

KINH NGHIỆM VỀ CẢI CÁCH VỀ CÁCH THỨC QUẢN LÝ DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC CỦA MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI

Một trong những yếu tố quan trọng để thực hiện cải cách doanh nghiệp nhà nước đó là cách quản lý và điều hành doanh nghiệp nhà nước. Có thể nói cải cách về hoạt động quản lý và điều hành doanh nghiệp nhà nước ở các nước trên thế giới đều nhằm thực hiện mục tiêu gia tăng tính minh bạch và bình đẳng hơn trong cạnh tranh giữa các loại hình doanh nghiệp.

Liên bang Nga đã đưa ra nhiều chính sách nhằm cải tổ cách thức quản lý và điều hành doanh nghiệp nhà nước. Văn phòng Tổng thống, Chính phủ, Ủy ban quản lý tài sản Liên bang, Bộ Phát triển kinh tế Nga và các bộ, ngành hữu quan là các cơ quan nhà nước tham gia vào quản lý và điều hành cũng như thực hiện các chương trình cải tổ, quản lý tài sản quốc gia. Việc quản lý các tập đoàn kinh tế nhà nước tùy thuộc vào chức năng, nhiệm vụ và thường áp dụng các mô hình: mô hình tập trung, mô hình kép và mô hình đa ngành. Trong đó, với mô hình tập trung thường chịu sự quản lý trực tiếp của ủy ban Quản lý tài sản Liên bang là các doanh nghiệp chú trọng tới tối đa hóa lợi nhuận cũng như cổ phần hóa, còn ưu tiên ngành là thứ yếu. Mô hình tài sản Liên bang và của bộ, ngành tương ứng, theo đó ưu tiên phát triển ngành quan trọng hơn việc tối đa hóa lợi nhuận. Trong mô hình này, ủy ban Quản lý tài sản Liên bang đại diện cho cổ phần của Nhà nước tại doanh nghiệp sẽ có trách nhiệm lựa chọn nhân sự từ các bộ, ngành phù hợp để làm đại diện quản lý, thường tham gia vào Hội đồng quản trị và bộ phận kiểm toán. Trong mô hình đa ngành áp dụng cho các doanh nghiệp nhà nước trọng yếu, mang tính chiến lược và thường bị chi phối bởi cả lợi ích chính trị, ngoài ủy ban Quản lý tài sản Liên bang, các bộ, ngành còn có các quan chức từ các cơ quan quyền lực như Văn phòng Tổng thống, Văn phòng Chính phủ tham gia.

Tuy nhiên, qua quá trình hoạt động và theo sự giám sát của cơ quan dân cử của Nga đã chỉ ra những khiếm khuyết trong mô hình này như: mô hình đa chức năng của doanh nghiệp nhà nước ở Nga vừa hoạt động kinh doanh, vừa thực hiện chức năng phi lợi nhuận cho thấy hiệu quả rất thấp, dễ thất thoát, lãng phí, tham

những. Việc thể hiện chức năng chủ sở hữu và chức năng quản trị doanh nghiệp, dẫn tới Nhà nước thường can thiệp quá sâu vào doanh nghiệp, mặt khác dễ dẫn tới độc quyền, lợi ích nhóm, làm méo mó cơ chế thị trường; ngoài ra còn thiếu các cơ chế đánh giá Hội đồng quản trị, minh bạch hóa thông tin, quyền của đại diện chủ sở hữu không rõ ràng, v.v..

