

Nhiều hạn chế

Cơ chế chủ quản đối với các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) đã hằn sâu trong thể chế hành chính và đời sống kinh tế xã hội ở nước ta, biểu hiện cụ thể nhất trong khái niệm: bộ chủ quản, sở chủ quản đối với doanh nghiệp. Cơ chế này đã phát huy tác dụng trong thời kỳ nhất định, song đến nay cần phải đổi mới để phù hợp với cơ chế thị trường, sự điều tiết vĩ mô của nhà nước, yêu cầu nâng cao hiệu quả DNNN cũng như việc cải cách hành chính, đang đặt ra. Bởi vì cơ chế chủ quản đối với DNNN hiện nay xét về mặt lý luận và thực tiễn đã trở thành một trong những trở lực kìm hãm rất lớn sự phát triển của nền kinh tế nước ta nói chung và hoạt động các DNNN nói riêng. Hơn thế nữa, cơ chế này còn là mảnh đất màu mỡ, tạo môi trường cho tham nhũng và nạn tiêu cực phát triển mà biểu hiện rõ nét nhất là thông qua cơ chế "xin cho", cơ chế "điều hành trực tiếp bằng mệnh lệnh hành chính" làm cho các DNNN trực thuộc luôn ở trong tình trạng bị động và phụ thuộc vào cơ quan chủ quản. Trên thực tế hiện nay xét về hiệu quả, nhìn chung cơ chế chủ quản vẫn chưa giúp gì nhiều đối với doanh nghiệp, ngược lại thực hiện cơ chế này là đồng nghĩa với mọi thủ tục liên quan đến hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp. Điều tra, khảo sát, đánh giá, phân tích cho thấy cơ chế chủ quản hiện nay đối với DNNN còn nhiều hạn chế, điều này được thể hiện ở các khía cạnh sau:

Thứ nhất, đây là cơ chế của sự can thiệp hành chính vào quá trình hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp. Cơ chế thị trường ngày càng phát triển đòi hỏi những điều kiện tạo ra sự cạnh tranh hoàn hảo



NÊN CHĂNG XÓA BỎ CƠ CHẾ CHỦ QUẢN ĐỐI VỚI DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC?

TS. NGUYỄN THẾ TRÀM



giữa các thành phần kinh tế. Trước hết, là hệ thống pháp luật hoàn chỉnh và sự thực thi một cách nghiêm minh hệ thống đó vào hoạt động sản xuất kinh doanh, đồng thời yêu cầu sử dụng có hiệu quả cơ chế tài chính, tiền tệ cùng với chế độ kế toán, kiểm toán và hệ thống thông tin thị trường đối với doanh nghiệp ngày càng cao. Song điều này cơ chế chủ quản hiện nay không thể đáp ứng được mà chỉ tạo ra sự can thiệp hành chính vào hoạt động của doanh nghiệp. Mặt khác, cơ chế chủ quản hiện nay có những đặc điểm là cơ quan chủ quản thường là cấp trên, nhiều khi là cấp trên trực tiếp của các doanh nghiệp, nhưng lại là những đơn vị hành chính như bộ, tổng cục, sở và không phải là những cơ quan có chức năng và năng lực kinh doanh. Trách nhiệm chính của cơ quan này là quản lý nhà nước theo chức năng quy định trong lĩnh

vực được giao, thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ chính trị đề ra. Bản thân chức năng nhiệm vụ của cơ quan chủ quản không có mục tiêu lợi ích tối cao là giành hiệu quả sản xuất kinh doanh cao nhất cho các doanh nghiệp mà chỉ muốn doanh nghiệp hỗ trợ đắc lực cho việc thực hiện mục tiêu chính trị của mình.

