

ĐỔI MỚI VAI TRÒ, VỊ TRÍ DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG

I. Đổi mới vai trò và vị trí của Nhà nước và kinh tế Nhà nước trong nền kinh tế thị trường ở nước ta:

Vấn đề đổi mới thể chế kinh tế đặt ra từ nhiều năm và hiện nay đang được xem như một khâu đột phá chiến lược, nhưng chưa mang lại kết quả như mong muốn. Vấn đề ở chỗ là thiếu cách nhìn hệ thống trong mô hình công nghiệp hóa đất nước của Việt Nam; thiếu một triết lý phát triển rõ ràng để là cơ sở cho việc định hình hệ thống thể chế phù hợp, mà hệ quả thấy rõ nhất là tuổi thọ luật pháp Việt Nam trong lĩnh vực kinh tế rất ngắn ngủi.

Kết quả công nghiệp hóa chưa được bao nhiêu:

Đại hội Đảng lần thứ XI năm 2011 đã xác định: “Phần đầu đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại...”. Vấn đề đặt ra hiện nay là nếu hơn 6 năm nữa, nước ta “cơ bản trở thành nước công nghiệp hiện đại”, vậy để đến với “một nước công nghiệp”, thì còn khoảng cách còn bao xa. Đến bao giờ thì chúng ta không sử dụng từ “cơ bản” nữa. Đây là bài toán lớn đặt ra cho Đại hội XII của Đảng sắp tới, vì nước ta đang có nguy cơ rơi vào “bẫy thu nhập trung bình”, mà thực tiễn đang cho thấy điều đó.

Trong gần 23 năm thực hiện sự nghiệp công nghiệp hóa - hiện đại hóa nền kinh tế, tính từ năm 1991 đến nay, nền kinh tế nước ta đạt mức tăng trưởng cao nhất là trong 5 năm đầu 1991 - 1995 - riêng năm 1995, GDP tăng 9,5% mức cao nhất cho đến nay và kéo dài đến hết năm 1996 GDP tăng 9,3%, trước khi xảy ra cuộc khủng hoảng tài chính khu vực 1997-1999. Có thể nói giai đoạn này là thời kỳ nền kinh tế có sức bật mạnh nhất, nhờ động lực đổi mới thể chế kinh tế chuyển từ cơ chế cũ sang cơ chế mới. Nhưng thời gian tăng trưởng chỉ được 4 năm 1992-1996, cuộc khủng hoảng tài chính khu vực đã kéo lùi tốc độ tăng trưởng kinh tế từ 1997 đến năm 2000, mà năm 1999 được xem là đáy của suy giảm GDP tăng 4,8%.

Bước qua giai đoạn 2001-2005, tình hình kinh tế khu vực và thế giới diễn biến thuận lợi, cùng với sự ra đời của Luật Doanh nghiệp năm 2000, nền kinh tế

nước ta như có một luồng sinh khí mới để phục hồi tốc độ tăng trưởng, nhưng chưa lấy lại được tốc độ của giai đoạn 1992-1996. Năm 2005, tốc độ tăng GDP đạt mức cao nhất của thời kỳ này cũng chỉ 8,4% và bắt đầu suy giảm dần từ 2006 (tăng 8,2%) cho đến chạm đáy vào năm 2009 5,32% do tác động của cuộc khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu.

Như vậy, trong 4 kế hoạch 5 năm từ 1991 đến 2010, thì trong 5 năm đầu 1991-1995, nhờ vào cải cách đột phá về thể chế chuyển sang thể chế thị trường nền kinh tế đã tự vượt qua cuộc khủng hoảng từ bên trong 1986-1988, nhất là vượt qua sự hụt hẫng do mất chỗ dựa từ khối xã hội chủ nghĩa; trong 5 năm tiếp theo 1996-2000 do động lực tạo ra sức bật giảm dần cùng với khủng hoảng tài chính khu vực, nền kinh tế trở nên trì trệ; trong 5 năm kế tiếp 2001-2005 nhờ vào sự tiếp tục cải cách thể chế nổi bật là Luật Doanh nghiệp năm 2000 và Luật Đất đai năm 2003, sự phát triển mạnh mẽ khu vực tư nhân trong nước tốc độ tăng trưởng của khu vực tư nhân cao hơn khu vực có vốn đầu tư nước ngoài.

Tuy nhiên, cũng chính giai đoạn này nền công nghiệp gia công phát triển mạnh mẽ, tỷ trọng giá trị gia tăng so với giá trị sản xuất (VA/GO) trong các ngành công nghiệp giảm sút; thị trường tiêu thụ hàng ngoại nhập thành phẩm và bán thành phẩm tăng mạnh; tính chất tiêu thụ của một nền kinh tế hiện ra rõ nét. Bên cạnh đó, do sự yếu kém về thể chế luật pháp, quản trị công, tiêu cực trong quản lý nhà nước... đã tạo ra bong bóng của 2 thị trường: chứng khoán và bất động sản, mà sự bùng nổ của nó diễn ra trong 2 năm 2006-2007.

Suốt trong năm 2006 cho đến quý 1/2007, cơn sốt chứng khoán đã làm đảo lộn mọi hoạt động kinh tế, khi chỉ số VN-INDEX lên đến gần 1200 điểm vào tháng 3/2007; giá đất đô thị tăng đến 4-5 lần cá biệt có nơi tăng 7-8 lần chỉ trong 6 tháng cuối năm 2007. Hậu quả của 2 bong bóng này là nguyên nhân chủ yếu gây nên cuộc tiểu khủng hoảng vào giữa năm 2008, khi bắt đầu có dấu hiệu của cuộc khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu. Do đó, từ năm 2008 đến 2013, hầu hết các chính sách kinh tế là nhằm đối phó với tình hình bất ổn vĩ mô, nên ít quan tâm đến các mục tiêu dài hạn.

Như vậy, trong 23 năm thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa 1991-2010, thì mất hơn 10 năm tập trung sức để đối phó với tác động từ bên ngoài và khắc phục sự bất ổn từ bên trong của nền kinh tế, nên những kết quả đạt được phần nhiều là những thành công ngắn hạn.

Nội hàm và vai trò của kinh tế nhà nước:

Nội hàm của mô hình kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa của Việt Nam có đặc trưng: phát triển nền kinh tế nhiều thành phần, đa sở hữu, trong đó kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo; kinh tế nhà nước cùng với kinh tế tập thể ngày trở thành nền tảng vững chắc.

