

HỆ THỐNG QUAN ĐIỂM VỀ HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT CỦA QUỐC HỘI ĐỐI VỚI TẬP ĐOÀN KINH TẾ NHÀ NƯỚC

1. Phương hướng phát triển tập đoàn kinh tế nhà nước trong giai đoạn 2011- 2020

Xây dựng những Tập đoàn kinh tế nhà nước (TĐKTNN) mạnh, đa sở hữu, trong đó sở hữu nhà nước chiếm tỷ trọng chi phối, trên cơ sở các tổng công ty nhà nước, hoạt động trong một số lĩnh vực quan trọng, có điều kiện, có thế mạnh, có khả năng phát triển để cạnh tranh và hội nhập kinh tế quốc tế, đồng thời là công cụ quan trọng để nhà nước thực hiện ổn định kinh tế vĩ mô, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội là vấn đề xuất phát từ yêu cầu khách quan của tiến trình đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước và hội nhập kinh tế quốc tế. Đây là chủ trương đúng đắn của Đảng và Nhà nước khi đồng thời thành lập thí điểm các tập đoàn kinh tế nhà nước.

Thực tế sau khoảng thời gian 5 năm thực hiện thí điểm, với mô hình thí điểm mới mẻ được áp dụng ở nước ta vẫn còn nhiều vấn đề cần tiếp tục rút kinh nghiệm và dần hoàn thiện, trong bối cảnh gắn liền với quá trình xây dựng và hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Vì vậy, chủ trương tổ chức thí điểm hình thành một số tập đoàn kinh tế với phương châm vừa làm, vừa rút kinh nghiệm, vừa bổ sung hoàn chỉnh các quy định pháp luật về mô hình này trong thời gian qua là phù hợp với thực tiễn, đúng tinh thần Nghị quyết Trung ương 3 và Trung ương 9 khóa IX. Việc hình thành các tập đoàn kinh tế đã khắc phục cơ bản những hạn chế, yếu kém của mô hình tổng công ty nhà nước trước đây, tạo điều kiện giải phóng năng lực sản xuất, các tập đoàn được giao quyền tự chủ kinh doanh theo quan hệ cung cầu của thị trường và trong khuôn khổ pháp luật, tăng thêm quyền và trách nhiệm của doanh nghiệp trên cơ sở chiến lược, kế hoạch phát triển được phê duyệt, các cơ quan hành chính nhà nước không can thiệp trực tiếp, cụ thể vào hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp. Các TĐKTNN đang hoạt động, một số các tập đoàn đều làm ăn có hiệu quả, đóng góp quan trọng vào thành tựu chung của Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2006-2010, thể hiện vai trò là lực lượng nòng cốt, có vị trí then chốt, làm công cụ vật chất để nhà nước định hướng và điều tiết kinh tế vĩ mô nền kinh tế, bảo đảm an sinh xã hội, đẩy nhanh tăng trưởng kinh tế và tạo nền tảng cho sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa

đất nước.

Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XI khẳng định: Khẩn trương cơ cấu lại ngành nghề kinh doanh của các Tập đoàn kinh tế và các tổng công ty nhà nước, tập trung vào một số ngành, lĩnh vực then chốt của nền kinh tế.

Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011-2020 được thông qua tại Đại hội Đảng lần thứ XI nêu rõ: Tiếp tục đổi mới mạnh mẽ và nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước, nhất là các tập đoàn kinh tế và các tổng công ty. Sớm hoàn thiện thể chế quản lý hoạt động của các tập đoàn, các tổng công ty nhà nước. Đẩy mạnh cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước; xây dựng một số tập đoàn kinh tế mạnh, đa sở hữu, trong đó sở hữu nhà nước giữ vai trò chi phối...khuyến khích tư nhân góp vốn vào các Tập đoàn kinh tế nhà nước.

Nghị quyết của Quốc hội về Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2011- 2015 ban hành tại Kỳ họp thứ 2, Quốc hội khóa XIII tiếp tục khẳng định: Sẽ thực hiện cơ cấu lại nền kinh tế gắn với đổi mới mô hình tăng trưởng theo hướng nâng cao chất lượng, hiệu quả và sức cạnh tranh, thực hiện đồng bộ trong tất cả các ngành, các lĩnh vực trên phạm vi cả nước và từng địa phương, đơn vị cơ sở, sản phẩm chủ yếu, với tầm nhìn dài hạn và có lộ trình cụ thể. Cần tập trung thực hiện cơ cấu lại nền kinh tế trong 3 lĩnh vực quan trọng là cơ cấu lại đầu tư, trọng tâm là đầu tư công; cơ cấu lại thị trường tài chính, trọng tâm là cơ cấu lại hệ thống ngân hàng thương mại, các tổ chức tài chính; cơ cấu lại doanh nghiệp, trọng tâm là các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước, ngay từ năm 2012 chuẩn bị các điều kiện để từ năm 2013 đến năm 2015 ạo được chuyển biến mạnh mẽ, cơ bản, có hiệu quả rõ rệt.

Với ý nghĩa trên, các cơ quan quản lý có chủ trương tiếp tục kiện toàn các tập đoàn kinh tế nhà nước giai đoạn 2011-2015, có tính đến năm 2020. Hiện tất cả các tập đoàn kinh tế nhà nước đang hoạt động đều đã xây dựng và trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, phê duyệt Đề án tái cơ cấu giai đoạn 2011-2015. Nội dung của các Đề án đều tuân theo các quy định tại Quyết định số 929/QĐ-TTg ngày 17/7/2012 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án “Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, trọng tâm là tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước giai đoạn 2011-2015”, với một số nhiệm vụ cụ thể như sau:

Thứ nhất, thực hiện cơ cấu lại ngành, nghề kinh doanh, chiến lược phát triển, tổ chức sản xuất, kinh doanh, đầu tư phát triển và lao động.

Xây dựng chiến lược phát triển giai đoạn 2011-2015, có tính đến năm 2020 phù hợp với chiến lược phát triển ngành, vị trí, vai trò của tập đoàn trong nền kinh tế, nhu cầu của thị trường, ngành, nghề kinh doanh chính và các nguồn lực phát triển, năng lực quản lý của mình.

Xây dựng phương án tổ chức lại sản xuất, kinh doanh, triển khai tái cơ cấu các doanh nghiệp thành viên để tập trung vào các ngành, nghề kinh doanh chính của tập đoàn; thực hiện chuyên môn hóa, phân công, hợp tác, không dàn trải, phân tán nguồn lực, không cạnh tranh nội bộ theo hướng sáp nhập, hợp nhất các doanh nghiệp thành viên kinh doanh cùng ngành nghề.

Xây dựng kế hoạch đầu tư phù hợp với chiến lược phát triển và phương án tổ chức sản xuất mới. Xác định và sắp xếp, điều chỉnh cơ cấu lao động trong tập đoàn phù hợp với nhiệm vụ sản xuất, kinh doanh và chiến lược phát triển.

Thứ hai, đẩy mạnh đa dạng hóa sở hữu đối với các Tập đoàn kinh tế nhà nước, theo đó, sẽ tiến hành phân loại doanh nghiệp thành viên theo vị trí và tầm quan trọng trong chiến lược phát triển chung của tập đoàn để đẩy mạnh cổ phần hóa các doanh nghiệp thành viên mà tập đoàn không cần nắm giữ 100% vốn, bán bớt phần vốn tại các doanh nghiệp mà tập đoàn không cần nắm giữ vốn ở mức chi phối hoặc không cần nắm giữ vốn.

Thứ ba, xử lý dứt điểm đối với những tập đoàn kinh tế và doanh nghiệp thành viên có khó khăn, làm ăn thua lỗ.

Thứ tư, thực hiện đổi mới, bổ sung, hoàn thiện cơ chế chính sách để thúc đẩy cơ cấu lại các tập đoàn kinh tế, giúp cho các đơn vị này nâng cao hiệu quả sản xuất, kinh doanh, hoạt động theo cơ chế thị trường, bình đẳng với các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác trong nền kinh tế quốc dân.

