

HOÀN THIỆN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐẢM BẢO CƠ CHẾ BÌNH ĐẲNG TRONG KINH DOANH Ở VIỆT NAM

THS ĐỖ THỊ KIM TIÊN*

Cuối thế kỉ XIX C.Mác đã dự báo về tương lai của một thế giới toàn cầu hoá, mà trước hết là toàn cầu hoá kinh tế, bắt nguồn từ quá trình xã hội hoá lao động, xã hội hoá sản xuất và cùng với nó là việc mở rộng nền sản xuất hàng hoá. Điều đó có nghĩa là hội nhập kinh tế quốc tế không có ngoại lệ cho bất kì quốc gia nào có mục tiêu phát triển kinh tế thị trường. Nền kinh tế thị trường và quá trình hội nhập đã đặt ra những yêu cầu về sự gắn kết nền kinh tế trong nước với khu vực và trên toàn thế giới. Kinh tế thị trường và hội nhập vì thế cũng đòi hỏi sự chấp nhận tuân thủ những quy định chung được hình thành trong quá trình hợp tác và đấu tranh giữa các nước thành viên.

Ở nước ta, những biểu hiện tích cực của sự hội nhập được bắt đầu từ những thay đổi trong cơ chế, chính sách. Việc gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới (WTO) đã đặt chính sách của Việt Nam vào sự thay đổi nhằm giải quyết sự lệch pha giữa chính sách quốc gia với thông lệ và luật pháp quốc tế. Trong lĩnh vực kinh tế, việc thay đổi chính sách trở nên cấp thiết và rõ nét nhất là những yêu cầu về thái độ ứng xử bình đẳng của Nhà nước đối với hệ thống các doanh nghiệp (DN) khác nhau về hình thức sở hữu. Sự bình đẳng giữa các DN phải được bảo đảm bằng pháp luật, thể hiện trên cả hai phương diện, bình đẳng về quyền và nghĩa vụ. Bình đẳng thể hiện những đảm bảo sự công bằng trong hoạt động kinh doanh của mọi DN. Hơn nữa, DN thực chất là yếu tố vật chất của những con người cụ thể, đại diện cho nhiều hình

thức sở hữu khác nhau trong xã hội, những người này tổ chức ra DN để kinh doanh tìm kiếm lợi nhuận sau khi đóng thuế cho nhà nước. Vì thế, thiết lập cơ chế bình đẳng cho DN đồng thời cũng là những đảm bảo về quyền con người.

Để đạt được những tiến bộ trong ứng xử bình đẳng đối với DN, Nhà nước Việt Nam đã trải qua những bước đi khá thận trọng và lâu dài. Vào cuối thập kỉ 70, đầu 80 (thế kỉ XX), Nhà nước thực hiện chính sách nhất quán phát triển kinh tế hai thành phần, đề cao vai trò của kinh tế quốc doanh mà hoạt động sống của nó là những DNNN, đẩy mạnh phát triển kinh tế hợp tác với vai trò vệ tinh, cung ứng sản phẩm đầu vào cho các DNNN và phát huy mô hình hợp tác xã nông nghiệp ở nông thôn. Xuất phát từ quan niệm về nền kinh tế XHCN dựa trên chế độ sở hữu công cộng về tư liệu sản xuất với hai hình thức là sở hữu toàn dân và sở hữu tập thể, Nhà nước đã xoá bỏ các thành phần kinh tế tư nhân, tư bản tư nhân, cá thể, thông qua quốc hữu hoá và tập thể hoá. Điều này, một mặt giải thích cho lý do vắng bóng các DN thuộc sở hữu tư nhân trong thời gian dài, mặt khác cũng chỉ ra lý do tồn tại và phát triển tràn lan của hệ thống DNNN với số lượng lên tới trên 12.000 DN. Mô hình tổ chức, quản lý kinh tế kế hoạch hoá tập trung, theo chỉ tiêu pháp lệnh và bao cấp hoàn toàn làm cho sản phẩm được DNNN sản xuất ra có chất lượng kém và luôn ở tình trạng cung không đủ cầu. Ở một khía cạnh khác, sự trì trệ, ỷ