- Những khuyết tật của thị trường

Về thuộc tính của kinh tế thị trường, cho đến nay vẫn bộc lộ 3 khuyết tật lớn:

+ Luôn luôn có nguy cơ mất cân đối cung - cầu tạo ra các cuộc khủng hoảng thừa hoặc khủng hoảng thiếu.

+ Vì mục tiêu lợi nhuận và cạnh tranh, doanh nghiệp ít quan tâm đến lợi ích toàn cục, lợi ích cộng đồng gây ô nhiễm, phá hoại môi trường, trốn tránh luật pháp gian lận thương mại... là những điển hình.

+ Kinh tế thị trường về bản chất là mô hình làm giàu cho thiểu số; tự nó không thể làm giàu cho mọi người.

- Nhà nước sử dụng 5 hệ thống công cụ:

Đối với nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa của nước ta, trong suốt quá trình hơn 30 năm đổi mới đã sử dụng 5 hệ thống công cụ chủ yếu để quản lý nền kinh tế:

+ Hệ thống pháp luật nhằm tạo ra luật chơi cho các chủ thể tham gia vào các quan hệ kinh tế.

+ Công tác kế hoạch và quy hoạch, nhằm hoạch định các mục tiêu và xác lập các phương tiện để đạt các mục tiêu đề ra.

+ Các chính sách điều tiết kinh tế vĩ mô, đặc biệt chính sách tài khóa và chính sách tiền tệ.

+ Sử dụng lực lượng vật chất của Nhà nước để bổ khuyết thị trường trong đó quan trọng nhất là các loại dự trữ quốc gia.

+ Cung cấp dịch vụ và hàng hoá công cộng; hành chính công; sử dụng các công cụ hỗ trợ như thông tin, xúc tiến thương mại, cung cấp các dịch vụ sản xuất...

Hoàn thiện thể chế quản lý kinh tế thị trường định hướng của nước ta cũng chính là sự hoàn thiện 5 nhóm công cụ quản lý nêu trên, nhằm tạo ra cơ chế vận hành tốt nhất cho các chủ thể tham gia vào thị trường.

- Về vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước:

Hiến pháp năm 2013 đã chế định tại Điều 51, khoản 1 rằng: "...kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo". Vấn đề đã hiến định thì không thể làm khác. Tuy nhiên, ở đây có 2 vấn đề cần làm rõ: (1) Nội hàm kinh tế nhà nước là gì? (2) Hiểu thế nào là vai trò chủ đạo?

+ Nếu hiểu kinh tế nhà nước bao gồm: tất cả các nguồn lực vật chất của Nhà nước, như: tài nguyên ngân sách; các nguồn lợi Nhà nước thu được hàng năm, dự trữ ngoại hối, dự trữ lương thực; nguyên nhiên liệu chiến lược; cơ sở vật chất hạ tầng do Nhà nước đầu tư; các tổ chức kinh tế của Nhà nước..., thì đây chính là lực lượng vật chất, mà Nhà nước sử dụng cho mục tiêu phát triển kinh tế và cải thiện dân sinh, tức là thực hiện chức năng của Nhà nước, chứ nó không liên quan gì đến khái niệm cạnh tranh của các chủ thể kinh tế trên thị trường cả, nên cũng hoàn toàn khác với vai trò của doanh nghiệp nhà nước.

+ Nếu hiểu vai trò chủ đạo là vai trò dẫn dắt thị trường, khắc phục những khuyết tật cố hữu của thị trường, thì nó lại liên quan đến cách sử dụng kinh tế nhà nước như thế nào và sự phối hợp trong việc sử dụng cả hệ thống công cụ của Nhà nước trong đó có công cụ về thể chế, chứ không đơn thuần chỉ là lực lượng vật chất nằm trong tay Nhà nước.

Cho đến nay, dường như khi nhấn mạnh đến vai trò chủ đạo của kinh tế Nhà nước, nhiều người nghĩ ngay đến việc duy trì lực lượng doanh nghiệp nhà nước, thậm chí nó phải độc quyền, nên đã vô hình chung đi ngược bản chất của thị trường.

Từ đổi mới nhận thức đến đổi mới thể chế:

- Nhà nước cần sử dụng hiệu quả các công cụ thị trường

Hiện đang có 3 vấn đề vướng mắc trong tư duy và hành động để có thể hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, đó là:

+ Cần đổi mới tư duy và hành động trong việc thực hiện chức năng quản lý kinh tế của Nhà nước từ Trung ương đến địa phương trong điều kiện vận hành

của thị trường. Đây là vấn đề khá khó khăn và phức tạp của quá trình chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung, bao cấp sang kinh tế thị trường.

+ Nền kinh tế thị trường của Việt Nam đi sau, nên hoàn toàn có thể vận dụng những công cụ vận hành của thị trường, mà lịch sử phát triển của nó ở nhiều nước cho thấy là đúng đắn và phù hợp. Thị trường là công cụ, là cơ chế chuyển tải mục tiêu phát triển của một quốc gia; chứ tự nó không phải là mục tiêu. Do đó, sử dụng các công cụ kinh tế thị trường không mâu thuẫn với tính chất định hướng xã hội chủ nghĩa trong mô hình kinh tế của nước ta.

+ Do thuộc tính của kinh tế thị trường, nên thường xuyên xuất hiện sự xung đột và mâu thuẫn lợi ích giữa các chủ thể khác nhau của thị trường.

Để khắc phục được các khuyết tật của thị trường, Nhà nước cần sử dụng các công cụ để định hướng sự vận động của các chủ thể kinh tế phục vụ cho mục tiêu xã hội và bảo vệ môi trường. Biểu hiện rõ nét của xu hướng này là Nhà nước không làm thay thị trường, mà chỉ tập trung giải quyết và xử lý những thất bại của thị trường. Nhà nước không bao cấp rủi ro trong kinh doanh của doanh nghiệp, nhưng cũng không tạo ra những rủi ro cho doanh nghiệp bằng các quyết định hành chính của mình.

Hiện nay, hệ thống pháp luật của nước ta trong quản lý kinh tế thị trường, tuy chưa hoàn thiện, nhưng cũng đã phủ kín hầu hết các lĩnh vực. Thực tế hiệu lực và hiệu quả quản lý nhà nước về kinh tế chưa cao là do sự can thiệp của Nhà nước, ở nhiều cấp chính quyền khác nhau, không phù hợp với sự vận động của thị trường. Mặt khác, Nhà nước lại thiếu công cụ và cơ chế giám sát, chế tài để bảo đảm các chủ thể tham gia các quan hệ thị trường tuân thủ luật chơi.

