

KINH TẾ QUỐC DOANH VÀ MỘT SỐ VẤN ĐỀ PHÁP LÝ TỪ LUẬT DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC HIỆN HÀNH

Trên thế giới quốc gia nào cũng có thành phần kinh tế quốc doanh do chính phủ khai sinh ra, quản lý, trực tiếp điều hành và giao vốn, dưới nhiều hình thức doanh nghiệp nhà nước. Tỷ trọng quốc doanh so tư doanh hay vai trò của kinh tế quốc doanh so với các thành phần kinh tế khác, trong toàn thể hệ thống kinh tế xã hội, lớn hay nhỏ, cao hay thấp tùy theo định chế kinh tế chính trị của mỗi quốc gia.

Tại VN, kể từ sau cách mạng tháng 8, khái niệm sở hữu nhà nước được nói đến trong cương lĩnh chính trị, còn Hiến pháp năm 1946 chỉ bao gồm những quy định về sự hình thành nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa, tất cả quyền bính trong nước thuộc về toàn dân, các quyền và nghĩa vụ của công dân, và sau cùng là tổ chức và hoạt động của cơ quan lập pháp, hành pháp và cơ quan tư pháp mà không quy định chế độ kinh tế. Hiến pháp năm 1959 quy định kinh tế quốc doanh giữ vai trò chủ đạo trong nền kinh tế quốc dân và được nhà nước đảm bảo phát triển ưu tiên (điều 12). Hiến pháp năm 1980 xác định nền kinh tế chỉ có 2 thành phần là kinh tế quốc doanh và kinh tế HTX (điều 18). Đến Hiến pháp 1992, cơ cấu kinh tế nhiều thành phần, trong đó sở hữu toàn dân và sở hữu tập thể là nền tảng (điều 15) và, kinh tế quốc doanh được củng cố và phát triển, nhất là trong những ngành và lãnh vực then chốt, giữ vai trò chủ đạo trong nền kinh tế quốc dân (điều 19). Như vậy, gần 50 năm hình thành nhà nước xã hội chủ nghĩa VN, cho đến ngày 20 tháng 4 năm 1995, định hướng kinh tế quốc doanh là chủ đạo, mới được thể chế hoá thành luật - đó là Luật doanh nghiệp nhà nước (DNNN) do Chủ tịch nước ban hành và có hiệu

Luật gia NGÔ NGỌC BỬU

lực thi hành kể từ ngày 5.5.1995.

Vậy, chúng ta thử nhìn một số vấn đề pháp lý của tổ chức kinh tế quốc doanh từ Luật doanh nghiệp nhà nước, cụ thể là mô hình tổng công ty được hình thành và quy mô hoạt động ra sao? Có những vấn đề gì cần nêu lên để thi hành Luật doanh nghiệp nhà nước hoàn thiện hơn?

I. TỔ CHỨC VÀ ĐỊNH HÌNH CÁC LOẠI DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC

1. Về hình thức, luật DNNN định hình 3 loại doanh nghiệp là:

- Một là, DNNN độc lập là DNNN không có trong cơ cấu tổ chức của doanh nghiệp khác, có hội đồng quản trị, ban kiểm soát, giám đốc và bộ máy giúp việc.

Loại DNNN độc lập này không phải là thành viên của tổng công ty sẽ được nói đến sau.

- Hai là, tổng công ty là một tập hợp có nhiều doanh nghiệp thành viên đặt dưới sự chỉ huy, kiểm soát hoạt động của tổng công ty. Tổ chức tổng công ty có hội đồng quản trị, ban kiểm soát, tổng giám đốc và bộ máy giúp việc.

- Ba là, loại DNNN là thành viên của tổng công ty - loại doanh nghiệp này có thể là đơn vị hạch toán độc lập, đơn vị hạch toán phụ thuộc hoặc đơn vị sự nghiệp; loại đơn vị này chịu sự ràng buộc về quyền lợi và nghĩa vụ của tổng công ty nhà nước.

Cả 3 loại hình thức DNNN kể trên đều có chức năng, nhiệm vụ riêng, hệ thống trực thuộc khác nhau, có nhiều định hình mới hơn, phạm vi hoạt động rộng hơn các hình thức DNNN đã có trước đây của các nước phương Tây, như công quản (*regie*) hay hình thức công sở tự trị (*services publics autonomes*).

