

TÁCH BẠCH GIỮA CHỨC NĂNG CHỦ SỞ HỮU VỚI CHỨC NĂNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC

Nguyễn Thị Luyến^{*}

Thực tiễn cho thấy, mặc dù có quy mô, phạm vi hoạt động và vai trò khác nhau, nhưng doanh nghiệp nhà nước (DNNN) đã và đang tồn tại ở hầu hết các nước trên thế giới. Nhà nước vừa là chủ sở hữu các DNNN hoặc chủ sở hữu phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp có một phần vốn nhà nước, vừa giữ vai trò quản lý nhà nước đối với mọi loại hình doanh nghiệp trong nền kinh tế, trong đó có DNNN. Nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của DNNN, tạo sự bình đẳng với các doanh nghiệp khác, nhiều nước đã đẩy mạnh cải cách thể chế và tổ chức bộ máy quản lý nhà nước, thực hiện các giải pháp phân định, tách bạch giữa chức năng chủ sở hữu với chức năng quản lý nhà nước của các cơ quan nhà nước, tổ chức thực hiện quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước. Bài viết này đi sâu nghiên cứu một số vấn đề lý luận và kinh nghiệm quốc tế về tách bạch giữa chức năng chủ sở hữu nhà nước với chức năng quản lý nhà nước đối với DNNN.

1. Quan hệ giữa Nhà nước và DNNN trong nền kinh tế thị trường

Cho đến nay, dù ở mức độ nhiều ít khác nhau, DNNN vẫn được coi là “cánh tay nối dài” của Nhà nước để thực hiện vai trò quản lý, điều tiết đối với nền kinh tế. Chuyển sang nền kinh tế thị trường gồm nhiều thành phần kinh tế, DNNN thường được giao đảm nhận hai vai trò nổi bật như sau:

Một là, giúp khắc phục những khuyết tật của kinh tế thị trường và những thiếu hụt mà khu vực kinh tế tư nhân không đầu tư hoặc không muốn đầu tư. Đó là kinh doanh các sản phẩm, dịch vụ trong các ngành, lĩnh vực chủ yếu sau: (i) cung ứng các sản phẩm, dịch vụ công cộng hoặc khuyến dụng mà khu vực kinh tế tư nhân không muốn cung ứng vì không đem lại hiệu quả cho họ; (ii) kinh doanh các ngành, lĩnh vực độc quyền tự nhiên mà sự can thiệp của thị trường chưa vươn tới được hoặc nếu có cũng rất ít tác dụng; (iii) kinh doanh ở những địa bàn, khu vực với điều kiện tự nhiên hoặc kinh tế - xã hội khó khăn mà khu vực tư nhân không muốn đầu tư, hoặc nhằm thực hiện chính sách kinh tế - xã hội của Nhà nước về giảm thiểu chênh lệch giữa các vùng, địa bàn trong một quốc gia.

Hai là, đảm nhận vai trò đầu tư phát triển hoặc tạo động lực phát triển đối với nền kinh tế hoặc đối với một số ngành, lĩnh vực mới. Đó là những ngành, lĩnh vực đòi hỏi đầu tư vốn lớn, vượt quá khả năng của các doanh nghiệp tư nhân trong nước, thời gian thu hồi vốn chậm và rủi ro cao, nên các doanh nghiệp này không muốn tham gia.

Mặc dù tư nhân hoá và cổ phần hoá DNNN là một xu thế đang diễn ra mạnh mẽ trên thế giới, nhưng khu vực DNNN vẫn đang giữ vai trò nhất định trong các lĩnh vực quan trọng, thiết yếu ở nhiều quốc gia như: công nghiệp quốc phòng, cơ sở hạ tầng, cung cấp dịch vụ công cộng, khoa học kỹ thuật cao có ý nghĩa chiến lược trong phát triển lâu dài của

^{*} Nguyễn Thị Luyến, Thạc sĩ kinh tế, Phó trưởng Ban Cải cách và Phát triển Doanh nghiệp, Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương, Bộ Kế hoạch và Đầu tư

quốc gia và những lĩnh vực khác mà khu vực tư nhân không muốn đầu tư, những lĩnh vực thông tin bất cân xứng... Từ kinh nghiệm cái cách DNNN ở nhiều quốc gia cũng có thể nhận thấy, DNNN có vai trò khác nhau tùy thuộc thể chế chính trị, mức độ hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường, mức độ biểu lộ các khuyết tật của thị trường, của quản lý nhà nước của từng quốc gia. Khi khu vực tư nhân đã lớn mạnh, thể chế kinh tế thị trường hoàn thiện hơn, khoa học công nghệ phát triển, thì Nhà nước có xu hướng giảm điều tiết trực tiếp nền kinh tế thông qua DNNN. Trong quan hệ với DNNN, vai trò của Nhà nước thể hiện ở hai mặt như sau:

