

VAI TRÒ CỦA DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG- KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

Doanh nghiệp nhà nước tuy có những hạn chế nhưng trên thực tế đối với nền kinh tế thị trường doanh nghiệp nhà nước cũng có những vai trò nhất định. Có thể nói doanh nghiệp nhà nước là một tổ chức kinh tế được nhà nước thành lập, rót vốn và tổ chức quản lý, hoạt động công ích hoặc hoạt động kinh doanh nhằm thực hiện các mục tiêu kinh tế- xã hội theo chức năng, nhiệm vụ được nhà nước giao phó. Như vậy, trong nền kinh tế cạnh tranh, các doanh nghiệp có vị trí pháp lý bình đẳng như nhau cùng thực hiện hoạt động kinh doanh thu lợi nhuận, doanh nghiệp nhà nước với vai trò của mình cần thiết phải đảm nhận cả các hoạt động kinh doanh, hoạt động công ích khi lợi nhuận thu về không đáng kể thậm chí là không thu được lợi nhuận nhằm thực hiện các mục tiêu kinh tế - xã hội, dân sinh đảm bảo sự phát triển bền vững của nền kinh tế và đảm bảo ổn định xã hội, thực hiện chức năng của nhà nước. Vốn trong doanh nghiệp nhà nước do nhà nước đầu tư do vậy, tài sản trong doanh nghiệp nhà nước thuộc sở hữu nhà nước còn doanh nghiệp chỉ quản lý, sử dụng tài sản theo quy định của nhà nước.

Tuy nhiên, trong thực tế, cùng với những biến động của nền kinh tế toàn cầu, sự quản lý chủ quan của con người, doanh nghiệp nhà nước ở một số nước trong những giai đoạn nhất định đã bộc lộ những khuyết điểm đòi hỏi phải được cải cách nhằm duy trì hoạt động của loại hình doanh nghiệp này. Ví dụ như ở Nga, khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu đã làm bộc lộ những khiếm khuyết trong mô hình phát triển của nước này, đòi hỏi phải tiến hành những cải cách gấp rút với tinh thần quyết liệt. Năm 2009, trước tình hình cần thiết phải cải cách và thay đổi mô hình tổ chức, quản lý, quy trình vận hành doanh nghiệp nhà nước, nước Nga đã ban hành các chính sách nhằm đề ra một số biện pháp mang tính hệ thống với mục tiêu hiện đại hóa cơ chế quản lý nhà nước, điều chỉnh vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế, tiếp tục đổi mới doanh nghiệp nhà nước. Bước sang năm 2010, công cuộc cải tổ được đẩy lên một bước mới, Nga đã đưa ra những chính sách quyết liệt và mạnh mẽ trên cơ sở xem xét tình hình thực tiễn, phân tích đánh giá chính sách nhằm đẩy mạnh hơn nữa việc cải tổ mô hình quản trị của doanh nghiệp nhà nước. Theo

đó, Liên bang Nga đã ban hành các chính sách nhằm tập trung tái cơ cấu vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế theo hai hướng quan trọng: một là, xem xét, phân tích, đánh giá lại thị trường, khu vực nào cần sự điều tiết của Nhà nước, khu vực nào để thị trường vận hành; hai là: giảm dần số lượng các doanh nghiệp nhà nước cũng như cổ phần của Nhà nước trong các doanh nghiệp khác. Nước Nga cũng đã ban hành các chính sách nhằm phân định rõ ràng tổng công ty nhà nước và doanh nghiệp kinh doanh, tách chức năng kinh doanh ra khỏi doanh nghiệp nhà nước, như vậy, các tổng công ty nhà nước phải thực hiện các chức năng của Nhà nước thuộc độc quyền tự nhiên hoặc tạo cơ sở cho kinh tế thị trường phát triển chứ không kinh doanh tìm kiếm lợi nhuận.

Tuy nhiên, các chính sách được ban hành đã tạo cơ chế để có sự cạnh tranh bình đẳng nhằm phân bổ hiệu quả nguồn lực cũng như ngân sách của quốc gia. Theo đó, các tập đoàn nhà nước hoạt động kém hiệu quả, những tập đoàn theo luật định hoạt động có thời hạn, sau khi kết thúc thời hạn cần được giải thể, những tập đoàn hoạt động theo cơ chế thương mại cần phải cổ phần hóa, và Nhà nước nắm giữ cổ phần chi phối. Mặt khác, Nhà nước vẫn sở hữu một số tập đoàn trong một số lĩnh vực quan trọng, đặc thù, các tập đoàn còn lại sẽ tư nhân hóa. Việc thực hiện các chính sách này đã giảm số doanh nghiệp chiến lược của Nhà nước từ mức 208 doanh nghiệp còn 41 doanh nghiệp, của các chủ thể từ 230 doanh nghiệp còn 159 doanh nghiệp. Danh mục doanh nghiệp chiến lược chỉ bao gồm những doanh nghiệp hết sức ưu tiên đối với Nhà nước thuộc tổ hợp công nghiệp quốc phòng, xây dựng hạ tầng và các công ty nguyên nhiên liệu có tính hệ thống.

Tuy nhiên, từ khi xảy ra vụ việc với Ukraine, kinh tế Nga bị suy giảm vì mối quan hệ giữa Nga và phương Tây, trong hoàn cảnh đó, vai trò của các doanh nghiệp nhà nước có thay đổi, tỷ trọng của doanh nghiệp nhà nước trong nền kinh tế tăng lên so với trước khủng hoảng năm 2008. Năm 2014, Nga có khoảng hơn 4000 doanh nghiệp nhà nước đóng vai trò trụ cột trong nền kinh tế Nga với đóng góp 71% GDP và chi tiêu khoảng 68% GDP với thặng dư chỉ 3% GDP năm 2014. Tại thời điểm này, Nga vẫn chưa thực hiện đầy đủ các cam kết về chi tiêu chính phủ với WTO, do điều này tác động tới các doanh nghiệp nhà nước của nước này. Chính phủ Nga ngày càng tăng cường kiểm soát nhà nước trong các thể chế kinh tế trong khi nền kinh tế ngày càng suy

yếu. Chính phủ Nga nắm giữ cổ phần kiểm soát ở các doanh nghiệp trong lĩnh vực năng lượng, như giữ 50,23% cổ phần của Gazprom, doanh nghiệp sản xuất tới 67,5% sản lượng khí đốt; hay 69,5% cổ phần của Rosneft doanh nghiệp sản xuất 36,2% sản lượng dầu của Nga năm 2014.

