

KINH NGHIỆM CẢI THIỆN QUẢN TRỊ DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC VÀ MÔ HÌNH CƠ QUAN CHỦ SỞ HỮU NHÀ NƯỚC: MỘT SỐ KIẾN NGHỊ ĐỐI VỚI VIỆT NAM

Phạm Đức Trung*

()

Tóm tắt

Dự thảo Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá XI tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng cộng sản Việt Nam¹ đề ra phương hướng hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa giai đoạn 2016-2010, trong đó có các nhiệm vụ "Thành lập một cơ quan chuyên trách làm đại diện chủ sở hữu đối với doanh nghiệp nhà nước. Kiện toàn đội ngũ cán bộ lãnh đạo, quản lý và nâng cao năng lực quản trị, quản lý doanh nghiệp nhà nước phù hợp với chuẩn mực quốc tế...". Bài viết này bàn về chủ đề cải thiện quản trị doanh nghiệp nhà nước (DNNN) và mô hình cơ quan thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước theo kinh nghiệm quốc tế, xem xét thực trạng Việt Nam, từ đó đề xuất một số giải pháp đổi mới trong thời gian tới.

Từ khóa: Quản trị doanh nghiệp nhà nước, kinh nghiệm quốc tế, chủ sở hữu nhà nước.

1. Thực tiễn cải thiện quản trị doanh nghiệp nhà nước trên thế giới

1.1. Quản trị doanh nghiệp nhà nước

Trong bài viết này, quản trị doanh nghiệp nhà nước (DNNN) là hệ thống thể chế phân chia, phân công, xác định cụ thể quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của chủ sở hữu nhà nước và bộ máy quản lý điều hành DNNN cũng như cách thức tổ

chức thực hiện và giám sát, đánh giá thực hiện các quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của họ theo hướng bảo đảm cao nhất lợi ích của DNNN, của khu vực kinh tế nhà nước và của cả nền kinh tế nói chung.²

Thực tiễn quốc tế đã chỉ ra, cải thiện quản trị đã mang lại những lợi ích trực tiếp, giúp DNNN thuận lợi hơn để tiếp cận các nguồn tài chính, qua đó giảm chi phí vốn, tăng giá trị doanh nghiệp, thu hút các nhà đầu tư; nâng cao hiệu quả kinh doanh và quản lý, giảm rủi ro và các hành vi tư lợi, góp phần nâng cao tính minh bạch, hiệu quả, sức cạnh tranh của nền kinh tế (WB 2014).

1.2. Kinh nghiệm đổi mới quản trị DNNN

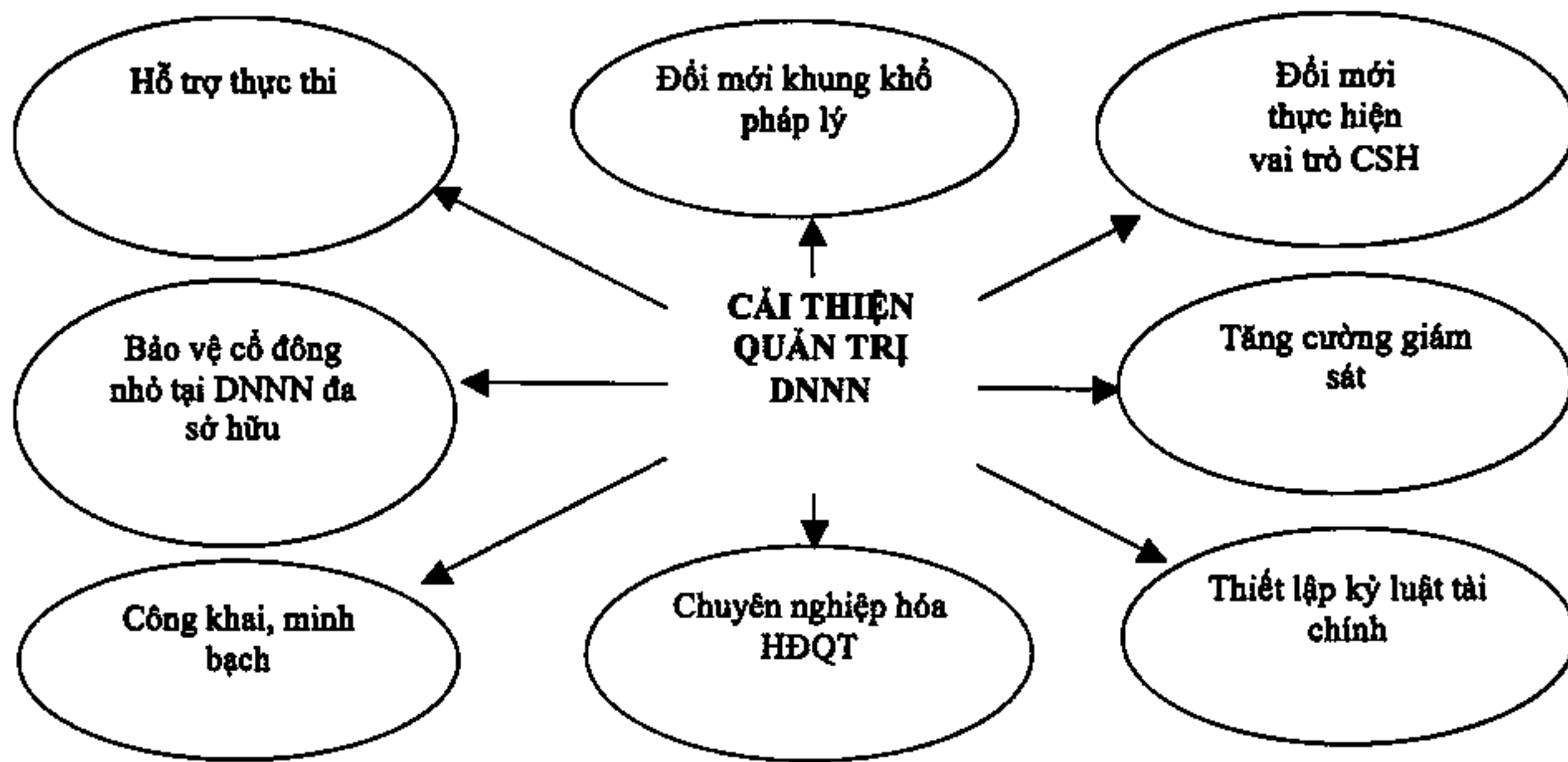
Cho đến nay không có một mô hình quản trị DNNN chuẩn mực cho mọi quốc gia, mặc dù tồn tại những thông lệ chung về vấn đề này. Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế đã ban hành Hướng dẫn Quản trị DNNN 2005 cho các nước thành viên vận dụng, gồm 30 nguyên tắc với 6 nhóm nội dung: Khuôn khổ quản trị DNNN phải đảm bảo một sân chơi bình đẳng; nâng cao hiệu quả thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước; đối xử công bằng trong DNNN đa sở hữu; đảm bảo quyền của các bên lợi ích liên quan; công khai, minh bạch; nâng cao trách nhiệm của Hội đồng quản trị DNNN. Theo WB (2014), đổi mới quản trị DNNN trong 10 năm qua tập trung vào những nhóm vấn đề sau:

* Phạm Đức Trung, Thạc sĩ, Ban Cải cách và phát triển doanh nghiệp, Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương.