Trong những năm gần đây các cơ quan dân cử của Nga đã tiến hành giám sát chặt chẽ hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước, bên cạnh việc các cơ quan Chính phủ Nga đã thúc đẩy tiến hành kiểm toán độc lập các tập đoàn cũng như các công ty có sự tham gia của Nhà nước, minh bạch hóa thông tin. Chính phủ cũng nỗ lực cơ cấu lại doanh nghiệp nhà nước theo hướng 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 và không kinh doanh tìm kiếm lợi nhuận. Việc thành lập hàng loạt các tập đoàn chiến lược trong thời kỳ 2007-2010 đã thể hiện quyết tâm của Nga trong việc cải cách cách thức quản lý hoạt động của doanh nghiệp nhà nước. Tuy nhiên, qua thực tế giám sát hoạt động của doanh nghiệp nhà nước, các cơ quan hữu quan nhận thấy mô hình này cũng đang gặp phải nhiều vấn đề trong đó nổi lên việc lãng phí nguồn lực, hiệu quả hoạt động thấp và cần tiếp tục tiến hành cải cách hoạt động và thực hiện giám sát sâu rộng hoạt động của doanh nghiệp nhà nước.

Trong suốt quá trình cải tổ nền kinh tế, cùng với chương trình tái cơ cấu nền kinh tế theo hướng hiện đại thoát ra khỏi sự phụ thuộc vào xuất khẩu nguyên nhiên liệu thô nâng cao khả năng của nền kinh tế mà các doanh nghiệp nhà nước đóng vai trò động lực quan trọng dường như không đạt được nhiều kết quả, từ năm 2016 đến 2018 Nga đã đưa ra nhiều chính sách nhằm thúc đẩy sự phát triển của doanh nghiệp nhà nước, một trong những chính sách đó việc thông qua lộ trình cho chiến lược quản trị doanh nghiệp do Cơ quan sáng kiến chiến lược đưa ra.

Đối với Ba Lan, Ba Lan là thành viên của Liên minh châu Âu (EU) do vậy Ba Lan cũng tham gia vào thỏa thuận mua sắm chính phủ (GPA) trong WTO. Trong tiến trình cải cách doanh nghiệp nhà nước, Nhà nước Ba Lan nỗ lực cải

thiện hiệu quả của các doanh nghiệp nhà nước thông qua hoàn thiện việc xây dựng các tiêu chuẩn quản trị công ty.

Hầu hết các doanh nghiệp nhà nước ở Ba Lan đều trực thuộc Bộ Quản lý công sản, tuy nhiên một số doanh nghiệp nhỏ hơn trực thuộc các bộ khác như Bộ Phát triển kinh tế hay Bộ Phát triển hạ tầng và chính quyền địa phương.

Để giám sát hoạt động quản lý của doanh nghiệp nhà nước, cơ quan chủ quản đối với doanh nghiệp nhà nước thực hiện ảnh hưởng của mình thông qua các quyền của cổ đông theo tỷ lệ của cổ phần nắm giữ. Nhà nước Ba Lan chính thức sở hữu cổ phần qua Kho bạc nhà nước, cơ quan thực hiện quyền cổ đông giám sát công ty. Một số bộ, ngành tham gia vào kiểm soát công ty trong các lĩnh vực của mình, như mỏ, đường sắt, v.v. Trong một số trường hợp, doanh nghiệp nhà nước có một số quyền đặc biệt thể hiện trong điều lệ của công ty, phù hợp với luật pháp Ba Lan và EU. Với một số công ty không phải loại chiến lược, Kho bạc Nhà nước thực hiện quyền đặc biệt thông qua sở hữu đa số chứ không phải là vì lợi ích chiến lược cụ thể nào. Nhìn chung, Kho bạc Nhà nước hướng đi tạo ra lợi ích lâu dài cho các cổ đông của công ty theo chỉ dẫn của các nước trong Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD).

Đại diện của nhà nước tham gia hội đồng kiểm soát phải tuân thủ luật của công ty thương mại và mong muốn hoạt động vì lợi ích tốt nhất của công ty và các cổ đông. Doanh nghiệp nhà nước ở Ba Lan vẫn phải thực thi nhiều yêu cầu bổ sung ngoài hiệu lực của luật công ty. Kho bạc Nhà nước chuẩn bị những chỉ dẫn cụ thể cho việc báo cáo tài chính hằng năm, còn doanh nghiệp nhà nước phải chuẩn bị các báo cáo chi tiết về hoạt động của ban quản trị cùng với các báo cáo tài chính của năm trước. Đại diện do Nhà nước tiến cử tham gia ban kiểm soát phải qua một kỳ sát hạch xem có đủ tiêu chuẩn hay không.