Thứ năm, đổi mới tổ chức và hoạt động của các tổ chức đảng, đoàn thể trong tập đoàn kinh tế.

2. Các quan điểm trong hoạt động giám sát của Quốc hội đối với các tập đoàn kinh tế nhà nước

2.1. Quan điểm 1: Hoạt động giám sát phải được thực hiện trên cơ sở Nhà nước pháp quyền

Đổi mới Quốc hội nói chung, đổi mới hoạt động giám sát của Quốc hội nói riêng không phải là ý muốn chủ quan của Quốc hội, mà bắt nguồn từ các yêu

cầu khách quan, phù hợp với quy luật khách quan. Với nhận thức đó, tiếp tục đổi mới hoạt động giám sát của Quốc hội đối với tập đoàn kinh tế nhà nước hiện nay bắt nguồn từ các yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân: Đây là một yêu cầu khách quan và là con đường phát triển hợp quy luật của nhà nước ta trong thời kỳ mới - Thời kỳ xây dựng và phát triển nền kinh tế thị trường nhiều thành phần định hướng XHCN, mở cửa và hội nhập kinh tế khu vực và thế giới. Đây cũng là bước kế thừa và phát triển nhận thức lý luận của Đảng và nhà nước ta trong việc xây dựng nhà nước kiểu mới dưới sự lãnh đạo của Đảng cộng sản. Nhà nước pháp quyền không phải là một kiểu nhà nước mà là một hệ thống các tư tưởng quan điểm và kinh nghiệm thực tiễn tổ chức bộ máy nhà nước của nhân loại gắn liền với phát triển dân chủ, loại trừ chuyên quyền độc đoán, vô chính phủ, vô pháp luật; đề cao nhân tố con người, đề cao Hiến pháp và pháp luật trong tổ chức quyền lực Nhà nước. Hơn 20 năm tiến hành công cuộc đổi mới, tiếp tục tổng kết thực tiễn xây dựng nhà nước trong điều kiện mới; kế thừa và vận dụng những giá trị mới về xây dựng nhà nước pháp quyền của nhân loại phù hợp với nước ta, Đảng và nhà nước ta đã chính thức sử dụng thuật ngữ “Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân” trong văn kiện Hội nghị Đại biểu toàn quốc giữa nhiệm kỳ khoá VII và trong Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi một số điều năm 2001). Qua các văn kiện của Đảng và nhà nước ta, có thể khái quát một số nội dung cơ bản xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam như sau:

- Một là, tiếp tục xây dựng và hoàn thiện “Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam là nhà nước của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân” (văn kiện Hội nghị Đại biểu toàn quốc giữa nhiệm kỳ khoá VII). Điều 2 Hiến pháp năm 1992 và được sửa đổi một số điều năm 2001 khẳng định: “Nhà nước XHCN Việt Nam là nhà nước pháp quyền XHCN của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân. Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức”. Đây là nội dung chỉ rõ bản chất của nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam là nhà nước của nhân dân, tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Nội dung xây dựng nhà nước pháp quyền này, đòi hỏi khách quan phải đổi mới và tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát để góp phần xây dựng nhà nước ta ngày càng thể hiện sâu sắc bản chất nhân dân; quyền lực nhà nước ngày càng thực sự là quyền lực của nhân dân; nhân dân giao quyền, uỷ quyền mà không bị mất quyền, lạm quyền. Đây

cũng là tiêu chí để đánh giá hoạt động của nhà nước phục vụ được nhân dân nhiều hay ít.

- Hai là, quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp (Điều 2 Hiến pháp 1992 và được sửa đổi một số điều năm 2001). Đây là một trong những nguyên tắc và là tư tưởng chỉ đạo công cuộc xây dựng và hoàn thiện bộ máy nhà nước pháp quyền XHCN ở nước ta, thể hiện sự phát triển mới về nhận thức lý luận của Đảng và Nhà nước ta.

Trong chế độ dân chủ và pháp quyền XHCN thì quyền lực nhà nước không phải là quyền lực tự có của nhà nước mà quyền lực được nhân dân uỷ quyền, nhân dân giao quyền. Vì thế, tất yếu nảy sinh đòi hỏi chính đảng và tự nhiên phải kiểm soát quyền lực nhà nước. Mặt khác, khi uỷ quyền cho nhà nước, quyền lực nhà nước, lại thường vận động theo xu hướng tự phủ định mình, trở thành đối lập với chính mình lúc ban đầu. Hơn nữa, quyền lực nhà nước là của nhân dân giao cho các cơ quan nhà nước suy cho cùng là giao cho những con người cụ thể thực thi. Không thể khẳng định người được uỷ quyền luôn luôn làm đúng, làm đủ những gì mà nhân dân đã uỷ quyền. Vì vậy, kiểm soát quyền lực nhà nước là một nhu cầu khách quan từ phía người uỷ quyền đối với người được uỷ quyền. Hơn thế nữa, quyền lực nhà nước không phải là một đại lượng có thể cân, đong, đo, đếm được một cách rạch ròi, vì nó là một thể thống nhất. Điều đó lại càng đòi hỏi phải kiểm soát quyền lực nhà nước để hạn chế sự lạm quyền, lạm quyền, mâu thuẫn chông chéo hoặc trùng lặp trong quá trình thực thi quyền lực nhà nước giữa các cơ quan nhà nước, hạn chế hiệu lực và hiệu quả thực thi quyền lực nhà nước được nhân dân uỷ quyền.

- Ba là, Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam là nước thừa nhận vị trí tối thượng của Hiến pháp và luật trong đời sống nhà nước và đời sống xã hội. Bởi Hiến pháp và các đạo luật trong mối quan hệ với tổ chức quyền lực nhà nước là phương tiện để giới hạn quyền lực nhà nước mà nhân dân giao cho. Và do đó Hiến pháp và đạo Luật không chỉ để quản lý xã hội mà còn để tổ chức và quản lý bản thân nhà nước. Điều đó yêu cầu khách quan Quốc hội phải tăng cường giám sát để một mặt đảm bảo cho Hiến pháp và các đạo Luật của nhà nước pháp quyền do mình thông qua giữ vị trí tối thượng và mặt khác thông qua giám sát kịp thời phát hiện những lỗ hổng, những quy định không phù hợp để tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật và nâng cao chất lượng của chúng.

- *Bốn là*, Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam là nhà nước đề cao trách nhiệm qua lại giữa nhà nước và công dân. Đây là mối quan hệ chủ đạo trong đời sống nhà nước và đời sống xã hội. Điều đó đặt ra yêu cầu phải nâng cao chất lượng phục vụ nhân dân đề cao trách nhiệm của nhà nước trước công dân, chống có hiệu quả tệ nạn quan liêu, hách dịch, cửa quyền, vô trách nhiệm của đội ngũ cán bộ công chức trong bộ máy nhà nước. Đặc biệt là những người có chức và quyền hạn. Giám sát của các cơ quan dân cử nói chung, của Quốc hội nói riêng chính là phương tiện đề cao nhân tố con người trong mối quan hệ với quyền lực nhà nước; nâng cao trách nhiệm và năng lực của đối tượng bị giám sát trong việc phục vụ con người.

2.2. Quan điểm 2: Hoạt động giám sát phải đảm bảo phục vụ phát triển kinh tế - xã hội trong thời kỳ đẩy mạnh công cuộc công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước

Phát triển kinh tế được Đảng và nhà nước ta xác định là nhiệm vụ trung tâm trong sự nghiệp xây dựng đất nước. Thực hiện nhiệm vụ trung tâm này cần tiến hành đồng thời trên ba mặt:

- *Một là*, nâng cao vai trò và hiệu lực quản lý nhà nước bằng việc xây dựng đúng đắn chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và chính sách, tạo môi trường pháp lý thuận lợi để phát huy các nguồn lực của xã hội cho phát triển; bảo đảm tính bền vững và tích cực của các cân đối vĩ mô, hạn chế rủi ro và tác động tiêu cực của kinh tế thị trường; thực hiện quản lý bằng hệ thống pháp luật.

