

CHÍNH SÁCH CỔ PHẦN HÓA DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC TRONG NGÀNH GIAO THÔNG VẬN TẢI CỦA TRUNG QUỐC VÀ LIÊN BANG NGA: BÀI HỌC KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM

● NGUYỄN VĂN CƯỜNG

TÓM TẮT:

Cổ phần hóa (CPH) doanh nghiệp nhà nước (DNNN) góp phần đào thải những doanh nghiệp kinh doanh kém hiệu quả, tạo môi trường cạnh tranh, động lực phát triển cho các doanh nghiệp, tăng khả năng huy động các nguồn vốn cho đầu tư phát triển sản xuất, thúc đẩy quá trình xử lý và khắc phục những hạn chế của DNNN. Bài viết phân tích một số kinh nghiệm CPH DNNN trong ngành Giao thông Vận tải ở Trung Quốc và Liên bang Nga, từ đó rút ra bài học kinh nghiệm trong quá trình CPH DNNN ở Việt Nam.

Từ khóa: cổ phần hóa, doanh nghiệp nhà nước, giao thông vận tải.

1. Một số kinh nghiệm CPH DNNN trong ngành Giao thông vận tải của Trung Quốc và Liên bang Nga

1.1. CPH DNNN trong ngành Giao thông vận tải ở Trung Quốc

Tiến trình CPH DNNN tại Trung Quốc bắt đầu từ năm 1978. Trải qua hơn 40 năm tiến hành CPH DNNN, Trung Quốc đã đạt được nhiều kết quả thể hiện cụ thể như sau:

Thứ nhất, xác định giá trị doanh nghiệp

Trung Quốc coi vấn đề kiểm toán và định giá tài sản là hết sức cần thiết. Những điều kiện để

bán cổ phiếu được căn cứ theo hợp đồng và dựa trên giá trị tài sản đã qua thẩm định, hay thông qua bán đấu giá, hoặc được xác định trên thị trường chứng khoán. Nguyên tắc xác định giá trị doanh nghiệp khi CPH là công khai, công bằng và công chính. Giá trị doanh nghiệp xác định lại là cơ sở xác định giá bán đấu giá; không điều chỉnh lại sổ sách kế toán. Kinh nghiệm qua quá trình CPH 3 tập đoàn Hàng không của Trung Quốc cho thấy, giá bán cổ phần cao không phải là mối quan tâm hàng đầu của Chính phủ khi CPH DNNN. Giá bán cổ phần cho từng đối tượng khác nhau, phụ thuộc

vào các cam kết và phương thức bán khác nhau. Cụ thể việc CPH một số doanh nghiệp trong ngành Giao thông Vận tải ở Trung Quốc như sau:

- Hãng Hàng không quốc gia Air China: 51,16% do Tập đoàn CNAH nắm giữ (số cổ phần Nhà nước); số cổ phần được tiến hành bán đấu giá: 14,64% do China National Aviation Corporation Limited - Công ty con 100% vốn của Tập đoàn CNAH nắm giữ; 24,20 phát hành tại thị trường chứng khoán Hong Kong và London (thông qua đấu giá hoặc bảo lãnh phát hành); và 10% bán cho cổ đông chiến lược (Cathay Pacific) theo giá thương thảo;

- Hãng Hàng không Phương Nam - China Southern Airlines: 50,3% do China Southern Air Holding Company nắm giữ (số cổ phần Nhà nước); số cổ phần còn lại được tiến hành bán đấu giá: 22,86% cho các cổ đông trong nước; 26,84% phát hành tại thị trường chứng khoán Hong Kong (thông qua đấu giá hoặc bảo lãnh phát hành);

- Hãng hàng không phương Đông - China Eastern Airlines: 74,64% do Tập đoàn China Eastern Air Holding Company nắm giữ (số cổ phần Nhà nước); số cổ phần còn lại được tiến hành bán đấu giá: 5,12% phát hành cho các cổ đông trong nước; 20,24% phát hành tại thị trường chứng khoán New York, Hong Kong và Thượng Hải (theo phương thức đấu giá hoặc bảo lãnh phát hành).

