

Một số kinh nghiệm quốc tế về quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp

Bộ Tài chính Việt Nam đã tiến hành khảo sát tại Trung Quốc và Hungary về chính sách quản lý và giám sát tài chính DNNN, các giải pháp tài chính trong quá trình CPH, đa dạng hóa sở hữu và quản lý phần vốn của Nhà nước tại các DN theo chương trình Dự án VIE/97/028 “Tăng cường năng lực Cục TCDN” do UNDP tài trợ. Bộ Tài chính cũng có tham quan, khảo sát mô hình đầu tư và kinh doanh VNN ở tập đoàn TAMASEK – Singapore. Sau khi đi vào hoạt động, SCIC cũng đã tổ chức khảo sát tại một số nước có kinh nghiệm về đầu tư và quản lý VNN tại DN. Dưới đây là những nội dung cơ bản cũng là các vấn đề được quan tâm, nghiên cứu và tham khảo khi hoạch định các chính sách về cải cách DNNN ở Việt Nam trong thời gian tới.

1. Kinh nghiệm quản lý vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp tại Trung Quốc

Ở Trung Quốc, xí nghiệp quốc hữu vẫn được xác định là trụ cột của nền kinh tế quốc dân, nếu được cải cách tốt các xí nghiệp quốc hữu sẽ có tác dụng hết sức quan trọng đối với xây dựng thể chế kinh tế thị trường XHCN và củng cố CNXH trong giai đoạn đầu ở Trung Quốc, do đó Trung Quốc coi việc cải cách các xí nghiệp quốc hữu là nhiệm vụ vô cùng quan trọng, phải kiên định, tìm tòi và mạnh dạn thực hiện. Sau hội nghị trung ương V khóa XIV của Đảng cộng sản Trung Quốc (1995), căn cứ vào chiến lược phát triển và tình hình thực tế phát triển kinh tế, xã hội,... Chính phủ Trung Quốc đã có nhiều cải cách và đã có sự điều chỉnh quan trọng về cách nghĩ và quan niệm đối với xí nghiệp quốc hữu, thể hiện ở những nội dung:

- Với tư tưởng lấy chế độ công hữu làm chủ thể, kinh tế quốc hữu làm chủ đạo, thúc đẩy các hình thức sở hữu khác cùng phát triển nên không giới hạn việc làm sống động và phát triển DNNN, chuyển đổi hình thức công hữu sang hình thức

sở hữu nhiều thành phần, khuyến khích phát triển loại hình kinh tế hỗn hợp. Tiến tới ủy quyền thí điểm kinh doanh tài sản Nhà nước cho DN và giao quyền chủ sở hữu cho những DN này. Thực hiện quyền đại diện về tài sản Nhà nước, đưa tài sản Nhà nước vào DN để giữ được quyền sở hữu Nhà nước về vốn và tài sản trong DN.

- Thực hiện chính sách giảm thuế, để lại lợi nhuận cho DN, đổi mới chế độ tài chính DN, mở rộng cải cách DN, thúc đẩy quá trình công ty hóa, tạo điều kiện cạnh tranh bình đẳng cho mọi loại hình DN. Tiếp tục thúc đẩy việc điều chỉnh cơ cấu kinh tế, công ty hóa DN.

- Sắp xếp, tổ chức lại các DN quốc hữu nhằm lành mạnh hóa tình hình tài chính DN, thông qua các giải pháp điều chỉnh lại cơ cấu nợ, sáp nhập, phá sản, giải thể DN. Thiết lập hệ thống chỉ tiêu báo cáo giám sát tài chính DN, đánh giá DN, hệ thống chỉ tiêu đánh giá hoạt động sản xuất kinh doanh và hiệu quả của DN. Công tác sát hạch (kiểm tra) DN do các công ty kiểm toán làm hoặc do Ban thanh tra ngoài DN tiến hành. Đối với 163 DN lớn do Trung ương quản lý có Ban kiểm soát do Chính phủ cử từ các cơ quan quản lý Nhà nước.

- Thực hiện cải cách nhằm chuyển biến chức năng của Chính phủ theo hướng: cách ly giữa DN và cơ quan hành chính. Chính phủ chỉ kiểm soát và chỉ đạo về chính sách đối với DN. Xuất phát từ chức năng quản lý kinh tế của Nhà nước là thực hiện các chính sách điều hành vĩ mô, Chính phủ không can thiệp vào những việc có tính tác nghiệp của DN, mà chủ yếu tạo ra môi trường kinh doanh thuận lợi. Vì vậy, phạm vi quản lý của Nhà nước cũng khác trước. Trước kia chủ yếu là quản lý DN quốc hữu, nay là quản lý tất cả các loại hình DN (trước đây kinh tế tư nhân chỉ chiếm 1%, nay chiếm khoản 1/4 nền kinh tế). Việc quản lý Nhà nước nay sử dụng chủ yếu là các biện pháp kinh tế, luật pháp,... Biện pháp bằng hành chính chỉ là thiết yếu để điều tiết thị trường. Trước năm 1998, Trung Quốc thành lập Cục Quản lý tài sản Nhà nước thuộc Quốc vụ viện. Qua một số năm thấy Cục

không thể thực hiện hết chức năng của mình vì thực tế tại các Bộ, ngành cũng đều đảm nhận chức năng quản lý tài sản Nhà nước tại DN. Từ năm 1998 Cục quản lý tài sản được giao thuộc Bộ Tài chính và chức năng quản lý Nhà nước về DN cũng được đưa về Bộ Tài chính.

