

ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI
KHOA LUẬT

ĐOÀN THỊ LAN ANH

MỘT SỐ KHÍA CẠNH PHÁP LÝ CỦA QUẢN LÝ
NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC
TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG Ở VIỆT NAM

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI
KHOA LUẬT

ĐOÀN THỊ LAN ANH

**MỘT SỐ KHÓA CẠNH PHÁP LÝ CỦA QUẢN LÝ
NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC
TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG Ở VIỆT NAM**

Chuyên ngành : Lý luận và lịch sử nhà nước và pháp luật
Mã số 60 38 01

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

Người hướng dẫn khoa học: GS.TS Nguyễn Đăng Dung

Trang phụ bì

Lời cam đoan

Mục lục

MỞ ĐẦU	1
Chương 1: VAI TRÒ VÀ NỘI DUNG CỦA QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC	5
1.1. Vai trò của quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước	5
1.1.1. Lý luận về quản lý nhà nước	5
1.1.2. Vai trò của quản lý nhà nước	9
1.1.3. Doanh nghiệp nhà nước	13
1.2. Nội dung của quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước	20
1.2.1. Nhà nước thành lập doanh nghiệp nhà nước để hoạt động đáp ứng nhu cầu thị trường và hoàn thành sứ mệnh chính trị	20
1.2.2. Nhà nước xây dựng pháp luật làm cơ sở cho doanh nghiệp nhà nước hoạt động	22
1.2.3. Nhà nước quản lý cán bộ hoạt động trong doanh nghiệp nhà nước	26
1.2.4. Nhà nước quản lý nguồn vốn nhà nước tại doanh nghiệp nhà nước	27
Chương 2: THỰC TRẠNG VIỆC QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC TẠI CÁC DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM HIỆN NAY	31
2.1. Doanh nghiệp nhà nước hoạt động thiếu sự cạnh tranh	31
2.2. Việc quản lý cán bộ tại doanh nghiệp nhà nước lỏng lẻo và không hiệu quả	38
2.3. Không phân biệt chức năng quản lý nhà nước và hoạt động kinh tế	42
2.4. Việc quản lý nguồn vốn nhà nước tại doanh nghiệp nhà nước	50

nước không hiệu quả	
2.5. Một số bất cập khác	60
Chương 3: MỘT SỐ GIẢI PHÁP NHẪM NÂNG CAO HIỆU QUẢ	66
HOẠT ĐỘNG CỦA DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC	
3.1. Phương hướng và yêu cầu đổi mới doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam	66
3.1.1. Phương hướng đổi mới doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam	66
3.1.2. Yêu cầu đổi mới quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam	68
3.2. Những giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước trong thời gian tới ở Việt Nam	69
3.2.1. Tiếp tục hoàn thiện pháp luật về đổi mới và quản lý doanh nghiệp nhà nước	69
3.2.2. Hoàn thiện cơ chế quản lý doanh nghiệp nhà nước trong thời gian tới	72
3.2.3. Tăng cường sự chỉ đạo thực hiện đổi mới quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước	74
3.2.4. Chỉ đạo thực hiện đúng pháp luật trong quá trình sắp xếp, đổi mới doanh nghiệp nhà nước và đổi mới quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước	76
3.2.5. Đổi mới phương thức quản lý nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước	77
3.2.6. Thực hiện mạnh mẽ việc cải cách thủ tục hành chính nhằm phục vụ sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp	79
3.2.7. Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí và phòng, chống tham nhũng trong quá trình đổi mới doanh nghiệp nhà nước	81
3.2.8. Tăng cường giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước	84
3.2.9. Phát huy vai trò của các tổ chức chính trị, chính trị - xã hội trong các doanh nghiệp sau đổi mới	85
KẾT LUẬN	87
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	89

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Trong thời gian qua, doanh nghiệp nhà nước ở nước ta được đầu tư chiếm một tỷ trọng tương đối lớn trong nền kinh tế quốc dân, được Đảng và Nhà nước đầu tư trọng điểm, được coi là trụ cột của nền kinh tế. Tuy nhiên, hiện nay, Việt Nam đang bước vào thời kỳ đổi mới và đã có những bước tiến lớn trên các lĩnh vực chính trị, kinh tế, xã hội với tốc độ tăng trưởng GDP bình quân luôn ở mức cao, đời sống cũng như các quyền lợi chính đáng của nhân dân được quan tâm, cải thiện rõ rệt. Thế giới đặc biệt quan tâm đến Việt Nam, đặc biệt sau khi chúng ta trở thành thành viên chính thức của Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO). Sau thời điểm này hàng loạt các chương trình đầu tư từ nước ngoài đã đến với Việt Nam.

Tuy nhiên, thực tế cho thấy, doanh nghiệp nhà nước sau hội nhập kinh tế càng tỏ ra hoạt động kém hiệu quả, gây thất thoát nguồn vốn nhà nước, lãng phí và đầu tư dàn trải, kinh doanh thua lỗ khiến Nhà nước phải gánh chịu những khoản nợ khổng lồ, điển hình như vụ việc xảy ra tại Tập đoàn Vinashin. Đứng trước yêu cầu đó, Đảng và Nhà nước đã yêu cầu thực hiện mạnh mẽ hàng loạt biện pháp trong đó có biện pháp tái cấu trúc toàn bộ Doanh nghiệp nhà nước thông qua tái cấu trúc nền kinh tế.

Để có cơ sở cho việc tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước một cách hiệu quả, trong thời gian qua, nhiều công trình nghiên cứu liên quan đến doanh nghiệp nhà nước đã được công bố. Để góp phần vào mục tiêu mà Đảng và Nhà nước đã đề ra, Bộ Tài chính cũng đang xây dựng đề án tái cấu trúc Doanh nghiệp nhà nước trong đó hứa hẹn nhiều biện pháp hữu hiệu trong công tác đổi mới doanh nghiệp nhà nước.

Nhận thức được ý nghĩa quan trọng đó, trên cơ sở sự hướng dẫn tận tình của GS.TS Nguyễn Đăng Dung, tác giả đã chọn đề tài "**Một số khía**

cạnh pháp lý của quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước trong nền kinh tế thị trường ở Việt Nam" để làm luận văn thạc sĩ Luật học.

2. Tình hình nghiên cứu

Trong thời gian qua, đã có nhiều công trình nghiên cứu và bài viết về doanh nghiệp nhà nước như đề tài của - Võ Đại Lực (Chủ biên) "Đổi mới doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam", Nxb Khoa học - Xã hội, Hà Nội, 1997; đề tài của Lê Hồng Hạnh (2004), *Cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước - những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội; đề tài của giáo sư Đào Xuân Sâm "Đổi mới cơ chế quản lý với khu vực kinh tế nhà nước - Thành công, bất cập và giải pháp" được nêu tại Kỳ yếu Hội thảo (lần 3) Đề tài KX01.02 "Sở hữu Nhà nước và doanh nghiệp nhà nước trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa". Đây là đề tài nghiên cứu có phạm vi tương đối rộng và sâu sắc. Ngoài ra, luận án tiến sĩ của Nguyễn Mạnh Quân "Những vấn đề lý luận cơ bản về doanh nghiệp nhà nước và vận dụng nó vào việc tiếp tục đổi mới doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam" cũng đưa ra nhiều giải pháp để tiếp tục đổi mới doanh nghiệp nhà nước.

Ngoài các công trình nghiên cứu trên, rất nhiều tiến sĩ kinh tế đã có nhiều bài viết và những buổi tọa đàm về doanh nghiệp nhà nước. Điển hình như Tiến sĩ Lê Đăng Doanh có buổi tọa đàm cùng các phóng viên được ghi lại trong bài viết: "TS. Lê Đăng Doanh: Việt Nam cần cải cách doanh nghiệp nhà nước" trên báo Báo mới, ngày 16/03/2012; hay Tiến sĩ Nguyễn Đình Cung với buổi tọa đàm được ghi lại bằng bài viết: "TS. Nguyễn Đình Cung: "Tái cơ cấu Doanh nghiệp nhà nước từ khâu giám sát, giải trình" trên báo Báo mới, ngày 30/11/2011.

Với tinh thần học hỏi và tiếp thu, trên cơ sở những kết quả tự nghiên cứu, luận văn xin cung cấp các vấn đề lý luận và thực tế về doanh nghiệp nhà nước, quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước và đưa ra một số giải pháp cơ bản nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh

ngiệp nhà nước

thông qua việc nâng cao chất lượng quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước.

3. Mục tiêu nghiên cứu

1. Làm rõ một số vấn đề lý luận về doanh nghiệp nhà nước, những vai trò và nội dung của quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước.

2. Đánh giá thực trạng hoạt động của doanh nghiệp nhà nước nói chung và thực trạng của việc quản lý nhà nước tại doanh nghiệp nhà nước nói riêng.

3. Đưa ra phương hướng, giải pháp nhằm hạn chế những bất cập trong công tác quản lý nhà nước tại các doanh nghiệp nhà nước đồng thời nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước trong thời gian tới.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu:

Đối tượng nghiên cứu của đề tài là một số vấn đề có tính lý luận và thực tiễn về quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước trong thời gian qua. Trên cơ sở đó đưa ra những phương hướng, giải pháp để nâng cao hiệu quả của công tác quản lý nhà nước tại doanh nghiệp nhà nước, qua đó nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước trong thời gian tới.

Phạm vi nghiên cứu:

Đề tài tập trung vào việc tìm hiểu các quy định của pháp luật về bản chất Doanh nghiệp nhà nước, các quy định có liên quan đến việc quản lý nhà nước đối với các doanh nghiệp nhà nước, tìm hiểu thực trạng hoạt động của doanh nghiệp nhà nước để đưa ra những kiến nghị đổi mới công tác quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước trên cơ sở các tài liệu thu thập được về doanh nghiệp nhà nước đặc biệt trong giai đoạn từ 2000 - 2012.

5. Cơ sở lý luận và phương pháp nghiên cứu

Trên cơ sở chủ nghĩa duy vật biện chứng, quan điểm của Đảng qua các kỳ đại hội và chính sách, pháp luật của Nhà nước về Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và về vấn đề quản lý hoạt động của doanh nghiệp nhà nước, đề tài tập trung nghiên cứu, phân tích một số vấn đề lý luận và thực tiễn xoay quanh các khía cạnh pháp lý của quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước.

Để đạt được các mục tiêu của đề tài đặt ra, tác giả sử dụng nhiều cách tiếp cận dưới những góc độ khác nhau về việc quản lý nhà nước tại các doanh nghiệp nhà nước trên cơ sở phương pháp phân tích định tính và định lượng. Ngoài ra, tác giả còn sử dụng các phương pháp khác như nghiên cứu tổng hợp, so sánh, quy nạp, diễn dịch.

6. Ý nghĩa khoa học và đóng góp của luận văn

Hiện nay, đứng trước thực trạng việc quản lý nhà nước tại các doanh nghiệp nhà nước còn nhiều bất cập, rắc rối và thiếu minh bạch, công khai, luận văn này ra đời có đóng góp và một số ý nghĩa sau:

- Luận văn góp phần làm rõ cơ sở lý luận về doanh nghiệp nhà nước, quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước
- Đánh giá thực trạng hoạt động của doanh nghiệp nhà nước nói chung và thực trạng của việc quản lý nhà nước tại doanh nghiệp nhà nước nói riêng.
- Đưa ra phương hướng, giải pháp nhằm hạn chế những bất cập trong công tác quản lý nhà nước tại các doanh nghiệp nhà nước đồng thời nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước trong thời gian tới.
- Với kết quả đạt được, luận văn là tài liệu tham khảo cho những nhà làm luật và cơ quan nghiên cứu.

7. Kết cấu của luận văn

Ngoài phần mở đầu, kết luận và danh mục tài liệu tham khảo, nội dung của luận văn gồm 3 chương:

Chương 1: Vai trò và nội dung của quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước.

Chương 2: Thực trạng của vấn đề quản lý nhà nước đối tại các doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam hiện nay.

Chương 3: Một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước.

Chương 1

VAI TRÒ VÀ NỘI DUNG CỦA QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC

1.1. VAI TRÒ CỦA QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC

1.1.1. Lý luận về quản lý nhà nước

- Khái niệm quản lý

Quản lý là đối tượng nghiên cứu của nhiều ngành khoa học tự nhiên và xã hội. Dưới góc độ nghiên cứu riêng của mình, mỗi ngành khoa học lại đưa ra khái niệm về quản lý khác nhau. Tuy nhiên, hiểu theo một cách chung nhất và thống nhất nhất, quản lý là sự tác động định hướng bất kỳ lên một hệ thống nào đó nhằm trật tự hóa nó và hướng nó phát triển phù hợp với những quy luật nhất định.

Quan niệm như trên vừa phù hợp với quá trình tự động hóa của máy móc, vừa phù hợp với cả giới động vật, với xã hội loài người, tức là với quản lý xã hội nói chung.

- Khái niệm quản lý xã hội.

Quản lý xã hội là một thuật ngữ có thể được hiểu theo ba nghĩa khác nhau: quản lý trong xã hội; quản lý mang tính chất xã hội; quản lý khách thể hoặc đối tượng là xã hội.

Quản lý xã hội được hiểu theo nghĩa quản lý trong xã hội là cách hiểu chung nhất và phổ biến nhất của thuật ngữ này. Nó bao hàm cả khái niệm quản lý trong Nhà nước, quản lý mang tính chất Nhà nước và quản lý khách thể và đối tượng bị quản lý là Nhà nước, vì Nhà nước nằm trong xã hội.

Bản chất của quản lý trong xã hội là tính quyền uy. Vì quản lý là hoạt động lao động được xã hội hóa, là hoạt động có tổ chức. Muốn tổ

chức, định hướng hoạt động của hàng chục, hàng trăm, thậm chí hàng triệu người theo một ý chí chung, nghĩa là để tác động có định hướng đến các khách thể của quản lý xã hội, cần phải có quyền uy - là sức mạnh ý chí hoặc vật chất để buộc các cá nhân riêng lẻ phải tuân theo ý chí chung mà chủ thể quản lý là đại diện.

Quyền uy là sự trói buộc, sự áp đặt ý chí của kẻ này cho kẻ khác buộc kẻ khác phải phục tùng. Vì vậy, quyền uy và phục tùng như hai mặt của một bàn tay, chúng không thể tồn tại thiếu nhau và quyền uy lấy phục tùng làm tiền đề. Không thể có quản lý nếu không có quyền uy và sự phục tùng. Quyền uy được vật chất hóa còn gọi là quyền lực. Nhờ có quyền lực nên ý chí của chủ thể quản lý trở thành ý chí thống trị buộc đối tượng quản lý phải phục tùng, và chính bản thân hoạt động quản lý là sự thực hiện quyền lực này. Do đó, quyền uy - phục tùng là đặc trưng trong xã hội. Từ đó, quyền lực - phục tùng là phương pháp quản lý trong xã hội, là đặc trưng của quan hệ quản lý trong xã hội. Trong xã hội chưa có Nhà nước thì quyền lực nhà nước mang tính chất xã hội, chúng ta gọi đó là quyền lực xã hội. Đó là bản chất của quản lý trong xã hội tiền Nhà nước. Nó được củng cố, bảo đảm bằng uy tín của chủ thể quản lý, bằng sự tôn trọng của các thành viên trong cộng đồng, bằng mọi thói quen, tập quán, truyền thống, đạo đức, tôn giáo... mà đa phần được điều chỉnh bằng những quy phạm xã hội. Khi cần thiết, quyền lực xã hội cũng được thể hiện bằng những hình thức cưỡng chế đặc biệt của thị tộc, bộ lạc áp dụng đối với những người hoặc nhóm người vi phạm những quy tắc quản lý xã hội nguyên thủy. Chủ thể của quản lý xã hội trong thời đại này, có thể là cả động đồng hoặc thường là tù trưởng và hội đồng thị tộc, hội đồng trưởng lão, già làng.

Theo một cách hiểu chung nhất, quản lý là sự tác động có mục đích của các chủ thể quản lý đối với các đối tượng quản lý, được thực hiện bằng tổ chức và quyền uy. Quản lý xuất hiện ở bất kỳ nơi nào, lúc nào nếu ở nơi đó và lúc đó có hoạt động chung của con người. Mục đích và nhiệm vụ của quản lý là điều khiển, chỉ đạo hoạt động chung của con người, phối hợp các

hoạt động riêng lẻ của từng cá nhân tạo thành một hoạt động chung thống nhất của cả tập thể và hướng hoạt động chung đó theo những phương hướng thống nhất nhằm đạt được mục tiêu đã định trước.

- Quản lý nhà nước và bản chất của quản lý nhà nước

Khi Nhà nước ra đời, phần cơ bản và quan trọng nhất của quản lý xã hội được Nhà nước thực hiện. Đó là phần quản lý xã hội mang tính chất nhà nước, do Nhà nước và các cơ quan, tổ chức, cá nhân được Nhà nước trao quyền thực hiện, để thực hiện mục đích, nhiệm vụ của Nhà nước - đó là quản lý nhà nước. Theo lý thuyết Mác - Lênin, đến giai đoạn xã hội cộng sản chủ nghĩa, khi Nhà nước không còn thì quản lý nhà nước cũng tiêu vong. Khi đó, các chức năng xã hội tương tự như các chức năng quản lý nhà nước về kinh tế và văn hóa vẫn tồn tại, tuy không còn mang tính Nhà nước - tính chính trị. Về điều này, theo Ph.Ăngghen, Nhà nước và cùng với Nhà nước là quyền uy chính trị, sẽ mất đi sau cuộc cách mạng xã hội tương lai, nghĩa là chức năng xã hội sẽ mất tính chất chính trị và sẽ biến thành những chức năng quản lý đơn thuần chăm lo đến lợi ích của xã hội. Công việc đó sẽ do các cơ quan tự quản xã hội thực hiện. Lúc đó, quản lý xã hội lại trở về trạng thái ban đầu là quản lý mang tính chất xã hội, nhưng ở trình độ cao hơn hẳn.

Bản chất của quản lý nhà nước là quyền lực nhà nước. Quyền lực nhà nước được ghi nhận, củng cố bằng pháp luật và được thực hiện bởi bộ máy nhà nước với cơ sở vật chất - tài chính to lớn, bằng phương pháp thuyết phục và cưỡng chế. Xã hội càng phát triển, nhất là trong thời đại công nghiệp hóa, kinh tế thị trường, mở cửa, dân chủ hóa ... thì càng cần có trật tự, kỷ cương. Do đó, xã hội càng hiện đại, càng cần đến quản lý, có nghĩa là càng cần đến quyền uy. Bàn về vấn đề này, trong tác phẩm "Bàn về quyền uy", Ph.Ăngghen có viết: Muốn tiêu diệt quyền uy trong đại công nghiệp, chính là tiêu diệt nhà máy sợi để quay về với cái xe kéo sợi.

Về nghĩa rộng, quản lý nhà nước là toàn bộ hoạt động của Nhà nước nói chung, mọi hoạt động mang tính chất Nhà nước, nhằm thực hiện

các nhiệm vụ, chức năng của Nhà nước. Như vậy, quản lý xã hội trong xã hội đã có Nhà nước là một khái niệm rộng bao hàm quản lý mang tính chất nhà nước, tức là quản lý nhà nước theo nghĩa rộng và quản lý mang tính chất xã hội. Chủ thể của quản lý nhà nước theo nghĩa rộng là tất cả các cơ quan nhà nước của bộ máy nhà nước, tức là tất cả ba hệ thống cơ quan: lập pháp, hành pháp và tư pháp. Khi thực hiện quyền trưng cầu dân ý, bỏ phiếu toàn dân, hoặc tham gia quản lý nhà nước bằng các hình thức khác, nhân dân cũng là chủ thể của quản lý nhà nước theo nghĩa rộng. Các tổ chức xã hội, các cơ quan xã hội... cũng là chủ thể của quản lý nhà nước theo nghĩa rộng nếu được Nhà nước trao quyền thực hiện chức năng Nhà nước.

Quản lý nhà nước theo nghĩa hẹp là hoạt động quản lý do một loại cơ quan đặc biệt thực hiện mà hiến pháp và pháp luật nước ta gọi là các cơ quan hành chính nhà nước. Đó là hoạt động chấp hành hiến pháp, pháp luật và điều hành trên cơ sở hiến pháp và các luật đó, vì thế còn gọi là hoạt động chấp hành và điều hành nhà nước, hay thường gọi đơn giản là hoạt động chấp hành và điều hành. Do đó, quản lý nhà nước theo nghĩa rộng bao hàm quản lý nhà nước theo nghĩa hẹp. Cách hiểu này của khái niệm quản lý nhà nước theo nghĩa hẹp chính là nghĩa vốn có của thuật ngữ quản lý nhà nước trong khoa học luật hành chính xã hội chủ nghĩa cũng như ở Việt Nam.

Chủ thể của quản lý nhà nước theo nghĩa hẹp chủ yếu là toàn bộ hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước đứng đầu là Chính phủ và các cơ quan phái sinh từ chúng, các cơ quan, đơn vị, tổ chức và các cán bộ, công chức trực thuộc. Vì vậy, trong thực tiễn quản lý và lý luận khoa học pháp lý, chúng còn được gọi là các cơ quan quản lý nhà nước. Nguyên thủ quốc gia ở nhiều nước là người đứng đầu hệ thống hành pháp thì cũng là chủ thể của quản lý nhà nước theo nghĩa hẹp. Nguyên thủ quốc gia nước ta tuy không phải là người đứng đầu hệ thống hành pháp, nhưng vẫn có nhiều quyền trong lĩnh vực hành pháp nên cũng có thể coi là một chủ thể tham gia và quản lý nhà nước theo nghĩa hẹp.

Như vậy, hiểu một cách đơn giản nhất, quản lý nhà nước là hoạt động của Nhà nước trên các lĩnh vực lập pháp, hành pháp và tư pháp nhằm thực hiện các chức năng đối nội và đối ngoại của Nhà nước. Hay nói cách khác, quản lý nhà nước là sự tác động của các chủ thể mang tính quyền lực nhà nước, chủ yếu bằng pháp luật tới các đối tượng quản lý nhằm thực hiện các chức năng đối nội và đối ngoại của Nhà nước. Như vậy, có thể thấy tất cả các cơ quan nhà nước đều làm chức năng quản lý nhà nước.

1.1.2. Vai trò của quản lý nhà nước

Quản lý nhà nước đóng vai trò quyết định trong mọi hoạt động của đời sống xã hội. Trong từng lĩnh vực, quản lý nhà nước lại đóng vai trò khác nhau.

Vai trò của quản lý nhà nước về kinh tế

Việt Nam đang trong quá trình xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Giống như các nền kinh tế thị trường truyền thống, sự can thiệp của Nhà nước vào nền kinh tế là nhằm hạn chế những tồn tại của kinh tế thị trường và đi tới mục tiêu cuối cùng: Dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh. Muốn đạt được điều đó, quản lý nhà nước về kinh tế phải thực hiện được các mục tiêu cụ thể về thúc đẩy tăng trưởng, thực hiện công bằng xã hội và ổn định kinh tế vĩ mô.

Trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, quản lý nhà nước về kinh tế là một yêu cầu khách quan và phải tuân thủ các nguyên tắc chung của quản lý nhà nước về kinh tế trong nền kinh tế thị trường như mọi quốc gia khác. Nhìn chung, sự can thiệp của Nhà nước vào nền kinh tế là nhằm mục tiêu hạn chế và khắc phục những tồn tại của kinh tế thị trường. Ngoài ra, Nhà nước trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa còn phải chủ động sử dụng để phục vụ cho mục tiêu của chủ nghĩa xã hội, dẫn dắt nền kinh tế phát triển đi lên xã hội chủ nghĩa, chứ

không để kinh tế thị trường phát triển tự phát theo con đường tư bản chủ nghĩa.

Quản lý nhà nước về kinh tế nhằm mục tiêu thúc đẩy nền kinh tế tăng trưởng nhanh và bền vững

Tăng trưởng nhanh và bền vững là mục tiêu hàng đầu đối với mọi quốc gia. Đặc biệt, đây là vấn đề sống còn đối với những nước đi sau, có xuất phát điểm thấp về kinh tế như nước ta. Với vị trí còn khiêm tốn như hiện nay, chỉ có tăng trưởng nhanh và bền vững thì chúng ta mới tránh được nguy cơ tụt hậu, giảm dần khoảng cách về mức thu nhập so với các nước phát triển hơn và sẽ sớm được xếp vào nhóm các nước có mức thu nhập trung bình trong khu vực. Hơn nữa, chỉ có tăng trưởng nhanh và bền vững hơn so với các nước có những điều kiện tương đồng mới thể hiện được tính ưu việt của mô hình kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa so với mô hình kinh tế thị trường tư bản chủ nghĩa.

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy ở tất cả các nước (kể cả đang phát triển và phát triển) khu vực tư nhân luôn là động lực chủ yếu của quá trình tăng trưởng và phát triển bền vững. Một đặc điểm nổi bật của các nền kinh tế trong giai đoạn đầu của quá trình chuyển đổi từ mô hình kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang kinh tế theo định hướng thị trường là tình trạng độc quyền và phân biệt đối xử giữa các thành phần kinh tế, giữa Doanh nghiệp nhà nước với doanh nghiệp tư nhân. Vị trí độc quyền của doanh nghiệp hầu hết đều do Nhà nước quyết định theo phương thức hành chính chứ không phải hình thành nhờ hiệu quả kinh doanh thông qua quá trình tự tích lũy và tập trung tư bản. Trong bối cảnh đó, tự do kinh doanh và bãi bỏ các hàng rào bảo hộ sẽ là những biện pháp hữu hiệu để hạn chế sự bất công và phi hiệu quả gắn liền với độc quyền.

Để có thể duy trì tăng trưởng bền vững ở mức cao, một điều đặc biệt quan trọng cần nhận thức rõ là, Nhà nước có vai trò không thể thay thế trong việc bảo vệ môi trường. Lý thuyết kinh tế hiện đại đã khẳng định

rằng thất bại của kinh tế thị trường trong việc bảo vệ môi trường bắt nguồn từ thực tế là sản xuất tư nhân có thể gây ra tác động tiêu cực đối với môi trường do chi phí xã hội không được phản ánh đầy đủ vào chi phí sản xuất. Do đó, lượng ô nhiễm luôn có khuynh hướng vượt quá mức "tối ưu" và các nguồn tài nguyên thiên nhiên có thể bị khai thác cạn kiệt. Khi đó chúng ta không thể nói đến tăng trưởng bền vững, và càng không thể nói đến phát triển bền vững.

Quản lý nhà nước về kinh tế nhằm mục tiêu thực hiện công bằng xã hội

Nhà nước trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa là Nhà nước của dân, do dân và vì dân. Bên cạnh mục tiêu thúc đẩy tăng trưởng nhanh và bền vững, Nhà nước còn phải đóng vai trò quan trọng trong việc thực hiện mục tiêu công bằng xã hội, đảm bảo cho mọi người chứ không phải chỉ một số người được hưởng lợi từ thành quả tăng trưởng kinh tế chung của đất nước. Đây là vấn đề cốt lõi của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, một tiêu chí quan trọng bậc nhất để phân định chủ nghĩa xã hội và chủ nghĩa tư bản.

Quản lý nhà nước về kinh tế nhằm ổn định kinh tế vĩ mô

Ổn định kinh tế vĩ mô hiện được chấp nhận rộng rãi là môi trường thuận lợi để khuyến khích tiết kiệm và gia tăng đầu tư, do đó nó là điều kiện cần thiết để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế nhanh và vững chắc. Những kinh nghiệm thành công nhất về phát triển kinh tế ở các quốc gia Đông Á cho thấy các yếu tố quan trọng để duy trì môi trường kinh tế vĩ mô ổn định bao gồm: Mức thâm hụt ngân sách thấp, tốc độ tăng trưởng tiền tệ và tín dụng hợp lý, tỷ lệ lạm phát tương đối thấp và các khoản nợ của khu vực công cộng duy trì ở mức có thể quản lý được, lãi suất thực dương và tránh để đồng ngoại tệ bị đánh giá cao.

Ba mục tiêu trên có quan hệ qua lại với nhau, tác động tương hỗ trong một thể thống nhất nhằm hướng tới mục tiêu phát triển kinh tế, xây

dựng xã hội công bằng và văn minh. Bản thân mục tiêu tăng trưởng bền vững đã hàm ý đi liền với mục tiêu bảo vệ môi trường sinh thái, khai thác có hiệu quả các nguồn lực hiện có, thực hiện công bằng xã hội và đảm bảo ổn định vĩ mô. Đó là các bộ phận hợp thành của một chiến lược hướng tới sự phát triển bền vững, một sự phát triển cho phép làm tăng phúc lợi của các thế hệ hiện tại mà không làm giảm khả năng cải thiện phúc lợi của các thế hệ tương lai. Công bằng xã hội và ổn định vĩ mô vừa là điều kiện, vừa là kết quả của tăng trưởng bền vững. Thực tế về tăng trưởng chậm đi liền với bất bình đẳng xã hội ngày càng cao ở châu Mỹ Latinh là một ví dụ rõ nét phản ánh tính thiếu bền vững trong phát triển, với nhiều căng thẳng và nguy cơ tiềm ẩn dẫn đến sự suy giảm hiệu quả và ổn định vĩ mô trong dài hạn.