(i) Nhà nước với tư cách chủ thể công quyền thực hiện quản lý nhà nước đối với các DNNN:

Quan hệ giữa Nhà nước với DNNN là quan hệ giữa cơ quan, tổ chức thuộc bộ máy quyền lực nhà nước (là chủ thể quản lý) quan hệ với DNNN (là đối tượng quản lý). Trong đó, Nhà nước ban hành các quy định quản lý chung của Nhà nước đối với DNNN cũng như đối với các doanh nghiệp khác và giám sát thi hành các quy định quản lý này. Đó là các quy định liên quan đến việc gia nhập thị trường (thành lập, đăng ký kinh doanh), hoạt động (tổ chức quản lý, đầu tư, sản xuất kinh doanh, tài chính, thương mại,...), chấm dứt hoạt động, rút khỏi thị trường của doanh nghiệp (giải thể, phá sản). Các quy định này thể hiện ý chí, quyền lực của Nhà nước bắt buộc các doanh nghiệp phải chấp hành, nhằm tạo cơ sở cho các doanh nghiệp tự chủ trong quản lý nội bộ, đồng thời với việc tiến hành hoạt động bình đẳng với nhau, trong trật tự và kỷ cương. Bên cạnh đó, Nhà nước còn sử dụng các chính sách để khuyến khích, tác động hướng doanh nghiệp theo các mục tiêu, chiến lược, kế hoạch định hướng phát triển của Nhà nước nhằm đảm bảo lợi ích của doanh nghiệp, cộng đồng và quốc gia.

Đây là mối quan hệ “bất cân xứng” giữa một bên là Nhà nước - cơ quan công quyền - chủ thể quản lý và một bên là DNNN - đối tượng bị quản lý. Nhà nước có quyền ban hành và sử dụng các phương thức tác động trực tiếp (phương thức hành chính) hoặc gián tiếp (phương pháp kinh tế) để bắt buộc, hướng dẫn hoặc làm trọng tài, khuyến khích, cung cấp dịch vụ công, kiểm tra, giám sát các hoạt động của doanh nghiệp và quan hệ giữa các doanh nghiệp. Ngược lại, DNNN có trách nhiệm chấp hành hoặc căn cứ vào những khuyến khích, hỗ trợ của Nhà nước có quyền lựa chọn để kết hợp giữa lợi ích của doanh nghiệp và lợi ích chung. Tuy nhiên, với tư cách là chủ thể công quyền, Nhà nước phải ứng xử với DNNN như với mọi loại hình doanh nghiệp; bảo đảm DNNN hoạt động độc lập, bình đẳng về quyền và nghĩa vụ với mọi chủ thể kinh doanh thuộc các thành phần kinh tế khác.

(ii) Nhà nước với tư cách là chủ sở hữu đối với DNNN:

Đối với từng DNNN, Nhà nước là chủ sở hữu toàn bộ vốn điều lệ hoặc nắm giữ tỷ lệ cổ phần, vốn góp chi phối ở DNNN. Quan hệ giữa Nhà nước với DNNN là quan hệ giữa chủ sở hữu duy nhất, hoặc cổ đông, thành viên chi phối tại DNNN. Khi đó, Nhà nước có các quyền định đoạt đối với doanh nghiệp như: thành lập; chia, tách, sáp nhập, hợp nhất; chuyển nhượng toàn bộ hoặc một phần vốn/cổ phần cho tổ chức, cá nhân khác; giải thể doanh nghiệp; đề nghị phá sản doanh nghiệp; quyết định mục tiêu, chiến lược phát triển, kế hoạch sản xuất kinh doanh, đầu tư, tài chính của doanh nghiệp; quyết định mô hình tổ chức quản lý; bổ nhiệm nhân sự cao cấp của doanh nghiệp; quyết định các chỉ tiêu cơ bản về hoạt động của doanh nghiệp làm cơ sở khen thưởng, kỷ luật bộ máy quản lý, điều hành doanh nghiệp; kiểm tra, giám sát thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ đã được giao; thụ hưởng kết quả kinh doanh của doanh nghiệp...