- Thay đổi mạnh từ góc độ chiến lược về chế độ công hữu để thực hiện phương châm nắm cái lớn, buông cái nhỏ. Nhà nước tập trung vào những xí nghiệp then chốt quan trọng đặc biệt, trọng điểm là các xí nghiệp quốc hữu lớn liên quan đến mạch máu của nền kinh tế quốc dân. Do các xí nghiệp sau khi tách ra khỏi chế độ chủ quản (giảm bớt khoảng 10 Bộ, ngành) thì Chính phủ thành lập 2 ủy ban: Ủy ban công tác DN và Ủy ban công tác tiền tệ Trung ương. Trước cải cách Nhà nước quản lý 22.400 DN quốc hữu thì sau cải cách Chính phủ Trung ương chỉ quản lý 163 DN lớn (Tổng công ty hoặc Tập đoàn). Số DN này được xử lý thanh lọc từ 12.000 DN trực thuộc các Bộ, ngành nêu trên, còn lại khoảng 1 vạn DN thuộc các ngành hàng không, đường sắt, thuốc lá vẫn trực thuộc các Bộ, ngành chủ quản, Bộ Tài chính chỉ quản lý gián tiếp. Hiện tại, Bộ Tài chính chịu trách nhiệm chính về quản lý tài sản, Ủy ban Kinh tế mậu dịch chịu trách nhiệm về sáp nhập, đổi mới DN.

Nhằm chuyển đổi mối quan hệ tài chính giữa Nhà nước và DN, thực hiện công ty hóa với các xí nghiệp lớn và vừa; giải quyết việc tách quyền sở hữu và quyền kinh doanh, Nhà nước thực hiện vai trò chủ sở hữu dưới hình thức cổ đông, người đầu tư vốn, không chịu trách nhiệm vô hạn đối với DN... Chính phủ Trung Quốc đang thí điểm thực hiện việc chuyển đổi phương thức quản lý tài sản Nhà nước từ các cơ quan chủ quản sang hình thức Công ty vận doanh tài sản (Công ty kinh doanh tài sản). Đây là loại hình công ty Nhà nước đặc biệt, do Nhà nước thành lập trên cơ sở số vốn, tài sản Nhà nước giao, hoạt động theo Luật Công ty.

Công ty kinh doanh tài sản là đại diện chủ sở hữu quản lý tài sản Nhà nước thông qua một số quyền: Quyền quyết sách những vấn đề lớn, quan trọng về hướng

phát triển của các DN có vốn đầu tư của công ty; Quyền bổ nhiệm, miễn nhiệm đối với nhà kinh doanh; Quyền được nhận lợi ích từ các DN có vốn của công ty đã đầu tư theo pháp luật hiện hành; Công ty phải chịu trách nhiệm trước Nhà nước về việc bảo toàn và phát triển VNN giao.

Công ty có Hội đồng quản lý, có Ban giám sát, những người được cử từ các cơ quan hữu quan, trong đó có cả nhân viên của DN như trưởng phòng tài vụ DN.

Nhằm mục tiêu tách chức năng quản lý kinh tế - xã hội và quyền sở hữu tài sản nhà nước, Quốc vụ viện (Chính phủ) Trung quốc đã thành lập - Tập đoàn Đầu tư và phát triển Trung Quốc (SDIC) vào năm 1995. Tổng vốn chủ sở hữu của SDIC khi thành lập là 15,8 tỷ NDT đã tăng lên 30,6 tỷ NDT đến hết năm 2007 với tổng tài sản là 146 tỷ NDT và trở thành một trong số 40 DN có tổng tài sản lớn nhất Trung Quốc. Tổng số DN trong danh mục của SDIC là 64 và số nhân viên lên tới 50.000 người.

+ Cơ cấu tổ chức, chức năng, nhiệm vụ của SDIC: SDIC hoạt động theo mô hình tập đoàn mẹ và các công ty con. SDIC không có hội đồng quản trị, Tổng giám đốc chịu trách nhiệm trực tiếp trước Thủ tướng. Hiện nay, Ủy ban Giám sát và Quản lý Tài sản đang nghiên cứu để thành lập hội đồng quản trị để quản lý hoạt động của SDIC.

+ Về đầu tư vốn, theo yêu cầu của các chiến lược kinh tế quốc gia, các chính sách phát triển ngành và các kế hoạch phát triển vùng, SDIC có nhiệm vụ tham gia góp vốn, đầu tư vào lĩnh vực cơ bản là công nghiệp, dịch vụ tài chính và công nghệ.

Định hướng lớn về đầu tư vốn là do Ủy ban Giám sát và Quản lý Tài sản (SASAC) quyết định còn dự án chi tiết là do SDIC quyết định. Định hướng lớn do SASAC giao cho SDIC vẫn phải đảm bảo mục tiêu sinh lời. Đối với những lĩnh

vực, dự án SDIC xác định không có khả năng hồi vốn thì SDIC có quyền từ chối. SDIC giám sát, thẩm định và quyết định các dự án đầu tư của DN thành viên.

Nguồn cổ tức thu được từ các DN, SDIC được để lại để thực hiện đầu tư sau khi nộp Nhà nước (Bộ Tài chính) theo mức được giao từ đầu năm.

Về quản lý vốn SDIC tại các DN: SDIC chủ yếu đầu tư và nắm cổ phần 100% hoặc khống chế tại các DN, số lượng đầu tư không chi phối không đáng kể và chỉ thực hiện theo phương thức ngắn hạn.

SDIC trực tiếp quản lý DN và chỉ phân thành hai tầng quản lý với các DN trực thuộc chỉ có Ban điều hành đứng đầu là Tổng giám đốc chứ không có hội đồng quản trị. Trong trường hợp cần thiết SDIC thực hiện thuê tổng giám đốc để quản lý DN thành viên. Ngoài ra, để giám sát các DN, SDIC còn cử ban kiểm soát vào làm việc tại các DN thành viên. Trong năm 2008, SDIC đã tiếp nhận thêm 4 DN lớn từ SASAC để thí điểm chương trình SDIC tham gia vào cải cách DNNN.