¹ Đang được đăng tải lấy ý kiến trên <http://daihoi12.dangcongsan.vn>.

² Theo quan niệm phổ biến trên thế giới, quản trị doanh nghiệp hay quản trị công ty (Corporate Governance) là tập hợp các mối quan hệ giữa chủ sở hữu và các bên có lợi ích liên quan với bộ máy quản lý điều hành nhằm xây dựng mục tiêu, xác định phương tiện đạt được mục tiêu và giám sát có hiệu quả việc thực hiện mục tiêu của doanh nghiệp (OECD, 2004)

Sơ đồ 1- Khung cải thiện quản trị DNNN



Nguồn: WB (2014)

- Xây dựng khung khổ thể chế lành mạnh cho quản trị DNNN:

Một là, đồng nhất khung khổ pháp luật kinh doanh giữa DNNN với doanh nghiệp tư nhân: Áp dụng chung các quy định về tổ chức doanh nghiệp (Luật Doanh nghiệp) và các luật kinh doanh khác như Luật Cạnh tranh, Luật Phá sản, Luật lao động, Luật Đấu thầu; tiến hành niêm yết DNNN trên sàn chứng khoán...

Hai là, tạo lập khung khổ hoạt động của chủ sở hữu nhà nước: Ban hành luật hoặc quy định rõ ràng về sở hữu nhà nước; công bố chính sách sở hữu nhà nước trong phạm vi toàn bộ nền kinh tế và từng DNNN; xây dựng và ban hành các bộ hướng dẫn (pháp điển) về quản trị DNNN...

- Đổi mới mô hình thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước:

Cho đến nay vẫn còn những mô hình khác nhau trong tổ chức thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước tùy theo đặc thù của DNNN ở từng quốc gia, cơ bản gồm:

- Mô hình "phân tán": Bộ quản lý ngành thực hiện quyền chủ sở hữu đối với DNNN thuộc sở hữu của Chính phủ trung ương (tương tự là DNNN địa phương). Ở một số nước, cùng với bộ quản lý ngành thực hiện quyền sở hữu, còn có sự tham gia của một bộ khác, chẳng hạn Bộ Tài chính (còn gọi là mô hình kép Dual Model). Khái niệm "phân tán" ở đây được hiểu là nhiều

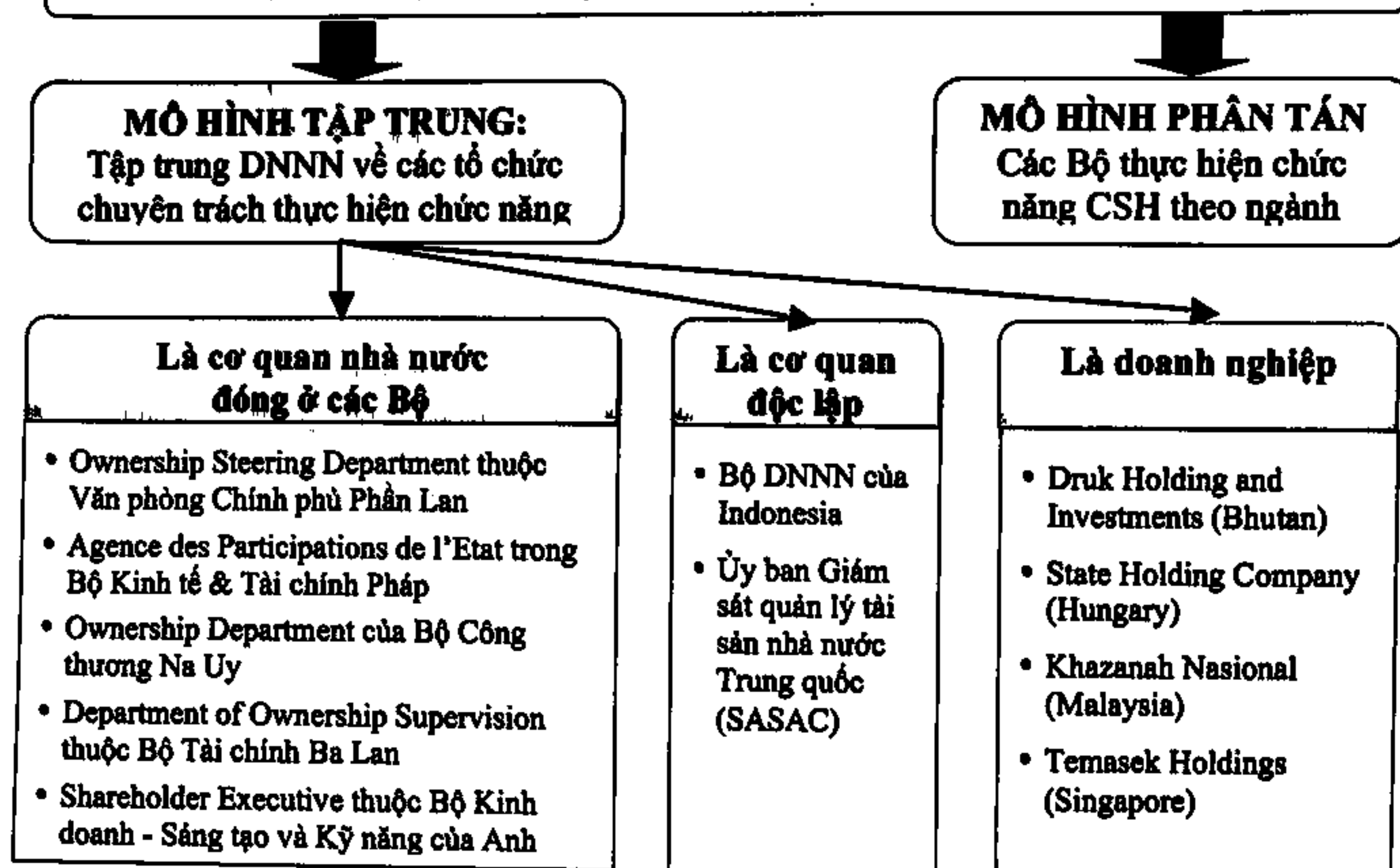
bộ được giao quyền đại diện chủ sở hữu đối với DNNN thuộc ngành mình, nhưng không có nghĩa rằng phân tán nội dung quyền sở hữu. Nguyên tắc quản trị hiện đại yêu cầu nội dung quyền sở hữu đối với một DNNN cụ thể phải tập trung, có đầu mối chịu trách nhiệm. Đây vẫn là mô hình phổ biến hiện nay, trước hết ở các quốc gia mà DNNN không còn nhiều về số lượng và chủ yếu hoạt động trong các ngành, lĩnh vực ít có sự tham gia cạnh tranh của khu vực tư nhân. Tuy nhiên, để hỗ trợ thực thi quyền sở hữu một cách chuyên nghiệp và thống nhất hơn, đã có xu hướng thành lập các đơn vị điều phối và tham mưu cho các bộ thực hiện quyền sở hữu (SOE Advisory and Coordinating Bodies), chẳng hạn Vụ DNNN của Bộ Công nghiệp nặng Ấn Độ, Văn phòng Chính sách DNNN của Bộ Tài chính Thái Lan, Nhóm Tư vấn hoạt động thương mại (Commercial Operations group) của Bộ Tài chính New Zealand.v.v.

