



"Ai là người làm chủ thực sự các doanh nghiệp Nhà nước?"

Bởi:

GS. Phạm Phú

Báo Tuổi trẻ ra ngày 4/6/2003 vừa qua, khi đưa tin Quốc hội thảo luận Dự luật Doanh nghiệp Nhà nước (DNNN), đã cho chạy một tiêu đề: Chủ DNNN: "Anh" là ai? Đó là đoạn thuật lại ý kiến của một đại biểu: Dự luật "rất chi tiết về các mô hình quản lý" nhưng vẫn chưa rõ "ai là người làm chủ thực sự các DNNN". Đây là một câu hỏi đã có hàng chục năm nay, từ trước khi thông qua luật DNNN năm 1995. Thế nhưng, đến nay vẫn chưa thấy có câu trả lời, mặc dù đây là một trong vài ba vấn đề cốt lõi của Dự luật.

KHI QUYỀN SỬ DỤNG TÁCH RỜI QUYỀN SỞ HỮU

Quyền sở hữu (QSH) tài sản trong kinh tế có thể chia thành: (1) *Quyền được hưởng và được định đoạt lợi ích* hay thu nhập thặng dư phát sinh từ tài sản, (2) *Quyền chuyển nhượng* như bán, để thừa kế, tặng biếu v.v... và (3) *Quyền khai thác sử dụng* liên quan đến việc quản lý, ra-quyết-định, giám sát... đối với tài sản

1) Khái niệm QSH ngày nay khá phức tạp, trong mua bán chứng khoán nhiều khi người ta chỉ sở hữu một "quyền mua" hay "quyền bán" (mà không là nghĩa vụ) một số lượng hàng hoá hay chứng khoán nào đó trong một thời gian nào đó và có thể không có giá trị gì cả.

1) . Ở các công ty cổ phần ngày nay, các chủ sở hữu (CSH) chỉ giữ Quyền (1) và Quyền (2) còn phần lớn Quyền (3), Quyền sử dụng (QSD) thường được ủy thác cho công ty. Vì vậy nảy sinh vấn đề tách rời QSH và QSD

2) Ngay từ thời C. Mac, C. Mac đã viết: "Các công ty cổ phần với việc xã hội hoá sở hữu, huy động vốn từ mọi tầng lớp xã hội, với việc tách rời QSH và QSD ... là sự thủ tiêu tư bản...". C. Mac và Ph. Angghen Toàn tập, NXB Chính trị quốc gia, Hà nội, 1994, Trang 667, 668.

2) . Ở các công ty này, giám đốc thường chỉ là người có nghề và là "người làm thuê", người *thực thi* công việc của "người khác" (Executive Agent). Các thành viên của hội đồng quản trị (HĐQT) cũng thường là những người có uy tín, có hiểu biết về kinh doanh và là *đại diện pháp lý* của CSH được các cổ đông bầu chọn chứ không nhất thiết

"Ai là người làm chủ thực sự các doanh nghiệp Nhà nước?"

chính là CSH. Nhiều công ty cổ phần có đến hàng vạn cổ đông, ở Mỹ có công ty có đến gần nửa triệu người là cổ đông, nghĩa là có đến gần nửa triệu CSH một phần đối với công ty. Chính vì vậy, nhiều công ty có đến 90% số vốn là của những người đầu tư ngoài xã hội, không ở trong HĐQT cũng như ban giám đốc.

Khi QSD tách rời QSH, các CSH thường giao QSD cho một tập thể là HĐQT chứ không giao cho một người là Giám đốc. Tuy vậy, các CSH vẫn như luôn phải gánh chịu một tổn thất gọi là "*tổn thất do giao quyền*" (Agency Cost). Ví dụ, lẽ ra ở một công ty nào đó, ông giám đốc đi xe Toyota là vừa nhưng ông ta lại sắm chiếc Mercedex. Chênh lệch giá giữa hai chiếc xe đó chính là một loại "*tổn thất do giao quyền*". Ở DNNN, sự tách rời nói trên càng rõ ràng hơn và do đó cơ hội để có những "*tổn thất do giao quyền*" càng lớn hơn.

