

TỔ CHỨC THỰC HIỆN CHỨC NĂNG CHỦ SỞ HỮU VỐN NHÀ NƯỚC: KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VÀ MỘT SỐ BÀI HỌC

PHẠM ĐỨC TRUNG*

Đẩy mạnh cải cách thể chế kinh tế thị trường đòi hỏi phải hạn chế sự tham gia kinh doanh của Nhà nước. Tuy nhiên, sự tồn tại của doanh nghiệp nhà nước (DNNN) cũng như hoạt động đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp vẫn là thực tế và còn cần thiết ở hầu hết các quốc gia với quy mô, phạm vi và mức độ khác nhau. Ngay cả các nước công nghiệp phát triển có nền kinh tế thị trường lâu đời cũng phải ghi nhận vai trò của DNNN trong đóng góp tăng trưởng GDP, tạo việc làm, thu hút vốn từ thị trường tài chính, và đóng góp quan trọng nhất ở các ngành, lĩnh vực phục vụ cộng đồng, cơ sở hạ tầng có ảnh hưởng lớn đến các tầng lớp dân cư và các thành phần kinh tế khác¹.

Ngày 11/1/2007, Việt Nam chính thức được kết nạp là thành viên thứ 150 của Tổ chức Thương mại thế giới (WTO), đồng thời đánh dấu thời điểm thực hiện các quyền và nghĩa vụ của một thành viên mới cũng như các cam kết với WTO. Trong đó, Việt Nam đã cam kết *Chính phủ sẽ không tác động dù là trực tiếp hay gián tiếp tới các quyết định thương mại của doanh nghiệp thuộc sở hữu Nhà nước, do Nhà nước kiểm soát hay các doanh nghiệp được hưởng đặc quyền hay độc quyền, trừ trường hợp can thiệp theo cách thức phù hợp với quy định của Hiệp định WTO và các quyền tương tự quyền dành cho các chủ doanh nghiệp hay cổ đông khác không phải là Chính phủ*². Cam kết

này, một mặt thừa nhận các quyền và lợi ích hợp pháp của chủ sở hữu (CSH) nhà nước, mặt khác cũng đòi hỏi CSH nhà nước phải hành xử theo quy định của WTO nói riêng và thông lệ quốc tế nói chung về các vấn đề có liên quan, từ cách thức, biện pháp can thiệp vào doanh nghiệp có vốn nhà nước cho tới vấn đề tổ chức thực hiện các quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước. *

Bài viết này phân tích kinh nghiệm quốc tế và một số bài học rút ra từ thực tiễn hình thành tổ chức thực hiện chức năng chủ sở hữu vốn nhà nước đầu tư tại các doanh nghiệp trên thế giới hiện nay.

1. Các mô hình quốc tế về tổ chức thực hiện chức năng chủ sở hữu vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp

Hình thành tổ chức chỉ là một khâu của quá trình thực hiện chức năng CSH vốn nhà nước đầu tư tại các doanh nghiệp, bao gồm: xác định nội dung chức năng, chủ thể thực hiện các chức năng (hình thành tổ chức), phương thức thực hiện và cơ chế kiểm tra, giám sát quá trình thực hiện chức năng chủ sở hữu vốn nhà nước.

Hình thành tổ chức thực hiện chức năng CSH vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp là đặc thù của chủ sở hữu nhà nước.

* Phạm Đức Trung, Thạc sỹ Kinh tế, Ban Nghiên cứu Chính sách Cải cách và Phát triển Doanh nghiệp, Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế Trung ương.

