



Aus4Reform



**KINH TẾ NHÀ NƯỚC, CƠ CẤU LẠI DNNN:
ĐÁNH GIÁ KẾT QUẢ THỰC HIỆN GIAI ĐOẠN
2011-2020 VÀ ĐỀ XUẤT PHƯƠNG HƯỚNG
GIẢI PHÁP CHO GIAI ĐOẠN 2021- 2030**

Hà Nội, 2019

LỜI NÓI ĐẦU

Kinh tế nhà nước và DNNN là hai trong những nội dung cải cách quan trọng trong quá trình chuyển đổi kinh tế ở Việt Nam từ năm 1986. Trong giai đoạn thực hiện Chiến lược Phát triển kinh tế xã hội 10 năm 2011-2020, Việt Nam đã thực hiện chương trình cơ cấu lại khu vực DNNN gắn với các kế hoạch 5 năm 2011-2015 và 2016-2020 nhằm mục tiêu góp phần hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường, chuyển đổi mô hình tăng trưởng, nâng cao chất lượng, hiệu quả, tính bền vững, giá trị gia tăng và sức cạnh tranh của nền kinh tế và của khu vực doanh nghiệp.

Để chuẩn bị xây dựng Chiến lược phát triển kinh tế xã hội 10 năm 2021-2030, trong đó có nội dung về kinh tế nhà nước và cơ cấu lại khu vực DNNN, cần thiết phải tiến hành tổng kết, đánh giá kết quả thực hiện giai đoạn 2011-2020, từ đó xây dựng quan điểm, phương hướng, mục tiêu và giải pháp thực hiện cho giai đoạn 10 năm sắp tới.

Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương là cơ quan được Bộ Kế hoạch và Đầu tư giao nhiệm vụ thực hiện các hoạt động nghiên cứu để tham gia phục vụ chuẩn bị xây dựng Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2021-2030 và Kế hoạch 2021 – 2025. Trong quá trình thực hiện nhiệm vụ này, Chương trình Australia hỗ trợ cải cách kinh tế Việt Nam (AUS4REFORM) đã hỗ trợ Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương tiến hành nghiên cứu về *"Kinh tế nhà nước và cơ cấu lại DNNN: Đánh giá kết quả thực hiện giai đoạn 2011-2020 và đề xuất phương hướng giải pháp cho giai đoạn 2021-2030"*.

Báo cáo này do nhóm Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương và nhóm tư vấn của Chương trình Australia hỗ trợ cải cách kinh tế Việt Nam (Aus4Reform) thực hiện. Nhóm soạn thảo Báo cáo do Tiến sĩ Nguyễn Đình Cung chỉ đạo, với sự tham gia của ông Phạm Đức Trung, bà Nguyễn Thị Luyến, ông Trịnh Đức Chiêu, ông Nguyễn Văn Thịnh, bà Phạm Thị Thanh Hồng, bà Nguyễn Thị Minh Thu và bà Vũ Đoàn Minh Thúy. Các tư vấn đóng góp báo cáo gồm ông Bùi Văn Dũng, ông Hoàng Minh Thái, bà Nguyễn Thị Việt Anh, bà Trần Thanh Hương và bà Đỗ Thị Hoài Giang.

Nhân dịp này, chúng tôi xin trân trọng cảm ơn sự hỗ trợ của Chương trình Aus4Reform, cảm ơn các chuyên gia trong và ngoài Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương đã góp ý, bình luận cho bản báo cáo này.

Mọi đánh giá, quan điểm, ý kiến trình bày trong Báo cáo này là của nhóm nghiên cứu, không nhất thiết phản ánh quan điểm của Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương hay Chương trình Aus4Reform.

TS. TRẦN THỊ HỒNG MINH

Viện trưởng Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương

Giám đốc Chương trình Aus4Reform

MỤC LỤC

LỜI NÓI ĐẦU.....	ii
DANH MỤC BẢNG, HÌNH, HỘP	v
CÁC TỪ VIẾT TẮT.....	vii
GIẢI THÍCH MỘT SỐ KHÁI NIỆM, ĐỐI TƯỢNG, PHẠM VI VÀ TÓM TẮT KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU	1
PHẦN 1. MỤC TIÊU VÀ YÊU CẦU VỀ KINH TẾ NHÀ NƯỚC, CƠ CẤU LẠI DNNN Ở VIỆT NAM TRONG GIAI ĐOẠN 2011-2020.....	8
1. Bối cảnh và sự cần thiết tiến hành cơ cấu lại DNNN giai đoạn 2011-2020.....	8
2. Tổng quan về các văn bản xác lập mục tiêu và yêu cầu thực hiện cơ cấu lại DNNN trong giai đoạn 2011-2020	9
3. Về xác định vai trò của kinh tế nhà nước	11
4. Mục tiêu của cơ cấu lại DNNN trong giai đoạn 2011-2020.....	11
4.1. Mục tiêu đổi mới, cơ cấu lại, nâng cao hiệu quả DNNN theo Nghị quyết số 12- NQ/TW ngày 3/6/2017	11
4.2. Mục tiêu cơ cấu lại DNNN giai đoạn 2011-2015 theo Quyết định số 929/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ.....	12
4.3. Mục tiêu cơ cấu lại DNNN giai đoạn 2016-2020 theo Quyết định số 707/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ.....	12
5. Về nhiệm vụ cơ cấu lại DNNN giai đoạn 2011-2020	13
5.1. Nhiệm vụ cơ cấu lại DNNN theo Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011-2020	13
5.2. Nhiệm vụ cơ cấu lại DNNN theo kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 2011-2015 ...	13
5.3. Nhiệm vụ cơ cấu lại DNNN theo kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 2016-2020 ...	14
5.4. Tổng quát nội dung cốt lõi các nhiệm vụ đổi mới, cơ cấu lại, nâng cao hiệu quả DNNN theo Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 3/6/2017	15
PHẦN 2. ĐÁNH GIÁ VỀ VAI TRÒ CỦA KINH TẾ NHÀ NƯỚC VÀ KẾT QUẢ THỰC HIỆN CƠ CẤU LẠI DNNN GIAI ĐOẠN 2011-2020	19
1. ĐÁNH GIÁ VỀ VAI TRÒ CỦA KINH TẾ NHÀ NƯỚC.....	19
1.1. Tổng quan về kinh tế nhà nước giai đoạn 2011-2020	19
1.2. Đánh giá việc thực hiện vai trò của kinh tế nhà nước giai đoạn 2011-2020	26
2. TÌNH HÌNH CƠ CẤU LẠI DNNN GIAI ĐOẠN 2011-2020	37
2.1. Tình hình cơ cấu lại DNNN thông qua cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước	37
2.2. Tình hình cơ cấu lại DNNN thông qua việc nâng cao hiệu quả hoạt động của DNNN	47
2.3. Tình hình cơ cấu lại DNNN thông qua hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường đối với DNNN và nâng cao năng lực quản trị DNNN đáp ứng chuẩn mực quốc tế.....	54
3. ĐÁNH GIÁ VIỆC THỰC HIỆN MỤC TIÊU, NHIỆM VỤ CƠ CẤU LẠI DNNN 2011- 2020, NGUYÊN NHÂN, BÀI HỌC VÀ VẤN ĐỀ ĐẶT RA.....	67
3.1. Đánh giá việc thực hiện mục tiêu và nhiệm vụ cơ cấu lại DNNN giai đoạn 2011- 2020	67