Từ năm 2016 đến nay, nhằm thoát khỏi tình trạng khó khăn về kinh tế do sự cấm vận của các nước phương Tây, Nhà nước Nga đã thực hiện chính sách tư nhân hóa, bán cổ phần của nhà nước tại doanh nghiệp nhà nước với những doanh nghiệp nhà nước trước đây thuộc độc quyền quản lý của nhà nước như các ngân hàng, công ty hàng không Aeroflot, hãng vận chuyển hàng hải, hai tập đoàn dầu khí..... Nhờ ban hành và thực hiện tốt các chính sách về cải cách doanh nghiệp nhà nước, cùng với các chính sách phát triển kinh tế trong nước, thương mại quốc tế khác, từ năm 2014 tới nay, nước Nga dần dần đã thoát ra được khỏi khủng hoảng kinh tế và bắt đầu có sự phát triển kinh tế mạnh mẽ.

Cùng với những thay đổi về chính trị, ở Đông Âu, điển hình là Ba Lan, vai trò của doanh nghiệp nhà nước trong nền kinh tế đã giảm xuống rất nhanh, từ mức chiếm 87 - 97% sản xuất công nghiệp, và đóng góp tới 80% GDP trong thời kỳ kinh tế kế hoạch hóa tập trung thì nay tỷ lệ sở hữu và đóng góp của các doanh nghiệp tư nhân đã đạt mức 75 - 80% GDP. Ở các nước như Cộng hòa Séc, Hungary, doanh nghiệp tư nhân chiếm tới mức 80% số lượng doanh nghiệp, gần bằng mức của các nước EU, như vậy đã tạo ra được những lực lượng thị trường năng động, cải thiện tình trạng thất nghiệp cũng như khả năng cạnh tranh của nền kinh tế. Vai trò của các doanh nghiệp tư nhân trong đầu tư phát triển cũng chiếm vị trí quan trọng và gần tương ứng với các nước khu vực đồng Euro (Eurozone) cũng khoảng gần 70% và gấp khoảng ba lần đầu tư công. Còn hỗ trợ nhà nước ở Ba Lan đã giảm từ mức 12,9% GDP năm 1989 xuống còn 2,2% GDP năm 1995, Cộng hòa Séc là 25% GDP xuống còn 3,4% GDP, và Hungary từ 12,1% GDP xuống 4,5% GDP tương ứng. Hiện nay, cùng với chính sách mở cửa các lĩnh vực độc quyền tự nhiên nhằm tăng cường liên kết trong thị trường thống nhất, nâng cao khả năng cạnh tranh của EU, các nước này đã tiếp tục tư nhân hóa các doanh nghiệp nhà nước trong các lĩnh vực năng lượng, giao thông và viễn thông.

Hiện nay, ở Ba Lan, doanh nghiệp nhà nước tiếp tục tồn tại chủ yếu trong lĩnh vực năng lượng và tài chính. DNNN ở Ba Lan được tổ chức dưới hình thức công ty cổ phần có vốn góp của nhà nước, công ty cổ phần có phần vốn góp mang tính chi phối của nhà nước, và doanh nghiệp 100% vốn nhà nước.

Nhà nước duy trì sở hữu chính ở hơn 40 công ty có tầm quan trọng chiến lược và rất quan trọng. Nhà nước cũng tiếp tục nắm giữ cổ phần trong khoảng hơn 300 công ty khác ở các lĩnh vực của nền kinh tế. Doanh nghiệp nhà nước ở Ba Lan trị giá khoảng 60 tỷ USD và nhiều trong số này là những doanh nghiệp lớn. Hàng loạt các tiêu chuẩn đã được áp dụng chung cho cả doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp tư nhân như tham gia thị trường, tín dụng và các chức năng kinh doanh như giấy phép hoặc cung ứng. Trong quá trình chuyển đổi kinh tế và hiện nay, Doanh nghiệp nhà nước ở Ba Lan có vai trò quan trọng trong việc ổn định xã hội, tạo việc làm cho người dân. Bên cạnh đó, Nhà nước Ba Lan cũng ít can thiệp trực tiếp vào hoạt động của doanh nghiệp nhà nước, đảm bảo sự vận hành, quản lý và thực hiện của doanh nghiệp tuân thủ theo quy định của pháp luật. Mặt khác, vai trò của công đoàn trong tiến trình cổ phần hóa và vận hành của doanh nghiệp nhà nước cũng rất được coi trọng.

Đối với nước ở Đông Nam Á như In-đô-nê-xia, doanh nghiệp nhà nước đóng vai trò quan trọng trong nền kinh tế. Đến năm 2018, In-đô-nê-xia, có khoảng hơn 100 doanh nghiệp nhà nước. Các doanh nghiệp nhà nước của In-đô-nê-xia ở các lĩnh vực từ ngân hàng, du lịch, nông nghiệp, lâm nghiệp, khai mỏ, xây dựng, ngư nghiệp, năng lượng và viễn thông. Doanh nghiệp nhà nước chiếm giữ 53,2% thị phần trong lĩnh vực viễn thông di động về số lượng thuê bao, giữ khoảng 37,1% tổng tài sản của ngành ngân hàng, 52% tổng doanh thu của ngành xi măng, và 50% tổng nguồn cung năng lượng. Số lượng doanh nghiệp nhà nước đã giảm và sẽ còn giảm nữa, tổng số doanh nghiệp nhà nước năm 2002 là 158 đã giảm còn 139 doanh nghiệp nhà nước năm 2005 và đến đầu năm 2014 còn 137 doanh nghiệp, cuối năm 2018 còn khoảng 118 doanh nghiệp.