Các tổ chức này có chức năng quản lý và kinh doanh nhằm bảo toàn và phát triển vốn nhà nước đầu tư vào các doanh nghiệp. Thông thường, một chủ thể sở hữu cá nhân hoặc pháp nhân là người thực hiện hoặc ủy quyền thực hiện các quyền, nghĩa vụ chủ sở hữu đối với tài sản của mình. Tuy nhiên, vấn đề trở nên phức tạp bởi câu hỏi “Ai là Nhà nước?” vẫn chưa thể có lời giải đáp thỏa đáng và thống nhất, kể cả các nước công nghiệp phát triển lẫn các nước chuyển đổi hoặc đang phát triển. Trong điều kiện đó, việc quy định bộ máy hành chính thay mặt Nhà nước tổ chức thực hiện chức năng chủ sở hữu là phương thức phổ biến nhất và được chấp nhận ở hầu hết quốc gia trên thế giới. Về phương diện pháp luật, các nước thường quy định cơ quan hành pháp (Chính phủ) thực hiện chức năng chủ sở hữu vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp dưới sự giám sát của cơ quan lập pháp (Quốc hội). Tuy nhiên, bản thân Chính phủ cũng không thể trực tiếp thực hiện các quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu tại các doanh nghiệp, đặc biệt khi đó là các công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn (TNHH). Từ lý do này, đã phát sinh quan hệ uỷ quyền. Mặt khác, trong quan hệ với doanh nghiệp có vốn đầu tư của Nhà nước và các bên lợi ích có liên quan như các đồng sở hữu (nếu có), chủ nợ, khách hàng, đối tác kinh doanh... đòi hỏi phải có một đầu mối được coi là “chủ sở hữu” vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Tổng quan kinh nghiệm quốc tế về vấn đề này cho thấy, trong kinh tế thị trường hiện nay tồn tại ba hình thức chủ yếu để hình thành đầu mối chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp là: *Thứ nhất*, hình thành cơ chế “Bộ trưởng nắm vốn”; *Thứ hai*, hình thành các tổ chức kinh tế chuyên hoạt động đầu tư và kinh doanh vốn của chủ sở hữu nhà nước; *Thứ ba*, hình thành cơ quan nhà nước chuyên trách thực hiện chức năng chủ sở hữu vốn nhà nước tại các doanh nghiệp:

a. Chế độ “Bộ trưởng nắm vốn”

Xuất phát điểm của cơ chế này là chế độ “cơ quan chủ quản” thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của chủ sở hữu nhà nước đối với các DNNN truyền thống ở Pháp, Thụy Điển, Na Uy, Đan Mạch, Hà

Lan,... và nhiều nước châu Âu khác. Việc giao bộ chủ quản thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp có điểm mạnh là phát huy được năng lực chuyên môn và thực hiện các chính sách định hướng của Nhà nước một cách chủ động; thực hiện các quyền trực tiếp bổ nhiệm, miễn nhiệm cán bộ quản lý, đánh giá kết quả hoạt động của bộ máy quản lý doanh nghiệp... Tuy nhiên, điểm yếu của phương thức này là không tách được chức năng sở hữu ra khỏi chức năng quản lý nhà nước, đồng thời, bộ chủ quản thường can thiệp vào các công việc hàng ngày của doanh nghiệp. Trong bối cảnh các DNNN ngày càng chuyển sang hoạt động theo chế độ công ty và để khắc phục tương đối những nhược điểm nêu trên, cơ chế “Bộ trưởng nắm vốn” thực hiện quyền sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp đã xuất hiện. Các nước đều có cách làm gần giống nhau là giao một Bộ trưởng đảm nhận trách nhiệm đứng tên phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp (gọi tắt là Bộ trưởng đứng tên, hay Bộ trưởng nắm vốn). Trong đa số trường hợp, Bộ trưởng bộ quản lý ngành hay bộ quản lý lĩnh vực có liên quan của doanh nghiệp thực hiện chức năng này. Cũng có một số nước như New Zealand áp dụng cơ chế “hai Bộ trưởng đồng nắm vốn” là Bộ trưởng Tài chính và Bộ trưởng bộ quản lý ngành.

Đối với các DNNN được tổ chức dưới hình thức công ty cổ phần/công ty TNHH, các bộ trưởng này trở thành cổ đông/thành viên Nhà nước. Nhìn từ góc độ của doanh nghiệp, chỉ những người đứng tên cổ phần, vốn góp mới là chủ sở hữu của các cổ phần, vốn góp đó và cũng chỉ có những người này mới có quyền thực hiện những quyền và nghĩa vụ đối với công ty theo quy định của pháp luật và điều lệ doanh nghiệp. Đối với các DNNN một chủ sở hữu và không tổ chức dưới hình thức công ty cổ phần/công ty TNHH, Bộ trưởng quản lý ngành (bộ chủ quản) là đầu mối đại diện cho chủ sở hữu nhà nước trong mối quan hệ giữa bộ máy quản lý, điều hành doanh nghiệp với Chính phủ và các cơ quan nhà nước khác trong thực hiện quyền của chủ sở hữu nhà nước. Tuy nhiên, nhiều nghiên cứu cho thấy, mỗi

quan hệ về quyền và nghĩa vụ của đại diện chủ sở hữu nhà nước (Bộ trưởng chủ quản) với DNNN dạng này không rõ ràng bằng các quan hệ giữa Bộ trưởng đứng tên cổ phần/vốn góp tại các DNNN dưới hình thức công ty TNHH, công ty cổ phần bởi vì khi đã tồn tại dưới một hình thức pháp lý riêng, DNNN còn bị điều chỉnh bởi hàng loạt các cơ chế đặc thù khác. Để khắc phục nhược điểm này, xu thế chung là chuyển DNNN hoạt động theo khung khổ pháp lý riêng thành công ty TNHH, công ty cổ phần.