Vai trò của quản lý nhà nước trong lĩnh vực hành pháp

Quản lý nhà nước trong lĩnh vực hành pháp là hình thức quản lý nhà nước được thực hiện trước hết và chủ yếu bởi cơ quan hành chính nhà nước, có nội dung là bảo đảm sự chấp hành pháp luật của các cơ quan quyền lực nhà nước, nhằm tổ chức và chỉ đạo một cách trực tiếp và thường xuyên công cuộc xây dựng kinh tế, văn hóa - xã hội và thường xuyên công cuộc xây dựng kinh tế, văn hóa - xã hội và hành chính - chính trị. Nói tóm lại, quản lý nhà nước trong lĩnh vực hành pháp là hoạt động chấp hành - điều hành của Nhà nước.

Mục đích của quản lý nhà nước trong lĩnh vực hành pháp là đảm bảo cho các văn bản pháp luật của các cơ quan quyền lực nhà nước được thực hiện trên thực tế. Mọi hoạt động của quản lý nhà nước trong lĩnh vực hành pháp đều được tiến hành trên cơ sở pháp luật và để thực hiện pháp luật, các chủ thể của quản lý nhà nước trong lĩnh vực hành pháp phải tiến hành hoạt động tổ chức và chỉ đạo trực tiếp đối với các đối tượng quản lý thuộc quyền.

Trong quá trình điều hành, cơ quan hành chính nhà nước có quyền nhân danh Nhà nước ban hành ra các văn bản pháp luật để đặt ra các quy phạm pháp luật hay các mệnh lệnh cụ thể bắt buộc các đối tượng quản lý có liên quan thực hiện.

Hoạt động điều hành là nội dung cơ bản của hoạt động chấp hành quyền lực nhà nước, nó gắn với hoạt động chấp hành và cùng với hoạt động chấp hành tạo thành hai mặt thống nhất của quản lý hành chính nhà nước.

Tất cả các cơ quan nhà nước đều tiến hành hoạt động quản lý hành chính nhà nước nhưng hoạt động này chủ yếu do các cơ quan hành chính nhà nước thực hiện. Hoạt động này phản ánh chức năng cơ bản của các cơ quan hành chính nhà nước. Mặt khác, không nên tuyệt đối hóa sự phân loại các hình thức hoạt động của các cơ quan nhà nước và không nên cho rằng mỗi loại cơ quan nhà nước chỉ có thể thực hiện một loại hành vi nhất định, tương ứng với hình thức hoạt động và chức năng cơ bản của nó. Trên thực tế, mỗi loại cơ quan nhà nước, ngoài việc thực hiện những hành vi phản ánh thực chất của chức năng cơ bản của mình, còn có thể thực hiện một số hành vi thuộc lĩnh vực hoạt động cơ bản của cơ quan khác.

Vai trò của quản lý nhà nước trong các lĩnh vực khác

Ngoài các vai trò chủ đạo nêu trên, quản lý nhà nước còn có vai trò to lớn trong các lĩnh vực: ngoại giao, đất đai ... Trong từng lĩnh vực, quản lý nhà nước lại tham gia với mức độ cụ thể và nhằm hướng tới mục tiêu ổn định trật tự xã hội, phát triển kinh tế, quản lý và sử dụng tốt tài nguyên thiên nhiên, quan hệ hữu nghị và có mục tiêu đối với các nước trên thế giới.

1.1.3. Doanh nghiệp nhà nước

Quan niệm chung của các quốc gia về doanh nghiệp nhà nước

Doanh nghiệp nhà nước là một loại hình doanh nghiệp tồn tại phổ biến ở hầu hết các nước trên thế giới thuộc những mô hình kinh tế khác nhau. Tuy nhiên, tại mỗi quốc gia, doanh nghiệp nhà nước đều có vị trí, vai

trò nhất định trong nền kinh tế quốc dân. Mặt khác, phạm vi, mức độ đầu tư, sự định hướng và cách thức quản lý của mỗi Nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước cũng có những nét đặc thù, riêng biệt.

Ở các nước trên thế giới, quan niệm về doanh nghiệp nhà nước không hoàn toàn giống nhau và ở mỗi giai đoạn khác nhau, khái niệm này cũng có ít nhiều thay đổi. Cộng đồng châu Âu xác định: "Doanh nghiệp nhà nước là doanh nghiệp mà chính phủ trung ương hoặc địa phương có thể dựa vào quyền sở hữu, quyền khống chế cổ phần hoặc các điều lệ quản lý đối với doanh nghiệp đã gây ảnh hưởng có tính chi phối trực tiếp hoặc gián tiếp đối với chúng" [45, tr. 8]. Theo định nghĩa này, doanh nghiệp nhà nước trước hết là doanh nghiệp mà chính phủ trung ương và chính phủ địa phương là người sở hữu cổ phần trong doanh nghiệp, và mức cổ phần đó đủ để khống chế và chi phối hoạt động của doanh nghiệp.

Tổ chức phát triển công nghiệp Liên hợp quốc (UNIDO) lại đưa ra định nghĩa khác khi cho rằng "doanh nghiệp nhà nước là các tổ chức kinh tế thuộc sở hữu nhà nước hoặc do Nhà nước kiểm soát, có thu nhập chủ yếu từ sản xuất hàng hóa hoặc cung cấp dịch vụ" [35, tr. 69-70]. Như vậy, khái niệm của UNIDO dựa trên tính sở hữu của Nhà nước đối với doanh nghiệp, và cho rằng dấu hiệu sở hữu của Nhà nước đối với doanh nghiệp là tiêu chí để phân biệt doanh nghiệp nhà nước với các loại hình doanh nghiệp khác; xác định thu nhập chủ yếu từ sản xuất hàng hóa hoặc cung cấp dịch vụ là yếu tố để phân biệt doanh nghiệp nhà nước với các tổ chức sự nghiệp khác của Nhà nước.

Ở Cộng hòa Pháp, doanh nghiệp nhà nước là doanh nghiệp đáp ứng đủ các tiêu chí: "Quyền sở hữu cổ phần trong doanh nghiệp mang tính công hữu, có tư cách pháp nhân độc lập; thực hiện các hoạt động thương mại độc lập" [45, tr. 9]. Quy định này của Pháp cũng nhấn mạnh đến dấu hiệu sở hữu và nắm quyền chi phối của Nhà nước đối với doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác, đồng thời khẳng định doanh nghiệp nhà

nước phải là pháp nhân độc lập; khẳng định doanh nghiệp nhà nước là tổ chức kinh tế hoạt động kinh doanh độc lập.

Ở Anh, vào năm 1956, quan niệm về doanh nghiệp nhà nước như sau: Doanh nghiệp nhà nước là doanh nghiệp "có hội đồng quản trị do Chính phủ bổ nhiệm; có tài khoản kinh doanh do Ủy ban quốc hữu hóa công nghiệp của Chính phủ kiểm tra; có thu nhập từ hoạt động kinh doanh mà không dựa vào sự cung cấp Nhà nước". Ngoài ra, các nước như Thụy Điển, Phần Lan Brazil, Míchigan... hay một số tổ chức quốc tế như Quỹ tiền tệ quốc tế (IMF), Ngân hàng thế giới (WB), hay Liên hợp quốc (UN) quan niệm Doanh nghiệp nhà nước "là doanh nghiệp mà Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn của doanh nghiệp" [44].

Các định nghĩa trên đây đều dựa trên tiêu chí quyền sở hữu và theo đó, quyền sở hữu là nguyên tắc chi phối tới loại hình doanh nghiệp. Khi Nhà nước sở hữu trên 50% vốn trong tổng số vốn góp hoặc cổ phần của doanh nghiệp thì Nhà nước nắm quyền chi phối doanh nghiệp và doanh nghiệp trở thành doanh nghiệp nhà nước. Như vậy, về bản chất, quyền chi phối doanh nghiệp là hệ quả tất yếu của quyền sở hữu trong công ty và khi xem xét doanh nghiệp nhà nước cũng cần xuất phát từ tiêu chí quyền sở hữu phần vốn góp hoặc cổ phần trong để xác định những doanh nghiệp mà Nhà nước sở hữu trên 50% phần vốn là doanh nghiệp nhà nước.

Quan niệm của Việt Nam về doanh nghiệp nhà nước

Ở nước ta, sau ngày thành lập nước Việt Nam dân chủ cộng hòa năm 1945, khi Nhà nước thực hiện việc quốc hữu hóa các cơ sở công nghiệp của chế độ cũ đã xuất hiện các doanh nghiệp quốc gia và được định nghĩa là một doanh nghiệp thuộc sở hữu quốc gia và do quốc gia điều khiển. Sau khi mô hình và cơ chế kinh tế kế hoạch hóa tập trung bắt đầu được áp dụng ở miền Bắc, khu vực kinh tế quốc doanh được tổ chức thành các loại hình doanh nghiệp có tên gọi khác nhau, như: Xí nghiệp công nghiệp quốc doanh trong lĩnh vực sản xuất công nghiệp; nông trường quốc

doanh trong lĩnh vực nông nghiệp; lâm trường trong lĩnh vực lâm nghiệp; công ty trong lĩnh vực thương nghiệp...

Trong Bản điều lệ về xí nghiệp công nghiệp quốc doanh (điều lệ đầu tiên) do Chính phủ ban hành kèm theo Nghị định số 93/CP ngày 8/4/1977 thì khái niệm xí nghiệp công nghiệp quốc doanh đã được hình thành, đó là "đơn vị cơ sở sản xuất và kinh doanh của nền kinh tế xã hội chủ nghĩa thống nhất, là nơi trực tiếp sản xuất ra của cải vật chất cho xã hội và tạo nguồn tích lũy xã hội chủ nghĩa" [40]. Bản điều lệ này cũng xác định cơ chế quản lý đối với các xí nghiệp công nghiệp quốc doanh. Điều 1 Bản điều lệ về xí nghiệp công nghiệp quốc doanh quy định: "Xí nghiệp sản xuất và kinh doanh theo kế hoạch Nhà nước được quyết định từ trung ương trên những chỉ tiêu chủ yếu nằm trong cân đối chung của toàn bộ nền kinh tế quốc dân và được xây dựng từ cơ sở" [40].

Do có sự thay đổi nhất định về điều kiện kinh tế - xã hội và nhận thức nên tới năm 1998, Chính phủ đã ban hành Bản điều lệ mới để thay thế Bản điều lệ năm 1977. Theo đó, xí nghiệp công nghiệp quốc doanh (xí nghiệp độc lập, xí nghiệp liên hợp) là đơn vị kinh tế cơ sở, khâu cơ bản của nền kinh tế quốc dân xã hội chủ nghĩa; là đơn vị sản xuất hàng hóa có kế hoạch nhằm đáp ứng nhu cầu ngày càng tăng của xã hội. Có tư cách pháp nhân và hạch toán độc lập. Định nghĩa này, ngoài việc khẳng định vị trí, vai trò của xí nghiệp quốc doanh trong nền kinh tế, giống như Bản điều lệ năm 1977, định nghĩa còn nêu ra một số dấu hiệu có ý nghĩa quyết định đến địa vị pháp lý của doanh nghiệp nhà nước, thể hiện nó là một tổ chức kinh tế với những quyền nhất định trong kinh doanh, quan hệ dân sự và sự tự chủ về mặt tài chính. Đó là dấu hiệu và tư cách pháp nhân và về hạch toán kinh tế độc lập.

Trong Nghị định 388/HĐBT ngày 20/11/1991 của Hội đồng Bộ trưởng, lần đầu tiên thuật ngữ doanh nghiệp nhà nước đã được sử dụng chính thức về mặt pháp lý. Theo đó, Điều 1 Nghị định 388/HĐBT quy

định: "Doanh nghiệp nhà nước là tổ chức kinh doanh do Nhà nước thành lập, đầu tư vốn và quản lý với tư cách là chủ sở hữu" [39].

Năm 1995, doanh nghiệp nhà nước được xác định là 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" [52, Điều 1]. Ngoài ra, doanh nghiệp nhà nước còn được quy định "có tư cách pháp nhân, có các quyền và nghĩa vụ dân sự, tự chịu trách nhiệm về toàn bộ hoạt động kinh doanh trong phạm vi số vốn do doanh nghiệp quản lý; có tên gọi, có con dấu riêng và có trụ sở chính trên lãnh thổ Việt Nam" [52, Điều 1].

Đến cuối những năm 90 của thế kỷ XX và những năm đầu của thế kỷ XXI, do thay đổi về chủ trương và đường lối của Đảng đối với hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước, nhiều quy định của Luật Doanh nghiệp nhà nước năm 1995 đã không còn phù hợp với tình hình cải cách doanh nghiệp nhà nước trên thực tế, đặc biệt là quy định Nhà nước sở hữu 100% vốn của doanh nghiệp. Trên thực tế đã xuất hiện nhiều mô hình doanh nghiệp mà trong đó Nhà nước chỉ nắm giữ quyền chi phối, tức là sở hữu phần vốn trên 50% tổng số vốn của doanh nghiệp thông qua hình thức góp vốn hoặc mua cổ phần cũng như đã xuất hiện sự chuyển đổi hình thức pháp lý của doanh nghiệp nhà nước như chuyển sang mô hình công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên, công ty cổ phần. Do đó, vào đầu những năm 2000 đã xuất hiện quan điểm: "Doanh nghiệp nhà nước không nhất thiết Nhà nước phải chiếm giữ quyền sở hữu tuyệt đối mà có thể chỉ cần nắm giữ trên 50% cổ phần hoặc phần vốn góp trong doanh nghiệp" [38, tr. 16]. Vì vậy, để khắc phục tình trạng này cũng như chính thức chấp nhận loại hình doanh nghiệp nhà nước như đã nêu, Luật Doanh nghiệp nhà nước 2003 ra đời thay thế cho Luật Doanh nghiệp nhà nước 1995. Kể từ đó, doanh nghiệp nhà nước được xác 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" [54, Điều 1].

Đặc điểm pháp lý của doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam

Ở Việt Nam, doanh nghiệp nhà nước có những đặc điểm chung như tất cả các loại hình doanh nghiệp khác: là một tổ chức kinh tế, tìm kiếm thu nhập từ các hoạt động kinh tế. Tuy nhiên, ngoài những đặc điểm chung của mọi loại hình doanh nghiệp, doanh nghiệp nhà nước có những đặc điểm riêng biệt so với loại hình doanh nghiệp khác.

Thứ nhất, ngoài mục tiêu tìm kiếm lợi nhuận, doanh nghiệp nhà nước còn có nhiệm vụ và những mục tiêu phi thương mại. Với vai trò, vị trí của các doanh nghiệp công thì ngoài mục tiêu kinh doanh, tìm kiếm lợi nhuận, doanh nghiệp nhà nước còn được giao thực hiện nhiệm vụ chính trị - xã hội nhất định, do đó, mục tiêu kinh doanh, tìm kiếm lợi nhuận khó đạt được hoặc không thể thực hiện được, thậm chí có nhiều doanh nghiệp nhà nước không đạt được mục tiêu kinh doanh mà hoạt động của nó thuần túy là mục tiêu công ích. Có lẽ xuất phát từ thực tiễn trên mà Luật Doanh nghiệp nhà nước năm 1995 đã phân chia doanh nghiệp nhà nước thành hai loại: Doanh nghiệp nhà nước hoạt động kinh doanh và doanh nghiệp nhà nước hoạt động công ích. Việc phân chia doanh nghiệp nhà nước thành hai loại với tên gọi như trên đã thể hiện rõ mục tiêu, nhiệm vụ của hai loại doanh nghiệp này, hoặc là theo đuổi mục tiêu kinh doanh, tìm kiếm lợi nhuận, hoặc là theo đuổi các mục tiêu phi thương mại, đáp ứng yêu cầu thực hiện các nhiệm vụ chính trị, xã hội của Nhà nước giao cho. Tuy nhiên, Luật Doanh nghiệp nhà nước năm 1995 đã không đưa ra được tiêu chí để phân biệt rõ về hai loại hình này và trên thực tế có những trường hợp khó có thể xác định chính xác đó là doanh nghiệp nhà nước có mục tiêu thương mại hay phi thương mại. Do vậy, Luật Doanh nghiệp nhà nước năm 2003 đã bỏ cách phân loại như trên.

Thứ hai, tính đặc biệt trong tư cách pháp nhân của doanh nghiệp nhà nước. Theo quy định của pháp luật thì doanh nghiệp nhà nước có tư cách pháp nhân nhưng trên thực tế, do doanh nghiệp nhà nước không có quyền sở hữu đối với tài sản của doanh nghiệp nên tính chủ động trong hoạt động của doanh nghiệp nhà nước khá hạn chế vì có sự can thiệp thô bạo của cơ quan chủ quản. Trong nhiều quan hệ, doanh nghiệp nhà nước không thể tự quyết định mà phải có sự cho phép, phê chuẩn của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, do đó doanh nghiệp nhà nước cũng không độc lập chịu trách nhiệm như các doanh nghiệp thông thường. Căn cứ các dấu hiệu của một pháp nhân theo quy định tại Điều 84 Bộ luật Dân sự 2005, có thể thấy doanh nghiệp nhà nước là tổ chức kinh tế có tư cách pháp nhân theo lý thuyết nhưng lại có tư cách pháp nhân không đầy đủ trên thực tế. Cơ quan chủ quản có quyền năng nhất định chi phối hoặc quyết định việc sử dụng tài sản của doanh nghiệp trong một số trường hợp nhất định. Điều đó thể hiện trên thực tế, hiện nay vẫn còn tình trạng Nhà nước xóa nợ, khoan nợ cho doanh nghiệp nhà nước, quyết định việc định đoạt vốn và tài sản của doanh nghiệp; thậm chí, trong trường hợp doanh nghiệp lâm vào tình trạng phá sản nhưng không thể làm thủ tục phá sản do cơ quan chủ quản không cho phép. Đặc biệt, vẫn còn trường hợp tài sản của Nhà nước ở nước ngoài bị phong tỏa để bảo đảm trả nợ khi phía nước ngoài tiến hành việc xử lý vi phạm và áp dụng chế tài xử lý về tài sản đối với doanh nghiệp nhà nước của Việt Nam khi có vi phạm ở nước ngoài.

Như vậy, có thể thấy, tư cách pháp nhân độc lập của doanh nghiệp nhà nước chỉ được hiểu trên lý thuyết. Trên thực tế, tư cách pháp nhân độc lập của doanh nghiệp nhà nước phụ thuộc vào mức độ can thiệp của cơ quan chủ quản. Mức độ can thiệp càng sâu thì tư cách pháp nhân của doanh nghiệp nhà nước còn không đầy đủ. Đây là đặc điểm riêng biệt của doanh nghiệp nhà nước so với các loại hình doanh nghiệp khác.

Phân loại doanh nghiệp nhà nước

Dựa trên những tiêu chí khác nhau, doanh nghiệp nhà nước được phân loại khác nhau.

Căn cứ vào địa vị pháp lý, doanh nghiệp nhà nước được chia thành doanh nghiệp có tư cách pháp nhân độc lập và doanh nghiệp hạch toán phụ thuộc, không đủ tư cách pháp nhân.

Căn cứ vào mối quan hệ hành chính giữa doanh nghiệp nhà nước và cơ quan chủ quản, doanh nghiệp nhà nước được chia thành doanh nghiệp trung ương và doanh nghiệp địa phương.

Căn cứ vào mức độ cạnh tranh, doanh nghiệp nhà nước được chia thành loại mang tính độc quyền, loại mang tính độc quyền cạnh tranh và loại mang tính cạnh tranh.

Căn cứ vào mục tiêu hoạt động, doanh nghiệp nhà nước được chia thành doanh nghiệp kinh doanh và doanh nghiệp công ích.

- Căn cứ vào tiêu chí sở hữu, doanh nghiệp nhà nước được chia thành doanh nghiệp có 100% vốn do Nhà nước sở hữu và doanh nghiệp hỗn hợp là doanh nghiệp do Nhà nước có cổ phần hoặc vốn góp chi phối.

Ngoài ra, còn một số tiêu chí khác để phân loại doanh nghiệp nhà nước như: hình thức tổ chức pháp lý; hình thức tổ chức hoạt động; cơ cấu tổ chức, quản trị doanh nghiệp...

Trong những tiêu chí nói trên thì tiêu chí về quyền sở hữu mang tính phổ biến và thường được sử dụng ở nhiều nước trên thế giới. Dựa vào đó, Nhà nước xác định những doanh nghiệp nhà nước 100% vốn do Nhà nước nắm giữ là những doanh nghiệp mà Nhà nước không muốn chia sẻ quyền sở hữu cũng như quyền quản lý, chi phối hoạt động của doanh nghiệp, hoạt động trong lĩnh vực độc quyền Nhà nước hoặc các lĩnh vực mà tư nhân không muốn đầu tư.

1.2. NỘI DUNG CỦA QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC

1.2.1. Nhà nước thành lập doanh nghiệp nhà nước để hoạt động đáp ứng nhu cầu thị trường và hoàn thành sứ mệnh chính trị

Như đã phân tích trên đây, doanh nghiệp nhà nước là doanh nghiệp trong đó có phần vốn nhà nước chiếm đa số. Chính vì vậy, nội dung của việc quản lý nhà nước chính là thành lập doanh nghiệp nhà nước để các doanh nghiệp này hoạt động, đáp ứng nhu cầu thị trường, hoàn thành nhiệm vụ chính trị trong xã hội.

Hiện nay, doanh nghiệp nhà nước gồm các loại hình sau: doanh nghiệp 100% vốn nhà nước và doanh nghiệp có vốn nhà nước đóng vai trò chủ đạo. Các loại hình doanh nghiệp nhà nước đều hoạt động theo mô hình công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn. Quan điểm về doanh nghiệp nhà nước ở nước ta cũng đã có nhiều thay đổi. Trước đây, vào năm 2003 Luật Doanh nghiệp nhà nước quy định "Doanh nghiệp nhà nước 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" [54]. Tuy nhiên, hiện nay, do quan điểm của Đảng và Nhà nước đã có sự thay đổi, doanh nghiệp nhà nước đã không còn mô hình công ty nhà nước mà chuyển sang hoạt động theo mô hình công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn và đang dần có những chuyển mình để phù hợp hơn với tình hình kinh tế thị trường hiện nay. Việc thay đổi mô hình hoạt động của doanh nghiệp nhà nước như trên nhằm mục đích tạo điều kiện cho các doanh nghiệp nhà nước và các loại hình doanh nghiệp khác có vốn tư nhân được hoạt động và cạnh tranh bình đẳng, xóa bỏ bớt những đặc quyền, ưu ái đối với doanh nghiệp nhà nước như thời gian trước. Nhà nước vẫn là chủ sở hữu đối với doanh nghiệp nhà nước nhưng hiện nay, để làm tốt vai trò của Nhà nước với tư cách là chủ sở hữu thì đòi hỏi Nhà nước phải là một tổ chức tích cực và độc lập về chính trị. Chính phủ

không tham gia vào công việc quản lý hàng ngày của doanh nghiệp nhà nước và phải cho phép các doanh nghiệp quyền tự chủ hoạt động hoàn toàn để đạt được mục tiêu đề ra.

Nước ta cũng như hầu hết các nước trên thế giới, trong quá trình xây dựng nền kinh tế nhất thiết phải thành lập doanh nghiệp nhà nước. Doanh nghiệp nhà nước ra đời gánh vác nhiệm vụ chính trị, hoạt động trong những lĩnh vực mà Nhà nước không thể giao cho tư nhân hoạt động hoặc nếu giao cho tư nhân hoạt động thì hiệu quả sẽ rất thấp. Nhà nước thành lập doanh nghiệp nhà nước để hoạt động, gánh vác sứ mệnh chính trị, phát triển kinh tế. Đó là mục tiêu đầu tiên mà doanh nghiệp nhà nước hướng tới.

1.2.2. Nhà nước xây dựng pháp luật làm cơ sở cho doanh nghiệp nhà nước hoạt động

Đứng trước yêu cầu phải thành lập doanh nghiệp nhà nước nhằm giữ vị trí then chốt trong một số lĩnh vực, quản lý nhà nước cũng đặt ra yêu cầu phải xây dựng hệ thống pháp luật làm cơ sở cho doanh nghiệp nhà nước hoạt động, nhằm quản lý hoạt động của doanh nghiệp nhà nước. Nhà nước xây dựng một hệ thống pháp luật trong đó doanh nghiệp nhà nước là đối tượng. Các văn bản pháp luật bao gồm luật, nghị định, thông tư, pháp lệnh... nhằm tạo hành lang pháp lý vững chắc cho doanh nghiệp nhà nước hoạt động và nhằm mục đích để Nhà nước giám sát được quá trình hoạt động đó của doanh nghiệp nhà nước.

Hiện nay, hệ thống văn bản pháp luật về doanh nghiệp nhà nước tương đối nhiều, tuy nhiên cũng có những thay đổi thường xuyên do những bất cập trong quá trình thực hiện. Đứng trước những bất cập đó, Nhà nước - với vai trò người quản lý lại tiếp tục có những sửa đổi, thay thế, bổ sung nhằm xây dựng hệ thống pháp luật về doanh nghiệp ngày càng hiệu quả và tích cực hơn. Việc thay đổi trong chính sách quản lý nhà nước đối với

doanh nghiệp nhà nước, thay đổi về cách tiếp cận, cách xây dựng cũng phải trải qua một quá trình nghiên cứu lâu dài mới đạt được hiệu quả.

Việc xây dựng pháp luật để quản lý doanh nghiệp nhà nước phải đáp ứng được yêu cầu là điều chỉnh nhiều lĩnh vực của doanh nghiệp nhà nước: pháp luật quản lý hoạt động của doanh nghiệp nhà nước, quản lý cán bộ hoạt động tại doanh nghiệp nhà nước, quản lý vốn tại doanh nghiệp nhà nước... Đồng thời, pháp luật về quản lý doanh nghiệp nhà nước cũng phải đáp ứng yêu cầu là luôn duy trì được tính đồng bộ và tính hệ thống, chặt chẽ, đòi hỏi người làm luật phải có cái nhìn sâu sắc và lâu dài về doanh nghiệp nhà nước qua từng thời kỳ.

Hiện nay, một vướng mắc trong quản lý doanh nghiệp nhà nước là sự nhập nhằng, không tách bạch, không rõ ràng giữa chức năng quản lý nhà nước và kinh doanh. Ngoài ra, nhiều cơ quan chức năng cùng có chức năng chủ sở hữu tài sản, vốn của Nhà nước tại doanh nghiệp; các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành chưa bao quát mọi vấn đề nảy sinh trong quá trình quản lý mô hình này... Những bất cập này đòi hỏi xây dựng khung pháp lý cao hơn cho quản lý tài sản, vốn tại loại hình doanh nghiệp này, thay cho những quy định ở tầm nghị định, thông tư hiện hành.

Theo Báo cáo của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, đến cuối năm 2010, cả nước còn khoảng 2.000 doanh nghiệp 100% vốn nhà nước. Tổng số vốn nhà nước trong các doanh nghiệp này khoảng 220.000 tỷ đồng tính theo giá năm 2004. Đây là kết quả của quá trình nỗ lực tái cấu trúc lại mô hình doanh nghiệp này của Chính phủ. Quá trình tái cấu trúc Doanh nghiệp nhà nước trong thời gian qua cũng góp phần tạo thay đổi trong quản lý các doanh nghiệp này theo hướng tăng quyền tự chủ sản xuất, kinh doanh nhiều hơn, giảm dần sự can thiệp của cơ quan quản lý vào hoạt động. Tuy nhiên, đến nay, tại mỗi Doanh nghiệp nhà nước chức năng quản lý nhà nước và kinh doanh vẫn không được tách bạch rõ ràng. Thực tế, hầu hết Doanh nghiệp nhà nước, nhất là Tổng công ty 91 được ủy nhiệm thực hiện một số

chức năng thuộc quản lý nhà nước để có thể điều tiết nền kinh tế theo định hướng nhất định. Trong khi đó, dù Bộ Kế hoạch và Đầu tư không phải là chủ sở hữu đối với các doanh nghiệp nhà nước, nhưng lại được giao nhiệm vụ thẩm định các dự án đầu tư cho loại hình doanh nghiệp này. Mà theo nguyên tắc chung, việc phê duyệt các dự án đầu tư của doanh nghiệp là một hình thức quyết định của chủ sở hữu đầu tư thêm vốn vào doanh nghiệp để thực hiện mục tiêu của mình. Như vậy, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã không chỉ là cơ quan quản lý, mà còn là chủ sở hữu, dù không có thẩm quyền này.