3.2. Nguyên nhân của việc chưa đạt mục tiêu cơ cấu lại DNNN 2011-2020.....	71
3.3. Một số kinh nghiệm rút ra từ thực tiễn cơ cấu lại giai đoạn 2011-2020	76
3.4. Một số vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu từ thực tiễn.....	76
PHẦN 3. KIẾN NGHỊ PHƯƠNG HƯỚNG THỰC HIỆN VAI TRÒ CỦA KINH TẾ NHÀ NƯỚC, CƠ CẤU LẠI DNNN TRONG GIAI ĐOẠN CHIẾN LƯỢC 10 NĂM 2021-2030, KẾ HOẠCH 5 NĂM 2021-2025	79
1. BỐI CẢNH TÁC ĐỘNG ĐẾN THỰC HIỆN VAI TRÒ CỦA KINH TẾ NHÀ NƯỚC VÀ CƠ CẤU LẠI DNNN	79
1.1. Bối cảnh tình hình trong nước	79
1.2. Bối cảnh quốc tế	79
2. KIẾN NGHỊ QUAN ĐIỂM VỀ THỰC HIỆN VAI TRÒ CỦA KINH TẾ NHÀ NƯỚC VÀ CƠ CẤU LẠI DNNN	85
2.1. Kiến nghị quan điểm về vai trò của kinh tế nhà nước	85
2.2. Kiến nghị quan điểm về vai trò của DNNN và cơ cấu lại DNNN.....	86
3. KIẾN NGHỊ PHƯƠNG HƯỚNG CƠ CẤU LẠI DNNN ĐẾN NĂM 2030	87
3.1. Mục tiêu đến năm 2030	87
3.2. Phương hướng nhiệm vụ cơ cấu lại DNNN đến năm 2030.....	88
4. KIẾN NGHỊ KẾ HOẠCH CƠ CẤU LẠI DNNN 2021-2025.....	89
4.1. Nhiệm vụ trọng tâm đến năm 2025	89
4.2. Giải pháp thực hiện cơ cấu lại DNNN giai đoạn 2021-2025	90
PHỤ LỤC 1. TỔNG QUAN QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT CÓ LIÊN QUAN ĐẾN CƠ CẤU LẠI DNNN TRONG THỜI KỲ 2011-2020.....	99
PHỤ LỤC 2. SO SÁNH SƠ BỘ NGUYÊN TẮC QUẢN TRỊ DNNN CỦA OECD (2015) VÀ THỰC TIỄN QUẢN TRỊ DNNN Ở VIỆT NAM	105
Tài liệu tham khảo	113

DANH MỤC BẢNG, HÌNH, HỘP

BẢNG:

Bảng 1. Tổng quan tài sản nhà nước tại các cơ quan, tổ chức, đơn vị đến năm 2015.....	20
Bảng 2. Thu - chi ngân sách nhà nước giai đoạn 2011-2018 (1000 tỷ đ).....	21
Bảng 3. Diện tích đất đai theo mục đích sử dụng (đơn vị: ha)	22
Bảng 4. Diện tích đất đai theo đối tượng sử dụng và đối tượng quản lý (đơn vị: ha)	23
Bảng 5. GDP hằng năm theo thành phần kinh tế.....	26
Bảng 6. Vốn đầu tư nhà nước và vốn đầu tư toàn xã hội theo giá hiện hành	27
Bảng 7. Hệ thống các tổ chức tín dụng Việt Nam.....	28
Bảng 8. Thị phần ngành viễn thông (%).....	28
Bảng 9. Sản lượng một số sản phẩm công nghiệp theo thành phần kinh tế (%)	29
Bảng 10. Cơ cấu đầu tư vốn nhà nước theo ngành nghề	30
Bảng 11. Năng suất lao động hiện hành (trđ/người)	33
Bảng 12. Hiệu quả sử dụng vốn đầu tư ICOR.....	33
Bảng 13. Tốc độ tăng GDP (%).....	33
Bảng 14. Thu ngân sách nhà nước.....	34
Bảng 15. Cơ cấu lao động trên 15 tuổi theo thành phần kinh tế (%).....	35
Bảng 16. Thị phần vận tải hành khách và hàng hóa nội địa	35
Bảng 17. Vai trò của DNNN ngành nông lâm thủy sản, xây dựng, thương mại và dịch vụ	37
Bảng 18. Kết quả IPO của doanh nghiệp cổ phần hóa giai đoạn 2011-2016	40
Bảng 19. Một số chỉ tiêu về doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ	47
Bảng 20. Phân bổ vốn và tài sản của DN do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ	48
Bảng 21. Cơ cấu doanh nghiệp đang hoạt động có kết quả sản xuất kinh doanh.....	48
Bảng 22. Doanh thu và lợi nhuận của doanh nghiệp đang hoạt động có kết quả SXKD.....	49
Bảng 23. Hiệu suất sinh lời (Tỷ suất lợi nhuận)	50
Bảng 24. Hiệu quả sử dụng lao động của các doanh nghiệp	51
Bảng 25. Hệ số nợ trên vốn chủ sở hữu (lần)	51
Bảng 26. Hệ số quay vòng vốn.....	51
Bảng 27. Tỷ lệ doanh nghiệp bị lỗ (%).....	52
Bảng 28. Chỉ số phát triển tài chính của doanh nghiệp 2010-2017 (%/năm).....	53

HÌNH:

Hình 1. Tỷ trọng dự toán thu NSNN 2019 (%)	35
Hình 2. Tỷ trọng của DNNN ngành công nghiệp chế biến, chế tạo.....	36
Hình 3. Số lượng DNNN cổ phần hóa.....	38
Hình 4. Điều chỉnh giảm số lượng ngành, lĩnh vực Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ hoặc cổ phần chi phối.....	59
Hình 5. DNNN và thể chế kinh tế thị trường	83

HỘP:

Hộp 1. Tiềm năng khoáng sản Việt Nam	24
Hộp 2. Tác động của việc duy trì tỷ lệ cổ phần nhà nước đến kết quả thu hút đầu tư	46
Hộp 3. Thiếu tách bạch giữa quản lý nhà nước và quản lý của chủ sở hữu nhà nước: Trường hợp của Tổng công ty Cảng hàng không ACV.....	62
Hộp 4. Báo cáo của Ủy ban Châu Âu về DNNN năm 2016.....	80

CÁC TỪ VIẾT TẮT

CIEM:	Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương
DNNN:	Doanh nghiệp nhà nước
FDI:	Đầu tư trực tiếp nước ngoài
GSO:	Tổng cục Thống kê
MPI:	Bộ Kế hoạch và Đầu tư
TNHH:	Trách nhiệm hữu hạn
UBND:	Ủy ban nhân dân
WB:	Ngân hàng Thế giới
OECD:	Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế

GIẢI THÍCH MỘT SỐ KHÁI NIỆM, ĐỐI TƯỢNG, PHẠM VI VÀ TÓM TẮT KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU

I. MỤC ĐÍCH, ĐỐI TƯỢNG, PHẠM VI, PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

1. Khuôn khổ mục tiêu

Báo cáo này là một nguồn tài liệu cung cấp thông tin cho Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương tham gia phục vụ các hoạt động tổng kết, đánh giá thực hiện Chiến lược Phát triển kinh tế xã hội 2011-2020, đề xuất quan điểm, phương hướng Chiến lược Phát triển kinh tế xã hội 2021-2030, Kế hoạch 2021-2025 liên quan đến vai trò của kinh tế nhà nước và cơ cấu lại khu vực DNNN. Mục tiêu cụ thể bao gồm:

- Đưa ra phân tích, đánh giá tình hình thực hiện vai trò của kinh tế nhà nước và cơ cấu lại DNNN theo các mục tiêu và nhiệm vụ đã đề ra trong Chiến lược Phát triển kinh tế xã hội 2011-2020, các kế hoạch 2011-2015 và 2016-2020 nhằm làm rõ các kết quả đạt được, những tồn tại, hạn chế; phân tích nguyên nhân của kết quả thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ; rút ra các bài học kinh nghiệm từ quá trình thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ.
- Đề xuất các quan điểm, mục tiêu, nhiệm vụ về thực hiện vai trò của kinh tế nhà nước và cơ cấu lại DNNN giai đoạn 2021-2030, kế hoạch 2021-2025 căn cứ kết quả đánh giá giai đoạn 2011-2020 và việc phân tích bối cảnh trong nước và quốc tế có liên quan.

