

MỘT SỐ VẤN ĐỀ CẢI CÁCH QUAN HỆ SỞ HỮU TRONG DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC

TRẦN ANH TÀI

Khoa Kinh tế-Đại học Tổng hợp HN

Cải cách hệ thống doanh nghiệp nhà nước (DNNN) là một trong những khâu quan trọng nhất nhưng cũng phức tạp nhất trong quá trình chuyển đổi nền kinh tế kế hoạch tập trung sang nền kinh tế thị trường có điều tiết ở nước ta hiện nay. Có không ít những vấn đề đặt ra cần giải quyết, song bài viết giới hạn ở vấn đề cải cách quan hệ sở hữu, sự phân định chức năng, quyền hạn giữa chủ sở hữu và chủ điều hành, thiết nghĩ đây là vấn đề then chốt trong quá trình cải cách DNNN.

1. Chủ sở hữu và chủ điều hành.

Có rất nhiều mối quan hệ tồn tại trong bản thân một doanh nghiệp với tư cách là một tổ chức kinh doanh song có thể khái quát ở 2 loại mối quan hệ chính: quan hệ kinh tế xã hội và quan hệ Tổ chức - kỹ thuật. Quan hệ kinh tế xã hội phát sinh từ bản chất của quan hệ sở hữu, còn quan hệ Tổ chức - Kỹ thuật phát sinh từ bản chất của lao động hợp tác. Tương ứng với 2 loại mối quan hệ đó, hình thành nên chức năng 2 mặt của quản lý: mặt kinh tế xã hội và mặt tổ chức - kỹ thuật và sự tồn tại của hai bộ phận với chức năng khác nhau của cơ cấu tổ chức là chủ sở hữu và chủ điều hành.

Chủ sở hữu là người sở hữu một phần hay toàn bộ nguồn vốn và tài sản của doanh nghiệp. Mục đích của chủ sở hữu là thu lợi nhuận và là người quyết định mục tiêu phương hướng, nhiệm vụ phát triển của doanh nghiệp.

Chủ điều hành là người trực tiếp tổ chức, điều hành công việc sản xuất - kinh doanh hàng ngày của DN. Tuy nhiên, sự cần thiết thực hiện chức năng có tính 2 mặt nói trên của quản lý trong DN không phải bao giờ cũng gắn liền với 2 bộ phận (2 người) khác nhau trong cơ cấu tổ chức mà điều đó còn tùy thuộc trình độ phát của nền sản xuất; vào chất lượng và quy mô của DN.

Trong các doanh nghiệp nhỏ, tính chất và quy mô của lao động hợp tác còn đơn giản; quan hệ kinh tế xã hội cũng như quan hệ tổ chức - kỹ thuật không phức tạp, khi chủ sở hữu và chủ điều hành là một; chủ sở hữu đồng thời là chủ điều hành.

Sản xuất phát triển, nền kinh tế hình thành những doanh nghiệp có quy mô ngày càng lớn, trình độ kỹ thuật công nghệ ngày càng cao. Trong các doanh nghiệp này sẽ

phức tạp hơn cả về quan hệ kinh tế - xã hội cũng như quan hệ tổ chức - kỹ thuật và đòi hỏi phải tách làm 2 theo nguyên tắc chuyên môn hóa chức năng giữa chủ sở hữu và chủ điều hành. Chủ sở hữu trong doanh nghiệp không phải là chủ điều hành "nhà tư bản không phải là giám đốc nhà máy". Sự hợp lý nhưng đồng thời là sự phức tạp của tổ chức doanh nghiệp phát sinh, chủ yếu khi trong một doanh nghiệp tồn tại đồng thời cả chủ sở hữu và chủ điều hành. Điều này thể hiện rõ nhất trong hệ thống các doanh nghiệp nhà nước của nước ta trước đây và cả hiện nay.