In-đô-nê-xia ban hành chính sách đối với doanh nghiệp nhà nước, theo đó Chính phủ phải sở hữu tối thiểu 51%. Mục tiêu chính của doanh nghiệp nhà

nước là nhằm đạt lợi nhuận bằng việc cung cấp hàng hóa và dịch vụ tốt hơn tới khách hàng và thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và thịnh vượng quốc gia.

Về mặt tổng tài sản và doanh thu, giá trị tài sản được nắm giữ bởi doanh nghiệp nhà nước chiếm 40% GDP của In-đô-nê-xi-a năm 2011 và doanh thu chiếm 15% GDP và sử dụng khoảng 780.000 lao động. Nhìn chung, đóng góp của khu vực doanh nghiệp nhà nước đã giảm, tổng doanh thu giảm từ 23% GDP năm 2004 còn 18% năm 2009. Tính đến 31-12-2009, tổng tài sản doanh nghiệp nhà nước chiếm 40% GDP, tổng doanh thu chiếm 18% GDP và lợi nhuận ròng 2% GDP. Đến năm 2018, Indonesia ra chính sách khuyến khích doanh nghiệp nhà nước tìm nguồn vốn mới bên cạnh nguồn vốn của nhà nước đầu tư cho doanh nghiệp.

Chính phủ In-đô-nê-xi-a cũng phải kiểm soát hoạt động của doanh nghiệp nhà nước một cách sâu sát. Doanh nghiệp nhà nước là một lực lượng quan trọng trong nền kinh tế và góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội. Các nhà lập pháp của In-đô-nê-xi-a cũng đã xây dựng các chính sách chiến lược phát triển doanh nghiệp nhà nước như tăng cường vai trò của doanh nghiệp nhà nước như là một công cụ của nhà nước cho phúc lợi quốc gia dựa trên các hoạt động doanh nghiệp. Bên cạnh đó, Bộ Doanh nghiệp nhà nước của In-đô-nê-xi-a có trách nhiệm thực hiện các vai trò như bảo đảm thúc đẩy giá trị bền vững của khu vực doanh nghiệp nhà nước: cải thiện chất lượng quản lý của doanh nghiệp nhà nước; thúc đẩy nâng cao vai trò của doanh nghiệp nhà nước trong phát triển kinh tế quốc gia cụ thể là tăng cường vai trò của doanh nghiệp nhà nước để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và đóng góp cho nguồn thu quốc gia; tăng cường chất lượng của việc thực hiện nghĩa vụ dịch vụ công; đẩy mạnh vai trò của doanh nghiệp nhà nước trong vị trí kinh doanh tiên phong để tăng sự tham gia của doanh nghiệp nhỏ và siêu nhỏ.

Mặt khác, nhà nước In-đô-nê-xi-a cũng xây dựng các chính sách như chuyển đổi doanh nghiệp nhà nước thành những doanh nghiệp đẳng cấp thế giới với những chiến lược chủ chốt để thúc đẩy giá trị của doanh nghiệp nhà nước thông qua cải thiện lợi nhuận, khả năng giải trình, cạnh tranh và minh bạch. Theo đó, nhà nước cũng đề ra các chính sách nhằm thay đổi tổ chức quản lý, tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, phát triển chiến lược kinh doanh và từng bước tư nhân hóa một số doanh nghiệp nhà nước.

Chính sách chuyển đổi văn hóa kinh doanh làm việc của doanh nghiệp nhà nước theo hướng tiếp cận với thực tiễn hay nhất của chuẩn mực quốc tế nhằm đưa ra các tiêu chuẩn của các công ty tốt nhất tầm khu vực và toàn cầu để hướng tới từng bước cải thiện chất lượng nhân lực; thuê những bộ phận quản lý có khả năng tốt nhất; duy trì các tiêu chuẩn quản trị công ty tốt.

Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước nhằm xác định quy mô hợp lý để tạo ra một cơ cấu hiệu quả; thiết lập công ty mẹ có liên quan. Việc thiết lập công ty mẹ nhằm giảm rủi ro điều hành bằng việc kéo rủi ro trong công ty mẹ và chi phí tài chính thấp hơn, ít khoản chuyển giao tài chính điều hành cho hỗ trợ công ty. Về phía các công ty, việc thiết lập công ty mẹ giúp đơn giản cơ cấu bộ máy thông qua sự tự chủ lớn hơn và giảm can thiệp của chính quyền; cung cấp hoạt động quản lý tốt hơn thông qua quản lý tốt hơn và tính kinh tế của quy mô; phối hợp kinh doanh; tăng cường điều kiện tài chính và sự cạnh tranh kinh doanh; chuyên môn hóa chức năng.

In-đô-nê-xi-a tiếp tục thực hiện chương trình tư nhân hóa với sự nhấn mạnh lớn hơn vào tối ưu hóa cơ cấu vốn doanh nghiệp nhà nước nhằm mục tiêu thúc đẩy quản trị công ty tốt và thực hiện các yêu cầu thị trường vốn; tăng khả năng tăng trưởng của công ty và tăng đóng góp cho ngân sách quốc gia; tạo vốn cho doanh nghiệp nhà nước và thúc đẩy các hoạt động tài chính; khuyến khích quản lý và đội ngũ nhân viên của doanh nghiệp làm việc theo tiêu chuẩn quốc tế; tăng khả năng cạnh tranh của doanh nghiệp nhà nước và tăng cường khả năng cung cấp các sản phẩm với chất lượng tốt hơn và giá thấp hơn; thực hiện minh bạch và giải trình thông qua các báo cáo định kỳ với các cổ đông.

Ngoài ra, In-đô-nê-xi-a còn thực hiện chính sách phát triển chiến lược kinh doanh nhằm khuyến khích doanh nghiệp nhà nước khám phá cơ hội lợi nhuận mới có thể tăng cường sức mạnh của doanh nghiệp nhà nước; thúc đẩy doanh nghiệp nhà nước đi ra quốc tế.

