

✓ Cơ chế thực hiện quyền sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp sử dụng vốn nhà nước ở Việt Nam

TRẦN THỊ MINH CHÂU

Hón thuộc sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp ở nước ta hiện nay có quy mô không nhỏ. Nếu cơ chế thực hiện quyền sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp không được thể chế hóa một cách hiệu quả thì nguy cơ thất thoát nguồn tài chính công này là không hề nhỏ. Trong những năm qua, Nhà nước ta đã nỗ lực đổi mới cơ chế thực hiện quyền sở hữu của Nhà nước tại doanh nghiệp. Tuy nhiên, đến nay cơ chế quản lý phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp vẫn tỏ ra chưa hiệu quả, chưa đáp ứng được yêu cầu của kinh tế thị trường và nguyện vọng của nhân dân. Bài viết này phân tích cơ chế thực thi quyền chủ sở hữu của nhà nước tại doanh nghiệp của nước ta hiện nay, tìm ra những điểm hợp lý, chưa hợp lý và đề xuất giải pháp hoàn thiện.

Từ khóa: sở hữu nhà nước; quyền sở hữu; doanh nghiệp nhà nước; tự chủ tài chính.

1. Thực trạng cơ chế thực hiện quyền sở hữu nhà nước tại các doanh nghiệp sử dụng vốn nhà nước ở nước ta

Cơ chế thực hiện quyền sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp (DN) ở nước ta liên tục thay đổi theo thời gian. Trước khi đổi mới, các cơ quan hành chính nhà nước đã thiết lập chế độ quản lý đối với doanh nghiệp nhà nước (DNNN) không khác gì đối với các cơ quan hành chính sự nghiệp của Nhà nước. Năm 1987, với Quyết định 217/HDBT, lần đầu tiên quyền của chủ sở hữu nhà nước và quyền quản lý hoạt động sản xuất kinh doanh mới được tách riêng ra, giao một phần cho bộ máy quản lý DNNN theo cơ chế tự chủ, trong đó DNNN chỉ được tự chủ về quyết định thương mại hàng hóa. Chỉ bắt đầu từ năm 1990, với quyết tâm tổ chức, sắp xếp lại DNNN, nước ta mới thực sự bắt đầu tiến trình cải cách cơ bản cơ chế quản lý phần vốn nhà nước tại DN. Đồng thời với cơ chế giao vốn nhà nước cho DNNN tự bảo toàn và phát triển, Nhà nước xác định trách nhiệm hữu hạn về các nghĩa vụ tài chính của DNNN trong khuôn khổ lượng vốn giao cho DN.

Thời kỳ này, mặc dù Bộ Tài chính đã hướng dẫn thực hiện quy chế bảo toàn và phát triển vốn nhà nước giao cho DNNN, nhưng

những can thiệp của cơ quan chủ quản hành chính vào lĩnh vực tài chính của DNNN khá thường xuyên. Chính vì thế, từ năm 1990, Đảng và Nhà nước ta đã có chủ trương xóa bỏ cơ chế chủ quản hành chính, tìm kiếm cơ chế tự chủ tài chính hợp lý hơn cho DNNN.

Đột phá thứ nhất về phương diện quản lý vốn nhà nước tại DN là Luật DNNN năm 1995. Luật này đã quy định Nhà nước thực hiện quyền của chủ sở hữu đối với DNNN trong các quyết định sau: 1) quyết định thành lập, sáp nhập, chia tách, giải thể, chuyển đổi sở hữu DNNN; 2) quyết định mục tiêu, nhiệm vụ, chiến lược phát triển và định hướng kế hoạch phát triển kinh doanh của DNNN; 3) ban hành điều lệ mẫu về tổ chức hoạt động của DNNN, phê chuẩn điều lệ Tổng công ty và DNNN; 4) quyết định cấp vốn đầu tư ban đầu và đầu tư bổ sung, giao vốn cho DN, kiểm tra, giám sát việc bảo toàn và phát triển vốn ở DNNN; 5) quy định 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

Trần Thị Minh Châu PG.SS., Học viên Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh.