Ngoài ra, các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành mới dừng lại ở việc xác định bộ thực hiện đại diện chủ sở hữu phần vốn của Nhà nước theo quy định của pháp luật tại doanh nghiệp có vốn nhà nước nhưng chưa phân định từng bộ được thực hiện vai trò đại diện chủ sở hữu ở doanh nghiệp nào, trách nhiệm của chủ sở hữu đến đâu khi doanh nghiệp sử dụng vốn sai mục đích, không hiệu quả... Vấn đề này chưa được quy định cụ thể trong khi các chức danh chủ chốt của Tổng công ty 91 đều do Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm. Vì thế, tồn tại quan niệm cho rằng các doanh nghiệp này đều trực thuộc Thủ tướng Chính phủ. Văn phòng Chính phủ - cơ quan giúp việc của Thủ tướng Chính phủ - không đủ lực lượng để làm các việc quản lý, theo dõi tổng công ty 91, nhưng thường xuyên có các văn bản thay mặt Thủ tướng chỉ đạo sản xuất, kinh doanh với loại hình doanh nghiệp này. Điều này dẫn đến hình thành nên một dạng cơ quan chỉ đạo mới đối với doanh nghiệp nhà nước, song không chịu trách nhiệm về hiệu quả sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp. Vì thế, khi có sai sót, trục trặc trong sản xuất, kinh doanh, đầu tư thì Chính phủ sẽ yêu cầu các bộ quản lý ngành chịu trách nhiệm kiểm điểm các đơn vị này, dù không nắm hết được thông tin của doanh nghiệp.

Sự chồng chéo, trùng lặp trách nhiệm giữa các bộ, ngành có thể thấy rõ trong Nghị định 101/2009/NĐ-CP ngày 5/11/2009 của Chính phủ về thí điểm thành lập, tổ chức, hoạt động và quản lý tập đoàn kinh tế Nhà nước. Tại văn bản này, bộ quản lý ngành có nhiều chức năng trùng lặp với

các Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Nội vụ. Với mô hình này, quyền quản lý nhà nước đối với các tài sản của mình tại doanh nghiệp bị chia cắt, khiến quyền sở hữu cũng trở nên dàn trải, manh mún, rất khó điều hòa, phối hợp hoặc tập trung khi cần thiết. Đặc biệt, Bộ Tài chính không thể thực hiện đầy đủ quyền của mình với phần vốn của Nhà nước tại doanh nghiệp; không kiểm soát được tình hình sử dụng, bảo đảm phát triển vốn nhà nước, càng không thể có biện pháp quản lý đúng đắn, đầy đủ, kịp thời đối với nguồn vốn lớn tại doanh nghiệp. Vốn nhà nước tại doanh nghiệp không được kiểm kê, kiểm soát, hạch toán đầy đủ, đúng đắn đã dẫn đến tình trạng sử dụng lãng phí, kém hiệu quả, thậm chí bị tham ô ở nhiều ngành, lĩnh vực, địa phương.

Một bất cập khác trong mô hình quản lý là Luật Doanh nghiệp chưa quy định rõ nguyên tắc quản lý tài sản của Nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp; chưa phân định tài sản nhà nước tại doanh nghiệp với tổng tài sản do Nhà nước nắm giữ. Điều này dẫn đến bất cập là khi xảy ra tranh chấp thương mại quốc tế, phía nước ngoài có thể ép lấy tài sản của doanh nghiệp nhà nước này để thế chấp cho doanh nghiệp khác. Ngoài ra, luật hiện hành không tách bạch tài sản thuộc sở hữu của Nhà nước, là vốn vay của doanh nghiệp hoặc liên doanh với doanh nghiệp khác. Chưa có khung pháp lý, nên để doanh nghiệp có thể tồn tại với tư cách là một pháp nhân trong kinh tế thị trường, thì Nhà nước vẫn phải giao vốn, tài sản và thực hiện bảo tồn vốn; xác lập tính độc lập về mặt pháp lý và kinh tế cho doanh nghiệp.

Thực tế cho thấy, khi doanh nghiệp nhập nhằng giữa chức năng quản lý và kinh doanh hay chồng chéo, trùng lặp thẩm quyền giữa các cơ quan quản lý... thì sẽ khó xác định trách nhiệm khi xảy ra sai sót, thất thoát, gây hậu quả nghiêm trọng trong đầu tư. Bởi thế, nhiều ý kiến cho rằng, trong quá trình tái cơ cấu Doanh nghiệp nhà nước cần chuyển từ mô hình chủ sở hữu sang trao quyền quản lý sản xuất, phân phối cho chủ thể kinh doanh. Các bộ, ngành, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố cần tách bạch chức năng quản lý và chức năng đại diện chủ sở hữu. Đồng thời, áp dụng

đầu tư vốn cho doanh nghiệp nhà nước và quản lý theo phương thức hạch toán kinh doanh thay cho việc cấp phát vốn và quản lý hành chính như hiện nay. Hội đồng quản trị, Hội đồng thành viên cần được thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước thay vì chia cho nhiều đầu mối vừa là cơ quan quản lý nhà nước, vừa là đại diện chủ sở hữu. Như thế các bộ, ngành sẽ chuyên tâm hơn vào chức năng quản lý, còn doanh nghiệp sẽ giảm bớt nhiều đầu mối quản lý hành chính. Nhưng nhiệm vụ quan trọng hơn cả là khung pháp lý cho quản lý đầu tư tài sản, vốn của Nhà nước vào doanh nghiệp, hay các công trình, chương trình, dự án (Luật Đầu tư công). Vì có thể thấy, khi Nhà nước cấp cho doanh nghiệp tài sản, vốn thì đó cũng là đầu tư công. Trong khi đó, doanh nghiệp nhà nước hiện đã có khung pháp lý là Luật Doanh nghiệp, chỉ thiếu khung pháp lý cho phần vốn, tài sản của Nhà nước thuộc sở hữu của mình. Việc xây dựng, ban hành Luật Đầu tư công cũng để thực hiện đúng nguyên tắc của một Nhà nước pháp quyền - một Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật.

1.2.3. Nhà nước quản lý cán bộ hoạt động trong doanh nghiệp nhà nước

Tại doanh nghiệp nhà nước, người đại diện phần vốn nhà nước là những cán bộ. Những cá nhân này được Nhà nước trao quyền quản lý, lãnh đạo doanh nghiệp dựa trên cơ sở quy định của pháp luật. Cán bộ lãnh đạo, quản lý doanh nghiệp nhà nước là một bộ phận quan trọng trong đội ngũ cán bộ của hệ thống chính trị ở nước ta. Đó là những người trực tiếp điều hành hoạt động của cơ sở phân tích kinh tế - kỹ thuật và hạch toán kinh tế nhằm đạt được hiệu quả sản xuất kinh doanh và hiệu quả kinh tế - xã hội tối đa; đồng thời chịu sự quản lý của Đảng và Nhà nước.

Cán bộ được cử quản lý phần vốn của Nhà nước tại các doanh nghiệp nhà nước phải bám sát nhiệm vụ chính trị, cụ thể hóa nhiều chủ trương, chính sách chung của Nhà nước; đồng thời, phát huy trách nhiệm, có nhiều cách làm mới, tiến bộ, dân chủ, công khai, đảm bảo nguyên tắc quản lý... góp phần hoàn thành nhiệm vụ chung của doanh nghiệp, bảo

toàn và phát triển vốn nhà nước. Tuy nhiên, do nhiều nguyên nhân, cũng không ít những hạn chế tồn tại mà người được cử đại diện phần vốn mắc phải. Một số cán bộ được cử quản lý phần vốn còn chậm phát hiện những vướng mắc, chưa kịp thời chấn chỉnh những thiếu sót trong tổ chức phối hợp điều hành; khi phát hiện chưa xử lý nghiêm khắc những trường hợp vi phạm trong quản lý; một số đơn vị còn để hệ số nợ trên vốn chủ sở hữu cao vượt mức quy định; công tác kiểm tra thực hiện nghị quyết về đầu tư xây dựng của cấp ủy đảng chưa quyết liệt; nhiều dự án xây dựng mỏ hầm lò, hệ thống vận tải từ các mỏ ra các bến cảng, hay các dự án hạ tầng, bất động sản, bauxit và điện chưa đạt tiến độ kế hoạch đề ra; phương thức huy động vốn cho đầu tư các dự án còn thụ động, chậm đổi mới cách nghĩ, cách làm cho phù hợp với thực tế; việc cập nhật kiến thức, tiếp cận cơ chế, chính sách mới trong chuyển đổi mô hình, chế độ trách nhiệm theo tinh thần đổi mới doanh nghiệp còn chậm. Việc cử người được cử quản lý phần vốn của Nhà nước tại các doanh nghiệp nhà nước phải tuân thủ pháp luật và các quy định hiện hành về quản lý doanh nghiệp trên cơ sở luật doanh nghiệp và các quy định của Nhà nước về quản lý vốn, đồng thời người được cử quản lý phần vốn của Nhà nước có trách nhiệm bảo toàn và phát triển nguồn vốn được giao. Người được giao quản lý vốn có trách nhiệm tiến hành tổ chức quản lý, sản xuất kinh doanh theo chức năng và quyền hạn, thực hiện đúng quy định về chế độ tài chính nhà nước; chịu sự kiểm tra, giám sát của Đảng ủy doanh nghiệp, và có trách nhiệm báo cáo định kỳ hoặc đột xuất theo yêu cầu của Đảng ủy. Người được quản lý phần vốn cần chủ động, đề xuất với cấp ủy đảng đơn vị, đảng ủy những vướng mắc, mâu thuẫn và tính không phù hợp trong quá trình thực hiện nhiệm vụ được giao. Họ cũng phải chủ trì và quyết định theo thẩm quyền ban hành quy chế, quy định, quy trình và các văn bản pháp lý theo đúng thẩm quyền, phù hợp với tình hình thực tế ở đơn vị. Đồng thời, cần chủ động tập hợp, phát hiện mâu thuẫn, vướng mắc trong quá trình tổ chức thực hiện nhiệm vụ, kiến nghị với cấp có thẩm quyền xem xét bổ sung, sửa đổi những quy định không phù hợp, gây cản trở cho hoạt động của doanh nghiệp... Đồng thời, người được giao quản lý

phần vốn ở các đơn vị cần phối hợp chặt chẽ với các chức danh quản lý, kiểm soát tại doanh nghiệp, bảo đảm sự kiểm tra, giám sát chặt chẽ và thông suốt mọi hoạt động sản xuất kinh doanh theo đúng quy định của pháp luật. Đối với quyền lợi, người được cử quản lý phần vốn của Nhà nước được hưởng theo quy định chung của Nhà nước và quy định của doanh nghiệp. Tuy nhiên, nếu không hoàn thành nhiệm vụ, sẽ phải xử lý theo quy định chung về cán bộ, viên chức và đảng viên.

1.2.4. Nhà nước quản lý nguồn vốn nhà nước tại doanh nghiệp nhà nước

Như đã phân tích trên đây, Nhà nước sử dụng vốn nhà nước để thành lập doanh nghiệp nhà nước. Do đó, Nhà nước phải quản lý phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp nhà nước để đảm bảo vốn nhà nước được sử dụng đúng mục đích và hiệu quả. Việc quản lý nguồn vốn nhà nước tại doanh nghiệp nhà nước được thực hiện thông qua nhiều hoạt động: hoạt động kiểm soát nội bộ với tư cách Nhà nước là cổ đông, chủ sở hữu phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp; thông qua các hoạt động kiểm toán ...

Chính sách quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp nhà nước là một bộ phận quan trọng trong chính sách tài chính đối với doanh nghiệp nói riêng và chính sách tài chính nói chung. Chính sách quản lý vốn đúng đắn sẽ kích thích sự chuyển dịch các luồng giá trị trong nền kinh tế quốc dân theo hướng huy động mọi nguồn vốn ở doanh nghiệp, từ đó tăng quy mô và tốc độ phát triển sản xuất kinh doanh, tăng nguồn thu vào ngân sách nhà nước. Nguồn thu vào ngân sách nhà nước càng nhiều thì chính phủ càng có khả năng tài chính để tăng quy mô đầu tư vốn, phát triển các quỹ hỗ trợ cho sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp. Từ đó, quy mô đầu tư và tài trợ từ ngân sách nhà nước đối với doanh nghiệp càng lớn thì sẽ kích thích mạnh mẽ hơn các tốc độ phát triển kinh tế, qua đó Chính phủ thực hiện được yêu cầu điều chỉnh vĩ mô theo định hướng đã được đề ra.

hướng:

Nhà nước thường quản lý nguồn vốn tại doanh nghiệp nhà nước theo

Một là, tăng cường quyền tự chủ về mặt tài chính của doanh nghiệp

nhà nước trong quá trình hoạt động sản xuất kinh doanh, đặc biệt là trong lĩnh vực quản lý vốn, tài sản;

Hai là, nâng cao trách nhiệm của các doanh nghiệp trong việc quản lý và sử dụng nguồn lực của Nhà nước giao, thiết lập cơ chế thích hợp để hướng sự quan tâm và tạo điều kiện cho các doanh nghiệp bảo toàn và phát triển vốn (như cơ chế trích lập dự phòng, cơ chế bù lỗ ...).

Ba là, quy định các chính sách ưu đãi về mặt tài chính đối với các doanh nghiệp nhà nước hoạt động công ích như: hỗ trợ vốn, bù chênh lệch khi thực hiện các nhiệm vụ Nhà nước giao, bảo đảm thỏa đáng lợi ích vật chất cho người lao động trong các doanh nghiệp nhà nước này. Đồng thời, Nhà nước thiết lập cơ chế quản lý hợp lý đối với doanh nghiệp trong lĩnh vực quản lý và sử dụng các nguồn lực Nhà nước giao.

Việc quản lý nguồn vốn nhà nước tại doanh nghiệp nhà nước bao gồm các nội dung sau:

Nhà nước quản lý việc hình thành vốn tại các doanh nghiệp nhà nước

Doanh nghiệp nhà nước có thể đầu tư vốn từ quá trình thành lập hoặc đầu tư bổ sung trong quá trình hoạt động. Ngoại trừ các doanh nghiệp nhà nước hình thành do quốc hữu hóa, hầu hết doanh nghiệp nhà nước được hình thành do nguồn cấp phát vốn ban đầu của Nhà nước. Tuy nhiên, tùy theo tình hình thực tế mà Nhà nước quyết định hình thức trực tiếp hoặc gián tiếp. Ở Pháp, đối với doanh nghiệp nhà nước hoạt động theo yêu cầu của Nhà nước thì cấp 100% vốn, các doanh nghiệp nhà nước do Nhà nước quản lý nhưng tự chọn chính sách phát triển, cạnh tranh với các doanh nghiệp khác thì không được Nhà nước cấp vốn. Ở Nhật, mức vốn đầu tư

cho doanh nghiệp tăng nhưng mức độ kiểm soát cũng chặt chẽ hơn. Nhiệm

vụ của Nhà nước trong lĩnh vực này là xem xét và lựa chọn hình thức đầu tư vốn hợp lý để thúc đẩy quá trình hình thành, phát triển của doanh nghiệp.

Nhà nước quản lý việc sử dụng vốn của doanh nghiệp nhà nước

Trong nền kinh tế thị trường, doanh nghiệp nhà nước là một đơn vị sản xuất kinh doanh độc lập, được tự chủ trong hoạt động kinh tế và chịu trách nhiệm về kết quả hoạt động sản xuất kinh doanh. Nhà nước thực hiện việc giao quyền sử dụng vốn và tài sản cho doanh nghiệp, tạo sự độc lập tương đối trong việc tổ chức sản xuất kinh doanh. Mục tiêu cuối cùng của chính sách quản lý sử dụng vốn và tài sản là bảo toàn và phát triển tại doanh nghiệp. Vì thế, Nhà nước theo dõi chặt chẽ sự biến động vốn, tài sản tại doanh nghiệp theo đúng nguyên tắc kế toán hiện hành, tránh thất thoát vốn, tài sản của Nhà nước. Đồng thời, doanh nghiệp cũng phải được trao quyền lựa chọn cơ cấu tài sản và các loại vốn hợp lý nhằm phát triển kinh doanh có hiệu quả. doanh nghiệp có trách nhiệm mở sổ và ghi sổ kế toán theo dõi chính xác toàn bộ tài sản và vốn hiện có theo đúng chế độ hạch toán kế toán, thống kê hiện hành, phản ánh trung thực, kịp thời tình hình sử dụng, biến động của tài sản và vốn trong quá trình kinh doanh của doanh nghiệp ...

Nhà nước quản lý vốn đầu tư ra ngoài của doanh nghiệp nhà nước

Doanh nghiệp nhà nước được Nhà nước trao quyền sử dụng vốn, tài sản để đầu tư ra ngoài doanh nghiệp theo nguyên tắc có hiệu quả, bảo toàn và phát triển vốn, tăng thu nhập và đảm bảo nhiệm vụ thu nộp ngân sách nhà nước. Nhà nước quản lý việc đầu tư vốn của doanh nghiệp nhà nước để việc đầu tư tuân thủ theo đúng quy định của pháp luật. Nhà nước theo dõi chặt chẽ quá trình này thông qua các cơ quan chuyên trách và người đại diện phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp để đảm bảo mục đích đầu tư, hiệu quả đầu tư.

Chương 2

THỰC TRẠNG VIỆC QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC TẠI CÁC DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

2.1. DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC HOẠT ĐỘNG THIẾU SỰ CẠNH

TRANH

Cạnh tranh là yêu cầu cần thiết khi phát triển kinh tế thị trường và

cũng là động lực để thúc đẩy nền kinh tế phát triển. Cạnh tranh là cầu nối giữa doanh nghiệp và người tiêu dùng, thúc đẩy quá trình sản xuất của các doanh nghiệp được hoàn thiện hơn, là biện pháp hữu hiệu chống độc quyền. Đối với nước ta, ngay từ khi bắt đầu phát triển thể chế kinh tế thị trường, chúng ta đã liên tục tìm cách cải thiện môi trường cạnh tranh. Luật cạnh tranh ra đời năm 2004 trước khi Việt Nam tham gia WTO cũng là thể hiện việc Việt Nam muốn phát triển, muốn nhìn thấy thị trường tốt đẹp, muốn thu hút đầu tư và biến Việt Nam là điểm đến hấp dẫn của các nhà đầu tư nước ngoài. Nhưng cạnh tranh của nước ta trong quá trình chuyển đổi từ cơ chế cũ sang cơ chế mới và với lực lượng doanh nghiệp nhà nước còn rất lớn thì chừng nào chúng ta còn phân biệt doanh nghiệp theo các thành phần kinh tế khác nhau thì vẫn còn tạo nên bất lợi trong cạnh tranh. Khi hội nhập thì bất lợi trong cạnh tranh càng tăng lên vì mối đe dọa không chỉ từ những doanh nghiệp có đặc quyền, đặc lợi trong nước mà kể cả các doanh nghiệp nước ngoài đầu tư vào cũng có thể tạo sức ép, tạo ra sự bất bình đẳng đối với doanh nghiệp trong nước. Khi các doanh nghiệp không có sức cạnh tranh và có tình trạng độc quyền thì người tiêu dùng là nạn nhân trước tiên của tất cả những gì yếu kém của nền kinh tế, của sự thiếu cạnh tranh. Khi cạnh tranh phát triển tốt, lành mạnh thì có lợi cho người tiêu dùng. Trong quá trình gia nhập WTO và quyết định mở cửa thị trường, chúng ta dự kiến

người được lợi đầu tiên là người tiêu dùng vì khi đó hàng hóa nhiều hơn, cạnh tranh hơn thì người tiêu dùng sẽ có sự chọn lựa, được cung cấp hàng

chất lượng, mẫu mã phong phú hơn, giá cả thuận lợi hơn. Nhưng hiệu ứng đó trong năm đầu tham gia WTO vẫn chưa có kết quả. Việt Nam hiện chưa có những công ty cạnh tranh mạnh trên thế giới mà chủ yếu hoạt động ở tầm trong nước. Nguyên nhân trước hết là do các doanh nghiệp nhà nước dần phát triển thành các tập đoàn kinh tế. Trong các doanh nghiệp nhà nước, thành viên trong cùng một tập đoàn làm thành độc quyền, chứ không bổ sung cho nhau.

Các văn kiện của Đảng và Chính phủ một mặt luôn luôn khẳng định rằng mọi thành phần kinh tế đều được coi trọng, đồng thời thừa nhận rằng hiệu quả sử dụng vốn đầu tư của khu vực nhà nước thấp hơn so với khu vực tư nhân, nhưng mặt khác vẫn tiếp tục khẳng định vai trò chủ đạo của khu vực kinh tế nhà nước. Trong lĩnh vực kinh tế và kinh doanh, vai trò chủ đạo của khu vực kinh tế nhà nước được thực hiện qua vai trò chủ đạo của khu vực doanh nghiệp nhà nước, mà đứng đầu của hệ thống này là các tập đoàn và tổng công ty nhà nước. Về phương diện đầu tư, nhiều khoản đầu tư của nhà nước cho các doanh nghiệp nhà nước không nằm trong ngân sách, đồng thời nhiều khoản đầu tư của các doanh nghiệp nhà nước, đặc biệt là của các tập đoàn và tổng công ty, được thực hiện qua các công ty con, và do vậy không được phản ánh một cách đầy đủ vào tổng đầu tư của khu vực này. Bên cạnh đó, nhiều doanh nghiệp nhà nước đặc biệt trong lĩnh vực vận tải, hàng không, viễn thông, được sử dụng cơ sở hạ tầng từ nguồn đầu tư trực tiếp của nhà nước. Về phương diện tín dụng, doanh nghiệp nhà nước nhận được nhiều tín dụng từ quỹ hỗ trợ phát triển trước đây và Ngân hàng Phát triển Việt Nam hiện nay nhưng không nằm trong cơ sở dữ liệu của hệ thống ngân hàng thương mại. Bên cạnh đó, tín dụng dành cho các công ty con, công ty sân sau (kể cả doanh nghiệp cổ phần hóa) của nhiều tập đoàn và tổng công ty cũng không được thống kê đầy đủ. Thực tế, khu vực doanh nghiệp nhà nước được hưởng nhiều đặc quyền, đặc lợi so với các khu vực còn lại. Cụ thể là doanh nghiệp nhà nước được nhà nước được cấp đất kinh doanh, hoặc nếu phải thuê thì với mức giá rất thấp so với giá trị thị trường,

sau đó được sử dụng đất thuê để thế chấp vay vốn ngân hàng, trong khi các doanh nghiệp tư nhân không có lựa chọn này. Với sự hậu thuẫn của Nhà nước, các doanh nghiệp nhà nước cũng được ưu tiên tiếp cận tín dụng và ngoại tệ khan hiếm với giá thấp hơn giá thị trường. Mặc dù được hưởng nhiều biệt đãi về phương diện tiếp cận nguồn lực, đồng thời trong nhiều trường hợp được hưởng vị thế độc quyền trên thị trường nội địa, nhưng đóng góp của khu vực doanh nghiệp nhà nước cho nền kinh tế lại rất hạn chế, không những thế lại đang trên đà đi xuống. Nói tóm lại, khu vực nhà nước ở Việt Nam hiện chiếm hữu rất nhiều nguồn lực nhưng sử dụng chúng một cách kém hiệu quả, đóng góp rất khiêm tốn cho ngân sách, tăng trưởng GDP, tạo việc làm mới, phát triển công nghiệp, và xuất khẩu. Trong khi đó, khu vực kinh tế tư nhân hoạt động hiệu quả hơn, đang ngày một trưởng thành và đóng góp nhiều hơn cho nền kinh tế lại bị chèn lấn, thiếu nguồn lực và phải hoạt động trong môi trường cạnh tranh không bình đẳng. Ở một nước đang phát triển theo hướng công nghiệp hóa, luôn luôn khát vốn và có áp lực tạo việc làm mới lớn như Việt Nam thì năng lực sử dụng vốn một cách hiệu quả, tạo ra nhiều việc làm, nâng cao năng lực sản xuất công nghiệp và xuất khẩu là những tiền đề thiết yếu để giúp đất nước phát triển. Để đạt được những điều này, nhiều ý kiến cho rằng đầu tiên cần từ bỏ quan điểm chọn trước một khu vực nào đó là "xương sống" hay "chủ đạo", bắt chập kết quả hoạt động của khu vực này. Thay vào đó, Nhà nước cần tạo ra một môi trường cạnh tranh công khai và bình đẳng, giúp cho khu vực dân doanh ngày một trưởng thành tương xứng với tiềm năng và những đóng góp của khu vực này cho nền kinh tế quốc dân.

Từ khi hình thành, doanh nghiệp nhà nước chưa bao giờ ở trong một môi trường cạnh tranh thực sự, chịu áp lực cạnh tranh như các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác. Doanh nghiệp nhà nước luôn có người đứng sau là các bộ, ngành. Do đó, các doanh nghiệp nhà nước không công khai, minh bạch hoạt động sản xuất kinh doanh và hoạt động của các doanh nghiệp này chưa vận hành theo cơ chế thị trường. Trước đây các tập

đoàn nhà nước đã đầu tư rất nhiều tiền vào bất động sản và chứng khoán ngoài chức năng kinh doanh của mình, dẫn đến Chính phủ phải yêu cầu hạn chế. Hiện nay một tập đoàn điện lực và ba doanh nghiệp xăng dầu nhà nước chiếm đến gần tới đa thị phần của hai ngành này trong cả nước. Nếu còn duy trì doanh nghiệp nhà nước như một công cụ để điều tiết thị trường, điều tiết kinh tế vĩ mô thì điều này hoàn toàn trái với quy luật thị trường mà bản thân các doanh nghiệp này cũng không làm nổi nhiệm vụ điều tiết đó.

Một xu thế khách quan của mọi nền kinh tế phát triển là Nhà nước lập ra doanh nghiệp nhà nước để tăng thu ngân sách phục vụ cho lợi ích chung của xã hội; khi nhân dân chưa biết kinh doanh thì Nhà nước lập ra doanh nghiệp nhà nước để hướng dẫn, làm mẫu cho dân làm theo và làm công cụ điều tiết thị trường; khi nhân dân đã biết kinh doanh thì Nhà nước chuyển giao cho dân làm, Nhà nước chỉ làm những gì nhân dân chưa làm được, không cạnh tranh với nhân dân mà là người tổ chức quản lý để dân kinh doanh trên một mặt bằng cạnh tranh lành mạnh. Nhà nước từng bước thoát khỏi vị thế là nhà đầu tư, tập trung tài lực vào công việc quản lý an ninh xã hội và thu thuế để phục vụ xã hội. Đó là một trong những biểu hiện của Nhà nước thông minh. Doanh nghiệp nhà nước không phải là sản phẩm độc quyền của một quốc gia nào. Tất cả các nước có nền kinh tế phát triển đều phải thực hiện lộ trình tư nhân hóa để Nhà nước thoát khỏi vị thế là nhà đầu tư. Đó chính là bài toán tối ưu. Nhà nước bỏ vốn đầu tư ít nhất và thu được nhiều thuế nhất và vẫn đảm bảo phát triển đất nước. Và chỉ khi Nhà nước thực hiện bài toán tối ưu hóa đầu tư như thế mới là một Nhà nước thông minh. Tối ưu hóa đầu tư trước hết phải là xã hội hóa đầu tư, tạo ra môi trường đầu tư lành mạnh để mọi công dân đều có cơ hội đầu tư bình đẳng như nhau, để mọi công dân đều có cơ hội thành lập doanh nghiệp tạo việc làm cho xã hội.

Trước đây, Đảng và Nhà nước ta trong một thời gian dài đều xác định kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo. Tuy nhiên, việc xác định vai trò kinh tế nhà nước làm chủ đạo nền kinh tế đất nước từ trước đây đến nay đã

gây nhiều tranh cãi. Từ thực tế hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước thời gian qua, cụ thể nhất là từ thực tế hoạt động của Vinashin lại càng gây tranh cãi nhiều hơn. Đã đến thời điểm cần nhìn thẳng vào sự thật xem kinh tế nhà nước có thực sự chủ đạo hay chỉ mới được khoác vào một cái áo nhưng thực chất bên trong lại không đảm đương được vai trò này. Trên khắp thế giới, từ trước đến nay, ngay cả Trung Quốc có mô hình kinh tế gần với nước ta cũng không có quốc gia nào nhấn mạnh "kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo" mà các quốc gia đều phải xác định làm sao để nền kinh tế tăng trưởng, bền vững, có hiệu quả.

Không thể phủ nhận là thời gian qua các tổng công ty, tập đoàn nhà nước đã đóng góp rất nhiều vào GDP của Việt Nam. Thực tế Việt Nam rất cần những tập đoàn Nhà nước nhưng phải là những tập đoàn thực chất chứ không phải là một con số cộng hành chính lại với nhau, không đem lại một sức mạnh thật mà còn gây ra nhiều vấn đề. Đến nay cho thấy kinh tế nhà nước thu hút rất nhiều tín dụng, sử dụng rất nhiều tài sản nhưng xuất khẩu thấp, năng suất lao động thấp, hiệu quả kinh tế thấp và đặc biệt xảy ra tình trạng vừa mất của, vừa mất người, gây nhiều tranh cãi như Vinashin. "Nợ của Vinashin tương đương 4,8% GDP" [36], là một tài sản khổng lồ mà còn rất lâu nữa nước ta mới bù lại được. Rất nhiều người lao động mất việc làm kéo theo nhiều hệ lụy.