- Hoàn thiện 5 loại thị trường cụ thể:

Về mặt lý thuyết, nền kinh tế thị trường được vận hành trên 3 chân, tức là sự cấu thành của 3 loại thị trường chính: hàng hóa; vốn và dịch vụ. Ba thị trường này có quan hệ hữu cơ với nhau và luôn luôn phản ánh trình độ phát triển của một nền kinh tế. Từ 3 thị trường cơ bản trên, từ Đại hội Đảng lần thứ IX đã cụ thể hóa 5 loại thị trường ở nước ta và đặt ra yêu cầu hoàn thiện. Tuy nhiên, vấn đề hoàn thiện các loại thị trường ở nước ta cần xác định trên 2 nguyên tắc:

+ Bảo đảm tính đồng bộ trong mối quan hệ kinh tế giữa các thị trường với nhau. Bởi vì, không có một loại thị trường nào phát triển riêng rẽ, mà luôn luôn là nguyên nhân và kết quả của thị trường kia.

+ Sự phát triển các loại thị trường phải thông qua các chính sách của Nhà nước, được bảo đảm bằng hệ thống pháp luật có liên quan, hướng tới mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội cho từng giai đoạn của quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

Dựa vào 2 nguyên tắc này để xem xét về tính đồng bộ và trình độ phát triển của từng loại thị trường trong cơ cấu nền kinh tế của nước ta. Đồng thời, thông qua hệ thống pháp luật, có liên quan hiện hành, sẽ thấy được những nội dung cần phải hoàn thiện 5 loại thị trường cụ thể sau đây:

1. Hoàn thiện và phát triển thị trường tài chính:

Nội dung cần hoàn thiện một loại thị trường, bao gồm 3 yếu tố cấu thành thị trường: Các yếu tố tạo nên khối cung; các yếu tố tạo nên khối cầu và những hoạt động trung gian giữa cung - cầu. Hiện nay, theo Luật Các tổ chức tín dụng, Luật Chứng khoán, Luật Bảo hiểm..., thì chúng ta đã chế định tương đối đầy đủ các định chế tài chính - tín dụng - ngân hàng và các tổ chức tài chính - tín dụng phi ngân hàng đang hoạt động trong nền kinh tế quốc dân. Tuy nhiên, cần chuyển từ sự can thiệp trực tiếp bằng các công cụ hành chính sang phương thức can thiệp gián tiếp thông qua các công cụ thị trường.

Tăng cường tính chất độc lập tương đối của Ngân hàng Nhà nước trong quản lý thị trường tiền tệ; xây dựng định chế giám sát độc lập của Nhà nước đối với toàn bộ thị trường tài chính; phát triển các định chế tài chính - tín dụng phi ngân hàng nhằm cung cấp nguồn vốn cho thị trường; bổ sung các biện pháp chế tài đối với các định chế tài chính - tín dụng quản lý tạo rủi ro cho thị trường.

Cần xây dựng bổ sung thêm một đạo luật riêng về các định chế tài chính - tín dụng phi ngân hàng nhằm gắn kết hoạt động của 2 loại thị trường tài chính thị trường vốn và thị trường tiền tệ; cần xây dựng một định chế quốc gia về giám sát thị trường. Tổ chức này có nhiệm vụ thông tin, dự báo, cảnh báo thị trường; giám sát và thực hiện các biện pháp chế tài đối với các chủ thể tham gia vào thị trường này.

- Thị trường bất động sản:

Thị trường bất động sản là một thị trường đặc thù, khác với những thị trường khác và đang là thị trường có sự phát triển rất méo mó. Về tổng thể, thị trường bất động sản bao gồm cả ba loại thị trường : (1) Mua - bán, chuyển dịch; (2) Cho thuê; (3) Thế chấp. Nếu xét về tính chất, thì thị trường bất động sản được phân chia thành hai cấp: Thị trường sơ cấp và thị trường thứ cấp. Hiện tượng “đóng băng” thị trường bất động sản thường nói trong các năm qua chủ yếu diễn ra ở thị trường thứ cấp và cũng chủ yếu ở thị trường mua bán chuyển nhượng bất động sản.

Để lành mạnh hóa và phát triển thị trường bất động sản, cần phải phân tích sâu từng loại thị trường nói trên, tìm ra những nhân tố nào trực tiếp ảnh hưởng đến từng loại thị trường để có chính sách tác động phù hợp. Rà soát lại toàn bộ hệ thống pháp luật có liên quan đến thị trường bất động sản để sửa đổi đồng bộ. Phải sử dụng công cụ tài chính và công cụ quy hoạch để định hướng thị trường và chống đầu cơ.

- Xây dựng thị trường hàng hóa tương lai và phát triển mạng lưới thương mại hiện đại:

Thị trường hàng hóa nước ta có tốc độ phát triển tương đối cao trong những năm qua. Tuy nhiên, để phát triển thị trường theo hướng hiện đại và phù hợp với điều kiện hội nhập kinh tế khu vực và quốc tế cần tập trung hoàn thiện và phát triển 2 loại thị trường sau đây:

+ Xây dựng và phát triển thị trường hàng hóa tập trung, thực hiện theo hướng thị trường tương lai. Đây là thị trường mua - bán các hợp đồng mua bán hàng hóa giữa các doanh nghiệp thương mại, tham gia vào thị trường hàng hóa. Các hợp đồng mua hàng được ký kết giữa người mua và người bán với giá mua từng đơn vị hàng hóa đã được xác định theo điều kiện giao hàng trong tương lai. Đặc biệt, đối với các loại nông sản, người nông dân chịu rủi ro về điều kiện thiên nhiên rất nặng nề; do đó, cần san sẻ bớt rủi ro về thị trường cho người làm thương mại.

+ Phát triển mạng lưới phân phối hàng hóa nội địa. Xu hướng chung của thị trường hàng hóa, thì phương thức mua bán truyền thống của nước ta sẽ được thay thế dần bằng các hình thức mua bán hiện đại, như: hệ thống siêu thị, trung tâm thương mại tập trung tổng hợp, trung tâm thương mại tập trung chuyên ngành.

Trong cam kết gia nhập WTO của nước ta, tuy mở cửa có hạn chế cho các tập đoàn bán lẻ nước ngoài kinh doanh tại thị trường nước ta điều kiện hạn chế là Chính phủ giữ quyền cấp phép kinh doanh từ điểm bán lẻ thứ hai của các tập đoàn này trên thị trường Việt Nam, nhưng đối với các tập đoàn bán lẻ nước ngoài thì họ luôn luôn hướng tới mục tiêu xây dựng cả hệ thống phân phối, chứ không thể chỉ kinh doanh với một điểm bán lẻ.

