

MỘT SỐ KINH NGHIỆM CỦA NƯỚC NGOÀI VỀ TÁI CƠ CẤU DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC

ThS. LƯU THỊ THU HÀ

Trường Đại học Mỏ-Địa chất

Hiện nay, nước ta đang thực hiện tái cơ cấu DNNN, nhất là tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước. Để góp phần phục vụ cho việc thực hiện chủ trương đó bài báo này xin giới thiệu kinh nghiệm về tái cơ cấu DNNN của một số nước trên thế giới.

Có thể thấy việc tái cơ cấu DNNN ở các nước thường khác nhau và phụ thuộc vào từng thời điểm, bối cảnh kinh tế, chính trị-xã hội của mỗi quốc gia song nhìn chung đều nhằm mục tiêu nâng cao hiệu quả hoạt động sản xuất kinh doanh, tăng cường tính công khai, minh bạch, giúp DNNN có khả năng tiếp cận vốn, tăng năng lực cạnh tranh và nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước đối với DNNN. Do vậy, ở các nước tái cơ cấu DNNN bắt đầu từ chính yêu cầu của thực tiễn.

Tại Trung Quốc, quá trình cải cách DNNN bắt đầu cùng với quá trình cải cách và mở cửa nền kinh tế. Đặc biệt, quá trình tái cơ cấu DNNN được đẩy mạnh sau khi Trung Quốc gia nhập WTO năm 2001. Trong quá trình thực hiện, Trung Quốc xác định tái cơ cấu DNNN nhằm tiếp tục phát huy vai trò chủ đạo, dẫn dắt của kinh tế nhà nước, đồng thời kiên trì khuyến khích, hỗ trợ và chỉ đạo đối với sự phát triển của khu vực kinh tế ngoài quốc doanh. Trung Quốc khuyến khích và ủng hộ các thành phần kinh tế khác tham gia vào việc điều chỉnh vốn nhà nước và tái cơ cấu DNNN, tập trung và trọng điểm là các công ty mẹ thuộc sở hữu nhà nước.

Còn tại Hàn Quốc, do tình trạng độc quyền nhà nước đã dẫn đến sự cạnh tranh thiếu lành mạnh, hiệu quả hoạt động kinh doanh yếu kém trong các DNNN Hàn Quốc. Chính vì vậy, sau cuộc khủng hoảng tài chính năm 1997, Hàn Quốc đã đẩy mạnh tư nhân hóa cùng với đổi mới và tái cơ cấu DNNN, trong đó các tập đoàn kinh tế (chaebol) của Hàn Quốc là trọng tâm của cuộc cải cách, tăng cường quản trị DNNN và giảm rủi ro đầu tư công thông qua quá trình tư nhân hóa để hạn chế độc quyền tự nhiên.

Quá trình tái cơ cấu DNNN cũng được tiến hành ở các nước Châu Phi. Tại Nam Phi công cuộc tái cơ cấu DNNN được thực hiện từ năm 1999 trong khuôn khổ Chương trình Tái thiết và Phát triển với mục đích nâng cao hiệu quả hoạt động của DNNN, tạo môi trường cạnh tranh lành mạnh, hạn chế độc quyền, trong đó nhấn mạnh vai trò của DNNN trong phát triển kinh tế quốc gia cũng như coi trọng cải cách thể chế trong tái cơ cấu.

Ở hầu hết các quốc gia, tái cơ cấu DNNN đều được xác định là một quá trình lâu dài, phạm vi tái cơ cấu được thực hiện một cách toàn diện trên cả bốn phương diện chính, đó là tái cơ cấu ngành nghề kinh doanh, tái cơ cấu tài chính, tái cơ cấu quản trị doanh nghiệp và quản lý nhà nước. Cụ thể như sau:

- ❖ Một là, tái cơ cấu DNNN cần tập trung vào những ngành nghề, lĩnh vực kinh doanh chính;
- ❖ Hai là, tái cơ cấu DNNN gắn liền với tái cơ cấu tài chính;
- ❖ Ba là, tái cơ cấu DNNN gắn với đổi mới quản trị doanh nghiệp;
- ❖ Bốn là, tái cơ cấu DNNN gắn với đổi mới quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước.