động vốn, phương án góp vốn, tài sản của Nhà nước vào liên doanh với các chủ sở hữu khác; 6) 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 DN; 7) 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 hội đồng quản trị (HĐQT), tổng giám đốc hoặc giám đốc của DNNN; 8) tổ chức kiểm tra, giám sát DNNN thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ do Nhà nước giao; giám sát hoạt động kinh doanh của DN, hoạt động quản lý của HĐQT và điều hành của tổng giám đốc hoặc giám đốc.

Có thể thấy, trong luật DNNN năm 1995, cơ quan hành chính của nhà nước vẫn có quyền quyết định nhiều vấn đề trong quản trị nội bộ DN như chế độ tiền lương, chế độ khấu hao và cán bộ chủ chốt. Do đó, người đứng đầu DNNN có rất ít quyền hành, phải xin phép cấp trên trong quá nhiều quyết định.

Hơn nữa, theo Luật DNNN 1995, hệ thống quyền hạn của chủ sở hữu nhà nước được phân cấp cho quá nhiều cơ quan đi đôi với việc không xác định rõ phạm vi chịu trách nhiệm của từng cơ quan. Luật quy định Bộ, UBND cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, bộ tài chính, thành viên HĐQT, tổng giám đốc hoặc giám đốc DN đều tham gia thực hiện quyền của chủ sở hữu nhà nước. Chính vì thế, khi xảy ra các vụ DNNN làm ăn thua lỗ, mất vốn của nhà nước, hầu như các cán bộ và cơ quan tham gia chuỗi đại diện sở hữu nhà nước tại DNNN không phải chịu trách nhiệm hành chính và kinh tế.

Theo Luật DNNN năm 1995, quyền của cổ đông nhà nước trong các công ty cổ phần có cổ phần chi phối và cổ phần đặc biệt đã tuân thủ những nguyên tắc chung về quản lý công ty cổ phần, nhưng vốn do Nhà nước có cổ phần khống chế nên có thể vào quản trị công ty có phần như đối với DNNN.

Có thể thấy, cơ chế thực hiện quyền sở hữu nhà nước tại DN theo luật DNNN 1995 và các văn bản hướng dẫn thi hành luật là khá phức tạp với một chuỗi các dấu mỗi có trách nhiệm phân cấp không rõ ràng theo sơ đồ sau:

Thủ tướng chính phủ → bộ hoặc UBND cấp tỉnh (với sự tư vấn của Bộ Tài chính, Sở Tài chính) → người đại diện sở hữu nhà nước tại DN → Hội đồng quản trị và tổng giám đốc (giám đốc) → người quản lý và sử dụng vốn nhà nước tại DN.

Mỗi dấu mỗi quản lý bên trên đều có quyền phê chuẩn và bổ nhiệm liên quan đến mục tiêu, nhiệm vụ, kế hoạch và con người quản lý, sử dụng vốn nhà nước. Mỗi dấu mỗi bên dưới đều có trách nhiệm quản lý và sử dụng vốn nhà nước đúng nhiệm vụ, mục đích cấp trên giao, có trách nhiệm báo cáo lên cấp trên và chịu kỷ luật theo luật pháp nếu có sai phạm. Nếu xét đến tình trạng cơ chế kiểm tra, giám sát lẫn nhau trong chuỗi các dấu mỗi đại diện đó rất không rõ ràng, nhiều cá nhân đảm đương các dấu mỗi quan trọng chỉ kiêm nhiệm chức năng đại diện chủ sở hữu phần vốn của nhà nước trong DNNN, thì càng thấy cơ chế đại diện chủ sở hữu nhà nước đó rất có vấn đề.

Để khắc phục những nhược điểm đó, Hội nghị Trung ương 3 (khóa IX) của Đảng đã đưa ra chủ trương đổi mới triệt để DNNN, trong đó có chủ trương xây dựng cơ chế thực thi quyền sở hữu nhà nước trong DN như sau: Chính phủ thống nhất quản lý và tổ chức thực hiện các quyền của chủ sở hữu đối DN. Chủ sở hữu có quyền: thành lập, sáp nhập, chia tách, chuyển đổi sở hữu, giải thể DN; ban hành điều lệ mẫu về tổ chức hoạt động của DN; bổ nhiệm, miễn 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 DN; 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 DN.

