



ĐỔI MỚI CƠ CHẾ GIÁM SÁT CỦA CƠ QUAN ĐẠI DIỆN CHỦ SỞ HỮU TRONG TIẾN TRÌNH CẤU LẠI DNNN

Hà Nội, 2018

LỜI NÓI ĐẦU

Thực hiện chủ trương cải cách và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước (DNNN), Chính phủ Việt Nam đã thực hiện nhiều giải pháp hoàn thiện thể chế về cơ cấu lại DNNN, thúc đẩy quản trị DNNN theo thông lệ quốc tế, trong đó có giải pháp đổi mới mô hình tổ chức cơ quan đại diện chủ sở hữu, thành lập Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp để chuyên trách thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước.

Tuy vậy, vấn đề không chỉ là điều chỉnh mô hình tổ chức, mà quan trọng hơn, phải có giải pháp để nâng cao được hiệu quả thực chất của hoạt động quản lý, giám sát tài sản nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh.

Thực tế cho thấy, vẫn còn nhiều DNNN kinh doanh kém hiệu quả, một số tập đoàn, tổng công ty và dự án đầu tư thua lỗ lớn, gây hậu quả xấu cho nền kinh tế, giảm niềm tin vào chính sách của Nhà nước.

Bên cạnh yếu tố khách quan về thị trường và yếu tố chủ quan về năng lực quản lý của bản thân các doanh nghiệp/dự án, một trong những nguyên nhân đã được nhiều nghiên cứu, báo cáo khẳng định là hoạt động quản lý, giám sát của các cơ quan đại diện chủ sở hữu chưa đạt hiệu lực, hiệu quả, không ngăn ngừa, cảnh báo được các vụ việc kinh doanh thua lỗ.

Hoạt động quản lý, giám sát của các cơ quan đại diện chủ sở hữu chưa hiệu quả và thiếu hiệu lực có thể do yếu kém, hạn chế về con người, công cụ, cách thức và đặc biệt là trách nhiệm thực hiện giám sát, đánh giá việc quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại các doanh nghiệp.

Mục tiêu chính của Báo cáo “Đổi mới cơ chế giám sát của cơ quan đại diện chủ sở hữu trong tiến trình cơ cấu lại doanh nghiệp nhà nước” là làm rõ cơ sở khoa học, thực tiễn và đề xuất kiến nghị hoàn thiện thể chế giám sát của cơ quan đại diện chủ sở hữu đối với DNNN; phục vụ Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương xây dựng dự thảo các văn bản pháp luật về hoạt động của cơ quan đại diện chủ sở hữu và Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

Báo cáo này được soạn thảo trên cơ sở các chuyên đề nghiên cứu về “Đổi mới cơ chế giám sát của cơ quan đại diện chủ sở hữu

trong tiến trình cơ cấu lại doanh nghiệp nhà nước” do Chương trình Australia hỗ trợ cải cách kinh tế Việt Nam (AUS4REFORM) tài trợ.

Nhân dịp này, Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương xin trân trọng cảm ơn sự hỗ trợ nhiều mặt của Chương trình AUS4REFORM, những bình luận, góp ý của các chuyên gia trong và ngoài Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương trong quá trình soạn thảo và xuất bản Báo cáo.

Chúng tôi chân thành cảm ơn ông Raymond Mallon, Cố vấn của Chương trình AUS4REFORM, đã đóng góp những bình luận, góp ý quý báu và thiết thực để hoàn thiện Báo cáo.

Báo cáo do Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương và nhóm tư vấn của Chương trình AUS4REFORM thực hiện. Nhóm soạn thảo do Tiến sỹ Nguyễn Đình Cung chủ trì với sự tham gia của ông Phạm Đức Trung, ông Trịnh Đức Chiêu, ông Nguyễn Văn Thịnh, bà Phạm Thị Thanh Hồng, bà Nguyễn Thị Minh Thu, bà Đặng Thị Bồng, bà Vũ Đoàn Minh Thúy. Các tư vấn đóng góp báo cáo chuyên đề gồm bà Trần Thị Thanh Hồng và bà Trần Thanh Hương.

Mọi quan điểm, ý kiến trình bày trong Báo cáo là của nhóm soạn thảo, không phải của cơ quan tài trợ hay của Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương.

TS. NGUYỄN ĐÌNH CUNG

Viện trưởng Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương
Giám đốc Chương trình AUS4REFORM

MỤC LỤC

TÓM TẮT KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU	7
1. NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG VỀ GIÁM SÁT, ĐÁNH GIÁ HOẠT ĐỘNG CỦA DNNN	13
1.1 Khung khổ giám sát, đánh giá hoạt động của DNNN	13
1.2. Công cụ giám sát	15
1.2.1 Thiết lập hệ thống thông tin giám sát về các DNNN	15
1.2.2 Xây dựng nhiệm vụ, chiến lược và mục tiêu hoạt động của DNNN	17
1.2.3 Hợp đồng thỏa thuận/cam kết giữa cơ quan chủ sở hữu và DNNN	18
1.2.4. Mô hình thẻ điểm cân bằng (Balanced Scorecard)	22
1.3. Chỉ tiêu đánh giá hoạt động của DNNN	23
1.3.1 Chỉ tiêu tài chính	23
1.3.2 Chỉ tiêu phi tài chính	24
1.3.3 Thực hiện đánh giá DNNN qua các các chỉ tiêu:	25
1.4. Quản lý rủi ro đối với DNNN	26
1.4.1. Mục tiêu	26
1.4.2. Đánh giá rủi ro	27
1.4.3. Hệ thống giám sát, quản lý rủi ro của DNNN	29
1.4.4 Chỉ số đo lường rủi ro	32
1.4.5. Kỹ thuật đánh giá rủi ro trong DNNN	32
2. THỰC TRẠNG GIÁM SÁT, ĐÁNH GIÁ HOẠT ĐỘNG CỦA DNNN Ở VIỆT NAM	35
2.1. Thực trạng giám sát DNNN	35
2.1.1. Quy định pháp luật về giám sát hoạt động của DNNN	36
2.1.2. Tổ chức giám sát trên thực tế	40
2.2. Thực trạng công tác đánh giá hoạt động của DNNN	49
2.2.1 Tiêu chí đánh giá chưa toàn diện, cách thức đánh giá còn hành chính, khép kín, thiếu sự đánh giá của các tổ chức, cơ quan độc lập bên ngoài	50
2.2.2 Cơ quan đại diện chủ sở hữu thiếu hệ thống thông tin đánh giá tiến độ	52
2.2.3 Chưa chuẩn hóa để đánh giá, so sánh DNNN với doanh nghiệp khác	52

2.3. Thực trạng quản trị rủi ro tại DNNN	53
2.3.1 Quản trị rủi ro của DNNN cấp độ quốc gia	54
2.3.2 Quản trị rủi ro ở cấp độ doanh nghiệp	55
2.4. Giám sát trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu	57
3. MỘT SỐ KIẾN NGHỊ ĐỔI MỚI CÔNG TÁC GIÁM SÁT, ĐÁNH GIÁ CỦA CƠ QUAN ĐẠI DIỆN CHỦ SỞ HỮU ĐỐI VỚI DNNN	60
3.1. Tiếp tục tập trung và chuyên nghiệp hóa hoạt động giám sát của cơ quan đại diện chủ sở hữu	61
3.1.1. Xác định rõ và đầy đủ hơn trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu trong giám sát việc quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp; bảo đảm hiệu quả, bảo toàn và gia tăng giá trị vốn nhà nước đầu tư	62
3.1.2. Bổ sung, hoàn thiện thể chế giám sát cơ quan đại diện chủ sở hữu	65
3.2. Một số giải pháp nâng cao hiệu quả công tác giám sát của cơ quan đại diện chủ sở hữu	67
3.2.1. Xây dựng, quản lý và vận hành hệ thống dữ liệu quốc gia về toàn bộ doanh nghiệp có vốn chủ sở hữu nhà nước	67
3.2.2. Hiện đại hóa công cụ quản lý, giám sát	68
3.2.3. Nâng cao trách nhiệm giám sát	69
3.3 Một số giải pháp hoàn thiện thể chế thị trường khác	72
TÀI LIỆU THAM KHẢO	75
PHỤ LỤC	78

DANH MỤC BẢNG, HÌNH, HỘP

Hình 1.1: Nội dung giám sát, đánh giá hoạt động của DNNN	14
Hình 2.1: Đầu mối giám sát DNNN	38
Hình 2.2: Chủ thể giám sát tập đoàn kinh tế nhà nước: Trường hợp của PVN	41
Hình 2.3: Tình hình tuân thủ quy định về công bố thông tin về DNNN	49
Hình 2.4: Thực tiễn quản trị rủi ro tại 20 TĐ, TCT quy mô lớn năm 2017	56
Hình 3.1: Mô hình giám sát tập trung thông qua cơ quan đại diện chủ sở hữu	63
Bảng 1.1: Mẫu Báo cáo Thè điểm cân bằng	22
Bảng 1.2: Chỉ tiêu đặc thù đánh giá hoạt động của DNNN	23
Bảng 1.3: Một số chỉ tiêu mới về hiệu quả phi tài chính	24
Bảng 1.4: Chỉ số đánh giá hiệu quả DNNN của Hàn Quốc	25
Bảng 1.5: Trọng số đánh giá hiệu quả theo Hợp đồng tại Kenya	26
Bảng 1.6 : Đánh giá rủi ro của DNNN đối với nền kinh tế	28
Bảng 1.7: Một số biện pháp kiểm soát nợ DNNN	29
Bảng 3.1: Mô hình sẵn sàng của doanh nghiệp cho CN 4.0	70
Hộp 1.1: Hợp đồng thỏa thuận không phải liều thuốc chữa bách bệnh, nhưng là công cụ quản trị tốt để giúp thực hiện đầy đủ trách nhiệm giải trình.	19
Hộp 1.2: Sử dụng biên bản ghi nhớ để giúp quản trị hoạt động ở Ấn Độ	20
Hộp 2.1: Các ngưỡng xác định rủi ro mất an toàn tài chính đối với DNNN 100%	55
Hộp 2.2: Sai phạm của các cơ quan chủ sở hữu trong thương vụ mua lại AVG	58
Hộp 3.1: Thành công và những hạn chế của mô hình cơ quan đại diện chủ sở hữu chuyên trách theo kinh nghiệm quốc tế	61

TÓM TẮT KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU

Kinh nghiệm quốc tế:

1. Giám sát DNNN là việc theo dõi, xem xét, đánh giá hoạt động của DNNN trong việc thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ được giao. Với vai trò chủ sở hữu, hầu hết các quốc gia đều xác lập cơ chế để Chính phủ và cơ quan chủ sở hữu chịu trách nhiệm trước Quốc hội về việc quản lý vốn đầu tư nhà nước. Giám sát DNNN vừa là nhiệm vụ, vừa là cơ sở để cơ quan chủ sở hữu thực hiện trách nhiệm giải trình trước Chính phủ, Quốc hội.

2. Giám sát DNNN được xác định là công việc thường xuyên, liên tục của cơ quan chủ sở hữu; bao gồm các nội dung: i) Thiết lập mục tiêu và giao nhiệm vụ rõ ràng cho doanh nghiệp để làm cơ sở cho sự giám sát, đánh giá; ii) Thực hiện theo dõi và đánh giá việc thực hiện mục tiêu, nhiệm vụ của doanh nghiệp; iii) Kiểm chứng độ tin cậy của kết quả đánh giá doanh nghiệp; iv) Báo cáo kết quả giám sát; v) Công khai kết quả giám sát.

3. Để thực hiện giám sát có hiệu quả, cơ quan chủ sở hữu cần áp dụng các công cụ giám sát tương tự như các nhà đầu tư giám sát doanh nghiệp trong khu vực tư nhân: Cơ quan đại diện chủ sở hữu phải thiết lập được dữ liệu thông tin đầy đủ, cập nhật về đối tượng giám sát: ràng buộc trách nhiệm thực hiện mục tiêu, nhiệm vụ của doanh nghiệp và người quản lý doanh nghiệp bằng các hình thức văn bản có hiệu lực thực thi cao; hệ thống chỉ tiêu đánh giá cần đa dạng và phù hợp với từng đối tượng doanh nghiệp, không chỉ có chỉ tiêu tài chính mà còn phải bao gồm các chỉ tiêu phi tài chính thể hiện đúng yêu cầu, mục tiêu của chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp.

4. Quản lý rủi ro phát sinh từ DNNN ngày càng có vai trò quan trọng trong chức năng giám sát, đòi hỏi cơ quan chủ sở hữu phải có năng lực và công cụ để nhận diện, đo lường, cảnh báo và chuẩn bị các biện pháp ứng phó khi cần thiết, đặc biệt trong quản lý, giám sát hoạt động vay nợ, đầu tư của DNNN.

Thực trạng Việt Nam:

5. Hệ thống quy định pháp luật về giám sát, đánh giá hoạt động của DNNN đã hoàn thiện hơn so với giai đoạn trước khi ban hành Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp. Tuy vậy, quy định về khái niệm, phạm vi giám sát của

cơ quan đại diện chủ sở hữu chưa thống nhất, chông chéo với hoạt động thanh tra, kiểm tra của chức năng quản lý nhà nước. Các quy định hướng dẫn về cách thức, công cụ thực hiện giám sát chưa thực sự rõ ràng, dẫn tới những lúng túng về thực thi, ảnh hưởng không tốt tới hiệu quả giám sát.

6. Trong triển khai thực hiện trên thực tế, vẫn còn tình trạng phân tán về trách nhiệm giám sát. Không cơ quan nào có đủ thẩm quyền và khả năng theo dõi, đánh giá doanh nghiệp một cách đầy đủ, hiệu quả và toàn diện. Nội dung giám sát của cơ quan đại diện chủ sở hữu bị chia cắt thành nhiều nội dung giám sát khác nhau theo lĩnh vực tham gia phối hợp của các Bộ có liên quan. Trong khi đó, trách nhiệm “phối hợp” giữa cơ quan đại diện chủ sở hữu và các Bộ có liên quan là vấn đề chưa rõ ràng, đặc biệt là phân công trách nhiệm giải trình về nội dung giám sát thuộc lĩnh vực phụ trách của các Bộ tham gia.

7. Sự chông chéo giữa hoạt động giám sát thuộc chức năng chủ sở hữu với hoạt động thanh tra, kiểm tra của chức năng quản lý nhà nước, cùng với việc phối hợp không chặt chẽ, chia sẻ thông tin chưa đầy đủ giữa các cơ quan liên quan vừa tạo gánh nặng chi phí cho doanh nghiệp, vừa giảm hiệu quả và hiệu lực giám sát của chủ sở hữu nhà nước.

8. Thông tin quản lý DNNN nói chung, thông tin phục vụ công tác giám sát nói riêng là bất cập tồn tại trong nhiều năm chưa được khắc phục. Đến nay vẫn chưa có cơ sở dữ liệu thống nhất, đầy đủ và cập nhật về vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp cũng như danh mục đầy đủ các doanh nghiệp có vốn đầu tư của chủ sở hữu nhà nước trên bình diện quốc gia cũng như trong phạm vi giám sát của từng cơ quan đại diện chủ sở hữu. Thực tế đó làm cho chủ sở hữu nhà nước không có được công cụ thông tin để thực hiện tốt chức năng giám sát cũng như điều chỉnh chính sách cho phù hợp và kịp thời. Xét riêng về mục tiêu đảm bảo lợi ích tối cao của chủ sở hữu nhà nước, Báo cáo này cho rằng, việc không nắm được thông tin đầy đủ, chính xác, cập nhật về tình hình quản lý, sử dụng vốn nhà nước trong tất cả các doanh nghiệp của nền kinh tế có thể dẫn tới không tận dụng, khai thác được, thậm chí bỏ qua, lãng phí một nguồn lực lớn của Nhà nước, nhất là tại doanh nghiệp đa sở hữu.

9. Hiệu quả và hiệu lực giám sát còn thấp, cách thức thực hiện có nhiều bất cập. Do hạn chế về nhân lực, nguồn lực, đặc biệt là nguồn lực về thông tin nên cách thức giám sát chủ yếu là xem xét báo cáo

doanh nghiệp gửi (6 tháng, 12 tháng), không thực hiện được việc theo dõi, kiểm tra, đánh giá hoạt động của doanh nghiệp thường xuyên, liên tục. Cách thức giám sát này mang nặng tính hành chính nhà nước, không phải cách thức giám sát của cơ quan đại diện chủ sở hữu với tư cách một nhà đầu tư.

10. Các khâu, công đoạn của quy trình giám sát (gồm giao nhiệm vụ, theo dõi, đánh giá, báo cáo, công khai thông tin) chưa được thực hiện đầy đủ và triệt để như quy định pháp luật yêu cầu và có khoảng cách so với theo thông lệ tốt về giám sát DNNN. Đánh giá, xếp loại doanh nghiệp dựa theo các tiêu chí đơn giản, không tạo được áp lực nâng cao hiệu quả kinh doanh của DNNN, thiếu so sánh, đối chứng với các doanh nghiệp tương tự trên thị trường. Cách thức đánh giá mang tính hành chính nhà nước, khép kín, thiếu sự đánh giá của các tổ chức, cơ quan độc lập bên ngoài.

11. Cuối cùng là vấn đề giám sát cơ quan chủ sở hữu:

11.1. Một số Bộ quản lý ngành được giao quản lý hàng trăm ngàn tỷ đồng vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp các tập đoàn, tổng công ty, nhưng hiệu quả quản lý thế nào, trách nhiệm nâng cao giá trị vốn nhà nước ra sao, trách nhiệm của Bộ trong việc giám sát, theo dõi, kiểm tra doanh nghiệp đến mức độ nào...là những vấn đề chưa được thường xuyên xem xét, đánh giá và công bố công khai.

11.2. Trong thực tế, không rõ cơ quan, tổ chức nào là đầu mối xem xét, đánh giá hiệu quả quản lý vốn nhà nước của các Bộ, UBND ngoại trừ các cuộc thanh tra, kiểm toán theo chuyên đề, không thường xuyên và thiên về khía cạnh chấp hành pháp luật của Kiểm toán nhà nước hay Thanh tra Chính phủ. Trong khi đó, việc sử dụng các dịch vụ đánh giá, xếp hạng của các tổ chức trung gian lại chưa được triển khai, áp dụng phổ biến.

11.3. Do thiếu cơ chế giám sát, đánh giá đối với các cơ quan đại diện chủ sở hữu nên không tạo được áp lực cho các Bộ, UBND phải quản lý vốn nhà nước tốt hơn, hiệu quả hơn. Và đặc biệt, sẽ khó khăn hơn trong việc xác định trách nhiệm đối với các vụ việc thua lỗ, thất thoát tài sản nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp.

Một số kiến nghị:

12. Tiếp tục tập trung và chuyên nghiệp hóa hoạt động giám sát của cơ quan đại diện chủ sở hữu. Ban hành Nghị định hướng dẫn về

thực hiện quyền, trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu (bao gồm cả Ủy ban quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp), trong đó quy định rõ cơ quan đại diện chủ sở hữu chịu trách nhiệm toàn diện thực hiện chức năng giám sát DNNN.

13. Bên cạnh nội dung giám sát theo quy định tại Điều 57 Luật số 69/2014/QH13, cơ quan đại diện chủ sở hữu phải triển khai việc giám sát tình hình doanh nghiệp thực thi các quyết định của cơ quan đại diện chủ sở hữu, đặc biệt tình hình thực hiện các phương án huy động vốn, dự án đầu tư, xây dựng, mua, bán tài sản cố định, dự án đầu tư ra ngoài doanh nghiệp, dự án đầu tư ra nước ngoài của doanh nghiệp đã được phê duyệt.

14. Cần bổ sung quy định chi tiết để cơ quan đại diện chủ sở hữu phải chịu trách nhiệm về quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp, bảo đảm hiệu quả, bảo toàn và gia tăng giá trị vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp. Ban hành quy định làm rõ trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu trong việc phê duyệt các các trường hợp dự án, phương án kém hiệu quả, thua lỗ, gây thất thoát tài sản nhà nước.

15. Bổ sung, hoàn thiện thể chế giám sát cơ quan đại diện chủ sở hữu theo hướng:

15.1. Về chủ thể giám sát, Báo cáo này kiến nghị Bộ Tài chính là cơ quan chủ trì giúp Chính phủ tổ chức giám sát việc thực hiện các quyền và trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu; các Bộ, cơ quan ngang bộ tham gia thực hiện giám sát, đánh giá hoạt động của cơ quan đại diện chủ sở hữu theo phân công và yêu cầu của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ.

15.2. Việc đánh giá hoạt động của cơ quan đại diện chủ sở hữu căn cứ mức độ hoàn thành các chỉ tiêu được giao về hiệu quả tài chính, hiệu quả xã hội và mục tiêu đầu tư vốn nhà nước vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp; mức độ hoàn thành kế hoạch, lộ trình tái cơ cấu, sắp xếp, đổi mới doanh nghiệp thuộc diện quản lý; tính hợp pháp, hợp lý và cần trọng của các quyết định chủ sở hữu do cơ quan đại diện chủ sở hữu đã thực hiện trong kỳ báo cáo.

15.3. Cơ quan đại diện chủ sở hữu phải lập và công khai báo cáo hằng năm về tình hình thực hiện nhiệm vụ quản lý vốn nhà nước. Cơ quan đại diện chủ sở hữu có trách nhiệm công bố thông tin đầy đủ, chính xác và kịp thời theo quy định của pháp luật về tổ chức và hoạt động của mình.

16. Một số giải pháp nâng cao hiệu quả công tác giám sát DNNN:

16.1. Cơ quan đại diện chủ sở hữu tổ chức tổng kiểm kê, rà soát, đánh giá hiện trạng toàn bộ giá trị tài sản và vốn nhà nước đầu tư tại các doanh nghiệp được giao quản lý; xây dựng cơ sở dữ liệu và hệ thống thông tin quản lý các doanh nghiệp. Xây dựng cơ sở dữ liệu điện tử về toàn bộ doanh nghiệp có vốn nhà nước trên cơ sở kết nối với cơ sở dữ liệu doanh nghiệp của từng cơ quan đại diện chủ sở hữu.

16.2. Trong quản lý, giám sát doanh nghiệp, cơ quan đại diện chủ sở hữu cần áp dụng cơ chế quản trị và công cụ quản lý kinh doanh hiện đại để giám sát chặt chẽ, hiệu quả, nắm được thông tin tài chính hằng ngày, thậm chí hằng giờ của từng doanh nghiệp.

Đầu tư xây dựng và vận hành trung tâm thông tin quản lý, giám sát danh mục đầu tư tại doanh nghiệp, nhất là thông qua hệ thống thông tin quản lý trực tuyến kết nối với từng doanh nghiệp trực thuộc; đảm bảo yêu cầu tự động đánh giá và đối chiếu các chỉ số tài chính, hiệu quả của doanh nghiệp với kế hoạch và ngân sách để theo dõi và cảnh báo thường xuyên cho cơ quan đại diện chủ sở hữu.

Xây dựng đội ngũ chuyên gia phân tích, đánh giá để cơ quan chủ sở hữu đưa ra các quyết định kịp thời, hợp lý, trước hết là các phân tích cảnh báo, ngăn ngừa các nguy cơ gây thất thoát, mất vốn nhà nước, các dự án kém hiệu quả.

Xây dựng và vận hành hệ thống đo lường và đánh giá hiệu quả các chỉ tiêu giao cho doanh nghiệp thực hiện, trên cơ sở đó, thực hiện chế độ thưởng, phạt với từng doanh nghiệp, từng người quản lý do mình bổ nhiệm, ủy quyền.

16.3. Cơ quan đại diện chủ sở hữu cần tích cực, chủ động hơn trong việc tham gia xây dựng các chỉ tiêu, định mức doanh nghiệp phải thực hiện. Để thiết lập các mục tiêu ở mức hợp lý, cần tiến hành nghiên cứu bài bản, kỹ lưỡng về năng lực của doanh nghiệp, so sánh với các doanh nghiệp cùng ngành, lĩnh vực.

Bên cạnh các chỉ tiêu giao nhiệm vụ theo quy định của pháp luật, cần có chỉ tiêu và tiêu chí đánh giá kết quả và hiệu quả đặc thù của từng doanh nghiệp về năng suất lao động, doanh thu xuất khẩu, trình độ đổi mới công nghệ, v.v. Lượng hóa các chỉ tiêu bảo toàn và phát triển vốn và chỉ tiêu đánh giá về chấp hành chế độ, chính sách, pháp luật.

16.4. Việc theo dõi, kiểm tra, đánh giá của cơ quan đại diện chủ sở hữu cần thực hiện thường xuyên liên tục qua hệ thống thông tin kết nối trực tuyến kết hợp với chế độ báo cáo văn bản định kỳ theo quy định; áp dụng hình thức báo cáo tài chính điện tử.

16.5. Đôn đốc, yêu cầu các doanh nghiệp nâng cao chất lượng công tác minh bạch hóa thông tin. Xử lý trách nhiệm các cơ quan, tổ chức, cá nhân chưa thực hiện đầy đủ, nghiêm túc việc công bố thông tin để nâng cao hiệu lực thực thi.

16.6. Tăng cường quản trị rủi ro trong hoạt động giám sát của cơ quan đại diện chủ sở hữu. Ban hành quy định về trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu thực hiện giám sát, phòng ngừa và cảnh báo rủi ro cho doanh nghiệp.

Cơ quan đại diện chủ sở hữu chịu trách nhiệm căn trọng trong thẩm định, phê duyệt phương án huy động vốn thuộc thẩm quyền phê duyệt của cơ quan đại diện chủ sở hữu. Phối hợp với cơ quan cấp bảo lãnh và các cơ quan nhà nước có liên quan để thẩm định, phê duyệt đề án vay vốn và tham gia vào tất cả các khâu của quá trình đàm phán thỏa thuận vay vốn nước ngoài có bảo lãnh Chính phủ.

Khuyến khích DNNN đầu tư vận hành hệ thống thông tin cảnh báo rủi ro trực tuyến để kết nối với hệ thống giám sát thông tin của chủ sở hữu nhà nước; áp dụng các công cụ tốt của quốc tế vào hoạt động quản trị rủi ro như sử dụng các bộ chỉ số KRI, thang đánh giá rủi ro, bản đồ rủi ro, v.v.

1. NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG VỀ GIÁM SÁT, ĐÁNH GIÁ HOẠT ĐỘNG CỦA DNNN¹

1.1. Khung khổ giám sát, đánh giá hoạt động của DNNN

Giám sát DNNN là việc theo dõi, xem xét, đánh giá hoạt động của DNNN trong việc thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ được giao.

Với vai trò chủ sở hữu, hầu hết các quốc gia đều xác lập cơ chế để Chính phủ và cơ quan chủ sở hữu chịu trách nhiệm trước Quốc hội về việc quản lý vốn đầu tư nhà nước. Giám sát DNNN là vừa là nhiệm vụ, vừa là cơ sở để cơ quan chủ sở hữu thực hiện trách nhiệm giải trình trước Chính phủ, Quốc hội.

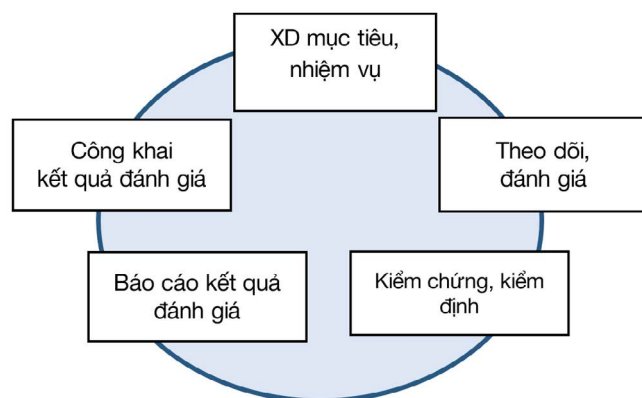
Giám sát DNNN là công việc thường xuyên, liên tục của cơ quan chủ sở hữu. Theo OCED (2010), việc giám sát, đánh giá DNNN phải đảm bảo các yêu cầu sau đây:

- Thông tin đầy đủ, đảm bảo tính xác thực: DNNN phải xây dựng và trình các báo cáo đúng hạn cho cơ quan chủ sở hữu. Mọi sự khác biệt giữa mục tiêu kế hoạch đã cam kết và kết quả thực hiện đều phải được ghi nhận và báo cáo cơ quan chủ sở hữu, Chính phủ, Quốc hội.
- Giải trình: Phải có giải trình trong trường hợp kết quả thực hiện không đạt mục tiêu kế hoạch đã cam kết. Hội đồng quản trị DNNN có thể giải trình trực tiếp với cơ quan chủ sở hữu.
- Công khai, minh bạch: DNNN và cơ quan chủ sở hữu phải công bố, công khai thông tin định kỳ về kết quả thực hiện của DNNN so với các mục tiêu kế hoạch đã cam kết hoặc những tiêu chuẩn có liên quan.

¹ Trong phạm vi Báo cáo này, DNNN bao gồm các doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ từ trên 50% vốn điều lệ.

Hình 1.1: Nội dung giám sát, đánh giá hoạt động của DNNN

Nguồn: OECD (2010)



Giám sát của cơ quan chủ sở hữu đối với DNNN là một quá trình, cơ bản gồm 5 nội dung:

(1) Thiết lập mục tiêu, nhiệm vụ:

Vấn đề quan trọng nhất để thực hiện khung khổ giám sát định kỳ là đưa ra những chỉ tiêu và mục tiêu hoạt động phù hợp đối với từng DNNN. Thiết lập mục tiêu rõ ràng để làm cơ sở cho sự giám sát, đánh giá.

Các mục tiêu của Nhà nước thường đa dạng, không thuần kinh tế và có nhiều đối tượng liên quan, vì vậy, việc thiết lập mục tiêu cần bao quát các nội dung sau:

- Xây dựng chính sách sở hữu chung
- Thiết lập mục tiêu cho các cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước
- Xác định sứ mệnh, mục tiêu dài hạn cho các DNNN
- Xác định các mục tiêu, nhiệm vụ cụ thể cho DNNN
- Xác định rõ ràng các trách nhiệm xã hội, nhiệm vụ công ích mà DNNN phải đảm nhiệm
- Xây dựng hệ thống các chỉ tiêu đánh giá hiệu quả

(2) Đánh giá thực hiện mục tiêu, nhiệm vụ

Nội dung thứ hai của giám sát là theo dõi và đánh giá hoạt động của

DNNN. Việc đánh giá gồm 3 thành tố quan trọng:

- Đánh giá định kỳ
- Triển khai hệ thống đánh giá hàng năm
- Tiêu chuẩn hóa kết quả hoạt động của DNNN

(3) Kiểm chứng đánh giá:

Công cụ để kiểm chứng độ tin cậy cho quá trình đánh giá, thường là báo cáo kiểm toán, gồm 03 hình thức:

- Kiểm toán nội bộ
- Kiểm toán độc lập
- Kiểm toán nhà nước (không nhất thiết áp dụng cho mọi DNNN)

(4) Báo cáo của cơ quan chủ sở hữu DNNN:

Việc báo cáo kết quả hoạt động của cơ quan đại diện chủ sở hữu có thể bao gồm các nội dung sau:

- Phát hành báo cáo tổng quát về giám sát, đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN và sử dụng hiệu quả báo cáo này
- Đăng tải và cập nhật thông tin trên trang tin điện tử.
- Báo cáo, giải trình với Quốc hội

(5) Công khai kết quả giám sát:

Công khai và minh bạch thông tin về DNNN đóng một vai trò quan trọng trong quy trình giám sát. Giám sát DNNN không phải là việc riêng của cơ quan chủ sở hữu và Chính phủ mà còn là trách nhiệm của các nhà đầu tư, người dân và công luận. Thông lệ tốt của OECD về quản trị DNNN khuyến nghị thực hiện công khai và minh bạch thông tin với những chuẩn mực cao để giảm thiểu sự bất đối xứng thông tin và hỗ trợ sự giám sát của các cổ đông khác, giới truyền thông và xã hội với DNNN. Việc công khai minh bạch thông tin được ban hành văn bản pháp luật và phải đảm bảo thực hiện nghiêm túc trên thực tế.

1.2. Công cụ giám sát

1.2.1. Thiết lập hệ thống thông tin giám sát về các DNNN:

Việc đầu tiên cơ quan đại diện chủ sở hữu cần làm là xây dựng một hệ thống thông tin giám sát về các DNNN, bao gồm những công việc sau:

- *Xây dựng cơ sở dữ liệu tập trung, thống nhất và đầy đủ về DNNN:* Hầu hết các quốc gia đều gặp khó khăn trong việc xây dựng một danh sách đầy đủ các DNNN và tài sản sở hữu nhà nước. Nhiệm vụ này sẽ được giải quyết dễ dàng hơn khi chuyển từ một hệ thống quản lý phi tập trung sang một hệ thống quản lý tập trung hoặc khi một cơ quan chủ sở hữu chuyên trách được thành lập.
- *Phân loại DNNN dựa trên địa vị pháp lý và thực trạng hoạt động:* Mỗi quốc gia có các định nghĩa về DNNN khác nhau nên có sự phân loại doanh nghiệp khác nhau. Thông thường DNNN bao gồm doanh nghiệp 100% sở hữu nhà nước và doanh nghiệp cổ phần Nhà nước chi phối.
- *Thực hiện phân tích ma trận “SWOT” để đánh giá điểm mạnh, điểm yếu, cơ hội và nhận biết rủi ro đối với các lĩnh vực hoạt động chính của từng DNNN.*
- *Thu thập những thông tin tài chính.* Nhiệm vụ này yêu cầu tổng hợp hồ sơ dữ liệu về DNNN, bao gồm các báo cáo định kỳ của doanh nghiệp; báo cáo của cơ quan kiểm toán độc lập và kiểm toán nhà nước, báo cáo chi tiết về các khoản sử dụng ngân sách nhà nước và cổ tức mà doanh nghiệp nộp ngân sách; thông tin về các khoản tín dụng dành cho doanh nghiệp và những thông tin có sẵn khác.
- *Xây dựng một báo cáo tóm tắt về danh mục đầu tư* dựa trên những thông tin chính thu thập được từ tất cả các DNNN. Những thông tin này cần được cập nhật định kỳ và công khai.
- *Tìm hiểu thông tin thực tế về DNNN.* Để hiểu rõ về thực trạng hoạt động của các DNNN và lĩnh vực mà các doanh nghiệp này đang hoạt động, cơ quan chủ sở hữu và DNNN cần có những kết nối trực tiếp. Mục tiêu của kết nối này là để tìm hiểu thêm chức năng và nhiệm vụ của DN, nắm được đầu mối chính để liên lạc với doanh nghiệp trong tương lai và giải quyết những thắc mắc về những thông tin quan trọng còn thiếu, đặc biệt là trong các báo cáo tài chính.
- *Kết nối thông tin.* Xu hướng chung là cơ quan chủ sở hữu sử dụng cách thức và công cụ quản lý, giám sát DNNN tương tự như các nhà đầu tư tư nhân quản lý danh mục đầu tư tại các doanh nghiệp bằng hệ thống kết nối thông tin trực tiếp, cập nhật về tình hình doanh

ngiệp. Đặc biệt trong kỷ nguyên phát triển công nghệ, hệ thống báo cáo tài chính điện tử được áp dụng phổ biến ở hầu hết quốc gia.

1.2.2. Xây dựng nhiệm vụ, chiến lược và mục tiêu hoạt động của DNNN:

Xác định rõ nhiệm vụ của mỗi DNNN là việc cần thiết để xác định trách nhiệm giải trình, quyết định phạm vi thực hiện các dịch vụ công hoặc các nghĩa vụ đặc biệt khác và để hình thành cơ sở cho những mục tiêu cụ thể hơn trong hoạt động của DNNN.

Những nhiệm vụ của DNNN thường bao gồm: (i) xác định những lĩnh vực hoạt động và kinh doanh chính; (ii) đảm bảo mục tiêu về tính bền vững tài chính; (iii) mô tả phạm vi thực hiện các dịch vụ công và các nghĩa vụ đặc biệt khác như cam kết về việc làm.

Từng DNNN cần xây dựng chiến lược/kế hoạch riêng để triển khai các nhiệm vụ được giao. Sứ mệnh, tầm nhìn và kế hoạch chiến lược được đề ra rõ ràng có thể giúp cho quản lý và nhân viên nắm bắt định hướng rõ ràng trong quá trình thực hiện. Chiến lược rõ ràng giúp nhà quản lý đưa ra các quyết định kinh doanh phù hợp với định hướng chung của doanh nghiệp, đồng thời cung cấp cơ sở để đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN cho cơ quan chủ sở hữu.

Việc xây dựng mục tiêu chiến lược rõ ràng và phù hợp thường gặp khó khăn do DNNN phải cân đối giữa mục tiêu kinh doanh và mục tiêu chính sách. Vì vậy, cơ quan chủ sở hữu cần tham khảo ý kiến của Chính phủ, các bộ ngành và Bộ Tài chính về mục tiêu và chiến lược của DNNN, nhằm tối ưu hóa giá trị của chủ sở hữu và các mục tiêu kinh tế xã hội.

Điều quan trọng nhất của mục tiêu chiến lược là phải liên kết chặt chẽ với quá trình quản trị doanh nghiệp, phải thực tế và được quy chuẩn hóa trong nội bộ doanh nghiệp. Quá trình xây dựng mục tiêu chiến lược cần có sự tham gia của cả DNNN và cơ quan chủ sở hữu. HĐQT DNNN cần có quá trình giải trình với cơ quan chủ sở hữu về chiến lược.

Theo thông lệ tốt về quản trị DNNN, mỗi bên có liên quan đều có vai trò quan trọng trong chiến lược của DNNN: Giám đốc/Tổng Giám đốc chịu trách nhiệm triển khai chiến lược. HĐQT phê duyệt và giám sát Ban điều hành thực hiện chiến lược. Cơ quan chủ sở hữu chịu trách nhiệm giám sát DNNN thực hiện chiến lược và những cam kết khác phù hợp với mục tiêu chung mà Nhà nước xác định cho từng DNNN. Những thay đổi lớn của chiến lược (đặc biệt trong những doanh nghiệp quy mô lớn) phải được sự chấp thuận của chủ sở hữu nhà nước và các cổ đông khác (nếu có).

1.2.3. Hợp đồng thỏa thuận/cam kết giữa cơ quan chủ sở hữu và DNNN:

Hợp đồng thỏa thuận là văn bản ký kết giữa Chính phủ hoặc cơ quan chủ sở hữu với DNNN, bao gồm những nội dung sau đây:

- Nhiệm vụ và phạm vi hoạt động của DNNN (bao gồm cả những công ty con).
- Tầm nhìn và chiến lược của doanh nghiệp.
- Mô tả rõ ràng và ước tính chi phí tài chính cho những mục tiêu phi thương mại của doanh nghiệp. Khi những DNNN phải thực hiện nhiều mục tiêu xã hội, cơ quan chủ sở hữu cần tham khảo ý kiến từ các bộ chủ quản hoặc Bộ Tài chính để cân bằng những mục tiêu thương mại và phi thương mại.
- Các chỉ tiêu tài chính và phi tài chính, cũng như mục tiêu đối với những chỉ tiêu này để đánh giá hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp so với chiến lược đặt ra.
- Chế độ báo cáo định kỳ và quy trình báo cáo.
- Chính sách cổ tức/lợi nhuận cho vốn nhà nước, v.v.

Hợp đồng thỏa thuận ở mỗi quốc gia khác nhau có hình thức hoặc tính chất pháp lý khác nhau. Tên gọi của hợp đồng thỏa thuận thường là: Bản tuyên bố mục tiêu của DNNN, Hợp đồng thỏa thuận giữa Chính phủ và DNNN, Biên bản ghi nhớ (MOUs), Bản tuyên bố kỳ vọng, Thư thỏa thuận và Kế hoạch kinh doanh.v.v.

Hộp 1.1: Hợp đồng thỏa thuận không phải liều thuốc chữa bách bệnh, nhưng là công cụ quản trị tốt để giúp thực hiện đầy đủ trách nhiệm giải trình.

Nguồn: World Bank, 2014

Hợp đồng thỏa thuận là công cụ cải thiện tình hình quản trị DNNN. Tuy nhiên, việc áp dụng hợp đồng thỏa thuận đối với các DNNN nói chung đều chưa đạt được kỳ vọng. Shirley (1998) đưa 3 điều kiện để có thể thành công mặc dù ít có khả năng đạt được:

- i) *DNNN không thua lỗ;*
- ii) *Tạo động lực thực hiện cho các bên;*
- iii) *Phải có độ tin cậy cao (các bên ký kết phải tôn trọng các thỏa thuận của mình).*

Có ít nhất 2 vấn đề chính làm giảm hiệu quả của hợp đồng thỏa thuận. Một là, hợp đồng thỏa thuận không được bàn bạc với HĐQT. Hai là, do thiếu chế tài xử lý khi một trong hai bên không tuân thủ hợp đồng.

Muir và Saba (1995) đã mô tả những sai lầm kỹ thuật, cho thấy các hợp đồng thường quá phức tạp và việc giám sát hoạt động từ bên ngoài thì khá mơ hồ. WB chỉ ra rằng kể cả khi những vấn đề về thua lỗ, động lực thực hiện và độ tin cậy của hợp đồng được giải quyết, kết quả thực hiện cũng có thể không tốt bởi mục tiêu thường được viết theo một cách rất mâu thuẫn “một số mục tiêu nhất định như tăng trưởng doanh thu có thể tạo nên động cơ không tốt, ví dụ như đầu tư quá mức vào lĩnh vực kinh doanh không mang lại lợi nhuận” (Robinet 2006, 16). Hệ quả là những hợp đồng thỏa thuận có thể gây nên sự méo mó do việc đánh giá chủ quan dựa trên những mục tiêu khác nhau.

Sự yếu kém trong việc tuân thủ hợp đồng thỏa thuận có thể gây nên những hậu quả về tài chính và chính trị đối với các nước. Shirley (1998) chỉ ra ví dụ từ các nước Ghana, India, và Senegal, nơi những hợp đồng thỏa thuận yêu cầu Chính phủ trả tiền điện mà DNNN sử dụng, nhưng Chính phủ đã từ chối và bắt các DNNN trả tiền.

Kinh nghiệm của các nước cho thấy hợp đồng thỏa thuận được thực thi tốt sẽ góp phần cải cách toàn diện và cải thiện hiệu quả hoạt động của DNNN, Chính phủ cần chuẩn bị tốt về mặt chính trị để đưa ra những quyết định cải cách và ủng hộ nó. Sự thành công của cơ chế hợp đồng thỏa thuận không phải là các điều khoản kỹ thuật, mà phụ thuộc rất lớn vào thể chế hỗ trợ có liên quan, nhất là phải làm cho HĐQT và cơ quan chủ sở hữu có thực quyền để ký kết và thực thi hợp đồng.

Hộp 1.2: Sử dụng biên bản ghi nhớ để giúp quản trị hoạt động ở Ấn Độ

Nguồn: World Bank 2010, DPE 2013

Cơ quan chủ sở hữu và DNNN phải thảo luận và đàm phán về những nội dung của hợp đồng thỏa thuận. Tại một số quốc gia, quy định và mục tiêu trong hợp đồng được điều chỉnh hằng năm. Ở nhiều nước, hợp đồng thỏa thuận được công khai và được trình lên Quốc hội để đảm bảo trách nhiệm giải trình. Điều quan trọng là kỳ vọng của Chính phủ với DNNN cần được chính thức hóa, rõ ràng và công khai hóa với người dân.

