

CẢI CÁCH THỂ CHẾ VÀ CHẾ ĐỘ SỞ HỮU Ở NAM PHI TỪ NĂM 1994

*Trần Thị Lan Hương**

Kể từ khi chính quyền Apartheid sụp đổ, chính phủ Nam Phi mới đã tiến hành nhiều biện pháp cải cách kinh tế nhằm đem lại sự công bằng và bình đẳng cho mọi người dân Nam Phi. Cải cách thể chế và chế độ sở hữu là một trong những biện pháp ưu tiên hàng đầu của chính phủ Nam Phi sau năm 1994 nhằm tạo nên một sự dân chủ không những về chính trị mà còn bình đẳng về kinh tế, trong đó mọi người (chủ yếu là người da đen vốn bị gạt ra ngoài lề xã hội thời kỳ Apartheid) đều được tạo điều kiện tham gia vào các hoạt động của nền kinh tế, đều có quyền có tiếng nói, có đóng góp và được hưởng lợi từ nền kinh tế mới.

1. Cải cách thể chế

Cải cách thể chế ở Nam Phi bắt đầu bằng việc xây dựng bản Hiến pháp mới và xây dựng hệ thống luật pháp mới. Cùng với đó, cải cách thể chế ở Nam Phi còn mang đặc trưng rõ nét của tiến trình dân chủ hoá nhằm

đảm bảo quyền lợi kinh tế - chính trị - xã hội cho người dân Nam Phi không phân biệt màu da, sắc tộc và ngôn ngữ.

Sau bản Hiến pháp tạm thời vào năm 1993, vào ngày 18 tháng 12 năm 1996, Hiến pháp đầu tiên của nước Nam Phi mới đã được ban hành. Đây là kết quả của những cuộc đàm phán mang tính cực kỳ chi tiết và tổng thể, đề cập đến những vấn đề rất khó khăn nhưng sẽ quyết định đến sự công bằng, dân chủ của một đất nước chưa hề có nền dân chủ trong thời kỳ Apartheid. Hiến pháp mới dày 107 trang, bao gồm 14 chương, đề cập đến 38 vấn đề cơ bản, thể hiện những tiến bộ về chính trị của đất nước Nam Phi dưới thời của tổng thống Nelson Mandela. Phần mở đầu của Hiến pháp ghi rõ bản Hiến pháp này nhằm “*hàn gắn sự chia rẽ trong quá khứ, thiết lập một xã hội dựa trên các giá trị dân chủ, công bằng xã hội và đề cao quyền con người*”, “*xây dựng một xã hội dân chủ và cởi mở trong đó chính quyền là do dân bầu và mọi người dân đều được pháp luật bảo vệ*”, “*cải thiện chất lượng cuộc*

* Thạc sĩ, Viện Nghiên cứu Châu Phi và Trung Đông

sống cho mọi người dân và phát huy năng lực của mỗi cá nhân” và “xây dựng một đất nước Nam Phi dân chủ và thống nhất”¹

Những nội dung cơ bản trong chương 2 của Hiến pháp năm 1996 thể hiện sự tiến bộ trong hệ thống thể chế và chính trị Nam Phi. Chương 2 có tên là “Bill of Rights – nghĩa là Luật về các quyền cơ bản” được coi là nền tảng cơ bản của nền dân chủ Nam Phi trong đó đề cao quyền tự do và quyền con người. Luật về các quyền cơ bản quy định: Mọi người dân đều bình đẳng trước pháp luật và có quyền được bảo vệ và được hưởng lợi ích từ pháp luật. Bình đẳng ở đây được quy định trên nhiều lĩnh vực: giai cấp, giới tính, sắc tộc, nguồn gốc xã hội, màu da, tuổi tác, hôn nhân, ốm yếu tàn tật, tôn giáo, tín ngưỡng, văn hoá, ngôn ngữ và nơi sinh. Những điều khoản của chương 2 cũng bảo vệ quyền được sống, giá trị con người, quyền tự do và an ninh của con người, phù nhận tình trạng nô lệ, tôn trọng cuộc sống riêng tư của con người, khẳng định các quyền tự do về tôn giáo, tín ngưỡng, quyền tự do về truyền thông báo chí, quyền tự do hội họp, quyền lựa chọn việc làm, quyền tiếp cận các cơ hội kinh tế, quyền được hưởng các dịch vụ xã hội như nhà ở, tài sản, chăm sóc sức khoẻ, giáo dục, tiếp cận thông tin, tiếp cận toà án, quyền trẻ em, quyền tự do lựa chọn và sử dụng ngôn ngữ, các quyền lợi chính trị của người dân... Tất cả các quyền cơ bản đó đều cực kỳ quan trọng đối với mọi người dân Nam Phi khi đất nước vừa mới thoát khỏi chế độ phân biệt chủng tộc.

Xét về khía cạnh dân chủ hoá, bản Hiến pháp năm 1996 có những quy định rất rõ ràng về quyền lợi tham gia hệ thống chính trị của người dân. Điều 19 chương 2 quy định: mọi người dân đều được tự do lựa chọn các

hình thức chính trị mà mình muốn, trong đó có quyền tự do thành lập đảng phái chính trị, tự do tham gia và vận động người khác tham gia các đảng phái chính trị. Mọi người dân Nam Phi đều có quyền bỏ phiếu bầu cử. Điều 23 quy định những mối quan hệ lao động một cách dân chủ hoá, trong đó người lao động có quyền thành lập và tham gia các tổ chức công đoàn, có quyền thành lập và tham gia các tổ chức do người chủ lao động thành lập. Các tổ chức công đoàn và các tổ chức do chủ lao động thành lập có quyền thương lượng tập thể. Chương 3 của Hiến pháp đề cập rất chi tiết về hệ thống chính quyền dân chủ ở Nam Phi. Một trong những đặc trưng được nhấn mạnh là sự phân cấp giữa chính quyền trung ương, chính quyền cấp tỉnh và địa phương trong bộ máy chính quyền. Những quy định về quyền dân chủ trong Hiến pháp năm 1996 cho thấy Nam Phi đã đẩy lùi được chế độ phân biệt và chuyên chế thời kỳ Apartheid, chuyên sang chế độ tự do và dân chủ mà trước đây người dân Nam Phi chưa từng được hưởng.

