

TƯ NHÂN HOÁ VÀ CẢI CÁCH DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC: TRƯỜNG HỢP CỦA HÀN QUỐC VÀ NHỮNG GỢI Ý CHO VIỆT NAM

VÕ HẢI THANH*

Cải cách khu vực công bao gồm cả tư nhân hoá và cải cách các Doanh nghiệp nhà nước (SOEs) đã trở thành chính sách kinh tế chủ yếu của nhiều quốc gia phát triển và đang phát triển kể từ thập niên 1980, và nó ngày càng được thúc đẩy mạnh mẽ bởi nhu cầu chuyển đổi của một số lượng lớn các SOEs ở các nước xã hội chủ nghĩa cũ. Cải cách và tư nhân hoá các SOEs cũng diễn ra rất mạnh mẽ ở Hàn Quốc kể từ những năm 1960.

Có thể nói, chính phủ Hàn Quốc đã có chủ trương đường lối thực hiện cải cách và tư nhân hoá SOEs từ rất lâu (cuối thập niên 1960), với nhiều biện pháp chính sách, cách thức, mô hình thực hiện khác nhau ở mỗi giai đoạn, và cuối cùng cũng đạt được những thành công nhất định. Và chương trình cải cách SOEs toàn diện và thành công nhất đã được chính phủ Tổng thống Kim Tê Chung tiến hành sau khi nổ ra cuộc khủng hoảng tài chính 11/1997. Tuy nhiên, trong quá trình cải cách và tư nhân hoá SOEs, Hàn Quốc cũng gặp không ít những khó khăn trở ngại do chịu tác động của nhiều yếu tố như: chính trị, xã hội, văn hoá, tập trung kinh tế, xung đột giữa các nhóm lợi ích, thất nghiệp, dân chủ, thị trường vv... Những yếu tố này một mặt là những khó khăn trở ngại nhưng mặt khác nó cũng là những động lực thúc đẩy chính phủ Hàn Quốc thực hiện cải cách một cách mạnh mẽ, triệt để và toàn diện hơn.

Vì vậy, việc nghiên cứu, tìm hiểu về tư nhân hoá và cải cách SOEs của Hàn Quốc là rất có ý nghĩa cả trên lý thuyết cũng như trong thực tiễn. Qua đó có thể rút ra một số bài học kinh nghiệm và gợi ý bổ ích cho các quốc gia đang trong quá trình thực hiện cải cách và tư nhân hoá SOEs, đặc biệt là Việt Nam.

I. Cơ sở lý luận và thực tiễn về tư nhân hoá và cải cách SOEs

1. Cơ sở lý luận

Doanh nghiệp nhà nước (SOE)

Doanh nghiệp nhà nước hay doanh nghiệp do chính phủ sở hữu, là một thực thể pháp lý do chính phủ thiết lập nên nhằm phục vụ cho các mục tiêu cụ thể của chính phủ. Nó tương tự như một công ty phi lợi nhuận, bởi vì mục tiêu của nó không chỉ nhằm vào lợi nhuận mà còn nhằm phục vụ các lợi ích công khác nữa. Các lĩnh vực hoạt động chủ yếu của SOEs tập trung vào hạ tầng cơ sở quốc gia như điện, chất đốt, viễn thông, đường sắt, vv... Ở Hàn Quốc và Việt Nam các SOEs tồn tại dưới nhiều hình thức khác nhau tùy thuộc vào cơ cấu sở hữu và các qui định về mặt thể chế.

Lý do hình thành và cơ sở phát triển SOEs

SOEs ở hầu hết các nước được hình thành và phát triển nhằm mục tiêu nâng cao phúc lợi và tạo công ăn việc làm. Hơn nữa, SOEs còn nhận được một số trợ giúp từ phía chính phủ như: sự hỗ trợ của chính phủ nhằm thực hiện chính sách phát triển một số ngành công nghiệp chủ chốt; chính sách bảo trợ của chính phủ đối với thị trường trong nước khỏi

* Thạc sĩ, Phó giám đốc Trung tâm Nghiên cứu Hàn Quốc, Viện Nghiên cứu Đông Bắc Á

sự cạnh tranh và thâm nhập từ bên ngoài nhằm đảm bảo vị trí độc quyền; chính sách điều chỉnh giá ưu đãi nhằm bảo vệ các nguồn lực và lợi ích đầu tư của SOEs hơn là bảo vệ khách hàng.

