

Gần đây đang có nhiều tranh luận về việc phải làm gì với các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) tại các nước châu Á. Vấn đề này được đề cập đến trước khi khủng hoảng tài chính xảy ra và một phần công việc tiếp tục tìm kiếm các giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của các DNNN trong khi vẫn đáp ứng được các yêu cầu về mục tiêu xã hội như cải thiện việc làm hoặc nâng cao kỹ năng trình độ của công nhân.

Các DNNN đang chiếm đa số trong các nền kinh tế châu Á và có vai trò quan trọng khác nhau trong nhiều lĩnh vực của nền kinh tế từ dịch vụ tài chính, sản xuất, kinh doanh nông sản đến hàng không. Các DNNN đóng vai trò chủ đạo trong việc đóng góp vào GDP. Tại Indonesia, chỉ có 164 DNNN lại chiếm đến 29% GDP và Thái Lan chỉ với 67 công ty thuộc chính phủ chiếm đến hơn 20% tổng sản phẩm quốc gia.

Vấn đề nổi bật xuyên suốt hiện nay của các DNNN châu Á không chỉ bó hẹp vấn đề trong hoạt động của chúng. Ước muốn kết quả sản xuất được chấp nhận rộng rãi trong nền kinh tế thực sự thất bại. Dưới đây là một số vấn đề đặc trưng đang diễn ra trong hoạt động của các DNNN của châu Á hiện nay.

Đầu tiên là sự trở ngại trong việc các DNNN muốn thống trị rộng rãi dẫn đến chống chéo, xung đột trong nhiều vấn đề. Điển hình là việc Bộ Tài chính nắm giữ cổ phần của các DNNN nên các DNNN hoạt động như đại lý của chính phủ theo một luật lệ đặc trưng. Chẳng hạn như tập đoàn Telephone Authority of Thái Lan, chính sách thực hiện và giám sát được phân chia cho một số bộ thích hợp hoặc là trực tiếp hoặc là thông qua hội đồng quản trị. Các bộ này với bản chất chính trị có xu hướng giải quyết các vấn đề theo lợi ích của họ đưa đến những bất đồng nội bộ đối với các đặc lợi quốc gia. Điều này là hiển nhiên đối với hầu hết các công ty điện thoại quốc doanh, nơi rất khao khát duy trì tình trạng độc quyền về giá cả, chất lượng và dịch vụ đối với khách hàng. Kết quả sự độc quyền nhà nước đã thất

bại trong việc cung cấp các dịch vụ viễn thông, một lĩnh vực mà thông qua đó có thể làm gia tăng và phát triển nhu cầu của nền kinh tế.

Vấn đề mấu chốt khác, với cấu trúc thịnh hành của các DNNN hiện nay làm nảy sinh mâu thuẫn giữa các mục tiêu xã hội và các lợi ích tài chính thương mại. Có nhiều điều cho thấy các mục đích xã hội gây trở ngại cho các hoạt động thu hút lợi nhuận mà chính phủ tin rằng có thể nhận được. Các định chế tài chính đóng vai trò như một ngân hàng phát triển nhưng trong khi vẫn mong muốn duy trì lợi nhuận thỏa đáng nên dẫn đến mâu thuẫn giữa các mục tiêu hoạt động. Trong một số trường hợp khác, khả năng hoạt động trong một số lĩnh vực có lợi nhuận thấp nhằm làm cho nền sản xuất được cân bằng và cạnh tranh với các thành phần khác như trường hợp nhà sản xuất thiết bị hàng không của Indonesia, IPTN.

