

Một số đánh giá về cơ chế quản lý doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam hiện nay

Trần Đỗ Bảo Châu

Trường Quốc tế - Đại học Quốc gia Hà Nội

Hiệu quả của DNNN có ý nghĩa quyết định đối với việc thực hiện vai trò của DNNN trong nền kinh tế. Hiệu quả đó được thể hiện trong việc thực hiện các mục tiêu mà chủ sở hữu giao cho các DNNN, cũng như đóng góp của DNNN trong nền kinh tế. Ở nước ta, do tính đặc thù DNNN, luôn có hai vai trò, nhiệm vụ cơ bản là chính trị và SXKD. Tuy vậy, hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước lại trái ngược với quy mô hiện nay và được nhìn nhận là thấp so với nguồn lực được đầu tư.

1. Các thiết chế trong quản lý đối với doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam

Nhằm quản lý các doanh nghiệp nhà nước, các cơ chế kiểm soát chủ yếu đối với doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam hiện nay gồm có:

Thứ nhất: giám sát, kiểm tra của cơ quan đại diện chủ sở hữu. Theo quy định của pháp luật hiện hành, chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước được giao cho ba nhóm cơ quan: (i) Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp; (ii) Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; (iii) Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước. Vị trí pháp lý, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các chủ thể này có nhiều điểm khác biệt. Trong đó: (i) Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp là cơ quan thuộc Chính phủ, được Chính phủ giao thực hiện quyền, trách nhiệm của đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ và phần vốn nhà nước đầu tư tại công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên theo quy định của pháp luật; (ii) Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương vừa thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước và thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với các doanh nghiệp do mình làm đại diện chủ sở hữu; (iii) Tổng công ty đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước là doanh nghiệp 100% vốn nhà nước, nằm trong cơ cấu tổ chức của Ủy ban quản lý vốn nhà nước, được giao thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại các doanh nghiệp thuộc diện chuyển giao từ các bộ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh theo quy định của pháp luật.

Thứ hai: kiểm tra, thanh tra của cơ quan quản lý nhà nước, cơ quan thanh tra nhà nước các cấp, các

ngành. Thiết chế kiểm tra, thanh tra của cơ quan quản lý nhà nước được thực hiện đối với tất cả các doanh nghiệp trong đó có doanh nghiệp nhà nước. Tuy nhiên, khác với các doanh nghiệp ngoài nhà nước, bên cạnh kênh kiểm tra, thanh tra của cơ quan quản lý nhà nước, cơ quan được giao chức năng thanh tra chuyên ngành, doanh nghiệp nhà nước còn là đối tượng kiểm tra, thanh tra của cơ quan quản lý nhà nước, cơ quan thanh tra nhà nước theo cấp hành chính. Nội dung kiểm tra, thanh tra rất rộng, bao gồm từ việc thực hiện các nhiệm vụ chính trị được giao cho đến việc chấp hành các chuẩn mực, quy định của pháp luật trong từng ngành, lĩnh vực.

Thứ ba: kiểm toán của Kiểm toán nhà nước. Theo quy định của Luật Kiểm toán nhà nước, hoạt động kiểm toán của Kiểm toán nhà nước là việc đánh giá và xác nhận tính đúng đắn, trung thực của các thông tin tài chính công, tài sản công hoặc báo cáo tài chính liên quan đến quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công; việc chấp hành pháp luật và hiệu quả trong việc quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công. Đối tượng kiểm toán của Kiểm toán nhà nước là việc quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công và các hoạt động có liên quan đến việc quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công của đơn vị được kiểm toán. Với nội hàm về nội dung hoạt động và đối tượng như vậy, hoạt động của tất cả các doanh nghiệp nhà nước đều là có thể trở thành đối tượng của hoạt động kiểm toán của Kiểm toán nhà nước.

Thứ tư: giám sát, kiểm tra của cơ quan kiểm tra Đảng các cấp. Với đặc thù chính trị ở Việt Nam, ngoài các thiết chế kiểm soát của Nhà nước, doanh nghiệp nhà nước còn chịu sự giám sát, kiểm tra của các tổ chức Đảng, cụ thể là cơ quan kiểm tra Đảng các cấp. Về cơ bản, hệ thống tổ chức các cơ quan của Đảng

được thiết kế tương ứng với hệ thống tổ chức các cơ quan của Nhà nước trong đó cao nhất là Ủy ban kiểm tra trung ương Đảng. Hoạt động giám sát, kiểm tra của Đảng được tiến hành theo quy định riêng của tổ chức Đảng về trình tự, thủ tục, nội dung, phương thức giám sát, kiểm tra.

