

MỤC LỤC

LỜI CAM ĐOAN	i
LỜI CẢM ƠN	ii
MỤC LỤC	iii
GIẢI THÍCH NHỮNG CHỮ VIẾT TẮT	vi
DANH MỤC HÌNH, BẢNG BIỂU	vii
Danh mục hình	vii
Danh mục bảng	vii
TÓM TẮT LUẬN VĂN	viii
LỜI NÓI ĐẦU	1
1. Lý do lựa chọn luận văn và câu hỏi chính sách	1
2. Tổng quan về các công trình nghiên cứu liên quan đến luận văn	1
3. Mục đích nghiên cứu của luận văn	2
4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu của luận văn	2
5. Phương pháp nghiên cứu của luận văn	2
6. Kết cấu nội dung của luận văn	3
7. Các kết quả kỳ vọng của luận văn	3
Chương 1: CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ THỰC HIỆN CHỨC NĂNG ĐẠI DIỆN CHỦ SỞ HỮU VỐN NHÀ NƯỚC TẠI DNNN	4
1.1. Đầu tư nhà nước trong doanh nghiệp	4
1.1.1. Mục tiêu đầu tư của nhà nước vào khu vực doanh nghiệp	4
1.1.2. Khái niệm DNNN ở Việt Nam	4
1.1.3. Vai trò của khu vực DNNN	5
1.2. Chức năng quản lý nhà nước đối với DNNN	6
1.3. Quy định quyền CSH nhà nước theo pháp luật và mô hình thực hiện quyền CSH nhà nước tại doanh nghiệp	9
1.3.1. Quy định quyền CSH nhà nước theo pháp luật	9
1.3.2. Mô hình thực hiện quyền CSH nhà nước tại doanh nghiệp	13
Kết luận chương 1	14
Chương 2: THỰC TRẠNG CƠ CHẾ ĐẠI DIỆN CHỦ SỞ HỮU VỐN NHÀ NƯỚC TẠI DOANH NGHIỆP Ở VIỆT NAM	15
2.1. Cơ chế đại diện CSH vốn nhà nước thông qua bộ quản lý ngành	15
2.1.1. Cơ chế quản lý DNNN trong quá trình đổi mới	15
2.1.2. Các vấn đề cần được xử lý trong cơ chế đại diện CSH vốn nhà nước tại	

doanh nghiệp	16
2.1.2.1. Vấn đề trong thiết kế cơ chế quản lý	16
2.1.2.2. Vấn đề trong tổ chức thực hiện cơ chế quản lý	17
2.1.2.3. Những hệ lụy nảy sinh khi bộ chủ quản thực hiện đồng thời hai chức năng quản lý nhà nước đối với DNNN	19
2.2. Quản lý vốn nhà nước thông qua các tập đoàn, tổng công ty	21
2.2.1. Từ TCT lên tập đoàn thông qua cơ chế công ty mẹ - công ty con	21
2.2.2. Những vấn đề trong cơ chế quản lý vốn nhà nước tại các tập đoàn, TCT	22
2.2.2.1. Nhiều cơ quan quản lý TCT 91 và TĐKT, nhưng thực tế không biết đơn vị nào thực hiện chức năng đại diện CSH vốn nhà nước	22
2.2.2.2. Cơ chế giám sát vốn nhà nước tại các TĐKT bị buông lỏng	23
2.3. Thực hiện quyền CSH nhà nước thông qua SCIC	27
2.3.1. Bước đầu hoạt động có hiệu quả	27
2.3.1.1. Đổi mới cơ chế quản lý vốn giúp tăng hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp	27
2.3.1.2. Tái cơ cấu lại phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp	28
2.3.2. Một số vấn đề trong việc thực hiện chức năng đại diện CSH vốn nhà nước thông qua SCIC	29
2.3.2.1. Tác dụng còn hạn chế	29
2.3.2.2. Khó khăn về nhân sự	29
2.3.2.3. Mối quan hệ giữa SCIC và người đại diện còn lỏng lẻo	30
Kết luận chương 2	31
Chương 3: ĐỀ XUẤT MÔ HÌNH THỰC HIỆN CHỨC NĂNG ĐẠI DIỆN CSH VỐN NHÀ NƯỚC TẠI DOANH NGHIỆP PHÙ HỢP VỚI ĐIỀU KIỆN CỤ THỂ Ở VIỆT NAM	33
3.1. Một số kinh nghiệm quốc tế	33
3.1.1. Kinh nghiệm của Trung Quốc	33
3.1.1.1. Thực hiện tách bạch chức năng quản lý hành chính với chức năng đại diện CSH vốn nhà nước	33
3.1.1.2. Thực hiện có hiệu quả việc điều chỉnh mối quan hệ Nhà nước - DNNN	34
3.1.2. Kinh nghiệm của Singapore	36
3.2. Gợi ý giải pháp tách bạch chức năng quản lý hành chính nhà nước và	

chức năng đại diện CSH vốn nhà nước tại doanh nghiệp ở Việt Nam	37
3.2.1. Đề xuất thành lập một cơ quan chuyên trách giám sát và quản lý vốn nhà nước	37
3.2.2. Lý do lựa chọn mô hình	39
3.2.3. Kế hoạch hành động triển khai xây dựng mô hình	41
3.2.3.1. <i>Xây dựng cơ cấu tổ chức</i>	41
3.2.3.2. <i>Bố trí cán bộ</i>	42
3.2.3.3. <i>Xây dựng quy chế hoạt động cho các tổ chức mới</i>	42
3.3. Kết quả kỳ vọng của mô hình	43
KẾT LUẬN	45
TÀI LIỆU THAM KHẢO	47
PHỤ LỤC	52
Phụ lục 1: Danh sách các chuyên gia đã phỏng vấn	52
Phụ lục 2: Phân biệt chức năng quản lý hành chính nhà nước và chức năng đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp	53
Phụ lục 3: Cơ chế giám sát và quản lý các tập đoàn kinh tế theo cơ quan của Chính phủ	54

GIẢI THÍCH NHỮNG CHỮ VIẾT TẮT

Bộ GTVT	Bộ Giao thông vận tải
Bộ KH&ĐT	Bộ Kế hoạch và Đầu tư
Bộ NN&PTNT	Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn
CP	Chính phủ
CSH	Chủ sở hữu
CSHT	Cơ sở hạ tầng
CTGT	Công trình giao thông
DNNN	Doanh nghiệp nhà nước
EVN	Tập đoàn điện lực Việt Nam
HĐBT	Hội đồng Bộ trưởng
KTNN	Kinh tế nhà nước
PMU 18	Ban quản lý dự án 18 (thuộc Bộ GTVT)
SASAC	Ủy ban Giám sát và Quản lý tài sản Nhà nước (Trung Quốc)
SCIC	Tổng công ty đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước
TCT	Tổng công ty
TCTD	Tổ chức tín dụng
TĐKT	Tập đoàn kinh tế
TĐKT	Tập đoàn kinh tế nhà nước
TGD	Tổng giám đốc
TNHH	Trách nhiệm hữu hạn
UBND	Ủy ban nhân dân
Vinashin	Tập đoàn Công nghiệp tàu thủy Việt Nam
WTO	Tổ chức Thương mại thế giới

DANH MỤC HÌNH, BẢNG BIỂU

Danh mục hình

Hình 1.1: Số lượng DNNN giai đoạn 1998-2009	6
Hình 1.2: Hai chức năng quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp	7
Hình 3.1. Kết quả hoạt động của các DNNN trung ương Trung Quốc giai đoạn 2002-2006	35
Hình 3.2: Thực hiện chức năng CSH vốn nhà nước tại doanh nghiệp	38

Danh mục bảng

Bảng 1.1: Tham gia của khu vực KTNN (%)	6
Bảng 1.2: Tóm tắt sự phân công, phân cấp, ủy quyền đại diện CSH vốn nhà nước.	11
Bảng 2.1: Phân công, phân cấp thực hiện quyền CSH đối với DNNN	16
Bảng 2.2: Tổng hợp kết quả tiếp nhận doanh nghiệp có vốn nhà nước	27

TÓM TẮT LUẬN VĂN

Nhà nước tham gia hoạt động kinh doanh đã trở thành hiện tượng khá phổ biến không chỉ ở các nước đang phát triển mà cả ở các nước công nghiệp phát triển; và như vậy vấn đề quản doanh nghiệp nhà nước (DNNN) như thế nào cho hiệu quả là câu hỏi mà các quốc gia luôn phải tìm câu trả lời. Với tư cách cơ quan quyền lực, Nhà nước thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước đối với tất cả các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế; đồng thời với tư cách chủ sở hữu (CSH), Nhà nước thực thi chức năng quản lý của CSH nhà nước đối với các DNNN. Hai chức năng này phân biệt với nhau về đối tượng, mục tiêu, yêu cầu và phương thức quản lý. Tuy nhiên, tách bạch hai chức năng này như thế nào nhằm giúp quản lý DNNN hiệu quả lại phải căn cứ vào đặc điểm tình hình và yêu cầu cụ thể của mỗi nước trong từng giai đoạn phát triển để quyết định; và thực tế cũng cho thấy hiện có các cách xử lý khác nhau ở mỗi nước.

Việt Nam đã bước đầu thực hiện tách bạch hai chức năng này thông qua việc thành lập Tổng công ty Đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước (SCIC) và thu được kết quả nhất định. Tuy nhiên, những DNNN giao về cho SCIC quản lý khá nhiều về số lượng, nhưng rất nhỏ về quy mô. Một bộ phận lớn các DNNN khác vẫn chịu điều tiết theo cơ chế quản lý cũ; có nghĩa là, Bộ chủ quản vừa thực hiện chức năng quản lý hành chính, vừa thực hiện chức năng đại diện CSH vốn nhà nước. Thêm nữa, số vốn nhà nước lớn nhất hiện tập trung trong các tập đoàn kinh tế (TĐKT) và các tổng công ty (TCT) lớn, nơi vẫn đang tồn tại nhiều bất cập trong cơ chế hoạt động. Cơ chế quản lý vốn như vậy đã dẫn đến một số hệ lụy như: không quy được trách nhiệm giải trình, tình trạng quá tải của các cơ quan hành chính nhà nước, sự lựa chọn ngược trong nền kinh tế..., hậu quả khó tránh là các DNNN hoạt động kém hiệu quả. Thực tế đó đòi hỏi phải tách bạch chức năng đại diện CSH vốn nhà nước và chức năng quản lý hành chính nhà nước một cách rành rẽ, dứt khoát hơn cả về tổ chức và cán bộ thực hiện.

Để trả lời câu hỏi phải tách bạch hai chức năng này như thế nào, trên cơ sở tham khảo kinh nghiệm của một số nước trong khu vực như Singapore và Trung Quốc và phân tích các mặt được và chưa được của SCIC, tác giả đề xuất một mô hình hai cấp: cấp quản lý nhà nước và cấp doanh nghiệp. Ở cấp quản lý nhà nước cần thành lập một Cơ quan chuyên trách giám sát và quản lý vốn nhà nước, chỉ đảm nhiệm chức năng đại diện CSH vốn nhà nước tại doanh nghiệp, không thực hiện quản lý hành chính nhà nước. Ở cấp doanh nghiệp, cần kiện toàn SCIC, và tùy theo nhu cầu có thể thành lập thêm một số TCT đầu tư tài chính nhà nước kiểu như SCIC nữa để có thể làm đầu mối thực hiện chức năng đại diện CSH vốn nhà nước ở tất cả các CTCT và DNNN độc lập. Trong mô hình này, Cơ quan giám sát và quản lý vốn nhà nước sẽ quản lý trực tiếp các TĐKT và (các) SCIC, mà không quản lý trực tiếp các TCT và DNNN độc lập. Để Cơ quan chuyên trách này hoạt động có hiệu quả, cần bảo đảm thực hiện một số yêu cầu cơ bản như: tính minh bạch trong hoạt động, cơ chế giám sát hiệu quả, đội ngũ lãnh đạo chuyên nghiệp, cơ chế trách nhiệm giải trình rõ ràng,...

LỜI NÓI ĐẦU

1. Lý do lựa chọn luận văn và câu hỏi chính sách

Nhiều năm qua, cải cách doanh nghiệp nhà nước (DNNN) luôn được đặc biệt quan tâm trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội ở Việt Nam. Trong đó, Nhà nước đã nỗ lực tìm cách “gỡ rối” mối quan hệ giữa quản lý hành chính nhà nước với thực hiện quyền chủ sở hữu (CSH) vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Mô hình Tổng công ty Đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước (SCIC) ra đời là một sáng kiến mới của Chính phủ nhằm tách bạch quyền của CSH và trách nhiệm quản lý hành chính của Nhà nước trong hoạt động sản xuất kinh doanh của các DNNN. Tuy nhiên, nếu chỉ dừng lại ở đó thì vấn đề đặt ra vẫn chưa được giải quyết triệt để. Lý do là, các DNNN chuyển giao cho SCIC quản lý cho đến nay mới chiếm một tỷ trọng vốn nhà nước rất nhỏ. Đại bộ phận số vốn nhà nước tập trung ở các tập đoàn kinh tế (TĐKT), tổng công ty (TCT) và các DNNN khác, nơi mà những hệ lụy tồn tại trong cơ chế quản lý vốn nhà nước kiểu cũ từ nhiều năm nay vẫn chưa được giải quyết.

Với lý do đó, luận văn được lựa chọn và muốn tập trung làm rõ câu hỏi: ***Tại sao phải tách bạch chức năng đại diện CSH vốn nhà nước tại doanh nghiệp với chức năng quản lý hành chính nhà nước? Tách bạch hai chức năng đó như thế nào?***

Để làm rõ được hai câu hỏi trên, luận văn cần phải trả lời các câu hỏi liên quan khác như: *Cơ chế quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp ở Việt Nam hiện nay gặp những vấn đề gì? Mô hình SCIC đã phát huy như thế nào trong việc tách bạch hai chức năng nói trên?*

2. Tổng quan về các công trình nghiên cứu liên quan đến luận văn

Hiện có rất nhiều công trình nghiên cứu về DNNN, có thể phân thành nhóm các chủ đề như: Các nghiên cứu về sắp xếp, chuyển đổi DNNN; các nghiên cứu về mô hình tổ chức quản lý của các loại hình DNNN như TCT, TĐKT, công ty mẹ - công ty con; các nghiên cứu về vấn đề tài chính, công nợ, lao động, hiệu quả hoạt

động; các nghiên cứu về phương thức quản lý, giám sát vốn nhà nước về quyền chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Tuy nhiên, chưa có công trình nghiên cứu riêng, trong đó chỉ ra các cơ sở hình thành một thiết chế phù hợp trong việc tách bạch triệt để hai chức năng nói trên tại DNNN hoạt động sản xuất kinh doanh.

3. Mục đích nghiên cứu của luận văn

Mục đích chung của luận văn là *đề xuất giải pháp góp phần nâng cao hiệu quả quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp*. Cụ thể hơn, luận văn có những mục tiêu nghiên cứu cụ thể:

Thứ nhất, *chỉ ra cơ sở của việc cần tách bạch hai chức năng quản lý hành chính nhà nước với chức năng đại diện CSH vốn nhà nước*.

Thứ hai, *đề xuất một mô hình quản lý vốn nhà nước phù hợp với điều kiện của Việt Nam nhằm tiếp tục điều chỉnh mối quan hệ Nhà nước - DNNN*.

Thứ ba, *gợi ý một số cách thức triển khai thực hiện mô hình*.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu của luận văn

Đối tượng nghiên cứu của luận văn là cơ chế quản lý vốn nhà nước tại DNNN trong mối quan hệ với hoạt động quản lý hành chính của cơ quan nhà nước, đặc biệt là của các bộ quản lý ngành.

Phạm vi nghiên cứu của luận văn tập trung chủ yếu vào các DNNN ở trung ương hoạt động sản xuất kinh doanh, không nghiên cứu cơ chế quản lý vốn nhà nước tại các doanh nghiệp hoạt động công ích.

5. Phương pháp nghiên cứu của luận văn

Luận văn sử dụng các phương pháp nghiên cứu chủ yếu sau đây:

- Tập hợp và nghiên cứu tài liệu khoa học về chủ đề của luận văn,
- Khảo sát thực tế: Làm việc với một số cơ quan nhà nước (Bộ Xây dựng, Bộ Giao thông – Vận tải); khảo sát tình hình quản lý ở Tổng Công ty Phân bón và Hóa chất dầu khí.
- Phỏng vấn chuyên gia (*xem Danh sách chuyên gia trong Phụ lục 1*),
- Phân tích và tổng hợp kết quả nghiên cứu, xây dựng luận văn.

Nguồn số liệu:

- Sử dụng nguồn thông tin thứ cấp từ các kết quả thống kê, nghiên cứu của: Tổng cục Thống kê, Ban Đổi mới và Phát triển doanh nghiệp Trung ương, Bộ Tài chính, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (Bộ NN&PTNT); các Báo cáo giám sát của Bộ Kế hoạch và Đầu tư (KH&ĐT), Ủy ban thường vụ Quốc hội, báo cáo năm của SCIC; kết quả điều tra doanh nghiệp; tài liệu nghiên cứu được thực hiện bởi các tổ chức như Viện Nghiên cứu và Quản lý kinh tế Trung ương, Trung tâm Thông tin và Dự báo kinh tế - xã hội Quốc gia.
- Trực tiếp thống kê qua website của Chính phủ, của Bộ NN&PTNT và của SCIC.

6. Kết cấu nội dung của luận văn

Ngoài lời nói đầu và kết luận, luận văn bao gồm 3 chương:

Chương 1: Cơ sở lý luận về thực hiện chức năng đại diện CSH vốn nhà nước tại DNNN *Chương 2:* Thực trạng cơ chế đại diện CSH nhà nước tại doanh nghiệp ở Việt Nam *Chương 3:* Đề xuất mô hình thực hiện chức năng đại diện CSH vốn nhà nước tại

doanh nghiệp phù hợp với điều kiện cụ thể ở Việt Nam.

7. Các kết quả kỳ vọng của luận văn

Kỳ vọng luận văn chỉ ra mô hình thực hiện chức năng đại diện CSH vốn nhà nước đối với các DNNN phù hợp với điều kiện thực tế ở Việt Nam, trong đó tập trung vào:

- Tách chức năng đại diện CSH vốn nhà nước ra khỏi cơ quan thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước,
- Có cơ quan đầu mối quản lý các TĐKT và các SCIC,
- Thành lập thêm các SCIC mới để cùng với SCIC cũ thực hiện bao quát chức năng đại diện CSH vốn nhà nước ở các TCT nhà nước độc lập và các DNNN sản xuất kinh doanh sau chuyển đổi trên cả nước.