Đối với toàn bộ khu vực DNNN, Nhà nước còn thực hiện các quyền sau đây nhằm bảo đảm việc quản lý thống nhất của Nhà nước và nâng cao hiệu quả hoạt động của toàn bộ khu vực DNNN: Tổ chức xây dựng và phê duyệt quy hoạch phát triển khu vực DNNN bao gồm thành lập mới, sắp xếp, tái cơ cấu DNNN trong từng ngành lĩnh vực, khu vực và trong phạm vi toàn bộ nền kinh tế quốc dân; quy định chế độ và thẩm quyền quyết định cấp vốn đầu tư ban đầu và đầu tư bổ sung tăng vốn điều lệ hoặc chuyển nhượng phần vốn, cổ phần nhà nước tại doanh nghiệp; quy định chế độ và thẩm quyền quyết định các dự án đầu tư, hợp đồng thuộc thẩm quyền của chủ sở hữu; quy định chế độ tài chính doanh nghiệp 100% vốn nhà nước; chế độ tiền lương, thù lao, tiền thưởng và quyền lợi khác của người đại diện phần vốn nhà nước và các chức danh khác thuộc thẩm quyền quyết định của chủ sở hữu nhà nước...

2. Những vấn đề trong thực hiện đồng thời hai chức năng chủ sở hữu nhà nước và quản lý nhà nước tại các cơ quan nhà nước

Hiện tại, các DNNN ở Việt Nam đang được giao thực hiện nhiều mục tiêu đa dạng như: (i) Nắm giữ vị trí then chốt trong nền kinh tế và là công cụ vật chất quan trọng để Nhà nước định hướng, điều tiết, bình ổn giá cả, đảm bảo các cân đối lớn góp phần ổn định kinh tế vĩ mô; (ii) Cung cấp sản phẩm dịch vụ trực tiếp phục vụ quốc phòng an ninh và các sản phẩm dịch vụ thiết yếu cho xã hội; (iii) Đầu tư nhằm mục đích phát triển kinh tế - xã hội miền núi, vùng sâu, vùng xa, các địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn, giảm sự chênh lệch giữa các vùng kinh tế; (iv) Ứng dụng công nghệ cao, tạo động lực phát triển nhanh cho các ngành, lĩnh vực khác và toàn bộ nền kinh tế, đòi hỏi đầu tư lớn; và (v) Là lực lượng chủ lực trong hội nhập kinh tế quốc tế.

Không khó để nhận thấy rằng, để thực hiện đồng thời các mục tiêu kinh tế - chính trị - xã hội trên đây, một hệ thống các cơ quan nhà nước gồm nhiều Bộ, ngành và Ủy ban

nhân dân cấp tỉnh đã được hình thành để vừa thực hiện chức năng quản lý nhà nước, vừa thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước đối với các DNNN.

Tuy nhiên, quản lý nhà nước và quản lý của chủ sở hữu trong cùng một cơ quan nhà nước không phải lúc nào cũng có sự đồng hành với nhau về mục tiêu, chức năng, đối tượng, phương pháp, công cụ quản lý cũng như về yêu cầu, tiêu chí xây dựng bộ máy, cán bộ và cách thức thực hiện nhiệm vụ, thẩm quyền được giao. Giữa hai chức năng này có những điểm khác biệt cơ bản, mà việc kết hợp lại với nhau trong cùng một cơ quan nhà nước sẽ ảnh hưởng đến hiệu lực và hiệu quả thực hiện của cả hai chức năng này.

- Xét về mục tiêu cần đạt được thì giữa hai loại chức năng quản lý nhà nước và quản lý của chủ sở hữu có những điểm khác biệt thậm chí là đối nghịch. Quản lý nhà nước đối với DNNN và các doanh nghiệp nói chung là việc sử dụng bộ máy công quyền với các nhiệm vụ quản lý hành chính và cung cấp dịch vụ công cho doanh nghiệp nhằm tạo lập môi trường hoạt động thuận lợi, bình đẳng, cạnh tranh, đúng pháp luật đối với các doanh nghiệp; qua đó thúc đẩy sự tăng trưởng và phát triển của tất cả các loại hình doanh nghiệp và toàn bộ nền kinh tế.

Trong khi đó, để cạnh tranh được trong nền kinh tế thị trường,¹ Nhà nước phải sử dụng quyền chủ sở hữu đối với DNNN của mình tương tự như của các chủ sở hữu khác đối với doanh nghiệp của họ. Tuy nhiên, do vừa là chủ sở hữu vừa quản lý nhà nước đối với DNNN, nên chủ sở hữu Nhà nước không chỉ quan tâm đến mục tiêu kinh tế mà còn giao cả mục tiêu xã hội cho DNNN. Các mục tiêu kinh tế thường là kinh doanh có lãi, bảo toàn và phát triển vốn nhà nước, bảo đảm hiệu quả về đầu tư, hiệu quả sử dụng nguồn lực, tăng trưởng về doanh thu, lợi nhuận, tăng trưởng về sản xuất. Các mục tiêu xã hội mà DNNN phải thực hiện bao gồm bảo đảm việc

làm và tăng thu nhập cho người lao động; cung cấp các sản phẩm thiết yếu cho nền kinh tế và cho dân cư với giá do Nhà nước kiểm soát như điện, nước, xăng dầu, xi măng, phân bón; sản phẩm, dịch vụ công ích; hỗ trợ các các vùng, miền kém phát triển nhằm giảm chênh lệch phát triển giữa các vùng, miền...