Do đó, nguy cơ các tập đoàn bán lẻ nước ngoài từng bước nắm giữ thị trường bán lẻ trong nước đang là thách thức đối với doanh nghiệp Việt Nam. Bởi vậy, phải có chính sách ưu tiên cho các tổ chức bán lẻ trong nước phát triển; đồng thời khuyến khích hình thành các tập đoàn bán lẻ Việt Nam, xây dựng hệ thống bán lẻ hiện đại. Đây là vấn đề vừa bức xúc, vừa lâu dài cần được quan tâm đúng mức trong phát triển thị trường hàng hóa của nước ta.

- Hoàn thiện và phát triển thị trường lao động:

Hàng hóa sức lao động là loại hàng hóa đặc biệt. Do đó, trong quá trình hoàn thiện pháp luật về lao động, đổi mới chính sách đào tạo gắn với thị trường; tiến hành cải cách cơ bản và toàn diện giáo dục đào tạo theo tinh thần Nghị quyết Đại hội XI, cần quan tâm đặc biệt đến 2 vấn đề: chất lượng lao động được đào tạo phải phù hợp với mục tiêu công nghiệp hóa, hiện đại hóa và phục vụ cho lộ trình chuyển đổi mô hình kinh tế sử dụng lao động rẻ sang lao động có chất lượng cao.

- Hoàn thiện thị trường công nghệ

Để hoàn thiện và phát triển thị trường công nghệ cần tập trung vào 4 nhóm chính sách và biện pháp sau đây:

+ Các chính sách thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế cần đồng bộ với chính sách phát triển khoa học và công nghệ theo từng lĩnh vực và địa bàn cụ thể.

+ Nghiên cứu đổi mới cách sử dụng ngân sách Nhà nước đầu tư cho khoa học, công nghệ theo hướng: nghiên cứu phải theo đơn đặt hàng cụ thể và có nghiệm thu sản phẩm cuối cùng; kết quả nghiên cứu được thanh toán theo thực chi, chứ không theo khung hành chính như hiện nay; nguồn kinh phí từ ngân sách, nên được tập trung vào một số lĩnh vực trọng điểm, tránh dàn trải làm giảm hiệu quả đầu tư khoa học, công nghệ. Cơ chế tài chính cần làm rõ mối

quan hệ lợi ích giữa doanh nghiệp và nhà khoa học - chuyên gia; nâng cao tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm đối với các tổ chức và cá nhân tham gia nghiên cứu khoa học, công nghệ.

+ Xây dựng định chế “Quỹ đầu tư mạo hiểm” trong lĩnh vực khoa học, công nghệ. Khuyến khích các doanh nghiệp tham gia đầu tư mạo hiểm trong lĩnh vực triển khai ứng dụng công nghệ mới.

+ Nhà nước cần khuyến khích và hỗ trợ cho các hoạt động sáng tạo công nghệ đối với cá nhân các nhà khoa học, đồng thời khuyến khích hình thành các vườn ươm doanh nghiệp công nghệ, vườn ươm công nghệ cao, thương mại điện tử... và khuyến khích hình thành nhiều doanh nghiệp khoa học, công nghệ.

Nghiên cứu đổi mới chính sách tài trợ của Nhà nước cho khoa học và công nghệ chuyển từ việc bao cấp ở đầu vào sang tài trợ đầu ra đối với sản phẩm khoa học và công nghệ. Sử dụng công cụ quy hoạch và kế hoạch phù hợp với sự vận hành của cơ chế kinh tế thị trường. Đổi mới công tác kế hoạch nhằm xác định rõ những nội dung kinh tế - xã hội mà mỗi cấp chính quyền cần hoạch định; đồng thời tính toán sự cân đối các nguồn lực tương ứng với các mục tiêu đã xác định, nhằm định hướng cho thị trường phát triển.

Cần đổi mới nội dung và phương thức xác định các chỉ tiêu kinh tế - xã hội hiện nay theo hướng chuyển từ tính chất pháp lệnh sang tính chất dự báo các chỉ tiêu kinh tế. Trọng tâm của công tác kế hoạch là xây dựng các chương trình mục tiêu quốc gia, địa phương, trong đó xác định các chính sách, biện pháp, giải pháp nhằm bảo đảm các mục tiêu đề ra. Về các chỉ tiêu phát triển kinh tế - xã hội, cần tập trung vào các chỉ tiêu phát triển bền vững như các chỉ tiêu về an sinh xã hội, môi trường... nhằm trói buộc các cấp chính quyền phải thực hiện nhiệm vụ của mình.

Cần có sự đột phá trong cải cách hành chính và tài chính công. Mở rộng phân cấp, phân quyền cho địa phương; nhưng đồng thời phải tạo cơ chế để tăng cường kiểm tra, thanh tra, giám sát của chính quyền Trung ương đối với chính quyền địa phương. Cụ thể là Chính phủ cần tập trung vào 3 nhiệm vụ: Hoạch định chính sách; Ban hành các quy định; Kiểm tra giám sát chế tài vi phạm. Còn các quyết định cụ thể liên quan đến đời sống kinh tế ở mỗi địa phương, nên để địa phương thực hiện.

Việc phân cấp cần dựa trên nguyên tắc thống nhất của nền hành chính quốc gia, bảo đảm tính chất của một nhà nước đơn nhất, nhưng phải đề cao tính tự chủ của địa phương trên nền tảng lợi thế so sánh, năng lực cạnh tranh của các địa phương, của các vùng kinh tế và các đô thị. Xu hướng chung của thế giới là mở rộng quyền tự quản về ngân sách và cung cấp dịch vụ đô thị của các cấp chính quyền này. Việc phân cấp cần được thực hiện theo hướng việc gì cấp dưới, địa phương làm tốt, thì giao cho cấp đó thực hiện; cấp nào giải quyết sát thực tế hơn, có điều kiện thực hiện và có hiệu quả hơn, thì giao nhiệm vụ, thẩm quyền cho cấp đó.

Nhiệm vụ của cấp nào, thì cấp đó chịu trách nhiệm toàn bộ, có thẩm quyền đầy đủ tự quyết, tự quản đối với công việc được giao; không trùng lặp giữa việc do Trung ương làm với việc của địa phương làm và công việc giữa các cấp chính quyền trong phạm vi một địa phương với nhau nhằm tránh sự đùn đẩy trách nhiệm, chồng chéo, lẫn lộn, cản trở trong hoạt động. Chuyển nền hành chính đang mang nặng mục tiêu quản lý, bao cấp trách nhiệm dân sự của công dân sang nền hành chính mang tính chất phục vụ.