- Mô hình "tập trung": Tập trung DNNN về một hoặc một số tổ chức chuyên trách thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN. Tổ chức này có thể độc lập hoặc nằm trong cơ cấu của một bộ (thường là Bộ Tài chính); dưới hình thức cơ quan nhà nước hoặc công ty; có mục tiêu tách chức năng chủ sở hữu nhà nước với chức năng hoạch định chính sách và chức năng thực thi chính sách, giải phóng các bộ quản

lý ngành khỏi chức năng chủ sở hữu đối với DNNN thuộc ngành mình; giám can thiệp chính trị, chuyên nghiệp hóa việc thực hiện chức năng

chủ sở hữu, tạo điều kiện để áp dụng các chuẩn mực quản trị như khu vực tư nhân.

MÔ HÌNH TỔ CHỨC THỰC HIỆN CHỨC NĂNG CSH NHÀ NƯỚC



- Thiết lập hệ thống giám sát rõ ràng và hiệu quả:

Các biện pháp cụ thể bao gồm: Thiết lập hệ thống thông tin toàn quốc và từng doanh nghiệp để làm cơ sở theo dõi, giám sát, đánh giá; thiết lập mục tiêu, nhiệm vụ, chiến lược của từng DNNN trên cơ sở mục tiêu chính sách sở hữu chung của Chính phủ đối với tổng thể khu vực DNNN; từng DNNN phải cam kết thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ, chiến lược đó dưới hình thức hợp đồng, làm cơ sở để cơ quan chủ sở hữu thực hiện giám sát, đánh giá định kỳ; xác định các chỉ số hoạt động quan trọng để đo lường và đánh giá kết quả thực hiện.

- Tăng cường kỷ luật tài chính và kỷ luật ngân sách đối với DNNN:

Xu thế chung là giảm ưu tiên, ưu đãi và lợi thế thực tế của DNNN trong tiếp cận tài chính; xác định rõ và phân tách chi phí thực hiện nhiệm vụ nhiệm công ích với hoạt động kinh doanh; giám sát và kiểm soát rủi ro tài chính cũng như gánh

nặng ngân sách tiềm năng của DNNN đối với nền kinh tế; thiết lập cơ chế ràng buộc "ngân sách cứng" đối với DNNN, trước hết là ràng buộc giữa nhiệm vụ với ngân sách thực hiện, ràng buộc đóng góp cho ngân sách nhà nước, v.v.

- Chuyên nghiệp hóa hội đồng quản trị của DNNN:

Lựa chọn và bổ nhiệm thành viên HĐQT phải minh bạch; phân định rõ và cụ thể mối quan hệ chức năng, nhiệm vụ giữa chủ sở hữu nhà nước với thành viên HĐQT. HĐQT phải có toàn quyền lựa chọn và giám sát hoạt động của Tổng giám đốc (CEO); phải đảm bảo tính chuyên nghiệp bằng việc tách CEO ra khỏi HĐQT, xác định rõ vị trí công việc của các thành viên HĐQT cũng như cơ chế đãi ngộ tương xứng...

- Tăng cường công khai và minh bạch hóa hoạt động của DNNN:

Theo yêu cầu này, nhiều nước đã áp dụng chuẩn mực công bố thông tin của công ty niêm

yết và đại chúng đối với DNNN, đòi hỏi chế độ báo cáo; tăng cường sự giám sát và kiểm tra từ bên ngoài, trước hết của cộng đồng và các bên có lợi ích liên quan; bắt buộc DNNN phải thực hiện kiểm toán độc lập từ bên ngoài.

- Chú trọng bảo vệ cổ đông nhỏ tại DNNN đa sở hữu:

Hoạt động này diễn ra ở các DNNN đa sở hữu với chuẩn mực và nguyên tắc tương tự như các công ty cổ phần đã niêm yết.

- Hỗ trợ tổ chức thực hiện:

Cải thiện quản trị và cải cách DNNN ở bất cứ quốc gia nào cũng gặp phải những thách thức chính trị và thể chế trong quá trình thực thi: Người quản lý DNNN cảm thấy vị trí của mình bị đe dọa; bộ chủ quản sợ mất quyền lợi; người lao động lo mất việc làm.v.v.Vì vậy, nâng cao hiệu quả và hiệu lực thi hành là khâu quan trọng nhất trong nỗ lực cải thiện quản trị DNNN. Có nhiều biện pháp được áp dụng, trong đó có việc đẩy mạnh giáo dục, tuyên truyền, phổ biến để thu hút sự quan tâm của các tầng lớp trong xã hội và giới truyền thông vào sự cần thiết của cải thiện quản trị và lợi ích của cải cách DNNN.