+ Về chính sách cán bộ, nhân sự quản lý của SDIC đều do SASAC bổ nhiệm. Hết nhiệm kỳ 3 năm, SASAC kiểm tra việc thực hiện nhiệm vụ của các lãnh đạo của SDIC và thực hiện bổ nhiệm lại hoặc luân chuyển nếu cần thiết. Đối với các nhân sự của DN thành viên, SDIC thực hiện việc bổ nhiệm trực tiếp. Định kỳ 3 năm SDIC tổ chức kiểm tra chuyên môn đối với lãnh đạo và nhân viên của các DN thành viên.

Nghiên cứu về mô hình SDIC đi đến một số nhận xét, đánh giá:

+ SDIC chỉ tiếp nhận khi xác định DN có khả năng phát triển. Hiện nay, Chính phủ Trung quốc vẫn tiếp tục thực hiện việc tiếp tục chuyển giao các DN cho SDIC nhưng việc chuyển giao quyền đại diện vốn chủ sở hữu DN cần có sự đàm phán và thỏa thuận với SDIC.

+ Vai trò của SDIC trong việc nâng cao quản trị của các DN có VNN. SDIC thúc đẩy việc nâng cao giá trị của các DN bằng cách cải thiện bộ máy quản lý, tăng cường hiệu quả đầu tư thông qua việc điều hành vốn và đảm bảo việc duy trì và gia tăng tài sản của nhà nước.

+ Chiến lược đầu tư của SDIC là cân bằng giữa hai mục tiêu phát triển kinh tế của Nhà nước và đảm bảo yêu cầu về khả năng sinh lời. Về công nghiệp, đầu tư của SDIC chủ yếu vào lĩnh vực năng lượng, khai thác than, cảng biển và vận tải, phân hóa học,... Về dịch vụ, SDIC đầu tư vào dịch vụ tài chính, quản lý tài sản và dịch vụ tư vấn. Tháng 6/2007, SDIC đã liên doanh với UBS để thành lập công ty quản lý quỹ và đến cuối năm 2007 đã quản lý số tài sản lên tới 45 tỷ NDT. Đối với công nghệ, SDIC đầu tư vào các lĩnh vực khoa học kỹ thuật cao trong đó có tự động hóa và công nghệ dược phẩm.

+ Phương thức thương mại hoá các hoạt động của SDIC thông qua việc ký hợp đồng với bên ngoài. Điều này có thể thấy qua việc thẩm định dự án được SDIC thực hiện thông qua hội đồng thẩm định với thành viên được thuê từ bên ngoài. Chính sách đầu tư của SDIC cũng được nghiên cứu và hoạch định thông qua việc mời chuyên gia từ các ngành nghề khác nhau thực hiện. Tương tự như vậy, chính sách quản lý rủi ro cũng được xác định bởi chuyên gia độc lập.

+ Phương thức SDIC giám sát hoạt động của các DN thông qua ban kiểm soát. Thành viên của ban kiểm soát do SDIC cử có thể tham dự các buổi họp của ban lãnh đạo công ty thành viên nhưng chỉ nghe và ghi nhận nội dung chứ không phát biểu tại các buổi họp. Trong trường hợp DN có vấn đề phức tạp, SDIC có thể mời thêm cơ quan thẩm tra của Nhà nước vào cùng làm việc.

+ Phương thức quản lý cán bộ của Trung Quốc tại các DN có VNN thông qua việc cán bộ quản lý cần phải tham gia các đợt kiểm tra định kỳ về chuyên môn mới được tái bổ nhiệm, thăng cấp hoặc điều chỉnh lương thưởng.

Ủy ban giám sát và quản lý tài sản nhà nước (SASAC)

SASAC được Trung quốc thành lập năm 2003 để trực tiếp quản lý 198 DNNN lớn thuộc lĩnh vực phi tài chính. Số lượng nhân sự của SASAC là 550 người. Bên cạnh việc thành lập SASAC ở Trung ương, Chính phủ Trung quốc còn cho phép thành lập các tổ chức tương tự SASAC trực thuộc chính quyền địa phương để quản lý tới 1030 DNNN lớn của địa phương (Tổng số DNNN ở Trung Quốc hiện vẫn còn tới khoảng 190.000 DN). Đến nay số lượng DN do SASAC quản lý đã được thu gọn từ 198 xuống còn 148 DN.

SASAC là một cơ quan ngang bộ với chủ tịch SASAC là do Chính phủ bổ nhiệm. Chủ tịch SASAC được tham dự các buổi họp Chính phủ nhưng không được phát biểu tại các buổi họp này. Các chức năng cơ bản của SASAC bao gồm: SASAC đóng vai trò là nhà đầu tư nhà nước; định hướng và thúc đẩy quá trình cải cách DNNN; Cử các tổ/ban giám sát đến một số DN lớn để thay mặt nhà nước thực hiện việc giám sát hoạt động của DN; Bổ nhiệm và miễn nhiệm các lãnh đạo cấp cao của DN, đánh giá hoạt động của các cán bộ này và thưởng/phạt đối với lãnh đạo DN; Giám sát và quản lý việc bảo toàn và gia tăng giá trị tài sản nhà nước thuộc sự giám sát của SASAC thông qua hoạt động thống kê và kiểm toán. Soạn thảo văn bản pháp quy về cải cách và quản lý tài sản nhà nước; chỉ đạo và giám sát công tác quản lý tài sản của các SASAC địa phương.

