

BẢN CHẤT CỦA CƠ CHẾ THỰC THI QUYỀN ĐẠI DIỆN CHỦ SỞ HỮU NHÀ NƯỚC TẠI DOANH NGHIỆP CÓ VỐN NHÀ NƯỚC

TS. NGUYỄN THỊ DUNG *

1. Môi quan hệ giữa chủ sở hữu doanh nghiệp và doanh nghiệp

Trong quan hệ kinh doanh, tổ chức, cá nhân đầu tư vốn thành lập doanh nghiệp sẽ trở thành chủ sở hữu (hay đồng chủ sở hữu) của doanh nghiệp. Khi doanh nghiệp ra đời, doanh nghiệp và chủ sở hữu của nó là hai chủ thể pháp lý độc lập, có quan hệ với nhau về tài sản và về quản lý.

Về tài sản, chủ sở hữu doanh nghiệp có quyền sở hữu đối với doanh nghiệp còn doanh nghiệp có quyền sở hữu đối với tài sản do chủ sở hữu đầu tư góp vốn vào doanh nghiệp và làm thủ tục chuyển giao quyền sở hữu tài sản góp vốn sang cho doanh nghiệp. Sự độc lập tài sản và tư cách pháp lý này là điều kiện tiên quyết để phân biệt quyền tự do kinh doanh của doanh nghiệp và quyền của chủ sở hữu, trong đó *"quyền của chủ sở hữu được thể hiện cụ thể quyền và trách nhiệm đầu tư ban đầu, quyền định hướng chiến lược kinh doanh, quyền lựa chọn các chức danh quản lý quan trọng, quyền thành lập, tổ chức lại doanh nghiệp, quyền chuyển đổi sở hữu và giám sát phân phối kết quả thu nhập của doanh nghiệp"*.⁽¹⁾

Về quản lý của chủ sở hữu đối với doanh nghiệp, nếu chủ sở hữu doanh nghiệp là cá

nhân thì cá nhân đó trực tiếp quản lý điều hành hoặc thuê người quản lý điều hành doanh nghiệp. Nếu chủ sở hữu doanh nghiệp là tổ chức thì tổ chức đó cử đại diện của mình tham gia bộ máy quản lý điều hành hoạt động kinh doanh tại doanh nghiệp do mình góp vốn, bởi vì tổ chức đó không thể trực tiếp quyết định công việc kinh doanh của doanh nghiệp do mình góp vốn. Như vậy, thông qua người đại diện cho phần vốn góp tại doanh nghiệp, tổ chức góp vốn thực hiện các quyền của chủ sở hữu doanh nghiệp phù hợp với pháp luật điều chỉnh tổ chức và hoạt động của loại hình doanh nghiệp đó.

2. Quan niệm về cơ chế thực thi quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp có vốn nhà nước

Theo cách hiểu "cơ chế" là *"cách thức theo đó một quá trình thực hiện"*,⁽²⁾ các nội dung liên quan đến quá trình này sẽ hợp thành cơ chế thực thi quyền đại diện chủ sở hữu tại doanh nghiệp.

Đối với chủ sở hữu là nhà nước, cơ chế thực thi quyền của chủ sở hữu rất phức tạp, xuất phát từ các vấn đề phải giải quyết là:

* Giảng viên chính Khoa pháp luật kinh tế Trường Đại học Luật Hà Nội

Xác định rõ thiết chế đóng vai trò đại diện chủ sở hữu nhà nước;

2) Quy định nội dung thẩm quyền của các thiết chế đó;

3) Quy định mối quan hệ giữa các các thiết chế đại diện chủ sở hữu với bộ máy điều hành doanh nghiệp;

4) Phải có cơ chế giám sát của đại diện chủ sở hữu nhà nước...

Nói cách khác, khi tổng thể các vấn đề này cơ bản được giải quyết thì cơ chế thực thi quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước cơ bản đã được hình thành. Như vậy, có thể hiểu rằng cơ chế thực thi quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước là cách thức, theo đó quá trình thực hiện quyền của chủ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp có vốn nhà nước được tổ chức thực hiện. Do Nhà nước là thiết chế chính trị hiện diện thông qua hệ thống nhiều cơ quan (bộ máy nhà nước) nên quá trình thực hiện quyền của chủ sở hữu nhà nước tất yếu phải thông qua cơ chế đại diện - giao quyền đại diện chủ sở hữu cho một hoặc một số cơ quan cụ thể nào đó. Điều này cho phép nhận định về mặt học thuật, khái niệm "thực thi quyền chủ sở hữu nhà nước" và khái niệm "thực thi quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước" có thể sử dụng thay thế nhau. Xuất phát từ góc độ này, cũng có thể hiểu rằng cơ chế thực thi quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước là cách thức hay quá trình Nhà nước tổ chức thực hiện quyền của chủ sở hữu vốn đầu tư nhà nước tại doanh nghiệp thông qua các thiết chế đại diện.