2. Thực trạng quản trị DNNN ở Việt Nam

2.1. Khung khổ pháp lý cho quản trị DNNN

Thành tựu nổi bật của cải cách pháp luật ở Việt Nam là đã ban hành hệ thống văn bản luật kinh doanh áp dụng chung cho mọi loại hình doanh nghiệp không phân biệt nguồn gốc sở hữu. Toàn bộ DNNN đã chuyển thành công ty trách nhiệm hữu hạn, công ty cổ phần. Các luật về kinh doanh cơ bản không tạo ra ngoại lệ hay ưu đãi cho DNNN, là tiền đề để áp đặt DNNN vào khung khổ quản trị theo thông lệ chung.

Tuy vậy, trên thực tế vẫn tồn tại hệ thống văn bản dưới luật áp dụng riêng cho DNNN. Các văn bản này chưa có sự phân định rạch ròi giữa pháp luật chung và quy định riêng của chủ sở hữu nhà nước, một mặt, tạo ra nhận thức chung của xã hội là pháp luật ưu tiên hướng dẫn cho DNNN, mặt khác làm cho cấu trúc quản trị DNNN thiếu chặt chẽ.

2.2. Chính sách sở hữu nhà nước đối với DNNN

Điều kiện tiên quyết để quản trị DNNN theo thông lệ là Nhà nước phải có chính sách sở hữu đối với DNNN, trong đó, xác định và công bố rõ ràng mục tiêu và yêu cầu chủ sở hữu đối với DNNN, cơ chế, bộ máy và nguồn lực thực hiện cũng như giám sát, đánh giá việc thực hiện các mục tiêu đã đề ra. Chính sách sở hữu vừa là cơ sở, vừa là cấu thành quan trọng của khung khổ quản trị DNNN. Chính sách sở hữu "tốt" phải bảo đảm các tiêu chí: Thống nhất, rõ ràng và phù hợp/hợp lý.

Ở nước ta, chính sách sở hữu chưa đáp ứng yêu cầu như vậy, tạo ra khiếm khuyết trong khung khổ quản trị DNNN:

Trước hết là vấn đề xác định mục tiêu hoạt động của DNNN. Cho đến nay, các đường lối, chủ trương luôn khẳng định vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước. DNNN là lực lượng vật chất chủ yếu của kinh tế nhà nước, vì vậy, luôn có quan điểm cho rằng DNNN phải đảm nhận vai trò tương ứng trong nền kinh tế. Yêu cầu này một mặt vượt quá khả năng của DNNN, mặt khác để lại nhiều hệ lụy ảnh hưởng toàn diện đến công tác quản trị DNNN, làm cho bên trong DNNN có sự đan xen giữa mục tiêu lợi nhuận và phi lợi nhuận, mục tiêu chính trị xã hội với mục tiêu kinh tế, mục tiêu cạnh tranh với mục tiêu hỗ trợ, tạo động lực cho các doanh nghiệp khác, kể cả mục tiêu sử dụng DNNN làm công cụ để Nhà nước điều tiết kinh tế vĩ mô. Mục tiêu chưa hợp lý và chưa rõ ràng là nguyên nhân của vướng mắc về cách thức và biện pháp triển khai thực hiện, dẫn tới khó đánh giá kết quả trong thực tiễn. Đây là điểm bất cập cần khắc phục trong cơ chế quản trị DNNN.

Quốc hội (cơ quan đại diện chủ sở hữu toàn dân) và Chính phủ (cơ quan thống nhất tổ chức thực hiện các quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN) đều chưa công bố chính sách chủ sở hữu nói chung và mục tiêu của chủ sở hữu nói riêng đối với khu vực DNNN³. Đây là lỗ hổng trong khung quản trị DNNN, lý giải nguyên nhân DNNN thiếu mục

³ Luật quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp mới dừng lại ở việc quy định phạm vi đầu tư vốn nhà nước để thành lập doanh nghiệp, chưa phải mục tiêu của khu vực DNNN

tiêu phát triển dài hạn và thiếu gắn kết với chiến lược phát triển kinh tế xã hội, tái cơ cấu nền kinh tế theo chiều sâu...

Đối với từng DNNN, chính sách chủ sở hữu đã được thể hiện dưới hình thức này hay hình thức khác, tuy nhiên chưa rõ ràng, không đầy đủ và thiếu đồng bộ để tạo cơ sở hình thành một khung quản trị thống nhất. Mục tiêu trung và dài hạn của chủ sở hữu đối với từng DNNN hầu như chưa rõ, thiếu các chỉ tiêu định lượng. Việc xác định nhiệm vụ hàng năm chủ yếu dưới hình thức phê duyệt kế hoạch đăng ký của doanh nghiệp, chưa thể hiện được trách nhiệm cũng như mong muốn và kỳ vọng của cơ quan chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN trực thuộc.

2.3. Mô hình tổ chức bộ máy thực hiện chức năng chủ sở hữu

Chính phủ đã ban hành Nghị định số 99/2012/NĐ-CP ngày 15/11/2012 về phân công, phân cấp thực hiện các quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước và vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp; quy định rõ hơn quyền hạn, trách nhiệm và nghĩa vụ của từng cơ quan, tổ chức và cá nhân trong thực hiện chức năng chủ sở hữu đối với từng loại DNNN.

Tuy vậy, so với các nguyên tắc và yêu cầu quản trị hiện đại, thì thực trạng cơ quan chủ sở hữu còn một số vấn đề sau đây: Một là, chưa tách biệt chức năng thực hiện quyền chủ sở hữu với các chức năng khác của nhà nước, có nguy cơ xung đột lợi ích, thiên về hướng có lợi cho DNNN. Hai là, quyền chủ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp chưa được thực hiện tập trung và thống nhất, vừa làm giảm hiệu lực quản lý, vừa không rõ trách nhiệm giải trình. Ba là, việc thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước chưa chuyên trách, chưa chuyên nghiệp, làm giảm hiệu lực và hiệu quả của các quyết định chủ sở hữu.

Cũng cần nhấn mạnh rằng, trên thế giới hiện nay, bên cạnh mô hình cơ quan chuyên trách thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước vẫn còn nhiều nước vẫn áp dụng mô hình bộ quản lý ngành đảm nhận chức năng này đối với DNNN. Tuy nhiên, vấn đề ở đây là phải tập trung quyền sở hữu, tránh tình trạng quyền sở hữu bị chia cắt, không rõ trách nhiệm giải trình, gây khó khăn cho đôi mới quản trị DNNN.