Về các vấn đề luật pháp, an ninh, luật pháp quốc tế, Hiến pháp cũng đề cập chi tiết trách nhiệm của toà án và các cơ quan hành pháp, các thể chế nhà nước hỗ trợ cho nền dân chủ, các cơ quan hành chính, các cơ quan an ninh. Chương 14 của Hiến pháp đề cập đến các điều khoản chung, trong đó bao gồm những điều khoản quy định về việc tham gia đúng nguyên tắc và luật pháp quốc tế, cùng một số vấn đề khác như vấn đề Hiến chương về quyền con người, quyền tự quyết định, quyền thành lập quỹ của các đảng phái chính trị và giải thích một số khái niệm có trong bản Hiến pháp như khái niệm về luật pháp quốc gia, cơ quan nhà nước, luật pháp của chính quyền tỉnh... Cùng với việc ban

hành Hiến pháp mới, trong giai đoạn 1993-2003 chính phủ Nam Phi đã ban hành khoảng 90 đạo luật mới mỗi năm. Nếu tính trong toàn bộ thời kỳ 10 năm cải cách từ 1994 đến 2004 thì Nam Phi đã ban hành trên 789 luật mới hoặc luật sửa đổi². Điều đó chứng tỏ sức mạnh của hệ thống luật pháp mới ở Nam Phi đã được khẳng định và được đưa vào cuộc sống, phản ánh những tiến bộ chính trị của luật pháp Nam Phi trong giai đoạn cải cách.

Cho đến ngày 25 tháng 3 năm 2009, bản Hiến pháp năm 1996 của Nam Phi đã trải qua 16 lần sửa đổi cơ bản, chủ yếu là sửa đổi trong các vấn đề: lời tuyên thệ của tổng thống (1997), vấn đề biên giới (1998), ngày bầu cử cấp tỉnh (1999), các vấn đề tài chính (2003), biên giới giữa các tỉnh (2005), sáp nhập và chuyển đổi các vùng giữa các tỉnh (2007, 2009)... Những lần sửa đổi này một lần nữa khẳng định sự tiến bộ về thể chế và dân chủ hoá ở Nam Phi thông qua những quy định của Hiến pháp.

Cùng với quá trình chỉnh sửa hiến pháp và luật pháp, các chương trình phát triển do chính phủ Nam Phi mới đề ra cũng thể hiện những biến đổi về thể chế trong giai đoạn hậu Apartheid. Trong 6 nguyên tắc cơ bản của RDP³ (1994), có một nguyên tắc nói về dân chủ hoá như sau: *"Tiến trình dân chủ hoá của Nam Phi là trọng tâm của chương trình tái thiết và phát triển. Trên hết, người dân phải có trách nhiệm tham gia vào quá trình ra quyết định. Dân chủ không chỉ dừng lại ở các cuộc bầu cử theo nhiệm kỳ, mà nó còn là một quá trình động viên mọi người dân tham gia tích cực vào chương trình tái thiết và phát triển đất nước. Dân chủ hoá xã hội là một quá trình chuyển đổi cả về nhà*

*nước và xã hội dân sự. Chính phủ và các thể chế chính quyền sẽ phải tái cơ cấu sao cho phù hợp với các mục tiêu ưu tiên của RDP"*⁴. Ngoài ra, chính quyền Nam Phi còn cho phép tiến trình dân chủ hoá và cải cách thể chế đi thêm một bước nữa thông qua việc nâng cao vai trò của Đại hội Công đoàn Nam Phi (COSATU). Vào năm 1996, khi nền kinh tế Nam Phi bị ảnh hưởng tiêu cực từ bên ngoài, đã xảy ra một số cuộc đình công trong ngành dệt may Nam Phi để phản đối những quy định trong Luật quan hệ lao động do chính phủ Nam Phi đề ra năm 1995. COSATU đã phát động một ngày tổng đình công vào ngày 2 tháng 6 năm 1997, yêu cầu chính phủ phải giảm số giờ lao động từ 45 giờ/tuần xuống còn 40 giờ/tuần. Trước yêu cầu đó, vào năm 1998 chính phủ đã ban hành 2 luật mới: Luật bình đẳng về việc làm và Luật cạnh tranh. Hai luật này thể hiện rõ tự do ngôn luận, tự do hội họp, quyền được đình công và quyền được yêu cầu chính phủ đáp ứng các nhu cầu của người dân Nam Phi đã được khẳng định. Đây là một trong những tiến bộ trong quá trình đổi mới thể chế và dân chủ hoá ở Nam Phi.

Vào năm 1999, cuộc bầu cử dân chủ lần thứ hai ở Nam Phi đã được tiến hành và Thabo Mbeiki được bầu làm tổng thống. Điều này khẳng định tính tất yếu và sự tiến bộ của quá trình dân chủ hoá ở Nam Phi. Cũng trong năm 1999, Đạo luật quản lý tài chính công (Public Finance Management Act - PFMA) ra đời nhằm cải thiện trách nhiệm của chính phủ và nghị viện, cải thiện quản lý tài chính cấp quốc gia và cấp tỉnh. Năm 2002, Nghị quyết số 7 về việc thành lập Hội đồng thương lượng các dịch vụ công (Public Service Coordinating Bargaining Council -

PSCBC) ra đời để tìm kiếm một giải pháp tái cơ cấu các dịch vụ công cộng ở Nam Phi. Năm 2003, Đạo luật quản lý tài chính khu đô thị (Municipal Finance Management Act - MFMA) được ban hành, nhấn mạnh tầm quan trọng của việc xây dựng các thể chế phù hợp, hỗ trợ nâng cao năng lực cán bộ. Ngoài ra, chính phủ còn đề ra Hệ thống quy hoạch quốc gia để tăng cường sự liên kết trong các lĩnh vực ưu tiên chính sách và cải thiện những quyết định chính sách của chính phủ, tạo môi trường đối thoại giữa chính phủ và chính quyền địa phương về các vấn đề ưu tiên phát triển của đất nước. Để hoàn thiện và tăng cường năng lực thể chế, chính phủ Nam Phi còn đề ra hàng loạt các chương trình và dự án chống tham nhũng của chính phủ, điển hình là Chiến lược phòng chống tội phạm quốc gia Nam Phi (South Africa National Crime Prevention Strategy - NCPS) năm 1997 và Luật bảo vệ người tố cáo (Protected Disclosure Act - PDA) vào năm 2001. Cũng trong năm 2001, chính phủ Nam Phi thành lập Diễn đàn quốc gia chống tham nhũng (National Anti-corruption Forum - NACF), huy động ba thành phần tham gia chủ yếu là xã hội dân sự, giới doanh nghiệp và chính phủ. Tính đến năm 2008, Diễn đàn này đã tổ chức được 3 lần, thu hút sự quan tâm chú ý của đông đảo quần chúng nhân dân và góp phần cải thiện đáng kể tính trong sạch của chính quyền các cấp.