Về quản trị DN có VNN, mục tiêu của SASAC là định hướng và thúc đẩy quá trình cải cách DNNN và tăng cường việc quản lý tài sản Nhà nước. Mục tiêu này

được thực hiện thông qua các quyền lực rất lớn của SASAC trên cả ba lĩnh vực là quản lý người, quản lý việc và quản lý tài sản.

Về quản lý nhân sự, trong số 148 DN nói trên thì có 53 DN có nhân sự là do Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm trực tiếp số còn lại SASAC thực hiện bổ nhiệm trực tiếp. Hiện nay, SASAC mới bắt đầu thực hiện thí điểm thành lập hội đồng quản trị tại các DNNN. Trong số 148 tập đoàn, DN lớn trực thuộc SASAC đến nay mới có 19 tập đoàn có hội đồng quản trị.

Về quản lý công việc, với vị thế là cơ quan quản lý hành chính Nhà nước, SASAC có chức năng soạn thảo văn bản pháp quy về cải cách và quản lý tài sản nhà nước; chỉ đạo công tác quản lý tài sản nhà nước tại địa phương. SASAC giám sát và quản lý việc bảo toàn và gia tăng giá trị tài sản nhà nước thuộc sự giám sát của SASAC thông qua việc cử các tổ/ban giám sát đến một số DN lớn để thay mặt nhà nước thực hiện việc giám sát hoạt động của DN. Hiện SASAC thành lập khoảng 100 ban giám sát với mỗi ban có 5 thành viên. Các thành viên này hưởng lương của SASAC trả.

Về quản lý vốn với các DN, tuy SASAC không thường xuyên thực hiện nhiệm vụ đầu tư nhưng theo yêu cầu của Chính phủ, SASAC cũng thực hiện đầu tư tăng vốn cho các DNNN. Các SASAC địa phương cũng được trao quyền sử dụng lợi từ DNNN địa phương để thực hiện những dự án đầu tư của địa phương.

Như vậy, có thể thấy mô hình SASAC giống như một “siêu bộ”, quản lý các DNNN về mọi mặt (hoạt động, nhân sự và vốn).

Nghiên cứu về SASAC đi đến một số nhận xét chung sau:

+ Tại Trung Quốc tồn tại song song cả hai mô hình cơ quan hành chính Nhà nước quản lý VNN tại DN và mô hình DN đầu tư và kinh doanh VNN. Trong đó vai trò của cơ quan giám sát và quản lý tài sản SASAC là rất lớn.

+ Sau khi thành lập SASAC, vị thế độc quyền của DNNN ở Trung Quốc tăng lên rõ rệt. Trong khi DNNN trung ương nắm giữ độc quyền ở một số ngành có thể lý giải từ mục tiêu chiến lược quốc gia thì các DNNN địa phương cũng trở nên độc quyền hơn và nắm giữ chủ yếu đối với các lĩnh vực về khai thác tài nguyên của địa phương.

+ Việc SASAC quản lý quá nhiều mặt đối với DN có thể đã không tạo điều kiện cho DN chủ động trong quá trình hoạt động của mình. Do vậy, để tăng cường hiệu quả quản lý DNNN, hiện nay SASAC cũng đang đi theo hướng thông lệ quốc tế qua việc hình thành các hội đồng quản trị của các DN. Một phần định hướng đổi mới của SASAC là căn cứ trên định hướng mô hình như Temasek của Singapore. Có thể đánh giá về mặt này Việt Nam đã đi trước Trung Quốc.

Sau khi nghiên cứu kinh nghiệm của Trung Quốc, NCS rút ra một số bài học cụ thể sau:

(1) Với mô hình SASAC.

+ Giám sát DNNN thông qua cơ chế cử ban giám sát tại DN: Mô hình quản lý đáng chú ý của SASAC là giám sát thông qua ban giám sát chỉ được tham dự các cuộc họp ban lãnh đạo của DN nhưng không được đưa ra ý kiến và can thiệp vào hoạt động của DN.

+ Thẩm quyền chính trị lớn: Hiện nay, SASAC trực thuộc Chính phủ, vị thế chính trị đó giúp SASAC có thể điều hành được các lãnh đạo tập đoàn.

+ Cơ cấu tổ chức công kênh: để quản lý các DNNN, SASAC như một "siêu bộ" với một bộ máy công kênh gồm nhiều cục, viện, trung tâm.

+ Việc quản lý mang nặng tính hành chính: Mặc dù SASAC được quyền quản lý vốn, người và việc tại DN, nhưng thực tế SASAC chủ yếu chỉ giám sát thông qua cơ chế báo cáo và cử ban giám sát tại DN.

+ Chưa có sự tách biệt hoàn toàn giữa quản lý nhà nước với quản lý DN: Mặc dù Trung Quốc tuyên bố tách biệt hoàn toàn giữa quản lý nhà nước và quản lý DN, nhưng mô hình SASAC cho thấy vẫn chưa có sự tách biệt này. SASAC vẫn tham gia vào các quyết định của DN ở mức độ nhất định (thông qua việc bổ nhiệm lãnh đạo DN).

+ Hiệu quả quản lý chưa cao: Báo cáo gần đây đăng trên trang web của SASAC về kết quả hoạt động của các DNNN không hề thể hiện rõ vai trò của SASAC trong các thành tựu của DN. Các nỗ lực cải cách DN của SASAC thời gian qua không thực sự hiệu quả. Chính sách tập trung VNN vào số lượng ít hơn các DN lớn đến nay đang dừng lại.