Bên cạnh đó, cơ quan lập pháp của Ba Lan đã ban hành các chính sách nhằm tránh cho các doanh nghiệp nhà nước chiến lược bị các công ty nước ngoài thôn tính gây ảnh hưởng tới an ninh quốc gia, cụ thể là Luật về kiểm soát các hoạt động đầu tư cụ thể. Đạo luật này tạo ra cơ chế nhằm bảo vệ các doanh nghiệp nhà nước

chống lại sự thôn tính từ bên ngoài trong các lĩnh vực chiến lược (khí đốt, năng lượng, hóa chất, hóa dầu và lĩnh vực quốc phòng) của Ba Lan.

Như vậy, có thể thấy, việc giám sát hoạt động của doanh nghiệp nhà nước cũng như việc kiểm soát các doanh nghiệp nhà nước trong các lĩnh vực độc quyền tự nhiên và các lĩnh vực liên quan tới an ninh quốc gia vẫn là xu thế chung ở Nga và Ba Lan. Mức độ sở hữu cũng như các chính sách định liên quan tới doanh nghiệp nhà nước cũng khá đa dạng phụ thuộc vào “tầm quan trọng” của các doanh nghiệp thường liên quan tới an ninh quốc gia như quốc phòng, năng lượng, nhiên liệu, vận tải,... Tuy nhiên, các nước cũng quan tâm tới việc duy trì môi trường cạnh tranh bình đẳng giữa doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp tư nhân trong các lĩnh vực khác và cố gắng hoạt động theo thông lệ quốc tế thể hiện qua các cam kết với WTO và các chỉ dẫn của OECD. Giữa Ba Lan và Nga, các chính sách đối với doanh nghiệp nhà nước của Ba Lan gần với EU và các nước OECD hơn, và nước này tránh áp dụng các “đặc quyền” mà cố gắng ban hành các chính sách nhằm hiện đại hóa các tiêu chuẩn quản trị doanh nghiệp.

Là một nước có nền kinh tế đang phát triển mạnh mẽ ở Châu Á, Hàn Quốc cũng ban hành nhiều chính sách liên quan tới cấu trúc quản trị thống nhất cho doanh nghiệp nhà nước. Các chính sách này quy định về các vấn đề như việc thành lập Hội đồng về quản lý các tổ chức công để kiểm soát doanh nghiệp nhà nước và các tổ chức công; việc thiết lập mục tiêu quản lý và thực hiện hướng dẫn quản lý cho các thể chế công; các quy định về việc báo cáo kết quả hoạt động, đánh giá hiệu suất và thù lao của giám đốc điều hành; giám sát các tổ chức công; quy định về thành phần của hội đồng quản trị; việc bổ nhiệm giám đốc điều hành, thành viên hội đồng quản trị và kiểm toán của một doanh nghiệp nhà nước; việc bổ nhiệm trưởng phòng, thành viên hội đồng quản trị và kiểm toán viên của tổ chức bán công; ủy ban điều hành gồm 50% thành viên bên ngoài; hợp đồng quản lý; các quy định về minh bạch hoạt động quản lý trong doanh nghiệp nhà nước; quy định chung về ngân sách, báo cáo kế toán, kiểm toán và hội đồng kiểm toán và thanh tra; quyền của cổ đông thiểu số...

Bên cạnh đó, cơ quan dân cử của Hàn Quốc cũng tăng cường khả năng giám sát hoạt động của doanh nghiệp nhà nước, đặc biệt là gia tăng quyền hạn cho cổ đông thiểu số và giảm thiểu các hình thức tác động lên quá trình hoạch định và thực thi chính sách. Trong hội đồng quản trị của các doanh nghiệp bắt buộc phải có thành viên độc lập, thành viên này không phải là cổ đông nhưng vẫn có quyền bỏ phiếu và quyết định. Mặt khác, Hàn Quốc cũng không chế đầu tư vào các công ty thành viên và cấm một số giao dịch giữa các công ty thành viên với nhau. Chính phủ Hàn Quốc cũng cho phép sự tham gia của các tổ chức quốc tế vào việc thúc đẩy tính minh bạch và dân chủ kinh tế.