- *Hai là*, phát triển đồng bộ và quản lý có hiệu quả sự vận hành các loại thị trường cơ bản theo cơ chế cạnh tranh lành mạnh.

- *Ba là*, phát triển mạnh các thành phần kinh tế, các loại hình tổ chức sản xuất, kinh doanh.

Cả ba mặt thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế nói trên đều đòi hỏi bộ máy nhà nước nói chung, Quốc hội nói riêng, phải tiếp tục đổi mới để phát huy vai trò và hiệu lực quản lý nhà nước về kinh tế. Cuộc khủng hoảng kinh tế diễn ra ở nhiều nước lớn trên thế giới hiện nay chỉ ra rằng không ngừng đổi mới và tăng cường vai trò và hiệu lực quản lý nhà nước đối với kinh tế là một qui luật tất yếu, nhất là đối với nước ta phát triển kinh tế theo định hướng XHCN. Trong đổi mới và tăng cường vai trò, hiệu lực quản lý nhà nước đối với kinh tế thì tạo lập môi trường pháp lý thuận lợi để phát huy các nguồn lực của xã hội cho phát

triển là một nội dung quan trọng. Điều đó, không những đòi hỏi Quốc hội đổi mới và tăng cường chức năng lập pháp mà còn phải đổi mới và tăng cường các hoạt động giám sát. Môi trường pháp lý thuận lợi không chỉ là những quy định pháp luật có nội dung phù hợp, công khai, minh bạch mà điều quan trọng hơn là các quy định đó được thực hiện nghiêm minh trong thực tế. Hoạt động giám sát của Quốc hội cùng với các hoạt động kiểm tra, thanh tra là nhân tố quan trọng góp phần tạo lập môi trường pháp lý thuận lợi trên thực tế cho sự phát triển kinh tế.

Xây dựng và phát triển các mối quan hệ quốc tế theo đường lối mở cửa và chủ động hội nhập kinh tế khu vực và quốc tế: Đây cũng là một tất yếu khách quan vừa mang lại nhiều cơ hội vừa đặt ra không ít thách thức. Khi gia nhập WTO, nhiều người cho rằng thách thức lớn nhất không phải là các doanh nghiệp mà thách thức lớn nhất là ở bộ máy nhà nước, trong đó có Quốc hội. Quốc hội trong môi trường hội nhập không thể không tiến hành đổi mới để vừa phù hợp với các chuẩn mực chung vừa phù hợp với các đặc điểm văn hoá, chính trị, truyền thống lịch sử của đất nước ta. Giám sát là một hoạt động cơ bản của Quốc hội nước ta cũng như của Nghị viện của các nước trên thế giới. Tuy nhiên ở các nước theo chế độ chính trị đa đảng, giám sát của Nghị viện tập trung vào chính phủ, mang tính kiểm chế và đối trọng. Ngược lại, ở nước ta theo chế độ chính trị một Đảng, giám sát tối cao của Quốc hội làm sao cho có hiệu lực và hiệu quả còn cần phải tiếp tục đổi mới trên nhiều phương diện, từ nhận thức đến tổ chức thực hiện trên thực tế.

Khắc phục những yếu kém tồn tại trong bộ máy nhà nước nói chung, trong hoạt động giám sát của Quốc hội nói riêng: Bộ máy nhà nước ta nói chung, Quốc hội nói riêng, hơn 20 năm qua đã có những cải cách đổi mới góp phần vào thành tựu chung của đất nước. Tuy nhiên, bộ máy nhà nước hiện hành còn bộc lộ nhiều yếu kém, hạn chế. Trước yêu cầu khách quan, đổi mới tổ chức và hoạt động giám sát của Quốc hội nhằm góp phần khắc phục yếu kém, hạn chế của bộ máy nhà nước cũng là một đòi hỏi khách quan.

2.3. Quan điểm 3: Hoạt động giám sát phải được gắn liền với quyết tâm đổi mới chính trị

Đổi mới hoạt động giám sát của Quốc hội sẽ là yếu tố quan trọng góp phần thực hiện thành công Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011-2020.

Với thể chế chính trị như ở Việt Nam, điều kiện để đổi mới hoạt động này là cần sự quyết tâm cao của cả hệ thống chính trị, bắt đầu từ tư duy về sự lãnh đạo của Đảng trong hoạt động giám sát của Quốc hội phải được đổi mới.

Một trong những nguyên tắc cơ bản về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước ta đó là bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng. Tuy nhiên, trong nhà nước pháp quyền, sự lãnh đạo của Đảng đối với tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung, của Quốc hội nói riêng phải tuân theo Hiến pháp và pháp luật. Vì vậy, đối với Quốc hội, sự lãnh đạo của Đảng phải có sự đổi mới theo hướng tạo điều kiện cho Quốc hội chủ động thực hiện đầy đủ chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của mình do Hiến pháp và Luật quy định. Đổi mới sự lãnh đạo của Đảng trong hoạt động giám sát của Quốc hội trước hết là đổi mới nhận thức về quyền giám sát tối cao của Quốc hội. Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao, chủ yếu là giám sát ở tầng cao nhất của bộ máy nhà nước. Những cá nhân thuộc đối tượng giám sát của Quốc hội là những Đảng viên chủ chốt của Đảng, nắm giữ những trọng trách cao nhất trong bộ máy nhà nước. Kết quả của giám sát tối cao theo quy định của luật là một nghị quyết của Quốc hội trong đó có nội dung liên quan đến tổ chức, nhân sự. Do vậy, sự lãnh đạo của Đảng trong việc xác định trách nhiệm cá nhân phải được xem như một nội dung quan trọng trong sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội. Luật pháp đã quy định Quốc hội có quyền bỏ phiếu tín nhiệm đối với các chức danh do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn nên sự lãnh đạo của Đảng phải tạo điều kiện cho Quốc hội thực hiện quyền này một cách chủ động và dân chủ, đúng với tính chất là một cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân và là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Pháp luật là sự thể chế quan điểm, đường lối của Đảng. Vì vậy tuân thủ nghiêm minh pháp luật cũng là tuân thủ đường lối của Đảng. Tuy nhiên trong thực tế, có lúc tuân thủ pháp luật phải đặt dưới sự chỉ đạo của Đảng để việc tuân thủ pháp luật phục vụ đắc lực cho sự lãnh đạo của Đảng. Sự xung đột giữa Đảng lãnh đạo và việc tuân theo pháp luật của Quốc hội về việc thực thi các quy định pháp luật về bỏ phiếu tín nhiệm, về bãi nhiệm, miễn nhiệm, cách chức... những người do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn chỉ được giải quyết bằng việc phân định một cách rạch ròi sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác tổ chức cán bộ và trách nhiệm của Quốc hội trong việc thực hiện chức năng giám sát tối cao liên quan đến nhân sự cấp cao nhằm hạn chế sự can thiệp bằng mệnh lệnh quyền uy thiếu

dân chủ từ phía Đảng và sự e dè, ỷ lại, hình thức trong hoạt động giám sát của Quốc hội.

Thực chất, hoạt động giám sát của Quốc hội là giám sát việc thực thi đường lối, chủ trương của Đảng được Luật và Nghị quyết của Quốc hội thể chế hoá. Do đó, nếu các chủ trương, đường lối của Đảng được xác định đúng đắn, phù hợp thì sẽ tạo điều kiện để hoạt động giám sát của Quốc hội có hiệu lực và hiệu quả cao, trong đó tạo điều kiện và đảm bảo cho Quốc hội độc lập và chủ động trong hoạt động giám sát về nhân sự là nội dung quan trọng trong đổi mới sự lãnh đạo của Đảng đối với hoạt động giám sát của Quốc hội.