Thứ năm: giám sát, kiểm tra, thanh tra trong nội bộ Doanh nghiệp nhà nước. Đồng thời với các thiết chế kiểm soát từ bên ngoài, không thể không nhắc đến các thiết chế kiểm soát trong nội bộ doanh nghiệp nhà nước. Có thể nói, số lượng thiết chế kiểm soát trong nội bộ doanh nghiệp nhà nước cũng tương đương với số lượng các thiết chế kiểm soát từ bên ngoài. Theo quy định của pháp luật hiện hành, dù theo mô hình nào thì các thiết chế kiểm soát cũng được thiết kế khá tương đồng với nhau, có thể dưới những tên gọi khác nhau, đó là ban kiểm toán nội bộ trực thuộc Hội đồng thành viên, Ban thanh tra trực thuộc Ban giám đốc và Ban kiểm soát hoặc kiểm soát viên, Ủy ban kiểm tra Đảng của tổ chức Đảng tại doanh nghiệp nhà nước v.v...

Thứ sáu: giám sát của xã hội. Giám sát của xã hội đối với doanh nghiệp nhà nước được thực hiện thông qua nhiều phương thức và có sự tham gia của nhiều chủ khác nhau như báo chí, các tổ chức chính trị - xã hội, doanh nghiệp và người dân v.v... Thông tin thu được từ hoạt động giám sát của xã hội đối với doanh nghiệp nhà nước chính là nguồn thông tin đầu vào quan trọng cho hoạt động của các thiết chế giám sát, kiểm tra, thanh tra của Nhà nước và của Đảng đối với doanh nghiệp nhà nước. Tuy nhiên, hiệu quả hoạt động của kênh giám sát này lại phụ thuộc nhiều vào hành lang pháp lý và sự tạo điều kiện của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền cũng như sự hợp tác của doanh nghiệp trong việc xây dựng và thực hiện các quy định về công khai, minh bạch trong tổ chức và hoạt động của doanh nghiệp nhà nước.

2. Những hạn chế, bất cập chủ yếu trong cơ chế quản lý đối với doanh nghiệp nhà nước

Nhìn một cách tổng thể, có thể nhận thấy, doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam hiện nay đang chịu sự kiểm soát bởi rất nhiều thiết chế kiểm soát khác nhau. Tuy nhiên, sự vận hành của từng thiết chế cũng như vận hành của toàn bộ cơ chế kiểm soát còn có những hạn chế, bất cập. Có thể chỉ ra một số hạn chế, bất cập lớn trong cơ chế kiểm soát doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam như sau:

Thứ nhất, hoạt động giám sát, kiểm tra đối với doanh nghiệp nhà nước của các cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước nhìn chung còn mang tính hình thức, không thực chất và không hiệu quả. Có thể thấy

hoạt động giám sát kiểm tra của cơ quan đại diện chủ sở hữu hầu như chỉ dựa trên kết quả báo cáo tự giám sát của doanh nghiệp, không có những kênh giám sát và đánh giá độc lập đáng tin cậy. Phương thức giám sát hiện hành chủ yếu là giám sát quy trình thực hiện mà chưa chú trọng giám sát đánh giá kết quả đạt được theo từng giai đoạn. Phương thức giám sát này đã gây ra nhiều khó khăn của chính cơ quan đại diện chủ sở hữu đồng thời cũng gây khó khăn cho bản thân doanh nghiệp, làm cho doanh nghiệp bị mất đi sự chủ động và động lực đổi mới, tìm ra phương thức hoạt động hiệu quả hơn.