- Đối tượng của quản lý nhà nước là tất cả các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế - nghĩa là, không chỉ có các DNNN, mà gồm tất cả các doanh nghiệp thuộc khu vực tư nhân trong nước và các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Trong khi đó, đối tượng quản lý của chủ sở hữu Nhà nước là hẹp hơn - chỉ gồm các DNNN, nhưng phạm vi quản lý của chủ sở hữu Nhà nước lại chuyên sâu hơn, hướng vào các nội dung và biện pháp mà pháp luật không cấm để mỗi DNNN đều đạt được mục tiêu riêng của mình và toàn bộ khu vực DNNN thực hiện vai trò then chốt trong kinh tế nhà nước.

Về công cụ và phương pháp quản lý cũng có sự khác biệt giữa quản lý nhà nước và quản lý của chủ sở hữu. Quản lý nhà nước đối với DNNN và các doanh nghiệp nói chung là việc sử dụng quyền lực nhà nước để can thiệp và điều chỉnh toàn bộ quá trình từ thành lập đến hoạt động và chấm dứt hoạt động của doanh nghiệp. Việc can thiệp hoặc điều chỉnh của Nhà nước được thực hiện thông qua các công cụ pháp luật, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch; chính sách và bộ máy quản lý công quyền với các phương pháp hành chính, kinh tế, giáo dục, Trong đó, công cụ pháp luật và phương pháp hành chính (cưỡng bức, bắt buộc) giữ vai trò nổi trội. Trong khi đó, công cụ quản lý của chủ sở hữu Nhà nước là sử dụng quyền lực của chủ sở hữu trong quan hệ với DNNN. Các công cụ quản lý chủ yếu của chủ sở hữu Nhà nước là điều lệ, quy chế, chính sách; chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và bộ máy quản lý của doanh nghiệp với các phương pháp kinh tế, hành chính, giáo dục,... trong đó công cụ điều lệ, quy chế và phương pháp kinh tế, tạo

động lực cho cán bộ quản lý và người lao động trong doanh nghiệp cống hiến tài năng, sức lực để doanh nghiệp nâng cao hiệu quả kinh doanh và hoàn thành các mục tiêu do chủ sở hữu giao giữ vai trò nổi trội.

Về chủ thể quản lý nhà nước (gồm bộ máy và cán bộ thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp) phải đáp ứng các yêu cầu, với các tiêu chí cụ thể về xây dựng tổ chức bộ máy, về ngạch bậc cán bộ quản lý của cơ quan công quyền thực hiện chức năng quản lý nhà nước nói chung. Trong thực hành nhiệm vụ, cán bộ quản lý nhà nước chỉ được làm những gì mà pháp luật quy định và thực hiện theo đúng thẩm quyền được giao. Trong khi đó, bộ máy và cán bộ thực hiện chức năng chủ sở hữu Nhà nước mang tính chuyên sâu về quản lý kinh doanh, thuộc phạm vi chức năng, quyền hạn, nhiệm vụ của chủ sở hữu, mà không phải là của cơ quan công quyền. Các cơ quan, cán bộ thực hiện chức năng đại diện của chủ sở hữu được giao quyền hạn, nhiệm vụ mở rộng và linh hoạt hơn; trong nhiều trường hợp được làm cả những gì chủ sở hữu không cấm mà đem lại lợi ích cho doanh nghiệp và không ảnh hưởng đến bên thứ ba.

3. Yêu cầu tách bạch giữa chức năng chủ sở hữu với chức năng quản lý nhà nước

Thực tế cho thấy việc Nhà nước đồng thời thực hiện cả hai chức năng quản lý nhà nước và chức năng chủ sở hữu nhưng không tách bạch rõ về tổ chức bộ máy và cán bộ thực hiện dẫn đến tình trạng sau đây:

- Có sự không thống nhất, phân biệt đối xử trong quản lý của Nhà nước đối với các thành phần kinh tế, loại hình sở hữu doanh nghiệp.