+ Việc thiết lập cơ chế quản trị DN và hội đồng quản trị ở các công ty trong danh mục tỏ ra là một việc khó khăn và được triển khai một cách chậm chạp. Hội đồng quản trị tại các DN đang thí điểm thiếu quyền lực thực sự trong việc ra các quyết định quan trọng.

(2) Với mô hình SDIC

+ Hình thức DN quản lý vốn như mô hình SDIC là gần với mô hình Việt Nam lựa chọn nhất: Qua so sánh hai mô hình quản lý VNN tại DN tại Trung Quốc có thể thấy hiệu quả hoạt động của mô hình này rất cao. Chỉ kể riêng 5 năm từ 2002-2007, tổng tài sản của SDIC đã tăng trưởng 99%; doanh thu tăng 203% và lợi nhuận tăng 481%.

+ Cơ chế Nhà nước thực hiện vai trò cổ đông tại DN: Qua nghiên cứu, có thể thấy Trung Quốc cũng đang thực hiện cải cách quản lý DN thông qua việc thực hiện quyền lợi từ vốn đầu tư của Nhà nước tại DN theo cơ chế cổ đông. Tuy nhiên, Trung Quốc không thực hiện chế độ người đại diện vốn mà quản lý chặt chẽ việc bổ nhiệm thành viên hội đồng quản trị tại các DN có VNN.

+ Nhà nước chỉ cần nắm giữ số ít những DN then chốt với quy mô danh mục tinh gọn: Tương tự như kinh nghiệm các nước khác, Trung Quốc cũng đang thực hiện tối ưu hóa danh mục DN do Nhà nước đầu tư vốn thông qua việc giảm số lượng các DN xuống khoảng 100 DN hoặc ít hơn.

+ Thực hiện giao khoán chỉ tiêu về lợi nhuận cho các DN: SASAC thực hiện giao khoán tỷ lệ lợi nhuận theo kế hoạch từ đầu năm. Trong năm nếu DN hoàn thành quá mức được giao khoán thì DN được hưởng phần chênh lệch này.

2. Chính sách quản lý, giám sát vốn nhà nước trong hoạt động tư nhân hóa và đa dạng hóa doanh nghiệp nhà nước tại Hungary

Hungary được đánh giá là thành công trong lĩnh vực cải cách DNNN thông qua các giải pháp thương mại hóa và tư nhân hóa. Vào đầu những năm 1990, Hungary còn tới trên 2000 DNNN với 80% sản phẩm xuất khẩu được xuất sang các nước thuộc hội đồng tương trợ kinh tế, nợ nước ngoài lên tới trên 20 tỷ đô la; khu vực kinh tế tư doanh chỉ đóng góp được 10-15% GDP. Cũng như các nước Đông Âu khác, hoạt động của các DNNN ở Hungary trong giai đoạn này cũng có biểu hiện của sự trì trệ và ngày càng trở thành gánh nặng cho Ngân sách nhà nước.

Để khôi phục và phát triển nền kinh tế, Chính phủ Hungary xác định cần phải tạo ra một cơ chế mới để vận hành nền kinh tế thị trường theo hướng xóa bỏ sự can thiệp của Chính phủ vào hoạt động kinh doanh của các DN, tạo lập các môi trường cạnh tranh bình đẳng cho các thành phần kinh tế, khuyến khích khu vực kinh tế tư nhân phát triển và thu hút các nguồn lực trong và ngoài nước... thông qua thực hiện các chương trình: xây dựng một hệ thống cơ sở pháp lý; Mở cửa nền kinh tế để thu hút nguồn đầu tư nước ngoài; Tư nhân hóa DNNN.

Trong đó, việc xây dựng một hệ thống cơ sở pháp lý là nền tảng cho việc thực hiện chuyển đổi cơ chế quản lý kinh tế, cũng như việc thực hiện chương trình tư nhân hóa các DNNN và mở cửa nền kinh tế để thu hút các nguồn lực ở bên ngoài

hết sức được coi trọng trong những năm đầu cải cách. Biểu hiện chỉ trong chưa đầy 8 năm (từ 1990 đến 1998), Quốc hội Hungary đã thông qua hàng loạt Bộ luật mới hoặc điều chỉnh hệ thống Luật hiện có. Trong đó có những Bộ luật quan trọng như: Luật DN, Luật phá sản, Luật về Công ty quản lý tài sản nhà nước, và việc xử lý tài sản ở công ty này, Luật về bảo vệ tài sản nhà nước, Luật về tư nhân hóa các Công ty thương mại nhỏ, Dịch vụ du lịch nhà nước, Bộ luật về chương trình sở hữu từng phần của người lao động, Bộ luật về việc bán tài sản thuộc sở hữu nhà nước (Luật tư nhân hóa..). Đồng thời Chính phủ Hungary cũng thành lập các Công ty quản lý tài sản nhà nước để chuyển đổi cơ chế quản lý DNNN theo phương thức mệnh lệnh hành chính sang cơ chế quản lý kinh tế.

Về quá trình tư nhân hóa DN ở Hungary. Quá trình tư nhân hóa DN ở Hungary bắt đầu được thực hiện từ những năm 1990 cùng với sự thay đổi về kinh tế, chính trị và được dư luận đánh giá là thành công. Quá trình tư nhân hóa ở Hungary có những điểm khác với Việt Nam như sau:

+ Quá trình tư nhân hóa ở Hungary được triển khai trên một nền tảng pháp lý vững chắc là Luật tư nhân hóa được Quốc hội Hungary thông qua Tháng 5/1995.