2. Phân biệt về chức năng, nội dung, Luật DNNN quy định 2 loại

hình doanh nghiệp có phạm vi hoạt động khác nhau, là:

- Loại DNNN hoạt động công ích, là DNNN hoạt động sản xuất, cung ứng dịch vụ công cộng theo các chính sách của nhà nước hoặc trực tiếp thực hiện nhiệm vụ an ninh, quốc phòng. Loại hình doanh nghiệp này có thể bị lỗ vốn, và có thể được chính phủ trợ cấp, trợ vốn dưới nhiều hình thức, nhằm mục đích đem lại tiện ích thuận lợi cho tầng lớp nhân dân nghèo hoặc thực hiện những nhu cầu công ích khác.

- Loại DNNN hoạt động kinh doanh, là loại DNNN hoạt động nhằm mục tiêu lợi nhuận, bảo đảm đồng vốn do nhà nước giao và có lãi. Muốn được như vậy, DNNN hoạt động kinh doanh có quyền tổ chức quản lý, kinh doanh sao cho phù hợp với mục tiêu và nhiệm vụ nhà nước giao; được quyền mở rộng quy mô theo khả năng của doanh nghiệp, tùy theo nhu cầu của thị trường; đổi mới công nghệ, bổ sung thêm ngành nghề và tự chọn thị trường để xuất khẩu v.v...

II. CƠ QUAN NÀO CÓ THẨM QUYỀN THÀNH LẬP DNNN?

- Tổ chức tổng công ty và DNNN độc lập có quy mô lớn hoặc quan trọng, đều do thủ tướng chính phủ ra quyết định thành lập. Thủ tướng có thể ủy quyền cho bộ trưởng bộ quản lý ngành hay chủ tịch UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương ra quyết định thành lập theo nhiệm vụ được ủy quyền.

- Đối với loại DNNN không phải là DNNN độc lập và tổng công ty, thì bộ trưởng và chủ tịch UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có quyền ký quyết định thành lập và có một số trách nhiệm trong quản lý theo ngành hay theo lãnh thổ dựa con mình đã khai sinh ra.

Từ việc quy định chủ thể có thẩm quyền quyết định thành lập các loại DNNN, chúng ta thấy chỉ có 3 pháp nhân hành chính chủ yếu trong hệ thống công quyền là chính phủ, các bộ và UBND tỉnh, thành phố mới có quyền và trách nhiệm thành lập và quản lý đối với DNNN. Luật DNNN hiện nay đã thiết lập một trật tự mới, thẩm quyền có giới hạn trong việc thành lập DNNN, từ trung ương đến địa phương, tránh tình trạng hỗn loạn thẩm quyền thành lập đơn vị quốc doanh hay cho tư nhân núp bóng quốc doanh như đã xảy ra. Đồng thời Luật DNNN cũng là một căn cứ để loại bỏ những đơn vị kinh tế quốc doanh không nằm trong hệ thống luật định này. Đối với những XNQD đã tuân theo mệnh lệnh của chính phủ đăng ký theo nghị định 388 - HĐBT thì sẽ được tuân tự hòa nhập vào với định chế quốc doanh mới, còn đối với các đơn vị quốc doanh cho đến ngày

5.5.95 vẫn chưa đăng ký theo Nghị định 388 - HĐBT thì có thể bị loại bỏ ra khỏi hệ thống DNNN vì các đơn vị này vừa không tuân mệnh lệnh hành chính, vừa dương nhiên vi phạm pháp luật hiện hành vì bản thân nó không nằm trong một chế định nào cả, xét trên quan điểm luật hành chính và trật tự hành chính công quyền.

Một điểm rất mới bao hàm ý nghĩa trách nhiệm cá nhân từ luật DNNN là: Người đề nghị thành lập DNNN phải lập và gửi hồ sơ đề nghị thành lập DNNN đến người có quyền quyết định thành lập DNNN (điều 14 khoản 2) và khi thấy DNNN làm ăn không có hiệu quả thì - Người quyết định thành lập DNNN có quyền quyết định giải thể DNNN; Người quyết định thành lập doanh nghiệp phải lập hội đồng giải thể (điều 22)...Chúng ta có thuật ngữ "NGƯỜI QUYẾT ĐỊNH" hoàn toàn khác với thuật ngữ "CƠ QUAN QUYẾT ĐỊNH" hay "CHỦ THỂ PHÁP NHÂN QUYẾT ĐỊNH", nên cần phải chờ Nghị định tổ chức thi hành của Chính phủ xác định rõ ý nghĩa các thuật ngữ này.