Tư nhân hoá

Tư nhân hoá có nghĩa là chuyển giao quyền sở hữu hay quản lý từ khu vực công sang cho khu vực tư nhân thông qua việc bán tài sản hay cổ phần hoá SOEs. Về khía cạnh chính sách được gọi là “thị trường hoá”, có nghĩa là gỡ bỏ sự kiểm soát, chi phối của chính phủ và tuân theo nguyên tắc thị trường cạnh tranh (Chul Ho Ji).

Tư nhân hoá cần được xem như là một biện pháp chính sách mở rộng hơn nhiều trong việc tái cơ cấu quan hệ giữa nhà nước, thị trường và xã hội.

Có nhiều hình thức biểu hiện của tái cơ cấu, đó là: Siết chặt ngân sách; Phi điều chỉnh; Tự do hoá; Thị trường hoá; Khách hàng hoá; Vận dụng kỹ thuật quản lý và cơ cấu tổ chức mới, ...

Tiêu chí chủ yếu chọn lựa doanh nghiệp để tư nhân hoá đó là khi lợi ích của việc tư nhân hoá đem lại quan trọng hơn tầm quan trọng của các mục tiêu chính sách.

- Nhìn chung có 3 hình thức thực hiện tư nhân hoá chủ yếu: Phát hành cổ phiếu; Bán tài sản; Voucher (giấy chứng thực trái phiếu). Ngoài ra còn có các hình thức khác như: Hợp đồng thuê phụ; Sở hữu một phần.

...

Sau đây là một số hình thức tư nhân hoá phổ biến khác (theo ông Myungho Park tổng kết):

- Hình thức trực tiếp của tư nhân hoá: khuyến khích khu vực tư nhân tham gia vào các dự án đầu tư công. Chính sách này đã được áp dụng ở các nước như Pháp, Tây Ban Nha, Bỉ và phổ biến ở Anh và Đức. Hình thức gián tiếp: đó là hình thức liên doanh công - tư. Hình thức tuyển giám đốc khu vực tư nhân làm việc cho khu vực ngân hàng và

công nghiệp công ở các nước như Tây Ban Nha và Anh. Phi điều chỉnh và tự do hoá một số khu vực nhằm tạo điều kiện cho khu vực tư nhân có thể cạnh tranh với khu vực công. Bán bớt các công ty con trực thuộc các ngành công nghiệp và ngân hàng quốc gia. Tạo lập các công ty con bên trong tập đoàn, nhưng phải có sự quản lý và cơ cấu thanh toán độc lập. Tái cổ phần hoá các doanh nghiệp công bằng cách cho phép khu vực tư nhân tham gia, nhờ đó có thể thu hẹp thị phần của nhà nước. Bán bớt cổ phần thiểu số của công ty do nhà nước sở hữu và kiểm soát (hình thức này rất phổ biến ở các nước Châu Âu). Chính phủ Hàn Quốc sở hữu 100% vốn của Tập đoàn Điện lực Hàn Quốc (KEPCO) cũng đã bán 21% cổ phần vào năm 1989. Bán bớt các cổ phần đa số của một công ty quốc gia, chỉ để nhà nước nắm một lượng cổ phần thiểu số (số cổ phần này có thể sẽ được bán trong tương lai hay giữ lại để đảm bảo quyền kiểm soát tối thiểu của chính phủ). Bán toàn bộ cổ phần của các công ty công cho các nhà đầu tư tư nhân.

Những động lực thúc đẩy tư nhân hoá:

Ở Anh và Pháp vào thập niên 1980, tư nhân hoá là một phần của chiến lược tổng quát nhằm dỡ bỏ rào cản giữa nhà nước và tư nhân theo xu hướng ủng hộ tư nhân nhiều hơn. Ở Anh, tư nhân hoá được xem như một phần rất quan trọng trong việc bảo vệ bình đẳng xã hội. Mục tiêu cuối cùng là nhằm tạo ra một hệ thống dân chủ về quyền sở hữu tài sản. >

Động lực kinh tế, thứ nhất, tư nhân hoá được xem như một phương tiện thúc đẩy cạnh tranh và tự do hoá hơn nữa. Thứ hai, các dịch vụ và sản lượng của khu vực nhà nước hầu như là kém hiệu quả hơn của khu vực tư nhân. Thứ ba, tư nhân hoá sẽ thúc đẩy khả năng thích ứng của các chính sách lao động cứng nhắc bằng cách giúp chính phủ tránh khỏi các lựa chọn chính trị không mong muốn. Thứ tư, tư nhân hoá được xem

như một phương tiện phân bổ lại khối tài sản và điều chỉnh lại chiến lược đầu tư. Giảm bớt sự can thiệp của chính phủ, và tăng cường quyền tự chủ cho doanh nghiệp. Tạo điều kiện cho các công ty nhà nước tiếp cận một cách trực tiếp và nhanh chóng hơn với thị trường vốn quốc tế; đồng thời nó sẽ thúc đẩy sự phát triển của thị trường chứng khoán; giảm thâm hụt ngân sách.

