đại diện chủ sở hữu... như ở nước ta hiện nay đòi hỏi phải có một cách tiếp cận tổng thể như sau:

(i)- Xác định đúng, rõ, có tính ổn định (tương đối) và dài hạn về định hướng tái cấu trúc (cấu trúc sở hữu, ngành nghề chiến lược, vị trí trong kinh tế nhà nước, hình thức tổ chức và hình thức pháp lý) đối với từng DNNN. Đây là con đường ngắn hơn để đạt mục tiêu dài hơn, giảm chi phí cơ hội cho sắp xếp, đổi mới toàn bộ khu vực DNNN và từng doanh nghiệp riêng lẻ. Thực tế vừa qua chúng ta đã đi đường vòng trong sắp xếp, đổi mới DNNN. Trong 10 năm qua đã có 4 lần thay đổi các tiêu chí sắp xếp, phân loại DNNN với 4 Quyết định của Thủ tướng Chính phủ là Quyết định 58/2001/QĐ-TTg (năm 2001); Quyết định 155/2004/QĐ-TTg (năm 2004); Quyết

định 38/2007/QĐ-TTg (năm 2007); Quyết định 14/2011/QĐ-TTg (năm 2011). Các DNNN ở trong vòng xoáy của phân loại, sắp xếp, chuyển đổi; dẫn đến lãng phí chi phí chuyển đổi từ hình thức pháp lý nợ sang hình thức pháp lý kia, từ loại hình doanh nghiệp này sang loại hình doanh nghiệp kia; dẫn đến không ổn định tư tưởng để kinh doanh - là mảnh đất nảy sinh tư duy ngắn hạn, lợi ích ngắn hạn bên cạnh tư duy nhiệm kỳ.

(ii)- Xây dựng, bổ sung, hoàn thiện khung pháp lý bảo đảm cho việc tiến hành tái cấu trúc DNNN.

(iii)- Thu hẹp số lượng ngành nghề, lĩnh vực kinh doanh cần có DNNN qua đó thu hẹp số lượng các DNNN không cần thiết nắm giữ. Tập trung hoạt động của DNNN vào một số ngành nghề, lĩnh vực bảo đảm lợi ích kinh tế quốc gia, quốc phòng an ninh, dịch vụ công ích, kết cấu hạ tầng, khoa học công nghệ cao.

(iv)- Tập trung các nỗ lực vào tái cấu trúc các TĐKT, TCT để tái cấu trúc khu vực DNNN. Tái cấu trúc các thực thể là các TĐKTNN, TCT với nghĩa là từng nhóm công ty, từng tổ hợp doanh nghiệp cụ thể. Các giải pháp tái cấu trúc các TĐKT, TCT tập trung vào: tái cơ cấu ngành nghề, lĩnh vực kinh doanh; tái cơ cấu đầu tư, tài chính; đổi mới mô hình TĐKT, TCT; tạo sự chuyển biến về chất đối với công ty mẹ trong thực hiện vai trò đầu tàu, dẫn dắt, định hướng, giám sát đối với nhóm công ty, tổ hợp doanh nghiệp; cải thiện quan hệ giữa công ty mẹ và các doanh nghiệp thành viên; cải thiện quản trị doanh nghiệp, tạo sự minh bạch trong hoạt động kinh doanh, trong quản lý, giám sát, thực hiện chức năng chủ sở hữu vốn đối với công ty con, công ty liên kết; đảm bảo hiệu lực, hiệu quả thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước đối với tập đoàn, TCT; xác định rõ cơ chế trách nhiệm và chế tài đối với cá nhân trong bộ máy quản lý, lãnh đạo TĐKT, TCT và của các cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước.

(v)- Tái cấu trúc không chỉ áp dụng đối với các DNNN, TĐKT, TCT hiện có, mà còn chú trọng tiến hành kiểm soát thành lập mới các DNNN, TĐKT, TCT trong tương lai. Đổi mới tư duy trong xây dựng đề án chuyển đổi, thành lập, tái cấu trúc DNNN, TĐKTNN, TCT. Kiểm soát chất lượng đề án chuyển đổi, thành lập tập đoàn, TCT, DNNN. Tăng cường giám sát đề án sau chuyển đổi, thành lập. Tăng cường vai trò phản biện độc lập, sử dụng cơ quan, tổ chức độc lập, chuyên gia độc lập trong xây dựng, phản biện đề tái cấu trúc toàn bộ khu vực DNNN, TĐKT, TCT cũng như đối với các đề án của từng TĐKT, TCT, DNNN.

(vi)- Chuyển mạnh sang áp dụng các biện pháp tái cấu trúc có tính thị trường và đa dạng hoá cơ cấu sở hữu, cổ phần hoá các DNNN, công ty mẹ của TĐKT, TCT. Thực hiện các biện pháp tạo lập, kích thích, nuôi dưỡng, phát triển những yếu tố thị trường trong lựa chọn, đào thải DNNN, cán bộ lãnh đạo, quản lý, người lao động. Tạo sức ép trách nhiệm và động lực hơn để nâng cao năng suất, chất lượng, hiệu quả hoạt

động trước hết của cán bộ lãnh đạo, quản lý. Kinh nghiệm và bài học đúc rút từ sắp xếp, đổi mới DNNN đến nay cho thấy việc áp dụng biện pháp hành chính trong cơ cấu lại DNNN chỉ phát huy tác dụng ở giai đoạn đầu, giảm bề rộng (số lượng DNNN), nhưng chưa có tác dụng rõ rệt trong chuyển biến về chiều sâu (năng suất, chất lượng, hiệu quả) của đa số các DNNN đơn lẻ cũng như đa số các nhóm công ty (TĐKT, TCT). Đổi mới DNNN chỉ thực sự đi vào chiều sâu khi thực hiện các biện pháp có tính thị trường bằng xã hội hoá (thị trường hoá) cơ cấu sở hữu, quản lý, giám sát, như trường hợp của các DNNN cổ phần hoá.

(vii)- Áp dụng nguyên tắc minh bạch và công khai - một nguyên tắc quản trị doanh nghiệp hiện đại để tái cấu trúc DNNN, TĐKTNN, TCT để cải thiện quản trị doanh nghiệp phù hợp thông lệ kinh tế thị trường, chống tiêu cực, thất thoát, lợi ích nhóm, thúc đẩy thực hiện cơ chế giám sát thay thế dần cho phương thức thanh tra, kiểm tra, can thiệp trực tiếp, hành chính kiểu truyền thống, ít tác dụng, ẩn chứa những rủi ro đạo đức (lợi ích nhóm, cá nhân).

(viii)- Đặt các DNNN, nhất là các TĐKT, TCT trong môi trường cạnh tranh; dùng cơ chế cạnh tranh và kiểm soát độc quyền tạo sức ép, làm công cụ để thúc đẩy tái cơ cấu tiếp các DNNN trong quá trình hoạt động. Thúc đẩy cơ chế mua, bán, sáp nhập doanh nghiệp theo cơ chế thị trường. Nhà nước chỉ nắm vai trò tạo lập khung pháp lý và kiểm soát, giám sát mua, bán, sáp nhập, thâm tóm, sáp nhập theo pháp luật.

