

ĐỊA VỊ PHÁP LÝ CỦA CÔNG TY ĐẦU TƯ VÀ KINH DOANH VỐN NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

*Lê Thị Thanh **

1. Thực trạng địa vị pháp lý của công ty đầu tư và kinh doanh vốn Nhà nước ở Việt Nam hiện nay

Cung cấp vốn đầu tư cho các nhà kinh doanh trong điều kiện kinh tế thị trường là yêu cầu khách quan, đòi hỏi Nhà nước thông qua pháp luật điều chỉnh cơ chế cung cấp vốn cho các nhà đầu tư dưới các hình thức khác nhau. Theo đó các tổ chức, cá nhân đều có thể bỏ vốn ra để cùng nhau góp vốn, huy động vốn và cung cấp vốn cho các nhà đầu tư, các chủ thể này trở thành các chủ thể kinh doanh vốn trên thị trường, như các tổ chức ngân hàng, tổ chức phi ngân hàng (công ty tài chính, công ty cho thuê tài chính, công ty đầu tư tài chính...). Để thực hiện chức năng điều tiết vĩ mô nền kinh tế, để nguồn vốn của Nhà nước đầu tư vào kinh doanh có hiệu quả thì ngoài các mô hình kinh doanh vốn truyền thống của Nhà nước như các tổ chức ngân hàng của Nhà nước, các công ty tài chính nhà nước, công ty cho thuê tài chính nhà nước, ... các nhà nước khác nhau trong những điều kiện cụ thể còn sử dụng mô hình công ty đầu tư tài chính Nhà nước với các tên gọi khác nhau. Ở Việt Nam hiện nay là công ty đầu tư và kinh doanh vốn Nhà nước (CTĐT và KDVNN). Điều 60 Luật Doanh nghiệp nhà nước 2003 quy định:

“1. Tổng CTĐT và KDVNN là tổ chức kinh tế đặc biệt có chức năng như sau:

a) Thực hiện quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu Nhà nước đối với các công ty trách nhiệm hữu hạn Nhà nước một thành viên được chuyển đổi từ công ty Nhà nước độc lập; phần vốn góp của Nhà nước tại các công ty cổ phần hoặc công ty trách nhiệm hữu hạn

có hai thành viên trở lên được chuyển đổi từ công ty Nhà nước độc lập hoặc mới thành lập;

b) Thực hiện chức năng đầu tư và kinh doanh vốn Nhà nước tại các doanh nghiệp đã chuyển đổi sở hữu hoặc hình thức pháp lý theo quy định tại điểm a khoản 1 Điều này

2. Tổng CTĐT và KDVNN do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập”.

Để CTĐT và KDVNN hoàn thành được “sứ mạng lịch sử” của mình thì việc xác định địa vị pháp lý của nó là vấn đề cần thiết, đặc biệt ở Việt Nam hiện nay.

Chúng tôi cho rằng, *địa vị pháp lý của CTĐT và KDVNN là tổng hợp những quyền, nghĩa vụ của CTĐT và KDVNN trên cơ sở các quy định của pháp luật và những quyền, nghĩa vụ mà CTĐT và KDVNN lựa chọn và đảm nhận trên cơ sở tận dụng những khả năng pháp luật cho phép hoặc không cấm khi tham gia vào các quan hệ xã hội trong quá trình hoạt động của mình.*

Như vậy, bộ phận thứ nhất cấu thành địa vị pháp lý của CTĐT và KDVNN là tập hợp những quyền và nghĩa vụ của công ty trên cơ sở các quy định của pháp luật, pháp luật là hình thức biểu hiện địa vị pháp lý của CTĐT và KDVNN. Bộ phận thứ hai cấu thành địa vị pháp lý của CTĐT và KDVNN là tập hợp những quyền và nghĩa vụ mà CTĐT và KDVNN lựa chọn và đảm nhận trên cơ sở tận dụng những khả năng pháp luật cho phép hoặc không cấm, bộ phận này được thể hiện dưới các hình thức pháp lý như điều lệ, nội quy, quy chế, quyết định quản lý của CTĐT và KDVNN, hợp đồng mà CTĐT và KDVNN thiết lập với các chủ thể khác có liên quan.

Nội dung địa vị pháp lý của CTĐT và KDVNN được xác lập qua mối quan hệ pháp

* Thạc sỹ Luật học, Học viện Tài chính

lý giữa công ty này với Nhà nước và với các doanh nghiệp mà CTĐT và KDVNN có đầu tư vốn cũng như với các chủ thể khác có liên quan, từ đó xác định cụ thể quyền và nghĩa vụ của CTĐT và KDVNN.

Về nguyên tắc trong kinh tế thị trường, địa vị pháp lý của tất cả các doanh nghiệp đều cơ bản là giống nhau, bởi chúng đều là các chủ thể kinh doanh chịu sự tác động khách quan của các quy luật khách quan. Song xuất phát từ bản chất pháp lý của các doanh nghiệp khác nhau, tính chất của quan hệ sở hữu, chức năng, vai trò của mỗi loại doanh nghiệp là khác nhau, do vậy mỗi loại doanh nghiệp lại có địa vị pháp lý khác nhau phát sinh trong khuôn khổ các quan hệ pháp luật mà doanh nghiệp này tham gia, thể hiện rõ vị trí đích thực, riêng biệt của mỗi loại doanh nghiệp trong kinh tế thị trường. CTĐT và KDVNN là doanh nghiệp Nhà nước đặc biệt kinh doanh vốn của Nhà nước, ngoài những điểm giống các doanh nghiệp Nhà nước khác về địa vị pháp lý thì nó còn có những điểm khác biệt so với các doanh nghiệp kinh doanh các ngành, nghề khác.