Thứ hai, lựa chọn cổ đông chiến lược

Trường hợp CPH 3 Tập đoàn Hàng không Trung Quốc như đề cập ở trên cho thấy, việc lựa chọn cổ đông chiến lược được Chính phủ Trung Quốc rất quan tâm. Tiêu chí lựa chọn được dựa trên những yếu tố về kỹ năng quản lý, điều hành hiện đại, tiên tiến, đa dạng hóa cổ đông chiến lược. Việc bán cổ phần cho các cổ đông chiến lược được thực hiện thông qua thương lượng. Vì vậy, các tập đoàn Hàng không Trung Quốc này đã lựa chọn những cán bộ có trình độ, giỏi ngoại ngữ để tham gia đàm phán, lựa chọn. Sau khi CPH, các cổ đông chiến lược sẽ giúp ngân hàng tuyên truyền, giới thiệu hình ảnh trên trường quốc tế,

tạo điều kiện thuận lợi khi niêm yết ra thị trường quốc tế. Vì vậy, quan điểm về lựa chọn cổ đông chiến lược đó là: (i) Là các bạn hàng chiến lược; (ii) Là các tập đoàn Hàng không hoặc Tài chính có uy tín trên thế giới, như: Citigroup, IP Morgan, UBS, một số ngân hàng Nhật Bản, Temasek (Singapore).

Thứ ba, chính sách đối với người lao động

Giải pháp lao động dồi dào dư có ý nghĩa quan trọng trong quá trình sắp xếp lại DNNN, Trung Quốc đã tiến hành giảm bớt lao động dồi dào dư bằng cách bồi thường cho người lao động mất việc làm. Giải quyết lao động dư thừa ở DNNN của Trung Quốc được tiến hành bằng các biện pháp:

- Đào tạo và đào tạo lại: căn cứ vào nhu cầu lao động, doanh nghiệp có thể hợp tác với các tổ chức đào tạo để đào tạo lại;

- Thiết lập cơ cấu bảo đảm xã hội cho lao động dồi dào dư như cho về hưu, trợ cấp thất nghiệp;

- Số lao động dồi dào dư do cải cách DNNN, đặc biệt do phá sản, không để họ là người thừa trong xã hội, chính quyền có các chính sách đào tạo lại, tạo việc làm mới, cơ cấu lại ngành nghề, lập ngành nghề mới, tạo việc làm mới cho lao động dồi dào dư;

- Bảo đảm trợ cấp mức sống tối thiểu cho người lao động dồi dào dư khi rời khỏi doanh nghiệp. Căn cứ vào mức sinh hoạt tối thiểu của từng địa phương để giải quyết khoản trợ cấp này.

- Trung Quốc không có chính sách bán cổ phần ưu đãi cho người lao động, trong mức độ nhất định; Điều này đã hạn chế được tham nhũng, tránh được việc lãnh đạo DNNN lợi dụng các ưu thế và việc thiếu minh bạch trong CPH DNNN¹;

- Kinh nghiệm của Trung Quốc qua hơn 30 năm cải cách cho thấy, cải cách chế độ cổ phần được coi là một đột phá lý luận kinh tế để xây dựng lý luận kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa. Trung Quốc đạt được những bước tiến đáng kể trong lĩnh vực này, từ năm 1997 đến năm 2001, xí nghiệp chế độ cổ phần tăng từ 7.200 lên tới gần 300.000, số lao động từ 6,437 triệu người lên 27,466 triệu người, doanh thu từ 813,1 tỷ Nhân

dân tộ lên 5.673,3 tỷ Nhân dân tộ. Thực tế đó có sức thuyết phục, đem lại nhận thức đúng đắn về vai trò của chế độ cổ phần, của CPH trong xây dựng kinh tế quốc hữu³.