3. Các giải pháp tăng cường hoạt động giám sát của Quốc hội đối với tập đoàn kinh tế nhà nước

3.1 Hoàn thiện khung pháp lý liên quan đến tập đoàn kinh tế nhà nước

Trong thời gian qua, việc nghiên cứu, xây dựng khung pháp luật vừa thí điểm thành lập, tổ chức, hoạt động và quản lý tập đoàn kinh tế nhà nước ở Việt Nam đã hình thành phương thức quản trị mới, tạo quyền tự chủ kinh doanh hợp pháp cho các doanh nghiệp thành viên, giảm bớt những quy định xin cho bất hợp lý, nhằm nâng cao hiệu quả quản trị doanh nghiệp, tạo điều kiện tối đa cho các công ty con, công ty liên kết nâng cao năng lực cạnh tranh, nâng cao khả năng tích ứng với quá trình hội nhập kinh tế quốc tế. Mô hình tổ chức mới đã chuyển từ liên kết kiểu hành chính sang liên kết bằng đầu tư tài chính, quan hệ giữa công ty mẹ với các công ty con, công ty liên kết được thể hiện trên hợp đồng kinh tế với những quy định cụ thể về quyền lợi và trách nhiệm của mỗi bên nhằm phát huy hiệu quả trong việc triển khai thực hiện các dự án có quy mô lớn, mang ý nghĩa kinh tế, chính trị của đất nước, đẩy mạnh chuyên môn hóa cao trong từng lĩnh vực của quy trình sản xuất xây dựng, từ đó, tạo tiền đề cho việc tập trung vào các ngành nghề mũi nhọn, có công nghệ, quản lý tiên tiến, hiện đại.

Để phát huy một cách tối đa các lợi thế từ việc hình thành các TĐKTNN, trong thời gian tới, để xây dựng được mô hình phù hợp với thực tiễn ở nước ta, cần thực hiện một số giải pháp trọng tâm như sau:

3.1.1 Hoàn thiện mô hình tập đoàn kinh tế nhà nước

Thứ nhất, trên cơ sở những kết quả đạt được của việc sắp xếp, đổi mới DNNN giai đoạn 2001-2010 và việc thành lập các TĐKTNN giai đoạn 2005-

2013, cần có tổng kết đánh giá một cách sâu sắc, toàn diện về những ưu, nhược điểm của mô hình tập đoàn kinh tế nhà nước ở nước ta, cụ thể là đối với các TĐKTNN đang hoạt động, trên cơ sở đó mới quyết định cho phép thành lập mới các TĐKTNN nữa hay không.

Thứ hai, thực hiện một cách quyết liệt, đồng bộ theo đúng nội dung văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XI và nội dung cơ cấu lại các tập đoàn kinh tế theo tinh thần Nghị quyết số 10/2011/QH13 của Quốc hội khóa XIII về Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2011-2015. Theo đó, tái cơ cấu các TĐKTNN sẽ tập trung vào việc điều chỉnh, sắp xếp lại lĩnh vực đầu tư, giảm bớt các ngành nghề liên quan để dành nguồn lực cho các ngành, lĩnh vực kinh doanh chính. Đồng thời, thực hiện đúng lộ trình chuyển các công ty mẹ trong TĐKTNN thành công ty cổ phần theo lộ trình thích hợp từ nay đến năm 2020.

Thứ ba, thực hiện một cách kịp thời, quyết liệt lộ trình thoái vốn khỏi các lĩnh vực đầu ngoài ngành để các tập đoàn kinh tế nhà nước tập trung nguồn lực cho các lĩnh vực sản xuất- kinh doanh chính.

Thứ tư, cần sớm thực hiện lộ trình tách chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước với chức năng quản lý nhà nước của các cơ quan quản lý nhà nước và đổi mới mô hình tổ chức thực hiện các quyền chủ sở hữu nhà nước. Chính phủ có thể nghiên cứu lập cơ quan chuyên trách thuộc Chính phủ, đồng thời thành lập thêm các đơn vị đầu mối tại các Bộ/ngành. Đây là nội dung hết sức quan trọng trong việc thực hiện mục tiêu tập trung, thống nhất các quyền, nghĩa vụ chủ sở hữu nhà nước và thực hiện có hiệu quả mục tiêu cải cách hành chính của chủ sở hữu nhà nước. Do vậy, hoàn thiện cơ chế phân cấp việc thực hiện quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước cần theo nguyên tắc có một đầu mối chịu trách nhiệm chính, thực hiện nhiệm vụ theo dõi, tổng hợp tình hình quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước và phân tích, đánh giá hiệu quả sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp nhà nước, kể cả các tập đoàn, tổng công ty đặc biệt.

Thứ năm, trong quá trình chỉ đạo, điều hành cần chuyển từ phương thức hành chính là chủ yếu sang phương thức mua bán, sáp nhập theo phương thức thị trường, tránh tình trạng việc chuyển một số đơn vị của Tập đoàn Vinashin sang Tập đoàn Dầu khí Quốc gia Việt Nam bằng quyết định hành chính như trong thời gian vừa qua. Đồng thời, tiếp tục thực hiện sắp xếp lại về bộ máy tổ chức, lao động, trang thiết bị sản xuất tại các tập đoàn hiện nay.

3.1.2 Nâng cao địa vị pháp lý của tập đoàn kinh tế nhà nước

Với những bất cập của việc thí điểm thành lập mô hình TĐKTNN có nguyên nhân là do những vướng mắc về khung pháp lý, do vậy, việc hoàn thiện khung pháp lý sẽ là đòi hỏi khách quan cần sớm phải thực hiện. Theo đó, cần tập trung vào một số giải pháp như sau:

Thứ nhất, với những tập đoàn kinh tế nhà nước đang hoạt động trong những lĩnh vực then chốt của nền kinh tế, để kiểm soát chặt chẽ các hoạt động về sử dụng vốn, tài sản nhà nước, Quốc hội cần ban hành các đạo luật riêng quy định về những vấn đề cơ nhất của tập đoàn như lĩnh vực hoạt động, tổ chức bộ máy, cơ chế báo cáo tài chính, đây sẽ là cơ sở pháp lý rất quan trọng để Quốc hội, các cơ quan Quốc hội, các ĐBQH có thể giám sát TĐKTNN có hiệu quả hơn.

Thứ hai, trong phạm vi nhiệm vụ, chức năng của mình, Chính phủ phải chỉ đạo các Bộ, ngành thực hiện rà soát các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành, trên cơ sở đó, nếu phát hiện các sự bất cập, không thống nhất với Luật Doanh nghiệp và các luật có liên quan thì cần tiến hành sửa đổi, bổ sung kịp thời. Mục tiêu quan trọng nhất là hoàn thiện các quy định về thành lập TĐKTNN nhằm hạn chế thành lập tràn lan, đảm bảo phương thức thành lập mang tính thị trường hơn. Cần bảo đảm, mọi TĐKTNN phải hoạt động trong khuôn khổ pháp lý đã quy định và chế tài trong Luật Doanh nghiệp cho các loại hình doanh nghiệp cổ phần, doanh nghiệp TNHH, liên danh và doanh nghiệp tư nhân. Con đường hình thành và phát triển của các TĐKT phải trên cơ sở các công ty cổ phần đại chúng, thực hiện niêm yết trên thị trường chứng khoán, chứ không nên và hoàn toàn không nên dựa phần lớn vào vốn tín dụng, vốn vay hoặc vốn huy động trên thị trường tự do thông qua quan hệ đặt hàng và mua bán vật tư sản phẩm. Phát triển tập đoàn phải dựa vào việc kinh doanh những sản phẩm cốt lõi, khó có thể phát triển tập đoàn một cách bền vững bằng phương thức phát triển đa ngành, tốc độ phát triển doanh nghiệp phải phù hợp với tốc độ phát triển năng lực.