(ix)- Tái cơ cấu các cơ quan đại diện chủ sở hữu, tổ chức thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước để đảm bảo hiệu lực, hiệu quả quản lý của chủ sở hữu nhà nước và thúc đẩy cải cách hành chính. Đổi mới cơ chế quản lý, giám sát của Nhà nước đối với DNNN và phần vốn nhà nước đầu tư ở các doanh nghiệp. Tách giữa chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước và chức năng quản lý nhà nước tại các DNNN. Đây là một trong những điều kiện cần thiết và quan trọng, bảo đảm cho việc thực hiện tái cấu trúc DNNN và thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước một cách chuyên trách, chuyên nghiệp, phù hợp với thể chế kinh tế thị trường và thông lệ trong tiến trình hội nhập kinh tế quốc tế.

2- Yêu cầu phân tách giữa chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước và chức năng quản lý nhà nước tại các DNNN

Mặc dù đã có những cải tiến hoặc điều chỉnh nhưng tình trạng phổ biến và kéo dài trong nhiều năm qua là có quá nhiều các cơ quan quản lý nhà nước đồng thời là các chủ thể đại diện chủ sở hữu DNNN và vốn nhà nước tại các doanh nghiệp. Đó là các cơ quan như: Chính phủ (vừa quản lý nhà nước vừa thống nhất tổ chức thực hiện quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước); các bộ quản lý ngành kinh tế kỹ thuật (vừa

quản lý nhà nước đối với ngành kinh tế kỹ thuật, vừa đại diện chủ sở hữu DNNN và vốn nhà nước); một số bộ tổng hợp như Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ, Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội, Bộ Kế hoạch và Đầu tư (có DNNN hoặc không có DNNN) nhưng cũng tham gia cả 2 chức năng này (thực hiện quản lý nhà nước theo lĩnh vực chức năng và tham gia thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước); Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (vừa quản lý nhà nước đối với địa bàn, vùng lãnh thổ, vừa đại diện chủ sở hữu DNNN và vốn nhà nước tại các doanh nghiệp do mình đầu tư).

Chức năng chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN đã được thực hiện với nhiều mô hình như “bộ chủ quản, cơ quan hành chính chủ quản” (trước khi có Luật DNNN 1995); mô hình “song trùng” đại diện chủ sở hữu của bộ quản lý ngành và Bộ Tài chính (giai đoạn 1995-2000 khi lập Tổng cục quản lý vốn và tài sản nhà nước tại các doanh nghiệp thuộc Bộ Tài chính); mô hình “phân tán có giới hạn” đối với loại DNNN do Bộ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định thành lập (giai đoạn 2000-2003 sau khi giải thể Tổng cục quản lý vốn và tài sản nhà nước tại các doanh nghiệp), và mô hình “phân tán” đại diện chủ sở hữu đối với các TĐKT, TCT nhà nước (từ 2004 đến nay theo Luật DNNN 2003 và Luật Doanh nghiệp 2005). Cho dù có những điều chỉnh hoặc thay đổi, nhưng cốt lõi của những mô hình này vẫn là không có sự phân tách giữa chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước và chức năng quản lý nhà nước đối với các DNNN.

Việc thiếu phân tách giữa 2 chức năng này tại các cơ quan nhà nước dẫn đến các hệ lụy sau đây:

- *Thứ nhất*, không rõ cơ quan nào là đại diện chủ sở hữu, là đầu mối của các cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước.

- *Thứ hai*, có sự lẫn lộn từ quản lý nhà nước sang quản lý của chủ sở hữu DNNN và ngược lại.

- *Thứ ba*, không những lẫn lộn vai trò quản lý nhà nước và quản lý của chủ sở hữu DNNN trong cùng một cơ quan, mà còn có sự lẫn lộn chéo giữa cơ quan quản lý nhà nước này tham gia chức năng quản lý chủ sở hữu của cơ quan khác.

- *Thứ tư*, bộ máy và cán bộ quản lý không chuyên nghiệp và chuyên tâm vào mục đích nhất quán, thống nhất của tổ chức đó: vừa chưa thiết lập được một nền hành chính chuyên nghiệp, quản lý nhà nước có hiệu lực và hiệu quả; vừa không thực hiện hoạt động chuyên nghiệp của nhà đầu tư kinh doanh, chủ doanh nghiệp hoặc chủ phần vốn đầu tư vào kinh doanh.

- *Thứ năm*, nhiều văn bản của các cơ quan này ban hành, áp dụng đối với DNNN không rõ là thuộc nội dung quản lý nhà nước hay là thực hiện thẩm quyền đại diện chủ sở hữu DNNN của cơ quan đó.

- *Thứ sáu*, bộ máy quản lý nhà nước ở các bộ và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thường thiên về quản lý doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước nhiều hơn.

- *Thứ bảy*, là nguyên nhân dẫn đến quản lý nhà nước bị “méo mó” thiên vị đối với DNNN, luôn có tình trạng không thống nhất hoặc có sự phân biệt giữa các thành phần kinh tế.

- *Thứ tám*, do chồng chéo và không chuyên trách, chuyên nghiệp, nên khó quy định rõ và khó phân xử trách nhiệm giữa những cơ quan đại diện chủ sở hữu này trong quá trình thực hiện và khi có vấn đề hoặc hậu quả xảy ra.

Nhận thức được hạn chế và trở ngại của những vấn đề này, một số nghị quyết của Đảng đã đưa ra chủ trương như: “xóa bỏ chế độ bộ chủ quản, cấp hành chính chủ quản” (Đại hội Đảng VII) nhằm đổi mới chức năng và mô hình tổ chức quản lý nhà nước và thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước; thực hiện “tách bạch vai trò của Nhà nước với tư cách là bộ máy công quyền quản lý toàn bộ nền kinh tế xã hội với vai trò chủ sở hữu tài sản, vốn của nhà nước” (Nghị quyết Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Khoá X); thậm chí “thu hẹp và tiến tới không còn chức năng đại diện chủ sở hữu của các bộ, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố đối với DNNN” (Văn kiện Đại hội Đảng Cộng sản Việt Nam lần thứ X); “nghiên cứu hình thành các tổ chức quản lý đầu tư, kinh doanh có hiệu quả các nguồn vốn, tài sản của Nhà nước; 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.” (Văn kiện Đại hội Đảng Cộng sản Việt Nam lần thứ XI). Việc phân tách hay tách bạch giữa 2 chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước và chức năng quản lý nhà nước của các cơ quan quản lý nhà nước là một nội dung quan trọng của nội dung tái cơ cấu DNNN theo Nghị quyết Trung ương 4 khoá XI. Tuy nhiên, việc đưa các chủ trương và nghị quyết vào thực tế chưa triển khai thực hiện được nhiều.