không qui định rõ ràng và khó hiểu. Các hội đồng này có khuynh hướng chỉ bao gồm xử lý công việc và ra các quyết định về vốn hơn là vạch ra các chiến lược và chính sách một cách cụ thể. Việc trông đợi vào công tác quản lý và các mục tiêu rõ ràng đã thực sự không tồn tại. Tình trạng này càng trầm trọng hơn bởi sự yếu kém trong việc cung cấp các thông tin chính xác và kịp thời trong quá trình ra quyết định của cấp quản trị cấp cao hay các thành viên trong hội đồng. Hơn nữa, năng lực của cấp quản trị cấp cao tại các DNNN thường không tương xứng, ban giám đốc của các DNNN thường được so sánh là giống như các quan chức chính phủ. Họ có rất ít hoặc hầu như không có kiến thức và kinh nghiệm kinh doanh do chủ yếu họ được cất nhắc, đề bạt theo thâm niên và họ hàng thân thích hơn là việc lựa chọn người lãnh đạo, quản lý thực sự có khả năng chuyên môn. Trong một thể chế như

thế, không hề tồn tại sự khuyến khích để chấp nhận rủi ro vì các thành viên không được đãi ngộ cho những hoạt động của mình mà họ lại bị trừng phạt khi phạm phải lỗi lầm. Hậu quả tất yếu của điều này là các DNNN không bao giờ tạo ra và phát triển cho mình một phong cách hoạt động thực sự.

Các qui định kém hiệu quả cũng là một trở ngại khác đối với hoạt động của các DNNN. Một số nguyên tắc có

khả năng mang lại hiệu quả trong một số lĩnh vực bị tìm cách bào chữa là lạc hậu, lỗi thời hay bị tìm cách kiểm soát. Tương tự như thế, vì sợ các nhân viên nhà nước vi phạm, các kiểm toán viên thường khai thêm các giá trị trong công việc của mình. Ngoài ra các DNNN lập các kế hoạch thanh toán và lợi nhuận có mục đích tư lợi, thông đồng với các thành phần kinh tế tư nhân.

Hầu hết các nước đã kiên quyết tìm kiếm giải pháp cho vấn đề này thông qua cạnh tranh hoặc đổi hướng hoạt động cho các DNNN. Trong nhiều việc phải thực hiện, việc bán các cổ phần cho công chúng hoặc các đối tác chiến lược, trao đổi kinh

TÌNH TRẠNG KHÓ KHĂN CỦA CÁC DOANH NGHIỆP QUỐC DOANH Ở CÁC NƯỚC CHÂU Á

Thạc sĩ NGUYỄN BẢO TOÀN

Các xung đột này và những mục tiêu trái ngược đưa đến việc quản lý thụ động, đầu tư sai lầm và hoạt động kém hiệu quả của các DNNN. Ở bậc vi mô, tình trạng này sẽ làm trì hoãn quá trình hiện đại hóa nền kinh tế do vẫn duy trì sự bảo hộ, yếu kém về mặt luật pháp và nuôi dưỡng tham nhũng. Ở bậc vĩ mô, hoạt động tài chính yếu kém của một số DNNN đặc thù làm giảm thu nhập của chính phủ và trong ngắn hạn, các DNNN phá hủy giá trị của các cổ đông, nhất là trong giai đoạn khủng hoảng tài chính.

Một biểu hiện khác của các DNNN phải đối mặt là vấn đề trách nhiệm. Vai trò của hội đồng quản trị và trách nhiệm quản lý điều hành

nghiệm quản lý và kỹ thuật nhằm cải tiến các hoạt động tài chính. Những cố gắng tư nhân hóa kiểu này cũng đạt được một số thành công nhất định. Tuy nhiên đôi khi vì số lượng cổ phần của công chúng quá nhỏ không đủ sức đại diện cho thành phần kinh tế tư nhân tạo áp lực thay đổi. Một số trường hợp khác, sự chống đối việc thay đổi mạnh hơn những cố gắng quản lý mới trong doanh nghiệp và hoạt động tài chính đơn điệu của các DNNN là một trong những trở ngại quan trọng khiến cho tiến trình giải tư càng trở nên chậm chạp. Những trở ngại kiên cố như thế làm hạn chế sự thành công của các cố gắng giải tư căn bản.

Việc thiết lập một "phong cách hoạt động" là vô cùng quan trọng đối với việc gia tăng lợi nhuận của các DNNN - nghĩa là cần phải giải tư và điều này cũng đồng nghĩa với việc tiếp tục duy trì sở hữu nhà nước vì lý do an ninh hay do chính sách đối hồi. Tình trạng khó xử mà các chính phủ phải đối mặt là làm thế nào tạo nên một "phong cách hoạt động" trong một môi trường quan liêu có xu hướng chống đối lại sự thay đổi, đặc biệt trong điều kiện khủng hoảng kinh tế.