Đồng thời, các nước đều thành lập một hoặc một số tổ chức chuyên trách để tư vấn, hỗ trợ việc quản lý, giám sát DNNN, xử lý các vụ việc và đề xuất những vấn đề cụ thể liên quan đến sở hữu nhà nước. Trong thực tế, các tổ chức này hoạt động gần như là người đại diện thay mặt chủ sở hữu nhà nước tiến hành các hoạt động quản lý, giám sát việc sử dụng vốn đầu tư của Nhà nước trong doanh nghiệp. Tuy nhiên, đó chỉ là các hoạt động được ủy quyền để tư vấn, hỗ trợ cho chức năng chủ sở hữu của Bộ trưởng nắm vốn. Quyết định cuối cùng vẫn phải thuộc về các Bộ trưởng nắm vốn. Về mặt tổ chức, đơn vị này nằm trong cơ cấu hành chính trực thuộc bộ của Bộ trưởng nắm vốn nhưng độc lập với các bộ phận quản lý nhà nước khác của bộ. Mô hình này có nhược điểm là đòi hỏi tất cả các bộ chủ quản có DNNN đều phải thành lập một đơn vị chuyên trách, ví dụ trong cơ cấu Bộ Công nghiệp Thụy Điển có Cục quản lý DNNN (The Division for State-owned companies), được thành lập từ năm 1998 nhằm tư vấn giúp Bộ trưởng Bộ Công nghiệp thực hiện chức năng chủ sở hữu đối với 31 DNNN trực thuộc Bộ. Để khắc phục nhược điểm, mỗi Bộ phải có một bộ phận chuyên trách quản lý DNNN, một số nước như New Zealand đã thành lập Cơ quan tư vấn giám sát vốn và tài sản nhà nước (CCMAU) để tư vấn, hỗ trợ chung cho các Bộ trưởng nắm vốn trong thực hiện chức năng CSH nhà nước.

Tóm lại, vấn đề không chỉ hình thành đầu mối chủ sở hữu nhà nước trong quan hệ pháp luật với doanh nghiệp và người thứ ba, mà đầu mối đó phải được đảm nhiệm với

nghĩa vụ và quyền hạn cá nhân. Trong quá trình thực hiện, có thể có sự uỷ quyền, phân cấp hoặc có một bộ máy hành chính chuyên trách để hỗ trợ, tư vấn và xử lý vụ việc, song trách nhiệm cuối cùng vẫn phải *mang tính cá nhân của Bộ trưởng nắm vốn*. Do cơ chế trách nhiệm như vậy nên phương thức hình thành cơ chế “Bộ trưởng nắm vốn” chỉ phù hợp với hoàn cảnh không có nhiều DNNN và thực sự cũng thích hợp hơn với loại doanh nghiệp mà trong đó có yếu tố chính trị, xã hội đan xen vào mục tiêu hoạt động.

b. Hình thành các tổ chức kinh tế chuyên trách về đầu tư và kinh doanh vốn sở hữu nhà nước

Theo phương thức này, Chính phủ thành lập một tổ chức kinh tế dưới hình thức của công ty nắm vốn (công ty holding), công ty đầu tư tài chính...(gọi chung là công ty đầu tư - kinh doanh vốn nhà nước) để kinh doanh thông qua đầu tư tiếp vốn nhà nước vào các doanh nghiệp khác nhau trong nền kinh tế. Công ty đầu tư - kinh doanh vốn nhà nước xuất hiện từ những năm 1970 ở Xingapo và những năm 1990 từ công cuộc cải cách khu vực DNNN ở các nước có nền kinh tế chuyển đổi ở Đông Âu và Trung Quốc, nơi mà có một số lượng lớn DNNN còn tồn tại từ cơ chế cũ nên các bộ chủ quản và cơ quan hành chính nhà nước không thể thực hiện một cách có hiệu quả chức năng đại diện chủ sở hữu của mình. Tại rất nhiều quốc gia (trừ Xingapo), mô hình công ty đầu tư kinh doanh vốn nhà nước là giải pháp bổ sung, cùng tồn tại với “chế độ chủ quản” trong thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước, nhưng ở các nước đó đều có sự phân biệt rõ ràng về đối tượng quản lý giữa hai mô hình đại diện cùng tồn tại này. Mặt khác, bản thân công ty đầu tư kinh doanh vốn nhà nước cũng là doanh nghiệp, vì vậy, vẫn cần và phải có cơ chế điều chỉnh mối quan hệ giữa chủ sở hữu nhà nước với công ty này.