Đối với Nhật Bản, cải cách quản lý doanh nghiệp quan trọng nhất của Nhật Bản đã được thực hiện sâu và rộng khắp. Quốc hội Nhật bản đã ban hành một loạt các chính sách về quản lý doanh nghiệp và các tiêu chuẩn kế toán, kiểm toán theo chuẩn mực quốc tế. Mặt khác, các cơ quan quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước đã tiến hành việc cải cách về cơ cấu tổ chức và định rõ vai trò của hội đồng quản trị và giám sát. Ngoài ra, cơ quan dân cử Nhật bản tăng cường hoạt động giám sát thông qua việc tăng quyền của cổ đông thiểu số. Một chính sách quan trọng trong việc cải cách hoạt động của doanh nghiệp nhà nước tại Nhật bản đó là gia tăng sở hữu nước ngoài, thúc đẩy sự tham gia của các nhà đầu tư nước ngoài vào cải cách quản trị doanh nghiệp trong nước.

Việc sửa đổi Bộ luật thương mại với những chế định về mối quan hệ giữa quản lý và cổ đông đánh dấu bước cải cách đầu tiên trong hệ thống quản trị doanh nghiệp ở Nhật Bản. Việc sửa đổi Bộ luật thương mại năm 1997 với các quy định luật đối với việc phát hành quyền mua cổ phiếu (stock options) được tự do hóa và lệnh cấm nắm giữ đã được gỡ bỏ. Đến năm 2002, những cải cách lớn trong Bộ luật thương mại đã được thông qua: cho phép các công ty được phép lựa chọn giữa việc duy trì cơ cấu hội đồng quản trị theo pháp luật trước đây và áp dụng cấu trúc quản trị doanh nghiệp hiện đại theo chuẩn mực quốc tế, tương tự như nhiều công ty của Mỹ, với các ủy ban kiểm toán, bồi thường và bổ nhiệm, trong đó phần lớn có các giám đốc độc lập.

Một nội dung cải cách việc quản lý và hoạt động của doanh nghiệp nhà nước tại Nhật Bản đó là việc cải thiện các tiêu chuẩn kế toán và kiểm toán hướng tới hội tụ với các chuẩn mực quốc tế. Việc sửa đổi các quy định kế toán bắt đầu với việc công bố chương trình cải cách lớn trong năm 1996. Sau đó, FSA (bộ phận tách ra từ Bộ Tài chính năm 1998) đảm nhận trách nhiệm giới thiệu các quy định kế toán mới. Trong việc quản lý cải cách, FSA cân bằng hai mục tiêu: đưa các tiêu chuẩn kế toán và kiểm toán Nhật Bản hội tụ với chuẩn mực toàn cầu và dàn xếp một cuộc “hạ cánh mềm” cho các tổ chức tài chính gặp khó khăn. Kết quả là, cho tới đầu năm 2000, các chuẩn mực báo cáo tài chính đối với các công ty niêm yết đã hội tụ với các tiêu chuẩn kế toán quốc tế; và các động thái cải cách và mở cửa thị trường tài chính đã đưa Nhật Bản lên trên bản đồ thế giới như là một trung tâm tài chính hàng đầu.