1. Tái cơ cấu DNNN cần tập trung vào những ngành nghề, lĩnh vực kinh doanh chính

Tái cơ cấu DNNN cần phải xác định rõ vai trò của DNNN trong nền kinh tế, trên cơ sở rà soát lại mục tiêu chiến lược, ngành nghề kinh doanh (của công ty mẹ, công ty thành viên) trong đó chú ý đến thị trường tiêu thụ, môi trường kinh doanh, những điểm mạnh, điểm yếu, cơ hội, thách thức với dòng sản phẩm chính cũng như xu hướng phát triển. Kinh nghiệm của một số quốc gia trong quá trình tái cơ cấu DNNN cho thấy nhà nước chỉ tập trung vào những lĩnh vực quan trọng, có tính then chốt, cần vốn đầu tư lớn, còn những lĩnh vực mà khu vực tư nhân có thể làm tốt thì đẩy nhanh cổ phần hóa, nhà nước tạo điều kiện cho thị trường chứng khoán phát triển nhằm tăng vốn cho doanh nghiệp

đồng thời cũng góp phần tăng cường năng lực quản trị doanh nghiệp. Chẳng hạn, chính phủ Trung Quốc xác định nguyên tắc vốn nhà nước sẽ tập trung vào những ngành nghề quan trọng và lĩnh vực then chốt có ảnh hưởng đến an toàn quốc gia và nền kinh tế quốc dân, do đó DNNN sẽ tập trung vào các lĩnh vực khai thác tài nguyên, năng lượng, luyện kim, xe ô tô, trang thiết bị lớn và thương mại. Trong đó Nhà nước sẽ nắm giữ cổ phần tuyệt đối (100 %) đối với 7 ngành nghề như công nghiệp quân sự, điện, dầu khí, than, viễn thông, hàng không dân dụng và hàng hải. Mô hình tái cơ cấu DNNN Trung Quốc chủ yếu là kết hợp các DNNN có ngành nghề kinh doanh liên quan nhằm tạo ra một doanh nghiệp có quy mô lớn với sức mạnh lớn hơn đồng thời thực hiện sáp nhập các doanh nghiệp có cùng ngành nghề để hình thành nên các doanh nghiệp độc lập mới. Từ những bước đi quyết liệt trong quá trình cải cách DNNN, Trung Quốc đã gặt hái những thành công đáng kể. Tính đến cuối năm 2010, số lượng các DNNN ở Trung Quốc do Trung ương quản lý đã giảm còn 117 doanh nghiệp so với mức 196 doanh nghiệp ở năm 2003, trong đó có 38 DNNN được xếp vào hàng ngũ 500 doanh nghiệp hàng đầu thế giới. Ở các quốc gia khác như Hàn Quốc, Ba Lan, Hungari, Nam Phi,... nhìn chung tái cơ cấu DNNN cũng tập trung trước hết vào các lĩnh vực ưu tiên của nền kinh tế như cơ sở hạ tầng, an ninh năng lượng, quốc phòng... và thực hiện hợp nhất hoạt động của một số tập đoàn, tổng công ty trong một số lĩnh vực chủ chốt, ngành nghề kinh doanh có tính chuyên môn hóa cao tạo nên những tập đoàn, tổng công ty nhà nước lớn mạnh (năm 2009, tỷ trọng vốn nhà nước trong Tập đoàn điện lực Hàn Quốc 51,4 %, Công ty gas Hàn Quốc 51 %, Công ty điện lực Cộng hòa Séc 63,4 %, Công ty mỏ và khoáng sản Nam Phi 50 %).