3. Đặc điểm của cơ chế thực thi quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp có vốn nhà nước

Bản chất của cơ chế thực thi quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước trong doanh nghiệp có vốn nhà nước được thể hiện qua một số đặc điểm cơ bản sau:

Thứ nhất, tính chất của cơ chế thực thi quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước trong doanh nghiệp có vốn nhà nước là cách thức tổ chức, quản lý hoạt động đầu tư kinh doanh bằng nguồn vốn nhà nước.

Đầu tư kinh doanh vốn nhà nước là phần nội dung quan trọng trong thực hiện chức năng kinh tế của Nhà nước. Các doanh nghiệp nhà nước được thành lập với sứ mệnh to lớn "*là sức mạnh vật chất đê nhà nước điều tiết và hướng dẫn nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa. ... đóng vai trò chủ đạo trong việc thực hiện các chính sách xã hội và ổn định chính trị-xã hội...*"⁽³⁾ Bản chất của việc thiết lập cụ thể cơ chế đại diện chủ sở hữu nhà nước là Nhà nước giao cho tổ chức, cá nhân nào làm đại diện chủ sở hữu, tổ chức cá nhân đó can thiệp, tác động như thế nào đến quá trình doanh nghiệp sử dụng vốn nhà nước vào hoạt động kinh doanh nhằm tránh được "*tình trạng chủ hồ, mất dân chủ hoặc vô chủ trong quản lý doanh nghiệp nhà nước*".⁽⁴⁾ Thực tế cho thấy xác định không rõ, không đúng đại diện chủ sở hữu nhà nước sẽ dẫn đến tình trạng không ai chịu trách nhiệm cuối cùng về hoạt động của doanh nghiệp. Ông Nguyễn Trần Cung, Trưởng ban kinh tế vĩ mô - Viện

nghiên cứu quản lý kinh tế trung ương chỉ ra rằng: "Ở công ti trách nhiệm hữu hạn (TNHH) và công ti cổ phần, các quyết định cơ bản, quan trọng nhất thuộc về chủ sở hữu và được thông qua bởi đại hội đồng cổ đông (vốn, đầu tư, chiến lược, nhân sự...). Ở công ti nhà nước, cũng những vấn đề quan trọng đó nhưng mỗi cơ quan (Thủ tướng, Bộ tài chính, Bộ nội vụ, Bộ kế hoạch và đầu tư...) quyết định (một vài vấn đề) một cách riêng lẻ theo quy trình hành chính, không cơ chế phối hợp, không tiêu chuẩn rõ ràng và hợp lý. Hệ quả là các quyết định rất chậm và cứng nhắc, không tương thích (chiến lược không tương thích với vốn, đầu tư và người quản lý, vốn không tương thích với kế hoạch đầu tư...). Cuối cùng, không có cơ quan, cá nhân cụ thể trực tiếp chịu trách nhiệm về hiệu quả hoạt động của khu vực doanh nghiệp nhà nước nói chung và từng doanh nghiệp nói riêng".⁽⁵⁾ Bên cạnh đó, việc xác định không đúng, không rõ thẩm quyền của các tổ chức, cá nhân đại diện chủ sở hữu nhà nước cũng sẽ dẫn đến tình trạng can thiệp, tác động không phù hợp đến quyền kinh doanh của doanh nghiệp mà "cơ chế hành chính chủ quản" đã một thời gặp phải.

Thứ hai, cơ sở hình thành cơ chế thực thi quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước trong doanh nghiệp có vốn nhà nước là: Nhà nước là chủ đầu tư vốn.