Đối với Trung Quốc doanh nghiệp nhà nước giữ vai trò rất quan trọng trong nền kinh tế. Trung Quốc trong những năm qua đã nỗ lực xây dựng các chính sách nhằm cải cách doanh nghiệp nhà nước, nâng cao hơn nữa vai trò của doanh nghiệp nhà nước. Hiện nay, việc phân loại doanh nghiệp nhà nước hết sức quan trọng, cũng có thể coi như một nội dung cải cách trọng điểm ở

Trung Quốc. Tuy nhiên, trên thực tế khâu phân loại chưa được làm tốt, vì vậy xuất hiện hiện tượng một số ngành nên tư nhân hóa thì không được tư nhân hóa hoặc mức độ tư nhân hóa rất thấp, như ngành viễn thông, gang thép...; trong khi một số ngành không nên tư nhân hóa thì lại tích cực thúc đẩy tư nhân hóa, thoái vốn nhà nước, như giao thông công cộng, chăm sóc sức khỏe... Có rất nhiều doanh nghiệp nhà nước, bao gồm cả những doanh nghiệp nhà nước có tính công ích rất lớn, mặc dù không tư nhân hóa nhưng cũng theo đuổi lợi nhuận, đặt mục tiêu lợi nhuận lên hàng đầu.

Trung Quốc trong những năm gần đây tăng cường thực hiện việc phân định chính xác chức năng các doanh nghiệp nhà nước khác nhau, tích cực đầu tư vốn cho doanh nghiệp nhà nước công ích, đối với các doanh nghiệp nhà nước mà nhà nước giữ cổ phần khống chế thực hiện cải cách doanh nghiệp một cách sâu rộng tách phần quản lý của nhà nước và quản trị doanh nghiệp, trao quyền kinh doanh cho hội đồng quản trị một cách hiệu quả.

Xung quanh vấn đề phân loại doanh nghiệp nhà nước, hiện nay ở Trung Quốc vẫn còn đang tranh luận và có nhiều ý kiến khác nhau. Xem xét từ góc độ kinh tế học, doanh nghiệp nhà nước có thể chia làm hai loại lớn: doanh nghiệp nhà nước thuộc lĩnh vực ngành nghề đặc thù và thuộc những lĩnh vực ngành nghề thông thường. Ở đây, lĩnh vực ngành nghề đặc thù tồn tại thất bại thị trường và có liên quan đến vận mệnh nền kinh tế quốc dân, liên quan đến lợi ích của quảng đại quần chúng. Đương nhiên, lĩnh vực này vẫn có thể phân thành những loại lớn như: an ninh, độc quyền tự nhiên, cơ sở hạ tầng quan trọng và dịch vụ công cơ bản,... Còn những lĩnh vực ngành nghề thông thường đều là những ngành có tính cạnh tranh, bao gồm hai loại là ngành mang tính chiến lược và ngành phi chiến lược. Ngành mang tính chiến lược là những ngành mà sự phát triển của nó có vai trò, tác dụng quan trọng đối với sự phát triển kinh tế quốc dân, ví dụ như những ngành công nghệ cao, ngành công nghiệp mới nổi mang tính chiến lược, những ngành trụ cột có tác dụng hỗ trợ, lôi kéo kinh tế bao gồm năng lượng, vật liệu cơ bản, thiết bị quan trọng, công nghiệp điện tử, công nghệ thông tin và ngành lưu thông thương mại quan trọng.

Theo cách phân chia này, các doanh nghiệp nhà nước trong lĩnh vực đặc thù thì Nhà nước vẫn sẽ tiếp tục nắm giữ khống chế trong một thời gian dài;

những ngành thông thường mang tính chiến lược có thể vẫn cần Nhà nước có hỗ trợ đặc biệt; còn những doanh nghiệp nhà nước thuộc lĩnh vực ngành nghề thông thường phi chiến lược thì Nhà nước không cần thiết phải nắm giữ.

Ngoài ra, có quan điểm cho rằng, căn cứ vào chức năng, tính chất của doanh nghiệp nhà nước mà có thể chia ra làm ba loại: doanh nghiệp độc quyền nhà nước mang tính công ích; doanh nghiệp nhà nước mang tính kinh doanh nhất định; và doanh nghiệp nhà nước mang tính cạnh tranh. Đối với ba loại doanh nghiệp nhà nước nêu trên, mỗi loại sẽ có mục tiêu và phương hướng cải cách khác nhau. Cải cách doanh nghiệp nhà nước nên đi theo con đường kinh tế thị trường, nhưng kinh tế thị trường không đồng nhất với thị trường hóa. Trong những lĩnh vực như giao thông công cộng, tàu điện ngầm, bảo vệ môi trường, cơ sở quốc phòng, chăm sóc sức khỏe cộng đồng, nghĩa vụ giáo dục,... các công ty tư nhân không muốn kinh doanh vì lý do lợi nhuận. Những lĩnh vực này chỉ có thể do các doanh nghiệp độc quyền nhà nước mang tính công ích kinh doanh mang tính độc quyền. Những doanh nghiệp nhà nước này có tư cách pháp nhân đặc thù, không như những doanh nghiệp thông thường khác, hoàn toàn không đặt lợi nhuận làm mục tiêu phát triển.

Đối với những doanh nghiệp nhà nước độc quyền mang tính kinh doanh nhất định như những ngành tài nguyên, nên đặt mục tiêu công cộng là chính, mục tiêu kinh tế chỉ là thứ yếu. Đối với doanh nghiệp nhà nước mang tính cạnh tranh, có ý kiến cho rằng nên cải cách trước ở những ngành này. Nhà nước nên bỏ sự hỗ trợ, thậm chí rút lui đối với những ngành này, để cho doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp tư nhân cạnh tranh trong môi trường công bằng.