Để đàm phán hợp đồng, cơ quan chủ sở hữu phải có kiến thức và kinh nghiệm tốt về các lĩnh vực hoạt động của doanh nghiệp, có sự trao đổi với doanh nghiệp, cũng như tham vấn ý kiến từ các chuyên gia. Tại Ấn Độ, hợp đồng thỏa thuận do các cơ quan chuyên trách soạn thảo với sự tham vấn của một số chuyên gia độc lập. Ở Thái Lan, Cơ quan Chính sách DNNN (SEPO) giám sát và đánh giá kết quả hoạt động của các DNNN thông qua Công ty Dịch vụ đánh giá thông tin Thái Lan.

Hợp đồng thỏa thuận là công cụ giúp cho hoạt động quản lý của HĐQT và cơ quan chủ sở hữu tốt hơn, nhưng cũng xuất hiện nhiều trường hợp không thành công. Thực tiễn đã chỉ ra, để phát huy vai trò của hợp đồng thỏa thuận, các bên liên quan phải tôn trọng tính hợp pháp của chúng và tuân thủ nghiêm túc quy trình thực hiện.

Các DNNN được sở hữu bởi chính quyền trung ương (CPSEs) ở Ấn Độ được giám sát và đánh giá thông qua một hệ thống dựa trên Biên bản ghi nhớ (MOU), một hình thức hợp đồng thỏa thuận được đàm phán và ký kết giữa từng DN và Bộ chủ quản. Mỗi Biên bản ghi nhớ chỉ rõ các mục tiêu, các chỉ tiêu hoạt động chính (cả tài chính và phi tài chính) và những phần thưởng khích lệ.

Hệ thống Biên bản ghi nhớ được thiết lập vào năm 1986 để cải thiện hoạt động của các DNNN, nâng cao tính tự chủ bằng cách giao cho họ chịu trách nhiệm về kết quả hoạt động của DN. Hệ thống này bắt đầu với 4 công ty trong giai đoạn 1986-1987, sau đó được phát triển cho 143 công ty trong giai đoạn 2007-2008. Bắt đầu từ năm 2007, Vụ Doanh nghiệp công (DPE) yêu cầu tất cả các DNNN đều phải có một biên bản ghi nhớ, ký kết trực tiếp với Bộ chủ quản, hoặc với các công ty mẹ (đối với các công ty con).

Những nội dung cần thiết trong Biên bản ghi nhớ được quy định bởi Vụ Doanh nghiệp công, bao gồm tuyên bố sứ mệnh, mục tiêu của doanh nghiệp, lĩnh vực hoạt động kinh doanh, mục tiêu hoạt động và cam kết

của chính phủ đối với doanh nghiệp. Trong cuộc đàm phán, mục tiêu hoạt động của DN là mối quan tâm chính của các bên tham gia đàm phán, và điểm số để đánh giá hoạt động của DN cơ bản sẽ được tính dựa trên điều này. Hướng dẫn của Vụ chỉ rõ các mục tiêu và trách nhiệm được phân công cho từng DN, dựa trên lĩnh vực hoạt động của các doanh nghiệp đó (các công ty thua lỗ và các công ty đang thành lập có mục tiêu riêng của họ). Mô hình đo lường hiệu quả hoạt động thể điểm cân bằng được sử dụng với 50% trọng số là mục tiêu tài chính và 50% là những mục tiêu phi tài chính.

Hệ thống chỉ ra rằng việc xây dựng và đàm phán quy định là một nhiệm vụ khó khăn, đòi hỏi ban giám đốc công ty và cơ quan đại diện chủ sở hữu phải có sự am hiểu về lĩnh vực hoạt động kinh doanh và tài chính. Vì vậy, việc đàm phán được sắp xếp bởi Vụ Doanh nghiệp công và được sự hỗ trợ của 12 tổ công tác theo từng lĩnh vực hoạt động. Mỗi DNNN được giao cho một tổ - đã được ghi trong Biên bản ghi nhớ - và cơ quan này sẽ đánh giá kết quả hoạt động của DN so với mục tiêu. Mỗi tổ bao gồm một tổ trưởng và 6 thành viên là những công chức đã nghỉ hưu, giám đốc điều hành khu vực công, những nhà quản lý chuyên nghiệp và những thành viên độc lập giàu kinh nghiệm. Tổ công tác được hình thành để đảm bảo những yêu cầu về kinh nghiệm và tính độc lập của quá trình giám sát và đánh giá (không có thành viên chính phủ nào trong tổ công tác). Biên bản ghi nhớ cuối cùng phải được sự chấp thuận của một hội đồng cấp cao, đây cũng là cơ quan đánh giá kết quả thực hiện các cam kết của các doanh nghiệp và các bộ chủ quản.

Hiệu quả hoạt động được đánh giá bằng việc so sánh thành tựu đạt được với những mục tiêu hàng năm đã cam kết. Mức độ hiệu quả được đánh giá trên thang điểm 5, từ xuất sắc (1), đến tồi tệ (5) đối với mỗi loại mục tiêu. Phần lớn các doanh nghiệp thường nhận điểm giữa 1 và 2. Những phần thưởng khuyến khích sẽ bao gồm tiền mặt dựa trên số điểm, giải thưởng DN hoạt động tốt nhất, và chứng chỉ hoạt động xuất sắc cho những DN có điểm tổng kết từ 1.5 trở lên (gần đây, giải thưởng do chính Thủ tướng trao). Điểm số cũng được xem xét để đánh giá và tặng tiền thưởng cho giám đốc điều hành và những lãnh đạo cao cấp khác. Chính phủ đã chấp nhận đề xuất của Ủy ban sửa đổi tiền lương lần thứ 2 rằng bản đánh giá kết quả là một trong những tiêu chí cơ bản để thiết lập mức chi trả lương và thưởng liên quan đến hiệu quả hoạt động dựa trên Biên bản ghi nhớ đã được ký giữa các DNNN với bộ chủ quản hoặc công ty mẹ.

1.2.4. Mô hình thẻ điểm cân bằng:

Thẻ điểm cân bằng là một công cụ quản lý/giám sát dựa trên mục tiêu, theo đó định hướng phát triển của DNNN được thể hiện bằng các chỉ tiêu cụ thể. Ý nghĩa “cân bằng” của mô hình thể hiện ở chỗ: Các mục tiêu ngắn hạn phù hợp với mục tiêu dài hạn; bảo đảm cân đối giữa thước đo tài chính với thước đo phi tài chính, giữa chỉ tiêu phản ánh kết quả với chỉ tiêu thúc đẩy thực hiện công việc, giữa hoạt động hướng ngoại với hoạt động hướng nội.

Bảng 1.1. Mẫu Báo cáo Thẻ điểm cân bằng

Nguồn: R.S. Kaplan, 1996

Tiêu chí	Chỉ tiêu đo lường	Đơn vị	Giải pháp	Ngân sách
TÀI CHÍNH: Tối đa hóa lợi nhuận. Tăng giá trị và uy tín DN	Tỷ lệ hoàn vốn ROI ROA, ROE Lợi nhuận thặng dư RI Đánh giá khả năng thanh toán Giá trị kinh tế tăng thêm EVA, v.v.		Vốn đầu tư sử dụng cho hoạt động	xxx
KHÁCH HÀNG: Đáp ứng mọi lúc, mọi nơi cho khách hàng với chi phí cạnh tranh.	Chỉ tiêu về doanh số, chất lượng hàng bán, khối lượng hàng bán Chi phí giao nhận, số bộ chứng từ, thời gian giao chứng từ		Quảng cáo, tiếp thị, ...	xxx
HOẠT ĐỘNG NỘI BỘ: Nhanh chóng, chính xác Hiệu quả	Chỉ tiêu về sản xuất sản phẩm, hiệu quả công việc, chi phí quản lý Số lượng chứng từ bị sai, chậm trễ, ...		Nghiên cứu phát triển...	xxx
NGƯỜI LAO ĐỘNG: Phát triển nhân lực Phát triển thông tin Cải tiến thủ tục	Kỹ năng tay nghề, thâm niên công tác Chi phí đào tạo trong tổng chi phí, hiệu quả của chi phí đào tạo Chi phí và số lần đầu tư phát triển hệ thống thông tin quản lý Quy mô phúc lợi công ty		Chi đào tạo nhân viên, khen thưởng	xxx
	Tổng cộng			XXX

1.3. Chỉ tiêu đánh giá hoạt động của DNNN

Chỉ tiêu đánh giá gồm chỉ tiêu tài chính và chỉ tiêu phi tài chính:

1.3.1. Chỉ tiêu tài chính

Chỉ tiêu tài chính là thước đo truyền thống căn cứ vào báo cáo tài chính doanh nghiệp, ví dụ: Luật DNNN của New Zealand yêu cầu các DNNN phải “có lợi nhuận và hiệu quả như các doanh nghiệp tương tự không thuộc sở hữu của chính phủ”). Tại Thụy Điển, Chính phủ và HĐQT DNNN cam kết mục tiêu tài chính hằng năm dựa trên hiệu quả của những đối thủ cạnh tranh quốc tế thành công. Ví dụ, công ty Đường sắt quốc gia được yêu cầu phải đạt chỉ tiêu thu nhập từ vốn cổ phần và tỷ lệ nợ trên vốn tối thiểu của mức trung bình ngành.

Một số quốc gia không chỉ đo lường hiệu quả tài chính của DNNN theo sổ sách kế toán, mà còn sử dụng hệ số giá trị thị trường, còn gọi là các hệ số về tăng trưởng tài sản. Sự kết hợp của hai nhóm đo lường này mang lại cho nhà quản lý, lãnh đạo doanh nghiệp, chủ sở hữu và thị trường những đánh giá bao quát về hiệu quả tài chính trong quá khứ cũng như tiềm năng lợi nhuận và tăng trưởng tương lai của DNNN.

Bảng 1.2. Chỉ tiêu đặc thù đánh giá hoạt động của DNNN

Nguồn: OECD (2016b)

	Định lượng	Định tính
<i>Tài Chính</i>	- Lãi suất ròng (Bhutan) - Giá trị gia tăng về kinh tế (Trung Quốc) - Lợi nhuận ròng (India) - Chỉ số tài chính (Indonesia) - Năng suất lao động (Hàn Quốc) - Hoàn lại vốn đầu tư (Philippines)	- Các hoạt động có chủ trương chính sách" (Bhutan) - Chất lượng quản lý rủi ro (Indonesia) - Tính minh bạch trong thực tiễn ngân sách (Hàn Quốc)
<i>Phi tài chính</i>	- Chỉ số hài lòng của khách hàng (Bhutan) - Số lượng sản phẩm mới (Trung Quốc) - Chi phí dự án tràn (India) - Số sự kiện của công ty (India) - Kết quả thực hiện "mục tiêu kinh doanh cốt lõi (Hàn Quốc) - Tỷ lệ người thụ hưởng được hưởng (Philippines)	- Chất lượng quản trị doanh nghiệp (Bhutan) - Cam kết trách nhiệm XH (India) - Kịp thời trình báo cáo lên cơ quan quản lý (Indonesia) - Bình đẳng giới (Hàn Quốc) - Giấy chứng nhận tuân thủ chuẩn mực quốc tế (Philippines)

1.3.2. Chỉ tiêu phi tài chính

Chỉ tiêu phi tài chính để áp dụng với DNNN có chức năng phi thương mại gắn với các chương trình cụ thể, các “nhiệm vụ đặc biệt”.

Một số chỉ số phi tài chính mới đã được áp dụng để đánh giá thực tế doanh nghiệp, đặt trọng tâm vào phần hoạt động chứ không phải về tài chính, có ưu điểm: i) Giúp khả năng dự đoán tương lai; ii) Liên kết chặt chẽ với chiến lược doanh nghiệp; iii) Nắm bắt những nhân tố thành công không nhìn thấy được (tài sản vô hình); iv) Đưa ra sự khuyến khích quản trị tốt hơn. Tuy vậy, việc áp dụng chỉ số phi tài chính có những thách thức như tốn chi phí để áp dụng và đánh giá; thiếu mẫu số chung để đo lường, so sánh dẫn tới đánh giá chủ quan, không chính xác...

Bảng 1.3. Một số chỉ tiêu mới về hiệu quả phi tài chính
Nguồn: Robu, V., Vasilescu (2004)

Quản lý chất lượng: - Mức độ thực hiện chiến lược của công ty - Chất lượng chiến lược của công ty - Kinh nghiệm quản lý - Chất lượng của tầm nhìn tổ chức - Phong cách lãnh đạo quản lý	Hiệu quả của chính sách thanh toán và quản lý điều hành: - Sự hài hòa của chính sách tăng cường quản lý với quyền lợi của cổ đông - Các chính sách thanh toán dựa trên các tiêu chí tương ứng với hiệu suất - Tỷ lệ giữa thanh toán của quản lý điều hành và thanh toán của lực lượng lao động
Văn hóa doanh nghiệp: - Khả năng thu hút và giữ người tài năng - Chất lượng lực lượng lao động - Chất lượng của hệ thống phần thưởng - Chất lượng chương trình đào tạo nhân sự - Chính sách xã hội và môi trường - Sử dụng công việc nhóm	Chất lượng của hệ thống thông tin với cổ đông: - Uy tín quản lý - Khả năng truy cập quản lý - Hiệu quả của bộ phận quan hệ cổ đông - Chất lượng của các tài liệu được xuất bản

1.3.3. Thực hiện đánh giá DNNN qua các chỉ tiêu:

Nhiều quốc gia ban hành quy định hướng dẫn về việc sử dụng các chỉ tiêu để đánh giá hoạt động của DNNN, trong đó quan trọng nhất là xác định “trọng số” của các chỉ tiêu (mức độ quan trọng của từng chỉ tiêu trong kết luận đánh giá).

Bảng 1.4: Chỉ số đánh giá hiệu quả DNNN của Hàn Quốc
Nguồn: Ủy ban kinh tế Quốc hội (2014)

	Loại chỉ số	Chỉ số cụ thể	Trọng số
Chiến lược và lãnh đạo	Lãnh đạo	Lãnh đạo của cán bộ quản lý	3
		Hoạt động quản lý và quản trị	4
		Trách nhiệm xã hội	3
	Chiến lược	Tầm nhìn và chiến lược phát triển	3
		Kế hoạch hoạt động/ kinh doanh	5
Hệ thống quản lý	Hoạt động kinh doanh chính	Các hoạt động kinh doanh chủ yếu	15
		Tổ chức và nguồn nhân lực	3
	Hiệu quả quản lý	Quản lý tài chính	3
		Quản lý khen thưởng	3
		Quan hệ lao động – cán bộ quản lý	3
		Hệ thống quản lý hoạt động	5
Kết quả quản lý	Kết quả kinh doanh chủ yếu	Các kết quả kinh doanh chủ yếu	20
	Mức độ hài lòng khách hàng	Yếu tố cần hoàn thiện thêm	5
		Năng suất lao động	5
	Kết quả của hiệu quả quản lý	Năng suất vốn	5
		Chi phí nhân công	11
		Kết quả tài chính	4
Tổng số			100

Tại Hàn Quốc, Bộ Tài chính đã thành lập một nhóm đánh giá bao gồm khoảng 130 chuyên gia dân sự. Có khoảng 20 chỉ tiêu trong 3 hạng mục được đánh giá, bao gồm cả sự lãnh đạo và chiến lược, hệ thống quản trị và kết quả quản trị. Hàn Quốc đưa ra các chỉ số thành phần được tính toán theo thang điểm với tổng số 100 điểm; trong đó, các chỉ số thành phần có thể có các trọng số điểm khác nhau tùy thuộc vào mức độ tác động đến kết quả hoạt động.

Bảng 1.5: Trọng số đánh giá hiệu quả theo Hợp đồng tại Kenya
 Nguồn: Simpson, S.N.Y & Onumah, J.M. (2010)

Trọng số hiệu quả	Chỉ tiêu hiệu quả
Tài chính/ Kinh tế (20%)	Tuân thủ các mức ngân sách đã thỏa thuận Giảm chi phí Khả năng sinh lời Cổ tức Hiệu quả trong việc sử dụng các quỹ
Dịch vụ giao hàng (30%)	Thực hiện điều lệ giao dịch vụ Sự hài lòng của khách hàng
Phi tài chính (10%)	Tuân thủ các kế hoạch/ chiến lược công ty Đảm bảo chứng nhận ISO Quản lý tài sản nhân rồi
Hoạt động (25%)	Đánh giá chính sách và pháp lý về hoạt động Tiết lộ thông tin về sản phẩm và dịch vụ Nghiên cứu và phát triển Triển khai dự án và chương trình Hàng hóa và dịch vụ sáng tạo
Hiệu ứng động (15%)	Năng lực tổ chức (phát triển kỹ năng thông qua đào tạo và sử dụng CNTT) Đổi mới trong cung cấp dịch vụ Sự hài lòng của nhân viên Các biện pháp an toàn Đáp ứng nghĩa vụ theo luật định Giáo dục về thay đổi hành vi (HIV/AIDS, v.v.) Giám tham nhũng

1.4. Quản lý rủi ro đối với DNNN

1.4.1. Mục tiêu

So với khu vực doanh nghiệp tư nhân, việc đánh giá và quản lý rủi ro của DNNN không được quan tâm nhiều bởi vì DNNN thường không chịu sức ép phá sản hoặc bị thôn tính, sát nhập².

Nếu như DNNN thực hiện các mục tiêu chiến lược mà không có đánh giá rủi ro, thì DNNN có thể tạo ra ấn tượng sai lệch về tình hình tài chính cũng như hiệu quả hoạt động, có thể dẫn tới những sai lầm chiến lược quan trọng hoặc gây thiệt hại tài chính cho chủ sở hữu nhà nước. Do vậy, thời gian qua nhiều quốc gia đã áp dụng hệ thống quản trị rủi ro từ DNNN với các mục tiêu sau đây:

- Nhận diện, quản trị, kiểm soát và báo cáo tốt về các rủi ro, bao gồm cả rủi ro tài chính và rủi ro hệ thống, ví dụ như rủi ro về lao động, môi trường, thuế...
- Sử dụng các công cụ của quản trị rủi ro doanh nghiệp để đạt được mục tiêu chiến lược
- Tạo ra giá trị bằng việc giảm thiểu rủi ro để tăng lợi nhuận
- Xác định và xếp thứ tự ưu tiên trong việc quản lý, xử lý các rủi ro chính nhằm tối ưu hóa nguồn lực doanh nghiệp
- Giám sát hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp thông qua các chỉ tiêu đo lường rủi ro chính, các tiêu chuẩn đánh giá rủi ro

1.4.2. Đánh giá rủi ro

Nếu DNNN không hoạt động tốt, Chính phủ phải đối mặt với rủi ro tài chính, vì vậy, cần định lượng rủi ro, ban hành quy định pháp lý và thực hiện chính sách quản lý rủi ro, trước hết là chính sách quản lý nợ của DNNN.

² OECD (2014)

Bảng 1.6 : Đánh giá rủi ro của DNNN đối với nền kinh tế
Nguồn: World Bank (2014)

Tiêu chí đánh giá	Câu hỏi đánh giá
Quản lý độc lập	- Cơ chế định giá của DNNN có phù hợp với chuẩn quốc tế?
	- DNNN có thiết lập chi phí bảo hiểm dự phòng?
	- Chế độ thuế quan có tương thích với khả năng tồn tại lâu dài của DNNN và tương thích với các doanh nghiệp tư nhân?
	- Chính phủ có can thiệp vào quan hệ lao động của DNNN?
Mối quan hệ với Chính phủ	- Chính phủ bảo hộ/bảo lãnh các khoản vay vốn cho DNNN và không làm như vậy với các công ty tư nhân hay không?
	- DNNN cung cấp dịch vụ/sản phẩm cho chi tiêu chính phủ hay không?
	- DNNN phải thực hiện nhiệm vụ ngoài mục tiêu kinh doanh mà không được thanh toán?
	- Pháp luật của ngành và pháp luật về thuế có không đồng nhất giữa DNNN và công ty tư nhân?
Kết cấu quản trị	- DNNN có được kiểm toán độc lập bởi một công ty tư nhân có uy tín?
	- Báo cáo quản trị có được công bố hàng năm không?
	- Quyền của cổ đông thiểu số có được bảo vệ hiệu quả không?
Điều kiện và sự bền vững về tài chính.	- DNNN có thể vay vốn mà không có bảo lãnh của Chính phủ, với mức lãi suất cạnh tranh với các công ty tư nhân không?
	- Hệ số nợ/tài sản của DNNN so doanh nghiệp tư nhân cùng ngành?
	- Lợi nhuận của các DNNN có so sánh được với lợi nhuận của các công ty tư nhân trong ngành hay không?
Yếu tố rủi ro khác	- Những khoản nợ lớn là của DNNN hay được coi là nợ của Chính phủ?
	- Liệu có sự mất cân đối trầm trọng giữa thu nhập và nghĩa vụ trả nợ?

Tại các nước thành viên OECD, 88% quốc gia ban hành quy định về quản lý rủi ro đối với DNNN giống hoặc tương tự như quy định đối với các công ty tư nhân, niêm yết.

Các văn bản pháp luật thường quy định rõ về việc: Chủ thể và cách thức theo dõi nợ của DNNN; nguồn dữ liệu chính và các chỉ số cụ thể được sử dụng để theo dõi các khoản nợ tiềm ẩn có nguồn gốc từ DNNN; chủ thể chịu trách nhiệm thu thập và phân tích dữ liệu nợ DNNN...

Bảng 1.7: Một số biện pháp kiểm soát nợ DNNN
Nguồn: World Bank (2014)

Brazil	Canada	Chile	Pháp	Tây Ban Nha
Các DNNN cần có sự phê duyệt trước khi vay ngoại tệ.	Bộ Tài chính phê chuẩn tất cả các khoản vay nợ của DNNN.	Bộ Tài chính phê chuẩn tất cả các khoản vay nợ của DNNN.	Nợ là một trong ba chỉ tiêu hoạt động chính của DNNN, được theo dõi bởi cơ quan đại diện chủ sở hữu.	Luật ngân sách quy định mức trần vay vốn của DNNN. Cơ quan chủ sở hữu phê chuẩn mọi hoạt động vay nợ ngoài kế hoạch. DNNN lớn (tài sản hơn 1,6 tỉ đô la Mỹ) phải trình Bộ trưởng Bộ Tài chính kế hoạch quản lý tài chính 5 năm, bao gồm cả kế hoạch quản lý nợ.

1.4.3. Hệ thống giám sát, quản lý rủi ro của DNNN:

Thông lệ chung là HĐQT chịu trách nhiệm nhận diện, đo lường và thực hiện quản lý rủi ro của DNNN; cơ quan chủ sở hữu giám sát HĐQT trong việc thực hiện nhiệm vụ quản lý rủi ro DNNN.

Theo OECD (2016), đa phần các quốc gia báo cáo rằng các cơ quan kiểm toán nhà nước thực hiện kiểm toán các DNNN trong phạm vi quyền hạn của họ. Trong đó, kiểm toán có thể bao gồm những đánh giá về hệ thống quản trị rủi ro của DNNN cũng như chức năng sở hữu nhà nước để giám sát quản trị rủi ro trong khu vực DNNN.

Ví dụ, ở Pháp, Cour des Comptes có thể kiểm tra chức năng sở hữu của nhà nước, được thực hiện bởi l'Agence des participations de l'État (APE) và việc kiểm toán có thể được thực hiện công khai. Trong hầu hết các trường hợp, kiểm toán được thực hiện một cách có hệ thống. Việc kiểm toán có thể được thực hiện dựa trên cơ sở hiệu suất và tài chính hoặc chỉ dựa trên một trong hai điều trên. Trong trường hợp các cơ quan kiểm toán nhà nước không thực hiện giám sát trực tiếp đối với DNNN, họ có thể tham gia vào một số trường hợp khi cần thiết hoặc theo yêu cầu.

Kiểm toán độc lập là chủ thể giám sát; cung cấp những hiểu biết hữu ích về các lĩnh vực rủi ro chính của doanh nghiệp, chỉ ra những điểm yếu trong

kiểm soát nội bộ và quá trình báo cáo. Trong trường hợp của một doanh nghiệp lớn có địa điểm ở nhiều nơi và nhiều đơn vị kinh doanh, kiểm toán viên thường theo dõi các lĩnh vực kinh doanh có rủi ro cao nhất, cung cấp thông tin hữu ích về rủi ro mà các nhà quản lý của doanh nghiệp có thể không được biết đến.

Ở tầm doanh nghiệp, quản trị rủi ro là việc của HĐQT hoặc nhà quản lý có khả năng nhận diện, phòng tránh những rủi ro.

Theo OECD (2016), 42% các nước OECD có quy định bắt buộc các DNNN quy mô lớn phải có ủy ban chuyên trách về quản trị rủi ro để thực hiện các biện pháp phòng tránh rủi ro. Trong đó, việc tuyển dụng và bổ nhiệm những quản lý chuyên môn về quản trị rủi ro như các giám đốc quản lý rủi ro, bộ phận phân lý rủi ro, các nhân sự đầu mối quản trị rủi ro ở cấp cơ sở là rất cần thiết. Dưới đây là ví dụ minh họa về cơ cấu quản trị rủi ro trong Ủy ban quản lý rủi ro (Deutsche Bank, 2007):

- Ủy ban quản lý rủi ro: Bộ máy giám sát rủi ro này cần hoạt động độc lập, riêng biệt với Ủy ban kiểm toán, không tham gia vào quá trình tạo ra rủi ro, có chức năng quản lý, giám sát rủi ro.
- Giám đốc quản lý rủi ro (Chief Risk Officer): Người đứng đầu Ủy ban này là giám đốc độc lập và không do Chủ tịch Hội đồng quản trị hoặc Giám đốc của bất kỳ ủy ban nào khác kiêm nhiệm, được quyền báo cáo trực tiếp lên Hội đồng quản trị. Điều này giúp cho chức năng của Giám đốc quản lý rủi ro được nâng cấp, độc lập hơn, có nguồn lực tốt hơn và được tham gia vào quá trình ra quyết định. Thực tiễn tốt cho thấy người đảm nhận vị trí này sẽ có quyền truy cập thông tin của các chi nhánh, các công ty con, để có được thông tin đầy đủ và toàn diện về các công ty này, nhằm nắm bắt được các rủi ro tổng thể có thể xảy ra với công ty mẹ cũng như các công ty con và chi nhánh, giúp hỗ trợ cho hệ thống quản lý rủi ro.
- Đầu mối quản lý các loại hình rủi ro theo từng đơn vị: Điều phối các hoạt động quản lý rủi ro theo từng loại hình và văn hóa quản lý rủi ro tại đơn vị. Đầu mối quản lý rủi ro tại đơn vị cần được đào tạo, hướng dẫn về đánh giá rủi ro theo khung quản trị rủi ro doanh nghiệp.

Theo OECD (2016), 52% số nước trong OECD yêu cầu các DNNN phải thiết lập hệ thống quản trị rủi ro (thông qua luật, quy định và các chính sách rõ ràng); 42% yêu cầu các DNNN lớn, đặc biệt quan trọng trong một số ngành lĩnh vực phải thiết lập một hội đồng quản trị rủi ro để quản lý các rủi ro trong nội bộ DN; 18% số nước yêu cầu các DNNN lớn phải thuê các chuyên

gia quản lý rủi ro chuyên nghiệp ở bên ngoài.

Thông lệ quản trị DNNN yêu cầu không nên có sự khác biệt đáng kể giữa quản trị rủi ro của DNNN và các công ty niêm yết mặc dù trên thực tế quản trị rủi ro của DNNN có thể yếu hơn do chất lượng quản lý, do năng lực và trình độ của HĐQT thấp hơn, do Nhà nước chưa thực hiện quyền chủ sở hữu đúng cách, v.v.

Về việc thực thi và giám sát quá trình quản trị rủi ro, kinh nghiệm quốc tế khá đa dạng vì các quốc gia khác nhau có các quy định khác nhau. Về cơ bản, có ba mô hình chính về cơ quan chịu trách nhiệm quản trị rủi ro trong DNNN:

- i) Ủy ban kiểm toán của HĐQT kiêm nhiệm chức năng quản lý rủi ro.
- ii) HĐQT thành lập Ủy ban chuyên trách quản lý rủi ro.
- iii) HĐQT trực tiếp thực hiện nhiệm vụ quản lý rủi ro.

Nhiệm vụ của các chủ thể liên quan:

- *Cơ quan chủ sở hữu/cổ đông nhà nước*: Giám sát việc tuân thủ của DNNN ít nhất một năm một lần thông qua các báo cáo, trong đó xác định rõ tình trạng của toàn bộ danh mục đầu tư của Nhà nước, bao gồm cả khả năng quản lý rủi ro tài chính và phi tài chính của DNNN. Nội dung này phải được trình bày trong báo cáo tổng hợp về DNNN trình Quốc hội hằng năm.
- *Hội đồng quản trị*: Giám sát tổng thể hoạt động quản lý rủi ro; xác định mức độ rủi ro mà doanh nghiệp sẵn sàng chấp nhận trong quá trình thực hiện chiến lược kinh doanh, các mục tiêu tài chính và duy trì tỉ lệ an toàn vốn (để Ban điều hành có căn cứ thực hiện).
- *Ủy ban Kiểm toán* (hoặc Ủy ban quản trị rủi ro chuyên trách của HĐQT): Giám sát tính thích hợp của kiểm soát nội bộ, việc xây dựng, triển khai của mô hình và chính sách quản lý rủi ro; giám sát các hồ sơ rủi ro của doanh nghiệp. Ủy ban phải do một thành viên không nằm trong Ban điều hành chủ trì; bao gồm các thành viên độc lập và có hiểu biết tốt về tài chính doanh nghiệp.
- *Ban điều hành và Giám đốc điều hành*: Chịu trách nhiệm triển khai quản lý rủi ro cho doanh nghiệp; quản lý và giám sát hồ sơ rủi ro doanh nghiệp; đóng vai trò tiên phong trong việc thúc đẩy văn hóa rủi ro, tăng cường nhận thức và chia sẻ về rủi ro; phân tích rủi ro trước khi đưa ra

các quyết định quan trọng.

- *Kiểm toán nội bộ*: Giám sát hệ thống kiểm soát nội bộ, quy trình quản lý rủi ro, đánh giá rủi ro và điều tra những vấn đề cụ thể. Bộ phận kiểm toán nội bộ thường trực thuộc Hội đồng quản trị, độc lập với Ban điều hành, có thể đưa ra quyết định cấp cao, bảo vệ tổ chức trước các rủi ro và nâng cấp các hệ thống kiểm soát.
- *Bộ phận tài chính* (Giám đốc tài chính và kiểm soát): Chịu trách nhiệm đề xuất kiểm soát nội bộ, quản lý rủi ro, chính sách kế toán và việc thực hiện, đồng thời chuẩn bị báo cáo tài chính và các báo cáo định kỳ.

1.4.4. Chỉ số đo lường rủi ro:

Chỉ số đo lường rủi ro (KRI) là một chỉ số dự báo về các rủi ro hiện tại hoặc tương lai có thể quan sát hay đo lường được nhằm cung cấp các dấu hiệu nhận biết sớm về khả năng gia tăng rủi ro đối với những nguy cơ đang phát triển trong các khu vực khác nhau của doanh nghiệp.

Các doanh nghiệp cần xây dựng các KRI cụ thể về các sự kiện diễn ra hoặc các điểm kích hoạt có thể báo hiệu những vấn đề liên quan tới hoạt động trong nội bộ doanh nghiệp hoặc những rủi ro tiềm ẩn từ bên ngoài, cung cấp thông tin cho Ban điều hành và Hội đồng quản trị xem xét khi họ thực hiện các chiến lược của doanh nghiệp.

Trong một số trường hợp, chỉ số này không những dự báo về các rủi ro, mà còn cả các cơ hội tiềm năng. Đôi khi chỉ là một KRI đơn lẻ về một sự kiện đang xảy ra nhưng nếu được phân tích đa chiều có thể chuyển hóa từ rủi ro thành cơ hội đến với doanh nghiệp.

1.4.5. Kỹ thuật đánh giá rủi ro trong DNNN:

Xây dựng thang đánh giá:

Đa phần các doanh nghiệp xác định thang đo mức độ rủi ro theo tác động, khả năng rủi ro và một số phương diện khác. Những thang đo này bao gồm các cấp độ đánh giá và nội dung nhằm giải thích tính phù hợp và khả năng áp dụng cho các nhóm khác nhau. Thang đo càng chi tiết, sự giải thích càng rõ ràng và cần phải kết hợp giữa sự đơn giản và tính toàn diện.

Các thang đo nên cho phép có sự phân biệt rõ ràng về xếp hạng và mục tiêu ưu tiên. Lưu ý, các thang đo 5 mức điểm số sẽ tốt hơn thang đo 3 mức. Thang đo 10 mức điểm lại khiến người ta phải mất thời gian phân biệt sự khác nhau giữa điểm 6 và 7 khi phân tích định lượng, trong khi sự khác nhau

thường là không đáng kể.

Thang đo cần được thiết lập để phù hợp với ngành, quy mô, mức độ phức tạp và văn hóa của doanh nghiệp. Dưới đây là một số ví dụ:

Đo lường tác động:

Tác động đề cập tới mức độ mà khi rủi ro đó xảy ra có thể ảnh hưởng tới doanh nghiệp. Chỉ số đánh giá tác động có thể bao gồm tác động về tài chính, danh tiếng, quy định, an toàn, an ninh, môi trường, người lao động, khách hàng và hoạt động,...

Khi ấn định mức độ tác động đối với một loại rủi ro, cần đánh giá mức độ hậu quả ở mức cao nhất có thể xảy ra.

Ví dụ: Nếu một trong những tiêu chuẩn đánh giá mức độ là 5 điểm, thì mức độ tác động cũng phải được đánh giá là 5 điểm, mặc dù các tiêu chí khác có thể thấp hơn trong thang đo. Một số tổ chức còn quy định phải có thang đo tác động dành cho các cơ hội cũng tương tự như thang đo các rủi ro.

Đo lường khả năng xảy ra:

Khả năng xảy ra có thể được diễn tả bằng cách sử dụng các từ chỉ định tính (như: thường xuyên, có thể xảy ra, không thể xảy ra, hiếm gặp...), % hoặc tần số. Khi sử dụng các giá trị số này, khoảng thời gian có liên quan cần được xác định cụ thể (như tần suất hàng năm hoặc xác suất tương đối trong thời gian vòng đời của dự án hoặc tài sản,...).

Có ba cách tiếp cận thường được sử dụng để ước lượng xác suất xảy ra rủi ro:

- Sử dụng dữ liệu liên quan để nhận biết các sự kiện hoặc tình huống đã xảy ra trong quá khứ, từ đó có thể suy ra xác suất có thể xảy ra trong tương lai;
- Dự báo xác suất xảy ra rủi ro bằng cách sử dụng kỹ thuật dự báo;
- Sử dụng ý kiến chuyên gia để ước lượng xác suất đối với đối với rủi ro đã mang tính hệ thống và có kết cấu rõ ràng.v.v.

Đo lường mức độ tổn hại dự kiến:

Việc tính toán mức độ tổn hại của một sự kiện rủi ro căn cứ vào kết quả đo lường tác động và đo lường khả năng xảy ra nêu trên.

Doanh nghiệp càng dễ bị tổn hại trước rủi ro nào thì sự kiện rủi ro đó càng

có tác động lớn. Nếu phản ứng về rủi ro như kiểm soát không đúng lúc hoặc không thực hiện như dự định, thì khả năng xảy ra rủi ro càng tăng.

Đánh giá mức độ tổn hại cho phép các doanh nghiệp đánh giá khả năng quản lý rủi ro của họ. Tiêu chí đánh giá mức độ tổn hại có thể bao gồm khả năng dự đoán các sự kiện như lập kế hoạch các viễn cảnh có thể xảy ra, những sự lựa chọn thật sự, khả năng để tránh rủi ro như phản ứng rủi ro tại chỗ, khả năng đáp ứng và thích ứng nhanh chóng với các sự kiện chưa diễn ra và khả năng chống lại rủi ro. Ngoài ra, còn có các nhân tố khác có thể theo dõi như mức độ thay đổi của ngành hoặc tổ chức.

Do không có thang đo đánh giá phù hợp dành cho tất cả nên mỗi doanh nghiệp cần tạo ra những thang đo phù hợp với nhu cầu của mình.

Đo lường tốc độ khởi phát:

Tốc độ khởi phát là khoảng cách thời gian giữa việc sự kiện xuất hiện cho tới khi doanh nghiệp cảm nhận được sự ảnh hưởng của nó. Biết được tốc độ khởi phát rất hữu ích khi xây dựng kế hoạch ứng phó với rủi ro.

Xây dựng bản đồ rủi ro:

Bản đồ rủi ro (heat map) thường có hai trục, đại diện cho tác động và khả năng xảy ra. Việc xây dựng bản đồ rủi ro nhằm đưa ra danh sách đầy đủ các rủi ro và sắp xếp các rủi ro theo mức độ ưu tiên cần xử lý.

Khi các doanh nghiệp đã xác định mức độ ảnh hưởng cả về cơ hội và rủi ro, họ có thể vẽ sơ đồ rủi ro, điều này cho phép có sự so sánh trực tiếp giữa cơ hội và rủi ro để xem xét và ưu tiên xử lý.

Kết quả của quá trình đánh giá rủi ro sau đó được coi là nguồn thông tin chính để phản ứng rủi ro khi các lựa chọn phản ứng đối với rủi ro đã được kiểm nghiệm (chấp nhận, giảm thiểu, chia sẻ hoặc ứng phó), thực hiện phân tích chi phí và lợi ích, tính toán chiến lược ứng phó và xây dựng kế hoạch phản ứng với các rủi ro.

2. THỰC TRẠNG GIÁM SÁT, ĐÁNH GIÁ HOẠT ĐỘNG CỦA DNNN Ở VIỆT NAM

2.1. Thực trạng giám sát DNNN

“Hoạt động thanh tra, kiểm tra, giám sát của cơ quan đại diện chủ sở hữu, kiểm soát nội bộ chưa hiệu quả là một trong các nguyên nhân dẫn đến những vi phạm trong quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp” [Báo cáo Đoàn giám sát của Quốc hội năm 2018 về kết quả giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước giai đoạn 2011-2016.]

Những vi phạm trong việc quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước trong DNNN đã để lại nhiều hậu quả thiệt hại. Một số bằng chứng về thực trạng hiệu quả và các thiệt hại do DNNN xuất phát từ sự yếu kém trong thanh tra, kiểm tra, giám sát như sau:

Hiệu quả kinh doanh của DNNN không thấp hơn mức bình quân của khu vực doanh nghiệp, nhưng chưa tương xứng với nguồn lực nắm giữ và thực tế là tổng lợi nhuận cũng như tỷ suất lợi nhuận của toàn khu vực DNNN đã giảm trong giai đoạn 2011-2016 (tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu giảm 39%, tỷ suất lợi nhuận trên tổng vốn kinh doanh giảm 30%).

Báo cáo tài chính hợp nhất năm 2016 cho thấy, có tới 23 trên 91 công ty mẹ trong nhóm công ty mẹ-công ty con, tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước có lỗ lũy kế trên 17 ngàn tỷ đồng.

Các vụ việc thua lỗ lớn, gây thất thoát tài sản nhà nước đầu tư vào kinh doanh luôn xuất hiện, không chỉ làm suy yếu DNNN, mà còn ảnh hưởng xấu đến nền kinh tế, giảm lòng tin với chính sách quản lý kinh tế. Chỉ riêng ngành Công - Thương đã xác định có 12 dự án, doanh nghiệp kém hiệu quả với tổng mức đầu tư 63 nghìn tỷ đồng, có lỗ lũy kế lên đến 16 nghìn tỷ đồng.

Đầu tư ngoài ngành của các tập đoàn, tổng công ty nhà nước lên đến hàng chục nghìn tỷ đồng, đến nay chưa thu hồi được và giá trị thực tế của một số dự án đang ở mức dưới giá trị đã đầu tư.

Trong phần này, Báo cáo sẽ nghiên cứu những nguyên nhân làm cho hoạt động giám sát của cơ quan đại diện chủ sở hữu chưa hiệu quả, từ đó kiến nghị giải pháp đổi mới công tác giám sát của cơ quan đại diện chủ sở hữu, trong đó có Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

2.1.1. Quy định pháp luật về giám sát hoạt động của DNNN

Qua rà soát các văn bản pháp luật hiện hành về giám sát hoạt động của doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ và giám sát việc quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp đa sở hữu, có thể rút ra một số nhận xét sau đây:

(1) Pháp luật hiện hành đã quy định tương đối đầy đủ về thẩm quyền, chủ thể và đối tượng giám sát.

(2) Tuy vậy, nội hàm/khái niệm/phạm vi hoạt động giám sát của cơ quan đại diện chủ sở hữu chưa còn thiếu thống nhất.

(3) Hệ thống quy định hướng dẫn chi tiết về cách thức, công cụ thực hiện giám sát của cơ quan đại diện chủ sở hữu chưa thực sự rõ ràng, dẫn tới những lúng túng trong tổ chức thực hiện, ảnh hưởng không tốt tới hiệu quả giám sát.

Luật 69/2014/QH13 quy định về giám sát, kiểm tra, thanh tra hoạt động đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp với 04 nội dung: i) hoạt động đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp (Điều 51); ii) hoạt động quản lý, sử dụng vốn, tài sản tại doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ (Điều 52); iii) hoạt động quản lý vốn nhà nước đầu tư tại công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên (Điều 53); và iv) việc cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp (Điều 54).

Về chủ thể giám sát:

- **Quốc hội:** Giám sát hoạt động đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp theo quy định của pháp luật về hoạt động giám sát của Quốc hội; xem xét báo cáo của Chính phủ tại kỳ họp Quốc hội cuối năm về tình hình đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp của năm trước. Ủy ban Thường vụ Quốc hội có quyền yêu cầu Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các thành viên khác của Chính phủ giải trình, trả lời chất vấn những vấn đề về đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp.
- **Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ** tổ chức kiểm tra, thanh tra việc xây dựng, ban hành, tổ chức thực hiện chính sách, pháp luật về đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp; việc thực hiện quyền, trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu; kết quả hoạt động sản xuất, kinh doanh, bảo toàn, phát triển vốn nhà nước tại doanh nghiệp.
- **Bộ Tài chính:** Kiến nghị, đề xuất giải pháp với cơ quan đại diện chủ sở hữu về hoạt động đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh

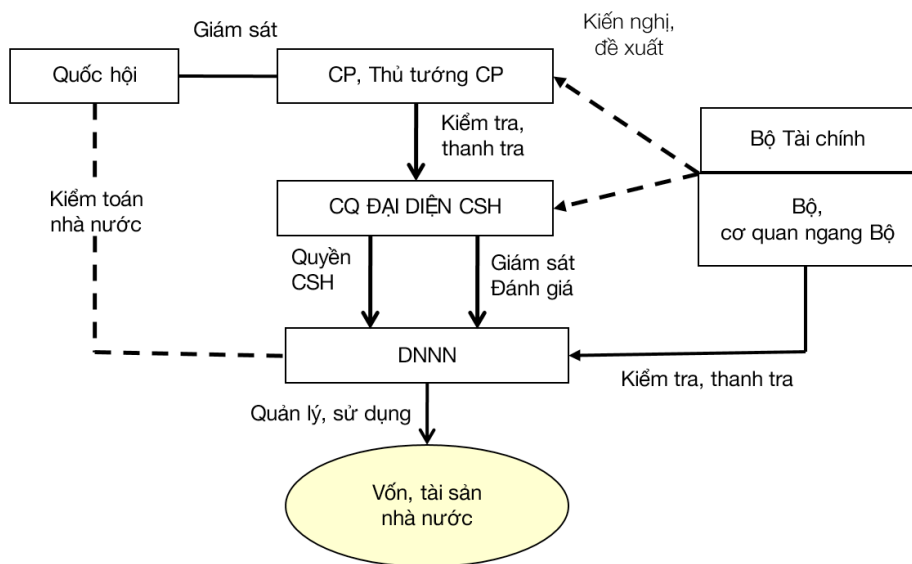
niệp; hằng năm tổng hợp, kiến nghị, đề xuất giải pháp về hoạt động đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp trong phạm vi toàn quốc và báo cáo Chính phủ.