Chương 1: CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ THỰC HIỆN CHỨC NĂNG ĐẠI DIỆN CHỦ SỞ HỮU VỐN NHÀ NƯỚC TẠI DNNN

1.1. Đầu tư nhà nước trong doanh nghiệp

1.1.1. Mục tiêu đầu tư của nhà nước vào khu vực doanh nghiệp

Ở hầu hết các quốc gia trên thế giới, nhà nước tham gia nền kinh tế thông qua đầu tư vốn vào các hoạt động kinh doanh của các doanh nghiệp với quy mô và mức độ khác nhau. Mục đích của nhà nước nhằm đầu tư vào những lĩnh vực mà tư nhân không muốn hay không thể tham gia như cung ứng các dịch vụ công, những lĩnh vực an ninh quốc phòng, chủ quyền quốc gia; thực hiện chính sách điều tiết vĩ mô; hay cũng có mục tiêu là đầu tư thu lợi nhuận. Có thể gộp thành hai nhóm mục tiêu chính khi nhà nước tham gia đầu tư là: (1) nhằm thực hiện mục tiêu chính trị - xã hội; (2) nhằm mục tiêu lợi nhuận. Tuy nhiên, một hoạt động đầu tư của nhà nước không có nghĩa chỉ nhằm thực hiện duy nhất một mục tiêu mà có thể bao hàm cả hai mục tiêu trên.

Có hai phương thức đầu tư chủ yếu của nhà nước vào doanh nghiệp là: nhà nước đầu tư thành lập doanh nghiệp 100% vốn nhà nước; và đầu tư dưới dạng góp vốn, mua cổ phần như các thành viên, cổ đông của công ty. Tương ứng với các hình thức đầu tư đó, mỗi nước có cách gọi riêng là công ty nhà nước và/hoặc DNNN và đa số hoạt động theo sự điều chỉnh của Luật Công ty và/hoặc Luật DNNN. Trong một số DNNN đặc thù, có đạo luật riêng để điều chỉnh, ví dụ doanh nghiệp 100% vốn nhà nước trong lĩnh vực hành chính, công ích, dịch vụ công của Hàn Quốc chịu sự điều chỉnh của Luật Tổ chức Chính phủ, hay ở Niu-di-lân dùng Luật về Tài chính công để điều chỉnh các đơn vị của Hoàng gia (có hoạt động kinh tế nhưng không tổ chức hình thức công ty hoặc doanh nghiệp sở hữu nhà nước) [2].

1.1.2. Khái niệm DNNN ở Việt Nam

Thời kỳ trước năm 1991, DNNN không có địa vị pháp lý độc lập và được gọi là xí nghiệp quốc doanh. Năm 1995, Luật DNNN ra đời, địa vị pháp lý của DNNN

được chính thức xác lập. Đó là một tổ chức kinh tế do Nhà nước thành lập, đầu tư 100% vốn và quản lý với tư cách là CSH, hoạt động kinh doanh hoặc hoạt động công ích nhằm thực hiện các mục tiêu kinh tế - xã hội do Nhà nước giao.

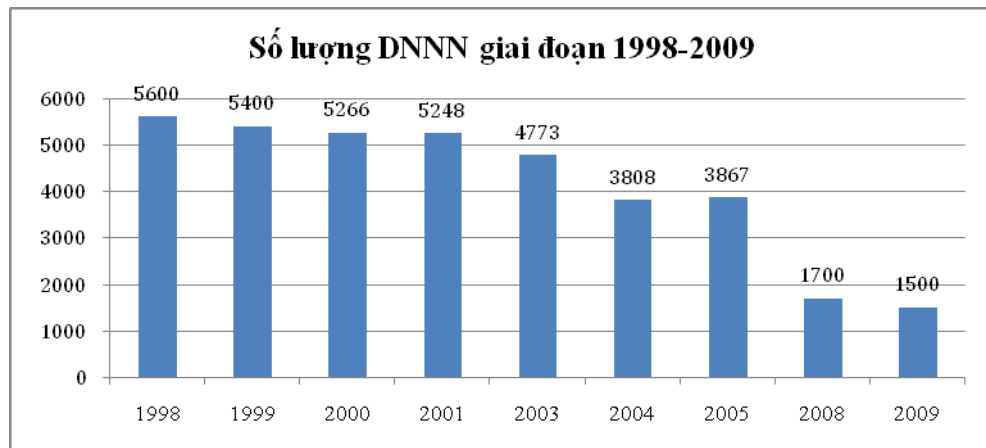
Năm 2003, Luật DNNN mới ra đời thay thế cho Luật DNNN 1995, theo đó, khái niệm DNNN được quy định trong Điều 1 như sau: “DNNN là tổ chức kinh tế do Nhà nước sở hữu toàn bộ vốn điều lệ hoặc có cổ phần, vốn góp chi phối, được tổ chức dưới hình thức công ty nhà nước, công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn (TNHH)”.

Như vậy, khái niệm DNNN theo Luật mới đã được mở rộng hơn, bao gồm công ty nhà nước (là doanh nghiệp do Nhà nước sở hữu 100% vốn điều lệ) và các doanh nghiệp dưới các hình thức pháp lý khác, có cổ phần, vốn góp chi phối của Nhà nước từ trên 50%.

1.1.3. Vai trò của khu vực DNNN

Trong điều kiện phát triển hiện tại, sự tồn tại và đóng góp của khu vực DNNN trong nền kinh tế của bất kỳ quốc gia nào là không thể phủ nhận. Tuy nhiên, ở mỗi nước, vai trò của DNNN lại ở mức độ khác nhau. Có nước DNNN giữ vai trò quan trọng, chiếm một tỷ lệ đáng kể trong nền kinh tế. Có nước tỷ trọng của Kinh tế nhà nước (KTNN) ở mức thấp hoặc đã giảm đi. Ở một số nước Tổ chức Hợp tác các nước phát triển (OECD), khối DNNN đóng góp khoảng 20% GDP và 10% tổng số lao động. Ở nhiều quốc gia Trung Âu, sự đóng góp của khu vực KTNN cũng chiếm từ 20-40% GDP [2].

Ở Việt Nam, KTNN giữ vai trò chủ đạo trong nền kinh tế. Tuy chương trình tư nhân hóa và cổ phần hóa DNNN được thực hiện nhiều năm nay, nhưng quy mô của khu vực KTNN còn rất lớn.



Hình 1.1: Số lượng DNNN giai đoạn 1998-2009

(Nguồn: Ban chỉ đạo đổi mới và Phát triển doanh nghiệp[24])

Tính đến hết tháng 10 năm 2009, số lượng DNNN mà Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ còn khoảng 1.500 doanh nghiệp.

Bảng 1.1: Tham gia của khu vực KTNN (%)

Năm	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Cơ cấu đầu tư	59,19	59,81	58,58	57,25	55,52	53,86	52,04	42,67	33,55
Cơ cấu GDP	38,52	38,4	38,38	39,08	39,1	38,4	37,39	35,93	34,35

(Nguồn: Niên giám thống kê tóm tắt 2008 [10])

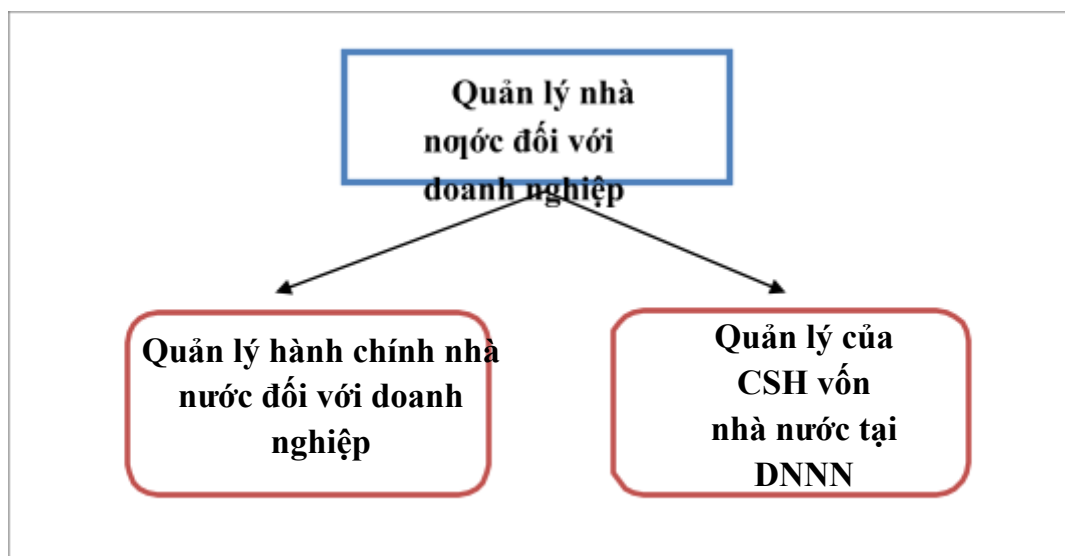
Năm 2008, đầu tư của khu vực nhà nước chiếm hơn 33% đầu tư xã hội, hoạt động của khu vực KTNN đóng góp hơn 34% GDP của nền kinh tế.

1.2. Chức năng quản lý nhà nước đối với DNNN

Quản lý nhà nước về kinh tế là sự tham gia hoặc can thiệp của nhà nước ở mức độ khác nhau đối với nền kinh tế. Nhà nước tác động vào thị trường và các tác nhân tham gia thị trường, trước hết là các doanh nghiệp. Sự tham gia hoặc can thiệp của nhà nước vào thị trường hay quản lý nhà nước về kinh tế đã và đang xuất hiện tại tất cả các nước trên thế giới, kể cả ở các nền kinh tế thị trường. Các học thuyết kinh tế nổi tiếng như Keynes (đề cao vai trò của nhà nước), trường phái Tự do mới

(đặt nặng vai trò của thị trường) hay học thuyết của P.A.Samuelson, điều tiết kinh tế bằng “hai bàn tay” (kết hợp điều tiết kinh tế thông qua thị trường và nhà nước) đều cho rằng trong nền kinh tế thị trường, cần thiết phải có sự quản lý của nhà nước đối với nền kinh tế.

Doanh nghiệp là tế bào của nền kinh tế, cho nên quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp là một thành tố quan trọng của quản lý nhà nước về kinh tế. Với tư cách cơ quan quyền lực, Nhà nước thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước đối với tất cả các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế; đồng thời với tư cách là nhà đầu tư vốn vào các doanh nghiệp nên nhà nước còn thực hiện chức năng quản lý của CSH vốn nhà nước tại DNNN. Vì vậy, trong nền kinh tế thị trường, quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp bao gồm hai chức năng chính là (1) quản lý hành chính nhà nước đối với doanh nghiệp, và (2) quản lý của CSH vốn nhà nước tại DNNN.



Hình 1.2: Hai chức năng quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp

Lược theo nghiên cứu của Trần Tiến Cường (2006) [3], khái niệm, mục tiêu, yêu cầu về hai chức năng quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp được hiểu như sau:

Quản lý hành chính nhà nước đối với DNNN là việc tác động của cơ quan quyền lực nhà nước bằng các phương thức, công cụ: pháp luật (ban hành quy định pháp luật và tổ chức thực hiện); chính sách (ban hành chính sách và tổ chức thực hiện); chiến lược, quy hoạch và kế hoạch (ban hành chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và tổ chức thực hiện); và bằng bộ máy cơ quan quản lý nhà nước (thực hiện hay ứng xử của công chức, viên chức nhà nước) đối với quá trình hình thành, hoạt động và chấm dứt tồn tại của DNNN.

Mục tiêu chủ yếu của quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp trong nền kinh tế định hướng thị trường là nhằm tạo môi trường hoạt động thuận lợi, bình đẳng, cạnh tranh, đúng pháp luật cho tất cả các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế. Tuy nhiên, đối với DNNN, khi cần có thể phải thực hiện một số những mục tiêu có tính định hướng của Nhà nước nhưng vẫn phải bảo đảm hiệu lực, hiệu quả của quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp.

Yêu cầu về tổ chức và cán bộ thực hiện chức năng nhiệm vụ quản lý nhà nước phải được gắn với tổ chức và cán bộ thực hiện chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước nói chung (quản lý theo ngành, lĩnh vực; quản lý hỗn hợp theo ngành và theo lĩnh vực; hoặc quản lý theo lãnh thổ).

Ở đây, Nhà nước với tư cách là cơ quan công quyền nên nhà nước phải tiến hành quản lý mọi doanh nghiệp trong nền kinh tế. Do đó, nguyên tắc quản lý là nhà nước bảo đảm các doanh nghiệp hoạt động bình đẳng về quyền và nghĩa vụ không phân biệt hình thức sở hữu. Đối với DNNN, Nhà nước bảo đảm hoạt động độc lập với các cơ quan nhà nước, tôn trọng quyền tự chủ về tài chính, chủ động trong kinh doanh của DNNN.

Quản lý của CSH vốn nhà nước tại DNNN là việc thực thi các quyền hạn của CSH như một cổ đông hay thành viên công ty đối với DNNN trong quá trình hoạt động.

Mục tiêu của quản lý CSH vốn nhà nước là tập trung vào hiệu quả kinh doanh; giảm dần sự can thiệp nhà nước vào hoạt động của doanh nghiệp.

Yêu cầu đối với tổ chức và cán bộ thực hiện chức năng, nhiệm vụ quản lý của CSH các DNNN là có chuyên môn sâu về hoạt động kinh doanh, được tách ra khỏi tổ chức và cán bộ thuộc hệ thống công quyền.

Qua đó cho thấy có sự phân biệt rõ ràng chức năng quản lý hành chính nhà nước với chức năng quản lý của CSH vốn nhà nước (xem cụ thể hơn ở Phụ lục 2). Do đó, cần phải có sự tách bạch rõ ràng về tổ chức và cán bộ thực hiện hai chức năng này.

Thời gian qua ở Việt Nam, do khu vực KTNN giữ vai trò chủ đạo, nên chức năng quản lý của CSH nhà nước đối với các DNNN chiếm vị trí quan trọng trong quá trình xây dựng, phát triển nền kinh tế. Tuy nhiên, gần đây, chức năng này đã được đổi mới theo hướng giảm dần các nghĩa vụ và quyền hạn của CSH nhà nước; DNNN được tăng cường tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm.

1.3. Quy định quyền CSH nhà nước theo pháp luật và mô hình thực hiện quyền CSH nhà nước tại doanh nghiệp

1.3.1. Quy định quyền CSH nhà nước theo pháp luật

Việc quy định về quyền và tổ chức thực hiện chức năng quản lý của CSH vốn nhà nước đối với DNNN có những điểm khác nhau ở các quốc gia. Điều đó xuất phát từ điều kiện cụ thể của mỗi nước như: mục tiêu phát triển kinh tế; trình độ và giai đoạn phát triển kinh tế; mức độ phát triển của khu vực kinh tế tư nhân hay năng lực và trình độ quản lý của các cơ quan nhà nước. Ở hầu hết các quốc gia, vốn và tài sản nhà nước khi đi đầu tư sẽ được bộ máy nhà nước, tức bao gồm các cơ quan quyền lực nhà nước và cơ quan hành chính các cấp trực tiếp hay ủy quyền cho các cơ quan quản lý nhà nước khác hay các công ty chuyên trách thực hiện chức năng đại diện CSH phần vốn và tài sản nhà nước trong nền kinh tế.

Trường hợp DNNN hoạt động theo Luật Công ty như các công ty thương mại, dưới hình thức công ty cổ phần hay công ty TNHH thì CSH nhà nước trở thành một cổ đông hoặc thành viên góp vốn và có các quyền tương ứng theo Luật Công ty. Vì vậy, trong Luật Công ty, có nước không quy định riêng nội dung các quyền CSH nhà nước với sở hữu tư nhân. Mức độ cụ thể quy định về quyền CSH nhà nước

đối với doanh nghiệp trong Luật Công ty là tùy thuộc đặc điểm, điều kiện pháp luật mỗi quốc gia. Đối với các DNNN hoạt động theo khung pháp luật riêng, CSH có hai vai trò: vừa là CSH duy nhất phần vốn, vừa là người điều chỉnh trực tiếp cơ chế hoạt động của doanh nghiệp này.

Trong xu thế đổi mới quản trị doanh nghiệp diễn ra từ đầu những năm 1990 trở lại đây, ở nhiều nước đặc biệt là các nước OECD đã có những cải cách về quản lý của CSH đối với DNNN theo hướng công ty hóa. Kết quả là, mặc dù nội dung các quyền CSH không thay đổi, nhưng tổ chức thực hiện quyền đại diện CSH ở bên ngoài doanh nghiệp như Quốc hội, chính phủ đã giảm đi, thay vào đó là cơ chế phân cấp, trao quyền mạnh mẽ hơn cho doanh nghiệp [2].

Ở Việt Nam, các quyền CSH vốn nhà nước theo Luật DNNN năm 2003 được xác định và phân thành các nhóm quyền sau:

(1)*Các quyền về tổ chức và nhân sự*, bao gồm: quyết định thành lập, giải thể, chuyển đổi sở hữu; quyết định cơ cấu tổ chức quản lý; quyết định tuyển chọn, bổ nhiệm, miễn nhiệm, chế độ lương, thưởng các chức danh quản lý chủ chốt của doanh nghiệp (thành viên Hội đồng quản trị (HĐQT), Tổng Giám đốc (TGD), Phó TGD); phê duyệt điều lệ tổ chức và hoạt động của Công ty.

(2)*Các quyền quyết định về phương hướng phát triển sản xuất kinh doanh*, bao gồm: quyết định mục tiêu, chiến lược, định hướng phát triển; quyết định các dự án đầu tư theo thẩm quyền của CSH; quy định nhiệm vụ, kế hoạch đối với phần sản xuất, cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích của doanh nghiệp.

(3)*Các quyền về lĩnh vực quản lý vốn và tài sản nhà nước*: quyết định mức vốn đầu tư ban đầu và mức vốn bổ sung; quy định về chế độ tài chính; quyết định việc chuyển nhượng, thay đổi hình thức sở hữu, vốn, tài sản, bán... doanh nghiệp.

(4)*Các quyền kiểm tra, giám sát kết quả hoạt động kinh doanh* gồm: kiểm tra, giám sát kết quả, hiệu quả sử dụng vốn, tài sản; việc thực hiện mục tiêu, phương hướng phát triển, kết quả thực hiện các dự án đầu tư; việc thực hiện kế hoạch sản

xuất, kinh doanh, các tiêu chuẩn, định mức kinh tế - kỹ thuật đối với các doanh nghiệp sản xuất, cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích.

Theo lý thuyết về người ủy quyền – thừa hành, Jensen và Meckling (1976), trích trong Nguyễn Xuân Thành (2004), đã định nghĩa: “mối quan hệ ủy quyền – thừa hành như là một hợp đồng, theo đó một hay nhiều người (người chủ) thuê một người khác (người thừa hành) thay mặt họ thực hiện một số dịch vụ và được phép đưa ra những quyết định có liên quan.

Đây là một khái niệm chung chỉ mối quan giữa người chủ và người được người chủ thuê. Trong mối quan hệ giữa Nhà nước và doanh nghiệp có vốn đầu tư của Nhà nước được xác định, Nhà nước làm chủ với tất cả phần vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp và người thừa hành ở đây được xác định là người đại diện cho Nhà nước thực hiện các quyền có liên quan tới CSH vốn nhà nước.

Theo Nghị định 132/2005/NĐ-CP ngày 20/10/2005, ứng với các quyền của CSH nhà nước, các đơn vị sau có thể làm đại diện thực hiện quyền CSH vốn nhà nước.