Ưu điểm của phương thức này là thay vì Nhà nước phải trực tiếp đầu tư và thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước tại nhiều doanh nghiệp rải rác trong các ngành, các lĩnh vực của nền kinh tế thì Nhà nước chỉ

còn tập trung đầu tư vào một hoặc một số ít công ty đầu tư kinh doanh vốn nhà nước và để cho các công ty này đầu tư tiếp vào các doanh nghiệp khác. Như vậy, sẽ giảm thiểu những vướng mắc có tính bản chất khi một cơ quan hành chính nhà nước phải thực hiện chức năng chủ sở hữu đồng thời ở nhiều doanh nghiệp. Tuy nhiên, cũng vì vậy mà phương thức này có nhược điểm là chỉ thích hợp đối với việc quản lý phần vốn nhà nước tại các doanh nghiệp tổ chức dưới hình thức công ty cổ phần, công ty TNHH và thuần túy hoạt động với mục tiêu kinh doanh; không thích hợp với doanh nghiệp mà mục tiêu đầu tư của Nhà nước là đảm bảo cung ứng sản phẩm, dịch vụ phục vụ lợi ích công đồng, lợi ích xã hội, lợi ích quốc gia hoặc điều tiết vĩ mô hay các lĩnh vực mà cơ chế thị trường chưa có điều kiện để vận hành.

c. Hình thành một cơ quan nhà nước chuyên trách thực hiện chức năng quản lý vốn nhà nước đầu tư tại các doanh nghiệp

Tương tự như các công ty đầu tư kinh doanh vốn nhà nước, mô hình này chủ yếu xuất hiện ở các nền kinh tế chuyển đổi ở Đông Âu từ đầu những năm 1990 như Cơ quan Thác quản ở CHLB Đức. Đây là cơ quan trong bộ máy nhà nước chuyên trách thực hiện chức năng quản lý vốn nhà nước trong quá trình cải cách kinh tế. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy các cơ quan này sau đó đã chuyển đổi hẳn sang cơ chế hoạt động như một công ty đầu tư kinh doanh vốn nhà nước.

Tại Trung Quốc, từ tháng 3/2003 đã thành lập các Ủy ban Giám sát quản lý tài sản nhà nước ở cấp Trung ương và ở các cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, khu tự trị, khu kinh tế mở, châu tự trị thực hiện chức năng người đầu tư vốn, giám sát, quản lý tài sản nhà nước tại các doanh nghiệp.

2. Một số bài học kinh nghiệm và liên hệ với thực trạng Việt Nam

Từ các mô hình tổ chức đại diện chủ sở hữu nhà nước đang vận hành trên thế giới, có thể khẳng định rằng vẫn chưa có một chuẩn mực trong hình thành tổ chức thực hiện chức năng CSH vốn nhà nước. Mỗi mô

hình có những ưu, nhược điểm riêng và việc áp dụng phải tùy thuộc vào đặc thù kinh tế, chính trị, pháp luật của mỗi quốc gia trong các giai đoạn phát triển nhất định. Mô hình “Bộ trưởng nắm vốn” được áp dụng ở hầu hết các nước công nghiệp phát triển không hẳn do những ưu điểm vượt trội mà vì số lượng DNNN cũng như hoạt động đầu tư vốn nhà nước vào các doanh nghiệp chỉ ở mức độ thấp, đủ để giảm thiểu những vướng mắc và hạn chế vốn có của vấn đề chủ sở hữu nhà nước. Vì vậy, những ưu điểm của mô hình này đã không phát huy hiệu quả mong muốn tại các nền kinh tế chuyển đổi, nơi mà vẫn còn một số lượng lớn DNNN, dẫn tới việc phải áp dụng đồng thời những hình thức tổ chức thực hiện chức năng CSH nhà nước khác. Tại Đông Âu, mà điển hình là Hungary thời kỳ 1992-1995 đã tồn tại cả 3 mô hình là Công ty Quản lý Tài sản Nhà nước nắm giữ 46% giá trị vốn nhà nước tại các doanh nghiệp, Cơ quan Sở hữu Tài sản Nhà nước quản lý 31% và các bộ quản lý ngành giữ 23%. Tương tự, Ủy ban Giám sát quản lý tài sản nhà nước ở Trung Quốc cũng chỉ là đầu mối CSH nhà nước để quản lý vốn tại 180 DNNN trung ương quy mô lớn, trong khi phần lớn DNNN còn lại vẫn do các bộ, ban ngành, chính quyền địa phương và khu tự trị quản lý.

