

Kinh nghiệm tái cơ cấu tập đoàn kinh tế nhà nước ở một số nước trên thế giới và bài học cho Việt Nam

Bùi Ngọc Quỳnh
Nguyễn Đức Long

Khoa Kinh tế Chính trị - Học viện Chính trị - Bộ Quốc phòng

Trên thế giới, doanh nghiệp nhà nước (DNNN) trong đó có các Tập đoàn kinh tế nhà nước (TĐKTNN) tồn tại ở những mức độ khác nhau và có vị trí vai trò không giống nhau ở mỗi quốc gia. Trong quá trình phát triển, cùng với những thay đổi trong nội bộ tập đoàn và môi trường kinh doanh, TĐKTNN ở các quốc gia cũng được tái cơ cấu một cách thường xuyên. Quá trình tái cơ cấu TĐKTNN không đồng nhất giữa các quốc gia và phụ thuộc vào bối cảnh kinh tế, chính trị, lịch sử, văn hóa của các quốc gia cụ thể. Do đó, kết quả tái cơ cấu TĐKTNN đạt được cũng rất khác nhau, chứa đựng cả những bài học thành công và thất bại. Việc nghiên cứu kinh nghiệm của các quốc gia về tái cơ cấu TĐKTNN để rút ra những bài học kinh nghiệm cho nước ta có ý nghĩa hết sức thiết thực.

1. Kinh nghiệm tái cơ cấu tập đoàn kinh tế nhà nước ở một số nước trên thế giới

1.1. Kinh nghiệm của Liên bang Nga

Sự phát triển của các TĐKTNN với sự can thiệp một cách thái quá của nhà nước vào lĩnh vực hoạt động sản xuất kinh doanh đã gây ra những hệ lụy xấu cho nền kinh tế thị trường nước Nga. Chính phủ Nga đã quyết định tái cơ cấu các TĐKTNN nhằm sửa chữa những sai lầm của mô hình kinh tế này, đảm bảo cho kinh tế thị trường nước Nga phát triển lành mạnh. Trong đó tập trung vào các vấn đề chủ yếu sau:

Một là, tái cơ cấu ngành nghề theo hướng tập đoàn nhà nước phải tập trung vào những ngành, lĩnh vực then chốt, trọng yếu của nền kinh tế. Tái cơ cấu ngành nghề TĐKTNN ở Nga nằm trong chủ trương định vị lại vai trò của nhà nước trong nền kinh tế theo hai hướng. Thứ nhất, đánh giá lại khu vực nào cần sự điều chỉnh của nhà nước, khu vực nào để thị trường vận hành. Thứ hai, giảm dần các DNNN (trong đó có các TĐKTNN) cũng như cổ phần hóa của nhà nước trong các doanh nghiệp khác.

Hai là, xây dựng và áp dụng linh hoạt các mô hình quản lý phù hợp với từng loại hình tập đoàn. Ở nước Nga hiện nay, việc quản lý các TĐKTNN thường áp dụng 3 mô hình: mô hình tập trung, mô hình kép và mô hình đa ngành. Tùy thuộc vào chức năng, nhiệm vụ của mỗi tập đoàn sẽ được áp dụng một trong ba mô hình quản lý trên. Tuy nhiên, việc quản lý của nhà nước đối với các TĐKTNN ở Nga vẫn còn rất nhiều hạn chế: tình trạng thất thoát, tham nhũng, lãng phí vẫn xảy ra; việc thể hiện chức năng chủ sở hữu và chức năng quản trị doanh nghiệp, dẫn tới nhà nước thường can thiệp quá sâu vào doanh nghiệp, mặt khác để dẫn

tới độc quyền, lợi ích nhóm, làm méo mó cơ chế thị trường; ngoài ra còn thiếu cơ chế đánh giá hội đồng quản trị, minh bạch hóa thông tin, quyền của đại diện chủ sở hữu không rõ ràng.