Có thể có nhiều nguyên nhân dẫn đến lâu nay chúng ta vẫn tiếp tục duy trì kinh tế nhà nước làm chủ đạo. Những nguyên nhân về mặt lý luận cũng đã được phân tích nhiều. Tuy nhiên, theo ý kiến cá nhân tác giả, có một lý do không nói ra là lợi ích nhóm đằng sau các doanh nghiệp nhà nước. Đằng sau đó rất nhiều vấn đề như giá trị của doanh nghiệp nhà nước bao gồm tài sản hữu hình như đất đai, tài sản vô hình như vị trí đất ở trung tâm thành phố chỉ có các doanh nghiệp nhà nước mới có được nhưng chưa được đánh giá hết. Chính những điều này là ẩn số mà những người trong lợi ích nhóm bên vực cho vai trò chủ đạo của doanh nghiệp nhà nước.

Để có những nhận thức mới về vấn đề này, nhất thiết nước ta phải mang vấn đề này ra thảo luận một cách dân chủ. Thay vào việc nhận định kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo, cần phát huy tính cạnh tranh trên cơ sở phát huy tối đa mọi nguồn lực của người dân để kinh tế dân doanh phải được phát triển. Tất cả thành phần kinh tế cạnh tranh bình đẳng chứ không nhấn mạnh thành phần nào là chủ đạo. Khi đã xác định các thành phần kinh tế cạnh tranh bình đẳng thì không thể khẳng định kinh tế nhà nước là chủ đạo. Thêm vào đó, phải cải cách cả thể chế, bộ máy nhà nước. Nhà nước không nên trực tiếp tham gia vào kinh doanh mà tập trung làm tốt giáo dục, y tế, tổ chức kết cấu hạ tầng... Tất cả việc kinh doanh phải để nền kinh tế làm, không để tình trạng một cán bộ vừa làm thứ trưởng, vừa làm chủ tịch Hội đồng quản trị như hiện nay.

Hiện nay, có nhiều ý kiến lo ngại có những việc phải do kinh tế nhà nước chủ đạo mà khối kinh tế tư nhân không thể đảm nhiệm thay được, chẳng hạn như vấn đề điều tiết về giá cả... Tuy nhiên, theo quan điểm cá nhân tác giả, hãy để doanh nghiệp là doanh nghiệp. Nếu muốn quản lý giá thì hãy tổ chức cho các doanh nghiệp cạnh tranh theo Luật Cạnh tranh và Nhà nước làm nhiệm vụ điều tra cạnh tranh để phát hiện những vấn đề bất cập để dần điều chỉnh và xử lý. Hiện nay, doanh nghiệp nhà nước với vai trò của cạnh tranh thấp, trong khi đó vai trò quản lý giá bằng hành chính thì rất nhiều.

Hiện nay, trong các lĩnh vực không phải then chốt đã có các tập đoàn tư nhân hoạt động tốt, không nhất thiết phải xây dựng tập đoàn kinh tế nhà nước chi phối thị phần. Có rất nhiều ví dụ tiêu biểu như trong lĩnh vực xây dựng, dệt may, trồng và khai thác chế biến cao su, đầu tư bất động sản, các doanh nghiệp nhà nước đang cạnh tranh với các thành phần kinh tế khác. Sự cạnh tranh này không những gây ra những xung đột trong đầu tư, mà còn làm giảm tổng nguồn đầu tư cho toàn xã hội. Cho dù đã có những cảnh báo về dư thừa nguồn cung xi măng, nhưng ba công ty nhà nước là tổng công ty Cơ khí xây dựng, tổng công ty Máy và Thiết bị công nghiệp,

công ty Xi

mãng Lạng Sơn vẫn quyết định góp vốn để xây dựng nhà máy xi măng Đồng Bành tại Lạng Sơn.

Chưa đầy 1 năm hoạt động, số lỗ của nhà máy đã lên tới hơn 141 tỷ đồng. Câu chuyện kinh doanh thua lỗ ở Đồng Bành còn chưa dừng lại khi theo Bộ Xây dựng, từ năm 2011 đến năm 2015, doanh nghiệp này dự kiến sẽ thiếu 607 tỷ đồng để trả nợ các tổ chức tín dụng và bù đắp nguồn tiền mất cân đối. Có mức vốn đầu tư hơn 1.500 tỷ đồng, nhưng gần 1 năm đi vào hoạt động, nhà máy xi măng Đồng Bành đã lỗ hơn 140 tỷ đồng [68].

Hiện tại, một phần đã được Bộ Tài chính đứng ra trả nợ thay. Đây là dự án được đầu tư bằng các doanh nghiệp nhà nước. Suốt một thời gian dài dư luận đề lên tiếng về việc liệu là các thành phần kinh tế khác ngoài Nhà nước có dám đầu tư vào những dự án như thế này. Ngoài dự án xi măng Đồng Bành, hiện chính phủ còn đứng ra bảo lãnh cho ba dự án xi măng khác với tổng mức vốn lên tới hàng ngàn tỷ đồng. Theo các nhà phân tích, không chỉ xi măng, ở nhiều lĩnh vực đã có sự tham gia của các thành phần kinh tế đang hoạt động có hiệu quả, nên giảm dần sự tham gia của các doanh nghiệp nhà nước. Từ những ví dụ điển hình như trên đây, cá nhân tác giả cho rằng, doanh nghiệp nhà nước chỉ nên tham gia vào một số lĩnh vực trụ cột còn dần dần sẽ thoái vốn ra để các thành phần kinh tế khác tham gia.

Báo cáo của Bộ Kế hoạch và Đầu tư cho biết, "có 21/31 tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước và ngân hàng đầu tư ra ngoài ngành nghề kinh doanh chính với tổng số vốn đầu tư hơn 22.500 tỉ đồng" [68]. Theo các nhà phân tích, việc tăng hàm lượng đầu tư ngoài ngành của các doanh nghiệp nhà nước một phần bắt nguồn từ việc được hưởng quá nhiều ưu đãi, từ tiếp cận vốn đến cơ chế chính sách và chi phí kinh doanh. Báo cáo của Ban chỉ đạo đổi mới và phát triển doanh nghiệp, lợi nhuận trước thuế của các tập đoàn, tổng công ty nhà nước thường thấp hơn lãi suất gửi tiết kiệm

tại Ngân hàng thương mại trung bình cùng thời kỳ. Còn theo Bộ Kế hoạch và Đầu tư, "hàng năm có khoảng 12% doanh nghiệp nhà nước lỗ, trong khi khu vực doanh nghiệp nói chung là 25%" [68]. Tuy nhiên, mức lỗ bình quân của một doanh nghiệp nhà nước lại cao gấp 12 lần so với doanh nghiệp ngoài nhà nước.

Thực tế cho thấy, các doanh nghiệp nhà nước trong thời gian qua được hưởng 5 đặc quyền, đặc lợi, hay lợi thế tuyệt đối: Không sợ phá sản cho dù thua lỗ kéo dài; biến độc quyền Nhà nước thành độc quyền doanh nghiệp; tận dụng cơ chế xin - cho; ưu đãi tiếp cận vốn, vay không lo trả và đặc biệt ít bị kiểm tra giám sát. Nguyên nhân chủ yếu dẫn đến đặc quyền đặc lợi của doanh nghiệp nhà nước xuất phát từ tư duy đến chủ trương của những người lập chính sách. Trong đó cốt lõi là chưa làm rõ được vai trò chức năng của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường; chưa tách bạch rõ nội hàm của thể chế quản trị quốc gia; lẫn lộn quản lý nhà nước với quản trị doanh nghiệp và quản lý kinh doanh gắn với thiếu công khai minh bạch. Vì vậy, để những tập đoàn kinh tế nhà nước hoạt động thực sự có hiệu quả, cần mạnh tay bớt quyền ưu đãi đang được hưởng, cần áp đặt kỷ luật thị trường cạnh tranh với các tập đoàn, tổng công ty nhà nước. Hiện các doanh nghiệp nhà nước hoạt động trong quá nhiều ngành nghề. Nhiều ngành nghề không cần sự tham gia của Nhà nước. Đa số tập đoàn, tổng công ty nhà nước chưa hoàn thành nhiệm vụ chức năng chủ yếu được giao, tình trạng thiếu hiệu quả, thậm chí thua lỗ phổ biến, mỗi khi các tập đoàn, tổng công ty khó khăn trong tiêu thụ sản phẩm thì bộ trưởng có liên quan thường trực tiếp chỉ đạo, yêu cầu các doanh nghiệp khác phải mua sản phẩm đang khó tiêu thụ. Hoặc khi tập đoàn, tổng công ty không còn cách nào khác để tìm vốn kinh doanh vẫn được Nhà nước chỉ định cho vay với lãi suất rất thấp, thậm chí bằng 0%.

2.2. VIỆC QUẢN LÝ CÁN BỘ TẠI DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC LÔNG LẼO VÀ KHÔNG HIỆU QUẢ

Sau hơn 10 năm thực hiện Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương khóa VIII về chiến lược cán bộ thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập kinh tế quốc tế, đội ngũ cán bộ lãnh đạo, quản lý doanh nghiệp nhà nước đã có sự lớn mạnh không ngừng cả về số lượng và chất lượng, kết quả được thể hiện qua tốc độ tăng trưởng kinh tế nhiều năm liên tục ở mức khá, nhiều doanh nghiệp nhà nước đã tạo được uy tín và thương hiệu trên thị trường trong nước và nước ngoài. Tuy nhiên, theo đánh giá của nhiều chuyên gia, khi chuyển đổi từ cơ chế kế hoạch hóa, tập trung bao cấp sang cơ chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, các doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam đã bộc lộ nhiều yếu kém, kết quả hoạt động sản xuất kinh doanh chưa tương xứng với tiềm năng và sự hỗ trợ, đầu tư của Nhà nước. Để nâng cao hiệu quả kinh tế của các doanh nghiệp nhà nước, trong thời gian qua Nhà nước đã tiến hành nhiều biện pháp như đổi mới cơ chế, chính sách; tách chức năng quản lý hành chính nhà nước với chức năng quản lý, điều hành sản xuất, kinh doanh; tổ chức, sắp xếp lại khu vực doanh nghiệp nhà nước; từng bước mở rộng cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước; chú trọng công tác tuyển chọn, tăng cường quy hoạch, đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ lãnh đạo chủ chốt trong doanh nghiệp... Nhưng hiệu quả hoạt động của khu vực kinh tế nhà nước vẫn chưa đạt được mục tiêu và yêu cầu đặt ra. Nhiều vấn đề mới về doanh nghiệp nhà nước cần được tiếp tục nghiên cứu, giải quyết, trong đó có vấn đề quản lý đội ngũ cán bộ lãnh đạo doanh nghiệp nhà nước nhằm đáp ứng yêu cầu của thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập kinh tế quốc tế của đất nước.

Cán bộ lãnh đạo, quản lý doanh nghiệp nhà nước là một bộ phận quan trọng trong đội ngũ cán bộ của hệ thống chính trị ở nước ta. Đó là những người trực tiếp điều hành hoạt động của doanh nghiệp nhà nước, lấy

hoạt

động sản xuất kinh doanh làm đối tượng, dựa trên cơ sở phân tích kinh tế - kỹ thuật và hạch toán kinh tế nhằm đạt được hiệu quả sản xuất kinh doanh và hiệu quả kinh tế - xã hội tối đa; đồng thời chịu sự quản lý của Đảng và Nhà nước.

Đội ngũ cán bộ lãnh đạo, quản lý doanh nghiệp nhà nước gồm: các thành viên Hội đồng quản trị (đối với các doanh nghiệp có Hội đồng quản trị); tổng giám đốc, giám đốc, phó tổng giám đốc, phó giám đốc, kế toán trưởng và những chức danh trưởng phòng, phó trưởng phòng (ban) trong doanh nghiệp; các chuyên gia, nghệ nhân và các viên chức chuyên môn, nghiệp vụ. Ngoài ra, trong tiến trình mở rộng cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước, thì những cán bộ được giao đại diện phần vốn của Nhà nước tại các doanh nghiệp cổ phần cũng thuộc đội ngũ này.

Trong đội ngũ cán bộ lãnh đạo, quản lý doanh nghiệp thì tổng giám đốc (giám đốc) có vai trò đặc biệt quan trọng; năng lực quản lý điều hành của giám đốc ảnh hưởng trực tiếp đến sự tồn tại và phát triển của doanh nghiệp. Xét về mặt tổ chức và kỹ thuật thì doanh nghiệp là một hệ thống, vai trò của giám đốc trong hệ thống này chính là sự kết hợp được mọi nỗ lực chung của con người - nguồn nhân lực trong hệ thống đó, sử dụng tốt nhất các nguồn tài lực, vật lực thuộc quyền quản lý để đạt được mục tiêu chung của doanh nghiệp. Sự thành công hay thất bại trong sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp, kể cả quy mô lớn, vừa hoặc nhỏ phụ thuộc vào hiệu quả quản lý, điều hành của giám đốc doanh nghiệp. Giám đốc doanh nghiệp được coi là một nghề, đòi hỏi phải có những tiêu chuẩn riêng về phẩm chất chính trị, phẩm chất đạo đức, năng lực chuyên môn và năng lực tổ chức quản lý doanh nghiệp, đặc biệt trong bối cảnh kinh tế thị trường, hội nhập kinh tế quốc tế hiện nay.

Việc hình thành đội ngũ cán bộ lãnh đạo, quản lý doanh nghiệp nhà nước là một quá trình gồm nhiều giai đoạn, phụ thuộc vào phương pháp kết hợp hay kết nối các khâu tuyển chọn, đào tạo bồi dưỡng, bổ nhiệm và sử

dụng. Để nâng cao chất lượng của đội ngũ cán bộ quản lý doanh nghiệp nhà nước, thì quy trình "đào tạo, bồi dưỡng - tuyển chọn - bổ nhiệm" có ưu việt hơn. Tuy nhiên, trong thực tế cán bộ quản lý doanh nghiệp nhà nước ở nước ta thường được tuyển chọn rồi bổ nhiệm, chưa chú trọng khâu đào tạo, bồi dưỡng. Đây là vấn đề bất cập cần phải được xem xét thấu đáo, đặc biệt trong bối cảnh hội nhập kinh tế, chúng ta coi giám đốc doanh nghiệp là một nghề, không phải cứ có thời gian công tác lâu năm, cần cù chịu khó là làm được.

Ngày 04/7/2007, Bộ Chính trị (khóa X) đã ban hành Quyết định số 67-QĐ/TW "Quy định về phân cấp quản lý cán bộ", trong đó nêu rõ bảy nội dung của công tác quản lý cán bộ, đồng thời đã phân biệt trách nhiệm quản lý cán bộ với thẩm quyền quyết định về cán bộ. Để góp phần làm tốt các nội dung quản lý cán bộ trong đó có đội ngũ cán bộ lãnh đạo, quản lý doanh nghiệp nhà nước, trong đó có hai vấn đề cơ bản, đó là: tiêu chuẩn và đào tạo, bồi dưỡng cán bộ lãnh đạo, quản lý doanh nghiệp nhà nước.

Tiêu chuẩn cán bộ được xem là vấn đề cốt lõi, là căn cứ để thực hiện tất cả bảy nội dung của công tác quản lý cán bộ. Nghị quyết Hội nghị Trung ương 3 khóa VIII đã đề ra những yêu cầu về tiêu chuẩn chung cho đội ngũ cán bộ trong đó có cán bộ lãnh đạo, quản lý doanh nghiệp nhà nước trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập kinh tế quốc tế.

Hiện nay, việc đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ lãnh đạo, quản lý doanh nghiệp còn thiếu vai trò tổ chức, nội dung chương trình thiếu thống nhất và chưa đáp ứng yêu cầu thực tiễn, đặc biệt là khi bỏ cơ chế bộ chủ quản đối với doanh nghiệp nhà nước. Vì vậy, cần thiết phải có một cơ quan hoặc tổ chức của Nhà nước để thực hiện chức năng quản lý hoạt động đào tạo, bồi dưỡng cán bộ lãnh đạo, quản lý doanh nghiệp nhà nước nhằm định hướng nội dung, chương trình đào tạo, kiểm tra hoạt động đào tạo và chất lượng đào tạo cán bộ lãnh đạo doanh nghiệp.

Ngoài những bất cập trong quá trình đào tạo, bồi dưỡng cán bộ nêu trên, hiện nay, một số cán bộ hoạt động tại doanh nghiệp nhà nước còn có biểu hiện suy thoái đạo đức, làm việc thiếu tinh thần trách nhiệm gây thất thoát một lượng lớn tài sản của Nhà nước. Nhiều cán bộ đã sử dụng thông tin và những lợi ích khác có được trong quá trình hoạt động tại doanh nghiệp nhà nước để phục vụ cho doanh nghiệp sân sau sân sau của mình gây những thiệt hại đáng kể cho Nhà nước.

2.3. KHÔNG PHÂN BIỆT CHỨC NĂNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VÀ HOẠT ĐỘNG KINH TẾ

Trong thời gian qua, hoạt động của doanh nghiệp nhà nước bộc lộ nhiều mặt đáng lo ngại. Ở nước ta, doanh nghiệp nhà nước có vai trò rất quan trọng trong nền kinh tế quốc dân. Điều này đã được khẳng định tại Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ IX. "Năm 2001, cả nước có 5.500 doanh nghiệp nhà nước với khoảng hơn 120.000 tỷ đồng vốn nhà nước và 1,7 triệu người làm việc. Hàng năm, doanh nghiệp nhà nước đóng góp 40% GDP, trên 50% kim ngạch xuất khẩu và gần 40% ngân sách nhà nước" [47]. Tuy nhiên, doanh nghiệp nhà nước còn nhiều yếu kém, hiệu quả sản xuất kinh doanh và sức cạnh tranh còn thấp, chưa tương xứng với điều kiện và lợi thế có được.

Trong thời gian qua, tốc độ tăng trưởng của doanh nghiệp nhà nước có biểu hiện giảm dần, nợ khó đòi ngày càng lớn, không ít đơn vị còn dựa vào sự bảo hộ, bao cấp của Nhà nước; quá trình đầu tư đổi mới công nghệ chậm, trình độ công nghệ lạc hậu đang ảnh hưởng xấu đến khả năng cạnh tranh và quá trình hội nhập; lao động thiếu việc làm và dôi dư còn lớn; quy mô doanh nghiệp nhà nước còn nhỏ, dàn trải, chông chéo về ngành nghề và trình độ tổ chức quản lý còn yếu kém chưa thích ứng với môi trường và điều kiện mới.

Yêu cầu đổi mới doanh nghiệp nhà nước ngày càng trở nên bức thiết. Doanh nghiệp nhà nước là tổ chức kinh tế do Nhà nước đầu tư vốn,

thành lập và tổ chức quản lý hoạt động nhằm thực hiện các mục tiêu kinh tế xã hội do Nhà nước giao. Như vậy, việc Nhà nước quản lý doanh nghiệp nhà nước là hình thức quản lý sao cho doanh nghiệp đạt đến mục tiêu mong muốn bằng cách sử dụng các công cụ điều tiết và can thiệp trong những trường hợp cần thiết và quản lý với tư cách chủ đầu tư - chủ sở hữu. Mức độ can thiệp của Nhà nước vào doanh nghiệp đến mức nào là hợp lý đang được xem xét. Đổi mới quản lý đối với doanh nghiệp nhà nước nhằm tạo điều kiện đầy đủ và đồng bộ để doanh nghiệp nhà nước thực sự tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong sản xuất kinh doanh. Về cơ bản, cơ quan quản lý nhà nước không xử lý vụ việc cụ thể, không can thiệp vào hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp. Người lãnh đạo doanh nghiệp chịu trách nhiệm về mọi quyết định của mình trong sản xuất kinh doanh.

Các doanh nghiệp nhà nước hiện nay rất mong được tự chủ thực sự, tự chịu trách nhiệm để có động lực kích thích tinh thần dám nghĩ, dám làm, hoạt động có hiệu quả. Do đó, việc đổi mới quản lý nhà nước cần tính đến những yêu cầu hợp lý này. Với tư cách là chủ sở hữu doanh nghiệp nhà nước, Nhà nước có quyền quyết định thành lập, sáp nhập, chia tách, giải thể, chuyển đổi sở hữu doanh nghiệp, quyết định mục tiêu nhiệm vụ chiến lược phát triển và định hướng kế hoạch kinh doanh trung hạn và dài hạn. Các doanh nghiệp cần tuân thủ định hướng chung: Doanh nghiệp nhà nước hoạt động công ích (Nhà nước giữ 100% vốn hay có cổ phần chi phối) trong các lĩnh vực thiết yếu như sản xuất và sửa chữa vũ khí, khí tài, trang bị cho quốc phòng an ninh, điều hành bay, đảm bảo hàng hải; kiểm soát và phân phối tần số vô tuyến điện; kiểm định kỹ thuật phương tiện giao thông cơ giới; trồng và bảo vệ rừng đầu nguồn...; doanh nghiệp nhà nước hoạt động kinh doanh (Nhà nước sở hữu 100% vốn hay có cổ phần chi phối) được kiện toàn và phát triển ở các lĩnh vực then chốt của nền kinh tế như các lĩnh vực độc quyền nhà nước (vật liệu nổ, hóa chất độc, chất phóng xạ...), có quy mô lớn và có đóng góp lớn cho ngân sách, có vai trò tạo điều kiện phát triển trong các ngành và lĩnh vực then chốt, trong ứng dụng các

công nghệ mũi nhọn. Còn lại các doanh nghiệp được chủ động xây dựng và tổ chức thực hiện kế hoạch sản xuất kinh doanh (bao gồm kế hoạch sản xuất, cung ứng vật tư kỹ thuật, tiêu thụ sản phẩm, đầu tư xây dựng cơ bản, tài chính, lao động tiền lương...).

Về tài chính, doanh nghiệp được tự chủ sử dụng vốn và các quỹ phục vụ cho sản xuất kinh doanh theo nguyên tắc bảo toàn và hoàn trả. Với những định hướng nêu trên, chúng ta sẽ tách bạch được quản lý nhà nước, doanh nghiệp nhà nước và quản lý sản xuất kinh doanh, quyền chủ sở hữu doanh nghiệp nhà nước và trách nhiệm sử dụng vốn nhà nước của doanh nghiệp nhà nước, đồng thời sẽ thực hiện được chủ trương xóa bỏ chế độ cơ quan chủ quản và cấp hành chính chủ quản.

Đứng trước thực trạng hàng loạt doanh nghiệp nhà nước thua lỗ mới được công bố một lần nữa nhắc lại sự yếu kém và những bất cập trong quản lý và hoạt động doanh nghiệp nhà nước trong đó, không thể không nhắc đến việc chậm trễ trong cải cách, đổi mới mà một trong những ví dụ là khó khăn và kéo dài trong việc tách quyền chủ sở hữu doanh nghiệp ra khỏi các cơ quan quản lý nhà nước. Đầu năm 2011, Thủ tướng đã yêu cầu đổi mới doanh nghiệp nhà nước theo hướng cơ quan hoạch định chính sách không đồng thời thực hiện chức năng chủ sở hữu doanh nghiệp bởi sự mất cân đối giữa quyền lực và trách nhiệm trong doanh nghiệp nhà nước đã làm nảy sinh tình trạng có doanh nghiệp nhà nước bị can thiệp quá sâu, nơi bỏ lỏng chức năng quản lý của chủ sở hữu. Ngoài ra, đứng trước những vấn đề lớn như trên, hiện nay Chính phủ đang chuẩn bị những công việc cần thiết cho việc tách bạch giữa quản lý nhà nước, doanh nghiệp nhà nước với quản lý sản xuất kinh doanh; quyền chủ sở hữu với trách nhiệm sử dụng vốn nhà nước của doanh nghiệp nhà nước, đồng thời sẽ thực hiện được chủ trương xóa bỏ chế độ cơ quan chủ quản và cấp hành chính chủ quản.

Tại thông điệp đầu nhiệm kỳ mới 2011-2016, Thủ tướng Chính phủ Nguyễn Tấn Dũng đã nhắc tới yêu cầu đổi mới xây dựng cơ chế thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước theo hướng cơ

quan hoạch định chính sách không đồng thời thực hiện chức năng chủ sở hữu doanh nghiệp. Thực tế điều này không có gì mới vì chúng đã được quy định trong luật và đã được hiện thực hóa bằng các cơ chế cụ thể trên thực tế nhưng đến nay quá trình này chậm và khó. Trong Luật Doanh nghiệp, hai nguyên tắc về thực hiện quyền chủ sở hữu đối với doanh nghiệp nhà nước đã được quy định khá rõ ràng, đó là tách biệt chức năng thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước với các chức năng khác của Nhà nước và thực hiện quyền chủ sở hữu một cách tập trung và thống nhất. Trên thực tế, cùng với quá trình cổ phần hóa doanh nghiệp, Tổng công ty đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước đã ra đời để thực hiện điều này. Theo đó, tổ chức này sẽ là một đơn vị tiếp nhận phần vốn nhà nước tại các doanh nghiệp để thực hiện quyền chủ sở hữu một cách chuyên nghiệp, minh bạch và hiệu quả nhất. Đây có thể coi là mấu chốt quyết định quá trình tách bạch vai trò chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước ra khỏi vai trò hoạch định chính sách của các đơn vị quản lý hành chính nhà nước.

Tuy nhiên, Tổng công ty đầu tư - kinh doanh vốn nhà nước ("SCIC") đã nhiều lần cho ý kiến, quá trình chuyển quản lý vốn nhà nước ở doanh nghiệp từ các bộ ngành và địa phương về SCIC gặp nhiều khó khăn và chậm trễ. SCIC được thành lập nhằm tập trung quản lý, kinh doanh vốn nhà nước một cách chuyên nghiệp và hiệu quả nhưng ngay ở khâu đầu tiên là chuyển vốn về để quản lý đã trắc trở. Trong khi đó, tại báo cáo của Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương tại các doanh nghiệp có cổ phần chi phối của Nhà nước cho thấy 27% chủ sở hữu không có vai trò trong quyết định chiến lược và kế hoạch kinh doanh của doanh nghiệp 100% vốn nhà nước; 21% chủ sở hữu không có vai trò về các chính sách đầu tư lớn; 40% chủ sở hữu không có vai trò gì trong quyết định các giao dịch kinh doanh của doanh nghiệp với người có liên quan...

Chỉ có khoảng 47% chủ sở hữu doanh nghiệp 100% vốn nhà nước có vai trò trong quyết định phương án phân phối lợi nhuận... Ngược lại, sự can thiệp của chủ sở hữu nhà nước vào các

quyền của bộ máy điều hành của doanh nghiệp lại cao hơn với 72% doanh nghiệp 100% vốn nhà nước và 67% Doanh nghiệp nhà nước đã sở hữu cho rằng họ thường xuyên hoặc đôi khi phải có sự đồng ý của chủ sở hữu nhà nước khi ký các hợp đồng thuộc thẩm quyền của hội đồng quản trị, tổng giám đốc [69].

30% Doanh nghiệp nhà nước đa sở hữu phải thường xuyên có sự đồng ý của cổ đông Nhà nước khi ký các hợp đồng thuộc thẩm quyền quyết định của bộ máy quản lý, điều hành cho dù sự đồng ý này trên thực tế chỉ là phê duyệt chủ trương. Điều này cho thấy thực tế, các cơ quan nhà nước đã không làm hết trách nhiệm của mình trong vai trò chủ sở hữu, thậm chí, trong một số trường hợp lại trở thành tác nhân gây nên những khó khăn trong hoạt động kinh doanh. Sự mất cân đối giữa quyền lực và trách nhiệm này đã làm nảy sinh tình trạng nơi thì quá chặt và can thiệp quá sâu, nơi bỏ lỏng chức năng quản lý của chủ sở hữu. Nhưng tất cả có một kết quả chung là không hỗ trợ tốt cho doanh nghiệp hoạt động.

Chính việc không tách bạch giữa chức năng quản lý và hoạt động kinh tế, nên khi doanh nghiệp nhà nước thua lỗ, hay thất bại trong kinh doanh, việc chỉ rõ trách nhiệm của từng chủ thể rất khó. Điều này cho thấy sự chùng lún, không phân định các chính sách điều hành của cơ quan quản lý nhà nước và chủ sở hữu doanh nghiệp nhà nước. Và dù luật đã ghi rõ, cơ chế đã có nhưng thực thi vẫn rất khó khăn và chậm chạp. Tuy nhiên, ai cũng biết, việc làm này giảm bớt việc quyền của cơ quan nhà nước, chấm dứt tình cảnh các doanh nghiệp nhà nước đang được quá nhiều cấp quản lý. Từ đây, sẽ chấm dứt nhưng ưu đãi đang gây bất bình đẳng giữa doanh nghiệp nhà nước với doanh nghiệp tư nhân.