2. Giải thích một số thuật ngữ, đối tượng và phạm vi nghiên cứu

- **Kinh tế nhà nước:**

"*Kinh tế nhà nước*" là một thành phần kinh tế theo quy định tại Điều 51 Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013.

- **Vai trò của kinh tế nhà nước giai đoạn 2011-2020:**

Báo cáo này không nghiên cứu toàn diện các vấn đề liên quan đến kinh tế nhà nước (như chủ thể kinh tế, quan hệ sở hữu, chế độ quản lý, sử dụng tài sản thuộc kinh tế nhà nước) mà chỉ giới hạn nghiên cứu về *vai trò của kinh tế nhà nước*.

"*Vai trò của kinh tế nhà nước giai đoạn 2011-2020*" được hiểu là vai trò của các tài sản thuộc kinh tế nhà nước đối với tổng thể nền kinh tế Việt Nam trong giai đoạn thực hiện Chiến lược Phát triển kinh tế xã hội 2011-2020.

"*Tài sản thuộc kinh tế nhà nước*" trong phạm vi Báo cáo này được hiểu là những tài sản quy định tại Điều 53 Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013 và Điều 197 Bộ Luật Dân sự năm 2015.¹

- **Doanh nghiệp nhà nước (DNNN):**

DNNN bao gồm các công ty trách nhiệm hữu hạn và công ty cổ phần do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ².

- **Cơ cấu lại khu vực DNNN:**

Cơ cấu lại doanh nghiệp hay tái cơ cấu doanh nghiệp là việc tổ chức các hoạt động của doanh nghiệp theo cách thức mới nhằm nâng cao hiệu quả của doanh nghiệp³.

"*Cơ cấu lại khu vực DNNN*" trong phạm vi Báo cáo này được hiểu là toàn bộ những đổi mới về thể chế kinh tế, quy định pháp luật và triển khai thực hiện việc phân bổ, quản lý và sử dụng các nguồn lực nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại các DNNN trong tổng thể nền kinh tế nhằm nâng cao hiệu quả của các nguồn lực này.

- **Quản trị DNNN:**

"*Quản trị DNNN*" trong phạm vi Báo cáo này được hiểu là các hoạt động định hướng và kiểm soát DNNN thông qua mối quan hệ giữa chủ sở hữu nhà nước/cổ đông nhà nước, cổ đông khác và các bên có lợi ích liên quan của DNNN với bộ máy quản lý, điều hành DNNN⁴.

3. Cách tiếp cận, phương pháp nghiên cứu chủ yếu

Căn cứ khuôn khổ và mục tiêu nghiên cứu đã trình bày tại Mục 1 nêu trên, cách tiếp cận chính của Báo cáo về việc đánh giá vai trò của kinh tế nhà nước, cơ cấu lại DNNN là so sánh kết quả thực hiện trên thực tế với các mục tiêu, nhiệm vụ về vai trò của kinh tế nhà nước và cơ cấu lại DNNN đã được đề ra tại Chiến lược phát triển kinh tế xã hội

¹ Đất đai, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, nguồn lợi ở vùng biển, vùng trời, tài nguyên thiên nhiên khác và các tài sản do Nhà nước đầu tư, quản lý là tài sản công thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý.

² Tại Việt Nam, định nghĩa pháp lý về DNNN đã được điều chỉnh nhiều lần trong các văn bản quy phạm pháp luật qua các giai đoạn. Luật DNNN năm 1995 quy định: "DNNN là tổ chức kinh tế do Nhà nước đầu tư vốn, thành lập". Luật DNNN năm 2003 quy định: "DNNN là tổ chức kinh tế do Nhà nước sở hữu toàn bộ vốn điều lệ hoặc có cổ phần, vốn góp chi phối, được tổ chức dưới hình thức công ty nhà nước, công ty cổ phần, công ty TNHH". Luật Doanh nghiệp năm 2005 quy định: "DNNN là doanh nghiệp trong đó Nhà nước sở hữu trên 50% vốn điều lệ". Luật Doanh nghiệp năm 2014 quy định: DNNN là doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ". Để phù hợp với nội hàm thuật ngữ DNNN trong Chiến lược phát triển kinh tế xã hội 2011-2020 (được thông qua vào năm 2011 khi Luật Doanh nghiệp 2005 còn hiệu lực) và căn cứ định hướng mới tại Nghị quyết số 12-NQ/TW năm 2017 của Ban Chấp hành Trung ương, khái niệm DNNN được sử dụng trong phạm vi Báo cáo này tương đồng với khái niệm của Luật Doanh nghiệp 2005.

³ <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/restructuring>

⁴ Được xác định theo khái niệm "Quản trị công ty" của OECD 2004.

2011-2020 (do Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XI thông qua vào năm 2011) và tại các nghị quyết, kết luận, văn bản quy phạm pháp luật có liên quan của Việt Nam.

Cũng vì thế, nguồn tài liệu tham khảo của Báo cáo chủ yếu là các tài liệu, số liệu do cơ quan nhà nước có thẩm quyền của Việt Nam công bố chính thức, bao gồm: i) Báo cáo hằng năm của Chính phủ trình Quốc hội về tình hình hoạt động đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp trong phạm vi toàn quốc từ năm 2011 đến năm 2018 đăng tải trên Trang tin điện tử của Bộ Tài chính (mof.gov.vn). ii) Niên giám Thống kê 2011-2018, Sách trắng “Doanh nghiệp Việt Nam 2019” và các số liệu thống kê được đăng tải trên Trang tin điện tử của Tổng cục Thống kê (gso.gov.vn). iii) Các văn kiện, nghị quyết, kết luận và báo cáo chính thức của các cơ quan nhà nước có liên quan.

II. TÓM TẮT NỘI DUNG CỦA BÁO CÁO

1. Kết cấu của Báo cáo gồm 3 phần: (i) Mục tiêu và yêu cầu về vai trò của kinh tế nhà nước và cơ cấu lại DNNN giai đoạn 2011-2020. (ii) Đánh giá kết quả thực hiện vai trò của kinh tế nhà nước và cơ cấu lại DNNN giai đoạn 2011-2020. (iii) Kiến nghị phương hướng thực hiện vai trò của kinh tế nhà nước và cơ cấu lại DNNN giai đoạn đến năm 2030, kế hoạch 2021-2025.

2. Trên cơ sở phân tích số liệu thống kê về các nguồn lực của kinh tế nhà nước, đóng góp của kinh tế nhà nước cho tăng trưởng kinh tế, cho thu ngân sách nhà nước, cho các ngành, lĩnh vực của nền kinh tế và so sánh với yêu cầu của Chiến lược Phát triển kinh tế xã hội 2011-2020, Báo cáo này cho thấy, việc thực hiện vai trò của kinh tế nhà nước có những đặc điểm sau đây:

2.1. Kinh tế nhà nước có vai trò quan trọng trong phát triển kinh tế xã hội, tăng trưởng kinh tế và một số ngành, lĩnh vực then chốt của nền kinh tế; có vai trò quyết định để thực hiện có hiệu quả chính sách định giá, điều tiết giá hoặc bình ổn giá của Nhà nước; đóng góp quyết định để phát triển hệ thống cơ sở vật chất kết cấu hạ tầng cần thiết cho hoạt động kinh doanh của các thành phần kinh tế và phát triển kinh tế - xã hội mà các thành phần kinh tế khác chưa làm được do đầu tư lớn, thu hồi vốn chậm, không có khả năng sinh lời trong ngắn hạn; góp phần đảm bảo môi trường kinh doanh an toàn, hòa bình, ổn định cho các thành phần kinh tế khác phát triển

2.2. Bên cạnh những kết quả tích cực đã đạt được, Báo cáo này cho rằng, kết quả đạt được các mục tiêu mà Chiến lược Phát triển kinh tế xã hội 2011-2020 đã đề ra đối với vai trò của kinh tế nhà nước còn thấp. Tốc độ tăng trưởng, hiệu quả đầu tư của kinh tế nhà nước có xu hướng tăng nhưng vẫn thấp so với thành phần kinh tế khác. Tỷ trọng của kinh tế nhà nước trong GDP, nộp ngân sách nhà nước, tạo việc làm mới và thị

phần ở hầu hết các ngành nghề ngày càng giảm, đặc biệt ở các ngành có mức độ cạnh tranh cao như thương mại, công nghiệp chế tạo, v.v. Kết quả thực hiện vai trò dẫn dắt, tạo động lực phát triển đối với nền kinh tế của kinh tế nhà nước chưa rõ nét.