Chính phủ ủy quyền cho các bộ, phân cấp cụ thể cho UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, HĐQT tổng công ty nhà nước thực hiện quyền chủ sở hữu của nhà nước. Chính phủ quy định tiêu chuẩn, chế độ đãi ngộ và chế độ trách nhiệm đối với những cán bộ quản lý DNNN theo hướng khuyến khích thỏa đáng gắn với hiệu quả hoạt động và chế tài đủ mạnh với cán bộ quản lý kém hiệu quả.

Thể chế hóa tinh thần của Nghị quyết Hội nghị Trung ương 3 (Khóa IX), Chính phủ đã ban hành Nghị định số 73/2000/NĐ-CP ngày 6-12-2000 về quản lý phần vốn nhà nước tại DN khác, trong đó quy định người đại diện phần vốn nhà nước ở DN khác là:

- Bộ tài chính đối với phần vốn ở DN khác do ngân sách trung ương góp vốn, DN khác thuộc bộ đã cổ phần hóa, DN liên doanh nhận vốn nhà nước không thuộc DNNN quản lý;

- UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương: đối với phần vốn nhà nước ở DN khác do ngân sách địa phương cấp vốn, vốn còn lại trong công ty cổ phần sau cổ phần hóa các DNNN do UBND ra quyết định thành lập, DN liên doanh nhận vốn nhà nước do ngân sách địa phương cấp không thuộc DNNN quản lý.

- Hội đồng quản trị hoặc giám đốc DN: đối với phần vốn nhà nước ở DN khác do cổ phần hóa một bộ phận DN độc lập hoặc DN thành viên thuộc tổng công ty, vốn liên doanh do DNNN góp vốn.

Với quy chế này, các tổ chức và cá nhân thực thi quyền chủ sở hữu trong DN sử dụng vốn nhà nước đã được xác định rõ ràng hơn, song vẫn chưa tách bạch chức năng quản lý hành chính với chức năng chủ sở hữu vốn nhà nước của UBND cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

Luật DNNN năm 2003 đã xác định rõ quyền hạn, trách nhiệm của tổ chức và cá nhân đại diện cho Nhà nước thực hiện quyền

chủ sở hữu đối với phần vốn nhà nước tại DN như sau:

- Chính phủ thống nhất tổ chức thực hiện quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu đối với công ty nhà nước. Thủ tướng Chính phủ trực tiếp thực hiện hoặc ủy quyền cho các bộ liên quan thực hiện một số quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu đối với công ty nhà nước đặc biệt quan trọng do Thủ tướng Chính phủ ra quyết định thành lập.

- Chính phủ phân công, phân cấp thực hiện các quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước cho UBND cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, bộ chuyên ngành và HĐQT, Tổng công ty đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước thực hiện các quyền:

- + Bộ quản lý ngành và UBND cấp tỉnh có quyền: xây dựng phương án tổ chức lại các công ty nhà nước độc lập do mình quyết định thành lập trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt; tổ chức thực hiện việc tổ chức lại các công ty nhà nước theo phương án được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt; quyết định thành lập, tổ chức lại, giải thể, chuyển đổi sở hữu công ty nhà nước; phê duyệt nội dung, sửa đổi, bổ sung Điều lệ Công ty nhà nước; thỏa thuận với Bộ Tài chính xác định mức vốn điều lệ ban đầu, tăng vốn điều lệ của công ty nhà nước; quyết định mục tiêu, chiến lược và kế hoạch dài hạn của công ty nhà nước không có HĐQT; quyết định tuyển chọn, bổ nhiệm, miễn nhiệm, chế độ lương hoặc phụ cấp và các quyền lợi khác của chủ tịch HĐQT; tuyển chọn, ký hợp đồng hoặc quyết định bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức mức lương và các các quyền lợi khác của giám đốc công ty nhà nước độc lập không có HĐQT; tổ chức đánh giá kết quả hoạt động và quản lý công ty của HĐQT và giám đốc công ty; tham gia kiểm tra, giám sát việc quản lý và sử dụng vốn, việc phân phối thu nhập, trích lập và sử dụng các quỹ của công ty nhà nước.