Bên cạnh đó, việc phân tách giữa chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước và chức năng quản lý nhà nước của các cơ quan quản lý hành chính nhà nước sẽ giúp triển khai thực hiện một trong các cam kết gia nhập WTO là Nhà nước phải đối xử với DNNN tương tự như các chủ doanh nghiệp khác đối với doanh nghiệp của mình - nghĩa là Nhà nước phải đối xử bình đẳng giữa DNNN và doanh nghiệp ngoài nhà nước.

Thực tế cũng đặt ra yêu cầu cấp bách không thể trì hoãn hơn nữa: nếu không nhanh tách để xác định rõ đầu mỗi chủ sở hữu nhà nước hoặc tổ chức có có tính

chuyên trách, chuyên nghiệp, có trách nhiệm, có tổ chức phù hợp, thì tình trạng kém hiệu quả, thiếu trách nhiệm trong quản lý DNNN, TĐKT, TCT nhà nước sẽ dẫn đến mất vốn, tài sản nhà nước; đầu tư công tràn lan qua kênh DNNN, TĐKT, TCT nhà nước, dẫn đến lạm phát cao triền miên (hoặc nếu cắt giảm đầu tư để kiềm chế lạm phát sẽ dẫn đến đình đốn sản xuất), không thể chuyển đổi mô hình tăng trưởng được.

Một số bước đi cụ thể để phân tách giữa chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước và chức năng quản lý nhà nước đã được tiến hành. Cụ thể, năm 2009, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 1715/QĐ-TTg phê duyệt Đề án “Đổi mới quản lý nhà nước đối với các doanh nghiệp theo hướng không phân biệt hình thức sở hữu và điều chỉnh quản lý, hoạt động, nâng cao hiệu quả DNNN khi thực hiện cam kết gia nhập WTO”, trong đó giao Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì nghiên cứu xây dựng Đề án “Tách chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước với chức năng quản lý nhà nước của các cơ quan nhà nước và xác định các căn cứ hình thành tổ chức chuyên trách thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước đối với các TĐKT, TCT, DNNN quy mô lớn và quan trọng”. Tiếp đó, chương trình công tác của Chính phủ năm 2011 đã giao Bộ Kế hoạch và Đầu tư xây dựng Đề án “Tách chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước với chức năng quản lý nhà nước của các cơ quan nhà nước”.

3- Giải pháp phân tách giữa chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước và chức năng quản lý nhà nước

Những giải pháp có tính định hướng để thực hiện phân tách giữa chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước và chức năng quản lý nhà nước như sau:

3.1- Đổi mới tư duy về thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước tách bạch với chức năng quản lý nhà nước của các cơ quan quản lý nhà nước

Giải quyết vấn đề phân tách giữa chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước và chức năng quản lý nhà nước cần bắt đầu từ thay đổi tư duy, nhận thức về mục tiêu, yêu cầu, chức năng, nhiệm vụ, phương pháp, công cụ quản lý của chủ sở hữu nhà nước và của quản lý nhà nước, và lợi ích của việc tách bạch này.

a- Phân biệt rõ về mục tiêu, yêu cầu quản lý nhà nước và mục tiêu, yêu cầu quản lý của chủ sở hữu nhà nước:

Trong bối cảnh tái cơ cấu DNNN để đổi mới mô hình tăng trưởng, coi trọng thu hút nguồn lực từ khu vực kinh tế tư nhân, phải coi mục tiêu, yêu cầu quản lý nhà nước với các DNNN cũng là mục tiêu, yêu cầu quản lý nhà nước với các doanh nghiệp khác, không phân biệt thành phần kinh tế, không phân biệt hình thức sở hữu. Quản lý nhà nước là nhằm tạo môi trường kinh doanh bình đẳng, thuận lợi cho phát triển các loại doanh nghiệp nói chung; thu hút mọi nguồn lực để phát triển kinh tế - xã hội;

tránh làm méo mó môi trường kinh doanh. Trong khi đó, mục tiêu quản lý của đại diện chủ sở hữu là nhằm mang lại hiệu quả kinh tế tối đa cho chủ sở hữu nhà nước (như bảo toàn, phát triển vốn, tăng trưởng về doanh thu, lợi nhuận, lãi nhiều, tỷ suất lợi nhuận cao...).

Vì thế, cần xác định rõ mục tiêu, yêu cầu quản lý của chủ sở hữu nhà nước phù hợp với vai trò của nhà đầu tư, cổ đông, thành viên của doanh nghiệp hoạt động theo Luật Doanh nghiệp. Hạn chế tối đa để tiến tới chấm dứt việc chủ sở hữu nhà nước can thiệp trực tiếp vào DNNN hoặc chỉ đạo hành chính đối với DNNN hoặc buộc DNNN thực hiện nhiệm vụ điều tiết kinh tế, giá cả, cung - cầu, phân phối, hoặc vừa nhằm mục tiêu hiệu quả kinh tế vừa có mục tiêu xã hội... nhưng không tách bạch đánh giá hiệu quả 2 loại hoạt động này, không bù đắp đủ chi phí theo giá thị trường cho DNNN khi tiến hành hoạt động chính sách được nhà nước giao. Chủ sở hữu nhà nước tập trung vào quản lý, giám sát thực hiện mục tiêu hiệu quả kinh doanh sinh lời.

b- Phân tách rõ chức năng, nhiệm vụ quản lý của chủ sở hữu nhà nước và chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước đối với DNNN:

Quản lý nhà nước với các DNNN là thuộc chức năng công quyền, với các nhiệm vụ quản lý hành chính công và cung cấp dịch vụ công cho mọi đối tượng doanh nghiệp không phân biệt tính chất sở hữu hay thành phần kinh tế. Đó là hình thành môi trường hoạt động thuận lợi cho các doanh nghiệp trong đó có DNNN; định hướng, điều tiết doanh nghiệp bằng các công cụ kinh tế vĩ mô, chiến lược phát triển kinh tế - xã hội; cung cấp thông tin để định hướng doanh nghiệp phát triển; kiểm tra, giám sát hoạt động tuân thủ pháp luật doanh nghiệp, v.v.

Quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN thuộc chức năng kinh doanh, là thực hiện quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu tại doanh nghiệp. Trong đó, chủ sở hữu thực hiện các quyền như: quyết định thành lập; phê duyệt điều lệ; quyết định mục tiêu, chiến lược, định hướng phát triển, tổ chức lại, giải thể, chuyển đổi sở hữu, đầu tư, góp vốn; quyết định cơ cấu tổ chức quản lý; bổ nhiệm, miễn nhiệm nhân sự quản lý cao cấp của doanh nghiệp; kiểm tra, giám sát, đánh giá kết quả hoạt động kinh doanh của DNNN, v.v. Chủ sở hữu thực hiện các nghĩa vụ đối với DNNN như: đảm bảo quyền tự chủ kinh doanh, không can thiệp trực tiếp vào hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp; đầu tư đủ vốn điều lệ, chịu trách nhiệm về nợ và các nghĩa vụ tài sản khác của doanh nghiệp, tuân thủ điều lệ của doanh nghiệp, v.v.

c- Phân biệt rõ phương pháp, công cụ quản lý của chủ sở hữu và phương pháp, công cụ quản lý nhà nước đối với DNNN:

Nhà nước quản lý doanh nghiệp bằng phương thức hay công cụ của cơ quan công quyền thông qua các công cụ như: pháp luật (ban hành quy định pháp luật và tổ

chức thực hiện); chính sách (ban hành chính sách và tổ chức thực hiện); chiến lược, quy hoạch, kế hoạch (ban hành chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và tổ chức thực hiện); và bằng bộ máy cơ quan quản lý nhà nước (thực hiện hay ứng xử của công chức, viên chức nhà nước).

Chủ sở hữu quản lý đối với DNNN thông qua sử dụng quyền lực của người chủ trong quan hệ với DNNN, nhưng không vượt quá giới hạn pháp luật cho phép (pháp luật không cấm hoặc hạn chế). Chủ sở hữu sử dụng các công cụ thuộc quyền năng của mình để quản lý đối với DNNN như sử dụng bộ máy quản lý của chủ sở hữu; ban hành và chỉ đạo thực hiện các quy định, quy chế thuộc thẩm quyền người chủ không trái pháp luật; ban hành và tổ chức thực hiện chính sách, chiến lược, quy hoạch và kế hoạch của doanh nghiệp, v.v.

d- Lợi ích của việc phân tách chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước và chức năng quản lý nhà nước:

- Thúc đẩy cải cách hành chính trong các cơ quan quản lý nhà nước; làm rõ được chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của bộ máy và cán bộ theo từng chức năng quản lý.

- Hạn chế được tình trạng nhiều đầu mối, phân tán, chồng chéo, thiếu phối hợp hoặc đùn đẩy trách nhiệm, nhiệm vụ giữa các cơ quan; giữa các bộ phận trong cùng cơ quan.

- Hạn chế được tình trạng làm méo mó môi trường kinh doanh do sử dụng quyền lực cơ quan hành chính công quyền ban hành chính sách hoặc ứng xử thiên lệch với DNNN.

- Tạo điều kiện để thúc đẩy thực hiện chuyên môn hoá, chuyên nghiệp hoá tổ chức, bộ máy và nhân sự trong các cơ quan quản lý nhà nước; thực hiện có hiệu lực, hiệu quả, chuyên trách, chuyên nghiệp chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước; bảo vệ tốt hơn lợi ích của Nhà nước trong hoạt động kinh doanh.

3.2- Tách về tổ chức và bộ máy thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước.

a- Nguyên tắc phân tách:

Tách về tổ chức và cán bộ làm công tác quản lý của chủ sở hữu nhà nước với tổ chức và cán bộ làm công tác quản lý nhà nước đối với DNNN và với các doanh nghiệp thuộc sở hữu khác. Trong đó:

- Tổ chức và cán bộ thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với DNNN phải được gắn với tổ chức và cán bộ thực hiện chức năng quản lý nhà nước với các doanh nghiệp nói chung (không phân biệt theo thành phần kinh tế hoặc hình thức sở hữu);

thuộc hệ thống cơ quan công quyền, quản lý nhà nước theo theo ngành, lĩnh vực, lãnh thổ.

- Tổ chức và cán bộ thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với các DNNN là tổ chức và cán bộ chuyên môn sâu về hoạt động kinh doanh, làm nhiệm vụ kinh doanh, không phải là tổ chức và cán bộ thuộc hệ thống công quyền, do đó, không trực thuộc cơ quan hành chính công quyền.

Bộ máy tổ chức và cán bộ thuộc hệ thống thực hiện quyền của chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp 100% vốn nhà nước và phần vốn nhà nước tại các doanh nghiệp khác chủ yếu thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền của chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp 100% vốn nhà nước và phần vốn nhà nước tại các doanh nghiệp khác; trong đó gồm cả việc ban hành các quy định quản lý, giám sát về công tác quản lý cán bộ, về tài chính và các quyết định quan trọng của doanh nghiệp.

b- Về tổ chức:

Hiện nay có nhiều phương án được đưa ra xem xét để triển khai tách tổ chức và bộ máy thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước với tổ chức và bộ máy thực hiện chức năng quản lý nhà nước. Ví dụ, gần đây trong đề án về tách chức năng chủ sở hữu nhà nước có ý kiến đưa ra đề xuất để lựa chọn 1 trong 3 phương án cụ thể như sau:

- *Phương án A:* Không hình thành cơ quan chuyên trách tập trung để thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước mà giao cho các Bộ quản lý ngành thống nhất đại diện chủ sở hữu với các DNNN (kể cả công ty TNHH một thành viên là công ty mẹ-TĐKTNN, công ty mẹ-TCT nhà nước) có ngành nghề kinh doanh chính thuộc ngành quản lý của Bộ quản lý ngành (trừ các DNNN do Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước). Tại các Bộ sẽ thành lập Cục, Vụ chuyên trách làm đầu mối.

Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội, Ủy ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với các công ty TNHH một thành viên là công ty mẹ của TCT nhà nước, các công ty TNHH một thành viên và phần vốn nhà nước tại các doanh nghiệp cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích trên địa bàn (trừ các DNNN hoạt động công ích liên vùng). Ủy ban nhân dân của 2 thành phố này thành lập Ban Quản lý, giám sát DNNN chuyên trách làm đầu mối.

Các Ủy ban nhân dân cấp tỉnh khác: Thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước đối với các DNNN thực hiện cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích trên địa bàn (trừ các DNNN hoạt động công ích liên vùng). Ủy ban nhân dân cấp tỉnh sẽ lập một bộ phận trực thuộc hoặc giao cho một Sở làm đầu mối.

Tổng công ty Đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước (SCIC): Thực hiện các quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của chủ sở hữu nhà nước đối với các DNNN còn lại.

Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ tổ chức giám sát thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước tại các cơ quan đầu mối nêu trên.

- *Phương án B*: Thành lập cơ quan chuyên trách dưới hình thức uỷ ban (ví dụ Uỷ ban Quản lý, giám sát DNNN). Chức năng của uỷ ban: làm đầu mối giúp Chính phủ thực hiện các quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm chủ sở hữu nhà nước đối với các TĐKTNN, TCT nhà nước quan trọng.

Các Bộ, Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh: tiếp tục thực hiện các quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm chủ sở hữu nhà nước đối với các DNNN thực hiện cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích.

Tổng công ty Đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước (SCIC): Thực hiện các quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của chủ sở hữu nhà nước đối với các DNNN còn lại.

- *Phương án C*: Thành lập cơ quan chuyên trách với hình thức Bộ. Các Bộ khác, Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh, SCIC: như phương án B.