Có nhiều yếu tố khác nhau chi phối địa vị pháp lý của CTĐT và KDVNN trong đó có cả những yếu tố chủ quan và những yếu tố khách quan. Để xác định và hoàn thiện địa vị pháp lý của CTĐT và KDVNN phù hợp với những yêu cầu đòi hỏi khách quan của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, thì khi xem xét các yếu tố chi phối địa vị pháp lý của công ty này cần phải xem xét mối quan hệ biện chứng với địa vị pháp lý của CTĐT và KDVNN ra sao(?), các yếu tố đó tác động đến địa vị pháp lý của công ty này theo hướng nào (?), Tích cực hay tiêu cực (?). Từ đó có hướng điều chỉnh sao cho các yếu tố chi phối tác động tích cực đến việc hoàn thiện và phát triển của CTĐT và KDVNN. Có nhiều yếu tố chi phối địa vị pháp lý của CTĐT và KDVNN, song theo chúng tôi phải kể đến các yếu tố sau:

Thứ nhất: Đường lối, chính sách của Đảng cầm quyền, định hướng phát triển kinh

tế của Nhà nước – yếu tố định hướng cho việc xác định địa vị pháp lý của CTĐT và KDVNN.

Thứ hai: Cơ chế kinh tế, cơ chế quản lý kinh tế – yếu tố quyết định đến địa vị pháp lý của CTĐT và KDVNN.

Thứ ba: Bản chất pháp lý của CTĐT và KDVNN – yếu tố quan trọng chi phối địa vị pháp lý của công ty.

Để xác định địa vị pháp lý của CTĐT và KDVNN phải xác định bản chất pháp lý của công ty này là gì? Trong điều kiện hiện nay, chúng tôi cho rằng CTĐT và KDVNN ở Việt Nam cũng như ở các nước có nền kinh tế thị trường phải có bản chất pháp lý là công ty cổ phần.

Thứ tư: tính chất sở hữu của CTĐT và KDVNN – yếu tố quan trọng quyết định địa vị pháp lý của công ty.

Trong quan hệ sản xuất thì quan hệ sở hữu sẽ quyết định đến quan hệ tổ chức quản lý và quan hệ phân phối. Do đó, quan hệ sở hữu, tính chất sở hữu trong CTĐT và KDVNN là yếu tố quan trọng quyết định địa vị pháp lý của công ty này

Trong điều kiện hiện nay, khi xem xét vấn đề sở hữu, quyền sở hữu, người ta còn xem xét vấn đề quyền tài sản. Theo chúng tôi cũng cần phải xem xét quyền tài sản có ảnh hưởng như thế nào đến địa vị pháp lý của các doanh nghiệp nói chung và CTĐT và KDVNN nói riêng.

TS. Phạm Duy Nghĩa cho rằng: “quyền tài sản có thể hiểu là cách ứng xử của con người đối với nhau liên quan đến tài sản. Pháp luật quy định mối quan hệ giữa con người với nhau đối với tài sản, chứ không quy định quan hệ con người với tài sản. Trong quyền tài sản bao giờ cũng có hàm ý tập trung quyền kiểm soát cho người này và giới hạn hoặc loại trừ quyền đó đối với người khác. Theo một lý thuyết của Harold Demsetz (1976) quyền tài sản được hiểu là tập hợp của rất nhiều quyền và lợi ích, trong đó có các quyền cơ bản như quyền kiểm soát

Việc sử dụng tài sản, quyền thụ hưởng lợi nhuận, các quyền chuyển nhượng, thế chấp tài sản. Theo lý thuyết này, một quyền tài sản đương nhiên có thể bị kiểm soát và chia sẻ lợi ích bởi nhiều chủ thể¹ hoặc có ý kiến cho rằng: “Quyền tài sản là tập hợp một nhóm quyền lợi với tài sản bao gồm quyền sở hữu, quyền kinh doanh, quyền sử dụng, xử lý và quyền thu lợi ... Quan hệ quyền tài sản là quan hệ hành vi chế ước thừa nhận lẫn nhau tạo nên khi chiếm hữu và sử dụng, thể hiện mối quan hệ giữa người với người quyết định mọi hành vi và quan hệ kinh tế”².

Mặc dù có nhiều cách giải thích khác nhau về quyền tài sản, nhưng đa số cho rằng: quyền tài sản là tổng của quyền sở hữu và các quyền lợi có liên quan với quyền sở hữu. Như vậy, rõ ràng quyền tài sản không những là cơ sở lý thuyết giải thích cho sự cần thiết của CTĐT và KDVNN mà còn là một trong những yếu tố quyết định đến địa vị pháp lý của CTĐT và KDVNN. Nếu CTĐT và KDVNN có bản chất pháp lý là công ty cổ phần, với chế độ cổ phần thì quyền tài sản tách khỏi quyền sở hữu, hoặc vừa là một vừa là hai. Hội đồng quản trị vừa là đại biểu trực tiếp của một bộ phận người sở hữu vừa là người đại diện do một bộ phận người sở hữu khác ủy thác. Trong nội bộ công ty cổ phần quyền của đại hội đồng cổ đông, của Hội đồng quản trị, của giám đốc là tách rời nhau nhưng có sự chế ước nhau xuất phát từ sự phân giải quyền tài sản thành nhiều lớp quyền. Việc Nhà nước ủy quyền cho CTĐT và KDVNN thực hiện chức năng chủ sở hữu đối với phần vốn Nhà nước đầu tư vào các doanh nghiệp cũng được lý giải dưới góc độ quyền tài sản. CTĐT và KDVNN là công ty cổ phần sẽ là một trong những giải pháp đảm