2. Nhà nước và giám đốc xí nghiệp

Xét về mặt pháp lý, nguồn vốn và tài sản trong các doanh nghiệp nhà nước thuộc sở hữu toàn dân (kể cả xí nghiệp quốc doanh trước đây và DNNN hiện nay) mà nhà nước là đại diện chủ sở hữu. Nguồn vốn và tài sản có được giao cho xí nghiệp sử dụng. Giám đốc xí nghiệp chịu trách nhiệm trước nhà nước về việc sử dụng các nguồn vốn và tài sản đó. Giám đốc là chủ điều hành. Như vậy trong xí nghiệp quốc doanh trước đây và DNNN hiện nay về hình thức pháp lý tồn tại đồng thời chủ sở hữu và chủ điều hành. Điều đó là hợp lý. Nhưng trên thực tế sở hữu toàn dân hay sở hữu nhà nước lại rơi vào tình trạng gần như vô chủ - một chủ sở hữu chung, mơ hồ, tức là không có chủ sở hữu thực. Trong khi đó thời kế hoạch hóa tập trung chủ sở hữu lại thực hiện chức năng của chủ điều hành, nhà nước can thiệp vào công việc của giám đốc. Như vậy trên thực tế chủ điều hành cũng không tồn tại theo đúng chức năng của nó. Hậu quả của tình trạng đó là sự thờ ơ, thiếu trách nhiệm, gây lãng phí trong việc sử dụng các nguồn vốn, tài sản của Nhà nước và tình trạng gò bó, bị động, ỉ lại đối phó trong điều hành sản xuất kinh doanh. Chuyển sang cơ chế thị trường tình trạng không có chủ sở hữu đích thực vẫn tồn tại trong khi đó cùng với việc mở rộng quyền tự chủ trong sản xuất kinh doanh cho xí nghiệp trả lại chức năng chủ điều hành cho giám đốc lại xảy ra một tình huống ngược lại: Chủ điều hành lại can thiệp vào chức năng của chủ sở hữu. Giám đốc xí nghiệp tồn tại như là những ông chủ sở hữu.

Hậu quả của tình trạng đó là chủ sở hữu - Nhà nước không kiểm soát được việc sử dụng các nguồn vốn và tài sản trong xí nghiệp, tình trạng ăn vào vốn của Nhà nước tình trạng tham nhũng, lợi dụng danh nghĩa Nhà nước để làm ăn phi pháp... liến ra tràn ngập trong các doanh nghiệp nhà nước.

Như vậy cho đến nay bên cạnh những đổi mới cơ bản, tích cực, có hiệu quả đối với hệ thống các DNNN thì vẫn còn những tồn tại chưa giải quyết được, trong đó có mối quan hệ giữa chủ sở hữu và chủ điều hành.

3. Tư nhân hóa DNNN - một biện pháp cải cách quan hệ sở hữu

Chuyển sang nền kinh tế thị trường bên cạnh một số lớn các DNNN lo có sự đổi mới về kỹ thuật, công nghệ, đổi mới về tổ chức quản lý, thích ứng nhanh với cơ chế thị trường nên sản xuất kinh doanh có hiệu quả, thì một số cũng không ít các DNNN không thích ứng được với cơ chế mới nên không đứng vững được buộc phải giải thể hoặc phá sản. Vào thời điểm tháng 12/1989 cả nước có 12.084 DNNN, đến tháng 6/1993 còn lại 7060 DN (trong đó có khoảng 516 DN không có khả năng tồn tại; số DN làm ăn không

chiếm đến 1/4 số DN còn tồn tại cho đến nay).

Mặc dù sau 3 năm số DNNN đã giảm đi gần 1/2 song số lượng vẫn còn quá nhiều, lại không hợp lý, phân tán. Hầu hết các địa phương trong cả nước đều có DNNN, Trung ương quản lý thuộc 37 bộ và các cơ quan trung ương. Có những cơ quan, không cần thiết phải có DNNN nhưng cũng có từ một đến vài chục DN, có những ngành cần thiết phải có nhiều DNNN như hiện nay: Chẳng hạn ngành vật liệu xây dựng có đến 358 DNNN, ngành chế biến lương thực thực phẩm có 463 DNNN, ngành dệt có 291 DNNN, chăn nuôi có 192 DNNN; ngành nội thương có 1177 DNNN...

Hiệu quả kinh doanh trong các DNNN nói chung thấp, thấp hơn so với lĩnh vực tư nhân. Lợi nhuận bình quân tính trên vốn sử dụng năm 1992 là 4,8% (năm con số này là 4,9%) trong các ngành: Công nghiệp 4,6%. Giao thông vận tải 4,2%, nông nghiệp 2,3%, Thương nghiệp dịch vụ 7,4%; hơn 1/4 số DN kinh doanh không có lãi.

Khả năng bảo toàn và phát triển vốn không thực hiện được. Nếu tính đến cả sự giá của đồng vốn do lạm phát thì tổng số vốn của DNNN năm 1992 thật sự mất đi 10% so với năm 1991*.