Xem xét 3 phương án trên có thể thấy nếu thực hiện theo Phương án A sẽ không có nhiều xáo trộn lớn về tổ chức ở cấp Bộ; có sự tách bạch nhất định giữa bộ phận thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước và các bộ phận khác thực hiện quản lý nhà nước trong Bộ, Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh. Tuy nhiên, nhược điểm lớn của phương án này là chưa triệt để tách bạch chức năng chủ sở hữu nhà nước với chức năng quản lý nhà nước của các cơ quan quản lý nhà nước; không khắc phục được những hạn chế và bất cập của cơ chế song trùng chức năng tại các Bộ và Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh; vẫn còn nhiều đầu mối đại diện chủ sở hữu ở các Bộ quản lý ngành, Bộ tổng hợp và Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh nên khó đảm bảo tính tập trung, thống nhất trong quản lý của chủ sở hữu nhà nước.

Trong khi đó, phương án B có ưu điểm tách bạch triệt để giữa chức năng chủ sở hữu nhà nước và chức năng quản lý nhà nước của các cơ quan quản lý nhà nước (gồm các Bộ quản lý ngành, Bộ tổng hợp, Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh) để tập trung vào cơ quan chuyên trách đại diện chủ sở hữu nhà nước. Do đó, phương án này sẽ nâng cao tính chuyên trách, chuyên nghiệp, hiệu lực, hiệu quả quản lý của chủ sở hữu nhà nước; tạo điều kiện thúc đẩy cải cách hành chính; khắc phục được tình trạng nhiều đầu mối nhưng không rõ ràng trong thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước - những nhược điểm, tồn tại của mô hình cơ quan quản lý hành chính nhà nước vừa quản lý nhà nước vừa làm đại diện chủ sở hữu đã tồn tại mấy chục năm nay. Do đó, có thể lựa chọn phương án B làm phương án mục tiêu để thực hiện tái cấu trúc các cơ quan đại diện chủ sở hữu sắp tới.

Những nội dung cơ bản của phương án này như sau:

- *Tên gọi của cơ quan chuyên trách:* Ủy ban quản lý và giám sát quyền chủ sở hữu nhà nước tại các doanh nghiệp (sau đây gọi tắt là Ủy ban).

- *Đối tượng giám sát, quản lý của Ủy ban* bao gồm các TĐKTNN, TCT nhà nước, DNNN lớn, quan trọng gồm cả SCIC nhưng không bao gồm các DNNN thực hiện cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích chuyên ngành hoặc thuộc địa bàn tỉnh, thành phố.

- *Chức năng của Ủy ban* là làm đầu mối giúp Chính phủ thực hiện các quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của chủ sở hữu nhà nước đối với các TĐKTNN, TCT nhà nước, DNNN lớn, quan trọng.

- *Nhiệm vụ chính của Ủy ban:*

- Thực hiện trách nhiệm của một nhà đầu tư-chủ sở hữu; giám sát, đánh giá đầu tư của Nhà nước vào DNNN; đầu tư của DNNN.

- Hướng dẫn các quyền chủ sở hữu nhà nước phù hợp với quy định pháp luật; đề xuất các biện pháp tổ chức thực hiện có hiệu quả các quyền chủ sở hữu nhà nước.

- Hướng dẫn và giám sát công tác quản lý, giám sát tài sản nhà nước và thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước tại địa phương theo quy định pháp luật.

- Hướng dẫn và thúc đẩy quá trình cải cách và tái cấu trúc DNNN; xây dựng DNNN hiện đại; đề xuất chiến lược điều chỉnh cơ cấu kinh tế nhà nước.

- Xây dựng, phát triển cơ sở dữ liệu và hệ thống thông tin thống nhất trong cả nước về DNNN, tài sản nhà nước, và quyền chủ sở hữu nhà nước.

- Đề xuất chính sách và các quy định về quản lý tài sản nhà nước; bảo đảm việc thực hiện quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ của nhà đầu tư-chủ sở hữu nhà nước.

- Xây dựng các quy định về bảo vệ quyền, lợi ích của nhà đầu tư-chủ sở hữu nhà nước.

- Xây dựng hệ thống chỉ tiêu, phương pháp giám sát, đánh giá việc bảo toàn, phát triển giá trị tài sản nhà nước; việc bảo vệ quyền và lợi ích của nhà đầu tư-chủ sở hữu nhà nước.

- Thực hiện giám sát, đánh giá việc bảo toàn và phát triển giá trị tài sản nhà nước tại các doanh nghiệp theo quy định pháp luật; việc bảo vệ quyền và lợi ích của nhà đầu tư-chủ sở hữu nhà nước.

- Xây dựng hệ thống lựa chọn, thưởng, phạt cán bộ quản lý, điều hành doanh nghiệp.

- Bổ nhiệm, miễn nhiệm, đánh giá, thưởng, phạt các nhà quản lý điều hành cao cấp của DNNN theo quy định pháp luật và kết quả hoạt động của doanh nghiệp; kết quả quản lý và thực hiện trách nhiệm của họ.

- Thực hiện các nhiệm vụ khác theo yêu cầu của Chính phủ.

- *Ủy ban không thực hiện quản lý nhà nước*; độc lập với các Bộ, nhưng có tham gia ý kiến, được tham khảo, hỏi, lấy ý kiến về những vấn đề có liên quan.

- *Các Bộ chuyển sang chuyên quản lý nhà nước*; có cán bộ tham gia thành viên Ủy ban; được trao đổi về những vấn đề liên quan; được tham khảo, hỏi, lấy ý kiến (nhưng quyền quyết định thuộc về Ủy ban).

- *Vị thế, lương, thưởng của cán bộ, công chức, viên chức của Ủy ban*: là cán bộ, công chức, viên chức đặc thù. Lương, thưởng theo cố gắng, nỗ lực thực thi công việc, hiệu quả, trách nhiệm theo dõi, giám sát, đánh giá DNNN và theo dõi, giám sát, đánh giá việc thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước. Vì vậy, cần có chủ trương, quy định riêng về loại cán bộ, công chức, viên chức này và xây dựng nguồn quỹ lương, thưởng riêng đối với cán bộ, công chức, viên chức của Ủy ban.

3.3- Tăng cường giám sát thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước

Để đảm bảo hiệu lực của phân tách và hiệu quả của việc thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu, cần tăng cường công tác giám sát, đánh giá thực hiện quyền chủ sở hữu trong trong hệ thống các cơ quan, tổ chức, cá nhân đại diện chủ sở hữu nhà nước. Trong đó:

- Chính phủ với chức năng thống nhất tổ chức thực hiện quyền, nghĩa vụ chủ sở hữu DNNN sẽ thực hiện giám sát, kiểm tra, đánh giá kết quả thực hiện quyền, nghĩa vụ đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với các cơ quan, tổ chức, cá nhân thuộc hệ thống của Chính phủ.