bảo quan hệ quyền tài sản trở nên rõ ràng, rành mạch. Nhà nước đầu tư vốn cho CTĐT và KDVNN thông qua đó đầu tư vào các doanh nghiệp kinh doanh, quyền tài sản được phân giải rõ ràng, minh bạch, công ty có quyền sở hữu tài sản, có tư cách pháp nhân đầy đủ, lúc này CTĐT và KDVNN thực sự là doanh nghiệp kinh doanh vốn của Nhà nước có địa vị pháp lý được xác định cụ thể, rõ ràng.

Thứ năm: chức năng, vai trò của CTĐT và KDVNN – yếu tố ảnh hưởng đến địa vị pháp lý của công ty.

CTĐT và KDVNN không kinh doanh những hàng hóa thông thường mà kinh doanh vốn của Nhà nước – loại hàng hóa đặc biệt trên thị trường, thực chất là kinh doanh nguồn tài chính Nhà nước, từ đó làm cho CTĐT và KDVNN cũng có những khác biệt về địa vị pháp lý so với các doanh nghiệp khác.

Ở Việt Nam hiện nay, CTĐT và KDVNN được tổ chức và hoạt động dưới mô hình Tổng CTĐT và KDVNN, do vậy khi nghiên cứu địa vị pháp lý của CTĐT và KDVNN phải nghiên cứu cả địa vị pháp lý của tổng công ty này. Nghiên cứu địa vị pháp lý của CTĐT và KDVNN ở Việt Nam hiện nay, chúng tôi thấy có một số vấn đề cần phải bàn luận và tiếp tục nghiên cứu sau:

Thứ nhất: Theo Luật Doanh nghiệp Nhà nước năm 2003 thì thực chất Tổng CTĐT và KDVNN lại là một bộ máy hành chính không khác bao nhiêu so với bộ máy hành chính của Tổng công ty 90, 91. Bộ máy Tổng công ty không có tư cách pháp nhân và lại trở thành bộ máy hành chính trung gian không cần thiết, trở thành người “giữ vốn” cho Nhà nước, Còn các đơn vị thành viên của tổng công ty là công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên. Từ thiết kế như vậy, chúng tôi cho rằng CTĐT và KDVNN khó có thể hoàn thành được “sứ mạng lịch sử” của mình.

Mặt khác, theo Luật Doanh nghiệp Nhà nước năm 2003 thì phạm vi hoạt động của

¹ . Phạm Duy Nghĩa, Quyền tài sản trong cải cách kinh tế: quan niệm, một vài bài học nước ngoài và kiến nghị, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 11/2002, tr. 42-51.

² Nguyễn Kim Bảo, *Thể chế kinh tế thị trường XHCN có đặc sắc Trung Quốc*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội 2002, tr 186

CTĐT và KDVNN ở Việt Nam hiện nay là rất hẹp, chỉ thực hiện quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu Nhà nước đối với các công ty trách nhiệm hữu hạn Nhà nước một thành viên được chuyển đổi từ công ty Nhà nước độc lập; phần vốn góp của Nhà nước tại các công ty cổ phần hoặc công ty trách nhiệm hữu hạn có hai thành viên trở lên được chuyển đổi từ công ty Nhà nước độc lập hoặc mới thành lập; thực hiện chức năng đầu tư và kinh doanh vốn Nhà nước tại các doanh nghiệp đã chuyển đổi sở hữu hoặc chuyển đổi hình thức pháp lý. Theo Luật Doanh nghiệp Nhà nước năm 2003, vốn của Nhà nước đưa vào kinh doanh bằng nhiều phương thức khác nhau: thứ nhất, Nhà nước trực tiếp đầu tư vốn vào các công ty nhà nước (giống như đầu tư vào các doanh nghiệp nhà nước theo Luật Doanh nghiệp Nhà nước năm 1995), các cơ quan Nhà nước là chủ sở hữu công ty Nhà nước; thứ hai, Nhà nước đầu tư vào các tổng công ty do Nhà nước đầu tư và thành lập, Hội đồng quản trị là người nhận vốn do Nhà nước đầu tư vào tổng công ty và là chủ sở hữu trực tiếp đối với vốn Nhà nước đầu tư vào tổng công ty; thứ ba, Nhà nước đầu tư vốn vào Tổng CTĐT và KDVNN thông qua đó để đầu tư vào các doanh nghiệp kinh doanh. Tổng CTĐT và KDVNN là chủ sở hữu hoặc đồng chủ sở hữu đối với doanh nghiệp mà công ty này có đầu tư vốn. Như vậy, Nhà nước đầu tư vốn vào các doanh nghiệp kinh doanh các ngành, lĩnh vực khác nhau trong nền kinh tế bị phân tán theo nhiều cơ chế khác nhau. Chúng tôi cho rằng như vậy sẽ rất khó quản lý và không phù hợp với điều kiện hiện nay. Điều này sẽ hiệu quả hơn nếu như Nhà nước đầu tư vốn và kinh doanh vốn đều thông qua CTĐT và KDVNN. Tất nhiên để tránh rủi ro thì phải đầu tư thông qua nhiều CTĐT và KDVNN và phải có quy định cụ thể về mặt pháp lý không những để đảm bảo an toàn về vốn cho Nhà nước mà còn đảm bảo an toàn cho CTĐT và KDVNN và các doanh nghiệp kinh doanh vốn của CTĐT và KDVNN, CTĐT và KDVNN phải là pháp nhân độc lập.