* Học viện Hành chính Quốc gia.

lại, kém sáng tạo và thất thoát tài sản công đã trở thành phổ biến trong các DNNN. Sự trông cậy của Nhà nước vào một nền kinh tế có tới 60% DNNN hoạt động thua lỗ, không hiệu quả đã tạo ra những hoài nghi và thiếu lạc quan cho các nhà quản lý và hoạch định chính sách về thể chế kinh tế đang vận hành. Hơn thế, việc phủ nhận kinh tế tư nhân trên văn bản đã không làm mất đi các hoạt động của nó trên thực tế. Hoạt động phi chính thức của kinh tế tư nhân, kinh tế cá thể không những làm thất thu thuế mà còn phản ánh vào chính sách những số liệu thống kê không đầy đủ, gây ra những sai lệch trong phân tích, dự báo và xây dựng chính sách kinh tế.

Năm 1986, Đảng và Nhà nước đã chính thức đưa ra quan điểm đổi mới nền kinh tế và cơ chế quản lý kinh tế. Thay cho một nền kinh tế thuần nhất chỉ có hai thành phần là nền kinh tế đa sở hữu với nhiều thành phần kinh tế cùng tồn tại và phát triển. Bất kỳ ai có tài sản hợp pháp đều được Nhà nước công nhận và bảo hộ. Người sở hữu tài sản có quyền quyết định đem nguồn lực tài chính vào đầu tư kinh doanh hoặc không đưa vào kinh doanh. Chính những định hướng từ Đại hội Đảng VI là cơ sở nền tảng cho những bứt phá linh hoạt của cơ chế. Tính đến năm 1990, ở Việt Nam đã có ba đạo luật được ban hành trái với Hiến pháp năm 1980, đó là *Luật Đầu tư nước ngoài* tại Việt Nam năm 1987, *Luật Doanh nghiệp tư nhân* và *Luật Công ty* năm 1990 bởi các đạo luật này đã chính thức thừa nhận sự tồn tại của các tổ chức kinh tế tư nhân, tư bản tư nhân trong khi *Hiến pháp* 1980 chỉ ghi nhận hai thành phần kinh tế nhà nước và tập thể. *Hiến pháp* 1992 ngay nội dung đầu tiên về chế độ kinh tế trong Chương II, Điều 15 đã ghi nhận: “*Nhà nước phát triển nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước, theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Cơ cấu kinh tế nhiều thành phần với các hình thức tổ chức sản xuất, kinh doanh đa dạng dựa*

trên chế độ sở hữu toàn dân, sở hữu tập thể, sở hữu tư nhân, trong đó sở hữu toàn dân và sở hữu tập thể làm nền tảng”. Từ sự đổi mới này, hàng loạt mô hình các DN đã được ra đời như: Doanh nghiệp tư nhân (DNTN), Công ty TNHH, Công ty cổ phần..., đồng thời, Nhà nước cũng tạo ra sự đa dạng về quy mô và ngành nghề kinh doanh trong môi trường kinh tế có cạnh tranh. Phát triển kinh tế nhiều thành phần, Nhà nước không chỉ bảo đảm quyền tự do kinh doanh cho mọi hình thức sở hữu mà còn tạo ra những đối trọng thúc đẩy sáng tạo kinh doanh cho các DNNN.