Bảng 1.2: Tóm tắt sự phân công, phân cấp, ủy quyền đại diện CSH vốn nhà nước

Cơ quan	Thực hiện chức năng đại diện CSH vốn nhà nước
<i>Thủ tướng Chính phủ</i>	Trực tiếp thực hiện hoặc ủy quyền cho các bộ liên quan thực hiện một số quyền và nghĩa vụ của CSH đối với công ty nhà nước đặc biệt quan trọng do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập.
<i>Bộ quản lý ngành, UBND cấp tỉnh</i>	Thực hiện quyền CSH đối với công ty nhà nước không có HĐQT do Bộ, Ủy ban nhân dân (UBND) cấp tỉnh quyết định thành lập.
<i>HĐQT</i>	Đại diện CSH vốn nhà nước tại TCT Nhà nước, công ty nhà nước độc lập có HĐQT.
<i>SCIC</i>	Đại diện CSH vốn nhà nước tại các doanh nghiệp sau chuyển đổi giao về cho SCIC, công ty do SCIC đầu tư, góp vốn thành lập.
<i>Công ty nhà nước</i>	Đại diện CSH đối với phần vốn của công ty đầu tư ở doanh nghiệp khác.

(Nguồn: Nghị định 132/2005/NĐ-CP [12])

Tuy nhiên, không phải mỗi đơn vị được nêu trên đây là thực hiện đồng thời cả 4 nhóm quyền nhân sự đã được nêu ở trên, mà có nhóm quyền có thể do nhiều đơn vị cùng thực hiện. Đa số trường hợp là một đơn vị thực hiện cả 4 nhóm quyền này. Chẳng hạn như SCIC thực hiện cả 4 nhóm quyền này đối với các DNNN độc lập chuyển giao về cho SCIC; hay các công ty nhà nước cũng thực hiện đầy đủ cả 4 nhóm quyền này đối với phần vốn của công ty đầu tư vào các doanh nghiệp khác... Tuy nhiên, đối với một số TCT lớn như TCT 91 hay các TĐKT thì nhóm quyền về tổ chức, nhân sự lại có sự tham gia góp ý, phê duyệt của nhiều cơ quan khác nhau như Bộ nội vụ, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Lao động Thương binh và Xã hội,... Những điều này được quy định cụ thể hơn trong các Nghị định hướng dẫn thi hành.

Lý thuyết quản trị doanh nghiệp chỉ ra rằng, để doanh nghiệp tồn tại và phát triển, cần phải có sự quản lý điều hành của đơn vị được trao quyền. Một quản trị tốt sẽ là nền tảng cho sự phát triển lâu dài của các doanh nghiệp, ngược lại quản trị không tốt thường dẫn đến những hậu quả xấu, thậm chí phá sản doanh nghiệp [45]. Nhà nước làm CSH đối với phần vốn trong doanh nghiệp và ủy quyền cho các đơn vị làm đại diện để thực hiện một trong các nhóm quyền của người chủ sở hữu. Sự tách biệt giữa chủ sở hữu với trao quyền cho các đơn vị được đại diện sẽ giúp công tác quản trị doanh nghiệp xác định được phạm vi quản lý. Các đại diện được giao thực hiện chức năng đại diện CSH vốn nhà nước sẽ phải có một cơ chế điều hành, xây dựng các nguyên tắc quản trị và kiểm soát chặt chẽ nhằm mang lại lợi ích cao nhất cho nhà đầu tư; đồng thời một chế tài hợp lý được xây dựng và nghiêm túc thực hiện sẽ ngăn ngừa và hạn chế những người quản lý lạm dụng quyền và nhiệm vụ được giao. Các quy định của quản trị doanh nghiệp do HĐQT hay Hội đồng thành viên (đối với những doanh nghiệp không có HĐQT) chủ yếu liên quan đến việc quản lý doanh nghiệp mà không liên quan đến việc điều hành công việc hàng ngày, do Ban Giám đốc của doanh nghiệp thực hiện. Quản trị tốt sẽ giúp tăng lợi ích của nhà đầu tư, cổ đông hay những người có lợi ích liên quan.

1.3.2. Mô hình thực hiện quyền CSH nhà nước tại doanh nghiệp

Theo nghiên cứu của Trần Tiến Cường (2005) [2] chỉ ra mô hình thực hiện quyền CSH nhà nước là các cơ quan nhà nước vừa quản lý nhà nước về kinh tế, vừa thực hiện chức năng của CSH doanh nghiệp. Ở đây tuy có sự phân công, phân cấp trong việc thực hiện các quyền của CSH nhà nước, trong đó cả cơ quan lập pháp (quốc hội) và cơ quan hành pháp các cấp (chính phủ, bộ, chính quyền địa phương), tham gia ở mức độ và phạm vi khác nhau, nhưng không có sự tách bạch giữa hai chức năng này trong tổ chức bộ máy công quyền. Các công chức trong các cơ quan nhà nước thực hiện đồng thời cả hai loại công vụ, trong đó quốc hội tham gia với tư cách giám sát là chủ yếu. Có quyền CSH được giao cho một cấp thực hiện, như quyền bổ nhiệm lãnh đạo DNNN. Có quyền CSH được thực hiện theo cơ chế ủy quyền và phân cấp cả theo chiều ngang lẫn chiều dọc, như quyền đối với phần vốn nhà nước tại công ty nhà nước ở Phần Lan. Tại Phần Lan, Quốc hội có quyền quy định tỷ lệ vốn nhà nước nắm giữ trong công ty có vốn nhà nước, Chính phủ chỉ có quyền quyết định bán phần vốn nhà nước trong khuôn khổ tỷ lệ do Quốc hội quy định. Bộ trưởng bộ chủ quản là người đứng tên phần vốn nhà nước và thực hiện việc bán phần vốn theo quyết định của Chính phủ.

Mô hình thứ hai là tách bạch tổ chức thực hiện chức năng quản lý của CSH vốn nhà nước khỏi bộ máy hành chính nhà nước, thành lập các tổ chức trung gian là đại diện CSH, như thành lập các công ty đầu tư tài chính, công ty quản lý vốn hoặc tổ chức kinh tế chuyên thực hiện chức năng làm đại diện CSH phần vốn nhà nước đầu tư tại các doanh nghiệp, ví dụ như Future Fund của Úc hay Temasek của Singapore.

Mô hình thứ ba, trên cơ sở tách bạch chức năng quản lý hành chính nhà nước và chức năng CSH vốn nhà nước tại doanh nghiệp, thành lập cơ quan nhà nước chuyên trách giám sát và quản lý vốn nhà nước ở cả cấp trung ương cũng như địa phương, như mô hình SASAC của Trung Quốc.

Tùy theo điều kiện, hoàn cảnh cụ thể của từng quốc gia mà có thể áp dụng một hay cả 3 mô hình đồng thời.

Kết luận chương 1

Ở hầu hết các nước trên thế giới, nhà nước đều tham gia vào nền kinh tế với mức độ và phạm vi khác nhau. Nhà nước đầu tư vào hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp dưới hình thức 100% vốn nhà nước hay góp vốn. Tùy thuộc mỗi quốc gia có tên gọi cho loại hình doanh nghiệp này là DNNN hay công ty nhà nước và tương ứng có pháp luật điều chỉnh cụ thể. Các quyền CSH và đơn vị thực hiện quyền CSH vốn nhà nước được quy định cụ thể trong Luật Công ty và/hoặc Luật DNNN ở mỗi nước.

Ở Việt Nam, với tư cách cơ quan quyền lực, Nhà nước thực hiện quản lý hành chính nhà nước đối với tất cả các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế; đồng thời với tư cách CSH, Nhà nước thực thi chức năng quản lý của CSH đối với các DNNN. Hai chức năng quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp phân biệt với nhau cả về đối tượng, mục tiêu, yêu cầu và phương thức quản lý.

Khác với quản lý nhà nước ở khu vực doanh nghiệp dân doanh, trong quản lý nhà nước đối với các DNNN dễ có sự lẫn lộn với vai trò, chức năng, nhiệm vụ quản lý của CSH nhà nước. Do đó, yêu cầu đặt ra là cần phân biệt chức năng quản lý hành chính nhà nước và chức năng quản lý của CSH nhà nước, tách bạch chức năng, nhiệm vụ, nội dung của hai loại quản lý này trong quản lý DNNN.

Chính phủ là cơ quan quản lý thống nhất và tổ chức thực hiện các quyền của CSH nhà nước đối với DNNN. Chính phủ phân công cho Thủ tướng Chính phủ và các Bộ, phân cấp cụ thể cho UBND cấp tỉnh, ủy quyền HĐQT các TCT Nhà nước làm đại diện CSH vốn nhà nước đối với DNNN. Do tính chất phức tạp của vấn đề sở hữu và thực hiện quyền CSH nhà nước với sự tham gia của nhiều cơ quan như trên, nguyên tắc cần thiết là phải xác định rõ tổ chức hay cá nhân chính thức được giao quyền và trách nhiệm làm đầu mối thực hiện.

Chương 2: THỰC TRẠNG CƠ CHẾ ĐẠI DIỆN CHỦ SỞ HỮU VỐN NHÀ NƯỚC TẠI DOANH NGHIỆP Ở VIỆT NAM

2.1. Cơ chế đại diện CSH vốn nhà nước thông qua bộ quản lý ngành

2.1.1. Cơ chế quản lý DNNN trong quá trình đổi mới

Thời kỳ kinh tế kế hoạch hoá tập trung, quản lý doanh nghiệp không phân biệt chức năng quản lý hành chính với chức năng thực hiện quyền CSH nhà nước. Nhà nước sử dụng công cụ quản lý chủ yếu là kế hoạch mệnh lệnh, các quyết định hành chính. Việc thành lập và hoạt động của doanh nghiệp đều do Nhà nước quyết định. Thời kỳ này, kế hoạch hóa thể hiện chức năng công quyền, đồng thời là kênh thông tin duy nhất từ trên xuống cũng như phản hồi từ dưới lên trong mọi hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp. Việc chấm dứt tồn tại của doanh nghiệp cũng phụ thuộc vào Nhà nước, với hình thức giải thể, sáp nhập vào một doanh nghiệp khác trong quá trình sắp xếp lại các xí nghiệp quốc doanh hoặc bị tuyên bố phá sản.

Từ khi chuyển sang kinh tế thị trường, bắt đầu xuất hiện ngày càng nhiều doanh nghiệp ngoài quốc doanh. Đối với các doanh nghiệp này, các cơ quan nhà nước chỉ quản lý về mặt hành chính nhà nước; trong khi đó, với tư cách là cơ quan chủ quản, Nhà nước vẫn quản lý trực tiếp hoạt động kinh doanh đối với các DNNN trực thuộc. Hệ quả khó tránh là xuất hiện tình trạng phân biệt đối xử giữa các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác nhau.

Mặt khác, trong điều kiện cạnh tranh gay gắt của kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế, chức năng quản lý hành chính và quản lý kinh doanh ngày càng trở nên phức tạp, đòi hỏi các cơ quan quản lý phải chuyên nghiệp hơn. Thực tế cho thấy việc thực hiện hiện chức năng đại diện CSH vốn nhà nước tại các doanh nghiệp đã có những thay đổi và cải tiến, ngày càng tách bạch rõ hơn chức năng của nhà nước trong vai trò là người đầu tư và trong vai trò là người quản lý hành chính nhà nước.

2.1.2. Các vấn đề cần được xử lý trong cơ chế đại diện CSH vốn nhà nước tại doanh nghiệp

Theo TS. Đặng Đức Đạt¹, “Các vấn đề về cơ chế quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp không chỉ nằm ở khâu tổ chức thực hiện mà còn nằm ngay trong thiết kế cơ chế, chính sách”.

2.1.2.1. Vấn đề trong thiết kế cơ chế quản lý

(1) Có quá nhiều cơ quan hành chính nhà nước được giao trách nhiệm thực hiện quyền CSH nhà nước tại doanh nghiệp.

Bảng 2.1. Cơ chế quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp														
Cơ quan nhà nước	Nhiệm vụ quyền CSH đối với DNNN trực thuộc	Công, quyền CSH đối với DNNN										Đơn vị trực thuộc		
		Chỉ đạo, hướng dẫn, giám sát	Chỉ đạo, hướng dẫn, giám sát	Chỉ đạo, hướng dẫn, giám sát	Chỉ đạo, hướng dẫn, giám sát	Chỉ đạo, hướng dẫn, giám sát	Chỉ đạo, hướng dẫn, giám sát	Chỉ đạo, hướng dẫn, giám sát	Chỉ đạo, hướng dẫn, giám sát	Chỉ đạo, hướng dẫn, giám sát	Chỉ đạo, hướng dẫn, giám sát	Đơn vị trực thuộc	Đơn vị trực thuộc	Đơn vị trực thuộc
		đ/v Công ty NN độc lập	đ/v Tổng công ty 90	đ/v Tập đoàn, TCT 91	đ/v Tập đoàn, TCT 91	đ/v Tập đoàn, TCT 91	đ/v Tập đoàn, TCT 91	đ/v Tập đoàn, TCT 91	đ/v Tập đoàn, TCT 91	đ/v Tập đoàn, TCT 91	đ/v Tập đoàn, TCT 91	đ/v Tập đoàn, TCT 91	đ/v Tập đoàn, TCT 91	đ/v Tập đoàn, TCT 91
Chính phủ														
Bộ Tài chính														
Văn phòng CP														
Thanh tra CP														
Bộ Nội vụ														
Bộ KH&ĐT														
Bộ Tư pháp														
Các bộ quản lý ngành														

(Nguồn: Trần Tiến Cường (2006) [3])

Bảng 2.1 cho thấy, ngoài việc phải chịu sự quản lý của Bộ chủ quản, các DNNN phải chịu sự quản lý của nhiều cơ quan khác nhau. Như vậy, để thực hiện

¹ Xem Phụ lục 1

quyết định như việc sắp xếp, đổi mới DNNN sẽ phải thông qua các cơ quan có liên quan, gây phiền phức trong quá trình hoạt động và rất khó thực hiện khi các bên có lợi ích khác nhau. Một trong những nguyên nhân làm chậm tiến trình cổ phần hóa DNNN là do sự xung đột lợi ích giữa các cơ quan đầu mối quản lý doanh nghiệp.

Cũng chính vì có quá nhiều cơ quan cùng thực hiện chức năng quản lý vốn nên việc quy kết trách nhiệm khi các dự án đầu tư không hiệu quả cũng khó xác định. Chẳng hạn với nguồn vốn ODA được giao cho Ban Quản lý dự án 18 (PMU 18) của Bộ GTVT đã sử dụng kém hiệu quả, làm thất thoát tài sản nhà nước hàng trăm tỷ đồng, nhưng cuối cùng không biết cơ quan nào chịu trách nhiệm. Ở đây, cả Bộ KH&ĐT, Bộ GTVT và Bộ Tài chính đều là những đơn vị có liên quan tới từng khâu, từng phần trong quản lý nguồn vốn này.

(2) Thiếu cơ chế giám sát quyền lực trong cơ chế quản lý

Trong nhiều trường hợp, người đại diện CSH vốn nhà nước đồng thời kiêm chủ tịch HĐQT và cả giám đốc điều hành [1]. Như vậy, nguyên tắc cân bằng và giám sát quyền lực trong cơ cấu quản trị không được tuân thủ. Người đại diện CSH nhà nước trong trường hợp này có quyền lực rất lớn. Nguy cơ lạm dụng quyền lực của những người này để tư lợi riêng hoặc phục vụ lợi ích của người khác, làm hại đến lợi ích của công ty, của nhà nước và các cổ đông khác là khó tránh khỏi. Trong khi đó lại thiếu đi cơ chế giám sát đủ mạnh, do đó khó có thể đảm bảo được trách nhiệm giải trình của họ trước CSH và các bên có liên quan.

2.1.2.2. Vấn đề trong tổ chức thực hiện cơ chế quản lý

(1) Tổ chức không phù hợp, thiếu cán bộ chuyên môn đủ năng lực

Hiện nay, bộ máy quản lý nhà nước vừa đảm nhiệm chức năng quản lý hành chính nhà nước, vừa là đại diện CSH vốn nhà nước, nên đã gây không ít vấn đề cho công tác quản lý. Bộ máy của các Bộ được xây dựng để thực hiện quản lý hành chính nhà nước, không phù hợp với công việc đại diện CSH vốn nhà nước. Ông Nguyễn Thiện Luân, nguyên Thứ trưởng Bộ NN&PTNT cho biết việc phân công quản lý DNNN không rõ ràng [34], các văn bản về một vụ việc của một DNNN có

thể do các thứ trường khác nhau ký, người sau không biết người trước quyết cái gì, khi phát sinh vấn đề hoặc xảy ra mâu thuẫn thì chẳng biết quy trách nhiệm cho ai.

Bên cạnh đó, kỹ năng quản lý hành chính khác với kỹ năng quản trị doanh nghiệp. Do đó, khi cán bộ quản lý nhà nước không đủ năng lực chuyên môn về quản trị doanh nghiệp, nhưng lại thực hiện chức năng quản lý vốn có thể đưa ra những quyết định không phù hợp, hoặc không kịp thời, làm cho hiệu quả hoạt động của DNNN bị ảnh hưởng. Theo TS. Vũ Thành Tự Anh (Giám đốc nghiên cứu Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright), một trong những nguyên tắc để quản lý sử dụng vốn hiệu quả là các quyết định kinh doanh phải do những nhà kinh doanh đưa ra [43].

(2) Cơ quan chủ quản can thiệp quá sâu vào hoạt động của doanh nghiệp

Do là bộ phận của cơ quan công quyền nhưng thực hiện chức năng quản lý của CSH, nên cơ quan, tổ chức làm đại diện CSH vốn nhà nước có xu hướng lạm dụng hoặc sử dụng vai trò của cơ quan công quyền để tiến hành các hoạt động quản lý đối với DNNN không thuộc phạm vi chức năng của mình. Trong nhiều trường hợp, sự can thiệp đó tạo tâm lý ỷ lại cho đơn vị được hỗ trợ, làm thất thoát tài sản vốn nhà nước. Ví dụ như lãnh đạo Bộ NN&PTNT đã trực tiếp ký xác nhận phương án vay vốn ngân hàng cho 7 dự án của Công ty tiếp thị (do bà Lã Thị Kim Oanh làm Giám đốc) [39], trong khi các dự án này đã được cấp vốn ngân sách.

Ở một khía cạnh khác, sự can thiệp quá sâu của cơ quan quản lý nhà nước hạn chế tính chủ động và tự chịu trách nhiệm của doanh nghiệp, dẫn đến những méo mó thị trường và hạn chế cạnh tranh. Chẳng hạn, đối với giá xăng dầu, nhà nước đã trao quyền cho doanh nghiệp tự quyết định giá trong khung nhất định. Tuy nhiên, thực tế giá cuối cùng là do nhà nước quyết định. Mỗi lần điều chỉnh, các công ty kinh doanh xăng dầu đều phải trình đơn đăng ký gửi liên bộ Tài chính - Công thương. ThS. Phạm Thị Luyện² cho rằng: "Cơ chế điều hành giá như vậy khiến lợi ích của Chính phủ, doanh nghiệp và người tiêu dùng đều bị ảnh hưởng".