- **Bộ, cơ quan ngang bộ** thực hiện kiểm tra, thanh tra hoạt động đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn.
- **Cơ quan đại diện chủ sở hữu:**
 - ✓ Thực hiện giám sát, kiểm tra, thanh tra hoạt động đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp; hiệu quả hoạt động sản xuất, kinh doanh, bảo toàn, phát triển vốn nhà nước tại doanh nghiệp; thực hiện quyền, trách nhiệm của người quản lý doanh nghiệp, Kiểm soát viên, người đại diện phần vốn nhà nước; việc chấp hành chính sách, pháp luật của doanh nghiệp; đầu tư, thu hồi vốn, thu lợi nhuận, cổ tức được chia tại công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên; thực hiện kiến nghị, cảnh báo của cơ quan quản lý nhà nước, cơ quan thanh tra, kiểm toán, cơ quan đại diện chủ sở hữu về đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp.
 - ✓ Cảnh báo, xử lý kịp thời vấn đề phát hiện trong quá trình giám sát, kiểm tra, thanh tra; yêu cầu thực hiện đầy đủ, kịp thời kiến nghị, cảnh báo của cơ quan quản lý nhà nước, cơ quan thanh tra, kiểm toán về đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp; xử lý hoặc kiến nghị xử lý theo thẩm quyền đối với người quản lý doanh nghiệp, Kiểm soát viên, người đại diện phần vốn nhà nước có hành vi vi phạm về đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp; hằng năm tổng hợp, gửi Bộ Tài chính kết quả giám sát về hoạt động đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp do mình quyết định thành lập hoặc được giao quản lý.
- **Doanh nghiệp** thực hiện giám sát nội bộ về hiệu quả hoạt động sản xuất, kinh doanh, bảo toàn, phát triển vốn nhà nước tại doanh nghiệp; việc thực hiện quyền, trách nhiệm của người quản lý doanh nghiệp, Kiểm soát viên, người đại diện phần vốn của doanh nghiệp; việc đầu tư, thu hồi vốn, thu lợi nhuận, cổ tức được chia tại công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên; việc chấp hành chính sách, pháp luật của doanh nghiệp; những nội dung khác theo yêu cầu của cơ quan đại diện chủ sở hữu.

- Hội đồng thành viên hoặc Chủ tịch công ty thực hiện kịp thời các biện pháp ngăn chặn nguy cơ mất an toàn về quản lý vốn, tài sản tại doanh nghiệp theo kết quả giám sát nội bộ; thực hiện đầy đủ, kịp thời kiến nghị, cảnh báo của cơ quan giám sát, kiểm tra, thanh tra.

Hình 2.1: Đầu mối giám sát DNNN

Nguồn: Tác giả tổng hợp



Thực hiện quy định của Luật số 69/2014/QH13, Chính phủ đã ban hành hệ thống các văn bản hướng dẫn, trong đó có các quy định hướng dẫn về giám sát DNNN. Cụ thể là:

- Về thực hiện quyền, trách nhiệm về giám sát, kiểm tra, thanh tra việc quản lý, sử dụng, bảo toàn và phát triển vốn, thực hiện chiến lược, kế hoạch đầu tư phát triển, việc tuyển dụng lao động, thực hiện chế độ tiền lương, tiền thưởng của DNNN: Nghị định số 87/2015/NĐ-CP ngày 06/10/2015 về giám sát đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp; giám sát tài chính, đánh giá hiệu quả hoạt động và công khai thông tin tài chính của doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp có vốn nhà nước; nhóm các Nghị định về quản lý cán bộ, người lao động, tiền lương, tiền thưởng đã nêu trên (bao gồm Nghị định số 97/2015/NĐ-CP; Nghị định số 51/2016/NĐ-CP, Nghị định 52/2016/NĐ-CP, Nghị định số 106/2015/NĐ-CP, Nghị định số 53/2016/NĐ-CP).
- Về thực hiện đánh giá kết quả hoạt động, hiệu quả hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp; đánh giá mức độ hoàn thành nhiệm vụ trong quản lý, điều hành của người quản lý doanh nghiệp, Kiểm soát

viên: Nghị định số 87/2015/NĐ-CP ngày 06/10/2015 về giám sát đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp; giám sát tài chính, đánh giá hiệu quả hoạt động và công khai thông tin tài chính của doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp có vốn nhà nước; nhóm các Nghị định về quản lý cán bộ, người lao động, tiền lương, tiền thưởng đã nêu trên (bao gồm Nghị định số 97/2015/NĐ-CP; Nghị định số 51/2016/NĐ-CP, Nghị định 52/2016/NĐ-CP, Nghị định số 106/2015/NĐ-CP, Nghị định số 53/2016/NĐ-CP).

- Về giám sát quản lý phần vốn nhà nước tại công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên: Nghị định số 106/2015/NĐ-CP ngày 23/10/2015 của Chính phủ quy định chi tiết phân cấp thẩm quyền quyết định; kiêm nhiệm, số lượng; đánh giá; cử, cử lại, miễn nhiệm; khen thưởng, kỷ luật; đề cử để bầu, miễn nhiệm, bổ nhiệm; thôi việc, nghỉ hưu và quản lý hồ sơ đối với người đại diện phần vốn nhà nước giữ các chức danh quản lý tại doanh nghiệp mà Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ. Nghị định số 91/2015/NĐ-CP và Nghị định 32/2018/NĐ-CP đã quy định hướng dẫn chi tiết về cơ quan đại diện chủ sở hữu đối với phần vốn nhà nước đầu tư tại công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên (Điều 36); người đại diện phần vốn nhà nước (Điều 37); chuyển nhượng vốn nhà nước (Điều 38); phương thức thực hiện chuyển nhượng vốn nhà nước (Điều 38a); thực hiện chuyển nhượng quyền mua cổ phần, quyền góp vốn (Điều 38b); thu tiền chuyển nhượng vốn, lợi nhuận, cổ tức tại công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên (Điều 39).
- Về mối quan hệ giữa cơ quan chủ sở hữu với doanh nghiệp, trong đó có quan hệ giám sát, Chính phủ đã ban hành các Nghị định phê duyệt Điều lệ tổ chức và hoạt động của doanh nghiệp do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập; cơ quan đại diện chủ sở hữu ban hành quyết định phê duyệt điều lệ của doanh nghiệp do mình quyết định thành lập.

Về khái niệm và phạm vi của hoạt động giám sát, hiện nay có nhiều văn bản quy định chưa thực sự thống nhất, chẳng hạn:

- Theo quy định của Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân, *Giám sát* là việc chủ thể giám sát theo dõi, xem xét, đánh giá hoạt động của cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát trong việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, xử lý theo thẩm quyền hoặc

yêu cầu, kiến nghị cơ quan có thẩm quyền xử lý.

- Luật 69/2014/QH13 (Điều 42.2.k) quy định cơ quan đại diện chủ sở hữu “*giám sát, kiểm tra, thanh tra*” việc quản lý, sử dụng vốn tại doanh nghiệp, nói cách khác, đã tách riêng hoạt động giám sát với các hoạt động thanh tra và kiểm tra.
- Trong khi đó, Nghị định 87/2015/NĐ-CP quy định: *Giám sát tài chính* là việc *theo dõi, kiểm tra, thanh tra, đánh giá* các vấn đề về tài chính, chấp hành chính sách pháp luật về tài chính của doanh nghiệp. Ngoài ra còn có các khái niệm:
 - ✓ Giám sát trực tiếp là việc kiểm tra, thanh tra trực tiếp tại doanh nghiệp. Giám sát gián tiếp là việc theo dõi và kiểm tra tình hình của doanh nghiệp thông qua các báo cáo tài chính, thống kê và báo cáo khác theo quy định của pháp luật và của cơ quan đại diện chủ sở hữu.
 - ✓ Giám sát trước là việc xem xét, kiểm tra tính khả thi của các kế hoạch ngắn hạn, dài hạn, dự án đầu tư, phương án huy động vốn, các dự án và phương án khác của doanh nghiệp. Giám sát trong là việc theo dõi, kiểm tra việc thực hiện các kế hoạch, dự án của doanh nghiệp, việc chấp hành các quy định của pháp luật, của cơ quan đại diện chủ sở hữu trong suốt quá trình triển khai kế hoạch, dự án. Giám sát sau là việc kiểm tra kết quả hoạt động của doanh nghiệp trên cơ sở các báo cáo định kỳ, kết quả chấp hành pháp luật của cơ quan đại diện chủ sở hữu hoặc điều lệ doanh nghiệp, việc tuân thủ các quy định của pháp luật.

2.1.2. Tổ chức giám sát trên thực tế

- **Chủ thể giám sát còn phân tán, trách nhiệm giải trình chưa tập trung:**

Luật số 69/2014/QH13 quy định cơ quan đại diện chủ sở hữu chịu trách nhiệm giám sát doanh nghiệp 100% vốn nhà nước và giám sát việc quản lý phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp đa sở hữu. Luật số 69/2014/QH13 không có quy định về trách nhiệm giám sát của Bộ, cơ quan ngang Bộ, mà chỉ có quy định về trách nhiệm kiểm tra, thanh tra hoạt động đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn.

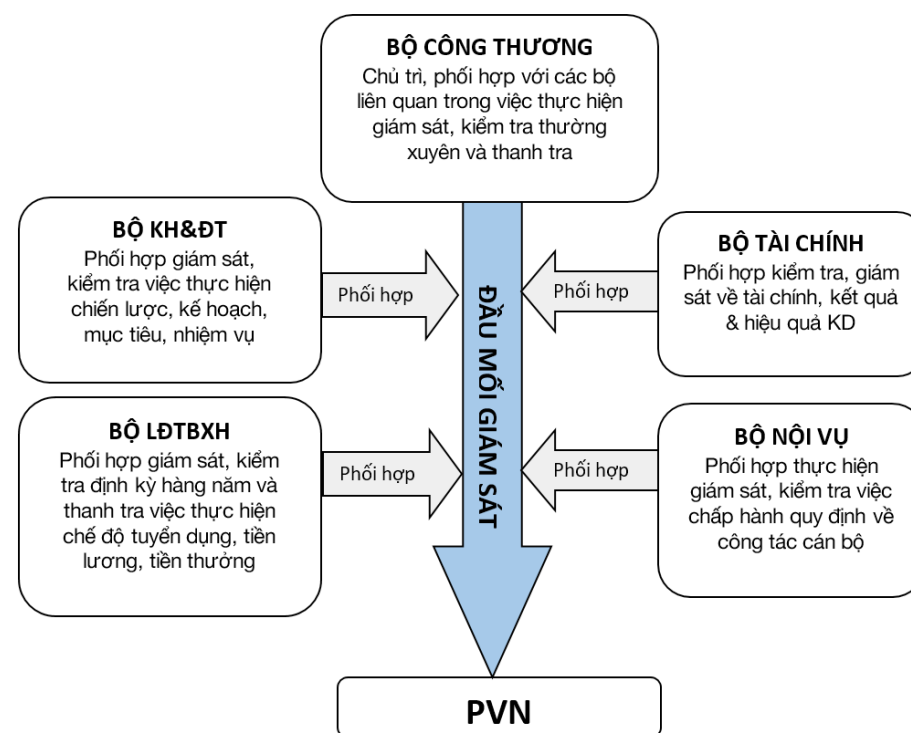
Tuy vậy, trên thực tế, Điều lệ của các doanh nghiệp, trước hết là Điều lệ của các tập đoàn kinh tế vẫn quy định về thẩm quyền “phối hợp giám sát”

của các Bộ liên quan.

Chẳng hạn, trường hợp của Tập đoàn Dầu khí Việt Nam (PVN), Bộ Công Thương là cơ quan đại diện chủ sở hữu - chủ trì đầu mối thực hiện giám sát, kiểm tra, thanh tra của chủ sở hữu nhà nước. Các Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Lao động- Thương Binh và Xã hội, Bộ Nội vụ phối hợp thực hiện chức năng giám sát đối với các lĩnh vực liên quan, như: giám sát tài chính; đầu tư; thực hiện chiến lược, mục tiêu; công tác cán bộ; cơ chế tuyển dụng, lương, thưởng.

**Hình 2.2: Chủ thể giám sát tập đoàn kinh tế nhà nước:
Trường hợp của PVN**

Nguồn: Nghị định 07/2018/NĐ-CP về Điều lệ của PVN



Với mô hình thực tế như vậy, có một số vấn đề chưa rõ ràng về cơ chế giám sát doanh nghiệp của cơ quan đại diện chủ sở hữu như sau đây:

Một là, nội dung giám sát của cơ quan đại diện chủ sở hữu bị chia cắt thành nhiều nội dung giám sát khác nhau theo lĩnh vực tham gia phối hợp của các Bộ có liên quan. Vì vậy, không còn đảm bảo tính thống nhất về nội dung giám sát của cơ quan đại diện chủ sở hữu.

Hai là, trách nhiệm “phối hợp” giám sát giữa cơ quan đại diện chủ sở hữu và các Bộ có liên quan là vấn đề chưa rõ ràng, đặc biệt là phân công trách nhiệm giải trình về nội dung giám sát thuộc lĩnh vực phụ trách của các Bộ liên quan, có thể làm giảm hiệu lực và hiệu quả giám sát trong từng lĩnh vực này.

Ba là, cách thức “phối hợp” giám sát có nhiều bất cập. Về bản chất, việc giám sát doanh nghiệp phải là công việc theo dõi, kiểm tra, đánh giá thường xuyên, liên tục. Vì vậy, để đảm bảo yêu cầu và hiệu quả giám sát, các Bộ liên quan cũng phải tham gia thường xuyên, liên tục vào quá trình theo dõi, kiểm tra, đánh giá doanh nghiệp trên cơ sở chia sẻ thông tin và kết nối chặt chẽ với cơ quan đại diện chủ sở hữu. Tuy nhiên, thực tế đã không đáp ứng yêu cầu này. Cách thức phối hợp phổ biến vẫn là cơ quan đại diện chủ sở hữu thực hiện các cuộc họp hoặc thành lập đoàn giám sát, kiểm tra, đánh giá doanh nghiệp, trong đó có thể mời đại diện các cơ quan liên quan tham gia ý kiến hoặc lấy ý kiến bằng văn bản sau các cuộc họp. v.v.

Ngoài ra, do quy định pháp luật chưa rõ ràng, nên hoạt động giám sát còn chồng lấn với hoạt động thanh tra, kiểm tra do nhiều cơ quan khác chủ trì thực hiện theo ngành, lĩnh vực được phân công, phụ trách.

Có thể nói, chức năng giám sát DNNN vẫn trong tình trạng phân tán và trách nhiệm thực hiện, dẫn tới những hệ quả sau đây:

- ✓ Xao nhãng trách nhiệm khi không có một cơ quan nào chịu trách nhiệm hoàn toàn cho việc giám sát, kiểm tra DNNN.
- ✓ Không cơ quan nào có đủ thẩm quyền và khả năng theo dõi, đánh giá doanh nghiệp một cách đầy đủ, hiệu quả và toàn diện.
- ✓ Hiệu lực và hiệu quả giám sát còn thấp do một số doanh nghiệp không tuân thủ thực hiện các khuyến cáo, chỉ đạo của đoàn giám sát, kiểm tra.

Theo các quy định hiện hành, Bộ Tài chính là đầu mối để tổng hợp, kiến nghị, đề xuất giải pháp về hoạt động đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp trong phạm vi toàn quốc để báo cáo Chính phủ. Tuy nhiên, Bộ Tài chính làm đầu mối chỉ trên phương diện tổng hợp báo cáo là chủ yếu.

Cách phân công này đã và đang tạo ra gánh nặng cho cả doanh nghiệp lẫn các cơ quan giám sát. Ở góc độ của doanh nghiệp, họ phải chịu sức ép giám sát, thanh tra, kiểm tra của nhiều cơ quan. Ở góc độ cơ quan giám sát, việc thiếu phối hợp, chia sẻ thông tin giám sát dẫn đến sự quá tải công việc, làm giảm chất lượng và hiệu quả giám sát. Dù có nhiều cơ quan thực

hiện hoặc tham gia giám sát nhưng hầu như không có cơ quan nhà nước nào nắm được đầy đủ và kịp thời tình hình hoạt động của doanh nghiệp. Mỗi khi cần nắm bắt tình hình hoạt động của doanh nghiệp, cơ quan quản lý tổ chức thu thập thông tin thông qua cơ chế báo cáo “đột xuất” hoặc đoàn công tác. Cách làm này vừa gây tốn kém thời gian chi phí và ảnh hưởng tới chức năng quản lý nhà nước của các Bộ, ngành, UBND lại vừa không hiệu quả. Một số sai phạm của các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước lớn đã không được phát hiện cho đến khi Thanh tra Chính phủ, Kiểm toán Nhà nước vào cuộc.

Do Bộ quản lý ngành nào cũng có các DNNN trực thuộc và phải thực hiện chức năng giám sát nên mỗi Bộ lại ban hành quy chế giám sát riêng cho các DNNN của mình³. Điều này có thể làm giảm tính đồng bộ, quy chuẩn của giám sát DNNN, dẫn tới tình trạng cùng là DNNN, có quy mô và vai trò tương đương, thậm chí cùng lĩnh vực hoạt động nhưng được áp dụng hình thức, quy chuẩn giám sát khác nhau, đánh giá hiệu quả hoạt động khác nhau.

• **Thiếu thông tin đầy đủ, có tính xác thực cao và cập nhật về tài sản nhà nước đầu tư tại các doanh nghiệp:**

Cho đến nay vẫn chưa có cơ sở dữ liệu thống nhất, đầy đủ và cập nhật về vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp cũng như danh mục đầy đủ các doanh nghiệp có vốn đầu tư của chủ sở hữu nhà nước.

Trong phạm vi toàn quốc, hằng năm Bộ Tài chính thay mặt Chính phủ xây dựng và báo cáo Quốc hội về hoạt động đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp, trong đó có thống kê số lượng doanh nghiệp và các chỉ số tài chính cơ bản của doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ và doanh nghiệp có cổ phần nhà nước trên 50% vốn điều lệ của năm trước năm báo cáo.

Tuy vậy, qua nghiên cứu các báo cáo hằng năm của Chính phủ gửi Quốc hội từ năm 2011 đến nay và so sánh, đối chiếu với các báo cáo, ấn phẩm của cơ quan nhà nước có liên quan, chẳng hạn như Tổng Cục Thống kê, có thể nhận thấy số liệu thống kê về vốn và tài sản nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp còn thiếu thống nhất. Các nguồn báo cáo có sự khác biệt lớn về số liệu doanh nghiệp đa sở hữu do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ. Trong khi đó, thông tin về doanh nghiệp có vốn nhà nước dưới 50% vốn điều lệ ít khi được đề cập.

³ Danh sách các Bộ, UBND có văn bản hướng dẫn riêng về giám sát DNNN trong Phụ lục 2

Nguyên nhân là:

Thứ nhất, không có một cơ quan nào có đủ thẩm quyền và năng lực để tổng hợp danh mục đầy đủ các doanh nghiệp có vốn đầu tư của chủ sở hữu nhà nước.

Thứ hai, số liệu được tổng hợp theo cách thức của chế độ báo cáo hành chính từ doanh nghiệp hoặc người đại diện tại doanh nghiệp lên các cơ quan nhà nước cấp trên. Vì vậy, chỉ cần một tỷ lệ nhất định doanh nghiệp và cá nhân ở cấp cơ sở hoặc cơ quan/tổ chức ở cấp trung gian (ví dụ các Bộ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh) không thực hiện báo cáo (hoặc báo cáo chậm) thì cũng dẫn tới sai lệch rất lớn số liệu tổng hợp cuối cùng về doanh nghiệp có vốn nhà nước trong toàn bộ nền kinh tế⁴.

Thứ ba, do nhiều yếu tố chủ quan và khách quan, việc quản lý doanh nghiệp 100% vốn nhà nước được các cơ quan đại diện chủ sở hữu quan tâm hơn rất nhiều so với quản lý phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp đa sở hữu, trong đó có công tác quản lý dữ liệu thống kê.

Cho dù với nguyên nhân nào, việc thiếu một cơ sở dữ liệu thống nhất, đầy đủ và cập nhật về vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp cũng như danh mục đầy đủ các doanh nghiệp có vốn đầu tư của chủ sở hữu nhà nước cũng làm cho chủ sở hữu nhà nước không có được công cụ thông tin để thực hiện tốt chức năng giám sát cũng như điều chỉnh chính sách cho phù hợp và kịp thời.

Xét riêng về mục tiêu đảm bảo lợi ích tối cao của chủ sở hữu nhà nước, Báo cáo này cho rằng, việc không nắm được thông tin đầy đủ, chính xác, cập nhật về tình hình quản lý, sử dụng vốn nhà nước trong tất cả các doanh nghiệp của nền kinh tế có thể dẫn tới không tận dụng, khai thác được, thậm chí bỏ qua, lãng phí một nguồn lực lớn của Nhà nước.

• **Hiệu quả và hiệu lực giám sát còn thấp, cách thức thực hiện giám sát có nhiều bất cập:**

Để thực hiện giám sát chặt chẽ, mỗi bước trong quy trình giám sát (thiết lập mục tiêu, xem xét, đánh giá, kiểm định, công bố thông tin) cần được thiết kế và thực thi một cách hiệu quả, hiệu lực. Tại Việt Nam, pháp luật và trên thực tế đã thực hiện tương đối đầy đủ tất cả các bước của quy trình giám

sát theo thông lệ quốc tế, nhưng cách thức thực hiện còn nhiều hạn chế, bất cập.

Cụ thể là:

- *Việc giao mục tiêu, nhiệm vụ chưa tạo áp lực nâng cao hiệu quả hoạt động cho doanh nghiệp:*

Thực hiện quy định của Luật 69/2014/QH13, cơ quan đại diện chủ sở hữu đã triển khai thực hiện việc phê duyệt điều lệ của doanh nghiệp 100% vốn nhà nước do mình thành lập hoặc trình Chính phủ phê duyệt điều lệ của doanh nghiệp do Thủ tướng Chính phủ thành lập, trong đó có quy định về chức năng, nhiệm vụ, ngành nghề kinh doanh cốt lõi của doanh nghiệp; phê duyệt chiến lược, kế hoạch đầu tư phát triển 05 năm và kế hoạch sản xuất, kinh doanh hằng năm của doanh nghiệp.

Trên thực tế, việc phê duyệt kế hoạch mục tiêu của doanh nghiệp 100% vốn nhà nước diễn ra khá thụ động, chủ yếu là phê duyệt kế hoạch mục tiêu do doanh nghiệp trình lên. Các cơ quan chủ sở hữu chưa thật chủ động, tích cực tham gia vào quá trình hoạch định chiến lược, mục tiêu cho doanh nghiệp.

Khảo sát thực tế cho thấy, các mục tiêu kế hoạch do doanh nghiệp trình ở mức thấp để đạt, dễ thực hiện, cơ bản là “năm sau cao hơn năm trước”. Mục tiêu thấp dẫn tới không tạo được áp lực để tối đa hóa hiệu quả sử dụng vốn nhà nước nói riêng, hiệu quả của doanh nghiệp nói chung.

Nguyên nhân chủ yếu là do cơ quan đại diện chủ sở hữu không đủ nguồn lực và nhân lực chuyên trách tổ chức nghiên cứu, tham gia xây dựng chiến lược, kế hoạch cho doanh nghiệp; chưa kể các trường hợp cơ quan đại diện chủ sở hữu thiếu cần trọng hoặc không đủ cơ sở thông tin nhưng vẫn quyết định phê duyệt kiến nghị do doanh nghiệp trình lên, điển hình là trường hợp phê duyệt chủ trương thực hiện của một số dự án đầu tư gây thất thoát tài sản nhà nước mà cơ quan chức năng đã có kết luận vừa qua.

Về hình thức giao nhiệm vụ, việc phê duyệt mục tiêu, nhiệm vụ, chiến lược, kế hoạch của doanh nghiệp, cơ quan đại diện chủ sở hữu có ban hành quyết định phê duyệt (hoặc trình Thủ tướng Chính phủ ban hành quyết định phê duyệt kế hoạch 05 năm của doanh nghiệp do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập sau khi có ý kiến thẩm định của Bộ Kế hoạch và Đầu tư). Nhìn chung, hình thức phê duyệt này đảm bảo yêu cầu về hiệu lực thực thi. Tuy vậy, nghiên cứu các quyết định phê duyệt cho thấy còn thiếu vắng các điều khoản chi tiết về trách nhiệm hoàn thành mục tiêu, nhiệm vụ, và đặc

⁴ Chẳng hạn Báo cáo của Chính phủ hằng năm tổng hợp báo cáo của chưa đến 300 doanh nghiệp có cổ phần nhà nước, nhưng theo số liệu điều tra của Tổng cục thống kê thì có tới trên 2000 doanh nghiệp loại này.

biệt rất ít quy định nêu rõ về việc xử lý các trường hợp không hoàn thành mục tiêu, nhiệm vụ.

- *Công tác tổ chức theo dõi, kiểm tra, đôn đốc doanh nghiệp thực hiện mục tiêu, nhiệm vụ được giao chưa đáp ứng yêu cầu:*

Bất cập lớn nhất hiện nay là việc giám sát việc thực hiện mục tiêu, nhiệm vụ của doanh nghiệp còn hình thức, dựa trên văn bản báo cáo định kỳ, thiếu tương tác thường xuyên và kịp thời giữa chủ thể giám sát (cơ quan đại diện chủ sở hữu) và đối tượng giám sát (doanh nghiệp).

Do thiếu công cụ thông tin theo dõi, giám sát trực tiếp và chủ yếu xem xét văn bản báo cáo định kỳ (6 tháng, 1 năm, một số doanh nghiệp có báo cáo hằng quý) nên cơ quan đại diện chủ sở hữu không kịp thời nắm bắt được tình hình thực tế của doanh nghiệp giữa các kỳ báo cáo, đặc biệt là tình hình triển khai thực hiện các kế hoạch, các dự án đầu tư và các quyết định mà cơ quan đại diện chủ sở hữu đã phê duyệt để doanh nghiệp thực hiện.

Đây là nguyên nhân về thể chế dẫn tới tình trạng cơ quan đại diện chủ sở hữu không kịp thời nhận biết, cảnh báo và đề ra biện pháp sớm xử lý các dự án chậm tiến độ, kém hiệu quả gây thất thoát vốn nhà nước trong thời gian qua.

- *Về việc kiểm toán hoạt động của doanh nghiệp:*

Theo quy định tại Điều 60 Luật 69/2014/QH13, doanh nghiệp phải thực hiện kiểm toán Báo cáo tài chính năm. Trước và sau khi kiểm toán, Báo cáo tài chính năm phải được gửi đến cơ quan đại diện chủ sở hữu, cơ quan tài chính cùng cấp và cơ quan quản lý nhà nước theo quy định của pháp luật.

Cụ thể hơn, Điều 37 Luật Kiểm toán độc lập quy định, DNNN phải được kiểm toán đối với báo cáo tài chính hàng năm (trừ DNNN trong lĩnh vực thuộc bí mật nhà nước). Doanh nghiệp thực hiện dự án quan trọng quốc gia, dự án nhóm A sử dụng vốn nhà nước phải được kiểm toán độc lập đối với báo cáo quyết toán dự án hoàn thành (trừ các dự án trong lĩnh vực thuộc bí mật nhà nước). Doanh nghiệp có vốn góp của Nhà nước và dự án sử dụng vốn nhà nước khác do Chính phủ quy định phải được kiểm toán đối với báo cáo tài chính hàng năm hoặc báo cáo quyết toán dự án hoàn thành.

Ngoài ra, một bộ phận DNNN là đối tượng của kiểm toán Nhà nước hằng năm.

Như vậy, về phương diện pháp luật, hầu hết DNNN phải thực hiện kiểm toán độc lập như thông lệ quốc tế về quản trị DNNN đã khuyến nghị.

Vấn đề đáng quan tâm là chất lượng của kiểm toán độc lập đối với báo cáo tài chính của DNNN. Thực tế là có những trường hợp kiểm toán độc lập không phát hiện sai phạm, nhưng sau đó kiểm toán Nhà nước kết luận có sai sót trong việc hạch toán⁵.

- *Việc giám sát thông qua công cụ công bố thông tin và minh bạch hóa hoạt động của DNNN còn nhiều hạn chế:*

Ngày 18 tháng 9 năm 2015, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 81/2015/NĐ-CP về công bố thông tin của DNNN. Tuy nhiên, trong triển khai thực hiện tính tới thời điểm 31/12/2017⁶, cả nước chỉ có 275/584 DNNN thực hiện công bố thông tin theo Nghị định số 81/2015/NĐ-CP; 309/584 doanh nghiệp còn lại chưa thực hiện hoặc công bố không đầy đủ. Việc công bố thông tin của DNNN còn thiếu minh bạch, đôi khi chỉ mang tính đối phó.

Theo quy định, các doanh nghiệp do Nhà nước làm chủ sở hữu, các công ty con do doanh nghiệp nhà nước sở hữu 100% vốn điều lệ phải công bố thông tin trên trang thông tin điện tử của doanh nghiệp, đồng thời gửi các báo cáo công bố thông tin về cơ quan chủ sở hữu và Bộ Kế hoạch và Đầu tư để thực hiện công bố thông tin.

Trong số 309/584 doanh nghiệp chưa thực hiện công bố thông tin hoặc công bố thông tin không đầy đủ, có các doanh nghiệp thủy nông, thủy lợi, các công ty nông, lâm nghiệp, xổ số kiến thiết của các địa phương và một số doanh nghiệp lớn như Tổng công ty Công nghiệp Tàu thủy Việt Nam, Tổng công ty Đầu tư Phát triển đường cao tốc Việt Nam, Tổng công ty Lương thực Miền Bắc, Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, các doanh nghiệp thuộc Bộ Văn hóa Thể thao và Du lịch,... chưa gửi báo cáo đến Bộ Kế hoạch và Đầu tư để thực hiện công bố thông tin theo quy định của Nghị định số 81/2015/NĐ-CP. Một số công ty con do công ty mẹ nắm 100% vốn tại một số doanh nghiệp lớn như Tập đoàn Dầu khí Việt Nam (01 doanh nghiệp), Tập đoàn Hóa chất Việt Nam (2 doanh nghiệp), Tập đoàn Than - Khoáng sản Việt Nam (5 doanh nghiệp), Tập đoàn Công nghiệp cao su Việt Nam (4 doanh nghiệp) chưa thực hiện công bố thông tin theo quy định của Nghị định số 81/2015/NĐ-CP.

⁵ Báo cáo tổng hợp kết quả kiểm toán năm 2017 của Kiểm toán Nhà nước cho thấy trong số 201 doanh nghiệp doanh nghiệp thuộc 27 tập đoàn, tổng công ty được kiểm toán đều phát hiện có sai sót trong việc hạch toán, kê khai nghĩa vụ ngân sách nhà nước; đã kiến nghị tăng thu ngân sách 9.400 tỷ đồng và 420.000USD.

⁶ Báo cáo số 1940/BKHĐT-PTDN ngày 29/3/2018 của Bộ KH&ĐT về tình hình công bố thông tin của DNNN năm 2017.

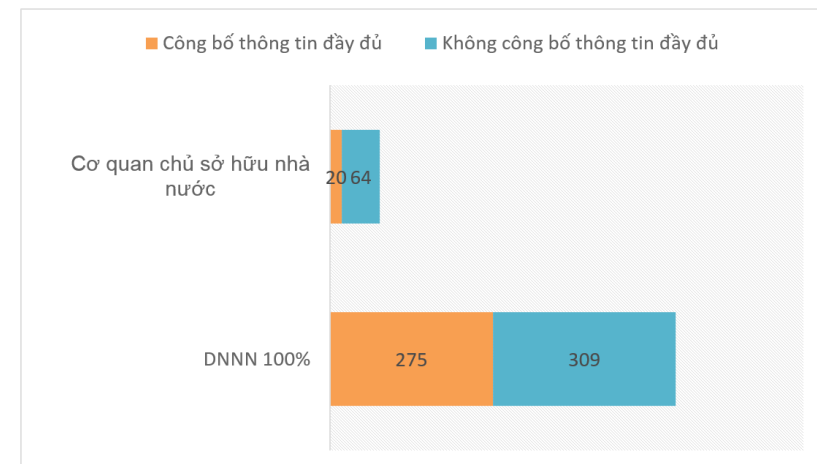
Phần lớn các doanh nghiệp thuộc đối tượng công bố thông tin chưa thực hiện đầy đủ các quy định về công bố thông tin như: chưa phân cấp thẩm quyền, trách nhiệm, phân công nhiệm vụ của các cá nhân, bộ phận liên quan thông qua quy chế nội bộ về công bố thông tin; chưa báo cáo đầy đủ, trung thực cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước để giám sát, đôn đốc thực hiện công bố thông tin; chưa gửi các thông tin về người đại diện theo pháp luật, người được ủy quyền thực hiện công bố thông tin về Bộ Kế hoạch và Đầu tư theo quy định để phối hợp; chưa có trang thông tin điện tử cũng như chưa xây dựng chuyên mục riêng về công bố thông tin theo quy định.

Không chỉ các DNNN không thực hiện được tốt chức năng công khai minh bạch thông tin mà ngay cả các cơ quan chủ sở hữu nhà nước cũng không thực hiện được tốt. Theo Điểm a Khoản 2 Điều 22 Nghị định số 81/2015/NĐ-CP quy định “Cổng hoặc trang thông tin điện tử của cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước phải có chuyên mục riêng về công bố thông tin của doanh nghiệp. Cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước có trách nhiệm đăng tải công bố thông tin của doanh nghiệp đúng thời gian, bảo đảm các thông tin công bố được tiếp cận dễ dàng và thuận tiện”. Tuy nhiên, tính đến 31/12/2017, mới có 6/15 Bộ và cơ quan ngang Bộ (chỉ tính các đơn vị có doanh nghiệp nhà nước), 8/63 tỉnh, thành phố thuộc trung ương và 6/6 Tập đoàn kinh tế thuộc diện phải thực hiện công bố thông tin có chuyên mục riêng về công bố thông tin theo quy định này.

Như vậy, mới chỉ có 20/84 cơ quan chủ sở hữu (chiếm 23,81%) thực hiện đúng quy định về tổ chức thực hiện công bố thông tin nêu trên. Hầu hết các cơ quan Chủ sở hữu chưa thực hiện nghiêm túc các quy định về công bố thông tin tại Nghị định số 81/2015/NĐ-CP như chưa xây dựng chuyên mục riêng về công bố thông tin; chưa thực hiện công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát, xử lý các vi phạm về việc thực hiện công bố thông tin của các doanh nghiệp thuộc phạm vi quản lý; trong quá trình thực hiện có khó khăn, vướng mắc chưa phản ánh kịp thời về Bộ Kế hoạch và Đầu tư để tổng hợp.

Mặc dù tại Điều 23 và Điều 27 Nghị định số 81/2015/NĐ-CP của Chính phủ đã quy định về xử lý trách nhiệm các cơ quan, tổ chức, cá nhân chưa thực hiện đầy đủ, nghiêm túc việc công bố thông tin, tuy nhiên đến nay vẫn chưa có cơ quan, tổ chức, cá nhân nào bị xử lý khi vi phạm các quy định này.

Hình 2.3: Tình hình tuân thủ quy định về công bố thông tin về DNNN
Nguồn: Bộ Kế hoạch và đầu tư (2018)



2.2. Thực trạng công tác đánh giá hoạt động của DNNN

Trong giai đoạn 2011-2016⁷, hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp 100% vốn nhà nước còn chưa tương xứng với nguồn lực đang nắm giữ, tổng tài sản và vốn tăng (tài sản tăng 45,8%, vốn chủ sở hữu tăng 92,2%) nhưng doanh thu, lợi nhuận trước thuế và nộp ngân sách nhà nước có tốc độ tăng chậm (tốc độ tăng nộp ngân sách nhà nước chỉ 18%, bình quân 3%/năm), tổng số nợ phải trả cao, tăng 26% so với năm 2011 (từ 1.292.400 lên 1.628.649 tỷ đồng); chưa thực sự phát huy được vai trò quan trọng được kỳ vọng trong nền kinh tế cũng như chưa thực hiện được nhiệm vụ dẫn dắt, thúc đẩy các chủ thể thuộc các thành phần kinh tế khác phát triển, tạo động lực phát triển kinh tế. Có trường hợp doanh nghiệp chưa thực thi nghiêm túc các kế hoạch đặt ra; năng suất lao động, hiệu quả sản xuất kinh doanh còn thấp⁸.

Một số doanh nghiệp thực hiện nhiệm vụ cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích hiệu quả hoạt động chưa cao, gặp nhiều khó khăn, còn xảy ra tình trạng

⁷ Theo Báo cáo Đoàn giám sát của Quốc hội năm 2018 về kết quả giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước

⁸ Do ảnh hưởng của khủng hoảng kinh tế, giá năng lượng, nguyên vật liệu thô giảm sâu cùng những yếu kém trong công tác quản trị nên hiệu quả SXKD của nhiều doanh nghiệp bị giảm sút so các năm trước, trong đó có một số TĐ, TCT lớn như: TĐ Dầu khí Việt Nam (PVN), TĐ Công nghiệp Than Khoáng sản Việt Nam (TKV), TĐ Công nghiệp Cao su Việt Nam (VRG)...

thua lỗ lớn. Nguồn kinh phí và giá dịch vụ phụ thuộc nhiều vào quy định của Nhà nước. Chưa chủ động được nguồn vốn để phục vụ hoạt động sản xuất kinh doanh. Chưa tách bạch hoạt động kinh doanh với hoạt động công ích.

Những tín hiệu đáng lo ngại về hiệu quả hoạt động của DNNN đặt ra yêu cầu xem xét, rà soát lại cách thức đánh giá hoạt động của DNNN. Trong phần này, nghiên cứu sẽ tóm lược lại tiêu chí và cách thức đánh giá hiệu quả của DNNN đồng thời chỉ ra một số vấn đề nổi cộm.

2.2.1. Tiêu chí đánh giá chưa toàn diện, cách thức đánh giá còn hành chính, khép kín, thiếu sự đánh giá của các tổ chức, cơ quan độc lập bên ngoài:

Theo quy định của Nghị định 87/2015/NĐ-CP, tiêu chí về hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp 100% vốn nhà nước bao gồm:

- Tiêu chí 1. Doanh thu.
- Tiêu chí 2. Lợi nhuận sau thuế và tỷ suất lợi nhuận sau thuế trên vốn chủ sở hữu.
- Tiêu chí 3. Nợ phải trả quá hạn, khả năng thanh toán nợ đến hạn.
- Tiêu chí 4. Chấp hành pháp luật về đầu tư, quản lý và sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp, pháp luật về thuế và các khoản thu nộp ngân sách khác, quy định về chế độ báo cáo tài chính và báo cáo để thực hiện giám sát tài chính.
- Tiêu chí 5. Tình hình thực hiện sản phẩm, dịch vụ công ích.

Căn cứ đánh giá hiệu quả và xếp loại doanh nghiệp:

- Kế hoạch đầu tư phát triển, kế hoạch sản xuất kinh doanh, kế hoạch tài chính hằng năm của doanh nghiệp;
- Kết quả thực hiện kế hoạch định kỳ sáu (06) tháng, hằng năm;
- Báo cáo tài chính sáu (06) tháng, hằng năm;
- Kết quả giám sát tài chính doanh nghiệp;
- Các vấn đề phát sinh có thể tác động đến kết quả thực hiện kế hoạch đầu tư phát triển, kế hoạch sản xuất, kinh doanh, kế hoạch tài chính của doanh nghiệp.

Có thể thấy rằng các tiêu chí đánh giá còn đơn giản. Căn cứ để đánh giá

dựa chủ yếu vào việc so sánh giữa kế hoạch và thực tế triển khai cùng với một số chỉ tiêu đánh giá tài chính. Các vấn đề quan trọng khác như tình hình thực hiện cổ phần hóa, thoái vốn; việc thực hiện chức năng chủ sở hữu tại doanh nghiệp, mức độ hài lòng của khách hàng; hiệu quả quản trị doanh nghiệp, kinh doanh bền vững, trách nhiệm xã hội, đổi mới sáng tạo, năng suất lao động,... chưa được sử dụng làm căn cứ xếp loại doanh nghiệp.

Nội dung giám sát, kiểm tra, thanh tra đối với DNNN mới chỉ tập trung đến các mục tiêu kinh doanh, tài chính, đầu tư, quản trị doanh nghiệp, thực hiện chức năng chủ sở hữu và chức năng công ích, nghĩa vụ thuế. Các tiêu chí về phát triển bền vững như: trình độ công nghệ, trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp, tác động tới cạnh tranh, mức độ hài lòng của khách hàng, tác động tới môi trường,... không được bao hàm trong các mục tiêu này. Các mục tiêu về phát triển công nghệ, đổi mới sáng tạo, mức độ sẵn sàng cho công nghiệp 4.0 cũng không được đưa vào giám sát, kiểm tra.

Về cách thức đánh giá, xếp loại doanh nghiệp, theo quy định hiện hành, doanh nghiệp tự đánh giá và xếp loại doanh nghiệp, lập và gửi báo cáo đánh giá và xếp loại hằng năm cho cơ quan đại diện chủ sở hữu để thẩm định và công bố xếp loại cho doanh nghiệp. Bộ Tài chính tham gia ý kiến với cơ quan đại diện chủ sở hữu về xếp loại doanh nghiệp.

Cách thức đánh giá này, một mặt, mang nặng tính hành chính, thiếu chủ động của cơ quan đại diện chủ sở hữu; mặt khác, còn khép kín, nội bộ, có thể dẫn đến sự thiếu khách quan, độc lập trong đánh giá, xếp loại, thiếu sự tham gia đánh giá của các cơ quan, tổ chức độc lập bên ngoài.

Bản thân việc tổ chức thực hiện chế độ nộp báo cáo cũng tồn tại nhiều hạn chế, bất cập. Việc chấp hành chế độ báo cáo của doanh nghiệp và một số đại diện chủ sở hữu chưa nghiêm, nộp báo cáo tài chính chậm so với thời gian quy định và không đảm bảo đủ các nội dung theo quy định. Theo báo cáo của Bộ Tài chính tại Công văn số 211/BTC-TCĐN, ngày 06/01/2017 báo cáo Thủ tướng Chính phủ về việc các bộ, địa phương thực hiện báo cáo giám sát tài chính 6 tháng đầu năm 2016, tính đến ngày 31/12/2016, vẫn còn 31 cơ quan đại diện chủ sở hữu chưa gửi Báo cáo kết quả giám sát tài chính 6 tháng đầu năm 2016 về Bộ Tài chính. Bộ Tài chính cũng nêu rõ, trong số 31 cơ quan trên thì có 9 bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và 22/63 địa phương chưa gửi báo cáo. Đối với các bộ, địa phương đã nộp báo cáo thì hầu hết đều lập, gửi tới Bộ Tài chính chậm so với quy định nêu trên và chậm so với cả công văn đôn đốc mà Bộ Tài chính phát đi vào ngày 03/11/2016. Chỉ có 10 đơn vị lập báo cáo trước ngày 31/8/2016.