Xây dựng nền hành chính phục vụ dựa trên cơ sở hình thành các tổ chức cung cấp dịch vụ công, các định chế yểm trợ. Hiện nay luật pháp nước ta chưa chế định các định chế cung cấp dịch vụ công phi lợi nhuận. Cần xác định rõ bản chất của định chế cung cấp dịch vụ công phi lợi nhuận là các tổ chức cung cấp các dịch vụ công cho xã hội, như : y tế, giáo dục, văn hóa, khoa học, dịch vụ đô thị, hỗ trợ pháp lý, hỗ trợ thông tin; các tổ chức khuyến nông, khuyến ngư... do các thành phần kinh tế và Nhà nước đầu tư; không phân biệt ai là chủ sở hữu được thành lập để phục vụ cho lợi ích chung của xã hội và cộng đồng.

Để thực hiện vai trò này của Nhà nước cần sớm xây dựng một đạo luật về các tổ chức dịch vụ công phi lợi nhuận. Khi có đạo luật này, thì vai trò quản lý Nhà nước chính là giám sát sự hoạt động của các tổ chức trên, chứ không phải làm thay các tổ chức này, với những chỉ tiêu, chỉ số đo đếm hiệu quả sát thực và khoa học.

Phát triển công nghiệp phụ trợ. Trong chuỗi giá trị tạo ra sản phẩm hàng hóa dịch vụ được nhìn nhận dưới 3 công đoạn: Công đoạn nghiên cứu, thiết kế mẫu mã, sản xuất linh kiện phụ kiện, chi tiết của sản phẩm; Công đoạn sản xuất, bao gồm: gia công, lắp ráp tạo ra sản phẩm hoàn chỉnh; và Công đoạn phân

phối, tổ chức bán hàng. Trong 3 công đoạn trên thì công đoạn 1 có giá trị gia tăng cao nhất, tiếp đến là công đoạn 3; công đoạn có giá trị gia tăng thấp nhất là công đoạn 2. Nền công nghiệp nước ta chủ yếu ở công đoạn thứ 2 này. Trong chiến lược công nghiệp hóa, phải hướng nền kinh tế vào công đoạn 1 và tham gia vào công đoạn 3. Đây là nội dung chính yếu trong mục tiêu tái cơ cấu nền kinh tế. Đề nghị cần sớm ban hành một đạo luật về khuyến khích phát triển công nghiệp hỗ trợ.

Chế định mô hình đối tác công - tư (PPP) trong đầu tư. Mô hình PPP là phương thức đầu tư, mà theo đó Nhà nước bù đắp cho nhà đầu tư phần hiệu quả kinh tế của dự án mang lại, nhưng không mang lại hiệu quả tài chính trực tiếp cho nhà đầu tư. Với phương thức này, vốn đầu tư của ngân sách nhà nước trở thành vốn mồi để thu hút đầu tư của khu vực tư nhân. Tuy nhiên, hiện nay khung pháp lý cao nhất đối với hình thức PPP trong đầu tư chỉ là một Quyết định của Thủ tướng, nên tạo ra rủi ro về pháp lý cho nhà đầu tư. Do đó, cần chế định dưới hình thức một đạo luật để điều chỉnh hoạt động. Nếu phát triển được mô hình này, thì nhiều loại dịch vụ và hàng hóa công cộng có thể thu hút khu vực tư nhân đầu tư, thu hẹp số lượng doanh nghiệp nhà nước đang thực hiện. Đây chính là hình thức đầu tư, mà Nhà nước bỏ khuyết cho thị trường, góp phần thực hiện chức năng của Nhà nước trong quản lý kinh tế.

II. Đổi mới ngành và lĩnh vực hoạt động của doanh nghiệp Nhà nước:

1. Thực trạng về hoạt động của doanh nghiệp nhà nước:

Trong bối cảnh xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa với sự tham gia của các doanh nghiệp thuộc nhiều thành phần kinh tế khác nhau thì việc nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước là vấn đề được Đảng và Nhà nước ta đặc biệt quan tâm. Để thực hiện được yêu cầu này, Nhà nước ta đã thực hiện chủ trương đổi mới tổ chức, sắp xếp lại các doanh nghiệp nhà nước và kết quả là doanh nghiệp nhà nước đã xuất hiện dưới nhiều loại hình khác nhau như: Công ty trách nhiệm hữu hạn 1 thành viên là Nhà nước, công ty cổ phần có cổ phần chi phối của nhà nước, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên có phần vốn góp chi phối của Nhà nước, tổng công ty nhà nước, tập đoàn kinh tế nhà nước.

Các doanh nghiệp này, trên thực tế đã tạo thành một bộ phận vô cùng quan trọng của nền kinh tế quốc dân, là lực lượng vật chất to lớn giúp Nhà nước giải quyết nhiều vấn đề kinh tế - xã hội phức tạp của đất nước trong thời gian qua. Đồng thời với việc tổ chức lại các doanh nghiệp nhà nước, Nhà nước ta cũng đã quan tâm nhiều đến việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật về các loại hình doanh nghiệp nói chung và doanh nghiệp nhà nước nói riêng. Kết quả cho thấy, bước đầu đã thiết lập được một khung pháp lý tương đối đồng bộ theo hướng tạo môi trường kinh doanh bình đẳng, không phân biệt giữa doanh nghiệp nhà nước với các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác; hoàn thiện cơ chế quản lý, cơ chế quản trị doanh nghiệp nhà nước, xác định quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp theo hướng Nhà nước chỉ thực hiện các quyền và nghĩa vụ như các chủ đầu tư, chủ sở hữu vốn góp vào doanh nghiệp giống như các chủ đầu tư, chủ sở hữu vốn thuộc các thành phần kinh tế khác.

Trước ngày 01/7/2010, các công ty nhà nước được thành lập và hoạt động theo quy định của Luật Doanh nghiệp nhà nước năm 2003. Căn cứ vào quy định của Luật này, Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ đã ban hành nhiều văn bản hướng dẫn như: Nghị định số 180/2004/NĐ-CP ngày 28/10/2004 về thành lập mới, tổ chức lại và giải thể công ty nhà nước, Nghị định số 09/2009/NĐ-CP ngày 05/02/2009 của Chính phủ về việc ban hành Quy chế quản lý tài chính của công ty nhà nước và quản lý vốn nhà nước đầu tư vào các doanh nghiệp khác, Nghị định số 25/2010/NĐ-CP ngày 19/3/2010 của Chính phủ về chuyển đổi công ty nhà nước thành công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên...