Đối với Việt Nam, các mô hình tổ chức thực hiện chức năng CSH nhà nước phổ biến trên thế giới không quá xa lạ, mà đã hoặc đang được áp dụng dưới các hình thức khác nhau. Chế độ chủ quản tồn tại từ nhiều năm và hiện tại các bộ quản lý ngành, UBND cấp tỉnh vẫn được giao đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với các Tổng công ty và công ty nhà nước do mình quyết định thành lập cũng như phần vốn nhà nước đầu tư tại các công ty cổ phần, công ty TNHH chuyển đổi từ những đơn vị này. Mô hình cơ quan hành chính nhà nước chuyên trách quản lý vốn nhà nước đầu tư trong kinh doanh đã được thử nghiệm từ giữa những năm 1990 qua việc hình thành Tổng cục quản lý vốn và tài sản nhà nước tại doanh nghiệp thuộc Bộ tài chính. Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước thành lập từ giữa năm 2005 có những đặc điểm của mô hình tổ chức kinh tế thực hiện đầu tư kinh doanh vốn nhà nước tại các doanh nghiệp...

Tuy nhiên, các giải pháp tổ chức này dường như chưa mang lại những thành công đáng kể và thực sự là cho đến nay Việt Nam vẫn lúng túng trong việc tìm kiếm một hướng đi có hiệu quả cho vấn đề này.

Thực tiễn trên thế giới cho thấy, vấn đề không chỉ dừng lại ở việc hình thành các tổ chức, cơ quan hoặc cá nhân thực hiện chức năng chủ sở hữu vốn nhà nước, mà quan trọng hơn là cần phải có phương thức, biện pháp và cơ chế vận hành phù hợp nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp, cải thiện quản trị doanh nghiệp đáp ứng đòi hỏi của cải cách kinh tế thị trường. Về phương diện này, có thể rút ra một số kinh nghiệm sau:

Thứ nhất, để làm cơ sở cho tổ chức thực hiện, các nước đều xác định rõ nội dung chức năng chủ sở hữu vốn nhà nước và tách bạch chức năng CSH với chức năng quản lý nhà nước. Tại Việt Nam, cả quy định pháp luật lẫn quá trình thực thi đều chưa đáp ứng được yêu cầu này; nội dung chức năng chủ sở hữu nhà nước vẫn bao gồm một số chức năng thuộc lĩnh vực quản lý của Nhà nước.

Thứ hai, trong quan hệ với doanh nghiệp có vốn nhà nước, phải xác định cụ thể ai là CSH nhà nước. Kinh nghiệm của phần lớn các nền kinh tế thị trường cho thấy cơ chế phân công phân cấp thực hiện quyền chủ sở hữu vốn nhà nước tại các doanh nghiệp là tất yếu khách quan, tuy nhiên, trong quan hệ pháp luật với một doanh nghiệp cụ thể và các bên có liên quan thì chỉ có một đầu mối thực hiện các quyền, nghĩa vụ của cổ đông/thành viên/chủ sở hữu nhà nước, bất kể áp dụng mô hình “Bộ trưởng nắm vốn” hay công ty kinh doanh vốn nhà nước hay tổ chức chuyên trách quản lý vốn nhà nước... Đây là vướng mắc lớn nhất trong quá trình thực hiện chức năng chủ sở hữu ở nước ta hiện nay. Cùng một lúc có nhiều cơ quan, tổ chức và cá nhân thực hiện chức năng chủ sở hữu vốn nhà nước và đều được coi là đại diện chủ sở hữu nhà nước. Ngay cả đối với các công ty cổ phần, công ty TNHH cũng diễn ra tình trạng tương tự cho dù pháp luật đã quy định UBND tỉnh, bộ quản lý ngành hay Tổng công ty đầu tư kinh doanh vốn nhà nước làm đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước.