2. Cải cách chế độ sở hữu

Những đặc trưng riêng có của chế độ Apartheid khiến nhiệm vụ cải cách chế độ sở hữu trở thành một trong những ưu tiên hàng đầu của chính phủ Nelson Mandela. Là một đất nước phải trải qua gần 5 thập kỷ phân biệt chủng tộc kể từ năm 1948, người da đen

và người da màu trong nền kinh tế Nam Phi phải chịu sự phân biệt và có vai trò rất nhỏ trong nền kinh tế. Trong chế độ Apartheid, người da đen không được phép phát huy khả năng và năng lực của mình như người da trắng. Chế độ phân biệt chủng tộc khiến cơ cấu sở hữu kinh tế ở Nam Phi trước năm 1994 mang tính bất bình đẳng nặng nề, chủ yếu thiên về lợi ích của người da trắng. Nền kinh tế mang tính độc quyền rất cao. Trong lĩnh vực công nghiệp và dịch vụ, sự tập trung sở hữu trong nền kinh tế chủ yếu thuộc về các tập đoàn kinh doanh lớn của người da trắng. Vào năm 1992, 6 tập đoàn kinh doanh lớn của người da trắng chiếm tới 85,7% nguồn vốn huy động trên thị trường chứng khoán Johannesburg (JSE), trong đó tập đoàn Anglo America chiếm 33,7%, tập đoàn Rembrandt chiếm 14,6%, tập đoàn Anglovaal chiếm 2,9%, tập đoàn Liberty chiếm 4,7%, tập đoàn SA Mutual chiếm 14,2% và tập đoàn Sanlam chiếm 15,6%⁵. Người da trắng gần như nắm giữ toàn bộ hoạt động của các nhà máy công nghiệp như sản xuất giấy và bột giấy, sản xuất xi măng, sản xuất thiết bị nội thất, công nghiệp giày da, công nghiệp chế biến rượu, sản xuất hoá chất cơ bản, sản xuất hàng tiêu dùng cho người da trắng... Trong lĩnh vực nông nghiệp, trong giai đoạn 1913-1950 chính quyền Apartheid đã ban hành rất nhiều đạo luật phân biệt chủng tộc trong sở hữu đất đai như Luật về nơi cư trú (Natives Land Act 1913), Luật đất đai (Land Act 1936) hay Luật phân vùng theo nhóm sắc tộc (Group Areas Act 1950), dẫn đến tình trạng hầu hết đất đai nông nghiệp thuộc về người da trắng. Người dân da đen chủ yếu là những lao động làm thuê và chỉ được sở hữu khoảng 13,7% đất đai ở Nam Phi trong một số *homeland*

như Transkei, Venda, Ciskei, Bophuthaswana... Hơn nữa, chế độ phân biệt chủng tộc Apartheid theo Luật phân vùng theo nhóm sắc tộc (1950) không chỉ khiến hàng triệu người dân da đen mất nhà cửa, mà còn khiến họ mất mát các nguồn vốn kinh doanh, phá huỷ các cơ sở sản xuất kinh doanh nhỏ của họ. Quyền sở hữu tài sản, sở hữu các hoạt động kinh tế và các quyền lợi cơ bản khác của người da đen trong chế độ Apartheid hầu như bị tước bỏ.

Chính vì vậy, cải cách chế độ sở hữu là mục tiêu quan trọng của chính quyền Nam Phi mới sau năm 1994. Cải cách chế độ sở hữu ở Nam Phi chủ yếu thông qua các chương trình, chính sách cụ thể như sau:

a. Chính sách trao quyền lợi kinh tế cho người da đen (BEE):

Trao quyền lợi kinh tế cho người da đen (BEE) được đánh là là một chính sách quan trọng nhất ở Nam Phi sau năm 1994 nhằm tăng sự tham gia của người da đen ở tất cả các lĩnh vực khác nhau trong nền kinh tế. Mục tiêu cơ bản của BEE là:

+ Tăng số lượng người da đen được sở hữu và kiểm soát các doanh nghiệp đang hoạt động và các doanh nghiệp mới.

+ Tăng số lượng người da đen được sở hữu và kiểm soát các lĩnh vực kinh tế ưu tiên của chính phủ, bao gồm các ngành nông nghiệp và chế biến sản phẩm nông nghiệp, khai mỏ, khai khoáng, dệt may, chế tạo ô tô và linh kiện, không gian vũ trụ, công nghệ thông tin và viễn thông, hoá chất, các lĩnh vực văn hoá như báo chí truyền thông, phim ảnh, âm nhạc, hội hoạ, và các ngành dịch vụ có giá trị gia tăng cao.

+ Tăng số lượng các doanh nghiệp da đen mới, các doanh nghiệp chủ yếu thuộc quyền

của người da đen và các doanh nghiệp do người da đen lập nên⁶.

+ Tăng số lượng người da đen trong lĩnh vực quản lý và điều hành doanh nghiệp.

+ Tăng tỷ lệ sở hữu và quản lý các hoạt động kinh tế trong các doanh nghiệp hoạt động vì cộng đồng và các hợp tác xã.

+ Tăng tỷ lệ sở hữu của người da đen về đất đai và các tài sản khác, cải thiện khả năng tiếp cận cơ sở hạ tầng, nâng cao kỹ năng, hoạt động kinh tế ở các vùng kém phát triển chủ yếu bao gồm 13 vùng trọng điểm⁷ đã được xác định trong Chương trình phát triển nông thôn bền vững (năm 2000) và Chương trình tái thiết đô thị (năm 2001).

