

LUẬT DOANH NGHIỆP 2014 VÀ VẤN ĐỀ BÌNH ĐẲNG GIỮA DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC VỚI CÁC LOẠI HÌNH DOANH NGHIỆP KHÁC

Th.S LÊ NA

Cơ quan Thành ủy Vinh - tỉnh Nghệ An

Xu hướng mở cửa phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, hội nhập kinh tế quốc tế, cạnh tranh trong nước và quốc tế ngày càng gay gắt đã và đang đặt ra những yêu cầu vô cùng cấp thiết về nâng cao hiệu quả hoạt động sản xuất, kinh doanh của các doanh nghiệp, từ đó nâng cao khả năng cạnh tranh cho các doanh nghiệp nói riêng và của toàn bộ nền kinh tế nói chung.

Trong điều kiện đó, Luật Doanh nghiệp năm 2014 (Luật DN 2014) ra đời với 10 Chương, 213 điều (tăng 41 điều so với Luật DN 2005), trong đó nổi bật có Chương IV quy định về doanh nghiệp Nhà nước với 22 điều. Luật DN 2014 ra đời là sự kế thừa, luật hóa những quy định còn phù hợp, đã và đang đi vào cuộc sống của Luật DN năm 2005, nhưng đồng thời cũng sửa đổi, bổ sung nhiều quy định mới nhằm tháo gỡ những hạn chế, bất cập của Luật cũ, tiếp tục tạo lập môi trường đầu tư, kinh doanh thông thoáng hơn, phù hợp với thông lệ quốc tế; Hướng tới sự bình đẳng, “không phân biệt đối xử” trong quy chế pháp lý đối với doanh nghiệp có các nguồn gốc sở hữu vốn không giống nhau.

1. Quy định của pháp luật đối với doanh nghiệp Nhà nước

Lịch sử phát triển của Luật DN có rất nhiều bước “đột phá” mà chúng ta cần ghi nhận. Từ năm 1999, Luật DN lần đầu tiên quy định: Doanh nghiệp, cá nhân được kinh doanh ngành, nghề pháp luật không cấm. Đây là quy định tạo ra con số khoảng 400.000 doanh nghiệp đang hoạt

động hiện nay, là bước tiến mạnh mẽ của nền kinh tế của Việt Nam.

Năm 2005, Luật DN được sửa đổi, đánh dấu sự thay đổi lớn trong pháp luật về doanh nghiệp ở Việt Nam. Trong đó, sự đổi mới cơ bản nhất là đã chuyển từ tư duy, cơ chế “xin-cho” sang tư duy tôn trọng và bảo đảm thực hiện quyền tự do kinh doanh; hình thành khung pháp lý chung, bình đẳng, áp dụng thống nhất cho các loại hình doanh nghiệp. Từ đó xây dựng được môi trường cạnh tranh bình đẳng, lành mạnh giữa doanh nghiệp Nhà nước (DNNN) và các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác. Đây là văn bản pháp luật lần đầu tiên có sự điều chỉnh thống nhất tất cả các loại hình doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế và loại hình sở hữu tại Việt Nam. Nội dung chủ yếu của Luật DN 2005 quy định về việc thành lập, đăng ký kinh doanh; mô hình tổ chức bộ máy hoạt động của doanh nghiệp và tổ chức lại doanh nghiệp. Tuy nhiên, Luật DN 2005 lại không điều chỉnh các vấn đề liên quan đến quyền của chủ sở hữu vốn Nhà nước, việc sử dụng vốn Nhà nước đầu tư vào kinh doanh, quan hệ giữa chủ sở hữu Nhà nước với đại diện chủ sở hữu, người đại diện phần vốn góp tại doanh nghiệp khác mà phải có một quy định riêng về việc quản lý, sử dụng vốn Nhà nước khi đầu tư vào doanh nghiệp. Thêm vào đó, việc các DNNN tiếp tục chịu sự điều chỉnh của Luật DNNN 2003 cho đến hết năm 2010 mới cùng chung sự điều chỉnh của Luật DN 2005 đã tạo ra những khoảng trống dài trong pháp luật để điều chỉnh

