

TÁI CƠ CẤU DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC – NHÌN TỪ GÓC ĐỘ PHÁP LÝ

Nguyễn Thị Dịu Hiền*

Tóm tắt

Doanh nghiệp nhà nước (DNNN) đang là lực lượng nắm vai trò chủ lực trong nền kinh tế nước ta. Mặc dù còn nhiều hạn chế trong hoạt động sản xuất – kinh doanh nhưng do tầm quan trọng của DNNN mà Đảng và Nhà nước vẫn tiếp tục dành cho các doanh nghiệp này một sự quan tâm đặc biệt, nhất là trong lĩnh vực xây dựng khung pháp lý. Trong phạm vi bài viết, tác giả phân tích những quy định pháp luật cơ bản liên quan đến tái cơ cấu DNNN, chỉ ra những bất cập trong các quy định này; từ đó, đưa ra một số giải pháp pháp lý căn bản nhằm góp phần đẩy nhanh và hiệu quả quá trình tái cơ cấu DNNN.

Từ khóa: doanh nghiệp nhà nước, tái cơ cấu, góc độ pháp lý

1. Quy định pháp luật liên quan đến tái cơ cấu DNNN

Tại kỳ họp thứ 8, Quốc hội khóa XIII, Quốc hội đã thông qua một số luật liên quan tới doanh nghiệp nói chung và DNNN nói riêng, bao gồm: Luật Doanh nghiệp 2014, Luật Đầu tư 2014, Luật Quản lý và sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp 2014. Đây là những văn bản quan trọng, góp phần khắc phục những bất cập, tồn tại trong cơ chế, chính sách, quản lý nhà nước tại các doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ và các doanh nghiệp có vốn nhà nước.

Để hoàn thiện hệ thống văn bản pháp luật nhằm hỗ trợ thúc đẩy quá trình tái cơ cấu DNNN, Chính phủ đã ban hành các nghị định có liên quan. Đặc biệt, Chính phủ đã chỉ đạo các Bộ, ngành khẩn trương xây dựng các văn bản hướng dẫn các văn bản pháp luật mới ban hành, bao gồm các văn bản luật mới và các nghị định mới để đảm bảo tính đồng bộ của hệ thống pháp luật.

Trong phạm vi bài viết, tác giả phân tích, bình luận một số quy định cơ bản của

pháp luật về DNNN có liên quan đến việc tái cơ cấu DNNN.

Thứ nhất, về khái niệm DNNN

Về phương diện lý luận, DNNN là những cơ sở sản xuất kinh doanh do Nhà nước sở hữu toàn bộ hay phần lớn vốn trong doanh nghiệp. Những doanh nghiệp này thuộc quyền sở hữu của Nhà nước hay cơ bản thuộc quyền sở hữu của Nhà nước. Đây là đặc điểm quan trọng nhất để phân biệt DNNN với các doanh nghiệp khác trong nền kinh tế.

Về phương diện pháp lý, DNNN được phát triển từ năm 1948. Theo Sắc lệnh số 104 – SL do Chủ tịch Hồ Chí Minh ký ban hành ngày 01/01/1948, DNNN lúc bấy giờ được gọi là doanh nghiệp quốc gia. Điều 2 của Sắc lệnh quy định: “*Doanh nghiệp quốc gia là một doanh nghiệp thuộc quyền sở hữu của quốc gia và do quốc gia điều khiển*”. Thuật ngữ “doanh nghiệp nhà nước” được sử dụng chính thức trong nghị định số 388 – HĐBT ngày 20/11/1991 [1]. Theo đó, DNNN là một tổ chức kinh doanh do Nhà nước thành lập, đầu tư vốn và quản lý với tư cách chủ sở hữu. Sau đó, điều 1 Luật Doanh nghiệp nhà nước 1995 định nghĩa DNNN như sau: “*Doanh nghiệp nhà*