Qua rà soát các cơ quan đã nộp, Bộ Tài chính cho biết một số đơn vị thực hiện báo cáo kết quả giám sát tài chính chưa đầy đủ như: Có lập biểu kết quả giám sát tài chính theo Biểu số 03 tại Thông tư số 200/2015/TT-BTC nhưng không nhận xét đánh giá tình hình tài chính của doanh nghiệp theo các nội dung quy định tại Điều 9 Nghị định số 87/2015/NĐ-CP, hoặc không gửi kèm theo báo cáo giám sát của từng doanh nghiệp nhà nước; không đưa ra ý kiến, kết luận “An toàn” hay “Có dấu hiệu mất an toàn về tài chính”; chưa có đầy đủ số liệu của doanh nghiệp,...

2.2.2. Cơ quan đại diện chủ sở hữu thiếu hệ thống thông tin đánh giá tiến độ:

Theo thông lệ, cơ quan chủ sở hữu cần có cơ chế đánh giá hiệu quả hoạt động thường xuyên để kịp thời nắm bắt tiến độ, triển vọng đạt được các mục tiêu, sớm nhận diện các thách thức, cơ hội và phản ứng kịp thời để đối phó với rủi ro không đạt được mục tiêu, tình trạng kém hiệu quả hoặc những thay đổi lớn của DNNN. Để có thể giám sát hoạt động thường xuyên, chủ sở hữu và DNNN cần thiết lập các hệ thống thông tin giám sát trực tuyến về các chỉ tiêu tài chính cơ bản hoặc có các cuộc họp hoặc báo cáo định kỳ hàng tháng thậm chí hàng tuần.

Tuy nhiên, tại Việt Nam, việc đánh giá hiệu quả hoạt động định kỳ, thường xuyên đối với DNNN chưa được chú trọng. Các cơ quan chủ sở hữu phân tán bị lệ thuộc vào chế độ báo cáo bằng văn bản giấy, theo chu kỳ nửa năm hoặc một năm của doanh nghiệp. Nhược điểm của hệ thống báo cáo này là thiếu tính khách quan, chưa kịp thời. Các quy trình thủ tục quan liêu trong các khâu soạn thảo, trình, tiếp nhận, xử lý và trả lời văn bản đòi hỏi nhiều thời gian nên cũng gia tăng độ trễ cho việc xử lý các vấn đề quan trọng của doanh nghiệp. Điều này đặc biệt đáng kể khi mà các cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước như các Bộ, UBND vốn đã quá tải trong việc tiếp nhận, xử lý các văn bản thuộc các lĩnh vực về quản lý nhà nước. Trong nhiều trường hợp, doanh nghiệp phải báo cáo bằng văn bản đến chủ sở hữu để xin ý kiến giải quyết các vấn đề quan trọng nhưng khi được cơ quan chủ sở hữu hồi âm thì cơ hội đã trôi qua hoặc hậu quả đã xảy ra.

2.2.3. Chưa chuẩn hóa để đánh giá, so sánh DNNN với doanh nghiệp khác:

Việc đánh giá, xếp loại hiệu quả hoạt động của DNNN Việt Nam chỉ dựa vào việc so sánh giữa kế hoạch và thực hiện. Hiệu quả hoạt động này chỉ là hiệu quả tuyệt đối hoặc hiệu quả kế hoạch. Một doanh nghiệp có hiệu quả so với kế hoạch, nhưng chưa chắc đã có hiệu quả tương đối, tức hiệu quả so

với các doanh nghiệp khác cùng ngành, lĩnh vực hoạt động trên thị trường. Thua kém về hiệu quả tương đối trong thời gian dài sẽ dẫn tới suy giảm năng lực cạnh tranh và suy thoái. DNNN cần xác định những doanh nghiệp tương đồng trong nước, khu vực và thậm chí ở tầm quốc tế để tiêu chuẩn hóa, so sánh hiệu quả hoạt động kinh doanh. Ngay cả những DNNN thuần túy làm nhiệm vụ công ích cũng vẫn có thể so sánh với các doanh nghiệp tương đồng ở khu vực khác kinh tế khác hoặc nước ngoài.

Hiện nay, Việt Nam chưa có quy định DNNN phải so sánh hiệu quả với các doanh nghiệp tương đương cùng ngành, lĩnh vực của khu vực ngoài nhà nước. Nhiệm vụ này chủ yếu do các cơ quan nghiên cứu thực hiện. Thực trạng này lý giải tại sao các DNNN Việt Nam hầu hết vẫn đạt được mục tiêu kế hoạch, xếp loại tốt nhưng trên thực tế hiệu quả sản xuất kinh doanh hoạt động lại kém hơn so với các khu vực khác.

2.3. Thực trạng quản trị rủi ro tại DNNN

Quản trị rủi ro có lẽ là một trong những khâu yếu kém nhất của quy trình giám sát, kiểm tra, đánh giá hiệu quả hoạt động đối với DNNN. Trong thời gian qua, nhiều DNNN do quản trị rủi ro không tốt đã dẫn tới thua lỗ nặng nề và tạo ra gánh nặng nợ quốc gia. Gần đây nhất, trường hợp 12 đại dự án, nhà máy thuộc các DNNN của Bộ Công Thương với tổng mức đầu tư 63.610 tỷ đồng, trong đó, vốn chủ sở hữu 14.350 tỷ đã thua lỗ lớn, dừng hoạt động gây tâm lý bức xúc cho dư luận xã hội.

Các sai phạm trong quản lý tài chính của các DNNN đã gây ra nhiều rủi ro tài chính nghiêm trọng⁹. Những dự án thất bại, thua lỗ và gánh nặng nợ của DNNN hoàn toàn có thể phát hiện và phòng ngừa nếu có cơ chế quản trị rủi ro hiệu quả hơn. Trong phần này, nghiên cứu sẽ phân tích các hạn chế của quản trị rủi ro tại cấp độ quốc gia và cấp độ doanh nghiệp ở Việt Nam.

⁹ Hệ số nợ phải trả/vốn chủ sở hữu năm 2014 đối với Vinalines: Công ty TNHH MTV Công nghiệp Tàu Thủy Cà Mau 153,92 lần, Công ty TNHH MTV Cảng Năm Căn 17,69 lần...Tỷ lệ nợ phải trả/Vốn chủ sở hữu tại một số doanh nghiệp ở mức cao như: Công ty Phân đạm và Hóa chất Hà Bắc 8,53 lần, Công ty CP DAP số 2 – Vinachem 9,97 lần, Công ty CP phân bón và hóa chất Cần Thơ 5,01 lần... Riêng Công ty TNHH MTV Đạm Ninh đang mất cân đối tài chính nghiêm trọng. Tại thời điểm 31/12/2016, tổng nợ phải trả là 11.066,20 triệu đồng, vốn chủ sở hữu âm 968.199 triệu đồng; TCT Phát điện 1 có hệ số nợ phải trả/Vốn chủ sở hữu tại thời điểm 31/12/2014 là 4,35 lần; TCT Phát điện 3 có hệ số nợ phải trả/Vốn chủ sở hữu tại thời điểm 31/12/2014 là 6,74 lần vượt quá giới hạn 3 lần. Năm 2012, Công ty mẹ EVN đầu tư vượt 21.312 tỷ đồng, Công ty mẹ TKV vượt 1.268 tỷ đồng so với quy định tại Thông tư số 117/2010/TT-BTC.

2.3.1. Quản trị rủi ro của DNNN cấp độ quốc gia:

Trước năm 2015, Việt Nam không xác lập một ngưỡng chấp nhận rủi ro phổ thông để áp dụng cho toàn bộ các DNNN. Ngưỡng chấp nhận rủi ro thường được đo lường thông qua các chỉ số tài chính như hệ số nợ/vốn chủ sở hữu; tỷ lệ đòn bẩy; tỷ lệ lợi nhuận. Các ngưỡng rủi ro này tuy không có mặt trên quy định pháp lý nhưng trên thực tế có thể được xác định một cách ngầm ẩn hoặc thông qua kế hoạch, mục tiêu của các cơ quan chủ sở hữu nhà nước. Do không có quy định nên việc vi phạm các ngưỡng rủi ro xảy ra khá phổ biến.

Gần đây, theo Nghị định 87/2015/NĐ-CP, các DNNN sẽ rơi vào diện giám sát tài chính đặc biệt nếu có các dấu hiệu mất an toàn tài chính. Các dấu hiệu mất an toàn tài chính bao gồm: tỷ lệ thua lỗ/vốn đầu tư CSH; hệ số nợ/vốn chủ sở hữu; hệ số thanh toán nợ; doanh thu giảm; xếp hạng tín nhiệm thấp. Các ngưỡng rủi ro trên không áp dụng cho toàn bộ các DNNN mà chỉ cho một số nhóm (DNNN 100%) và một số chỉ số tài chính như hệ số nợ/vốn chủ sở hữu có thể thay đổi tùy theo cơ quan chủ sở hữu. Song rõ ràng các quy định này cho thấy nhà nước đã bước đầu đặt ra các ngưỡng chấp nhận rủi ro cho DNNN.

Tại nhiều quốc gia, nhà nước không những xác định các ngưỡng rủi ro cho các DNNN mà còn ban hành các hướng dẫn cụ thể về quản trị rủi ro cho DNNN (Trung Quốc, Isra-le, Ba Lan, Mexico). Tại Việt Nam, cách thức truyền đạt về giới hạn rủi ro chủ yếu thông qua kênh các cơ quan đại diện chủ sở hữu.

Một giải pháp khác để nâng cao hiệu quả quản trị rủi ro là áp các tiêu chuẩn về quản trị rủi ro của các công ty niêm yết cho DNNN. Tại Việt Nam, DNNN cũng chưa phải thực hiện các quy định về quản trị như công ty niêm yết.

Theo thông lệ tốt của một số nước OECD, cơ quan chủ sở hữu nhà nước có thể cải thiện chất lượng quản trị rủi ro qua các cơ chế bổ nhiệm, lương thưởng cho hội đồng quản trị có chuyên môn và thực hiện tốt việc quản trị rủi ro. Tại Việt Nam, rà soát các quy định về DNNN cho thấy không có quy định nào yêu cầu thành viên HĐQT, HĐQT phải có chuyên môn về quản trị rủi ro. Các tiêu chuẩn đánh giá hiệu quả của HĐQT, HĐQT không gắn với khả năng quản trị rủi ro.

Hộp 2.1: Các ngưỡng xác định rủi ro mất an toàn tài chính đối với DNNN 100%

Nguồn : Nghị định 87/2015/NĐ-CP

1. Đối với doanh nghiệp đang trong giai đoạn lỗ kế hoạch: Có số lỗ phát sinh năm báo cáo lớn hơn 30% so với mức lỗ kế hoạch được cấp có thẩm quyền phê duyệt.
2. Đối với doanh nghiệp sau giai đoạn lỗ kế hoạch:
 - Có số lỗ phát sinh trong năm báo cáo từ 30% vốn đầu tư của chủ sở hữu trở lên hoặc số lỗ lũy kế lớn hơn 50% vốn đầu tư của chủ sở hữu;
 - Có hệ số nợ phải trả trên vốn chủ sở hữu vượt quá mức an toàn theo quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp và quy định của cơ quan đại diện chủ sở hữu (nếu có);
 - Có hệ số khả năng thanh toán nợ đến hạn nhỏ hơn 0,5.
3. Các dấu hiệu khác cơ quan đại diện chủ sở hữu cần kết hợp xem xét khi xác định dấu hiệu mất an toàn tài chính của doanh nghiệp bao gồm:
 - a) Đối với doanh nghiệp đang trong giai đoạn lỗ kế hoạch: Có số lỗ thực tế lớn hơn số lỗ kế hoạch trong 2 năm liên.
 - b) Đối với doanh nghiệp sau giai đoạn lỗ kế hoạch:
 - Lỗ hai năm liên tiếp trở lên;
 - Doanh thu thuần hoặc lợi nhuận gộp giảm liên tiếp 2 năm trở lên;
 - Có hệ số tín nhiệm thấp theo xếp hạng của các tổ chức xếp hạng tín dụng;
 - Không tiến hành kiểm toán báo cáo tài chính, hoặc có ý kiến không chấp nhận, ý kiến từ chối trong Báo cáo kiểm toán, hoặc có ý kiến ngoại trừ trong Báo cáo kiểm toán trong 2 năm liên về cùng một vấn đề có ảnh hưởng trọng yếu tới hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp.

2.3.2. Quản trị rủi ro ở cấp độ doanh nghiệp:

Về mặt pháp lý, Luật Doanh nghiệp 2014 quy định quản lý rủi ro trong DNNN là trách nhiệm của Ban Kiểm soát. Các văn bản pháp luật khác đã thừa nhận quản trị rủi ro là một thành tố của quản trị doanh nghiệp nhưng chưa gắn trách nhiệm của Hội đồng quản trị, HĐQT với vấn đề quản trị rủi ro và cũng chưa yêu cầu thành lập bộ phận chuyên trách để quản trị rủi ro. Trong các tiêu chuẩn để lựa chọn, bổ nhiệm các vị trí giám đốc, chủ tịch hội đồng quản trị, hội đồng thành viên cũng không có tiêu chuẩn nào rõ ràng liên quan đến quản trị rủi ro.

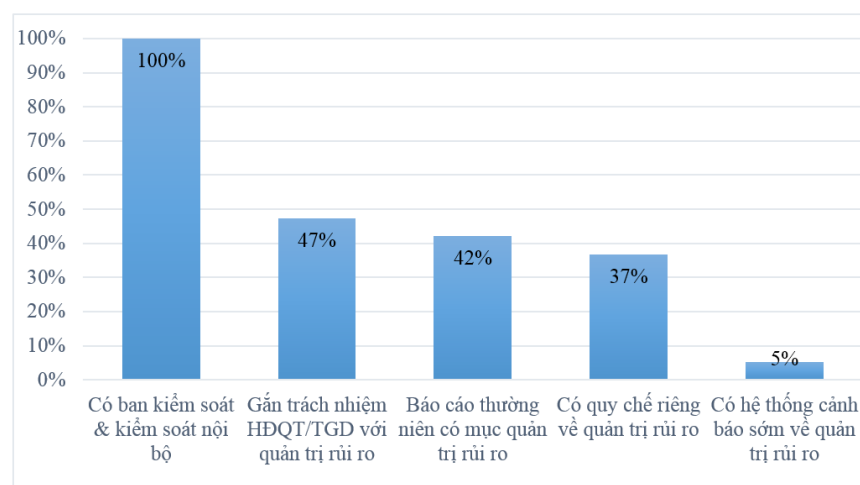
Về mặt quy trình, Nghị định 87/2015/NĐ-CP đã đưa ra nhiều quy định nhằm thiết lập những thông lệ tốt về quản trị rủi ro trong DNNN, cụ thể như sau: DNNN 100% có trách nhiệm thiết lập quy chế quản lý rủi ro, hệ thống thông tin cảnh báo rủi ro, hệ thống kiểm soát nội bộ. Ngoài ra DNNN còn

được phép thuê tổ chức dịch vụ tư vấn tài chính để giám sát tài chính đặc thù, phải thuê công ty kế toán, kiểm toán độc lập theo yêu cầu của cơ quan đại diện chủ sở hữu, và thực hiện các kiến nghị của cơ quan chủ sở hữu NN để xử lý rủi ro tài chính. Đây đều là những quy trình, thông lệ tốt để quản trị rủi ro hiệu quả.

Tuy nhiên, trên thực tế các quy định và thông lệ tốt về quản trị rủi ro dường như chưa được thực hiện triệt để tại các DNNN. Qua nghiên cứu 19 tập đoàn, tổng công ty nhà nước quy mô lớn, có thể rút ra một số nhận xét về thực trạng thi hành các thông lệ tốt về quản trị rủi ro như sau: 100% doanh nghiệp có Ban kiểm soát và kiểm soát nội bộ chịu trách nhiệm về quản lý rủi ro; 47% doanh nghiệp gán trách nhiệm của HĐQT/HĐTV hoặc Tổng Giám đốc với quản lý rủi ro; 42% doanh nghiệp có nội dung liên quan tới quản trị rủi ro trong báo cáo thường niên; 37% doanh nghiệp có thông tin công khai về quy chế quản trị rủi ro và 5% doanh nghiệp có hệ thống thông tin cảnh báo sớm về quản trị rủi ro.

Hình 2.4: Thực tiễn quản trị rủi ro tại 20 TĐ, TCT quy mô lớn năm 2017

Nguồn: Tổng hợp từ website, điều lệ và các văn bản pháp lý liên quan



Tỷ lệ rất thấp các doanh nghiệp có quy chế riêng về quản trị rủi ro cho thấy ý thức về rủi ro của các DNNN còn thấp và chưa tuân thủ triệt để các quy định về giám sát tài chính. Tuy tất cả các doanh nghiệp đều có ban kiểm soát và kiểm soát nội bộ nhưng trách nhiệm quản trị rủi ro không được hội đồng quản trị hoặc hội đồng thành viên quan tâm đầy đủ. Việc công khai minh bạch thông tin về các rủi ro hiện tại của công ty chỉ thông qua báo cáo

tài chính được kiểm toán mà không được phân tích, đánh giá riêng trong báo cáo thường niên. Dù quy mô lớn, có nhiều công ty con, chi nhánh nhưng hệ thống thông tin nhằm cảnh báo rủi ro của các tập đoàn, tổng công ty nhà nước dường như chưa được triển khai.

2.4. Giám sát trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu

Hệ thống pháp luật về mối quan hệ giám sát của cơ quan đại diện chủ sở hữu đối với DNNN là rất đầy đủ. Nhưng lại thiếu hẳn các quy định cụ thể về việc giám sát đối với bản thân các cơ quan đại diện chủ sở hữu trong thực hiện nhiệm vụ quản lý vốn nhà nước đầu tư trong kinh doanh.

Một số Bộ quản lý ngành được giao quản lý hàng trăm ngàn tỷ đồng vốn nhà nước đầu tư tại các tập đoàn, tổng công ty, nhưng hiệu quả quản lý thế nào, trách nhiệm nâng cao giá trị vốn nhà nước ra sao, trách nhiệm của Bộ trong việc giám sát, theo dõi, kiểm tra doanh nghiệp đến mức độ nào,... là những vấn đề chưa được thường xuyên xem xét, đánh giá và công bố công khai.

Ở các nước, các Bộ được giao quản lý vốn nhà nước đầu tư vào kinh doanh đều phải công bố thông tin về tình hình cũng như hiệu quả tiền vốn do mình quản lý. Trong khi đó ở Việt Nam, hằng năm chỉ có báo cáo chung của Chính phủ tại các kỳ họp của Quốc hội về tình hình DNNN trong phạm vi toàn quốc, rất ít thông tin về tình hình thực thi trách nhiệm quản lý của các bộ, UBND trong quản lý vốn nhà nước.

Và trong thực tế, cũng không rõ cơ quan, tổ chức nào là đầu mối xem xét, đánh giá hiệu quả quản lý vốn nhà nước của các Bộ, UBND cấp tỉnh ngoại trừ các cuộc thanh tra, kiểm toán theo chuyên đề, không thường xuyên và thiên về khía cạnh chấp hành pháp luật của Kiểm toán Nhà nước hay Thanh tra Chính phủ. Trong khi đó, việc sử dụng các dịch vụ đánh giá, xếp hạng của các tổ chức trung gian lại chưa được triển khai, áp dụng một cách phổ biến.

Do thiếu cơ chế giám sát, đánh giá đối với các cơ quan đại diện chủ sở hữu nên không tạo được áp lực cho các Bộ, UBND phải quản lý vốn nhà nước tốt hơn, hiệu quả hơn. Và đặc biệt, sẽ khó khăn hơn trong việc xác định trách nhiệm đối với các trường hợp thua lỗ, thất thoát tài sản nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp.

Một trường hợp điển hình gần đây là sai phạm của các cơ quan chủ sở hữu trong vụ MobiFone mua lại cổ phần của Công ty AVG. Do lơ là trách nhiệm, bỏ qua các cảnh báo rủi ro mà cơ quan chủ sở hữu trực tiếp của MobiFone là Bộ Thông tin và Truyền thông đã để xảy ra sai phạm, dẫn tới

thiệt hại ước tính trên 7.000 tỷ đồng cho Nhà nước. Vụ việc này đã cho thấy lỗ hổng của việc giám sát sự tuân thủ, trách nhiệm của chính các cơ quan đại diện chủ sở hữu. Chỉ khi thiệt hại đã xảy ra và thanh tra vào cuộc thì sai phạm mới bị phát hiện. Chi tiết phân tích về vụ việc tham khảo ở Hộp dưới.

Hộp 2.2: Sai phạm của các cơ quan chủ sở hữu trong thương vụ mua lại Công ty AVG

Nguồn: Tổng hợp từ kết luận của Thanh tra Chính phủ

Trong vụ việc Tổng Công ty Viễn thông MobiFone mua 95% cổ phần của Công ty Nghe nhìn Toàn cầu AVG, nhiều Bộ ngành đã có sai phạm. Đây là nội dung chính trong kết luận thanh tra dự án vừa nêu, được Thanh tra Chính phủ công bố vào chiều ngày 14 tháng 3 năm 2018.

Theo bản kết luận, Thanh tra Chính phủ đánh giá đây là vụ việc kinh tế rất nghiêm trọng và chỉ rõ nguy cơ thiệt hại nghiêm trọng vốn của Nhà nước tại MobiFone khoảng hơn 7 ngàn tỷ đồng trong đó thiệt hại do mua nợ phải trả của AVG là hơn 1.100 tỷ đồng.

Ngoài ra, Thanh tra Chính phủ còn nêu rõ sai phạm của 4 bộ ngành là Bộ Thông tin và Truyền thông, Bộ Tài chính, Văn phòng Chính phủ và Bộ Công an trong quá trình từ khâu thẩm định dự án, tham mưu phê duyệt và phê duyệt dự án.

Trong trường hợp này, sai phạm của cơ quan chủ sở hữu là Bộ Thông tin và Truyền thông đã dẫn đến thất thoát ước tính 7000 tỷ đồng trong thương vụ mua lại AVG của Tập đoàn nhà nước Mobiphone.

Theo thanh tra Chính phủ, cơ quan đại diện chủ sở hữu (Bộ Thông tin và Truyền thông) đã phớt lờ rủi ro trong vụ việc AVG: "ngay từ giai đoạn thẩm định đã có một số cảnh báo rủi ro về tính khả thi, sự thiếu căn cứ về mức giá Mobifone mua 95% cổ phần của AVG, tuy nhiên tổ thẩm định của Bộ Thông tin và Truyền thông đều phớt lờ". Hiện nay, Bộ Công an đã tiến hành điều tra. Các lãnh đạo cấp cao nhất của Bộ Thông tin và Truyền thông, tức là đại diện chủ sở hữu của MobiFone, đã bị kết luận là có sai phạm nghiêm trọng và bị cảnh cáo, kỷ luật. Ông Trương Minh Tuấn, vì sai phạm này nên đã bị Chủ tịch nước quyết định thôi nắm giữ chức Bộ trưởng.

Vụ việc mua cổ phần của AVG cho thấy cơ chế giám sát việc thực hiện chức năng chủ sở hữu của cơ quan đại diện còn nhiều lỗ hổng. Khi thiệt hại xảy ra rồi và thanh tra vào cuộc rồi mới phát hiện ra sai phạm.

Bên cạnh đó, trường hợp này cũng cho thấy rủi ro bị kỷ luật, mất chức của đại diện chủ sở hữu nếu không tuân thủ thực hiện các quy định về quản trị rủi ro trong DNNN.

Tổng quát lại, thực trạng giám sát DNNN chưa hiệu quả là do mối quan hệ Nhà nước và DNNN nói chung, thể chế quản trị DNNN nói riêng chưa vận hành đầy đủ theo cơ chế thị trường.

Những bất cập về cơ chế quản lý giám sát DNNN chỉ là hệ quả tất yếu của mối quan hệ “lợi ích” gắn bó giữa cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước

với DNNN trong bối cảnh cơ quan chủ sở hữu vừa là chủ thể có thẩm quyền “ban phát”, phân bổ nguồn lực chung của nền kinh tế vừa là đại diện chủ sở hữu của DNNN.

Nói cách khác, nguyên nhân gốc rễ của vấn đề nằm ở chính sách thành phần kinh tế và chế độ sở hữu. Quyền tài sản sở hữu toàn dân đầu tư tại DNNN ở nước ta vẫn còn chưa rõ ràng, tạo nên tình trạng “cha chung không ai khóc” về trách nhiệm quản lý và là cơ hội để phát sinh các hành vi tư lợi, bòn rút tài sản công. Trong quá trình hoạt động, nhiều DNNN tìm mọi cách để được phê duyệt các nguồn vốn đầu tư và các khoản mua sắm hơn là cần phải xem xét một cách thận trọng, hợp lý và khách quan về hiệu quả kinh tế của các dự án. Đây là đặc điểm chung của nhiều vụ việc kinh doanh thua lỗ lớn của DNNN trong thời gian qua. Có trường hợp còn thực hiện đầu tư bằng mọi giá, bất chấp hiệu quả đầu tư bởi họ biết rằng, đầu tư và mua sắm càng lớn thì cơ hội tư lợi càng cao, điển hình là những sai phạm trong các vụ đại án đã được công bố như mua sắm tài sản cũ nát, công nghệ lạc hậu với giá trị thanh toán gấp nhiều lần giá trị thực nhằm thu lợi bất chính thông qua các thỏa thuận hoặc thông đồng với đối tác cung cấp nước ngoài, v.v...

Nguyên nhân này đã được đề cập trong nhiều nghị quyết, kết luận của Đảng, Quốc hội, Chính phủ. Vừa qua, Nghị quyết số 12 -NQ/TW của Hội nghị Trung ương 5 khóa XII có đánh giá: “Thể chế quản lý, quản trị doanh nghiệp nhà nước còn không ít hạn chế, yếu kém, tạo kẽ hở để hình thành “nhóm lợi ích”, thao túng hoạt động của DNNN, tham nhũng, lãng phí; không rõ ràng về trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân; quyền hạn chưa gắn với trách nhiệm trong quản trị, điều hành doanh nghiệp nhà nước; thiếu cơ chế kiểm soát quyền lực”.

3. MỘT SỐ KIẾN NGHỊ ĐỔI MỚI CÔNG TÁC GIÁM SÁT, ĐÁNH GIÁ CỦA CƠ QUAN ĐẠI DIỆN CHỦ SỞ HỮU ĐỐI VỚI DNNN

Thời gian qua, hệ thống giám sát, đánh giá hoạt động của DNNN đã từng bước được hoàn thiện. Chính phủ đã ban hành nhiều văn bản pháp lý nhằm hoàn thiện thể chế quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp. Nhìn chung các quy định về quản lý, giám sát, đánh giá hiệu quả DNNN hiện nay đã khá đầy đủ, tiến bộ hơn so với giai đoạn trước khi ban hành Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp.

Tuy nhiên, hệ thống giám sát, đánh giá hoạt động và quản trị rủi ro DNNN vẫn tồn tại những hạn chế cần phải thay đổi, điều chỉnh sau đây:

- Về giám sát, một số quy định còn chồng chéo, trùng lặp về nội dung giám sát gây khó khăn, lúng túng cho thực hiện. Trách nhiệm giám sát vẫn bị phân tán, trong khi sự phối hợp và chia sẻ thông tin chưa đầy đủ, làm giảm hiệu lực và hiệu quả của hoạt động giám sát, tạo gánh nặng chi phí cho doanh nghiệp. Các khâu, công đoạn của quy trình giám sát vẫn chưa được thực hiện đầy đủ và triệt để như quy định pháp luật yêu cầu và có khoảng cách so với theo thông lệ tốt về quản trị DNNN. Thêm vào đó, các nội dung giám sát chưa chú trọng tới yêu cầu phát triển bền vững và đổi mới sáng tạo của DNNN.
- Về đánh giá hiệu quả hoạt động, vấn đề nổi cộm là thiếu vắng một hệ thống đánh giá cập nhật cho chủ sở hữu tình hình thực tế của doanh nghiệp. Đánh giá hiệu quả chủ yếu dựa trên các báo cáo của doanh nghiệp, theo chu kỳ nửa năm và một năm. Việc xếp loại doanh nghiệp dựa theo các tiêu chí đơn giản, để đạt được và không có so sánh, đối chứng với các doanh nghiệp tương tự trên thị trường.
- Về quản trị rủi ro, hệ thống quy định pháp luật đã hình thành và tạo hành lang pháp lý tốt để quản trị rủi ro tài chính trong DNNN. Tuy vậy, trên thực tế, quản lý và giám sát rủi ro của DNNN là vấn đề chưa được quan tâm, tác động tiêu cực đến độ tin cậy và chất lượng của hệ thống giám sát, đánh giá hiệu quả DNNN. Cùng với việc chưa chấp hành nghiêm chỉnh các quy định tài chính về giám sát rủi ro, tình trạng bị động, đối phó và thiếu công khai minh bạch, nhiều DNNN đã cung cấp những hình ảnh sai lệch về tình hình hoạt động, dẫn đến những thiệt hại, thua lỗ và gánh nặng trả nợ cho Nhà nước. Trong khi đó, cơ quan đại diện chủ sở hữu không phát hiện hoặc không có khả năng phát hiện để ngăn chặn kịp thời rủi ro từ các dự án do DNNN thực hiện.

Nhằm tiếp tục hoàn thiện hệ thống giám sát, đánh giá và quản trị rủi ro trong DNNN, Báo cáo đề xuất thực hiện các kiến nghị, giải pháp chủ yếu sau:

3.1. Tiếp tục tập trung và chuyên nghiệp hóa hoạt động giám sát của cơ quan đại diện chủ sở hữu

Tập trung chức năng giám sát hoạt động của DNNN và quản lý vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh là xu thế chung, kể cả trong trường hợp thành lập cơ quan đại diện chủ sở hữu chuyên trách độc lập hay vẫn theo mô hình bộ chủ quản (WB, 2014).

Hộp 3.1: Thành công và những hạn chế của mô hình cơ quan đại diện chủ sở hữu chuyên trách theo kinh nghiệm quốc tế

Nguồn : Nhóm tác giả

Mô hình cơ quan đại diện chủ sở hữu chuyên trách không chắc chắn sẽ đảm bảo thành công. Việc thành lập một cơ quan mới, quản lý nhiều doanh nghiệp quy mô lớn, thuộc nhiều lĩnh vực tất yếu sẽ làm nảy sinh các chi phí quản lý, chi phí phối hợp. Nếu các chi phí tổ chức này không được quản lý tốt thì có thể sẽ tốn kém hơn so với chi phí của mô hình bộ chủ quản. Ngoài ra, năng lực và thẩm quyền thực sự của cơ quan chuyên trách cũng sẽ ảnh hưởng tới triển vọng thực hiện hiệu quả các chức năng, nhiệm vụ.

Tại Trung Quốc, mô hình tập trung hóa dựa vào Ủy ban Giám sát và Quản lý nhà nước (SASAC) sau một thời gian thực hiện đã gặp phải một số thách thức sau:

- Sự phân tách không rõ ràng giữa Chính phủ và doanh nghiệp, Chính phủ và Cổ đông nhà nước vẫn tiếp tục tồn tại.
- Giám sát và quản lý tài sản nhà nước vẫn gặp phải những vấn đề của Nhà nước như "làm quá nhiều, quá ít hoặc làm sai".
- Ở một số doanh nghiệp, việc làm thất thoát tài sản nhà nước, vi phạm các quy tắc kỷ luật và luật pháp vẫn là vấn đề cấp bách.
- Cấu trúc của khu vực nhà nước chậm cải cách và phân bổ vốn nhà nước có hiệu quả thấp.

Kinh nghiệm Trung Quốc cho thấy, mô hình quản lý kiểu tập trung dựa vào Ủy ban nhà nước có thể không giải quyết được các hạn chế, bất cập của mô hình bộ chủ quản. Để tránh được rủi ro này, cần thiết kế các cơ chế hỗ trợ để đảm bảo mô hình cơ quan chuyên trách đạt được hiệu quả.

Theo khuyến nghị của OECD (2005), để đảm bảo sự thành công của cơ quan chủ sở hữu chuyên trách, cần phải:

- Đảm bảo các hỗ trợ chính trị cấp cao và sự giám sát của công chúng, truyền thông
- Tạo ra một khung khổ ủy thác rõ ràng và có trọng tâm với mức độ tự chủ cao
- Bổ nhiệm những nhân sự có năng lực
- Xây dựng chính sách sở hữu rõ ràng với hướng dẫn cụ thể
- Đảm bảo những nguồn lực đầy đủ để xây dựng năng lực quản lý
- Nâng cao năng lực giải trình cho cơ quan chuyên trách.
- Giám sát hiệu quả, tính giải trình của chính bản thân cơ quan chuyên trách,...

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, ngày càng nhiều quốc gia chuyển từ mô hình phân tán, phi tập trung sang mô hình tập trung để thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước tại DNNN (WB, 2016). Các lý thuyết kinh tế học đã chỉ ra vấn đề đại diện, “kẻ ăn không” càng trầm trọng hơn ở mô hình phi tập trung. Việc nhiều đầu mối cùng giám sát một DNNN sẽ dẫn tới tình trạng xao nhãng trách nhiệm hoặc ngược lại, can thiệp quá mức vào công việc thường nhật của doanh nghiệp. Thực trạng tại Việt Nam (được trình bày trong chương 2) cũng đã minh chứng, gót chân Asin của hệ thống giám sát, đánh giá hiệu quả DNNN hiện nay bắt nguồn chính từ sự phân tán thực hiện chức năng giám sát, đánh giá hiệu quả của các chủ sở hữu nhà nước.

Để khắc phục được nhược điểm này, cần giảm các đầu mối thực hiện chức năng giám sát, đánh giá hiệu quả tại DNNN so với hiện tại. Trong thời gian tới, Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp sẽ chính thức đi vào hoạt động, góp phần giảm bớt sự phân tán thực hiện chức năng giám sát, đánh giá, kiểm tra DNNN khi mà cơ quan này sẽ thay thế nhiều Bộ, UBND cấp tỉnh thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước ở nhiều TD, TCT quy mô lớn.

Ở Việt Nam trong thời gian tới, cần tập trung chức năng giám sát, đánh giá hoạt động của doanh nghiệp 100% vốn nhà nước và việc quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên về cơ quan đại diện chủ sở hữu (bao gồm Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp và các cơ quan đại diện chủ sở hữu khác theo quy định pháp luật) theo các nguyên tắc sau đây:

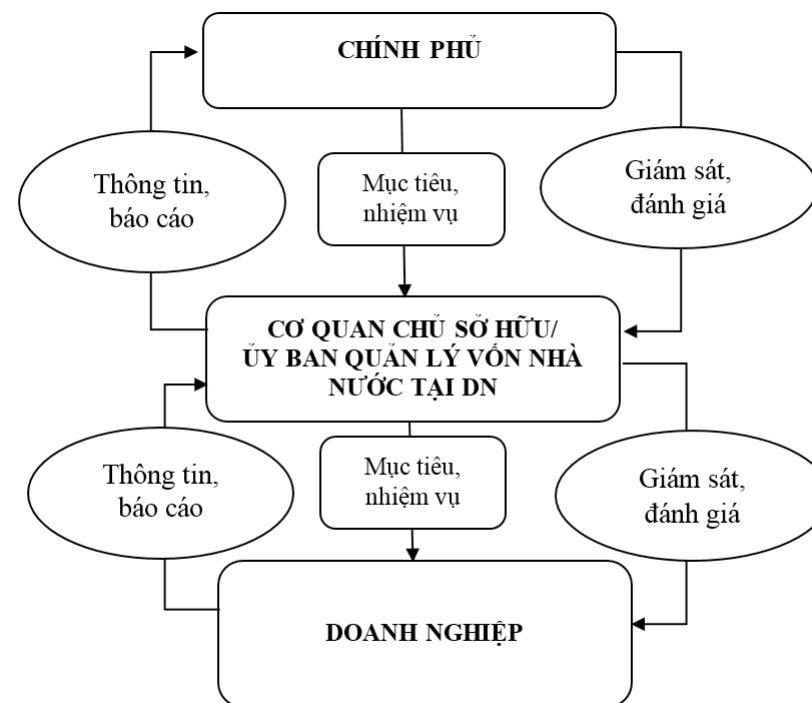
3.1.1. Xác định rõ và đầy đủ hơn trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu trong giám sát việc quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp; bảo đảm hiệu quả, bảo toàn và gia tăng giá trị vốn nhà nước đầu tư

Các văn bản hướng dẫn Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp phải quy định rõ cơ quan đại diện chủ sở hữu chịu trách nhiệm toàn diện thực hiện chức năng giám sát.

Trong triển khai, cơ quan đại diện chủ sở hữu có thể mời tham gia hoặc tham khảo ý kiến của các Bộ liên quan, nhưng phải chịu trách nhiệm cuối cùng về việc giám sát. Và vì vậy, không nên quy định “cứng” về trách nhiệm của các Bộ liên quan¹⁰ trong việc phối hợp giám sát doanh nghiệp như trong một số Điều lệ của các tập đoàn, tổng công ty nhà nước đã ban hành thời gian qua để tránh hiểu lầm pháp luật có sự phân tán về đầu mối giám sát.

¹⁰ Như các Bộ: Kế hoạch Đầu tư, Tài chính, Nội vụ, Lao động Thương binh và Xã hội

Hình 3.1: Mô hình giám sát tập trung thông qua cơ quan đại diện chủ sở hữu
Nguồn: Tác giả



Về nội dung giám sát, cơ quan đại diện chủ sở hữu phải tiến hành các hoạt động giám sát theo quy định tại Điều 57 Luật số 69/2014/QH13, bao gồm:

- ✓ Giám sát việc đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp; hiệu quả hoạt động sản xuất, kinh doanh, bảo toàn, phát triển vốn nhà nước tại doanh nghiệp;
- ✓ Giám sát thực hiện quyền, trách nhiệm của người quản lý doanh nghiệp, kiểm soát viên, người đại diện phần vốn nhà nước;
- ✓ Giám sát việc chấp hành chính sách, pháp luật của doanh nghiệp;
- ✓ Giám sát đầu tư, thu hồi vốn, thu lợi nhuận, cổ tức được chia tại công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên;
- ✓ Giám sát thực hiện kiến nghị, cảnh báo của cơ quan quản lý nhà nước, cơ quan thanh tra, kiểm toán, cơ quan đại diện chủ sở hữu về đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

Ngoài nội dung giám sát được quy định Điều 57 Luật số 69/2014/QH13, cơ quan đại diện chủ sở hữu phải triển khai việc giám sát tình hình doanh nghiệp thực thi các quyết định của cơ quan đại diện chủ sở hữu về những nội dung sau đây:

- ✓ Tổ chức lại, chuyển đổi sở hữu, giải thể, phá sản doanh nghiệp.
- ✓ Chuyển giao vốn nhà nước tại doanh nghiệp.
- ✓ Điều lệ đã được phê duyệt.
- ✓ Chiến lược, kế hoạch đầu tư phát triển 05 năm và kế hoạch sản xuất, kinh doanh hằng năm của doanh nghiệp đã được phê duyệt.
- ✓ Công tác cán bộ, tiền lương, thù lao hằng năm của người quản lý doanh nghiệp, Kiểm soát viên.
- ✓ Các phương án huy động vốn, dự án đầu tư, xây dựng, mua, bán tài sản cố định, dự án đầu tư ra ngoài doanh nghiệp, dự án đầu tư ra nước ngoài của doanh nghiệp đã được phê duyệt.
- ✓ Phương án phân phối lợi nhuận, trích lập các quỹ hằng năm của doanh nghiệp đã được phê duyệt.

Về chế độ nộp báo cáo và xử lý kiến nghị của doanh nghiệp, cơ quan đại diện chủ sở hữu là đầu mối thống nhất nhận các báo cáo của doanh nghiệp và chịu trách nhiệm kịp thời chuyển tiếp đến các cơ quan có liên quan theo quy định; không nên để tình trạng doanh nghiệp phải nộp báo cáo đồng thời đến nhiều cơ quan.

Cần bổ sung quy định chi tiết để cơ quan đại diện chủ sở hữu phải chịu trách nhiệm về quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp, bảo đảm hiệu quả, bảo toàn và gia tăng giá trị vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp; phòng, chống dàn trải, lãng phí, thất thoát vốn, tài sản của Nhà nước và doanh nghiệp.

Ban hành quy định làm rõ trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu trong việc phê duyệt các trường hợp dự án, phương án kém hiệu quả, thua lỗ, gây thất thoát tài sản nhà nước.

Về nhân sự, cơ quan đại diện chủ sở hữu nên có các giám đốc chuyên trách về quản trị rủi ro. Tại các DNNN quy mô lớn, hội đồng thành viên/hội đồng quản trị cũng nên quy định có những nhân sự quản lý chuyên trách về quản trị rủi ro, các giám đốc có thể tuyển dụng các nhân sự này trên thị trường để đảm bảo tính chuyên nghiệp, độc lập và hoạt động vì lợi ích tốt

nhất của chủ sở hữu.

3.1.2. Bổ sung, hoàn thiện thể chế giám sát cơ quan đại diện chủ sở hữu

Cơ quan đại diện chủ sở hữu chịu sự giám sát, thanh tra, kiểm tra của Quốc hội, của Chính phủ quy định tại Điều 55 và Điều 56 của Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp.

Đồng thời, cần ban hành quy định pháp luật hướng dẫn cụ thể cơ chế giám sát, đánh giá hoạt động của cơ quan đại diện chủ sở hữu, bao gồm các nội dung sau đây:

• Chủ thể giám sát:

Với chức năng, nhiệm vụ đã được quy định tại Luật số 69/2014/QH13 và pháp luật hiện hành, Báo cáo này kiến nghị Bộ Tài chính là cơ quan chủ trì giúp Chính phủ tổ chức giám sát việc thực hiện các quyền và trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu; các Bộ, cơ quan ngang bộ tham gia thực hiện giám sát, đánh giá hoạt động của cơ quan đại diện chủ sở hữu theo phân công và yêu cầu của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ.

• Nội dung giám sát:

Nội dung giám sát cơ quan đại diện chủ sở hữu bao gồm: Giám sát tình hình thực hiện mục tiêu và nhiệm vụ được giao trong quản lý, giám sát vốn và tài sản nhà nước tại doanh nghiệp; giám sát việc tổ chức thực hiện các quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm đối với doanh nghiệp nhà nước và vốn nhà nước tại công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên và các nội dung giám sát khác theo quy định của pháp luật.

• Tổ chức giám sát:

Việc giám sát hoạt động của cơ quan đại diện chủ sở hữu được thực hiện hằng năm và 05 năm theo các phương thức: Kiểm tra trực tiếp; theo dõi và kiểm tra tình hình thông qua các báo cáo theo quy định của pháp luật; xem xét, kiểm tra tính khả thi của các kế hoạch hoạt động của cơ quan đại diện chủ sở hữu trong thực hiện trách nhiệm được giao; theo dõi, kiểm tra việc thực hiện các kế hoạch của Chính phủ về sắp xếp, đổi mới và nâng cao hiệu quả quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp; kiểm tra kết quả hoạt động của cơ quan đại diện chủ sở hữu trên cơ sở các báo cáo định kỳ.

Cơ quan đại diện chủ sở hữu phải lập báo cáo hằng năm về tình hình thực hiện các quyền và trách nhiệm đối với doanh nghiệp nhà nước và phần vốn

nhà nước tại các công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên gửi Chính phủ trước ngày 31 tháng 5 hằng năm; bao gồm những nội dung chủ yếu sau đây:

- ✓ Mục tiêu và nhiệm vụ mà Chính phủ giao trong quản lý vốn nhà nước đầu tư tại các doanh nghiệp nhà nước, công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên;
- ✓ Tình hình chung về hoạt động, tái cơ cấu, sắp xếp, đổi mới của các doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp có phần vốn nhà nước do cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước;
- ✓ Các chỉ tiêu tài chính, kết quả, hiệu quả sản xuất kinh doanh;
- ✓ Toàn bộ các quyết định đã ban hành thuộc quyền hạn, trách nhiệm và nghĩa vụ của cơ quan đại diện chủ sở hữu đối với từng doanh nghiệp trong kỳ báo cáo và các nội dung khác.