Bên cạnh khung pháp lý chung là các văn bản quy phạm pháp luật do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và các bộ, ngành ban hành đối với các tập đoàn kinh tế nhà nước, Thủ tướng Chính phủ còn ban hành các quyết định thành lập và phê duyệt điều lệ tổ chức và hoạt động của từng tập đoàn kinh tế nhà nước. Các bản điều lệ được phê duyệt này cũng được coi là một bộ phận cấu thành của pháp luật về doanh nghiệp nhà nước.

Tuy nhiên, kể từ ngày 01/7/2010, các công ty nhà nước hoạt động theo Luật Doanh nghiệp nhà nước năm 2003 đã phải chuyển đổi sang hoạt động theo Luật Doanh nghiệp năm 2005. Hậu quả là nhiều quy định trong các văn bản

pháp luật nêu trên đã không còn được áp dụng nữa vì không còn đối tượng điều chỉnh là công ty nhà nước.

Hiện nay, đối với những công ty nhà nước đã chuyển đổi sang mô hình công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên thì, công tác quản lý của chủ sở hữu nhà nước được thực hiện theo quy định tại Luật Doanh nghiệp năm 2005 và Nghị định số 25/2010/NĐ-CP. Đối với tập đoàn, tổng công ty nhà nước, thì vẫn tạm thời vận dụng một số quy định của Nghị định số 111/2007/NĐ-CP và Nghị định số 101/2009/NĐ-CP. Thủ tướng Chính phủ cũng đã ban hành Văn bản số 1626/TTg-ĐMDN ngày 13/09/2010 để hướng dẫn các tập đoàn kinh tế nhà nước áp dụng quy định tại Nghị định số 101/2009/NĐ-CP ngày 05/11/2009 của Chính phủ về thí điểm thành lập, tổ chức, hoạt động và quản lý tập đoàn kinh tế nhà nước.

Việc chuyển đổi các công ty nhà nước sang hoạt động theo một môi trường pháp lý bình đẳng với các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác là một chủ trương đúng đắn của Đảng và Nhà nước ta. Tuy nhiên, việc chuyển đổi các doanh nghiệp hoạt động theo Luật Doanh nghiệp nhà nước năm 2003 sang hoạt động theo Luật Doanh nghiệp năm 2005 đã dẫn đến một số bất cập trong việc điều chỉnh pháp lý đối với việc quản lý và sử dụng tài sản nhà nước trong các doanh nghiệp nhà nước. Các công ty nhà nước chuyển đổi thành công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên đã không còn chịu sự điều chỉnh của Luật Doanh nghiệp nhà nước và Nghị định số 09/2009/NĐ-CP, Nghị định số 132/2005/NĐ-CP... nhưng do chưa có văn bản thay thế kịp thời nên cả Nhà nước lẫn doanh nghiệp đều gặp khó khăn, lúng túng trong việc giải quyết các vấn đề phát sinh.

Qua nghiên cứu, có thể thấy khung pháp luật điều chỉnh doanh nghiệp nhà nước còn một số hạn chế sau đây:

- Thứ nhất, các vấn đề phát sinh trong việc tổ chức, hoạt động của doanh nghiệp nhà nước, đặc biệt là những vấn đề liên quan đến việc thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp còn chịu sự điều chỉnh của các văn bản dưới luật. Luật Doanh nghiệp năm 2005 không thể bao quát toàn bộ những vấn đề cần điều chỉnh về doanh nghiệp nhà nước, đặc biệt là việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước. Vì vậy, sau khi Luật Doanh nghiệp nhà nước năm 2003 hết hiệu lực, thì yêu cầu đặt ra là phải có một văn bản ở tầm

luật để điều chỉnh các vấn đề đặc thù này nhằm đảm bảo cho doanh nghiệp nhà nước có một cơ sở pháp lý tốt hơn, đầy đủ hơn để hoạt động một cách có hiệu quả hơn.

- Thứ hai, nhiều quy định điều chỉnh việc thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp còn sơ sài, chưa đầy đủ, đặc biệt là đối với các tổng công ty và tập đoàn kinh tế. Hậu quả là, nhiều vấn đề phát sinh trong hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước này không có pháp luật để điều chỉnh hoặc điều chỉnh không đến nơi đến chốn. Việc quản lý, giám sát đối với tập đoàn kinh tế nhà nước cũng rơi vào tình trạng tương tự. Cho đến nay, mới có 2 văn bản điều chỉnh các vấn đề liên quan trực tiếp đến quản lý, giám sát việc thực hiện quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước là Nghị định số 101/2009/NĐ-CP ngày 05/11/2009 của Chính phủ về thí điểm thành lập, tổ chức, hoạt động và quản lý tập đoàn kinh tế nhà nước và Quyết định số 224/2006/QĐ-TTg ngày 26/10/2006 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Quy chế giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước. Theo Nghị định số 101/2009/NĐ-CP, cần ban hành quy chế quản lý, giám sát, đánh giá đối với tập đoàn kinh tế nhà nước, trong đó quy định đầy đủ, chi tiết về các tiêu chí cũng như trình tự đánh giá, xếp hạng hàng năm đối với tập đoàn kinh tế nhà nước, hội đồng quản trị, tổng giám đốc, các phó tổng giám đốc, kế toán trưởng của công ty mẹ tập đoàn kinh tế nhà nước vì Quyết định 224/2006/QĐ-TTg đã không còn phù hợp. Tuy nhiên, đến nay, các quy chế này vẫn chưa được ban hành, vì vậy, chưa có đủ cơ sở pháp lý để quản lý, giám sát, bảo vệ lợi ích của chủ sở hữu là Nhà nước trong các tập đoàn kinh tế nhà nước. Trên thực tế, việc thực hiện công tác quản lý, giám sát đối với các vấn đề cụ thể như về ngành nghề kinh doanh chính, về thực hiện các nhiệm vụ mà chủ sở hữu giao cho hội đồng quản trị, hội đồng thành viên, kiểm soát viên,... còn gặp rất nhiều khó khăn. Về công khai tài chính của doanh nghiệp nhà nước, mặc dù pháp luật có quy định nhưng còn chung chung, chưa cụ thể về nội dung tài chính, hình thức, phương tiện, đối tượng cần công khai.

- Thứ ba, nội dung của nhiều quy định còn chưa hợp lý. Chẳng hạn, Nghị định số 07/1999/NĐ-CP ban hành Quy chế thực hiện dân chủ ở doanh nghiệp nhà nước và công khai tài chính ở doanh nghiệp nhà nước và Nghị định số 87/2007/NĐ-CP về Quy chế thực hiện dân chủ ở công ty cổ phần, công ty trách

nhiệm hữu hạn đều giới hạn việc công khai tài chính (kết quả kiểm toán và báo cáo tài chính hàng năm của doanh nghiệp) cho các đối tượng trong nội bộ doanh nghiệp, như vậy, các bên có liên quan ở bên ngoài doanh nghiệp không thể tiếp cận các thông tin này để thực hiện quyền giám sát của mình. Rõ ràng, đây là một quy định bất hợp lý, cần phải được khắc phục.