Ba là, tái cơ cấu quản trị theo hướng tăng tính tự chủ, công khai, minh bạch trong các tập đoàn. Tái cơ cấu quản trị đối với các TĐKTNN ở Nga với nội dung trọng tâm là tăng cường tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm và minh bạch hóa hoạt động của các tập đoàn. Đối với các TĐKTNN mới được thành lập từ năm 2013 đến nay, mỗi tập đoàn được điều chỉnh bởi một đạo luật riêng, do chính phủ sáng lập, không chịu sự kiểm soát của kiểm toán liên bang và không áp dụng luật phá sản cho các tập đoàn này. Thực tiễn hoạt động của các tập đoàn cho thấy về hình thức đều gồm có Đại hội cổ đông trên cơ sở sở hữu hỗn hợp, nhà nước nắm giữ phần quan trọng, có hội đồng quản trị, Ban giám đốc, Ủy ban Kiểm tra và kiểm toán nội bộ. Các nguyên tắc hoạt động chủ yếu của các tập đoàn đều phục vụ các lợi ích của nhà nước, công khai minh bạch, tự chủ.

1.2. Kinh nghiệm của Trung Quốc

Quá trình tái cơ cấu TĐKTNN ở Trung Quốc được tiến hành đồng thời và là nội dung quan trọng của tái cơ cấu DNNN. Đặc biệt sau khi gia nhập WTO (2001), quá trình này được tiến hành một cách mạnh mẽ và tăng tốc từ năm 2007 đến nay. Tái cơ cấu TĐKTNN ở Trung Quốc được tiến hành với những nội dung như:

Một là, xác định rõ các nguyên tắc tái cơ cấu để đảm bảo cho quá trình tái cơ cấu đi đúng hướng. Việc xác định các nguyên tắc chỉ đạo quá trình tái cơ cấu DNNN, trong đó có các TĐKTNN được Trung Quốc rất coi trọng. Trong Quyết định của Trung ương Đảng

Cộng sản Trung Quốc về những vấn đề trọng đại đi sâu cải cách toàn diện được thông qua tại Hội nghị Trung ương 3 khóa XVIII và trong “Ý kiến chỉ đạo về việc thúc đẩy điều chỉnh vốn nhà nước và tái cơ cấu DNNN” (12/2006) của Quốc Vụ viện Trung Quốc đã xác định nhiều nguyên tắc chỉ đạo tái cơ cấu DNNN do Trung ương quản lý. Trong đó, nguyên tắc quan trọng nhất là: Kiên trì chế độ kinh tế cơ bản có sở hữu nhà nước là chủ đạo và phát triển đa dạng các hình thức sở hữu khác. Kiên trì củng cố và phát triển kinh tế sở hữu nhà nước, tăng cường năng lực tự khống chế, sức ảnh hưởng và sự dẫn dắt của kinh tế nhà nước, phát huy vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước.

Hai là, lựa chọn thí điểm tập đoàn tiến hành tái cơ cấu. Với tính chất phức tạp cả về phương diện kinh tế, chính trị, xã hội của TĐKTNN, Trung Quốc đã rất thận trọng khi tiến hành tái cơ cấu mô hình kinh tế này bằng việc lựa chọn một số tập đoàn thí điểm, chứ không tiến hành một cách đồng loạt. Ngày 15/7/2014, Ủy ban Giám sát - quản lý tài sản quốc hữu Quốc vụ viện (SASAC) đã công bố một số các tập đoàn được thí điểm lựa chọn với những hướng tái cơ cấu khác nhau. Ví dụ như: Công ty Đầu tư khai thác quốc gia, Tập đoàn Lương thực, dầu ăn, thực phẩm Trung Quốc sẽ triển khai thí điểm cải tổ thành công ty đầu tư vốn nhà nước; TCT Y dược Trung Quốc, Công ty tập đoàn Vật liệu xây dựng Trung Quốc triển khai thí điểm chế độ sở hữu hỗn hợp; TCT Y dược Trung Quốc triển khai thí điểm đổi mới quản trị như mời người quản lý cấp cao điều hành HĐQT, kiểm tra thành tích, quản lý tiền lương, tiền thưởng.