Hệ quả của cơ chế hiện nay ở nước ta là: (i) Cơ chế phân công, phân cấp cơ bản chưa làm rõ trách nhiệm giải trình của chủ sở hữu, không bảo đảm tính toàn vẹn của hệ thống quản trị. (ii) Cơ chế ủy quyền nhiều cấp chủ thể không gắn trách nhiệm cũng như tạo động lực cá nhân cho hiệu quả thực thi quyền sở hữu nhà nước. Pháp luật mới quy định về quyền và nghĩa vụ của các chủ thể thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước, chưa quy định về lợi ích, trách nhiệm cũng như các hình thức xử lý khi thực hiện không tốt những vai trò đó. (iii) Chưa tách biệt chức năng thực hiện quyền chủ sở hữu với các chức năng khác của nhà nước trong quản lý DNNN.

Những đặc điểm trên đây của thể chế quản lý chủ sở hữu nhà nước tạo ra lợi thế hoặc bất lợi cho DNNN tùy theo quan điểm nhìn nhận, nhưng chắc chắn không phải điều kiện tốt để thực hiện cải thiện quản trị DNNN theo nguyên tắc kinh tế thị trường.

2.4. Hệ thống giám sát DNNN

Theo dõi, giám sát và đánh giá hoạt động của DNNN là một nội dung cơ bản và đặc biệt quan trọng trong khung quản trị DNNN. Do DNNN có ảnh hưởng nhiều mặt tới các doanh nghiệp khác và toàn bộ nền kinh tế, thông lệ quản trị DNNN yêu cầu phải đặt DNNN trong sự giám sát (và đánh giá) của các bên có lợi ích liên quan, cơ bản bao gồm: i) Giám sát của thị trường, công luận và toàn xã hội đối với hoạt động của DNNN nói chung, hoạt động quản lý của chủ sở hữu nhà nước DNNN nói riêng (còn gọi là giám sát bên ngoài), và ii) Giám sát của chủ sở hữu đối với DNNN trong thực hiện mục tiêu và bảo đảm lợi ích của chủ sở hữu (còn gọi là giám sát bên trong).

Khung khổ giám sát DNNN hiện hành ở Việt Nam, chưa đạt yêu cầu đó:

- Thiếu khung khổ giám sát bên ngoài đối với DNNN: Hệ thống giám sát DNNN hiện nay chủ yếu là giám sát nội bộ khu vực nhà nước, chưa coi trọng giám sát bên ngoài. Thị trường, công luận và xã hội không có thông tin để tham gia vào giám sát DNNN.

- Giám sát việc thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước còn hạn chế: Khung khổ quản trị DNNN phải là một hệ thống thống nhất từ người chủ sở hữu cho tới người trực tiếp quản lý, sử

dụng vốn nhà nước; bao gồm cả việc thực hiện quyền, nghĩa vụ chủ sở hữu nhà nước lẫn hoạt động của DNNN. Tuy nhiên, khung khổ giám sát hiện hành còn thiếu nội dung giám sát việc thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN.

- Giám sát đối với từng DNNN còn nhiều bất cập: Các chỉ tiêu giám sát chủ yếu về tài chính, chưa xét tới đặc thù ngành, lĩnh vực hoạt động cũng như chưa xét tới chất lượng của doanh nghiệp như năng suất lao động, công nghệ, mức độ thỏa mãn yêu cầu khách hàng v.v. Bản thân việc đánh giá các chỉ tiêu đang sử dụng hiện nay (doanh thu, tỷ suất lợi nhuận, nợ quá hạn...) chưa tạo động lực và trách nhiệm bắt buộc các DNNN phải tối đa hóa kết quả thực hiện, đồng thời, thiên về đánh giá kết quả quá khứ, chưa trở thành công cụ để kịp thời phát hiện, cảnh báo về những nguy cơ, dấu hiệu rủi ro về tài chính và sản xuất kinh doanh. Công cụ thực hiện giám sát, đánh giá chủ yếu thông qua báo cáo của DNNN với tính chất là báo cáo thống kê hơn là báo cáo tình hình thực hiện mục tiêu của chủ sở hữu, trong khi cơ chế xác định tính xác thực của các báo cáo này còn bị bỏ ngỏ; là một trong lý do làm cho công tác giám sát không hiệu quả.

2.5. Công bố thông tin và minh bạch hóa hoạt động của DNNN

Công khai và minh bạch hóa là công cụ giám sát đặc biệt quan trọng, nhằm tăng cường giám sát dựa vào thị trường, bảo vệ các nhà đầu tư, giúp thu hút vốn và duy trì lòng tin của thị trường, giảm các hành vi phi đạo đức; giúp người dân có thể biết chính xác việc quản lý, sử dụng các tài sản thuộc sở hữu nhà nước. Công khai thông tin và minh bạch hóa hoạt động của DNNN cũng là công cụ để chủ sở hữu nhà nước có thể thực hiện quyền của mình; có thông tin đầy đủ, kịp thời và chính xác về doanh nghiệp, biết được tài sản của mình đang được quản lý và sử dụng như thế nào, có đúng mục đích và hiệu quả hay không, quyền và lợi ích của bên có liên quan đang được bảo vệ ra sao.

Tuy nhiên, đây là điểm yếu kém trong nhiều năm của khung quản trị DNNN ở Việt Nam. Nghị định số 81/2015/NĐ-CP của Chính phủ ngày ngày 18 tháng 09 năm 2015 (trước đây là Quyết định số 36/2014/QĐ-TTg của Thủ tướng

Chính phủ ban hành Quy chế công bố thông tin hoạt động của công ty TNHH một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu) được xem là giải pháp tích cực để giải quyết vấn đề này, nhưng vẫn chưa thể hiện được yêu cầu tăng cường giám sát của xã hội và công luận về hoạt động quản lý của chính các cơ quan chủ sở hữu nhà nước. Vì vậy, đến nay vẫn khó tiếp cận được một cách kịp thời với các thông tin cần thiết, cập nhật, tin cậy và có tính hệ thống về khu vực DNNN cũng như từng tập đoàn, tổng công ty và DNNN cụ thể.

2.6. Trách nhiệm và hiệu quả của bộ máy quản lý, điều hành DNNN

Đa số thành viên Hội đồng là kiêm nhiệm và chưa tách bạch với chức danh trong bộ máy điều hành. Hiện còn thiếu hoặc chưa đủ các căn cứ, tiêu chí rõ ràng để giám sát, đánh giá kết quả hoạt động của từng thành viên Hội đồng thành viên. Trong thực hiện chức năng của mình, chức năng "định hướng chiến lược" của Hội đồng thành viên thường bị xem nhẹ hơn các chức năng "điều hành". Phần lớn Hội đồng thành viên chưa có toàn quyền lựa chọn, bổ nhiệm và thay thế Tổng giám đốc hoặc Giám đốc; chưa thường xuyên đánh giá kết quả hoạt động của Tổng giám đốc (Giám đốc). Ban kiểm soát, kiểm soát viên chưa tập trung vào nhiệm vụ bảo vệ lợi ích của chủ sở hữu, mà chủ yếu giám sát hoạt động tài chính và sản xuất kinh doanh của bộ máy điều hành. Động lực đổi mới quản trị còn thấp do chế độ viên chức quản lý trong DNNN. Lương, thưởng của viên chức quản lý chưa hoàn toàn gắn với hiệu quả sản xuất, kinh doanh thực tế của doanh nghiệp.