+ Nâng cao thu nhập của người da đen và giảm bất bình đẳng thu nhập giữa người da đen và các nhóm sắc tộc khác.

Các mục tiêu cơ bản của BEE được Ủy ban trao quyền lợi cho người da đen (Black Empowerment Commission) cụ thể hoá thành các chỉ số cơ bản sau:

+ Nâng tỷ lệ sở hữu đất đai của người da đen lên 30%.

+ Cổ phần của người da đen trong mỗi ngành kinh tế sẽ chiếm ít nhất 25%.

+ Người da đen nắm giữ 25% cổ phần của các công ty công cộng được niêm yết trên thị trường chứng khoán Johannesburg (JSE).

+ Ít nhất phải có 40% giám đốc của các công ty niêm yết tại JSE phải là người da đen.

+ Phải có ít nhất 50% chi phí thu mua các doanh nghiệp nhà nước và các phòng ban chính phủ được chuyển về các công ty do người da đen sở hữu.

+ Phải có ít nhất 30% công ty thuộc khu vực tư nhân thuộc về sở hữu của người da đen.

+ Phải có ít nhất 40% cán bộ quản lý, tư vấn và chuyên gia trong các công ty tư nhân (có trên 50 lao động) thuộc về người da đen.

Để thực hiện BEE, ngoài RDP nhằm tái phân phối tài sản và đáp ứng những nhu cầu tối thiểu của người da đen về ăn, ở, nhà cửa, điện nước, trường học, bệnh viện, cơ sở hạ tầng..., chính phủ Nam Phi còn ban hành hàng loạt luật lệ và chính sách khác để thực hiện mục tiêu trao quyền lợi kinh tế cho người da đen. Một số bộ luật quan trọng chính phủ ban hành sau năm 1994 có thể kể đến là Luật thúc đẩy sự bình đẳng và ngăn chặn sự phân biệt bất bình đẳng (Promotion of Equality and Prevention of Unfair Discrimination Act) năm 1996; Luật mở rộng quyền sở hữu đất đai (Extension of Security of Tenure Act) năm 1997; Luật khôi phục quyền lợi đất đai (Restitution of Land Rights Act) năm 1994, sau này được sửa đổi thành Luật mở rộng quyền sở hữu và cải cách đất đai sửa đổi (Land Restitution and Reform Amended Act) năm 1999; Luật bình đẳng về việc làm (Employment Equity Act) năm 1998; Luật cạnh tranh (Competitive Act) năm 1998; Luật trao quyền lợi quốc gia (National Empowerment Act) năm 1998; Luật phát triển dầu và khoáng sản (Minerals and Petroleum Development Act) năm 2002... Cùng với ban hành luật, chính phủ Nam Phi còn đề ra những chính sách, chiến lược và chương trình khác nhau để khắc phục sự bất bình đẳng và kém phát triển về kinh tế, điển hình là Chiến lược phát triển nguồn nhân lực, Chương trình tái thiết đô thị, Chương trình phát triển nông thôn bền vững, Kế hoạch phát triển ngành chiến lược cho nông nghiệp, Chương trình quốc gia thúc đẩy phát triển kinh doanh nhỏ. Tất cả các luật lệ, chiến lược, chương trình và chính

sách đó đều nhằm mục tiêu thực hiện bất bình đẳng về sở hữu, trao quyền lợi cho người da đen trong các lĩnh vực sở hữu đất đai, hoạt động kinh tế nông nghiệp- công nghiệp, phát triển nguồn nhân lực, tìm kiếm việc làm.

Về các biện pháp thực hiện các luật, chương trình, chiến lược trên, chính phủ Nam Phi đã đặc biệt chú trọng đến việc nâng cao cổ phần của người da đen và nâng cao quyền kiểm soát của người da đen trong khu vực doanh nghiệp. Luật kinh doanh nhỏ quốc gia ban hành năm 1996 đã tạo môi trường thuận lợi cho các xí nghiệp vừa, nhỏ, siêu nhỏ (SMMEs) của người da đen, thiết lập các thể chế cần thiết để hỗ trợ tài chính và cung cấp các dịch vụ hỗ trợ khác cho các doanh nghiệp SMMEs da đen. Hoặc như trong năm 1998 khi các chương trình cơ cấu lại sở hữu và cổ phần cho người da đen gặp nhiều khó khăn, thì Luật cạnh tranh ra đời với mục đích tăng cổ phần sở hữu doanh nghiệp của những nhóm người yếu thế trong xã hội, huỷ bỏ tất cả các hạn chế đối với người da đen để khuyến khích họ tham gia đầy đủ vào nền kinh tế. Luật bình đẳng về việc làm năm 1998 đề cập đến tất cả các hình thức chống phân biệt về việc làm, yêu cầu tất cả các doanh nghiệp có quy mô trên 50 lao động phải có những biện pháp quyết liệt trong việc tuyển dụng lao động theo các nhóm mà luật pháp đã quy định (chủ yếu là người da đen). Luật trao quyền lợi quốc gia năm 1998 quy định rất rõ các nhóm người bị tổn thương trong xã hội, cung cấp cơ hội cho các nhóm người này sở hữu cổ phần trực tiếp hoặc gián tiếp, khuyến khích tiết kiệm và đầu tư của nhóm người này, thúc đẩy và hỗ trợ kinh doanh cho họ bằng hàng loạt các biện pháp ưu tiên.

Về mặt hỗ trợ tài chính cho người da đen, chức năng thuộc về Phòng thương mại và công nghiệp Nam Phi (DTI), Tập đoàn phát triển công nghiệp (IDC), Ngân hàng đất đai, Ngân hàng phát triển Nam Phi và một số tổ chức phát triển tài chính khác. Trong nguồn vốn hỗ trợ của các tổ chức trên, có khoảng 2/3 nguồn tài chính dành cho các mục tiêu trao quyền lợi kinh tế cho người da đen, còn lại là dành cho các mục tiêu phát triển khác của người da đen.

b. *Chính sách phát triển doanh nghiệp vừa, nhỏ và siêu nhỏ (SMMES)*

Chế độ Apartheid đã đưa ra những quy định hạn chế cơ hội việc làm đối với người da đen và không cho phép người da đen được thành lập doanh nghiệp và sở hữu các hoạt động kinh tế. Những quy định phân biệt chủng tộc này khiến kỹ năng làm việc và khả năng quản lý doanh nghiệp của người da đen bị hạn chế rất nhiều. Chính vì vậy, phát triển doanh nghiệp vừa, nhỏ và siêu nhỏ ở Nam Phi trở thành nhiệm vụ quan trọng của chính quyền Nelson Mandela nhằm khôi phục vị trí kinh tế của người da đen trong nền kinh tế, tạo điều kiện thuận lợi để người da đen hội nhập vào cộng đồng, nâng cao kỹ năng làm việc và quản lý cho người da đen, đồng thời khắc phục dần tình trạng mất cân đối về sở hữu kinh tế giữa các tập đoàn kinh tế khổng lồ của Nam Phi so với các xí nghiệp vừa và nhỏ.