- Nguyên tắc chung của giám sát, đánh giá là cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước cấp trên thực hiện giám sát, đánh giá cơ quan đại diện chủ sở hữu cấp dưới trong cùng hệ thống.

- Mục tiêu của giám sát, đánh giá việc thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước là nhằm bảo đảm quyền, nghĩa vụ chủ sở hữu nhà nước trong thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ, lợi ích của Nhà nước xác lập đối với toàn bộ khu vực DNNN và tại các doanh nghiệp khác có một phần vốn nhà nước.

3.4- Tăng cường quyền lực, trách nhiệm của Quốc hội trong giám sát thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước

Theo Hiến pháp, tài sản do nhà nước đầu tư vào các DNNN là thuộc sở hữu toàn dân. Theo Luật Tổ chức Quốc hội, Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân

dân, được coi là đại diện cho sở hữu toàn dân. Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước. Trong đó, hoạt động “thống nhất tổ chức thực hiện quyền, nghĩa vụ chủ sở hữu công ty nhà nước” của Chính phủ cũng thuộc phạm vi giám sát tối cao của Quốc hội.

Vì vậy, cần tăng cường quyền lực và trách nhiệm của Quốc hội trong giám sát thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN và phần vốn nhà nước tại các doanh nghiệp.

Một số quyền và nhiệm vụ của Quốc hội cần được tăng cường để giám sát việc thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước bao gồm:

- Giám sát tối cao thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN và phần vốn nhà nước tại các doanh nghiệp.

- Đánh giá tình hình, kết quả hoạt động của khu vực DNNN và việc sử dụng vốn, tài sản nhà nước đầu tư vào kinh doanh.

- Đánh giá kết quả Chính phủ tổ chức thực hiện quyền, nghĩa vụ chủ sở hữu đối với DNNN và phần vốn nhà nước tại các doanh nghiệp.

Những quyền và nhiệm vụ này cần được xem xét để bổ sung vào Luật Tổ chức Quốc hội nhằm bảo đảm cơ sở pháp lý cho việc tăng cường giám sát thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước; bảo đảm tính thống nhất đại diện chủ sở hữu nhà nước, trong đó Quốc hội được coi là đại diện cho sở hữu toàn dân.

3.5- Tăng cường tính minh bạch trong thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước

Trong thực hiện Đề án tái cấu trúc DNNN theo Nghị quyết Hội nghị Trung ương 3 (khoá XI), yêu cầu các cấp đại diện chủ sở hữu nhà nước áp dụng nguyên tắc công khai, minh bạch - một nguyên tắc quản trị doanh nghiệp hiện đại áp dụng trong cả quản trị doanh nghiệp và quản trị nhà nước - để thực hiện tái cấu trúc các DNNN, nhất là các TĐKTTN, TCT để cải thiện quản trị doanh nghiệp phù hợp thông lệ kinh tế thị trường, chống tiêu cực, thất thoát, lợi ích nhóm. Trong đó:

- Quốc hội yêu cầu các cấp đại diện chủ sở hữu nhà nước áp dụng nguyên tắc minh bạch, công khai trong thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu. Trong đó:

Quy định rõ ràng, minh bạch về các đối tượng có liên quan (tổ chức, cá nhân) thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước, gồm: danh mục cơ quan và chức danh, quyền hạn, nhiệm vụ, nghĩa vụ, trách nhiệm, cơ chế đánh giá và cơ chế giải trình của các đối tượng này (gồm cả tổ chức, cá nhân).

Xây dựng cơ chế đánh giá về việc thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với các cơ quan, tổ chức, cá nhân đại diện chủ sở hữu nhà nước.

- Quốc hội ban hành quy định về chế độ báo cáo và công bố thông tin về DNNN, bao gồm cả các TĐKT, TCT nhà nước.

- Chính phủ xây dựng và vận hành trang thông tin điện tử cung cấp thông tin cập nhật về DNNN, sắp xếp, cổ phần hóa và chuyển đổi DNNN, hoạt động đầu tư vốn nhà nước, đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ, công khai và xác thực của thông tin.

- Tăng cường cơ chế giám sát kết hợp với kiểm tra, đánh giá thay thế dần cho phương thức thanh tra, kiểm tra, can thiệp trực tiếp, hành chính kiểu truyền thống, ít tác dụng, ẩn chứa những rủi ro đạo đức (lợi ích nhóm, cá nhân).

3.6- Thiết lập hệ thống thông tin, dữ liệu về DNNN và xây dựng các căn cứ tạo nền tảng cho việc thực hiện chức năng giám sát của đại diện chủ sở hữu nhà nước

Hệ thống này hiện còn nhiều bất cập như tản mạn, rời rạc, chưa toàn diện, chưa thành hệ thống, chưa đủ căn cứ thuyết phục để giám sát, kiểm soát, đánh giá về DNNN, người đại diện, quyền và lợi ích chủ sở hữu nhà nước. Do đó cần thiết phải:

- Xây dựng hệ thống thông tin và cơ sở dữ liệu đầy đủ, tin cậy, cập nhật, rõ ràng, minh bạch về các DNNN, đặc biệt là các TĐKTNN, TCT và các doanh nghiệp có vốn nhà nước khác; đảm bảo hệ thống thông tin này là một trong những căn cứ tin cậy được sử dụng trong quản lý, giám sát thực hiện chức năng chủ sở hữu DNNN ở cấp vĩ mô (các Bộ, ngành, Chính phủ, Quốc hội). Thông tin về DNNN bao gồm: danh sách, số lượng DNNN; ngành nghề kinh doanh chính; vốn nhà nước; vốn đầu tư; kết quả và hiệu quả kinh doanh;...

- Xây dựng hệ thống tiêu chí và phương pháp giám sát, kiểm soát, đánh giá của chủ sở hữu nhà nước đối với các DNNN, đặc biệt là các TĐKTNN, TCT và các doanh nghiệp có vốn nhà nước khác. Trong đó quy định rõ và cụ thể về: cơ chế giám sát, kiểm soát, đánh giá (tại các cấp đại diện chủ sở hữu cho đến đại diện uỷ quyền tại doanh nghiệp 100% vốn nhà nước và đại diện vốn nhà nước tại doanh nghiệp có một phần vốn nhà nước); nội dung giám sát, chủ thể giám sát, quyền hạn, trách nhiệm của các chủ thể giám sát.

3.7- Tăng cường năng lực quản trị của người đại diện theo uỷ quyền của chủ sở hữu nhà nước và người đại diện vốn

- Rà soát, đánh giá lại nhân lực quản trị các DNNN, TĐKT, TCT; đặc biệt là những người đại diện vốn, đại diện theo uỷ quyền ở các cấp, các tầng doanh nghiệp, kể cả đại diện uỷ quyền của chủ sở hữu nhà nước tại các cơ quan nhà nước. Đổi mới cơ chế tuyển chọn, sàng lọc, sử dụng đối với những người đại diện theo uỷ quyền của chủ sở hữu nhà nước và người đại diện vốn. Cơ cấu lại nhân lực quản trị, người đại diện theo uỷ quyền và người đại diện vốn.