2. Cơ sở thực tiễn

Kể từ khi nhà nước phúc lợi sau chiến tranh trở nên yếu kém hơn ở các nước công nghiệp phát triển trong thập niên 1970, thì vấn đề cải cách doanh nghiệp công được đặt lên hàng đầu, bắt đầu từ việc nâng cao hiệu quả (tiếp tục dưới sự kiểm soát của nhà nước) cho đến tư nhân hoá toàn bộ.

Các chương trình tư nhân hoá đã được tiến hành ở nhiều nước trên thế giới trong những thập niên gần đây có thể được chia làm 3 nhóm chủ yếu sau: Thứ nhất, các chương trình tư nhân hoá được thực hiện ở các nền kinh tế chuyển đổi ở Trung và Đông Âu sau năm 1989 (quá trình xây dựng nền kinh tế thị trường). Thứ hai, các chương trình tư nhân hoá được thực hiện ở các nước đang phát triển dưới tác động của các tổ chức tài chính quốc tế như Ngân hàng thế giới và Quỹ Tiền tệ Quốc tế. Thứ ba, các chương trình tư nhân hoá được tiến hành bởi chính phủ các nước phát triển, điển hình nhất là ở New Zealand và ở Vương quốc Anh vào thập niên 1980 và 1990.

Giai đoạn 1977 - 2001, có trên 3.535 SOEs đã được tư nhân hoá trên thế giới (trên 100 nước và ở hầu hết các lĩnh vực công), đem lại một khoản thu chính phủ lên tới trên 1.127 tỷ USD. Có 120 nước đang phát triển đã thực hiện 7.860 trường hợp chuyển đổi trong giai đoạn 1990 - 2003, đem lại khoảng 410 tỷ USD hay 0,5% tổng GDP. Đầu thập niên 1990, tư nhân hoá ở các nước đang phát triển đã đem lại trung bình khoảng từ 20 đến

30 tỷ USD hàng năm. Nguồn lợi này đã tăng mạnh vào năm 1997 lên đến gần 70 tỷ USD.

II. Tư nhân hoá và cải cách SOEs ở Hàn Quốc

1. Một số đặc điểm khái quát về tư nhân hoá và cải cách SOEs ở Hàn Quốc

Chính phủ Hàn Quốc đã tiến hành nhiều chương trình cải cách theo thông lệ bao gồm việc sử dụng Hệ thống đánh giá hiệu quả hoạt động quản lý (MPES), tái cơ cấu nội bộ, và tư nhân hoá từng phần các SOEs độc quyền nhà nước (thay vì bán ra bên ngoài ngay lập tức).

Các doanh nghiệp nhà nước (SOEs) hay doanh nghiệp công ở Hàn Quốc được phân thành 4 loại hình chủ yếu (theo mức độ sở hữu và tự chủ của nó), đó là: Doanh nghiệp chính phủ (GE), nó được tổ chức và vận hành bởi các nhân viên chính phủ); Doanh nghiệp chính phủ đầu tư (GIEs), một loại hình doanh nghiệp công phổ biến nhất ở Hàn Quốc mà trong đó chính phủ sở hữu không dưới 50% cổ phần; Doanh nghiệp con của GIEs (chính phủ không sở hữu cổ phần trực tiếp mà chỉ hỗ trợ tài chính); và các Doanh nghiệp chính phủ góp vốn (chính phủ chỉ sở hữu một phần nhỏ).

Chính phủ Hàn Quốc có một phương thức tiếp cận song hành đối với các chính sách về doanh nghiệp công (GIEs). Thứ nhất là Hệ thống Trách nhiệm Quản lý, một hệ thống đánh giá kết quả hoạt động của doanh nghiệp; và thứ hai là tư nhân hoá.

2. Những vấn đề chủ yếu của SOEs ở Hàn Quốc

- Sự tham gia quá mức của khu vực công vào thị trường gây ra rất nhiều rủi ro, làm méo mó thị trường và vì vậy làm cản trở các hoạt động sáng tạo của khu vực tư nhân.

- Không rõ ràng về sở hữu, tính kém hiệu quả, chưa kể đến khả năng quản lý yếu kém do những quy định cứng nhắc và quá nhiều can thiệp từ bên ngoài

- Hiệu quả quản lý thì rất khó đạt được ở các SOEs do các quan hệ phức tạp giữa các nhóm tác nhân như, nhóm chính trị, chính phủ, giới quản lý điều hành SOEs và quản lý trung gian.