- Thứ tư, vẫn còn không ít quy định có nội dung không thống nhất, mâu thuẫn với nhau. Ví dụ, Luật Doanh nghiệp năm 2005 và Nghị định số 25/2005/NĐ-CP quy định nguyên tắc Nhà nước thực hiện thống nhất và tập trung các quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu về vốn và mỗi công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên chỉ có một tổ chức được phân công, phân cấp thực hiện quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước. Trong thực tế, điều lệ của các công ty mẹ phê duyệt theo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ và Nghị định số 101/2009/NĐ-CP lại quy định quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước được phân công, phân cấp cho nhiều chủ thể thực hiện Thủ tướng Chính phủ, bộ chức năng, bộ quản lý ngành,....

Nghị định số 141/2007/NĐ-Chính phủ quy định thành viên hội đồng quản trị/hội đồng thành viên, tổng giám đốc công ty mẹ hưởng chế độ lương, thưởng theo năm trong khi đó, Nghị định số 101/2009/NĐ-Chính phủ lại quy định các chức danh này được hưởng chế độ lương và thưởng theo nhiệm kỳ, còn Nghị định số 25/2010/NĐ-Chính phủ lại quy định các chức danh này được hưởng chế độ tiền lương theo năm và tiền thưởng theo nhiệm kỳ. Quy định không nhất quán này không những gây khó khăn, mà còn gây ra sự tùy tiện trong quá trình tổ chức thực hiện chế độ tiền lương, tiền thưởng trong các doanh nghiệp nhà nước.

2. Một vài kiến nghị nhằm hoàn thiện pháp luật về tổ chức và hoạt động của doanh nghiệp nhà nước:

Trong bối cảnh Luật Doanh nghiệp nhà nước năm 2003 hết hiệu lực và doanh nghiệp nhà nước chuyển sang hoạt động theo Luật Doanh nghiệp năm 2005, pháp luật điều chỉnh hoạt động của doanh nghiệp nhà nước cần phải được khẩn trương hoàn thiện theo những định hướng cơ bản sau đây:

Hoàn thiện khung pháp lý đối với tập đoàn kinh tế nhà nước:

Như phân trên đã phân tích, khung pháp lý đối với tập đoàn kinh tế nhà nước hiện nay còn nhiều hạn chế. Để hoàn thiện khung pháp lý này, cần sớm tổng kết việc thí điểm thành lập, tổ chức hoạt động và quản lý của tập đoàn kinh tế nhà nước theo Nghị định số 101/2009/NĐ-CP. Trước mắt, Chính phủ nên tạm ngừng việc thành lập mới các tập đoàn kinh tế nhà nước và tiếp tục chấn chỉnh tổ chức, hoạt động của các tập đoàn đã được thành lập. Bên cạnh các công việc mang tính chất tổ chức này, cần đẩy mạnh công tác xây dựng pháp luật theo hướng:

- Một là, ban hành Nghị định mới thay thế Nghị định số 101/2009/NĐ-CP về thí điểm thành lập, tổ chức, hoạt động và quản lý tập đoàn kinh tế nhà nước, trong đó, tập trung điều chỉnh quan hệ tài chính của tập đoàn, các quan hệ về chuyển vốn, chuyển lãi, chuyển lỗ giữa tập đoàn và các công ty con; giữa các công ty con với nhau. Thay đổi tư duy và đổi mới cách thức quản lý, giám sát tập đoàn kinh tế nhà nước cho phù hợp với mô hình tập đoàn. Xác định rõ những vấn đề Nhà nước cần quản lý như vốn nhà nước nên giao đến cấp nào, Nhà nước quản đến đâu... để tháo gỡ và xử lý một cách có hiệu quả các lúng túng, vướng mắc phát sinh trong thời gian qua.

- Hai là, cần sớm ban hành nghị định về giám sát tập đoàn kinh tế nhà nước với tư cách là một nhóm các doanh nghiệp có tư cách pháp nhân hình thành dựa trên quan hệ công ty mẹ - công ty con. Nghị định này phải quy định cụ thể cơ quan, tổ chức chịu trách nhiệm chính trong việc thực hiện nhiệm vụ quản lý, giám sát các tập đoàn; xác định các căn cứ để giám sát.

- Ba là, ban hành chuẩn mực kế toán; các biểu mẫu báo cáo như báo cáo tài chính hợp nhất, báo cáo tổng hợp kết quả kinh doanh, báo cáo tổng hợp tình hình đầu tư, báo cáo tổng hợp công tác quản lý, điều hành của các tập đoàn kinh tế nhà nước.

- Bốn là, ban hành quy chế quản trị tập đoàn kinh tế nhà nước, trong đó có chế độ công khai thông tin: Thông tin công bố gồm thông tin về tài chính và hoạt động sản xuất – kinh doanh; thông tin về mục tiêu hoạt động của tập đoàn; thông tin chi tiết về cơ cấu sở hữu và tài sản; thông tin về công tác cán bộ; thông tin về các giao dịch kinh doanh chủ yếu trong kỳ công bố thông tin, trong đó có các giao dịch với các bên có lợi ích liên quan; thông tin về những rủi ro trong lĩnh vực hoạt động kinh doanh chính, các chính sách hạn chế rủi ro; thông

tin về hoạt động quản trị doanh nghiệp, đặc biệt các thông tin về chức năng, thẩm quyền, trách nhiệm và cơ chế vận hành của chủ sở hữu, hội đồng quản trị, hội đồng thành viên, chủ tịch công ty, ban giám đốc ...

- Năm là, để tăng cường quản lý các tập đoàn, cần sớm nghiên cứu để tiến tới xây dựng các nghị định riêng điều chỉnh tổ chức, hoạt động của từng tập đoàn kinh tế nhà nước.

Sớm ban hành nghị định về thực hiện các quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu và phần vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp khác:

Nghị định này cần tách bạch quyền quản lý hành chính nhà nước và quyền chủ sở hữu nhà nước tại các doanh nghiệp nhà nước, khắc phục tình trạng phân tán quyền của chủ sở hữu, tình trạng không có một cơ quan cụ thể nào chịu trách nhiệm trước Nhà nước về kết quả hoạt động của doanh nghiệp; thiết lập cơ chế chỉ có một cơ quan thay mặt Nhà nước thực hiện quyền chủ sở hữu, kiểm tra, giám sát hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp. Tuy nhiên, việc thực hiện các chủ trương này cần được thực hiện từng bước, có lộ trình để đảm bảo vừa tăng cường năng lực quản lý nhà nước của các cơ quan hành chính, vừa tạo điều kiện cho các doanh nghiệp bảo toàn và phát triển giá trị tài sản doanh nghiệp, tránh thất thoát, lãng phí.