- Bổ sung quy định về cơ chế thông tin, báo cáo, trách nhiệm giải trình, cơ chế đánh giá của hệ thống những người đại diện vốn, đại diện theo uỷ quyền ở các cấp, các tầng doanh nghiệp; đại diện chủ sở hữu nhà nước tại các cơ quan nhà nước.

- Xây dựng cơ chế đánh giá về việc thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với các cơ quan, tổ chức, cá nhân đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN và vốn nhà nước tại các doanh nghiệp.

- Tăng cường trách nhiệm người đại diện theo uỷ quyền của chủ sở hữu nhà nước đối với các DNNN bằng hợp đồng ràng buộc về quyền lợi và trách nhiệm pháp lý giữa người đại diện theo uỷ quyền và đại diện chủ sở hữu nhà nước. Trong đó, xác định rõ những quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu do người đại diện trực tiếp thực hiện, quyền và nghĩa vụ cần phải thông qua ý kiến của chủ sở hữu trước khi biểu quyết, bỏ phiếu hoặc quyết định ở công ty cũng như cơ chế xử lý hậu quả khi đại diện theo uỷ quyền thực hiện không đúng ràng buộc theo hợp đồng gây tổn hại đến lợi ích của cổ đông nhà nước. Người đại diện theo uỷ quyền tại doanh nghiệp không thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước.

3.8- Đổi mới cơ chế tuyển dụng và cơ chế tiền lương đối với người đại diện chủ sở hữu nhà nước

- Đổi mới cơ chế tuyển, bổ nhiệm, sử dụng, đào tạo những người đại diện chủ sở hữu nhà nước. Tạo động lực và áp lực sàng lọc để có đội ngũ cán bộ chuyên môn chuyên trách, chuyên nghiệp, có phẩm chất phù hợp để thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước.

- Xây dựng cơ chế tiền lương đối với những người đại diện chủ sở hữu nhà nước có đặc điểm khác với cơ chế tiền lương công chức quản lý nhà nước; có động lực và trách nhiệm phù hợp với chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước; có nguồn trả lương và thưởng gắn với và phụ thuộc hiệu quả thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước.

3.9- Bổ sung, hoàn chỉnh khung pháp luật thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN

Sau khi Luật Doanh nghiệp thay thế cho Luật DNNN từ ngày 1/7/2010 đã xuất hiện những nghi ngại về khoảng trống pháp luật về quyền chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN, hoặc về những mâu thuẫn, tính hiệu lực trong thực hiện một loạt các văn bản có liên quan đến quyền chủ sở hữu nhà nước, của đại diện chủ sở hữu tại TĐKTNN, công ty mẹ, công ty con. Đó là những văn bản pháp luật có liên quan như: Nghị định 132/2006/NĐ-CP (về thực hiện các quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà

nước đối với công ty nhà nước); Nghị định 101/2009/NĐ-CP (về TĐKTNN)¹; Nghị định 111/2007/NĐ-CP (về công ty mẹ-công ty con); Nghị định 25/2010/NĐ-CP (về quản lý, giám sát của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty TNHH một thành viên); 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), và một số quy định pháp luật khác.

Vì vậy, cần tiến hành rà soát, đánh giá toàn diện về khung pháp luật điều chỉnh quyền chủ sở hữu nhà nước và việc thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN và phần vốn nhà nước tại các doanh nghiệp.

Rà soát, xác định rõ các văn bản quy phạm pháp luật đã hết hiệu lực thi hành sau ngày 1/7/2010 liên quan đến: quyền chủ sở hữu nhà nước; phân công, phân cấp đại diện chủ sở hữu nhà nước; quyền, nghĩa vụ của các tổ chức, cá nhân đại diện chủ sở hữu, đại diện vốn nhà nước tại các DNNN và doanh nghiệp có vốn nhà nước.

Trên cơ sở đó tiến hành sửa đổi, bổ sung hoặc xây dựng mới các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan, tạo cơ sở pháp lý cho thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước và phân công, phân cấp quản lý DNNN phù hợp với Luật Doanh nghiệp. Trong đó, chú trọng xây dựng các quy phạm pháp luật điều chỉnh quan hệ sở hữu giữa chủ sở hữu nhà nước với các DNNN, trọng tâm là với các TĐKTNN, TCT. Trong đó đặc biệt lưu ý còn có khoảng trống pháp lý trong điều chỉnh quan hệ sở hữu này mà nguyên nhân là do chưa xác định rõ về quan hệ sở hữu giữa công ty mẹ-công ty con-công ty cháu. Vì thế, hệ quả pháp lý là thiếu căn cứ để bảo vệ quyền chủ sở hữu nhà nước ở những tổ hợp công ty mẹ-công ty con-công ty cháu dạng TĐKTNN, TCT, những DNNN nòng cốt của kinh tế nhà nước hiện nay và sau này.

3.10- Tạo cơ sở pháp lý cho việc thực hiện tách bạch chức năng chủ sở hữu nhà nước

a- Tiếp tục triển khai sửa đổi, bổ sung hoặc xây dựng mới danh mục các văn bản quy phạm pháp luật quy định trong Quyết định 1715/QĐ-TTg ngày 26/10/2009, trong đó có quy định về thể thức văn bản do cơ quan đại diện của chủ sở hữu Nhà nước ban hành nhằm phân biệt với thể thức văn bản của cơ quan quản lý hành chính nhà nước. Ban hành qui định hướng dẫn trình tự, thủ tục ban hành quyết định của chủ sở hữu nhà nước đối với các doanh nghiệp; bảo đảm cách thức tác động của chủ sở hữu Nhà nước vào quyết định của DNNN, TĐKTNN tương đồng với cách thức tác động của

¹ Các TĐKTNN tiếp tục áp dụng theo Nghị định 101/2009/NĐ-CP là căn cứ vào quy định tại Điều 6 Nghị định số 25/2010/NĐ-CP, theo đó trường hợp có sự khác nhau giữa các quy định của Nghị định 25/2010/NĐ-CP và các quy định pháp luật về TĐKTNN về quản lý, giám sát và đánh giá của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty mẹ là DN 100% vốn nhà nước của TĐKTNN; về quyền, nghĩa vụ của người đại diện trực tiếp chủ sở hữu nhà nước tại công ty mẹ của TĐKTNN thì áp dụng theo quy định của pháp luật về TĐKTNN.

các chủ sở hữu khác theo quy định của Luật Doanh nghiệp và Điều lệ doanh nghiệp; không sử dụng các hình thức quyết định hành chính nhà nước để truyền tải quyết định của chủ sở hữu nhà nước.

b- Bổ sung, hoàn thiện khung pháp luật về thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước và phân công, phân cấp quản lý DNNN.