2. Tái cơ cấu DNNN gắn liền với tái cơ cấu tài chính

Tái cơ cấu tài chính DNNN phải được thực hiện thông qua sắp xếp, cơ cấu lại vốn nhà nước đầu tư vào DNNN trong các ngành được chọn và cổ phần hóa, đồng thời triệt để xử lý nợ xấu trong các DNNN. Tái cơ cấu tài chính cần có tầm nhìn dài hạn để giúp DNNN nâng cao hiệu quả kinh doanh, tiềm lực tài chính và khả năng cạnh tranh quốc tế. Kinh nghiệm ở nhiều quốc gia như Hàn Quốc, Trung Quốc, Nam Phi, Ba Lan... cho thấy tái cơ cấu tài chính đối với các DNNN phải trải qua nhiều hình thức khác nhau với những bước đi thận trọng và có lộ trình cụ thể với các biện pháp chủ yếu như khuyến khích tư nhân hóa, cổ phần hóa, sáp nhập

nhằm tăng năng lực tài chính cho các DNNN; tăng cường xử lý nợ xấu, cơ cấu lại đầu tư và tăng cường huy động vốn từ bên ngoài thông qua liên doanh liên kết, phát hành trái phiếu,... đồng thời, trong quá trình tái cơ cấu cần chú trọng đến các nhà đầu tư nước ngoài và đảm bảo tính công khai, minh bạch. Ví dụ như Nam Phi hỗ trợ quá trình tái cơ cấu DNNN thông qua thu hút vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài để các DN có thể tiếp cận với công nghệ và mở rộng thị trường mới. Chính vì vậy trong những năm gần đây dòng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài đến Nam Phi rất lớn, trung bình khoảng 1 % GDP của nước này. Hàn Quốc thực hiện tái cơ cấu tài chính đối với các Chaebol thông qua việc xác lập và khống chế các tỷ lệ tài chính nhằm đảm bảo an toàn tài chính cho các tập đoàn kinh tế, trong đó các Chaebol được giao nhiệm vụ phải giảm tỷ lệ nợ/vốn chủ sở hữu xuống dưới 200 % vào cuối năm 1999. Việc giảm tỷ lệ nợ này chủ yếu thông qua phát hành chứng khoán mới, bán tài sản, định giá lại tài sản, gia hạn nợ đối với các khoản nợ không có đảm bảo.... Kết quả là đến cuối năm 2000, tỷ lệ nợ của 30 Chaebol hàng đầu Hàn Quốc giảm xuống chỉ còn 1,71 %. Còn ở Trung Quốc, việc sắp xếp, tái cơ cấu tài sản, nợ của DNNN do trung ương quản lý, tái cơ cấu tài chính được thực hiện bởi các công ty kinh doanh vốn nhà nước trực thuộc Ủy ban Quản lý giám sát tài sản nhà nước của Trung Quốc như Công ty đầu tư khai thác và phát triển quốc gia (SDIC), Công ty cổ phần khống chế Thành Thông Trung Quốc (CCT) và Công ty TNHH cổ phần Quốc Tân (CRHC). Trong đó CCT, SDIC chuyên xử lý nợ xấu của DNNN còn CRHC chuyên về sắp xếp vốn của doanh nghiệp cũng như vốn kinh doanh trong các ngành nghề phụ của doanh nghiệp. Ủy ban quản lý giám sát tài sản nhà nước (SASAC) chuyển vốn của các ngành nghề phụ và nợ xấu của doanh nghiệp và những doanh nghiệp hoạt động không có hiệu quả cho các công ty kinh doanh tài sản thông qua các phương thức ủy thác, chuyển giao miễn phí, mua bán,... và các công ty này sẽ tiến hành xử lý dựa theo nguyên tắc thị trường.

Như vậy, tái cơ cấu DNNN cần cải thiện cơ cấu vốn của doanh nghiệp, xóa bỏ tình trạng bảo lãnh nợ vay trong nội bộ các tập đoàn; tập trung vào năng lực kinh doanh chính đồng thời nâng cao trách nhiệm giải trình của các cổ đông nắm quyền kiểm soát và bộ phận quản lý.

3. Tái cơ cấu DNNN gắn với đổi mới quản trị doanh nghiệp

Đổi mới quản trị doanh nghiệp là một trong những nội dung quan trọng trong quá trình tái cơ

cấu DNNN ở các quốc gia trên thế giới với mục đích đảm bảo tính minh bạch trong quản lý nâng cao quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm của doanh nghiệp trong hoạt động kinh doanh, giảm tối đa sự can thiệp của nhà nước đối với quản trị điều hành của doanh nghiệp.