2.7. Kỷ luật tài chính, ràng buộc ngân sách

Pháp luật Việt Nam đã quy định rất chặt chẽ về ngân sách và tài chính đối với DNNN. Tuy nhiên, trong triển khai thực hiện đã xuất hiện nhiều trường hợp chưa tuân thủ nguyên tắc ràng buộc ngân sách và kỷ luật tài chính đối với DNNN, trước hết ở 3 mối ràng buộc chủ yếu sau: Ràng buộc chi tiêu, ràng buộc nghĩa vụ với nhà nước và ràng buộc trách nhiệm với các chủ nợ.

Một hình thức vi phạm kỷ luật đầu tư, mua sắm được quan tâm trong nhiều năm qua là tình trạng không chấp hành một cách nghiêm ngặt

các quy định về hạn mức huy động vốn, dẫn tới nợ phải trả cao gấp nhiều lần vốn chủ sở hữu, mất an toàn tài chính, nguy cơ đổ vỡ cao. Về chi tiêu, đầu tư, mua sắm tài sản, nhiều nghiên cứu, báo cáo chính thức của các cơ quan nhà nước đã chỉ ra sự lãng phí, thất thoát nguồn lực của DNNN còn lớn. Tuy nhiên, việc xử lý các hành vi này không kịp thời, để xảy ra hậu quả nghiêm trọng.

Phần lớn DNNN còn thiếu áp lực tạo lợi nhuận theo nguyên tắc thị trường. Phải tới năm 2013 bảng thu Ngân sách Nhà nước có thêm mục "thu lợi nhuận" và "thu cổ tức" của DNNN, và thực tế mới chỉ thu tập trung ở khoảng 20 tập đoàn, tổng công ty (gần 30000 tỷ đồng).

Về quan hệ với các chủ nợ, pháp luật đã quy định nguyên tắc "lời ăn, lỗ chịu", tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN trong vay - trả nợ; DNNN kinh doanh thua lỗ, kém hiệu quả, mất vốn nhà nước phải bị giải thể, phá sản, v.v. Tuy nhiên, các quy định này không phải lúc nào cũng được quán triệt và thực thi trong thực tế. Có khá nhiều tập đoàn kinh tế, tổng công ty và DNNN được hỗ trợ trong việc trả nợ với các hình thức như: Được chủ nợ khoan nợ, giãn nợ, giảm nợ, gia hạn nợ, xóa nợ. Được chỉ đạo để DNNN hay một tổ chức tài chính khác mua lại nợ, nhận chuyển giao nợ, chuyển nợ thành vốn chủ sở hữu, vốn góp, cổ phần. Được Nhà nước trả nợ thay khi không trả được các khoản nợ nước ngoài đến hạn phải trả, v.v.

Có nhiều nguyên nhân của tình trạng nêu trên, cơ bản bao gồm: Một là, có sự bảo đảm, hỗ trợ của Nhà nước đối với việc vay, trả nợ. Hai là, do dễ dàng tiếp cận các nguồn vốn nên không có tác dụng khuyến khích tiết kiệm, sử dụng vốn vay có hiệu quả nhất; xử lý sai phạm không nghiêm dẫn tới doanh nghiệp ngại bị "trừng phạt" khi không trả được nợ đúng hạn. Ba là, bản thân các chủ nợ, bao gồm cả ngân hàng thương mại nhà nước và chủ nợ tư nhân cũng lo ngại mất vốn khi DNNN bị trừng phạt (giải thể, phá sản), dẫn tới thỏa hiệp với doanh nghiệp trong việc trả nợ.

3. Một số đề xuất đổi mới công tác quản trị DNNN

3.1. Đẩy mạnh cải cách thể chế kinh tế thị trường, thống nhất khung khổ hoạt động

kinh doanh giữa các doanh nghiệp không phân biệt nguồn gốc sở hữu.

Tiếp tục hoàn thiện hệ thống quy phạm pháp luật theo Hiến pháp mới năm 2013 và cải thiện môi trường kinh doanh cho mọi thành phần, góp phần thiết lập cơ chế thị trường và cạnh tranh bình đẳng đối với DNNN. Hoàn thiện thể chế tiếp cận các nguồn lực theo nguyên tắc thị trường, tập trung vào việc điều chỉnh các hành vi tạo lợi thế cho DNNN trong tiếp cận tài chính, tín dụng, đất đai, trước hết của các cơ quan nhà nước, ngân hàng thương mại. Thực hiện nghiêm túc pháp luật về cạnh tranh và chống độc quyền. Có hướng dẫn xử lý đối với trường hợp độc quyền, thống lĩnh, chi phối thị trường đối với các nhóm công ty, tổng công ty và tập đoàn kinh tế nhà nước.

3.2. Hình thành khung khổ quản trị DNNN thống nhất và theo thông lệ chung

Những giải pháp căn bản:

- *Xác định lại vai trò, chức năng của khu vực DNNN trong nền kinh tế.* Công bố rõ ràng DNNN trong nền kinh tế nước ta có vai trò trực tiếp phục vụ quốc phòng, an ninh, cung ứng một số sản phẩm, dịch vụ công ích quan trọng, thiết yếu cho xã hội. Trên cơ sở đó, tiến hành thoái vốn, cổ phần hóa các DNNN không thuộc danh mục này.

- *Xây dựng, công bố và nhất quán thực hiện chính sách chủ sở hữu nhà nước.* Yêu cầu cơ bản của chính sách chủ sở hữu là tách biệt hoàn toàn với chính sách chung về quản lý nhà nước, cả về hình thức và nội dung; đảm bảo rõ ràng, nhất quán và cụ thể để DNNN, thị trường và bên có liên quan có thể tiên liệu, và hiểu rõ các mục tiêu của Nhà nước với tư cách chủ sở hữu cũng như các cam kết lâu dài của Nhà nước.

Xét trong điều kiện thể chế kinh tế, xã hội ở nước ta cần có các cấp chính sách sở hữu sau đây: Chính sách sở hữu của Quốc hội, Chính sách sở hữu của Chính phủ, và Chính sách sở hữu của cơ quan chủ sở hữu đối với từng DNNN cụ thể.