Một số quan điểm khác lại cho rằng, doanh nghiệp nhà nước có thể chia ra làm bốn loại: Một là, một số ít doanh nghiệp nhà nước, công ty đầu tư vốn nhà nước và công ty vận hành đầu tư vốn nhà nước liên quan đến an ninh quốc gia, những doanh nghiệp, công ty này có thể sử dụng hình thức độc quyền vốn nhà nước; Hai là, những doanh nghiệp nhà nước thuộc những lĩnh vực then chốt, những ngành nghề quan trọng liên quan đến vận mệnh nền kinh tế quốc dân, có thể duy trì cổ phần tuyệt đối của vốn nhà nước; Ba là, những doanh nghiệp nhà nước quan trọng thuộc những ngành trụ cột, ngành kỹ thuật cao mới có thể duy trì cổ phần vốn nhà nước tương đối; Bốn là, những doanh

ng nghiệp nhà nước thuộc những lĩnh vực mà vốn nhà nước không cần không chế và các loại hình sở hữu khác có khả năng nắm giữ cổ phần, những doanh nghiệp này có thể sử dụng hình thức vốn nhà nước tham gia cổ phần hoặc rút lui toàn bộ.

Tuy nhiên việc phân loại này gặp nhiều khó khăn vì trên thực tế các doanh nghiệp nhà nước quá lớn, cùng một doanh nghiệp lại bao hàm rất nhiều nghiệp vụ với tính chất khác nhau, rất khó để phân loại.

Một trong những nội dung cơ bản của cải cách doanh nghiệp nhà nước là cải cách cơ cấu sở hữu, tạo nguồn lực cho doanh nghiệp nhà nước. Cải cách sở hữu doanh nghiệp nhà nước không còn là vấn đề lớn ở các nước phát triển như Nhật Bản, Hàn Quốc nhưng đối với In-đô-nê-xi-a hay các nền kinh tế chuyển đổi Nga và Đông Âu thì nó là vấn đề rất quan trọng trong cải cách doanh nghiệp nhà nước.

Về cải cách quyền sở hữu, Nhật Bản và Hàn Quốc có nhiều điểm tương tự nhau. Hàn Quốc ban hành nhiều chính sách nhằm khuyến khích nhà đầu tư nước ngoài tham gia cải cách thông qua việc loại bỏ các giới hạn về đầu tư nước ngoài và cho phép nhà đầu tư nước ngoài sở hữu đối với các ngân hàng yếu kém. Chính phủ cũng thực hiện dân chủ kinh tế và gia tăng quyền của cổ đông thiểu số đóng góp quan trọng vào quá trình cải cách và nâng cao hiệu quả hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước. Các nhà vận động quyền cổ đông là cầu nối giữa các mục tiêu chính trị của nhà nước và các mục tiêu tài chính của các nhà đầu tư nước ngoài. Sở hữu nước ngoài tạo áp lực và yêu cầu cải cách hiệu quả về mặt quản trị, từ đó cải thiện hiệu quả và nâng cao năng lực cạnh tranh. Tất cả đã xây dựng lên quá trình cải cách và thay đổi bộ mặt quản trị doanh nghiệp ở Hàn Quốc.

Quá trình chuyển đổi sở hữu ở Nga và Đông Âu đã để lại nhiều bài học kinh nghiệm quý báu. Chuyển đổi sở hữu ở Nga là cổ phần hoá và tư hữu hoá các doanh nghiệp nhà nước được thực hiện thông qua các hình thức như cổ phần hoá; bán cổ phần ưu đãi thông qua phiếu tư nhân hàng loạt (voucher); bán đấu thầu bằng tiền mặt; thi chọn đầu tư; thuê mua; thanh lý các doanh nghiệp bị vỡ nợ, các công trình xây dựng dở dang; đấu thầu thế chấp.... Trong giai đoạn đầu (1992-1994), Nga đã thực hiện cổ phần hóa và tư nhân hóa ở ạt bằng phiếu tư nhân hóa - được phát không cho mọi thành phần xã hội. Có thể

nói là tốc độ và quy mô tư nhân hóa của Nga trong những năm 1992 - 1993 và nửa đầu năm 1994 rất lớn. Quá trình này còn được gọi là phi nhà nước hóa. Trong vòng ba năm, Nga đã cổ phần hoá tới hơn 50% tổng số doanh nghiệp nhà nước. Các doanh nghiệp có sở hữu tư nhân và nửa tư nhân nửa nhà nước trong công nghiệp chiếm khoảng 74%. Giai đoạn cổ phần hoá và tư nhân hóa bằng voucher diễn ra trong tình trạng lạm phát tăng mạnh, làm cho giá cổ định của cổ phiếu tư nhân hóa cũng như định giá cổ phần không phản ánh đúng giá trị tài sản của các doanh nghiệp được cổ phần hóa. Việc đánh giá quá thấp, thậm chí gần như cho không những tài sản thuộc sở hữu nhà nước trên quy mô lớn trong quá trình chuyển đổi sở hữu đã dẫn tới tình trạng phi tiền tệ hoá nền kinh tế. Quá trình tư nhân hóa còn được thực hiện bởi nhiều hình thức khác. Tuy nhiên, đến giai đoạn 1998 - 2000 khi nền kinh tế Nga đã tư nhân hóa được 70%, thì cũng xuất hiện nạn thiếu khả năng thanh toán của nền kinh tế, các công ty cổ phần chưa có cơ chế quản lý thích hợp, các doanh nghiệp sau khi đã tư nhân hóa hoạt động kém hiệu quả, nạn thất nghiệp ngày càng trầm trọng, v.v ... khiến Chính phủ có xu hướng tái quốc hữu hóa và tái cơ cấu sở hữu. Cùng với sự lớn mạnh của chủ nghĩa tư bản nhà nước, vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế lớn hơn, Nhà nước ngày càng can thiệp sâu vào các hoạt động kinh tế, dẫn tới tỷ lệ phi thị trường trong nền kinh tế Nga còn rất cao vai trò của các công ty vừa và nhỏ trong nền kinh tế ngày càng giảm đi. Đến năm 2008, tỷ lệ lao động trong khu vực nhà nước còn chiếm tới 31,4%, khu vực tư nhân là 57,3% còn khu vực sở hữu hỗn hợp là 11,3%.