1.2. CPH DNNN trong ngành Giao thông Vận tải ở Liên bang Nga

Ở Liên bang Nga, những năm 1990 đến năm 1998, do sở hữu nhà nước bao trùm hầu hết các lĩnh vực kinh tế, đồng thời với công cuộc cải biến nền tảng chính trị - xã hội, nên tiến trình “tư nhân hóa” mang tính đặc thù với những phức tạp riêng. Đa số các xí nghiệp Nhà nước đều hưởng chế độ độc quyền trong lĩnh vực của mình. Giá bán một xí nghiệp sẽ rất cao nếu vẫn còn giữ được thế độc quyền đó. Song, duy trì như thế về lâu dài sẽ có hại cho nền kinh tế. Xí nghiệp độc quyền được CPH đó sẽ lại cần tiếp tục được độc quyền để tồn tại. Chính vì vậy, nên đặt mục tiêu CPH là bán xí nghiệp mà không duy trì thế độc quyền”.

CPH các DNNN được thực hiện trong hầu hết các ngành kinh tế. Đặc biệt, ngành công nghiệp dầu mỏ (sản xuất, tinh lọc và phân phối dầu mỏ) và giao thông vận tải biển được tư nhân hóa đầu tiên. Tuy nhiên, Nhà nước vẫn giữ một số ngành kinh tế có vị trí quan trọng, như: cơ sở hạ tầng, viễn thông, điện lực, khai khoáng... Bên cạnh đó, hình thức CPH khá đa dạng như bán cổ phiếu cho “người của doanh nghiệp”, phát hành cổ phiếu nhân dân. Kế hoạch “tem phiếu” được đề xuất nhằm phân chia công bằng tài sản cho các công dân. Ủy ban công sản định giá toàn bộ tài sản quốc gia cỡ 150 tỷ Rúp, dân số Nga khoảng 150 triệu, nên ấn định mệnh giá tem phiếu là 10.000 Rúp (đổi được 40 USD ngoài chợ đen). Một tờ séc tượng trưng cho một phần tài sản quốc gia phân chia đều cho người dân cả nước. Ý tưởng này thật đơn giản: nhanh chóng chuyển quyền kiểm soát các mảng lớn của nền kinh tế công quản sang tay tư nhân.

Đáng chú ý, việc chuyển nhượng thông qua chứng chỉ (voucher) cầm cố đặc biệt, thiếu phương tiện thanh toán bằng tiền đã dẫn đến hiện tượng chuyển đổi sở hữu không phản ánh thực

chất giá trị, tài sản quốc gia. Vì vậy, việc định giá tài sản DN gồm cả giá trị sử dụng đất đai không chính xác, thấp hơn rất nhiều so với thực tế và được cầm cố sang tay tư nhân với giá rẻ mạt. Những cơ sở vật chất của các xí nghiệp nằm ở vị trí “sinh lợi cao” sau “tư nhân hóa” được chuyển mục đích thành cơ sở kinh doanh thương mại. Thống kê vào năm 2001 cho thấy³, mặc dù đã tích cực sửa sai, nhưng trong số diện tích 337 triệu m² nhà xưởng thuộc sở hữu Liên bang cũ, sau “tư nhân hóa” đã bị chuyển sang sử dụng cho mục đích thương mại 214 triệu m².

CPH lúc đó đang được cho là bài bản mà các định chế quốc tế như IMF, WB, Bộ Ngân khố Hoa Kỳ (cổ đông lớn nhất của các định chế này) muốn Chính phủ mới ở Nga áp dụng. Nhờ đó, Chính phủ sẽ có tiền lấp đầy ngân sách, sẽ đem vốn về cho xí nghiệp, sẽ tạo động lực lao động vì lợi ích bản thân... song, thực tế lại rất khác. Theo Stiglitz (2002): Các nhà tài trợ phương Tây thúc đẩy “CPH theo kiểu vụ nổ Big Bang”, nhanh chóng chuyển các xí nghiệp nhà nước thành các xí nghiệp tư nhân. CPH sẽ tạo điều kiện cho việc thiết lập các định chế hậu thuẫn, bao gồm một hệ thống luật pháp bảo vệ nhà đầu tư. Tuy nhiên, thực tế đã xảy ra điều ngược lại là tình trạng vô chính phủ. Lý do chính yếu là thiếu một ý muốn chính trị cần đến một chế độ cai trị theo pháp luật. Việc bán trong nội bộ sẽ dẫn đến định giá có lợi cho nội bộ với nhau, nhưng có hại cho xí nghiệp, nhất là khi Nhà nước không kiểm soát được gì.