Sau gần 50 năm tồn tại và phát triển trên cơ sở của những văn bản dưới luật, năm 1995 *Luật Doanh nghiệp nhà nước* lần đầu tiên ra đời đã ghi nhận địa vị pháp lý của DNNN: *Là tổ chức kinh tế do Nhà nước đầu tư vốn, thành lập và tổ chức quản lý, hoạt động kinh doanh hoặc hoạt động công ích, nhằm thực hiện các mục tiêu kinh tế xã hội do nhà nước giao. Doanh nghiệp Nhà nước có tư cách pháp nhân, có các quyền và nghĩa vụ dân sự, tự chịu trách nhiệm về toàn bộ hoạt động, kinh doanh trong phạm vi số vốn do doanh nghiệp quản lý.* Theo *Luật* này, Nhà nước thực hiện quyền sở hữu tuyệt đối đối với tài sản trong DNNN và Nhà nước chịu trách nhiệm hữu hạn trong phạm vi nguồn vốn đưa vào đầu tư kinh doanh. Trong trường hợp DNNN không may bị phá sản, Nhà nước không dùng ngân sách để trả nợ thay doanh nghiệp. Cũng theo *Luật* này, DNNN đã tách ra khỏi nhiều sự bao cấp, bù lỗ, định giá, trợ giá nhằm xích lại gần với những nguyên tắc của thị trường. Tuy nhiên, Nhà nước vẫn duy trì những quy định làm phát triển các hình thức độc quyền nhóm và độc quyền tuyệt đối trong hệ thống DNNN. Thực tế vẫn tồn tại quan niệm hoạt động công ích chỉ có thể được thực hiện bởi DNNN. Trong tư duy, nhà quản lý tại cơ quan công quyền vẫn coi DNNN là đối tượng ít phải thanh tra, kiểm tra hơn các DN khác. Bên cạnh đó, chính sách đất đai, khả năng tiếp

cần vốn thông qua các tổ chức tín dụng của các DN dân doanh vẫn khó khăn hơn nhiều so với DNNN. Song song với những ưu đãi, bảo hộ, trợ giá... cho DNNN, các DN dân doanh được thành lập theo *Luật Doanh nghiệp tư nhân* và *Luật Công ty* năm 1990 lại gặp phải những rào cản ngay từ khi gia nhập thị trường thể hiện ở các quy định về quy trình thành lập DN theo hai bước, từ xin phép thành lập đến đăng kí kinh doanh với thời gian kéo dài và nhiều thủ tục hoàn toàn không có giá trị quản lý như Giấy xác nhận nhân thân, Giấy xác nhận sức khoẻ, Giấy xác nhận vốn pháp định đối với mọi ngành, nghề, v.v.

Sự thận trọng của Nhà nước ở giai đoạn đầu đổi mới (đầu thập kỉ 90) với mục đích đảm bảo định hướng XHCN trong nền kinh tế đa sở hữu là nguyên nhân của những bảo hộ và độc quyền kéo dài trong DNNN và các biện pháp hạn chế đối với DN tư nhân. Thực tiễn cũng cho thấy ở một số địa phương có tình trạng khó quản lý là cấm kinh doanh, chẳng hạn: người không có hộ khẩu Hà Nội thì không được thành lập DN tại Hà Nội, hoặc DN chỉ được kinh doanh trong những ngành, nghề Nhà nước cho phép, hoạt động xuất, nhập khẩu chỉ được thực hiện ở các DNNN, DN có vốn đầu tư nước ngoài chỉ được thực hiện một dự án, v.v. Sau 9 năm thực hiện đổi mới kinh tế (tính đến năm 1999), ngoài 6.000 DNNN đang tồn tại (sau khi cổ phần hoá, giải thể, phá sản, sáp nhập và bán DNNN), khoảng 2.000 DN có vốn đầu tư nước ngoài (không kể các hình thức hợp đồng hợp tác kinh doanh) cũng chỉ có vài chục ngàn DN thuộc các hình thức sở hữu tư nhân, hỗn hợp được thành lập và hoạt động. Như thế, thành công của đổi mới chỉ dừng ở việc ghi nhận hình thức đa sở hữu, mà chưa đảm bảo cơ chế bình đẳng, tự chủ cho DN phát triển. Những bất cập của hệ thống công cụ pháp luật đã đi ngược lại mục tiêu thu hút các nguồn vốn nhàn rỗi trong nhân dân vào đầu tư kinh doanh. Đây cũng là những lý do *Luật Doanh nghiệp tư nhân* và *Luật*

Công ty buộc phải thay thế bằng *Luật Doanh nghiệp* 1999. *Luật Doanh nghiệp* có hiệu lực từ ngày 1-1-2000 đã chính thức xoá đi cơ chế xin phép thành lập DN, nhà đầu tư chỉ cần đăng kí kinh doanh với Nhà nước để gia nhập thị trường mà không phải xin phép. Để thu hút nhiều nhà đầu tư khác nhau về nguồn vốn kinh doanh và năng lực quản lý, tạo nhiều sự lựa chọn cho mọi tổ chức, cá nhân kinh doanh, mô hình các DN cũng được phát triển phong phú hơn với sự xuất hiện của hình thức Công ty hợp danh và Công ty TNHH một thành viên. Cùng với đó, hàng loạt giấy phép con đã được xoá bỏ. Con số 200.000 DN gia nhập thị trường ở Việt Nam hiện nay đã phản ánh một môi trường đầu tư có nhiều cải thiện.