Thứ ba, phương thức thực hiện chức năng của cổ đông/thành viên/chủ sở hữu nhà nước phải có sự rõ ràng, thống nhất, dựa trên nền tảng luật pháp và đặc biệt là phải đảm bảo tính chuyên nghiệp của một nhà đầu tư vốn, tôn trọng các nguyên tắc quản trị doanh nghiệp theo thông lệ quốc tế.

Đây là vấn đề thực sự chưa được quan tâm ở Việt Nam. Một mặt, pháp luật hiện hành mới chỉ quy định nội dung chức năng giao cho đại diện chủ sở hữu, nhưng chưa quy định hoặc hướng dẫn cụ thể về cách thức và cơ chế vận hành để thực hiện các chức năng đó. Hàng loạt các vấn đề có liên quan như cơ chế, trình tự và thủ tục tiếp nhận kiến nghị-xem xét xử lý-hình thành-và ban hành quyết định (hoặc phê duyệt) của đại diện chủ sở hữu chưa được quan tâm hoặc làm rõ trong các quy định pháp luật. Do thiếu nền tảng pháp lý, nên đại diện chủ sở hữu, đặc biệt đại diện chủ sở hữu là cơ quan nhà nước (Bộ, UBND cấp tỉnh) đã áp dụng các quy định, cách thức hoặc thói quen của quản lý nhà nước để thực hiện chức năng chủ sở hữu. Trong khi nguyên tắc của quản lý nhà nước có những điểm đặc thù, đôi khi đối lập với nguyên tắc quản lý của chủ sở hữu (có bản chất của một hoạt động kinh doanh), thì việc áp dụng như vậy dường như dẫn tới “hành chính hóa” quyết định của chủ sở hữu và quan hệ chủ sở hữu - doanh nghiệp trở thành quan hệ cấp trên - cấp dưới, làm phương hại đến mục tiêu cải thiện quản trị doanh nghiệp và hoạt động sản xuất kinh doanh nói chung. Đồng thời, để hình thành các quyết định mang tính chất kinh doanh của chủ sở hữu, đại diện chủ sở hữu phải sử dụng các cán bộ và bộ phận chức năng mà thường ngày vẫn thực hiện công việc quản lý nhà nước, vì vậy, không thể tránh khỏi tư duy và phương thức làm việc quản lý hành chính, trong đó bao gồm cả những nhược điểm mà nhiều nghiên cứu đã chỉ ra như: tổ chức bộ máy chưa đủ khả năng và thực lực để đảm nhiệm vai trò của một nhà đầu tư vốn nhà nước trong cơ chế thị trường; thiếu nhất quán và chuẩn mực trong triển khai thực hiện các quyền và nghĩa vụ được phân công, phân cấp đặc biệt là cách thức hình thành, ban hành và chuyển

tải các quyết định của đại diện chủ sở hữu tới doanh nghiệp... Những hạn chế này diễn ra đối với cả công ty cổ phần, công ty TNHH có vốn nhà nước, đặc biệt là công ty TNHH một thành viên. Đây là nguyên nhân gây nên các trường hợp cơ quan hành chính nhà nước can thiệp vào quyền tự chủ của doanh nghiệp và không phải ngẫu nhiên khi đa số xung đột nội bộ, thậm chí đình trệ hoạt động sản xuất kinh doanh của một số doanh nghiệp cổ phần hóa có cổ phần nhà nước thời gian qua ít nhiều đều liên quan đến những quyết định hành chính từ cơ quan quản lý nhà nước bên ngoài.

Thứ tư, tập trung hoàn thiện công tác giám sát thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước.

Tại tất cả các quốc gia trên thế giới, quá trình tổ chức thực hiện chức năng chủ sở hữu vốn nhà nước xét cho cùng là tổ chức thực hiện các chức năng được uỷ quyền nhằm bảo tồn và phát triển vốn nhà nước. Vì vậy, để tránh các trường hợp người đại diện (tức người được uỷ quyền) lạm dụng để tư lợi hoặc không đảm bảo hay thậm chí mâu thuẫn với lợi ích và mục tiêu của người uỷ quyền (chủ sở hữu nhà nước đích thực), cần phải có cơ chế kiểm tra, giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của người được uỷ quyền. Về vấn đề này, các nước thường có mô hình chung là: Cơ quan lập pháp giám sát và đánh giá việc thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước của cơ quan hành pháp; cơ quan hành pháp (Chính phủ) giám sát, đánh giá việc thực hiện của người trực tiếp đứng tên phần vốn nhà nước tại các doanh nghiệp. Trong thực tế các nước OECD, Chính phủ phải tổng hợp rồi trình trước Quốc hội một bản báo cáo chung về tình hình thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp có vốn đầu tư của Nhà nước, cùng bản cân đối hợp nhất về vốn nhà nước tại toàn bộ các doanh nghiệp theo quý và theo năm tài chính. Kèm theo là phụ lục các báo cáo định kỳ hàng quý của từng DNNN mà HĐQT đã trình đầu mỗi chủ sở hữu. Đây là những căn cứ quan trọng để Quốc hội đánh giá kết quả hoạt động của Chính phủ trong việc thay mặt nhà nước thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước đối với phần vốn đầu tư trong kinh doanh. Tại nhiều nước Bắc Âu, báo cáo của Chính phủ phải công bố các chỉ tiêu kinh