* ThS, Học viện Ngân hàng – Phân viện Phú Yên

nước là một tổ chức kinh tế do Nhà nước đầu tư vốn, thành lập và tổ chức quản lý hoạt động kinh doanh hoặc hoạt động công ích nhằm thực hiện các mục tiêu kinh tế xã hội do nhà nước giao”. Điểm chung của các quy định này là, DNNN được hiểu là doanh nghiệp do Nhà nước sở hữu toàn bộ vốn điều lệ. Khi Luật Doanh nghiệp Nhà nước 2003 có hiệu lực, khái niệm DNNN được thay đổi. Cụ thể, DNNN được quy định là tổ chức kinh tế do Nhà nước sở hữu toàn bộ vốn điều lệ hoặc có cổ phần, vốn góp chi phối, được tổ chức dưới hình thức công ty nhà nước, công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn [2].

Với quan điểm, DNNN phải hoạt động kinh doanh đầy đủ theo cơ chế thị trường và cạnh tranh bình đẳng với các doanh nghiệp khác, Luật Doanh nghiệp 2005 ra đời với phạm vi điều chỉnh việc thành lập, tổ chức quản lý và hoạt động các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế. Theo quy định của luật này, tất cả các DNNN được thành lập sau 1/7/2006 đều phải thực hiện Luật Doanh nghiệp 2005 và các doanh nghiệp được thành lập trước ngày đó có thời hạn 4 năm để chuyển đổi và thời hạn đó chấm dứt vào ngày 30/6/2010 [3]. Tức là, từ 1/7/2010, về mặt pháp lý, không có sự phân biệt giữa các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế. Đối với, khái niệm DNNN, Luật Doanh nghiệp 2005 có nội hàm giống với Luật Doanh nghiệp nhà nước 2003, theo đó, DNNN là doanh nghiệp trong đó nhà nước sở hữu trên 50% vốn điều lệ [4].

Luật Doanh nghiệp 2014 được xem là một bước đột phá về thể chế vì có rất nhiều điểm mới, trong đó có quy định về DNNN. Luật này quy định, DNNN là doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ. Với quy định này, sẽ có rất nhiều doanh nghiệp không còn được gọi là

“doanh nghiệp nhà nước” khi tỉ lệ sở hữu của Nhà nước trong doanh nghiệp đó nhỏ hơn mức tuyệt đối 100%. Quy định này có điểm tích cực, đó là, những doanh nghiệp có vốn nhà nước nhỏ hơn 100% sẽ không phải thực hiện những quyền và nghĩa vụ riêng có hay chịu áp đặt cách thức quản lý riêng như DNNN. Đây là thay đổi lớn, căn bản để tạo nên thay đổi về quản trị doanh nghiệp, nâng cao hiệu quả của doanh nghiệp sau cổ phần hóa. Ngoài ra, quy định này cũng gián tiếp tạo ra sự bình đẳng địa vị pháp lý giữa các doanh nghiệp có phần vốn nhà nước dưới 100% với các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác.

Hiện tại, có khoảng 700 doanh nghiệp mà Nhà nước đang nắm giữ 100% vốn. Nếu hoàn thành đề án tái cấu trúc, bán một phần vốn cho nhà đầu tư bên ngoài vào cuối năm 2015, số lượng DNNN được thống kê còn khoảng 300 [5]. Rõ ràng, việc giảm đi đáng kể số lượng DNNN sẽ làm cho một số thông kê vĩ mô trở nên “đẹp” hơn. Bởi lẽ, những thông kê trước đây về tài sản của khu vực DNNN như nắm giữ 70% đất đai, 70% vốn viện trợ phát triển chính thức, 60% tín dụng của nền kinh tế hay gây ra 70% tổng nợ xấu của toàn hệ thống tài chính chắc chắn sẽ giảm mạnh. Việc này có thể có lợi trong quá trình đàm phán Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương, Hiệp định Thương mại tự do với Liên hiệp châu Âu. Cả hai hiệp định này đều có nội dung DNNN với quy định về cạnh tranh bình đẳng, không được ưu đãi... Nhà đàm phán Việt Nam có thể lập luận với đối tác rằng số DNNN đã giảm đáng kể, số DNNN sẽ chịu tác động của các cam kết về DNNN sẽ ít đi, khả năng được công nhận là nền kinh tế thị trường có thể thuận lợi hơn.