Trong lúc đó, “tư nhân hóa” ở nước Nga thời kỳ 1991 - 1998 đã không mang lại thành công, nếu không muốn nói là thất bại. Theo kết quả khảo sát vào tháng 5/1998 của Quỹ dư luận xã hội, khi được hỏi, “theo bạn, quá trình tư nhân hóa ở nước Nga những năm 1990 có tuân thủ theo pháp luật không, hay là có sự vi phạm pháp luật không?”, chỉ có 6% số người trả lời là “đúng pháp luật”, 16% “đôi khi đúng, đôi khi không”, 63% trả lời “vi phạm pháp luật”, còn 15% là “khó đánh giá”.

Việc thiếu sự đảm bảo về pháp lý đã không thu hút được các nhà đầu tư nước ngoài do lo ngại độ

rủi ro cao. Năm 2000, đầu tư nước ngoài vào Nga chỉ có 10,9 tỷ USD. Sau 10 năm sửa sai, đến năm 2010, con số này đã tăng lên 9,52%, đạt 114,7 tỷ USD. Tư nhân hóa không kết hợp với tái cơ cấu hệ thống doanh nghiệp, dù Nhà nước vẫn giành được quyền kiểm soát đa phần các khâu kinh tế trọng yếu (mạng lưới đường sắt, ngành sản xuất hàng không vũ trụ, tổ hợp năng lượng thống nhất, nguồn nước ngầm và thềm lục địa), nhưng hậu quả sản xuất vẫn đình trệ, tình hình kinh tế - xã hội đều trở nên xấu đi. GDP liên tục bị suy giảm với mức -3 mỗi năm, từ 1.200 tỷ USD năm 1991 xuống còn 900 tỷ USD năm 1998. Nguyên nhân chính làm giảm mạnh GDP do nước Nga chuyển từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang nền kinh tế tập thể chưa được chuẩn bị tốt và CPH DNNN thể hiện những hạn chế, thất bại.

2. Bài học kinh nghiệm cho CPH các DNNN trong ngành Giao thông Vận tải ở Việt Nam

Qua việc khảo sát pháp luật và thực tiễn của các quốc gia chuyển đổi là Trung Quốc và Liên bang Nga về CPH các DNNN trong ngành Giao thông Vận tải, tác giả rút ra một số bài học kinh nghiệm cần lưu ý, cụ thể như sau:

Thứ nhất, CPH các DNNN trong ngành Giao thông Vận tải chủ yếu là các doanh nghiệp có quy mô lớn, là xu thế mang tính phổ biến.

Sự triển khai có tính chất toàn cầu quá trình này tạo ra một tương quan hợp lý giữa sở hữu Nhà nước và sở hữu tư nhân, giữa sự điều tiết của Nhà nước và thị trường. Vì vậy, tiến hành CPH DNNN ở Việt Nam là đòi hỏi khi chuyển sang nền kinh tế thị trường cần có sự điều tiết, định hướng của Nhà nước. CPH cần được nghiên cứu một cách toàn diện, nó không chỉ là mục đích tự thân, mà còn là một bộ phận quan trọng của chương trình cải cách rộng lớn, nhằm khuyến khích cạnh tranh, phát triển thị trường vốn.

Thứ hai, CPH các DNNN trong ngành Giao thông Vận tải được tiến hành theo điều kiện cụ thể và lộ trình mở cửa thị trường của từng quốc gia.