- + Bộ Tài chính thực hiện một số quyền, nghĩa vụ đại diện chủ sở hữu công ty nhà nước sau: 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 công ty nhà nước, báo cáo tài chính hợp nhất của tổng công ty; cấp vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước trong các trường hợp: Đầu tư thành lập mới công ty nhà nước sau khi được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt đề án thành lập; đầu tư bổ sung tăng vốn điều lệ của công ty nhà nước theo đề nghị của người quyết định thành lập công ty nhà nước; tham gia đánh giá kết quả hoạt động và quản lý công ty của HĐQT, giám đốc công ty nhà nước theo quy định của Chính phủ; 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 công ty nhà nước.

+ Bộ trưởng các bộ, chủ tịch ủy ban nhân dân cấp tỉnh, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, thủ trưởng cơ quan trực thuộc Chính phủ chịu trách nhiệm liên đới trong các trường hợp: Công ty nhà nước không thực hiện đúng mục tiêu, nhiệm vụ, chiến lược, kế hoạch phát triển dài hạn đã quy định; để xảy ra tình trạng tham nhũng, quan liêu, thất thoát tài sản nhà nước ở các công ty nhà nước thuộc quyền quản lý; cán bộ do mình bổ nhiệm không báo cáo trung thực, làm tổn hại đến công ty; bổ nhiệm hoặc chuyển sang vị trí công tác tương đương và cao hơn đối với chủ tịch HĐQT, thành viên HĐQT, tổng giám đốc, giám đốc mà vi phạm pháp luật; tổ chức sắp xếp và chuyển đổi DNNN theo phương án tổng thể do Chính phủ phê duyệt.

- Tổng công ty nhà nước, công ty nhà nước độc lập có quyền và nghĩa vụ sau đối với phần vốn nhà nước góp vào DN: quyết định đầu tư, góp vốn, giảm vốn đầu tư, vốn góp theo quy định của luật và điều lệ của công ty; cử, thay đổi, bãi miễn người đại diện phần vốn góp của công ty; cử và quy định chế độ đối với người của công ty tham gia bộ máy của DN góp vốn; yêu cầu người tham gia DN góp vốn báo cáo định kỳ và đột xuất; phê chuẩn ý kiến của người tham gia quản lý công ty trước khi biểu quyết; thu lợi tức và chịu rủi ro từ vốn góp; giám sát việc

sử dụng và chịu trách nhiệm về hiệu quả sử dụng vốn góp.

Quyền của người đại diện: thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cổ đông nhà nước, sử dụng quyền cổ phần chi phối để định hướng hoạt động của công ty; tham gia ứng cử, đề cử người vào bộ máy quản lý công ty; theo dõi và giám sát tình hình hoạt động của công ty; thực hiện chế độ báo cáo với cấp trên; xin ý kiến của HĐQT hoặc cấp trên khi tham gia biểu quyết trong đại hội cổ đông; chịu trách nhiệm về hiệu quả hoạt động của công ty.