Quá trình tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước đòi hỏi phải kiên định, quyết đoán, chấp nhận hy sinh để đạt được mục tiêu cơ bản của tái cấu trúc. Để đánh giá đúng thực trạng của doanh nghiệp nhà nước hiện nay, vấn đề cốt lõi là tìm ra những tồn tại đích thực và bất cập của nó. Trong dài hạn (đến năm 2020), Nhà nước chỉ nên tập trung vào chức năng ổn định vĩ

mô, duy trì hạ tầng cho sự phát triển. Nhà nước nên đầu tư vào hạ tầng và khoa học công nghệ, vai trò kinh doanh nên để cho các doanh nhân thực thụ thực hiện. Vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước không phải ở số lượng lớn doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ mà ở năng suất, chất lượng và hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp, ở việc nắm giữ các khâu then chốt có khả năng định hướng, điều tiết và đảm bảo các cân đối lớn của nền kinh tế. Vì thế, giải pháp thực hiện tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước trong thời gian tới sao cho hiệu quả cần xem xét, nghiên cứu, đánh giá lại mô hình tập đoàn kinh tế nhà nước đa ngành, đa lĩnh vực. Các tập đoàn kinh tế nhà nước chỉ tập trung vào những ngành nghề chính được giao. Hệ thống các công ty con được thành lập chỉ là những doanh nghiệp đóng vai trò ngành nghề phụ trợ. Bên cạnh đó phải xóa bỏ các ngân hàng, công ty tài chính, quỹ đầu tư mạo hiểm trong các tập đoàn kinh tế nhà nước; thoái vốn nhà nước do các doanh nghiệp nhà nước đầu tư ở các định chế tài chính. Vấn đề này cần được sớm giải quyết để khắc phục, ngăn chặn luồng tín dụng bừa bãi gây tình trạng nợ xấu cho các tập đoàn kinh tế.

Quản trị doanh nghiệp quyết định sự sống còn và năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp trong nền kinh tế, giúp họ vững vàng, tự tin và chủ động hơn trong việc nâng cao chất lượng sản phẩm, phát triển bền vững. Tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước với trọng tâm tái cấu trúc tập đoàn, tổng công ty nhà nước là hết sức cần thiết vì mô hình tập đoàn kinh tế hiện nay có rất nhiều vấn đề cần phải xem xét lại. Những biểu hiện thực tế cho thấy nó đã trở nên lỗi thời với sự thay đổi của các điều kiện kinh tế, chính trị, xã hội. Tái cấu trúc để tạo hệ thống mới, tốt hơn chứ không phải là sự khai tử đối với khu vực doanh nghiệp nhà nước. Việc tái cấu trúc sẽ ảnh hưởng tích cực và tiêu cực đến tư tưởng, nhận thức, lợi ích của rất nhiều chủ thể, trong đó có cả nhóm lợi ích. Nhưng nó sẽ là một cuộc cách mạng, tạo đột phá thúc đẩy sự phát triển kinh tế đất nước, chúng ta cần quyết tâm thực hiện triệt để.

Khi Nhà nước vừa quản lý hành chính vừa là chủ sở hữu vốn sẽ có sự lẫn lộn và thiên vị trong thực hiện chức năng quản lý nhà nước. Vì vậy, cần thiết phải tách riêng cơ quan thực hiện chức năng chủ sở hữu vốn để tạo sự thống nhất về chính sách và bình đẳng giữa các doanh nghiệp. Để thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại các doanh nghiệp nhà nước, không nên giao bộ, ủy ban nhân dân cấp tỉnh trực tiếp làm đại diện. Thay vào đó, nên thành lập một cơ quan nhà nước chuyên trách giám sát và quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Mô hình thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước nên có hai cấp. Ở cấp doanh nghiệp, chức năng đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước được thực hiện chủ yếu thông qua các tổng công ty đầu tư tài chính nhà nước tương tự như SCIC và các tập đoàn kinh tế nhà nước. Cùng với việc kiện toàn SCIC đang hoạt động hiện nay, tùy theo nhu cầu nên thành lập thêm một số Tổng công ty đầu tư tài chính nhà nước kiểu như SCIC để có thể làm đầu mối thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước ở tất cả các tổng công ty và doanh nghiệp nhà nước độc lập. Ở cấp này, việc quản lý vốn nhà nước được thực hiện chủ yếu thông qua phương thức đầu tư vốn; các công ty mẹ của tập đoàn, tổng công ty đầu tư vốn vào các công ty con, và quản lý các công ty con với tư cách là đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước đã đầu tư vào công ty con đó. Ở cấp quản lý nhà nước, chức năng đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp được thực hiện tập trung bởi một cơ quan nhà nước chuyên trách giám sát và quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Cơ quan này được giao quản lý trực tiếp các tập đoàn, tổng công ty nhà nước và SCIC, có chức năng chuyên trách, tập trung và thống nhất thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước tại các doanh nghiệp với vai trò cổ đông, thành viên hoặc chủ sở hữu công ty theo quy định của Luật Doanh nghiệp. Cơ quan đặc trách quản lý vốn nhà nước này không có chức năng quản lý hành chính nhà nước, không tham gia hoạch định chính sách trừ những chính sách áp dụng riêng cho khu vực doanh nghiệp nhà nước.

Nhà nước thông minh là Nhà nước phải luôn luôn quan tâm đến sự minh bạch về sở hữu trong toàn xã hội. Nguyên nhân dẫn đến hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước không cao lại là những vấn đề về sự không minh bạch về sở hữu. Bản chất sở hữu toàn dân trong doanh nghiệp nhà nước đã tạo nên màn sương mù. Hệ thống các cơ quan và cá nhân là đại diện chủ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp nhà nước đã tạo nên vô vàn người có lợi ích liên quan và đang là lực cản vô hình đối với việc chuyển đổi sở hữu của doanh nghiệp nhà nước. Một Nhà nước thông minh phải nhận biết kịp thời và ngăn chặn có hiệu quả những nguy cơ xâm hại đến lợi ích của nhân dân và cộng đồng. Trong các doanh nghiệp nhà nước ở nước ta hiện nay luôn luôn duy trì và phát triển ba nguy cơ dẫn đến sự xâm hại lợi ích của doanh nghiệp, của người lao động và Nhà nước, đó là: người quản lý làm sai lệch thông tin đầu vào và thông tin đầu ra để vụ lợi cho mình; đó là các hoạt động làm sai sổ sách kế toán hóa đơn chứng từ, gửi giá vào sản phẩm mua vào làm sai lệch báo cáo tài chính; người quản lý thực hiện những hợp đồng nội gián tư lợi để chuyển dịch lợi ích từ doanh nghiệp do mình quản lý sang doanh nghiệp mà ở đó mình có lợi ích riêng và người quản lý đánh cắp cơ hội kinh doanh của người quản lý để vụ lợi cho mình. Nguyên nhân sâu xa của những nguy cơ nêu trên là từ rất lâu đã hình thành một bộ phận những ông chủ hờ của doanh nghiệp nhà nước nhưng lại có quyền chi tiền nhà nước như của chính mình.

Là một chủ thể của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, doanh nghiệp nhà nước phải được bảo đảm quyền tự chủ trong sản xuất kinh doanh và tự chịu trách nhiệm về kết quả sản xuất kinh doanh. Muốn vậy, Nhà nước cần xác định rõ quyền của Nhà nước với tư cách là chủ sở hữu vốn doanh nghiệp nhà nước; tách bạch quyền quản lý của Nhà nước và quyền kinh doanh của doanh nghiệp; bố trí đúng đội ngũ cán bộ quản lý, điều hành doanh nghiệp theo nguyên tắc giao tài sản cho người có khả năng quản lý một cách có hiệu quả cao. Đồng thời, Nhà nước cần hoàn

thiện cơ cấu tổ chức quản lý doanh nghiệp nhà nước. Vấn đề có tầm quan trọng hiện nay đối với công tác quản lý, điều hành doanh nghiệp nhà nước là phân định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm, nghĩa vụ và quyền lợi của Hội đồng quản trị và Giám đốc (Tổng giám đốc) được cơ quan quản lý có thẩm quyền bổ nhiệm.

Gắn liền với việc tăng quyền tự chủ và nâng cao tính tự chịu trách nhiệm trong sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp nhà nước, cần đổi mới cơ chế thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu của Nhà nước theo hướng thu hẹp và tiến tới các bộ và ủy ban nhân dân các tỉnh (thành phố) không còn chức năng đại diện chủ sở hữu đối với doanh nghiệp nhà nước theo tinh thần Nghị quyết Trung ương 5 khóa X. Để đổi mới cơ chế thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu của Nhà nước, cần tách bạch chức năng chủ sở hữu doanh nghiệp nhà nước ra khỏi chức năng quản lý nhà nước nhằm đảm bảo tính khách quan trong hành xử của các cơ quan quản lý nhà nước với các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế; củng cố và phát huy vai trò của SCIC trong kiểm tra, giám sát các doanh nghiệp nhà nước quản lý và sử dụng vốn của Nhà nước. Bản thân SCIC cũng phải đảm bảo hiệu quả quản lý và sử dụng vốn và tài sản thuộc sở hữu nhà nước. Cùng với đó, cần đặc biệt chú trọng cơ chế giám sát hoạt động của doanh nghiệp nhà nước, nhằm hướng tới thiết lập trật tự, kỷ cương trong hoạt động kinh tế. Đây là điều kiện tối cần thiết để bảo toàn và phát triển vốn thuộc sở hữu nhà nước, bảo đảm vốn của Nhà nước hướng vào những mục tiêu ưu tiên của Nhà nước, phục vụ phát triển kinh tế-xã hội và đảm bảo cho Nhà nước kiểm soát được hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước.

2.4. VIỆC QUẢN LÝ NGUỒN VỐN NHÀ NƯỚC TẠI DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC KHÔNG HIỆU QUẢ

Trong thời gian trước đây, nước ta gần như không có việc sở hữu tư nhân về tư liệu sản xuất và chúng ta chỉ công nhận quyền sở hữu toàn dân, coi Nhà nước là người đại diện chủ sở hữu đối với các tài sản đó. Đất đai

hiệu theo nghĩa rộng là đất và tài nguyên thiên nhiên khác vẫn thuộc sở hữu nhà nước; người dân và doanh nghiệp chỉ có quyền sử dụng nhưng không có quyền sở hữu. Tuy nhiên đến nay, từ thực tế hoạt động của doanh nghiệp nhà nước mà nước ta cũng dần đặt ra những nhận thức mới về quyền sở hữu đất đai thì sẽ quản lý hữu hiệu hơn tài sản quốc gia, tài sản nhà nước nói chung và tài sản nhà nước tại các doanh nghiệp nói riêng.

Chính việc chưa thật rõ ràng về quyền sở hữu này có lẽ là một trong những nguyên nhân của nhiều phức tạp về đất đai trong thời gian qua. Chỉ có người chủ sở hữu được công nhận và được luật pháp bảo vệ mới có thể có cách quản lý đất một cách lâu dài, hữu hiệu đất. Nhà nước có quyền trung mua đất của người dân (khi đã được quyền sở hữu đất tư) cho các mục đích công với giá thị trường, chứ không nên "thu hồi" đất và giao cho các doanh nghiệp hay các tổ chức khác. Lưu ý rằng trong quá trình này phải rất chú trọng ngăn chặn việc biến tài sản của Nhà nước, hợp thức hóa chúng thành tài sản tư nhân, một việc nguy hiểm đang diễn ra và với quy mô ngày càng tăng dù mới chỉ có quyền sử dụng.

Chính vì vậy, nhiều ý kiến cho rằng, cần phải sớm đưa ra thuế tài sản để thúc đẩy việc chuyển giao quyền sở hữu tài sản cho các chủ sở hữu mới có khả năng khai thác tài sản hữu hiệu hơn. Như thế thuế tài sản cũng là một công cụ quản lý hữu hiệu trong tay Nhà nước. Liên quan đến tài sản tại các doanh nghiệp, thì các doanh nghiệp nhà nước chiếm tỉ lệ áp đảo. Vì thế cần tập trung chính vào chỗ này. Các cơ quan nhà nước trung ương hay địa phương được giao làm đại diện chủ sở hữu phải được giao một cách rõ ràng cùng với đầy đủ các quyền của chủ sở hữu, có thể phân các quyền này cho các cơ quan khác nhau, chứ không nhất thiết cho một nơi và các cơ quan này cũng phải tuân thủ các thủ tục quản lý (báo cáo, thuế, đăng ký sang nhượng, v.v...) như đối với một chủ sở hữu tư nhân. Quyền sở hữu bao gồm các quyền: định đoạt về thu nhập do tài sản mang lại; quyền chuyển nhượng (bán, cho, cho thuê; và quyền kiểm soát (quản lý, giám sát, quyết định hoạt động,...). Hiểu như vậy, quyền quản lý chỉ là một trong

những cấu thành quan trọng của quyền sở hữu và đối với các doanh nghiệp thì các chủ sở hữu đích thực có thể giao một phần quyền này cho các nhà điều hành doanh nghiệp. Nếu không làm rõ việc này thì lãnh đạo các doanh nghiệp nhà nước rất dễ lạm quyền. Nhìn như thế, chúng ta thấy phần cốt lõi của việc quản lý tài sản nhà nước tại các doanh nghiệp cốt ở các quy định, các thủ tục và việc thực thi nghiêm minh chúng chứ không phải cốt ở cá nhân, hay ở cơ quan cụ thể nào là đại diện chủ sở hữu. Cái chính là xác định rõ quyền sở hữu, làm rõ các thủ tục, quy định mà những người đại diện quyền sở hữu hay đại diện các khía cạnh khác nhau của quyền sở hữu được làm gì, phải làm gì và phải làm thế nào. Thay cho việc đó, các cơ quan khác nhau đều "tranh nhau" làm chủ quản. Sự thống nhất phải cốt ở quy định, quy trình và thủ tục, chứ không phải ở con người và cơ quan cụ thể. Sự phân tán "chủ quản" cũng có thể tốt, nếu có sự thống nhất vừa nêu. Sự tập trung vào một cơ quan chủ quản cũng có cái hay, nhưng tiềm ẩn mỗi nguy hiểm về sự lạm quyền. Cách hay nhất, nhưng cần có thời gian và không được phép làm ào ạt, là loại bỏ tận gốc hay giảm thiểu vấn đề. Cần cổ phần hóa với tỉ lệ hợp lý các doanh nghiệp nhà nước. Bán một phần hay toàn bộ Doanh nghiệp nhà nước không làm cho Nhà nước mất tài sản, nó chỉ chuyển từ một dạng tài sản là doanh nghiệp thành dạng khác là tiền thu về trong kho bạc Nhà nước. Điều cốt yếu là phải công khai, minh bạch, bán với giá thị trường và phải thu tiền về kho bạc, làm được như vậy thì tài sản quốc gia không giảm đi, tài sản được giao vào tay những người có khả năng sử dụng hữu hiệu nhất và như thế có thể tăng nhanh. Làm được như thế cũng không mất quyền quản lý của Nhà nước mà Nhà nước sẽ quản lý bằng các loại thuế và các chính sách khác của mình, tức là làm đúng việc của Nhà nước.

Về mặt lý luận có thể thấy, vốn nhà nước là một phần tài sản quốc gia, phải được sử dụng cho những mục đích chung của cộng đồng, hay nói một cách khác là để đầu tư vào những hoạt động cung cấp những hàng hóa dịch vụ mang tính công cộng. Đó là những lĩnh vực như xây dựng cơ sở hạ

tăng cứng như hệ thống giao thông vận tải, cấp thoát nước, cung cấp năng lượng, xử lý chất thải môi trường, dịch vụ bảo hiểm sức khỏe, y tế cộng đồng, và những dịch vụ an sinh khác. Vốn nhà nước không phải để dùng cho những hoạt động kinh doanh cạnh tranh trong thị trường tự do để tìm kiếm lợi nhuận trực tiếp, dưới những dạng như tổ chức sản xuất kinh doanh hàng hóa dịch vụ thông thường, hay đầu tư tín dụng, chứng khoán. Vì trong điều kiện tự do cạnh tranh, cơ chế quản lý công, quản lý tập trung hoạt động tương đối kém hiệu quả hơn so với cơ chế quản lý tư nhân. Doanh nghiệp nhà nước, với tư cách là người sử dụng vốn nhà nước, do vậy cũng chỉ được phép tổ chức những hoạt động cung cấp hàng hóa dịch vụ mang tính công cộng như nêu trên. Dựa trên cách lý giải về vai trò và chức năng của bộ phận doanh nghiệp nhà nước như trên, đối với hoàn cảnh Việt Nam hiện nay, để thúc đẩy cải cách doanh nghiệp nhà nước một cách triệt để cần tiến hành đồng thời thay đổi lại cách thức tổ chức và cơ cấu lại lĩnh vực hoạt động cho bộ phận doanh nghiệp này, tập trung vào hoạt động cung cấp hàng hóa dịch vụ công. Có nhiều ý kiến cho rằng, Nhà nước nên bán toàn bộ cổ phần nhà nước đang nắm giữ tại các doanh nghiệp đã cổ phần hóa để thu hồi vốn nhà nước sở hữu về để tập trung phát triển hệ thống cơ sở hạ tầng cấp quốc gia cũng như hệ thống an sinh xã hội, để tạo điều kiện thuận lợi cho phát triển hoạt động sản xuất kinh doanh cũng như nhu cầu sinh hoạt của cộng đồng. Việc cổ phần hóa triệt để hệ thống doanh nghiệp có vốn sở hữu nhà nước có ý nghĩa tạo ra một môi trường cạnh tranh tự do bình đẳng triệt để, bậc cao hơn trên mọi lĩnh vực hoạt động sản xuất kinh doanh hàng hóa dịch vụ thông thường. Điều này có tác dụng khuyến khích nâng cao năng lực sản xuất của các doanh nghiệp nội địa và cũng chính là các doanh nghiệp tư nhân trong nước. Cải cách doanh nghiệp nhà nước theo phương hướng như trình bày trên có ý nghĩa nâng cao thực chất mức độ phát triển kinh tế thị trường. Nó sẽ tạo ra một môi trường cạnh tranh tự do bình đẳng thực sự, kích thích đội ngũ doanh nghiệp tư nhân trong nước, chủ thể cốt yếu của nền công nghiệp nội địa phát triển mạnh mẽ. Với ý

nghĩa này, nó sẽ là một cuộc cải cách vì mình, tức là vì sự nghiệp phát triển kinh tế của quốc gia. Với vai trò là xương sống trong nền kinh tế, khối doanh nghiệp Nhà nước và tập đoàn kinh tế nhận được rất nhiều ưu đãi của Chính phủ từ khâu vay vốn tín dụng, quyền sử dụng đất cho đến các chính sách về thuế. Thế nhưng, hàng loạt thua lỗ, thất thoát lên đến hàng trăm ngàn tỉ đồng liên tục xuất hiện gần đây của các tập đoàn kinh tế, khiến dư luận không khỏi giật mình về năng lực quản lý vốn Nhà nước và sự thiếu trách nhiệm cá nhân của các cấp quản lý trước mồ hôi công sức mà người dân bỏ ra. Có thể nói, quản lý nguồn vốn Nhà nước vẫn là một quá trình dài, nó không chỉ bắt nguồn từ những cơ chế, chính sách, năng lực cá nhân mà xét cho đến cùng đó là cái tâm của người sử dụng đồng tiền người khác giao phó cho mình là trong sáng hay vẫn đục.

Theo Quyết định 151/2005/QĐ-TTg ngày 20/06/2005 của Chính phủ, vai trò và sứ mệnh của Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước là một tập đoàn đầu tư tài chính của Chính phủ hoạt động đầu tư vốn nhà nước có hiệu quả trong nền kinh tế hội nhập. Qua thời gian hoạt động chưa nhiều, nhưng Tổng công ty đã bước đầu thực hiện thành công các chủ trương, định hướng của Đảng trong việc đổi mới cơ chế quản lý vốn và tài sản nhà nước tại các doanh nghiệp. Để từng bước hoàn thành sứ mệnh của mình, SCIC đã tiếp nhận và thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại gần 1.000 doanh nghiệp thuộc bộ ngành, địa phương trước đây; thực hiện bán phần vốn nhà nước tại các doanh nghiệp quy mô nhỏ, hoạt động trong lĩnh vực Nhà nước không cần nắm giữ; bước đầu khẳng định vai trò nhà đầu tư tài chính của Chính phủ thực hiện đầu tư vào các tập đoàn, tổng công ty lớn của Nhà nước thông qua mua cổ phần và góp vốn vào dự án... Tuy vậy, bên cạnh các mặt đã làm được, việc quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp hiện nay vẫn còn một số hạn chế như: nhận thức của một số bộ, ngành, địa phương, doanh nghiệp về chủ trương xác lập quyền

đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước của Tổng công ty đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước còn chưa nhất quán, dẫn đến chậm hoặc chưa chuyển giao

phần vốn nhà nước tại các doanh nghiệp thuộc đối tượng chuyển giao về Tổng công ty đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước.

Theo thống kê sơ bộ tại 47 bộ và địa phương, còn gần 200 doanh nghiệp độc lập thuộc diện chuyển giao với số vốn trên 3.000 tỷ đồng, ngoài ra có 11 tổng công ty đã cổ phần hóa chưa chuyển giao sang Tổng công ty đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước với số vốn nhà nước trên 40.000 tỷ đồng. Số doanh nghiệp bàn giao sang Tổng công ty đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước chủ yếu là doanh nghiệp nhỏ với tổng số vốn nhà nước do Tổng công ty tiếp nhận và quản lý mới chiếm khoảng trên 2% tổng vốn nhà nước tại các doanh nghiệp [43].

Khuôn khổ pháp lý cho hoạt động của Tổng công ty cũng còn nhiều điểm chưa phù hợp, Việc thực hiện vai trò đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước thông qua ủy quyền người đại diện còn một số bất cập.

Thứ nhất, cơ chế thực hiện quyền chủ sở hữu của Nhà nước đối với tài sản đầu tư vào kinh doanh tại doanh nghiệp vẫn chưa tách bạch rõ ràng giữa quản lý của chủ sở hữu với quản lý của Nhà nước với tư cách là cơ quan công quyền quản lý chung đối với các loại hình doanh nghiệp. Đối với các tập đoàn kinh tế nhà nước, chưa có một đầu mối thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước. Tình trạng các bộ, ngành và địa phương vẫn được giao làm chủ sở hữu phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp vẫn là nguyên nhân cơ bản dẫn đến tình trạng can thiệp sâu vào hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp.

Việc quyết định các vấn đề quan trọng về nhân sự, kế hoạch kinh doanh, dự án đầu tư của doanh nghiệp nhà nước đều phải trông chờ vào sự quyết định của cơ quan chủ quản khiến cho hoạt động của doanh nghiệp trở nên trì trệ, không kịp thời theo yêu cầu của thị trường.

Bên cạnh đó, bản thân bộ, ngành, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh được giao làm đại diện chủ sở hữu nhà nước cũng không được toàn quyền quyết

định những vấn đề trong phạm vi quyền chủ sở hữu; các quyền chủ sở hữu đối với doanh nghiệp nhà nước bị phân tán ở nhiều cấp trung gian nhưng quan hệ phối hợp giữa các cơ quan còn nhiều vấn đề khó thống nhất.

Thứ hai, cơ chế công khai thông tin trong doanh nghiệp nhà nước còn mang tính hình thức, chưa được tuân thủ nghiêm chỉnh. Việc giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho doanh nghiệp nhà nước là cần thiết nhưng cơ chế về kiểm tra, thanh tra, giám sát, kiểm toán còn chưa tương xứng, kém hiệu quả. Công tác giám sát, kiểm tra hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước còn bị phân tán cho các bộ quản lý ngành, Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ... dẫn đến không có một cơ quan nào có đầy đủ quyền và chịu trách nhiệm toàn bộ về hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước.

Ngoài ra, tình trạng can thiệp hành chính, sự phối hợp không nhất quán trong công tác giám sát, kiểm tra, thanh tra doanh nghiệp cũng là nguyên nhân ảnh hưởng không nhỏ đến hiệu quả giám sát, kiểm tra hiệu quả sử dụng vốn, tài sản trong doanh nghiệp nhà nước (có thể thấy từ kinh nghiệm vụ việc Vinashin).

Thứ ba, trong khi pháp luật có sự phân công, phân cấp cho nhiều cơ quan, tổ chức tham gia thực hiện quyền, nghĩa vụ của đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước thì một chủ thể quan trọng là Quốc hội lại không được đề cập tới. Quốc hội là cơ quan đại diện cho toàn thể nhân dân, phải được quyền giám sát hiệu quả quản lý, sử dụng vốn thuộc sở hữu toàn dân. Đây là một hạn chế của pháp luật hiện hành cần phải được khắc phục để bảo đảm quyền của cơ quan đại diện cao nhất của nhân dân được giám sát hoạt động của chủ thể thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp.

Việc xác định rõ cơ quan đầu mối tổng hợp tình hình hoạt động của doanh nghiệp nhà nước là cần thiết, đã được Nghị quyết số 42/2009/QH12 của Quốc hội nêu, theo đó, "có một đầu mối chịu trách nhiệm chính, thực hiện nhiệm vụ theo dõi, tổng hợp tình hình quản lý, sử dụng vốn, tài sản

nhà nước và phân tích, đánh giá hiệu quả sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp nhà nước, kể cả các tập đoàn, tổng công ty đặc biệt".

Thứ tư, việc chuyển đổi các doanh nghiệp nhà nước sang hoạt động theo một môi trường pháp lý bình đẳng với các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác là một chủ trương đúng đắn, phù hợp với yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế. Tuy nhiên, trong giai đoạn chuyển đổi từ hoạt động theo Luật Doanh nghiệp nhà nước 2003 sang hoạt động theo Luật Doanh nghiệp 2005, đã bộc lộ lỗ hổng pháp lý điều chỉnh việc quản lý và sử dụng tài sản nhà nước trong các doanh nghiệp nhà nước. Các công ty nhà nước chuyển đổi thành công ty TNHH một thành viên đã không còn chịu sự điều chỉnh của Luật Doanh nghiệp nhà nước và Nghị định số 09/2009/NĐ-CP, Nghị định số 132/2005/NĐ-CP... nhưng lại chưa có văn bản thay thế kịp thời dẫn đến lúng túng trong việc thực hiện.

Đối với tập đoàn kinh tế nhà nước, văn bản pháp lý cao nhất là Nghị định số 101/2009/NĐ-CP ngày 5/11/2009 về thí điểm thành lập, tổ chức, hoạt động và quản lý tập đoàn kinh tế nhà nước. Tuy nhiên, liên quan đến quản lý tài sản nhà nước trong tập đoàn kinh tế, trong Nghị định số 101/2009/NĐ-CP cũng có một số quy định cần nghiên cứu lại về tính hiệu quả, tính hợp lý. Chẳng hạn, khoản 5 Điều 18 Nghị định số 101/2009/NĐ-CP có quy định giao cho tập đoàn kinh tế thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với việc khai thác tài nguyên khoáng sản, đất đai là chồng chéo với chức năng của các cơ quan quản lý nhà nước về lĩnh vực này.

Mặt khác, các thành viên trong tập đoàn kinh tế là doanh nghiệp thực hiện khai thác nhưng lại giao cho tập đoàn kinh tế thực hiện quản lý việc khai thác tài nguyên khoáng sản, đất đai sẽ dẫn đến tình trạng "vừa đá bóng, vừa thổi còi", ảnh hưởng không tốt đến môi trường cạnh tranh của doanh nghiệp.

Về việc quản lý tiền lương, từ vụ việc của phá sản của các doanh nghiệp nhà nước trong thời gian qua, dường như Nhà nước không quản lý

được lương trả tại các doanh nghiệp nhà nước. Ít có doanh nghiệp nào trả lương thấp hơn bình quân mức lương của cùng loại hình hoạt động, tuy vẫn thua lỗ. Và chỉ khi hoặc doanh nghiệp bị phá sản, hoặc bị kiểm toán và báo chí phát hiện thì sự thật mới được biết đến. Nhà nước thì có vẻ như kiểm soát chặt chẽ, nhưng khi doanh nghiệp rơi vào tình trạng phá sản thì rất nhiều chuyện cần xem xét. Một hiện tượng rất phổ biến là các cơ quan quản lý và kể cả các vị lãnh đạo cũng luôn muốn cho thu nhập của doanh nghiệp tăng lên, nên nhiều khi không đứng trên mặt bằng thu nhập chung của xã hội để phê duyệt mức lương cho các doanh nghiệp nhà nước. Vì vậy, có hiện tượng thu nhập của người ăn lương hành chính thấp nhưng thu nhập của người ăn lương trong doanh nghiệp nhà nước vẫn cao, cũng như có sự chênh lệch giữa các Tập đoàn, doanh nghiệp... Tất cả đều do phê duyệt, một sự quản lý hết sức lỏng lẻo, mà phần lớn là do ý kiến chủ quan của con người chi phối. Doanh nghiệp nhà nước kinh doanh trên vốn của Nhà nước, là tiền thuế của nhân dân nhưng số tiền này đã được quản lý rất lỏng lẻo. Điều đó đã tạo nên những bất bình đẳng về thu nhập giữa người lao động trong các doanh nghiệp, gây thất thoát phần lớn tài sản của Nhà nước.