- Bộ máy và cán bộ quản lý nhà nước đồng thời thực hiện chức năng quản lý nhà nước và chức năng chủ sở hữu nên không những không tạo được cách quản lý, xử lý công việc một cách chuyên nghiệp, mà còn dẫn đến tình trạng tập trung vào việc thực

hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu đối với DNNN nhiều hơn chức năng quản lý nhà nước. Đồng thời, chức năng chủ sở hữu thường được các cơ quan nhà nước thực hiện theo tư duy, phương thức của quản lý hành chính, không phù hợp với tư duy, phương thức quản lý doanh nghiệp.

- Không những lẫn lộn giữa chức năng quản lý nhà nước và quản lý của chủ sở hữu trong các cơ quan quản lý, mà còn vừa phân tán vừa chồng chéo, lẫn lộn và buông lỏng, bỏ trống trong thực hiện chức năng quản lý chủ sở hữu giữa các cơ quan nhà nước, nhất là trong quản lý, giám sát sử dụng vốn, đầu tư, nhân sự, tiền lương và các vấn đề quan trọng khác của DNNN.

- Nhiều văn bản do các cơ quan nhà nước ban hành, áp dụng đối với DNNN không thể xác định rõ được tính chất là thuộc nội dung quản lý nhà nước hay thuộc thẩm quyền của chủ sở hữu.

Tái cấu trúc DNNN đòi hỏi tạo ra môi trường cạnh tranh bình đẳng giữa DNNN và các doanh nghiệp khác, trong đó Nhà nước đối xử bình đẳng với các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế, đồng thời Nhà nước phải trở thành một nhà đầu tư chuyên nghiệp trong hoạt động kinh doanh. Để hướng tới mục tiêu này, cần tách bạch giữa quản lý của chủ sở hữu nhà nước với quản lý nhà nước và đổi mới mô hình tổ chức thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước với các yêu cầu cụ thể sau đây:

- Tách bạch rõ giữa chức năng của chủ sở hữu DNNN với chức năng quản lý nhà nước đối với các doanh nghiệp nói chung. Trên nền tảng này, các cơ chế quản lý, chính sách điều tiết thị trường mới có khả năng được ban hành một cách độc lập, khách quan, không bị chi phối bởi lợi ích của các Bộ, ngành có DNNN hoạt động. Từ đó, tạo lập được sân chơi bình đẳng hơn cho DNNN và doanh nghiệp khác.

- Tách bạch cả về bộ máy và cán bộ thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước với

chức năng quản lý nhà nước của các cơ quan quản lý nhà nước. Hình thành đầu mối thực hiện thống nhất, tập trung chức năng chủ sở hữu nhà nước. Từ đó tạo tiền đề cho việc quản lý, xử lý công việc thuộc chức năng chủ sở hữu nhà nước một cách chuyên nghiệp phù hợp với mục tiêu, phương thức quản lý doanh nghiệp; đảm bảo cho DNNN hoạt động linh hoạt, phù hợp hơn với nguyên tắc quản trị doanh nghiệp hiện đại; giảm bớt sự can thiệp hành chính của các cơ quan nhà nước vào hoạt động kinh doanh của DNNN.

- Bảo đảm các điều kiện để bộ máy tổ chức thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước hoạt động có hiệu lực, hiệu quả, bao gồm: khung pháp luật về tổ chức thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước (địa vị, chức năng nhiệm vụ, thẩm quyền, cơ chế hoạt động,...); các điều kiện về vốn, trang thiết bị làm việc; về nhân lực đáp ứng yêu cầu về chuyên môn và kỹ năng kinh doanh.

- Xác định cụ thể các chủ thể quản lý (như Quốc hội, Chính phủ,...); cơ chế thông tin, báo cáo; cơ chế giám sát, đánh giá hiệu quả hoạt động của các cơ quan, tổ chức được giao thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước.

4. Kinh nghiệm quốc tế về tách bạch giữa chức năng chủ sở hữu nhà nước với chức năng quản lý nhà nước đối với các DNNN

Để thúc đẩy quá trình cải cách DNNN, một số quốc gia trên thế giới đã có các nỗ lực để phân định và tách bạch giữa chức năng đại diện chủ sở hữu với chức năng quản lý nhà nước của các cơ quan quản lý nhà nước. Đáng chú ý hơn cả là một số mô hình sau đây:

Một là, mô hình song trùng thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước. Bản chất song trùng của mô hình này là đồng thời có hai cơ quan hoặc tổ chức cùng phối hợp thực hiện chức năng chủ sở hữu, trong đó có một bộ là quản lý ngành và một bộ "chung" mang tính tổng hợp, thông thường là Bộ Tài chính. Cả hai bộ này đều có quyền cử đại diện vào