Trên thực tế, khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu bộc lộ những khiếm khuyết của Nga, buộc Nga phải đẩy mạnh tái cơ cấu nền kinh tế trong đó có cải tổ doanh nghiệp nhà nước theo hướng chỉ giữ lại những doanh nghiệp trong các lĩnh vực cần thiết và tăng cường thêm nguồn lực cho các doanh nghiệp này thông qua cổ phần hóa, tư nhân hóa và sáp nhập. Nhà nước Nga đã thông qua chính sách tư nhân hóa tài sản Liên bang năm 2009 theo đó kế hoạch sẽ bán cổ phần của 455 công ty cổ phần nhà nước, trong đó bán trọn gói cổ phần của 266 công ty. Trong năm 2009, đã niêm yết bán cổ phần trọn gói 187 công ty, nhưng trong bối cảnh khủng hoảng, kết quả chỉ bán được cổ phần trong 26 công ty. Năm 2009, lượng tiền bán cổ phiếu của các công ty nhà nước nộp vào ngân quỹ Liên bang là 1,93 tỉ rúp. Sang năm 2010, tư nhân hóa 449 công ty cổ phần cùng với 56 doanh nghiệp sở hữu bất động sản và 250

doanh nghiệp nhà nước một thành viên. Số tiền thu được trong năm 2010 là 22,67 tỷ rúp, gấp 12 năm 2009.

Như vậy, có thể thấy Liên bang Nga vẫn tiếp tục quá trình tư nhân hóa, mặt khác tiếp tục đầu tư xây dựng doanh nghiệp nhà nước trong các lĩnh vực thiết yếu, ưu tiên hoặc thực sự cần thiết đối với Nhà nước trong việc thực thi các chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm chủ quyền quốc gia.

Tuy nhiên, mặc dù tỷ lệ sở hữu tư nhân trong nền kinh tế Nga khá cao, nhưng chưa có kinh tế thị trường thực sự vì sở hữu tư nhân được tích tụ quá cao và vẫn nằm trong sự kiểm soát của các quan chức hay các nhóm lợi ích thân hữu. Như vậy, nếu chỉ đơn thuần giảm bớt tỷ trọng doanh nghiệp nhà nước một cách “số học”, mà không có những cải cách đồng bộ, toàn diện thì về cơ bản vai trò của doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp tư nhân do Nhà nước “điều khiển” vẫn không thay đổi. Trong điều kiện như vậy, việc xây dựng một môi trường kinh doanh lành mạnh, cạnh tranh bình đẳng, cũng như phát triển doanh nghiệp vừa và nhỏ ở nước Nga còn rất khó khăn, mặc dù đã có triển khai những chương trình thúc đẩy những doanh nghiệp này phát triển. Theo thống kê, cứ trên 10.000 người dân Nga mới có 56 doanh nghiệp nhỏ, một con số khá xa không chỉ so với những nước công nghiệp phát triển phương Tây mà còn ngay cả với những nước Đông Âu. Chẳng hạn như Bungary, trên 10.000 người dân có 380 doanh nghiệp nhỏ, Ba Lan trên 10.000 người có 420 và Hungary trên 10.000 người có 460 doanh nghiệp trên 10.000 dân. Hơn nữa, có đến hơn một nửa doanh nghiệp nhỏ ở Nga đang hoạt động tập trung chủ yếu trong lĩnh vực dịch vụ buôn bán - môi giới. Cho tới đầu năm 2007, trong ngành kinh tế thực của Nga: công nghiệp có khoảng: 15,3%, xây dựng: 15,2%, giao thông: 2,3% trong tổng số doanh nghiệp nhỏ. Như vậy, nếu tiếp tục phát triển như định hướng hiện nay thì đến năm 2020, nền kinh tế Nga lại có dáng dấp của một nền kinh tế Xô viết hơn là nền kinh tế thị trường hiện đại.

Đối với Ba Lan, kinh nghiệm cải cách doanh nghiệp nhà nước ở Ba Lan đã cho thấy những phương pháp tư nhân hoá khác nhau của Ba Lan đã tạo ra các hình thức doanh nghiệp nhân hóa hoàn toàn hoặc tư nhân hóa một phần khác nhau trên thực tế. Những doanh nghiệp được tư nhân hóa kiểu truyền thống như bán cho các nhà đầu tư chiến lược (đặc biệt là các nhà đầu tư nước

ngoài) hoặc bán cổ phần công cộng đã có sự phát triển tốt. Các doanh nghiệp do các nhà quản lý hoặc công nhân mua cổ phần đứng vào hàng thứ hai, nhưng cũng khá hiệu quả. Kết quả của tư nhân hóa bằng phiếu đồng loạt - ngược lại có kết quả hạn chế, hoạt động của những doanh nghiệp tư nhân hóa theo kiểu này rất yếu kém. Tư nhân hóa ở Ba Lan đã thể hiện một loạt khuyết điểm như:

Một, tài sản của Nhà nước được định giá thấp hơn rất nhiều so với giá trị thực tế đã làm cho vốn cố định bị thất thoát, bị chiếm đoạt trong quá trình tư nhân hóa;

Hai, hầu hết các xí nghiệp khi tiến hành tư nhân hoá đều không có sự chuẩn bị đầy đủ để hoạt động trong điều kiện thị trường, nên sau khi tư nhân hóa, tình trạng tài chính và sản xuất của các xí nghiệp này bị sa sút nghiêm trọng;

Ba, tư nhân hóa đồng loạt dẫn tới những xí nghiệp hấp dẫn, làm ăn tốt nhanh chóng rơi vào tay tư nhân, còn các xí nghiệp yếu kém, thua lỗ vẫn thuộc về Nhà nước, Nhà nước vẫn phải hỗ trợ cho những doanh nghiệp này, làm cho tình trạng thâm hụt ngân sách càng thêm nặng nề;

Bốn, tư nhân hóa thực hiện trong điều kiện lạm phát cao khiến cho hoạt động đầu tư không có lợi và đại đa số nhân dân không có điều kiện tham gia thật sự vào hoạt động này. Mặt khác, do tiến hành vội vã, không có sự chuẩn bị tốt về thể chế nên các tầng lớp đại diện cho Chính phủ quản lý các tài sản của Nhà nước và giới lãnh đạo đã lợi dụng lạm phát để thu được những khoản lợi lớn, tạo điều kiện cho tội phạm, kinh tế ngầm phát triển gây ra nhiều bức xúc trong xã hội.