Phương hướng hoạt động tốt nhất trong hoạt động của các DNNN là nằm ở chỗ cần thay đổi mối quan hệ giữa giới quản lý DNNN và với chính phủ thông qua việc đưa ra một cấu trúc giám sát mới, gia tăng quyền tự quản và tạo nên một sự rõ ràng trong các cam kết hoạt động. Một công ty cổ phần quốc gia là một mô hình phải đáp ứng được các yêu cầu và được thành lập từ các công ty nhà nước chuyển sang. Một ví dụ về khái niệm công ty cổ phần quốc gia là Temasek Holdings ở Singapore. Tuy nhiên Temasek có nhiều công ty đầu tư hơn là một công ty mẹ, nơi tập hợp vốn đầu tư của các công ty. Nó đóng vai trò như một công ty mẹ mà chúng ta thấy rằng vô cùng quan trọng đối với quá trình cải thiện hoạt động của các DNNN.

Một mục tiêu quan trọng hàng đầu của khái niệm công ty cổ phần quốc gia là việc gia tăng giá trị. Phí tổn thành lập và hoạt động của một công ty cổ phần giữa một số DNNN điển hình và một số cơ quan chính phủ có thể khá cao, điều đó phụ thuộc vào số lượng các thành viên tham gia. Điều này yêu cầu các phương pháp lập kế hoạch phải tốt, hệ thống quản lý tài chính phải chính xác hơn và quá trình ra quyết định phải chú ý đến hiệu quả sau cùng.

Khả năng gia tăng giá trị bao hàm việc cải tiến các kế hoạch và kiểm soát các hệ thống đã được đề cập trên đây và các tiêu chuẩn về

quản lý nguồn nhân lực, thông tin công nghệ, kiểm toán cũng như các tiêu chuẩn đánh giá về hiệu quả sau cùng của hoạt động.

Ở mức độ công ty cổ phần quốc gia, kế hoạch vốn và việc quyết định phân bổ vốn cũng là vấn đề của việc gia tăng giá trị. Chạy theo các tiêu chuẩn quốc tế, các DNNN thường đầu tư vượt trội trong phần vốn về thiết bị máy móc. Việc đầu tư vượt trội này xuất phát từ sự tin cậy vào kỹ thuật hoặc các giải pháp mạnh về vốn nhằm thay thế cho sự yếu kém về khả năng quản lý. Ước muốn một "chiếc đĩa thần" nhằm giải quyết mọi vấn đề về sản xuất và chất lượng cũng là một yếu tố mấu chốt. Hậu quả là các DNNN có một hoạt động tài chính nghèo nàn và lợi nhuận trên vốn thấp. Trong một số ngành công nghiệp ở một số nước, lượng vốn cho mỗi công nhân của các DNNN tại châu Á cao hơn từ hai đến ba lần so với một số nơi hoạt động có hiệu quả cao nhất trên thế giới. Do đó một trong các vai trò chủ chốt của công ty cổ phần quốc gia là đưa ra các nguyên tắc về quyết định phân phối vốn cho các thành viên cũng như gia tăng vốn cho chính bản thân mình.

Trong khái niệm công ty cổ phần quốc gia, ban giám đốc điều hành có thể được thuê từ thành phần kinh tế tư nhân và phải được chính phủ trao đủ quyền cho công việc quản lý một cách có hiệu quả thông qua các mục tiêu hoạt động chặt chẽ cũng như các cam kết khuyến khích công việc bằng các phần thưởng xứng đáng cho các hoạt động, điều hành hiệu quả.

Nhìn chung những cố gắng tư nhân hóa các doanh nghiệp nhà nước phải theo lộ trình của một trong hai cách tiếp cận chính. Một số chọn giải pháp tư nhân hóa, giải pháp này giả định rằng với áp lực của thị trường và/hoặc ban điều hành mới thông qua các nhà đầu tư sẽ khiến cho các DNNN có phong cách thị trường hơn. Giải pháp thứ hai là tái cấu trúc sau đó mới tư nhân hóa thông qua một chương trình cải tiến được thực hiện bởi các bộ của chính phủ hoặc của ban quản trị của công ty cổ phần quốc gia. Phương pháp tiếp cận này cố gắng tạo nên giá trị bằng cách cải tiến hoạt động tài chính trước khi thực hiện tư nhân hóa - đồng thời, làm cho các DNNN có nhiều giá trị hơn trước khi khởi đầu công bố rộng rãi với công chúng.