- Không chịu trách nhiệm với bất kỳ ai hay chỉ chịu trách nhiệm với Bộ trưởng và các chính trị gia có quyền lực bổ nhiệm hay sa thải vị trí quản lý điều hành của SOEs.

- Thiếu sự khuyến khích đổi mới quản lý, sự thoả mãn bắt nguồn từ ưu thế độc quyền không chỉ có ở các ngành công nghiệp như viễn thông, điện, và khí đốt, mà còn xuất hiện ở các ngành công nghiệp thương mại như thuốc lá và sắt thép

3. Tính cấp thiết của việc tư nhân hoá và cải cách SOEs ở Hàn Quốc

- Tăng cường tính cạnh tranh quốc gia;
- Môi trường công nghệ và kinh tế thay đổi đòi hỏi phải có sự đổi mới từ SOEs;
- Lợi ích có thể nhìn thấy từ sự tham gia tích cực của các nhà đầu tư nước ngoài vào chương trình tư nhân hoá, bao gồm việc chuyển giao công nghệ, tiếp nhận kỹ năng quản lý tiên tiến, tạo việc làm, và tăng tính minh bạch trong quản lý;
- Cuối cùng, tư nhân hoá là một xu hướng toàn cầu.

4. Các chương trình tư nhân hoá SOEs trước đây (trước khủng hoảng 1997) ở Hàn Quốc

Các chương trình tư nhân hoá từ trước đến nay ở Hàn Quốc diễn ra vào các năm 1968, 1980, 1987, 1993 và 1996. Chương trình tư nhân hoá đầu tiên diễn ra vào năm 1968 (giai đoạn Tổng thống Park Chung Hee nắm quyền)

Trong thập niên 1980, giai đoạn Tổng thống Chung Doo Hwan và Roh Tae Woo cầm quyền đã diễn ra làn sóng tư nhân hoá lần thứ hai (từ năm 1980 đến năm 1986),

Hầu hết các chương trình tư nhân hoá trong giai đoạn này đều theo phương thức bán tài sản thông qua thị trường chứng

khoán. Việc xác định giá cả tài sản, thời gian bán, phụ thuộc chủ yếu vào qui mô của thị trường chứng khoán. Vì vậy, sẽ không thể thực hiện được tư nhân hoá nếu không có đủ lượng vốn cần thiết trong khu vực tư nhân. Trong giai đoạn này, Hàn Quốc còn thiếu kinh nghiệm trong các hoạt động thị trường chứng khoán, và cũng gặp phải không ít khó khăn tương tự như ở các nước đang phát triển khác trước năm 1980. Hình thức lịch sử tài sản chủ yếu ở các nước này là mua đất đai nhiều hơn là mua cổ phiếu. Thiếu thông tin và trình độ kỹ năng để đánh giá các công ty phát hành cổ phiếu. Tuy nhiên, kể từ năm 1986, thị trường chứng khoán Hàn Quốc đã phát triển mạnh mẽ cả về số lượng lẫn chất lượng, với tổng vốn thị trường tăng từ 6,9% GDP năm 1980 lên trên 75% vào tháng 8/2005.

Chương trình tư nhân hoá lần thứ ba diễn ra từ năm 1987 đến năm 1992 nhằm cải thiện tính bình đẳng trong phân phối thu nhập (sự suy giảm của thị trường cổ phiếu trong thời gian này)

Năm 1993, chính quyền Tổng thống Kim Young Sam đã bãi bỏ chương trình bán cổ phiếu ra công chúng và khôi phục lại chương trình tư nhân hoá tập trung vào các chaebols nhằm nâng cao trách nhiệm quản lý tăng cường tính hiệu quả. Nhiều chương trình tư nhân hoá các công ty lớn sau đó cũng đã bị thất bại do sự phản kháng của các nhóm lợi ích và sự lo ngại trước nguy cơ tập trung quyền lực thị trường.

Chương trình tư nhân hoá năm 1996 cũng bị thất bại vì nó chỉ tập trung vào mục tiêu cải tiến quản lý (tư nhân hoá quản lý hơn là tư nhân hoá về mặt sở hữu),

Tóm lại, có một số nguyên nhân chủ yếu dẫn tới những thất bại trước đây trong việc thực hiện tư nhân hoá. Đó là, thị trường chứng khoán trong nước nhỏ bé, vấn đề tập trung quyền lực thị trường, và sự phản kháng của các nhóm lợi ích và bản thân SOEs có

vấn đề, vv Tuy nhiên, đây không phải là những vấn đề mang tính bộc phát mà là những vấn đề có thể dễ dàng dự đoán trước, đó là các vấn đề mang tính cơ cấu liên quan tới tư nhân hoá SOEs. Như vậy, rõ ràng là các chương trình tư nhân hoá trước đây đã có chủ trương đường lối chính sách rõ ràng nhưng còn thiếu một sự phân tích hệ thống, lộ trình và chiến lược thực thi cụ thể, cũng như thiếu một quyền lực lãnh đạo đủ mạnh và sự đồng thuận quốc gia.