Thứ ba, hoàn thiện quy định về cơ chế quản lý người đại diện chủ sở hữu bao gồm tiêu chuẩn bổ nhiệm, cơ chế hoạt động, chế độ trách nhiệm và chế tài xử lý. Đổi mới và hoàn thiện hoạt động quản lý, giám sát của chủ sở hữu nhà nước theo hướng tăng cường giám sát nội bộ và giám sát từ bên ngoài thông qua các công cụ như kiểm toán nội bộ, kiểm toán độc lập. Quốc hội cần sớm có quy

định pháp lý về nghĩa vụ và quyền của đại diện chủ sở hữu trong việc huy động, tổ chức và sử dụng nguồn lực cho hoạt động kinh doanh. Thực hiện triệt để hơn việc tách chức năng thực hiện các quyền chủ sở hữu với chức năng quản lý hành chính nhà nước. Tách bạch rõ ràng thực hiện quyền chủ sở hữu với quyền chủ động kinh doanh của doanh nghiệp. Tôn trọng quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong kinh doanh của doanh nghiệp. Hoàn thiện cơ chế phân cấp việc thực hiện quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước theo nguyên tắc có một đầu mỗi chịu trách nhiệm chính, thực hiện nhiệm vụ theo dõi, tổng hợp tình hình quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước và phân tích, đánh giá hiệu quả sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp nhà nước, trong đó có các TĐKTNN.

Thứ tư, cần xây dựng hệ thống kiểm tra, giám sát đủ năng lực và điều kiện về quản lý vốn, tài sản tại các tập đoàn song song với việc tăng tính trách nhiệm của cơ quan quản lý. Quy định rõ trách nhiệm của HĐQT, Tổng giám đốc về hiệu quả hoạt động sản xuất - kinh doanh của doanh nghiệp. Hoàn thiện quy chế đánh giá, xếp hạng chất lượng hoạt động của doanh nghiệp cùng với các biện pháp chế tài đủ mạnh và kiên quyết thực hiện để làm cơ sở đánh giá kết quả, chấn chỉnh hoạt động, nhân sự HĐQT và Tổng giám đốc.

3.1.3 Hoàn thiện văn bản pháp lý liên quan đến quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại các tập đoàn kinh tế nhà nước

Chính phủ cần nghiên cứu xây dựng một đạo luật về việc đầu tư và kinh doanh vốn, tài sản nhà nước tại các DNNN để trình Quốc hội xem xét thông qua. Đây là vấn đề quan trọng nhằm tạo cơ sở pháp lý cao nhất đối với việc sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại các TĐKTNN.

3.2. Nâng cao nhận thức về vai trò giám sát tối cao của Quốc hội

Đổi mới hoạt động giám sát, nâng cao hiệu lực và hiệu quả giám sát tối cao của Quốc hội đã được Đảng ta đề cập trong nhiều văn kiện và xác định là một nội dung quan trọng của quá trình đổi mới về tổ chức và hoạt động của Quốc hội nước ta trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Tuy nhiên, cho đến nay hoạt động giám sát của Quốc hội chưa ngang tầm với đòi hỏi của công cuộc đổi mới và mong mỏi của nhân dân; hiệu lực và hiệu quả giám sát còn thấp. Nguyên nhân cơ bản của tình trạng đó, trước hết là do nhận thức chưa đầy đủ, thống nhất và đúng đắn về vai trò của hoạt động giám sát nói chung, giám sát của Quốc hội nói riêng. Cả chủ thể giám sát (Quốc hội, các cơ quan của

Quốc hội và đại biểu Quốc hội) lẫn đối tượng giám sát (các cơ quan và cá nhân theo luật định) đều nhận thức chưa thực sự đầy đủ và đúng đắn vai trò của giám sát.

Đổi mới nhận thức về vai trò giám sát của Quốc hội có ý nghĩa quan trọng trong số các phương hướng đổi mới hoạt động giám sát của Quốc hội theo định hướng nâng cao hiệu lực và hiệu quả của hoạt động giám sát.

Trước hết cần phải nhận thức rằng nhà nước ta là nhà nước pháp quyền XHCN, quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, nhân dân là chủ thể tối cao của quyền lực nhà nước. Nhân dân trao quyền lực nhà nước của mình về lập pháp cho Quốc hội, về hành pháp cho chính phủ và về tư pháp cho Tòa án nhân dân.

Việc giao quyền như vậy là điều kiện cơ bản để nhân dân giao quyền mà không bị lạm quyền, nhân dân kiểm soát và đánh giá được hiệu lực và hiệu quả thực hiện các quyền mà mình đã giao. Đồng thời cũng là để cho các cơ quan tương ứng được giao quyền đề cao trách nhiệm trong việc thực thi quyền lực nhà nước và tự kiểm tra đánh giá việc thực hiện quyền lực nhà nước được giao của mình.

Như vậy, những nhận thức không đầy đủ và đúng đắn về vai trò của giám sát nói chung, giám sát tối cao của Quốc hội nói riêng là không phù hợp với lý luận về tổ chức quyền lực nhà nước ở nước ta theo nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất nhưng có sự phân công rành mạch trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của nhà nước có hiệu lực và hiệu quả, có vai trò to lớn trong việc góp phần phòng chống lạm quyền, lộng quyền từ phía các cơ quan nhà nước có thẩm quyền; nâng cao được trách nhiệm và năng lực của những cá nhân do Quốc hội bầu và phê chuẩn; đảm bảo quyền lực nhà nước về hành pháp và tư pháp thuộc về nhân dân, phục vụ nhân dân ngày càng tốt hơn. Đồng thời thông qua các hoạt động giám sát, lại có tác dụng tích cực trở lại đối với việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội về lập pháp và quyết định những vấn đề trọng đại của đất nước có chất lượng hơn; phù hợp với ý chí và nguyện vọng của nhân dân hơn. Có thể khẳng định rằng nếu hoạt động giám sát của Quốc hội còn mang tính hình thức, kém hiệu lực và hiệu quả chẳng những Quốc hội không làm tròn nhiệm vụ và quyền hạn về giám sát, mà còn ảnh hưởng đến chất lượng của các hoạt động về lập pháp và quyết định các vấn đề

trọng đại của đất nước được nhân dân giao cho.

3.3 Tăng cường hoạt động giám sát của Quốc hội tiến hành đồng bộ với quá trình đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội về lập pháp và quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước

Giám sát tối cao toàn bộ hoạt động của nhà nước chỉ là một trong ba chức năng cơ bản của Quốc hội nước ta. Đây không phải là một hoạt động có ý nghĩa độc lập tuyệt đối mà giữa các hoạt động thực hiện chức năng có quan hệ và tác động qua lại hữu cơ với nhau. Vì vậy đổi mới hoạt động giám sát phải được tiến hành đồng bộ với đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội nói chung. Muốn đổi mới hoạt động giám sát của Quốc hội để nâng cao hiệu lực và hiệu quả giám sát tối cao phải tiến hành xây dựng một Quốc hội mạnh, thực thi đầy đủ và đúng đắn quyền hạn và nhiệm vụ đã được Hiến pháp và Luật Tổ chức Quốc hội quy định. Trước hết, Quốc hội phải mạnh và thực thi đầy đủ nhiệm vụ và quyền hạn về lập pháp, để sớm xây dựng được một số hệ thống pháp luật tương đối hoàn chỉnh, đồng bộ với các quy định công khai, minh bạch, điều chỉnh trực tiếp các quan hệ xã hội mà không phải chờ đợi các văn bản dưới luật cụ thể hoá. Đó chính là cơ sở pháp lý để hoạt động giám sát của Quốc hội nâng cao hiệu lực và hiệu quả. Ngược lại, thông qua hoạt động giám sát, phát hiện những khiếm khuyết của hệ thống luật để thực hiện quyền sáng kiến lập pháp, đề xuất kiến nghị sửa đổi, bổ sung hoàn thiện cơ chế, chính sách pháp luật hiện hành. Rõ ràng giữa hoạt động lập pháp và hoạt động giám sát của Quốc hội có mối quan hệ tác động qua lại hữu cơ. Hoạt động lập pháp góp phần nâng cao hiệu lực và hiệu quả cho hoạt động giám sát. Đồng thời, hoạt động giám sát theo sát hoạt động lập pháp, phục vụ và bổ sung chất lượng cho hoạt động lập pháp. Quốc hội mạnh và thực thi đầy đủ nhiệm vụ, quyền hạn của mình trong việc quyết định các vấn đề trọng đại của đất nước cũng có quan hệ và tác động mạnh mẽ đến việc nâng cao hiệu lực và hiệu quả của các hoạt động giám sát. Các quyết định đúng, phù hợp với lòng dân về nhân sự của bộ máy nhà nước, về kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, của đất nước, về các công trình trọng điểm quốc gia là các khách thể và là nội dung của hoạt động giám sát. Ngược lại, thông qua giám sát góp phần làm cho các quyết định của Quốc hội đi vào cuộc sống và trở thành hiện thực trong thực tế. Như vậy, để đổi mới hoạt động giám sát của Quốc hội, nâng cao hiệu lực và hiệu quả giám sát phải gắn chặt với đổi mới các hoạt động lập pháp và hoạt động quyết định các vấn đề trọng đại của đất nước và ngược

lại.