² Xem Phụ lục 1

(3) Tình trạng quá tải trong việc giải quyết sự vụ ở cơ quan công quyền

Hiện nay, ở rất nhiều Bộ có DNNN trực thuộc phải “chủ quản” hàng trăm doanh nghiệp. Ví dụ, Bộ GTVT năm 2003 quản lý 4 TCT 91, 12 TCT 90 và 84 DNNN độc lập; Bộ Xây dựng năm 2005 quản lý 12 TCT và 77 DNNN độc lập; Bộ NN&PTNT năm 2007 quản lý 4 TCT 91, 14 TCT 90 và 390 DNNN [33]. Cùng với việc thực hiện chức năng quản lý hành chính, bộ máy của bộ còn phải thực hiện chức năng đại diện CSH vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Điều đó dẫn đến tình trạng “quá tải” rất rõ ở các Bộ, và hậu quả là chức năng đại diện CSH gần như bị bỏ ngỏ. Việc một ông Thứ trưởng phải ký một ngày cả trăm văn bản đã dẫn đến tình trạng có nhiều văn bản cứ đưa lên là ký mà không biết cụ thể về nội dung [34]. Minh chứng rõ hơn bằng việc thống kê văn bản ban hành trên trang web <http://www.agroviet.gov.vn>, cho thấy trong 5 ngày làm việc từ 28/4 đến 6/5/2010, Bộ NN&PTNT đã ban hành tới 356 công văn các loại.

(4) Cán bộ nhà nước không thực hiện một cách có trách nhiệm chức năng đại diện CSH vốn nhà nước

Về nguyên tắc, các hợp đồng chuyển nhượng tài sản của DNNN phải được Hội đồng thẩm định giá xác định giá trị và đề nghị người có thẩm quyền, ví dụ Thứ trưởng phê duyệt. Ví dụ dưới đây cho thấy, nếu cán bộ thiếu trách nhiệm, như vụ việc liên quan đến Bộ NN&PTNT làm ăn tắc trách, không thông qua Hội đồng thẩm định giá đã trình lãnh đạo bộ phê duyệt hợp đồng chuyển nhượng khách sạn 120 Quán thánh cho Công ty tiếp thị với giá trị hợp đồng là 34 tỷ đồng. Trong khi, nếu qua Hội đồng thẩm định giá thì giá trị thực tế của hợp đồng này chỉ khoảng 23 tỷ đồng [37].

2.1.2.3. Những hệ lụy nảy sinh khi bộ chủ quản thực hiện đồng thời hai chức năng quản lý nhà nước đối với DNNN

(1) Trách nhiệm giải trình không rõ

Theo quy định, những quyết định quan trọng của DNNN lớn (chiến lược, kế hoạch kinh doanh dài hạn, mô hình tổ chức, nhân sự cấp cao...) đều cần sự phê

duyet của cấp bộ, hoặc cấp cao hơn, nên trong trường hợp kết quả hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp kém, việc xác định trách nhiệm rất khó khăn. Theo TS. Nguyễn Văn Huy³: “thực tế đã có trường hợp doanh nghiệp đầu tư không hiệu quả, song vì quyết định đầu tư đó đã được Thủ tướng phê chuẩn, nên Chính phủ khó có thể yêu cầu lãnh đạo doanh nghiệp chịu trách nhiệm về kết quả đầu tư”.

(2) Dễ xảy ra tình trạng “thiên vị” và “lựa chọn ngược”

Với sự song hành hai chức năng trong một chủ thể, trong nhiều trường hợp làm cho việc quản lý nhà nước trở nên “thiên vị” và cả sự “lựa chọn ngược”. Nhờ giỏi “chạy chọt” mà Công ty tiếp thị đã được “chỉ định” thực hiện tới 9 dự án xây dựng, bất động sản, trong đó có 2 dự án nhóm A (do Thủ tướng phê duyệt) và 7 dự án nhóm C (do Bộ trưởng phê duyệt). Hay ví dụ khác về các dự án đầu cơ đất dưới dạng sân golf “trá hình”⁴. Nhiều dự án này được lấy từ đất ruộng lúa của nông dân, nhưng sau đó lại bỏ trống để “đợi” các dự án làm đường, khu du lịch. Trong khi đó, TS. Vũ Văn Thân⁵ cho biết: “nếu giao cho các doanh nghiệp tư nhân, tiềm năng mảnh đất đó sẽ được tận dụng khai thác một cách tối ưu nhất nhằm thu hồi các khoản vốn đã đầu tư”. Hay ví dụ về các doanh nghiệp “sân sau” của PMU18 thuộc Bộ GTVT được thành lập để thực hiện các dự án mà Bộ được giao làm chủ đầu tư chính là những “ưu ái” mà khu vực tư nhân không thể cạnh tranh, bởi ở đây việc đấu thầu, kể cả tư vấn giám sát đối với các dự án phải công khai chỉ mang tính hình thức.

³ Xem Phụ lục 1

⁴ Từ năm 1992 đến ngày 20/6/2008, cả nước đã có 78 dự án có mục tiêu kinh doanh sân golf đã được cấp Giấy phép đầu tư với tổng số vốn đầu tư là 13,3 tỷ USD. Trong số này có 13 dự án chỉ làm sân golf, số còn lại có mục tiêu kinh doanh bất động sản sân golf trong các khu du lịch phức hợp, du lịch sinh thái, khu đô thị. Tổng diện tích đất sử dụng hơn 26,17 nghìn hecta, riêng diện tích đất cho sân golf khoảng 8 nghìn hecta; diện tích đất nông nghiệp sử dụng cho xây dựng các dự án sân golf gần 6 nghìn hecta, trong đó chuyển đổi hơn 1,63 nghìn hecta đất trồng lúa. (Nguồn: tuần vietnamnet [24])

⁵ Xem Phụ lục 1

2.2. Quản lý vốn nhà nước thông qua các tập đoàn, tổng công ty

2.2.1. Từ TCT lên tập đoàn thông qua cơ chế công ty mẹ - công ty con

(1) Mô hình TCT nở rộ ở Việt Nam từ đầu thập niên 90 của thế kỷ trước, là cách thức gom đầu mối quản lý đối với DNNN, ban đầu theo mệnh lệnh hành chính rồi sau đó theo phương thức đầu tư vốn (thông qua cơ chế công ty mẹ - công ty con). Những bộ có nhiều TCT nhất là Bộ GTVT, Bộ Xây dựng, Bộ Công – Thương, Bộ NN&PTNT.

(2) Theo Nghị định 111/2007/NĐ-CP ngày 26/06/2007 của Chính phủ, TCT theo hình thức công ty mẹ - công ty con là hình thức liên kết và chi phối lẫn nhau bằng cách đầu tư, góp vốn, bí quyết công nghệ, thương hiệu hoặc thị trường giữa các doanh nghiệp có tư cách pháp nhân. Ở đây, công ty mẹ là công ty nhà nước giữ quyền chi phối các doanh nghiệp thành viên khác và các công ty con là các doanh nghiệp thành viên khác do công ty mẹ chi phối.

Việc tổ chức lại, chuyển đổi TCT nhà nước theo hình thức công ty mẹ - công ty con nhằm chuyển từ liên kết theo kiểu hành chính với cơ chế giao vốn sang liên kết bền chặt bằng cơ chế đầu tư tài chính là chủ yếu. Qua đó, xác định rõ quyền lợi, trách nhiệm về vốn và lợi ích kinh tế giữa công ty mẹ với các công ty con. Mục tiêu liên kết nhằm tăng cường năng lực kinh doanh, tiềm lực tài chính cho các đơn vị tham gia liên kết; thúc đẩy việc tích tụ vốn và các nguồn lực khác; đẩy mạnh việc cổ phần hoá và đa dạng hoá sở hữu các đơn vị thành viên của công ty; tạo điều kiện để phát triển thành TĐKT.

(3) Ở Việt Nam, mô hình thí điểm tập đoàn thực hiện từ tháng 8/2006, được tổ chức thực hiện theo mô hình công ty mẹ - công ty con, ban đầu với 7 TCT 91 thí điểm chuyển đổi thành TĐKT, đến hết năm 2009 đã có 12 tập đoàn⁶ được thành lập.

⁶Tập đoàn Bru chính viễn thông, Tập đoàn Công nghiệp Cao su, Vinashin, Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản, Tập đoàn Dầu khí Quốc gia, Tập đoàn Dệt- May, EVN, Tập đoàn Tài chính - Bảo hiểm (Bảo Việt), Tập đoàn Viễn thông quân đội Tập đoàn Hóa chất Việt Nam, Tập đoàn Phát triển nhà và đô thị, Tập đoàn Công nghiệp Xây dựng Việt Nam.

Ngày 20/12/2009, Nghị định 101/2009/NĐ-CP [13] về thí điểm thành lập, tổ chức, hoạt động và quản lý TĐKT của Chính phủ có hiệu lực thi hành. Theo đó, Mục tiêu yêu cầu thí điểm thành lập TĐKT là nhằm huy động các nguồn lực, hình thành nhóm công ty có quy mô lớn trong các ngành, lĩnh vực then chốt, cần phát triển, nâng cao khả năng cạnh tranh và hội nhập kinh tế quốc tế; đồng thời khi cần phải thực hiện nhiệm vụ điều tiết vĩ mô nền kinh tế của nhà nước nhằm bảo đảm sự cân đối trong nền kinh tế quốc dân, thúc đẩy liên kết trong chuỗi giá trị gia tăng, phát triển các thành phần kinh tế khác. Ngoài ra, mục tiêu quan trọng khác là, việc thí điểm thành lập các TĐKT còn nhằm tăng cường quản lý, giám sát có hiệu quả đối với vốn, tài sản nhà nước đầu tư tại các doanh nghiệp trong tập đoàn, từ đó tạo cơ sở để tiếp tục hoàn thiện cơ chế chính sách và pháp luật về TĐKT.

Sau gần 5 năm hoạt động thí điểm, các TĐKT đã đóng góp tích cực trong tăng trưởng kinh tế. Tính riêng trong năm 2008, khối DNNN mà nòng cốt là các tập đoàn, TCT, đã đóng góp gần 40% giá trị GDP, tạo ra 39,5% giá trị sản xuất công nghiệp, trên 50% kim ngạch xuất khẩu và 28,8% tổng thu nội địa (không kể thu từ dầu thô và thuế xuất nhập khẩu) [28].

2.2.2. Những vấn đề trong cơ chế quản lý vốn nhà nước tại các tập đoàn, TCT

2.2.2.1. Nhiều cơ quan quản lý TCT 91 và TĐKT, nhưng thực tế không biết đơn vị nào thực hiện chức năng đại diện CSH vốn nhà nước

Đối với mỗi TĐKT, có ít nhất tới 5 cơ quan quản lý nhà nước có liên đới (xem Phụ lục 3). Chẳng hạn, đối với công ty mẹ, Bộ KH&ĐT thực hiện chức năng giám sát việc thi hành nhiệm vụ, nhưng Bộ chuyên ngành lại quản lý các chiến lược dài hạn và Bộ tài chính quản lý các khoản đầu tư và người phê duyệt và quyết định cuối cùng lại là người đứng đầu Chính phủ. Như vậy, trong trường hợp một tập đoàn nào đó sử dụng vốn kém hiệu quả thì không biết cơ quan nào chịu trách nhiệm chính. Việc có nhiều đầu mối cùng quản lý như thế dễ dẫn đến những chồng chéo trong quá trình ra quyết định và cũng rất khó quy trách nhiệm giải trình trong đánh giá hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp.

Bên cạnh đó, mặc dù có thể thấy rõ từng cơ quan có chức năng và nhiệm vụ nhất định, tuy nhiên, Thủ tướng mới là người thực hiện quyền CSH nhà nước. Hậu quả là, Thủ tướng cũng bị quá tải với việc phải trực tiếp thực hiện quyền CSH tại các tập đoàn. Thực hiện một thống kê nhỏ, xem lịch làm việc của Thủ tướng trong 1 tháng từ 30/3 tới 1/5/2010 có thể hình dung ra công việc mà Thủ tướng phải giải quyết: 15 ngày đi công tác nước ngoài, 2 ngày đi công tác tỉnh, 3 ngày họp phiên thường kỳ; trực tiếp ký 40 loại công văn quan trọng và có tới hơn 80 văn bản do đơn vị ban hành là Thủ tướng Chính phủ (ủy quyền cho các Phó thủ tướng ký) từ tất cả các lĩnh vực kinh tế, văn hóa, xã hội, an ninh, quốc phòng, biên giới,... TS. Đặng Đức Đàm cho biết: “Ký ban hành văn bản đây chỉ là khâu cuối cùng trong trình tự xây dựng và ban hành một văn bản mà Thủ tướng phải thực hiện. Trước đó, Thủ tướng cùng các cơ quan chức năng khác đã phải triển khai nhiều lần họp, qua các bản dự thảo mới có được văn bản chính thức ban hành”. Ngoài ra Thủ tướng còn tham dự, chủ trì các buổi họp với các Bộ, ngành và tiếp, hội kiến các đoàn ngoại giao các nước sang thăm Việt Nam.

Tuy nhiên, trong thực tế hoạt động, Thủ tướng ủy quyền cho HĐQT thực hiện các quyền và nghĩa vụ của CSH nhà nước đối với công ty mẹ và vốn nhà nước đầu tư tại TĐKT. Như vậy, về thực chất chưa có cơ quan đầu mối nào để quản lý, chịu trách nhiệm chính về vốn, tài sản hay đánh giá việc thực hiện mục tiêu CSH Nhà nước giao cho tập đoàn. Do vậy, tập đoàn gần như toàn quyền trong các quyết định đầu tư của mình.

2.2.2.2. Cơ chế giám sát vốn nhà nước tại các TĐKT bị buông lỏng

(1) Về quản lý công nợ

Trước khi ban hành Nghị định số 09/2009/NĐ-CP ngày 05/02/2009 của Chính phủ, không có văn bản pháp luật nào quy định hệ số an toàn vốn và điều kiện đầu tư vào các lĩnh vực rủi ro như chứng khoán, ngân hàng, bất động sản,... hệ quả là nhiều tập đoàn, TCT đã đi vay hoặc chiếm dụng vốn quá lớn so với vốn CSH.

Điều này dễ phát sinh rủi ro về cân đối dòng tiền, khả năng thanh toán, ảnh hưởng đến tính ổn định và phát triển của doanh nghiệp.

Theo báo cáo giám sát việc sử dụng vốn tài sản nhà nước tại các tập đoàn, TCT nhà nước của Ủy ban thường vụ Quốc hội ngày 4/11/2009 (gọi tắt là báo cáo giám sát), tính đến 31/12/2008, một số đơn vị có tỷ lệ tổng nợ phải trả trên vốn CSH rất cao (trên 10 lần) là TCT xây dựng công trình giao thông (CTGT) 1 (21,6 lần), TCT Lắp máy Việt Nam (17,4 lần), TCT xây dựng CTGT 4 (14 lần), TCT xây dựng công nghiệp Việt Nam (12,9 lần), TCT XNK và Xây dựng Việt Nam (12,2 lần), TCT xây dựng CTGT 8 (12 lần), Tập đoàn Công nghiệp tàu thủy Việt Nam (Vinashin) (10,9 lần).

(2) Các dự án đầu tư được phê duyệt tràn lan

Thực tế đã có nhiều dự án không có trong qui hoạch được phê duyệt, dự án chưa chuẩn bị đủ các thủ tục về đầu tư (chưa có quyết định đầu tư, chưa có thiết kế kỹ thuật và dự toán được phê duyệt theo qui định) của các tập đoàn, TCT nhà nước nhưng vẫn được cấp vốn. Minh chứng cho điều này là trong năm 2008, khi nền kinh tế đối mặt với lạm phát tăng cao, Thủ tướng ra quyết định số 390/QĐ-TTg ngày 17/4/2008, cắt giảm công trình đầu tư không hiệu quả và không đủ các điều kiện thực hiện. Theo báo cáo thực hiện Quyết định này của Bộ KH&ĐT, chỉ tính riêng ở 15 tập đoàn và TCT⁷, số dự án cắt giảm, hoãn khởi công và giãn tiến độ kế hoạch đầu tư năm 2008 là 1.003 dự án với tổng giá trị 29.366 tỷ đồng giảm 12,05 % về giá trị so với kế hoạch ban đầu [22].

(3) Đầu tư ngoài ngành không kiểm soát được và có hiệu quả rất thấp

Quy định pháp luật hiện hành giao thẩm quyền về quyết định đầu tư cho HĐQT, TGD tập đoàn, TCT được phép quyết định dự án đầu tư có giá trị đến dưới 50% tổng giá trị tài sản và không hạn chế số lượng dự án đầu tư có quy mô tương tự trong một năm được phê duyệt. Như vậy, với quy mô vốn hiện nay ở một TĐKT có

⁷ Tập đoàn Bưu chính Viễn thông, Tập đoàn Dệt may, Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản, Tập đoàn Cao su, EVN, Tập đoàn Dầu khí, Vinashin, TCT Sông Đà, TCT Hàng không, TCT Viễn thông Quân đội, TCT lắp máy, TCT địa ốc Sài Gòn, TCT Bến Thành, TCT Hàng Hải, TCT Xuất nhập khẩu và xây dựng.

giá trị từ vài chục đến hàng trăm nghìn tỷ đồng, đây là một thẩm quyền rất lớn đối với lãnh đạo TĐKT. Trong khi đó, quy định chỉ khống chế không được kinh doanh và quyết định đầu tư ra khỏi ngành nghề, lĩnh vực kinh doanh được ghi tại quyết định thành lập doanh nghiệp hoặc giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh; tuy nhiên, thực tế ngành nghề, lĩnh vực được phép đầu tư và kinh doanh ghi tại quyết định thành lập doanh nghiệp hoặc giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh là rất rộng.

Chính việc “tranh thủ” thẩm quyền rất rộng được giao, trong hai năm 2006-2007 là giai đoạn thị trường chứng khoán và bất động sản phát triển “nóng” nên hầu hết các tập đoàn, TCT đều mở rộng kinh doanh vào lĩnh vực này. Trong khi trình độ quản trị doanh nghiệp, quản lý rủi ro của nhiều tập đoàn, TCT chưa đáp ứng, sẽ dễ dẫn đến rủi ro, khó khăn khi có biến động của thị trường. Ví dụ, theo báo cáo giám sát nêu trên, tính đến 31/12/2008, tổng mức đầu tư của Tập đoàn điện lực Việt Nam (EVN) vào lĩnh vực chứng khoán là 214 tỷ đồng; các tập đoàn góp vốn vào quỹ đầu tư là Tập đoàn Dầu khí Việt Nam đầu tư 368,9 tỷ đồng; Tập đoàn Công nghiệp cao su Việt Nam đầu tư 271 tỷ đồng, Vinashin đầu tư 144 tỷ đồng đều không phát sinh lợi nhuận⁸.