Tiếp tục cải cách hệ thống DNNN là đòi hỏi bức xúc. Có nhiều phương hướng và cách thức, trong đó tư nhân hóa một bộ phận DNNN là một xu hướng phổ biến và thiết

Tư nhân hóa là quá trình bán các DNNN cho khu vực tư nhân dưới các hình thức: mua lại, cho thuê, giải thể, bán đấu giá tài sản và cổ phần hóa. Lý do chủ yếu là trên thế giới khu vực kinh tế tư nhân phát triển có hiệu quả hơn so với khu vực kinh tế nhà

Tư nhân hóa, chuyển các DNNN thành DN tư nhân, thành công ty trách nhiệm hữu hạn hay công ty cổ phần là một giải pháp để khắc phục tình trạng không có chủ thực, giải quyết tốt hơn mối quan hệ giữa chủ sở hữu và chủ điều hành, qua đây doanh nghiệp có hiệu quả hơn.

Ở nước ta hiện nay, DN tư nhân phổ biến là quy mô nhỏ, trình độ kỹ thuật công nghệ thấp, quan hệ sở hữu, quan hệ tổ chức - kỹ thuật còn đơn giản, cho nên các chủ sở hữu thời còn là chủ điều hành, cơ cấu tổ chức gọn nhẹ, chức năng quyền hạn giữa bộ phận cơ cấu không phức tạp. Bởi vậy, trong các DN tư nhân quan hệ sở hữu và tổ chức không trở thành vấn đề phức tạp ảnh hưởng đến hiệu quả kinh doanh và liên tưởng kinh tế - xã hội như trong DNNN.

Trong các giải pháp để thực hiện tư nhân hóa, thì cổ phần hóa là giải pháp tích cực nhất để chuyển các DNNN thành các công ty cổ phần. Quá trình cổ phần hóa nhằm giải quyết được các vấn đề sau: thứ nhất về quan hệ sở hữu; nhằm đa dạng hóa quyền lợi và cụ thể hóa chủ sở hữu, thứ hai, về tổ chức: Pháp luật hóa tổ chức theo luật lệ công ty và thứ ba là nhằm nâng cao hiệu quả sản xuất - kinh doanh trong doanh nghiệp.

(*) các số liệu trên đây lấy từ tài liệu tổng hợp của Viện NCQLKTTW, tại Hội thảo cải cách DNNN tháng

Rõ ràng khi chuyển doanh nghiệp nhà nước thành công ty cổ phần thì tình trạng vô chủ sẽ không còn nữa. Các cổ đông của công ty (tư nhân, tập thể hay Nhà nước) những chủ sở hữu đích thực, cụ thể của công ty. Nhà nước dù số lượng cổ phần chiếm phần lớn thì vẫn là một cổ đông mà Bộ Tài chính là cơ quan đại diện cho nhà nước tham gia vào công ty với tư cách là một cổ đông.

Một ưu điểm nổi bật khác trong cơ cấu tổ chức của công ty cổ phần là sự phân biệt rất rõ chức năng quyền hạn giữa chủ sở hữu và chủ điều hành. Đại hội đồng - tập hợp những người chủ sở hữu là tổ chức cao nhất của công ty có quyền quyết định những vấn đề về mục đích, phương hướng nhiệm vụ phát triển của công ty quyết định việc phân phối lợi nhuận và giải quyết những vấn đề tài chính lớn trong công ty. Hội đồng quản trị do Đại hội đồng bầu ra, là tổ chức đại diện cho các chủ sở hữu, thực hiện chức năng của chủ sở hữu. Hội đồng quản trị có quyền nhân danh công ty để quyết định những vấn đề có liên quan đến mục đích phương hướng phát triển và quyền lợi của công ty. Giám đốc (hay tổng giám đốc) do hội đồng quản trị bổ nhiệm (có thể do đại hội đồng) chịu trách nhiệm trước hội đồng quản trị để điều hành công việc sản xuất kinh doanh hàng ngày của công ty. Giám đốc công ty có thể là một thành viên của công ty (là một cổ đông) nhưng cũng có thể là người ngoài công ty. Lương (thu nhập) của giám đốc do Hội đồng quản trị quyết định và kiểm soát.

Người lao động trong các DNNN cổ phần hóa, nhà nước sẽ tạo điều kiện để họ mua được cổ phần của công ty. Khi chuyển thành công ty cổ phần, người có cổ phần sẽ trở thành cổ đông của công ty và có chức năng, quyền hạn, trách nhiệm và quyền lợi như mọi cổ đông khác - người lao động trở thành những người chủ sở hữu cụ thể, người nắm giữ cổ phiếu chứ không phải là chủ sở hữu trong sở hữu toàn dân trước đây. Những người lao động không có cổ phần, không phải là cổ đông của công ty thì sẽ là những người làm thuê cho công ty và hưởng lương theo kết quả lao động, kể cả giám đốc và các nhân viên cao cấp khác cũng vậy nếu như không phải là những cổ đông của công ty.