Vào năm 1995, Nam Phi tổ chức Diễn đàn tổng thống về kinh doanh nhỏ, đưa ra Sách trắng về Chiến lược quốc gia phát triển và thúc đẩy kinh doanh nhỏ ở Nam Phi, đồng thời đưa ra bản dự thảo Luật kinh doanh nhỏ và dự kiến thiết lập một số thể chế để thực hiện chính sách phát triển SMMES. Trong

Sách trắng, chính phủ Nam Phi đã đề cập: *“Với hàng triệu người dân Nam Phi đang bị thất nghiệp và không thể kiếm việc làm, chính phủ không có sự lựa chọn nào khác ngoài việc đề ra nhiệm vụ phải tạo việc làm, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế bền vững và công bằng. Các doanh nghiệp vừa, nhỏ và siêu nhỏ (SMMES) là phương tiện quan trọng để đối phó với những thách thức về giải quyết việc làm, tăng trưởng kinh tế và thực hiện công bằng ở đất nước chúng ta. Trên thế giới chúng ta thấy SMMES đóng vai trò rất quan trọng trong việc thu hút lao động, thâm nhập các thị trường mới và mở rộng các nền kinh tế theo hướng sáng tạo và năng động. Chúng ta có thể nhận thấy rằng, trong môi trường phù hợp SMMES của đất nước này có thể học theo những kinh nghiệm thế giới và tạo ra dấu ấn đối với nền kinh tế. Thúc đẩy SMMES phải được coi như là một phần quan trọng của chiến lược liên kết nền kinh tế, để đưa nền kinh tế đi theo con đường rộng hơn theo hướng đa dạng hoá kinh tế, tăng cường năng suất lao động, khuyến khích đầu tư và cổ động sự phát triển doanh nghiệp”⁸.*

Chiến lược quốc gia phát triển và thúc đẩy kinh doanh nhỏ (1995) chủ yếu dựa vào 3 trụ cột: 1) Tăng nguồn cung cấp tài chính và các biện pháp hỗ trợ phi tài chính cho SMMES; 2) Tạo nguồn cầu đối với hàng hoá và dịch vụ của SMMES; 3) Giảm tất cả các quy định ngặt nghèo về pháp luật đối với SMMES. Để hỗ trợ thực hiện 3 trụ cột này, vào năm 1996, Luật kinh doanh nhỏ quốc gia được ban hành, quy định thế nào là SMMES⁹ trong từng lĩnh vực nông nghiệp, công nghiệp, khai khoáng, dịch vụ, xây dựng, bán buôn, bán lẻ và các lĩnh vực khác, đồng thời quy định chức năng nhiệm vụ hỗ trợ SMMES

đối với Trung tâm xúc tiến kinh doanh nhỏ (thuộc DTI), Văn phòng thúc đẩy doanh nghiệp Ntsika (hỗ trợ các biện pháp phi tài chính đối với doanh nghiệp nhỏ), Công ty tài chính doanh nghiệp Khula (cung cấp nguồn vốn cho vay và các hình thức đảm bảo vay nợ thông qua trung gian) và Hội đồng kinh doanh nhỏ quốc gia (tư vấn chính sách cho các nhà lập chính sách SMMEs). Vào năm 2004, Luật kinh doanh nhỏ quốc gia được sửa đổi, quy định rộng hơn các lĩnh vực kinh doanh vừa và nhỏ, đồng thời cho phép thành lập Cơ quan phát triển doanh nghiệp nhỏ với chức năng thực thi các chính sách của chính phủ về phát triển SMMEs, tạo điều kiện cho SMMEs tiếp cận được thông tin, nguồn vốn, thị trường trong và ngoài nước, công nghệ, nguồn nhân lực...

Bên cạnh việc ban hành Sách trắng và Luật pháp, chính phủ Nam Phi cũng đưa ra nhiều chương trình thúc đẩy SMMEs, điển hình là: +) Thành lập Quỹ trao quyền lợi quốc gia vào năm 1998 tập trung chủ yếu vào hỗ trợ tài chính cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ của người da đen; +) Dự án cạnh tranh công nghiệp và tạo việc làm do Phòng thương mại và công nghiệp Nam Phi (DTI) và Ngân hàng thế giới tiến hành vào năm 1998; +) Chương trình phát triển doanh nghiệp vừa và nhỏ vào năm 2001 nhằm cung cấp những khoản tài chính lớn trị giá trung bình khoảng 3 triệu Rand cho mỗi doanh nghiệp vừa và nhỏ; +) Chương trình phát triển nhà cung cấp cho các doanh nghiệp da đen (2001) theo cơ chế khuyến khích đầu tư vốn theo tỷ lệ 80: 20 cho các doanh nghiệp của người da đen, trong đó DTI sẽ chịu 80% chi phí dự án và nhà cung cấp chịu 20% chi phí dự án. Cơ chế này áp dụng cho SMMEs của người da đen muốn tiếp cận các dịch vụ

phát triển kinh doanh. Mục tiêu của chương trình này là nhằm thực hiện sáng kiến “con đường nhanh” trong phát triển SMMEs, tạo điều kiện cho các doanh nghiệp của người da đen hội nhập nhanh cùng với các doanh nghiệp lớn, đồng thời tạo động lực thúc đẩy tăng trưởng kinh tế.