hoạt động của các DNNN. Mặc dù, để các DNNN có thể hoạt động thống nhất theo Luật DN với các loại hình doanh nghiệp khác, Chính phủ đã ban hành một số Nghị định như: Nghị định số 25/2010/NĐ-CP ngày 19/03/2010 về việc chuyển doanh nghiệp Nhà nước thành công ty TNHH một thành viên và tổ chức quản lý công ty TNHH một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu; Nghị định số 104/2010/NĐ-CP ngày 11/10/2010 về tổ chức quản lý và hoạt động của công ty TNHH một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu trực tiếp phục vụ an ninh, quốc phòng; Chính phủ ban hành Nghị định số 99/2012/NĐ-CP ngày 15/11/2012 về phân công, phân cấp thực hiện các quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ của chủ sở hữu Nhà nước đối với doanh nghiệp Nhà nước và vốn Nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp. Tuy nhiên, vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu thực tiễn, còn có một số hạn chế chủ yếu như: Tồn tại mâu thuẫn trong quản lý vốn Nhà nước, dẫn đến vốn Nhà nước bị thất thoát, lãng phí, hiệu quả sử dụng vốn thấp, thậm chí dẫn đến tham ô, tham nhũng nguồn vốn của Nhà nước để tư lợi cá nhân; Thiếu các chính sách và quy định pháp luật phù hợp trong quản lý đầu tư, huy động và sử dụng vốn Nhà nước tại các tổng công ty, tập đoàn kinh tế, dẫn đến tình trạng đầu tư dàn trải nhưng lại không thực hiện được mục tiêu quản lý, trong khi lãi thì doanh nghiệp hưởng, lỗ thì Nhà nước chịu... Khiếm khuyết này trong pháp luật về quản lý vốn đầu tư của nhà nước trong DNNN không chỉ là nguyên nhân căn bản dẫn đến những điểm yếu kém, bất cập trong tổ chức và hoạt động của các DNNN ở nước ta mà nó còn tạo ra “cảm giác” chưa thật sự bình đẳng, đặc biệt là bình đẳng về mặt bảo hộ của Nhà nước giữa DNNN với các doanh nghiệp có nguồn gốc sở hữu vốn khác.

Do đó, tuy Luật DN năm 2005 có nhiều điểm tiến bộ, nhưng để đáp ứng kịp thời với sự biến đổi của nền kinh tế, sự chuyển đổi của các

cơ chế quản lý nhà nước và nhu cầu phát triển nhanh, mạnh của cộng đồng doanh nghiệp, đồng thời, tạo điều kiện thuận lợi hơn cho doanh nghiệp trong hoạt động sản xuất, kinh doanh, hướng tới sự bình đẳng thật sự giữa các thành phần kinh tế thì việc bổ sung, sửa đổi Luật DN 2005 là tất yếu.

2. Ảnh hưởng của Luật DN 2014 đối với việc tạo dựng môi trường kinh doanh bình đẳng giữa các doanh nghiệp

Luật DN năm 2014 ra đời trên cơ sở kế thừa, bổ sung, thay đổi Luật DN 2005 với nhiều điểm mới tích cực. Những quy định trong Luật DN 2014 có thể xem là bước “đột phá” khi thể hiện đúng tinh thần Hiến pháp 2013 về quyền tự do kinh doanh của công dân, của doanh nghiệp, theo đó, những gì luật pháp không cấm thì người dân, doanh nghiệp được tự do đầu tư, kinh doanh.

Bên cạnh đó, Luật đã có những thay đổi ảnh hưởng trực tiếp đến hoạt động của các doanh nghiệp như: Việc tách riêng thủ tục thành lập doanh nghiệp với các thủ tục về đầu tư dự án, cũng như với các thủ tục có liên quan về cổ phần, cổ phiếu. Hay sửa đổi vấn đề về người đại diện theo pháp luật của doanh nghiệp; Sửa đổi một số nội dung liên quan đến việc bãi bỏ quy định hạn chế sáp nhập, hợp nhất, chia, tách công ty đối với công ty cùng loại hình tổ chức; Cho phép các công ty có cùng bản chất sở hữu có thể hợp nhất, sáp nhập, chia, tách, quy định rõ hơn và hợp lý hơn trình tự, thủ tục giải thể doanh nghiệp; thống nhất một đầu mối và tăng cường phối hợp giữa các cơ quan đăng ký kinh doanh, thuế và công an trong giải quyết thủ tục giải thể doanh nghiệp... Nhưng quan trọng nhất là sự thay đổi thuộc về khái niệm DNNN. Thay vì quy định DNNN là doanh nghiệp trong đó Nhà nước sở hữu trên 50% vốn điều lệ, Luật DN 2014 sửa đổi quy định DNNN là doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ (Điều 4). Như vậy, doanh nghiệp 100% vốn