Ba là, thực hiện tái cơ cấu một cách toàn diện các tập đoàn với những bước đi thích hợp. Trên cơ sở các tập đoàn đã được lựa chọn thí điểm, để đảm bảo sự chỉ đạo thống nhất và đảm bảo tính hiệu quả trong quá trình tái cơ cấu, SASAC đã xây dựng quy trình tái cơ cấu được thực hiện theo một lộ trình với 5 bước đi cụ thể: Bước 1: Thống nhất lãnh đạo, phân công phụ trách. Bước 2: Tùy từng doanh nghiệp, tiến hành đối chiếu giữa cơ quan lãnh đạo với doanh nghiệp thí điểm, đảm bảo có thể thao tác, thực hiện, đột phá, đưa ra được kinh nghiệm. Bước 3: Tăng cường sự chỉ đạo, mạnh dạn trong thực tiễn. Bước 4: Tổng kết kinh nghiệm, hoàn thiện chính sách. Bước 5: Từng bước triển khai, từng bước nhân rộng.

1.3. Kinh nghiệm Nam Phi

Nam Phi - một đất nước đang trong quá trình chuyển đổi, có lịch sử lâu dài trong việc sử dụng DNNN làm công cụ điều tiết kinh tế-xã hội của Chính phủ. Hiện Nam Phi có hơn 300 DNNN, trong đó có hơn 20 Tập đoàn hoạt động trên nhiều lĩnh vực trong phạm vi cả nước. Đóng góp của các Tập đoàn này vào sự phát triển của đất nước rất quan trọng, tuy nhiên đã dần bị cản trở bởi các vấn đề về cấu trúc và hoạt động. Để giải quyết các vấn đề nêu trên đòi hỏi Chính phủ Nam Phi phải tái cơ cấu DNNN trong đó trọng tâm là

các TĐKTNN. Những công việc mà Chính phủ Nam Phi đã làm để tiến hành tái cơ cấu DNNN, trong đó có các TĐKTNN bao gồm:

Một là, xác định nguyên tắc cho quá trình tái cơ cấu. Để đảm bảo cho quá trình tái cơ cấu không bị chệch hướng và đạt được hiệu quả tối ưu, chính phủ Nam Phi đã xác định một số nguyên tắc như: Thúc đẩy cạnh tranh và thị trường cạnh tranh, đảm bảo thu được lợi ích từ quá trình tái cơ cấu; đảm bảo tính phù hợp, nhất quán, để quản lý của các chính sách; công khai, minh bạch mục tiêu và đưa ra các dự báo về mối quan hệ giữa các doanh nghiệp sau tái cơ cấu.

Hai là, lựa chọn tập đoàn thí điểm tái cơ cấu. Trong số hơn 20 TĐKTNN, Chính phủ Nam Phi đã lựa chọn 4 tập đoàn có quy mô lớn và có tầm ảnh hưởng quan trọng đối với nền kinh tế để tiến hành thí điểm tái cơ cấu. Bốn TĐKTNN nằm trong chương trình này bao gồm: Eskom, Transnet, Telkom và Denel - Bốn TĐKTNN này chiếm 91% tổng tài sản, tạo ra 86% doanh thu và 94% thu nhập ròng, giải quyết 77% việc làm trong tổng số lao động của 30 DNNN đứng đầu. Nội dung chính của tái cơ cấu đối với 4 tập đoàn này xoay quanh vấn đề ngành nghề và lĩnh vực kinh doanh. Trên cơ sở đánh giá lại cơ cấu ngành nghề hiện có của các tập đoàn này, đánh giá những lợi thế và xác định những ngành nghề cần tập trung và những ngành nghề cần nhường lại cho tư nhân.

Ba là, huy động nguồn lực tài chính cho quá trình tái cơ cấu vốn đối với DNNN. Trong giai đoạn tái cơ cấu vốn của các DNNN trong đó có các TĐKTNN, chính phủ Nam Phi đã tích cực thúc đẩy việc cải cách bằng cách kích thích đầu tư, thu hút vốn từ nước ngoài. Để làm được điều đó, chính phủ tiến hành với hai biện pháp cơ bản: Đối với nguồn vốn trong nước, Chính phủ đã thúc đẩy các doanh nghiệp trong việc tiếp cận công nghệ thông tin, kỹ năng toàn cầu hóa, tính cạnh tranh trong nền kinh tế bằng việc làm giảm lãi suất cho vay trong các doanh nghiệp và đi tìm các nguồn vốn vay từ bên ngoài. Đối với khoản đầu tư trực tiếp nước ngoài, Chính phủ Nam Phi xác định nó có vai trò hết sức quan trọng đối với việc tái thiết các DNNN. Chính vì vậy, Chính phủ Nam Phi luôn nỗ lực thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài để cải thiện hỗ trợ tái cơ cấu và hòa nhập với nền kinh tế thế giới, công nghệ và thị trường mới.