Mặt khác, việc bỏ vốn đầu tư sang lĩnh vực khác sẽ gây tác dụng chèn lấn đối với nguồn vốn để đầu tư vào lĩnh vực kinh doanh chính. Báo cáo giám sát chỉ ra, năm 2008 EVN đã đầu tư vào lĩnh vực tài chính khoảng 2.146 tỷ đồng. Trong khi đó, từ nay đến hết năm 2015 để đảm bảo các kế hoạch đầu tư xây dựng nguồn điện và lưới điện, tập đoàn còn thiếu 382.931 tỷ đồng. Hiệu suất đầu tư vào lĩnh vực này của các tập đoàn, TCT nhìn chung là thấp; phần lớn thấp hơn hiệu quả kinh doanh của chính tập đoàn, TCT đó. Không ít trường hợp đã bị thua lỗ, thất thoát vốn nhà nước. Hiện có tập đoàn đã đầu tư vào 5-6 công ty tài chính chứng khoán, cạnh tranh lẫn nhau: Tập đoàn Dệt may đầu tư vào 5 tổ chức tín dụng (TCTD); Tập đoàn Dầu

⁸ Báo cáo kiểm toán hoạt động Tổng công ty cổ phần tài chính Dầu khí (PVFC) của Kiểm toán Nhà nước cho thấy, đến thời điểm 31/12/2008 TCT đã đầu tư chứng khoán 592 tỷ đồng và góp vốn đầu tư dài hạn 857 tỷ đồng. Trong năm 2008 thị trường chứng khoán Việt Nam sụt giảm, PVFC đã trích lập dự phòng giảm giá chứng khoán và đầu tư dài hạn khác là 1.773,6 tỷ đồng để bảo toàn vốn [28].

khí Việt Nam đầu tư vào 6 TCTD và 9 công ty chứng khoán; Vinashin đầu tư vào 3 TCTD; TCT Thuốc lá Việt Nam đầu tư vào 3 TCTD, 3 công ty chứng khoán; TCT Nông nghiệp Sài Gòn đầu tư vào 17 công ty chứng khoán, công ty quản lý quỹ; TCT Cảng hàng không Miền nam đầu tư vào 8 công ty chứng khoán; kể cả TCT xây dựng CTGT 4 có hệ số nợ phải trả trên vốn CSH là 14 lần cũng đầu tư vào 3 công ty chứng khoán.

(4) Trách nhiệm giải trình không rõ

Hiện nay TĐKT trên thực tế hoạt động không theo sự điều chỉnh của Luật DNNN 2003 cũng như Luật doanh nghiệp 2005. Các văn bản điều chỉnh hoạt động đối với các TĐKT thường được xây dựng sau một thời gian “rút kinh nghiệm” từ thực tế hoạt động. Chẳng hạn, khung pháp lý chung để các TĐKT hoạt động là Nghị định 101/2009/NĐ-CP về thí điểm thành lập, tổ chức, hoạt động và quản lý TĐKT có sau hơn 3 năm đi vào hoạt động.

Các quy chuẩn về quản lý, giám sát đối với tập đoàn, TCT nhà nước chưa có nên đã dẫn đến tình trạng mỗi bộ có cách thức và mức độ quản lý tập đoàn, TCT khác nhau. Theo Th.S Phạm Đăng Nam⁹: “Việc cấp ngân sách cho tập các tập đoàn, đầu tư không kèm theo ràng buộc trách nhiệm giải trình là kẽ hở lớn trong quản lý đối với các TĐKT”. Theo Quyết định số 224/2006/QĐ-TTg, đây được coi là công cụ quản lý đối với DNNN để ràng buộc trách nhiệm của Ban quản lý doanh nghiệp vào hiệu quả sử dụng vốn, tài sản nhà nước. Tuy nhiên, trong quyết định này lại không nêu ra hình thức kỷ luật hay chế tài nào để xử lý các hạn chế, yếu kém. Do đó chưa xử lý dứt điểm đối với các doanh nghiệp làm ăn thua lỗ kéo dài, gây lãng phí nguồn vốn của Nhà nước. TCT xây dựng đường thủy thuộc Bộ GTVT lỗ liên tục trong 3 năm kiểm tra (năm 2006-2008)¹⁰ làm thất thoát vốn của nhà nước mỗi năm một nhiều hơn nhưng vẫn tồn tại và có tới 7 trong số 8 đơn vị thành viên hạch toán độc lập chưa cổ phần hóa bị lỗ làm mất toàn bộ vốn CSH của TCT.

⁹ Xem Phụ lục 1

¹⁰ Năm 2006 âm 257.756 triệu đồng, năm 2007 âm 444.010 triệu đồng, năm 2008 âm 464.434 triệu đồng.

2.3. Thực hiện quyền CSH nhà nước thông qua SCIC

2.3.1. Bước đầu hoạt động có hiệu quả

Mục tiêu thành lập SCIC một mặt nhằm đổi mới cơ chế quản lý doanh nghiệp có vốn nhà nước, tách bạch chức năng quản lý hành chính nhà nước với chức năng đại diện CSH vốn nhà nước tại doanh nghiệp, mặt khác nhằm đáp ứng yêu cầu của hội nhập, đặc biệt khi Việt Nam trở thành thành viên của Tổ chức Thương mại thế giới (WTO). SCIC sẽ thực hiện quyền CSH nhà nước trong các doanh nghiệp cổ phần hóa, hướng tới bán nốt phần vốn nhà nước ở các doanh nghiệp cổ phần hóa mà Nhà nước không cần giữ cổ phần chi phối; qua đó giúp các doanh nghiệp cải thiện hiệu quả kinh doanh.

2.3.1.1. Đổi mới cơ chế quản lý vốn giúp tăng hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp

Sau khi các doanh nghiệp được bàn giao về cho SCIC, vốn nhà nước sẽ được quản lý theo cơ chế thị trường, chuyển từ “cấp phát vốn” sang “đầu tư kinh doanh vốn”. Với cơ chế đó, sự can thiệp hành chính của cơ quan chủ quản vào hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp dần dần được xóa bỏ; đồng thời thúc đẩy tiến trình cổ phần hóa DNNN.

Bảng 2.2: Tổng hợp kết quả tiếp nhận doanh nghiệp có vốn nhà nước

Chi tiết	Đơn vị	2006	2007	2008	2009	Quý I/2010
Lũy kế số doanh nghiệp tiếp nhận	DN	229	852	892	916	921
Số doanh nghiệp thuộc danh mục	DN	225	804	775	634	574

(Nguồn: Tổng hợp theo báo cáo kết quả hoạt động đầu tư đến năm 2008 trên trang web của SCIC, hoạt động đầu tư năm 2009 [36] và hoạt động đầu tư đến hết Quý I/2010 [36] của SCIC)

Tính đến hết quý I/2010, SCIC nắm giữ vốn tại 574 doanh nghiệp trong tổng số 921 doanh nghiệp đã tiếp nhận với số tiền theo giá trị sổ sách kế toán là 11.553

tỷ đồng, tương đương 26% vốn điều lệ của tất cả các doanh nghiệp mà SCIC đang được giao làm đại diện CSH vốn nhà nước [36].

Sau khi tiếp nhận phần vốn nhà nước tại các doanh nghiệp, SCIC đã quản lý chặt chẽ và làm gia tăng phần vốn và tài sản của nhà nước ở doanh nghiệp tiếp nhận. Tính đến 31/12/2008, tại các doanh nghiệp tiếp nhận, vốn điều lệ đã tăng 36%, tăng trưởng phần vốn nhà nước đạt 26%, doanh thu tăng 44% và lợi nhuận tăng 105% [27].

2.3.1.2. Tái cơ cấu lại phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp

SCIC đã tích cực thực hiện việc tái cơ cấu phần vốn nhà nước tại các doanh nghiệp theo hướng bán vốn nhà nước tại các doanh nghiệp hoạt động trong các lĩnh vực nhà nước không cần nắm giữ để tích tụ vốn đầu tư vào các doanh nghiệp/dự án quan trọng, có ý nghĩa chiến lược. Tính lũy kể đến 31/3/2010, số doanh nghiệp mà SCIC đã bán hết vốn là 353 với tổng mệnh giá là 611 tỷ đồng, tổng giá trị thu về là 1.207 tỷ đồng [37]

Ngoài việc bán vốn toàn bộ một số doanh nghiệp, SCIC đã thực hiện thành công một số đề án tái cơ cấu doanh nghiệp, tìm kiếm các đối tác chiến lược phù hợp cho doanh nghiệp, qua đó giúp doanh nghiệp nâng cao hiệu quả hoạt động, như: SCIC thực hiện chuyển nhượng vốn nhà nước tại Liên doanh Bảo hiểm Bảo Minh - CMG cho Công ty Bảo hiểm nhân thọ Diachi (Nhật Bản), Công ty cổ phần Sứ Hải Dương, Muối Ninh Thuận, Du lịch Đà Nẵng..., giúp những doanh nghiệp này vượt qua thời kỳ làm ăn thua lỗ, tiếp tục đứng vững trên thị trường và kinh doanh có lãi.

Điển hình khác, SCIC đã giúp cho Hãng hàng không Pacific Airlines (PA) vượt qua bờ vực phá sản khi tìm được nhà đầu tư chiến lược là Hãng hàng không Qantas của Australia với việc bỏ ra 50 triệu USD để mua 30% cổ phần của PA. Nhờ thực hiện tái cơ cấu lại doanh nghiệp này, đến nay PA đã thoát khỏi nguy cơ phá sản và bắt đầu làm ăn có lãi, hiện giá trị thị trường đã lên đến 180 triệu USD [27].

2.3.2. Một số vấn đề trong việc thực hiện chức năng đại diện CSH vốn nhà nước thông qua SCIC

2.3.2.1. Tác dụng còn hạn chế

Theo TS. Đặng Đức Đạt: “Thực tế cho thấy, các TCT, kể cả SCIC không đủ tầm để thực hiện chức năng CSH vốn nhà nước tại doanh nghiệp, vì bản thân họ cũng chỉ là một doanh nghiệp, chỉ có tầm nhìn của doanh nghiệp, trong khi nếu là đại diện nhà nước phải có tầm nhìn quốc gia”. Hơn nữa, SCIC mới chỉ nắm giữ 1,8% tổng số vốn Nhà nước đầu tư tại các doanh nghiệp [30]. Với số vốn Nhà nước theo giá trị sổ sách hiện tại là 11.553 tỷ đồng, trên tổng số vốn điều lệ là 44.000 tỷ đồng (trung bình chiếm khoảng 26% vốn điều lệ) ở 574 doanh nghiệp trong danh mục đầu tư tính tới thời điểm hết quý I/2010, cho thấy, những doanh nghiệp chuyển giao về cho SCIC làm đại diện CSH vốn nhà nước chủ yếu là các doanh nghiệp nhỏ và vừa, còn các doanh nghiệp lớn vẫn chưa được sắp xếp lại và chưa thuộc quyền quản lý của SCIC.

2.3.2.2. Khó khăn về nhân sự

Hầu hết ban lãnh đạo SCIC là kiêm nhiệm¹¹, cán bộ của SCIC chưa đủ mạnh cả về số lượng và năng lực. Trong khi đó, số doanh nghiệp chuyển giao về cho SCIC lớn, kinh doanh ở nhiều lĩnh vực khác nhau và trải rộng trên khắp cả nước. Sau khi tiếp nhận, SCIC phải thực hiện sự phân loại doanh nghiệp theo 3 nhóm A, B, C¹². Đối với nhóm A (đầu tư chiến lược), SCIC tiến hành tái cơ cấu và phát triển danh mục; đồng thời tìm kiếm đối tác chiến lược cho các doanh nghiệp thuộc nhóm. Nhóm B (đầu tư linh hoạt), SCIC thực hiện các biện pháp như tái cơ cấu, niêm yết. Đối với nhóm C (không cần nhà nước nắm giữ), SCIC sẽ thực hiện thoái vốn một phần hoặc toàn bộ đối với một doanh nghiệp đơn lẻ hoặc một nhóm các doanh

¹¹ Ông Vũ Văn Ninh, Bộ trưởng Bộ Tài chính, chủ tịch HĐQT. Ủy viên HĐQT như Ông Đỗ Hữu Hào, thứ trưởng Bộ Công thương; Ông Cao Viết Sinh, Thứ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư; Ông Trần Văn Hiếu, Thứ trưởng Bộ Tài chính.

¹² Nhóm A là các doanh nghiệp thuộc các ngành trọng điểm, vốn điều lệ trên 10 tỉ, có tiềm năng phát triển rất tốt và khả năng cạnh tranh cao. Nhóm B gồm các doanh nghiệp ít quan trọng hơn, cũng có vốn điều lệ trên 10 tỉ, chỉ số ROE đạt trên 15%, có tiềm năng phát triển tốt (không thuộc nhóm A). Các doanh nghiệp còn lại thuộc Nhóm C, có vốn điều lệ dưới 10 tỉ và ROE thấp hơn 15% [27].

ng nghiệp. Như vậy, theo ThS. Nguyễn Thị Vân Anh¹³, “với khoảng 150 cán bộ chính thức, và hơn 900 người thông qua cơ chế người đại diện, thực hiện quyền CSH tại các doanh nghiệp có vốn nhà nước đã chuyển giao về cho SCIC, sẽ khó có thể quản lý và giám sát chặt chẽ phần vốn nhà nước ở hơn 500 doanh nghiệp trong danh mục đầu tư, tính đến hết quý I/2010”.

2.3.2.3. *Mối quan hệ giữa SCIC và người đại diện còn lỏng lẻo*

Tính đến 31/7/2009, có 914 người đại diện vốn nhà nước phối hợp với SCIC thực hiện quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Trong đó, có 740 Người đại diện giữ các chức danh lãnh đạo, điều hành doanh nghiệp, chiếm 81%; 150 Người đại diện kiêm nhiệm là cán bộ các đơn vị thuộc các Bộ, ngành, địa phương, chiếm 16%; 24 Người đại diện là cán bộ của SCIC chiếm 3% [27].

Trong mối quan hệ giữa SCIC và người đại diện nổi lên một số vấn đề:

- *Quản xuyên tình hình doanh nghiệp*: Một số người đại diện kiêm nhiệm là cán bộ của các Bộ, ngành, địa phương do không trực tiếp quản lý doanh nghiệp nên không có điều kiện nắm chắc tình hình hoạt động của doanh nghiệp, và do đó khó có thể đưa ra các quyết định đầu tư vốn phù hợp. Thực tế việc cử người đại diện như vậy chỉ nhằm hợp thức hóa quyền đại diện CSH vốn nhà nước mà không trực tiếp đưa ra các đóng góp thiết thực trong việc thi thi quyền CSH nhà nước. Với việc chọn những người đại diện này cho thấy vẫn gặp phải những hạn chế như đã nêu ở chương 2 khi cán bộ quản lý ngành thực hiện chức năng đại diện CSH vốn nhà nước và do vậy, cũng khó có thể bảo vệ quyền lợi trực tiếp của SCIC tại doanh nghiệp; có nghĩa xâm phạm đến lợi ích của vốn nhà nước.

- *Thực hiện biểu quyết trong các hoạt động của doanh nghiệp*: Mặc dù trung bình tỷ lệ vốn nhà nước ở các doanh nghiệp chuyển giao về cho SCIC chỉ chiếm 26%, nhưng cũng có tới hơn 30% số doanh nghiệp có tỷ lệ sở hữu nhà nước từ 50% trở lên (tính đến hết quý I/2010). Do vậy, nếu chỉ có 3% người đại diện là cán bộ

¹³ Xem Phụ lục 1

của SCIC, đồng thời các doanh nghiệp chuyển giao về cho SCIC lại ở khắp cả 63 tỉnh thành trong cả nước, thì rất khó để các doanh nghiệp này có thể nhận được nhiều hỗ trợ thiết thực từ SCIC. Trong khi đó, với 81% người đại diện là người điều hành doanh nghiệp, một mặt cho thấy quyền tự chủ của doanh nghiệp được mở rộng hơn. Mặt khác, nếu cơ chế quản lý không chặt chẽ và hiệu quả thì việc sử dụng vốn tại các doanh nghiệp này lại theo cơ chế cũ, tức gần như “vô chủ”. Th.S Nguyễn Thị Vân Anh cho biết: “Mặc dù SCIC có quyền lớn, nhưng vì ở xa và cũng có quá nhiều việc phải quan tâm nên hầu như các quyết định ở doanh nghiệp thì doanh nghiệp tự quyết”. Báo cáo kết quả phối hợp với người đại diện vốn của SCIC năm 2009 cũng chỉ ra, một số trường hợp người đại diện biểu quyết mà không xin ý kiến của SCIC hoặc biểu quyết khác ý kiến của SCIC, không đảm bảo quyền lợi của SCIC như: phát hành cho cổ đông hiện hữu nhưng không phát hành cho SCIC, trả cổ tức bằng cổ phiếu nhưng trả cho SCIC bằng tiền mặt, phát hành cổ phần cho đối tượng khác theo giá thấp, quyết định đầu tư lớn không đúng thủ tục. Ví dụ như trường hợp của Công ty Cổ phần Giấy Đông Anh, Công ty Thương mại Hà Giang đã không thực hiện ý kiến chỉ đạo của SCIC, lạm dụng quyền hạn của người đại diện để trục lợi riêng, gây mâu thuẫn nội bộ làm ảnh hưởng lớn đến doanh nghiệp và quyền lợi cổ đông.

Kết luận chương 2

Quản lý sử dụng vốn và quản lý hành chính nhà nước là hai lĩnh vực chuyên môn khác nhau, đòi hỏi kỹ năng khác nhau. Vì vậy, yêu cầu đặt ra là phải tách riêng tổ chức và cán bộ làm công tác quản lý hành chính nhà nước với tổ chức và cán bộ thực hiện quyền CSH nhà nước tại doanh nghiệp. Vì khi bộ máy và cán bộ quản lý không chuyên nghiệp và chuyên tâm vào một mục đích nhất quán, thống nhất (hoặc thiết lập một nền hành chính chuyên nghiệp, quản lý nhà nước có hiệu lực và hiệu quả; hoặc chuyên trách hoạt động kinh doanh, theo đuổi mục đích lợi nhuận cho doanh nghiệp) sẽ dẫn đến quản lý nhà nước đối với DNNN kém hiệu lực và hiệu quả.

Trong thực tế, việc tách bạch chức năng đại diện CSH vốn nhà nước với chức năng quản lý hành chính mới thực hiện được ở một bộ phận rất nhỏ. Những DNNN sau cổ phần hóa đã được giao về cho SCIC quản lý, nhưng cách quản lý của SCIC vẫn tồn tại những hạn chế nhất định làm cho hiệu quả hoạt động của SCIC và của các doanh nghiệp do SCIC quản lý vẫn chưa đáp ứng yêu cầu. Hơn thế nữa, một bộ phận rất lớn vốn nhà nước (lớn hơn rất nhiều so với phần vốn tại các DNNN chuyển giao về cho SCIC) tập trung ở các tập đoàn, TCT, nơi vẫn đang tồn tại nhiều bất cập cả về cơ chế quản lý và cơ chế hoạt động. Với lý do kinh doanh đa ngành, đã xuất hiện tình trạng đầu tư chồng lấn, trái ngành giữa nhiều đơn vị KTNN. Nhiều trường hợp mở rộng đầu tư sang những lĩnh vực rủi ro mà doanh nghiệp mình không có thế mạnh, như bất động sản, chứng khoán, ngân hàng, công ty tài chính, gây ra những “con sốt” và thua lỗ. Trong khi đó, nhiều hạng mục cần thiết cho nền kinh tế, đúng thế mạnh của KTNN lại thiếu được chú trọng vì lý do “thiếu vốn”.