3. Về cơ cấu lại khu vực DNNN, Báo cáo đã tổng hợp, phân tích cụ thể tình hình cơ cấu lại DNNN từ năm 2011 đến tháng 6 năm 2019 trên 03 nội dung: Một là, cơ cấu lại DNNN thông qua việc hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường, nâng cao năng lực quản trị DNNN đáp ứng chuẩn mực quốc tế. Hai là, cơ cấu lại DNNN thông qua cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước. Ba là, cơ cấu lại DNNN thông qua các biện pháp nâng cao hiệu quả hoạt động và năng lực cạnh tranh của DNNN.

4. Trên cơ sở tổng hợp, phân tích tình hình cơ cấu lại khu vực DNNN, Báo cáo đã đánh giá kết quả thực hiện của 04 mục tiêu và 06 nhiệm vụ cơ cấu lại DNNN đã đề ra tại Quyết định số 707/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ.⁵

5. Về thực hiện mục tiêu "DNNN có cơ cấu hợp lý hơn": Báo cáo đánh giá kết quả đạt được ở mức thấp. Cơ cấu ngành nghề của vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp đến năm 2019 không có thay đổi lớn so với năm 2011. Lý do là: Mặc dù đã chuyển khoảng 700 doanh nghiệp 100% sở hữu nhà nước thành công ty cổ phần (chiếm khoảng trên 50% số lượng doanh nghiệp 100% sở hữu nhà nước của năm 2011), nhưng việc bán cổ phần nhà nước và thoái vốn nhà nước đạt kết quả thấp, dẫn tới vẫn phải duy trì vốn nhà nước tại các doanh nghiệp đã cổ phần hóa và ở hầu hết các ngành lĩnh vực kinh doanh.

6. Về thực hiện mục tiêu "Nâng cao hiệu quả và sức cạnh tranh của DNNN": Báo cáo đánh giá kết quả đạt được ở mức thấp. Nghiên cứu cho thấy, tỷ trọng DNNN thua lỗ đã giảm, tỷ suất lợi nhuận bình quân của khu vực DNNN từ năm 2011 đến năm 2018 cao hơn mức bình quân chung của hệ thống các doanh nghiệp có đăng ký ở Việt Nam, nhưng vẫn còn thấp hơn so với khu vực FDI và thấp hơn so với chính khu vực DNNN giai đoạn 2001-2010; thị phần của DNNN ở hầu hết các ngành lĩnh vực của nền kinh tế đều có hướng giảm.

7. Về thực hiện mục tiêu "hoàn thiện thể chế để DNNN hoạt động theo cơ chế thị trường" và "quản trị DNNN theo thông lệ quốc tế": Báo cáo này cho rằng, hệ thống các Luật về kinh doanh đã xây dựng cơ chế cạnh tranh bình đẳng, không phân biệt đối xử giữa DNNN và doanh nghiệp khác, đã tạo khung khổ quản trị DNNN tương đồng

⁵ 04 mục tiêu bao gồm: Sắp xếp, cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước để DNNN có cơ cấu hợp lý hơn; nâng cao hiệu quả hoạt động; quản trị theo chuẩn mực quốc tế; xử lý dứt điểm các tồn tại, yếu kém của DNNN; và hoàn thiện mô hình quản lý, giám sát. 06 nhiệm vụ bao gồm: Hoàn thiện thể chế; hoàn thành kế hoạch cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước; cơ cấu lại toàn diện các mặt hoạt động của DNNN; tập trung xử lý dứt điểm các tồn tại, yếu kém của 12 dự án yếu kém; phê duyệt, triển khai thực hiện phương án cơ cấu lại; và thực hiện có hiệu lực, hiệu quả các quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của chủ sở hữu nhà nước

với doanh nghiệp khu vực tư nhân. Tuy vậy, DNNN trên thực tế chưa có đầy đủ các quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm để hoạt động theo cơ chế thị trường; quản trị DNNN còn có khoảng cách so với chuẩn mực quốc tế do chưa tách bạch hoàn toàn chức năng chủ sở hữu nhà nước với chức năng quản lý nhà nước, Hội đồng thành viên DNNN chưa có quyền tự chủ ở mức độ cao, thực thi quy định pháp luật về công bố thông tin của DNNN còn hạn chế, chính sách sở hữu đối với từng DNNN chưa rõ ràng và nhất quán, đội ngũ cán bộ quản lý điều hành DNNN chưa chuyên nghiệp như chuẩn mực quốc tế, v.v.

8. Về thực hiện mục tiêu "Tập trung xử lý dứt điểm các tồn tại, yếu kém của DNNN": Báo cáo đánh giá chưa hoàn thành mục tiêu, điển hình là chưa xử lý dứt điểm được các dự án, nhà máy thua lỗ như yêu cầu tại Quyết định số 707/TTg năm 2017 của Thủ tướng Chính phủ.

9. Về việc "Hoàn thiện mô hình quản lý, giám sát doanh nghiệp nhà nước và vốn, tài sản Nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp", Báo cáo cho rằng thời gian qua đã đạt kết quả đáng khích lệ với việc thành lập Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp, tuy vậy, đến nay vẫn chưa tách bạch hoàn toàn chức năng đại diện chủ sở hữu vốn của Nhà nước tại DNNN và doanh nghiệp có vốn nhà nước với chức năng quản lý nhà nước của các bộ, ngành, địa phương.

10. Nguyên nhân chủ yếu của việc chưa đạt mục tiêu cơ cấu lại DNNN và thực hiện vai trò của kinh tế nhà nước giai đoạn 2011-2020:

10.1. Báo cáo cho rằng, nguyên nhân cốt lõi là còn chậm trễ trong hình thành thể chế kinh tế thị trường đầy đủ (cả về nhận thức và hành động), các chủ thể của nền kinh tế, trong đó có kinh tế nhà nước và DNNN chưa vận hành đầy đủ theo cơ chế thị trường. Và bởi vì chưa vận hành theo cơ chế thị trường đầy đủ nên hiệu quả phân bổ nguồn lực còn thấp, dẫn tới cơ cấu lại nền kinh tế nói chung, cơ cấu lại DNNN nói riêng chưa đạt mục tiêu kỳ vọng.

10.2. Các nguyên nhân cụ thể bao gồm: *Thứ nhất* là những khó khăn từ thị trường tác động xấu đến nhiều DNNN, đặc biệt trong giai đoạn chịu tác động của khủng hoảng tài chính và suy thoái từ những năm 2008-2009. *Thứ hai* là do năng lực, trình độ công nghệ, quản lý, điều hành và sản xuất kinh doanh của DNNN còn nhiều hạn chế. *Thứ ba* là những nguyên nhân xuất phát từ quan điểm và định hướng chưa rõ ràng về vai trò chủ đạo kinh tế nhà nước và DNNN, dẫn tới lúng túng trong tổ chức thực hiện. Điển hình là lúng túng giữa việc trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho DNNN theo cơ chế thị trường với việc tăng cường quản lý, giám sát của Nhà nước (dẫn tới sự can thiệp hành chính vào DNNN); lúng túng giữa yêu cầu phải cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước theo nguyên tắc thị trường với yêu cầu bảo toàn, phát triển vốn nhà nước.v.v.