• *Đánh giá kết quả hoạt động của cơ quan đại diện chủ sở hữu:*

Tiêu chí đánh giá bao gồm: Mức độ hoàn thành các chỉ tiêu được giao về hiệu quả tài chính, hiệu quả xã hội và mục tiêu đầu tư vốn nhà nước vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp; mức độ hoàn thành kế hoạch, lộ trình tái cơ cấu, sắp xếp, đổi mới doanh nghiệp thuộc diện quản lý; tính hợp pháp, hợp lý và cần trọng của các quyết định chủ sở hữu do cơ quan đại diện chủ sở hữu đã thực hiện trong kỳ báo cáo.

Việc đánh giá căn cứ vào mục tiêu và nhiệm vụ mà Chính phủ giao; kết quả thực hiện các quyền và trách nhiệm đối với doanh nghiệp nhà nước và phần vốn nhà nước tại các công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên; kết quả giám sát việc thực hiện các quyền và trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu. Để thực hiện được công việc này, Chính phủ cần giao cơ quan đại diện chủ sở hữu các chỉ tiêu cần thực hiện hằng năm và 05 năm; các chỉ tiêu không được điều chỉnh trong suốt kỳ thực hiện kế hoạch, trừ trường hợp bất khả kháng.

• *Trách nhiệm công bố thông tin của cơ quan đại diện chủ sở hữu:*

Cơ quan đại diện chủ sở hữu có trách nhiệm công bố thông tin đầy đủ, chính xác và kịp thời theo quy định của pháp luật về tổ chức và hoạt động của mình.

Phương tiện công bố thông tin gồm: Hệ thống tiếp nhận thông tin, cổng hoặc trang thông tin điện tử, ấn phẩm và các phương tiện thông tin đại

chúng khác theo quy định của pháp luật.

Các thông tin cơ quan đại diện chủ sở hữu cần công bố công khai:

- ✓ Thông tin chung về tình hình thực hiện các quyền và trách nhiệm đối với doanh nghiệp nhà nước và phần vốn nhà nước tại các công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên, bao gồm:
 - Mục tiêu, nhiệm vụ được giao và kết quả thực hiện.
 - Các quyết định đã ban hành thuộc quyền hạn, trách nhiệm và nghĩa vụ của cơ quan đại diện chủ sở hữu đối với từng doanh nghiệp trong kỳ báo cáo.
 - Kết quả thực hiện tái cơ cấu, sắp xếp, đổi mới của các doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp có phần vốn nhà nước thuộc cơ quan đại diện chủ sở hữu.
 - Các chỉ tiêu tài chính, kết quả, hiệu quả sản xuất kinh doanh chung của toàn bộ doanh nghiệp nhà nước và phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp; số liệu tài chính tổng hợp của toàn bộ giá trị vốn nhà nước tại doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp khác.
- ✓ Thông tin về danh mục các doanh nghiệp nhà nước và phần vốn nhà nước thuộc cơ quan đại diện chủ sở hữu, bao gồm: Mục tiêu, nhiệm vụ của doanh nghiệp; người đại diện tại doanh nghiệp; các chỉ tiêu tài chính, vốn nhà nước, kết quả và hiệu quả sản xuất kinh doanh.
- ✓ Các báo cáo cần công bố: Báo cáo hoạt động 6 tháng và thường niên về hoạt động của cơ quan đại diện chủ sở hữu; các báo cáo của doanh nghiệp đã gửi cơ quan đại diện chủ sở hữu theo pháp luật về công bố thông tin của doanh nghiệp nhà nước.

3.2. Một số giải pháp nâng cao hiệu quả công tác giám sát của cơ quan đại diện chủ sở hữu

3.2.1. Xây dựng, quản lý và vận hành hệ thống dữ liệu quốc gia về toàn bộ doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư

Cơ quan đại diện chủ sở hữu tổ chức tổng kiểm kê, rà soát, đánh giá hiện trạng toàn bộ giá trị tài sản và vốn nhà nước đầu tư tại các doanh nghiệp được giao quản lý; xây dựng cơ sở dữ liệu và hệ thống thông tin quản lý các

doanh nghiệp.

Xây dựng cơ sở dữ liệu điện tử về toàn bộ doanh nghiệp có vốn nhà nước trên cơ sở kết nối với cơ sở dữ liệu doanh nghiệp của từng cơ quan đại diện chủ sở hữu; được cập nhật ít nhất 3 tháng/lần và phải có các thông tin chủ yếu sau đây:

- Tên doanh nghiệp.
- Cơ cấu vốn chủ sở hữu (trong đó có vốn chủ sở hữu nhà nước).
- Tên cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước.
- Các chỉ tiêu tài chính cơ bản của doanh nghiệp (trích xuất từ Bảng cân đối kế toán và Báo cáo kết quả hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp).

3.2.2. Hiện đại hóa công cụ quản lý, giám sát

Trong quản lý, giám sát doanh nghiệp, cơ quan đại diện chủ sở hữu cần áp dụng cơ chế quản trị và công cụ quản lý kinh doanh hiện đại để giám sát chặt chẽ, hiệu quả, nắm được thông tin tài chính hằng ngày, thậm chí hằng giờ của từng doanh nghiệp:

- Giải pháp kỹ thuật là đầu tư xây dựng và vận hành trung tâm thông tin quản lý, giám sát các dòng vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp, nhất là thông qua hệ thống thông tin quản lý trực tuyến (MIS) kết nối với từng doanh nghiệp trực thuộc để thu thập số liệu liên quan trực tiếp tại các doanh nghiệp; đảm bảo yêu cầu tự động đánh giá và đối chiếu các chỉ số tài chính, hiệu quả của doanh nghiệp với kế hoạch và ngân sách để theo dõi và cảnh báo thường xuyên cho cơ quan đại diện chủ sở hữu. Tất cả các yếu tố như kế hoạch kinh doanh, mục tiêu nhiệm vụ, ngân sách, hiệu quả hoạt động, tiến độ các dự án sẽ được giám sát trên cùng một cơ sở dữ liệu thu thập từ doanh nghiệp, qua đó đảm bảo việc giám sát được tiến hành thường xuyên, minh bạch và hiệu quả hơn.
- Xây dựng đội ngũ chuyên gia phân tích, đánh giá để cơ quan chủ sở hữu đưa ra các quyết định kịp thời, hợp lý, trước hết là các phân tích cảnh báo, ngăn ngừa các nguy cơ gây thất thoát, mất vốn nhà nước, các dự án kém hiệu quả.
- Xây dựng và vận hành hệ thống đo lường và đánh giá hiệu quả các chỉ tiêu giao cho doanh nghiệp thực hiện, trên cơ sở đó, thực hiện chế độ

thường, phạt với từng doanh nghiệp, từng người quản lý do mình bổ nhiệm, ủy quyền.

3.2.3. Nâng cao trách nhiệm giám sát

Thứ nhất, ở khâu giao nhiệm vụ cho doanh nghiệp và người đại diện phần vốn nhà nước, cơ quan đại diện chủ sở hữu cần tích cực, chủ động hơn trong việc tham gia xây dựng các chỉ tiêu, định mức doanh nghiệp phải thực hiện. Để thiết lập các mục tiêu ở mức hợp lý, cần tiến hành nghiên cứu bài bản, kĩ lưỡng về năng lực của doanh nghiệp, so sánh với các doanh nghiệp cùng ngành, lĩnh vực.

Bên cạnh các chỉ tiêu giao nhiệm vụ theo quy định của pháp luật, cần có chỉ tiêu và tiêu chí đánh giá kết quả và hiệu quả đặc thù của từng doanh nghiệp về năng suất lao động, doanh thu xuất khẩu, trình độ đổi mới công nghệ, v.v.

Lượng hóa các chỉ tiêu bảo toàn và phát triển vốn và chỉ tiêu đánh giá về chấp hành chế độ, chính sách, pháp luật.

Để đánh giá toàn diện hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp, cần đánh giá, xếp loại doanh nghiệp dựa theo khung phát triển bao trùm, bền vững, bao gồm 3 trụ cột:

- Hiệu quả sản xuất kinh doanh, bao gồm các chỉ số tài chính hiện đang sử dụng (ROA, ROE, hệ số nợ, tỷ lệ đòn bẩy) và các chỉ tiêu: năng suất lao động (giá trị gia tăng/lao động/năm), tốc độ tăng trưởng năng suất lao động, chi phí quản lý doanh nghiệp.
- Hiệu quả xã hội đo lường bằng các chỉ tiêu: Lương bình quân lao động, tốc độ tăng lương, chi phí thực hiện trách nhiệm xã hội, phát triển bền vững, các tiêu chuẩn bảo vệ môi trường...
- Hiệu quả thương mại đo lường năng lực xuất nhập khẩu bằng các chỉ số tỷ trọng xuất khẩu trên tổng doanh thu, tổng giá trị doanh thu xuất nhập khẩu, tốc độ tăng trưởng xuất khẩu.

Nghiên cứu bổ sung các tiêu chí đánh giá mức độ sẵn sàng cho Công nghiệp 4.0 của doanh nghiệp (Tham khảo mô hình đánh giá mức độ sẵn sàng của doanh nghiệp cho CN 4.0).

Bảng 3.1: Mô hình sẵn sàng của doanh nghiệp cho CN 4.0*Nguồn: IMPULS et.al (2015)*

Cấu phần	Nhóm chỉ tiêu	Mô tả
Chiến lược và tổ chức	Chiến lược	Khả năng doanh nghiệp hình thành và triển khai chiến lược CN 4.0
	Đầu tư	
	Quản lý sáng tạo	
Nhà xưởng thông minh	Ứng dụng mô hình số hóa	Khả năng doanh nghiệp có các cơ sở sản xuất tự động và kết nối số dựa trên các hệ thống thực-ảo (cyber physical system).
	Hạ tầng, thiết bị	
	Sử dụng dữ liệu	
	Hệ thống IT	
Vận hành thông minh	Sử dụng điện toán đám mây	Mức độ mà các quy trình vận hành, sản xuất trong công ty được mô hình hóa, số hóa và có khả năng điều khiển thông qua công nghệ thông tin và các thuật toán trong thế giới ảo.
	An ninh mạng	
	Quy trình tự động hóa	
	Chia sẻ thông tin	
Sản phẩm thông minh	Phân tích dữ liệu trong các khâu sử dụng sản phẩm	Khả năng doanh nghiệp cải thiện sản phẩm, dịch vụ dựa vào phân tích dữ liệu thu thập được từ khách hàng
	Tích hợp các ứng dụng mở rộng, công nghệ truyền thông	
Các dịch vụ được chỉ dẫn bởi dữ liệu	Có các dịch vụ được thiết kế từ phân tích dữ liệu	Khả năng doanh nghiệp quản lý sản phẩm bằng công nghệ thông tin, khả năng truyền thông và tương tác với các chủ thể khác trong chuỗi giá trị.
	Tỷ trọng doanh thu	
	Tỷ trọng các dữ liệu sử dụng	
Lao động	Các kỹ năng của lao động	Kỹ năng của lao động trong các lĩnh vực thay đổi do CN 4.0 cũng như nỗ lực của công ty để giúp lao động thích nghi và sở hữu các kỹ năng mới, cần thiết.
	Khả năng học hỏi kỹ năng	

Các chỉ tiêu cần được đánh giá theo các trọng số khác nhau theo mức độ quan trọng đối với từng loại doanh nghiệp, phụ thuộc vào mục tiêu, nhiệm vụ cụ thể của doanh nghiệp đó, đặc biệt đối với doanh nghiệp có hoạt động công ích.

Thứ hai, việc theo dõi, kiểm tra, đánh giá của cơ quan đại diện chủ sở hữu cần thực hiện thường xuyên liên tục quá hệ thống thông tin kết nối trực tuyến kết hợp với chế độ báo cáo văn bản định kỳ theo quy định; áp dụng hình thức báo cáo tài chính điện tử.

Thứ ba, đơn đốc, yêu cầu các doanh nghiệp nâng cao chất lượng công tác minh bạch hóa thông tin. Xử lý trách nhiệm các cơ quan, tổ chức, cá nhân chưa thực hiện đầy đủ, nghiêm túc việc công bố thông tin để nâng cao hiệu lực thực thi.

Thứ tư, tăng cường quản trị rủi ro trong hoạt động giám sát của cơ quan đại diện chủ sở hữu:

- Ban hành quy định về trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu thực hiện giám sát, phòng ngừa và cảnh báo rủi ro cho doanh nghiệp trên nguyên tắc sau:
 - ✓ Khi phát hiện tình hình hoạt động của doanh nghiệp có dấu hiệu rủi ro, cơ quan đại diện chủ sở hữu phải cảnh báo kịp thời cho doanh nghiệp. Chỉ đạo doanh nghiệp có giải pháp kịp thời ngăn chặn, khắc phục các rủi ro, yếu kém; đưa ra các biện pháp chấn chỉnh và xử lý sai phạm; báo cáo Thủ tướng Chính phủ đối với các trường hợp vi phạm quy định của pháp luật.
 - ✓ Cơ quan đại diện chủ sở hữu chịu trách nhiệm căn trọng trong thẩm định, phê duyệt phương án huy động vốn thuộc thẩm quyền phê duyệt của cơ quan đại diện chủ sở hữu.
 - ✓ Phối hợp với cơ quan cấp bảo lãnh và các cơ quan nhà nước có liên quan để thẩm định, phê duyệt đề án vay vốn và tham gia vào tất cả các khâu của quá trình đàm phán thỏa thuận vay vốn nước ngoài có bảo lãnh Chính phủ.
 - ✓ Đơn đốc, giám sát chặt chẽ doanh nghiệp thực hiện các nghĩa vụ đã cam kết với chủ nợ và bên có liên quan; theo dõi chặt chẽ tình hình tài chính của doanh nghiệp, đảm bảo các chỉ tiêu an toàn tài chính của doanh nghiệp trong giới hạn cho phép và cân đối được nguồn trả nợ; có cảnh báo kịp thời với các cơ quan

nhà nước có thẩm quyền về rủi ro tài chính và khả năng trả nợ của doanh nghiệp.

- ✓ Trường hợp phát sinh thiệt hại được xác định là thiếu cẩn trọng khi thẩm định, phê duyệt phương án huy động vốn, đàm phán thỏa thuận vay vốn hoặc không có biện pháp phòng ngừa, cảnh báo rủi ro, thì người đứng đầu cơ quan đại diện chủ sở hữu bị xử lý kỷ luật hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự tùy theo tính chất, mức độ vi phạm theo quy định của pháp luật.
- Áp dụng các tiêu chuẩn về quản trị rủi ro đối với các DNNN tương đồng với tiêu chuẩn về quản trị rủi ro, công bố thông tin của các công ty niêm yết
- Ban hành các quy định chính thức hoặc giao nhiệm vụ để gắn trách nhiệm của HĐQT, HĐQTV với việc quản trị tổng thể về rủi ro tài chính của doanh nghiệp.
- Ban hành các hướng dẫn cụ thể về quản trị rủi ro cho các DNNN tham khảo.
- Yêu cầu DNNN công khai thông tin về quy chế quản trị rủi ro trên website và hàng năm thực hiện báo cáo thường niên có nội dung về tình hình quản trị rủi ro của doanh nghiệp.
- Có chế tài xử phạt nghiêm ngặt với các cá nhân, tập thể, doanh nghiệp vi phạm quy chế về quản trị rủi ro.
- Khuyến khích DNNN đầu tư vận hành hệ thống thông tin cảnh báo rủi ro trực tuyến để kết nối với hệ thống giám sát thông tin của cơ quan chủ sở hữu nhà nước; áp dụng các công cụ tốt của quốc tế vào hoạt động quản trị rủi ro như sử dụng các bộ chỉ số KRI, thang đánh giá rủi ro, bản đồ rủi ro, v.v.

Thứ năm, tăng cường công khai, minh bạch thông tin để tạo điều kiện cho truyền thông và nhân dân cùng theo dõi, giám sát các DNNN và cơ quan chủ sở hữu thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình.

3.3. Một số giải pháp hoàn thiện thể chế thị trường khác

DNNN không hoạt động trong chân không mà trong môi trường thể chế cụ thể. Do đó ngoài các giải pháp nội tại trên, nhà nước cần thực hiện thêm các giải pháp bổ trợ về hoàn thiện các thể chế thị trường nhằm tạo điều kiện cho DNNN hoạt động hiệu quả, minh bạch và chịu trách nhiệm giải trình tốt

hơn đối với các hoạt động thanh tra, giám sát. Cụ thể, có các giải pháp sau:

- Cần đổi mới, hoàn thiện cơ chế quản lý tài sản nhà nước theo cơ chế thị trường. Xác định cụ thể và chi tiết các quyền định đoạt và chiếm hữu tài sản công, từ đó giao các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong và ngoài bộ máy quản lý hành chính nhà nước thực hiện theo nguyên tắc đảm bảo trách nhiệm giải trình ở mức cao nhất, tránh đan xen, chồng chéo, thiếu đầu mối chịu trách nhiệm; không nên quan niệm chỉ có cơ quan nhà nước mới có thẩm quyền quản lý tài sản công. Theo cơ chế này và đối với mỗi loại tài sản công cụ thể (đất đai, tài nguyên, vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp...), nên hình thành các công ty hoặc tổ chức chuyên trách, chuyên nghiệp thực hiện các nghiệp vụ quản lý tài sản công. Chính phủ và bộ máy cơ quan quản lý hành chính nhà nước tập trung vào thực hiện các nội dung quản lý tài sản công mà khu vực khác không hoặc chưa thể hiện như: Ban hành quy phạm pháp luật liên quan, quyết định đầu tư mua sắm hình thành tài sản công, định đoạt tài sản công quy mô lớn,...
- Riêng quyền sử dụng tài sản công, cần phân bổ theo nguyên tắc thị trường, bình đẳng, hiệu quả; chấm dứt độc quyền dưới mọi hình thức trong phân bổ quyền sử dụng tài sản công.
- Về quyền tài sản công là đất đai, cần phân bổ nguồn lực hợp lý để xây dựng năng lực thể chế trong quản lý và phân bổ quyền sử dụng đất đai phù hợp với các mục tiêu của Hiến pháp và Luật đất đai năm 2013. Chính thức thừa nhận quyền sử dụng đất là hàng hóa (tài sản) giao dịch trên thị trường; phát triển hệ thống đăng ký đất quốc gia và hệ thống thông tin, với hệ thống điện tử để đăng ký và chuyển giao quyền sử dụng đất; thiết lập các yêu cầu về thể chế đất công để được đấu thầu công khai, chứ không phải là phân bổ hành chính; phát triển hệ thống để thực thi các yêu cầu pháp lý cho việc lập kế hoạch minh bạch hóa và lập kế hoạch và thủ tục quy hoạch; tạo thuận lợi cho việc phân bổ dựa trên thị trường của các quyền sử dụng đất nông nghiệp...
- Triệt để áp dụng nguyên tắc thị trường trong quản lý tài sản công đầu tư vào lĩnh vực sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp, theo đó, mọi tài sản nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp phải được định giá thị trường để tính, đúng tính đủ giá trị vốn nhà nước, cũng như các chi phí liên quan của doanh nghiệp nhằm tạo quyền tự do định giá và tránh biến dạng thị trường; khẩn trương hình thành và vận hành các mô hình

chuyên trách thực hiện chức năng chủ sở hữu với DNNN, tách bạch với chức năng quản lý hành chính nhà nước,...

- Đối với mọi loại tài sản công, cần xây dựng được một hệ thống cơ sở dữ liệu tập trung, thống nhất, chính xác, cập nhật, công khai hóa và phải trả lời được câu hỏi: Việt Nam đang có những tài sản công nào, do ai quản lý, ai sử dụng, giá trị thị trường (hoặc giá trị quy đổi thị trường) là bao nhiêu, hiệu quả sử dụng như thế nào, v.v. Đây là cơ sở quan trọng cho các quyết định phân bổ và tái cấu trúc tài sản công cho nền kinh tế Việt Nam trong từng thời kỳ.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tài liệu Tiếng Anh

1. CCMAU (Crown Company Monitoring Advisory Unit). (2007), Owner's Expectations Manual for State-Owned Enterprises. Wellington: CCMAU.
2. COSO (2004), Enterprise risk management framework
3. COSO (2010), Developing Key Risk Indicators to Strengthen Enterprise Risk Management. Thought Leadership in ERM
4. COSO (2012), Risk Assessment in Practice. Thought Leadership in ERM
5. Deutsche Bank (2007), Financial Report, http://www.db.com/ir/en/download/Financial_Report_2007.pdf
6. DPE (Department of Public Enterprises, Ministry of Heavy Industries and Public Enterprises, India) (2010), Public Enterprises Survey 2010–2011 Overview:- Annual Report on the Performance of Central Public Sector Enterprises. New Delhi: DPE.
7. Frederick, W. (2011), “Enhancing the Role of the Boards of Directors of State-Owned Enterprises”, OECD Corporate Governance Working Papers, No. 2, OECD Publishing, Paris.
8. IMPULS, IWI & RWTH Aachen University (2015). IMPULS - Industrie 4.0 Readiness, Impuls-Stiftung des VDMA, Aachen-Köln, 2015
9. ISO 31000: 2009 (2009), Risk management - Principles and guidelines
10. ISO/IEC 31010: 2009 (2009), Risk Management- Risk Assessment Techniques
11. Issham, Ismail, Abdul Samad M Fazilah, Yen Siew Hwa, Anton Abdulbasah Kamil, Azli Azli Ayubh, and Meor Azli Ayubh. (2008) “Economic Value Added (EVA) as a Performance Measurement for GLCs vs Non-GLCs: Evidence from Bursa Malaysia.” Prague Economic Papers
12. Ittner, Christopher, and David Larcker. (2000) “Non-financial Performance Measures: What Works and What Doesn't.” Financial Times, Mastering Management Series, October 16
13. John Shortreed, John Hicks, Lorraine Craig (2003), Basic frameworks for risk management. Network for Environmental Risk Assessment and Management.
14. Johnson, Christian C., and Irv Beiman, eds. 2007. Balanced Scorecard for State-Owned Enterprises: Driving Performance and Corporate

Governance. Manila: Asian Development Bank.

15. Luna-Martinez, Jose, and Carlos Fernando Vicente. (2012), "Global Survey of Development Banks." Policy Research Working Paper 5969, World Bank, Washington, DC.
16. Luna-Martinez, Jose, and Carlos Fernando Vicente. (2012), "Global Survey of Development Banks." Policy Research Working Paper 5969, World Bank, Washington, DC.
17. Muir, Russell, and Joseph Saba (1995) "Improving State Enterprise Performance: The Role of Internal and External Incentives." Technical Paper 306, World Bank, Washington, DC.
18. OECD (2005), Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises
19. OECD (2010), Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership
20. OECD (2014), Risk Management and Corporate Governance
21. OECD (2015), The G20/OECD Principles of Corporate Governance
22. OECD (2016a), Risk Management by State-Owned Enterprises and their Ownership, Corporate Governance
23. OECD (2016b), State-Owned Enterprises in Asia: National Practices for Performance Evaluation and Management, Korea Institute of Public Finance (KIPF)
24. OECD (2018), Managing Risk in the State-Owned Enterprise Sector in Asia: Stocktaking of National Practices
25. R.S. Kaplan (1996), Balanced Scorecard - Harvard Business School Press "Texas Eastman Company," Harvard Business School
26. Robinett, David. (2006) "Held by the Visible Hand: The Challenge of SOE Corporate Governance for Emerging Markets." World Bank, Washington D.C.
27. Robu, V., Vasilescu, C., (2004) Îmbunătățirea sistemului de guvernare corporativă – strategie de creștere a performanței globale a întreprinderii, Revista de Contabilitate și informatică de gestiune nr. 10, pg 181
28. Rudolph, Heinz P. (2009), "State Financial Institutions." Public Policy for the Private Sector, Crisis Response Series, Note 12, World Bank, Washington, DC.
29. Shirley, Mary. (1998) "Why Performance Contracts for SOEs Haven't

Worked." Public Policy for the Private Sector, Note 150, World Bank, Washington, DC

30. Simpson, S.N.Y & Onumah, J.M. (2010). Performance Contracts and State Enterprises: The Ghanaian Perspective. African Journal of Administrative Studies, 75, 19-35.
31. Stivers, B. P., T. J. Covin, N. G. Hall, and S. W. Smalt. 1998. "How Nonfinancial Performance Measures Are Used." Management Accounting (February) 44: 46–49.
32. Telia (2015), Annual Report, Sweeden
33. The Institute of Internal Auditors (2013), The three lines of defense in effective risk management and control
34. Wong, Simon C. Y. (2004) "Improving Corporate Governance in SOEs: An Integrated Approach." Corporate Governance International 7 (2): 5–12.
35. World Bank (2010) "Corporate Governance of Central Public Sector Enterprises: Republic of India." Finance and Private Sector Development Vice Presidency, World Bank, Washington D.C.
36. World Bank (2014), Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Toolkit

Tài liệu Tiếng Việt:

1. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2018), "Báo cáo tình hình công bố thông tin của doanh nghiệp nhà nước năm 2017"
2. Pricewaterhouse Coopers Việt Nam (PwC) (2016), Tài liệu đào tạo quản trị rủi ro
3. Đoàn giám sát Quốc Hội (2018), "Báo cáo kết quả giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước giai đoạn 2011-2016", Báo cáo số 16/BC-ĐGS, ngày 25 tháng 5 năm 2018
4. Ủy ban Kinh tế Quốc Hội (2014), "Cơ chế và tiêu chí giám sát các hoạt động của doanh nghiệp nhà nước", Báo cáo Nghiên cứu RS-10, NXB Tri thức

PHỤ LỤC

Phụ lục 1: Tình hình thực hiện các quy tắc về quản trị rủi ro tại 19 TĐ, TCT lớn (tính đến tháng 7/2018)

	Báo cáo thường niên có mục quản trị rủi ro	Có quy chế riêng về quản trị rủi ro	Gắn trách nhiệm HĐQT, TGD với quản trị rủi ro	Có kiểm soát nội bộ	Có hệ thống cảnh báo sớm về quản trị rủi ro
Tổng công ty đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước	X	X	X	X	
Tập đoàn Xăng dầu VN	X	X		X	
Tập đoàn Hóa chất VN	X	X	X	X	
Tập đoàn Điện lực VN (công ty mẹ)				X	
Tập đoàn Dầu khí VN				X	
Tập đoàn công nghiệp cao su VN				X	
Tập đoàn Công nghiệp than khoáng sản VN				X	
Tập đoàn Bưu chính Viễn thông VN			X	X	
Tổng công ty Viễn thông MobiFone				X	
Tổng công ty Thuốc lá VN			X	X	
Tổng công ty Hàng không VN	X	X	X	X	
Tổng công ty Hàng hải VN				X	
Tổng công ty Đường sắt VN			X	X	
Tổng công ty Đầu tư phát triển đường cao tốc VN					
Tổng công ty Cảng Hàng không	X	X	X	X	
Tổng công ty Cà phê VN				X	
Tổng công ty Lương thực miền Nam	X	X	X	X	
Tổng công ty Lương thực miền Bắc	X	X	X	X	
Tổng công ty Lâm nghiệp VN	X			X	

Phụ lục 2: Quy trình giám sát tài chính theo Nghị định 87/2015

Chủ thể	Nội dung giám sát	Thời hạn	Ghi chú
DNNN	Công khai Báo cáo tài chính sáu (06) tháng, gồm: Bảng cân đối kế toán; Báo cáo kết quả hoạt động kinh doanh; Báo cáo lưu chuyển tiền tệ; Bản thuyết minh Báo cáo tài chính theo quy định của pháp luật về kế toán. Đối với doanh nghiệp hoạt động theo mô hình công ty mẹ - công ty con, khi công khai Báo cáo tài chính năm (đã được kiểm toán) doanh nghiệp phải thực hiện công khai Báo cáo tài chính năm của công ty mẹ và Báo cáo tài chính năm hợp nhất.	15-Thg8	
	Báo cáo tài chính năm (đã được kiểm toán), gồm: Bảng cân đối kế toán; Báo cáo kết quả hoạt động kinh doanh; Báo cáo lưu chuyển tiền tệ; Bản thuyết minh Báo cáo tài chính theo quy định của pháp luật về kế toán. Đối với doanh nghiệp hoạt động theo mô hình công ty mẹ - công ty con, khi công khai Báo cáo tài chính năm (đã được kiểm toán) doanh nghiệp phải thực hiện công khai Báo cáo tài chính năm của công ty mẹ và Báo cáo tài chính năm hợp nhất.	31-Thg5	năm tiếp theo
Cơ quan CSH NN (Bộ, UBND, SCIC)	Công khai kế hoạch giám sát các doanh nghiệp & gửi Bộ Tài chính	31-Thg1	
	Giao chỉ tiêu cho doanh nghiệp trong năm kế hoạch	30-Thg4	
	Báo cáo đánh giá hiệu quả hoạt động và xếp loại doanh nghiệp	31-Thg5	năm tiếp theo

	Công khai Quyết định giao chỉ tiêu đánh giá hằng năm của từng doanh nghiệp gửi Bộ Tài chính	31-Thg5	
	Nộp báo cáo đánh giá hiệu quả HĐ và xếp loại doanh nghiệp cho Bộ Tài chính	31-Thg5	(năm tiếp theo)
	Công bố kết quả xếp loại doanh nghiệp	30-Thg6	năm tiếp theo
	Báo cáo tình hình đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp	30-Thg6	
	Công khai Báo cáo tài chính sáu (06) tháng và Báo cáo tài chính năm của doanh nghiệp	(05) ngày sau khi nhận từ DN	
Bộ Tài chính	Công khai kế hoạch giám sát đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp	31-Thg1	
	Báo cáo đánh giá hiệu quả hoạt động và xếp loại doanh nghiệp gửi Chính phủ	31-Thg7	
	Công khai Báo cáo đánh giá kết quả hoạt động và xếp loại doanh nghiệp chậm nhất	30-Thg10	
	Công khai Báo cáo giám sát tình hình thực hiện công khai thông tin tài chính của doanh nghiệp và các cơ quan đại diện chủ sở hữu	30-Thg10	

Phụ lục 3: Thống kê các văn bản pháp luật liên quan tới giám sát, đánh giá hiệu quả DNNN giai đoạn 2014-2018

Cơ quan ban hành	Văn bản pháp luật
Quốc Hội	Luật 69/2014/QH13
Chính phủ	Nghị định số 61/2013/NĐ-CP ngày 25/6/2013 của Chính phủ ban hành Quy chế giám sát tài chính và đánh giá hiệu quả hoạt động và công khai thông tin tài chính đối với doanh nghiệp do Nhà nước làm chủ sở hữu và doanh nghiệp có vốn nhà nước
	Nghị định số 49/2014/NĐ-CP ngày 20/5/2014 của Chính phủ về giám sát, kiểm tra, thanh tra đối với doanh nghiệp nhà nước trong việc chấp hành pháp luật và tuân thủ các quyết định của chủ sở hữu.
	Nghị định số 115/2014/NĐ-CP ngày 03/12/2014 của Chính phủ quy định chế độ giám sát, kiểm tra việc thực hiện chiến lược, kế hoạch, mục tiêu, nhiệm vụ được giao của doanh nghiệp nhà nước
	Nghị định số 84/2015/NĐ-CP ngày 30/9/2015 của Chính phủ về giám sát và đánh giá đầu tư.
	Nghị định số 81/2015/NĐ-CP ngày 18/9/2015 của Chính phủ về công bố thông tin của công ty TNHH một thành viên do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ.
	Nghị định số 87/2015/NĐ-CP ngày 06/10/2015 của Chính phủ về giám sát đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp; giám sát tài chính, đánh giá hiệu quả hoạt động và công khai thông tin tài chính của doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp có vốn nhà nước.
Bộ Tài chính	Thông tư số 158/2013/TT-BTC ngày 13/11/2013 hướng dẫn giám sát tài chính và đánh giá hiệu quả hoạt động đối với doanh nghiệp do nhà nước làm chủ sở hữu và doanh nghiệp có vốn nhà nước.

	Thông tư số 200/2015/TT-BTC ngày 15/12/2015 của Bộ Tài chính hướng dẫn một số nội dung về giám sát đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp, giám sát tài chính, đánh giá hiệu quả hoạt động và công khai thông tin tài chính của doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp có vốn nhà nước.
Bộ Quốc phòng	Thông tư số 48/2017/TT-BQP ngày 05/3/2017 của Bộ Quốc phòng hướng dẫn quy chế giám sát tài chính, đánh giá hiệu quả đối với doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp có vốn nhà nước thuộc Bộ Quốc phòng
Bộ Công thương	Quyết định số 22/QĐ-BCT ngày 02/01/2014 của Bộ Công thương về quy chế giám sát tài chính đối với các Tập đoàn, Tổng công ty, Công ty TNHH một thành viên, công ty cổ phần có vốn nhà nước do Bộ Công thương làm đại diện chủ sở hữu
Bộ Nông nghiệp & PTNT	Quyết định số 5457/QĐ-BNN-QLDN ngày 28/12/2016 về Quy chế giám sát tài chính đối với doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp có vốn nhà nước do Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn làm đại diện chủ sở hữu.
UBND Hà Nội	Công văn số 6560/UBND-KT ngày 14/11/2016; số 1427/UBND-KT ngày 29/3/2017 và số 4789/UBND-KT ngày 02/10/2017 của UBND thành phố Hà Nội về việc công bố thông tin của các doanh nghiệp nhà nước thuộc UBND Thành phố.
UBND HCM	Quyết định số 3312/QĐ-UBND ngày 03/7/2014 của UBND thành phố Hồ Chí Minh về việc ban hành Quy định cơ chế phối hợp giám sát tài chính đối với các doanh nghiệp 100% vốn nhà nước do UBND thành phố làm chủ sở hữu, Quỹ Phát triển nhà ở thành phố, Quỹ Bảo lãnh tín dụng cho các doanh nghiệp nhỏ và vừa thành phố.
	Quyết định số 1332/QĐ-UBND ngày 27/3/2015 của UBND thành phố Hồ Chí Minh về sửa đổi bổ sung Quy định cơ chế phối hợp giám sát tài chính đối với các doanh nghiệp 100% vốn nhà nước do UBND thành phố làm chủ sở hữu, Quỹ Phát triển nhà ở thành phố, Quỹ Bảo lãnh tín dụng cho các doanh nghiệp nhỏ và vừa thành phố.

	Quyết định số 4482/QĐ-UBND ngày 29/8/2016 của UBND thành phố Hồ Chí Minh về Quy chế giám sát tài chính và đánh giá hiệu quả hoạt động đối với công ty mẹ, công ty TNHH MTV độc lập do UBND thành phố Hồ Chí Minh quyết định thành lập (thay thế Quyết định số 3312/QĐ-UBND ngày 03/7/2014 và Quyết định số 1332/QĐ-UBND ngày 27/3/2015, Quyết định số 5773/QĐ-UBND ngày 25/11/2014 và Quyết định số 1334/QĐ-UBND ngày 27/3/2015 của UBND thành phố Hồ Chí Minh).
	Quyết định số 1332/QĐ-UBND ngày 27/3/2015 của UBND thành phố Hồ Chí Minh về sửa đổi bổ sung Quy định cơ chế phối hợp giám sát tài chính đối với các doanh nghiệp 100% vốn nhà nước do UBND thành phố làm chủ sở hữu, Quỹ Phát triển nhà ở thành phố, Quỹ Bảo lãnh tín dụng cho các doanh nghiệp nhỏ và vừa thành phố.
UBND Đà Nẵng	Quyết định số 25/2016/QĐ-UBND ngày 22/8/2016 của UBND thành phố Đà Nẵng ban hành quy chế giám sát tài chính và đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN và doanh nghiệp có vốn nhà nước do UBND thành phố Đà Nẵng làm đại diện chủ sở hữu.
Bến Tre	Quyết định số 2802/QĐ-UBND ngày 29/12/2015 về việc Ban hành Quy chế giám sát tài chính và đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN và doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ
Đồng Nai	Quyết định số 4147/QĐ-UBND ngày 05/12/2016 ban hành Quy chế Giám sát tài chính, đánh giá hiệu quả hoạt động và xếp loại các DNNN và doanh nghiệp có vốn nhà nước thuộc UBND tỉnh Đồng Nai.
Bình Dương	Công văn số 114/UBND-KTTH ngày 13/01/2014, Công văn số 3455/UBND-KTTH ngày 19/9/2016 của UBND tỉnh Bình Dương ban hành Quy chế giám sát tài chính và đánh giá hiệu quả các doanh nghiệp.
Kontum	Công văn số 1874/UBND-KTTH ngày 28/7/2014 của UBND tỉnh Bình Dương về việc triển khai lập Báo cáo kết quả giám sát tài chính, Báo cáo đánh giá hiệu quả và xếp loại DNNN địa phương

	năm 2013 theo theo nội dung Văn bản 9842/BTC-TCĐN ngày 18/7/2014 của Bộ Tài chính. Công văn số 701/VP-KT ngày 17/5/2016 của Văn phòng UBND tỉnh về việc báo cáo giám sát tài chính và đánh giá hiệu quả hoạt động doanh nghiệp năm 2015.
Yên Bái	Quyết định số 36/2016/QĐ-UBND ngày 26/10/2016 của UBND tỉnh Yên Bái về việc ban hành Quy chế giám sát đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp, giám sát tài chính, đánh giá hiệu quả và xếp loại, công khai thông tin tài chính đối với các DNNN và doanh nghiệp có vốn nhà nước tại địa phương.
Bắc Ninh	Quyết định số 209/QĐ-UBND ngày 09/5/2017 của UBND tỉnh Bắc Ninh về việc quy định thời gian nộp báo cáo giám sát tài chính và đánh giá hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp trên địa bàn tỉnh Bắc Ninh. Quyết định số 222/QĐ-UBND ngày 17/5/2017 của UBND tỉnh Bắc Ninh về việc ban hành Quy chế giám sát tài chính và đánh giá hiệu quả hoạt động các DNNN trên địa bàn tỉnh Bắc Ninh.
Hưng Yên	Quyết định số 2125/QĐ-UBND ngày 03/10/2016 của UBND tỉnh Hưng Yên về việc ban hành Quy chế giám sát tài chính và đánh giá hiệu quả hoạt động các DNNN trên địa bàn tỉnh Hưng Yên.
Lâm Đồng	Các quyết định phê duyệt kế hoạch giám sát tài chính hằng năm đối với các DNNN và doanh nghiệp có vốn nhà nước.
Sơn La	Báo cáo số 329/BC-UBND ngày 14/11/2014 của UBND tỉnh Sơn La về kết quả giám sát tài chính đối với các DNNN trên địa bàn tỉnh Sơn La 6 tháng đầu năm. Báo cáo số 1655/UBND-TH ngày 30/5/2017 của UBND tỉnh Sơn La về việc báo cáo kết quả giám sát tài chính và đánh giá hiệu quả hoạt động năm 2016 đối với doanh nghiệp.
Hòa Bình	Quyết định số 46/2016/QĐ-UBND ngày 10/11/2016 của UBND tỉnh Hòa Bình ban hành Quy chế giám sát tài chính, đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN và doanh nghiệp có vốn nhà nước thuộc UBND tỉnh Hòa Bình quản lý.

Nghệ An	Quyết định số 7048/QĐ-UBND ngày 31/12/2016 của UBND tỉnh Nghệ An ban hành Quy chế giám sát tài chính và đánh giá hiệu quả hoạt động DNNN và doanh nghiệp có vốn nhà nước do UBND tỉnh Nghệ An quản lý.
Quảng Ninh	Quyết định số 3617/QĐ-UBND ngày 31/10/2016 của UBND tỉnh Quảng Ninh về việc ban hành Quy chế giám sát tài chính, đánh giá hiệu quả hoạt động và công khai thông tin tài chính của DNNN do UBND tỉnh Quảng Ninh quyết định thành lập và doanh nghiệp có vốn nhà nước thuộc UBND tỉnh Quảng Ninh.
Quảng Ngãi	Quyết định số 346/QĐ-UBND ngày 17/9/2014 của UBND tỉnh Quảng Ngãi về việc giao nhiệm vụ cho Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn giám sát các DNNN trực thuộc UBND tỉnh. Quyết định số 347/QĐ-UBND ngày 17/9/2014 của UBND tỉnh Quảng Ngãi về việc giao nhiệm vụ cho Sở Công thương giám sát các DNNN trực thuộc UBND tỉnh. Quyết định số 348/QĐ-UBND ngày 17/9/2014 của UBND tỉnh Quảng Ngãi về việc giao nhiệm vụ cho Sở Xây dựng giám sát các DNNN trực thuộc UBND tỉnh. Quyết định số 349/QĐ-UBND ngày 17/9/2014 của UBND tỉnh Quảng Ngãi về việc giao nhiệm vụ cho Sở Kế hoạch và Đầu tư giám sát các DNNN trực thuộc UBND tỉnh. Quyết định số 350/QĐ-UBND ngày 17/9/2014 của UBND tỉnh Quảng Ngãi về việc giao nhiệm vụ cho Sở Tài chính giám sát các DNNN trực thuộc UBND tỉnh. Quyết định số 421/QĐ-UBND ngày 13/03/2017 của Chủ tịch UBND tỉnh Quảng Ngãi ban hành Quy chế giám sát tài chính và đánh giá hiệu quả hoạt động các DNNN và các doanh nghiệp có vốn nhà nước trên địa bàn tỉnh Quảng Ngãi.

NHÀ XUẤT BẢN THANH NIÊN

64 Bà Triệu, Hà Nội – ĐT: 024.3943.4044/024.6263.1715

Fax: 024.3943.6024. Website: nxbthanhvien.vn;

Email: nxbthanhvieninfo@gmail.com

Chi nhánh: 27B Nguyễn Đình Chiểu, phường Đa Kao, Quận 1, TP. Hồ Chí Minh.

ĐT: 028.3930.5243



ĐỔI MỚI CƠ CHẾ GIÁM SÁT CỦA CƠ QUAN ĐẠI DIỆN CHỦ SỞ HỮU TRONG TIẾN TRÌNH CẤU LẠI DNN

REFORMING THE MONITORING AND EVALUATION MECHANISM OF OWNER'S REPRESENTATIVE AGENCY IN THE RESTRUCTURING PROCESS OF SOEs

Nhiều tác giả

Chịu trách nhiệm xuất bản:

Giám đốc - Tổng Biên tập: NGUYỄN XUÂN TRƯỜNG

Biên tập: NGUYỄN ĐỨC GIA

Trình bày: TRẦN PHƯỢNG ANH

Sửa bản in thử: TRẦN PHƯỢNG ANH

In và gia công 100 cuốn, khổ 19x27cm, tại Công ty Cổ phần Quảng cáo In ấn Thiên Trà

Địa chỉ: Tầng 1, Tòa nhà Báo Biên Phòng, 40A Hàng Bài, Hoàn Kiếm, Hà Nội.

Số xác nhận ĐKXB: 3346-2018/CXBIPH/11-151/TN

QĐXB số 1165/QĐ-NXBTN

ISBN: 978-604-973-298-0

In xong và nộp lưu chiểu năm 2018.

Ha Noi, 2018

INTRODUCTION

The Vietnamese Government has delivered strong commitments and carried out many bold and pragmatic institutional reforms in order to reform and enhance the efficiency of state-owned enterprises (SOEs). At the present, the Government is implementing solutions to improve institutions, restructure SOEs and promote SOE's corporate governance in accordance with international best practices. Especially, one of a key solution is the renovation of the organizational model of state owner's representative agency by establishing the State Capital Management Committee, which can specialize in performing the ownership function on behalf of the State.