Mọi chủ thể đầu tư vốn đều sẽ trở thành chủ sở hữu hay đồng chủ sở hữu doanh nghiệp và trong mối quan hệ với doanh nghiệp, chủ đầu tư vốn sẽ thực hiện quyền

của chủ sở hữu như quyết định chiến lược kinh doanh, quyết định lựa chọn người quản lý doanh nghiệp, quyết định tổ chức lại hay chuyển đổi sở hữu doanh nghiệp... Với tư cách là chủ sở hữu toàn bộ hay một phần vốn điều lệ tại doanh nghiệp có vốn nhà nước, Nhà nước thực hiện các quyền của chủ sở hữu đồng thời với chức năng quản lý hành chính nhà nước. Như vậy, trong quản lý của Nhà nước đối với doanh nghiệp, có sự phân biệt nội dung quản lý nhà nước tùy thuộc vào tính chất sở hữu của doanh nghiệp đó. Đối với doanh nghiệp có vốn nhà nước, Nhà nước vừa thực hiện quyền quản lý hành chính vừa thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước, trong khi đó, đối với các doanh nghiệp chỉ do các chủ đầu tư tư nhân góp vốn, Nhà nước chỉ thực hiện vai trò quản lý hành chính nhà nước mà thôi. Khi thực hiện quyền của chủ sở hữu nhà nước, "thực tế đã chỉ ra rằng nếu giao quyền tự chủ cho doanh nghiệp nhà nước mà không ràng buộc trách nhiệm của doanh nghiệp đối với chủ sở hữu và không xác lập quyền hạn cụ thể của chủ sở hữu đối với doanh nghiệp thì sẽ loại bỏ vai trò của chủ sở hữu khỏi doanh nghiệp, tất yếu dẫn đến tình trạng tùy tiện, gây thất thoát tài sản của Nhà nước".⁽⁶⁾

Thứ ba, về cách thức thực hiện, cơ chế thực thi quyền chủ sở hữu nhà nước trong doanh nghiệp có vốn nhà nước được thực hiện thông qua cơ chế đại diện, cụ thể là thông qua các thiết chế thuộc bộ máy nhà nước hoặc do Nhà nước thành lập.

Trong thực tiễn hoạt động đầu tư trong nước và quốc tế, Nhà nước có thể giao chức

năng đại diện chủ sở hữu nhà nước cho một hoặc một số cơ quan thuộc bộ máy nhà nước hoặc thông qua tổ chức kinh doanh do Nhà nước thành lập. Đây là điểm khác biệt lớn về cơ chế thực hiện quyền của chủ sở hữu đối với doanh nghiệp giữa doanh nghiệp có vốn nhà nước và doanh nghiệp có vốn đầu tư tư nhân vì ở các doanh nghiệp này, tổ chức, cá nhân là chủ sở hữu có thể trực tiếp thực hiện quyền năng chủ sở hữu mà không cần thông qua cơ chế đại diện phức tạp.

Thứ tư, phạm vi thực hiện cơ chế thực thi quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước được giới hạn tại doanh nghiệp có vốn nhà nước.

Ở đây cần thiết phân biệt "doanh nghiệp nhà nước" và "doanh nghiệp có vốn nhà nước", theo đó, doanh nghiệp có vốn nhà nước có phạm vi rộng hơn, bao gồm cả doanh nghiệp do Nhà nước đầu tư toàn bộ, doanh nghiệp do Nhà nước đầu tư vốn góp cổ phần chi phối và doanh nghiệp có cổ phần, vốn góp của nhà nước nhưng chưa đạt mức chi phối (dưới 50% vốn điều lệ). Cơ chế thực thi quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước được xác lập ở tất cả các doanh nghiệp có vốn đầu tư thuộc sở hữu nhà nước song tùy thuộc vào tỉ lệ vốn đầu tư thuộc sở hữu nhà nước mà cơ chế thực thi quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước ở những doanh nghiệp này cũng có sự khác biệt.

4. Phân loại cơ chế thực thi quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp có vốn nhà nước

- Xuất phát từ tính chất của cơ chế thực thi quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước trong doanh nghiệp có vốn nhà nước (là cách

thức tổ chức, quản lý hoạt động đầu tư kinh doanh bằng nguồn vốn nhà nước), cơ chế thực thi quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước bao gồm hai loại, đó là:

+ Cơ chế hành chính chủ quản: Đây là loại cơ chế thực thi quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước, theo đó, cơ quan quản lý nhà nước (thông thường là bộ và cơ quan ngang bộ) thực hiện chức năng quản lý nhà nước và chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước. Ở Việt Nam, cơ chế này được ghi nhận tại các văn bản pháp luật như: Quyết định số 217/HĐBT ngày 14/11/1987 ban hành các chính sách đổi mới kế hoạch hoá và hạch toán kinh doanh XHCN đối với xí nghiệp quốc doanh, Nghị định số 50/HĐBT ngày 22/3/1988 ban hành Điều lệ xí nghiệp công nghiệp quốc doanh, Nghị định số 98/HĐBT ngày 2/6/1988 quy định về quyền làm chủ của tập thể lao động tại xí nghiệp. Sau một thời gian thực hiện các văn bản này, "*Chính phủ cũng đã quy định lại nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của các bộ trên lĩnh vực quản lý nhà nước về kinh tế (Nghị định số 196/HĐBT ngày 11/12/1988 và Nghị định số 115/CP ngày 2/3/1993) theo hướng giảm bớt chức năng của các bộ xuống còn 4 nhiệm vụ là: quyết định thành lập, tách nhập, giai thể doanh nghiệp nhà nước; giao quyền sử dụng và tài sản cho doanh nghiệp nhà nước; bổ nhiệm giám đốc, phó giám đốc doanh nghiệp; kiểm soát hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp"*.⁽⁷⁾

Cơ chế hành chính chủ quản có nguồn gốc hình thành từ quá trình chuyển đổi nền

kinh tế kế hoạch hoá sang nền kinh tế thị trường, theo đó, doanh nghiệp nhà nước từ chỗ là những đơn vị được nhà nước cấp phát vốn, giao chỉ tiêu kế hoạch hoạt động sản xuất kinh doanh sang cơ chế hạch toán kinh doanh tự chủ, tự chịu trách nhiệm. Đồng thời với quá trình này, cơ quan hành chính cấp trên của doanh nghiệp không can thiệp trực tiếp vào hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp nhưng nắm giữ vai trò "chủ quản" về 2 phương diện: chủ quản hành chính và đại diện chủ sở hữu nhà nước.

+ Cơ chế quản lý thông qua quan hệ đầu tư góp vốn (hay còn gọi là cơ chế chủ quản của người đầu tư kinh doanh): Đây là loại cơ chế thực thi quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước, theo đó, Nhà nước phân cấp thực hiện quyền của chủ sở hữu nhà nước cho tổ chức có chức năng đầu tư kinh doanh vốn nhà nước. Tổ chức này có chức năng tiếp nhận, quản lý, sử dụng vốn thuộc sở hữu nhà nước vào đầu tư kinh doanh và thực hiện vai trò của chủ sở hữu nhà nước thông qua quan hệ đầu tư, góp vốn kinh doanh tại doanh nghiệp. Quan hệ giữa chủ sở hữu nhà nước và doanh nghiệp được xác lập dựa trên quan hệ đầu tư tài chính chứ không phải là quan hệ mang tính chất hành chính, do đó, việc thành lập tổ chức đầu tư kinh doanh vốn nhà nước sẽ làm hình thành cơ chế chủ quản của người đầu tư kinh doanh. Cơ chế chủ quản thông qua quan hệ đầu tư tài chính là cơ chế cho phép bóc tách được quản lý của chủ sở hữu với quản lý hành chính nhà nước. Cơ chế này có ý nghĩa xác định rõ: "*Nhà nước có*

quyền lợi của người sở hữu theo mức vốn đầu tư vào doanh nghiệp. Doanh nghiệp tự chủ kinh doanh, tự chịu lỗ lãi theo pháp luật và có trách nhiệm với người đầu tư là Nhà nước. Chính quyền không can thiệp trực tiếp vào hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp".⁽⁸⁾ Đây là khác biệt căn bản so với cơ chế hành chính chủ quản đã hình thành trong quá trình chuyển đổi cơ chế quản lý kinh tế đồng thời là một trong những mục tiêu quan trọng của tiến trình đổi mới tổ chức quản lý doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam hiện nay. Nhiều nhà nghiên cứu kinh tế cho rằng, "*ít nhất phải làm 3 việc cơ bản sau đây để thiết lập chế độ "chủ quản" mới: một là tách chức năng chủ quản ra khỏi bộ máy thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước; hai là thay cơ chế hành chính thực hiện chức năng chủ quản sang cơ chế của người đầu tư kinh doanh; và ba là thực hiện quyền của chủ sở hữu một cách tập trung thống nhất*".⁽⁹⁾

- Dựa vào phạm vi thực hiện cơ chế thực thi quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước, có thể chia thành:

+ Cơ chế thực thi quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước trong doanh nghiệp có 100% vốn nhà nước.

Doanh nghiệp do nhà nước đầu tư toàn bộ vốn điều lệ là những doanh nghiệp thuộc sở hữu 100% vốn nhà nước như công ty nhà nước, công ty TNHH nhà nước một thành viên, tổng công ty nhà nước. Yếu tố sở hữu một chủ đã quyết định đặc trưng của cơ chế thực thi quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước

trong doanh nghiệp do Nhà nước đầu tư toàn bộ vốn điều lệ là Nhà nước độc lập thực hiện quyền chủ sở hữu đối với doanh nghiệp mà không phải chia sẻ quyền lực ấy với ai.