Tại Hàn Quốc, trong các công ty mẹ-công ty con do mang tính gia đình cao nên không có sự phân tách giữa quyền sở hữu và quyền điều hành. Tuy nhiên, sau cuộc khủng hoảng tài chính năm 1997, chính phủ yêu cầu các Chaebol phải đổi mới và hoàn thiện bộ máy của mình bằng quy định ban giám đốc tối thiểu phải có 1/4 số thành viên là các giám đốc độc lập từ bên ngoài, đồng thời chấm dứt các hoạt động bảo lãnh nợ và trợ cấp cho các công ty con thành viên thua lỗ trong nội bộ các tập đoàn, tự do hóa sở hữu cổ phần của nhà đầu tư nước ngoài cũng như tăng cường tính công khai, minh bạch trong chế độ báo cáo tài chính với việc ban hành mẫu báo cáo thống nhất và áp dụng đối với tất cả các Chaebol, kể cả công ty mẹ và các công ty con thành viên.

Trước khủng hoảng, ban giám đốc có quyền chỉ định kiểm toán viên bên ngoài. Do đó, tính độc lập và mục tiêu của các kiểm toán viên bên ngoài bị hạn chế và thiếu tính minh bạch. Tuy nhiên, sau khủng hoảng mỗi tập đoàn đã có một ủy ban bao gồm kiểm toán viên nội bộ, giám đốc độc lập từ bên ngoài và các chủ nợ sẽ lựa chọn kiểm toán viên bên ngoài để tăng tính minh bạch cho hoạt động kiểm toán. Việc luật hóa những quy định này giúp chính phủ giám sát và kiểm soát tốt hơn các tập đoàn nhà nước và các công ty quy mô lớn.

Còn đối với Trung Quốc, quản trị doanh nghiệp hiệu quả là trọng tâm của việc xây dựng doanh nghiệp hiện đại. Chính phủ Trung Quốc tập trung phát huy vai trò của hội đồng quản trị trong việc giám sát nội bộ của DNNN, cũng như sử dụng chế độ quản trị bên ngoài trong quá trình xây dựng hội đồng quản trị cho các công ty 100 % vốn của nhà nước. Ngoài ra, ở các nước như Nam Phi, Hungari... còn áp dụng nhiều biện pháp để nâng cao trách nhiệm của các thành viên quản lý DNNN như tăng cường trách nhiệm giải trình của chủ tịch hội đồng quản trị và ban giám đốc, cho phép áp dụng các hình thức quản trị doanh nghiệp mới như thành lập các hội đồng doanh nghiệp, tách quyền sở hữu ra khỏi quyền tổ chức hoạt động kinh doanh,....