Thứ hai, hoạt động kiểm tra, thanh tra, kiểm toán giúp phát hiện nhiều sai phạm nhưng còn vẫn còn hạn chế, đặc biệt là tình trạng trùng lặp, chồng chéo trong hoạt động giữa các cơ quan có thẩm quyền đã làm giảm hiệu quả hoạt động, gây phiền hà cho doanh nghiệp và lãng phí các nguồn lực. Sự chồng chéo trong hoạt động kiểm tra, thanh tra giữa các cơ quan quản lý nhà nước, cơ quan thanh tra nhà nước và chồng chéo giữa cơ quan thanh tra với cơ quan kiểm toán còn diễn ra phổ biến. Tình trạng doanh nghiệp nhà nước phải thường xuyên tiếp đón, làm việc với các đoàn kiểm tra, thanh tra, kiểm toán chưa được khắc phục triệt để, có những đoàn thanh tra, kiểm toán còn gây khó khăn cho doanh nghiệp.

Thứ ba, hoạt động giám sát, kiểm tra của tổ chức Đảng thời gian qua đã giúp phát hiện nhiều sai phạm lớn trong doanh nghiệp, xử lý nghiêm về mặt Đảng trách nhiệm của nhiều cá nhân, tổ chức liên quan. Điều này thể hiện vai trò và uy tín và của Đảng ta trong đấu tranh phòng, chống tham nhũng, tiêu cực, đặc biệt là tham nhũng, tiêu cực trong doanh nghiệp nhà nước. Tuy nhiên, về lâu dài, điều này cũng có hạn chế là sẽ làm giảm vai trò của Nhà nước, đi ngược lại với nguyên tắc pháp quyền và nguyên tắc về mối quan hệ giữa Đảng và Nhà nước đó là “Đảng lãnh đạo Nhà nước, Đảng không bao biện, làm thay Nhà nước”.

Thứ tư, kiểm soát trong nội bộ doanh nghiệp nhà nước còn hình thức, kém hiệu quả, phụ thuộc nhiều vào người lãnh đạo doanh nghiệp. Trên thực tế, việc thực hiện các nhiệm vụ của Kiểm soát viên tại doanh nghiệp nhà nước tỏ ra hình thức và kém hiệu quả, các sai phạm của doanh nghiệp thời gian qua hầu như không được phát hiện qua kênh kiểm soát này. Nguyên nhân chủ yếu là do kiểm soát viên mặc dù cho cơ quan đại diện chủ sở hữu bổ nhiệm nhưng mọi hoạt động đều gắn liền với doanh nghiệp mà không có được sự độc lập cần thiết.

Thứ năm, giám sát của xã hội đối với doanh nghiệp nhà nước còn gặp nhiều khó khăn, công khai, minh bạch thông tin về hoạt động của doanh nghiệp

nhà nước còn nhiều hạn chế, bất cập. Trên thực tế, việc thực hiện các quy định nói trên của doanh nghiệp nhà nước còn nhiều hạn chế, nhiều doanh nghiệp nhà nước chậm thực hiện hoặc không tự giác thực hiện đầy đủ, nghiêm túc nghĩa vụ công bố thông tin. Hàng năm, căn cứ vào báo cáo của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Văn phòng Chính phủ đều phải ban hành văn bản thông báo ý kiến chỉ đạo, nhắc nhở của Lãnh đạo Chính phủ về vấn đề này (trích dẫn văn bản của VPCP);

3. Một số giải pháp nhằm tăng cường hiệu quả quản lý doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam hiện nay

Một số giải pháp cụ thể cần thực hiện để nâng cao hiệu quả quản lý doanh nghiệp nhà nước trong thời gian tới như sau:

Thứ nhất, cần giao quyền chủ động hơn nữa cho cơ quan đại diện chủ sở hữu đồng thời ràng buộc chặt chẽ trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu trong giám sát, kiểm tra doanh nghiệp nhà nước thuộc thẩm quyền quản lý của mình. Không nên quy định cứng toàn bộ nội dung và phương thức giám sát, kiểm tra của cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp. Thay vào đó có thể thiết kế thành 2 nhóm, nhóm thứ nhất là những quy định cứng bắt buộc phải tuân thủ, nhóm thứ hai là những quy định tùy nghi trong đó khuyến khích cơ quan đại diện chủ sở hữu chủ động áp dụng những cách thức quản lý, giám sát, kiểm tra hiện đại, phù hợp với các chuẩn mực quốc tế và điều kiện thực tế của doanh nghiệp.