doanh cơ bản của từng DNNN, liệt kê quyết định của các đại diện chủ sở hữu, phân tích tính chất pháp lý của các quyết định đó ... Ngoài ra, còn có một chỉ tiêu quan trọng khác là lợi tức của vốn nhà nước tại các doanh nghiệp kinh doanh. Việc công bố này có 2 mục đích chính: một là thông báo cho những người dân đóng thuế - những người chủ thực sự của phần vốn nhà nước, hai là giúp các nhà đầu tư khác định hướng được chiến lược kinh doanh của mình, kể cả việc đầu tư vào các DNNN.

Kinh nghiệm quốc tế này thực sự đáng tham khảo với Việt Nam trong thời gian tới. Hiện nay, việc tổ chức thực hiện giám sát, đánh giá công tác thực thi các quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước hiếm khi được đặt ra, nếu có, cũng thiếu thống nhất, thiếu đồng bộ, mang tính sự vụ và chủ yếu thuộc chức năng quản lý nhà nước. Nguyên nhân là pháp luật hiện hành mới dừng lại ở nguyên tắc Chính phủ thống nhất tổ chức thực hiện chức năng chủ sở hữu vốn nhà nước tại các doanh nghiệp; tiến hành phân công, phân cấp cho các tổ chức và cá nhân thực hiện quyền và nghĩa vụ của đại diện chủ hữu vốn nhà nước. Trong khi đó, vấn đề giám sát và đánh giá việc thực thi chức năng đó của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ, UBND cấp tỉnh và các đại diện chủ sở hữu khác lại chưa được quan tâm, thậm chí gần như bị bỏ trống.

Thông thường, Quốc hội phải là người thực hiện chức năng này, tuy nhiên, pháp luật nước ta chưa có hướng dẫn cụ thể, trừ một số điều mang tính nguyên tắc trong Luật Tổ chức quốc hội và Luật Doanh nghiệp 2005. Trong nhiều kỳ họp của Quốc hội có khá nhiều chất vấn cũng như các câu hỏi của đại biểu Quốc hội về khu vực DNNN nhưng chủ yếu mang tính vụ việc, chưa trở thành một đòi hỏi phải hình thành cơ chế đặc thù về giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ và giải trình của Chính phủ trước Quốc hội trong thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN nói riêng và hoạt động đầu tư vào kinh doanh nói chung.

Đối với các doanh nghiệp có vốn nhà nước dưới hình thức công ty TNHH, công ty

cổ phần, có thể nói công tác giám sát, kiểm tra và đánh giá kết quả hoạt động của người trực tiếp thực hiện chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của cổ đông, thành viên nhà nước tại doanh nghiệp cũng đang bị bỏ trống và buông lỏng. Vì vậy, cho đến nay gần như chưa thể có đánh giá và số liệu chính xác về hiệu quả vốn nhà nước đầu tư tại các doanh nghiệp này trên bình diện tổng thể của cả khu vực doanh nghiệp và nền kinh tế.