Tuy nhiên, việc không còn được gọi là “doanh nghiệp nhà nước” có buộc các

doanh nghiệp mà Nhà nước nắm giữ phần vốn chi phối cạnh tranh bình đẳng hơn với những doanh nghiệp khác. Nghĩa là, nhóm doanh nghiệp này sẽ không còn tiếp cận các quyền lợi ưu đãi. Bởi trước đây, mặc dù tất cả các doanh nghiệp bình đẳng về địa vị pháp lý, nhưng thực tế cách ứng xử, quản lý của các cơ quan quản lý nhà nước từ Trung ương đến địa phương vẫn có phần ưu ái hơn cho doanh nghiệp có phần vốn của nhà nước, như trong việc tiếp cận vốn ngân hàng, đất đai.

Tóm lại, DNNN là doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ, về mặt pháp lý, quy định này mang lại sự bình đẳng trong kinh doanh giữa các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế, nâng cao hiệu quả doanh nghiệp sau cổ phần hoá, tạo điều kiện thuận lợi trong việc đàm phán gia nhập các hiệp định... Tuy nhiên, để những điểm tích cực này mang lại hiệu quả thì còn phụ thuộc vào nhiều yếu tố, trong đó có cách ứng xử, quản lý của các cơ quan quản lý nhà nước đối với các doanh nghiệp có phần vốn nhà nước dưới 100%.

Thứ hai, về cơ cấu tổ chức quản lý của DNNN

Vì DNNN là doanh nghiệp do Nhà nước sở hữu 100% vốn điều lệ nên DNNN thuộc loại hình công ty TNHH một thành viên. Theo đó, DNNN được tổ chức quản lý và hoạt động theo một trong hai mô hình Chủ tịch công ty, Giám đốc hoặc Tổng giám đốc và Ban kiểm soát hoặc Hội đồng thành viên, Giám đốc hoặc Tổng giám đốc và Ban kiểm soát [6].

Trong trường hợp, cơ quan đại diện chủ sở hữu bổ nhiệm một người đại diện chủ sở hữu trực tiếp [7] thì tổ chức quản lý của DNNN được tổ chức theo mô hình Chủ tịch công ty, Giám đốc hoặc Tổng giám đốc và Ban kiểm soát. Người được bổ nhiệm

giữ chức vụ Chủ tịch công ty. Còn nếu cơ quan đại diện chủ sở hữu bổ nhiệm tối thiểu hai và tối đa bảy người đại diện chủ sở hữu trực tiếp thì tổ chức quản lý của DNNN được tổ chức theo mô hình Hội đồng thành viên, Giám đốc hoặc Tổng giám đốc và Ban kiểm soát. Tất cả những người được bổ nhiệm là thành viên của Hội đồng thành viên, trong đó một người người giữ chức danh Chủ tịch Hội đồng thành viên. Ngoài việc quyết định số lượng người đại diện, cơ quan đại diện chủ sở hữu cũng quyết định bổ nhiệm một Kiểm soát viên hoặc thành lập Ban kiểm soát gồm ba đến năm kiểm soát viên. Còn đối với chức danh Giám đốc hoặc Tổng giám đốc, Giám đốc hoặc Tổng giám đốc công ty do Hội đồng thành viên hoặc Chủ tịch công ty bổ nhiệm hoặc thuê theo phương án nhân sự đã được cơ quan đại diện chủ sở hữu chấp thuận. Tiêu chuẩn cũng như quyền và nghĩa vụ của các chức danh trên được quy định cụ thể tại chương IV Luật Doanh nghiệp 2014.