Thứ hai; Một trong những nội dung địa vị pháp lý của CTĐT và KDVNN được biểu hiện qua mối quan hệ pháp lý giữa CTĐT và KDVNN với nhà nước. Trong mối quan hệ này Nhà nước quản lý CTĐT và KDVNN với tư cách là tổ chức quyền lực công cũng giống như quản lý các chủ thể kinh doanh khác, với tư cách chủ sở hữu CTĐT và KDVNN, trước hết Nhà nước phải đầu tư vốn cho CTĐT và KDVNN. Vấn đề là "Nhà nước đầu tư vốn theo trình tự, thủ tục như thế nào? dưới hình thức pháp lý nào? Thời điểm phát sinh nghĩa vụ bảo toàn, phát triển vốn nhà nước của công ty từ khi nào? Pháp luật hiện hành điều chỉnh mối quan hệ này chưa giải quyết được các vấn đề trên. Luật Doanh nghiệp Nhà nước năm 2003 chỉ quy định Chủ tịch Hội đồng quản trị Tổng CTĐT và KDVNN thay mặt Hội đồng quản trị ký nhận vốn do chủ sở hữu nhà nước đầu tư cho tổng công ty này, còn trình tự, thủ tục như thế nào, dưới hình thức pháp lý nào? là biên bản bàn giao vốn hay hợp đồng đầu tư hay hình thức nào khác thì chưa được làm rõ. Nếu vốn Nhà nước đầu tư cho Tổng CTĐT và KDVNN là vốn hiện có tại các công ty đã cổ phần hóa từ các doanh nghiệp Nhà nước, vốn Nhà nước do các doanh nghiệp Nhà nước hiện đang góp tại các doanh nghiệp liên doanh, vốn Nhà nước tại các công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên được chuyển đổi từ các doanh nghiệp Nhà nước, các nguồn vốn Nhà nước khác đang có ở các doanh nghiệp khác do quá trình tổ chức, sắp xếp lại doanh nghiệp Nhà nước ... thì khi giao cho CTĐT và KDVNN tạo lập vốn điều lệ của công ty sẽ xử lý như thế nào? sử dụng hình thức pháp lý nào và theo trình tự thủ tục như thế nào? cần phải được làm rõ. Điều này không được làm rõ thì có nghĩa là việc xác định trách nhiệm pháp lý giữa đại diện chủ sở hữu Nhà nước với CTĐT và KDVNN khi vốn Nhà nước không được bảo toàn và phát triển là thiếu cơ sở pháp lý.

Thứ ba: Luật Doanh nghiệp Nhà nước năm 2003 xác định CTĐT và KDVNN tổ chức và hoạt động dưới hình thức tổng công ty, có cơ cấu tổ chức quản lý giống các tổng

công ty khác. Quy định về tổ chức quản lý các tổng công ty trong đó có Tổng CTĐT và KDVNN phần nào đã thể hiện được tư tưởng phân cấp trong quá trình thực hiện các quyền năng của chủ sở hữu đối với vốn Nhà nước đưa vào kinh doanh. Quy định rõ hơn nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng quản trị với vai trò đại diện trực tiếp chủ sở hữu nhà nước tại tổng công ty và nhiệm vụ, quyền hạn của tổng giám đốc với vai trò người đại diện theo pháp luật, điều hành hoạt động hàng ngày của tổng công ty, quy định rõ hơn mối quan hệ giữa cơ quan quản lý và cơ quan điều hành tổng công ty... Song cũng phải thấy rằng cơ chế thực hiện các quyền năng của chủ sở hữu đối với vốn nhà nước vẫn còn nhiều vấn đề chưa phù hợp. Chẳng hạn như Hội đồng quản trị “quyết định hoặc phân cấp cho tổng giám đốc quyết định các dự án đầu tư, góp vốn, mua cổ phần của các công ty khác, bán tài sản của công ty có giá trị đến 50% tổng giá trị tài sản còn lại trên sổ sách kế toán của công ty hoặc tỷ lệ khác nhỏ hơn được quy định tại điều lệ công ty³ và chủ sở hữu nhà nước” quyết định các dự án đầu tư có giá trị lớn hơn 50% tổng giá trị tài sản còn lại trên sổ sách kế toán của công ty có Hội đồng quản trị hoặc tỷ lệ nhỏ hơn quy định tại điều lệ công ty⁴. Chỉ riêng quy định này chúng tôi đã thấy có nhiều vấn đề về mặt pháp lý chưa được làm rõ, từ đó có thể tạo ra sự không minh bạch và khó xử lý khi vốn nhà nước không được bảo toàn, phát triển, tiếp tục tạo ra sự ỷ lại của tổng công ty nhà nước nói chung, của Tổng CTĐT và KDVNN nói riêng, đồng thời cũng hạn chế tính tự chủ của doanh nghiệp, những quyết định hành chính từ các cơ quan quản lý nhà nước – với tư cách là chủ sở hữu vẫn có chỗ tồn tại. Nếu các cơ quan nhà nước với vai trò chủ sở hữu nhà nước quyết định các dự án đầu tư có giá trị lớn hơn 50% tổng giá trị tài sản còn lại trên sổ sách kế toán của tổng công ty, nhưng trong quá trình Tổng CTĐT và KDVNN thực hiện dự án đầu tư đó không

có hiệu quả, làm mất vốn của nhà nước hoặc không bảo toàn phát triển được vốn nhà nước thì trách nhiệm thuộc về ai? người ra quyết định chịu trách nhiệm hay người quản lý, điều hành tại doanh nghiệp? những vấn đề này phải được làm rõ thì địa vị pháp lý của CTĐT và KDVNN mới được xác định rõ ràng.