Đối với In-đô-nê-xi-a, tái cơ cấu và tư nhân hóa là hai hoạt động được chú ý nhất ở quốc gia này. Tái cơ cấu có thể được theo đuổi trong việc tư nhân hóa thông qua việc giảm doanh nghiệp nhà nước cũng như bằng việc tạo cơ hội lớn hơn cho các doanh nghiệp tư nhân tham gia vào nền kinh tế. Tái cơ cấu kinh doanh bao gồm liên kết, sáp nhập, củng cố và hoạt động chung trong một vài khu vực của nền kinh tế đã giảm số lượng doanh nghiệp nhà nước thua lỗ/kém hiệu quả từ 38 năm 2006 xuống còn 8 doanh nghiệp nhà nước năm 2010. Cho đến năm 2011, đã có hơn 20 doanh nghiệp nhà nước trải qua

sự thay đổi về sở hữu, tuy nhiên, 18 trong số doanh nghiệp nhà nước đã thực hiện tư nhân hoá thông qua phát hành công chúng lần đầu (IPO).

Một đóng góp khác của doanh nghiệp nhà nước với kinh tế In-đô-nê-xi-a có thể được rút ra từ vai trò trong việc cải thiện thị trường vốn trong nước. Doanh nghiệp nhà nước của nước này sau tư nhân hóa đóng góp mạnh mẽ cho nền kinh tế. Tiền nộp thuế và chi tiêu vốn tiếp tục tăng lên; vốn hóa thị trường tiếp tục tăng khi lợi ích và hiệu quả tiếp tục cải thiện; cạnh tranh thành công trong thị trường mở do có sự cải thiện mạnh về quản trị doanh nghiệp tốt và giảm những can thiệp về chính trị.

In-đô-nê-xi-a đã nỗ lực tư nhân hóa nhưng quá trình này vẫn chậm chạp. Từ năm 1998, nhà nước In-đô-nê-xi-a đã dự định đổi mới 12 doanh nghiệp nhà nước/năm nhưng cho đến nay mới thực hiện được một số trong đó, hầu hết là do những tranh cãi chính trị và viện dẫn lý do của tham nhũng. Chương trình tư nhân hóa chậm còn do vấn đề lợi ích, Chính phủ duy trì hoạt động của doanh nghiệp nhà nước dưới sự ảnh hưởng của nó.

Một nguyên nhân khác dẫn đến việc chậm tư nhân hóa là sự không kiên định, không nhất quán và chính sách thường xuyên bị thay đổi. Chương trình tư nhân hóa dường như được thực hiện theo lợi ích của người có quyền lực và đặc biệt người lãnh đạo Bộ doanh nghiệp nhà nước.

Ở Trung Quốc kể từ khi ủy ban Giám sát – Quản lý tài sản quốc hữu Quốc vụ viện Trung Quốc (State-owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council - SASAC) thành lập năm 2003 đến nay, đã tích cực thúc đẩy thu hút vốn tư nhân tham gia đầu tư trong quá trình cải cách chế độ sở hữu doanh nghiệp nhà nước. Hiện nay, các doanh nghiệp Trung ương và các công ty con thu hút vốn ngoài vốn đầu tư của nhà nước hình thành doanh nghiệp sở hữu hỗn hợp chiếm 52% tổng số hộ kinh doanh. Tính đến cuối năm 2012, các doanh nghiệp nhà nước Trung ương và các công ty con không chế cổ phần được niêm yết trên sàn chứng khoán tổng cộng có 378 công ty, trong số các công ty niêm yết tỷ lệ công ty phi công hữu cổ phần vượt qua 53%; các doanh nghiệp nhà nước địa phương không chế cổ phần được niêm yết trên sàn chứng khoán tổng cộng có 681 doanh nghiệp, trong số các công ty niêm yết tỷ lệ công ty phi công hữu cổ phần vượt 60%. Ví dụ: mục tiêu của tỉnh Quảng Đông là đến năm 2020, tỷ trọng các doanh

ng nghiệp sở hữu hỗn hợp trên tổng số sẽ vượt 80%, trong đó Quảng Châu (thủ phủ của tỉnh Quảng Đông) sẽ giảm số doanh nghiệp nhà nước từ 130 xuống còn 40.

Theo Báo cáo công tác của Chính phủ Trung Quốc năm 2014, trong năm này Trung Quốc đặt ra các biện pháp cho phép các doanh nghiệp tư nhân tham gia vào các dự án đầu tư của doanh nghiệp nhà nước Trung ương, trong các lĩnh vực tài chính tiền tệ, dầu mỏ, điện lực, viễn thông, khai thác tài nguyên, sự nghiệp công cộng, nhường một số dự án đầu tư cho vốn phi quốc hữu.

Nhà nước Trung Quốc cũng ban hành các chính sách nhằm tích cực phát triển các thành phần kinh tế sở hữu hỗn hợp, theo đó khuyến khích các doanh nghiệp nhà nước cùng các doanh nghiệp khác hợp tác phát triển thành doanh nghiệp hỗn hợp nhằm mở rộng chức năng, gia tăng giá trị, tăng cường năng lực cạnh tranh, bổ sung lẫn nhau, thúc đẩy mọi thành phần kinh tế đều phát triển. Bên cạnh đó, nhà nước Trung Quốc cũng xây dựng các chính sách cho phép các thành phần kinh tế phi nhà nước tham gia cổ phần đối với các hạng mục đầu tư vốn nhà nước; cho phép chia cổ phần cho người lao động nhằm hình thành cộng đồng chung lợi ích giữa người sở hữu vốn và người lao động.