Thứ hai, cơ chế chủ quản gây ra tình trạng cắt chia nền kinh tế thống nhất của cả nước theo chiều dọc và chiều ngang (chiều dọc là ngành, chiều ngang là lãnh thổ). Từ đó hình thành những quy định phân biệt, mang nặng nội dung hành chính cát cứ như: “kinh tế trung ương”, “kinh tế địa phương” mặc dầu đều là sở hữu của nhà nước nhưng tạo ra nhiều định chế khác nhau, liên hệ với nhau thiếu chặt chẽ. Cùng trên một địa bàn mà song song tồn tại DNNN trung ương, DNNN địa phương trùng lặp về chức năng kinh doanh và xuất hiện sự cạnh tranh không hoàn hảo, bởi doanh nghiệp trung ương phần lớn có tiềm lực kinh tế mạnh hơn doanh nghiệp địa phương và cơ chế chính sách quản lý cũng khác nhau đáng kể, trong nhiều trường hợp tạo ra sự tranh chấp không đáng có giữa các DNNN. Mặt khác, cơ chế chủ quản còn nảy sinh tư tưởng thiếu sự liên kết với nhau giữa doanh nghiệp trung ương và doanh nghiệp địa phương trong kinh doanh làm hạn chế và kìm hãm việc mở rộng thị trường trong nước thành thị trường rộng lớn, thống nhất thông suốt.

Thứ ba, cơ chế chủ quản đối với doanh nghiệp đã tạo ra tình trạng những “khoảng trống” và các “vùng tối” hạn chế sự với tới của pháp luật. Đó là những kẽ hở nằm giữa những phạm vi hoạt động và quyền lực của các cơ quan chủ quản, hoặc chồng chéo trùng lặp lên nhau giữa những chức năng nhiệm vụ của cơ quan chủ quản khác nhau. Một số doanh nghiệp trung ương nằm tại địa phương, ngoài một số việc gọi là “nghĩa vụ đối với địa phương” hầu như đứng ngoài sự kiểm soát của các cơ quan quyền lực địa phương, làm hiệu lực của các cơ quan này trong nhiều trường hợp bị hạn chế trong quá trình thực hiện pháp luật. Điều này vô hình trung đã tạo điều kiện môi trường cho buôn lậu, tham nhũng phát triển, làm thất thoát ngân sách nhà nước.

Thứ tư, cơ chế chủ quản làm nảy sinh tư tưởng ỷ lại của bộ máy quản lý DNNN đối với cơ quan chủ quản và trên gốc độ nào đó cơ quan chủ quản chưa làm tốt chức năng của mình “những vấn đề cần nắm thì buông, ngược lại những vấn đề cần buông thì nắm rất chặt”. Theo tài liệu điều tra, nhiều bộ, sở chủ quản phải tiêu dùng tới 60% công sức cho công việc “chủ

quản” của mình, nhưng trên thực tế cho thấy “quản” mà không “chủ”. Mặc dù hiện nay nền kinh tế nước ta đang chuyển vào chiều sâu, chiều rộng của cơ chế thị trường, thế nhưng hàng ngày còn biết bao công việc của doanh nghiệp bắt buộc phải có sự chuẩn y, phê duyệt của cơ quan chủ quản và làm cho cơ quan này có lúc, có khi hầu như trở thành công cụ che chắn cho mọi tiêu cực, yếu kém của doanh nghiệp trực thuộc. Điều đó đã làm thoái hóa một bộ phận cán bộ trong bộ máy quản lý doanh nghiệp và hạn chế sự năng động của các doanh nghiệp. Chúng ta đều biết chức năng, nhiệm vụ của bộ, sở là thực hiện quản lý nhà nước về kinh tế với chức năng hoạch định chiến lược, tạo môi trường pháp lý, môi trường kinh doanh và thị trường, giúp đỡ tư vấn về công nghệ thông tin, khả năng tiếp thị, giám sát, kiểm tra và điều chỉnh các hoạt động sản xuất kinh doanh. Nhưng thực tế hiện nay các cơ quan này đã và đang can thiệp quá sâu vào hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp và làm cản trở tính năng động sáng tạo của doanh nghiệp. Đó là điều không thể chấp nhận được.

Thứ năm, với cơ chế chủ quản như hiện nay, bộ chủ quản không có điều kiện nắm rõ ai là người năng lực nhất của doanh nghiệp, nhưng bộ chủ quản lại bổ nhiệm giám đốc doanh nghiệp. Bộ chủ quản chỉ biết tình hình kinh doanh của doanh nghiệp thông qua báo cáo, nhưng lại có quyền quyết định kế hoạch đầu tư, mở rộng sản xuất của doanh nghiệp hoặc một doanh nghiệp trực thuộc sở chủ quản chịu sự chỉ phối điều tiết toàn diện. Với cơ chế chủ quản hiện nay không

thể phân biệt và làm rõ đây là quyền quản lý nhà nước với chức năng của một cơ quan quản lý nhà nước và đâu là quyền của nhà nước với tư cách là người đầu tư vốn vào doanh nghiệp.