Vì thế yêu cầu hình thành các thiết chế phù hợp và đủ tầm để thực hiện chức năng đại diện CSH vốn nhà nước tại doanh nghiệp, tách bạch với chức năng quản lý nhà nước nhằm góp phần nâng cao hiệu quả việc sử dụng vốn nhà nước là yêu cầu bức thiết lúc này tại Việt Nam.

Chương 3: ĐỀ XUẤT MÔ HÌNH THỰC HIỆN CHỨC NĂNG ĐẠI DIỆN CSH VỐN NHÀ NƯỚC TẠI DOANH NGHIỆP PHÙ HỢP VỚI ĐIỀU KIỆN CỤ THỂ Ở VIỆT NAM

3.1. Một số kinh nghiệm quốc tế

Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp tách bạch với quản lý hành chính không phải là vấn đề đặt ra ở riêng Việt Nam, ở mỗi nước đều có cách xử lý riêng. Kinh nghiệm của các nước đi trước có thể có ích cho Việt Nam khi lựa chọn và xác định mô hình quản lý phù hợp, nhất là kinh nghiệm của các nước trong khu vực như Trung Quốc và Singapore.

3.1.1. Kinh nghiệm của Trung Quốc

3.1.1.1. Thực hiện tách bạch chức năng quản lý hành chính với chức năng đại diện CSH vốn nhà nước

Thực hiện quá trình chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung sang nền kinh tế thị trường, cải cách DNNN ở Trung Quốc là một bộ phận chủ yếu của cải cách kinh tế đã tiến hành từ hơn 30 năm qua, kể từ năm 1978. DNNN được chuyển đổi từ tư cách là các cơ quan giúp việc của Chính phủ sang các doanh nghiệp hoạt động độc lập [7]. Trong giai đoạn thể chế kinh tế kế hoạch và sau chuyển đổi, tất cả các doanh nghiệp lớn của nhà nước đều do các Bộ quản lý.

Kể từ năm 2001, sau khi trở thành thành viên của WTO, Trung Quốc phải cam kết điều chỉnh chính sách kinh tế, trong đó có cam kết về cải cách DNNN. Việc thành lập Ủy ban Giám sát và Quản lý tài sản Nhà nước (SASAC) ở cấp Trung ương từ tháng 4/2003 đánh dấu sự cải cách mạnh mẽ trong cách thức tổ chức thực hiện chức năng CSH vốn nhà nước. Đây là một cơ quan thuộc Quốc Vụ viện, nhưng chỉ chuyên trách về quản lý vốn, tài sản Nhà nước tại các DNNN.

Mục tiêu thành lập SASAC là nhằm khắc phục tình trạng có quá nhiều cơ quan thực hiện quyền CSH vốn đối với doanh nghiệp (Ủy ban kế hoạch và phát

triển, Ủy ban thương mại, Cơ quan lao động, Cơ quan tài chính, Cơ quan tổ chức cán bộ và Ủy ban công tác về doanh nghiệp cỡ lớn); làm cho CSH vốn nhà nước trở thành nhà đầu tư chuyên nghiệp theo thông lệ quốc tế và yêu cầu của kinh tế thị trường [29].

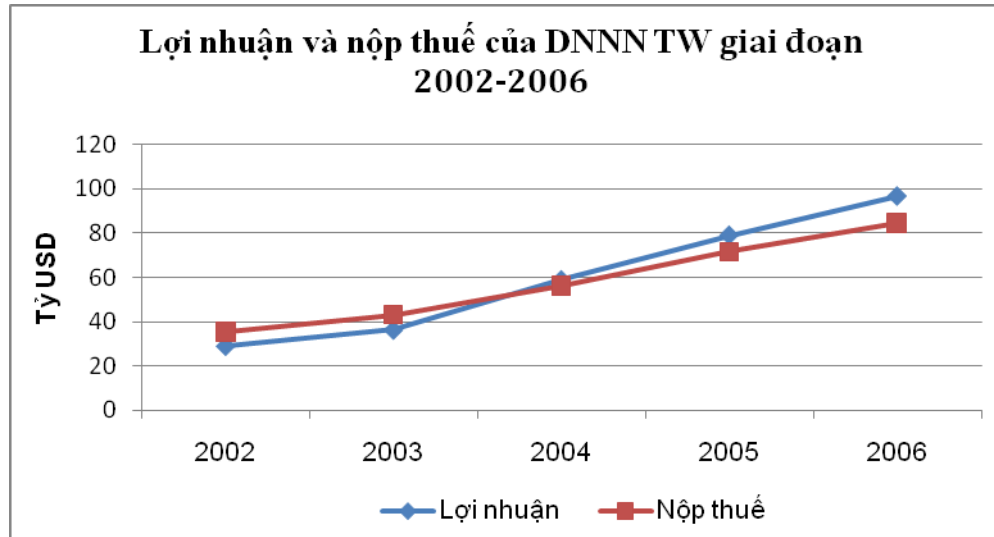
Chức năng chủ yếu của SASAC là: thực thi quyền, nghĩa vụ của một nhà đầu tư tại DNNN; hướng dẫn thủ tục cải cách, cơ cấu lại DNNN; giám sát việc bảo toàn và phát triển tài sản nhà nước tại DNNN; thúc đẩy hình thành hệ thống DNNN hiện đại, theo quy định của Luật Công ty và ủy quyền của Quốc Vụ viện [29].

Mô hình này đã được mở rộng thành lập cả ở cấp địa phương, nhờ vậy đã giúp loại bỏ hầu hết sự can thiệp mang tính chất hành chính của các cơ quan quản lý nhà nước đối với DNNN. Hiện nay, các bộ, ngành trung ương và tương tự là Sở, ngành địa phương gần như không thực hiện quản lý DNNN theo chức năng CSH, kể cả việc bổ nhiệm cán bộ quản lý doanh nghiệp; bỏ hẳn tình trạng bộ ngành can thiệp vào hoạt động sản xuất kinh doanh của DNNN bằng quyết định hành chính; tạo điều kiện cho bộ, ngành tập trung vào quản lý hành chính nhà nước theo ngành, lĩnh vực đối với mọi loại hình doanh nghiệp.

3.1.1.2. Thực hiện có hiệu quả việc điều chỉnh mối quan hệ Nhà nước - DNNN

Mục tiêu then chốt trong cải cách DNNN ở Trung Quốc là để phát triển các DNNN hiệu quả và chất lượng chứ không phải là số lượng. Do đó, Trung Quốc đã mạnh dạn giải thể những doanh nghiệp quá yếu kém, đồng thời nâng cao hiệu quả và lợi nhuận của các doanh nghiệp có triển vọng mà cuối cùng là đi đến niêm yết trên thị trường chứng khoán hoặc bán cho những người mua thích hợp. Nếu như tại thời điểm năm 2000, Trung Quốc có trên 190.000 DNNN thì năm 2002 là 159.000 và đầu năm 2007 là 110.000 DNNN, trong đó chỉ có 159 DNNN trung ương có quy mô lớn do SASAC trực tiếp quản lý. Tại thời điểm thành lập, SASAC trực tiếp quản lý 196 DNNN; đến năm 2007, số DNNN mà SASAC quản lý là 159, trong đó gần 60 doanh nghiệp là hoạt động theo mô hình tập đoàn và số còn lại là theo mô hình TCT. Theo kế hoạch, đến năm 2010 này, SASAC sẽ chỉ còn quản lý 80-100 DNNN [29].

Mặc dù chưa có những đánh giá riêng về tác động của việc thành lập SASAC tới tăng trưởng của khối DNNN. Tuy nhiên, có thể khẳng định mô hình này đã có những đóng góp nhất định vào kết quả hoạt động của khu vực này, thể hiện qua lợi nhuận và nộp thuế của các DNNN trung ương tăng nhanh từ sau năm 2003 (xem Hình 3.1).



Hình 3.1. Kết quả hoạt động của các DNNN trung ương Trung Quốc giai đoạn 2002-2006

(Nguồn: Báo cáo kết quả khảo sát kinh nghiệm Trung Quốc về điều chỉnh hoạt động của DNNN sau khi gia nhập WTO [29])

Nhờ việc giảm thiểu đầu mối quản lý đối với DNNN, chuyển sự quản lý tập trung sang SASAC đã giúp tăng cường tính chủ động hơn cho doanh nghiệp. Các DNNN không ngừng hoàn thiện tổ chức quản lý và sản xuất để nâng cao năng lực cạnh tranh. Nếu năm 2000, Trung Quốc chỉ có 3 trong số 500 doanh nghiệp lớn nhất thế giới về doanh thu thì 4 năm sau khi thành lập SASAC (năm 2007), bảng xếp hạng của tạp chí Fortune đã ghi nhận tới 24 doanh nghiệp Trung Quốc, trong đó có Tổng công ty dầu khí quốc gia Trung Quốc đứng vị trí thứ 24 toàn thế giới [29].

Quyền tự chủ của doanh nghiệp được nâng cao thể hiện ở chỗ, mặc dù quyền của SASAC đối với DNNN trung ương theo luật định là tương đối lớn, nhưng trên thực tế đã phân cấp gần hết cho doanh nghiệp. SASAC chỉ còn thực hiện các quyền

chi phối về bổ nhiệm cán bộ quản lý cao cấp của doanh nghiệp là giám sát, đánh giá doanh nghiệp. Còn lại các quyết định của doanh nghiệp, kể cả các quyết định về đầu tư, mua sắm, định hướng chiến lược, kế hoạch là thuộc về thẩm quyền của các cơ quan và cá nhân quản lý, điều hành doanh nghiệp [47].

Hiện SASAC quản lý DNNN trung ương chủ yếu thông qua phương thức nắm “cán bộ”, qua đó chi phối vấn đề khác. Do đó, SASAC đặt trọng tâm trong công tác lựa chọn, bổ nhiệm, miễn nhiệm, đánh giá cán bộ để thực hiện chức năng của CSH vốn nhà nước đối với DNNN. Qua đó, SASAC vừa có thể chi phối được doanh nghiệp thông qua yếu tố con người, vừa tạo cho pháp nhân doanh nghiệp có đầy đủ các quyền kinh doanh theo thông lệ thị trường.

3.1.2. Kinh nghiệm của Singapore

Theo tài liệu báo cáo của Phạm Phan Dũng (2004) [25], tập đoàn Temasek của Singapore được thành lập vào năm 1974 nhằm kinh doanh và quản lý vốn nhà nước. Đây là tập đoàn đầu tư vốn của Nhà nước thuộc Bộ Tài chính. Temasek được Nhà nước cấp vốn ban đầu để hoạt động; đồng thời nguồn vốn hình thành nên tổng tài sản bao gồm từ tiền hoá giá từ bán tài sản nhà nước, bán công ty nhà nước, cổ tức từ vốn nhà nước tại các công ty. Temasek được chủ động thực hiện nhiệm vụ và chỉ báo cáo Bộ Tài chính về các quyết định đầu tư vượt quá quyền hạn của mình. Các công ty vốn góp của Temasek (chủ yếu là những công ty cổ phần hình thành từ công ty nhà nước) không chịu sự chi phối của bộ quản lý ngành trừ chức năng quản lý nhà nước. Tuy theo tỷ lệ vốn tại các công ty, Temasek quản lý công ty thông qua bổ nhiệm, miễn nhiệm lãnh đạo công ty, phê duyệt phương án đầu tư kinh doanh, yêu cầu báo cáo tài chính và báo cáo hoạt động sản xuất kinh doanh, giám sát hoạt động của các công ty với tư cách cổ đông. Năm 2003, các công ty có vốn của Temasek đóng góp khoảng 10,3% GDP cả nước. Temasek trực tiếp góp vốn tại 21 công ty (công ty cấp 1), trong đó có 7 công ty niêm yết trên thị trường chứng khoán. Lĩnh vực đầu tư được phân thành Nhóm A: Nhà nước nắm giữ 100% vốn hoặc cổ phần chi phối trong các ngành nghề, lĩnh vực quan trọng (cơ sở hạ tầng (CSHT),

điện, sân bay, bến cảng); Nhóm B: Các công ty có tiềm năng phát triển trong và ngoài nước.

3.2. Gợi ý giải pháp tách bạch chức năng quản lý hành chính nhà nước và chức năng đại diện CSH vốn nhà nước tại doanh nghiệp ở Việt Nam

Như chương 2 chỉ ra, khi Nhà nước vừa quản lý hành chính nhà nước, vừa là CSH vốn sẽ có sự lẫn lộn và thiên vị trong thực hiện chức năng quản lý nhà nước. Vì vậy, cần thiết tách riêng cơ quan thực hiện chức năng CSH vốn để nhằm tạo sự thống nhất về chính sách và bình đẳng giữa các doanh nghiệp. Để thực hiện chức năng đại diện CSH vốn nhà nước tại các DNNN, không nên giao Bộ, UBND cấp tỉnh trực tiếp làm đại diện CSH.

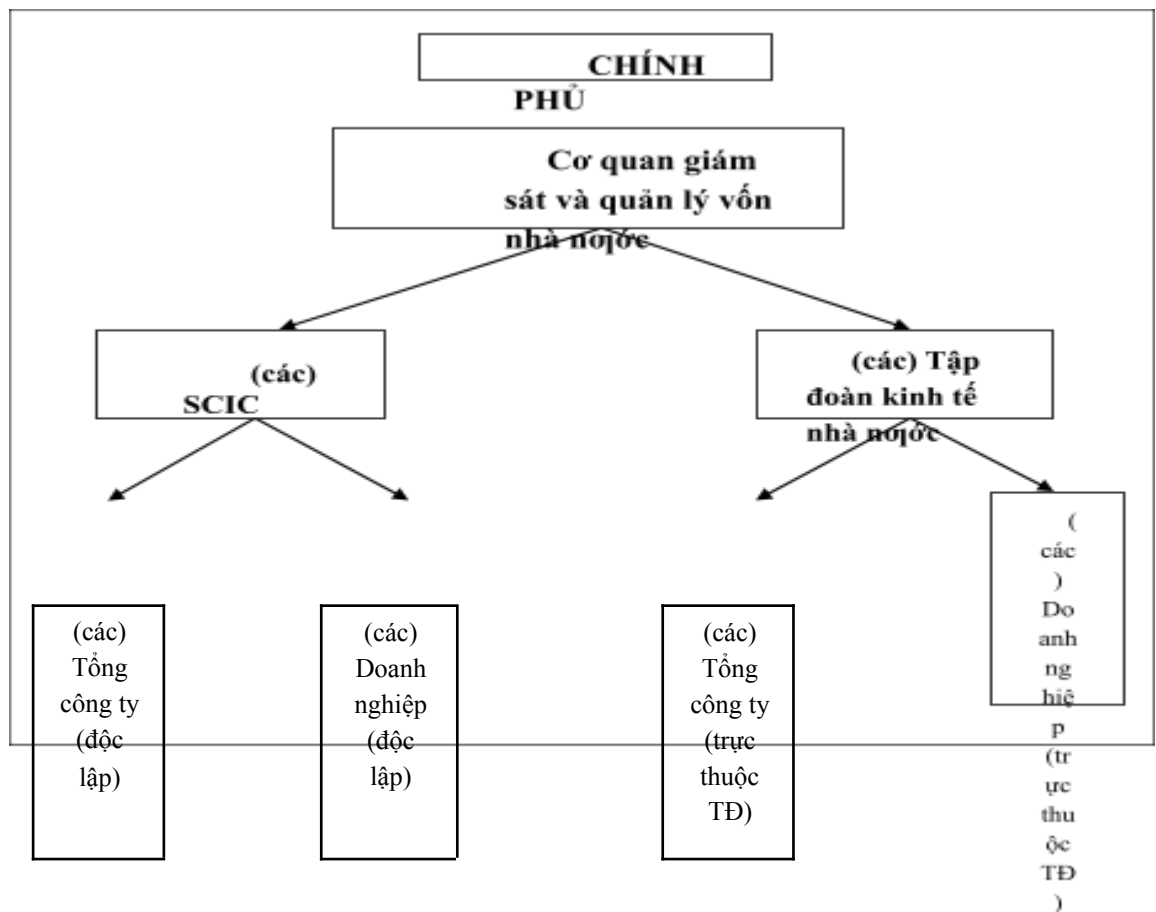
Theo quy định hiện hành, các công ty nhà nước độc lập trực thuộc Bộ, UBND cấp tỉnh, khi chuyển đổi sang công ty TNHH một thành viên sẽ do SCIC làm CSH. Đối với nhóm doanh nghiệp này, cần đẩy nhanh việc chuyển đổi sang công ty TNHH một thành viên để nhanh chóng tách bạch quản lý hành chính nhà nước với quản lý của CSH.

Đối với các doanh nghiệp quy mô lớn hơn như các TĐKT, cần thiết phải thành lập một tổ chức chuyên nghiệp và riêng biệt thực hiện chức năng của CSH vốn nhà nước, tách bạch với tổ chức thực hiện chức năng quản lý nhà nước. Cơ quan chuyên trách này có chức năng quản lý hoạt động đầu tư vốn tại nhóm doanh nghiệp quy mô lớn; có quyền bổ nhiệm, miễn nhiệm các chức danh quản lý quan trọng trong doanh nghiệp và các quyền CSH khác. Cơ quan chuyên trách này chỉ chịu trách nhiệm trước Chính phủ về hoạt động đầu tư vốn nhà nước vào các doanh nghiệp, không chịu tác động của các mệnh lệnh hành chính cá biệt, không được sử dụng ảnh hưởng của các cơ quan hành chính nhà nước trong hoạt động kinh doanh.

3.2.1. Đề xuất thành lập một cơ quan chuyên trách giám sát và quản lý vốn nhà nước

Căn cứ tình hình, yêu cầu cụ thể của Việt Nam và tham khảo kinh nghiệm quốc tế, mô hình quản lý vốn nhà nước tại DNNN phù hợp cho Việt Nam hiện nay

là đề xuất thành lập một cơ quan chuyên trách giám sát và quản lý nhà nước. Mô hình thực hiện chức năng đại diện CSH vốn nhà nước nên có hai cấp (*xem sơ đồ trong Hình 3.2*).



Hình 3.2: Thực hiện chức năng CSH vốn nhà nước tại doanh nghiệp

Ở cấp doanh nghiệp, chức năng đại diện CSH vốn nhà nước được thực hiện chủ yếu thông qua các TCT đầu tư tài chính nhà nước tương tự như SCIC và các TĐKT (thành lập và hoạt động theo ND số 101/2009/ND-CP). Cùng với việc kiện toàn SCIC đang hoạt động hiện nay, tùy theo nhu cầu nên thành lập thêm một số TCT đầu tư tài chính nhà nước kiểu như SCIC nữa (dưới đây thống nhất gọi tắt là các SCIC) để có thể làm đầu mối thực hiện chức năng đại diện CSH vốn nhà nước ở tất cả các TCT và DNNN 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/TCT

đầu tư vốn vào các công ty con, và quản lý các công ty con với tư cách là đại diện CSH vốn nhà nước đã đầu tư vào công ty con đó.