Hiện nay SCIC đang thực hiện tái cơ cấu phân vốn nhà nước tại các doanh nghiệp nhà nước theo hướng bán vốn nhà nước tại các doanh nghiệp hoạt động trong những lĩnh vực mà Nhà nước không cần nắm giữ để tích tụ vốn đầu tư vào các doanh nghiệp hoặc dự án quan trọng, có ý nghĩa chiến lược. Về hoạt động đầu tư mới, SCIC đã hợp tác cùng Tập đoàn Điện lực thực hiện đầu tư dưới hình thức chuyển nhượng cổ phần tại 2 dự án điện Vĩnh Sơn - Sông Hinh và Thác Bà với tổng trị giá đầu tư là 1.099 tỷ đồng. Hiện giá trị khoản mục đầu tư này cũng đã tăng khoảng trên hai lần. Về lý thuyết, mô hình SCIC có các nhiều ưu điểm. Thứ nhất, SCIC ra đời xóa bỏ tình trạng nhiều cấp, nhiều ngành quản lý vốn nhà nước dẫn đến sự phân tán lực lượng. Thứ hai, SCIC quản lý vốn theo những tiêu chí của kinh tế thị trường, quản lý vốn theo hiệu quả kinh doanh, đầu tư vốn vào những nơi cần thiết, và bán vốn ở những nơi không hiệu quả. Thứ ba là SCIC quản lý

vốn đầu tư, có khả năng dùng vốn ấy mua cổ phần của các công ty khác. Mô hình SCIC là một ý tưởng tốt, nhưng trong thực tế, SCIC đang được thiết kế kiểu nửa vời. Hiện tại, cơ chế giám sát, chế tài của SCIC không đủ mạnh. Để mô hình này hoạt động hiệu quả, trước tiên SCIC phải có quyền tự chủ tài chính, tự chịu trách nhiệm, tự quyết định trong thẩm quyền được giao và phải chịu trách nhiệm về các quyết định đó; có tiền lương, tiền thưởng theo cơ chế thị trường và chịu sự giám sát của thị trường theo một cơ chế công khai minh bạch, chịu sự giám sát của kế toán, kiểm toán và thanh tra như tất cả các doanh nghiệp khác. Việc trả lương cho nhân viên SCIC như đối với lĩnh vực hành chính, các chế độ như lĩnh vực hành chính thì các chuyên viên khó có thể tận tâm tận lực, sáng

kiến, chịu trách nhiệm cá nhân. Thêm vào đó, tiền lương không cao dẫn đến nguy cơ nhân viên làm việc cầm chừng, thậm chí bán thông tin, nhất là thông tin về các doanh nghiệp nhà nước cổ phần hóa. Không ít công ty đầu tư nước ngoài sẵn sàng trả phí một cách hợp pháp để có được thông tin bằng cách thuê những người có thông tin làm tư vấn hoặc viết các công trình nghiên cứu. Thứ hai, không có những can thiệp hành chính đối với SCIC. SCIC phải xây dựng một định hướng kế hoạch, cấp trên sẽ duyệt định hướng kế hoạch này và trao cho SCIC quyền được thực thi định hướng kế hoạch đó tùy theo tình hình thị trường. Nếu như tất cả mọi việc đều phải xin phép thì doanh nghiệp sẽ ỷ lại, không tự chịu trách nhiệm. Hơn nữa, nếu việc gì cũng xin phép thì đến khi được phép cơ hội có thể trôi qua. SCIC cũng đang phải đối mặt với ba vấn đề lớn. Một là, cơ cấu Doanh nghiệp cổ phần hóa quá phân tán. Một công ty tiếp nhận một số lượng lớn doanh nghiệp như vậy thì bộ máy nào quản lý sẽ phải làm việc rất nặng nhọc thậm chí không làm nổi. Hai là, các doanh nghiệp do SCIC tiếp quản chủ yếu là doanh nghiệp nhỏ và vừa, đối với những doanh nghiệp lớn thì vai trò của của SCIC chưa được đề cập đến. Ba là, SCIC chịu một thách thức rất lớn về tính chuyên nghiệp của bộ máy. Nếu như đồng vốn của Nhà nước được đổ vào kinh doanh thì đầu tiên nó phải theo các quy luật kinh

doanh, mục đích của nó phải là lợi nhuận. Chúng ta không được nhầm lẫn mục đích lợi nhuận với mục đích xã hội. Thứ hai, khi đã giao quyền quản lý kinh doanh và quyền sử dụng đồng vốn cho doanh nghiệp thì phải có đội ngũ quản lý chuyên nghiệp để giám sát. Yếu tố quan trọng để SCIC có thể làm việc hiệu quả là giúp họ thu hẹp diện quản lý lại, tức là thay bằng việc quản lý vài trăm Doanh nghiệp nhà nước thì số lượng đó phải được giảm bớt qua quá trình cải cách Doanh nghiệp nhà nước hoặc quy định SCIC quản lý một số doanh nghiệp quan trọng. Về con người, phải tăng nguồn lực cho SCIC cả về chất và lượng. Để làm được điều đó thì cơ chế lương phải khác, cơ chế khuyến khích có thể phải khác và bản thân SCIC cũng phải có một hành lang pháp lý đủ tốt, đủ rộng để có thể thực hiện chức năng của mình một cách đầy đủ nhất. Trong trường hợp phải hy sinh việc quản lý thì chúng ta nên hy sinh những mục nhỏ, nắm cái chủ chốt. Bởi vì, thất thoát vốn tại một doanh nghiệp lớn có thể bằng cả trăm sự thất thoát ở doanh nghiệp nhỏ. Trong trường hợp không đủ năng lực quản lý tất cả thì phải có ưu tiên, ưu tiên quản lý những cái lớn và có tầm quan trọng cho nền kinh tế quốc dân.

2.5. MỘT SỐ BẤT CẬP KHÁC

Sau hơn hai thập kỷ đổi mới, Việt Nam đã có nhiều thay đổi căn bản trong chính sách kinh tế vĩ mô từ việc đa dạng hóa các loại hình sở hữu, tạo mặt bằng chung cho các doanh nghiệp trong và ngoài nước đến việc phân cấp quản lý kinh tế cho các địa phương. Tuy vậy, một trong những chính sách kinh tế mà Việt Nam vẫn tiếp tục theo đuổi là việc coi "kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo, là lực lượng vật chất quan trọng để nhà nước định hướng và điều tiết nền kinh tế, góp phần ổn định kinh tế vĩ mô". Nhìn vào chính sách này, sẽ có hai sự liên tưởng và nhận định. *Một là*, Việt Nam vẫn kiên định mô hình quản lý kinh tế của Liên Xô trong đó nhà nước nắm quyền chi phối những lĩnh vực chủ chốt của nền kinh tế, nhằm nắm giữ nguồn lực quốc gia và định hướng cơ cấu kinh tế theo chủ

trương của Đảng và Nhà nước. Việc nắm giữ các tổng công ty trong các lĩnh vực trọng yếu của nền kinh tế giúp nhà nước đảm bảo một nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa. *Hai là*, có thể là Việt Nam đang học tập mô hình phát triển kinh tế của các nền kinh tế thành công của châu Á như Nhật Bản, Hàn Quốc, Singapore mà trong đó nhà nước được coi là đại diện cho lợi ích lâu dài của cả quốc gia - dân tộc, có vai trò định hướng và thúc đẩy quá trình công nghiệp hóa. Bên ngoài, cả hai mô hình phát triển kinh tế của các nước châu Á thành công và mô hình quản lý kinh tế của Liên Xô đều thể hiện vai trò định hướng và sự can thiệp của nhà nước vào nền kinh tế quốc gia. Tuy vậy, bản chất của hai mô hình này hoàn toàn khác nhau mà do đó hệ quả của các mô hình này cũng khác nhau. Liên Xô và các nước xã hội chủ nghĩa Đông Âu đã sụp đổ còn các nước châu Á như Nhật Bản, Hàn Quốc, Singapore, hay nền kinh tế Đài Loan đã trở thành những con rồng châu Á hay cao hơn nữa là sự thần kỳ Á Đông. Tuy nhiên, có một số khác biệt mang tính bản chất và quyết định đến sự thành bại của hai mô hình này. Bất kỳ một chính thể nào cũng đều có hai chức năng chính: xây dựng mô hình kinh tế nhằm tăng cường tích lũy tư bản trong nước và giữ vững sự ổn định chính trị. Các nước châu Á thành công, ít hay nhiều, đều thành công với cả hai chức năng đó. Các nước này đều tạo ra được tỉ lệ tích lũy tư bản cao thông qua tốc độ tăng trưởng cao trong một thời gian dài. Đồng thời, các chính thể này chú trọng đến việc phân phối những lợi ích kinh tế nhằm giảm chênh lệch giàu nghèo, ngăn chặn áp lực từ những lực lượng xã hội. Trong khi đó, nền kinh tế của các nước xã hội chủ nghĩa Đông Âu cũ đã không đảm bảo được cả hai chức năng chính này với những điểm yếu mang tính bản chất như: không tạo được môi trường cho đầu tư xã hội hiệu quả, không tăng được năng suất của các doanh nghiệp, và không tăng được sức cạnh tranh của nền kinh tế trong cạnh tranh quốc tế. Đứng trước hai mô hình này, Việt Nam có thể phải đối mặt với một con dao hai lưỡi: hoặc là sẽ xây dựng được một nền kinh tế mạnh dưới sự chỉ đạo của nhà nước theo mô hình của các nước châu Á thành công;

hay là sẽ rơi vào Chủ nghĩa thân hữu. Việt Nam sẽ phải quyết tâm lựa chọn một mô hình để theo đuổi. Tuy nhiên, việc chọn mô hình nào căn bản dựa trên cam kết chính trị. Bản chất của hai mô hình đã rõ. Trong khi mô hình của các nước Đông Á thành công dựa trên sự hỗ trợ của chính phủ cho các doanh nghiệp với mục đích tăng năng suất lao động, tăng cường khả năng cạnh tranh của nền kinh tế và định hướng cơ cấu kinh tế trong dài hạn theo hướng hiện đại hóa thì mô hình thân hữu lại bị chi phối bởi lợi ích cục bộ, chính sách đầu tư dựa trên mối quan hệ cá nhân, và việc nắm giữ các doanh nghiệp nhà nước là vì mục tiêu chính trị hơn là mục tiêu kinh tế. Tuy nhiên, để thực sự có chuyển biến trong chính sách quản lý kinh tế nói chung, Chính phủ cần phân định rõ bản chất của những mô hình kinh tế khác nhau và lựa chọn một mô hình đúng thay vì loay hoay với những giải pháp chắp vá. Với một mô hình kinh tế hiệu quả, Việt Nam sẽ tiết kiệm được nguồn lực quốc gia, tăng sức cạnh tranh của nền kinh tế, giảm thiểu sự chênh lệch giàu nghèo. Từ đó, đảm bảo được ổn định chính trị và phát triển bền vững.

Đổi mới doanh nghiệp nhà nước là một biện pháp hữu hiệu nhằm cải thiện tình trạng hoạt động kém hiệu quả của doanh nghiệp nhà nước, trong đó, cổ phần hóa được tiến hành phổ biến ở nhiều nền kinh tế trên thế giới. Ngay cả những quốc gia có nền kinh tế phát triển, phương thức quản lý doanh nghiệp tiên tiến như Anh, Pháp, Mỹ cũng đã áp dụng. Ở nước ta, cổ phần đã bắt đầu được triển khai cách đây 21 năm với những bước đi thử nghiệm và sau đó là sự triển khai rộng khắp trên cả nước. Tuy nhiên do nhiều lí do khác nhau, cổ phần hóa vẫn chưa mang lại những kết quả mong muốn. Mặc dù hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước sau đổi mới đã chứng tỏ tác dụng to lớn của nó, song thực tế các doanh nghiệp nhà nước đã được chuyển sang mô hình hoạt động theo Luật Doanh nghiệp đang phải đối mặt với không ít vấn đề khó khăn, chưa có hướng giải quyết.

Trên thị trường chứng khoán hiện nay đôi lúc xảy ra trường hợp có những doanh nghiệp tiềm lực kinh tế cỡ trung bình, nhưng khi cổ phần hóa

thì chỉ số cổ phiếu tăng nhiều lần so với giá trị thực. Những doanh nghiệp này thường thuê đất, trả tiền thuê đất hàng năm nhưng khi niêm yết giá trị tài sản của mình lên sàn giao dịch chứng khoán lại liệt kê cả giá trị quyền sử dụng đất. Nếu có sự lẫn lộn giữa giá trị quyền sử dụng đất và giá trị tài sản của doanh nghiệp gắn liền với đất sẽ dẫn đến bất lợi là xuất hiện tranh chấp, chuyển nhượng, mua gom, khống chế cổ phần, thôn tóm và kiểm soát công ty sau cổ phần hóa vì giá trị đất.

Ngược lại, lại có tình trạng không tính giá trị quyền sử dụng đất vào giá trị doanh nghiệp khi cổ phần hóa bằng cách duy trì các hợp đồng thuê đất lâu dài sẵn có. Khi đã cổ phần hóa, giá trị sử dụng đất có thể trở thành giá trị siêu lợi nhuận trong kinh doanh vốn của doanh nghiệp. Không tính giá trị quyền sử dụng đất vào giá trị doanh nghiệp khi cổ phần hóa tức là Nhà nước đã từ bỏ quyền được nhận phần "địa tô chênh lệch" phát sinh từ quyền sử dụng đất. Tất yếu, phần "địa tô" ấy sẽ rơi vào túi những nhà quản lý, điều hành doanh nghiệp sau cổ phần hóa.

Khi doanh nghiệp nhà nước được cổ phần hóa và chuyển sang hoạt động dưới hình thức công ty cổ phần thì không được coi là thành phần kinh tế nhà nước. Điều đó, dẫn đến hậu quả bất đắc dĩ là các ngân hàng thương mại nhìn doanh nghiệp cổ phần hóa với sự e dè, ngại vực khi các doanh nghiệp này tiến hành vay vốn. Trong lĩnh vực đấu thầu, xuất - nhập khẩu.. doanh nghiệp cổ phần hóa không còn những lợi thế như trước.

Ngoài ra, khi còn là doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp sẽ được bổ sung vốn qua kênh đầu tư cơ bản hoặc bổ sung vốn lưu động, xóa nợ hoặc được bảo lãnh nợ, ít bị nguy cơ tuyên bố phá sản. Các doanh nghiệp nhà nước còn được ưu tiên nhận những dự án đầu tư, ưu tiên cấp hạn ngạch trong xuất - nhập khẩu, ưu tiên được liên doanh với các đối tác nước ngoài. Tất cả những ưu thế đó sẽ bị mất đi sau cổ phần hóa, khiến nhiều doanh nghiệp nhà nước cố tình trì hoãn cổ phần hóa, mặc dù đang thua lỗ hoặc bên bờ vực phá sản.

Sau cổ phần hóa, các doanh nghiệp nhà nước còn phải đối mặt với một vấn đề lớn là kế thừa một lực lượng lao động dồi dào dư thừa đáng kể từ doanh nghiệp cũ chuyển sang có trình độ thấp. Lao động dồi dào dư thừa là lực cản không nhỏ với sự phát triển của doanh nghiệp sau cổ phần hóa, làm tăng thêm những khoản chi như đào tạo lại cho người có trình độ thấp mà nếu không có nó, doanh nghiệp có thể đầu tư mở rộng sản xuất hoặc tăng lương cho những người có chuyên môn cao để từ đó khuyến khích họ tích cực lao động và cống hiến nhiều hơn cho sự phát triển của doanh nghiệp.

Về vấn đề bán cổ phần cho người lao động đã được Chính phủ quy định cụ thể trong hàng loạt nghị định: Nghị định số 64/2002/NĐ-CP... Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện, vẫn không tránh khỏi những vướng mắc. Một bộ phận người lao động thường bán lại quyền mua cổ phần ưu đãi cho các đối tượng đầu tư khác ở trong hoặc ngoài doanh nghiệp để hưởng chênh lệch khiến cho mục tiêu gắn bó người lao động với doanh nghiệp không đạt được kết quả như mong đợi. Bên cạnh đó, việc xác định giá ưu đãi bằng 60% mức đấu giá bình quân trên sàn giao dịch để bán cổ phiếu cho người lao động là chưa thật sự hợp lý. Thực tế, khi thị trường chứng khoán sụt giảm đã tác động nghiêm trọng đến thu nhập của người lao động, nhất là đối với người lao động phải đi vay ngân hàng để mua cổ phiếu.

Kết quả khảo sát về đổi mới công nghệ tại các doanh nghiệp do Chương trình phát triển Liên hiệp quốc UNDP, Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương và Bộ Kế hoạch - Đầu tư phối hợp tiến hành tại Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh cho thấy, hầu hết các doanh nghiệp sau cổ phần hóa đang sử dụng dây chuyền công nghệ:

Máy móc thiết bị đồng bộ thuộc thế hệ những năm 80 của thế kỷ 20; có tới 69% doanh nghiệp phụ thuộc vào nguyên liệu, vật liệu, 53% doanh nghiệp phụ thuộc vào thiết bị công nghệ nhập khẩu. Chỉ có khoảng 8% số doanh nghiệp đạt trình độ công

nghe tiên tiến. Mức độ đầu tư cho khoa học công nghệ rất khiêm tốn, chỉ vào khoảng 3% doanh thu/năm [37].

Cũng theo kết quả khảo sát này thì hầu hết các doanh nghiệp sau cổ phần hóa tiến hành đổi mới công nghệ một cách thụ động, mang tính tình huống, chủ yếu là công nghệ nhập khẩu từ nước ngoài.

Sau cổ phần hóa, nhiệm vụ của các doanh nghiệp là phải tiến hành tái cấu trúc mạnh mẽ để xác định được hướng đi của mình và hoạt động hiệu quả hơn. Tuy nhiên, một thực tế là quá trình cổ phần hóa trong những năm qua phần lớn vẫn là quá trình khép kín. Nhà nước vẫn nắm giữ phần lớn cổ phần, bộ máy quản lý vẫn như cũ, vẫn những con người ấy, cơ chế ấy, "bình mới nhưng rượu cũ". Theo số liệu điều tra, sau khi cổ phần hóa 81,5% giám đốc doanh nghiệp được giữ nguyên chức vụ; 78% chức danh Phó Giám đốc và kế toán trưởng không có sự thay đổi. Rất ít doanh nghiệp sau cổ phần hóa sử dụng cơ chế thuê giám đốc điều hành. Tình trạng này sẽ làm giảm sức sáng tạo, tinh thần kinh doanh trong doanh nghiệp, ảnh hưởng tiêu cực đến hiệu quả kinh doanh.

Các doanh nghiệp sau khi cổ phần hóa vẫn còn ôm những món nợ do khi chuyển đổi không xác định rõ trách nhiệm người phải trả. Đó cũng là nỗi lo của các cơ quan quản lý, các chủ nợ - chủ yếu là các ngân hàng - và chính các doanh nghiệp. Vấn đề khó xử mà các cơ quan này nêu ra là những quy định việc kế thừa trách nhiệm về tài chính giữa doanh nghiệp nhà nước trước đây và công ty cổ phần sau này không rõ ràng. Vấn đề này dù đã được hướng dẫn trong Nghị định 109/2007/NĐ-CP ngày 26/6/2007, nhưng vẫn chưa được giải quyết triệt để. Theo phát biểu tại hội nghị ngày 08/12/2011, "20% doanh nghiệp nhà nước đã chịu lỗ hoặc hòa". Đây cũng là con số đáng quan tâm trong quá trình phát triển của doanh nghiệp nhà nước sau đổi mới [37].

Chương 3

MỘT SỐ GIẢI PHÁP NHẪM NẰNG CAO HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG CỦA DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC

3.1. PHƯƠNG HƯỚNG VÀ YÊU CẦU ĐỔI MỚI DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM

3.1.1. Phương hướng đổi mới doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam

Việc đổi mới doanh nghiệp nhà nước chỉ thực sự có hiệu quả, đạt được những mục tiêu đặt ra khi được tiến hành đúng hướng, với những phương pháp và bước đi hợp lý. Nhận thức được vấn đề đó, Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ X đã đề ra nhiệm vụ có ý nghĩa chiến lược là hình thành và phát triển hệ thống doanh nghiệp lớn mạnh, có sức cạnh tranh cao. Trong hệ thống đó, doanh nghiệp nhà nước giữ vai trò then chốt, chủ đạo. Để các doanh nghiệp nhà nước có thể đảm nhận được vai trò đó, Đảng ta đã xác định toàn diện về phương hướng đổi mới doanh nghiệp nhà nước.

Thứ nhất, cần lựa chọn hình thức pháp lý của doanh nghiệp sau đổi mới. Trong các hình thức pháp lý hiện nay của doanh nghiệp nhà nước, hình thức công ty cổ phần chiếm ưu thế hơn cả. Do đó, Đảng ta đã xác định cần khẩn trương hoàn thành kế hoạch, sắp xếp, đổi mới và phát triển doanh nghiệp nhà nước theo hướng hình thành loại hình công ty nhà nước đa sở hữu, chủ yếu là công ty cổ phần.

Thứ hai, trong quá trình đổi mới doanh nghiệp nhà nước, cũng cần chú ý tới việc lựa chọn cơ chế hình thành và quản lý vốn của doanh nghiệp nhà nước, đảm bảo sự thông thoáng về cơ chế, tạo sự chủ động cho doanh nghiệp. Đảng ta xác định: "Thực hiện cơ chế nhà nước đầu tư vốn cho doanh nghiệp thông qua công ty đầu tư tài chính nhà nước, các doanh nghiệp nhà nước huy động thêm vốn trên thị trường, nhất là thị trường chứng khoán để phát triển kinh doanh" [37].

Thứ ba, nhanh chóng xóa bỏ sự độc quyền của một số doanh nghiệp nhà nước, tạo ra môi trường pháp lý bình đẳng giữa các loại hình doanh nghiệp để thu hút vốn đầu tư của các thành phần kinh tế ngoài nhà nước; để tạo động lực tích cực thúc đẩy sự phát triển của doanh nghiệp nhà nước trong hoạt động sản xuất kinh doanh.

Để tạo cơ sở pháp lý cho việc hiện thực hóa những mục tiêu đặt ra trong quá trình đổi mới doanh nghiệp nhà nước, Quốc hội đã thông qua kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2006-2010 với những yêu cầu và chỉ tiêu rất trọng trọng đó có các giải pháp quan trọng là sắp xếp, đổi mới doanh nghiệp nhà nước một cách mạnh mẽ; đã ban hành nhiều luật, điều chỉnh toàn diện các quan hệ xã hội phát sinh trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Trong các văn bản đó, Luật Doanh nghiệp nhà nước có vai trò đặc biệt quan trọng, đã đặt ra yêu cầu các doanh nghiệp nhà nước có 100% vốn nhà nước phải chuyển sang công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên trong vòng 4 năm kể từ khi Luật này có hiệu lực, đòi hỏi tách biệt chức năng thực hiện các quyền của chủ sở hữu với chức năng quản lý hành chính nhà nước, tách biệt chức năng thực hiện quyền chủ sở hữu với quyền chủ động kinh doanh của doanh nghiệp. Gần đây nhất, nghị định 59/2011/NĐ-CP ngày 18/07/2011 về "Chuyển doanh nghiệp 100% vốn nhà nước thành công ty cổ phần" đã tiếp tục cụ thể hóa một số vấn đề nêu trên.

Hội nhập quốc tế là một xu thế tất yếu của thời đại. Nước ta lại mới là thành viên của WTO nên doanh nghiệp nhà nước phải được đặt trong bối cảnh hội nhập quốc tế mới. Điều đó càng đòi hỏi cấp bách hơn về việc đổi mới doanh nghiệp nhà nước. Cần đánh giá nghiêm khắc những gì đã làm được, những tồn tại khó khăn cần phải vượt qua để tiếp tục sửa đổi, bổ sung cơ chế, chính sách pháp luật, thay đổi quan điểm, nhận thức, cách chỉ đạo điều hành, quản lý sản xuất kinh doanh nhằm tạo ra sự bình đẳng hơn nữa giữa các doanh nghiệp nhà nước với các loại hình doanh nghiệp khác.

Đối với các doanh nghiệp nhà nước hoạt động sản xuất kinh doanh, Nhà nước chỉ giữ lại các doanh nghiệp hoạt động trong các lĩnh vực độc quyền nhà nước bao gồm: Vật liệu nổ, hóa chất độc, chất phóng xạ, hệ thống truyền tải điện quốc gia, mạng thông tin quốc gia và quốc tế, sản xuất thuốc lá điều. Nhà nước giữ cổ phần chi phối hoặc giữ 100% vốn đối với doanh nghiệp nhà nước có quy mô lớn, đi đầu trong việc ứng dụng công nghệ mũi nhọn, công nghệ cao và đóng góp lớn cho ngân sách, góp phần quan trọng trong việc ổn định kinh tế vĩ mô, hoạt động kinh doanh trong các ngành về lĩnh vực: Bán buôn lương thực, bán buôn xăng dầu, sản xuất điện...

Đối với doanh nghiệp nhà nước hoạt động công ích, phục vụ những nhu cầu thiết yếu của đời sống nhân dân, Nhà nước giữ 100% vốn đối với các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực đặc thù: In bạc và chứng chỉ có giá, điều hành bay, bảo đảm hàng hải, kiểm soát và phân phối tần số vô tuyến... Nhà nước giữ 100% vốn hoặc cổ phần chi phối đối với những doanh nghiệp công ích đang hoạt động trong các lĩnh vực: Kiểm định kỹ thuật, phương tiện giao thông cơ giới lớn, sản xuất sách giáo khoa ...

3.1.2. Yêu cầu đổi mới quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam

Trong quá trình đổi mới doanh nghiệp nhà nước, cần coi trọng hai mục tiêu cơ bản: *Một là*, bảo đảm để Nhà nước có thể sử dụng các doanh nghiệp nhà nước là công cụ cơ bản trong việc ổn định nền kinh tế quốc dân, trực tiếp phục vụ cho các hoạt động an ninh, quốc phòng và việc thực hiện những mục tiêu chính trị - xã hội của Nhà nước; *hai là*, tạo điều kiện tối đa để doanh nghiệp nhà nước tự chủ trong hoạt động quản trị doanh nghiệp và sản xuất kinh doanh, đáp ứng được các đòi hỏi của nền kinh tế thị trường có sự bình đẳng và cạnh tranh gay gắt giữa các doanh nghiệp thuộc những thành phần kinh tế khác nhau.

Cần tiếp tục nghiên cứu để tách biệt rành mạch chức năng quản lý nhà nước trong lĩnh vực kinh tế với hoạt động kinh tế của Nhà nước, chấm dứt tình trạng Nhà nước can thiệp vào hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp nhà nước. Ngoài việc quản lý doanh nghiệp nhà nước như đối với doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác, thì Nhà nước cũng chỉ nên dừng ở những hoạt động thuộc độc quyền của chủ sở hữu đối với doanh nghiệp nhà quyền của các cổ động khác mà không can thiệp vào hoạt động quản trị, điều hành và trong các hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp. Có như vậy, doanh nghiệp nhà nước mới thực sự được chủ động, tự chủ trong việc phát triển và sử dụng nguồn vốn vào việc sản xuất, kinh doanh, nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp.

Trong giai đoạn hiện nay, việc đổi mới quản lý doanh nghiệp nhà nước cần đáp ứng các yêu cầu sau:

- Cần quán triệt sâu sắc chủ trương cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước; thống nhất nhận thức, chỉ đạo kiên quyết, tăng cường trách nhiệm trong thực hiện cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước;
- Việc đổi mới quản lý doanh nghiệp nhà nước phải bảo đảm ổn định trật tự chính trị, phát triển kinh tế - xã hội, góp phần xây dựng Đảng và Nhà nước ngày càng vững mạnh;
- Việc đổi mới quản lý doanh nghiệp nhà nước phải tiến hành đúng pháp luật, bảo đảm tiến độ, lộ trình đã được phê duyệt.

3.2. NHỮNG GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG CỦA DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC TRONG THỜI GIAN TỚI Ở VIỆT NAM

3.2.1. Tiếp tục hoàn thiện pháp luật về đổi mới và quản lý doanh nghiệp nhà nước

Tiếp tục hoàn thiện cơ chế, quy trình cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước

Xuất phát từ việc phân tích toàn diện và đúng đắn những thuận lợi và những khó khăn, vướng mắc trong quá trình đổi mới để xác định những điểm hợp lý và những điểm khiếm khuyết, từ đó kịp thời sửa đổi, bổ sung hoàn thiện chính sách, pháp luật, tạo cơ sở pháp lý cần thiết cho việc sắp xếp, đổi mới, phát triển doanh nghiệp nhà nước theo hướng đơn giản, gọn nhẹ hơn, cải cách triệt để các thủ tục hành chính, đặc biệt là quy trình kiểm kê tài sản xác nhận các khoản nợ, xử lý tài chính và định giá doanh nghiệp, tạo điều kiện đẩy nhanh tiến trình sắp xếp doanh nghiệp nhà nước.