Rõ ràng cơ chế chủ quản hiện nay không còn phù hợp nữa và đang sản sinh nhiều nghịch lý, ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp, làm giảm hiệu lực của nhiều chủ trương chính sách của Đảng và Nhà nước... và là một trong những nguyên nhân không hoàn thành được nhiệm vụ quản lý các doanh nghiệp. Do vậy, cần phải sớm thay thế cơ chế chủ quản hiện nay bằng cơ chế quản lý mới là yêu cầu tất yếu khách quan. Tuy nhiên điều kiện để thực hiện vấn đề này phải dựa trên cơ sở đáp ứng bốn yếu tố cơ bản sau:

- Cơ chế thị trường được thiết kế tốt và tạo môi trường cạnh tranh hoàn hảo.

- Hệ thống pháp luật ngày càng hoàn thiện.

- Bộ máy quản lý nhà nước có trình độ và năng lực quản lý.

- Đội ngũ giám đốc DNNN có trình độ cao, phẩm chất chính trị tốt.

Giải pháp

Mặc dầu hiện nay chúng ta chưa hội tụ một cách đầy đủ bốn yếu tố trên, song thực tiễn không cho phép chúng ta chờ đợi, nấn ná mà phải gấp rút “vào cuộc” để từng bước tạo dần ra cơ chế quản lý mới nhằm đẩy nhanh tiến độ xóa bỏ cơ chế chủ quản đối với DNNN, trước mắt cần thực hiện các giải pháp sau:

Một là, các cơ quan chủ quản (bộ, sở) đối với DNNN hiện nay cần phải hoàn thành việc thống kê, kiểm kê tài sản, vốn công nợ của các doanh nghiệp, hoàn thiện và chỉnh lý toàn bộ các văn bản pháp lý liên quan đến sự phát triển sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp cũng như mọi hoạt động của nó trên thị trường. Điều này sẽ đảm bảo cho Nhà nước nắm lại thật chính xác từng doanh nghiệp, phòng ngừa mọi tình huống xấu không theo dõi được, làm thất thoát tài sản có thể xảy ra trong quá trình xóa bỏ cơ chế chủ quản. Đồng thời ngay bây giờ phải kiên quyết từng bước xóa bỏ việc các cơ quan chủ quản quản lý, can thiệp, tác động trực tiếp vào kế hoạch và mọi hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp (trong trường hợp đặc biệt cần thiết đòi hỏi phải có sự can thiệp vào hoạt động doanh nghiệp thì cơ quan chủ quản cần phải tạo điều kiện dần dần thu hẹp phạm vi của mình trong phạm vi chức năng quản lý nhà nước giao được). Mặt khác, cần phải phát huy công cụ kiểm soát của hệ thống tài chính, ngân hàng. Đẩy mạnh cổ phần hóa những doanh nghiệp mà Nhà nước không cần chiếm giữ 100%



vốn, thực hiện hình thức bán, đấu thầu, cho thuê những doanh nghiệp làm ăn thua lỗ kéo dài, nhưng không có vị trí quan trọng trong nền kinh tế và không có chiến lược kinh doanh dài hạn, nhằm giảm bớt số DNNN không cần thiết quản lý trực tiếp như hiện nay, vừa thuận lợi cho việc quản lý và tập trung vốn đầu tư vào các lĩnh vực khác có hiệu quả hơn.