Tóm lại các mối quan hệ ở đây rất rõ ràng, chặt chẽ và song phẳng.

Tuy nhiên cổ phần hóa một bộ phận các DNNN là một quá trình và sẽ không ít những khó khăn, phức tạp song bài viết xin gác lại vấn đề đó.

4. Cơ chế "chủ quản"

Trên thực tế, trước đây và cả hiện nay, hầu như mọi xí nghiệp quốc doanh (DNNN) đều thuộc quyền quản lý trực tiếp của một cơ quan hành chính sự nghiệp: Bộ, Ủy ban nhân dân, ủy ban, Phòng, Sở, Cục, từ đó các xí nghiệp được phân thành xí nghiệp trung ương, xí nghiệp địa phương. Cách quản lý như vậy, một thời đã có tác dụng nhất định nhưng chuyển sang cơ chế thị trường có sự quản lý vĩ mô cơ chế này ngày càng bộc lộ những hạn chế cơ bản của nó và đến mức phải được thay thế bằng cơ chế khác.

Trên thực tế, các cơ quan chủ quản hầu như là người thay mặt nhà nước "sở hữu" các xí nghiệp quốc doanh - và đồng thời là cơ quan quản lý cấp trên trực tiếp của xí nghiệp. Các cơ quan chủ quản vừa là chủ sở hữu vừa là chủ điều hành đồng thời lại là những cơ quan hành chính sự nghiệp với chức năng nhiệm vụ là thực hiện quản lý Nhà

trong phạm vi chức năng của mình. Nếu như trong cơ chế kế hoạch hóa tập trung cơ quan chủ quản đứng về phía nhà nước (chủ sở hữu) để phân phối các nguồn bao cho xí nghiệp để can thiệp vào công việc của giám đốc (chủ điều hành) thì nay trong kế hoạch toán kinh doanh, khi chủ điều hành được trả lại "sân" đồng thời còn "lấn sân" chủ sở hữu thì các cơ quan chủ quản có xu hướng đứng về phía chủ điều hành. Cả ruộng; hợp nói trên đều không tác dụng tích cực thậm chí có hại cho cả Nhà nước và các xí nghiệp.

Ngoài ra cơ chế chủ quản, trên thực tế lại chia cắt nền kinh tế theo chiều dọc - quản lý theo ngành và theo chiều ngang - quản lý theo địa phương. Chính sự chia cắt tạo ra mâu thuẫn về lợi ích của ngành và lợi ích của địa phương; làm tổn hại lợi ích Nhà nước (chủ sở hữu) và gây khó khăn trong hoạt động của các doanh nghiệp (chủ hành).

Vấn đề đặt ra là khi xóa các cơ quan chủ quản với tư cách là chủ sở hữu của các DN thì ai là chủ sở hữu đích thực của DNNN. Hay ai là người thay mặt nhà nước đại diện chủ sở hữu các DNNN. Ở đây các nhà nghiên cứu và các nhà hoạch định chính sách, chính sách đưa ra nhiều phương án. Theo chúng tôi: Bộ Tài chính (cụ thể là ruộng Bộ Tài Chính) sẽ là người thay mặt Nhà nước làm chủ sở hữu nguồn vốn và án của các doanh nghiệp Nhà nước. Bên cạnh đó phải tạo ra một cơ chế quản lý mới cơ sở thiết kế một cơ chế thị trường hoàn thiện; cải tiến hệ thống pháp luật, nâng tính hữu hiệu của nó; cải cách tổ chức và bộ máy hành chính, nâng cao năng lực quản lý nhà nước; đào tạo và hình thành được một đội ngũ các giám đốc giỏi thực sự có năng lực làm chủ điều hành trong các DNNN./.

THE ISSUES OF OWNERSHIP REFORM IN THE STATE ENTERPRISES IN VIETNAM

Tran Anh Tai

Faculty of Economics - Hanoi University

The Ownership reform in the state enterprises is a great important problem which's not only in the field of science, but also in the practice. The article focuses on three main issues: First, analyzing relations between an owner and a director in the enterprise. Second, pointing out the real situation of relations between state and director of public enterprise in Vietnam. Finally abolishing "the mechanism in charge" is one of the main conditions to reform the ownership in the coming years.