However, the issue is not simply about model adjustment. More importantly, it poses an urgent need to implement solutions to improve the actual effectiveness of the management and supervision of state assets invested in enterprises.

Standing on the fact, many SOEs still have poor business performance. Some State Business Groups (SBGs), General Corporation (GCs) and state investment projects inflict heavy losses, negatively affect the economy and lead to a significant loss of trust in government economic policy.

Apart from objective factor such as market turbulences and subjective factor such as enterprise's project management capability, many studies and reports show that one of the underlying cause of SOE's poor performance is the limitations of monitoring and evaluation mechanism of owner's representative agencies. Due to these limitations, the monitoring and evaluation (M&E) of SOE performance is not effective, lack of enforcement and unable to prevent business losses.

The ineffective M&E and lack of enforcement could derive from weaknesses and shortages of human resources, tools, methods and especially from the responsibility in implementing monitoring, evaluation of the management and use of state capital in SOEs.

The main objective of the report on "Reforming the monitoring and evaluation of owner's representative agency in the restructuring process of SOEs" is to present a scientific, practical basis and sound recommendations for improvement of the monitoring and evaluation

mechanism of owner's representative agency in SOEs; to provide the Central Institute for Economic Management (CIEM) inputs to draft legal documents on owner's representative agency and the State Capital Management Committee.

This report is prepared on the basis of thematic papers on "Reforming the monitoring and evaluation of owner's representative agency in the restructuring process of SOEs" financed by the Australia-Viet Nam Economic Reform (AUS4REFORM) Program.

On this occasion, the CIEM would like to express our profound thanks multi-dimensional supports of the AUS4REFORM Program, valuable comments and suggestions of experts from inside and outside the CIEM during preparation of this Report.

We would also like to thank Mr. Raymond Mallon, AUS4REFORM Program Advisor, who has provided valuable and useful comments to help finalize the Report.

The Report was prepared by CIEM and AUS4REFORM – funded consultants. The team is led by Dr. Nguyen Dinh Cung, with contributions by Mr. Pham Duc Trung, Mr. Trinh Duc Chieu, Mr. Nguyen Van Thinh, Ms. Pham Thi Thanh Hong, Ms. Nguyen Thi Minh Thu, Ms. Dang Thi Bong and Ms. Vu Doan Minh Thuy. The consultants, who have provided inputs and data include Dr. Tran Thi Thanh Hong and Ms. Tran Thanh Huong.

All views and opinions presented in this Report are solely of the authors and may not necessarily reflect those of AUS4REFORM Program and/or CIEM.

Dr. NGUYEN DINH CUNG
Director, Central Institute for Economic Management
Director of AUS4REFORM Program

TABLE OF CONTENTS

EXECUTIVE SUMMARY.....	93
1. OVERVIEW OF MONITORING AND EVALUATION OF SOE'S PERFORMANCE	99
1.1 Framework for performance monitoring and evaluation of SOEs.....	99
1.2. Performance monitoring instruments.....	101
1.2.1 Obtaining baseline monitoring information system of SOEs	101
1.2.2 Setting mandates, strategies and objectives;.....	103
1.2.3 Performance contract between the ownership agency and SOEs	103
1.2.4 Balanced Scorecard.....	108
1.3. Performance evaluation indicators.....	108
1.3.1 Financial indicators.....	109
1.3.2 Non-financial indicators.....	110
1.3.3 SOE evaluation indicators	110
1.4. SOE Risk Management.....	113
1.4.1. Objectives.....	113
1.4.2. Risk assessment.....	113
1.4.3 SOE risk management systems	115
1.4.4 Key risk indicators:.....	118
1.4.5 Risk Assessment Techniques	118
2. CURRENT SITUATION OF MONITORING AND EVALUATION OF SOE PERFORMANCE IN VIETNAM.....	121
2.1 The monitoring of SOE's performance.....	121
2.1.1 Regulatory framework.....	122
2.1.2. The curent situation of monitoring.....	127
2.2 Current situation of the evaluation of SOE's performance.....	136
2.2.1 Evaluation criteria are not comprehensive and evaluation mechanism is mostly administrative, closed, lack of involvement of external independent agencies.....	136
2.2.2 Owner's representative agencies do not have updated information system for regular monitoring.....	138
2.2.3 SOE's benchmarking.....	139

2.3. Risk management in SOEs.....	140
2.3.1 Risk management at national level	140
2.3.2 Risk management at enterprise level.....	142
2.4. Monitoring the reponsibility of owner's representative agency.....	143
3. RECOMMENDATIONS FOR REFORMING THE MONITORING AND EVALUATION OF OWNER'S REPRESENTATIVE AGENCY.....	147
3.1. Centralizing and professionalizing the monitoring of the ownership agency.....	148
3.1.1. Clearly and fully defining the responsibilities of the ownership agency in supervising the state capital management in SOEs; ensuring the efficiency, preservation and growth of the State investment.....	149
3.1.2. Supplementing and completing the monitoring mechanism for the ownership agency.....	152
3.2. Measures to improve the effectiveness of the monitoring of ownership agency.....	154
3.2.1. Developing, managing and operating the national data system of SOEs.....	154
3.2.2. Modernizing management and monitoring tools.....	155
3.2.3. Improving the monitoring tasks.....	155
3.3 Other recommendations.....	159
REFERENCES.....	161
ANNEX.....	165

LIST OF FIGURES, TABLES AND BOXES

Figure 1.1: SOE performance monitoring and evaluating.....	100
Figure 2.1: SOE's monitoring subjects.....	124
Figure 2.2: Monitoring agencies of State Business Groups: the case of PVN.....	128
Figure 2.3: The compliance status of regulation on SOE's information disclosure.....	135
Figure 2.4: Current practice of risk management in 20 SBGs, GCs in 2017.....	143
Figure 3.1: Centralized model of state ownership management by establishing the ownership agency.....	150
Table 1.1 Balanced Scorecard.....	108
Table 1.2. Performance evaluation indicators	109
Table 1.3. Some new indicators on non-financial performance.....	110
Table 1.4: Korea SOE Performance Evaluation Indicators.....	111
Table 1.5: Performance evaluation dimensions under the Kenya performance contract system.....	112
Table 1.6 : SOE risk assessment for the economy.....	114
Table 1.7: Examples of controls over SOE indebtedness.....	115
Table 3.1: Readiness of enterprises for Industry 4.0.....	157
Box 1.1: Performance contract is not a panacea: it is only a tool to help implement a full accountability framework.	105
Box 1.2: Using MOU to help in performance management in India.....	106
Box 2.1: Signs of financial insecurity for 100% SOEs.....	141
Box 2.2 : Violations of owner's representative agency in the case of AVG.....	145
Box 3.1: Achievements and constraints of specialized ownership agency.....	148

EXECUTIVE SUMMARY

International experiences:

1. SOE monitoring is the supervision, review and evaluation of SOE's performance in implementing assigned objectives and tasks. As the owner, most countries have established monitoring mechanism on the management of state investment in order to ensure government and ownership agencies to be accountable to Congress. SOE monitoring is both a task and a basis for the state ownership agencies to put in place appropriate accountability before the Government and the National Assembly.

2. SOE monitoring is the continuous tasks of ownership agency, including: i) Setting clear objectives and assigning tasks to SOEs which are the basis for monitoring and evaluation; ii) Monitoring and evaluating the implementation of objectives and tasks; iii) Verifying the reliability of the assessment results; iv) Reporting monitoring results; v) Disclosing monitoring results.

3. In order to carry out effective monitoring, state ownership agencies should apply similar monitoring tools used by private sector investors: Setting up adequate, updated information system on SOEs which are the objective of monitoring. The managers must bear responsibility for fulfilling the goals and tasks of the enterprises and that should be enforced effectively by legal documents. The monitoring criteria should be diversified and suitable for each type of business. They should cover not only financial indicators but also non-financial indicators in order to match with the requirements of state owner.

4. The risk management of SOEs increasingly plays a key role in monitoring function. It requires the ownership agency to have the capacity and tools to identify, measure, alert and prepare responsive measures when necessary, especially in the management and supervision of liability and investment of SOEs.

The current situation in Vietnam:

5. The legal system for monitoring and evaluating the performance of SOEs has been improved compared to those before the issuance of the Law on management and utilization of state capital invested in the enterprise's

manufacturing and business activities. However, the definition and scope of the monitoring of the owner's representative agency are still not unified and overlap with the inspection and examination activities of the state management function. Guidelines on methods and tools used for monitoring are not clear, causing negative impacts in monitoring.

6. In fact, there is still a dispersion of monitoring responsibilities. None ownership agencies have sufficient authority and ability to monitor and evaluate enterprises in a comprehensive and effective manner. The monitoring contents are divided into different parts based on fields and expertises of related ministries. At the same time, the responsibility to coordinate between the owner's representative agency and the related ministries is unclear. Especially, it is also not clear about the accountability of related ministries in disclosing their monitoring results.

7. The overlap between monitoring activities of owner and inspection activities of state administrative agency as well as the lack of coordination and sharing of information among related agencies have created a heavy cost burden for enterprises and reduced the efficiency of state owner's monitoring.

8. The information system of SOE in general, and information system for SOE's monitoring in particular have been inadequately developed for many years. Until now, there is lack of consistent, complete and updated database on state capital and assets invested in enterprises as well as lack of complete list of enterprise which have state investment at national level and by monitoring scope of each state owner's representative agency. As a result, it is impossible for the state owner to have the tool to properly and timely monitor and adjust the policies. Given the ultimate objective of ensuring the best interests of state owner, this report suggests that the lack of adequate, accurate and updated information on the management and utilization of state capital in all enterprises could lead to the failure in utilizing, exploiting state investment and the big waste of resources, especially in multi-owned enterprises.

9. The efficiency of monitoring is still poor and the implementation method has many limitations. Due to limitations in human resources, especially

information resources, the main monitoring activity is only reviewing reports (6 months, annual reports) submitted by enterprises instead of having regular and constant monitoring. This type of monitoring is bureaucratic which is not suitable for the owner's representative agency who supposed to act as a professional investor.

10. All stages of the monitoring process (including assignment, monitoring, evaluation, reporting, disclosure) have not been fully implemented as required by law, and have not strictly followed international best practices. Enterprise evaluation and classification bases on simple criteria which fails to create sufficient pressure for raising the business efficiency of SOEs. In addition, there is a lack of performance benchmarking with similar enterprises on the market. The evaluation method still has characteristics of state administrative management and lack of involvement of independent external organizations.

11. Regarding the monitoring on state owner's representative agency:

11.1. Some ministries have been assigned to manage state capital invested in State Business Group, General Corporations up to VND hundreds of trillion. However, the responsibility of related ministry in raising value of state capital, monitoring, evaluating and inspecting enterprises., etc are issues that have not been regularly reviewed, assessed and disclosed.

11.2. In reality, it is not clear which agencies and organizations are the focal authority which conducts the review and evaluation on the efficiency of state capital management of the ministries and the People's Committees. There are only some irregular inspections and audits by the State Audit or the Government Inspectorate. Meanwhile, the evaluation of external independent parties has not been commonly applied.

11.3. Due to lack of monitoring and evaluation mechanism on owner's representative agencies, there is no pressure for ministries and people's committees to manage state capital better and more effectively. Consequently, it is more difficult to determine the responsibility for the loss of state assets invested in enterprises.

Some recommendations:

12. Centralizing and professionalizing the monitoring of the owner's

representative agency. Issuing a decree on the implementation of the rights and responsibilities of the owner's representative agency (including the State Capital Management Committee), clearly stating that the ownership agency takes full responsibility for monitoring SOEs.

13. In addition to the monitoring content as provided for in Article 57 of Law No. 69/2014/QH13, the owner's representative agency must supervise the implementation status of the enterprises with respect to owner's decisions, especially in the implementation of capital mobilization plans, investment projects, construction, purchase and sale of fixed assets, external investments, outward investments of the enterprises.

14. Supplementing detailed regulations so that the owner's representative agency shall bear responsible for the state capital management at the enterprise to ensure the efficiency, preservation and growth of state capital invested in enterprises. Issuing regulations to clarify the responsibilities of owner's representative agency in approving bad projects causing losses of state assets.

15. Strengthening and improving the monitoring system on owner's representative agency:

15.1. For the subject of monitoring, this report recommends the Ministry of Finance as the coordinator to assist the Government in monitoring the implementation of rights and obligations of the ownership agency; Ministries, ministerial-level agencies shall participate in supervising and evaluating activities of the ownership agency according to the assignment and the requirement of the Government or the Prime Minister.

15.2. The performance of owner's representative agency shall be evaluated based on the accomplishment level of the assigned targets on financial and social efficiency; the goal of State investment in production and business of the enterprises; the restructuring, reorganizing and renovating their belonging SOEs; the compliance with legal regulations, reasonableness and prudence of decisions made by owner's representative agency ownership agency during the reporting period.

15.3. Owner's representative agencies must carry out and disclosure

annual reports on the state capital management. The owner's representative agency also have to disclose information adequately, accurately and promptly in compliance with regulations on it's organization and operation.

16. Some measures to improve the efficiency of SOE monitoring:

16.1. Owner's representative agencies shall hold the overall review and assessment of the whole value of state assets and capital invested in the enterprises; to develop database and enterprise information management system; to develop digital databases of all state capital enterprises by linking each ownership agency's enterprise database together ownership agency

16.2. Regarding the management and monitoring of enterprises, ownership agency should apply modern corporate governance and management tools to supervise closely and effectively the daily and even hourly financial information of each enterprise.

It is also recommended to invest and develop a management information center to monitor state capital inflows at the enterprises, especially through the online management information system (MIS) linked with each enterprise to directly collect data, enabling the automatic evaluation and comparison between enterprise's factual performance with planned targets and budget in order to regularly monitor the performance and make timely warning for the ownership agency.

Recruiting and forming a team of experts to give supports for ownership agency in making the right decisions. The expert team will carry out analysis, research and warnings to prevent the risk of losses and inefficient projects.

Developing and implementing an efficient measurement and evaluation system on targets assigned to enterprises. Based on the evaluation results, giving incentives, rewards or disciplinary actions, punishments to each enterprises, managers.

16.3. The owner's representative agency should actively participate in developing indicators and criteria assigned to their enterprises. In order to set up appropriate criteria and indicators to the enterprises, the owner's representative has to research carefully about the capacity of their enterprises and benchmark them with other enterprises in the same sector, industry.

Besides common regulated criteria, it is recommended to have other specific monitoring criteria, such as labour productivity, export revenue, technological innovation, etc. Qualitative indicators, such as capital reservation and development, and the compliance of regulations and policies, should be quantifiable.

16.4. Monitoring, inspecting and evaluating the performance of the owner's representative agency should be permanently and consecutively implemented based on online network system and periodical report as required; applying electronic financial report.

16.5. The enterprises should follow guidelines on information disclosure and improve the quality of information disclosed to the public. Strict punishments shall be enforced on organizations, enterprises or individuals who violate regulations on information disclosure.

16.6. Improving the risk management activities in the operation of the owner's representative agency. Issuing regulations on obligations of the owner's representative agency in monitoring and warning possible risks for the enterprises.

The owner's representative agency must be cautious in appraising and approving the proposal for mobilizing capital under its authority. They should co-operate with credit provision organizations and relevant state agencies in appraising and approving the proposal for domestic borrowing. In addition, they should participate in all negotiating processes of borrowing foreign loan with the government guarantee.

Encouraging SOEs to develop and operate online risk management system connected to information monitoring system of state owner; applying good international tools for risk management mechanism, including KRI, risk assessment, risk mapping, etc

1. OVERVIEW OF MONITORING AND EVALUATION OF SOE'S PERFORMANCE

1.1. Framework for performance monitoring and evaluation of SOEs

Monitoring SOEs¹¹ is the supervision, review and evaluation of SOE's performance in implementing the assigned objectives and tasks.

As the owner, most countries have established mechanisms for the Government and the State ownership agencies to be accountable to Congress for the state investment management. The supervision of SOEs is both a task and a basis for the Owner to exercise accountability to the Government and the National Assembly.

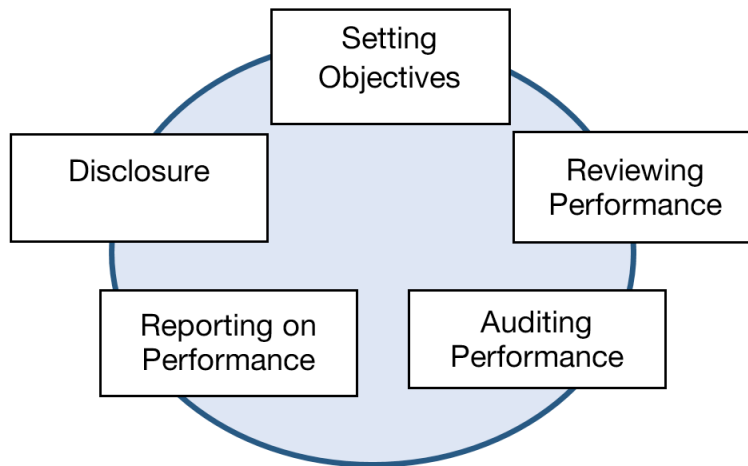
SOE monitoring is a regular, consecutive task of state ownership agency. According to OECD (2010), SOE monitoring and evaluation must meet the following requirements:

- Sufficient and accurate information: SOEs must prepare and submit reports on time to the State ownership agency. Any difference between commitment objectives and performance outcomes must be recorded and reported to the Owners, the Government and the National Assembly.
- Accountability: If the performance results failed to commitment objectives, Board of Directors will directly account to the Owner.
- Disclosure and Transparency: SOEs and the Owner have to disclose periodic information on SOE performance against commitment targets or relevant standards.

¹¹ In the scope of this report, SOE means an enterprise of which the State owns over 50% of chartered capital.

Figure 1.1: SOE performance monitoring and evaluating

Source: OECD (2010)



SOE monitoring of the State ownership agency is a process including 5 components:

(1) Setting objectives, mandates:

The most important issue to implement the periodical monitoring framework is setting objectives and mandates suitable with each SOE. Clear objectives are basis for monitoring and assessing.

The objectives of the State are diverse with not only purely economic goals, but also related to many relevant objects. As a result, setting objectives should cover the following tasks:

- Developing a mutual ownership policy
- Setting specific targets for the ownership agency
- Defining SOE long- term mandates
- Defining SOE specific objectives and targets
- Clearly identifying SOE community service and social obligations
- Developing effective performance indicators system

(2) Reviewing performance

The second part of monitoring is SOE performance supervision and review. The process of reviewing performance has 3 important elements:

- Assessing periodically
- Developing robust systems to review yearly performance
- Benchmarking SOE performance

(3) Auditing performance:

A tool to verify the reliability of the assessment process usually is audit report, consisting of three lines:

- Internal audit
- External audit
- State audit (Not necessarily apply to all SOEs)

(4) Reporting of the Owner:

The report on the performance of the State ownership agency may include the following tasks:

- Publish aggregate reports of SOE performance monitoring and evaluating, and make active use of them
- Disclosure and timely update websites
- Report and account to Parliament

(5) Disclosing the monitoring outcomes:

Disclosure and transparency play key a role in the monitoring process. SOE monitoring is the responsibility of not only the ownership agency and government but also investors, people and public opinion. Sound practices for corporate governance of OECD recommended high standards of disclosure and transparency to minimize information asymmetry and support the oversight of other stakeholders, media and society to SOEs. The disclosure and transparency must comply with legal transaction and should strictly implement in practice.

1.2. Performance monitoring instruments

1.2.1. Obtaining baseline monitoring information system of SOEs:

The ownership agency should build a monitoring information system on its SOE portfolio, involving the following tasks:

- *Building a centralized, unified and comprehensive database on SOEs:* Most countries find it difficult in the beginning to construct a comprehensive list of SOEs and assets owned by government. This task can be easier when moving from a decentralized system to a more centralized one or when a specialized ownership agency is created.
- *Classifying the SOEs based on their legal and operational status:* Each country has another definition on SOEs, therefore, the classification is also different. SOEs usually comprises wholly state- owned enterprises and joint-stock company partly owned by the state.
- *Carrying out a “SWOT” analysis for key sectors* involves assessing the strengths, weaknesses, opportunities, and risks in the main operation areas of each SOE
- *Collecting financial information about the companies:* This task requires building files of company information, including annual reports; reports from the external audit authority or state auditor; budget documents detailing payments from the government budget to the company and dividends paid by the company to the government; information on credits outstanding to the company; and any other information available.
- *Drafting a summary report on the portfolio:* The ownership agency ideally should be able to produce a few pages that summarize the key information collected from all SOEs. These data should be periodically updated and published.
- *Getting to know the companies:* In order to know more about the sectors in which SOEs operate, the ownership entities should connect directly to them. An initial meeting should have basic goals: to introduce the role and mission of SOEs, to identify key points of contact in the company for future communication, and to address initial questions about critical missing information, especially financial reporting.
- *Integrating information:* The common trend is that the ownership agency uses the same methods and tools to monitor and supervise SOEs in the same way that private investors manage their portfolios through the direct information integration system to update operation status. Especially, in the era of technology development, e-financial

reporting system is widely applied in most countries.

1.2.2. Setting mandates, strategies and objectives

Defining the mandates of each SOE is necessary to determine the accountability, the scope of public service and other special obligations and to build the basis for more specific objectives in the operation of SOEs.

The tasks of the SOEs typically comprise: (i) identifying key operation and business areas; (ii) ensuring financial sustainability; (iii) describing the scope of public services and other special obligations such as employment commitments.

Each SOE should develop its own strategy/ plan to carry out its assigned tasks. Clear missions, visions and strategic plans can help managers and employees understand the oriental implement process. A clear strategy helps managers make business decisions in line with the company’s general direction, as well as provides a basis for the Owner to assess the performance.

Establishing clear and appropriate strategic objectives is often difficult because SOEs must balance their business and policies. Therefore, the ownership agency should consult with the Government, line ministries, and the Ministry of Finance on the targets and strategies of SOEs, in order to optimize the value of the Owner and socio- economic objectives.

The most important of the strategic objectives is to be closely linked to the corporate governance process, to be pragmatic and standardized within the internal enterprises. The process of developing strategic objectives requires the participation of both SOEs and the State ownership agency. The Board of Directors should account for the strategy to the Owner.

According to good governance practices, each relevant party plays a key role in the SOE strategies: Director/ CEO takes responsible for implementing the strategies. The Board of Directors approves and supervises the Executive Board to implement the strategies. The ownership agency takes responsible for supervising the SOEs to implement the strategies and other commitments in line with the assigned objectives by the State. Major changes in strategy (especially in large-scale enterprises) must be approved by the Owner and other shareholders (if any).

1.2.3. Performance contract between the ownership agency and SOEs

Performance contract is a signed document between the ownership agency and the SOEs. It will typically include the following elements:

- Its mandates and the scope of activities that the SOEs (including subsidiaries) will undertake.
- Vision and strategy of companies
- A clear description and explicit financial cost estimate of the company's noncommercial objectives. When SOEs have significant social objectives, the ownership agency needs to consult with line ministries or the Ministry of Finance to balance commercial and noncommercial objectives.
- Financial and nonfinancial performance criteria, as well as targets for those criteria, to measure the performance of the company against its strategy.
- Frequency and procedures for reporting.
- A statement describing the dividend policy

Performance contract in different countries have different forms or legalities. The names of the contract are usually: Statement of Objectives, Agreement between Government and SOE, Memorandum of Understanding (MoU), Statement of Expectations and Business Plan Agreement.

Box 1.1: Performance contract is not a panacea: it is only a tool to help implement a full accountability framework.

Source: World Bank, 2014

Performance contract is an instrument to improve corporate governance. However, its application to SOEs generally hasn't met expectation. Shirley (1998) argued that the three conditions for success were rarely if ever met:

i) To prevent gaming.

ii) To provide incentives.

iii) To have credible impact (The contracting parties have to respect their agreements)

There were at least two main issues reduced the effectiveness of these contracts. Firstly, performance contracts were not negotiated with the board. Secondly, lack of sanction when one of the parties failed to comply with the performance contract.

Muir and Saba (1995) described further technical failures, suggesting that contracts were often too complex and that external performance monitoring was ambiguous. The World Bank pointed out that even if the problems of gaming, incentives, and impact could be resolved, the result might still be poor because the goals were often written in a way that created conflicting incentives: "Certain targets, such as revenue growth, could create perverse incentives, leading, for example, to overinvestment in unprofitable businesses" (Robinett 2006, 16). A corollary is that performance contracts may create distortions through a subjective weighting of different objectives. The fundamental weakness of performance contract is that compliance can have adverse financial and political consequences for the state. Shirley (1998) cited examples from Ghana, India, and Senegal, where performance contracts required the government to pay for the electricity consumed by SOEs but the government refused to force public entities to pay their bills.

Experiences in other countries suggest that well-executed performance contract will contribute to comprehensive reforms and improve the performance of SOEs, if the government is politically prepared to make tough decisions and stand by them. These successes mechanism may have less to do with the technical precision of the contracts than with establishing strong boards and ownership entities to make the process work.

The owners and SOEs must discuss and negotiate the content of the performance contract. In some countries, regulations and targets in the

contract are adjusted annually. Contract deals are public and submitted to the National Assembly for accountability, in many countries. It is important that government expectations for SOEs should be notarized, clear and transparent.

In order to negotiate the contract, the State ownership agency must have good knowledge and experiences in the operation areas, discuss with the SOEs, as well as consult with experts. In India, the contract was drafted by specialized agencies in consultation with independent experts. In Thailand, the State Enterprise Policy Office (SEPO) monitors and evaluates SOE performance with the Thailand Rating Information Service.

The contract is a good instrument for the management of the Boards and the Owners, but there are also many instances of failure. In practice, in order to promote the role of a contract, stakeholders have to respect their legitimacy and strictly comply with the implementation process.

Box 1.2: Using MOU to help in performance management in India

Source: World Bank 2010, DPE 2013

Centrally owned public sector enterprises (CPSEs) in India are monitored and evaluated through a system based on the “memorandum of understanding” or MOU, a performance agreement negotiated between, and signed by, each enterprise and its administrative ministry. Each MOU sets out objectives, targets, key performance indicators (financial and nonfinancial), and incentive-based rewards.

The MOU system was established in 1986 to improve the performance of CPSEs by increasing their autonomy while holding them accountable for results. The system started with four companies in 1986–87, growing to 143 in 2007–08. Beginning in 2007, the Department of Public Enterprises (DPE) required all CPSEs to have an MOU, either directly with the administrative ministry or, for subsidiaries, with the parent company.

The elements required in each MOU are set by the DPE. These include a mission statement, the objectives of the enterprise, areas where power has been delegated to the enterprise, performance targets, and commitments from the government to the enterprise. In negotiations, it is the performance targets—and the composite score calculated on the basis of them—that appear to be the main focus of participants in

the system. The department’s guidelines specify targets, with weights assigned to each, based on the broad sector in which the enterprise operates (loss-making companies and those under construction have their own formats). A balanced-scorecard approach is used, with 50 percent of the weight given to financial targets and 50 percent to nonfinancial ones.

The system recognizes that developing and negotiating the agreements are a difficult task, requiring sectoral and financial expertise in both the company boards and the ownership agency. Therefore, negotiations are arranged by the DPE and facilitated by 12 “task force syndicates” organized by sector. Each enterprise is assigned to a task force, which approves the MOU and evaluates how well the enterprise performed against its targets. Each task force includes a convener and six members—retired civil servants, public sector executives, management professionals, and experienced independent members. The task forces were formed to bring both technical expertise and independence to the process (no current government member can serve on a task force). Final MOUs must be approved by a high-powered committee, which also assesses the performance of the enterprises and line ministries in meeting their commitments.

Performance is evaluated by comparing achievements against the agreed annual targets. It is measured on a five-point scale, ranging from excellent (1) to poor (5) for each target area. Most enterprises typically receive scores between 1 and 2. Performance incentives include monetary payments based on the scores, excellence awards for the best performing enterprises, and excellence certificates for those with a final score of 1.5 or better (awards have been presented in recent years by the prime minister). The score is also taken into account in the evaluation and bonuses for managing directors and other senior officers. The government has accepted the recommendation of the Second Pay Revision Committee that the MOU performance evaluation is one of the basic criteria for establishing performance-related pay and variable pay, provided CPSEs sign MOUs with their parent ministries or holding companies.

1.2.4. Balanced Scorecard

Balanced Scorecard is a management/ monitoring tool based on the targets, in which the development orientation of SOEs is represented by specific indicators. The “balanced” meaning is that: Short-term goals must be in line with long-term goals to ensure the balance between financial and nonfinancial metrics, between indicators reflecting results with job performance, and between extroverted and introverted activities.

Table 1.1. Balanced Scorecard

Source: R.S. Kaplan, 1996

Category	Measurement	Unit	Solution	Budget
FINANCE: Profit maximization Business value and reputation acceleration	Return on investment (ROI) ROA, ROE Residual Income (RI) Solvency assessment Economic value added (EVA), etc		Operating working capital	xxx
CUSTOMERS: Response for customers with competitive costs	Target sales, sales quality, sales volume Delivery cost, number of documents, delivery time		Advertising, marketing, etc	xxx
INTERNAL OPERATION: Fast, accurate, effective	Targets on production manufacturing, work efficiency, management costs A number of wrong, delay document		Research and development	xxx
EMPLOYEE: Human resources development Information development Procedure improvement	Skills, experiences Training costs in total costs, the effectiveness of the training costs Expenditure and number of times to develop management information system Company welfare scale		Expenses for staff training, reward	xxx
	Total			XXX

1.3. Performance evaluation indicators

Evaluation indicators include financial and nonfinancial indicators:

1.3.1. Financial indicators

Financial indicators are the traditional measures of company performance based on financial report. For example, The New Zealand State-Owned Enterprises Act requires SOEs to be “as profitable and efficient as comparable businesses not owned by the government”. In Sweden, the government and each SOE board agree annually on detailed financial targets, based on the performance of internationally successful competitors. For example, the national rail operator was required to match industry standards for returns on equity, interest coverage, and minimum debt-to-equity ratios. Some countries not only measure the financial performance of SOEs based on accounting document, but also use market value coefficients, a.k.a asset growth factors. The combination of these two measurement groups gives managers, leaders, owners and markets a general assessment into financial performance in the past as well as potential profit and growth of SOEs in the future.

Table 1.2. Performance evaluation indicators

Source: OECD (2016b)

	Quantitative	Qualitative
<i>Financial</i>	- Net interest margin - Economic value added (China) - Net profit (India) - Financial ratios (Indonesia) - Labour productivity (Korea) - Return on investment (Philippines)	- “Policy directed activities” (Bhutan) - Quality of risk management (Indonesia) - Transparency of budgetary practices (Korea)
<i>Non-financial</i>	- Customer satisfaction index (Bhutan) - Number of new products (China) - Project cost overrun (India) - Number of corporate events (India) - Achievement of “core business targets” (Korea) - Percentage of beneficiaries served (Philippines)	- Quality of corporate governance (Bhutan) - Commitment to corporate social responsibility (India) - Timely submission of reports to regulators (Indonesia) - Development of a gender equality policy (Korea) - Certifications indicating compliance with international standards (Philippines)

1.3.2. Non-financial indicators

Non-financial indicators are applied for non-commercial SOEs with specific programs and “special mandates”.

A number of new non-financial indicators have been applied to the assessment of business practices, focusing on operations instead of finance, with the following advantages: i) Facilitate forecast; ii) Closely link with corporate strategy; iii) Seize invisible success factors (intangible assets); iv) Propose better governance incentives. Nonetheless, the application of non-financial indicators poses challenges such as the expenditure of application and evaluation; lack of common denominator for measurement leading to the subjective and inaccurate evaluation.

Table 1.3. Some new indicators on non-financial performance

Source: Robu, V., Vasilescu (2004)

Quality of management: - The level of strategic implement - The quality of strategies - Management experiences - The quality of the organizational vision - Management style	The effectiveness of payment policy and management: - Harmonization between management acceleration policies and shareholders' interests - Payment policies based on performance criteria - The ratio between the payment of management and labor force
Corporate culture: - Ability to attract and retain talented employees - Quality of labor force - The quality of the reward system - The quality of personnel training programs - Social and environmental policies - Teamwork	Quality of information system with shareholders: - Prestige management - Access management capabilities - Effect of shareholder relations - Quality of published materials

1.3.3. SOE evaluation indicators:

Many countries establish guidelines on the use of indicators to assess the performance of SOEs, in which measure the indicators is the most importance.

Table 1.4: Korea SOE Performance Evaluation Indicators

Source: Economic Committee of the National Assembly (2014)

Categories		Index	Indicators
Strategy and Leadership	Leadership	Leadership of Management	3
		Management and administration	4
		Social Responsibility	3
	Strategy	Vision and Development Strategy	3
		Action plan	5
Management system	Main business activities	Main business activities	15
	Effective management	Organization and human resources	3
		Financial Management	3
		Reward Management	3
		Employee- manager relationship	3
		Operation Management System	5
	Management outcomes	Main operation outcomes	Main operation outcomes
Customer Satisfaction			5
Management efficiency outcomes		Labor productivity	5
		Capital productivity	5
		Labor cost	11
		Financial result	4
Total			100

In Korea, Ministry of Finance established an assessment team consisting of approximately 130 civilian experts. There are about 20 indicators out of 3 categories are evaluated, including leadership and strategy, management systems and governance outcomes. Korean indicators are calculated on a scale of 100 points, in which component index may have indicators depending on the impact on the performance.

Table 1.5. Performance evaluation dimensions under the Kenya performance contract system

Source: Simpson, S.N.Y & Onumah, J.M. (2010)

Performance Dimension	Performance Indicators
<i>Finance/ Economy (20%)</i>	Compliance to agreed budget levels Cost reductions/ saving Profitability Dividend Efficiency in utilizing funds
<i>Delivery service (30%)</i>	Implementation of service delivery charter Customer satisfaction
<i>Non- finance (10%)</i>	Compliance to corporate/ strategic plans Ensuring ISO certification Management of idle asset
<i>Operation (25%)</i>	Policy and legal reviews on operations Information disclosure on products and services Research and development Project and program implementation Innovative goods and services
<i>Dynamic (15%)</i>	Organizational capacity (skills development via training and use of IT) Innovations in service delivery Employee satisfaction Safety measures Meeting statutory obligation Education on behavioral change (HIV/AIDS, etc) Reducing corruptions

1.4. SOE Risk Management

1.4.1. Objectives

Compared to the private sector, the assessment and risk management of SOEs is not paid much attention because SOEs are often not under pressure of bankruptcy or merger.¹²

If SOEs pursue strategic objectives without risk assessment, they may create a false impression of financial situation as well as performance, which may lead to important strategic mistakes or financial loss to the State ownership agency. As a result, many countries have applied SOE risk management system with the following objectives:

- Identify, manage, control and well report risks, including financial risks and system risks, for example: risks of labour, risks of environment, risks of tax., etc.
- Use the tool of corporate risk management to obtain the strategic objectives
- Create value by reducing risks, enhancing profits
- Identify and prioritize in managing, responding to the main risks in order to maximize the enterprise resources
- Manage the performance of enterprises via key risk indicators, risk assessment standards

1.4.2. Risk assessment

If the SOE performance is not good, the Government has to face financial risks. As a result, the Government should measure the risks, establish legal regulations and implement risk management policies, especially SOE debt management policies.

¹² OECD (2014)

Table 1.6 : SOE risk assessment for the economy*Source: World Bank (2014)*

Categories	Questions
Managerial independence	- Are prices of the SOE in line with international benchmarks?
	- Are prices of the SOE set at cost coverage?
	- Is the tariff- setting regime compatible for long-term viability of the SOE and compatible with private firms?
	- Does the government intervene in wage setting and hiring?
Relations with government	- Does the government provide direct or indirect subsidies or explicit and implicit loan guarantees to the SOE not provided to private firms?
	- Does the SOE provide special transfers to government?
	- Does the SOE reform uncompensated functions or incur cost not directly related to its business objectives?
	- Is the tax and regulatory regime in the industry the same for the SOE and for private firms?
Governance structure	- Are SOE audits carried out by a reputable private firm?
	- Are comprehensive performance reports published on an annual basis?
	- Are minority shareholders' rights effectively protected?
Financial conditions and sustainability	- Can the SOE borrow without government guarantee and at rates comparable to private firms?
	- Is the SOE's debt- to- asset ratio comparable to that of private firms in the industry?
	- Are the SOE's profits comparable to those of private firms in the industry?
Other risk factors	- Does the SOE have sizable contingent liabilities, or is it a source of contingent liabilities for the government, say, through guaranteed debt?
	- Is there a currency mismatch between revenues and debt obligations?

In OECD member countries, 88% of the countries report that rule for risk management by SOEs are the same as, or similar to those applicable to private companies.

Legal transaction usually clearly prescribe which entity is in charge of and which method will be used for debt monitoring of SOEs; where the key data sources is and which specific indicators used to track potential debts from SOEs; which entity responsible for collecting and analyzing debt data of SOEs,.etc

Table 1.7: Examples of controls over SOE indebtedness*Source: World Bank (2014)*

Brazil	Canada	Chile	France	Spain
Ex ante approval is required for foreign borrowing by SOEs	The Treasury Board reviews all SOE corporate borrowing plans.	All borrowing and debt issued by SOEs require authorization by the Ministry of Finance	Indebtedness is one of three key SOE performance indicators monitored by the ownership entity.	SOE borrowing capacity is limited by the budget law. Debt operations outside the annual operating plan must be submitted to SEPI for prior approval. Large SOE (more than US\$ 1.6 billion in assets) are required to submit a 5 - year financial management plan, including a debt management plan, to the minister of finance.

1.4.3. SOE risk management systems

In common practices, Board of Directors are in charge of identifying, measuring and implementing SOE risk management; the Owner monitors the implementation of Board in SOE risk management.

According to OECD (2016), most of countries report that their state audit institutions perform audits of SOE in their jurisdictions. Audits may include

reviews of SOE's risk management systems as well as the state ownership function for supervision of risk governance in the SOE sector.

For example, in France, Cour des Comptes may audit the state's ownership function, exercised by l'Agence des participations de l'État (APE), and the audit can be made public. In most cases, audits are undertaken systematically. Audits may be exercised by both financial and performance or one of two things above. In cases where state audit institutions do not exercise direct oversight over SOEs, they may nevertheless become involved in some cases on an ad hoc or as-needed basis.

External audit is the subject of monitoring, providing useful insights into the company's main risk areas, pointing to weaknesses in internal controls and the reporting process. In the case of a large company with a broad geographical presence and multiple business units, the external auditors normally cover those business areas that present the highest risks, and the audit can provide useful information on risks of which the company's management may be unaware.

At the level of SOEs, risk management is the ability of the Boards and managers to identify and prevent the risks.

According to OECD (2016), 42% of OECD members required large SOEs to establish a specialised committee in risk management to oversee implementation of the SOE's risk management measures. In particular, the recruitment and appointment of risk management specialists such as Chief risk officers, Risk management units, Risk management curators at local level, etc are very necessary. The following is an example of a risk management framework in the Risk Management Committee (Deutsche Bank, 2007):

- Risk Management Committee: Separating from the Audit committee, Risk management committee should be independent which not involving in the risk-making process, and has the function of managing and supervising risks.
- Chief Risk Officer (CRO): The chairman of this commission is an independent director who is not concurrently held by any chairman of the Board of Directors or any director of any other committee. CRO has the rights to report directly to the Board of Directors in order to improve his function which is more independent, has better resources and is involved in the decision-making process. Sound practices indicated that the person in charge of this position will have open access to the information of affiliates and subsidiaries in order to obtain more

complete and comprehensive information about these companies. This activity helps CRO can understand the potential risks of holding companies as well as its subsidiaries and affiliates, helping to support the risk management system.

- Risk management curator in each unit: Coordinating risk management activities according to each category and culture of risk management. The risk management curators should be trained and guided on the risk assessment in accordance with the enterprise risk management framework.

According to OECD (2016), 52% of OECD member countries required the SOE Board of directors to establish the internal risk management system (via laws, regulations and clear policies); 42% of reporting countries required large SOEs to establish a specialized board committee to oversee implementation of the SOE's risk management measures; 18% of countries required large SOEs have to hire external professional risk management specialist.

Corporate governance required that SOEs should follow similar risk governance practices as listed enterprises in spite of the fact that SOE risk management can be weaker due to management quality, Board's capacity and improperly State owner rights.

In term of risk management implementing and monitoring, international practices are diversity because of the variety of regulations in different countries. There are 3 main models of agencies which are in charge of risk management in SOEs:

- i) Audit Committee of Board takes responsibility of risk management function.
- ii) Risk management committee is established by the Board
- iii) Board of Directors directly implement risk management function

Tasks of relevant parties:

- *SOE Ownership agency/ Share holders*: Monitors the compliance of SOE at least once a year through reports that clearly identify the status of the entire State portfolio, including the ability to manage financial and non-financial risks. This content should be presented in an aggregate report on SOEs submitted to the National Assembly annually.
- *Board of Directors*: Monitors risk management activities; determines

the level of risk appetite, financial objectives and capital adequacy ratio (as a basis for the Executive Board).

- *Audit Committee* (Or Risk Management Committee of Board): Monitors the appropriateness of internal controls, the development and implementation of risk management models and policies, the risk profile. The committee includes independent members having good understanding of corporate finance and must be chaired by a non-executive member.
- *Management and Chief Executive*: Responsible for risk management implementation; manages and monitors enterprise risk profiles, plays a pioneering role in promoting risk culture, raises risk knowledge and sharing; analysis risks before making major decisions.
- *Internal Audit Unit*: Monitors the internal control systems, risk management process; assesses risk exposure, and investigates specific issues. Belonged to the Boards and independent with the Management, internal audit unit can make high-level decisions, protect the organizations against risks and upgrade control systems
- *Finance Department* (Chief Financial Officer and Controller): Proposes internal control, risk management, and accounting policies and implement them, as well as prepare financial statement and other periodic reporting.

1.4.4. Key risk indicators

Key risk indicators (KRI) are metrics forecasting on the risks at present or in the future, in order to provide an early signal of increasing risk exposure in various areas of the enterprises.

Enterprises should develop specific KRI about events and trigger points which can refer to the issues related to internal operation or external hidden risks, provide information for the Management and the Boards to consider in strategic implementation.

In some cases, these indicators may represent not only risks, but also potential opportunities. Sometimes, a single KRI of an event which was analysed in multidimension can make risks into opportunities.

1.4.5. Risk Assessment Techniques

Developing Assessment Scales:

Most of enterprises define scales for rating risks in terms of impact, likelihood, and other dimensions. These scales comprise rating levels and definitions that foster consistent interpretation and application by different constituencies. The more descriptive the scales, the more consistent their interpretation will be by users. The trick is to find the right balance between simplicity and comprehensiveness.

Scales should allow meaningful differentiation for ranking and prioritization purposes. Five point scales yield better dispersion than three point scales. Ten point scales imply precision typically unwarranted in quantitative analysis and assessors may waste time trying to differentiate between a rating of 6 or 7 when the difference is inconsequential and indefensible.

The scales should be customized to fit the industry, size, complexity and culture of the organization. Here are some examples:

Impact:

Impact refers to the extent to which a risk event might affect the enterprise. Impact assessment criteria may include financial, reputational, regulatory, safety, security, environmental, employee, customer and operational impacts, etc

When assigning an impact rating to a risk, assign the rating for the highest consequence anticipated.

For example, if any one of the criteria for a rating of 5 is met, then the impact rating assigned is 5 even though other criteria may fall lower in the scale.

Likelihood:

Likelihood can be expressed using qualitative terms (frequent, likely, possible, unlikely, rare) as a percent probability or as a frequency. When using numerical values, the relevant time period should be specified such as annual frequency or the more relative probability over the life of the project or asset)

There are three approaches commonly used to estimate probabilities:

- (i) use relevant data to identify events or situations that have occurred in the past and forecast which probabilities may be derived in the future;
- (ii) forecast the probability via forecasting techniques;
- (iii) use expert judgment to estimate the probability for a systemic and well-structured risk.