Hai là, cần xác định rõ việc xóa cơ chế chủ quản trước hết là xóa quản lý hành chính của cơ quan quản lý nhà nước vào công việc kinh doanh của doanh nghiệp, xóa bỏ sự lệ thuộc của doanh nghiệp vào cơ quan này, tăng quyền tự chủ và trách nhiệm của xí nghiệp, nâng cao vai trò quản lý bằng pháp luật và các định chế đối với doanh nghiệp. Do vậy cần xây dựng hoàn chỉnh mọi thể chế bao gồm cả việc sắp xếp và cấu trúc lại một số cơ quan và những thủ tục pháp lý làm cơ sở cho các bộ chức năng chịu trách nhiệm quản lý ngành bao gồm cả vấn đề kỹ thuật, chính sách, chiến lược phát triển trên cơ sở luật pháp và các chế định. Các ủy ban nhân dân tỉnh trực tiếp thay mặt Nhà nước quản lý toàn diện các doanh nghiệp trên địa phương mình dựa trên cơ sở pháp luật quy định, tuyệt đối không can thiệp vào hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp. Quy định một cách rõ ràng, rành mạch cụ thể hơn chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước đối với các doanh nghiệp, giảm mọi thủ tục hành chính đến mức tối thiểu nhưng phải đảm bảo sự kiểm soát vĩ mô chặt chẽ của nhà nước đối với doanh nghiệp.

Ba là, phải bằng mọi biện pháp để xây dựng đội ngũ giám đốc trong các DNNN, có phẩm chất và năng lực kinh doanh thực sự trong cạnh tranh khốc liệt của cơ chế thị trường. Đây là một vấn đề có tính quyết định để DNNN thực hiện được vai trò của nó sau khi thay đổi cơ chế chủ quản bằng cơ chế quản lý mới. Làm thế nào để nâng cao năng lực của người giám đốc đại diện sở hữu tài sản nhà nước trong các doanh nghiệp là vấn đề khó khăn nhất hiện nay. Do đó Nhà nước cần phải có cơ chế quản lý và môi trường pháp lý thuận lợi tạo điều kiện cho giám đốc doanh nghiệp phát huy khả năng của mình, thực hiện đầy đủ các quyền của người đại diện chủ sở hữu của Nhà nước tại doanh nghiệp kể cả quyền được hưởng hay được thưởng xứng đáng những thành quả do mình tạo ra, quyền sa thải người xấu và các trách nhiệm ràng buộc nhằm hạn chế lạm dụng quyền lực. Các tỉnh cần mở trường đào tạo, bồi dưỡng giám đốc doanh nghiệp và có chiến lược đào tạo cán bộ, công nhân kỹ thuật lành nghề, không ngừng nâng cao trình độ công nghệ,

thúc đẩy doanh nghiệp phát triển mạnh mẽ trong cơ chế thị trường theo định hướng XHCN là điều đặc biệt quan tâm nhất hiện nay ở nước ta.

Bốn là, quy định rõ hơn chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước của các bộ chức năng và ủy ban nhân dân tỉnh đối với doanh nghiệp. Cần phân tích một cách cụ thể những yếu kém do quá trình quản lý theo cơ chế cũ tạo ra để tìm biện pháp khắc phục. Vấn đề quan trọng nhất của cơ quan quản lý nhà nước là ý thức tuân thủ pháp luật và chỉ quản lý theo pháp luật mới có thể hoàn thành nhiệm vụ của mình. Để thực hiện yêu cầu này, Nhà nước cần sớm ban hành những cơ chế đảm bảo pháp luật trở thành công cụ, phương tiện đặc biệt hữu hiệu điều hành nền kinh tế và qua đó để doanh nghiệp được làm những điều pháp luật không cấm. Đồng thời phải có sự tách biệt giữa cơ quan ban hành chính sách và cơ quan bỏ vốn đầu tư vào doanh nghiệp trong quản lý nhà nước cũng như quy định chức năng nhiệm vụ của hai cơ quan này một cách cụ thể đối với doanh nghiệp. Để giải quyết vấn đề đại diện phần vốn của Nhà nước trong các DNNN cần phải sớm thành lập công ty đầu tư tài chính. Công ty này sẽ thay mặt Nhà nước quản lý phần vốn của Nhà nước và quản lý đầu tư trong các doanh nghiệp. Cần quy định một cách rành mạch về vai trò, chức năng, nhiệm vụ, nghĩa vụ, quyền hạn, quyền lợi của DNNN, đảm bảo sự kiểm soát vĩ mô chặt chẽ của Nhà nước.