Khi *Luật Doanh nghiệp* đang trải nghiệm những thành công thì cũng đồng thời làm cho nhiều điều khoản trong *Luật Doanh nghiệp nhà nước* năm 1995 và *Luật Đầu tư nước ngoài* tại Việt Nam năm 1996 trở nên lỗi thời, mặc dù đã có những sửa đổi bổ sung vào năm 2000. Những hạn chế đối với nhà đầu tư nước ngoài không chỉ là việc bắt buộc xin cấp phép đầu tư khi thành lập DN mà còn những bất cập trong chính sách của Nhà nước đối với việc chuyển lợi nhuận ra nước ngoài, chính sách thuế, chính sách hai giá và khống chế tỉ lệ góp vốn kinh doanh, nhà đầu tư nước ngoài chỉ được lựa chọn mô hình công ty TNHH để kinh doanh, đã tạo ra những khác biệt rất lớn giữa DN có vốn đầu tư nước ngoài với DN có vốn đầu tư trong nước. Nội dung đổi mới trong *Luật Doanh nghiệp*, các luật về thuế và *Luật Thương mại* cũng là những lý do dẫn đến một số quyền và nghĩa vụ của DNNN không bình đẳng với các DN khác. *Luật DNNN* năm 2003 được ban hành là một trong những biện pháp tình thế để giải quyết những bất cập của *Luật DNNN* năm 1995, trả lời những thắc mắc của thị trường và các nước thành viên WTO. *Luật* này đã xác lập quyền và nghĩa vụ trong kinh doanh của DNNN bình đẳng với các DN thuộc mọi thành phần kinh tế khác, tạo cơ

NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

sở hình thành mặt bằng pháp lý chung cho mọi loại hình DN.

Việc xây dựng hệ thống các đạo luật về DN tương đối đầy đủ là kết quả tất yếu của yêu cầu đổi mới quản lý nền kinh tế trong sự hội nhập. Tuy nhiên, thực tế tồn tại các đạo luật theo hình thức sở hữu vẫn là những nguyên nhân gây chông chéo, thiếu thống nhất trong các quy định, tạo sự phân biệt giữa các DN về: thủ tục và các điều kiện gia nhập hay rút khỏi thị trường; phạm vi kinh doanh, các quyền và mức độ tự chủ thực hiện các quyền kinh doanh của DN; cơ cấu, thẩm quyền và cách thức tổ chức quản lý trong nội bộ DN; mức độ và phương thức tổ chức lại DN; chế độ và phương thức quản lý nhà nước đối với DN; v.v. Bên cạnh đó, sự tồn tại của các luật riêng lẻ cũng dự báo tính thiếu nhất quán trong thực hiện chính sách phát triển các thành phần kinh tế, hạn chế khả năng khai thác các nguồn lực từ dân cư. Vì thế, để tiếp tục hoàn thiện cơ chế quản lý kinh tế, đáp ứng yêu cầu hội nhập, tháng 11 - 2005 Quốc hội đã đồng thời thông qua hai đạo luật quan trọng, *Luật Doanh nghiệp* và *Luật Đầu tư* (chung) thay thế cho *Luật Doanh nghiệp* 1999, khắc phục những bất cập trong các quy định của *Luật DNNN* 2003, *Luật Đầu tư nước ngoài* tại Việt Nam 1996, *Luật sửa đổi bổ sung Luật Đầu tư nước ngoài* tại Việt Nam năm 2000, *Luật Khuyến khích đầu tư trong nước* và *Luật Khuyến khích đầu tư nước ngoài*, xoá bỏ những phân biệt, đối xử bất bình đẳng giữa các nhà đầu tư trong nước và nước ngoài.