"CSH CỘNG ĐỒNG" VÀ HĐQT

HĐQT ở các công ty được dịch từ từ "HĐ các Giám đốc" (Board of Directors) hay là "HĐ công ty" (Corporate Board). Về bản chất, đây là một loại "hội đồng lãnh đạo" hay "*HĐ cai quản*" (Governing Board)

3) Người ta không gọi: "HĐQT là cơ quan quản lý của công ty" như ở Dự luật, Giám đốc mới quản lý công ty.

3), một định chế tổ chức được sử dụng rất phổ biến trong xã hội ngày nay ở các tổ chức vì lợi nhuận (For - profit), không vì lợi nhuận (Non- profit) và cả ở các tổ chức có tính chất Chính phủ. Ở các tổ chức khác nhau, người ta có thể sử dụng nhiều tên gọi khác nhau

4) Có "HĐ thành phố" (City Council), "HĐ đại học" (University Board/ Court/ Council), "HĐ ủy thác" (Board of Trustees), "HĐ nhiếp chính" (Board of Regents) v.v...

4). Bên cạnh đó là một chủ thể thực thi việc quản lý công ty với người đứng đầu thường gọi là "trưởng quan chức thực thi" (Chief Executive Officer - CEO).

CSH ở các tổ chức này hoặc là "Nhà nước", là "toàn dân" có tính chất danh nghĩa như ở các HĐ thành phố, ở các DNNN,... hoặc là một cộng đồng rộng lớn, hoặc là ai đó mà HĐ đang được ủy thác nhưng rất khó nói, họ là ai. Thường các CSH ở đây không có tổ chức riêng của mình và do vậy, người ta gọi là "CSH khuyết danh" hay "*CSH cộng đồng*", và cũng có thể gọi là "CSH tập thể". (Thậm chí, nhiều CSH ở một số tổ chức cũng không ý thức được mình là CSH). Đó là đặc điểm chung của các tổ chức có HĐ cai quản.

HĐQT ở các công ty với vai trò "cai quản", họ được ủy thác gần như toàn bộ QSD và phải "chịu trách nhiệm xã hội" (Accountability), nghĩa là vừa có thẩm quyền (Authority) vừa có bổn phận (Responsibility) đối với CSH. HĐQT ít nhất phải ra-quyết-định tập thể về 3 loại vấn đề sau đây: (1) Giữ mối quan hệ giữa công ty và CSH, (2) Xây dựng chính sách công ty (các mục tiêu, chiến lược công ty, huy động vốn...), và (3) Đảm bảo, theo

"Ai là người làm chủ thực sự các doanh nghiệp Nhà nước?"

nghĩa "bảo hiểm", cho việc hoàn thành nhiệm vụ của bộ phận thực thi thông qua việc theo dõi, kiểm tra, đánh giá việc đáp ứng các tiêu chí *đã được HĐQT đặt ra* cho bộ phận thực thi. HĐQT là một tổ chức khá đặc biệt, về nguyên tắc họ chỉ có một "nhân viên" là Giám đốc. Nhưng mối quan hệ giữa các thành viên của HĐQT với Giám đốc lại là quan hệ đồng nghiệp, cộng sự, liên kết ngang trong cơ chế "điều phối tự quản". Quan hệ ở đây không phải là cấp trên, dưới trong cấu trúc của tổ chức hành chính có liên kết dọc, bất đối xứng vì chủ yếu "dưới phải nghe trên". HĐQT là lãnh đạo, cai quản với *công cụ chủ yếu là xây dựng Chính sách* công ty, còn giám đốc là quản lý để thực hiện các chính sách đó. Giám đốc chỉ có trách nhiệm đối với HĐQT như là một thực thể chứ không có trách nhiệm đối với từng thành viên của HĐQT.