3.4 Đổi mới nội dung, hình thức, phương thức giám sát của Quốc hội đối với tập đoàn kinh tế nhà nước

Thứ nhất, Quốc hội cần tiến hành các hoạt động giám sát, đánh giá, nhìn nhận một cách nghiêm túc, khách quan con đường và cách thức hình thành các TĐKTNN ở nước ta để rút ra bài học và có sự điều chỉnh cũng như quyết sách hợp lý.

Thứ hai, Quốc hội cần tăng cường giám sát quá trình phát triển TĐKTNN nhờ chính sách bảo hộ của nhà nước và bằng vốn vay, vốn huy động. Hiện nay, Chính phủ đã có chủ trương bảo hộ cho một số ngành công nghiệp trong nước phát triển, trong đó có một số tập đoàn nhà nước được hưởng chính sách này. Đây là chủ trương đúng và phù hợp với thông lệ quốc tế, tuy nhiên, trên thực tế đã có tình trạng một vài TĐKTNN có tham vọng trở thành tập đoàn đa ngành nhưng không phải bằng con đường cổ phần hóa và niêm yết trên thị trường chứng khoán mà bằng vốn vay, vốn huy động như thành lập nhiều doanh nghiệp, cấp vốn cho nhiều doanh nghiệp để thực hiện các dự án lớn nhưng nguồn vốn đầu tư chủ yếu hình thành từ vốn đi vay, hầu như không có vốn tự có. Cách làm và con đường phát triển này có nhiều hạn chế và dễ dẫn đến kinh doanh không đồng bộ, hiệu quả kinh doanh thấp và không ít trường hợp kinh doanh đã bị đình trệ, bị thua lỗ, mất vốn, mất khả năng thanh toán.

Thứ ba, Quốc hội cần giám sát quá trình tái cấu trúc tập đoàn dưới nhiều hình thức. Thúc đẩy và kiểm soát quá trình cổ phần hóa các TĐKTNN và thúc đẩy việc niêm yết trên thị trường chứng khoán.

Thứ tư, tiếp tục nâng cao nhận thức và cải tiến cách thức tiến hành giám sát để không ngừng nâng cao chất lượng, bảo đảm cho pháp luật của Nhà nước được chấp hành nghiêm chỉnh trong việc chấp hành chính sách pháp luật về sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại các TĐKTNN, trong đó, cần chú ý cả việc tuân thủ các đạo luật liên quan như Luật Ngân sách nhà nước.

Thứ năm, khắc phục tình trạng giám sát chỉ nặng về chiều rộng mà thiếu chiều sâu; tăng cường giám sát theo chuyên đề, giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước, trong đó lưu ý việc sử dụng ngân sách nhà nước, giám sát văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, các cơ quan của Chính phủ trong công tác quản lý đối với các TĐKTNN. Cần bổ sung quy định chặt chẽ về cơ chế báo

cáo hoạt động sản xuất, kinh doanh của TĐKTNN tới các Bộ quản lý chuyên ngành và cơ quan chuyên môn của Quốc hội như: Ủy ban Kinh tế, Ủy ban Tài chính-Ngân sách.

Thứ sáu, tiếp tục đổi mới hoạt động chất vấn theo hướng đi sâu giải quyết từng vấn đề được chất vấn, trong điều kiện Quốc hội nước ta chỉ tổ chức họp toàn thể 2 lần/năm, cần tăng cường các phiên giải trình tại Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội về những vấn đề liên quan đến sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại các tập đoàn kinh tế nhà nước.

Trong thời gian gần đây các đại biểu Quốc hội đã tích cực sử dụng quyền chất vấn của mình như một công cụ giám sát khá mạnh mẽ, cụ thể như đợt giám sát tối cao tại Kỳ họp thứ 6, Quốc hội khóa XII về chấp hành chính sách, pháp luật về sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại các tập đoàn, tổng công ty nhà nước. Cùng với việc mở rộng dân chủ trong sinh hoạt của Quốc hội, các hoạt động chất vấn và trả lời chất vấn đã góp phần làm cho hoạt động giám sát của Quốc hội trở nên sôi động tại các kỳ họp của Quốc hội, thu hút được sự quan tâm, theo dõi của cử tri.

Thứ bảy, nghiên cứu bổ sung các quy định về thẩm quyền, trình tự, thủ tục của việc bỏ phiếu tín nhiệm đối với các chức danh do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn. Bởi xét trên góc độ quản lý nhà nước, việc nếu để xảy ra các sai phạm tại các tập đoàn kinh tế sẽ phải gắn với trách nhiệm cơ quan quản lý ngành, lĩnh vực. Hiện nay, Quốc hội đã thông qua Đề án về bỏ phiếu tín nhiệm đối với các chức danh do Quốc hội bầu, phê chuẩn và lần đầu tiên tại Kỳ họp thứ 5, Quốc hội Khóa XIII vào tháng 6/2013, Quốc hội đã tiến hành lấy phiếu tín nhiệm đối với 47 chức danh do Quốc hội bầu, phê chuẩn, do vậy, đây có thể được nhìn nhận như là một trong những công cụ để Quốc hội giám sát về quản lý nhà nước liên quan đến hoạt động của Tập đoàn kinh tế nhà nước.

Thứ tám, tăng cường hoạt động điều hoà, phối hợp của UBTVQH đối với hoạt động của các cơ quan của Quốc hội để khắc phục tình trạng chồng chéo về nội dung, địa bàn giám sát. Đảm bảo thông tin từ hoạt động của các Đoàn giám sát, các báo cáo giám sát của các cơ quan của Quốc hội, các Đoàn ĐBQH cần được lưu hành và chia sẻ rộng rãi trong các cơ quan của Quốc hội, các Đoàn ĐBQH.

Thứ chín, cần đổi mới hơn nữa và nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát

của Quốc hội như đổi mới cách thức tiến hành giám sát, cơ chế huy động chuyên gia để nâng cao chất lượng kết quả giám sát. Sau giám sát cần có sự theo dõi sát sao việc thực hiện các kiến nghị giám sát, trong trường hợp cần thiết cần tiếp tục giám sát để nâng cao hiệu lực, hiệu quả của hoạt động này.

Thứ mười, tăng cường sự tham gia của cộng đồng (người dân, chuyên gia, nhà khoa học) vào quá trình giám sát ngay từ giai đoạn xây dựng chương trình giám sát: dự thảo chương trình giám sát của Quốc hội cần phải được công khai trên các trang thông tin điện tử hoặc các phương tiện khác, trước khi thông qua tại Quốc hội để người dân có cơ hội bày tỏ nguyện vọng của mình góp ý vào dự thảo Chương trình giám sát. Công bố trước đối tượng, thời gian, địa điểm tiến hành giám sát của Đại biểu Quốc hội trên trang thông tin điện tử của Quốc hội, Đoàn Đại biểu Quốc hội, cho phép người dân gửi thư, yêu cầu giám sát đến Đoàn giám sát. Chỉ tiến hành giám sát khi Đoàn giám sát đã có thông tin tương đối đầy đủ về đối tượng giám sát, vấn đề bức xúc cần giám sát theo phản ánh trên báo chí và các nguồn thông tin Đoàn tiếp cận được. Công khai các kết luận, kiến nghị giám sát (trừ những kết luận liên quan đến bí mật Nhà nước) để người dân, các tổ chức đoàn thể và công luận biết, theo dõi và cùng giám sát việc chấp hành kết luận, kiến nghị giám sát.