Nhìn chung, Luật DNNN năm 2003 và các văn bản hướng dẫn thực hiện luật đã cụ thể hóa hơn quyền của các cá nhân và tổ chức tham gia vào chuỗi dây chuyền phân cấp thực hiện quyền của chủ sở hữu nhà nước đối với phần vốn góp vào công ty nhà nước. Nhưng sự phân cấp đó vẫn còn quá phức tạp và chồng lấn, nhất là trong khâu kiểm tra, giám sát, khâu phân cấp xét duyệt dự án đầu tư, khâu phê chuẩn cuối cùng, tập trung quá nhiều việc phải ra quyết định cho Thủ tướng Chính Phủ nên dẫn đến quá tải, đồng thời không xác định được trách nhiệm của Bộ và UBND cấp tỉnh đối với hiệu quả hoạt động của DN sử dụng vốn nhà nước. Cơ chế kiểm tra nhằm thực hiện quyền của chủ sở hữu nhà nước vừa chồng chéo giữa thanh tra nhà nước, Bộ Tài chính, Bộ chuyên ngành, Bộ Công an, vừa kém hiệu lực về mặt chế tài, thông tin kiểm tra không phản ánh kịp thời và đúng bản chất hiện tượng đang diễn ra ở DN sử dụng vốn nhà nước, khiến nhiều vụ việc tồn đọng rất lâu mà không thể giải quyết triệt để, trách nhiệm với các tổn thất do DN sử dụng vốn nhà nước gây ra đối với tài sản của Nhà nước không được xác định minh bạch.

Khi DNNN đến thời điểm phải chuyển sang hoạt động theo Luật DN năm 2005, Luật DNNN 2003 hết hiệu lực, nảy sinh vấn đề không có luật chế định thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước đối với DN sử dụng vốn nhà nước. Để giải quyết những bất cập này,

đồng thời cũng là triển khai tinh thần của Nghị quyết trung ương 3 (khóa IX) về tách tổ chức kinh doanh vốn nhà nước ra khỏi cơ quan hành chính nhà nước, Chính phủ thành lập Tổng công ty Đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước (SCIC). SCIC có chức năng đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại các DN, thực hiện đầu tư vào các ngành, lĩnh vực quan trọng của nền kinh tế. Năm 2010, SCIC chuyển đổi sang mô hình Công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu. Các bộ và UBND tỉnh đã lần lượt chuyển các DNNN và công ty có phần nhà nước do mình quản lý về cho SCIC.

SCIC thực hiện quyền sở hữu nhà nước tại các DN trực thuộc theo cơ chế người đại diện phần vốn nhà nước tại DN. Theo Quy chế này, người đại diện phần vốn nhà nước tại DN là người được SCIC ủy quyền làm đại diện một phần hoặc toàn bộ phần vốn góp của SCIC tại doanh nghiệp để thực hiện toàn bộ hoặc một số quyền, trách nhiệm và nghĩa vụ của cổ đông Nhà nước tại doanh nghiệp. Người đại diện có thể là cán bộ làm việc chuyển trách tại DN được SCIC ủy quyền làm người đại diện vốn tại DN hoặc có thể là người của SCIC ủy quyền làm người đại diện kiêm nhiệm hoặc làm người đại diện chuyên trách tại DN, hoặc là cán bộ hành chính nhà nước được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cử làm người đại diện kiêm nhiệm tại DN trước khi chuyển giao vốn cho SCIC và được SCIC kế thừa.

Nguyên tắc ủy quyền đại diện phần vốn nhà nước của SCIC là SCIC giữ quyền chỉ định và giao nhiệm vụ cho người đại diện; đánh giá hoạt động của người đại diện; miễn nhiệm, khen thưởng, kỷ luật người đại diện; quyết định mức lương, thưởng, phụ cấp và các lợi ích khác của người đại diện theo quy định của pháp luật và quy định của SCIC. Tùy theo quy mô vốn của DN, tỷ lệ vốn của SCIC tại DN, ngành nghề kinh doanh của DN, đặc điểm, tình hình hoạt động của DN, năng lực của cán bộ và chiến lược, mục tiêu của SCIC đối với từng DN,... SCIC quyết định số lượng, thành phần và cơ cấu người đại diện phù hợp. Trường

hợp ủy quyền cho từ hai người đại diện trở lên thì SCIC xác định cụ thể số vốn ủy quyền cho mỗi người đại diện. Các trường hợp không ủy quyền đại diện vốn, SCIC sẽ trực tiếp thực hiện quyền và nghĩa vụ của cổ đông tại DN.