5. Chương trình tư nhân hoá và cải cách SOEs của chính phủ Kim Tê Chung (sau khủng hoảng 1997)

Ba nguyên tắc tư nhân hoá cơ bản: Nguyên tắc thứ nhất là, các SOEs tham gia chủ yếu vào kinh doanh thương mại sẽ được tư nhân hoá ngay lập tức. Các SOEs mà tính đặc thù của nó không thích hợp với việc tư nhân hoá ngay lập tức thì sẽ được tư nhân hoá từng bước; Nguyên tắc thứ hai là, đẩy mạnh tối đa tiến trình tư nhân hoá bằng cách áp dụng các biện pháp (công cụ) tư nhân hoá khác nhau và điều chỉnh một cách linh hoạt lộ trình tư nhân hoá; Và nguyên tắc thứ ba là, khi mà các SOEs cơ bản thuộc về toàn thể công chúng, thì cổ phần sẽ được phân chia cho cả công chúng và nhân viên của SOEs nhằm phát huy tối đa sự tham gia của cả hai nhóm.

Thành lập Uỷ ban Chỉ đạo Tư nhân hoá giữ vai trò thúc đẩy cải cách. Chủ tịch Uỷ ban Ngân sách và Kế hoạch.

KEPCO là một trong số SOEs được tư nhân hoá điển hình nhất trong giai đoạn Tổng thống Kim Tê Chung cầm quyền.

Trường hợp tư nhân hoá Tập đoàn Thép Pohang (POSCO): POSCO đã được tư nhân hoá hoàn toàn vào 10/2000.

Sau khi tư nhân hoá, lợi nhuận và năng suất của POSCO đã tăng cao hơn, thể hiện ở giá cổ phiếu tăng cao (tăng khoảng gấp 2 lần). Chính phủ kiểm soát độc quyền rất chặt chẽ cùng với thực hiện chương trình tư nhân

hoá nhằm giảm thiểu bất kể một yếu tố tác động xấu nào của sức mạnh chi phối thị trường của các tập đoàn tư nhân lớn. Ngoài ra còn có một số vấn đề khác đáng quan tâm sau khi tư nhân hoá như:

- Các nhà đầu tư nước ngoài (mới tham gia vào thị trường với tư cách là những cổ đông chủ chốt, sở hữu trên 65% cổ phiếu), có xu hướng quan tâm tới lãi cổ phiếu trước mắt nhiều hơn là lợi nhuận để tái đầu tư lâu dài. Điều này có thể gây cản trở tăng trưởng của POSCO trong tương lai.

- Nhân viên công ty vẫn thể hiện thái độ làm việc điển hình của các nhân viên nhà nước. Điều này cho thấy, muốn thay đổi văn hoá công ty thực sự cần phải có thời gian.

- Tính hiệu quả của hội đồng quản trị công ty mới đã được cải thiện đáng kể. Hội đồng quản trị của POSCO gồm có 7 giám đốc thường trực và 8 giám đốc ở bên ngoài. Uỷ ban kiểm toán bao gồm 4 giám đốc bên ngoài và đảm trách việc rà soát chính sách quản lý nguồn nhân lực của công ty. Uỷ ban quản trị và tài chính gồm có 3 giám đốc bên ngoài và 2 giám đốc thường trực, đảm trách việc xem lại các kế hoạch đầu tư chính trước khi chúng được đưa ra bàn bạc tại cuộc họp hội đồng quản trị. Cơ cấu quản lý công ty này giống với mô hình Anh-Mỹ (Anglo-American). Người ta lo ngại rằng mô hình quản lý này của POSCO có thể sẽ gây trở ngại cho các dự án đầu tư mới. Thực tế cho thấy, không có nhà máy mới nào được xây dựng thêm kể từ năm 2000, một trong những nguyên nhân dẫn tới nhu cầu về thép thời tăng cao trong thời gian này.