Khẩn trương ban hành thêm các văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn cụ thể để triển khai thực hiện Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư, Luật Chứng khoán, Luật Cạnh tranh và các luật khác có liên quan đến tổ chức và hoạt động của doanh nghiệp, quy định rõ ràng phương thức và biện pháp tổ chức sắp xếp lại, gắn liền với cổ phần hóa các doanh nghiệp nhà nước lớn, các Tổng Công ty. Quy định theo hướng thu hẹp phạm vi những lĩnh vực mà Nhà nước cần nắm giữ toàn bộ vốn hoặc nắm giữ vốn, cổ phần chi phối. Quy định cụ thể nguyên tắc, hướng dẫn cụ thể phương pháp tính toán việc định giá trị quyền sử dụng đất vào giá trị doanh nghiệp cổ phần hóa. Quy định việc xác lập sở hữu đối với nhà cửa, vật kiến trúc, các tài sản khác trên đất thuê của Nhà nước. Kiểm tra việc sử dụng đất của doanh nghiệp khi cổ phần hóa để có quyết định giao đất, cho thuê đất phù hợp với nhu cầu sử dụng thực tế của doanh nghiệp. Cũng cần nhanh chóng xóa bỏ tình trạng cổ phần hóa khép kín, tăng lượng cổ phần hóa ra ngoài doanh nghiệp, tạo điều kiện cho các nhà đầu tư được tham gia với tỷ lệ số vốn lớn hơn, có vai trò thực sự làm thay đổi phương thức quản lý, tăng tiềm lực tài chính, công nghệ, thị trường của doanh nghiệp. Nghiên cứu để sửa đổi quy định về miễn, giảm thuế đối với doanh nghiệp nhà nước đang hoạt động có lãi, có đóng góp cho ngân sách nhà nước khi chuyển sang cổ phần hóa để vừa tạo điều kiện cho doanh nghiệp ổn định sản xuất kinh doanh, vừa tránh tình trạng làm hụt giảm đột ngột một số lượng lớn nguồn thu của ngân sách nhà nước. Bổ sung quy định về thu và sử dụng nguồn thu từ cổ phần hóa, phát

hành thêm cổ phần để huy động vốn cho doanh nghiệp cổ phần hóa. Xây dựng lại điều lệ tổ chức và hoạt động của doanh nghiệp nhà nước cổ phần hóa theo quy định mới của Luật Doanh nghiệp năm 2005.

Cần cải tiến quy trình cổ phần hóa gắn với quá trình cải cách hành chính. Phải cải tiến mạnh mẽ quy trình cổ phần hóa theo hướng đơn giản, giảm thủ tục hành chính, đặc biệt là quy trình kiểm kê tài sản, xác nhận nợ, xử lý tài chính và định giá doanh nghiệp. Sử dụng hiệu quả các dịch vụ của thị trường tài chính và thị trường bất động sản để định giá doanh nghiệp, trong trường hợp cần thiết thì thuê công ty tư vấn và chuyên giao nước ngoài. Thiết lập hệ thống kiểm soát chất lượng các tổ chức định giá doanh nghiệp, quy định trách nhiệm vật chất, gắn chi phí tư vấn định giá với kết quả bán cổ phần. Quy định chặt chẽ, đầy đủ về việc bán đấu giá cổ phần để ngăn chặn tình trạng liên kết, thông đồng trong đấu giá cổ phần.

Hoàn thiện pháp luật theo hướng đa dạng hóa hình thức bán cổ phần

Muốn đẩy nhanh quá trình cổ phần hóa, trước hết cần mở rộng các hình thức bán cổ phần lần đầu thông qua các hình thức đấu giá, bảo lãnh phát hành, đại lý phát hành. Cần có quy định pháp luật tạo điều kiện thuận lợi cho doanh nghiệp phát hành chứng khoán, đặc biệt phát hành cổ phần lần đầu, thực hiện niêm yết trên thị trường chứng khoán. Phát triển hệ thống các tổ chức tài chính trung gian như các công ty chứng khoán, quỹ đầu tư chứng khoán để tạo điều kiện thuận lợi cho các nhà đầu tư trong và ngoài nước tham gia đầu tư cổ phiếu, trái phiếu.

Đồng thời, cũng cần bổ sung quy định về niêm yết đăng ký giao dịch trên thị trường chứng khoán và có chính sách ưu đãi hợp lý đối với doanh nghiệp cổ phần hóa có quy mô vốn lớn và hoạt động có hiệu quả, thực hiện niêm yết đăng ký giao dịch trên thị trường chứng khoán.

Thị trường chứng khoán ở nước ta còn sơ khai và rất mới mẻ, hàng hóa của thị trường chứng khoán còn nghèo nàn. Tuy nhiên, việc cổ phần

hóa doanh nghiệp nhà nước, đặc biệt là trong thời gian sau hội nghị của các nhà lãnh đạo thành viên APEC lần thứ 14 tổ chức vào tháng 11/2006 tại Việt Nam sẽ thu hút sự tham gia của nhiều nhà đầu tư trong và ngoài nước, nhờ đó sẽ tạo cơ hội lớn cho việc bổ sung hàng hóa cho thị trường này. Chính vì vậy, doanh nghiệp nhà nước cần nắm bắt cơ hội tích cực này để tạo đà cho những bước phát triển tiếp theo.

3.2.2. Hoàn thiện cơ chế quản lý doanh nghiệp nhà nước trong thời gian tới

Trong thời gian vừa qua, sau đổi mới, nhìn chung các doanh nghiệp nhà nước đều có bước phát triển nhất định, hoạt động có hiệu quả hơn, đời sống của người lao động được đảm bảo và có thu nhập ổn định và cao hơn trước. Tuy nhiên, để bảo đảm sự ổn định của sự phát triển doanh nghiệp, đồng thời có thể thực hiện tốt các chức năng quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp sau đổi mới, cũng cần tiếp tục hoàn thiện các quy định pháp luật về quản lý doanh nghiệp nhà nước. Cơ chế quản lý doanh nghiệp có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc tạo điều kiện để doanh nghiệp nâng cao hiệu quả kinh doanh và khả năng cạnh tranh, bảo toàn và phát triển vốn nhà nước trong doanh nghiệp.

Trước hết, cần xây dựng quy chế quy định cụ thể về việc cử người đại diện phần vốn nhà nước trong các doanh nghiệp sau đổi mới; về nghĩa vụ và quyền hạn của đại diện sở hữu nhà nước tại các công ty cổ phần, tiêu chuẩn, chế độ quyền lợi của người đại diện phần vốn nhà nước tại các công ty cổ phần; về trách nhiệm của chủ sở hữu, đại diện chủ sở hữu, đặc biệt đối với những công ty có trên 50% vốn nhà nước; về quyền, nghĩa vụ và cơ chế ứng xử của các cổ đông thiểu số trong doanh nghiệp.

Đồng thời, cần khẩn trương hoàn chỉnh cơ chế giám sát hoạt động của công ty cổ phần; bổ sung quy định pháp luật về quản lý nhà nước đối với các doanh nghiệp nhà nước sau cổ phần hóa. Cũng cần phân định rõ thẩm quyền của các cơ quan quản lý nhà nước thực hiện chức năng quản lý

đồng với doanh nghiệp nhà nước, chấm dứt tình trạng chông chéo về chức năng như hiện nay. Theo quy định của pháp luật thì Chính phủ thống nhất quản lý và tổ chức thực hiện các quyền của chủ sở hữu đối với doanh nghiệp nhà nước. Chủ sở hữu có quyền thành lập, sáp nhập, hợp nhất, chia tách, chuyển đổi sở hữu, giải thể doanh nghiệp; ban hành điều lệ mẫu tổ chức và hoạt động của doanh nghiệp; bổ nhiệm, miễn nhiệm, khen thưởng, kỷ luật đối với những người quản lý chủ chốt của doanh nghiệp; quyết định mục tiêu, nhiệm vụ, chiến lược phát triển và kế hoạch trung hạn, dài hạn của doanh nghiệp; phê duyệt các dự án đầu tư; quyết định nguyên tắc phân phối lợi nhuận sau thuế; kiểm tra, giám sát thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ mà Nhà nước giao cho và hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp.

Xây dựng cơ chế tài chính theo Luật Doanh nghiệp, nhằm bảo đảm sự minh bạch về tài chính cho các doanh nghiệp nhà nước sau đổi mới. Có cơ chế hội tụ nguồn vốn tín dụng để các doanh nghiệp nhà nước sau đổi mới xác lập được quyền sở hữu tài sản.

Cần khẩn trương sửa đổi, bổ sung cơ chế, chính sách, hình thành khung pháp lý đồng bộ, bảo đảm quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm trong sản xuất kinh doanh, đáp ứng quan hệ cung - cầu, nâng cao hiệu quả, tự chịu trách nhiệm về hoạt động của mình; có cơ chế bảo vệ và khuyến khích các doanh nghiệp cạnh tranh, hợp tác bình đẳng, cùng phát triển; quy định kiểm soát hoạt động và điều tiết lợi nhuận đối với các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực độc quyền Nhà nước; ban hành quy chế tài chính của doanh nghiệp nhà nước theo hướng khuyến khích doanh nghiệp nhà nước trong việc tích cực đổi mới, hiện đại hóa công nghệ; tăng quyền hạn và trách nhiệm của doanh nghiệp trong việc quyết định đầu tư. Chính phủ cần khẩn trương ban hành nghị định về quản lý lao động, tiền lương, thu nhập trong các doanh nghiệp nhà nước, về chế độ đãi ngộ, chế độ trách nhiệm đối với cán bộ quản lý trong các doanh nghiệp nhà nước.

3.2.3. Tăng cường sự chỉ đạo thực hiện đổi mới quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước

Các ban chỉ đạo đổi mới và phát triển doanh nghiệp cần thực hiện đúng chủ trương sắp xếp, đổi mới doanh nghiệp nhà nước; tích cực trong việc hướng dẫn cụ thể đối với từng doanh nghiệp trong diện đổi mới về việc thực hiện các công việc do pháp luật quy định; phối hợp với các cơ quan chuyên môn có trách nhiệm để giải quyết các vướng mắc trong quá trình thực hiện, đặc biệt là xác định giá trị doanh nghiệp, xử lý các tồn tại về tài chính, lao động dôi dư.

Thực hiện mạnh mẽ nguyên tắc sắp xếp doanh nghiệp theo ngành và lãnh thổ. Những doanh nghiệp nhỏ thì sáp nhập hoặc hợp nhất không kể doanh nghiệp đó thuộc trung ương hay địa phương quản lý để thành một doanh nghiệp lớn.

Đối với các công ty nhà nước đã chuyển thành công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên, nếu không thuộc ngành nghề Nhà nước cần giữ 100% vốn nhà nước thì chuyển sang mô hình công ty cổ phần. Đẩy mạnh cổ phần hóa các Tổng công ty mà Nhà nước không cần giữ 100% vốn, kể cả những công ty được tổ chức theo mô hình công ty mẹ - công ty con thì cũng cổ phần hóa cả công ty mẹ và các công ty con. Cổ phần hóa một số ngân hàng thương mại Nhà nước, tổ chức tài chính bảo hiểm để tăng số lượng và chất lượng cho thị trường chứng khoán. Tiếp tục hoàn thành cơ bản việc sắp xếp, điều chỉnh cơ cấu doanh nghiệp nhà nước hiện có; sáp nhập, giải thể, phá sản những doanh nghiệp hoạt động không có hiệu quả; giao, bán, khoán kinh doanh, cho thuê các doanh nghiệp quy mô nhỏ mà không cổ phần hóa được và Nhà nước không cần nắm giữ; thực hiện chế độ công ty trách nhiệm hữu hạn đối với doanh nghiệp mà Nhà nước giữ 100% vốn. Tiếp tục đổi mới và lành mạnh hóa tài chính doanh nghiệp, giải quyết cơ bản nợ không có khả năng thanh toán, lao động dôi dư và có các giải pháp ngăn chặn các tình trạng trên tái phát.

Đầu tư phát triển và thành lập doanh nghiệp nhà nước cần thiết và có đủ điều kiện hoạt động ở những ngành, lĩnh vực then chốt và ở các địa bàn quan trọng. Đổi mới và hiện đại hóa công nghệ và quản lý của đại bộ phận doanh nghiệp nhà nước. Việc thành lập mới doanh nghiệp nhà nước, dưới hình thức công ty cổ phần, phải bảo đảm sự chặt chẽ với đầy đủ các điều kiện và chỉ trong lĩnh vực sản xuất, cung cấp dịch vụ thật sự cần thiết cho phát triển kinh tế xã hội. Trong lĩnh vực an ninh, quốc phòng chỉ thành lập công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên.

Những doanh nghiệp kết hợp kinh tế với an ninh, quốc phòng hoặc có hoạt động gắn với dân sinh, như: may mặc, xây lắp, thương mại... cũng cần được cổ phần hóa, trong một số trường hợp cần thiết thì Nhà nước giữ cổ phần chi phối.

Đối với các nông, lâm trường cũng cần đẩy mạnh việc tiếp tục sắp xếp, đổi mới để xây dựng nông thôn, phát triển nông nghiệp, sử dụng hợp lý có hiệu quả đất đai, tài nguyên, rừng, cơ sở vật chất kỹ thuật trong nông nghiệp.

Đổi mới và nâng cao hiệu quả hoạt động của các Tổng công ty nhà nước, xây dựng một số tập đoàn kinh tế mạnh. Đẩy mạnh việc sắp xếp, cổ phần hóa các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước, coi đó là khâu đột phá trong cơ cấu lại, đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước. Tuy nhiên, cổ phần hóa các tập đoàn, tổng công ty là việc hệ trọng, khó khăn và phức tạp nên phải có bước đi thận trọng, vững chắc, bảo đảm sự ổn định của môi trường đầu tư và đời sống người lao động. Cần phân loại các tập đoàn kinh tế, các tổng công ty; phải có đánh giá chính xác và có kế hoạch, lộ trình cụ thể trong việc cổ phần hóa. Tiếp tục hình thành và thúc đẩy hoạt động của các tập đoàn kinh tế, tổng công ty lớn đa sở hữu, tăng cường tính cạnh tranh trong khuôn khổ WTO, thu hút ngày càng nhiều tập đoàn kinh tế lớn của nước ngoài đầu tư vào nước ta. Coi trọng phát triển doanh nghiệp dân doanh để tạo thêm môi trường và động lực đổi mới doanh nghiệp nhà nước.

Đồng thời, cần có thái độ dứt khoát, kiên quyết đối với những người đứng đầu tổ chức, cơ quan, đơn vị không thực hiện nghiêm chỉnh, có hành vi cản trở hoặc chậm trễ trong thực hiện cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước.

Bên cạnh đó, cần tiếp tục kiện toàn ban đổi mới doanh nghiệp ở các cấp, bảo đảm có đủ năng lực và thẩm quyền để thực hiện có hiệu quả chức năng tham mưu, hướng dẫn, kiểm tra, đôn đốc việc triển khai cổ phần hóa.

3.2.4. Chỉ đạo thực hiện đúng pháp luật trong quá trình sắp xếp, đổi mới doanh nghiệp nhà nước và đổi mới quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước

Để thực hiện có hiệu quả công cuộc đổi mới doanh nghiệp nhà nước, đổi mới quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước, cần bảo đảm thực hiện nghiêm chỉnh các quy định pháp luật trong quá trình cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước. Tiếp tục thực hiện nghiêm chỉnh chính sách đối với người lao động dôi dư sau cổ phần hóa doanh nghiệp trong một số năm để tạo điều kiện để công ty cổ phần thực hiện việc sắp xếp lại cơ cấu lao động; tiếp tục thực hiện quyền kế thừa các hợp đồng thuê nhà, thuê đất, ngành nghề kinh doanh để ổn định sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp. Cần nâng mệnh giá cổ phần bán đấu giá; đẩy mạnh việc bán cổ phần, niêm yết và phát triển thị trường chứng khoán, mở rộng các hình thức bán cổ phần lần đầu thông qua đấu giá, bảo lãnh phát hành, đại lý phát hành. Thực hiện niêm yết các doanh nghiệp có đủ điều kiện trên thị trường chứng khoán, gắn việc phát hành cổ phiếu với niêm yết công khai trên thị trường, phát triển hệ thống của tổ chức tài chính trung gian để tạo điều kiện thuận lợi cho các nhà đầu tư trong nước và ngoài nước tham gia đầu tư cổ phiếu, trái phiếu trên thị trường chứng khoán. Áp dụng các biện pháp trợ giúp doanh nghiệp cổ phần về chiến lược kinh doanh, quy hoạch, tài chính, thuê đất, quản lý phần vốn nhà nước; xúc tiến thương mại, xúc tiến và phân phối đầu tư; đào tạo nguồn nhân lực, bồi dưỡng nghiệp vụ đối với các cán bộ quản lý và cổ đông, giúp họ hiểu pháp luật về quyền và nghĩa vụ của cổ

đồng, hội đồng quản trị, ban kiểm soát, giám đốc, thủ tục trình tự tổ chức đại hội đồng cổ đông, thông qua các quyết định liên quan đến hoạt động của công ty cổ phần. Thành lập quỹ hỗ trợ đào tạo nghề cho người lao động, đặc biệt là lao động của một số ngành nghề đòi hỏi chuyên môn sâu, ít cơ sở tổ chức, đào tạo. Có cơ chế về kinh phí để công ty cổ phần tự tổ chức đào tạo lại nghề cho người lao động. Các doanh nghiệp cần phải nâng cao trình độ xây dựng chiến lược, dự báo, nắm chắc thông tin thị trường, ngành hàng, địa bàn, kể cả những biến động chính trị để có giải pháp xử lý kịp thời, khôn ngoan, hiệu quả; chủ động đổi mới mạnh mẽ tổ chức quản lý, tổ chức lại sản xuất kinh doanh, tổ chức lao động khoa học, đổi mới công nghệ, hạch toán chi phí sản xuất, giá thành nhằm nâng cao năng suất lao động, nâng cao chất lượng và hạ giá thành sản phẩm; tổ chức tốt mạng lưới phân phối, khuyến mại, quảng bá sản phẩm, đặc biệt chú ý đến xây dựng thương hiệu cho doanh nghiệp.

Mặt khác, cũng cần đẩy mạnh những hoạt động kiểm tra, giám sát của cơ quan quản lý nhà nước, cơ quan tài chính đối với công tác sắp xếp, cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước; nâng cao tính công khai, minh bạch và thị trường trong quá trình cổ phần hóa, để ngăn ngừa những hành vi tiêu cực, làm thất thoát tài sản nhà nước. Đẩy mạnh hoạt động của công ty mua bán nợ và tài sản tồn đọng để giải quyết công nợ, tài sản được loại trừ khoản giá trị doanh nghiệp; tăng cường xác định giá trị tài sản bằng kiểm toán Nhà nước, xác định giá trị quyền sử dụng đất của doanh nghiệp phù hợp với quy định của Luật Đất đai; nâng cao vai trò quản lý nhà nước qua Tổng công ty đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước, tiến tới xóa bỏ hoàn toàn chức năng chủ sở hữu của các Bộ, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố đối doanh nghiệp nhà nước hoạt động sản xuất, kinh doanh.

3.2.5. Đổi mới phương thức quản lý nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước

Để đổi mới phương thức quản lý, trước hết cần xây dựng quy hoạch và đào tạo đội ngũ cán bộ nòng cốt quản lý doanh nghiệp nhà nước, thanh

tra, kiểm tra việc chấp hành pháp luật, chế độ, quy định của Nhà nước tại doanh nghiệp; Phải kiên quyết chấm dứt tình trạng cơ quan hành chính nhà nước không thực hiện tốt chức năng của mình nên buông lỏng quản lý hoặc can thiệp quá sâu vào hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp nhà nước. Muốn vậy, cần có quy định cụ thể về thẩm quyền quản lý trên cơ sở phân định rõ quyền quản lý hành chính kinh tế của Nhà nước và quản lý sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp. Nhà nước quản lý doanh nghiệp thông qua hoạt động kiểm tra, thanh tra, giám sát của chủ sở hữu, thực hiện quyền của cổ đông, người góp vốn trực tiếp trong các Đại hội đồng cổ đông hoặc thông qua đại diện của mình ở các đại hội, hội nghị, ở các đoàn thể chính trị - xã hội hoặc bằng cách trực tiếp.

Trên thực tế, ở nhiều doanh nghiệp nhà nước, cổ đông và người lao động không được thực hiện quyền mà pháp luật quy định do thiếu thông tin, hoạt động của doanh nghiệp không bảo đảm công khai, minh bạch. Bệnh hình thức ở doanh nghiệp nhà nước trở nên khá phổ biến, nên mặc dù có nhiều hình thức khác nhau để cổ đông và người lao động thực hiện quyền của mình, như: Tham gia các hội nghị, gửi đơn, thư vào hộp thư góp ý kiến... nhưng nhìn chung ít có tác dụng thực tế, nhất là đối với những doanh nghiệp mà ở đó Đảng ủy không quan tâm lãnh đạo hay không có sự kết hợp tốt giữa Đảng ủy, hội đồng quản trị, ban giám đốc công đoàn trong việc bảo đảm thực hiện quyền dân chủ của người lao động.

Đồng thời, chính phủ ủy quyền cho các Bộ phân cấp cụ thể cho Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, hội đồng quản trị các Tổng công ty nhà nước thực hiện quyền chủ sở hữu của Nhà nước phù hợp với các loại hình doanh nghiệp có vốn nhà nước, bảo đảm ở đâu có vốn của Nhà nước thì ở đó phải có tổ chức hoặc cá nhân được giao quyền đại diện Nhà nước làm chủ sở hữu trực tiếp, với nhiệm vụ quyền hạn, quyền lợi và trách nhiệm rõ ràng, không phân biệt cấp quản lý là Trung ương hay địa phương.

Bên cạnh đó, cũng cần chú ý tới việc đào tạo và sử dụng cán bộ quản lý đối với doanh nghiệp nhà nước vì đây là khâu có ý nghĩa rất quan trọng. Chính phủ đã quy định tiêu chuẩn cán bộ quản lý chủ chốt của doanh nghiệp nhà nước, chỉ đạo xây dựng hệ thống đào tạo, bồi dưỡng và bồi dưỡng lại đội ngũ giám đốc doanh nghiệp; quy định chế độ trách nhiệm và chế độ đãi ngộ đối với những cán bộ quản lý doanh nghiệp nhà nước theo hướng khuyến khích thỏa đáng về vật chất và tinh thần căn cứ vào mức độ đóng góp vào kết quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước, đồng thời cũng làm căn cứ để xử lý những cán bộ quản lý yếu kém dẫn tới việc doanh nghiệp hoạt động kém hiệu quả.

Mặt khác, để đổi mới có hiệu quả doanh nghiệp nhà nước, cần tiếp tục đổi mới tổ chức hoạt động quản trị doanh nghiệp nhà nước; nâng cao trình độ và tính minh bạch trong hoạt động quản trị doanh nghiệp nhà nước; áp dụng nghiêm túc các chuẩn mực kế toán theo quy định của Luật kế toán; tổ chức lại hội đồng quản trị công ty cổ phần để thực sự là đại diện trực tiếp chủ sở hữu tại doanh nghiệp, chịu trách nhiệm trước chủ sở hữu về mọi hoạt động của tổng công ty. Công ty mẹ chịu trách nhiệm liên kết các công ty con để thực hiện chiến lược chung phát triển của tổng công ty; triển khai thực hiện quy định việc hội đồng quản trị ký hợp đồng thuê giám đốc giỏi để điều hành hoạt động của doanh nghiệp.

Thêm vào đó, để đổi mới có hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước, cần khẩn trương triển khai các biện pháp hỗ trợ doanh nghiệp, đặc biệt là đào tạo cán bộ quản lý, quản trị doanh nghiệp và đội ngũ lao động kỹ thuật của doanh nghiệp, cung cấp thông tin kịp thời, đầy đủ chính xác để doanh nghiệp có điều kiện thuận lợi trong việc xúc tiến thương mại, xây dựng thương hiệu, xử lý rủi ro trong kinh doanh, bảo vệ lợi ích chính đáng của các doanh nghiệp.

3.2.6. Thực hiện mạnh mẽ việc cải cách thủ tục hành chính nhằm phục vụ sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp

Đổi mới hoạt động của doanh nghiệp nhà nước đặt ra yêu cầu phải cải cách mạnh mẽ các thủ tục hành chính, giảm bớt đầu mối quản lý, tăng cường trách nhiệm cá nhân, quy định đầy đủ quy trình giải quyết công việc và nghiêm yết công khai những quy định liên quan đến việc thực hiện quyền của doanh nghiệp. Cải cách hành chính phải tập trung tháo gỡ những vướng mắc chung và những vướng mắc của từng loại hình doanh nghiệp nhà nước, ở từng địa phương, từng ngành để đẩy mạnh quá trình sắp xếp, đổi mới và phát triển doanh nghiệp nhà nước. Các bộ, ngành, ban chỉ đạo đổi mới và phát triển doanh nghiệp cần phải phối hợp chặt chẽ trong việc theo dõi, kiểm tra, giám sát việc thực hiện các chương trình, kế hoạch đã được Thủ tướng chính phủ phê duyệt; kịp thời tháo gỡ các vướng mắc trong việc xác định giá trị doanh nghiệp một cách chặt chẽ, không để thất thoát tài sản của Nhà nước, xử lý nợ đọng bằng các biện pháp thích hợp như khoanh nợ, giãn nợ, xóa nợ; giải quyết các chế độ cho lao động dôi dư để đảm bảo quyền lợi chính đáng của người lao động; bổ sung thêm danh sách các tổ chức có chức năng định giá được định giá doanh nghiệp nhà nước cổ phần hóa, đáp ứng yêu cầu cấp thiết của các doanh nghiệp cổ phần hóa.

Để bảo đảm sự bình đẳng trước pháp luật của các thành phần kinh tế, Nhà nước cần có chiến lược định hướng, tạo môi trường pháp lý, kinh tế và xã hội để các doanh nghiệp hoạt động hiệu quả trong cơ chế thị trường. Nhà nước cần có chính sách hỗ trợ doanh nghiệp vừa và nhỏ phát triển vì đây là một kinh nghiệm quan trọng đã được áp dụng có hiệu quả ở nhiều nước trên thế giới. Ở nước ta, doanh nghiệp vừa và nhỏ chiếm số lượng rất lớn, phù hợp với nền kinh tế chậm phát triển, vốn tích lũy ít, trình độ quản lý hạn chế, công nghệ còn lạc hậu. Vì vậy, việc khuyến khích các loại hình doanh nghiệp vừa và nhỏ hiện nay ở nước ta càng cần được coi trọng, được coi là một giải pháp cần thiết, đúng hướng và có hiệu quả.

Chính những yếu kém của nền hành chính nhà nước đang là lực cản chủ yếu đối với công cuộc đổi mới kinh tế, cản trở việc thực hiện đường lối, chủ trương phát huy nội lực, làm chậm tốc độ tăng trưởng của nền kinh

tế. Vì vậy, quản lý nhà nước cần chuyển dịch theo hướng: Trao lại quyền quản lý sản xuất kinh doanh cho doanh nghiệp, bảo đảm cho doanh nghiệp thực sự trở thành đơn vị sản xuất hàng hóa kinh doanh tự chủ, tự hạch toán lãi lỗ; bảo đảm cho doanh nghiệp của các thành phần kinh tế đều bình đẳng trong thị trường; đồng thời tăng cường sự quản lý vĩ mô của Nhà nước, làm cho hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp phù hợp với yêu cầu của kinh tế vĩ mô; chuyển từ quản lý trực tiếp sang quản lý gián tiếp, khắc phục tình trạng cơ quan nhà nước can thiệp cụ thể vào hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp, như kế hoạch kinh doanh, hoạt động đầu tư, phân phối lợi nhuận, tiền lương, tiền thưởng...; chuyển sang làm tốt các nhiệm vụ chủ yếu là định hướng, đề ra các thể chế, chính sách quản lý vĩ mô, làm tốt các công việc như quy hoạch, kế hoạch phát triển, kiểm tra, giám sát... Chuyển từ quản lý theo bộ sang quản lý theo ngành nghề (mà lâu nay thường nói là xóa bỏ cơ chế bộ chủ quản, cấp hành chính chủ quản), xóa bỏ sự phân biệt doanh nghiệp trung ương, doanh nghiệp địa phương, cũng có nghĩa là mỗi bộ, ngành chuyển từ chỗ chỉ quản lý những doanh nghiệp thuộc bộ, ngành mình sang quản lý toàn ngành, phục vụ toàn ngành; tổ chức bộ máy quản lý phải gọn nhẹ, nhiệm vụ của tổ chức phải rõ ràng, nêu đầy đủ phạm vi có thẩm quyền ra quyết định, quan hệ với các cơ quan có liên quan... Chức năng của nó không được chồng chéo trùng lặp với chức năng của các cơ quan khác; tập trung bộ máy có hiệu quả và gồm các cán bộ thật sự có năng lực; số lượng cán bộ thích hợp phải tùy thuộc vào quyết định về chức năng của tổ chức đó, nhưng điều chủ yếu là phải tạo ra một tổ chức quản lý có năng lực và không quan liêu; cần tránh việc chuyển chuyển viên chức, cán bộ lãnh đạo các cơ quan nhà nước vào các doanh nghiệp nhà nước, vì kỹ năng làm công tác cơ quan dân chính không giống với kỹ năng của người kinh doanh, phải hết sức cố gắng để phân biệt thật rõ hai loại nghề nghiệp này.