SCIC giao cho người đại diện các quyền: tham gia ứng cử và bầu vào HĐQT/Hội đồng thành viên và Ban Kiểm soát của DN; giữ các chức danh quản lý của DN theo quy định của Luật DN và Điều lệ DN; được hưởng thù lao, tiền lương, tiền thưởng theo quy định của pháp luật và quy định của SCIC; được tham gia các chương trình đào tạo, bồi dưỡng do SCIC tổ chức và một số quyền lợi về thông tin khác.

SCIC quy định nghĩa vụ của người đại diện gồm:

- Theo dõi, giám sát tình hình và kết quả hoạt động kinh doanh, tài chính tại DN và kịp thời báo cáo SCIC;

- Biểu quyết và quyết định tại Đại hội đồng cổ đông hoặc các cuộc họp của Hội đồng quản trị, Hội đồng thành viên sau khi xin ý kiến SCIC bằng văn bản. Tùy theo tầm quan trọng của DN mà những vấn đề người đại diện phải xin ý kiến SCIC rộng, hẹp khác nhau.

- Theo dõi, đôn đốc thu hồi công nợ và các nghĩa vụ tài chính đối với Nhà nước tại DN. Thực hiện đầy đủ chế độ thông tin định kỳ, đột xuất về tình hình đầu tư, tài chính, hiệu quả sử dụng vốn nhà nước, kết quả kinh doanh của DN và các báo cáo khác theo quy định của SCIC và chủ động đề xuất các kiến nghị, giải pháp để nâng cao hiệu quả vốn nhà nước, đặc biệt đối với các thông tin liên quan đến việc DN hoạt động thua lỗ, không đảm bảo khả năng thanh toán, không hoàn thành mục tiêu, nhiệm vụ do SCIC giao hoặc những trường hợp sai phạm khác.

- Người đại diện tại DN có cổ phần, vốn góp chi phối của SCIC có trách nhiệm hướng DN đi đúng mục tiêu, định hướng của nhà nước.

Có thể thấy, SCIC chỉ coi người đại diện là người thừa hành, người theo dõi và báo cáo. Những vấn đề quan trọng nhất trong quyết định phương hướng và điều hành DN đều phải

xin ý kiến của SCIC. Trong khi đó người đại diện có thể hưởng lương của DN. Với cơ chế như vậy, dường như tính chất năng động, tự chủ của người đại diện không có điều kiện thực thi, đồng thời xuất hiện nguy cơ người đại diện cấu kết với ban quản lý DN báo cáo không đầy đủ hoặc báo cáo chậm các hành vi của DN cho SCIC mà SCIC không có cơ chế phát hiện và phòng ngừa sớm. Các ban chuyên môn của SCIC tiến hành kiểm tra DN trực thuộc SCIC theo cung cách như các cơ quan của cục, vụ chuyên ngành thuộc bộ. Với cách làm như vậy, cơ chế quản lý phần vốn nhà nước tại SCIC chưa được cải tiến rõ ràng so với cơ chế chủ quản của bộ.

2. Giải pháp đổi mới cơ chế thực thi quyền chủ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp

Thứ nhất, phải cụ thể hóa trách nhiệm của từng cơ quan nhà nước trong thực thi quyền chủ sở hữu nhà nước tại DN.

Hệ thống chuỗi các cơ quan và cá nhân thực hiện quyền sở hữu nhà nước tại DN cần được rút ngắn lại và phân định trách nhiệm rõ ràng hơn. Các tổng công ty và tập đoàn do Thủ tướng trực tiếp quản lý cần phải được quản lý bởi SCIC. SCIC tham mưu giúp Thủ tướng chính phủ ra quyết định và được ủy quyền giám sát hoạt động của các tập đoàn, tổng công ty nhà nước trực thuộc Thủ tướng chính phủ. Các DN do bộ và UBND cấp tỉnh quản lý nên do công ty đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước thuộc bộ hoặc UBND cấp tỉnh giúp Bộ trưởng và Chủ tịch tỉnh quản lý phần vốn nhà nước tại DN. SCIC và các công ty tài chính sẽ chịu trách nhiệm giám sát hoạt động của các cá nhân thực hiện vai trò đại diện chủ sở hữu nhà nước tham gia quản lý các DN.