Trên thực tế, kể từ sau Hội nghị Trung ương 3 khóa XVIII Đảng Cộng sản Trung Quốc, việc phát triển sở hữu hỗn hợp trở thành tư tưởng chủ yếu để cải cách doanh nghiệp nhà nước, điều này đã trở thành điểm nóng cho các tranh luận xã hội. Có ý kiến lo ngại rằng việc phát triển kinh tế sở hữu hỗn hợp không phải là thị trường hóa mà là tư hữu hóa và có thể gây thất thoát vốn Nhà nước. Tuy nhiên, điều quan trọng trong tiến trình cải cách này là việc xem việc chuyển nhượng có tuân thủ quy định, pháp luật hay không, giao dịch có minh bạch hay không. Từ năm 2002 đến nay, Trung Quốc cũng đã tiếp tục tiến hành cải cách doanh nghiệp nhà nước đặc biệt chú trọng về vấn đề quyền tài sản trong doanh nghiệp nhà nước.

Như vậy, cải cách là vấn đề sống còn, nhưng trong quá trình triển khai cải cách doanh nghiệp nhà nước vẫn còn nhiều khó khăn. Như trong việc khuyến khích kinh tế sở hữu hỗn hợp, mặc dù đã loại bỏ rào cản về đầu tư, nhưng việc tư nhân muốn tham gia vào cải tổ lại doanh nghiệp nhà nước vẫn còn tồn tại những trở ngại. Dễ nhận thấy là không ít doanh nghiệp nhà nước

với quy mô quá lớn, doanh nghiệp tư nhân tham gia đầu tư cổ phần muốn có quyền phát ngôn nhất định phải có khoảng 10% tổng giá trị cổ phần, điều này đòi hỏi doanh nghiệp phải bỏ ra một tỷ thậm chí vài chục tỷ tiền vốn. Mặt khác doanh nghiệp tư nhân với thực lực nhỏ ở Trung Quốc không muốn tham gia đầu tư cổ phần vào các doanh nghiệp nhà nước do việc bất đối xứng về lợi ích khi tham gia quá trình đầu tư này.

Như vậy, có thể thấy rằng vai trò của doanh nghiệp nhà nước đối với nền kinh tế của quốc gia đóng một vai trò rất quan trọng. Tùy từng hoàn cảnh lịch sử, điều kiện kinh tế - xã hội, điều kiện chính trị mà các quốc gia chọn cho mình mô hình doanh nghiệp chủ chốt thích hợp với điều kiện và hoàn cảnh của mình. Với những cải cách trong cơ cấu tổ chức, trong quản trị doanh nghiệp và sự điều tiết của thị trường, doanh nghiệp nhà nước ở mỗi quốc gia dần dần đã khẳng định được vai trò và vị trí thiết yếu của mình trong cơ cấu của nền kinh tế. Tuy nhiên, ở Việt Nam vai trò của doanh nghiệp nhà nước trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa vẫn cần tiếp tục mạnh cải cách và tăng cường quản trị để tối ưu hóa vai trò là lực lượng nòng cốt của kinh tế nhà nước, dẫn dắt, tạo động lực phát triển nền kinh tế, trên cơ sở các nghiên cứu của Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD) và Ngân hàng Thế giới (WB). Theo các tổ chức này, cần cụ thể hóa hơn nữa vai trò của doanh nghiệp nhà nước nhằm cung cấp hàng hóa, dịch vụ công; giải quyết vấn đề việc làm; hạn chế sự kiểm soát của tư nhân và nước ngoài đối với nền kinh tế; tạo ra quỹ công và tăng khả năng tiếp cận các dịch vụ công.

Bên cạnh đó, Việt Nam cần khắc phục mặt trái của cơ chế thị trường và những hạn chế của kinh tế tư nhân trong một giới hạn nhất định, thúc đẩy các doanh nghiệp nhà nước giữ đúng vai trò trong việc cung cấp các hàng hóa công cộng. Hàng hóa công cộng do tính chất đặc thù không thể loại trừ, nếu để khu vực tư nhân sản xuất và cung ứng theo nguyên tắc thị trường tất yếu dẫn đến tình trạng không hiệu quả, hoặc gây ra tình trạng thiếu hụt, dẫn đến độc quyền tự nhiên.

Cùng với đó, doanh nghiệp nhà nước cần phải được cải cách, thúc đẩy đủ năng lực đảm nhận các lĩnh vực sản xuất - kinh doanh có tính chiến lược đối với sự phát triển kinh tế - xã hội đòi hỏi vốn đầu tư lớn vượt quá khả năng của tư nhân. Các chính sách phát triển kinh tế xã hội cần chú trọng vai trò của

doanh nghiệp nhà nước trong từng lĩnh vực cụ thể thông qua việc Nhà nước sẽ phải lựa chọn và quyết định danh mục các “lĩnh vực có tính chiến lược”, cân đối nguồn vốn và cơ chế đầu tư từ các thiết chế sở hữu nhà nước, lựa chọn phương án đầu tư trong quá trình thành lập các doanh nghiệp nhà nước. Theo đó, các doanh nghiệp nhà nước phải tham gia vào những lĩnh vực, ngành có tính chiến lược quốc gia, đầu tư ở những lĩnh vực đòi hỏi vốn lớn và thu hồi vốn chậm. Các doanh nghiệp nhà nước tham gia vào những lĩnh vực mới, có hệ số rủi ro cao: Vai trò này thể hiện chức năng mở đường, dẫn dắt nền kinh tế, thúc đẩy quá trình ứng dụng khoa học - công nghệ.

Trong nền kinh tế thị trường hiện đại định hướng xã hội chủ nghĩa, vai trò của doanh nghiệp nhà nước cần chuyển từ chủ đạo sang vai trò công cụ chính sách, thay vì nắm quyền chi phối mọi lĩnh vực của nền kinh tế, đóng vai trò quyết định sự phát triển của quốc gia, doanh nghiệp nhà nước chỉ tập trung vào một số lĩnh vực, khu vực quan trọng có thể tác động lớn đến sự phát triển của toàn bộ nền kinh tế... để thực thi các mục tiêu, nhiệm vụ nhất định dưới sự kiểm soát chặt chẽ của Chính phủ.