Hội đồng quản trị của DNNN và đều cùng chịu trách nhiệm thực hiện các quyền của chủ sở hữu bao gồm cả việc xem xét, thông qua các giao dịch chính và kế hoạch chiến lược. Việc chia sẻ quyền và trách nhiệm chủ sở hữu tại một số nước như sau. Tại New Zealand, bộ quản lý ngành và bộ "chung" mỗi bộ sở hữu 50% cổ phần hoặc vốn góp của nhà nước trong DNNN. Bộ "chung" thường chịu trách nhiệm trực tiếp đối với một số chức năng chủ sở hữu cụ thể, như bổ nhiệm thành viên HĐQT hoặc xây dựng báo cáo tổng hợp về toàn bộ khu vực DNNN. Một số nước lại quy định các chức năng cụ thể này phải được tiến hành với sự phối hợp hoặc tham vấn của các bộ quản lý ngành tương ứng. Ví dụ, các bộ quản lý ngành ở Brazil và Mexico được giao thực hiện quản lý đối với các DNNN thuộc ngành lĩnh vực được phân công, nhưng Bộ Tài chính được giao chịu trách nhiệm về hiệu quả tài chính và quản lý tài sản của từng DNNN.

Một dạng biến thể phức tạp của mô hình song trùng được áp dụng ở Ấn Độ, Nam Phi và Hàn Quốc. Ở Ấn Độ, Bộ quản lý ngành được giao thực hiện chức năng quản lý, giám sát DNNN, nhưng Bộ Doanh nghiệp công lại được giao nhiệm vụ ban hành các văn bản hướng dẫn bên cạnh một số cơ quan khác của Chính phủ cũng được giao nhiệm vụ giám sát hoặc tư vấn trong quản lý DNNN. Ở Nam Phi, Bộ Doanh nghiệp công được giao nhiệm vụ ban hành các chính sách và quy trình quản trị DNNN đồng thời trực tiếp giám sát 6 doanh nghiệp quan trọng; các bộ quản lý ngành chịu trách nhiệm quản lý, giám sát các doanh nghiệp còn lại; trong khi Ngân khố quốc gia Nam Phi cũng được giao nhiệm vụ giám sát DNNN. Ở Hàn Quốc, có ít nhất ba chủ thể gồm Tổng thống, Bộ Chiến lược và Tài chính, và Bộ quản lý ngành thực hiện chức năng chủ sở hữu tại các công ty sở hữu chính phủ cùng với sự tư vấn của Ủy ban Điều hành và Ủy ban Đánh giá hoạt động kinh doanh tổng công ty nhà nước.

Ưu điểm chủ yếu của mô hình này là: có thể giảm xung đột lợi ích giữa các bộ liên quan, do vai trò của mỗi bộ trong thực hiện chức năng chủ sở hữu được quy định rõ trong khung quản trị; đồng thời có khả năng giúp bộ quản lý ngành giám sát việc thực hiện mục tiêu, định hướng chiến lược, kế hoạch, và Bộ Tài chính hoặc bộ về doanh nghiệp công giám sát về tài chính đối với doanh nghiệp công. Nhược điểm chủ yếu của mô hình này là (i) tiềm ẩn nguy cơ không xác định rõ ràng về trách nhiệm giữa hai bộ thực hiện chức năng chủ sở hữu, (ii) động cơ, động lực của các bộ cùng thực hiện chức năng chủ sở hữu có thể khác nhau, vì thế có thể ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động của DNNN; (iii) còn sẵn chơi không bình đẳng giữa các loại hình doanh nghiệp do chính sách điều tiết thị trường vẫn bị chi phối bởi lợi ích của ngành có DNNN hoạt động do không tách bạch giữa chức năng chủ sở hữu với quản lý nhà nước của cơ quan nhà nước đối với ngành đó.

Hai là, mô hình phi tập trung hay mô hình phân cấp thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước. Đặc điểm chủ yếu của mô hình này là chức năng chủ sở hữu được thực hiện bởi nhiều bộ ngành hoặc chính quyền địa phương. Ví dụ, ở Phần Lan có 9 bộ khác nhau cùng thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước đối với 50 DNNN; hoặc ở Anh cho đến năm 2003, chức năng chủ sở hữu nhà nước được phân tán cho rất nhiều bộ khác nhau. Để khắc phục sự phân tán, một số nước giao cho một bộ cụ thể, bên cạnh thực hiện nhiệm vụ chính của bộ đó, giữ vai trò điều phối giữa các bộ. Bộ điều phối tổ chức hoạt động hợp tác giữa các bộ và chịu trách nhiệm triển khai chính sách sở hữu tổng thể cùng với những hướng dẫn cụ thể để thực hiện. Tuy nhiên, phần lớn các nước áp dụng mô hình tổ chức thực hiện chức năng chủ sở hữu theo cách phân công, phân cấp cho bộ quản lý ngành, lĩnh vực thực hiện chức năng chủ sở hữu đối với các DNNN có ngành nghề kinh doanh chính thuộc ngành, lĩnh vực quản lý của bộ đó. Hiện nay một số nước đã đổi mới theo hướng