III. Một số nhận định rút ra từ quá trình tư nhân hoá & cải cách SOEs của Hàn Quốc và gợi ý cho Việt Nam

1. Một số nhận định chủ yếu rút ra từ thực tiễn cải cách SOEs của Hàn Quốc

Có 5 kinh nghiệm về cải cách SOEs được rút ra đó là: Thứ nhất, phải giảm thiểu sự can thiệp chính trị, đặc biệt là trong các quyết

định về giá cả và nhân sự; Thứ hai, xác định các mục tiêu của doanh nghiệp thông qua các chỉ số kết quả hoạt động; Thứ ba, tăng quyền tự chủ quản lý để đạt được các mục tiêu này; Thứ tư, đánh giá hiệu quả quản lý; Thứ năm, chế độ lương thưởng phải gắn với kết quả hoạt động.

Để cải cách cơ cấu SOEs, trong giai đoạn đầu thực hiện tư nhân hoá toàn bộ, Hàn Quốc đã áp dụng mô hình quản trị song hành kiểu Đức tại mỗi SOEs theo Luật Cơ sở quản trị GIEs năm 1983. Cơ cấu quản lý song hành tách biệt này đã được xây dựng nhằm khắc phục tình trạng “bổ nhiệm áp đặt từ trên xuống” đối với các vị trí quản lý cấp cao.

Trong khi thực hiện cải cách các hoạt động bên trong nội bộ các doanh nghiệp công, chính phủ Hàn Quốc đồng thời nỗ lực xây dựng các thể chế thị trường và để cho các doanh nghiệp công đương đầu với cạnh tranh thực sự.

Khi nền kinh tế Hàn Quốc ngày càng được mở cửa và tự do hoá và tranh cãi về “lợi ích công” của các doanh nghiệp công trở nên yếu hơn.

Điển hình của cách tiếp cận thận trọng của chính phủ đó là Luật năm 1997 về Cải tiến cơ cấu quản lý và Tư nhân hoá doanh nghiệp công.

Chiến lược thực hiện không rõ ràng cụ thể và các kế hoạch tự do hoá, thiếu hẳn sự cam kết cũng như là cơ cấu và sức mạnh quyền lực lãnh đạo.

- Khủng hoảng kinh tế, đa số các SOE của Hàn Quốc nói chung hoạt động khá hiệu quả và có lẽ không có lý do gì để tư nhân hoá chúng nếu như không có cuộc khủng hoảng kinh tế nổ ra vào cuối năm 1997. Chính phủ Hàn Quốc đã lâm vào tình trạng thâm hụt ngân sách nghiêm trọng và vì vậy đây là một cơ hội tốt để tiến hành tư nhân hoá SOEs.

- Thị trường chứng khoán, một nguyên nhân khác khiến kế hoạch tư nhân hoá diễn ra chậm chạp là do thị trường chứng khoán

Hàn Quốc bị suy giảm. Chỉ số tổng hợp thị trường chứng khoán Hàn Quốc năm 1989 là 1000, đã bị suy giảm 40% vào năm 1997. Vì vậy, chính phủ Hàn Quốc đã lo ngại không muốn bán nhiều cổ phiếu của SOEs trên thị trường chứng khoán vào lúc này. Điều này cũng chứng tỏ rằng, tối đa hoá giá trị tài sản cũng là một trong các mục tiêu của quá trình tư nhân hoá.

- Quá trình ra quyết định. ở Hàn Quốc, sự thiếu nhất quán trong chính sách tư nhân hoá và những khó khăn liên tiếp trong quá trình thực hiện là hậu quả của quá trình ra quyết định từ trên xuống của chính phủ và tính chuyên quyền trong việc ra quyết định của các bộ ngành trung ương.

- Tính ổn định và đáng tin cậy, sự xáo trộn trong các kế hoạch tư nhân hoá của Hàn Quốc không những không đạt được mục tiêu cải cách thực sự nào mà nó còn để ra nhiều vấn đề khó khăn phức tạp khác. Không có mục tiêu và nhiệm vụ tư nhân hoá rõ ràng đã tạo điều kiện cho các nhóm lợi ích can thiệp vào quá trình thực hiện tư nhân hoá theo hướng có lợi cho họ. Xung đột chính sách giữa các bộ ngành liên quan cũng tác động không nhỏ tới chính sách tư nhân hoá.

Vì cuộc khủng hoảng tài chính năm 1997 đã gây ra không ít tranh cãi về tính hiệu quả của các chaebols, nên hầu hết các kế hoạch tư nhân hoá đối với các doanh nghiệp nhà nước qui mô lớn đều đã được xây dựng dựa theo hướng thiết lập một mô hình quản lý kiểu Anglo-Saxon. Trên thực tế, quá trình tư nhân hoá của các tập đoàn POSCO, KT, và KT&G đã được tiến hành theo mô hình này. Hơn nữa, mô hình này còn nhấn mạnh tầm quan trọng của cạnh tranh và điều tiết trong quá trình tư nhân hoá. Vì vậy, việc đưa ra những khuyến khích lợi ích vật chất thông qua tư nhân hoá nên được gắn với cạnh tranh thực sự hay các qui định nếu nó có thể góp phần cải thiện phúc lợi cho người tiêu dùng.