Nội dung cơ bản của chính sách chủ sở hữu của Quốc hội phải xác định được vai trò, chức năng của DNNN trong nền kinh tế, mục tiêu tổng quát, mục tiêu dài hạn (chẳng hạn theo chiến lược phát triển kinh tế xã hội 10 năm) và trung hạn (kế hoạch 5 năm) của DNNN nói

chung trong nền kinh tế, phạm vi ngành, nghề kinh doanh của DNNN, các loại quyết định lớn cần có sự chấp thuận của Quốc hội, v.v.

Trên cơ sở chính sách chủ sở hữu chung (của Quốc hội và Chính phủ), cơ quan chủ sở hữu có chính sách chủ sở hữu đối với từng DNNN cụ thể, trong đó, xác định mục đích, sứ mệnh, mục tiêu và chỉ tiêu mà chủ sở hữu giao phó. Tùy thuộc vào từng loại DNNN, các mục tiêu cụ thể của chính sách sở hữu nhà nước tại từng công ty cụ thể có thể gồm: tỉ suất lợi nhuận, doanh thu và tỉ lệ sản phẩm, dịch vụ xuất khẩu, yêu cầu về mức độ và trình độ phát triển công nghệ trong một giai đoạn cụ thể, yêu cầu về năng lực nghiên cứu và phát triển công nghệ, vị thế và thị phần trong nước và nước ngoài.

- Đổi mới mô hình cơ quan chủ sở hữu đối với DNNN

Theo quy định mới của Luật doanh nghiệp 2014, DNNN là doanh nghiệp do Nhà nước sở hữu 100% vốn điều lệ, được tổ chức dưới hình thức công ty TNHH một thành viên. Để quản trị tốt loại doanh nghiệp này, đòi hỏi việc thực hiện chức năng của chủ sở hữu nhà nước phải tập trung và thống nhất, cần có đầu mối chịu trách nhiệm.

Mặt khác, nguyên tắc đối xử bình đẳng giữa các loại hình doanh nghiệp yêu cầu tách biệt thực hiện các quyền chủ sở hữu với các chức năng khác của cơ quan quản lý nhà nước, đồng thời có thể tập trung nguồn lực để làm tốt chức năng quản lý nhà nước, vừa nâng cao hiệu quả chức năng chủ sở hữu nhà nước.

Hai yêu cầu nêu trên đặt ra sự cần thiết phải chuyên nghiệp hóa bộ máy cơ quan chủ sở hữu. Cơ quan chủ sở hữu phải bộ máy chuyên trách với các kỹ năng và công cụ thực hiện chức năng chủ sở hữu, phải khác biệt và tách biệt với thực hiện các chức năng hoặc định chính sách và chức năng giám sát, quản lý thị trường. Theo lộ trình, có thể có 2 phương án:

Phương án 1: Cơ quan chủ sở hữu vẫn là các bộ, UBND cấp tỉnh thì phải có bộ phận chuyên trách đủ thẩm quyền thực hiện chức năng chủ sở hữu (ví dụ các cục, vụ thuộc Bộ; phòng hoặc một đơn vị tương đương cấp sở của UBND các tỉnh, thành phố).

Phương án 2: Chính phủ thành lập một cơ

quan chuyên trách thực hiện chức năng chủ sở hữu khi có điều kiện thích hợp, giải phóng các Bộ quản lý nhà nước khỏi chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước.

Trong mọi phương án, cơ quan chủ sở hữu chịu trách nhiệm toàn diện và cuối cùng trước Chính phủ, Quốc hội trong việc thực hiện các quyền chủ sở hữu nhà nước tại DNNN; thực hiện nguyên tắc: Đối với mỗi DNNN chỉ có một và duy nhất một đầu mối trực tiếp thực hiện các quyền của chủ sở hữu và chịu trách nhiệm giải trình về kết quả thực hiện tất cả các quyền đó.

- Tiếp tục hoàn thiện khung khổ theo dõi, giám sát, đánh giá, công khai thông tin, minh bạch hóa hoạt động của DNNN:

Tăng cường Giám sát của Quốc hội đối với Chính phủ trong việc thống nhất tổ chức thực hiện các quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu đối với DNNN. Triển khai công tác theo dõi, giám sát và đánh giá của Chính phủ đối với các cơ quan chủ sở hữu. Cơ quan chủ sở hữu cần có báo cáo tổng hợp về tình hình thực hiện các quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu đối với DNNN, về tình hình thực hiện chính sách sở hữu của doanh nghiệp (mục tiêu, nhiệm vụ, các chỉ tiêu...)

Đổi mới căn bản cơ chế giám sát đánh giá của cơ quan chủ sở hữu đối với từng DNNN cụ thể: Cơ quan chủ sở hữu phải xác định mục tiêu và sứ mệnh cụ thể cho từng DNNN, từ đó đặt ra các nhiệm vụ và chỉ tiêu đánh giá tương ứng. Từng DNNN phải có hệ thống chỉ tiêu đánh giá riêng phù hợp với đặc thù ngành, lĩnh vực và loại hình hoạt động (kinh doanh và công ích), làm cơ sở cho hoạt động giám sát, đánh giá. Các chỉ tiêu giám sát, đánh giá đối phải toàn diện, khắc phục nhược điểm hiện nay là đánh giá thiên về kết quả tài chính với các tiêu chí đánh giá giản đơn và không đầy đủ. Ngoài các tiêu chí như quy định tại Điều 59 Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp, tùy từng trường hợp cụ thể, phải có các chỉ tiêu đánh giá chất lượng như năng suất lao động, hiệu quả sử dụng vốn, trình độ công nghệ và mức độ đổi mới công nghệ, chất lượng các tài sản, trình độ người lao động, mức độ thỏa mãn yêu cầu khách hàng. Không nên chỉ yêu cầu DNNN liên tục tăng doanh thu, lợi nhuận và lấy đó là cơ sở đánh giá kết quả hoạt động.

Cơ quan chủ sở hữu cần xây dựng hệ thống thông tin cập nhật thường xuyên và liên tục với DNNN, kể cả thông tin về giao dịch kinh doanh. Ngoài các thông tin của DNNN (với các mục tiêu, chỉ tiêu kế hoạch đã định), cần phải thu thập các thông tin khác liên quan đến thị trường, các yếu tố bên ngoài có thể tác động đến kết quả hoạt động của doanh nghiệp.