Thứ hai, cần phân định rõ thẩm quyền giữa các cơ quan kiểm tra, thanh tra, kiểm toán. Cơ quan thanh tra nhà nước tập trung thanh tra trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu, giám thanh tra trực tiếp tại doanh nghiệp. Cơ quan quản lý nhà nước tập trung thực hiện hoạt động kiểm tra chuyên ngành và xử phạt vi phạm hành chính. Nghiên cứu bổ sung quy định chi tiết về hoạt động kiểm tra chuyên ngành, bổ sung căn cứ để tiến hành kiểm tra và chỉ tiến hành kiểm tra theo các căn cứ được quy định, xây dựng các nguyên tắc tiến hành kiểm tra. Áp dụng rộng rãi việc xây dựng các tiêu chí đánh giá rủi ro làm căn cứ cho việc kiểm tra doanh nghiệp trên tất cả các lĩnh vực quản lý nhà nước.

Thứ ba, cần xây dựng cơ chế phối hợp và chia sẻ thông tin hiệu quả giữa các thiết chế kiểm soát doanh nghiệp nhà nước từ bên ngoài, cũng như giữa các thiết chế kiểm soát trong nội bộ doanh nghiệp. Trong ngắn hạn, khi chưa thể có những thay đổi lớn về tổ chức các thiết chế kiểm soát doanh nghiệp thì việc xây dựng cơ chế phối hợp và chia sẻ thông tin

giữa các thiết chế này là hết sức cần thiết nhằm giảm thiểu sự chồng chéo, trùng lặp. Sự phối hợp có thể thực hiện ngay ở cấp độ doanh nghiệp.

Thứ tư, quy định cụ thể trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu và của doanh nghiệp nhà nước trong việc xây dựng và vận hành cơ chế kiểm soát trong nội bộ doanh nghiệp phù hợp với các chuẩn mực quốc tế. Cơ chế kiểm soát nội bộ cũng giống như hệ miễn dịch của doanh nghiệp, nếu được vận hành một cách thực chất và có hiệu quả sẽ giúp loại bỏ ngay từ đầu nguy cơ sai phạm, tham nhũng, lãng phí, tiêu cực. Nhiệm vụ của cơ quan quản lý nhà nước là tiến hành kiểm tra việc xây dựng và vận hành cơ chế kiểm soát nội bộ của doanh nghiệp nhà nước, xử lý nghiêm các doanh nghiệp không tuân thủ. Cách làm này đã được áp dụng rộng rãi ở nhiều quốc gia trên thế giới.

Thứ năm, phát huy tối đa vai trò của xã hội trong giám sát, phát hiện sai phạm, tham nhũng, lãng phí, tiêu cực trong doanh nghiệp nhà nước. Đây là kênh thông tin đầu vào hết sức quan trọng cho các thiết chế kiểm soát bên ngoài cũng như trong nội bộ doanh nghiệp nhà nước. Cần đẩy mạnh hơn nữa việc công bố công khai thông tin về doanh nghiệp nhà nước, bổ sung quy định về những thông tin phải công bố phù hợp với bối cảnh hiện nay, xử phạt nghiêm trách nhiệm của người đứng đầu doanh nghiệp nhà nước trong việc thực hiện các quy định của pháp luật về công bố thông tin. Bên cạnh đó, cần tăng cường trách nhiệm của các chủ thể có thẩm quyền trong việc tiếp nhận, xử lý mọi thông tin, phản ánh, tố cáo về sai phạm, tham nhũng, lãng phí, tiêu cực trong doanh nghiệp nhà nước, tiến hành xem xét và xử lý kịp thời trách nhiệm của cá nhân và tập thể có liên quan./.

Tài liệu tham khảo

Sổ liệu trích từ Sách trắng doanh nghiệp Việt Nam năm 2019

<http://vneconomy.vn/phat-hien-loat-doanh-nghiep-nha-nuoc-sai-pham-gan-347000-ty-dong-20180514110148076.htm>

Định vị lại vai trò của doanh nghiệp nhà nước. <https://tinnhanhchungkhoan.vn>, ngày 05/02/2020.

Báo cáo giám sát doanh nghiệp nhà nước: 12 trường hợp lỗ 720 tỷ đồng, 16 trường hợp cảnh báo về an toàn tài chính. <http://cafef.vn>, ngày 12/02/2020.

Những đại án nghìn tỷ khó thu lại được tiền thiệt hại. <https://vnexpress.net>, ngày 10/02/2020.