Như vậy, chuỗi các đầu mối thực hiện quyền của chủ sở hữu nhà nước tại các DN này sẽ được rút ngắn còn lại ba: Thủ tướng hành chính – công ty (hoặc tổng công ty) đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước – đại diện phần vốn nhà nước tại DN. Trách nhiệm của từng đầu mối này được quy định rõ ràng theo cách: Trong chuỗi đại diện này, Thủ tướng hành

chính chịu trách nhiệm về phương hướng, nhiệm vụ nhà nước giao cho DN đi đôi với trách nhiệm tạo điều kiện để DN hoạt động bình thường; công ty đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước chịu trách nhiệm về hiệu quả vốn đầu tư thông qua các quyết định đầu tư tăng thêm hoặc thoái vốn để thực hiện các nhiệm vụ nhà nước; người đại diện phần vốn nhà nước tại DN được ủy quyền thực hiện chức năng quản trị DN sử dụng vốn nhà nước theo cam kết về thực hiện nhiệm vụ nhà nước giao và hiệu quả kinh doanh.

Thứ hai, hoàn thiện cơ sở pháp lý để thực thi đầy đủ quyền của chủ sở hữu nhà nước tại DN.

Trước hết cần xây dựng và ban hành văn bản pháp lý (tốt nhất là dưới hình thức luật) về quản lý và kinh doanh vốn nhà nước tại DN, trong đó thể chế hóa quyền và trách nhiệm của các cơ quan nhà nước và công chức trong quản lý và kinh doanh vốn nhà nước tại DN. Trong văn bản này cần xác định rõ cơ quan nào, cá nhân nào chịu trách nhiệm về việc hoàn thành nhiệm vụ nhà nước giao cho DN sử dụng vốn nhà nước và hiệu quả sử dụng vốn đó. Cần có những quy định cụ thể về quyền của thủ trưởng hành chính, của cơ quan kinh doanh vốn và cá nhân nhận trách nhiệm kinh doanh vốn nhà nước với một số lưu ý sau:

Đối với công ty (hoặc tổng công ty) đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước, nên áp dụng cơ chế quản lý kinh doanh, tách các chức năng quản lý quy thuộc NSNN ra khỏi tổ chức này để chuyển về ngân hàng nhà nước hoặc Kho bạc nhà nước. Hơn nữa, cần quy định rõ, trong trường hợp thoái vốn nhà nước, khi nào thì tăng vốn cho công ty đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước, khi nào thì phải trả về NSNN. Việc thu thu lãi từ phần vốn nhà nước cũng cần làm rõ tỷ lệ phân chia giữa để lại cho công ty kinh doanh và tỷ lệ chuyển về cho NSNN theo nghĩa tài sản của chủ sở hữu, phần nào khuyến khích cán bộ của công ty.

Đặc biệt, cần hoàn thiện quy chế người đại diện phần vốn nhà nước tại DN. Trong quy chế này cần tăng quyền chủ động cho người đại

diện, cho phép người này có thể tự chủ quản lý DN sử dụng vốn của Nhà nước hoàn thành các nhiệm vụ Nhà nước giao và chịu trách nhiệm cá nhân về kết quả hoạt động của DN. Để có thể tin tưởng vào người đại diện và giao cho họ hầu hết quyền quản trị DN sử dụng vốn nhà nước, SCIC cần tuyển chọn cán bộ quản lý có năng lực, có kinh nghiệm và thực hiện chế độ trách nhiệm theo hợp đồng chặt chẽ, nhằm cho phép họ một phạm vi quyền chủ động rộng rãi, cũng như phải gánh trách nhiệm vật chất và trách nhiệm hành chính cá nhân nặng nề. Cần có nhưng quy định cụ thể về tiêu chuẩn và chế độ chính sách hợp lý đối với công chức là đại diện sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp, không nên sử dụng chế độ, chính sách và tiêu chuẩn của công chức hành chính cho số công chức đặc biệt này.