Vulnerability:

Vulnerability is based on the result of impact and likelihood assessment above.

The more vulnerable the entity is to the risk, the higher the impact will be if the event occurs. If risk responses including controls are not in place and operating as designed, then the likelihood of an event increases.

Assessing vulnerability allows entities to gauge how well they are managing risks. Vulnerability assessment criteria may include capabilities to anticipate events such as scenario planning, real options, capabilities to prevent events such as risk response in place, capabilities to respond and adapt quickly as event unfold, and capabilities to withstand the event. Other factors can also be considered such as the rate of change in the industry or organization.

There is no one- size- fits- all assessment scale. Every entity must define scales to meet its needs.

Speed of onset:

Speed of onset refers to the time that elapses between the occurrence of an event and the point at which the company first feels its effects. Knowing the speed of onset is useful when developing risk response plans.

Risk maps:

Risk map (heat map) are usually two- dimensional representations of impact plotted against likelihood. Risk mapping is developed to provide a comprehensive list of risks and prioritize risk to be handled.

Where enterprises have defined impact scales for both opportunities and risks, they may plot risks on a map. This allows a direct comparison of the highest rated opportunities and risks for consideration and prioritization.

The result of the risk assessment process then serves as the primary input to risk responses whereby response options are examined (accept, reduce, share or avoid), cost- benefit analyses performed, a response strategy formulated, and risk response plans developed.

2. CURRENT SITUATION OF MONITORING AND EVALUATION OF SOE PERFORMANCE IN VIETNAM

2.1. The monitoring of SOE's performance

“The ineffective inspection, examination, monitoring of state ownership entities and internal control is one of the causes leading to violations in the management, and use of state capital and assets in SOEs.” [According to a report of the National Assembly's Supervision Delegation in 2018 on the monitoring results of the implementation of policies and laws on the management and use of state capital, assets and the equitization of SOEs in the period 2011-2015.]

Violations in the management and use of state capital and assets in SOEs have taken many consequences. Some evidences of losses derived from the poor monitoring, inspection and evaluation of SOEs are as follows:

The business performance of SOEs is not lower than the average of corporate sector, but it does not meet expectation given its huge control of national resources. In fact, total profits and profit margins of the entire SOE sector had declined in 2011 -2016 (return on equity declined 39%, return on total capital decreased 30%).

The consolidated financial statements for 2016 fiscal year show that 23 out of 91 parent companies of State Business Groups and General Corporations accumulated losses of more than VND 17 trillion.

Heavy losses, resulting in the loss of state assets invested in business, have not only weakened SOEs but also created negative impact on the economy and reduced confidence in economic policy. Only the industry and trade sector itself has identified 12 major projects, enterprises with total investment of VND 63 trillion that accumulate losses of VND 16 trillion.

Beside, State Business Groups and Corporations have invested VND trillions to non-core businesses and have not fully withdrawn from these ineffective investments. Some project's current value is lower than investment value.

In this section, the Report will provide underlying causes of ineffective monitoring of state ownership agencies, accordingly, suggest policy recommendations in order to renovate the monitoring of state ownership agencies, including the National Committee for management of State Capital at enterprises.

2.1.1. Regulatory framework

The review of current legal documents on the performance monitoring in wholly SOEs and the monitoring of state capital in multi-owned enterprises has revealed following issues:

- (1) Current legal framework has sufficiently regulated on authority, the subject and object of monitoring*
- (2) However, the contents/definition/scope of monitoring of state ownership agencies have been not unified and integrated.*
- (3) The detail guidance on the monitoring method, tools of state ownership agencies are not clear, which lead to difficulties, confusions in implementing, negatively affect to monitoring activities.*

Law No. 69/2014/QH13 on management and utilization of state capital invested in the enterprise's manufacturing and business activities stipulates 4 key contents: i) state investment in enterprise (Article 51); ii) management and utilization of capital, asset in wholly SOEs (Article 52); iii) management of state capital invested in joint-stock company and multiple-member limited liability company (Article 53); iv) restructuring of state capital in enterprises (Article 54).

For monitoring subjects:

- *National Assembly*: shall take control of investment, management and utilization of state capital in enterprises in accordance with legal regulations and laws on the National Assembly's supervision activities; review the report of the Government on the current status of investment, management and utilization of state capital in enterprises that take place in the prior year. The Standing Committee of the National Assembly shall have the right to request the Government, Prime Minister and other governmental cadres to clarify and answer any question about investment, management and utilization of state capital invested in enterprises.
- *The Government, Prime Minister* shall organize the inspection and supervision of the formulation, issuance and implementation of policies and laws on investment, management and utilization of state capital in enterprises; the implementation of rights, responsibilities of the owner's representative agency; outcome of manufacturing, business

activities, and preservation and development of state capital invested in enterprises.

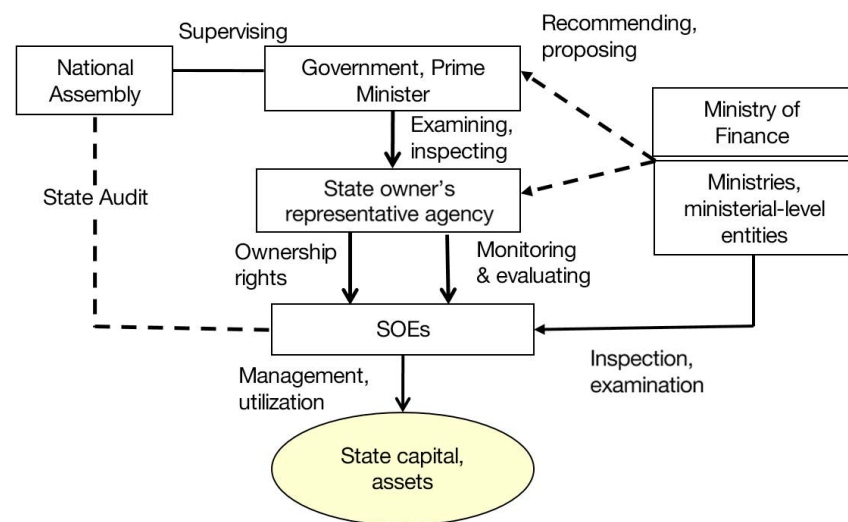
- *Ministry of Finance*: shall advise, suggest solutions for the owner's representative agency on investment, management and utilization of state capital invested in enterprises; Annually collect, propose and suggest solutions and measures to investment, management and utilization activities of state capital in enterprises throughout the country, which shall be then reported to the Government.
- *Ministries, ministerial-level bodies* shall carry out the inspection and supervision of investment, management and utilization of state capital invested in enterprises within their powers and duties.
- *State owner's representative agency*
 - ✓ Shall exercise the monitoring, inspection and supervision on the investment, management and utilization of state capital invested in enterprises; efficiency in manufacturing, business activities, and preservation of development of state capital invested in enterprises; implementation of rights and responsibilities of managers, auditors and representatives of state capital share; Compliance with policies and laws; Investment, capital divestment, profits distribution and collecting dividends in joint-stock companies and multiple-member limited liability companies; Conformance to any requests and alerts from State management agencies, inspection and audit agencies, and the owner's representative agency relating to investment, management and utilization of state capital invested in enterprises.
 - ✓ Shall warn of and handle any problem that has been detected during supervision, examination and inspection process; Requesting the full implementation, and send the timely petition and warning pertaining to investment, management and utilization of state capital invested in enterprises to state management agencies, inspection and audit agencies; impose or request, within its delegated authority, imposition of penalties for managers, auditors and representatives of state capital share, who have committed violations against regulations on investment, management and utilization of state capital invested in enterprises; Submit to the Ministry of Finance annual summary reports on investment, management and utilization of state capital in enterprises

established under their decision or managed under their delegated authority.

- Wholly SOEs shall carry out the internal supervision over the followings: Outcome of manufacturing and business activities, and preservation and development of state capital invested in enterprises; implementation of rights and responsibilities of managers, auditors and representatives of corporate capital share; Capital investment and divestment, and distribution of profits and dividends in joint-stock companies and multiple-member limited liability companies; Compliance with policies and laws on enterprises; Other contents as requested by the owner's representative agency.
- *The Board of Members or the President* of the enterprise shall timely take preventive measures against any risk to the safety of management of capital and assets in enterprises with reference to the result of internal supervision; strictly follow requests and warnings from supervision and inspection agencies.

Figure 2.1: SOE's monitoring subjects

Source: Authors



In accordance with Law No 69/2014/QH13, the Government has issued supporting guidance, including detail guidance on SOE's monitoring:

- With respect to the exercise of rights and responsibilities on the monitoring, examination and inspection of the management, utilization,

preservation and development of capital, implementation of strategies and development plans, recruitment, salary and remuneration of SOEs: Decree No 87/2015/NĐ-CP dated in 06/10/2015 on the monitoring of state capital invested in enterprises; financial supervision, evaluating business performance and financial information disclosures of SOEs and State invested enterprises; group of decrees on management of officer, employee, salary and remuneration (including Decree No 97/2015/NĐ-CP; Decree 51/2016/NĐ-CP, Decree 52/2016/NĐ-CP, Decree 106/2015/NĐ-CP, Decree 53/2016/NĐ-CP).

- Regarding evaluation of business performance of SOEs; evaluation of the level of accomplishment of tasks in the management and administration of SOE managers, inspectors: Decree No 87/2015/NĐ-CP dated in 06/10/2015 on the monitoring of state capital invested in enterprises; financial supervision, evaluating business performance and financial information disclosures of SOEs and State invested enterprises; group of decrees on management of officer, employee, salary and remuneration (including Decree No 97/2015/NĐ-CP; Decree 51/2016/NĐ-CP, Decree 52/2016/NĐ-CP, Decree 106/2015/NĐ-CP, Decree 53/2016/NĐ-CP).
- Regarding the monitoring of state capital in joint-stock company and multi-owner limited liability company: Decree No 106/2015/NĐ-CP dated in 23/10/2015 stipulates in detail about the decentralization of authorization and decision making rights; co-directing and number; evaluation; appointment, re-appointment, dismissal; Reward and disciplinary measure; nomination, dismissal or appointment; Retirement and dossier management for representatives of state capital in enterprises where the State controls over 50% of the charter capital. Decree No. 91/2015 / ND-CP and Decree No. 32/2018 / ND-CP provide detailed guidance for state owner's representative agency on state capital invested in joint stock companies, multi-owners limited liability companies (Article 36); representative of state capital (Article 37); transfer of state capital (Article 38); the transferring method of state capital (Article 38a); transfer of right to purchase shares and right to contribute capital (Article 38b); collecting transfer fees, profits, dividends at joint-stock companies, multi-owner limited liability companies (Article 39).

- Regarding the relationship between state ownership agency and SOEs, including monitoring, The Government has promulgated Decrees

which approved the Charter of SOEs established by Prime Minister; state ownership agencies issued Decision which approved the Charter of their belonging SOEs.

With respect to the definition and scope of monitoring, currently there are some conflicting regulations, for instance:

- According to the Law on monitoring of National Assembly and People Committee, *Monitoring* is defined as: The monitoring subjects supervise, consider and evaluate activities of agencies, organizations, individuals, which subjected to monitoring, in complying with the Constitution, laws on the exercise of their duties, rights within their own authorities or requesting authorized agency to take necessary actions.
- Law No. 69/2014 / QH13 (Article 42.2.k) provides that the state owner's representative agency shall "monitor, examine and inspect" the management and use of capital at enterprises. In other words, the law separates monitoring and inspection function.
- While the Decree No.87/2015/NĐ-CP stipulates that: Financial supervision means the monitoring, examination, inspection and evaluation of financial issues, the compliance with financial regulations. Besides, there are other concepts:
 - ✓ Direct supervision refers to the inspection and examination directly carried out at enterprises. Indirect supervision refers to the monitoring and checking of current state of an enterprise through financial statements, statistical and other reports provided for by legislation and the ownership representative agency.
 - ✓ *Pre-supervision* refers to review and examine the feasibility of short-term plans, long-term investment projects, plans for raising capital, projects and other alternatives of an enterprise. *In-process supervision* refers to the monitoring and inspection of the implementation of plans and projects of an enterprise, the observance of the provisions of the law, and the representative agency during implementation plans and projects. *Post-supervision* refers to the examination of business operating performance on the basis of periodic reports, and the results of the representative agency's compliance with laws, company charter or provisions of laws.

2.1.2. The current situation of monitoring

- **Monitoring agencies are numerous and lack of accountability**

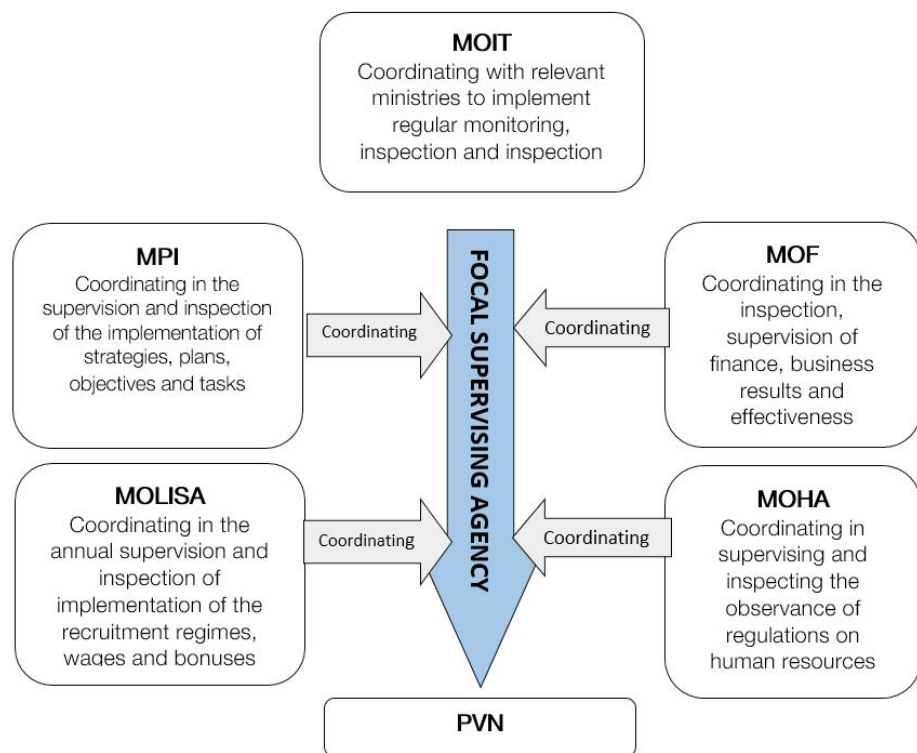
Law No. 69/2014/QH13 provides that the owner's representative agency shall be responsible for supervising 100% SOEs and the management of the state capital in the multi-owner enterprise. Law No. 69/2014 / QH13 does not provide for the supervision responsibility of ministries and ministerial-level agencies, but only regulates the responsibility of examination and inspection of investment activities, management and use of state capital at enterprises within ministry's duties and authorities.

However, in fact, the Charter of SOEs, for instance the Charter of State Business Groups, still promulgate that relating ministries have "coordinating supervision" role.

For example, Ministry of Industry and Trade (MOIT) is the ownership representative agency responsible for Petrol Vietnam (PVN). The MOIT plays as a focal supervising agency in monitoring, supervising, examining and inspecting on behalf of the state owner. Other relating ministries, such as MOF, MPI, MOLISA, MOHA shall coordinate in implementing monitoring function in relating fields, such as: financial supervision, investment, implementation of strategy and goals, human resources, recruitment and remuneration, salary policy, etc.

Figure 2.2: Monitoring agencies of State Business Groups: the case of PVN

Source: Decree 07/2018/ND-CP on the Charter of PVN



Given its current supervising model, there are some confusing problems on the monitoring mechanism of owner's representative agency, listed as follows:

Firstly, the supervision contents are divided into many different components based on relating fields of coordinating Ministries. As a consequence, there could be some inconsistency in the overall supervision contents.

Secondly, The coordinating responsibility in supervising SOEs is not clearly defined between owner's representative agency and relating ministries, especially the responsibility of each ministry in reporting results in related fields. Therefore, it could hinder and reduce the effectiveness of each supervising content.

Thirdly, the coordination mechanism has many limitations. In essence, the supervision should be based on regular and continuous basis of monitoring, inspection and evaluation. Therefore, ministries are supposed to participate regularly and continuously in the monitoring and evaluating process in order to ensure the effectiveness of supervision. In addition, they must keep close

contacts and share information with the owner's representative agency. However, in fact, they were unable to do that requirement. Currently, the coordinating popular method is that the owner's representative agency conduct meetings or set up delegations to supervise, inspect and evaluate enterprises, which may invite representatives of related agencies to comment or collecting documents after the meetings, etc.

More over, there are some overlaps in monitoring, examining and inspecting due to ambiguous regulations. Many government agencies carry out monitoring activities in their assigned fields.

In general, it could be seen that the monitoring function in SOEs is quite fragmentary in term of implementing responsibility and it leads to following consequences:

- ✓ Dilution of responsibility when no agency is fully responsible for supervising SOEs.
- ✓ No authority has authority and ability enough to monitor and evaluate the business in a comprehensive and effective manner.
- ✓ The enforcement and effectiveness of supervision are poor because some enterprises do not comply with the recommendations and directions of the supervision and inspection committee.

According to current regulations, MOF shall act as the focal point for synthesizing, recommending and proposing solutions on investment, management and use of state capital at enterprises throughout the country in order to report to the Government. However, in fact, MOF is just a focal entity in gathering and synthesizing reports.

This decentralized supervision model and mechanism create heavy burdens for both SOEs and the supervising authorities. Regarding SOEs, they are under pressure of being supervised by many agencies. For supervising agencies, the lack of coordination and sharing of information cause work overload, resulted in poor quality and ineffective monitoring. Despite of many supervising agencies, there is no single agency which have full understand and updated information on the current stats of enterprise.

Whenever it is necessary to grasp the current situation of enterprise, the supervising agency collects information by asking SOEs for reports or sending delegation to supervise. This way is not only costly in term of time and negatively affect the state management functions of the ministries but also

is ineffective. A number of serious violations of State Business Groups and General Corporations were not detected until the Government Inspectorate and State Audit took over.

In addition, ministries have their own SOEs and must perform supervising functions so each ministry issues its own supervising regulation for their SOEs. This may reduce the uniformity and standards of SOEs' supervision. SOEs which have similar size and roles, even operating in the same field, industry but they could be subjected to different regulations and practices of monitoring and evaluation because they belong to different ministries.

- **The lack of updated and reliable information on state asset invested in enterprises**

Currently, there has been not a unified, updated, appropriate information system on state equity, assets invested in enterprises as well as the full list of enterprises which have state investment.

In a whole country, the MOF, on behalf of the Government, conduct an annual report on the investment, management and use of state capital invested in enterprises, which submit to the National Congress. The report has statistics on the number and some basic financial indicators of 100% SOEs and enterprises which has more than 50% of state shares in the previous year.

However, there are some inconsistencies between statistics of the MOF report (since 2011) and those of other government agencies, such as General Statistics Office (GSO). Each reports and their statistics have quite significant differences in term of the number of multi-owner enterprises which have more than 50% of state shares. In addition, statistics on the enterprises, which have less than 50% of state shares, are rarely found in any reports.

The causes are:

- Firstly, there is not any government agency which have enough authority and capability to collect a full list of enterprises which have state investment.
- Secondly, enterprises or state representatives at enterprises collect information according to administrative reporting regime and then report to state authority. Therefore, if only a certain percentage of enterprises and state representatives or some intermediary agencies (eg. ministries, provincial people's committees) do not report, it could lead to a big distortion in the overall statistic of the entire SOE sector

in the whole economy.¹³

- Thirdly, due to many subjective and objective reasons, state ownership representative agencies pay much more attention in 100% SOEs than they do in multi-owner enterprises which have state shares, including the management of information and statistics.

Regardless of the causes, the lack of a unified, completed and updated database on state capital and assets invested in enterprises as well as a complete portfolio of enterprises which have state investments, could pose challenges for state owner. The State owner do not have access to sufficient information in order to implement the monitoring function effectively and make timely appropriate adjustments.

Given the ultimate interest of state owner, the study suggests that State do not have sufficient access on updated, completed, accurate information on the management and use of state capital invested in enterprises and it could lead to the failure in utilizing, exploiting even missing or wasting a significant potential part of state resources.

- **The effectiveness and enforcement of supervision are limited, the implementation of supervision has many drawbacks:**

It is widely recognized that each step in the monitoring process (goal setting, reviewing, monitoring and evaluating, disclosing) needs to be designed, implemented and enforced effectively to ensure a close and effective supervision. In Vietnam, the law and the real implementation have conducted all steps of the monitoring process in accordance with international practices, but the implementation method is still limited and inadequate.

Details are:

- *The assignment of objectives, missions has not created appropriate pressures on SOEs to increase their business performances*

In line with the provisions of Law 69/2014/QH13, the owner's representative agencies approved the charter of their own established 100% SOEs. For SOEs which established by the Prime Minister, their charters were submitted to the Government for approval. The charters specified SOE's functions,

¹³ For example, according to Government annual reports, there are usually around 300 enterprises which have state shares but according to GSO statistics, there are more than 2000 of those enterprises.

missions, core business lines, approved 5 years strategy and business plan and the annual production and business plan.

In facts, the state owner's representative agencies do not actively set objectives for 100% SOEs. They mostly just approve objective plans submitted by SOEs themselves. In general, the state ownership agencies do not actively, specifically develop a clear ownership policy, strategy and targets for their enterprises.

According to some surveys, planned targets proposed by SOEs, are easy to achieve and basically are "higher than previous year". Easy objectives could not motivate and create pressures for SOEs to utilize their use of state capital in particular, and the overall performance in general.

The main reason is because the state ownership agencies do not have sufficient material resources and staffs who specialized in researching, developing strategy for SOEs. It should not forget to mention that in some cases, state ownership agencies carelessly approve SOE's proposals without taking into account accurate information. There is a recent striking example: Ministry of Information and Communication approved some investment projects which later create heavy losses of state capital.

Regarding the form of task assignment, the owner's representative agency shall make approval decision for SOE's proposal of objectives, duties, strategy and business plan. For SOE established by Prime Minister, the Prime Minister promulgate approval decision for enterprise's 5 years business plan after having appraisal of MPI. In general, this form of task assignment ensures enforcement requirements. However, study on approval decisions shows that there is a lack of detailed provisions on the responsibility for accomplishing objectives, tasks, and, in particular, very few explicit provisions on the handling mechanism with failed fulfillment of objectives, tasks.

- The work of monitoring, inspecting and urging enterprises to fulfill their assigned objectives and tasks does not meet requirements:

The biggest shortcoming is that the monitoring on enterprise's performance in fulfilling objectives, missions is a mere formality. The monitoring of state owner's representative agency mostly bases on periodical reports, without close, timely interactions.

Due to the lack of supervising tools, direct monitoring and mostly bases on periodical reports (half year and annual reports), so the owner's representative agencies do not have an updated insights on the real situation of enterprises,

especially the current implementation of business plans, investment projects and decisions assigned by state owners.

This is the institutional cause for a current situation where state owner's representative agency can not promptly identify, warn and propose measures to deal with delayed and ineffective projects, thus causing loss of state capital.

- Regarding effective auditing of enterprises:

According to the provisions of Article 60 of Law 69/2014 / QH13, enterprises must audit their annual financial reports. Before and after the audit, the annual financial report must be sent to the owner's representative office, the finance agency of the same level and the State management agency as prescribed by law.

More specifically, Article 37 of the Law on Independent Auditing stipulates that SOEs must be audited for annual financial reports (except SOEs relate to national secret list). Enterprises which implement national important projects, group-A projects funded by state capital, must be independently audited for finalization report of completed project (except for projects relate to state secret list). Enterprises invested by State and other state-funded projects must be audited for annual financial report or finalization report of completed project.

Besides, a part of SOEs is being subjected to State Audit in every year.

Therefore, regarding legal regulations, almost SOEs have to conduct independent audit as recommended by international best practices on corporate governance.

The more problematic issue is the quality of independent audit of SOE's financial report. In facts, there are cases where independent audit could not identify company's violations only to be found later by State Audit ¹⁴.

- The monitoring by information disclosure and transparency is still limited:

The Government issued Decree No. 81/2015/ND-CP on SOE disclosure. However, regarding the implementation of the Decree, as of 31/12/2017,

¹⁴ The 2017 overall State Audit report shows that 201 enterprises belong to 27 State Business Groups, General Corporations were found to have mistakes in accounting and declaration of state budget obligations. The report proposed to raise budget revenues of about VND 9,400 billion and USD 420,000.

there were 275/584 SOEs implementing information disclosure according to Decree No. 81/2015/ND-CP. 309/584 enterprises have not implemented or implemented inadequately. The disclosure of SOEs is lacking in transparency, sometimes it is just a mere formality.

According to regulations, SOEs and SOE's daughter companies shall disclose information on their websites and concurrently send disclosure report to the owner's representative agency and MPI as required.

Of about 309/584 enterprises which have not disclosed information or disclosed incomplete information, there are irrigation, agricultural, forestry and lottery SOEs in provinces. There are also some large enterprises, such as SBIC (Ship building industry Corporation), VEC (Vietnam Expressway Corporation), Vinafood1, AGRI Bank, SOEs belong to the Ministry of Culture, Sports and Tourism, etc that have not sent information disclosure reports to MPI as requested by the Decree No. 81/2015/ND-CP. Some SOE's wholly-owned subsidiaries, including PVN (01 subsidiary), VINACHEM (2 subsidiaries), VINACOMIN (5 subsidiaries), Vietnam Rubber Group (4 subsidiaries), have not disclosed information in accordance with the Decree No. 81/2015 / ND-CP.

Most of enterprises have not fully implemented regulations on disclosure of information, such as: SOEs do not decentralize authority and responsibility of related individuals and departments through internal regulations on information disclosure; failing to fully report or honestly represent the state ownership agency in order to supervise and urge the information disclosure; failing to send information about the state legal representatives, or information about the person in charge to disclose information to the Ministry of Planning and Investment for coordination; there is no website as well as no particular section on information disclosure as required by regulations.

Regarding state owner's representatives agencies, they also do not excellently conduct the information disclosure tasks. According to Point 2.a of Articles 22 of Decree 81/2015/ND-CP, "The online portal of state owner's representative agency must has a specific section for information disclosure of enterprises. The state owner's representative agency has responsibility to disclose enterprise's information in timely manner and to ensure easy, convenient accessibility." Despite of that, as of 31/12/2017, there were only 6/15 Ministries and Ministerial level agencies¹⁵ , 8/63 provinces, cities and

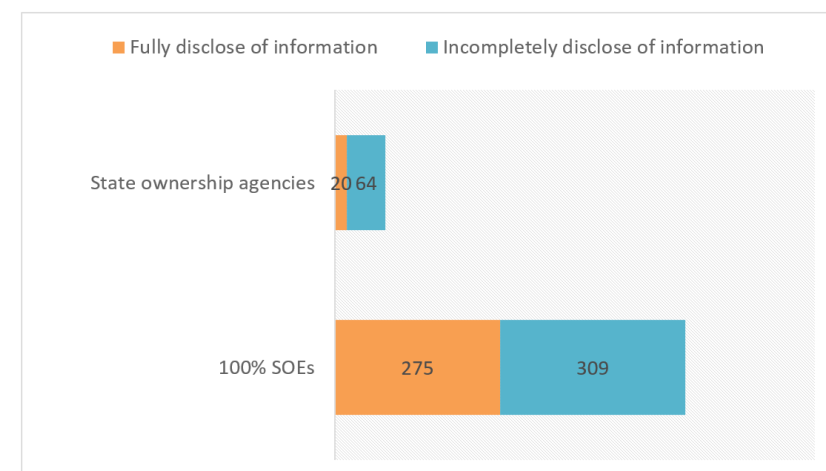
6/6 State Business Groups, which are subjected to the regulation, fulfilled the requirement of creating an information disclosure sections in their online portals.

Therefore, overall there are only 20/84 state ownership agencies, which account for 23,81%, that carry out the above regulation on information disclosure. Most of state representative agencies do not strictly implement the regulation on information disclosure in Decree 81/2015/ND-CP. For example: they do not have a disclosure section in the website; do not supervise, examine, monitor and handle violations of information disclosure of their belonging SOEs; do not report to or consult quickly with MPI when they have difficulties, troubles in implementing regulations.

Although Article 23 and 27 of Decree 81/2015/ND-CP clearly state about the disciplinary measures for violation of regulations on information disclosure, in fact there are not any individuals, agencies or organizations subjected to these measures.

Figure 2.3. The compliance status of regulation on SOE's information disclosure

Source: MPI (2018)



¹⁵ 15 Ministries and ministerial level agencies which have performed ownership functions at SOEs.

2.2. Current situation of the evaluation of SOE's performance

In the period 2011-2016¹⁶, the business performance of 100% SOEs did not meet expectation, given their potential abundant resources. Total assets and equity increased significantly (assets increased by 45.8% and equity increased by 92.2%) but total revenue, before tax profit and contributions to state budget experienced a slow increase (annual growth of contribution to state budget was only 3% which made up to 18% for the whole period). It is worth noting that total debts have risen rapidly, about 26% in comparison with the debt level in 2011 (from VND 1292,4 trillion to VND 1628,6 trillion). In addition, SOEs have not played role as a market leader in the economy as well as have not promoted the development of other economic sectors to drive the economic development. Some SOEs have not strictly implemented business plans which lead to poor business performance, low labor productivity¹⁷.

Some public utility SOEs do not have sound business performance. They have many difficulties and generate losses. Moreover, public utility SOEs heavily depend on subsidies and prices regulated by state. They are also unable to mobilize capital for production and business activities. Some do not clearly separate solely business activities and public utility services.

These signals raise alarming warn about the operation performance of SOEs and they require us to supervise, review the evaluation of SOE's performance. In this section, we will summary the criteria and mechanism of evaluation of SOE's performance. Some challenging issues and drawbacks will also be analyzed.

2.2.1. Evaluation criteria are not comprehensive and evaluation mechanism is mostly administrative, closed, lack of involvement of external independent agencies

According to Decree 87/2015/NĐ-CP, evaluating criteria for SOE's performances include:

- Criterion 1: Revenue

- Criterion 2: After-tax profit and after-tax profit ratio on equity.
- Criterion 3: Overdue debts, ability to pay due debts.
- Criterion 4: Ability to comply with the law on investment, management and use of state capital invested in enterprises, the tax law and other contributions to state budget, regulations on financial report and financial monitoring report.
- Criterion 5: Performance of supplying public utility products and services.

The evaluation of SOE's performance and the ranking of enterprises also consider other basis, such as:

- The development investment plan, the annual production and business plan, the annual financial plan;
- The half year and annual results of the implementation of plans
- Six (06) months, annual financial reports;
- Results of financial supervision;
- Besides, the evaluation also takes into account other arising problems which may affect the results of implementation of development investment plans, production and business plans and financial plans.

It can be seen that these criteria are quite simple. In general, assessment bases primarily on comparison between the plan and the actual implementation along with some financial indicators. Other important issues such as progress of equitization, divestment of state capital, the implementation of ownership functions at enterprise, the satisfaction level of customers, corporate governance efficiency, sustainable business, social responsibility, innovation, labor productivity ... have not been taken into consideration for evaluation and ranking of enterprises.

The contents of supervision, examination and inspection of SOEs only focus on business objectives, financial status, investment, corporate governance, implementation of ownership functions, tax and other public utility obligations. It is found that there is not any sustainable and innovative factors used for evaluation. The technology level, corporate social responsibility, competition impact, customer satisfaction, environmental impact, etc. are not included in evaluating criteria. In addition, given the coming era of Industry 4.0, State owner should also take into account other technological factors, such as

¹⁶ According to Monitoring Report of Supervision Delegation of National Congress in 2018 on the implementation of policies and law on the management and use of state capital and assets at enterprises and the equitization of SOEs.

¹⁷ The business performance of many SOEs was lower than previous year due to negative impacts of economic crisis; the fall price of energy, raw material inputs as well as weaknesses of corporate governance. Some large State Business Groups also had poor performances, such as PVN,TKV, VRG etc.

technology development, innovation and readiness for industry 4.0.

Regarding the assessment and ranking of enterprises, according to current regulations, enterprises submit an annual evaluating and ranking report to owner's representative agency. Then, the representative agency shall review and publish the ranking of enterprises. MOF also give advisory comments on the ranking of enterprises for the owner's representative agency.

On the one hand, this evaluation mechanism is overly bureaucratic and lack of engagement of an owner's representative agency. On the other hand, it is quite self-contained mechanism, which could lead to the lack of objectivity in evaluating and ranking. There is also a lack of involvement of external independent organizations.

The report mechanism also has many shortcomings. The compliance of enterprises and some owner's representative is not good. They submit financial reports later than deadlines and do not ensure enough contents as prescribed. According to MOF in Document No.211/BTC-TCDN dated 06/01/2017 reporting to the Prime Minister on the implementation of the financial monitoring report in the first 6 months of 2016 of ministries and provinces, as of 31/12/2016, there were still 31 representative agencies which did not submit the financial monitoring report in the first 6 months of 2016 to the MOF. The MOF also clearly pointed out that among above mentioned 31 agencies, there were 9 ministries, ministerial-level agencies, government agencies and 22/63 provinces did not submit their reports. For ministries and provinces which already submitted their reports, most of them missed the deadline, even later than a reminding note issued by MOF in November 3rd, 2016. There were only 10 agencies that made report before 31/8/2016.

The MOF reviewed reports of state's owner agencies and found that some agencies submitted incomplete financial monitoring report, which did not cover some contents: some reports had Table No.03 in Circular No. 200/2015/TT-BTC but did not comment on the financial status of enterprise in accordance with the provisions of Article 9 of Decree 87/2015/ND-CP, or did not attached monitoring report of each SOEs; did not give clear statement and conclusion: "Safe" or "Having signs of financial insecurity"; did not have enough data of enterprises, etc.

2.2.2. Owner's representative agencies do not have updated information system for regular monitoring

According to good practices, owner's representative agencies shall have a regular monitoring mechanism in order to keep pace with progress, prospect

for achieving objectives, identify challenges, opportunities and response to potential risks. In addition, the regular monitoring also help to reveal poor performance and fundamental chances of SOEs. To be able to monitor on a regular basis, owners and SOEs could set up online monitoring information system which reports basic financial indicators or they could rely on monthly meetings, weekly reports.

However, in Vietnam, the regular monitoring of SOEs has not been paid much attention. Many owner's representative agencies mostly depend on bureaucratic report regime which conduct semi-annually or annually. The disadvantage of this reporting mechanism is the lack of objectivity and updated information. The bureaucratic procedures involved in the drafting, submission, processing, and response of documents also increase delays in addressing important business issues. This is particularly significant when state owner's representative agencies such as ministries and province people's committees are already overloaded with huge amount of documents relating to their state administrative management activities. In many cases, enterprise must ask the state's ownership agency for advice in order to deal with urgent business issues. But when the agency replies, the business opportunity has already missed or the consequences already occurred.

2.2.3. SOE's benchmarking

The evaluation and ranking of SOE's performance base on a mere comparison between plan and actual implementation. This is only absolute performance or absolute efficiency. A SOE can achieve it's business plan but it does not mean that the company has a relative efficiency, which means a high efficiency in compare with peer companies in the market. Long-term relative inefficiencies will negatively affect company's competitiveness and cause losses. Therefore, SOEs should identify similar local, regional and even international competitors in order to benchmarking it's business performance. Even SOEs which purely do business in public utility sector, can still benchmark itself against similar companies in the same industry in other regions or foreign countries.

Currently, Vietnam is not having any regulations that require SOEs to benchmark themselves against peer companies in same industries, sectors. Only research think-tanks seems to be interested in benchmarking SOEs. This fact could explain why SOEs excellently fulfill their plans and objectives but still have poor business performance in comparison with enterprises in other sectors.

2.3. Risk management in SOEs

Risk management appears to be one of the most serious weakness of SOE monitoring, inspection and evaluation process. For recent years, many SOEs have created heavy losses resulting a debt burden for the country due to poor risk management. Most recently, SOEs of Ministry of Industry and Trade's carried out 12 major projects with a total investment of VND 63,610 billion, of which VND 14,350 billion of owners' equity. These 12 "thousand billions projects" all suffered losses, causing deep concerns for the whole country.

Mistakes in financial management of SOEs have caused serious financial risks¹⁸. Projects that fail, losses and SOE debt burden can be completely detected and prevented if there is a more effective risk management mechanism. In this section, the study will examine the limitations of risk management at the national and enterprise level in Vietnam.

2.3.1. Risk management at national level:

Before 2015, Vietnam did not establish a common risk tolerance threshold for all SOEs. Risk tolerances are usually measured through financial ratios such as debt/equity ratio, leverage ratio, profit ratio. Although risk thresholds are not legally established, but in fact they were defined implicitly or through plans and objectives of owner's representative agencies. Because there are no official regulations, the violation of risk tolerance threshold is quite common.

Recently, according to Decree 87/2015 / ND-CP, SOEs will fall into the category of "special financial supervision" if there are signs of financial insecurity. Signs of financial insecurity include: loss to equity ratio, debt to equity ratio, debt settlement ratio, revenues fall and low credit rating. The above risk thresholds do not apply to all SOEs but only to certain groups (100 % SOEs) and some financial ratios such as debt to equity ratio may vary depending on the owner. But these regulations clearly indicate that the State has initially set the threshold for risk tolerance in SOEs.

¹⁸ In 2014, the debt ratio (debt/equity) of some members of Vinaline Group are: 153,92 at Ca Mau sole member Ltd ship company, 17,69 at Nam Can Sea Port sole member Ltd company... In some other SOEs, the debt ratio is also high: Ha Bac Fertilizer and Chemical Company 8.53 times, DAP No.2 Joint Stock Company - Vinachem 9.97 times, Can Tho Fertilizer and Chemical Company 5.01 times ... Particularly, Dam Ninh sole member Ltd company was in serious financial imbalance. As of 31/12/2016, the total liabilities amounted to VND 11066,20 million, the equity was negative VND 968,199 million; Electricity Generator 1 company has a debt-to-equity ratio as of December 31, 2014 of 4.35 times; Electricity Generator 3 has a debt pay-off ratio as of December 31, 2014 of 6.74 times which is 3 times higher than the limit. In 2012, the parent company EVN exceeded its investment plan about VND 21,312 billion, the parent company TKV exceeded VND 1268 billion compared with the provisions in Circular 117/2010/TT-BTC.

In many countries, state does not only determine risk tolerance levels for SOEs, but also issues specific guidance on risk management for SOEs (China, Israeli, Polish, Mexicans). In Vietnam, the communication on risk management just mainly through the owner's representative agencies.

Another solution to improve the effectiveness of risk management is to apply the risk management standards of listed companies to SOEs. In Vietnam, SOEs also do not have to implement corporate governance regulations as listed companies have to.

According to OECD's best practice on corporate governance, state owner's representative agencies can improve the quality of risk management through appointment and bonuses for the board of directors to encourage board members to have risk management skills and expertises. In Vietnam, the review of regulations on SÓE shows that there is not any regulations which require board members to have expertise in risk management. Besides, evaluation criteria of the Board are not linked to the ability to manage risk.

Box 2.1: Signs of financial insecurity for 100% SOEs

Source : Decree No. 87/2015/ND-CP

1. Signs of financial insecurity shall include:
 - a) As for enterprises undergoing losses permitted according to the plan: incur losses in the reporting year which are greater than 30% of the permitted losses approved by competent authorities.
 - b) As for enterprises which have passed the phase of permitted losses according to the plan:
 - Incur losses in the reporting year which are more than 30% of the owner's invested capital, or accrued losses which are greater than 50% of the owner's invested capital;
 - Have debt-to-equity ratio which exceeds the safe standard in accordance with laws on use and management of state capital invested in the enterprise's production and business activities and regulations set out by the representative agency (if any);
 - Have debt coverage ratio which is less than 0.5.
2. Signs of financial insecurity that the representative agency should also consider in the process of identifying financial insecurity signs shall include:

- a) As for enterprises undergoing losses permitted according to the plan: incur actual losses which are greater than those permitted according to the plan in 2 consecutive years.
- b) As for enterprises which have passed the phase of permitted losses according to the plan:
- Incur losses for more than two consecutive years;
 - Generate net income or gross profit which decreases for more than 2 consecutive years;
 - Have the low trust factor according to the ranking of credit rating organizations;
 - Fail to audit financial statements, or have discontented or rejecting opinions in the audit report, or qualified opinions in the audit report in 2 consecutive years on the same issue which may have substantial impacts on the enterprise's production and business activities.

2.3.2. Risk management at enterprise level

Regarding legal framework, the Law on Enterprise 2014 stipulates that risk management in SOEs is the responsibility of the Board. Other legal documents recognize that risk management is a component of corporate governance but do not link risk management as responsibility of the Board. In addition, there is not any legal document that requires to establish a specialized risk management unit in SOEs. Among criteria for selection, appointment of board's directors and members, there are also no standards related to risk management ability.

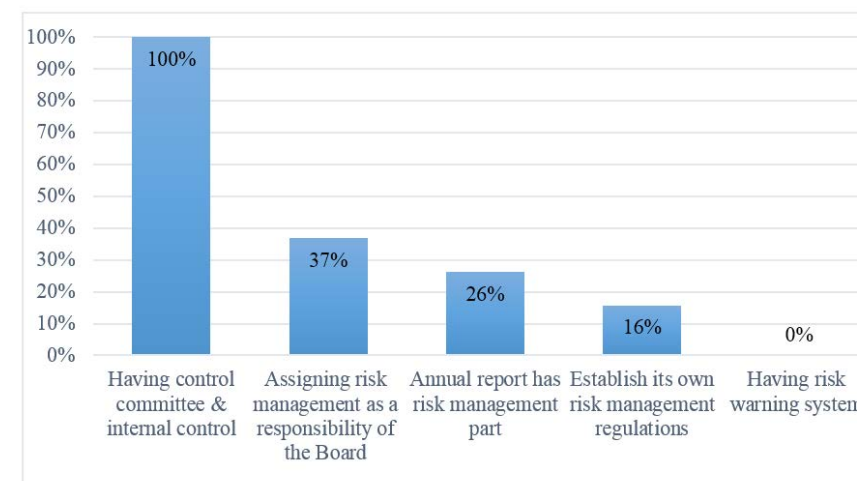
For process, Decree No.87/2015/ND-CP stipulates many regulations to establish good practices on risk management in SOEs, as follows: 100% SOEs shall establish their own risk management standards, risk warning information system and internal control system. In addition, SOEs are also allowed to hire financial advisory services for specific financial supervision. They must hire accounting firms, independent auditors at the request of the owner's representative agency and exercise recommendations of owner's representative agency to deal with financial risks.

In practice, however, good governance and risk management practices have not been fully implemented in SOEs. We examine 19 large SOEs including State Business Groups and General Corporations on their current practice of risk management. It is revealed that : 100% SOEs have control committees and Internal control which is responsible for risk management; 47% of SOES

assign risk management as a responsibility of the Board of Director; 42% have disclosure risk management in their annual reports; 37% SOEs public their risk management regulations and 5% of enterprises have early warning information system on risk management.

Figure 2.4: Current practice of risk management in 20 SBGs, GCs in 2017

Source: Authors collect from SOE's website, charters and relating documents



The above figure show that there is few SOEs which have their own regulations on risk management. It indicates that SOEs' awareness on risk is quite limited and they do not strictly follow regulations on financial supervision. While all SOEs have internal control, the Board do not adequately address risk issues. The disclosure on current risks should be presented in SOE's annual report. But it can only be found in audited financial statements. Despite of having very large scale, most SOEs do not have an early risk warning system.