Đây là sự phản ánh tính đặc thù khác nhau về mục tiêu, cách thức tổ chức, bước đi và các biện

pháp cụ thể do những đặc điểm về kinh tế - chính trị - xã hội, cũng như chính sách xây dựng và phát triển kinh tế của mỗi quốc gia. Nước ta cũng không thể không chú ý đến tính đặc thù để vận dụng vào điều kiện cụ thể của Việt Nam. Chính phủ nên áp dụng hình thức CPH chủ yếu đối với DNNN trong ngành Giao thông Vận tải, có khả năng phát triển, áp dụng tỷ lệ bán cổ phần đa dạng.

Thứ ba, CPH là chiến lược nhằm tái cơ cấu các DNNN trong ngành Giao thông Vận tải.

Khi DNNN đã được CPH, các Chính phủ xây dựng các công cụ thay thế để phục vụ lợi ích quốc gia và lợi ích xã hội, như: chế định hợp đồng, quyền của cổ đông thiểu số và cổ phiếu vàng, điều tiết ngành, Nhà nước xây dựng và quán triệt một quan niệm, một mục tiêu đúng đắn về CPH phù hợp với mục tiêu chuyển DNNN thành công ty cổ phần để thu hút nguồn lực từ bên ngoài vào, chứ không chỉ bán toàn bộ tài sản Nhà nước để phát triển, nâng cao hiệu quả sản xuất - kinh doanh.

Hầu hết các nước đều coi CPH là một bộ phận của quá trình cải tổ toàn bộ nền kinh tế. Do đó, đòi hỏi phải được suy xét và hành động mang tính chiến lược cao. Vì vậy, các nước đều lập ra một cơ quan chịu trách nhiệm thực hiện quá trình này theo những quan điểm chiến lược đề ra. Với quy mô và tính chất quan trọng của chương trình CPH, Nhà nước ta có thể xem xét vấn đề này ở tầm chiến lược trong quá trình đổi mới toàn diện để phát triển nhanh nền kinh tế, đồng thời cũng cần thiết thành lập một cơ quan nhà nước chịu trách nhiệm thực hiện chương trình này.

Thứ tư, để việc CPH các DNNN trong ngành Giao thông Vận tải thực hiện thành công, cần phải thể chế hóa bằng pháp luật đối với các nhóm vấn đề

- Xác lập kế hoạch, lộ trình CPH các DNNN trong ngành Giao thông Vận tải phù hợp với chiến lược phát triển kinh tế - xã hội trong từng thời kỳ;

- Xác lập chiến lược CPH các DNNN trong ngành Giao thông Vận tải theo hướng sau:

+ Phải đa dạng hóa phương thức CPH: Bán cho cả cổ đông chiến lược, người lao động trước rồi IPO (Initial Public Offering - Phát hành lần đầu ra công chúng), hoặc IPO trước rồi bán cho cổ đông chiến lược và người lao động; hoặc kết hợp vừa bán cho cổ đông chiến lược, người lao động và IPO... Trong đó, việc bán cho cổ đông chiến lược trước khi IPO được Chính phủ các nước đặc biệt quan tâm trong chính sách CPH DNNN.

+ Phải ưu tiên lựa chọn cổ đông chiến lược, đặc biệt là cổ đông chiến lược nước ngoài, hoạt động cùng trong ngành Giao thông Vận tải và có những tiêu chuẩn phù hợp để tiến hành bán cổ phần trước khi tiến hành phát hành rộng rãi ra công chúng. Việc thỏa thuận bán cho cổ đông chiến lược kèm theo những cam kết hỗ trợ doanh nghiệp trước khi tiến hành IPO sẽ làm tăng giá trị của doanh nghiệp, đem lại lợi ích cho cả cổ đông chiến lược lẫn Nhà nước; hoặc kết hợp vừa bán cho cổ đông chiến lược, vừa IPO ra công chúng, giá bán cho cổ đông chiến lược là giá thỏa thuận; bán ra bên ngoài bằng hình thức đấu giá; giá trị doanh nghiệp xác định lại chính là căn cứ xác định giá thương thảo bán cho cổ đông chiến lược, giá khởi điểm khi đấu giá bán ra ngoài. Nhà nước thường giữ cổ phần lớn hơn 51% khi CPH doanh nghiệp trong ngành Giao thông Vận tải có quy mô lớn;