3.2.7. Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí và phòng, chống tham nhũng trong quá trình đổi mới doanh nghiệp nhà nước

Trong những năm qua, Đảng và Nhà nước ta đã tăng cường công tác đấu tranh phòng và chống tham nhũng, lãng phí và đã đạt được một số kết quả nhất định, góp phần phát triển kinh tế - xã hội, giữ vững an ninh chính trị và trật tự an toàn xã hội. Tuy nhiên, cuộc đấu tranh phòng, chống tham nhũng, lãng phí vẫn còn nhiều hạn chế, khiếm khuyết, hiệu quả thấp. Tình trạng tham nhũng, lãng phí vẫn còn khá phổ biến ở nhiều ngành, nhiều cấp, nhiều lĩnh vực, với phạm vi rộng, tính chất phức tạp, đã gây ra những hậu quả đặc biệt nghiêm trọng, làm giảm sút lòng tin của nhân dân, là một trong những nguy cơ lớn đe dọa sự tồn vong của Đảng và Nhà nước ta. Trong quá trình chuyển đổi doanh nghiệp nhà nước, nhiều hành vi tham nhũng đã được thực hiện, đã có một số vụ án lớn được phát hiện và đưa ra xét xử. Tuy nhiên, do nhiều nguyên nhân khác nhau, đặc biệt là do cơ chế quản lý, giám sát chưa chặt chẽ và chưa có hiệu quả, việc tham nhũng trong quá trình đổi mới doanh nghiệp nhà nước vẫn còn khá phổ biến, với nhiều dạng hành vi khác nhau, điển hình là một số người có thẩm quyền thao túng để đánh giá thấp giá trị doanh nghiệp cổ phần hóa, sau đó mua hầu như toàn bộ cổ phần bán lần đầu của doanh nghiệp cổ phần hóa. Tình trạng đó đã làm Nhà nước thất thoát hàng trăm tỷ đồng.

Vì vậy, để việc đổi mới doanh nghiệp nhà nước, đổi mới quản lý doanh nghiệp nhà nước đạt hiệu quả, cần gắn quá trình đổi mới doanh nghiệp nhà nước với việc thực hành tiết kiệm, chống lãng phí và tham nhũng. Trong quá trình đổi mới doanh nghiệp nhà nước ở nước ta, cần đẩy mạnh hơn nữa cuộc đấu tranh phòng, chống tham nhũng, lãng phí.

Trước hết, cần tiếp tục sửa đổi, bổ sung các quy định về công tác cán bộ, bảo đảm công khai, dân chủ, chấn chỉnh công tác thi tuyển công chức, luân chuyển cán bộ, chú trọng thanh tra xử lý tham nhũng trong thi tuyển, tiếp nhận cán bộ; thí điểm và tiến tới mở rộng thi tuyển công khai một số chức danh cán bộ quản lý doanh nghiệp nhà nước. Thực hiện nghiêm quy định về xử lý trách nhiệm người đứng đầu cơ quan, đơn vị có liên quan tới việc đổi mới doanh nghiệp nhà nước để xảy ra tham nhũng,

lãng phí nghiêm trọng; quy định về miễn nhiệm, bổ nhiệm cho từ chức, tạm đình chỉ chức vụ người có dấu hiệu tham nhũng để thanh tra, kiểm tra, điều tra, xử lý.

Bảo đảm minh bạch, công khai tài sản thu nhập của Đảng viên, cán bộ, công chức có liên quan tới hoạt động đổi mới doanh nghiệp nhà nước; thực hiện nghiêm việc kê khai tài sản và xác minh bản kê khai, việc giải trình nguồn gốc tài sản theo yêu cầu của tổ chức có thẩm quyền, theo quy định của Luật Phòng, chống tham nhũng. Xây dựng và thực hiện quy tắc ứng xử nhằm bảo đảm sự liêm chính của cán bộ, công chức; khẩn trương ban hành quy tắc ứng xử theo quy định của Luật Phòng, chống tham nhũng để cấm sử dụng công quỹ làm quà tặng, chiêu đãi, tiếp khách không đúng quy định; xác định mối quan hệ giữa người thực hiện công vụ với doanh nghiệp là đối tượng quản lý, giữa người lãnh đạo doanh nghiệp với cán bộ cấp dưới; quy định nghĩa vụ công chức khước từ ưu ái dành cho bản thân và gia đình. Từng doanh nghiệp cũng cần xây dựng và thực hiện quy tắc ứng xử phù hợp với đặc thù của mình để đưa hoạt động của doanh nghiệp vào quy củ, nền nếp, có văn hóa. Cần tiếp tục hoàn thiện cơ chế, chính sách về quản lý doanh nghiệp nhà nước, thực hiện nghiêm các quy định về quản lý và sử dụng đất đai, công sở; chấn chỉnh công tác quản lý đầu tư xây dựng cơ bản và hoạt động mua sắm công, chấn chỉnh công tác thu chi ngân sách; xây dựng và hoàn thiện hệ thống các định mức tiêu chuẩn, chế độ chi tiêu ngân sách, trang bị tài sản, phương tiện đi lại, thiết bị làm việc trong các doanh nghiệp nhà nước.

Đồng thời, để đổi mới quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước, cần đảm bảo sự công khai, minh bạch trong hoạt động của các doanh nghiệp và những cơ quan có thẩm quyền trong chuyển đổi doanh nghiệp nhà nước; hoàn thiện và công khai hóa các chế độ, định mức, tiêu chuẩn sử dụng lao động, ngân sách và tài sản công trong các doanh nghiệp nhà nước; nghiên cứu ban hành luật đảm bảo quyền được thông tin của công dân.

Bên cạnh đó, cần tiếp tục đẩy mạnh quy mô, mức độ cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước, tăng cường quản lý vốn, tài sản nhà nước và nhân sự tại doanh nghiệp nhà nước; xây dựng và thực hiện cơ chế giám sát tài chính, phát huy quyền giám sát của người lao động trong các doanh nghiệp nhà nước; nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác kiểm tra, thanh tra, kiểm toán, điều tra, truy tố, xét xử hành vi tham nhũng xảy ra trong quá trình chuyển đổi doanh nghiệp nhà nước.

3.2.8. Tăng cường giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước

Việc giám sát, đánh giá chất lượng hoạt động của doanh nghiệp nhà nước có thể được thực hiện dưới nhiều hình thức, biện pháp và được tiến hành ở nhiều cơ quan khác nhau.

Về chủ thể, trước hết, sự giám sát, đánh giá hoạt động của doanh nghiệp nhà nước được tiến hành bởi cơ quan nhà nước có thẩm quyền là Bộ, ngành, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, các Tổng công ty đối với các doanh nghiệp thuộc quyền quản lý nhà nước của mình, cụ thể: Hội đồng quản trị các Tổng công ty nhà nước, công ty mẹ thực hiện chức năng giám sát đối với các công ty trách nhiệm hữu hạn nhà nước một thành viên, công ty thành viên hạch toán độc lập; Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương giám sát đối với các tổng công ty, công ty nhà nước độc lập thuộc thẩm quyền địa phương quản lý; các Bộ, cơ quan ngang Bộ giám sát đối với tổng công ty nhà nước, công ty nhà nước độc lập do Thủ tướng chính phủ hoặc Bộ, cơ quan ngang Bộ thành lập. Đồng thời, sự giám sát, đánh giá hoạt động của doanh nghiệp nhà nước được tiến hành bởi những người quản lý, người lao động, các cổ đông, các tổ chức đoàn thể xã hội trong doanh nghiệp. Với tư cách người đại diện cho phần vốn nhà nước trong các doanh nghiệp nhà nước, các tổ chức là chủ sở hữu được Chính phủ phân cấp hoặc ủy quyền, thực hiện việc giám sát và

đánh giá hiệu quả hoạt động theo chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình.

Về hình thức, việc giám sát, đánh giá hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước khá đa dạng, có thể là sự giám sát trực tiếp từ bên trong doanh nghiệp hoặc từ bên ngoài do chủ sở hữu và cơ quan quản lý thực hiện; có thể là giám sát gián tiếp thông qua các báo cáo tài chính, thống kê và các báo cáo khác theo quy định của pháp luật và chủ sở hữu. Hoạt động giám sát được tiến hành trong suốt cả quá trình hoạt động của doanh nghiệp nhà nước: trước, trong và sau hoạt động của doanh nghiệp (hậu kiểm). Mỗi hình thức giám sát này đều có ý nghĩa, vai trò và tác dụng riêng, được tiến hành theo trình tự chặt chẽ do pháp luật quy định, hỗ trợ, bổ sung cho nhau, tạo điều kiện để doanh nghiệp nhà nước hoạt động có hiệu quả.

Việc đánh giá hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp được tiến hành trên cơ sở các chỉ tiêu cụ thể, gồm: Doanh thu và thu nhập so với năm trước; lợi nhuận thực hiện và tỉ suất lợi nhuận thực hiện trên phần vốn nhà nước, nợ phải trả quá hạn và khả năng thanh toán nợ đến hạn; việc chấp hành pháp luật hiện hành; tình hình thực hiện việc cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích. Trên cơ sở đó, chủ thể đánh giá có cơ sở để xếp loại doanh nghiệp một cách đúng đắn, chính xác.

3.2.9. Phát huy vai trò của các tổ chức chính trị, chính trị - xã hội trong các doanh nghiệp sau đổi mới

Tại đa số các doanh nghiệp nhà nước hiện nay đã có hệ thống các tổ chức chính trị cơ sở hoàn chỉnh, hoạt động theo một cơ chế được quy định đầy đủ, rõ ràng, vận hành hài hòa, ăn khớp, có tác dụng quan trọng trong việc thúc đẩy hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp. Trong hoạt động của hệ thống chính trị cơ sở, khi đổi mới doanh nghiệp nhà nước, đổi mới quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước, cần đặc biệt chú ý tới việc quy định về phương thức hoạt động, biện pháp thực thi nhiệm vụ lãnh đạo của tổ chức đảng và phát huy vai trò của Công đoàn cho phù hợp

với cơ cấu tổ chức mới của doanh nghiệp cổ phần hóa; cần tạo ra cơ chế phối hợp giữa những tổ chức này với hội đồng quản trị và giám đốc công ty cổ phần để góp phần thúc đẩy hoạt động của doanh nghiệp, vừa bảo đảm phát triển đúng định hướng của Đảng và Nhà nước ta, vừa bảo đảm chất lượng, hiệu quả hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp.

Để đổi mới quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước, đổi mới doanh nghiệp nhà nước, cần đổi mới phương thức lãnh đạo của tổ chức đảng ở doanh nghiệp nhà nước để tổ chức vẫn nắm giữ được vai trò lãnh đạo; đổi mới hình thức và tăng tính tích cực trong hoạt động, đặc biệt là hoạt động tư vấn pháp luật của tổ chức công đoàn để thúc đẩy và bảo đảm việc chấp hành đường lối, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước, thực hiện có hiệu quả nhiệm vụ phát triển sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp; bảo đảm quyền lợi hợp pháp của người lao động, phát huy dân chủ và thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở; tạo phong trào thi đua hoàn thành nhiệm vụ trong đội ngũ những người lao động; xây dựng đội ngũ cán bộ, đảng viên có năng lực, phẩm chất đạo đức, đội ngũ người lao động có trình độ chuyên môn và ý thức pháp luật cao; phát động có hiệu quả cuộc đấu tranh phòng, chống tiêu cực, tham nhũng, lãng phí trong các doanh nghiệp sau đổi mới.

Để việc đổi mới, phát triển doanh nghiệp nhà nước đạt được những mục tiêu mà Đảng và Nhà nước đã đề ra, cần xác định về mặt nguyên tắc về những phương hướng, yêu cầu và những giải pháp chủ yếu đối với việc đổi mới quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước, đổi mới doanh nghiệp nhà nước. Trên cơ sở lý luận và thực tiễn đã được xây dựng ở các chương trước, các giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động đổi mới, phát triển doanh nghiệp nhà nước, đổi mới quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước đã hình thành. Với những nội dung cụ thể, mỗi giải pháp có tác dụng góp phần hạn chế, khắc phục một số yếu kém trong hoạt động đổi mới, phát triển doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam.

KẾT LUẬN

Trong thời quan, Đảng và Nhà nước đã và đang thấy rõ những yếu kém, bất cập trong quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước nói riêng và đối với nền kinh tế nói chung. Trong thời gian tới, Bộ Tài chính đang có đề án tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước một cách toàn diện để đưa ra những giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước, giảm thiểu các bất cập hiện nay.

Cũng cần lưu ý rằng, những bất cập trong quá trình quản lý doanh nghiệp nhà nước được hình thành do thói quen trong công tác quản lý từ chế độ cũ để lại, nhưng cũng có những dấu hiệu do lợi ích nhóm mang đến và do mô hình doanh nghiệp nhà nước dàn trải, không trọng tâm. Đứng trước yêu cầu hội nhập kinh tế thế giới, tăng cường cạnh tranh của các doanh nghiệp trong nước để phù hợp với nền kinh tế thị trường, hội nhập, Đảng và Nhà nước ta rất quan tâm đến việc tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước thông qua công cuộc tái cấu trúc toàn bộ nền kinh tế. Do vậy, tác nhận thấy, việc nghiên cứu thực trạng hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước trong thời gian qua trên cơ sở lý luận để thấy rõ những bất cập đồng thời nghiên cứu những giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước là một yêu cầu quan trọng và cần thiết.

Sau thời gian nghiên cứu đề tài "*Một số khía cạnh pháp lý của quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước trong nền kinh tế thị trường ở Việt Nam*", tác giả xin rút ra một số kết luận như sau:

- Doanh nghiệp nhà nước được Đảng và Nhà nước đặc biệt quan tâm và đầu tư chiến lược. Tuy nhiên, các doanh nghiệp nhà nước hiện nay hoạt động không có hiệu quả.
- Việc quản lý nguồn vốn nhà nước tại các doanh nghiệp nhà nước hiện nay còn lỏng lẻo. Do đó, nhiều doanh nghiệp có hiện tượng thất thoát vốn, rơi vào tình trạng kiệt quệ và bên bờ vực phá sản.

- Việc quản lý cán bộ hoạt động tại doanh nghiệp nhà nước cần sự quan tâm sâu sắc hơn nữa, tránh tình trạng lãng phí nguồn nhân lực, cán bộ không phát huy được hết khả năng của mình hoặc tình trạng lạm quyền trong quản lý, điều hành.

- Để đạt được các mục tiêu đề ra, luận văn đã xây dựng hệ thống đồng bộ các giải pháp cơ bản nhằm nâng cao hiệu quả công tác quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước, trong đó đặc biệt chú trọng đến việc đổi mới công tác quản lý từ đó nâng cao hiệu quả hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Việt Anh (2012), "Đóng góp của doanh nghiệp nhà nước chỉ ở mức trung bình và tiêu cực", *Báo Sài Gòn tiếp thị*, ngày 13/4.
2. Vũ Đình Bách (Chủ biên) (2001), *Đổi mới, tăng cường thành phần kinh tế nhà nước - lý luận, chính sách và giải pháp*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
3. Ban Cán sự Đảng Chính phủ (2000), *Đề án tiếp tục sắp xếp, đổi mới, phát triển doanh nghiệp nhà nước trình Bộ Chính trị*, Hà Nội.
4. Ban Chỉ đạo đổi mới và phát triển doanh nghiệp (2004), *Báo cáo sơ kết thực hiện Nghị quyết Trung ương 3 khóa IX về tiếp tục sắp xếp, đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước và giải pháp đẩy mạnh trong hai năm 2004 - 2005 theo Nghị quyết Trung ương 9 khóa IX*, Hà Nội.
5. Ban Chỉ đạo đổi mới và phát triển doanh nghiệp (2004), *Tình hình cải cách hệ thống doanh nghiệp nhà nước 9 tháng đầu năm 2004, nhiệm vụ và giải pháp cho 3 tháng cuối năm*, Hà Nội.
6. Ban Chỉ đạo đổi mới và phát triển doanh nghiệp (2005), *Báo cáo về việc thực hiện sắp xếp, đổi mới doanh nghiệp nhà nước 4 tháng đầu năm và nhiệm vụ, giải pháp đẩy mạnh trong năm 2005 - 2006*, Hà Nội.
7. Ban chỉ đạo đổi mới và phát triển doanh nghiệp (2006), *Báo cáo tóm tắt kết quả sắp xếp, đổi mới, phát triển doanh nghiệp nhà nước và phương hướng, nhiệm vụ 2006 - 2010*, Hà Nội.
8. Ban Chỉ đạo đổi mới và phát triển doanh nghiệp (2007), *Báo cáo tình hình thực hiện và phương hướng, nhiệm vụ cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước đến năm 2010*, Hà Nội.
9. Ban Tư tưởng - Văn hóa Trung ương (2004), *Tài liệu học tập Nghị quyết Hội nghị lần thứ 9 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa IX*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.

10. Trương Văn Bản (1996), *Bàn về cải cách toàn diện doanh nghiệp nhà nước*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
11. Nguyễn Thanh Bình (2005), *Quản lý nhà nước bằng pháp luật đối với công ty cổ phần ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ Luật học, Hà Nội.
12. Bộ Kế hoạch - Đầu tư (2003), *Báo cáo tổng kết Luật Doanh nghiệp nhà nước*, Hà Nội.
13. Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Viện Quản lý kinh tế (2004), *Báo cáo sơ kết 02 năm thực hiện Nghị định 63/CP*, Hà Nội.
14. Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội (2000), *Thông tư số 07/2000/TT-BLĐTBXH ngày 29/3 hướng dẫn một số điều về lao động theo Nghị định số 103/1999/NĐ-CP ngày 10/09/1999 của Chính phủ về giao, bán, khoán kinh doanh, cho thuê Doanh nghiệp nhà nước*, Hà Nội.
15. Bộ Ngoại giao, Vụ Hợp tác kinh tế đa phương (2000), *Tổ chức thương mại thế giới (WTO)*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
16. Bộ Tài chính (2000), *Thông tư số 47/2000/TT-BTC ngày 24/5 hướng dẫn những văn bản về tài chính trong giao, bán, khoán kinh doanh Doanh nghiệp nhà nước*, Hà Nội.
17. Bộ Tài chính (2000), *Thông tư 51/2000/TT-BTC ngày 20/6 hướng dẫn những vấn đề tài chính trong khoán kinh doanh, cho thuê doanh nghiệp nhà nước theo quy định tại Nghị định số 103/1999/NĐ-CP ngày 10/09/1999 của Chính phủ*, Hà Nội.
18. Bộ Tài chính (2002), *Thông tư số 26/2002/TT-BTC ngày 22/3 hướng dẫn xử lý tài chính khi chuyển đổi doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội thành công ty trách nhiệm hữu hạn 1 thành viên*, Hà Nội.
19. Bộ Tài chính (2002), *Thông tư số 79/2002/TT-BTC ngày 12/9 hướng dẫn xác định giá trị doanh nghiệp nhà nước thành công ty cổ phần (theo Nghị định số 64/2002/NĐ-CP ngày 19/06/2002)*, Hà Nội.

20. Bộ Tài chính (2002), *Thông tư số 80/2002/TT-BTC ngày 12/9 hướng dẫn bảo lãnh và đấu giá bán cổ phần ra bên ngoài của các doanh nghiệp nhà nước thực hiện cổ phần hóa*, Hà Nội.
21. Bộ Tài chính (2003), *Quyết định số 76/2003/QĐ-BTC ngày 28/5 ban hành Quy chế quản lý và sử dụng quỹ hỗ trợ sắp xếp về cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước*, Hà Nội.
22. Bộ Tài chính (2006), *Quyết định số 898/QĐ-BTC ngày 20/02 ban hành kế hoạch phát triển thị trường chứng khoán Việt Nam giai đoạn 2006-2010*, Hà Nội.
23. Bộ Tài chính (2007), *Thông tư số 47/2007/TT-BTC ngày 15/5 hướng dẫn việc chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước đầu tư tại các doanh nghiệp về Tổng Công ty đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước*, Hà Nội.
24. Trần Văn Chánh (2000), "Đổi mới cơ chế quản lý tài chính đối với doanh nghiệp nhà nước", *Kinh tế và Dự báo*, (4), tr.5-7.
25. Trần Minh Châu (2001), "Đổi mới tổ chức quản lý doanh nghiệp nhà nước", *Nghiên cứu Kinh tế*, (7), tr. 42-49.
26. Nguyễn Cúc (2003), "Tiếp tục đổi mới doanh nghiệp nhà nước ở nước ta", *Nghiên cứu lý luận*, (2), tr. 33-36.
27. Nguyễn Cúc (2003), *Thế chế nhà nước đối với một số loại hình doanh nghiệp ở nước ta hiện nay*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
28. Trần Tiến Cường (2005), "Tập đoàn kinh tế - một số vấn đề lý luận và áp dụng vào thực tiễn ở Việt Nam", *Quản lý kinh tế*, (1), tr. 35-39.
29. Trần Tiến Cường (2007), "Cải cách doanh nghiệp nhà nước quy mô lớn: Triển vọng và thách thức", *Quản lý kinh tế*, (12), tr. 49.
30. Bích Diệp (2011), "Nguyễn Đình Cung: "Tái cơ cấu Doanh nghiệp nhà nước từ khâu giám sát, giải trình"", *dvt.vn*, ngày 30/11.
31. Chu Đức Dũng (2002), "Vai trò của Nhà nước trong phát triển kinh tế - kinh nghiệm Pháp", *Báo Nhân dân*, ngày 4-7.

32. Đảng Cộng sản Việt Nam (2005), *Báo cáo tổng kết một số vấn đề lý luận - thực tiễn qua 20 năm đổi mới (1986/2006)*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
33. Đảng Cộng sản Việt Nam (2006), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
34. Nguyễn Hà (2011), Lê Đăng Doanh: "Đã đến lúc nhìn thẳng vào sự thật", *vneconomy.vn*, ngày 30/9.
35. Lê Hồng Hạnh (2004), *Cổ phần hóa Doanh nghiệp nhà nước - những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
36. Thu Hằng (2010), "Hãy để kinh tế nhà nước cạnh tranh bình đẳng", *Báo Pháp luật Thành phố Hồ Chí Minh*, ngày 31/8.
37. Nguyễn Việt Hòa (2008), "Tác động của chính sách công đến việc khuyến khích doanh nghiệp đầu tư cho khoa học, công nghệ", *Tạp chí khoa học và công nghệ* tháng 5/2008.
38. Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh (2000), *Đổi mới hoạt động của các doanh nghiệp thương mại Nhà nước ở nước ta hiện nay*, Nxb Lao động, Hà Nội.
39. Hội đồng Bộ trưởng (1991), *Nghị định số 388/HĐBT ngày 20/11 ban hành quy chế về thành lập và giải thể doanh nghiệp nhà nước*, Hà Nội.
40. Hội đồng Chính phủ (1977), *Nghị định số 93/CP ngày 08/4 ban hành Điều lệ xí nghiệp công nghiệp quốc doanh*, Hà Nội.
41. Phạm Quang Huân (2000), "Sắp xếp lại và nâng cao hiệu quả sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp nhà nước", *Nghiên cứu lý luận*, (5), tr. 30- 34.
42. Đặng Văn Huân (2012), "Quản lý doanh nghiệp nhà nước: con dao hai lưỡi", *Tuanvietnam.net*, ngày 16/4.
43. P. Lan (2011), "43.000 tỷ đồng vốn doanh nghiệp chưa chuyển về SCIC", *cafef.vn*, ngày 15/7.
44. Liên hợp quốc (1985), *Báo cáo tình hình kinh tế - xã hội thế giới*, Hà Nội.

45. Võ Đại Lực (Chủ biên) (1997), *Đổi mới doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.
46. Mai Minh (2011), "Doanh nghiệp nhà nước phải được xã hội giám sát", *vneconomy.vn*, ngày 22/9.
47. Phạm Văn Muôn (2001) "Sẽ tách bạch quyền quản lý nhà nước và quyền chủ sở hữu doanh nghiệp nhà nước", *vietbao.vn* ngày 15/5.
48. Phạm Duy Nghĩa (2004), *Chuyên khảo Luật kinh tế*, Nxb Đại học quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
49. Hữu Nguyên (2011), "Điều hành phải vì lợi ích của nhân dân", *daidoanket.vn*, ngày 22/9.
50. Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (2003), *Doanh nghiệp và việc hoàn thiện môi trường pháp lý cho kinh doanh*, Hà Nội.
51. Nguyễn Mạnh Quân (2002), *Những vấn đề lý luận cơ bản về doanh nghiệp nhà nước và vận dụng nó vào việc tiếp tục đổi mới doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ Kinh tế.
52. Quốc hội (1995), *Luật Doanh nghiệp nhà nước*, Hà Nội.
53. Quốc hội (1999), *Luật Doanh nghiệp*, Hà Nội.
54. Quốc hội (2003), *Luật Doanh nghiệp nhà nước*, Hà Nội.
55. Quốc hội (2004), *Luật Thương mại*, Hà Nội.
56. Quốc hội (2005), *Luật Doanh nghiệp*, Hà Nội.
57. Quốc hội (2005), *Bộ luật Dân sự*, Hà Nội.
58. Đào Xuân Sâm (2004), "Đổi mới cơ chế quản lý với khu vực kinh tế nhà nước - Thành công, bất cập và giải pháp", Kỷ yếu Hội thảo (lần 3) Đề tài KX01.02: *Sở hữu nhà nước và doanh nghiệp nhà nước trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa*, Hà Nội.
59. Lê Văn Tâm (2004), *Cổ phần hóa và quản lý doanh nghiệp nhà nước sau cổ phần hóa*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.

60. Hải Thanh (2012), "Quản lý doanh nghiệp nhà nước bằng luật", *daibieunhandan.vn*, ngày 12/01.
61. Nguyễn Thảo (2012), "Doanh nghiệp nhà nước: Lời ăn, lỗ dân chịu", *vneconomy.vn*, ngày 08/4.
62. Nguyễn Thảo (2012), "Doanh nghiệp nhà nước: Hư không sợ bị đòn", *dantri.com.vn*, ngày 9/4.
63. Nguyễn Thảo (2012), "Doanh nghiệp nhà nước không thể là công cụ điều tiết vĩ mô", *vneconomy.vn*, ngày 13/4.
64. Trần Đình Triển (2012), "Doanh nghiệp nhà nước: của ai, do ai và vì ai", *Thời báo kinh tế Sài Gòn*, ngày 17/4.
65. Lê Văn Trung (2003), "Một số vấn đề pháp lý về thực hiện quyền sở hữu đối với doanh nghiệp nhà nước", *Lý luận chính trị*, (5), tr. 23-27.
66. Lê Văn Trung (2004), "Một số vấn đề về thực hiện quyền sở hữu đối với doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam hiện nay", Kỷ yếu Đề tài KX01-02: *Về sở hữu nhà nước và doanh nghiệp nhà nước*, Hà Nội.
67. Trường Đại học Luật Hà Nội (2003), *Giáo trình Luật kinh tế*, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội.
68. Đặng Tú (2011), "Doanh nghiệp nhà nước phải cạnh tranh bình đẳng", *vtv.vn*, ngày 11/11.
69. Thanh Vân (2010), "Quản lý doanh nghiệp nhà nước, bao giờ đưa trẻ to xác mới lớn", *vef.vn*, ngày 17/11.
70. Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế Trung ương (2003), *Sự lên và xuống của doanh nghiệp nhà nước ở thế giới phương Tây*, Hà Nội.
71. Hà Xuân (2011), "TS. Lê Đăng Doanh: Việt Nam cần cải cách doanh nghiệp nhà nước", *tamnhin.net*, ngày 20/01.

THÔNG TIN HỎI ĐÁP:

Bạn còn nhiều thắc mắc hoặc muốn tìm kiếm thêm nhiều tài liệu luận văn mới mẻ khác của Trung tâm [Best4Team](#) ,

Liên hệ [dịch vụ viết thuê luận văn](#)

Hoặc qua SĐT Zalo: 091.552.1220 hoặc email: best4team.com@gmail.com để hỗ trợ ngay nhé!