Nhận xét chung, quy định về tổ chức quản lý DNNN chi tiết hơn, chặt chẽ hơn so với quy định tương ứng trong Mục 2 Chương III về công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên. Trong đó, bổ sung quy định cụ thể và chi tiết hơn các quyền và nhiệm vụ của Hội đồng thành viên; quy định cụ thể hơn và chi tiết các quyền và nhiệm vụ của Chủ tịch và các thành viên của Hội đồng thành viên; quy định chi tiết chế độ làm việc, điều kiện và thể thức tiến hành họp Hội đồng thành viên... Đồng thời, quy định điều kiện, tiêu chuẩn cao hơn đối với thành viên Hội đồng thành viên, như: không đồng thời là cán bộ trong bộ máy quản lý nhà nước hoặc tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội hoặc các chức vụ quản lý, điều hành tại các doanh nghiệp thành viên; chưa từng bị miễn nhiệm Chủ tịch Hội đồng thành viên, thành viên Hội

đồng thành viên, hoặc Chủ tịch công ty, Giám đốc/Tổng giám đốc, Phó Giám đốc/Phó Tổng Giám đốc tại công ty hoặc ở DNNN khác ...

Thứ ba, về quản lý, sử dụng vốn nhà nước trong DNNN

Ở nước ta, tài sản công, trong đó có vốn tại DNNN, là thuộc sở hữu toàn dân do nhà nước đại diện chủ sở hữu. Nghĩa là, nhà nước thực hiện vai trò như chủ sở hữu trong việc quản lý, sử dụng vốn trong DNNN. Nhà nước ta là một bộ máy đồ sộ, nhiều cấp, với rất nhiều cán bộ, công chức, do vậy nên Nhà nước lại phải tiếp tục ủy quyền cho các tổ chức, các cá nhân đại diện cho Nhà nước quản lý tài sản của toàn dân. Cụ thể, theo quy định tại Luật Quản lý và sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp 2014 và nghị định 91/2015/NĐ-CP về đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp và sử dụng vốn tài sản tại doanh nghiệp thì:

Về quyết định mục tiêu hoạt động và ngành, nghề kinh doanh của doanh nghiệp: Theo quy định hiện hành, bộ quản lý ngành có trách nhiệm đề nghị Thủ tướng Chính phủ quyết định mục tiêu, nhiệm vụ và ngành nghề kinh doanh của các tập đoàn kinh tế và Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn Nhà nước trên cơ sở ý kiến của các Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Nội vụ, Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội. Trong khi đó, mục tiêu hoạt động và ngành nghề kinh doanh là một nội dung của điều lệ tập đoàn kinh tế, tổng công ty - được phê duyệt theo một quy trình khác cả về thẩm quyền quyết định và sự tham gia của các cơ quan có liên quan.

Về thực hiện quyền quyết định chiến lược, kế hoạch sản xuất kinh doanh và kế hoạch đầu tư phát triển: Phương thức, hiệu lực phê duyệt chiến lược, kế hoạch 05 năm của các cơ quan đại diện chủ sở hữu

do Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty tự ban hành và thực hiện.

Về công tác cán bộ: Từ quy định của pháp luật, không thể biết được người đại diện chủ sở hữu trực tiếp do cơ quan đại diện chủ sở hữu bổ nhiệm cụ thể là ai, làm việc chuyên trách hay kiêm nhiệm. Nếu người này làm việc chuyên trách thì tiền lương của người này được chi trả từ nguồn nào, ngân sách nhà nước hay từ lợi nhuận của doanh nghiệp nhà nước. Cơ chế phối hợp giữa các cơ quan để quản lý nhân sự, tiền lương các chức danh lãnh đạo chủ chốt còn lúng túng. Thẩm quyền quyết định mức lương, thưởng tách khỏi thẩm quyền quyết định bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, miễn nhiệm, khen thưởng, kỷ luật Chủ tịch Hội đồng thành viên. Tiêu chuẩn, điều kiện, quyết định chi trả và nguồn chi trả lương, thưởng của kiểm soát viên tài chính, kiểm soát viên chuyên ngành chưa đủ rõ. Các quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước thường có mối quan hệ chặt chẽ với nhau, từ phê duyệt điều lệ, quyết định mức vốn điều lệ, đầu tư, đánh giá hiệu quả đến quyết định mức tiền lương, tiền thưởng... Tuy nhiên, các quyền, nghĩa vụ này hiện nay vẫn được phân công, phân cấp cho các chủ thể khác nhau thực hiện.