Mặt khác, cơ quan nhà nước duy nhất toàn quyền quyết định và chịu trách nhiệm cao nhất với tư cách là đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với CTĐT và KDVNN chưa được xác định rõ ràng, điều này sẽ làm cho CTĐT và KDVNN rơi vào tình trạng chịu nhiều tầng nấc và đầu mối “cấp trên” và nhiều người đại diện chủ sở hữu. Có lúc nhiều cơ quan nhà nước khác nhau, nhân danh quyền lực đưa ra cho công ty những mệnh lệnh ngược nhau, không ăn khớp với nhau làm công ty không biết xử lý như thế nào. Nếu vấn đề này không được giải quyết thì CTĐT và KDVNN không thể thực hiện được mục đích đầu tư và kinh doanh vốn.

Thứ tư: Địa vị pháp lý của CTĐT và KDVNN thể hiện qua quyền và nghĩa vụ của công ty này phát sinh từ mối quan hệ giữa CTĐT và KDVNN với nhà nước, với các doanh nghiệp mà công ty có đầu tư vốn và với các tổ chức, cá nhân khác. Các quyền và nghĩa vụ này do pháp luật quy định hoặc do Điều lệ, Nội quy, Quy chế, các quyết định quản lý của công ty quy định và được thoả thuận trong hợp đồng ký kết giữa CTĐT và KDVNN với các chủ thể liên quan.

Khi Nhà nước đầu tư vốn vào CTĐT và KDVNN thì Nhà nước giao cho công ty này thực hiện các quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu đối với các doanh nghiệp do CTĐT và KDVNN đầu tư toàn bộ vốn điều lệ và đại diện chủ sở hữu phân vốn do CTĐT và KDVNN đầu tư ở doanh nghiệp khác. Tùy thuộc vào mức độ và hình thức đầu tư vốn mà CTĐT và KDVNN thực hiện vai trò chủ sở hữu của mình. Nếu CTĐT và KDVNN đầu tư 100% vốn điều lệ vào doanh nghiệp

³ Luật Doanh nghiệp nhà nước năm 2003

⁴ Luật Doanh nghiệp nhà nước năm 2003

thì công ty là chủ sở hữu doanh nghiệp, nếu đầu tư cổ phần vào công ty cổ phần thì CTĐT và KDVNN thì sẽ là cổ đông, thực hiện quyền và nghĩa vụ của cổ đông trên cơ sở tỷ lệ góp vốn cổ phần; nếu góp vốn vào công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên thì CTĐT và KDVNN sẽ là thành viên, thực hiện các quyền năng của chủ sở hữu tương ứng tỷ lệ phần vốn góp. Song như trên chúng tôi đã phân tích, vì bản chất pháp lý của CTĐT và KDVNN chưa được xác định rõ ràng, phạm vi hoạt động còn bị hạn chế, do đó nhiều quyền và nghĩa vụ của CTĐT và KDVNN cũng chưa được xác định rõ hoặc chưa được xác định đủ để đảm bảo cho CTĐT và KDVNN thực sự trở thành doanh nghiệp kinh doanh vốn trên thị trường. Để CTĐT và KDVNN thực sự trở thành chủ thể kinh doanh vốn nhà nước trên thị trường cùng với các nguồn vốn của các tổ chức, cá nhân khác, thông qua đó nhà nước thực hiện chức năng điều tiết vĩ mô nền kinh tế thì hoàn thiện địa vị pháp lý của CTĐT và KDVNN là đòi hỏi khách quan ở Việt Nam hiện nay.

2. Hoàn thiện địa vị pháp lý của công ty đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước

Kinh tế thị trường định hướng XHCN đòi hỏi các nguồn vốn phải được tích tụ, tập trung đủ lớn nhằm đáp ứng nhu cầu vốn trong kinh doanh, trong đó tận dụng và sử dụng có hiệu quả cao nhất nguồn lực vật chất của nhà nước để thông qua đó nhà nước điều tiết nền kinh tế là yêu cầu khách quan. Muốn vậy, cải cách Doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam phải tạo lập cho được những cơ sở, những điều kiện tối thiểu, đảm bảo doanh nghiệp có đủ vốn, đủ sức cạnh tranh trên thị trường; không có sự can thiệp quá sâu của Nhà nước với tư cách là chủ sở hữu; xoá bỏ cơ chế chủ quản đối với doanh nghiệp nhà nước của các cơ quan quản lý nhà nước các cấp; phân biệt rõ chức năng của đại diện chủ sở hữu nhà nước và chức năng quản lý nhà nước và “phân biệt rõ chức năng của cơ quan

đại diện quyền chủ sở hữu của Nhà nước với chức năng điều hành sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp. Giao quyền quyết định nhiều hơn đi đôi với đòi hỏi trách nhiệm cao hơn đối với đại diện trực tiếp chủ sở hữu tại doanh nghiệp”.⁵ Trên cơ sở nguồn vốn đầu tư của Nhà nước, để CTĐT và KDVNN thực sự là nơi “hút” các nguồn vốn của các tổ chức, cá nhân khác cùng với nguồn vốn nhà nước đầu tư trực tiếp vào các doanh nghiệp, thông qua quyền chi phối của CTĐT và KDVNN đối với các doanh nghiệp mà công ty này có đầu tư vốn, Nhà nước hướng các hành vi kinh doanh của các doanh nghiệp theo định hướng của Nhà nước thì vấn đề xác định và hoàn thiện địa vị pháp lý của CTĐT và KDVNN là khách quan ở Việt Nam.