c. Chính sách tái cơ cấu các doanh nghiệp nhà nước và tư nhân hoá

Trong chế độ Apartheid, Nam Phi khuyến khích thành lập các doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước (SOEs) để kiểm soát sản xuất trong các lĩnh vực sản xuất sắt thép, cung cấp điện, cung cấp nước, bưu điện và viễn thông, truyền thanh, khai thác phốt phat, khai thác kim cương, quản lý rừng, đường sắt, cầu cảng, hàng không, khai thác và chế biến dầu mỏ, du lịch... Chính vì vậy, sau năm 1994 nhiệm vụ của chính quyền Nam Phi mới là phải tiếp quản các tài sản trên, sử dụng chiến lược tái cơ cấu SOEs và tư nhân hoá SOEs để cải thiện năng lực quản lý và hiệu quả hoạt động của các doanh nghiệp trong các lĩnh vực trên, chống lại tình trạng độc quyền, mở rộng cơ cấu sở hữu nền kinh tế, huy động nguồn vốn tư nhân, giảm nợ của nhà nước và nâng cao năng lực cạnh tranh của SOEs.

Trong giai đoạn đầu cải cách kinh tế, chính sách tái cơ cấu các doanh nghiệp nhà nước ở Nam Phi chủ yếu được thực hiện thông qua RDP và GEAR. RDP được sử dụng thông qua việc sung công quỹ các tài sản của nhà nước cho nguồn quỹ RDP để tái phân phối lại cho người dân da đen. GEAR dành hẳn một chương trình cho việc tái cơ cấu tài sản nhà nước, trong đó có mục tiêu tái cơ cấu tài sản của Telkom và một số công ty khác thuộc các lĩnh vực năng lượng và

khai khoáng, nông nghiệp, lâm nghiệp, nước, vận tải. đồng thời 6 trạm phát thanh quan trọng ở Nam Phi cũng được đem ra bán công khai. Tái cơ cấu các doanh nghiệp nhà nước đang tồn tại được GEAR đánh giá là một chính sách đặc biệt để phân phối lại tài sản quốc gia cho những nhóm người yếu thế trong xã hội, chủ yếu là người da đen.

Tuy nhiên, tiến trình tái cơ cấu các doanh nghiệp nhà nước ở Nam Phi chỉ được tiến hành mạnh mẽ kể từ năm 1997. Chính phủ

Nam Phi tuyên bố ưu tiên tái cơ cấu 4 SOEs lớn nhất ở Nam Phi lúc bấy giờ là Telkom (tập đoàn viễn thông), Eskom (tập đoàn điện lực), Transnet (tập đoàn vận tải) và Denel (tập đoàn sản xuất thiết bị quân sự). Bốn SOEs này kiểm soát tới 91% tổng tài sản, 86% doanh thu và 94% thu nhập thực tế, 77% lực lượng lao động của 30 SOEs hàng đầu Nam Phi. Đây là những doanh nghiệp nhà nước đóng vai trò quan trọng chiến lược trong nền kinh tế Nam Phi.

Bảng 1. Các doanh nghiệp nhà nước hàng đầu ở Nam Phi

SOEs	Tổng tài sản (triệu Rand)	Doanh thu (triệu Rand)	Thu nhập thực tế (triệu Rand)	Lao động
Eskom	74.028	24.459	1.868	35.707
Transnet	56.088	27.080	779	84.080
Telkom	45.080	26.720	1.863	49.128
Rand Water	3.972	2.005	135	3.500
Denel	3.827	3.446	-203	11.090
Post Office	2.761	3.130	-90	28.454
Airport Co.	2.201	966	292	1.737
SABC	1.617	2.130	-99	3.245
Aventura	132	122	-698	1.669
Alexkor	131	277	-33	690
Safcol	690	582	14	8.211
Tổng	190.527	90.518	3.828	227.511

Nguồn: Statistics of Department of Public Services and Administration (DPSA), 2005. <http://dpsa.gov.za>

Ghi chú. SABC. tập đoàn phát thanh Nam Phi

Năm 2000, Chương trình tái cơ cấu các doanh nghiệp nhà nước được chính phủ Nam Phi phát động với tên gọi “Đẩy nhanh tiến trình tái cơ cấu các doanh nghiệp nhà nước”. Mục đích của chương trình này là nhằm đề ra các nguyên tắc và chỉ dẫn cho tiến trình tái cơ cấu, cung cấp một hệ thống hướng dẫn toàn diện hơn cho những ưu tiên chính sách tái cơ cấu của chính phủ, tạo điều kiện cho tất cả các cổ đông hiểu rõ

về chương trình tái cơ cấu SOEs. Hình thức tái cơ cấu SOEs ở Nam Phi cũng rất đa dạng như trao quyền cho người da đen (BEE), tìm đối tác cổ phần chiến lược (SEP), chia sẻ quyền sở hữu lao động (ESOP), chia cổ phần trong doanh nghiệp, tiền tệ hoá doanh nghiệp (bán đứt để lấy tiền)... Trong giai đoạn 1997-2003, tiến trình tái cơ cấu SOEs ở Nam Phi được thực hiện cụ thể như sau:

Bảng 2. Tiến trình tái cơ cấu SOEs ở Nam Phi giai đoạn 1997-2003

SOEs	Năm thực hiện tái cơ cấu	% doanh nghiệp được bán	Hình thức tái cơ cấu
SABC	3/1997	100%	SEP/BEE
Telkom	5/1997	33%	SEP/BEE
Sun Air	11/1997	100%	BEE
Transnet -Viamax	5/1998	30%	BEE
ACSA	6/1998	20%	SEP
ACSA	10/1999	4%	BEE
ACSA	10/1999	1%	ESOP
SAA	7/1999	20%	SEP
Connex thuộc Transnet	8/1999	80%	SEP/BEE
SASRIA	2/2000	N/A	Chia cổ phần
M-Cell/MTN	6/2000	6%	BEE
Transnet - Production House	7/2000	100%	BEE
Transnet - Chemical Services	8/2000	100%	Chia cổ phần
Transnet - Transwerk Perway	9/2000	65%	SEP
Transnet - Transmed Administrator	9/2000	100%	SEP
Telkom (Ucingo)	11/2000	3%	BEE
SASRIA	4/2001	N/A	Chia cổ phần
Safcol - ECN	8/2001	75%	SEP/BEE
Safcol - KZN	10/2001	75%	SEP/BEE
M-Cell/MTN	1/2002	20%	Tiền tệ hoá
Air Chefs	6/2002	100%	SEP
Apron Services	10/2002	51%	SEP
M-Cell	1/2003	19%	Tiền tệ hoá
Telkom SA	3/2003	25%	BEE

Nguồn: Statistics of Department of Public Services and Administration(DPSA), 2005.
<http://dpsa.gov.za>

Ghi chú: SABC: Tập đoàn phát thanh Nam Phi; ACSA. Công ty hàng không Nam Phi. SAA Công ty đường sắt Nam Phi; SASRIA: Hiệp hội bảo hiểm rủi ro Nam Phi.