Như vậy, theo quy định của pháp luật hiện hành, các cơ quan hành chính nhà nước thực hiện đồng thời chức năng quản lý nhà nước và chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước tại DNNN.

2. Bất cập từ quy định pháp luật trong việc tái cơ cấu DNNN

Qua nghiên cứu quy định của pháp luật liên quan đến DNNN, tác giả nhận thấy hai bất cập lớn trong việc tái cấu trúc DNNN; đó là, cơ chế đại diện chủ sở hữu tại DNNN và quyền hạn, trách nhiệm của người đại diện tại DNNN.

Một là, về cơ chế đại diện chủ sở hữu tại DNNN

Theo nhiều tài liệu nghiên cứu và thực tiễn hiện nay ở các nước phát triển, có hai mô hình đại diện chủ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp gồm: (i) Mô hình quản lý tập trung là mô hình giao trách nhiệm đại diện quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp về một cơ quan của Chính phủ; (ii) Mô hình quản lý phân tán là mô hình phân cấp quản lý vốn nhà nước từ Thủ tướng Chính phủ, các Bộ quản lý ngành, UBND cấp tỉnh.

Theo phân tích ở phần Quy định pháp luật liên quan đến tái cấu trúc DNNN thì cơ chế đại diện chủ sở hữu tại DNNN được thiết kế theo mô hình thứ 2, tức là phân cấp quản lý vốn nhà nước từ Thủ tướng Chính phủ, các Bộ quản lý ngành, UBND cấp tỉnh, nói ngắn gọn là cơ chế chủ quản. Cơ chế này có một số hạn chế sau:

Thứ nhất, cơ chế cơ quan chủ quản là các Bộ, ngành, UBND cấp tỉnh không cho phép tách bạch giữa chức năng quản lý Nhà nước và chức năng quản lý kinh doanh. Thực tế cho thấy, bộ máy và cán bộ thuộc các cơ quan hành chính nhà nước thực hiện đồng thời chức năng quản lý nhà nước và chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước. Việc chưa tách bạch rõ giữa hai chức năng này cả về mục tiêu, công cụ, phương pháp, tổ chức bộ máy và cán bộ thực hiện đã làm giảm hiệu lực, hiệu quả chức năng quản lý kinh doanh cũng như quản lý nhà nước. Bởi, các cơ quan hành chính nhà nước chưa có công cụ và biện pháp riêng để xử lý những vấn đề khi thực hiện chức năng quản lý kinh doanh, nhất là trong quá trình xem xét - phân tích - đánh giá - lựa chọn - ban hành quyết định mang tính chất kinh doanh. Biểu hiện rõ nhất là hiện các cơ quan này vẫn sử dụng các hình thức văn bản hành chính nhà nước để truyền tải quyết định chủ sở hữu. Hình thức văn bản theo kiểu mệnh lệnh hành chính không đáp ứng được tính kịp thời, nắm bắt cơ hội

trong kinh doanh. Đây là vấn đề đã được nêu trong rất nhiều nghị quyết, hội nghị, hội thảo. Nhưng đến nay chưa có hướng giải quyết và sẽ không giải quyết được nếu vẫn giữ mô hình hiện tại.

Thứ hai, cơ chế chủ quản như hiện nay đã biến các DNNN thành “cánh tay nối dài” của các cơ quan hành chính gồm các Bộ và UBND cấp tỉnh. Từ đó, quy định bình đẳng địa vị pháp lý của các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế là rất khó thực hiện. Bởi, việc áp đặt “kỷ luật thị trường” đối với các DNNN là vô cùng khó khăn. Kỷ luật thị trường là người kinh doanh phải “lời ăn, lỗ chịu”; phải tự chịu trách nhiệm về số vốn đã bỏ ra để kinh doanh. Để gánh trách nhiệm đó, người kinh doanh phải là chủ sở hữu của số vốn đã bỏ ra, có đầy đủ các quyền của chủ sở hữu. Song, với các DNNN hiện nay thì không phải như vậy. Vốn được sử dụng cho kinh doanh của các DNNN là của Nhà nước. Người sử dụng số vốn đó để kinh doanh, thực chất chỉ là người làm thuê cho Nhà nước. Do đó, kinh doanh có lời họ phải nộp cho Nhà nước, nếu bị lỗ họ cũng chẳng mất gì. Vì vậy, sẽ không thể “áp đặt đầy đủ kỷ luật thị trường” đối với các DNNN khi chúng ta chưa tìm ra được chủ sở hữu thực sự của những doanh nghiệp này. Việc “áp đặt đầy đủ kỷ luật thị trường” đối với các DNNN sẽ rất khó trở thành hiện thực khi chưa tách bạch được chức năng quản lý Nhà nước với chức năng quản lý kinh doanh của các Bộ, ngành.