Xác định và hoàn thiện địa vị pháp lý của CTĐT và KDVNN ở Việt Nam hiện nay cần đạt được một số mục đích sau:

Thứ nhất: đảm bảo CTĐT và KDVNN thực sự là công cụ thông qua đó nhà nước tiếp tục sắp xếp lại, đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả của doanh nghiệp nhà nước theo tinh thần Nghị quyết lần thứ ba và Nghị quyết lần thứ chín Ban chấp hành trung ương Đảng khoá IX.

Thứ hai: đảm bảo sự vận động luồng vốn nhà nước đầu tư vào kinh doanh minh bạch, phù hợp cơ chế thị trường.

Thứ ba: biến quan hệ Nhà nước với doanh nghiệp từ quan hệ cấp trên vào cấp dưới, mang nặng tính xin – cho sang quan hệ giữa hai đối tác trong kinh doanh. Khắc phục tính quan liêu, phiền hà, làm cản trở, hạn chế các công việc kinh doanh của doanh nghiệp; hạn chế dần và đến xoá bỏ tính ỷ lại, dựa dẫm, thụ động của các doanh nghiệp nhà nước vào Nhà nước.

⁵ Đảng Cộng sản Việt Nam, Nghị quyết hội nghị lần thứ ba Ban chấp hành trung ương Đảng khoá IX về tiếp tục sắp xếp, đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả của doanh nghiệp Nhà nước, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2001, tr.8

Thứ tư: khuyến khích các tổ chức, cá nhân thuộc mọi thành phần kinh tế đầu tư vốn cùng Nhà nước vào hoạt động sản xuất kinh doanh.

Thứ năm: xác định, hoàn thiện địa vị pháp lý của CTĐT, và KDVNN phải đáp ứng được yêu cầu hội nhập.

Với mô hình CTĐT và KDVNN hiện hành, để tiếp tục xác định và hoàn thiện địa vị pháp lý của CTĐT và KDVNN chúng tôi cho rằng phải thực hiện một số giải pháp sau:

Thứ nhất: xác định hình thức pháp lý của CTĐT và KDVNN là công ty cổ phần.

Khi nói về thế mạnh của công ty cổ phần C.Mác đã chỉ ra rằng, tư bản ở các công ty cổ phần “trực tiếp mang hình thái tư bản xã hội (tư bản của các cá nhân trực tiếp liên hiệp lại với nhau) đối lập với tư bản tư nhân; do đó những xí nghiệp của nó cũng biểu hiện ra là những xí nghiệp xã hội đối lập với các xí nghiệp tư nhân. Đó là sự thủ tiêu tư bản với tư cách là sở hữu tư nhân ở trong những giới hạn của bản thân phương thức sản xuất tư bản chủ nghĩa” và “trong các công ty cổ phần, chức năng tư bản tách rời với quyền sở hữu về tư liệu sản xuất và lao động thặng dư. Đó là kết quả của sự phát triển cao nhất của nền sản xuất tư bản chủ nghĩa, là điểm quá độ tất nhiên để tư bản lại chuyển thành sở hữu của những người sản xuất, nhưng không phải với tư cách là sở hữu của những người sản xuất liên hiệp, thành sở hữu xã hội trực tiếp”³.

Là công ty cổ phần thì CTĐT và KDVNN sẽ là nơi “hút” các nguồn vốn của các tổ chức, cá nhân khác cùng với vốn của Nhà nước – với tư cách là cổ đông có cổ phần chi phối, Nhà nước sẽ điều phối việc sử dụng các nguồn vốn theo định hướng của Nhà nước không phải bằng các mệnh lệnh hành chính mà bằng các quyết định đầu tư

của cổ đông lớn nhất trong công ty, khắc phục tình trạng “Nhà nước như một công ty lớn”. Là công ty cổ phần, chúng tôi cho rằng CTĐT và KDVNN thực sự sẽ là tổ chức kinh doanh vốn của Nhà nước, tránh tình trạng “bình mới rượu cũ”, bởi:

- Nếu là Tổng CTĐT và KDVNN theo Luật Doanh nghiệp nhà nước năm 2003 thì thực chất CTĐT và KDVNN vẫn chỉ là nơi quản lý, sử dụng vốn của Nhà nước theo mệnh lệnh của Nhà nước, không khác là bao nhiều so với chức năng này của Cục Tài chính doanh nghiệp. Nhưng CTĐT và KDVNN là công ty cổ phần thì quan hệ quyền tài sản sẽ được xác định rành mạch, phân định rõ quyền sở hữu cuối cùng, quyền sở hữu pháp nhân, quyền sở hữu cổ phần và quyền kinh doanh của doanh nghiệp. CTĐT và KDVNN sẽ thực sự là pháp nhân độc lập – người kinh doanh vốn độc lập, thực sự là chủ thể đầu tư, chủ thể kinh doanh, chủ thể cạnh tranh, chủ thể điều tiết.