Như vậy, thiết lập cơ chế hoạt động bình đẳng cho DN kinh doanh lành mạnh là quá trình không đơn giản và mất nhiều thời gian. Tuy nhiên, yêu cầu của nền kinh tế hội nhập và xu thế quản lý kinh tế bằng pháp luật đã đòi hỏi Nhà nước không thể chậm trễ hơn, vì thế, bước đầu một môi trường kinh doanh bình đẳng và có sức cạnh tranh ở Việt Nam đã được hình thành. Những thành tựu đáng ghi nhận cho một

môi trường bình đẳng đó là:

Thứ nhất, Nhà nước đã xây dựng công cụ quản lý chung, thống nhất áp dụng cho mọi loại hình DN, không phân biệt sở hữu - thông qua việc đã ban hành những đạo luật chủ yếu điều chỉnh các quan hệ giữa Nhà nước với DN, giữa các DN với nhau trong quan hệ kinh doanh như: *Luật Doanh nghiệp* 2005, *Luật Đầu tư* năm 2005, *Luật về hợp đồng* trong Bộ luật Dân sự 2005, *Luật Phá sản* 2004, *Luật Đất đai* 2003, *Luật Cạnh tranh* 2004, các luật về thuế, v.v..

Thứ hai, DN thuộc mọi thành phần kinh tế được kinh doanh trong tất cả các ngành, nghề Nhà nước không cấm. Chính sách ưu đãi DN được áp dụng theo hình thức chuyển từ ưu đãi sở hữu (ưu đãi đối với DNNN) sang ưu đãi theo ngành, nghề, lĩnh vực và vùng miền. Đối với các sản phẩm công ích, Nhà nước xoá bỏ quy định về đặc quyền hoạt động công ích của DNNN, chuyển sang khuyến khích mọi thành phần kinh tế tham gia và thực hiện công khai đấu thầu các sản phẩm công ích (Điều 10, *Luật Doanh nghiệp* 2005). Đối với các ngành, lĩnh vực độc quyền nhà nước (Ngân hàng, Bưu chính, Viễn thông, Bảo hiểm,..) sẽ được đẩy mạnh cổ phần hoá và thừa nhận quyền đầu tư thành lập mới trong các ngành này cho mọi nhà đầu tư.

Thứ ba, DN có vốn đầu tư nước ngoài có quyền cổ phần hoá hay thành lập mới theo mô hình công ty cổ phần bên cạnh mô hình công ty TNHH vốn là sự lựa chọn duy nhất của DN 100% vốn nước ngoài và DN liên doanh trước đây. Bãi bỏ quy định "Một DN nước ngoài, một dự án". *Luật Đầu tư* 2005 cũng thể hiện những cam kết của Nhà nước Việt Nam xoá bỏ các rào cản thương mại liên quan đến đầu tư mà nội dung trong Hiệp định về các biện pháp đầu tư liên quan đến thương mại (TRIMS) của WTO đề cập. Theo đó, các yêu cầu về xuất khẩu, tỉ lệ nội địa hoá, chuyển giao công nghệ, yêu cầu về tỉ lệ vốn, cân đối ngoại tệ, xuất nhập khẩu đã bị loại bỏ. Song song với đó,

Nhà nước cũng bảo đảm cho các nhà đầu tư nước ngoài được tiếp cận một cách bình đẳng với nguồn vốn, ngoại tệ, đất đai, tài nguyên thiên nhiên, các công cụ pháp lý, các dữ liệu về nền kinh tế quốc dân, các cơ hội về đầu tư và có quyền khiếu nại, tố cáo, khởi kiện.

Thứ tư, thủ tục gia nhập và rút khỏi thị trường được áp dụng chung cho mọi loại hình DN. Tất cả các DN đều cần phải có Giấy chứng nhận đăng kí kinh doanh, thông qua việc tiến hành đăng kí kinh doanh tại các Sở Kế hoạch - Đầu tư không kể đó là DN thuộc sở hữu nhà nước, tập thể hay tư nhân. Trường hợp là dự án đầu tư nước ngoài thì Giấy chứng nhận đầu tư được coi là Giấy chứng nhận đăng kí kinh doanh. Khi rút khỏi thị trường, các DN đều là đối tượng áp dụng của các quy định về giải thể hoặc *Luật Phá sản*.