III. MÔ HÌNH TỔNG CÔNG TY NHÀ NƯỚC

Luật quy định tổng công ty nhà nước được thành lập và hoạt động trên cơ sở liên kết của nhiều đơn vị thành viên có mối quan hệ gắn bó với nhau về lợi ích kinh tế, công nghệ, cung ứng, tiêu thụ, dịch vụ, thông tin, đào tạo, nghiên cứu, tiếp thị và hoạt động trong một số hoặc một chuyên ngành chính kinh tế kỹ thuật chính...(điều 43). Từ quy định này của Luật DNNN có hiệu lực kể từ ngày 5.5.1995, nhưng ngay từ đầu năm 1995 Chính phủ đã ký Nghị định số 13 - CP, ngày 27.1.1995 thành lập Tổng công ty than VN. Nghị định 15 - CP thành lập Tổng công ty Xi măng VN; nghiên cứu và phân tích nội dung các nghị định này, có những điểm đáng nêu như sau:

Lấy ví dụ Điều lệ tổ chức và hoạt động của Tổng công ty than, ngoài các đơn vị sản xuất như Công ty than Cẩm Phả, Hòn Gay, Uông Bí...còn có những công ty hoạt động khác như Công ty địa chất và khai thác khoáng sản, ba công ty chế biến kinh doanh than tại 3 miền Bắc, Trung, Nam, Công ty xuất nhập khẩu than (Coalimex); Công ty hóa chất mỏ, Công ty thương mại dịch vụ tổng hợp, và có cả công ty khảo sát, thiết kế, xây dựng riêng, một tổ chức tín dụng ngân hàng riêng cho mình, đó là Công ty tài chính than. Chưa hết, Tổng công ty còn có một viện nghiên cứu, trung tâm thông tin, đo lường và giám định, một bệnh viện riêng, có bảo hiểm y tế và sau hết là ngành sản xuất than còn có 2 trường học là

Trung học kỹ thuật mỏ và Trường đào tạo bồi dưỡng cán bộ. Như vậy, pháp quy đã trang bị cho tổng công ty đủ mọi ngành hỗ trợ, phương tiện và định chế để làm cho tổng công ty mạnh hơn, lớn hơn, nhiều thẩm quyền và độc lập một cách trọn vẹn trong cái tập đoàn vĩ đại của mình, như những con voi khổng lồ xuất hiện, nhưng con voi này là con voi khỏe mạnh hay đó là những con voi bệnh hoạn (1) thì còn phải chờ đợi thực tế và thời gian để trả lời một cách trung thực và khách quan thông qua dư luận báo chí và ý kiến của nhân dân, của người tiêu dùng và đánh giá của xã hội.

IV. MỘT SỐ VẤN ĐỀ CẦN NÊU LÊN

Như trên đã đề cập, là kinh tế quốc doanh đã có một quá trình nửa thế kỷ ra đời từ Cương lĩnh chính trị và pháp quy từng phần, chớ chưa được hình thành theo thể thức luật định, và hoạt động trong cơ chế thị trường nhiều cạnh tranh như hiện nay. Nếu trước đây, mọi xí nghiệp quốc doanh đều được nằm trong vòng tay êm ả của nhà nước, không cần phải cạnh tranh và hoạt động một cách máy móc theo chỉ tiêu kế hoạch trên giao, không lo lời lỗ đã vì đã có định chế bao cấp, là đội quân tiên phong trong nền kinh tế nhằm thực hiện vai trò chủ đạo; thì ngày nay, kể từ khi xóa bỏ bao cấp và cơ chế hóa hoạt động theo thị trường cạnh tranh trong định hướng chung của nhà nước, một số XNQD đã tự xoay sở để sống còn trong quỹ đạo gay gắt, nhiều may rủi của thị trường, và một số doanh nghiệp đã và đang trụ vững, ăn nên làm ra, còn đơn vị nào thua lỗ thì bị giải thể, sáp nhập trong chủ trương hiệu quả hóa kinh tế quốc doanh. Luật DNNN mới ban hành phải được xem là một cái thang để XNQD bước lên tầm cao hơn, là một cái phao để giúp kinh tế quốc doanh bơi lội an toàn hơn trong sóng gió thị trường. Thế nhưng Luật DNNN có thực hiện đúng vai trò kiến trúc tăng của mình hay không, thì còn phải chờ đợi thời gian trả lời. Thử nhìn qua một số quy định từ Luật DNNN và chưa có nghị định hướng dẫn thi hành cụ thể của Chính phủ, chúng tôi chỉ nêu lên một số ý nhằm hoàn thiện định chế hơn nữa, như sau:

1. Từ mệnh đề pháp định "DNNN có nghĩa vụ sử dụng có hiệu quả, bảo toàn và phát triển vốn do nhà nước giao, bao gồm cả phần vốn đầu tư vào doanh nghiệp khác (nếu có)..." từ quy định này của Luật DNNN, có thể được suy đoán là không thể chấp nhận hành vi làm ăn không hiệu quả, không bảo toàn và phát triển vốn. Và cũng bao hàm ý nghĩa nếu làm lỗ vốn thì phải có trách nhiệm - mà trách nhiệm này là trách

nhiệm gì? Bỏ tiền riêng ra trả hay phải bị truy tố theo tội danh về kinh tế trong luật hình sự? Cần quy định rõ trách nhiệm vật chất của những người như chủ tịch hội đồng quản trị, tổng giám đốc hay giám đốc DNNN độc lập, để tránh tình trạng kinh doanh buông thả đồng vốn nhà nước giao, là tiền thuế do dân đóng góp, làm lỗ và thất thoát vài ba trăm tỷ rồi xin về hưu, như đã có xảy ra. Ở nước ngoài, chủ tịch HĐQT thường có cổ phần của mình hay tập đoàn mình cao nhất, và họ có trách nhiệm liên tục với DN một cách trực tiếp hay gián tiếp, nên luật không cần quy định trách nhiệm về vật chất của những cá nhân này.

2. Thẩm quyền tối cao của tài chính - ngân sách chi phối DNNN về các mặt luật định, chưa được rõ nét như định chế tại các nước Tây phương. Mối quan hệ tài chính công chưa được xác lập giữa tài chính DNNN với tài chính quốc gia; hơn nữa định chế tài chính công, kế toán công, quy trình pháp định thu, chi đồng tiền từ ngân sách, là những hành lang pháp lý đang còn bỏ ngõ, vì chưa có luật mà chỉ có lệ với pháp quy rời rạc, không thống nhất, xuất phát từ chế định bao cấp trước đây.

3. Cả Hội đồng quản trị và giám đốc đều lãnh lương của DNNN, là một vấn đề chưa khách quan cho vai trò của HĐQT là đại diện cho chính phủ, chịu trách nhiệm trước chính phủ trong quản lý và phát triển DN theo mục tiêu nhà nước giao. Trước đây, đã có chế định là HĐQT thi hành nhiệm vụ và không lãnh lương, bổng, mà họ được lãnh danh tề hiện diện và được hoàn lại các sở phí vắng lai, lưu trú do HĐQT ấn định giá biểu, nhằm tăng tính khách quan bên cạnh vai trò quyết định trong chức năng thay mặt chính phủ của HĐQT.

4. Đề nghị thực hiện chức danh Ủy viên chính phủ bên cạnh DNNN có quy mô lớn độc lập và tổng công ty. Ủy viên chính phủ dự tất cả các phiên họp của HĐQT, vị ấy có thể đề nghị với hội đồng các biện pháp xét ra phù hợp với lợi ích chung hay ứng với các quyết định hoặc các chủ trương của chính phủ. Đồng thời vị này có một số thẩm quyền kiểm soát có tính chất hành chính và nghiệp vụ mà DNNN xuất trình để Ủy viên chính phủ xem xét, để trực tiếp trình lên bộ tài chính và chính phủ trong định kỳ hoặc khi xét thấy cần thiết. (tham khảo sắc lệnh số 35 - TC năm 1995 thiết lập VN Thương tín, Sài Gòn)■

(1) TS. Trần Đình Hoàng - "Nên tập trung các XN quốc doanh không?", Tạp chí Phát triển Kinh tế, ĐHKH TP.HCM, số 52 tháng 2.1995, trang 15.