Một nội dung cải cách quan trọng của Nhật Bản đối với doanh nghiệp nhà nước đó là việc cải cách cơ cấu tổ chức và vai trò của hội đồng quản trị trong cải cách doanh nghiệp nhà nước. Nghị viện Nhật Bản thúc đẩy cải cách quản trị doanh nghiệp thông qua việc xác định vai trò của kiểm toán viên theo luật định và được tham gia vào ban kiểm sát “Kansayaku” và quy định trách nhiệm pháp lý của giám đốc công ty, cải cách về cơ cấu tổ chức và vai trò của hội đồng quản trị vào cuối thập niên 90, thế kỷ XX. Trong đó, tập trung vào việc xác định vai trò của kiểm toán viên. Sau đó, vào năm 1997, Nghị viện Nhật Bản đã đưa ra một dự luật, được thông qua vào năm 2001, trong đó sửa đổi một số điều khoản quan trọng trong Bộ luật thương mại theo nhu cầu và mong muốn của các doanh nghiệp bao gồm cả ràng buộc về nghĩa vụ pháp lý của giám đốc đối với cổ đông và tăng cường chức năng ban kiểm sát trong doanh nghiệp, đặc biệt là doanh nghiệp nhà nước.

Các tập đoàn lớn đóng vai trò quan trọng trong tiến trình cải cách và áp dụng phương thức quản trị doanh nghiệp hiện đại.

Cải cách quan trọng tiếp theo đó là việc Nghị viện Nhật Bản ban hành các chính sách cho phép gia tăng sở hữu nước ngoài, tức là thúc đẩy sự tham gia của các nhà đầu tư nước ngoài vào quá trình cải cách quản trị doanh nghiệp trong nước. Các nhà đầu tư nước ngoài mang đến kinh nghiệm quản lý, yêu cầu thay đổi về

mặt quản trị doanh nghiệp mặc dù mức độ ảnh hưởng vẫn còn bị hạn chế. Từ năm 2000 đến nay, nhà đầu tư nước ngoài ngày càng đóng vai trò quan trọng trong việc cải cách quản trị doanh nghiệp. Họ thực hiện quyền tham gia vào quản lý doanh nghiệp thường xuyên hơn thông qua hoạt động mua bán và sáp nhập (M&A) hoặc biểu quyết đối với các vấn đề quản lý.

Cũng như Hàn Quốc, Nhật Bản cũng tăng cường năng lực giám sát thông qua việc tăng quyền của cổ đông thiểu số. Những nỗ lực này đến từ các nhà hoạt động quyền cổ đông (shareholder activists).

Bên cạnh đó, có nhiều chính sách quan trọng về quản lý doanh nghiệp nhà nước của Nhật Bản và Hàn Quốc cũng được áp dụng trong trường hợp cải cách doanh nghiệp nhà nước ở Indonesia. Kể từ năm 1998, việc quản lý doanh nghiệp nhà nước của Indônêxia có sự điều chỉnh rõ rệt. Nghị viện Indonesia đã ban hành nhiều chính sách nhằm cải tổ quản lý và hoạt động của doanh nghiệp nhà nước. Trong đó có chính sách tách chức năng giữa người sở hữu và người điều hành; và tập trung vào việc giám sát; Bộ doanh nghiệp nhà nước cũng đã được thành lập để đại diện Chính phủ với tư cách một người nắm giữ tài sản Nhà nước; trao quyền cho doanh nghiệp nhà nước thông qua hệ thống “năm giữ”. Bên cạnh đó, Chính phủ Indonesia cũng ban hành nghị định theo đó Bộ Tài chính chuyển quyền và nghĩa vụ về nắm giữ cổ phần của công ty nhà nước sở hữu đa số sang cho Bộ doanh nghiệp nhà nước. Luật số 19/2003 quy định, Bộ doanh nghiệp nhà nước có quyền bổ nhiệm và/hoặc trao quyền cho đại diện chính phủ với tư cách người nắm giữ tài sản nhà nước theo luật quy định; Bộ doanh nghiệp nhà nước có trách nhiệm hỗ trợ Tổng thống trong việc xây dựng chính sách và điều phối khu vực doanh nghiệp nhà nước. Theo quy định của Luật thì Bộ doanh nghiệp nhà nước ở Indonesia có chức năng xây dựng chính sách của Chính phủ trong việc phát triển doanh nghiệp nhà nước liên quan đến các vấn đề kiểm soát, cải thiện hiệu quả, tư nhân hóa và tái cấu trúc; điều phối và nâng cao cấu trúc chương trình, điều hành/quản lý, phân tích, đánh giá khu vực doanh nghiệp nhà nước; trình bày báo cáo với Tổng thống và gợi ý làm cách nào để cải thiện hoạt động của doanh nghiệp nhà nước.