Hai là, quyền hạn, trách nhiệm của người đại diện tại DNNN

Người đại diện vốn của Nhà nước có thể là nhiều người hoặc chỉ có một người nhưng đều có quyền và nghĩa vụ cụ thể chung theo luật hiện hành là “bảo toàn và phát triển vốn một cách hiệu quả nhất” tại doanh nghiệp. Trong các quyền đó,

người đại diện phần vốn nhà nước phải thực hiện được việc theo dõi, giám sát toàn diện tình hình hoạt động kinh doanh, tài chính, kết quả của doanh nghiệp theo quy định của pháp luật và điều lệ doanh nghiệp. Cụ thể, trong quan hệ với cơ quan đại diện chủ sở hữu, người đại diện là người thông qua đó để chủ sở hữu thực hiện các quyền và nghĩa vụ của mình tại doanh nghiệp; cơ quan đại diện chủ sở hữu thu thập thông tin về tình hình hoạt động của doanh nghiệp. Trong quan hệ với doanh nghiệp, người đại diện là người trực tiếp thực hiện các quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu tại doanh nghiệp, quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu.

Về quyền lợi, theo quy định tại nghị định 91/2015/NĐ-CP thì quỹ khen thưởng người quản lý doanh nghiệp và kiểm soát viên - tối đa bằng 1,5 tháng lương. Quy định này có mặt tốt là để hạn chế tình trạng lãnh đạo DNNN tự thưởng cho mình quá cao. Nhưng ngược lại, nếu quy định “mức trần” cứng nhắc như vậy, không gắn chặt kết quả tăng trưởng lợi nhuận của doanh nghiệp với quyền lợi vật chất của ban lãnh đạo, thì sẽ làm triệt tiêu động lực làm việc của họ hướng đến tăng trưởng và lợi nhuận cao hơn. Nhìn rộng ra, với việc cả lương và thưởng cho người quản lý DNNN đều bị ấn định mức trần, dẫn đến tổng thu nhập của họ trong những trường hợp tốt nhất đều có xu hướng thấp xa so với các vị trí tương đương ở khối doanh nghiệp phi nhà nước.

Về trách nhiệm, trong việc đầu tư vốn vào DN, chỉ tiêu tổng hợp quan trọng nhất là hiệu quả sử dụng vốn được tính bằng khá nhiều chỉ tiêu, trong đó, được sử dụng phổ biến là chỉ tiêu lợi nhuận sau thuế/ vốn chủ sở hữu. Khoản 6 Điều 5 Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư, sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp quy định: “Cơ quan đại diện chủ sở hữu, người đại diện chủ sở hữu trực tiếp, người đại diện

phần vốn nhà nước chịu trách nhiệm quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp, bảo đảm hiệu quả, bảo toàn và gia tăng giá trị vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp; phòng, chống dàn trải, lãng phí, thất thoát vốn, tài sản của Nhà nước và doanh nghiệp”. Vấn đề đặt ra: Hiệu quả sử dụng vốn mà người đại diện phần vốn nhà nước phải chịu trách nhiệm là bao nhiêu %/ vốn chủ sở hữu? Nếu không làm rõ, DNNN chỉ cần có lợi nhuận ở mức 1% đến 2% vốn chủ sở hữu cũng được coi là hoàn thành nhiệm vụ. Song, nếu hiệu quả kinh doanh thấp, Nhà nước không nên đầu tư vào DNNN trong trường hợp này. Hơn nữa, nếu có DNNN thuộc quyền quản lý, hiệu quả sử dụng vốn là một số âm thì người đại diện phần vốn nhà nước có chịu trách nhiệm bồi thường không?