Cuối cùng, tính hợp lý và hiệu quả của việc thực hiện chức năng CSH nhà nước phụ thuộc rất lớn vào hình thức đầu tư vốn nhà nước. Thực tiễn các nền kinh tế thị trường cho thấy, việc đầu tư vốn Nhà nước chủ yếu dưới hình thức cổ phần, vốn góp tại các công ty cổ phần, công ty TNHH. Loại hình doanh nghiệp 100% vốn sở hữu nhà nước hoạt động theo khung khổ pháp lý riêng còn lại rất ít. Nguyên nhân là đầu tư vốn nhà nước vào các công ty cổ phần, công ty TNHH giúp cho việc xác định nội dung chức năng chủ sở hữu vốn nhà nước trở nên rõ ràng hơn, chỉ còn giới hạn trong phạm vi các chức năng của cổ đông, thành viên góp, không lấn sâu vào các chức năng có đặc điểm của hoạt động quản lý điều hành doanh nghiệp, và vì vậy, việc tổ chức thực hiện các chức năng đó có khả năng đơn giản hơn, hiệu quả hơn. Mặt khác, đầu tư dưới dạng cổ phần/vốn góp, buộc chủ sở hữu nhà nước phải xác định cụ thể người thực hiện chức năng của cổ đông/thành viên nhà nước, do đó, câu hỏi “ai là chủ sở hữu nhà nước?” sẽ có lời giải đáp thoả đáng hơn so với trường hợp của doanh nghiệp 100% vốn hoạt động theo khung khổ pháp luật riêng. Với Việt Nam, kinh nghiệm này càng cho thấy sự cần thiết phải đẩy nhanh và mạnh hơn nữa tiến trình sắp xếp, đổi mới DNNN theo hướng chuyển đổi công ty nhà nước thành công ty cổ phần, công ty TNHH theo đúng yêu cầu của Luật Doanh nghiệp 2005. □

Việt Nam gia nhập tổ chức thương mại thế giới”, Tập I, Nhà xuất bản Lao động – Xã hội, Hà Nội, 2006.

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. “Bộ văn kiện các cam kết của Việt Nam gia nhập tổ chức thương mại thế giới”, Tập I, Nhà xuất bản Lao động – Xã hội, Hà Nội, 2006.
2. Lê Song Lai (2006), “Để sử dụng vốn nhà nước có hiệu quả nhất, (http://www.scic.vn/index.php?option=com_content&task=view&id=52&Itemid=21: 08:40' AM - Thứ bảy, 16/12/2006).
3. Lê Thị Thanh (2006), “Nguyên tắc và phương pháp quản lý vốn nhà nước đầu tư vào hoạt động kinh doanh” tại Tọa đàm khoa học “Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào kinh doanh”, Học viện tài chính, Hà Nội 5/2006.
4. Laurenceson J. (2003), Financial reform and economic development in China, UK.: Edward Elgar, 2003.
5. Nguyễn Quang A (2007), “Tách chức năng kinh doanh ra khỏi bộ ngành. Bao giờ?” (<http://www.tuoitre.com.vn/Tiayon/Index.aspx?ArticleID=185653&ChannelID=11>, Chủ Nhật, 04/02/2007, 15:28).
6. Nguyễn Đức Tạng (2006), “Thực trạng và giải pháp quản lý vốn nhà nước đầu tư vào hoạt động kinh doanh” tại Tọa đàm khoa học “Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào kinh doanh”, Học viện tài chính, Hà Nội 5/2006.
7. OECD (2003), Marketisation of Government Services-SOEs, 2003 (<http://www.oecd.org>).
8. OECD (2005), Guidelines on the corporate governance of SOEs, 2005.
9. Regeringskansliet: “Report for the Period January-March 2000 from the Swedish Government Offices: Government-owned Companies”, 31 May 2000.
10. Ron Hamilton, Monitoring Government Companies in New Zealand, <http://www.oecd.org>.
11. Simrit Kaur, Privatization and Public Enterprise Reform – ASARC Working Paper 2004-08.
12. Tong Daochi, Corporate Governance: The Case of Chinese Publicly Listed Companies”, China Securities Regulatory Commission (CSRC) 2002.
13. Trần Tiến Cường (2005), Doanh nghiệp có vốn đầu tư nhà nước: Pháp luật điều chỉnh và mô hình chủ sở hữu theo kinh nghiệm quốc tế”, Nhà xuất bản Thống kê, Hà Nội 2005.
14. UNIDO, Reforming State-owned Enterprises: Lessons of International Experience”, 2003.
15. William Mako and Chunlin Zhang: “Exercising Ownership Rights in SOE Group: What China Can Learn from International Experience”, December 2002.
16. Wonhyuk Lim “Public Enterprise Reform and Privatization in Korea: Lessons for Developing Countries”, International Workshop on Management of State Ownership in China’s SOEs: Reform Agenda after the 16th Party Congress, January 2003.
1. OECD (2005), “Guidelines on the corporate governance of SOEs”, Paris, 2005.
2. Đoạn 78, Báo cáo của Ban Công tác về việc Việt Nam gia nhập WTO, “Bộ văn kiện các cam kết của