Để hoạt động của doanh nghiệp nhà nước đạt hiệu quả và minh bạch hóa hoạt động của tổ chức này, Indonesia đã tách quyền quản lý và điều hành doanh nghiệp nhà nước để hình thành ban lãnh đạo có cấu trúc hai tầng. Một tầng gồm ban lãnh đạo không trực tiếp được coi như hội đồng ủy viên hoặc ban giám sát. Còn tầng kia gồm các thành viên điều hành công ty như ban điều hành. Do đó không có thành viên chung giữa hai ban.

Bộ doanh nghiệp nhà nước Indonesia đã yêu cầu áp dụng quản trị công tốt (GPG) trong thực hiện các chức năng luật pháp và áp dụng quản trị công ty tốt (GCG) trong việc thực hiện chức năng công ty, và yêu cầu áp dụng nó đối với tất cả doanh nghiệp nhà nước.

Mặt khác, đối với việc thiết lập quản trị doanh nghiệp phải có sự phân biệt rõ ràng giữa chức năng hành chính và chức năng điều hành doanh nghiệp. Chức năng hành chính bao gồm việc ban hành các quy định, chính sách gồm giám sát và kiểm soát các công ty nhà nước tạo ra lợi nhuận, tăng trưởng và phát triển một nền kinh tế mạnh. Tóm lại, cần nhấn mạnh rằng, để bảo vệ các doanh nghiệp nhà nước từ những can thiệp chính trị, cần phải áp dụng cấu trúc và quá trình quản trị doanh nghiệp tốt ở cả chức năng quản lý và chức năng doanh nghiệp.

Doanh nghiệp nhà nước cần thiết phải được điều hành một cách chuyên nghiệp. Như vậy, vai trò của Bộ doanh nghiệp nhà nước với chức năng hành chính quan liêu và chức năng doanh nghiệp đã được tách rời. Bên cạnh đó, doanh nghiệp nhà nước ở Indonesia đã được cấu trúc như một siêu công ty mẹ và công ty mẹ được quản lý một cách chuyên nghiệp bởi ban giám đốc và được giám sát bởi ban hội đồng thành viên - những người mà ở cả hai ban đều được lựa chọn trên nền tảng cạnh tranh. Bộ của các doanh nghiệp không thực hiện chức năng nhà nước mà có thể làm cầu nối giữa doanh nghiệp nhà nước và Chính phủ như một cổ đông. Bộ trưởng Bộ doanh nghiệp nhà nước cũng chịu trách nhiệm ban hành chính sách doanh nghiệp nhà nước như một tổng thể trong việc phối hợp với các bộ khác.

Quản lý hoạt động công ty tốt là điều kiện cơ bản để thực hiện văn hóa công ty. Vì vậy, vấn đề thực tế của quản trị được xác định theo khuôn khổ thể chế của mỗi công ty và có những điều kiện nhất định. Thực hiện quản lý hoạt động công ty

tốt sẽ tạo điều kiện có một hệ thống, cơ cấu và văn hóa công ty song song với việc tạo sự ổn định cho hoạt động của công ty thúc đẩy kinh doanh tăng lợi nhuận của công ty. Việc thực hiện tốt quản trị doanh nghiệp đặc biệt là đối với các doanh nghiệp nhà nước mang tính chiến lược nhất thiết cần có sự giám sát chặt chẽ của Ban kiểm soát trong công ty, của cơ quan quản lý doanh nghiệp và quan trọng hơn cả là giám sát tầm cao và giám sát tổng thể của cơ quan dân cử.