Việc xác định một số mục tiêu về vai trò của kinh tế nhà nước và cơ cấu lại DNNN không phù hợp với năng lực, thực lực và bản chất của kinh tế nhà nước và DNNN trong cơ chế thị trường nhưng không kịp thời được điều chỉnh, dẫn tới không thể thực hiện được những vai trò đó trên thực tế, chẳng hạn vai trò “định hướng”, ”điều tiết” hay ”dẫn dắt” trong nền kinh tế.

11. Trong phần thứ ba của Báo cáo, Nhóm nghiên cứu đã phân tích bối cảnh trong nước, bối cảnh quốc tế, đề xuất các quan điểm, phương hướng thực hiện vai trò của kinh tế nhà nước và cơ cấu lại DNNN đến năm 2030, kế hoạch 2021-2025.

12. Về bối cảnh tình hình DNNN trên thế giới, Báo cáo cho rằng, DNNN có vai trò quan trọng nhất định ở hầu hết các nền kinh tế. Tuy vậy, mức độ cải cách DNNN vẫn là một tiêu chí của kinh tế thị trường đầy đủ, hiện đại và hội nhập. Vì thế, trong xây dựng các giải pháp cơ cấu lại DNNN ở Việt Nam, cần lưu tâm xem xét một số vấn đề sau đây: (i) DNNN không được hạn chế khu vực tư nhân phát triển; (ii) Cơ cấu lại DNNN cần được đặt trong yêu cầu bảo đảm môi trường cạnh tranh bình đẳng; (iii) Đổi mới DNNN phải tạo cho DNNN quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm, tránh áp đặt DNNN phải thực hiện quá nhiều nhiệm vụ phi thị trường, phi kinh tế.

13. Về bối cảnh tình hình trong nước, đáng chú ý là thời gian gần đây đã có chủ trương chính thức về việc xác định kinh tế tư nhân là một động lực quan trọng của nền kinh tế, dẫn tới tính cấp bách của việc đổi mới triệt để khu vực DNNN.

14. Kiến nghị quan điểm về vai trò của kinh tế nhà nước: Báo cáo cho rằng, kinh tế nhà nước phải tập trung vào chức năng hỗ trợ, liên kết các thành phần kinh tế khác cùng phát triển; góp phần thúc đẩy tăng trưởng và phát triển kinh tế nhanh, bền vững và thực hiện tiến bộ, công bằng xã hội; kinh tế nhà nước không những không phải là lực lượng cạnh tranh của kinh tế tư nhân trong nước mà còn phải hỗ trợ để kinh tế tư nhân trở thành động lực chủ yếu của nền kinh tế Việt Nam.

15. Báo cáo đã kiến nghị hệ thống quan điểm về thực hiện vai trò của kinh tế nhà nước theo hướng: **Một là**, phải đầu tư tập trung nguồn lực của kinh tế nhà nước vào việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội phục vụ sự phát triển của mọi thành phần kinh tế; đảm bảo cung cấp sản phẩm, dịch vụ công thiết yếu mà các thành phần kinh tế khác không đầu tư và cung cấp; tạo lập môi trường đầu tư, kinh doanh thuận lợi, an toàn, điều tiết nền kinh tế trên cơ sở tôn trọng các quy luật thị trường. **Hai là**, thực hiện cơ cấu lại nguồn lực của kinh tế nhà nước đầu tư vào lĩnh vực kinh doanh theo nguyên tắc giảm dần, tiến tới rút khỏi các ngành, lĩnh vực kinh doanh cạnh tranh mà các thành phần kinh tế khác có thể thực hiện tốt hơn, hiệu quả hơn, góp phần thực hiện chủ trương phát triển kinh tế tư nhân trở thành một động lực quan trọng của nền kinh tế.

16. Báo cáo đã kiến nghị quan điểm về vai trò của DNNN và quan điểm cơ cấu lại DNNN trong bối cảnh mới. Theo đó, DNNN phải tập trung vào những lĩnh vực then chốt, thiết yếu, những địa bàn quan trọng và quốc phòng, an ninh, những lĩnh vực mà doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác không đầu tư; lấy hiệu quả kinh tế làm tiêu chí đánh giá chủ yếu; tự chủ, tự chịu trách nhiệm, tuân thủ đầy đủ kỷ luật và chuẩn mực thị trường trong đầu tư và kinh doanh.

17. Trên cơ sở quan điểm về vai trò của DNNN, Báo cáo đã kiến nghị hệ thống mục tiêu và giải pháp thực hiện cơ cấu lại DNNN đến năm 2030, kế hoạch 2021-2025:

17.1. Về mục tiêu cơ cấu lại DNNN, Báo cáo kiến nghị DNNN đến năm 2030 phải hoạt động động hoàn toàn theo cơ chế thị trường và đáp ứng đầy đủ chuẩn mực quốc tế về quản trị công ty, đồng thời cũng kiến nghị cụ thể một số mục tiêu định lượng về tỷ suất lợi nhuận, về số lượng DNNN phải niêm yết trên thị trường chứng khoán trong nước và quốc tế, v.v..

17.2. Về kế hoạch 2021-2025, Báo cáo đã kiến nghị các giải pháp cụ thể, chi tiết về: (i) Hoàn thiện hệ thống thể chế quản lý DNNN theo yêu cầu phát triển kinh tế thị trường. (ii) Nâng cao chất lượng tổ chức quản lý, điều hành và hoạt động sản xuất kinh doanh của DNNN. (iii) Đổi mới căn bản cơ chế thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN và vốn nhà nước tại doanh nghiệp (iv) Hoàn thành việc cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước theo hướng DNNN chỉ còn tập trung vào 04 nhóm ngành, lĩnh vực đúng theo quy định tại Điều 10 Luật 69/2014/QH13; tiến hành thoái vốn nhà nước khỏi các ngành, lĩnh vực còn lại. Theo định hướng này, Báo cáo kiến nghị trong giai đoạn 2021-2025, cần cổ phần hóa khoảng 90% số lượng doanh nghiệp 100% sở hữu nhà nước./

PHẦN 1. MỤC TIÊU VÀ YÊU CẦU VỀ KINH TẾ NHÀ NƯỚC, CƠ CẤU LẠI DNNN Ở VIỆT NAM TRONG GIAI ĐOẠN 2011-2020

1. Bối cảnh và sự cần thiết tiến hành cơ cấu lại DNNN giai đoạn 2011-2020

Từ những năm 2008-2009, dưới tác động của khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế trên thế giới cùng với những hạn chế, yếu kém nội tại, hoạt động của nhiều DNNN gặp khó khăn, hiệu quả kinh doanh có xu hướng giảm. Theo số liệu của Tổng cục Thống kê, tỷ suất lợi nhuận trên tài sản năm 2010 của toàn bộ khu vực DNNN chỉ đạt 2,9% (năm 2005 là 3,2%), trong khi doanh nghiệp FDI đạt 6,6% (năm 2005 là 11,2%)⁶.

Đánh giá tình hình thực hiện Chiến lược phát triển kinh tế xã hội 10 năm 2001-2010, Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá X tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng đã chỉ rõ: *"Kinh tế phát triển chưa bền vững; chất lượng, hiệu quả, sức cạnh tranh thấp, chưa tương xứng với tiềm năng, cơ hội và yêu cầu phát triển của đất nước; một số chỉ tiêu không đạt kế hoạch.v.v. Một số tập đoàn kinh tế và doanh nghiệp nhà nước kinh doanh thua lỗ, gây bức xúc trong xã hội"*.

Nghị quyết số 42/2009/NQ-QH12 của Quốc hội ngày 27/11/2009 đã đánh giá: *"Một số lượng không nhỏ tập đoàn, tổng công ty sản xuất, kinh doanh đạt hiệu quả thấp, chưa phát huy tốt vai trò chủ lực trong nền kinh tế, chưa tương xứng với những lợi thế và sự đầu tư của Nhà nước"*.