Hoạt động giám sát, đánh giá của cơ quan chủ sở hữu là rất quan trọng, nhưng phức tạp, nặng nề, đòi hỏi cao về năng lực và nguồn lực. Để hoạt động này thực sự có hiệu quả, việc chuyên trách, chuyên nghiệp hóa bộ máy giám sát, đánh giá nói riêng và cơ quan chủ sở hữu nói riêng là điều kiện tiên quyết.

Thiết lập cơ chế quản lý rủi ro từ DNNN. Giám sát nợ của DNNN nên được tích hợp vào phân tích chính sách tài chính quốc gia. Cần ban hành công cụ đo lường để giám sát, giới hạn các khoản nợ của DNNN. Nhà nước không nên có các hoạt động bảo lãnh một cách "tự động" cho các khoản nợ của tập đoàn kinh tế nhà nước. Tất cả các đề xuất bảo lãnh nợ đều phải được xem xét cẩn trọng.

- Nâng cao trách nhiệm và hiệu quả của Hội đồng thành viên, đổi mới hệ thống khuyến khích đòn bẩy

Căn cứ quy định mới của Luật Doanh nghiệp 2014 và Luật quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp, cơ quan chủ sở hữu chỉ đạo và tham gia cùng Hội đồng thành viên xây dựng hệ thống các quy chế quản trị phù hợp với từng DNNN; xác định rõ và cụ thể quy trình, thủ tục thực hiện các quyền của cơ quan chủ sở hữu đối với doanh nghiệp, quyền và trách nhiệm của Hội đồng thành viên, mối quan hệ thông tin giữa cơ quan chủ sở hữu và Hội đồng thành viên, Ban giám đốc.

Tăng cường trách nhiệm và nghĩa Hội đồng thành viên (Chủ tịch công ty) trong giám sát điều hành; hoạt động vì lợi ích tối cao chủ sở hữu nhà nước, thực hiện các mục tiêu do chủ sở hữu giao. Nâng cao tiêu chuẩn thành viên Hội đồng thành viên, cụ thể hóa trách nhiệm "cẩn trọng, miễn can và trung thành", thiết lập chuẩn mực/tiêu chuẩn đạo đức trong việc bổ nhiệm thành viên Hội đồng thành viên. Bên cạnh các chức năng theo quy định, Hội đồng thành viên

của các DNNN lớn, tập đoàn, tổng công ty cần đặc biệt quan tâm đến xây dựng và thực hiện chính sách quản lý rủi ro.

Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty phải có toàn quyền bổ nhiệm và miễn nhiệm Tổng giám đốc, Giám đốc. Tách bạch chức năng, nhiệm vụ giữa Chủ tịch Hội đồng thành viên với Tổng giám đốc theo quy định của Luật Doanh nghiệp. Cần có hướng dẫn chi tiết cơ chế triệu tập họp Hội đồng thành viên, điều kiện, thủ tục tiến hành họp Hội đồng thành viên; các vấn đề liên quan đến ban hành quyết định, nghị quyết của Hội đồng thành viên.

Ban kiểm soát, Kiểm soát viên phải thực sự hoạt động độc lập trở thành cơ quan giám sát thực sự của chủ sở hữu.

Tiếp tục đổi mới hệ thống đòn bẩy khuyến khích bảo đảm DNNN hoạt động theo cơ chế thị trường theo hướng tách đội ngũ cán bộ quản lý, điều hành DNNN khỏi chế độ viên chức, công chức.

- Áp đặt kỷ luật tài chính và cơ chế ràng buộc ngân sách cứng:

Quản triệt nguyên tắc ngân sách cứng trong mọi hoạt động SXKD và quản lý hoạt động của DNNN: Áp đặt một ngân sách cố định để thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ xác định, không đáp ứng yêu cầu bổ sung vốn hoặc các khoản vay cao hơn mức kế hoạch, không bao cấp, hỗ trợ, duy trì sự tồn tại ngay khi thua lỗ, trong tình trạng phải giải thể, phá sản...

Các giải pháp cụ thể bao gồm: Loại bỏ hỗ trợ trực tiếp cho DNNN trong lĩnh vực cạnh tranh. Giảm thiểu ưu tiên DNNN trong tiếp cận các khoản vay lãi suất thấp từ Nhà nước hoặc ngân hàng thương mại nhà nước, trước hết là hoạt động bảo lãnh của Nhà nước. Chấm dứt miễn, giảm, hoãn, xóa thuế cho DNNN. Không để cho DNNN hưởng lợi từ cơ chế quản lý vốn chủ sở hữu nhà nước. Tạo áp lực mạnh hơn về trách nhiệm tăng giá trị vốn nhà nước. Tránh để lại quá nhiều lợi nhuận từ vốn nhà nước. Sửa đổi, bổ sung chế độ kế toán, đánh giá tài sản nhằm đảm bảo tài sản trên sổ sách phản ánh đúng giá trị thực, từ đó, xác định đúng chi phí, giá thành của các DNNN. Áp đặt đầy đủ ràng buộc về chi phí vốn trong đầu tư và kinh doanh của doanh nghiệp. Nhà nước phải lấy lợi nhuận với mức ít

nhất bằng giá thị trường của vốn. Cho phép doanh nghiệp tự chủ hơn trong cơ cấu lại vốn và tài sản trong khuôn khổ mục tiêu và các chỉ tiêu đã định. Phải xác định rõ ràng và minh bạch chi phí cho các hoạt động phi thương mại; các khoản tài chính từ ngân sách nhà nước cho thực hiện nhiệm vụ phi thương mại phải được công bố trong báo cáo tài chính; tăng cường giám sát các hoạt động phi thương mại để có đánh giá và công khai hiệu quả của hoạt động này đối với DNNN.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

■ MPI (2012, 2013, 2014), Đề án “Tiếp tục sắp xếp, đổi mới và nâng cao hiệu quả DNNN”, tài liệu tham khảo.

■ Nguyễn Đình Cung (2014), “Đổi mới quản trị doanh nghiệp trong quá trình tái cơ cấu DNNN” Báo cáo Kinh tế vĩ mô 2014 của Ủy ban Kinh tế của Quốc hội, Nxb Tri thức, 2014.

■ OECD (2005), “Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises”. [Http://www.oecd.org](http://www.oecd.org)

■ OECD (2011), Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Change and Reform in OECD countries since 2005, © OECD 2011, [http: oecd.org](http://oecd.org)

■ WB (2014), “Corporate Governance of State-Owned Enterprises - A Toolkit”, Publishing and Knowledge Division (The World Bank), Washington, DC, 2014.