4. Tái cơ cấu DNNN gắn với đổi mới quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước

Tái cơ cấu DNNN cần gắn liền với đổi mới quản lý nhà nước đối với DNNN nhằm tạo điều kiện đầy đủ và đồng bộ để DNNN thực sự tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong sản xuất kinh doanh. Việc quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp nói riêng và quản lý DNNN nói chung được chú trọng ở hầu hết quốc gia và mô hình cơ quan quản lý nhà nước đối với DNNN ở các nước chủ yếu được tổ chức dưới mô hình cơ quan ngang bộ như ở Trung Quốc hay đơn vị thuộc Bộ Tài chính như ở Maroc, song ở một số nước cơ quan quản lý nhà nước lại hoạt động theo mô hình doanh nghiệp với nhiệm vụ thực hiện và quản lý phần vốn của nhà nước như ở Canada, Malaysia, Hungari, Singapore. Tuy nhiên, dù quản lý nhà nước đối với DNNN theo bất kỳ mô hình nào, các quốc gia cũng đều phân định rõ ràng quyền hạn, trách nhiệm của chủ sở hữu, đại diện chủ sở hữu và người quản lý cũng như cơ chế quản lý vốn, tài sản nhà nước tại DNNN. Tại Trung Quốc, Ủy ban quản lý, giám sát tài sản nhà nước (SASAC) được thành lập theo mô hình cơ quan ngang bộ và trực thuộc Quốc hội. SASAC là một tổ chức có thẩm quyền đặc biệt, thực hiện quản lý và giám sát trực tiếp tài sản thuộc sở hữu nhà nước và ban hành các cơ chế chính sách liên quan cũng như thực hiện bổ nhiệm, miễn nhiệm các vị trí chủ chốt trong các DNNN. Toàn bộ trách nhiệm quản lý tài sản của nhà nước trước đây thuộc Bộ Tài chính được chuyển giao cho SASAC. Mô hình này đã tách bạch quyền sở hữu và quyền kinh doanh trong một chủ thể Nhà nước, cơ quan quản lý, giám sát thay mặt cho Chính phủ để giám sát quản lý tài sản Nhà nước tại doanh nghiệp. SASAC là một cơ quan đặc biệt hoạt động theo cơ chế cấp Bộ, trực thuộc Hội đồng Nhà nước, khác với các cơ quan hành chính của Chính phủ. Do đó đã tách rời quyền sở hữu và quyền kinh doanh, giúp chủ các DNNN tự chủ trong kinh doanh, tự chịu trách nhiệm, thực hiện bảo toàn và làm tăng giá trị của tài sản nhà nước. Ngoài ra, kinh nghiệm của một số quốc gia cũng cho thấy cần phải tăng cường quản lý DNNN theo cơ chế thị trường (Hungari, Hàn Quốc); chấm dứt sự can thiệp của nhà nước đối với hoạt động của các tập đoàn, tổng công ty (Hàn Quốc, Trung Quốc, Nam Phi); hay tăng cường giám sát chặt chẽ các DNNN thông qua các báo cáo tài chính và người đại diện phần vốn góp của nhà nước tại doanh nghiệp như ở Hàn Quốc, Hungari và Maroc.

Hầu hết các quốc gia khi tiến hành tái cơ cấu các DNNN đều nhận thấy rằng tái cơ cấu mang lại những lợi ích to lớn không chỉ đối với đời sống kinh tế, xã hội mà còn đem lại lợi ích cho từng doanh nghiệp, từng ngành, từng lĩnh vực mà doanh nghiệp hoạt động. Mặc dù phương thức tiến hành, cách thức thực hiện khác nhau song đều với mục

tiêu chung là tạo điều kiện cho DNNN hoạt động hiệu quả hơn, làm tốt vai trò chủ đạo cũng như tâm nhìn và sứ mệnh của mình.

Trên cơ sở kinh nghiệm về tái cơ cấu DNNN của một số nước trên thế giới, có thể định hướng vận dụng vào quá trình tái cơ cấu DNNN ở Việt Nam như sau:

❖ Thứ nhất, về tái cơ cấu ngành nghề: cần xem xét đánh giá lại các ngành nghề, lĩnh vực trọng điểm của nền kinh tế. Cần thiết phải có DNNN với vai trò đầu tàu để phát triển ngành, lĩnh vực liên quan đến an ninh quốc phòng, cơ sở hạ tầng, cung cấp các sản phẩm, dịch vụ thiết yếu của nền kinh tế quốc dân. Các ngành được lựa chọn phải đảm bảo sự hài hòa giữa các yếu tố như: hiệu quả, cân bằng, công bằng và phát triển.

❖ Thứ hai, về tái cơ cấu tài chính: thông qua sắp xếp, cơ cấu lại vốn đầu tư vào DNNN trong các ngành được chọn cổ phần hóa, xử lý nợ xấu trong các tập đoàn, tổng công ty nhà nước. Thường xuyên đánh giá hiệu quả sử dụng và bảo toàn vốn nhà nước tại các tập đoàn, tổng công ty nhà nước. Cơ cấu lại các công ty con theo hướng chuyên môn sâu và có tỷ lệ đầu tư vốn thích hợp. Để hạn chế nợ xấu trong các DNNN, cần bổ sung, đổi mới cơ chế quản lý tài chính đối với DNNN và quản lý vốn nhà nước đầu tư vào các doanh nghiệp khác. Tiến tới xóa bỏ hoàn toàn các hoạt động bảo lãnh chéo/sở hữu chéo/đầu tư chéo giữa công ty mẹ và công ty con thuộc các tập đoàn, tổng công ty nhà nước.