*** Tái cơ cấu Eskom:**

Eskom là tập đoàn điện lực lớn nhất Nam Phi, đứng thứ 5 trong bảng xếp hạng của thế giới về năng lực hoạt động. Tổng tài sản của Eskom là 74.028 triệu Rand, doanh thu khoảng 24.459 triệu Rand và thu hút tới 35.707 lao động. Eskom cung cấp tới 95% tiêu dùng điện lực trong nước, bao gồm: 4

trạm phát điện bằng nhiên liệu, một trạm phát điện hạt nhân và một trạm phát điện hydro. Quá trình tái cơ cấu Eskom được thực hiện thông qua Sách trắng của chính phủ năm 1998 với mục đích tăng khả năng cung cấp điện cho các hộ gia đình da đen, các hộ kinh doanh nhỏ, các dịch vụ cộng đồng. Tái cơ cấu Eskom được thực hiện dưới hình thức: chia Eskom thành các công ty điện lực

nhỏ, thực hiện bán điện cho người dân theo giá thị trường và cho phép tư nhân hóa 30% tài sản của Eskom.

* Tái cơ cấu Transnet:

Transnet là tập đoàn vận tải quốc gia Nam Phi, bao gồm 13 công ty thành viên, cung cấp các dịch vụ vận tải và các dịch vụ liên quan khác cho toàn Nam Phi. Tổng tài sản của Transnet là 56.088 triệu Rand, doanh thu khoảng 27.080 triệu Rand và thu hút tới 84.080 lao động. Quá trình tái cơ cấu Transnet được tiến hành theo nhiều giai đoạn, bắt đầu từ năm 1998 với việc bán 30% cổ phần của công ty Viamax thuộc Transnet dưới hình thức trao quyền cho người da đen. Các năm tiếp theo, Transnet tiếp tục được tái cơ cấu như sau: bán 20% cổ phần của Công ty hàng không Nam Phi (ACSA) trong tháng 6 năm 1998 dưới hình thức tìm đối tác cổ phần chiến lược mà cụ thể là Công ty Aeroporti di Roma (ADR) của Italy, bán 4% cổ phần của ACSA vào tháng 10 năm 1999 cho người da đen (BEE) và bán 1% cổ phần của ACSA vào tháng 10 năm 1999 dưới hình thức chia sẻ quyền sở hữu lao động. Tiếp theo đó, chính phủ tiếp tục tái cơ cấu Transnet trong các công ty đường sắt Nam Phi (SAA) bằng việc bán 20% cổ phần dưới hình thức tìm đối tác chiến lược mà cụ thể là công ty SwissAir của Thụy Sĩ. Các công ty khác của Transnet như Connex, Production House, Chemical Services, Transwerk Perway, Transmed Administrator cũng dưới nhiều hình thức khác nhau (bảng 2.2). Những công ty khác thuộc Transnet như Coallink, Orex, LuxRail, Linkrail được tái cơ cấu dưới hình thức nhượng quyền sở hữu. Đồng thời, chính phủ Nam Phi mới cũng tiến hành tái cơ cấu các khoản nợ nước ngoài của Transnet.

* Tái cơ cấu Telkom:

Telcom là Tập đoàn viễn thông lớn nhất Nam Phi, có số tài sản lên tới 45.080 triệu Rand, doanh thu khoảng 26.720 triệu Rand và thu hút 49.128 lao động. Chiến lược tái cơ cấu Telcom được chính phủ Nam Phi mới chính thức tiến hành vào tháng 5 năm 1997. 33% cổ phần của Telcom đã được bán dưới hình thức tìm đối tác cổ phần chiến lược (SEP), mà cụ thể đó là các đối tác SBC (mua 18% của Telkom) và Telkom Malaysia (mua 12% của Telkom Nam Phi) và 3% cổ phần của Telkom thuộc về sở hữu của người da đen (BEE). Vào tháng 3 năm 2003, Telkom tiếp tục được tái cơ cấu bằng việc bán tiếp 30% cổ phần dưới hình thức BEE.

* Tái cơ cấu Denel:

Denel là tập đoàn sản xuất thiết bị quân sự lớn nhất Nam Phi, chiếm khoảng 50% doanh thu của ngành công nghiệp quân sự Nam Phi. Denel có tổng tài sản là 3.827 triệu Rand, doanh thu 3.446 triệu Rand và thu hút 11.090 lao động. Denel chiếm lĩnh thị trường Nam Phi trong 4 lĩnh vực chủ yếu: thiết bị không gian vũ trụ, đạn dược, vũ khí và xe cộ dùng trong quân đội. Denel được chia thành 3 nhóm chính: sản xuất thiết bị không gian vũ trụ (Denel Aerospace), sản xuất súng đạn (Denel Ordinance), và kinh doanh thương mại và công nghệ thông tin (Denel Commercial and IT).

Quá trình tái cơ cấu Denel bắt đầu được thực hiện từ năm 1999 thông qua Sách trắng về các ngành công nghiệp liên quan đến quân sự ở Nam Phi. Sách trắng có ghi rõ Denel sẽ được chia lẻ ra và được bán dưới 100% cổ phần trong cả ba nhóm chính là sản xuất thiết bị không gian vũ trụ, sản xuất súng đạn hạng nặng, và sản xuất súng đạn hạng

nhẹ. Vào năm 2000, Denel tiếp tục được tái cơ cấu dưới hình thức tìm đối tác cổ phần chiến lược (SEP), cụ thể đó là Snecma và Turbomeca (của Anh). 20-30% cổ phần của Denel Aerospace và Denel Ordinance đã được bán cho hai đối tác này.