Ở cấp quản lý nhà nước, chức năng đại diện CSH 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 (có thể là một Bộ hoặc một Ủy ban nhà nước). Cơ quan này được giao quản lý trực tiếp (là cơ quan chủ quản) các TĐKT và các SCIC, có chức năng chuyên trách, tập trung và thống nhất thực hiện quyền CSH nhà nước tại các doanh nghiệp với vai trò cổ đông, thành viên hoặc CSH 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 DNNN).

3.2.2. Lý do lựa chọn mô hình

Lựa chọn mô hình quản lý vốn như vậy cho các DNNN là dựa trên một số cân nhắc sau đây về điều kiện cụ thể của Việt Nam và tiếp thu một cách có chọn lọc kinh nghiệm của các nước trong khu vực, nhất là của Singapore và Trung Quốc:

(1) Hiện nay có nhiều ý kiến cho rằng Việt Nam có thể và nên áp dụng mô hình Temasek của Singapore. Nhưng thực tế cho thấy, chỉ thông qua các SCIC của Việt Nam hay Temasek của Singapore thì không giải quyết được vấn đề tách bạch quản lý hành chính nhà nước và quản lý của CSH vốn nhà nước tại Việt Nam hiện nay.

Thứ nhất, Temasek có thể được coi là mô hình thành công ở khu vực Châu Á. Tuy nhiên, Singapore là một quốc đảo, số lượng DNNN rất ít. Trong khi đó ở Việt Nam, thành lập SCIC cũng là áp dụng mô hình của Temasek, nhưng SCIC phải quản lý số lượng doanh nghiệp lớn hơn nhiều (916 doanh nghiệp tính đến cuối năm 2009); kể về đầu mối quản lý thì đã là “quá tải” đối với SCIC, nhưng đây mới chỉ chiếm có 1,8% tổng số vốn tại doanh nghiệp mà Nhà nước đang làm CSH.

Thứ hai, trong khu vực DNNN ở Việt Nam hiện có những TĐKT và TCT nhà nước (TCT 91) có quy mô rất lớn, giữ vai trò và vị trí rất quan trọng trong nền kinh tế. Để các DNNN quy mô lớn như vậy trực thuộc các bộ chuyên ngành, các địa

phương như thời gian qua là không hợp lý, như đã được chỉ ra trong Chương 2. TS. Nguyễn Văn Huy cho biết: “Đã từng có thời gian các TCT 91 được chuyển lên trực thuộc Thủ tướng Chính Phủ; nhưng giải pháp đó cũng đã tỏ ra là không thích hợp”. Theo cơ chế hiện hành ở Việt Nam, càng không thể giao các TĐKT về cho SCIC quản lý được.

Thứ ba, trong 4 nhóm quyền CSH đã nêu ở Chương 1 thì quyền tổ chức, nhân sự đối với lãnh đạo DNNN không thể giao cho một đơn vị kinh doanh cùng cấp thực hiện. Theo cơ chế bổ nhiệm nhân sự ở Việt Nam hiện nay, thì nhân sự của một cấp phải do một cấp cao hơn bổ nhiệm. TĐKT và SCIC đều là tổ chức kinh tế do Thủ tướng quyết định thành lập nên đây được xác định là đơn vị kinh doanh cùng cấp. Vì vậy, trong mô hình hai cấp đề xuất trên đây, ngoài các SCIC ra, cần phải có một cơ quan nhà nước đủ thẩm quyền để thực hiện chức năng đại diện CSH vốn nhà nước cả về tổ chức, nhân sự của các DNNN cũng như quản lý trực tiếp các TĐKT và các SCIC.

(2) Với mô hình SASAC của Trung Quốc, mô hình quản lý được đề xuất cho Việt Nam ở đây có nhiều nội dung gần gũi hơn. Tuy nhiên, việc thiết kế mô hình quản lý DNNN cho Việt Nam phải xuất phát từ yêu cầu và điều kiện cụ thể của đất nước. Điều đó giải thích vì sao trong mô hình này của Việt Nam có nhiều nội dung không giống với mô hình của Trung Quốc, ví dụ:

- Với mô hình hai cấp như đề xuất trên đây, Việt Nam có thể tập trung đầu mỗi thực hiện chức năng CSH vốn nhà nước tại hầu hết các TCT và DNNN sản xuất kinh doanh trực thuộc trung ương; trong khi SASAC của Trung Quốc chỉ bao quát được 159 doanh nghiệp lớn nhất ở trung ương, còn rất nhiều DNNN sản xuất kinh doanh vẫn trực thuộc các bộ quản lý ngành.

- Trong mô hình đề xuất cho Việt Nam, không kiến nghị thành lập các Cơ quan giám sát và quản lý vốn nhà nước ở các cấp chính quyền địa phương, như ở Trung Quốc. Lý do chủ yếu là vì số lượng DNNN sản xuất kinh doanh của địa phương ở Việt Nam không nhiều như ở Trung Quốc. Mặt khác ở Việt Nam, một bộ

phận DNNN ở địa phương khi thực hiện chuyển đổi cũng đã và vẫn tiếp tục được giao về cho SCIC quản lý; đồng thời chủ trương của Việt Nam là tiến tới chỉ để các DNNN hoạt động công ích là trực thuộc các địa phương.

- Mô hình đề xuất cho Việt Nam kiến nghị thành lập thêm các SCIC khác để chuyên trách thực hiện chức năng CSH vốn nhà nước tại doanh nghiệp, trong khi SASAC của Trung Quốc ủy quyền cho các tập đoàn, TCT đang hoạt động đảm nhiệm thêm nhiệm vụ là đại diện CSH vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Ví dụ TCT Phát triển và Đầu tư nhà nước của Trung Quốc (SDIC) là DNNN quy mô rất lớn của Trung Quốc được thành lập từ năm 1995. Khi thành lập, SDIC có hai chức năng chính là đầu tư phát triển công nghiệp (chủ yếu là điện năng) và thực hiện dịch vụ tài chính; đến năm 2004 SASAC chọn SDIC là một trong các TCT được thí điểm ủy quyền thực hiện quyền CSH vốn nhà nước, như là chức năng thứ ba [46].

3.2.3. Kế hoạch hành động triển khai xây dựng mô hình

3.2.3.1. Xây dựng cơ cấu tổ chức

(1) Thành lập Cơ quan chuyên trách quản lý và giám sát vốn nhà nước:

Đây là cơ quan chuyên trách thuộc Chính phủ thực hiện quyền CSH nhà nước tại DNNN. Chức năng chủ yếu của Cơ quan chuyên trách này bao gồm: (1) Làm đầu mối đại diện Chính phủ thực hiện các quyền và nghĩa vụ của CSH nhà nước đối với công ty mẹ của TĐKT và các SCIC; (2) Xây dựng và tổ chức thực hiện quy chế quản trị DNNN phù hợp với yêu cầu của kinh tế thị trường; (3) Xây dựng và tổ chức thực hiện quy chế giám sát việc quản lý và sử dụng vốn nhà nước đã đầu tư vào doanh nghiệp phù hợp với yêu cầu của kinh tế thị trường; (4) Làm đầu mối thực hiện việc thống kê, theo dõi sự vận động của khu vực DNNN và của số vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp.

(2) Thành lập một số SCIC khác tùy theo yêu cầu:

Tùy theo nhu cầu, có thể thành lập thêm một số SCIC khác để đảm nhiệm bao quát chức năng đại diện CSH vốn nhà nước tại doanh nghiệp, kể cả các DNNN

đã cổ phần hóa và chưa cổ phần hóa (nhưng đã chuyển sang hoạt động theo Luật Doanh nghiệp) và các TCT 90, TCT 91, trừ những TĐKT thành lập và hoạt động theo NĐ101/2009/NĐ-CP. Chức năng CSH vốn nhà nước đối với các TĐKT và các SCIC sẽ do Cơ quan chuyên trách quản lý và giám sát vốn nhà nước trực tiếp đảm nhiệm. Có thể đặt trụ sở của các SCIC mới thành lập ở các trung tâm kinh tế lớn như TP Hồ Chí Minh, Đà Nẵng.

(3) Thực hiện chuyển các công ty nhà nước về trực thuộc các tổ chức mới:

Chuyển các TĐKT cũng như các SCIC về trực thuộc Cơ quan đặc trách giám sát và quản lý vốn nhà nước. Đồng thời, chuyển các công ty nhà nước độc lập và các TCT không là thành viên của các TĐKT về trực thuộc các SCIC .

3.2.3.2. Bố trí cán bộ

Các tổ chức mới thành lập này phải được bố trí cán bộ chuyên môn đủ và mạnh, có năng lực về quản trị doanh nghiệp và quản lý vốn, khác với yêu cầu tuyển dụng của cán bộ làm công tác quản lý hành chính nhà nước ở các Bộ. Kinh nghiệm của Temasek cho thấy, nhân tố quan trọng đóng góp sự thành công là tính chuyên nghiệp của đội ngũ lãnh đạo và các quy trình quản lý và đầu tư. Hội đồng quản trị chín người của Temasek chỉ duy nhất có một đại diện của Bộ Tài chính Singapore, còn lại là các doanh nhân thành đạt và uy tín. Trong số 380 nhân viên của Temasek, 36% là các chuyên gia quốc tịch nước ngoài [41]. Do vậy, yêu cầu đối với Cơ quan đặc trách hay các SCIC, đội ngũ nhân sự chuyên nghiệp có năng lực, đáp ứng được yêu cầu của quản trị doanh nghiệp trong kinh tế thị trường.

3.2.3.3. Xây dựng quy chế hoạt động cho các tổ chức mới

Song song với việc bố trí đội ngũ cán bộ chuyên nghiệp, cần tiến hành xây dựng và đưa vào thực hiện quy chế hoạt động cho các tổ chức mới thành lập, trong đó đặc biệt chú ý tới trách nhiệm giải trình và minh bạch trong cơ chế hoạt động. Nguyên lý minh bạch ở các nước kinh tế thị trường phát triển hiện nay được bảo đảm bằng các văn bản lập pháp, nghĩa là buộc phải thực hiện, nếu không sẽ bị chế tài. Cần đảm bảo thông tin kịp thời và chính xác đối với tất cả vấn đề quan trọng

liên quan đến công ty, bao gồm tình hình tài chính, hoạt động kinh doanh, quyền sở hữu và quản trị công ty.

Bên cạnh đó, cần nâng cao chất lượng kiểm tra, giám sát và đánh giá hoạt động của doanh nghiệp bằng cách chuyển từ kiểm soát quá trình ra quyết định của doanh nghiệp sang kiểm tra, giám sát và hướng vào việc đánh giá kết quả thực hiện các mục tiêu của doanh nghiệp. Để nâng cao hiệu lực của công tác kiểm tra, giám sát cần xây dựng các chỉ tiêu để kiểm soát, đánh giá kết quả hoạt động kinh doanh của DNNN. Các chỉ tiêu này phải ít, không trùng lặp và có thể lượng hóa được và phải xây dựng với các loại hình DNNN khác nhau. Cần quy định rõ thời điểm tiến hành đánh giá kết quả hoạt động của doanh nghiệp hoặc chỉ được kiểm tra khi có hiện tượng vi phạm pháp luật của doanh nghiệp và xác định rõ cơ quan có quyền kiểm tra, thanh tra doanh nghiệp. Ví dụ Hàn Quốc quy định 6 tháng hoặc 1 năm phải tiến hành kiểm tra, thanh tra doanh nghiệp một lần nhằm đánh giá kết quả hoạt động của doanh nghiệp do chính phủ đầu tư [2]. Cùng đó, cần xây dựng các chế tài và thực hiện xử lý khi có vi phạm trong việc quản lý và sử dụng vốn nhà nước xảy ra.

3.3. Kết quả kỳ vọng của mô hình

(1) Thiết kế mô hình này với kỳ vọng sẽ khắc phục những tồn tại đã nêu trong phần thực trạng ở Chương 2, nhằm giải quyết được một số vấn đề mà thực tế đang đặt ra đối với việc quản lý khu vực DNNN như: (i) Giảm đầu mối thực hiện chức năng đại diện CSH vốn nhà nước, khắc phục tình trạng lâu nay rất nhiều đầu mối quản lý DNNN nhưng không ai chịu trách nhiệm chính nên trách nhiệm giải trình không rõ; (ii) Chức năng CSH vốn nhà nước tại doanh nghiệp được thực hiện một cách tập trung, thống nhất bằng những tổ chức chuyên nghiệp với đội ngũ cán bộ đáp ứng yêu cầu về quản trị doanh nghiệp và quản lý vốn; (iii) Đối với các cơ quan nhà nước hiện đang “chủ quản” DNNN (các Bộ quản lý ngành, và cả Thủ tướng Chính phủ), được giải phóng khỏi những công việc không phù hợp với chức năng, nhiệm vụ đích thực của cơ quan cũng như năng lực và yêu cầu của đội ngũ cán bộ hành chính; (iv) Khắc phục tình trạng Bộ chủ quản và các cán bộ, công chức

can thiệp sâu vào hoạt động của các doanh nghiệp; (v) Hạn chế tình trạng “lựa chọn ngược” trong nền kinh tế khi Bộ chủ quản “dành nhiều ưu ái” hơn cho những DNNN trực thuộc mà không đảm bảo sự bình đẳng và khuyến khích cạnh tranh giữa các thành phần kinh tế.

(2) Tuy nhiên, để việc triển khai mô hình đạt kết quả mong đợi, có rất nhiều vấn đề cần được giải quyết và không ít trở ngại sẽ phải vượt qua. Ví dụ:

- Hiện còn số lượng lớn các công ty nhà nước độc lập trực thuộc Bộ, UBND cấp tỉnh chưa chuyển sang công ty TNHH một thành viên, nên chưa thể tách bạch quản lý CSH đối với các doanh nghiệp này trong thời gian chưa chuyển đổi. Trong khoảng 1.500 DNNN tính đến hết tháng 10/2009, có 8 công ty mẹ của TĐKT, 88 công ty mẹ của TCT nhà nước, 420 doanh nghiệp thành viên 100% vốn của Tập đoàn và TCT nhà nước, và gần 1.000 công ty nhà nước độc lập [24].

- Hiện nay có nhiều cơ quan quản lý nhà nước tham gia vai trò là đại diện CSH đối với doanh nghiệp, cán bộ tham gia các chức danh đại diện CSH vốn là trực thuộc các cơ quan này. Việc tách và chuyển chức năng quản lý chủ sở hữu sẽ liên quan đến điều chuyển cán bộ và sẽ gặp những khó khăn rất lớn, bởi ở đây liên quan đến lợi ích nhóm của giữa các bên.

KẾT LUẬN

Đổi mới quản lý khu vực DNNN nói chung và quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp nói riêng là công việc to lớn, phức tạp; giai đoạn hiện nay ở Việt Nam lại càng khó khăn hơn, vì phải giải quyết cả những vấn đề mà lâu nay chưa giải quyết được. Điều đó đòi hỏi phải có những giải pháp quyết liệt hơn, dứt khoát hơn mới có thể giải quyết được những vấn đề còn tồn đọng.

Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp là chức năng không thể thoái thác của Nhà nước trong kinh tế thị trường. Cơ sở lý thuyết và thực tế hoạt động của cơ chế quản lý vốn đều cho thấy, chức năng đại diện CSH vốn nhà nước tại doanh nghiệp không nhất thiết và không nên giao cho các cơ quan hành chính như các bộ quản lý ngành hoặc UBND tỉnh thực hiện. Vì thế cần tách bạch rõ chức năng CSH vốn nhà nước với chức năng quản lý hành chính nhà nước cả về nội dung cũng như tổ chức bằng cách hình thành những tổ chức riêng đảm nhiệm chức năng đại diện CSH vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

Để thực hiện cơ chế quản lý vốn nhà nước tại DNNN hoạt động có hiệu quả cần tạo những điều kiện cần thiết, trong đó yêu cầu về minh bạch thông tin và tính chuyên nghiệp của đội ngũ cán bộ được đặt lên hàng đầu trong các cơ quan mới này. Thực hiện cơ chế minh bạch hóa thông tin, cần đặt ra một cơ chế trách nhiệm rõ ràng cho các cơ quan đó. Tất cả cơ chế hoạt động của các SCIC, của TĐKT và của cả Cơ quan giám sát và quản lý vốn nhà nước đều cần phải tuân thủ chế độ minh bạch tài sản, phải chịu trách nhiệm trước Quốc hội và công chúng. Điều đó giúp cho các cơ quan này ý thức được rằng các hoạt động của mình đang được giám sát tính hiệu quả và phải chịu trách nhiệm về các quyết định của mình. Cần có cơ quan kiểm toán độc lập thực hiện việc kiểm toán đối với các hoạt động tài chính của các đơn vị thuộc cơ quan mới này. Bên cạnh đó, cần xây dựng bộ máy quản lý chuyên nghiệp cho các tổ chức này, ví dụ ban lãnh đạo trong HĐQT hay ban giám đốc điều hành nên bao gồm các chuyên gia kinh tế từ khu vực bên ngoài nhà nước,



hay đối với các vị trí quản lý như giám đốc điều hành của doanh nghiệp, TCT có thể thuê người nước ngoài nếu họ đáp ứng tiêu chuẩn đặt ra./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Sách, tạp chí và các đề tài nghiên cứu khoa học

1. Nguyễn Đình Cung (2005), “Quản trị công ty cổ phần ở Việt Nam: Quy định của pháp luật, hiệu lực thực tế và vấn đề”, Dự án GTZ.
2. Trần Tiến Cường (2005), *Doanh nghiệp có vốn đầu tư nhà nước – Pháp luật điều chỉnh và mô hình chủ sở hữu theo kinh nghiệm quốc tế*, Nxb Thống kê, Hà Nội.
3. Trần Tiến Cường (2006), *Đổi mới quản lý nhà nước đối với các loại hình doanh nghiệp ở Việt Nam theo hướng không phân biệt thành phần kinh tế*, Đề tài khoa học cấp Bộ, Bộ KH&ĐT.
4. Trần Tiến Cường (2008), *Đổi mới nội dung và phương thức quản lý, giám sát của nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước phù hợp với thể chế kinh tế thị trường và cam kết gia nhập WTO*, Đề tài khoa học cấp Bộ, Bộ KH&ĐT.
5. Nguyễn Thiêng Đức (2004), *Cơ chế quản lý vốn tại doanh nghiệp*, Đề tài nghiên cứu khoa học.
6. Gao, S.Q và Yang, Q.X (2001), *Cải cách DNNN ở Trung Quốc*, NXB Nhân dân Tế Nam, Trung Quốc (bản dịch tiếng Việt).
7. Lin, Y. F và Cai, F (1997), *Thông tin đầy đủ và Cải cách DNNN*, NXB Sơn Liên, Thượng Hải (bản dịch tiếng Việt).
8. Vũ Thị Hồng Loan (2003), “Cơ chế quản lý và giám sát tài sản nhà nước tại doanh nghiệp Trung Quốc”, *Tạp chí Tài chính Doanh nghiệp*, 12, tr.36.
9. Lương Xuân Quỳ (2006), *Quản lý nhà nước trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa*, NXB Lý luận Chính trị, Hà Nội.
10. Tổng cục Thống kê (2009), *Niên giám thống kê tóm tắt 2008*, Hà Nội.