+ Việc quản lý tài sản nhà nước ở các DN và việc thực hiện tư nhân hóa DNNN ở Hungary được giao cho một cơ quan chuyên trách, có đủ thẩm quyền ở Trung ương nên đảm bảo được tính thống nhất, chủ động và công khai. Đó là Công ty quản lý tài sản nhà nước AVU (trong những năm đầu thập niên 90) và Công ty tư nhân hóa và quản lý tài sản nhà nước – APVRT (từ 1995 đến nay). Các Công ty này được thành lập và hoạt động theo Luật bảo vệ tài sản nhà nước và Luật tư nhân hóa các Công ty thương mại như dịch vụ du lịch nhà nước được ban hành năm 1990 và Luật tư nhân hóa được ban hành năm 1995.

Theo Luật tư nhân hóa, nhà nước thực hiện quyền kiểm soát tại các DN theo ba cách: Nắm giữ tỷ lệ cổ phần của DN không ít hơn 50%; trong các trường hợp

đặc biệt thì tỷ lệ thấp nhất mà nhà nước cần nắm quyền kiểm soát là 25%; Nắm giữ “cổ phiếu vàng” để đảm bảo quyền biểu quyết chi phối của nhà nước ở DN này.

Về chính sách quản lý DNNN

+ DNNN, DN tư nhân hóa hoạt động cùng một môi trường đồng nhất do pháp luật quy định. Cho đến nay, Hungary chỉ còn 206 DNNN, các DN này cũng đã được chuyển thành các CTCP hoặc công ty TNHH với một cổ đông chính là nhà nước và cũng hoạt động theo các điều chỉnh chung của Luật DN và Luật pháp sản bắt buộc như những DN thuộc các thành phần kinh tế khác. Tương ứng với các hình thức trên hoạt động quản lý ở các DN này được thực hiện thông qua Hội đồng quản trị của công ty; qua đó cũng khai thác được ưu điểm mô hình tổ chức quản lý DN dưới dạng CTCP, công ty trách nhiệm hữu hạn về: khả năng huy động vốn, sự phân tán rủi ro và hiệu quả trong công tác điều hành...

+ Việc chuyển DNNN sang hoạt động theo Luật DN cùng với chính sách bảo hộ và hỗ trợ hợp lý, đồng nhất cho các loại hình DN, Chính phủ Hungary đã xóa bỏ triệt để sự bao cấp của nhà nước đối với các DNNN. Đồng thời giảm thiểu tối đa sự can thiệp của nhà nước vào hoạt động sản xuất kinh doanh của các DN, các DN hoạt động trong cùng một môi trường pháp lý, áp dụng chung một hệ thống chế độ tài chính, kế toán, cạnh tranh một cách bình đẳng.

Với một hệ thống pháp luật tương đối đầy đủ và rõ ràng, so với trước đây việc quản lý và giám sát của Chính phủ Hungary đối với các DN tư nhân cũng như các DN thuộc nhà nước cũng có nhiều thay đổi đáng kể. Biểu hiện: cho đến nay, về cơ bản nhà nước Hungary đã từng bước xóa bỏ chế độ chủ quản đối với các DN (hiện chỉ còn một số ít các DNNN trực thuộc Bộ Giao thông, Bộ Thủy lợi, Bộ Nông nghiệp và phát triển địa phương và Bộ Bảo vệ môi trường còn phần lớn các DN thuộc sở hữu nhà nước được giao cho Công ty quản lý tài sản nhà nước từ những

năm đầu 90 và hiện nay là Công ty tư nhân hóa và quản lý tài sản nhà nước). Nhiệm vụ chính của các Bộ lúc này là giúp Chính phủ hoạch định ra chiến lược phát triển cho các ngành và xây dựng các chính sách để khuyến khích, động viên các DN trong các ngành phát triển theo chiến lược cổ phần đã vạch ra. Còn việc giám sát hoạt động của các DN thuộc sở hữu nhà nước sẽ do các cơ quan Thuế, cơ quan đăng ký kinh doanh và Công ty tư nhân hóa và quản lý tài sản nhà nước thực hiện thông qua chế độ báo cáo tài chính công khai và chế độ cử người đại diện sở hữu phần VNN hoặc thông qua Hội đồng quản trị ở những CTCP hoặc công ty trách nhiệm hữu hạn một chủ sở hữu.

Ở Hungary, cùng với việc hoàn thiện các cơ chế, chính sách về tài chính và đặc biệt là hệ thống chính sách thuế, cơ chế quản lý DNNN cũng được cải tiến theo hướng nâng cao quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm của DN, giảm tối đa sự can thiệp của nhà nước đối với việc điều hành của DN. Theo cơ chế này, DN thuộc sở hữu của nhà nước cũng như DN thuộc các thành phần kinh tế khác đều phải nghiêm chỉnh tuân thủ các quy định của pháp luật. Việc thực hiện nghĩa vụ đối với nhà nước cũng như việc chấp hành các chính sách về môi trường do DN tự thực hiện và tự kê khai. Tuy nhiên nhà nước cũng có những quy định để nâng cao trách nhiệm của DN trong việc thực thi pháp luật, ví dụ: DN được tự kê khai về thuế nhưng nếu kê khai không chính xác và bị cơ quan thuế kiểm tra phát hiện thì DN sẽ bị phạt gấp 2 lần số thuế kê khai thiếu. Trường hợp DN không thanh toán đúng hạn các khoản nợ đến hạn thì sẽ buộc phải phá sản như Luật phá sản đã quy định. Điều đó đã buộc các DN phải chú trọng đến công tác tài chính và phải cố gắng làm sao để kê khai cho chính xác các khoản thuế phải nộp.