Từ những phân tích trên đây có thể thấy quá trình tái cơ cấu 4 SOEs lớn nhất ở Nam Phi được tiến hành thông qua việc kết hợp giữa hình thức tư nhân hoá và phân chia lại chế độ sở hữu cổ phần chiến lược và trao quyền lợi cho người da đen. Trong giai đoạn 1997-2003 đã có 6 SOEs được tư nhân hoá hoàn toàn, đó là SABC, Sun Air, Transnet – Production House, Transnet – Chemical Services, Transnet – Transmed Administrator và Air Chefs. Còn lại các SOEs quan trọng khác ở Nam Phi đã được tái cơ cấu và tư nhân hoá từng phần với tỷ lệ cao nhất là 75-80% (gồm Transnet – Connex, Safcol – ECN và Safcol – KZN)

và tỷ lệ bình quân là 25-30% (như Telkom, ACSA, M-Cell...).

Một trong những vấn đề quan trọng của chương trình tái cơ cấu và tư nhân hoá ở Nam Phi là quá trình này chủ yếu là nhằm chuyển từ độc quyền nhà nước sang độc quyền tư nhân bằng việc bán từng phần cổ phần doanh nghiệp cho các nhà đầu tư tư nhân. Ở Nam Phi, quá trình tư nhân hoá từng phần chủ yếu được ưu tiên thực hiện trong các ngành phục vụ công cộng như điện, nước, viễn thông, vận tải, hàng không. Điều này có tác dụng tích cực không những trong việc nâng cao vị trí sở hữu của người da đen trong các lĩnh vực kinh tế chủ đạo, mà còn có tác dụng tốt trong việc giảm các chi phí đầu vào trong sản xuất, khiến các dịch vụ công cộng trở nên tiện ích hơn, giá cả rẻ hơn, tạo điều kiện thuận lợi hơn cho các hoạt động sản xuất kinh doanh trong nước, góp phần nâng cao năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp và của cả nền kinh tế.

Chú thích:

¹ Theo *Constitution of the Republic of South Africa*, No 108 of 1996, Preamble.

² Theo *Toward a Ten Year Review*, www.southafrica.info

³ Sáu nguyên tắc cơ bản của RDP (1994) là: Liên kết và phát triển bền vững; Lấy con người làm trung tâm; Hoà bình và an ninh; Xây dựng quốc gia; Đáp ứng các nhu cầu cơ bản của con người và xây dựng cơ sở hạ tầng; Dân chủ hoá;

⁴ Theo Government Gazette Staatskoerant (1994), *White Paper on Reconstruction and Development*, Notice No.1954 of 1994, phần 1.3 “The six basic principles of the RDP”.

⁵ Theo Alan Hirsch (2005), *Season of hope: Economic Reform under Mandela and Mbeiki*, KwaZulu – Natal Press, trang 125.

⁶ Theo quy định của chính phủ Nam Phi, *doanh nghiệp da đen* là doanh nghiệp có 50,1% cổ phần thuộc về người da đen và chủ yếu do người da đen quản lý. *Doanh nghiệp thuộc quyền của người da đen* là doanh nghiệp có ít nhất 25,1% cổ phần thuộc về người da đen và chủ yếu do người da đen quản lý. (Theo www.dti.gov.za, *Definitions of Black Empowerment Entities*”.

⁷ 13 vùng trọng điểm bao gồm 5 vùng thuộc Chương trình phát triển nông thôn bền vững (đó là các vùng Eastern Cape, KwaZulu – Natal, Free State, tỉnh Northern Cape và tỉnh North West) và 8 vùng

trọng điểm thuộc Chương trình tái thiết đô thị (đó là các thành phố Alexandra thuộc Johannesburg, thành phố Mitchell's Plain và thành phố Khayelitshe thuộc Cape Town, thành phố Inanda và thành phố KwaMashu thuộc đô thị Thekwini, thành phố Mdantsane thuộc East London, thành phố Motherwell thuộc khu cảng Elizabeth và thành phố Galeshewe thuộc đô thị Sol Plaatje).

⁸ Theo South Africa Government (1995), *White Paper on National Strategy for the Development and Promotion of Small business in South Africa*, March.

⁹ Theo Luật Kinh doanh nhỏ quốc gia năm 1996. SMMEs được phân loại như sau: siêu nhỏ (trên 5 lao động), rất nhỏ (10-20 lao động), nhỏ (trên 50 lao động), doanh nghiệp vừa (100-200 lao động).

Tài liệu tham khảo

1. Trần Thị Lan Hương (2006), *Phát triển kinh tế và phân phối thu nhập ở Nam Phi giai đoạn hậu Apartheid*, Tạp chí Nghiên cứu Châu Phi và Trung Đông, số 4.
2. Trần Thị Lan Hương (2009), *Nam Phi trong thời kỳ Apartheid: chế độ nhà nước và các chính sách phát triển*, Tạp chí nghiên cứu châu Phi và Trung Đông, số 1.
3. D J Frourie (2004), *The Restructuring of State – Owned Enterprises: South African Initiatives*, Asian Journal of Public Administration.
4. Daniel N.Posner (2004), *The Implications of Constructivism for Studing the Relationship between Ethnic Diversity and Economic Growth*. Department of Political Science, University of California, Los Angeles, September.
5. Gobin J.Nankani (2005), *Industrial Competitiveness and Job Creation Project*, Document of the World Bank. No 32786. 29 June.
6. Johannes Fedderke (2005), *South Africa: Sources and Constraints of Long-term Growth 1970-2000*. African Region Working Paper Series, No 94, 12 December.
7. Reg Rumney (2005), *Restructuring of State Assets Versus Privatization in South Africa: What's in a Name?*. The William Davidson Institute, at the University of Michigan, December.
8. Republic of South Africa (1996), *Constitution of the Republic of South Africa No 108 of 1996*.
9. Republic of South Africa (1996), *Growth, Employment and Redistribution: a Macroeconomic Strategy*, 14 June.
10. Republic of South Africa (2004), *Broad-based Black Economic Empowerment Act 2003*, Vol 463, No 25899, January. Cape Town.
11. Republic of South Africa, *Social Development*. Department of Social Development : Service Delivery Update 2005/2006. www.socdev.gov.za.