2. Những gợi ý cho Việt Nam

Từ việc xem xét, tổng kết và đánh giá quá trình cải cách và tư nhân hoá SOEs của Hàn Quốc ở trên, có thể đưa ra một số gợi ý cho Việt Nam trong quá trình thực hiện cải cách và cổ phần hoá SOEs hiện nay như sau:

Thứ nhất, Việt Nam cần đẩy mạnh hơn nữa tốc độ cổ phần hoá SOEs. Vai trò của nhà nước vẫn còn rất quan trọng trong việc đảm bảo các mục tiêu xã hội cơ bản như giảm nghèo, an ninh, quốc phòng, vv... Tuy nhiên, còn rất nhiều SOEs đang hoạt động trong các ngành công nghiệp chủ chốt và vì vậy sẽ dẫn tới kém hiệu quả và làm giảm tiềm năng tăng trưởng.

Thứ hai, cần lựa chọn các SOEs để cổ phần hoá. Cổ phần hoá nên tiến hành cùng với việc giảm thiểu các qui định.

Thứ ba, không nên hạn chế việc mua cổ phiếu đối với các nhóm riêng biệt mà chỉ nên giới hạn tỷ lệ mua tối đa của từng nhóm tham gia sao cho vẫn đảm bảo được sự tập trung quản lý. Chính phủ Hàn Quốc đã thực hiện chương trình bán cổ phiếu rộng rãi ra bên ngoài nhằm thu hút, huy động mọi thành phần tham gia vào quá trình tư nhân hoá. Tuy nhiên đa số các cổ đông ban đầu đã bán lại cổ phần nhằm thu lợi trước mắt hơn là nắm giữ nó vì lợi ích dài hạn, điều này cho thấy cần phải có chính sách khuyến khích các cổ đông nắm giữ cổ phiếu vì mục tiêu lợi ích dài hạn hơn.

Thứ tư, để khắc phục tình trạng chống đối cổ phần hoá từ phía nội bộ nhân viên và lãnh đạo SOEs, nên đưa ra một mức giá bán cổ phần ban đầu thấp hơn (ưu tiên) cho các đối tượng này để kích thích họ về mặt lợi ích vật chất.

Thứ năm, cần giải quyết dứt điểm tình trạng thâm hụt kinh niên của các SOEs và đẩy mạnh thị trường chứng khoán. Bởi vì sự thâm hụt kinh niên của các SOEs và qui mô thị trường chứng khoán nhỏ bé sẽ làm cản trở việc thực hiện cổ phần hoá SOEs (ví dụ như: muốn bán mà không có người mua vì doanh

nghiệp làm ăn thua lỗ, nợ nần chồng chất hoặc chỉ bán được với giá thấp vì qui mô thị trường chứng khoán quá nhỏ bé). Để khắc phục tình trạng này, cần khuyến khích sự tham gia của các nhà đầu tư nước ngoài vào quá trình cổ phần hoá SOEs.

Thứ sáu, để cổ phần hoá SOEs một cách hiệu quả cần phải tiến hành song song với cải cách cơ cấu. Bãi bỏ những ưu đãi đặc biệt dành cho SOEs.

Thứ bảy, cần có một hệ thống đánh giá SOEs chuẩn xác, minh bạch và khách quan.

Thứ tám, về hệ thống quản lý công ty trong các SOEs. Cần thiết lập một hệ thống đánh giá hoạt động quản lý song song với một hệ thống khuyến khích (thưởng, phạt) tương xứng. Cần phải xác định rõ mục đích của các SOEs, đưa ra các tiêu chí để đánh giá kết quả hoạt động.

Thứ chín, Việt Nam hiện đang xây dựng các tập đoàn SOEs trong một số ngành công nghiệp chủ chốt như điện, viễn thông, xây dựng bằng cách sát nhập các tổng công ty lớn lại với nhau (hoặc sát nhập các công ty con và các công ty mẹ lại làm một). Trong tương lai, sức mạnh của nền kinh tế Việt Nam sẽ phụ thuộc vào sự phát triển của các tập đoàn này. Sự thành công của các tập đoàn này đồng thời cũng đặt ra những thách thức khó khăn mới như: Chính phủ sẽ bị chi phối bởi sức mạnh của các tập đoàn này và khó kiểm soát hết các hoạt động của chúng; Có thể xảy ra bảo lãnh nợ chéo giữa các công ty thành viên của tập đoàn; Tỷ lệ nợ/vốn cổ phần quá cao; Mức độ tập trung sở hữu quá lớn; Quản lý nội bộ yếu kém; Hạn chế cạnh tranh, vv... (những vấn đề này thực tế đã xảy ra với hầu hết các tập đoàn lớn của Hàn Quốc).