3.5 Nâng cao năng lực giám sát của các cơ quan của Quốc hội và đại biểu Quốc hội

Một Quốc hội mạnh là một Quốc hội có hai trụ cột chính là các cơ quan của Quốc hội và Đại biểu Quốc hội mạnh, đủ năng lực thực hiện các chức năng của Quốc hội. Năng lực giám sát bao gồm các yếu tố về tổ chức, về bản lĩnh và kỹ năng hoạt động của đại biểu. Nâng cao năng lực giám sát của các cơ quan của Quốc hội và đại biểu Quốc hội đó là nâng cao chất lượng tổ chức các hoạt động giám sát, nâng cao bản lĩnh và kỹ năng giám sát của các đại biểu Quốc hội.

Tổ chức các hoạt động giám sát của Quốc hội trước hết và chủ yếu phải được tiến hành tại các Ủy ban và Hội đồng dân tộc. Chỉ có dựa trên các hoạt động giám sát này, giám sát tối cao của Quốc hội tại các kỳ họp toàn thể mới tiến hành có kết quả. Tổ chức giám sát tại Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội bao gồm từ việc xây dựng chương trình, kế hoạch giám sát 6 tháng, cả năm; xác định chủ đề giám sát, nội dung giám sát, đối tượng giám sát, thời gian giám sát... cho đến việc thành lập các đoàn giám sát với việc bố trí các đại biểu

Quốc hội các thành phần tham gia Đoàn giám sát phù hợp với chuyên môn, đủ trình độ và năng lực cho mỗi cuộc giám sát. Giám sát là nhằm đưa ra được các kiến nghị mang lại sự đổi thay tích cực của các quan hệ xã hội phù hợp với mục đích giám sát, đáp ứng mong mỏi của cử tri và dư luận xã hội. Điều đó chỉ có thể đạt được khi năng lực của các chủ thể giám sát là Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và đại biểu Quốc hội được tăng cường, đủ bản lĩnh và khả năng thực hiện đến cùng các kiến nghị giám sát.

Với vai trò là người đại diện cho cử tri, hoạt động của đại biểu Quốc hội phải được xác lập đúng với tính chất là một trong những trung tâm của hoạt động Quốc hội. Theo đó, các quan điểm của đại biểu Quốc hội về mọi vấn đề, kể cả vấn đề bỏ phiếu tín nhiệm phải là tiền đề, là khởi nguồn quan trọng cho các hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội; chẳng hạn hoạt động chất vấn của đại biểu Quốc hội là tiền đề cho giám sát tối cao của Quốc hội tại kỳ họp và có thể dẫn đến hoạt động bỏ phiếu tín nhiệm. Các hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội phải được thực hiện chủ yếu bởi các đại biểu Quốc hội. Quy trình hoạt động phải bảo đảm phát huy dân chủ, tính chủ động, độc lập trong hoạt động của đại biểu Quốc hội.

Hoạt động giám sát của Quốc hội nói chung, các cơ quan của Quốc hội và đại biểu Quốc hội nói riêng phải đúng thẩm quyền, đúng phạm vi mà luật quy định, không làm thay các hoạt động thanh tra, kiểm tra của hệ thống các cơ quan hành pháp; không điều tra, kiểm sát và giám đốc thẩm đối với các vụ việc cụ thể thay các cơ quan tư pháp. Như vậy, làm đúng, làm đủ nhiệm vụ và quyền hạn của mình theo các quy định của Hiến pháp, Luật Tổ chức Quốc hội và Luật hoạt động giám sát của Quốc hội là một phương hướng để nâng cao hiệu lực và hiệu quả của hoạt động giám sát.

3.6 Tăng cường nguồn lực cho hoạt động giám sát

Cải cách tổ chức và hoạt động của Nhà nước có trọng tâm là làm rõ sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp; kiện toàn tổ chức, đổi mới phương thức và nâng cao hiệu quả hoạt động của Quốc hội. Việc nghiên cứu và phân tích nhằm rõ vị trí, tính chất, vai trò, chức năng, nhiệm vụ của Quốc hội, đưa ra những giải pháp đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội trong điều kiện hiện nay là cần thiết.

Thực hiện quyền giám sát tối cao là một chức năng liên hệ chặt chẽ với

chức năng lập pháp. Đây là khía cạnh của một vấn đề, hai mặt của một sự việc. Pháp luật do Quốc hội ban hành phải có hiệu lực thực thi. Trong Nhà nước pháp quyền, mọi cá nhân, tổ chức phải tuân theo pháp luật. Chỉ có như vậy, mục đích cuối cùng mới đạt được, bản chất của một cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất của dân, do dân, vì dân mới thể hiện toàn diện. Tính hiệu quả của pháp luật trong một chừng mực nhất định phụ thuộc vào hiệu quả hoạt động giám sát. Để hoạt động giám sát của Quốc hội đối với các TĐKTNN có hiệu quả, hiệu lực thì tăng cường nguồn lực là cần thiết, với các trọng tâm như sau:

Thứ nhất, đảm bảo cơ cấu ĐBQH được đổi mới theo hướng tăng số lượng ĐBQH chuyên trách hoạt động ở các cơ quan của Quốc hội và các Đoàn ĐBQH. Tuy điều kiện của địa phương nên đảm bảo mỗi Đoàn ĐBQH có ít nhất 2 ĐBQH chuyên trách hoạt động tại địa phương. Tiến tới đảm bảo cho mỗi ĐBQH có văn phòng đại biểu Quốc hội riêng, có ngân sách và bộ máy giúp việc riêng để giải phóng ĐBQH khỏi các công việc hành chính, sự vụ, tập trung thời gian, trí tuệ, công sức vào việc thực hiện nhiệm vụ đại biểu. Mỗi văn phòng ĐBQH có trang thông tin điện tử riêng phục vụ công tác thông tin, liên lạc của ĐBQH.

Thứ hai, bổ sung cơ chế theo dõi việc thực thi kết luận, kiến nghị giám sát về hoạt động của TĐKT: Mỗi chủ thể giám sát cần thiết lập bộ phận thường trực theo dõi việc thực hiện kết luận, kiến nghị giám sát của đối tượng bị giám sát. Các đối tượng bị giám sát nếu không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ cần có hình thức phê bình, nhắc nhở, công bố công khai trên diễn đàn của Quốc hội và công luận để các ĐBQH nắm bắt và có các ứng xử cần thiết.

Thứ ba, kiện toàn tổ chức và hoạt động của các đơn vị giúp việc cho các cơ quan của Quốc hội và Đoàn ĐBQH cả về biên chế, năng lực cán bộ trong công tác tham mưu về mặt chuyên môn cho các cơ quan của Quốc hội, Đoàn ĐBQH. Tăng cường ngân sách cho hoạt động của ĐBQH: có cơ chế tài chính thoả đáng để ĐBQH sử dụng các chuyên gia phục vụ công tác giám sát từ đó huy động được trí tuệ xã hội phục vụ hoạt động giám sát của Quốc hội.

Như vậy, với các nhóm giải pháp gắn với quan điểm, định hướng về phát triển TĐKTNN trong giai đoạn từ này đến năm 2020, để tăng cường hoạt động giám sát của mình, Quốc hội cần xây dựng lộ trình cụ thể trong Chiến lược 10 năm tới như sau:

- Trong nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIII từ 2011-2016:

Quốc hội cần giao cho các cơ quan của Quốc hội nghiên cứu, đề xuất về những vấn đề liên quan sửa đổi, bổ sung Luật Hoạt động giám sát theo hướng khả thi, phù hợp thực tiễn hơn.

Yêu cầu Chính phủ thực hiện nghiêm túc các nội dung theo Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của nhiệm kỳ, theo đó, cần trình Quốc hội xem xét, thông qua các đạo luật liên quan đến sử dụng vốn, tài sản nhà nước như: Luật mua sắm công, Luật Đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước... và các bản quy phạm pháp luật khác theo đề xuất của Chính phủ.