+ Cơ chế thực thi quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước trong doanh nghiệp do nhà nước đầu tư một phần vốn điều lệ (nhà nước có cổ phần, vốn góp cùng với các cổ đông khác).

Doanh nghiệp do nhà nước đầu tư một phần vốn điều lệ là doanh nghiệp có một phần vốn thuộc sở hữu nhà nước như công ty TNHH có từ hai thành viên, công ty cổ phần. Tỷ lệ vốn nhà nước ở các doanh nghiệp này có thể ở mức chi phối (trên 50% vốn điều lệ) hoặc không đạt mức chi phối. Nhà nước thực hiện quyền chủ sở hữu cùng với các đồng sở hữu chủ khác tùy thuộc vào tỷ lệ góp vốn đầu tư của Nhà nước vào doanh nghiệp.

Đổi mới cơ chế thực thi quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước ở Việt Nam hiện nay là nhiệm vụ trọng tâm của công cuộc cải cách doanh nghiệp nhà nước. Xuất phát từ nguyên tắc quyền quyết định thuộc về chủ sở hữu, ở công ty TNHH và công ty cổ phần, các quyết định cơ bản, quan trọng nhất (về vốn, dự án đầu tư, chiến lược phát triển, nhân sự...) đều thuộc về chủ sở hữu doanh nghiệp thông qua hội đồng thành viên hay đại hội đồng cổ đông. Ở công ty nhà nước, cũng những vấn đề đó nhưng do nhiều đầu mối quyết định (Thủ tướng chính phủ, Bộ tài chính, Bộ kế hoạch và đầu tư...) và quyết định riêng lẻ các vấn đề theo quy trình hành chính, ít cơ chế phối hợp. Hệ quả là các quyết định được thực hiện chậm, cứng nhắc, không đáp ứng

được yêu cầu kinh doanh. Vấn đề đổi mới cơ chế thực thi quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp có vốn nhà nước được đặt ra hiện nay với nhiệm vụ căn bản là xóa bỏ chế độ "hành chính chủ quản" và thay thế nó bằng chế độ "chủ quản" mới, theo đó, cần phải tách chức năng "chủ quản" ra khỏi bộ máy thực hiện chức năng hành chính nhà nước, thay đổi cơ chế hành chính thực hiện chức năng "chủ quản" bằng cơ chế của người đầu tư kinh doanh và tất cả các quyền của chủ sở hữu phải được thực hiện một cách tập trung thống nhất./.

(1).Xem: Xác lập đại diện sở hữu tài sản nhà nước tại doanh nghiệp nhà nước, nguồn: <http://www.mpi.gov.vn/ttktxh.aspx?Lang=4&mabai=1537>

(2).Xem: Viện ngôn ngữ học, *Từ điển tiếng Việt*, Nxb. Đà Nẵng - Trung tâm từ điển học, 1994.

(3).Xem: Ban cán sự Đảng Chính phủ, *Đề án tiếp tục đổi mới, sắp xếp nhà nước (2000)* (trình Bộ chính trị), tr. 11 - 12.

(4).Xem: Ban cán sự Đảng Chính phủ, *Đề án tiếp tục đổi mới, sắp xếp nhà nước (2000)* (trình Bộ chính trị), tr. 17.

(5).Xem: http://vietnamnet.vn/service/printversion.vnn?article_id=700080

(6).Xem: Ban đổi mới doanh nghiệp trung ương (2000), *Báo cáo tổng kết đổi mới và phát triển doanh nghiệp nhà nước từ 1986 đến nay*, tr. 34.

(7).Xem: Ban đổi mới doanh nghiệp trung ương (2000), *Báo cáo tổng kết đổi mới và phát triển doanh nghiệp nhà nước từ 1986 đến nay*, tr. 4.

(8).Xem: Viện nghiên cứu quản lý kinh tế trung ương, *Chính sách phát triển kinh tế - Kinh nghiệm và bài học của Trung Quốc*, Tập 1, Nxb. Giao thông vận tải, tr. 130.

(9).Xem: Ban tin môi trường kinh doanh - Trung tâm thông tin kinh tế phòng thương mại và công nghiệp Việt Nam http://www.kinhdoanh.com.vn/mtkd/So10/10_thaoluan01.htm