2. Bài học rút ra cho Việt Nam từ kinh nghiệm tái cơ cấu tập đoàn kinh tế nhà nước ở một số nước trên thế giới

Một là, xác định và giữ vững nguyên tắc cơ bản trong quá trình tái cơ cấu TĐKTNN. Xác định và giữ vững nguyên tắc cơ bản trong quá trình tái cơ cấu TĐKTNN là vấn đề có ý nghĩa hết sức quan trọng. Những nguyên tắc này sẽ đảm bảo cho quá trình tái cơ cấu không đi chệch hướng mục tiêu ban đầu. Kinh nghiệm của Trung Quốc và Nam Phi chỉ ra rằng, cần và nhất thiết phải xác định

những nguyên tắc cơ bản để định hướng quá trình tái cơ cấu. Đặc biệt, nguyên tắc “kiên trì chế độ kinh tế cơ bản” mà Đảng Cộng sản Trung Quốc đã xác định cho quá trình tái cơ cấu DNNN có ý nghĩa tham khảo đắt giá cho quá trình tái cơ cấu TĐKTNN ở Việt Nam. Như vậy, đi sâu cải cách DNNN theo hướng thị trường không phải là làm suy yếu mà làm nó mạnh hơn. Điều này có ý nghĩa hết sức quan trọng đối với Việt Nam khi mà cuộc đấu tranh lý luận xoay quanh vị trí, vai trò, mục tiêu tái cơ cấu DNNN và các TĐKTNN còn đang diễn ra quyết liệt. Theo chúng tôi, TĐKTNN tồn tại trong nền kinh tế là cần thiết (kinh nghiệm của Liên bang Nga, Trung Quốc, Nam Phi và nhiều nước khác); TĐKTNN có thể hoạt động hiệu quả nếu chúng ta xây dựng được cơ chế ủy quyền, cơ chế hợp đồng trách nhiệm, cơ chế giám sát và chế độ cán bộ hợp lý. Do vậy, tái cơ cấu TĐKTNN ở Việt Nam hiện nay là làm cho nó mạnh lên chứ không phải là xóa bỏ TĐKTNN. Muốn làm được điều đó, vấn đề hiệu quả phải được đặt lên hàng đầu, dù có mang tính XHCN đến đâu mà TĐKTNN không hoạt động hiệu quả thì sứ mạng của nó sẽ bị phủ nhận.

Hai là, lựa chọn tập đoàn thí điểm và xây dựng lộ trình tái cơ cấu một cách khoa học. Tập đoàn kinh tế nhà nước có vị trí quan trọng cả về kinh tế, chính trị, xã hội đối với một đất nước. Chính vì vậy, tái cơ cấu TĐKTNN cần được xem xét một cách thận trọng bằng cách tiến hành làm thí điểm, dựa trên việc xác lập quy trình tái cơ cấu một cách khoa học và hợp lý. Trên cơ sở xem xét một cách tổng thể chương trình tái cơ cấu DNNN, Chính phủ Nam Phi đã quyết định lựa chọn 4 trong số hơn 20 TĐKTNN làm trọng tâm của quá trình tái cơ cấu. Trung Quốc cũng rất thận trọng trong tiến hành tái cơ cấu các TĐKTNN. Với phương châm “dò đá qua sông”, SASAC đã lựa chọn một số TĐKT thí điểm tái cơ cấu theo những hướng khác nhau thay vì tiến hành đồng loạt. Sau khi tiến hành tổng kết đánh giá những thành công và thất bại, những mô hình tái cơ cấu thành công sẽ được nhân rộng để triển khai rộng khắp. Đây là cách làm hay, tránh được sự phiêu lưu, mạo hiểm dẫn đến sự sụp đổ trên toàn hệ thống.