- CTĐT và KDVNN đòi hỏi những nhà đầu tư vào các lĩnh vực cụ thể của nền kinh tế phải có tính chuyên nghiệp, có năng lực quản lý. Công ty cổ phần do có sự tách quyền sở hữu cuối cùng khỏi quyền kinh doanh, giúp ích cho việc chuyên nghiệp hoá chức năng quản lý kinh doanh, có nhiều người sở hữu cổ đông, tập trung vốn giao cho người được đào tạo chuyên môn, có năng lực quản lý và tổ chức kinh doanh, khiến quản lý được chuyên môn hoá, trở thành một nghề, có ý nghĩa quyết định đối với việc nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp, điều này đặc biệt quan trọng đối với CTĐT và KDVNN.

Là công ty cổ phần thì CTĐT và KDVNN không những có khả năng tập trung nguồn vốn lớn ngoài nguồn vốn của Nhà nước đáp ứng yêu cầu vốn đầu tư trực tiếp vào hoạt động sản xuất kinh doanh mà còn giúp cho việc khơi thông nguồn vốn xuyên khu vực, đáp ứng yêu cầu của quá trình hội nhập.

³ C.Mác và Ph.Ăng Ghen, Toàn tập, Tập 25, phần 1. NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội 1994, tr.667-668

Khi Nhà nước đầu tư vốn vào CTĐT và KDVNN và CTĐT và KDVNN là công ty cổ phần thì quyền sở hữu của Nhà nước với tư cách là người đầu tư vốn chuyển thành quyền sở hữu cổ phần. Tuy quyền sở hữu cổ phần vẫn là hình thức biểu hiện quyền sở hữu của Nhà nước, nhưng là cổ đông, Nhà nước không còn trực tiếp kinh doanh, không trực tiếp xử lý tài sản của doanh nghiệp. Lợi ích của Nhà nước sẽ được phản ánh thông qua Đại hội đồng cổ đông, thông qua việc tham gia Hội đồng quản trị để gián tiếp tham gia quản lý doanh nghiệp và chế ước phù hợp với mục đích bảo toàn, tăng giá trị tài sản nhà nước. Thông qua việc Nhà nước nắm giữ cổ phần chi phối, CTĐT và KDVNN sẽ là công ty mẹ khi có đủ lượng vốn cần thiết để đầu tư vốn vào các doanh nghiệp kinh doanh khác nhau theo các tầng, nấc để hình thành công ty con, công ty cháu... quan hệ giữa chúng không phải là quan hệ hành chính mà là quan hệ kinh tế giữa các pháp nhân bình đẳng, là quan hệ kiểm soát vốn đầu tư giữa công ty mẹ và công ty con làm cho tính chất nhà nước của doanh nghiệp được nâng lên nhiều lần.

Là công ty cổ phần thì địa vị pháp lý của CTĐT và KDVNN được xác lập qua mối quan hệ pháp lý giữa CTĐT và KDVNN với Nhà nước, với các cổ đông khác và giữa công ty này với các doanh nghiệp mà CTĐT và KDVNN có đầu tư vốn, với các chủ thể khác liên quan cũng trở nên rõ ràng, phù hợp kinh tế thị trường. Nhà nước quản lý CTĐT và KDVNN với tư cách là tổ chức quyền lực chính trị công đặc biệt cũng giống như khi Nhà nước quản lý các chủ thể kinh doanh khác; với tư cách chủ sở hữu, Nhà nước quản lý CTĐT và KDVNN với tư cách là cổ đông có cổ phần chi phối, có quyền chi phối đối với CTĐT và KDVNN. Khi CTĐT và KDVNN đầu tư vốn vào các doanh nghiệp thì quan hệ giữa chúng là quan hệ giữa các chủ thể kinh doanh phát sinh trên sự kiện pháp lý là hành vi đầu tư vốn.

Là công ty cổ phần thì khi Nhà nước đầu tư vốn vào CTĐT và KDVNN cũng như các cổ đông khác, Nhà nước sẽ dịch chuyển vốn của mình theo một trình tự, thủ tục nhất định vào CTĐT và KDVNN và theo đó cổ đông được hưởng các quyền và nghĩa vụ phát sinh từ trái quyền góp vốn.

Là chủ thể độc lập có tư cách pháp nhân, các cơ quan trong bộ máy quản lý, điều hành của CTĐT và KDVNN quyết định mọi vấn đề trong quá trình thực hiện các hành vi đầu tư, kinh doanh và chịu trách nhiệm về mọi hành vi của mình. Những quyết định vượt quá thẩm quyền của Hội đồng quản trị thì sẽ do Đại hội đồng cổ đông quyết định chứ không phải chỉ do cơ quan nhà nước là chủ sở hữu duy nhất của Tổng CTĐT và KDVNN quyết định như trong Luật Doanh nghiệp nhà nước năm 2003.

Tất nhiên, có bản chất là công ty cổ phần thì CTĐT và KDVNN cũng sẽ gặp phải những hạn chế của nó, như dễ dàng nảy sinh sự phân hoá và tranh chấp lợi ích giữa các nhóm cổ đông khác nhau, nếu không có sự điều chỉnh chặt chẽ và phù hợp của pháp luật đối với loại công ty này thì vốn nhà nước được sử dụng để đầu tư vào các doanh nghiệp sẽ trở thành vốn của những người nắm thực quyền trong CTĐT và KDVNN, cuối cùng là Nhà nước mất vốn hoặc định hướng của Nhà nước khó được thực hiện. Điều này đòi hỏi pháp luật phải có những quy định chặt chẽ tạo cơ chế kiểm soát đối với những người nắm quyền lãnh đạo, điều hành công ty. Đồng thời phải có các quy định đưa ra các biện pháp đảm bảo an toàn cho các chủ sở hữu vốn trong đó trước hết là chủ sở hữu vốn nhà nước (cổ đông có cổ phần chi phối trong CTĐT và KDVNN).