Các văn bản quy phạm pháp luật

11. Chính phủ (2004), *Nghị định 199/2004/NĐ-CP ngày 3/12/2004 về quy chế quản lý tài chính của công ty nhà nước và quản lý vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp khác*.

12. Chính phủ (2005), *Nghị định 132/2005/NĐ-CP ngày 20/10/2005 về thực hiện quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty nhà nước.*
13. Chính phủ (2009), *Nghị định 101/2009/NĐ-CP ngày 05/11/2009 về Thí điểm thành lập, tổ chức, hoạt động và quản lý tập đoàn kinh tế nhà nước.*
14. Chính phủ (2009), *Nghị định số 9/2009/NĐ-CP của Chính phủ ngày 2/5/2009 về việc ban hành quy chế tài chính vốn đối với công ty nhà nước và quản lý vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp khác.*
15. Quốc Hội nước CHXHCN Việt Nam (1995), *Luật DNNN 1995.*
16. Quốc Hội nước CHXHCN Việt Nam (2003), *Luật DNNN 2003.*
17. Quốc Hội nước CHXHCN Việt Nam (2005), *Luật Doanh nghiệp 2005.*
18. Thủ tướng Chính phủ (2005), *Quyết định số 102/2005/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 12/5/2005 về việc phê duyệt Phương án sắp xếp, đổi mới doanh nghiệp nhà nước thuộc Bộ Xây dựng trong 2 năm 2005 – 2006.*
19. Thủ tướng Chính phủ (2006), *Quyết định số 224/2006/QĐ-TTg ngày 6/10/2006 về việc ban hành Quy chế giám sát và đánh giá hiệu quả chung của DNNN.*
20. Thủ tướng Chính phủ (2007), *Quyết định số 169/2007/QĐ-TTg ngày 8/11/2007 về việc ban hành Quy chế giám sát đối với DNNN thua lỗ, kinh doanh không hiệu quả.*
21. Thủ tướng Chính phủ (2008), *Quyết định 390/QĐ-TTg ngày 17/4/2008 về việc điều hành kế hoạch đầu tư xây dựng cơ bản và chi tiêu ngân sách 2008 phục vụ mục tiêu kiềm chế lạm phát.*

Tài liệu báo cáo

22. Bộ Kế hoạch và Đầu tư, *Báo cáo: “Về tình hình thực hiện việc sắp xếp, bố trí lại kế hoạch đầu tư phát triển năm 2008 của các Bộ, ngành, địa phương và tập đoàn, các TCT (Theo quyết định số 390/QĐ-TTg ngày 17 tháng 4 năm 2008 và công điện 863/CD-TTg ngày 6 tháng 6 năm 2008 của Thủ tướng Chính phủ)”.*
23. Bộ Tài chính (2004), *Lý do khiến Quản trị Doanh nghiệp được quan tâm tại Việt nam, Hội nghị Quốc tế về Quản trị Doanh nghiệp của IFC/OECD, Hà Nội.*

24. Cục pháp triển Doanh nghiệp, *báo cáo tháng 11 năm 2009*: “Về lộ trình cải cách doanh nghiệp nhà nước” để phục vụ Hội nghị CG 2009.
25. Nguyễn Xuân Thành (2004), *Lý thuyết ủy quyền – tác nghiệp*, Tài liệu giảng dạy môn Tài chính Phát triển, Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright (Jensen, Michael, and William Meckling (1976), “Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure,” *Journal of Financial Economics*, 3, 305-360)
26. Phạm Phan Dũng (2004), Hội nghị quốc tế quản trị doanh nghiệp, Bộ Tài chính, *Đổi mới phương thức quản lý phần vốn nhà nước đầu tư tại các doanh nghiệp*.
27. SCIC, *Cơ chế người đại diện ngày 10/8/2009*: “Báo cáo kết quả phối hợp với người đại diện vốn của SCIC năm 2009”.
28. Ủy ban thường vụ Quốc hội (2009), *Báo cáo tóm tắt kết quả giám sát ngày 4 tháng 11 năm 2009*: “việc thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại các tập đoàn, tổng công ty nhà nước”.
29. Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế Trung ương: *Báo cáo kết quả khảo sát kinh nghiệm Trung Quốc tháng 4 năm 2008*: “Về điều chỉnh hoạt động của DNNN sau khi gia nhập WTO”.

Tài liệu trên báo điện tử

30. Mạnh Bôn (2010), “SCIC sẽ chỉ là đầu mối tiếp nhận vốn nhà nước”, địa chỉ: <http://www.baodautu.vn/portal/public/vir/baiviettaichinhnganhang/repository/collaboration/sites%20content/live/vir/web%20contents/chude/taichinhnganhang/taichinhthue/3b56baa87f00000100401fcb69773a53>, ngày truy cập: 27/4/2010.
31. Lê Đăng Doanh (2008) , “Nhà nước đang buông lỏng quản lý tập đoàn”, *Saigontimes Online*, địa chỉ <http://www.thesaigontimes.vn/Home/diendan/ykien/5498/> , ngày truy cập 1/4/2010.
32. Huỳnh Thế Du, “Tại sao nhiều DNNN hoạt động không hiệu quả”, *Đại học Tây Bắc*, địa chỉ <http://www.taybacuniversity.edu.vn/elib/Kinh%20te/Tai%20sao%20nhieu%20doanh%20nghiep%20nha%20nuoc%20hoat%20dong%20kinh%20doanh%20kho>

- [ng%20hieu%20qua%20%28Huynh%20The%20Du%29.pdf](#) , ngày truy cập: 1/4/2010.
33. Lê Thiết Hùng (2007), “Cổ phần hóa là lựa chọn số một”, *Quân Đội Nhân dân*, địa chỉ: <http://www.qdnd.vn/QDNDSite/en-US/75/11221/print/Default.aspx>, ngày truy cập: 20/3/2010.
 34. Pháp luật TP HCM (2002), “Lã Thị Kim Oanh được đạo diễn từ A đến Z”, *Vnexpress*, địa chỉ: <http://vnexpress.net/GL/Phap-luat/2003/01/3B9C3FF8/>, ngày truy cập: 15/4/2010.
 35. Minh Phong (2010), “Cơ chế quản lý vốn Nhà nước tại các doanh nghiệp”, *Taichinhdientu*, địa chỉ: <http://www.taichinhdientu.vn/Home/De-cac-tap-doan-va-doanh-nghiep-nha-nuoc-tro-thanh-tru-cot-vung-chac-trong-nen-kinh-te/20103/82436.dfis>, ngày truy cập: 1/4/2010.
 36. Hồng Phúc (2010), “Năm 2009, SCIC lãi 1700 tỷ đồng”, *Kinh tế Sài Gòn Online*, địa chỉ : <http://www.thesaigontimes.vn/Home/taichinh/tiente/29869/>, ngày truy cập: 27/4/2010.
 37. TBTCVN số 55 (2010), “SCIC đạt 216 tỷ đồng doanh thu trong quý I/2010”, *Bộ Tài chính*, địa chỉ: <http://www.mof.gov.vn/Default.aspx?tabid=612&ItemID=68488>, ngày truy cập: 19/5/2010..
 38. Võ Hồng Quỳnh (2003), “Lã Thị Kim Oanh: người đàn bà nhỏ điều khiển 4 người đàn ông lớn”, *Tuoitre Online*, địa chỉ: <http://tuoitre.vn/Tuoi-tre-cuoi-tuan/8126/La-Thi-Kim-Oanh-nguoinbsp-dan-ba-nho-dieu-khien-4-nguoi-dan-ong-lon.html>, ngày truy cập: 15/4/2010.
 39. Võ Hồng Quỳnh, Nguyễn Văn Hải (2003), “Ai đã “giúp” Lã Thị Kim Oanh “chạy” hàng chục dự án?”, *Tuoitre Online*, địa chỉ: <http://tuoitre.vn/Chinh-tri-xa-hoi/Phap-luat/9267/Ai-da-%E2%80%9Cgiup%E2%80%9D-La-Thi-Kim-Oanh-%E2%80%9Cchay%E2%80%9D-hang-chuc-du-an.html>, ngày truy cập: 15/4/2010.
 40. Phùng Sưởng (2010), “Cận cảnh con tàu Vinashin: Tập đoàn 2N-Nóng và nọ”, *Tienphong Online*, địa chỉ:

<http://www.tienphong.vn/Tianyon/Index.aspx?ArticleID=190099&ChannelID=2>, ngày truy cập: 15/4/2010.

41. Thời báo Kinh tế Sài Gòn (2009), *Phân tích mô hình SCIC, Kinh tế Sài Gòn Online*, địa chỉ: <http://www.thesaigontimes.vn/Home/toisusukien/25772/>, ngày truy cập: 15/4/2010.
42. TuanVietNam (2008), “Bộ KH - ĐT kiến nghị không cấp mới dự án sân golf”, *Vietnamnet* (trích công văn số 5284/BKH-ĐTNN ngày 21/7/2008 của Bộ trưởng Bộ KH&ĐT Võ Hồng Phúc gửi Thủ tướng Chính phủ về việc rà soát các dự án có mục tiêu kinh doanh sân golf), địa chỉ: <http://www.tuanvietnam.net/bo-kh-dt-kien-nghi-khong-cap-moi-du-an-san-golf>, ngày truy cập: 20/3/2010.
43. Vietnamnet (2009), “Đồng vốn dân đóng thuế phải quản lý chặt và minh bạch”, *Vietnamnet*, địa chỉ: <http://vietnamnet.vn/kinhte/2009/06/852085/>, ngày truy cập: 15/4/2010.
44. Thanh Yên (2004), “Bài học từ vụ án Lã Thị Kim Oanh và đồng phạm: “Cơ quan chủ quản chỉ nên là trọng tài””, *Diendandoanhnghiep*, <http://dddn.com.vn/28468cat103/bai-hoc-tu-vu-an-la-thi-kim-oanh-va-dong-pham-co-quan-chu-quan-chi-nen-la-trong-tai.htm>, ngày truy cập: 15/4/2010.

Tiếng Anh

45. OECD (2005), *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises*, OECD Publishing, tải về từ địa chỉ: <http://www.oecd.org/dataoecd/46/51/34803211.pdf>, ngày truy cập: 1/5/2010.
46. SDIC (2010), "A bout SDIC", *State Development & Investment Corp.China*, địa chỉ: http://www.sdic.com.cn/en/about/sidcint/A020101index_1.htm, ngày truy cập: 1/5/2010.
47. Wen Jiabao (2003), *Interim Regulations on Supervision and Management of State – owned Assets of Enterprises*, Chinna Legal Publishing House, China.

PHỤ LỤC

Phụ lục 1: Danh sách các chuyên gia đã phỏng vấn

1. **ThS. Nguyễn Thị Vân Anh**, Chuyên viên Bộ Tài chính, 0906298398, vananh0205@yahoo.com,
2. **TS. Đặng Đức Đạt**, nguyên Phó Viện trưởng Viện NCQLKTTW (CIEM), nguyên Phó Trưởng Ban Nghiên cứu của Thủ tướng Chính phủ, 0904207575, dang_dangduc@yahoo.com.
3. **TS. Nguyễn Văn Huy**, nguyên Phó Trưởng Ban Đổi mới và phát triển doanh nghiệp TW, 0903455895, nvhuy42@yahoo.com,.
4. **ThS. Phạm Thị Luyến**, Nghiên cứu viên chính, Ban Doanh nghiệp Viện NCQLKTTW (CIEM), 0983891275, Luyennt@ciem.org.vn.
5. **ThS. Phạm Đăng Nam**, Ủy viên HĐQT Tổng Công ty Phân bón và Hóa chất dầu khí, 0918770561, pdnam1@vnn.vn.
6. **TS. Vũ Văn Thân**, Chuyên viên chính Bộ Xây Dựng, 0983538434, vthan24@yahoo.com

Phụ lục 2: Phân biệt chức năng quản lý hành chính nhà nước và chức năng đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp

	Chức năng quản lý nhà nước	Chức năng đại diện CSH vốn nhà nước
Về khái niệm	Là việc tác động của cơ quan quyền lực nhà nước bằng các phương thức công quyền đối với quá trình hình thành, hoạt động và chấm dứt tồn tại của doanh nghiệp.	Là việc tác động của cơ quan quản lý bằng các phương thức thuộc phạm vi chức năng, quyền hạn, nghĩa vụ của chủ sở hữu đối với doanh nghiệp trong quá trình hoạt động
Về chức năng	Chức năng công quyền	Chức năng kinh doanh
Về mục tiêu, nhiệm vụ	- Tạo môi trường kinh doanh bình đẳng, thuận lợi cho phát triển doanh nghiệp, thu hút mọi nguồn lực và thông qua các loại hình doanh nghiệp để phát triển kinh tế-xã hội. - Hỗ trợ, khuyến khích, kiểm tra doanh nghiệp, tham gia khắc phục những khuyết tật của thị trường.	- Tập trung vào hiệu quả kinh doanh, giảm dần sự can thiệp của nhà nước vào hoạt động sản xuất kinh doanh. - Điều tiết thị trường
Tổ chức và cán bộ	Tổ chức và cán bộ thực hiện chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước với doanh nghiệp phải được gắn với tổ chức và cán bộ thực hiện chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước nói chung (quản lý theo ngành, lĩnh vực hoặc quản lý tổng hợp, hỗn hợp cả theo ngành và theo lĩnh vực, hoặc quản lý theo lãnh thổ).	Tổ chức và cán bộ thực hiện chức năng, nhiệm vụ quản lý của CSH các DNNN là tổ chức và cán bộ chuyên môn sâu về hoạt động kinh doanh, làm nhiệm vụ kinh doanh, không phải là tổ chức và cán bộ thuộc hệ thống công quyền.
Phương thức quản lý	Sử dụng công cụ pháp luật (ban hành quy định pháp luật và tổ chức thực hiện); chính sách (ban hành chính sách và tổ chức thực hiện); chiến lược, quy hoạch và kế hoạch (ban hành chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và tổ chức thực hiện); và bằng bộ máy cơ quan quản lý nhà nước (thực hiện hay ứng xử của công chức, viên chức nhà nước).	Sử dụng quyền lực của người CSH trong quan hệ với doanh nghiệp: (1) quyền về tổ chức, nhân sự; (2) quyền quyết định về phương hướng phát triển sản xuất kinh doanh, (3) quyền về lĩnh vực quản lý vốn và tài sản của nhà nước và (4) quyền về kiểm tra, giám sát, đánh giá kết quả hoạt động kinh doanh của công ty nhà nước

Nguồn: Trần Tiến Cường (2006)

Phụ lục 3: Cơ chế giám sát và quản lý các tập đoàn kinh tế theo cơ quan của Chính phủ

Cơ quan chính phủ	Chức năng
Thủ tướng chính phủ	- Quyết định thành lập, tổ chức lại, giải thể, chuyển đổi sở hữu; Phê duyệt mục tiêu, chiến lược, kế hoạch dài hạn và ngành, nghề kinh doanh; Phê duyệt, sửa đổi và bổ sung Điều lệ công ty mẹ - Quyết định đầu tư vốn để hình thành vốn điều lệ và điều chỉnh vốn điều lệ trong quá trình hoạt động; Quyết định các dự án đầu tư của công ty mẹ, các dự án đầu tư ra ngoài công ty mẹ thuộc thẩm quyền quyết định của Thủ tướng Chính phủ - Quyết định bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, miễn nhiệm, cách chức, khen thưởng, kỷ luật Chủ tịch và thành viên Hội đồng quản trị của công ty mẹ - Chấp thuận đề Hội đồng quản trị quyết định bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, miễn nhiệm, ký hợp đồng, khen thưởng, kỷ luật Tổng giám đốc (TGD) theo đề nghị của HĐQT và thẩm định của Bộ quản lý ngành;
Chính phủ	- Thống nhất thực hiện quyền của CSH nhà nước đối với công ty mẹ và đối với phần vốn nhà nước tại TĐKT. - Ban hành quy định về thành lập, tổ chức, hoạt động và quản lý đối với TĐKT; ban hành cơ chế quản lý, giám sát đối với các TĐKT. - Giám sát, đánh giá việc thực hiện các quyền và nghĩa vụ CSH nhà nước đối với công ty mẹ và vốn nhà nước đầu tư tại TĐKT đã ủy quyền hoặc phân công cho các cơ quan theo quy định tại Nghị định này. - Yêu cầu các cơ quan, tổ chức và cá nhân được ủy quyền hoặc phân công thực hiện các quyền và nghĩa vụ CSH nhà nước đối với công ty mẹ và vốn nhà nước đầu tư tại TĐKT báo cáo về tình hình thực hiện nhiệm vụ được ủy quyền hoặc phân công; về tình hình hoạt động của TĐKT.
Bộ Tài chính	- Có ý kiến đề Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định thành lập, tổ chức lại, giải thể, chuyển đổi sở hữu công ty mẹ; phê duyệt Điều lệ công ty mẹ; phê duyệt sửa đổi và bổ sung Điều lệ công ty mẹ; đầu tư vốn để hình thành vốn điều lệ và điều chỉnh vốn điều lệ trong quá trình hoạt động đối với công ty mẹ; - Thực hiện việc đầu tư đủ vốn điều lệ cho công ty mẹ theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ; - Phê duyệt Quy chế quản lý tài chính công ty mẹ theo đề nghị của Hội đồng quản trị công ty mẹ, trừ trường hợp Chính phủ có quy định khác.
Bộ KH&ĐT	- Có ý kiến đề Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định thành lập, tổ chức lại, giải thể, chuyển đổi sở hữu công ty mẹ; mục tiêu, chiến lược, kế hoạch

	dài hạn và ngành, nghề kinh doanh của công ty mẹ; phê duyệt Điều lệ công ty mẹ và phê duyệt sửa đổi, bổ sung Điều lệ công ty mẹ; đầu tư vốn để hình thành vốn điều lệ và điều chỉnh vốn điều lệ trong quá trình hoạt động đối với công ty mẹ.
Bộ Nội vụ	- Thẩm định việc thực hiện quy trình, thủ tục, tiêu chuẩn và điều kiện bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, miễn nhiệm, cách chức, khen thưởng, kỷ luật thành viên HĐQT do Bộ quản lý ngành trình Thủ tướng Chính phủ; - Hướng dẫn trình tự, thủ tục bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, miễn nhiệm, cách chức, khen thưởng, kỷ luật đối với thành viên HĐQT và các chức danh chủ chốt của công ty mẹ.

(Nguồn: Nghị định 101/2009/NĐ-CP ngày 05 tháng 11 năm 2009)