❖ Thứ ba, về đổi mới quản trị DNNN: cần xây dựng hệ thống thông tin minh bạch, quy trình công khai báo cáo tài chính, công khai hóa tình hình hoạt động của DNNN cũng như chế độ giám sát của chủ sở hữu đối với các DNNN, công khai các yêu cầu về quản lý giám sát của đại diện chủ sở hữu, của công ty mẹ với các công ty thành viên... để có cơ sở thực hiện giám sát và đánh giá. Bên cạnh đó, cần ban hành các quy định về trách nhiệm, vai trò và mối quan hệ giữa hội đồng thành viên/hội đồng quản trị, tổng giám đốc, các thành viên hội đồng thành viên/hội đồng quản trị và ban kiểm soát, đồng thời kiện toàn hệ thống tổ chức quản trị doanh nghiệp như điều chỉnh cơ cấu hoạt động, cơ cấu bộ máy, cơ cấu tổ chức kinh doanh, cơ cấu nguồn nhân lực cho phù hợp.

❖ Thứ tư, về đổi mới quản lý nhà nước đối với DNNN: với tư cách là chủ sở hữu của DNNN, Nhà nước cần đổi mới quản lý đối với DNNN nhằm tạo điều kiện đầy đủ và đồng bộ để DNNN thực sự tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong sản xuất kinh doanh. Cụ thể: cần hoàn thiện cơ chế quản lý đối với DNNN do Nhà nước nắm giữ 100 % vốn điều lệ. Tách bạch hoàn toàn và triệt để chức năng đại diện

chủ sở hữu ra khỏi cơ quan quản lý nhà nước. Nghiên cứu thành lập cơ quan đại diện nhà nước thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước đối với phần vốn nhà nước tại tập đoàn, tổng công ty nhà nước với mô hình có thể là một cơ quan ngang bộ, cơ quan trực thuộc Chính phủ hoặc một đơn vị trong bộ quản lý ngành. Ban hành quy chế đối với người đại diện và kiểm soát viên trong DNNN trên cơ sở quy định rõ ràng, chặt chẽ về lợi ích, quyền hạn và trách nhiệm của người đại diện và kiểm soát viên, qua đó nâng cao hiệu quả giám sát đối với DNNN.

Tái cơ cấu DNNN là lĩnh vực nhạy cảm và khó khăn, phức tạp nhất của quá trình chuyển đổi sang kinh tế thị trường ở mỗi quốc gia. Quá trình tái cơ cấu DNNN ở Việt Nam cũng như ở các quốc gia khác trên thế giới đều phụ thuộc vào bối cảnh kinh tế, chính trị xã hội trong từng thời kỳ. Do vậy để đạt mục tiêu tái cơ cấu DNNN ngoài việc tiếp thu kinh nghiệm của các quốc gia đi trước cần phải tiến hành phân tích đánh giá tình hình đặc điểm, bối cảnh kinh tế-xã hội, trên cơ sở đó đề ra đồng bộ các giải pháp với sự quyết tâm cao độ của toàn bộ hệ thống chính trị và có lộ trình cụ thể để thực hiện tái cơ cấu DNNN. □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Quốc hội Khóa XIII, Ủy ban Kinh tế. Báo cáo một số ý kiến về Đề án tổng thể tái cơ cấu nền kinh tế gắn với đổi mới mô hình tăng trưởng theo hướng nâng cao chất lượng, hiệu quả và khả năng cạnh tranh.
2. Vũ Như Thăng. Những lý luận cơ bản về tái cấu trúc DNNN và kinh nghiệm quốc tế.
3. Phạm Viết Muôn. Phương hướng và giải pháp tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước giai đoạn 2011- 2015.
4. Bộ Kế hoạch Đầu tư. Báo cáo việc thực hiện Đề án tổng thể tái cơ cấu kinh tế.

Người biên tập: Nguyễn Cảnh Nam

SUMMARY

A present Vietnam is doing the renew construction for the state economy. There is the renew construction for the state enterprises in the public investigation and the banking and financing. The paper shows some ideas and foreign country's experiences of the renew construction for the state economy and enterprises.