Có thể nói, nguyên nhân chính của việc các DNNN hoạt động không hiệu quả (thua lỗ, mất vốn, nợ nần lớn...) là do “đồng tiền không đi liền với khúc ruột”. Quyền lợi của những người đại diện phần vốn nhà nước không gắn chặt với hoạt động của DNNN. Do vậy, các DNNN hoạt động có yếu kém đến đâu thì cũng không mấy ảnh hưởng đến vị trí và quyền lợi của họ. Trước áp lực ngày càng tăng của người dân - người chủ thực sự nhưng yếu thế của các DNNN, Nhà nước đã phải ban hành nhiều văn bản quy phạm pháp luật theo hướng siết chặt trách nhiệm của các cơ quan hữu quan cũng như sự tự tung tự tác của cán bộ quản lý DNNN để giảm thiểu khả năng sử dụng không hiệu quả, làm thất thoát vốn nhà nước tại các DNNN này.

3. Giải pháp pháp lý trong việc tái cơ cấu DNNN

Từ những phân tích trên, để tái cơ cấu DNNN mang lại hiệu quả, cần thực hiện các giải pháp pháp lý căn bản sau:

Một là, cải cách cơ chế đại diện chủ sở hữu nhà nước theo hướng tập trung

và chuyên nghiệp. Cụ thể là hình thành tổ chức để thực hiện thống nhất chức năng đại diện chủ sở hữu đối với DNNN. Trước mắt, cần xác định rõ quyền và trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân có liên quan đến việc xem xét, quyết định nhân sự lãnh đạo chủ chốt của DNNN. Tăng cường năng lực cho cơ quan quản lý, giám sát tài chính DN nhằm hướng tới quản lý nhà nước chuyên sâu về tài chính DN. Cùng với đó, ban hành cơ chế kiểm tra, giám sát, đánh giá hiệu quả trong hoạt động DNNN trên cơ sở yêu cầu DNNN công khai minh bạch thông tin như các DN niêm yết trên thị trường chứng khoán.

Hai là, cần kịp thời thể chế hóa các quan điểm, định hướng của Đảng và Quốc hội về đổi mới mô hình tổ chức thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu Nhà nước đối với DNNN. Cho đến nay, nhiều chủ trương lớn của Đảng chưa được thể chế hóa như: Chủ trương “Thu hẹp và tiến tới không còn chức năng đại diện chủ sở hữu của các bộ, UBND tỉnh, thành phố đối với DNNN” tại Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ X. “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” tại Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương khóa X. Luật Doanh nghiệp 2014 cũng đã quy định công ty TNHH một thành viên chỉ có “một tổ chức hoặc cá nhân làm chủ sở hữu”; thực hiện quyền chủ sở hữu với vai trò người đầu tư vốn, tách biệt chức năng thực hiện quyền chủ sở hữu đối với chức năng quản lý hành chính nhà nước; thực hiện thống nhất và tập trung các quyền và nghĩa vụ chủ sở hữu về vốn. Tuy nhiên các quy định này đến nay chưa được thực hiện triệt để.

Ba là, tăng cường công tác kiểm tra, thanh tra, giám sát đối với hoạt động của các tập đoàn, tổng công ty nhà nước.

Gắn trách nhiệm của người đứng đầu với kết quả và tiến độ thực hiện đề án tái cơ cấu DNNN.

Bốn là, cải cách hệ thống trách nhiệm và khuyến khích trong việc quản trị DNNN theo hướng người đại diện vốn chủ sở hữu được hưởng lợi ích theo cơ sở thị trường. Cụ thể, cần phân biệt các DNNN thành hai nhóm: i) Các doanh nghiệp thực hiện nhiệm vụ chính trị, quốc phòng, an ninh và công ích; ii) Các doanh nghiệp thực hiện nhiệm vụ kinh doanh. Với các doanh nghiệp thực hiện nhiệm vụ chính trị, công ích... chỉ cần yêu cầu bảo toàn vốn. Song, với những doanh nghiệp hoạt động thuần túy trong kinh doanh, Luật cần quy định chỉ tiêu tối thiểu phải đạt được về hiệu quả sử dụng vốn, chẳng hạn, tỷ lệ lợi nhuận sau thuế/vốn chủ sở hữu tối thiểu phải bằng lãi suất trái phiếu Chính phủ có kỳ hạn 10 năm.