Năm là, xây dựng cơ chế dân chủ có tính minh bạch, công khai hóa mọi hoạt động đời sống kinh tế và thị trường. Xây dựng và mở rộng môi trường kinh doanh khuyến khích các doanh nghiệp nói chung và DNNN nói riêng phát triển sản phẩm mới hướng mạnh về xuất khẩu. Đảm bảo việc điều tiết thị trường có hiệu quả, đặc biệt là sự can thiệp cần thiết, đúng mức của Nhà nước thông qua chính sách kinh tế vĩ mô nhằm khắc phục khuyết tật của cơ chế thị trường, làm cho thị trường trở thành cơ sở quan trọng nhất cho việc hoàn chỉnh các chính sách và sát hạch mọi hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp.

Sáu là, cần ban hành các biện pháp khuyến khích và bảo hộ làm giàu hợp pháp của tất cả các thành phần kinh tế bao gồm những việc như: chỉ quy định lương tối thiểu trong các DNNN, đổi mới hệ thống thuế theo hướng đơn giản các loại thuế và biểu thuế, nuôi dưỡng các nguồn thu và tạo mọi điều kiện để giúp đỡ các doanh nghiệp thực hiện các quy định về tài chính được thuận lợi. Đồng thời phải kiên quyết đổi

mới nghiệp vụ kế toán, kiểm toán, xử lý nghiêm minh các trường hợp gian lận trong kế toán, hóa đơn, tăng cường vai trò của tài chính, ngân hàng.

Việc xóa bỏ cơ chế chủ quản sẽ tạo ra nhiều thay đổi trong chức năng nhiệm vụ, cơ chế làm việc của bộ máy quản lý nhà nước, do vậy phải không ngừng nâng cao năng lực của bộ máy này, đặc biệt quan tâm hơn nữa việc bồi dưỡng nghiệp vụ, đào tạo và đào tạo lại đội ngũ cán bộ, sắp xếp và kiện toàn bộ máy quản lý nhằm chuyển đổi từ cơ chế chủ quản sang cơ chế quản lý pháp luật, đáp ứng yêu cầu quản lý sau khi xóa bỏ cơ chế chủ quản. Cần xây dựng cơ chế quản lý phù hợp trong quản lý theo ngành và lãnh thổ trên cơ sở quán triệt quan điểm: bộ, ngành quản lý ngành, phát triển ngành phải dựa trên các phương tiện công nghệ, hiệu quả kinh tế, bảo vệ môi trường, chiến lược sản phẩm và chiến lược phát triển ngành. Các ủy ban nhân dân tỉnh quản lý toàn diện theo chức năng quản lý nhà nước và theo pháp luật đối với các DNNN ở trên lãnh thổ. Các cơ quan chức năng quản lý nhà nước, đặc biệt là Bộ tài chính, Bộ kế hoạch và đầu tư, Bộ lao động, thương binh và xã hội, Bộ tư pháp... cần đẩy mạnh vai trò nhiệm vụ quản lý vĩ mô, nghiên cứu, hoạch định chiến lược phát triển, nâng cao năng lực xây dựng các chính sách kinh tế vĩ mô và thể chế quản lý của Nhà nước nhằm khuyến khích sự năng động sáng tạo của các DNNN. Phát huy hệ thống ngân hàng và thị trường tài chính tiền tệ, thực hiện hệ thống kế toán, kiểm toán theo pháp luật quy định. Hoàn chỉnh mọi thể chế pháp lý và cơ chế quản lý của Nhà nước đối với DNNN để làm cơ sở cho các cơ quan chức năng thực hiện việc quản lý doanh nghiệp theo luật pháp và chế định. Cần chú trọng nâng cao trình độ của bộ máy nhà nước trong quản lý, điều tiết định hướng các hoạt động kinh tế của doanh nghiệp, đặc biệt khả năng hướng dẫn, tư vấn cho sự phát triển của hệ thống DNNN và các thành phần kinh tế khác tạo cho họ nhạy bén với cơ chế thị trường và tình hình chính trị trong và ngoài nước. Hoàn tất mọi thể chế pháp lý quản lý DNNN để làm cơ sở cho các cơ quan chức năng hiện việc quản lý doanh nghiệp theo luật pháp và chế định.

Thực hiện xóa bỏ cơ chế chủ quản là một vấn đề khó nhưng không thể không làm được. Điều này sẽ tạo ra một bước ngoặt cho sự phát triển của doanh nghiệp nhà nước. Qua đó nâng cao trách nhiệm và năng lực quản lý của nhà nước đối với các DNNN hiện nay ở nước ta ■