Như vậy, cho đến nay Chính phủ Hungary đã cơ bản thực hiện việc chuyển chế độ quản lý DN theo mệnh lệnh hành chính sang chế độ quản lý kinh tế. Điều đó chứng tỏ Chính phủ Hungary đã từng bước tách rời quyền sở hữu nhà nước với

việc điều hành cụ thể đối với hoạt động của DN thuộc sở hữu nhà nước và chuyển trọng tâm sang việc xây dựng và tổ chức thực hiện các chính sách kinh tế vĩ mô để điều hành toàn bộ nền kinh tế của đất nước trong điều kiện Hungary đang hội nhập với các nước trong khối Liên minh Châu Âu và các nước phát triển trên thế giới.

Công ty tư nhân hóa và quản lý tài sản nhà nước (APVRT)

Được thành lập năm 1995 theo Luật tư nhân hóa trên cơ sở kế thừa chức năng nhiệm vụ của cơ quan quản lý tài sản nhà nước (AVU) và Công ty nắm giữ tài sản (AVRT). Công ty APVRT là một công ty nhà nước trực thuộc Chính phủ và được điều hành bởi một Hội đồng quản trị gồm từ 9-11 thành viên do Chính phủ bổ nhiệm, trong đó có 01 đại diện của Bộ kinh tế và 01 đại diện của Bộ Tài chính. Cổ phiếu của Công ty là cổ phiếu ghi tên không chuyển nhượng. Biên chế hiện thời của Công ty khoảng 300 người. Công ty tư nhân hóa và quản lý tài sản nhà nước (APVRT) đảm nhận nhiệm vụ: Tổ chức thực hiện tư nhân hóa các DNNN; Quản lý và sử dụng có hiệu quả vốn và tài sản thuộc sở hữu nhà nước ở các DN chưa thực hiện tư nhân hóa; Đại diện sở hữu nhà nước ở DN có VNN tham gia.

Tài sản kinh doanh của công ty bao gồm:

+ Tài sản kinh doanh lâu dài: là những tài sản có liên quan đến lợi ích lâu dài của nhà nước và thường là tài sản của nhà nước ở những DNNN chưa thực hiện tư nhân hóa...

+ Tài sản kinh doanh tạm thời: Là những tài sản chỉ tạm thời thuộc sở hữu nhà nước thuộc đối tượng sẽ thực hiện tư nhân hóa.

Công ty APVRT thực hiện việc quản lý và sử dụng có hiệu quả tài sản nhà nước cũng như thực hiện nhiệm vụ đại diện sở hữu nhà nước ở các DN thông qua việc: cử người tham gia Hội đồng quản trị các DN có VNN lớn, hoặc thực hiện

quyền cổ đông ở các DN có VNN ít để tiếp thu thông tin và bảo vệ quyền lợi của nhà nước ở những DN này.

Theo quy định của Luật DN 2005 thì vai trò và quyền của các chủ sở hữu trong các công ty đa sở hữu gồm những quyền cơ bản sau: Quyền tham dự đại hội cổ đông; Quyền biểu quyết đối với những quyết định quan trọng trong công ty như: thay đổi vốn điều lệ, thay đổi nhân sự, tham gia vốn vào các dự án bên ngoài, chủ trương đầu tư...; Quyền cử người tham gia quản lý; Quyền tham gia hoạch định các chiến lược phát triển; Quyền hưởng các lợi ích tương ứng với số cổ phần tham gia góp vốn; Quyền tiếp nhận các thông tin về DN.

Trong lĩnh vực tư nhân hóa DNNN, công ty được quyền chủ động đưa ra kế hoạch và tổ chức thực hiện các hoạt động tư nhân hóa đối với các DN có đủ điều kiện và phải đảm bảo các quy định của Luật về điều kiện thực hiện tư nhân hóa, các biện pháp để duy trì sự quan tâm của các nhà đầu tư, đảm bảo công khai trong quá trình tư nhân hóa và đảm bảo sự hợp tác của các Bộ, ngành chức năng trong quá trình tư nhân hóa. Riêng việc đưa ra các quyết định tư nhân hóa đối với những DN có khả năng phát sinh chi phí lớn như các DN có số dư nợ tồn đọng lớn thì công ty APVRT phải xin ý kiến của Bộ Tài chính.

Về chế độ báo cáo: Công ty phải thường xuyên và định kỳ báo cáo Chính phủ và Bộ Tài chính về tình hình quản lý và sử dụng tài sản nhà nước ở các DN và tình hình thực hiện tư nhân hóa DNNN.

Nhìn chung, với một hệ thống pháp luật rõ ràng, việc tổ chức và triển khai hoạt động tư nhân hóa được tập trung chỉ đạo và thống nhất ở Trung ương (thông qua công ty APVRT) nên hoạt động tư nhân hóa DNNN ở Hungary được đẩy mạnh và đạt được các mục tiêu ban đầu như đã nêu ở phần trên.

Kinh nghiệm rút ra từ chính sách quản lý, giám sát VNN trong hoạt động tư nhân hóa và đa dạng hóa DNNN tại Hungary

+ Những điều trên cho thấy Công ty tư nhân hóa và quản lý tài sản nhà nước (APVRT) là yếu tố quan trọng trong việc tách rời quyền sở hữu về tài sản của nhà nước với quyền quản lý kinh doanh các tài sản ở các doanh nghiệp, tạo điều kiện cho các DN phát huy quyền tự chủ và nâng cao hiệu quả sản xuất kinh doanh và đem lại sự thành công của quá trình tư nhân hóa ở Hungary. Với những cố gắng trên, chỉ trong 10 năm Chính phủ Hungary đã thực hiện giải thể, sáp nhập và tư nhân hóa trên 90% số các DNNN (khoảng 1800 DNNN). Hiện chỉ còn 206 DNNN hoạt động trong các lĩnh vực lâm nghiệp, giao thông, bưu điện, ngân hàng... với tổng giá trị tài sản khoảng 700 tỷ HUF (~ 3 tỷ USD).