Có thể thấy, sự bất bình đẳng giữa các DN ở Việt nam chủ yếu có nguyên nhân từ tư duy nhà quản lý về vấn đề sở hữu. Trong một nền kinh tế hội nhập, nhà quản lý cần phải thay đổi cách nhìn nhận về DN nhằm xoá đi thói quen truy tìm nguồn gốc, xuất xứ vốn để quyết định cách ứng xử đối với DN mà phải tiếp cận theo quan điểm của thị trường thế giới. Thị trường, các đối tác kinh doanh, người tiêu dùng chỉ cần biết đến uy tín kinh doanh của DN, chất lượng và sức cạnh tranh của sản phẩm trong các DN. Vì thế, nên xoá bỏ tư duy quản lý theo sở hữu, nhà quản lý cần tiếp cận DN trên phương diện uy tín của DN và xem xét đến tính chất của DN theo từng loại hình là công ty TNHH, công ty cổ phần hay công ty hợp danh,... để đánh giá quyền hạn, quy trách nhiệm cho DN theo địa vị pháp lý của chúng.

Qua 20 năm đổi mới, có thể khẳng định rằng, thành tựu về tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam trong thời gian qua có nguyên nhân từ những thay đổi tích cực, hướng ngoại của hệ thống pháp luật về kinh tế, về DN. Tuy nhiên việc thống nhất các DN trong một đạo luật (*Luật Doanh nghiệp*

2005) mới chỉ tạo sự bình đẳng về việc đăng kí kinh doanh, gia nhập thị trường, trong khi DN cần tìm thấy sự bình đẳng trong suốt quá trình sinh ra, đi vào hoạt động và ngay cả khi rút khỏi thị trường. Vì thế, để thực sự có một môi trường bình đẳng cho DN hoạt động, việc thống nhất hay phân tán về hình thức văn bản không phải là cái gốc, mà quan trọng là Nhà nước phải thống nhất về nội dung trong các quy định, đảm bảo sự bình đẳng cho DN về các vấn đề thông tin thị trường, quy hoạch, kế hoạch, chính sách tín dụng, chính sách đất đai, xuất nhập khẩu, thủ tục hành chính,... Như vậy, nền tảng pháp lý cần thiết để đảm bảo cơ hội kinh doanh bình đẳng của các DN sẽ có trong nhiều đạo luật khác nhau như: *Luật Thương mại*, *Luật Đất đai*, *Bộ luật Dân sự*, quy định về hợp đồng, các luật về thuế, hải quan... Mặt khác, đảm bảo quyền bình đẳng cho DN không chỉ tồn tại trong mối quan hệ giữa Nhà nước với DN trong mối quan hệ dọc (quan hệ hành chính) mà còn là các quan hệ ngang dọc chính bản thân các DN cạnh tranh với nhau tạo ra. Vì vậy, sự bình đẳng giữa các DN sẽ chỉ được giải quyết tốt nếu nhà quản lý thực hiện cách ứng xử bình đẳng đối với DN vừa với vai trò nhà quản lý chung, vừa với vai trò trọng tài công tâm trong các quan hệ kinh tế, thực hiện tốt chính sách chống bán phá giá, phân chia thị trường tự do, tình trạng cá lớn nuốt cá bé. Vấn đề tiếp theo cần giải quyết nhằm bảo đảm quyền bình đẳng giữa các DN hiện nay là Nhà nước phải làm rõ vai trò của DNNN liên quan đến xác định vai trò của kinh tế nhà nước và công cụ của Nhà nước trong quản lý vĩ mô nền kinh tế, tránh lạm dụng vai trò “chủ đạo”, vai trò “công cụ vật chất” quay lại với độc quyền và sự can thiệp của Nhà nước □

Tài liệu tham khảo:

1. Hiến pháp Việt Nam (năm 1946, 1959, 1980 và 1992). NXB CTQG, 1995.
2. Các văn kiện cam kết của Việt Nam gia nhập WTO. NXB Lao động, 2006.