Năm là, như đã trình bày ở trên, theo Luật Doanh nghiệp 2014, DNNN là doanh nghiệp có 100% vốn nhà nước. Tuy nhiên, các cơ quan nhà nước và cả chính những doanh nghiệp mà Nhà nước nắm giữ dưới 100% vốn vẫn có những tư duy lỗi mòn, chưa kịp thích ứng với vấn đề – “Không còn là DNNN”. Cũng chính vì thế mà hiện nay có rất nhiều doanh nghiệp sở hữu vốn nhà nước dưới 100% vẫn tự cho mình là DNNN và được hưởng những đặc quyền, đặc lợi của DNNN. Do vậy, để tinh thần của Luật Doanh nghiệp 2014 về vấn đề này được thực hiện và áp dụng hiệu quả trong thực tiễn cần phải có thời gian và lộ trình nhất định. Trong đó, cần thực hiện công tác phổ biến, tuyên truyền đến nhân dân, các doanh nghiệp, các cơ quan nhà nước từ trung ương đến địa phương. Nghĩa là, cần có sự thống nhất chuyển đổi tư duy, hành động, triệt để tuân thủ pháp luật từ cơ quan nhà nước đến doanh nghiệp.

Trong điều kiện cụ thể của nước ta hiện nay, tái cơ cấu DNNN cần được đặt trong mối quan hệ tổng thể với các điều kiện kinh tế - xã hội khác. DNNN chỉ có thể phát huy được vai trò của mình khi có hệ thống quản lý nhà nước phù hợp và có sức mạnh thật sự của chính bản thân kinh tế nhà nước. Xét đến cùng sự yếu kém và chậm trễ trong quá trình tái cơ cấu DNNN

có nguyên nhân từ phía Nhà nước nhiều hơn từ phía các DNNN. Để tái cơ cấu DNNN ngoài sự cố gắng của doanh nghiệp thì còn có yếu tố ảnh hưởng quan trọng là môi trường chính trị pháp luật. Cơ chế chính trị ổn định, một hệ thống pháp luật rõ ràng, nghiêm minh sẽ tạo điều kiện cho các doanh nghiệp nói chung và DNNN nói riêng phát triển□

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] Nghị định 388 – HĐBT ngày 20/11/1991 ban hành Quy chế về thành lập và giải thể doanh nghiệp nhà nước.
- [2] Điều 1 Luật doanh nghiệp nhà nước 2003.
- [3] Điều 166,169 Luật doanh nghiệp 2005.
- [4] Khoản 22 điều 4 Luật doanh nghiệp 2005.
- [5] Sơn Nguyễn, (2014), *Xin lỗi... anh không còn là doanh nghiệp nhà nước*, <http://nld.com.vn/kinh-te/xin-loi-anh-khong-con-la-doanh-nghiep-nha-nuoc-20141229084228192.htm>
- [6] Điều 78, điều 89 Luật doanh nghiệp 2014.
- [7] Khoản 4 điều 3 Luật quản lý, sử dụng vốn của nhà nước đầu tư, sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp 2014.

Abstract

Re-structuring state - owned enterprises - from the view of legislation

State-owned enterprises are the major forces of our economy. Although there are still many limitations in their manufacturing and trading activities, our Party and Government still continue to pay very special attention to them due to their important roles, particularly in the field of building the legal frame. In this article, the author analyses the regulations regarding re-structuring the state-owned enterprises, pointing out some deficiencies in these regulations, then proposing some basic legal solutions contributing in promoting the effectiveness in re-structuring the state - owned enterprises.

Key words: *State-owned enterprises; re-structuring; view of legislation*