thành lập một bộ phận (cục hoặc vụ) chuyên trách thực hiện chức năng chủ sở hữu đối với các DNNN do bộ quản lý; các cục, vụ khác trong bộ chỉ thực hiện chức năng quản lý nhà nước. Ví dụ, Bộ Công nghiệp, Lao động và Truyền thông Thụy Điển đã thành lập Cục Quản lý DNNN chuyên trách giúp Bộ trưởng Bộ này thực hiện chức năng chủ sở hữu đối với các DNNN do Bộ quản lý; hoặc Đan Mạch đã thành lập một đơn vị thuộc Bộ Tài chính chuyên thực hiện quyền chủ sở hữu đối với 11 DNNN; hoặc ở Anh, Văn phòng cổ đông thuộc Văn phòng Nội các thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu đối với 24 DNNN.

Ưu điểm chính của mô hình phi tập trung là (i) phát huy được khả năng chuyên môn của các bộ, ngành trong việc quản lý doanh nghiệp thuộc ngành, lĩnh vực quản lý; (ii) có đầu mối chịu trách nhiệm thực hiện quản lý của chủ sở hữu đối với từng DNNN. Tuy nhiên, mô hình này cũng có một số nhược điểm là: (i) chưa phân tách rõ ràng chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước với các chức năng khác của nhà nước nên có khả năng tạo "sân chơi" không bình đẳng giữa các loại hình doanh nghiệp do chính sách điều tiết thị trường bị chi phối bởi lợi ích ngành có DNNN hoạt động; (ii) vẫn có nguy cơ can thiệp của các cơ quan nhà nước vào hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp.

Ba là, mô hình tập trung hóa. Đặc điểm của mô hình này là toàn bộ chức năng chủ sở hữu nhà nước được chuyển ra khỏi bộ quản lý ngành và giao cho một cơ quan của Chính phủ là một thực thể sở hữu thực hiện. Trong mô hình này có sự phân định rõ ràng chức trách của bộ quản lý ngành và cơ quan thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước. Các bộ quản lý ngành chỉ đơn thuần là cơ quan ban hành và kiểm tra, giám sát việc thực hiện các chính sách điều tiết hoạt động đối với các doanh nghiệp nói chung trong đó có DNNN. Còn cơ quan thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước có trách nhiệm đảm bảo đầu tư của nhà nước hiệu quả nhất, đúng mục tiêu của Nhà

nước đã đề ra và thực thi chính sách này. Ví dụ, ở Bỉ đã thành lập Bộ Doanh nghiệp nhà nước, hoặc ở Chi lê là Cơ quan quản lý doanh nghiệp sở hữu nhà nước thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước trong tất cả DNNN. Ở Indonesia, Bộ Doanh nghiệp nhà nước được giao thực hiện các quyền của chủ sở hữu nhà nước trong các DNNN. Ở Trung Quốc, Ủy ban Quản lý và Giám sát tài sản nhà nước (SASAC) ở cấp trung ương thực hiện chức năng chủ sở hữu đối với 165 tập đoàn doanh nghiệp nhà nước quy mô lớn với khoảng 19.000 đơn vị kinh doanh và các Ủy ban quản lý và giám sát tài sản nhà nước ở cấp địa phương quản lý, giám sát 127.000 DNNN phi tài chính thuộc địa phương.

Mô hình tập trung hoá có những ưu điểm chủ yếu như sau: (i) có khả năng tạo ra "sân chơi" bình đẳng giữa các loại hình doanh nghiệp do có sự tách bạch giữa chức năng chủ sở hữu nhà nước với chức năng quản lý nhà nước; (ii) tạo điều kiện thực hiện các nguyên tắc quản trị doanh nghiệp hiện đại; (iii) có đầu mối chịu trách nhiệm thực hiện quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với từng DNNN, tạo điều kiện cho việc chuyên nghiệp hoá, thiết lập chính sách DNNN nhất quán, quản lý giám sát chặt chẽ và có trách nhiệm rõ ràng hơn về hiệu quả hoạt động của DNNN; (iv) cho phép sử dụng tốt hơn nguồn nhân lực hiện có trong hệ thống cơ quan nhà nước để thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu của nhà nước. Tuy vậy, mô hình này cũng có một số nhược điểm chính là: (i) khả năng hiểu sâu về lĩnh vực chuyên ngành không bằng được các chuyên gia của bộ quản lý ngành; (ii) nguy cơ quan liêu, tham nhũng và gây lãng phí nguồn lực to lớn của quốc gia nếu không thiết chế được cơ chế và thực thi tốt cơ chế báo cáo, thông tin, kiểm tra, giám sát hoạt động của mô hình này.