2.4. Monitoring the responsibility of owner's representative agency

Regarding legal regulations on the monitoring of owner's representative agency in SOEs, it is well established. However, there is a lack of policy focus on the monitoring of owner's representative agency itself.

Some ministries are responsible for managing a huge amount of state capital: hundreds trillion VND invested in SOEs. But, the responsibility of ministries in stewarding, monitoring, examining the use of that capital has been not often assessed, evaluated and published.

In other countries, ministries which are in charge of managing state capital invested in business, have to disclose information on their use of state

capital. In Vietnam, there is only an annual general government report on current situation of SOEs in the nation. It should be noted that this report has little information about the responsibility of state's owner representative agencies, such as ministries, provincial people's committee on the management of state capital.

In fact, it is not clear that which authority is responsible for the monitoring and evaluating the management responsibility of state owner's representative agencies. Sometimes, State Audit or Government Inspectorate conduct irregular inspection, audits which mostly address some legal aspects. In addition, there is not any rating, assessment conducted by external independent organizations.

The lack of monitoring, evaluation up on owner's representative agency do not create sufficient pressure and motivations for ministries, provincial people committee to improve their management of state capital. It is also especially difficult to identify the responsibility in case of losses of state capital invested in enterprises.

A recent demonstrating example is the case of AVG acquisition by Mobiphone. MOIT is the representative agency on behalf of the state in Mobiphone. MOIT did not carefully perform the monitoring function as well as ignored potential risks in the AVG case, thus, resulting in an estimated loss of VND 7 trillion of state capital. This case underlines the drawback in monitoring the responsibility of the owner's representative agencies. Violations are often detected only after losses occurring. Detailed analysis of the case could be found in the box 2.2.

Box 2.2: Violations of owner's representative agency in the case of AVG

Source: Authors summarizes Government Inspectorate's report

Many ministries have been found of conducting violations in the case of Mobiphone acquire 95% of AVG shares. This is the main content of inspection conclusions just announced by the Government Inspectorate in March 14, 2018.

According to the conclusion of Government Inspectorate, this is a very serious economic case and the authority also pointed out that the potential loss to the state capital in MobiFone is about over VND 7 trillion in which losses caused by the purchase of AVG's debt is more than VND 1100 billion.

In addition, the Government Inspectorate also highlighted the violations of four ministries: the Ministry of Information and Communications, the Ministry of Finance, the Government Office and the Ministry of Public Security in project appraisal, advisory and approval process.

According to the Government Inspectorate, the owner's representative agency (Ministry of Information and Communications) ignored risks in the AVG case: "In the appraisal step, there were some risk warnings about the feasibility, the poor pricing of AVG shares. However, the evaluation team of the MOIT ignored these potential risks." Currently, the Ministry of Public Security has investigated the case. Top leaders of MOIT, who are state representatives in Mobiphone, have been found guilty of serious wrongdoing and are subject to warning and disciplinary measures. Former Minister of MOIT, Mr. Truong Minh Tuan had to quit his office by order of National President due to his violations.

The AVG case shows that the monitoring mechanisms on the implementation of state ownership function of state's representative agency has many limitations. In most cases, the inspector only come into investigation after losses occurring.

Besides, this case also presents that state representative in SOEs could be subjected to severe disciplinary measures if they do not carefully manage risks in SOEs.

To sum up, the current drawbacks in SOE monitoring derives from the relationship between the State and SOEs in general, and SOE's corporate governance in particular. Both of State-SOE relationship and SOE corporate governance is not fully based on market mechanism.

Limitations of SOE monitoring are obvious results of the "interest driven relationship" between SOEs and state representative agencies. State representative agencies have power to allocate economic resources in the economy and at the same time, they are also owner of SOEs.

In other words, the root of the evil lies in ownership regime and bias toward state sector. The ambiguity of people ownership regime in Vietnam's SOE lead to the "tragedy of the common". In that ownership regime, no one has to bear responsibility and there are many chances for opportunistic agents to do rent seeking activities to steal public property. Many SOEs seek ways to obtain approvals of investment and procurement rather than

to consider carefully, reasonably and objectively the economic feasibility of the projects. This is a common feature of many SOE's heavy losses in recent years. There are cases where investments are made at all costs, regardless of investment efficiency because they know that the greater the investment and procurement, the higher chance they can seek benefits for themselves. Typical violations have been found to share common features: purchase of old assets, outdated technology with exaggerated value of payment than the actual price. SOEs conduct that violations in order to seek illegal benefits by collusion with foreign trade partner, etc...

This cause has been mentioned in many resolutions and conclusions of the Party, National Assembly and Government. Recently, Resolution No. 12-NQ / TW of the 5th plenum of the twelfth Central Executive Committee of the Communist Party stated that: "Management institutions and corporate governance of SOEs have many limitations, weaknesses which create rooms for "Interest groups" to manipulate SOEs' operations, to cause corruption, wastefulness, unclear responsibilities of organizations and individuals; rights are not attached to responsibilities in governance and administration of SOEs; lack of power control and check".

3. RECOMMENDATIONS FOR REFORMING THE MONITORING AND EVALUATION OF OWNER'S REPRESENTATIVE AGENCY

Supervising and assessing mechanism for SOE performance have been regularly improved. The Government has been issued various legal documents on management and utilization of state capital and assets invested in the enterprises. In general, these regulations are much more comprehensive and improved compare to the period before the Law on management and utilization of state capital invested in the enterprise's manufacturing and business activities.

However, the supervising, assessing mechanism, and risk management in SOE sector has limitations and constraints as followings:

- On monitoring, regulations are still overlapping the content of supervision causing difficulties in implementation. Responsibility for monitoring was dispersed, while coordination and information sharing are inadequate that reduce the effectiveness of monitoring, create a cost burden for enterprises. The stages of monitoring process have not been fully and completely implemented as required by law, didn't follow sound practices in SOE governance. In addition, the monitoring terms haven't concentrated on the requirements of sustainable development and innovation of SOEs.
- On performance evaluation, the biggest problem is the lack of updated assessment system for enterprises. The performance assessment is primarily based on semiannual and annual reports. Evaluation and classification of SOEs base on simple, easy-to-obtain criteria, and there is a lack of comparisons with similar enterprises in the market.
- On risk management, legal framework has been developed to manage financial risks in SOEs. However, in practice, the risk management and monitoring has been neglected causing negative impact in the reliability and quality of the SOE monitoring and evaluation system. Along with the lack of strict compliance with financial regulations on risk management, and lack of disclosure and transparency, many SOEs provided misleading operation information leading to the damage, loss and the burden of debt repayment to the State; while the ownership agency didn't detect or was unable to detect in order to timely prevent risks from the projects implemented by SOEs.

In order to improve the system of monitoring, evaluation and risk management in SOEs, the Report suggests some recommendations and solutions as followings:

3.1. Centralizing and professionalizing the monitoring of the ownership agency

According to World Bank (2014), the centralization of SOE performance monitoring and state capital management is a common trend in many countries (WB, 2014).

Box 3.1: Achievements and constraints of specialized ownership agency

Source: Collected by authors

The specialized ownership agency model will not necessarily ensure success. The establishment of a new agency managing a lot of large scale enterprises in many areas will inevitably generate management and coordination costs. If these costs are not well managed, it may be much more expensive than that of the decentralized model. In addition, the capacity and actual authority of the owner will also influence on the effective implementation prospect of functions and tasks.

In China, the centralized model based on the State- Owned Assets Supervision and Administration Commission (SASAC) has faced a number of challenges after a period of implementation:

- Unclear separation between government and enterprise; government and the state shareholder continues to exist
- Supervision and administration of state assets suffer from problems of the state “doing too much, too little or doing the wrong things”.
- In some enterprises and areas, loss of state assets, violations of disciplinary rules and laws remain acute problems.
- The layout of the state sector needs to be further improved and the problem of low efficiency of state capital allocation needs urgent solution”.

The Chinese experience shows that the centralized model based on SASAC may not address the constraints of the decentralized model. To avoid this risk, we should develop facilitation mechanisms to ensure the success of specialized agency model.

According to the OECD (2005), in order to ensure the success of the ownership agency, it is necessary to:

- Ensure high-level political support and supervision from the public and communication
- Create a clear and concentrated framework with high levels of autonomy
- Appoint competent staff

- Develop clear ownership policies with specific guidance
- Ensure adequate resources to develop management capacity
- Enhance the accountability for the ownership agency
- Supervise the effective accountability of the ownership agency itself

International experience shows that more and more countries are transforming from decentralized model to centralized model to implement the State owner functions in SOEs (WB, 2016). Theories of economics proved that the problem of wicked men is more serious in the decentralized model. Multiple agencies monitoring one SOE will lead to distract their responsibility or interfere too much in the daily work of the business. The situation in Vietnam (see Chapter 2) also demonstrates that the weakness of the current SOE monitoring and evaluation system derives primarily from the dispersion of monitoring and evaluation functions of the State owner.

In order to overcome this weakness, it is necessary to reduce the number of performance monitoring and evaluating agencies in SOEs. In the coming time, the Commission for the Management of State Capital at Enterprises (CMSC)- an agency will replace line ministries and people’s committees to implement the function of State ownership in many large -scale enterprises, will be officially established. It will contribute to reduce the dispersion of the SOE monitoring, evaluation and supervision functions.

In the coming time, it is necessary for Vietnam to concentrate on monitoring and evaluating the operation of wholly - state - owned enterprises and the management utilization of State capital in joint-stock companies and multiple-member limited liability (including CMSC and other ownership entities under the provisions of law) based on principles as followings:

3.1.1. Clearly and fully defining the responsibilities of the ownership agency in supervising the state capital management in SOEs; ensuring the efficiency, preservation and growth of the State investment

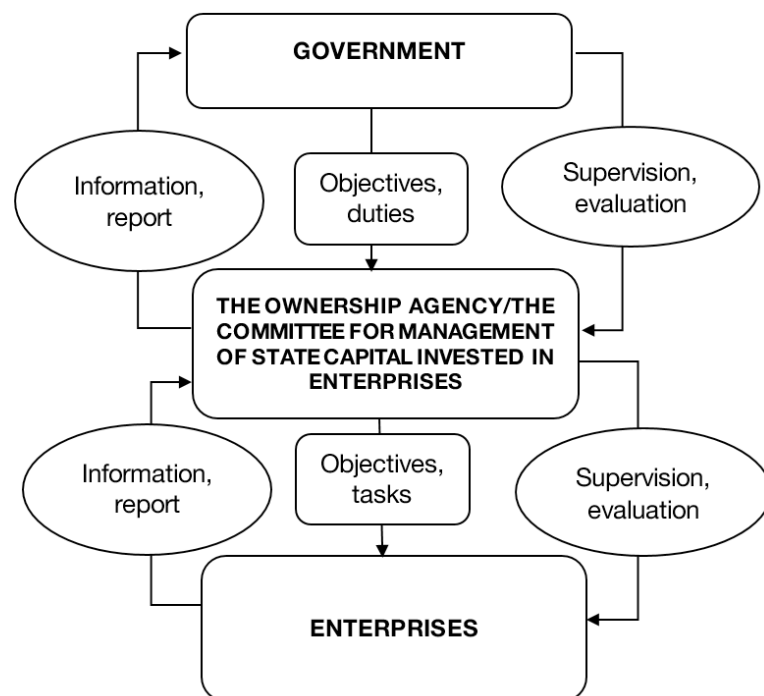
The guidelines of the Law on management and utilization of State capital invested in the enterprise’s manufacturing and business activities must clearly stipulate that the Ownership agency will take comprehensive responsibility for the supervision.

In spite of the fact that the ownership agency may invite relevant ministries to participate in or consult with during the implementation, this entity will takes ultimately responsibility for the supervision. Therefore, there should be no tough regulatory on the responsibilities of relevant ministries in coordinating

the supervision of enterprises as stipulated in the regulation of SOEs to avoid the misunderstanding of the law on the dispersal of supervisory agencies.

Figure 3.1: Centralized model of state ownership management by establishing the ownership agency

Source: Authors



With regard to monitoring, the ownership agency must implement monitoring activities in accordance with Article 57 of Law No. 69/2014/QH13, including:

- ✓ Investment, management and utilization of state capital invested in enterprises; efficiency in manufacturing, business activities, and preservation of development of state capital invested in enterprises
- ✓ Exercise of powers and assumption of responsibilities of managers, auditors and representatives of state capital share
- ✓ Compliance with the enterprise's policies and laws
- ✓ Investment, capital divestment, collection of distributable profits and dividends in joint-stock companies and multiple-member limited liability companies
- ✓ Conformance to any requests and alerts from State management

agencies, inspection and audit agencies, and the ownership agency in relation to investment, management and utilization of state capital invested in enterprises.

- ✓ Besides the monitoring contents prescribed in Article 57 of Law No. 69/2014/QH13, the ownership agency must supervise the implementation of enterprises in accordance with the decisions of the owner in the following contents:
- ✓ Restructuring, ownership transfer, dissolution and bankruptcy
- ✓ Transferring state capital at the enterprise.
- ✓ Approved charter.
- ✓ Five-year development strategies and approved annual production and business plans
- ✓ Recruitment, annual remuneration of the managers and auditors
- ✓ Options for capital mobilization, investment, construction, purchase and sale of fixed assets, external investment of the enterprise, outward investment of the enterprise
- ✓ Distribution of profits and setting up of annual funds in the enterprises;

Regarding the procedure of submitting reports and handling requests of enterprises, the ownership agency shall act as the coordinating agency for receiving reports of enterprises and shall be responsible for promptly forwarding them to the relevant agencies according to the regulations, avoiding the situation that the enterprises must submit reports simultaneously to multiple agencies.

It is necessary to supplement the detailed regulations so that the ownership agency shall take responsibility for the management of state capital at enterprises, ensuring the efficiency, safety and promoting the value of State investments in that enterprise; preventing and combating the spread, waste, loss capital and assets of the State and enterprises.

The government should promulgate regulations clarifying the responsibilities of the ownership agency in approving the ineligible projects causing loss of state asset.

In terms of human resources, the ownership agency should have Chief risk

officer (CRO) in charge of risk management. In large-scale SOEs, Boards of directors should also include specialized managers in charge of risk management. These managers can be recruited from the market to ensure professionalism, independence; and operate for the best benefits of the owner.

3.1.2. Supplementing and completing the monitoring mechanism for the ownership agency

The ownership agency is supervised, inspected by the National Assembly and the Government as stipulated in Article 55 and Article 56 of the Law on management and utilization of State capital invested in the enterprise's manufacturing and business activities.

Meanwhile, it is necessary to promulgate legal regulations providing specific guidance on the mechanism for monitoring and evaluating the operation of the ownership agency, including the following contents:

- *Supervisor:*

With the functions and duties stipulated in Law No. 69/2014/QH13 and existing laws, this report recommends the Ministry of Finance as the focal coordinator to assist the Government in monitoring the implementation of rights and obligations of the ownership agency; Ministries, ministerial-level bodies shall participate in monitoring and evaluating activities of the ownership agency according to the assignment and the requirement of the Government or the Prime Minister.

- *Monitoring content:*

The contents of monitoring of the ownership agency including: Monitoring the implementation of the targets and tasks assigned in the management and supervision of the State capital and assets in the enterprises; supervising the implementation of the rights, obligations and responsibilities of SOEs and State capital at joint-stock companies, multiple-member limited liability and other supervisory contents under provisions of law.

- *Implementation:*

The monitoring of the ownership agency shall be carried out annually and every- 5- year by: directly inspecting; monitoring and inspecting the implementation through reports as prescribed by law; reviewing and inspecting the possibility of the operation plans in implementing assigned missions of the owner; monitoring and inspecting the implementation of

the Government's plans on reorganization, renovation and acceleration of the efficiency of the management and utilization of State capital invested in enterprises; inspecting the performance of the ownership agency via periodical reports.

The ownership agency must make annual reports on the implementation of the rights and responsibilities of SOEs and the State capital shares at joint-stock companies, multiple-member limited liability to the Government before May 31. It includes the following main contents:

- ✓ The targets and tasks assigned by the Government in the management of State capital invested in SOEs, joint-stock companies and multiple-member limited liability
- ✓ General situation on operation, restructuring, rearrangement and renovation of SOEs, State capital enterprises;
- ✓ Financial indicators, results and efficiency of production and business
- ✓ All decisions issued under the authority, responsibilities and obligations of the ownership agency with each enterprises in reporting period and other contents.

- *Performance evaluation of the ownership agency:*

Evaluation criteria including: the accomplishment level of the assigned targets on financial and social efficiency, and the goal of investing State capital in production and business activities in the enterprises; the accomplishment level of the plan, the roadmap for restructuring, reorganizing and renovating the enterprises under their management; the legality, reasonableness and prudence of owners' decisions made by the ownership agency during the reporting period.

The evaluation is based on the objectives and tasks assigned by the Government; the operation results of the rights and responsibilities SOEs and the State capital shares at joint-stock companies, multiple-member limited liability; monitoring operation results of rights and responsibilities of the ownership agency. In order to carry out this task, the Government should assign the ownership agency the indicators to implement annually and every-05-year; these indicators are not adjusted during the implementation period except for force majeure.

- *Information disclosure responsibility of the ownership agency:*

The ownership agency shall have to disclose fully, accurately and promptly according to its organization and operation provision.

The disclosure was implemented via information receiving systems, portals or websites, publications and other mass media as prescribed by law.

Information should be publicized by the ownership agency including:

- ✓ General information on the implementation of rights and responsibilities of SOEs and State capital in joint-stock companies, multiple-member limited liability, including:
 - Targets, assigned tasks and their performance.
 - The promulgated decisions under the powers, responsibilities and obligations of the ownership agency in respect of each enterprise in the reporting period.
 - Restructuring, reorganizing and renovating results of SOEs, State capital enterprises under the ownership agency
 - Financial indicators, general results and efficiency of production and business of SOEs and the State shares in the enterprise; aggregation financial data of total value of State capital in SOEs and other enterprises.
- ✓ Information on the list of enterprises and State capital under the ownership agency, including: targets and tasks of the enterprise; the representatives at the enterprises; financial indicators, State capital, results and efficiency of production and business
- ✓ Reports to be disclosure: Half-year and annual activity reports on the operation of the ownership agency; the enterprises' reports have been sent to the ownership agency in accordance with the law on disclosure of the SOEs.

3.2. Measures to improve the effectiveness of the monitoring of ownership agency

3.2.1. Developing, managing and operating the national data system of SOEs

The ownership agency shall conduct the overall review and assessment of the whole value of State assets and capital invested in the enterprises; develop database and enterprise information management system.

It should also develop digital databases of all state capital enterprises linked with the enterprise database of each ownership agency, which is updated at least every 3 months and must contain the following main information:

- Company's name.
- Equity structure (including state owned capital).
- The name of the ownership agency
- The basic financial indicators of the enterprise (extracted from the accounting balance sheet and the report on business results of the enterprise).

3.2.2. Modernizing management and monitoring tools

Regarding the management and monitoring of enterprises, ownership agency should apply modern corporate governance and management tools to supervise closely and effectively the daily and even hourly financial information of each enterprise:

- It is recommended to invest and develop a management information center to monitor state capital inflows at the enterprises, especially through the online management information system (MIS) linked with each enterprise to directly collect data, enabling the automatic evaluation and comparison between enterprise's factual performance with planned targets and budget in order to regularly monitor the performance and make early warning for the ownership agency.
- Recruiting and forming a team of experts to lend supports for ownership agency in making right decisions. The expert team will carry out analysis, researchs and warnings to prevent the risk of losses and inefficient projects.
- Developing and implementing an efficient measurement and evaluation system on targets assigned to enterprises. Based on evaluation results, giving incentives, rewards or disciplinary actions, punishments to each enterprises, managers.

3.2.3. Improving the monitoring tasks

The owner's representative agency should actively participate in developing indicators and criteria assigned to their enterprises. In order to set up appropriate criteria and indicators to the enterprises, the owner's representative has to research carefully about the capacity of their enterprises

and benchmark them with other enterprises in the same sector, industry.

Besides common regulated criteria, it is recommended to have other specific monitoring criteria, such as labour productivity, export revenue, technological innovation, etc. Qualitative indicators, such as capital reservation and development, and the compliance of regulations and policies, should be quantifiable.

Measuring indicators relating to capital reservation and increase of state capital, and the compliance of regulations and policies.

In order to evaluate comprehensively enterprise efficient efficiency, SOEs should be classified based on inclusive development and sustainable framework, including three core pillars as followings:

- Business performance efficiency, including current financial criteria as ROA, ROE, debt/equity ratio and other set targets as: labour productivity (VA/labour/year), the growth of labour productivity, management expenditure.
- Social efficiency measured by: average income of worker, growth rate of salary, expenditure for social affairs, sustainable development, standards for environmental protection, etc.
- Commercial efficiency measuring the export capacity by some indicator, such as the ratio export to total revenue, total export value, the growth rate of export.

Adding criteria for assessing the readiness of enterprise in the era of Industry 4.0 (Referring to Model for Assessing Industry 4.0 Readiness).

Table 3.1: Readiness of enterprises for Industry 4.0

Source: IMPULS et.al (2015)

Dimensions	Criteria	Description
Strategy and Organization	Strategy	Possibility of enterprise in implementing Industry 4.0 strategy
	Investments	
	Innovation management	
Smart factory	Digital modeling	Possibility of enterprise in investing and operating automated production factories and digital connection based on cyber physical system.
	Equipment infrastructure	
	Data usage	
	IT systems	
Smart operations	Cloud usage	To what extent are the processes and products in your company digitally modeled and capable of being controlled through ICT systems and algorithms in a virtual world
	IT security	
	Autonomous process	
	Information sharing	
Smart products	Data analytics in usage phase	Possible improvement of product and service based on data analysis collected from customers
	ICT add-on functionalities	
Data-driven services	Data-driven services	Possibility of application of informatic technology in production process and in interaction with other stakeholders in the value chain.
	Share of revenues	
	Share of data used	
Employees	Employee skills	Employee skills in sectors affected by Industry 4.0 and the effort of the company to help its employees prepare for needed skills in the era of Industry 4.0.
	Skill acquisition	

Criteria should be assessed with different weights based on their importance on certain types or sectors of the enterprises, on specific objectives and tasks of the enterprises, especially for enterprises producing and providing

public goods and services.

Second, monitoring, inspecting and evaluating the performance of the owner representative agency should be permanently and consecutively implemented based on online network system and periodical report as required. In addition, electronic financial report should be applied.

Third, the enterprises should follow guidelines for information disclosure and improve the quality of disclosed information to the public. There should be strict punishment for the organizations, enterprises or individuals when violating regulations on information disclosure.

Forth, improving the risk management activities in the operation of the owner representative agency, including:

- Issuing regulations on obligations of the owner representative agency in monitoring and warning possible risks for the enterprises based on following rules:
 - ✓ When recognizing possible risks/threats, the owner representative agency should promptly warn and guide the enterprises to rise appropriate solutions to prevent or deal with risks and arising problems. The owner representative agency will come to the final guidelines and solutions dealing with faults and reports to the prime minister in the cases of legislative violation.
 - ✓ The owner representative agency must be caution in appraising and approving the proposal for mobilizing capital under its authority.
 - ✓ In cooperation with credit provision organizations and related state agencies when appraising and approving the proposal for domestic borrowing and being authorised to participate all negotiating processes of borrowing foreign loan with the government guarantee.
 - ✓ Supervising and speeding up the enterprises in following obligations committed to creditors and related parties; supervising and monitoring financial statement of the enterprises to ensure the financial security of the enterprises met required regulations and ability to return due debt. The owner representative agency should announce and report to authorized state agencies the financial risk and solvency odd the enterprises.
 - ✓ In cases of losses arising due to the incautiousness when

appraising and approving the proposal for domestic borrowing, or negotiating to borrowing foreign loan, or due to the absence of warnings in risky situation as solutions, the head of the owner representative agency shall be subject to penalties under the legal regulations as well as the agreed commitments.

- Applying appropriate corporate governance principles to SOEs similar to standards for risk management and information disclosure of listed companies.
- Issuing official regulations or directly assigning tasks to the Council of Members or Council of Management regarding to the general financial risk management duties.
- Issuing detailed guidelines on risk management for SOEs.
- SOEs must disclose information on risk management regulations on their website, and including risk management in the annual report.
- Violation of risk management regulations should be strictly imposed penalties to related individuals, enterprises.
- Encouraging SOEs building and operating online risk management system connected to information supervision system of state ownership; applying good international tools for risk management mechanism, including KRI, risk assessment, risk mapping, etc.

Fifth, enhancing information disclosure to the public so that the owner representative agencies, mass media and the people can supervise and monitor the performance of SOE sector.

3.3. Other recommendations

SOEs as other types of enterprises operate in a certain domain of institution. Therefore, besides the above solutions, the State should have supplement regulations and guidelines for SOE sector so that SOEs perform efficiently with more transparency and accountability. For this target, the following measures should be implemented:

- ✓ Management mechanism of state asset should follow market principles, in which the determination and possession rights to public assets should be classified before assigning to the management of selected organizations and individuals. The management of public assets by assigned bodies should base on

principles to ensure the highest accountability, non-overlapping and specific responsible authority, and public assets should be assigned to organizations/individuals who can manage with the highest benefit regardless of sectors, state or private. Certain type of public assets (land, natural materials, state capital invested in the enterprises, etc.) should be managed by specialized company or organization. The government and administrative authorities should concentrate on carrying out tasks relating to public asset management that other sectors do not want to or are not authorized to involve, such as issuance of related regulations, decision to purchase to form public assets, or decision to large or valuable public assets, etc.

- ✓ The usage of public assets should allocate in accordance with market rules and principles based on efficiency and equality.
- ✓ For public land, the usage of this type of asset should base on the issuarance of good and appropriate institutions in pursuant to the Constitution and the Law on Land 2013. The right to land usage should be accepted as an asset that can be traded; developing the national land registration system and database with the online registration and transaction services allowed; setting legal regulations and requirements so that the public bidding regime should be applied rather than the current administrative allocation regime; encouraging the market allocation of agricultural land usage.
- ✓ Thoroughly operating market rules in managing public assets investing in the enterprises so that the price of any state asset invested in the enterprises should be market price. Promptly establish and operate new model of specialized owner representative agency so as to separate the state ownership function from the state administrative function.
- ✓ For all public assets, there should be an online united, centralized and publicized database including following information: classified and specified public assets, their managed and utilized agencies/ units, market price of each specific asset (or equivalent market price), usage efficiency, etc. Based on these types of information, public assets will be located and relocated for certain periods.

REFERENCES

English

1. CCMAU (Crown Company Monitoring Advisory Unit). (2007), Owner's Expectations Manual for State-Owned Enterprises. Wellington: CCMAU.
2. COSO (2004), Enterprise risk management framework
3. COSO (2010), Developing Key Risk Indicators to Strengthen Enterprise Risk Management. Thought Leadership in ERM
4. COSO (2012), Risk Assessment in Practice. Thought Leadership in ERM
5. Deutsche Bank (2007), Financial Report, http://www.db.com/ir/en/download/Financial_Report_2007.pdf
6. DPE (Department of Public Enterprises, Ministry of Heavy Industries and Public Enterprises, India) (2010), Public Enterprises Survey 2010–2011 Overview:- Annual Report on the Performance of Central Public Sector Enterprises. New Delhi: DPE.
7. Frederick, W. (2011), "Enhancing the Role of the Boards of Directors of State-Owned Enterprises", OECD Corporate Governance Working Papers, No. 2, OECD Publishing, Paris.
8. IMPULS, IWI & RWTH Aachen University (2015). IMPULS - Industrie 4.0 Readiness, Impuls-Stiftung des VDMA, Aachen-Köln, 2015
9. ISO 31000: 2009 (2009), Risk management - Principles and guidelines
10. ISO/IEC 31010: 2009 (2009), Risk Management- Risk Assessment Techniques
11. Issham, Ismail, Abdul Samad M Fazilah, Yen Siew Hwa, Anton Abdulbasah Kamil, Azli Azli Ayubh, and Meor Azli Ayubh. (2008) "Economic Value Added (EVA) as a Performance Measurement for GLCs vs Non-GLCs: Evidence from Bursa Malaysia." Prague Economic Papers
12. Ittner, Christopher, and David Larcker. (2000) "Non-financial Performance

Measures: What Works and What Doesn't." Financial Times, Mastering Management Series, October 16

13. John Shortreed, John Hicks, Lorraine Craig (2003), Basic frameworks for risk management. Network for Environmental Risk Assessment and Management.
14. Johnson, Christian C., and Irv Beiman, eds. 2007. Balanced Scorecard for State-Owned Enterprises: Driving Performance and Corporate Governance. Manila: Asian Development Bank.
15. Luna-Martinez, Jose, and Carlos Fernando Vicente. (2012), "Global Survey of Development Banks." Policy Research Working Paper 5969, World Bank, Washington, DC.
16. Luna-Martinez, Jose, and Carlos Fernando Vicente. (2012), "Global Survey of Development Banks." Policy Research Working Paper 5969, World Bank, Washington, DC.
17. Muir, Russell, and Joseph Saba (1995) "Improving State Enterprise Performance: The Role of Internal and External Incentives." Technical Paper 306, World Bank, Washington, DC.
18. OECD (2005), Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises
19. OECD (2010), Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership
20. OECD (2014), Risk Management and Corporate Governance
21. OECD (2015), The G20/OECD Principles of Corporate Governance
22. OECD (2016a), Risk Management by State-Owned Enterprises and their Ownership, Corporate Governance
23. OECD (2016b), State-Owned Enterprises in Asia: National Practices for Performance Evaluation and Management, Korea Institute of Public Finance (KIPF)
24. OECD (2018), Managing Risk in the State-Owned Enterprise Sector in Asia: Stocktaking of National Practices

25. R.S. Kaplan (1996), Balanced Scorecard - Harvard Business School Press "Texas Eastman Company," Harvard Business School
26. Robinett, David. (2006) "Held by the Visible Hand: The Challenge of SOE Corporate Governance for Emerging Markets." World Bank, Washington D.C.
27. Robu, V., Vasilescu, C., (2004) Îmbunătățirea sistemului de guvernare corporativă – strategie de creștere a performanței globale a întreprinderii, Revista de Contabilitate și informatică de gestiune nr. 10, pg 181
28. Rudolph, Heinz P. (2009), "State Financial Institutions." Public Policy for the Private Sector, Crisis Response Series, Note 12, World Bank, Washington, DC.
29. Shirley, Mary. (1998) "Why Performance Contracts for SOEs Haven't Worked." Public Policy for the Private Sector, Note 150, World Bank, Washington, DC
30. Simpson, S.N.Y & Onumah, J.M. (2010). Performance Contracts and State Enterprises: The Ghanaian Perspective. African Journal of Administrative Studies, 75, 19-35.
31. Stivers, B. P., T. J. Covin, N. G. Hall, and S. W. Smalt. 1998. "How Nonfinancial Performance Measures Are Used." Management Accounting (February) 44: 46-49.
32. Telia (2015), Annual Report, Sweeden
33. The Institute of Internal Auditors (2013), The three lines of defense in effective risk management and control
34. Wong, Simon C. Y. (2004) "Improving Corporate Governance in SOEs: An Integrated Approach." Corporate Governance International 7 (2): 5-12.
35. World Bank (2010) "Corporate Governance of Central Public Sector Enterprises: Republic of India." Finance and Private Sector Development Vice Presidency, World Bank, Washington D.C.
36. World Bank (2014), Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Toolkit

Vietnamese:

1. MPI (2018), “Review of information disclosure of SOEs in 2017”
2. Pricewaterhouse Coopers Viet Nam (PwC) (2016), training documents for risk management
3. Supervision and Monitor Working Group of the National Assembly (2018), “Report on the supervision to the implementation of regulations and policies on the management and usage of state capital and assets invested in SOEs and equitized SOEs in the period 2011- 2016”, Report No.16/BC-DGS issued 25 May 2018
4. Economic Commission of the National Assembly (2014), “Supervision regulations and criteria for SOE performance”, Study RS-10, Knowledge Publishing House.

ANNEX

Annex 1: Implementation of risk management principles in 19 state economic groups and large corporations (as of July, 2018)

	Annual report with risk management content	Separate risk management regulations	Risk management duties assigned to Management Board and Director General	With internal auditor	With warning system for risk management
SCIC	X	X	X	X	
Vietnam National Petroleum Group (Petrolimex)	X	X		X	
Vietnam National Chemical Group	X	X	X	X	
Electricity of Vietnam (Holding com)				X	
Petrovietnam (PVN)				X	
Vietnam Rubber Group				X	
Vinacomin				X	
Vietnam Posts and Telecommunications Group			X	X	
MobiFone				X	
Vietnam National Tobacco Corporation			X	X	
Vietnamairlines	X	X	X	X	
Vietnam National Shipping Lines				X	
Vietnam Railways			X	X	
Vietnam Expressway Corporation					
Airports Corporation of Vietnam	X	X	X	X	
Vinacafe				X	
Vinafood2	X	X	X	X	
Vinafood1	X	X	X	X	
Vietnam Forestry Corporation	X			X	

**Annex 2: Procedure for financial supervision under
Decree No.87/2015/NĐ-CP**

Subjects	Contents	Due date	Notes
SOEs	Disclosure of 6-month financial report including following contents: Balance sheet; Income Statement; Cash flow statement; Notes to the financial statements pursuant to regulations on accounting. For SOEs operating under holding-subsidiary model, when disclosing annual financial report (audited), there should include both, report of holding company and the Consolidated financial report	15-Aug	
	Annual Financial Report (audited) should include following contents: Balance sheet; Income Statement; Cash flow statement; Notes to the financial statements pursuant to regulations on accounting. For SOEs operating under holding-subsidiary model, when disclosing annual financial report (audited), there should include both, report of holding company and the Consolidated financial report	31-May	Following year
The State owner representative agencies (line-ministries, provincial people provincial people committees, SCIC)	Public Announcement and submission to the Ministry of Finance the supervision plan to SOEs	31-Jan	
	Assigning performance indicators and tasks in financial year	30-Apr	
	Submitting the Report on Income statement and the enterprise classification	31-May	Following year
	Submitting the decision of assigning annual assessment criteria of each SOE to Ministry of Finance	31-May	

	Submitting the report on Income statement and the enterprise classification to Ministry of Finance	31-May	Following year
	Publicly announcing SOE classification	30-Jun	Following year
	Submitting the report on investment, management and utilization of state capital invested in enterprises	30-Jun	
	Disclosure of half-year and annual financial reports	05 days after receiving the report	
Ministry of Finance	Publicly announcing the plan of supervision of state capital investment invested in the enterprises	31-Jan	
	Submitting the report on the performance and classification of SOEs to the government	31-Jul	
	Publicly disclosing the report on the performance and classification of SOEs	30-Oct	
	Publicly disclosing the report on supervision of the implementation of regulations relating to the	30-Oct	
	Disclosure of the report of the government on investment, management and utilization of state capital invested in enterprises	10 days after the gov't submitted to the National Assembly	

Annex 3: Legal documents relating to supervision and assessment of SOE performance period 2014-2018

Issued bodies	Name of documents
National Assembly	Law No. 69/2014/QH13
The government	Decree No. 61/2013/NĐ-CP dated 25 th June 2013 by the government issuing <u>regulations on financial supervision</u> , assessment of performance and information disclosure of SOEs and the enterprises with state capital
	Decree No.49/2014/NĐ-CP dated 20 th May 2014 by the government on the monitor, inspection and investigation of SOEs regarding to observance of legislative regulations and owners' decisions
	Decree No.115/2014/NĐ-CP dated 3 rd December 2014 by the government promulgating regulations on the supervision and inspection of the implementation of assigned strategy, plan, taargets and tasks by the SOEs
	Decree No.81/2015/NĐ-CP dated 18 th September 2015 by the government on information disclosure of SOEs wholly oowned by the state
	Decree No.84/2015/NĐ-CP dated 30 th September 2015 by the government on supervision and assessment of investment
	Decree No.87/2015/NĐ-CP dated 6 th October 2015 by the government on supervision of state capital investment in enterprises; financial supervision, assessment of enterprise performance and disclosure of financial information SOEs and the enterprises with state capital invested
Ministry of Finance	Circular No.158/2013/TT-BTC dated 13 th November 2013 by the Ministry of Finance guiding financial supervision and assessment of enterprise performance of SOEs and the enterprises with state capital invested
	Circular No.200/2015/TT-BTC dated 15 th December 2015 by the Ministry of Finance guiding some regulations on supervision of state capital investment in enterprises; financial supervision, assessment of enterprise performance and disclosure of financial information SOEs and enterprises with state capital invested
Ministry of Defence	Circular No.48/2017/TT-BQP dated 5 th March 2017 by the Ministry of Defence issuing guidelines for financial supervision, operational efficiency of SOEs and enterprises with state capital invested under the management of the MOD

MOIT	Decision No.22/QĐ-BCT dated 2 nd January 2014 by the Minister of Ministry of Industry and Trade issuing regulations on financial supervision over state economic groups, general corporations and one-member limited liability companies under the ownership management of the MOIT
Ministry of Agriculture & rural dev	Decision No.5457/QĐ-BNN-QLDN dated 28 th December 2016 by the Minister of Ministry of Agriculture & rural development issuing regulations on financial supervision over state economic groups, general corporations and one-member limited liability companies under the ownership management of the MARD
Hanoi People Committee	Document No.6560/UBND-KT dated 14 th November 2016; No.1427/UBND-KT dated 29 th March 2017 and No.4789/UBND-KT dated 2 nd October 2017 by the Hanoi People Committee on the disclosure of information of SOEs under the ownership management of the Hanoi People Committee
HCM People Committee	Decision No.3312/QĐ-UBND dated 3 rd July 2014 by the Chairman of HCMC People Committee issuing regulations on financial supervision over SOEs wholly owned by the People Committee, the HCMC Housing Development Fund, the HCMC SME Credit Guarantee Funds
	Decision No.1332/QĐ-UBND dated 27 th March 2015 by the Chairman of HCMC People Committee on the amendment of supplement of the Decision No.3312/QĐ-UBND dated 3 rd July 2014
	Decision No.4482/QĐ-UBND dated 29 th August 2016 by the Chairman of HCMC People Committee issuing regulations on financial supervision and operational efficiency of holding and one-member limited liability companies established by the HCMC People Committee (replacing the Decision No.3312/QĐ-UBND dated 3 rd July 2014, Decision No.1332/QĐ-UBND dated 27 th March 2015, Decision 5773/QĐ-UBND dated 25 th November 2014, and Decision 1334/QĐ-UBND dated 27 th March 2015 by the Chairman of HCMC People Committee).
Danang People Committee	Decision No.25/2016/QĐ-UBND dated 22 nd August 2016 by the Chairman of Da Nang People Committee issuing regulations on financial supervision and operational efficiency of SOEs and enterprises with state capital invested under the ownership management of the Da Nang People Committee
Ben Tre People Committee	Decision No.2802/QĐ-UBND dated 29 th December 2015 by the Chairman of Ben Tre People Committee issuing regulations on financial supervision and operational efficiency of SOEs and enterprises with state capital more than 50

	percent of charter capital under the ownership management of the People Committee
Dong Nai People Committee	Decision No.4147/QĐ-UBND dated 5 th December 2016 by the Chairman of the People Committee issuing regulations on financial supervision, operational efficiency and classification of SOEs and enterprises with state capital invested under the ownership management of Dong Nai People Committee
Binh Duong People Committee	Document No.114/UBND-KTTH dated 13 th January 2014 and Document No.3455/UBND-KTTH dated 19 th September 2016 by Binh Duong People Committee issuing regulations on financial supervision and operational efficiency of the enterprises
Kontum People Committee	Document No.1874/UBND-KTTH dated 28 th July 2014 by Kontum People Committee reporting the implementation of regulations on financial supervision, operational efficiency and classification of SOEs pursuant to Document No.9842/BTC-TCDN dated 18 th July 2014 by Ministry of Finance
	Document No.701/VP-KT dated 17 th May 2016 by the Office of Kontum People Committee reporting the implementation of regulations on financial supervision, operational efficiency and classification of SOEs in 2015
Yen Bai People Committee	Decision No.36/2016/QĐ-UBND dated 26 th October 2016 by the Yen Bai People Committee issuing regulations on financial supervision, operational efficiency, classification and disclosure of financial information of SOEs and enterprises with state capital invested under the ownership management of Yen Bai People Committee
Bac Ninh People Committee	Decision No.209/QĐ-UBND dated 9 th May 2017 by Bac Ninh People Committee on the submission of the report on financial supervision and operational efficiency of SOEs operating in Bac Ninh
	Decision No.222/QĐ-UBND dated 17 th May 2017 by Bac Ninh People Committee issuing regulations on financial supervision and operational efficiency of SOEs operating in Bac Ninh
Hung Yen People Committee	Decision No.2125/QĐ-UBND dated 3 rd October 2016 by Hung Yen People Committee issuing regulations on financial supervision and operational efficiency of SOEs operating in Hung Yen.
Lam Dong People Committee	Decisions approving plans for annual financial supervision over SOEs and enterprises with state capital invested

Son La People Committee	Document No.329/BC-UBND dated 14 th November 2014 by Son La People Committee approving the Report on financial supervision and operational efficiency of SOEs operating in Son La in the first six months of 2014
	Document No.1655/UBND-TH dated 30 th May 2017 by Son La People Committee submitting report on financial supervision and operational efficiency of SOEs in 2016
Hoa Binh People Committee	Decision No.46/2016/QĐ-UBND dated 10 th November 2016 by Hoa Binh People Committee issuing regulations on financial supervision and operational efficiency of SOEs and enterprises with state capital invested under the ownership management of Hoa Binh People Committee
Nghe An People committee	Decision No.7048/QĐ-UBND dated 31 st December 2016 by the Chairman of Nghe An People Committee issuing regulations on financial supervision and operational efficiency of SOEs and enterprises with state capital invested under the ownership management of Nghe An People Committee
Quang Ninh People Committee	Decision No.3617/QĐ-UBND dated 31 st October 2016 by the Chairman of Quang Ninh People Committee issuing regulations on financial supervision and operational efficiency of SOEs and enterprises with state capital invested under the ownership management of Quang Ninh People Committee
Quang Ngai People Committee	Decisions (No.346, 347, 348, 349 and 350 in 2014) by the Chairman of Quang Ngai People Committee assigning tasks to departments of Agriculture and rural development, Industry and Trade, Construction, Planning and Investment, and Finance on the supervision on SOEs under the ownership management of Quang Ngai People Committee
	Decision No.421/QĐ-UBND dated 13 th March 2017 by the Chairman of Quang Ngai People Committee issuing regulations on financial supervision and operational efficiency of SOEs under the ownership management of Quang Ngai People Committee

YOUTH PUBLISHING HOUSE

64 Ba Trieu, Ha Noi - Tel: (84-24) 3943 4044/(84-24) 6263 1715

Fax: (84-24) 3943 6024. Website: nxbthanhnien.vn

Email: nxbthanhnieninfo@gmail.com

**REFORMING THE MONITORING AND EVALUATION MECHANISM
OF OWNER'S REPRESENTATIVE AGENCY
IN THE RESTRUCTURING PROCESS OF SOEs**

Authors

Responsible for publication:

Director - General Editor: NGUYEN XUAN TRUONG

Editor: NGUYEN DUC GIA

Cover: TRAN PHUONG ANH

Edit proof print: TRAN PHUONG ANH

Printed 100 copies, Lot 19x27cm, in Thien Tra Advertisement Printing JSC
Office: 1st floor, Bien Phong Tower, 40A Hang Bai, Hoan Kiem Dist., Hanoi, Vietnam

XNĐK XB: 3346-2018/CXBIPH/11-151/TN

QĐXB: 1165/QĐ-NXBTN

ISBN: 978-604-973-298-0

Printed and deposited in 2018.