Báo cáo số 262/BC-CP của Chính phủ ngày 23/11/2011 về thực trạng hoạt động của tập đoàn, tổng công ty nhà nước giai đoạn 2006-2010 đã nhận định: *"Hiệu quả đầu tư và hiệu quả kinh doanh của DNNN nói chung và các tập đoàn, tổng công ty nhà nước nói riêng còn chưa tương xứng với vị trí, vai trò, tiềm năng của doanh nghiệp"*.

Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI đã kết luận về kết quả 10 năm (2001-2010) sắp xếp, đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả hoạt động của DNNN: *"DNNN được sắp xếp lại một bước quan trọng, cơ bản tập trung vào những ngành, lĩnh vực, địa bàn then chốt, quan trọng mà Nhà nước cần nắm giữ, góp phần để kinh tế nhà nước thực hiện vai trò chủ đạo, ổn định và phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm an sinh xã hội và nhu cầu của quốc phòng, an ninh. Tuy nhiên, việc sắp xếp và cổ phần hóa DNNN còn chậm, chưa chặt chẽ; trình độ công nghệ lạc hậu, quản trị doanh nghiệp còn nhiều yếu kém, hiệu quả thấp. Việc phân định chức năng quản lý nhà nước và quản lý của chủ sở hữu nhà nước còn chưa đủ rõ; thể chế, cơ chế quản*

⁶ Tổng cục Thống kê, "Doanh nghiệp Việt Nam - 15 năm đầu thế kỷ (2000-2014)", Nxb Thống kê, 2017, trang 126.

lý, giám sát của chủ sở hữu nhà nước có nhiều sơ hở, yếu kém. Cơ cấu ngành, lĩnh vực chưa hợp lý, dàn trải, đầu tư ra ngoài ngành kém hiệu quả. Một số doanh nghiệp vi phạm pháp luật nghiêm trọng, gây thất thoát, lãng phí lớn vốn và tài sản nhà nước" (Kết luận số 50-KL/TW ngày 29 tháng 10 năm 2012).

Tóm lại, đến năm 2010, quá trình sắp xếp, đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả DNNN đã đạt được nhiều kết quả tích cực. DNNN giữ tỷ trọng cao trong hệ thống doanh nghiệp Việt Nam về nguồn lực, chi phối nhiều ngành, lĩnh vực của nền kinh tế. Tuy vậy, do DNNN có vị trí quan trọng trong nền kinh tế, trong khi hiệu quả hoạt động và năng lực cạnh tranh lại chưa tương xứng với nguồn lực nắm giữ nên đã ảnh hưởng không tốt tới hiệu quả và sức cạnh tranh chung của cả nền kinh tế.

Bối cảnh đó đặt ra yêu cầu phải cơ cấu lại DNNN trong giai đoạn 2011-2020 để góp phần nâng cao hiệu quả và sức cạnh tranh chung của nền kinh tế cũng như của khu vực DNNN.

2. Tổng quan về các văn bản xác lập mục tiêu và yêu cầu thực hiện cơ cấu lại DNNN trong giai đoạn 2011-2020

Kể từ khi tiến hành đổi mới năm 1986, Việt Nam có nhiều chủ trương, định hướng về sắp xếp, đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả hoạt động của DNNN. Tuy vậy, thuật ngữ "cơ cấu lại DNNN" hay "tái cơ cấu DNNN" mới được chính thức sử dụng trong giai đoạn 2011-2020 ở các văn bản sau đây:

- Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc của Đảng lần thứ XI và XII, trong đó có định hướng chung về vai trò của kinh tế nhà nước và các giải pháp cơ cấu lại DNNN trong chiến lược phát triển kinh tế xã hội 2011-2020, kế hoạch 2011-2015 và kế hoạch 2016-2020.
- Nghị quyết số 10/2011/QH13 về kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 2011-2015 trong đó định hướng: "Cần tập trung thực hiện cơ cấu lại nền kinh tế trong 3 lĩnh vực quan trọng là cơ cấu lại đầu tư, trọng tâm là đầu tư công; cơ cấu lại thị trường tài chính, trọng tâm là cơ cấu lại hệ thống ngân hàng thương mại, các tổ chức tài chính; cơ cấu lại doanh nghiệp, trọng tâm là các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước"
- Kết luận số 10-KL/TW ngày 18/10/2011 của Ban chấp hành Trung ương (Khóa XI) định hướng: Cơ cấu lại nền kinh tế phải gắn với đổi mới mô hình tăng trưởng theo hướng nâng cao chất lượng, hiệu quả và sức cạnh tranh, tập trung vào ba lĩnh vực quan trọng nhất: Tái cơ cấu đầu tư với trọng tâm là đầu tư công; cơ cấu lại thị trường tài chính với trọng tâm là tái cơ cấu hệ thống ngân hàng thương mại và các

tổ chức tài chính; tái cơ cấu DNNN mà trọng tâm là các tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước.

- Kết luận số 50-KL/TW ngày 29-10-2012 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI đề ra quan điểm, chủ trương về tiếp tục sắp xếp, đổi mới và nâng cao hiệu quả DNNN.
- Kết luận số 103-KL/TW ngày 29-9-2014 đề ra chủ trương tiếp tục hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, trong đó có thể chế kinh tế về DNNN.
- Nghị quyết số 04-NQ/TW ngày 30-10-2016 của Ban Chấp hành Trung ương khóa XII yêu cầu: Rà soát, hoàn thiện các quy định, văn bản quy phạm pháp luật về quản lý, điều hành bảo đảm công khai, minh bạch, góp phần xóa bỏ cơ chế "xin - cho", "duyet - cấp"; ngăn chặn, đẩy lùi tham nhũng, tiêu cực, "lợi ích nhóm", "sân sau", trục lợi trong quản lý, sử dụng ngân sách, tài sản công, cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước, vốn đầu tư, đất đai, tài nguyên, khoáng sản, tài chính, ngân hàng, thuế, hải quan, phân bổ, quản lý và sử dụng biên chế.v.v. Đẩy mạnh xã hội hóa, tách cung ứng dịch vụ công và quản lý sản xuất kinh doanh ra khỏi chức năng quản lý nhà nước nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của các cơ quan quản lý nhà nước; khắc phục tình trạng quan liêu, cửa quyền, sách nhiễu, tiêu cực của cán bộ, công chức.v.v. Rà soát, thoái vốn, cổ phần hóa, chấn chỉnh hoạt động của các doanh nghiệp quân đội và công an sản xuất kinh doanh thua lỗ, không phục vụ nhiệm vụ quốc phòng, an ninh.
- Nghị quyết số 05-NQ/TW ngày 01-11-2016 của Ban Chấp hành Trung ương khóa XII đề ra một số chủ trương, chính sách lớn nhằm tiếp tục đổi mới mô hình tăng trưởng, năng suất lao động, sức cạnh tranh của nền kinh tế.
- Nghị quyết số 24/2016/QH14 của Quốc hội về kế hoạch cơ cấu lại nền kinh tế giai đoạn 2016-2020, trong đó đề ra mục tiêu "Thoái toàn bộ vốn nhà nước tại các doanh nghiệp thuộc các ngành không cần Nhà nước sở hữu trên 50% vốn, thoái vốn nhà nước xuống mức sàn quy định đối với các ngành mà Nhà nước sắp xếp, cơ cấu lại vốn đầu tư" và nhiệm vụ trọng tâm "Tiếp tục đẩy mạnh cơ cấu lại DNNN, trọng tâm là tập đoàn, tổng công ty nhà nước. Đánh giá thực chất và đẩy mạnh cổ phần hóa, thoái vốn đầu tư của Nhà nước một cách công khai, minh bạch theo cơ chế thị trường; tăng cường kiểm tra, thanh tra, giám sát, kiểm toán, không để xảy ra thất thoát vốn, tài sản công; hoàn thiện mô hình quản trị doanh nghiệp nhà nước; có cơ chế kiểm soát phù hợp nguồn vốn mua bán, sáp nhập doanh nghiệp; các doanh nghiệp cổ phần hóa phải niêm yết trên thị trường chứng khoán

trong thời hạn một năm kể từ ngày phát hành cổ phiếu lần đầu; thu hút nhà đầu tư chiến lược có năng lực. Xây dựng và công bố mục tiêu cụ thể hàng năm về thoái vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Xử lý dứt điểm các doanh nghiệp nhà nước thua lỗ, các dự án đầu tư của doanh nghiệp nhà nước không hiệu quả theo nguyên tắc và cơ chế thị trường; xem xét, thực hiện phá sản doanh nghiệp nhà nước theo quy định của pháp luật về phá sản doanh nghiệp".

- Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 3-6-2017 đề ra mục tiêu, quan điểm và định hướng giải pháp cơ cấu lại, đổi mới và nâng cao hiệu quả DNNN đến năm 2020.

3. Về xác định vai trò của kinh tế nhà nước⁷

Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên Chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011) xác định: Phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa với nhiều hình thức sở hữu, nhiều thành phần kinh tế, hình thức tổ chức kinh doanh và hình thức phân phối. Các thành phần kinh tế hoạt động theo pháp luật đều là bộ phận hợp thành quan trọng của nền kinh tế, bình đẳng trước pháp luật, cùng phát triển lâu dài, hợp tác và cạnh tranh lành mạnh. Kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo.

Chiến lược Phát triển kinh tế, xã hội 2011-2020 đề ra quan điểm: Phát triển nhanh, hài hoà các thành phần kinh tế và các loại hình doanh nghiệp. Phải tăng cường tiềm lực và nâng cao hiệu quả của kinh tế nhà nước. Kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo, là lực lượng vật chất quan trọng để Nhà nước định hướng và điều tiết nền kinh tế, góp phần ổn định kinh tế vĩ mô.

Hiến pháp năm 2013 quy định: Nền kinh tế Việt Nam là nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa với nhiều hình thức sở hữu, nhiều thành phần kinh tế; kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo (Điều 51); đất đai, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, nguồn lợi ở vùng biển, vùng trời, tài nguyên thiên nhiên khác và các tài sản do Nhà nước đầu tư, quản lý là tài sản công thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý (Điều 53).

4. Mục tiêu của cơ cấu lại DNNN trong giai đoạn 2011-2020

4.1. Mục tiêu đổi mới, cơ cấu lại, nâng cao hiệu quả DNNN theo Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 3/6/2017

- Mục tiêu tổng quát: Cơ cấu lại, đổi mới và nâng cao hiệu quả DNNN trên nền tảng công nghệ hiện đại, năng lực đổi mới sáng tạo, quản trị theo chuẩn mực quốc tế, nhằm huy động, phân bổ và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực xã hội, bảo toàn, phát triển vốn nhà nước tại doanh nghiệp để DNNN giữ vững vị trí then chốt và là

⁷ Tên gọi "Kinh tế nhà nước" thay thế tên gọi "Kinh tế quốc doanh" kể từ năm 1994.

một lực lượng vật chất quan trọng của kinh tế nhà nước, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế và thực hiện tiến bộ, công bằng xã hội.

- Mục tiêu đến năm 2020: Cơ cấu lại, đổi mới DNNN giai đoạn 2017 - 2020 trên cơ sở các tiêu chí phân loại DNNN, doanh nghiệp có vốn nhà nước thuộc các ngành, lĩnh vực. Phân đầu hoàn thành thoái vốn tại các doanh nghiệp mà Nhà nước không cần nắm giữ, tham gia góp vốn. Tập trung xử lý dứt điểm các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước, các dự án, công trình đầu tư của DNNN kém hiệu quả, thua lỗ kéo dài. Phân đầu đáp ứng các chuẩn mực quốc tế về quản trị doanh nghiệp; nâng cao một bước quan trọng hiệu quả sản xuất kinh doanh, chất lượng sản phẩm, năng lực cạnh tranh của DNNN. Hoàn thiện mô hình quản lý, giám sát DNNN và vốn, tài sản của Nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp. Chậm nhất đến năm 2018, thành lập một cơ quan chuyên trách làm đại diện chủ sở hữu đối với DNNN và cổ phần, vốn góp của Nhà nước tại doanh nghiệp.

4.2. Mục tiêu cơ cấu lại DNNN giai đoạn 2011-2015 theo Quyết định số 929/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ

Quyết định số 929/QĐ-TTg ngày 17/7/2012 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án “Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, trọng tâm là tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước giai đoạn 2011 - 2015” quy định 02 nhóm mục tiêu sau đây:

(1) Doanh nghiệp nhà nước có cơ cấu hợp lý hơn, tập trung vào ngành, lĩnh vực then chốt, cung cấp sản phẩm, dịch vụ công ích thiết yếu cho xã hội và quốc phòng, an ninh, làm nòng cốt để kinh tế nhà nước thực hiện được vai trò chủ đạo, là lực lượng vật chất quan trọng để Nhà nước định hướng, điều tiết nền kinh tế và ổn định kinh tế vĩ mô.

(2) Nâng cao sức cạnh tranh, tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu đối với doanh nghiệp kinh doanh; hoàn thành nhiệm vụ sản xuất, cung ứng các sản phẩm, dịch vụ công ích thiết yếu cho xã hội, quốc phòng, an ninh đối với doanh nghiệp hoạt động công ích.

4.3. Mục tiêu cơ cấu lại DNNN giai đoạn 2016-2020 theo Quyết định số 707/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ

Quyết định số 707/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 25/5/2017 phê duyệt Đề án Cơ cấu lại doanh nghiệp nhà nước, trọng tâm là tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước giai đoạn 2016 - 2020, trong đó Điều 1.1 quy định 04 nhóm mục tiêu sau đây:

(i) Thực hiện sắp xếp, cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước để doanh nghiệp nhà nước có cơ cấu hợp lý hơn, tập trung vào ngành, lĩnh vực then chốt; cung cấp sản phẩm, dịch

vụ công ích thiết yếu cho xã hội; quốc phòng, an ninh; lĩnh vực độc quyền tự nhiên; ứng dụng công nghệ cao, đầu tư lớn, tạo động lực phát triển kinh tế - xã hội mà doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác không đầu tư. Thực hiện công khai, minh bạch theo cơ chế thị trường và quy định của pháp luật trong cổ phần hóa và thoái vốn, không để xảy ra tiêu cực, lợi ích nhóm, thất thoát vốn, tài sản nhà nước.

(ii) Đầu tư của doanh nghiệp nhà nước tập trung vào các lĩnh vực khoa học, công nghệ; ngành, lĩnh vực mang tầm chiến lược, có tính dẫn dắt, định hướng xây dựng nền kinh tế tri thức, có hàm lượng công nghệ cao, góp phần nâng cao năng lực cạnh tranh của toàn bộ nền kinh tế. Nâng cao hiệu quả hoạt động, sản xuất kinh doanh, tăng sức cạnh tranh, tăng tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu của doanh nghiệp nhà nước; kiện toàn nâng cao năng lực quản lý và năng lực quản trị theo chuẩn mực quốc tế; hoạt động của doanh nghiệp nhà nước được quản lý, giám sát chặt chẽ, công khai, minh bạch, bình đẳng với doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác.

(iii) Tập trung xử lý dứt điểm các tồn tại, yếu kém của doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp có vốn nhà nước phù hợp với quy định của pháp luật, đảm bảo công khai, minh bạch, theo cơ chế thị trường.

(iv) Hoàn thiện mô hình quản lý, giám sát doanh nghiệp nhà nước và vốn, tài sản Nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp. Sớm tách chức năng đại diện chủ sở hữu vốn của Nhà nước tại doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp có vốn nhà nước với chức năng quản lý nhà nước của các bộ, ngành, địa phương".