Những kinh nghiệm gần đây của một số DNNN biểu hiện cho thấy giải pháp thứ nhất gây tổn thất vì tỷ lệ phần trăm cổ phần được bán cho công chúng hay các nhà đầu tư quá nhỏ để ảnh hưởng đến hoạt động của các DNNN. Nhưng khuynh hướng tư nhân hóa nhằm gia tăng vốn đầu tư kiểu

này vẫn tốt hơn là thay đổi tổ chức. Giải pháp tái cấu trúc trước khi tư nhân hóa đã được thực hiện ở các nước châu Âu mà đáng chú ý là tại Anh quốc. Người ta đã đồng ý rằng nước Anh đã tạo ra ý tưởng tái cấu trúc các DNNN và tư nhân hóa trong thời kỳ Thatcher cầm quyền từ năm 1979. Có 33 DNNN đã thu hút hơn 5 triệu bảng (khoảng 3,1 triệu USD) trợ cấp hàng năm cũng như hơn một tỷ bảng tiền nợ. Mười năm sau tư nhân hóa, các công ty như thế đã đóng góp hơn 8 tỷ bảng mỗi năm trong thu nhập chính phủ thông qua việc bán cổ phần, các loại thuế và tiền lãi cổ phần. Hơn nữa người dân Anh đã chỉ ít hơn cho các hóa đơn mang lại nhiều lợi ích như trong dịch vụ đường sắt và các trường hợp dịch vụ tương tự thấp dưới 30% so với trước khi tư nhân hóa. British Steel và British Airways tiến hành tái cấu trúc trước tư nhân hóa do đó cải tiến được chất lượng dịch vụ và giá cả.

Hiện các DNNN là một bức tranh tổng hợp về tái cấu trúc và tư nhân hóa đang diễn ra tại châu Á. Indonesia thì đang quay lưng lại với kế hoạch tư nhân hóa của mình trong khi các nước như Trung Quốc, Philip-pin, Thái Lan và Hồng Kông và Hàn Quốc lại đang tiếp tục.

Tái cấu trúc là một công việc đầy gian khổ, các đặc quyền được đảm bảo trong hệ thống chính trị và các cơ quan chính phủ nên không muốn từ bỏ việc kiểm soát các DNNN. Một trong những vai trò chủ yếu của công ty cổ phần quốc gia là tiến hành và mở rộng chương trình tái cấu trúc và tư nhân hóa; giảm thiểu sự kiểm soát của các chính trị gia và các quan chức quan liêu trong bộ máy công quyền và cũng như quá nhiều các cơ quan trực thuộc bên trong của bộ máy này nhằm tạo nên một sự thay đổi thực sự.

Các nỗ lực nhằm giải quyết tình thế khó khăn trong hoạt động của các DNNN phải dựa trên cơ sở một số nguyên tắc chủ yếu được sự đồng ý của tất cả các bên tham gia. Các nguyên tắc đó bao gồm: thương mại hóa và quản trị chuyên nghiệp; mục tiêu hoạt động và báo cáo tài chính rõ ràng; kinh tế ổn định; trách nhiệm quản lý và hoạt động đầy đủ; sự thỏa thuận về điều hành và hoạt động phải được trình bày rõ ràng và cụ thể với hội đồng quản trị. Trong khi thiết lập công ty cổ phần quốc gia là một giải pháp căn bản nhằm khắc phục các trở ngại về pháp lý và các đặc quyền, nó cũng là cách duy nhất làm cho các DNNN có hiệu quả hơn. Cần thấy rằng, các hiệu quả này chỉ sẽ đạt được trong vòng 3-5 năm tới - công ty cổ phần quốc gia chỉ là bước khởi đầu của tiến trình mà thôi ■