Kinh nghiệm tái cơ cấu TĐKTNN ở Trung Quốc cũng chỉ ra rằng, để tái cơ cấu thành công, cần thiết phải xây dựng một quy trình tái cơ cấu một cách khoa học. Trung Quốc đã xây dựng quy trình tái cơ cấu DNNN và các TĐKTNN với 5 bước đi cụ thể. Quy trình này sẽ đảm bảo được tính liên hoàn của các công đoạn tái cơ cấu từ khâu lựa chọn thí điểm, thành lập tổ công tác, đánh giá kết quả đến nhân rộng điển hình. Đồng thời, xây dựng quy trình sẽ đảm bảo cho các thành phần, các bộ phận có tính liên kết, phối hợp chặt chẽ với nhau trong quá trình tái cơ cấu. Điều này sẽ tránh được sự phân tán chỉ đạo, chông chéo công việc hay đùn đẩy trách nhiệm.

Ba là, xây dựng và ứng dụng khung quản trị hiện đại cho các TĐKTNN. Quản trị luôn là khâu yếu nhất của các DNNN, trong đó có các TĐKTNN ở Việt Nam

hiện nay. Để nâng cao hiệu quả và năng suất lao động cũng như năng lực cạnh tranh của các TĐKTNN, Chính phủ nên tập trung cải cách các thể chế chính sách hỗ trợ áp dụng đầy đủ khuôn khổ quản trị doanh nghiệp hiện đại theo chuẩn mực quốc tế. Kinh nghiệm một số nước cho thấy, tái cơ cấu quản trị cần tập trung vào vấn đề thực hiện vai trò chủ sở hữu của Nhà nước; trách nhiệm và nghĩa vụ của HĐQT; công bố và minh bạch hóa thông tin.

Bốn là, huy động các nguồn lực đẩy mạnh tái cơ cấu tài chính TĐKTNN. Tái cơ cấu tài chính là vấn đề tương đối khó khăn bởi quy mô và tính phức tạp của cơ cấu tài chính hiện thời trong các tập đoàn. Thêm vào đó, trong các Đề án tái cơ cấu DNNN, trọng tâm là các TĐKT, TCT nhà nước và các Đề án tái cơ cấu của từng TĐKTNN cũng chưa xác định được nguồn kinh phí cho quá trình tái cơ cấu. Chính vì vậy, phải huy động các nguồn lực cả trong và ngoài nước để tái cơ cấu vốn đầu tư, tái cơ cấu nợ đối với các TĐKTNN hiện nay. Kinh nghiệm của Trung Quốc cho thấy, việc xử lý nợ và tái cơ cấu tài sản các TĐKTNN được tiến hành bằng cách thành lập các công ty kinh doanh vốn nhà nước trực thuộc SASAC. Cùng với việc tận dụng tối đa nguồn lực trong nước để thực hiện tái cơ cấu TĐKTNN, cả Trung Quốc và Nam Phi đều rất chú trọng tận dụng và khai thác nguồn lực từ bên ngoài, nhất là nguồn vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài để giải quyết những vấn đề khó khăn về khan hiếm nguồn lực./.

Tài liệu tham khảo

Baoli XU và Minggao SHEN (2003), “Các tập đoàn doanh nghiệp của Trung Quốc: quá khứ, hiện tại và tương lai phát triển”, Hà Nội.

Đảng Cộng sản Trung Quốc, Quyết định của Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc về những vấn đề đi sâu cải cách toàn diện, được thông qua tại Hội nghị Trung ương 3 khóa XI ĐCS Trung Quốc, ngày 12 tháng 11 năm 2014.

Nguyễn An Hà (2012), Liên bang Nga hai thập niên đầu thế kỷ 21, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.

Vũ Như Thăng (2012), Những lý luận cơ bản về tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước và kinh nghiệm quốc tế, Đề tài khoa học cấp Bộ, Hà Nội.

Nguyễn Quang Thuấn (2014), Cải cách DNNN ở Việt Nam sau gần 30 năm đổi mới: thực trạng và giải pháp, Nxb KHXH, Hà Nội.