Từ các kinh nghiệm được nêu trên đây có thể nêu một số nhận xét và bài học có thể tham khảo trong tái cấu trúc quản lý của Nhà nước đối với DNNN ở Việt Nam như sau:

- Trong số các mô hình trên đây, có thể nhận thấy rằng mô hình tập trung hoá có nhiều ưu điểm hơn các các mô hình khác, thể hiện rõ nhất ở sự tách bạch rõ ràng giữa chức năng chủ sở hữu với chức năng quản lý nhà nước. Cũng vì vậy, đang có xu hướng chuyển từ mô hình song trùng hoặc mô hình phi tập trung hay phân cấp sang mô hình tập trung hoá ở nhiều nước trên thế giới.

Tách bạch chức năng chủ sở hữu nhà nước với chức năng quản lý nhà nước và đổi mới tổ chức thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước đang trở thành xu thế được hầu hết các nước triển khai thực hiện nhằm chuyên nghiệp hoá, tăng cường hiệu lực, hiệu quả quản lý của các cơ quan nhà nước. Đây cũng là động lực để nâng cao hiệu quả hoạt động của DNNN; là tiền đề cho việc tạo "sân chơi" bình đẳng giữa các loại hình doanh nghiệp, giúp chính sách điều tiết thị trường không bị chi phối bởi lợi ích ngành trong đó có DNNN hoạt động.

- Quá trình tách bạch chức năng chủ sở hữu nhà nước với chức năng quản lý nhà nước và đổi mới tổ chức thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước cần phải thực hiện một cách đồng bộ với cơ cấu lại khu vực DNNN. Đối với các nước chuyển đổi, với khu vực DNNN có quy mô lớn, việc đổi mới mô hình tổ chức thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN không chỉ là vấn đề kinh tế mà còn là vấn đề chính trị, xã hội và mang tính tư tưởng. Nó đụng chạm đến quyền và lợi ích của các cơ quan nhà nước đang thực hiện các quyền chủ sở hữu tại các DNNN. Nhiều nước lựa chọn giải pháp thận trọng, chuyển từng bước từ mô hình bộ chủ quản sang mô hình song trùng, rồi sau đó mới chuyển dần sang mô hình tập trung. Đi kèm theo đó là các giải pháp đổi mới cơ chế quản lý, giám sát DNNN theo chuẩn mực kinh tế thị trường và thông lệ quốc tế.

- Nội dung quản lý của chủ sở hữu cần được thực hiện một cách thống nhất và tập trung vào ba vấn đề quan trọng gồm: (i) quản lý các công việc quan trọng của doanh nghiệp; (ii) quản lý con người gồm các công

việc xây dựng, hoàn thiện cơ chế tuyển dụng, đánh giá, khuyến khích, ràng buộc đối với cán bộ quản lý điều hành doanh nghiệp; và (iii) quản lý việc sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp.

- Hình thành cơ chế kiểm tra, giám sát, đánh giá kết quả hoạt động của cơ quan thực hiện quyền, nghĩa vụ chủ sở hữu nhằm hạn chế nguy cơ quan liêu, tham nhũng và gây lãng phí nguồn lực to lớn của quốc gia.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Trần Tiến Cường (cb) và cộng sự (2005), *Doanh nghiệp cổ 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.

Trần Tiến Cường (2008), *Đổi mới nội dung và phương thức quản lý, giám sát của nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước phù hợp với thể chế kinh tế thị trường và cam kết gia nhập WTO*, Đề tài khoa học cấp Bộ.

Mako, William P., và Chulin Zhang (2004), *State Equity Ownership and Management in China: Issues and Lessons from International Experiences*, Paper presented at the Policy Dialogue on Corporate Governance in China, Shanghai.

Maria Vagliasindi (2008), *Governance Arrangements for State Owned Enterprises*, Policy Research Working Paper No. 4542, The World Bank, Sustainable Development Network, March 2008.

The World Bank (2006), *Held by the Visible Hand: Challenge of SOE Corporate Governance for Emerging Markets*.

OECD (2005), *Corporate Governance of State Owned Enterprises: Survey of OECD Countries*.