Là doanh nghiệp kinh doanh vốn của Nhà nước đòi hỏi pháp luật của Nhà nước, điều lệ, nội quy, quy chế của CTĐT và KDVNN và hợp đồng do công ty này ký kết phải quy định rõ trách nhiệm và các nghĩa vụ trong đó có cả các nghĩa vụ được uỷ thác

của các thành viên Hội đồng quản trị, thành viên Ban kiểm soát, thành viên Ban giám đốc và các thành viên Ban điều hành, các chuyên gia trong các phòng (ban) chuyên môn. Theo đó buộc họ phải có nghĩa vụ thận trọng, trung thực, trung thành và tránh xung đột quyền lợi, không được sử dụng cho bản thân những cơ hội kinh doanh mà CTĐT và KDVNN có thể sử dụng để thu lợi hay phục vụ lợi ích cho bản thân hay cho tổ chức, cá nhân nào khác. Họ có nghĩa vụ chấp hành đúng các quy định của pháp luật, điều lệ, nội quy, quy chế, quyết định của công ty, hợp đồng được ký kết và phải chịu trách nhiệm về những thiệt hại do hành vi vi phạm nghĩa vụ của mình gây ra.

Thứ hai, hoàn thiện môi trường pháp lý nhằm tạo thuận lợi cho Công ty đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước hoạt động

Tạo môi trường pháp lý thuận lợi cho CTĐT và KDVNN hoạt động, qua đó xác định rõ ràng địa vị pháp lý của Công ty này đòi hỏi phải thể chế hoá cơ chế, chính sách tạo khung pháp lý đồng bộ nhằm thực hiện Nghị quyết Trung ương Ba và Nghị quyết Trung ương Chín (khoá IX), trong đó cần hoàn thiện các dự án Luật trình Quốc hội theo chương trình xây dựng Luật. Trước mắt phải ban hành các Luật phù hợp như Luật Sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh, Luật Chứng khoán, Luật Doanh nghiệp (áp dụng chung cho các doanh nghiệp), Luật Khuyến khích và bảo hộ đầu tư (áp dụng chung cho các doanh nghiệp), Luật Thương mại (sửa đổi), hoàn thiện pháp luật hợp đồng... Ban hành luật theo hướng luật sẽ quy định chi tiết, cụ thể để hạn chế các văn bản hướng dẫn.

Thứ ba, các giải pháp cụ thể hoàn thiện địa vị pháp lý của Công ty đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước

- Tạo cơ sở pháp lý để mở rộng phạm vi hoạt động của CTĐT và KDVNN, từ đó Nhà nước chỉ đầu tư vốn vào các doanh nghiệp

kinh doanh thông qua CTĐT và KDVNN mà không đầu tư trực tiếp vào các công ty nhà nước, các tổng công ty nhà nước.

- Hình thành đồng bộ các loại thị trường, đặc biệt là thị trường vốn. CTĐT và KDVNN là chủ thể đầu tư và kinh doanh vốn trên thị trường, do vậy để có môi trường cho Công ty này hoạt động phải hình thành đồng bộ các loại thị trường trong đó đặc biệt là thị trường tài chính mà trước hết là thị trường chứng khoán.

- Đào tạo và sử dụng cán bộ cho CTĐT và KDVNN. Từ chức năng kinh doanh đặc biệt của CTĐT và KDVNN đòi hỏi việc đào tạo và tuyển chọn đội ngũ cán bộ quản lý công ty, đội ngũ các chuyên gia xây dựng, thẩm định dự án đầu tư cho các lĩnh vực của nền kinh tế phải theo một phương thức phù hợp mà chúng tôi cho rằng phải thông qua thi tuyển và tuyển dụng dưới hình thức hợp đồng. Kiên quyết tránh tình trạng điều chuyển cán bộ không đủ năng lực từ các cơ quan nhà nước hoặc từ các doanh nghiệp nhà nước khác sang như một chính sách cán bộ. Có đội ngũ cán bộ đáp ứng được yêu cầu kinh doanh vốn nhà nước theo cơ chế thị trường thì địa vị pháp lý của CTĐT và KDVNN mới có thể được hoàn thiện và CTĐT và KDVNN sẽ thực sự là công cụ hữu hiệu điều tiết vĩ mô nền kinh tế của Nhà nước.

Để xác định và hoàn thiện địa vị pháp lý của CTĐT và KDVNN cần phải có sự kiên quyết từ các cơ quan nhà nước; phải xác định lại thẩm quyền của Chính phủ, các Bộ, Ủy ban nhân dân và các cơ quan nhà nước có liên quan theo hướng các cơ quan này không còn trực tiếp thực hiện các chức năng của chủ sở hữu đối với doanh nghiệp; hoàn thiện cơ chế kiểm tra, thanh tra, giám sát doanh nghiệp; đẩy mạnh quá trình tổ chức, sắp xếp lại các doanh nghiệp nhà nước đặc biệt là các công ty nhà nước.