Ban hành quy chế giám sát tài chính và đánh giá hiệu quả hoạt động đối với doanh nghiệp do Nhà nước làm chủ sở hữu và doanh nghiệp có vốn nhà nước:

Quy chế này được ban hành nhằm hoàn thiện cơ chế giám sát, kiểm tra tài chính đối với doanh nghiệp có vốn nhà nước nhằm một mặt giúp chủ sở hữu nhà nước bảo vệ được những lợi ích của mình, mặt khác, tạo điều kiện để cơ quan quản lý tài chính nhà nước kịp thời phát hiện, cảnh báo và bảo vệ được quyền và lợi ích hợp pháp của nhà đầu tư, người lao động, cũng như của doanh nghiệp.

Ban hành quy chế hoạt động của kiểm soát viên công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu:

Quy chế này cần quy định cụ thể về cơ chế cung cấp, tiếp cận thông tin của kiểm soát viên; cơ chế phối hợp giữa các kiểm soát viên (khi số kiểm soát viên

vượt quá 1 người); cơ chế báo cáo của kiểm soát viên; cơ chế tiếp nhận báo cáo của kiểm soát viên; cơ chế xử lý kiến nghị, đề xuất của kiểm soát viên; các chế tài khi kiểm soát viên vi phạm pháp luật trong quá trình thực thi nhiệm vụ.

Ban hành nghị định về đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp và quản lý tài chính đối với doanh nghiệp do Nhà nước làm chủ sở hữu:

Nghị định này cần xác định rõ những nguyên tắc trong việc đầu tư của Nhà nước vào doanh nghiệp; quy định rõ cơ chế để chuyển đổi một cách triệt để từ phương thức đầu tư, quản lý và sử dụng vốn của Nhà nước theo cách quản lý hành chính thông qua việc cấp phát vốn từ ngân sách nhà nước sang phương thức đầu tư, quản lý và sử dụng vốn của Nhà nước theo phương thức hạch toán kinh doanh. Nghị định này cũng cần ghi nhận chủ trương vốn hoá toàn bộ tài sản nhà nước tại các doanh nghiệp nhà nước, kể cả giá trị quyền sử dụng đất có thời hạn; Nhà nước quản lý vốn theo tính hiệu quả sinh lời trên vốn, chứ không quản lý hiện vật của doanh nghiệp nhà nước; Nhà nước giao vốn và chỉ quản lý giá trị được giao, còn hiện vật dưới hình thức nào là quyền của doanh nghiệp, miễn là sử dụng có hiệu quả.

Về cơ chế tài chính, cần nâng cao trách nhiệm của doanh nghiệp gắn với việc tăng quyền tự chủ trong sản xuất kinh doanh. Giảm mạnh và tiến tới xoá bỏ sự can thiệp trực tiếp của Nhà nước, các bộ, ngành, cấp hành chính chủ quản với tư cách là chủ sở hữu, đại diện chủ sở hữu vào quá trình sản xuất, kinh doanh và quản trị doanh nghiệp. Tạo điều kiện để người điều hành doanh nghiệp thoát khỏi thể bị động trong hoạt động, phát huy được tính chủ động, sáng tạo trong sản xuất, kinh doanh mà pháp luật đã quy định.

Về lâu dài, để có khung pháp lý vững chắc cho việc thực hiện quan hệ giữa chủ sở hữu nhà nước với các doanh nghiệp nhà nước, giữa công ty mẹ - công ty con, cần sớm triển khai xây dựng Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào kinh doanh để quy định về một số vấn đề sau đây:

- Cơ chế thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước tại các doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp có vốn nhà nước. Quy định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của cơ quan quản lý hành chính nhà nước và đại diện chủ sở hữu đối với doanh nghiệp nhà nước. Luật này phải đổi mới được phương thức quản lý vốn nhà nước trong hoạt động kinh doanh theo hướng chuyển từ phương thức hành chính bao cấp sang phương thức đầu tư kinh doanh; tôn trọng

quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm của doanh nghiệp trong việc quản lý, sử dụng, định đoạt tài sản của mình. Nhà nước có vốn đầu tư vào doanh nghiệp thì thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cổ đông hoặc người góp vốn, không can thiệp trực tiếp vào hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp; doanh nghiệp có quyền kinh doanh theo quy định của pháp luật và phải chịu trách nhiệm về việc sử dụng có hiệu quả nguồn vốn của nhà nước.

- Cơ chế giám sát việc thực hiện quyền của chủ sở hữu nhà nước bao gồm: Xác định rõ nội dung giám sát của chủ sở hữu nhà nước, chủ thể giám sát, quyền hạn, trách nhiệm của các chủ thể giám sát, xác định các căn cứ để giám sát và đánh giá đối với các chủ thể là đại diện chủ sở hữu và đại diện vốn nhà nước.

- Quan hệ giữa Nhà nước với người đại diện theo uỷ quyền tại công ty mẹ của tập đoàn kinh tế nhà nước, doanh nghiệp có vốn nhà nước; nâng cao trách nhiệm của người đại diện theo uỷ quyền tại các công ty trách nhiệm hữu hạn, công ty cổ phần trong việc bảo vệ lợi ích của chủ sở hữu nhà nước.

- Quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu do người đại diện trực tiếp thực hiện.

- Chế tài đối với người đại diện theo uỷ quyền trong trường hợp họ vi phạm pháp luật, gây tổn hại đến lợi ích của chủ sở hữu nhà nước.

Các doanh nghiệp nhà nước đang là lực lượng nắm vai trò chủ lực trong nền kinh tế nước ta. Mặc dù còn nhiều hạn chế trong hoạt động sản xuất – kinh doanh nhưng do tầm quan trọng của chúng mà Đảng và Nhà nước ta vẫn tiếp tục dành cho các doanh nghiệp này một sự quan tâm đặc biệt, nhất là trong lĩnh vực xây dựng khung pháp lý. Việc nắm bắt và triển khai một cách có hiệu quả các kiến nghị nêu trên sẽ góp phần không nhỏ vào việc nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước, góp phần thực hiện thành công các nhiệm vụ kinh tế - xã hội mà Đảng và Nhà nước ta đã đề ra.