Thứ ba, phối hợp chặt chẽ giữa quản lý phần vốn nhà nước tại DN và đầu tư công.

Đề tạo điều kiện cho DN sử dụng vốn nhà nước có quyền tự chủ đủ mức cho phép cạnh tranh bình đẳng với các DN khác, ngoài việc quy định những dự án đầu tư nào do cấp nào ra quyết định đầu tư, cần xác định rõ hệ thống phân cấp trong ra quyết định về những vấn đề quan trọng của DN sử dụng vốn nhà nước. Nên phân cấp đa phần quyền quyết định cho công ty đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước thuộc Thủ tướng Chính phủ, các bộ, UBND tỉnh. Với một phạm vi hẹp thuộc quyền quản lý, các công ty này có khả năng xây dựng và tổ chức thực hiện chiến lược sản xuất, kinh doanh của các DN sử dụng vốn nhà nước, khắc phục cơ chế quản lý theo kiểu hành chính trong kinh doanh.

Thứ tư, tăng cường kiểm tra, giám sát các DN sử dụng vốn nhà nước và công chức kinh doanh vốn nhà nước.

Quản lý DN sử dụng vốn nhà nước, như mọi DN khác, xét cho cùng phụ thuộc vào tài năng, đạo đức và cơ chế ủy quyền đi đôi với giám sát chặt chẽ của chủ sở hữu. Phải thiết kế hệ thống thanh tra, kiểm soát hiệu quả hoạt động của DN sử dụng vốn nhà nước, trong đó đặc biệt chú trọng chức năng kiểm tra của kiểm

toán, của thanh tra chuyên ngành và kiểm tra của công ty đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước. Tòa án, Viện kiểm soát và các tổ chức xã hội cũng phải có quyền giám sát hoạt động của DN sử dụng vốn nhà nước theo quy chế công khai, minh bạch thông tin về kết quả sử dụng vốn nhà nước, cũng như quyền được tiếp cận kịp thời thông tin về thực trạng sử dụng và quản lý vốn nhà nước trong DN.

Thực thi vai trò chủ sở hữu nhà nước trong DN là một việc làm khó, song không phải không làm được. Vấn đề là thiết kế cơ chế ủy quyền có hiệu lực, hiệu quả và kiểm soát việc thực thi cơ chế đó một cách chặt chẽ. Các DN sử dụng vốn nhà nước, nếu thực hiện được chế độ ủy quyền hợp lý và được kiểm soát chặt chẽ như ủy quyền tư nhân thì chắc chắn sẽ hoạt động hiệu quả. Hơn nữa, trong DN sử dụng vốn nhà nước, nếu đại diện sở hữu nhà nước kết hợp với đại diện cổ đông là người lao động thì sẽ phát huy được thêm một kênh giám sát nữa. Khi đó DN sử dụng vốn nhà nước không những có thể hoạt động hiệu quả mà còn cung cấp môi trường cho những thử nghiệm xã hội chủ nghĩa.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nghị quyết Hội nghị Ban chấp hành trung ương lần thứ 3 (khóa IX)
2. Luật Doanh nghiệp nhà nước năm 1995 và năm 2003
3. Nghị định số 73/2000/ND-CP ngày 06-12-2000 về quản lý phần vốn nhà nước tại DN khác
4. Nghị định số 34/CP ngày 17-5-1995 về nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của Tổng cục quản lý vốn và tài sản nhà nước tại doanh nghiệp
5. Nghị định 99/2012/NĐ-CP của Thủ tướng Chính phủ ban hành ngày 15-11-2012
6. Nghị định số 87/2007/NĐ-CP về Quy chế thực hiện dân chủ ở công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn
7. Quyết định số 151/2005/QĐ-TTg ngày 20-6-2005 của Thủ tướng Chính phủ về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và bộ máy tổ chức của Tổng công ty Đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước.
8. Quyết định số 06/QĐ-ĐTKDV.HĐTV ngày 6-2-2013 về quy chế người đại diện phần vốn nhà nước tại DN.