Nhà nước nay chỉ còn lại rất ít, còn lại nên cổ phần hóa hết để bình đẳng về địa vị, bình đẳng về cơ hội và bình đẳng về bảo hộ của Nhà nước đối với các loại hình doanh nghiệp khác. Cụ thể: Tính đến năm 2012, cả nước có 1.309 DNNN¹, trước khi có Luật DN 2014, số lượng DNNN khoảng 700, nếu hoàn thành được đề án tái cấu trúc thì chỉ còn lại khoảng 300 DNNN theo tỷ lệ vốn quy định. Luật DN 2014 cũng sửa đổi một số nội dung mới về việc xác định rõ ràng hơn địa vị pháp lý tập đoàn kinh tế, và về hình thức công ty mẹ - công ty con; cấm các công ty con trong cùng một nhóm công ty cùng nhau góp vốn, mua cổ phần để sở hữu chéo lẫn nhau; bổ sung quy định nhằm minh bạch hóa cơ cấu và mối quan hệ giữa các công ty trong tập đoàn kinh tế, như công khai điều lệ hoặc thỏa thuận về quy chế hoạt động chung tập đoàn. Việc tạo ra môi trường kinh doanh “dễ thở” cho các doanh nghiệp và thu hẹp phạm vi DNNN đã một lần nữa đưa DNNN với các loại hình doanh nghiệp khác tiến sát hơn nữa về tính khả thi của một “sân chơi bình đẳng”. Riêng sự thay đổi về mặt khái niệm DNNN lần này theo chúng tôi sẽ dẫn đến những thay đổi lớn về mặt lý thuyết sau đây:

- *Thứ nhất:* Việc “tháo gông” DNNN sẽ mở đường cho một loạt các doanh nghiệp tự chủ hơn trong sản xuất, kinh doanh và đầu tư. Do không được ưu đãi như khi còn là DNNN, doanh nghiệp muốn vươn lên, bắt buộc phải năng động, sáng tạo trong hoạt động sản xuất, kinh doanh để có thể tồn tại và đứng vững trên thương trường - đây là tiền đề cho việc đối xử bình đẳng giữa các doanh nghiệp không phân biệt chủ đầu tư là ai: Nhà nước, cá nhân, tổ chức trong nước hay nước ngoài.

- *Thứ hai:* Việc thay đổi khái niệm DNNN tạo điều kiện thúc đẩy tái cơ cấu DNNN diễn ra nhanh hơn. Qua đó, tổ chức và điều hành doanh nghiệp sau tái cơ cấu có những thay đổi tích cực do có sự tách bạch giữa quyền sở hữu và

quyền quản lý, giữa quản lý của chủ sở hữu với điều hành hoạt động kinh doanh, giữa quản lý điều hành với kiểm tra, kiểm soát; đồng thời, cơ cấu tổ chức được bố trí hợp lý hơn, gọn nhẹ hơn, tinh giản được lao động gián tiếp.

- *Thứ ba:* Việc thành lập và quản lý các DNNN phải tuân thủ các quy định tương tự như đối với Công ty cổ phần hoặc công ty TNHH, tức là, cùng một chế độ góp vốn, đăng ký kinh doanh, các quy tắc quản trị nội bộ và báo cáo với chủ sở hữu.

- *Thứ tư:* Vì DNNN sử dụng tài nguyên và ngân sách quốc gia, tức là từ khối tài sản toàn dân, nên khác với các công ty thông thường, chế độ báo cáo và kiểm soát các công ty này phải chặt chẽ hơn để giám sát đầu tư công cộng. Như vậy, thay vì được ưu ái, có thể các DNNN còn phải chịu trách nhiệm báo cáo và giám sát chặt chẽ hơn nhiều so với công ty của các nhà đầu tư tư nhân.

- *Thứ năm:* Thay đổi này có thể góp phần xóa dần sự phân biệt đối xử trên thực tế giữa các thành phần kinh tế, hướng tới một môi trường cạnh tranh bình đẳng thực sự cho nửa triệu doanh nghiệp có nguồn gốc vốn từ các nhà đầu tư đa dạng khác nhau.

3. Một số giải pháp góp phần thúc đẩy cơ chế bình đẳng giữa các loại hình doanh nghiệp đi sâu hơn nữa vào thực tiễn

Sau khi Luật DN 2014 có hiệu lực (1/7/2015), về lý thuyết, một loạt các doanh nghiệp sẽ tự do hơn trong hoạt động sản xuất, kinh doanh và sẽ không còn sự ưu đãi, bảo hộ của Nhà nước nữa khi cái mác “doanh nghiệp nhà nước” đã không còn. Và các doanh nghiệp mà Nhà nước vẫn là cổ đông chính sẽ phải cạnh tranh bình đẳng với những doanh nghiệp khác. Nhưng liệu điều này có thực sự khả thi? Thật sự không còn ưu tiên

¹ Theo Báo cáo của Bộ Tài chính tháng 3/2012 tại Hội thảo về tái cấu trúc DNNN.