Quốc hội giao cho các cơ quan Quốc hội và VPQH chủ động nghiên cứu, đề xuất về tăng cường nguồn lực tài chính liên quan đến hoạt động của Quốc hội.

Thực hiện giám sát việc thực hiện Nghị quyết của Quốc hội về phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2011-2015, trong đó có nội dung về tái cơ cấu DNNN, trọng tâm là các TĐKT, TCTNN.

- Trong nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIV từ 2016-2021

Trên cơ sở kết quả thực hiện trong nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIII, sẽ tiếp tục đổi mới, hoàn thiện hoạt động giám sát của Quốc hội theo đúng quan điểm, định hướng đã đưa ra.

3.7 Xây dựng bộ tiêu chí để giám sát hoạt động của các tập đoàn kinh tế nhà nước

Nghiên cứu đề xuất, ban hành bộ tiêu chí giám sát, quản lý vốn, tài sản nhà nước tại các tập đoàn kinh tế nhà nước theo hướng phù hợp với thông lệ quốc tế, bảo đảm tính minh bạch, công khai, tập trung vào các yếu tố về sản phẩm chủ lực, hiệu quả sử dụng vốn, lao động, tiền lương, tỷ lệ đóng góp vào ngân sách nhà nước... Hàng năm, kết quả sản xuất kinh doanh của tập đoàn phải được Kiểm toán nhà nước thực hiện kiểm toán và công bố kết quả kiểm toán. Đây là kênh thông tin chính thống, giúp Quốc hội, các ĐBQH có thêm căn cứ tiến hành giám sát.

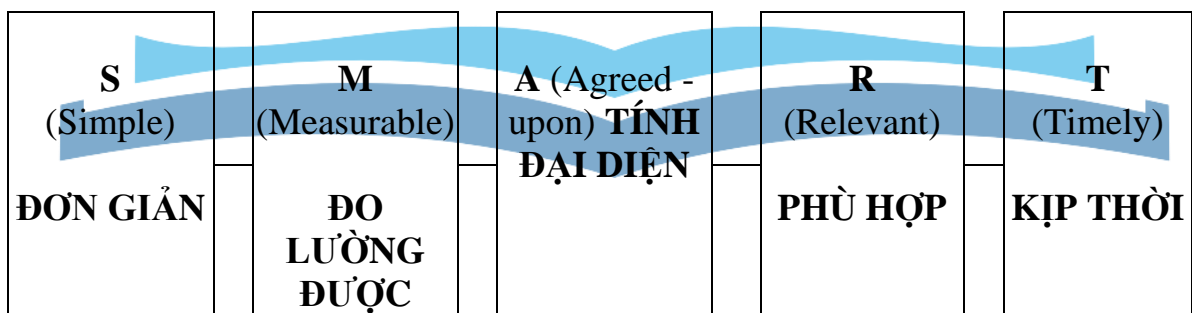
KPI là từ viết tắt của Key Performance Indicator, tiếng Việt dùng là Chỉ số đánh giá hoạt động chính hoặc Chỉ số hiệu quả trọng yếu... Đây là một công cụ quản lý, được sử dụng để đo lường, phân tích khả năng đạt được mục tiêu của

các tập đoàn kinh tế nhà nước. Quốc hội cần thiết lập hệ thống các tiêu chí để theo dõi, đo lường được mức độ thực hiện các nhiệm vụ, mục tiêu của các tập đoàn kinh tế Nhà nước. Chỉ số đánh giá hoạt động chính (KPI) sẽ giúp giám sát và theo dõi thực thi các kết quả kinh doanh của các tập đoàn kinh tế nhà nước. Chỉ số KPI cần đảm bảo phản ánh được về các yếu tố thành công trọng yếu của các TĐKTNN. Việc lựa chọn đúng KPI cần thiết phụ thuộc vào việc hiểu được chính xác điều gì là quan trọng đối với tổ chức để đảm bảo thiết lập các KPI phù hợp và nhất quán với định hướng phát triển của chính tổ chức đó.

Hai yêu cầu quan trọng đối với việc xác định và thiết lập KPI là phản ánh mục tiêu của TĐKTNN và lượng hóa được (có thể đo lường được). Các chỉ số KPI sẽ xoay quanh lợi nhuận và các chỉ số tài chính và việc thực hiện các nhiệm vụ chính trị và xã hội. “Lợi nhuận trước thuế” và “Vốn/tài sản cố định”, “Tỷ suất lợi nhuận trên đồng vốn”, “Tốc độ tăng năng suất lao động, tăng xuất khẩu”, “Tỷ lệ giảm tiêu hao năng lượng và nguyên vật liệu”, “Các sáng chế, phát minh, bảo vệ môi trường”... là những chỉ số chính. KPI cho giám sát của Quốc hội có thể là các chỉ số liên quan đến hiệu quả tài chính, liên quan đến thị trường và cạnh tranh, liên quan đến quản lý nguồn nhân lực, chất lượng và môi trường và đặc biệt là nguồn vốn nhà nước trong các tập đoàn kinh tế nhà nước.

Khi xây dựng các chỉ số giám sát phải đảm bảo nguyên tắc SMART của các chỉ tiêu: Đơn giản (Simple) - Đo lường được (Measurable) - Tính đại diện (Agreed - upon) - Phù hợp (Relevant) - Kịp thời (Timely).

TTBD ĐBDC



Nguồn: Tổng hợp của tác giả (2012)

Sơ đồ 3.1: Nguyên tắc SMART trong giám sát của Quốc hội

Quốc hội và Chính phủ có thể theo dõi các chỉ số hiệu quả trọng yếu để đánh giá xem các tập đoàn kinh tế nhà nước có đạt được các mục tiêu kinh

doanh và hiệu quả tăng lên hay giảm sút. Có thể dùng để đánh giá hiệu quả giữa các tập đoàn.

Tóm lại: Xây dựng những tập đoàn kinh tế nhà nước mạnh, đa sở hữu, trong đó sở hữu nhà nước chiếm tỷ trọng chi phối, trên cơ sở các tổng công ty nhà nước, hoạt động trong một số lĩnh vực quan trọng, có điều kiện, có thế mạnh, có khả năng phát triển để cạnh tranh và hội nhập kinh tế quốc tế là vấn đề xuất phát từ yêu cầu khách quan của tiến trình đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước và hội nhập kinh tế quốc tế. Đây là chủ trương của Đảng và Nhà nước được khẳng định rõ trong định hướng Chiến lược phát triển TĐKTNN đến 2020.

Đổi mới và tăng cường hoạt động giám sát của Quốc hội đối với TĐKTNN trong bối cảnh như hiện nay và thời gian tới đây là yêu cầu khách quan và là con đường phát triển hợp quy luật của nhà nước ta trong thời kỳ mới - thời kỳ xây dựng và phát triển nền kinh tế thị trường nhiều thành phần định hướng XHCN, mở cửa và hội nhập kinh tế khu vực và thế giới.

Xuất phát từ yêu cầu trên, luận án đã đưa ra các giải pháp để tăng cường hoạt động giám sát của Quốc hội đối với TĐKTNN: Hoàn thiện khung pháp lý liên quan đến tập đoàn kinh tế nhà nước, nâng cao nhận thức về vai trò giám sát tối cao của Quốc hội; tăng cường hoạt động giám sát của Quốc hội tiến hành đồng bộ với quá trình đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội về lập pháp và quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước; đổi mới nội dung, hình thức, phương thức giám sát của Quốc hội đối với tập đoàn kinh tế nhà nước, nâng cao năng lực giám sát của các cơ quan của Quốc hội và đại biểu Quốc hội. Ngoài các giải pháp trên, luận án đề xuất xây dựng bộ tiêu chí để giám sát hoạt động của các TĐKTNN là các chỉ số liên quan đến hiệu quả tài chính, thị trường và cạnh tranh, quản lý nguồn nhân lực, chất lượng và môi trường và đặc biệt là nguồn vốn nhà nước trong các tập đoàn kinh tế nhà nước.