+ Khu vực kinh tế tư doanh trước đây chỉ đóng góp 10-15% GDP nay đã lên tới 70-75% GDP. Bên cạnh đó, thông qua chương trình tư nhân hóa, đến năm 1999, Chính phủ Hungary đã huy động được 26 tỷ USD vốn đầu tư nước ngoài để đầu tư vào sản xuất trực tiếp và trả nợ nước ngoài. Đồng thời qua đó đã thay đổi được phương thức quản lý, hiện đại hóa công nghệ thiết bị, nâng cao năng suất chất lượng sản phẩm và làm thay đổi cơ cấu sản phẩm xuất khẩu, mở rộng thị trường xuất khẩu với tỷ lệ khoảng 80% sản phẩm xuất khẩu được xuất sang các nước trong khối Liên minh Châu Âu.

+ Tỷ lệ lao động thất nghiệp từ 14 % trong những năm 1991, 1992 đến nay đã giảm xuống còn dưới 7% do sự phát triển mạnh mẽ của khu vực kinh tế tư nhân.

3. Mô hình đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước tại Singapore

Trên thế giới, ở nền kinh tế thị trường việc Nhà nước thành lập một công ty kinh doanh VNN là điều hiếm có. Singapore là một trong những nước đầu tiên đã triển khai mô hình này và là nước thu được kết quả khả quan nhất.

Trong những năm ngay sau tuyên cáo độc lập vào năm 1965, Chính phủ Singapore đã liên doanh đầu tư vào một số xí nghiệp mới trong nỗ lực thúc đẩy phát triển kinh tế và tạo công ăn việc làm. Là một nước nhỏ mới độc lập, nằm trên một hòn đảo nhỏ không có tài nguyên thiên nhiên, Singapore không có chọn lựa nào khác ngoài việc đảm bảo rằng những vụ đầu tư đó, về mặt kinh doanh, sẽ tồn tại được và bền vững.

Yêu cầu này được giao cho tiến sĩ Goh Keng Swee - Phó Thủ tướng, “kiến trúc sư” của công cuộc phát triển kinh tế và kỹ nghệ của Singapore. Nỗ lực tập trung vào các vụ đầu tư “ăn chắc mặc bền” của ông còn được tăng cường vào năm 1974 khi Chính phủ Singapore thành lập Tập đoàn Temasek, giao tập đoàn này trách nhiệm làm chủ sở hữu và quản lý khoảng 30 vụ đầu tư khởi nghiệp. Việc thành lập Temasek nhằm phục vụ yêu cầu tách biệt vai trò điều hành và đề ra chính sách của chính phủ khỏi vai trò kinh doanh.

Temasek, hiện đang làm chủ một tổng tài sản lên đến 110 tỉ USD. Nguyên nhân thành công của tập đoàn này chính là do có sự lãnh đạo tốt với sự tiếp sức của một ban cố vấn quốc tế tên tuổi, trong đó có một phó chủ tịch của tập đoàn dịch vụ tài chính Merrill Lynch và một chủ tịch sáng lập của một tập đoàn tài chính Mỹ.

Trong thực tế, hiếm có thành viên nào của Temasek xuất thân là quan chức chuyên nghiệp. Ngay cả ê-kíp quan chức kinh tế đầu tiên vào những năm đầu của Nhà nước Singapore cũng xuất thân là những nhà kinh tế học khoa bảng hay nhà kinh doanh cha truyền con nối. Ê-kíp lãnh đạo Temasek càng không có đầu óc “công chức” hoặc “cửa quyền” quen “mệnh lệnh hành chính”, mà luôn mang đầu óc entrepreneurship (tạm dịch: đầu óc DN trong mọi ý nghĩa của nó). Tính chuyên nghiệp của Temasek còn ở nơi tính “quốc tế” của đội ngũ nhân viên, trong đó 40% vị trí quản lý là người nước ngoài. Ngay cả đội ngũ nhân viên bản địa cũng vào

hàng cao cấp trên trường quốc tế, ví dụ như giám đốc điều hành bậc cao Vijay Parekh từng là Phó chủ tịch Ngân hàng American Express.

Kinh nghiệm và bài học rút ra từ mô hình Đầu tư và kinh doanh VNN tại Singapore

+ Có thể thấy thành công của Temasek là có được hai đặc tính “kỷ luật thương trường” và “tính chuyên nghiệp”. Temasek có một bộ khung kỷ luật toàn diện liên quan đến lãnh đạo tốt và kỷ luật tài chính. Một ủy ban đầu tư sẽ sẫm soi lượng giá mọi đề xuất đầu tư. Nếu ai đó có khả năng xung đột lợi ích sẽ bị đưa ra khỏi các thảo luận và quyết định. Temasek cũng không ngừng sẫm soi hoạt động tài chính của chính mình qua những đánh giá của các cơ quan lượng giá quốc tế và kiểm toán độc lập quốc tế.

+ Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh VNN (SCIC) của Việt Nam, sinh sau đẻ muộn, nhất định sẽ nhanh chóng tìm cách hội đủ các đặc tính “kỷ luật thương trường” và “tính chuyên nghiệp” mà Temasek đã có. Bắt đầu là những kiểm toán độc lập quốc tế nhằm đánh giá mức độ “kỷ luật tài chính” của SCIC, những lượng giá độc lập về tính “ăn chắc mặc bền” của các dự án đầu tư cũng như xem có xung đột lợi ích nghĩa là dự án đó có “dính líu” đến tổ chức hay cá nhân nào hay không để tránh thất thoát VNN.

TTBD ĐBDC