đối với DNNN trong Luật DN? Chúng ta có thể lấy một vài ví dụ: Khi tiếp cận với nguồn vốn vay ngân hàng, các DNNN và các doanh nghiệp có cổ phần chi phối của Nhà nước nhiều hơn rõ ràng sẽ dễ vay hơn vì vẫn tồn tại tâm lý nếu thua lỗ đã có Nhà nước chịu. Hoặc cụ thể đối với trường hợp của Vietnam Airlines, sau khi cổ phần hóa, Nhà nước vẫn nắm giữ số vốn lên tới 75%, lượng % thừa đủ để Nhà nước chi phối hầu hết mọi hoạt động của Vietnam Airlines cho dù nó không còn là DNNN. Giải thích cho việc giữ lại phần vốn chi phối như thế này, chúng ta nhận được câu trả lời là: Do Vietnam Airlines có ảnh hưởng rất lớn đến hoạt động bay cũng như đảm bảo phục vụ quốc phòng, an ninh. Đây là một tổng công ty lớn mang hình ảnh, mang thương hiệu quốc gia đến bạn bè quốc tế². Điều đó có nghĩa là, dù không còn là DNNN theo luật định, doanh nghiệp này nói riêng và các doanh nghiệp tương tự vẫn sẽ tiếp tục nhận được các ưu đãi của Chính phủ.

Qua đó, chúng ta có thể thấy, vẫn còn nhiều những điểm bất hợp lý, không dễ dàng áp dụng trong thực tiễn. Đặc biệt là các quy định trong việc giám sát tập trung các khoản đầu tư Nhà nước cùng với cơ chế quản lý tài sản của Nhà nước hay các quy định về quyền chủ sở hữu. Dù Luật DN 2005 đến 2014 đều quy định công ty TNHH một thành viên chỉ có “một tổ chức hoặc cá nhân làm chủ sở hữu”; thực hiện quyền chủ sở hữu với vai trò người đầu tư vốn, tách biệt chức năng thực hiện quyền chủ sở hữu đối với chức năng quản lý hành chính nhà nước; thực hiện thống nhất và tập trung các quyền và nghĩa vụ chủ sở hữu về vốn... Tuy nhiên, trải qua gần 10 năm thực hiện, những quy định này vẫn chưa thể áp dụng thống nhất, triệt để trong thực tiễn, dẫn theo hệ lụy của việc hiện thực hóa sự bình đẳng về địa vị, cơ hội và bảo hộ nhà nước đối với các doanh nghiệp nước ta.

Do đó, để đưa các quy định trong Luật DN 2014 đi vào cuộc sống, tạo lập môi trường cạnh tranh thực sự bình đẳng đối với mọi loại hình doanh nghiệp, chúng ta cần xử lý tốt một số vấn đề sau đây:

Thứ nhất: Đẩy mạnh cổ phần hóa DNNN. Nhà nước chỉ nên giữ cổ phần chi phối đối với các doanh nghiệp an ninh, quốc phòng, công ích. Còn lại các doanh nghiệp không cần Nhà nước giữ cổ phần chi phối thì không nên giữ. Tránh tái cơ cấu theo kiểu nửa vời, hình thức. Cùng với đó là tiếp tục thu hẹp phạm vi và tỷ trọng các nguồn lực phân bổ cho khu vực DNNN.

Thứ hai: Tạo lập môi trường kinh doanh bằng việc xây dựng hệ thống luật pháp thống nhất, bình đẳng; ban hành một dự luật về đầu tư nhà nước trong DNNN. Cải cách thủ tục hành chính đối với hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp.

Thứ ba: Đảm bảo quyền tự chủ trong sản xuất, kinh doanh và phải tự chịu trách nhiệm về kết quả sản xuất, kinh doanh của DNNN như các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác bằng cách tách quyền sở hữu và quyền sản xuất, kinh doanh trong các DNNN lại càng đặt ra bức thiết hơn bao giờ hết.

Thứ tư: Phân định rõ ràng chức năng quản lý nhà nước và chức năng quản lý của chủ sở hữu đối với DNNN; Giảm thiểu sự can thiệp của nhà nước vào hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp và tách biệt rõ ràng giữa quản lý nhà nước và việc điều hành hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp.

Thứ năm: Tăng cường kiểm soát vốn, tài sản của DNNN, của Nhà nước tại các doanh nghiệp, đồng thời vẫn phải tôn trọng quyền tự chủ kinh doanh, quyền tự quyết, tự chịu trách nhiệm về chiến lược hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp. □

² <http://nld.com.vn/kinh-te/khong-con-la-doanh-nghiep-nha-nuoc-20141229084228192.htm>