Ban hành *Luật quản lý và giám sát thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước tại các doanh nghiệp* (hoặc lấy tên là *Luật thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước tại các doanh nghiệp*) thay vì lấy tên là *Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh* như đã đưa vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội nhiệm kỳ khóa XIII.

Cần nhấn mạnh tư tưởng chỉ đạo của luật này là tạo cơ sở pháp lý cho thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước tại các DNNN và doanh nghiệp có vốn nhà nước và giám sát thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước. Lý do nhấn mạnh và coi trọng quyền chủ sở hữu là: vốn nhà nước chỉ là nguồn gốc, còn quyền chủ sở hữu nhà nước mới là cốt lõi của lợi ích sở hữu nhà nước. Quyền chủ sở hữu nhà nước là rộng hơn, toàn diện hơn so với quyền sở hữu vốn nhà nước (đề nghị cần thay đổi cách dùng từ “chủ sở hữu vốn” thành “chủ sở hữu”). Việc “quản lý và sử dụng vốn nhà nước” là hẹp hơn về nội dung, đặc biệt là chưa thể hiện được ý nghĩa, tầm quan trọng của việc “quản lý và giám sát thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước” và tách bạch việc thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước với chức năng quản lý nhà nước ngay trong các cơ quan quản lý nhà nước.

Mục đích của luật này nhằm tạo cơ sở pháp lý cho quản lý việc tổ chức thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước và giám sát việc thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước tại các DNNN, doanh nghiệp có vốn nhà nước và nhóm công ty dưới hình thức công ty mẹ-công ty con và TĐKTNN phù hợp với Luật Doanh nghiệp và các quy định của pháp luật.

Luật này điều chỉnh các nội dung chủ yếu sau:

- Quy định về việc tổ chức thực hiện các quyền chủ sở hữu nhà nước đối với các DNNN và doanh nghiệp có vốn nhà nước (nghĩa là tổ chức thực hiện các quyền của chủ sở hữu nhà nước tại các doanh nghiệp đăng ký theo Luật Doanh nghiệp. Đây là các quyền của chủ sở hữu nhà nước trên cơ sở Luật Doanh nghiệp, phù hợp Luật Doanh nghiệp nhưng cụ thể hơn Luật Doanh nghiệp).

- Quy định về phân công, phân cấp quản lý DNNN và đại diện chủ sở hữu nhà nước tại các DNNN, doanh nghiệp có vốn nhà nước và tại nhóm công ty dưới hình thức công ty mẹ-công ty con và TĐKTNN.

- Quy định về quyền, trách nhiệm của các tổ chức và cá nhân được phân công, phân cấp đại diện chủ sở hữu nhà nước tại các DNNN, doanh nghiệp có vốn nhà nước và nhóm công ty dưới hình thức công ty mẹ-công ty con và TĐKTNN.

- Quy định về giám sát thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước tại các DNNN, doanh nghiệp có vốn nhà nước và tại nhóm công ty dưới hình thức công ty mẹ-công ty con và TĐKTNN; giám sát đối với các cấp đại diện chủ sở hữu nhà nước, đại diện vốn nhà nước; quy định nội dung giám sát của chủ sở hữu nhà nước; chủ thể giám sát; quyền hạn, trách nhiệm của các chủ thể giám sát; xác định các căn cứ để giám sát và đánh giá đối với các chủ thể là các DNNN, đại diện chủ sở hữu và đại diện vốn nhà nước.

- Quy định về chế tài đối với các hành vi gây tổn hại đến lợi ích của chủ sở hữu nhà nước.

c- Sửa đổi Luật Tổ chức Quốc hội nhằm tăng cường quyền và nhiệm vụ giám sát của Quốc hội đối với việc thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước; bảo đảm sự giám sát có tính hệ thống đối với các tổ chức, cá nhân được phân công, phân cấp đại diện chủ sở hữu nhà nước.

3.11- Quy định về văn bản chủ sở hữu ban hành tách bạch với văn bản quy phạm pháp luật

- Quy định cụ thể những cơ quan, tổ chức được quyền ban hành văn bản với tư cách là đại diện chủ sở hữu nhà nước. Không sử dụng các hình thức quyết định hành chính nhà nước để truyền tải quyết định của chủ sở hữu nhà nước.

- Quy định những loại hình văn bản chỉ áp dụng để điều chỉnh mối quan hệ giữa các đại diện chủ sở hữu nhà nước; giữa đại diện chủ sở hữu nhà nước và DNNN. Quy định về thể thức văn bản của cơ quan đại diện của chủ sở hữu nhà nước nhằm tách bạch với thể thức văn bản của cơ quan quản lý hành chính nhà nước. Ban hành qui định hướng dẫn trình tự, thủ tục ban hành quyết định của chủ sở hữu nhà nước đối với các DNNN.

- Tiếp tục triển khai sửa đổi, bổ sung hoặc xây dựng mới các văn bản quy phạm pháp luật đã được nêu trong Quyết định 1715/QĐ-TTg ngày 26/10/2009 (Phê duyệt Đề án đổi mới quản lý nhà nước đối với các doanh nghiệp theo hướng không phân biệt hình thức sở hữu và điều chỉnh quản lý, hoạt động, nâng cao hiệu quả DNNN khi thực hiện cam kết gia nhập WTO).

Tài liệu tham khảo

1. Văn kiện Đại hội Đảng Cộng sản Việt Nam lần thứ XI.
2. Văn kiện Đại hội Đảng Cộng sản Việt Nam lần thứ X.
3. Văn kiện Đại hội Đảng Cộng sản Việt Nam lần thứ VII.
4. Nghị quyết Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Khoá X.
5. Văn kiện Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương Khoá XI.
6. Luật Tổ chức Quốc hội.
7. Luật Tổ chức Chính phủ.
8. Luật Doanh nghiệp.
9. Luật Doanh nghiệp nhà nước.
10. Nghị định 36/2012/NĐ-CP ngày 18/4/2012 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ, cơ quan ngang Bộ.
11. 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.
12. Quyết định số 1715/QĐ-TTg ngày 26/10/2009 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án đổi mới quản lý nhà nước đối với các doanh nghiệp theo hướng không phân biệt hình thức sở hữu và điều chỉnh quản lý, hoạt động, nâng cao hiệu quả DNNN khi thực hiện cam kết gia nhập WTO.
13. Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương (2008), Báo cáo khảo sát về quản lý và giám sát tài sản nhà nước tại tập đoàn kinh tế và doanh nghiệp nhà nước Trung Quốc.
14. Trần Tiến Cường (2009), Đổi mới nội dung, phương thức quản lý, giám sát của Nhà nước đối với DNNN phù hợp với thể chế kinh tế thị trường và gia nhập WTO, Đề tài khoa học cấp Bộ.
15. Trần Tiến Cường (2006), Đổi mới quản lý nhà nước đối với các loại hình doanh nghiệp ở Việt Nam theo hướng không phân biệt thành phần kinh tế, Đề tài khoa học cấp Bộ.