+ Cần chú trọng đặt mục tiêu nâng cao năng lực quản trị doanh nghiệp khi thực hiện CPH DNNN có quy mô lớn. Yếu tố quản lý doanh nghiệp là vô cùng quan trọng. Do vậy, trước khi tiến hành CPH, phải sắp xếp, tổ chức và nâng cao chất lượng quản lý doanh nghiệp, xử lý những tồn tại của doanh nghiệp, lựa chọn trình tự tiến hành và những bước đi phù hợp, nhằm tận dụng tối đa sức mạnh nội tại trong mỗi công ty; đồng thời tiến hành xử lý tài chính thông qua đàm phán, thỏa thuận với những ngân hàng, tổ chức tài chính để lành mạnh hóa tài chính đối với những doanh nghiệp trong ngành Giao thông Vận tải có quy mô lớn, có tiềm năng, nhưng kết quả hoạt động còn chưa tương xứng với tiềm năng.

+ Cần có chính sách giải quyết thích hợp đối với người lao động trong CPH DNNN trong ngành Giao thông Vận tải có quy mô lớn. Ví dụ như, ngoài ưu đãi về giá bán cổ phiếu, cần tạo điều kiện về tài chính như phân kỳ thanh toán tiền mua cổ phiếu, hỗ trợ thích hợp tiến hành đào tạo, đào tạo lại hoặc tạo việc làm mới cho người lao động để có sự đồng thuận của người lao động tại doanh nghiệp khi tiến hành CPH. Cần có chính sách dành một tỷ lệ cổ phần thích hợp bán cho người lao động là cán bộ lãnh đạo giỏi để họ gắn bó lâu dài và có trách nhiệm với doanh nghiệp ■

TÀI LIỆU TRÍCH DẪN:

¹Nguyễn Thị Thơm (1999). *CPH các DNNN ở Việt Nam*. Luận án Tiến sĩ, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh.

²Ngân hàng Vietcombank (2007). *Báo cáo thường niên*.

³Thủ tướng Chính phủ (2012). Quyết định số 929/2012/QĐ-TTg ngày 17/7/2012 phê duyệt Đề án tái cơ cấu tập đoàn và DNNN.

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Nguyễn Thị Thơm (1999). *CPH các DNNN ở Việt Nam*. Luận án Tiến sĩ, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh.

2. Ngân hàng Vietcombank (2007). *Báo cáo thường niên năm 2007*.

3. Thủ tướng Chính phủ (2012). *Quyết định số 929/2012/QĐ-TTg ngày 17/7/2012 phê duyệt Đề án tái cơ cấu tập đoàn và DNNN*.

4. Đặng Đức Thành (2014). CPH DN Nhà nước: Bài học thành công từ Vinamilk. Doanh nhân Sài Gòn, <https://doanhnhansaigon.vn/di-nghi-viet/co-phan-hoa-dn-nha-nuoc-bai-hoc-thanh-cong-tu-vinamilk-1056369.html>.

Ngày nhận bài: 20/1/2021

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 21/2/2022

Ngày chấp nhận đăng bài: 19/3/2022

Thông tin tác giả:

NGUYỄN VĂN CƯỜNG

ThS. NCS. Khoa Luật - Học viện Khoa học Xã hội

EXPERIENCES OF CHINA AND RUSSIA IN IMPLEMENTING THE EQUITIZATION OF THEIR TRANSPORTATION STATE-OWNED ENTERPRISES AND LESSONS LEARNT FOR VIETNAM

● Ph.D student, Master. **NGUYEN VAN CUONG**

Faculty of Law, Graduate Academy of Social Sciences

ABSTRACT:

The equitization of state-owned enterprises (SOEs) contributes to eliminating inefficient businesses, creating a competitive environment and a driving force for business development. This process also increases the ability to mobilize capital for SOEs and facilitate SOEs to overcome their shortcomings. This paper analyzes experiences of China and Russia in implementing the equitization of their transportation state-owned enterprises, thereby drawing lessons learnt for Vietnam.

Keywords: equitization, state-owned enterprises, transportation.