Từ những phân tích ở trên, phải chăng có thể nói rằng, *CSH ở DNNN cũng có dạng "CSH cộng đồng" và HĐQT là người làm chủ thực sự các QSD tài sản ở các DNNN?*

CÁC MỐI QUAN HỆ VÀ "QUẢN LÝ MINH BẠCH"

Đây là một vấn đề khá tinh tế và phức tạp. Theo Kaufmans, có 3 khối quyền lực: Các cổ đông, HĐQT và khối quản lý (Shareholders - Board - Management)⁽⁵⁾. Từ đó hình thành 3 mối quan hệ "tay đôi" trong hệ thống cai quản của công ty. Cần phải lành mạnh hóa cả 3 mối quan hệ này. Người ta cho rằng, sự đổ vỡ ở một số công ty lớn của Mỹ vừa qua chính là do có sự mất cân bằng giữa 3 mối quan hệ đó. Mối quan hệ giữa HĐQT và khối quản lý như "quá chặt chẽ" trong khi mối quan hệ giữa HĐQT và cổ đông, trên thực tế, còn quá "lỏng lẻo". Do vậy, có thể có một số cải cách sau đây: (a) Tạo ra một *khoảng cách lành mạnh* giữa HĐQT và Khối quản lý bằng cách tăng lên số thành viên độc lập trong HĐQT. Hơn nữa, các ban chuyên môn như ban kiểm soát, kiểm toán, ban xác định lương / thưởng v.v... của HĐQT chỉ bao gồm những thành viên độc lập; (b) Thiết lập *sự minh bạch* (transparency - đúng hơn là sự trong suốt) trong mối quan hệ giữa các cổ đông và HĐQT và (c) Tìm cách *công khai hoá* quá trình đề cử các thành viên của HĐQT, công khai hoá kết quả bỏ phiếu (về các quyết định) của thành viên HĐQT trong công ty (Scorecards).

Đối với DNNN nói chung, kinh nghiệm thế giới cũng đã cho thấy, vấn đề không phải là việc quy định được làm việc này, không được làm việc kia, mà cơ bản là *"sự quản lý trong suốt"*. Hãy để cho các thành viên HĐQT và Giám đốc tự do hành động nhưng tất cả những hành động đó phải được mọi người, ít nhất là những nhóm lợi ích có liên quan (Stakeholders), nhìn thấy.

VÀI VẤN ĐỀ CÓ LIÊN QUAN TRONG DỰ LUẬT

1. *Cần có HĐQT ở mọi DNNN*. Như đã nêu ở trên, DNNN là nơi có việc tách rời giữa QSH và QSD rất rõ ràng và có rất nhiều cơ hội cho "tổn thất do giao quyền". Chúng ta đang có khoảng 5.200 DNNN, trong đó chủ yếu là các DNNN quy mô vừa và nhỏ. Tổng "tổn thất do giao quyền" ở đây do đó có lẽ lại

"Ai là người làm chủ thực sự các doanh nghiệp Nhà nước?"

là một con số rất lớn. Vì vậy, tại sao lại có loại DNNN không có HĐQT? (Mục I, Chương IV). Cần lưu ý là, các thành viên HĐQT chủ yếu là những người làm việc một phần thời gian, hưởng phụ cấp chứ không hưởng lương, và cần tăng cường những thành viên độc lập bên ngoài DNNN. Khi đó, vấn đề nhân sự không phải là không có cách giải quyết. Mặt khác, chỉ có HĐQT mới dám quyết định trong việc đầu tư, kinh doanh các dự án có rủi ro cao, mà rủi ro cao thì kỳ vọng lợi nhuận mới cao.

2. *Cần có quy định về cơ cấu và cách lựa chọn HĐQT.* Có thể cho rằng, chất lượng và cơ cấu của HĐQT có ý nghĩa quyết định sự thành bại của một DNNN. Chính vì vậy, theo Kaufman

5) Kaufman, The Board's Missing link, Harvard Business Review, 3/2003

5), tâm điểm của cải cách quản trị doanh nghiệp hiện nay là HĐQT và cơ cấu thành phần các ban chuyên môn của nó. Hơn nữa, về nguyên tắc, HĐQT thuộc về cơ chế bầu chọn. Trong khi đó, Điều 31 chưa nói đến cơ cấu của HĐQT và giao cho "người" quyết định thành lập DNNN bổ nhiệm cả chủ tịch HĐQT và các thành viên. Vì vậy, đề nghị có thêm một số quy định ở điều này về: (a) Cơ cấu HĐQT, trong đó cần có quy định tỷ lệ số thành viên độc lập (kể cả người bên ngoài DNNN) trong HĐQT, và (b) Cách bầu chọn HĐQT. HĐQT phải chẳng phải do một tập thể "những người có lợi ích liên quan", trong đó có "người" ra quyết định thành lập, đại diện Đảng ủy, Công đoàn, v.v... của chính DNNN, tổ chức bầu chọn? Tất nhiên ý kiến của "người" quyết định thành lập DNNN vẫn có một trọng số lớn.