Vì vậy, chính phủ cần phải xây dựng môi trường thị trường cạnh tranh bình đẳng, hiệu quả và minh bạch nhằm tránh tình trạng độc quyền, câu kết giữa các quan chức chính phủ với giới chủ doanh nghiệp và với ngân hàng,

đồng thời gắn quyền tự chủ quản lý với tính trách nhiệm và các công cụ quản lý hiệu quả.

Kết luận

Nói tóm lại, tư nhân hoá và cải cách các SOEs là một xu hướng tất yếu trong quá trình phát triển kinh tế thị trường, dân chủ, tự do hoá và hội nhập của hầu hết các nước trên thế giới, trong đó có Hàn Quốc và Việt Nam. Mặc dù chính phủ Hàn Quốc đã nhận thức được điều này từ rất sớm nhưng để thực thi nó một cách nhanh chóng và hiệu quả thì lại không đơn giản chút nào. Qua thực tiễn cải cách và tư nhân hoá SOEs ở Hàn Quốc cho thấy Hàn Quốc đã trải qua nhiều chương trình tư nhân hoá kể từ cuối những năm 1960 với các biện pháp, chính sách, cách tiếp cận, mô hình tư nhân hoá khác nhau và cuối cùng cũng đã đạt được những thành công nhất định. Tuy nhiên, bên cạnh những thành công Hàn Quốc cũng gặp phải không ít thách thức khó khăn trong quá trình thực hiện cải cách. Và để có thể hội nhập với nền kinh tế thế giới hơn nữa thì Hàn Quốc cần phải tiếp tục đẩy mạnh tư nhân hoá và cải cách SOEs chứ không nên quá vội hài lòng với những kết quả bước đầu này.

Đối với Việt Nam, chúng ta có thể học hỏi được rất nhiều kinh nghiệm tư nhân hoá và cải cách SOEs của các nước trên thế giới, đặc biệt là của Hàn Quốc, một quốc gia biết vận dụng các mô hình cải cách hiệu quả đã được thực hiện thành công ở nhiều nước trên thế giới vào điều kiện đặc thù của đất nước và đem lại kết quả khả quan. Vì vậy, trong quá trình thực hiện cải cách và tư nhân hoá SOEs, Việt Nam cũng cần phải biết lựa chọn mô hình, biện pháp chính sách phù hợp với điều kiện kinh tế và nét đặc thù về chính trị, văn hoá, cơ chế thể chế, pháp lý ... của đất nước hiện nay, và tất nhiên là không thể tách rời hoặc đi ngược lại xu hướng của thế giới, xu hướng mở cửa, hội nhập và toàn cầu hoá./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Sunita Kikeri and Aishetu Fatima Kolo, November 2005, *Privatization: Trends and Recent Developments*, World Bank WPS3765 World Bank Policy Research Working Paper 3765.
2. *Achievements of Public Sector Reform in Korea and the Road Ahead*, International Forum on Public Sector Reform, Keynote Address.
3. Wonhyuk Lim, *Public Enterprise Reform and Privatization in Korea: Lessons for Developing Countries*, Korea Development Institute.
4. Ministry of Planning and Budget, 2001, *Korea's Public Sector Reform*.
5. Myungho Park, Professor of Dep. of Economics, *A Comparison on Public Sector Reforms in Korea and EU*, Hankook University of Foreign Studies.
6. Lee Kang-ho, *Structural Reform and New Governance of Public Bodies in Korea*.
7. Vu Quoc Ngu, 4/2002, *The State-Owned Enterprise Reform in Vietnam: Process and Achievements*, Visiting Researchs Series No.
8. *Mekong Economics*, November 2002, SOE Reform in Vietnam, Background Paper.
9. Ministry of Planning and Budget, *How Korea Reform The Public Sector (1998 - 2002)*.
10. *Promotion of Competition in State-owned Enterprises (SOEs) and Regulated Sector*, <http://ftc.go.kr/data/hwp/apec200103.htm>.
11. Policy Views from the Country Economics Department, July 1992, <http://www.worldbank.org/html/prddr/outreach/or3.htm>.