3. *Không nên thành lập "Tổng công ty đầu tư và kinh doanh vốn Nhà nước"*.

Chúng ta thử hình dung thế này: Thứ nhất, chúng ta sẽ thành lập bao nhiêu tổng công ty loại này? Nếu có rất nhiều, ví dụ, 50 tổng công ty, chúng ta sẽ hình thành một bộ máy trung gian cồng kềnh đầy quyền lực mà lại rất khó xác định trách nhiệm của họ. Nếu có ít, ví dụ, 10 tổng công ty, mỗi tổng công ty khi đó lại phải làm "nghĩa vụ CSH" (Điều 60), mà thực chất là phải ra-quyết-định, ở 300 - 400 DNNN với những lĩnh vực, ngành nghề... rất khác nhau. Điều đó còn phạm vào nguyên tắc quản lý: "phạm vi giám sát có hiệu quả", một cấp trên không thể quản lý có hiệu quả hàng trăm đơn vị cấp dưới. Thứ hai, ai sẽ là người ra-quyết-định về đầu tư, về kinh doanh ở các DNNN mà tổng công ty này làm "nghĩa vụ CSH"? Trên thực tế, sẽ là những nhân viên của các tổng công ty này. Trong khi đó QSD đã được giao cho giám đốc và/ hoặc HĐQT. Thứ ba, các "Công ty trách nhiệm hữu hạn NN", các "công ty cổ phần NN" là những DNNN do Nhà nước đầu tư toàn bộ vốn hoặc do các công ty NN, tổ chức được Nhà nước ủy quyền góp vốn lập nên (Điều 3). Ở đó đã có đại diện của CSH. Vậy tại sao lại phải có thêm một "nghĩa vụ CSH" nữa?

(4) *Chỉ nên có một cơ quan thực hiện "quyền và nghĩa vụ của CSH".* Dự luật DNNN (sửa đổi) đang hướng vào phương án có cả (1) Bộ quản lý ngành, (2) UBND cấp tỉnh, (3) Bộ Tài chính, (4) "Tổng công ty đầu tư và kinh doanh vốn NN" và (5) HĐQT tham gia vào việc phối hợp thực hiện "quyền CSH". Thực đáng e ngại cho cơ chế này. Một

"Ai là người làm chủ thực sự các doanh nghiệp Nhà nước?"

mặt, "quyền của CSH" không được định nghĩa rõ, mặt khác, có quá nhiều tổ chức chia sẻ quyền này, và do đó không có tổ chức nào chịu trách nhiệm rõ ràng đối với DNNN.

Như đã nêu ở trên, QSH ở DNNN cũng có thể chia thành: (1) Quyền hưởng lợi phát sinh, (2) Quyền chuyển nhượng và (3) Quyền sử dụng, giám sát. Quyền (1) ở DNNN phần lớn đã được quy định chặt chẽ trong Dự luật và các văn bản dưới luật. Quyền (2) theo nghĩa chuyển nhượng để hưởng thụ thì với DNNN không ai có quyền cả, chỉ còn quyền quyết định thành lập, giải thể, chuyển đổi v.v... Quyền (3), phần QSD đã được giao cho HĐQT và giám đốc DNNN. Do vậy, nếu tất cả DNNN đều có HĐQT thì phải chăng *chỉ cần một* cơ quan Nhà nước thực hiện "quyền và nghĩa vụ" này. Đó là "người" có quyền đề nghị thành lập, tổ chức lại hoặc giải thể DNNN (hoặc Bộ tài chính, hoặc Bộ quản lý ngành, hoặc UBND cấp tỉnh v.v...). "Quyền và nghĩa vụ" này bao gồm: (a) Quyền đề nghị thành lập, giải thể, tổ chức lại..., (b) Quyền giám sát nói chung, đặc biệt là giám sát việc thực hiện Quyền (1) và các báo cáo tài chính, và (c) Quyền đánh giá sự hoàn thành nhiệm vụ của DNNN, bổ nhiệm và miễn nhiệm HĐQT.