5. Về nhiệm vụ cơ cấu lại DNNN giai đoạn 2011-2020

5.1. Nhiệm vụ cơ cấu lại DNNN theo Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011-2020

Chiến lược Phát triển kinh tế, xã hội 2011-2020 đề ra nhiệm vụ: Tiếp tục đổi mới mạnh mẽ và nâng cao hiệu quả hoạt động của DNNN, nhất là các tập đoàn kinh tế và các tổng công ty. Sớm hoàn thiện thể chế quản lý hoạt động của các tập đoàn, các tổng công ty nhà nước. Đẩy mạnh cổ phần hoá DNNN; xây dựng một số tập đoàn kinh tế mạnh, đa sở hữu, trong đó sở hữu nhà nước giữ vai trò chi phối. Phân định rõ quyền sở hữu của Nhà nước và quyền kinh doanh của doanh nghiệp, hoàn thiện cơ chế quản lý vốn nhà nước trong các doanh nghiệp.

5.2. Nhiệm vụ cơ cấu lại DNNN theo kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 2011-2015

Đổi mới, hoàn thiện luật pháp, cơ chế, chính sách về sở hữu đối với đất đai, tài nguyên, vốn và các loại tài sản công khác để tài nguyên, vốn và các tài sản công được quản lý, sử dụng có hiệu quả, khắc phục tình trạng thất thoát, lãng phí. Đất đai, tài

nguyên, vốn, tài sản do Nhà nước đại diện chủ sở hữu được giao cho các chủ thể thuộc mọi thành phần kinh tế sử dụng theo nguyên tắc hiệu quả. Các chủ thể có quyền và nghĩa vụ như nhau trong sử dụng có hiệu quả các nguồn lực của Nhà nước.

Tổng kết hoạt động của Tổng công ty Đầu tư, kinh doanh vốn nhà nước; nghiên cứu hình thành các tổ chức quản lý đầu tư, kinh doanh có hiệu quả các nguồn vốn, tài sản của Nhà nước; khắc phục tình trạng bộ máy quản lý hành chính tham gia trực tiếp vào các hoạt động kinh doanh thông qua mệnh lệnh hành chính.

Đẩy mạnh đổi mới, sắp xếp và nâng cao hiệu quả kinh doanh của DNNN. Khẩn trương cơ cấu lại ngành nghề kinh doanh của các tập đoàn kinh tế và các tổng công ty nhà nước, tập trung vào một số ngành, lĩnh vực then chốt của nền kinh tế.

Từng bước xây dựng các doanh nghiệp mang tầm khu vực và toàn cầu. Xác định đúng đắn, cụ thể hơn quyền hạn, trách nhiệm của hội đồng quản trị và giám đốc doanh nghiệp đối với vốn và tài sản nhà nước tại doanh nghiệp, vừa bảo đảm quyền chủ động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp, vừa bảo toàn, nâng cao hiệu quả sử dụng vốn và tài sản nhà nước.

Đẩy mạnh đổi mới tổ chức, cơ chế hoạt động của các đơn vị dịch vụ công phù hợp với kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Các đơn vị này có quyền chủ động và được khuyến khích, tạo điều kiện thuận lợi để tham gia thị trường, cung cấp ngày càng nhiều và tốt hơn dịch vụ công cho xã hội, nhất là dịch vụ y tế, giáo dục, đào tạo, khoa học, công nghệ...

5.3. Nhiệm vụ cơ cấu lại DNNN theo kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 2016-2020

Tiếp tục đẩy mạnh cơ cấu lại DNNN theo hướng: DNNN tập trung vào những lĩnh vực then chốt, thiết yếu; những địa bàn quan trọng và quốc phòng, an ninh; những lĩnh vực mà doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác không đầu tư.

Đẩy mạnh cổ phần hóa, bán vốn tại những doanh nghiệp mà Nhà nước không cần nắm hoặc không cần giữ cổ phần chi phối, kể cả những doanh nghiệp đang kinh doanh có hiệu quả. Hoàn thiện thể chế định giá đất đai, tài sản hữu hình và tài sản vô hình (tài sản trí tuệ, thương hiệu, v.v.) trong cổ phần hóa theo nguyên tắc thị trường. Tách bạch nhiệm vụ sản xuất kinh doanh và nhiệm vụ chính trị, công ích.

Tách chức năng chủ sở hữu tài sản, vốn của Nhà nước và chức năng quản lý nhà nước, chức năng quản trị kinh doanh của DNNN; sớm xóa bỏ chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước của các bộ, UBND đối với vốn, tài sản nhà nước tại các doanh nghiệp. Thành lập một cơ quan chuyên trách làm đại diện chủ sở hữu đối với DNNN.

Kiến toàn đội ngũ cán bộ lãnh đạo, quản lý và nâng cao năng lực quản trị DNNN phù hợp với chuẩn mực quốc tế. Tăng cường quản lý, giám sát, kiểm tra, kiểm soát bảo đảm công khai, minh bạch về đầu tư, tài chính và các hoạt động của DNNN. Đổi mới tổ chức và cơ chế hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công theo hướng nâng cao chế độ tự chủ, tự chịu trách nhiệm về tổ chức bộ máy, biên chế, nhân sự và tài chính; xã hội hóa lĩnh vực dịch vụ công, thu hút các thành phần kinh tế tham gia vào lĩnh vực này.

5.4. Tổng quát nội dung cốt lõi các nhiệm vụ đổi mới, cơ cấu lại, nâng cao hiệu quả DNNN theo Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 3/6/2017

(1) Đẩy mạnh cơ cấu lại DNNN:

Xác định rõ số lượng và phạm vi ngành, lĩnh vực cần có DNNN, doanh nghiệp có vốn nhà nước để xây dựng kế hoạch 5 năm và hằng năm cơ cấu lại DNNN, cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước theo nguyên tắc: Tập trung vào những lĩnh vực then chốt, thiết yếu; những địa bàn quan trọng và quốc phòng, an ninh; những lĩnh vực mà doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác không đầu tư; giảm tỷ lệ sở hữu nhà nước xuống mức đủ để thay đổi quản trị một cách thực chất và thu hút nhà đầu tư có năng lực thực sự; tối đa hóa giá trị bán vốn nhà nước theo cơ chế thị trường.

Kiên quyết xử lý dứt điểm các DNNN, các dự án đầu tư thua lỗ, kém hiệu quả. Đối với doanh nghiệp mà Nhà nước không cần nắm giữ cổ phần, vốn góp chi phối hoặc không cần nắm giữ cổ phần, vốn góp thì thực hiện cổ phần hóa, bán, khoán, cho thuê, giải thể, phá sản. Đối với những doanh nghiệp mà Nhà nước cần nắm giữ 100% vốn hoặc cần nắm giữ cổ phần, vốn góp chi phối thì cơ cấu lại bằng cơ chế, chính sách phù hợp.

Mở rộng các phương thức bán cổ phần, vốn góp, kể cả bán toàn bộ DNNN; áp dụng biện pháp phá sản theo quy định của pháp luật đối với DNNN lâm vào tình trạng phá sản mà không có phương án phục hồi khả thi.

Tuân thủ pháp luật, tôn trọng cơ chế thị trường, thực hiện lộ trình cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt. Bảo đảm công khai, minh bạch trong cơ cấu lại DNNN, nhất là trong cổ phần hóa và thoái vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Áp dụng các phương pháp định giá tài sản tiên tiến phù hợp với cơ chế thị trường; bảo đảm vốn, tài sản của Nhà nước và giá trị doanh nghiệp được định giá đầy đủ, hợp lý, công khai, minh bạch. Hoàn thiện thể chế về định giá đất đai, tài sản hữu hình và tài sản vô hình (tài sản trí tuệ, thương hiệu, v.v.) trong cổ phần hóa theo cơ chế thị trường. Quy định rõ trách nhiệm của tổ chức tư vấn định giá độc lập trong định giá tài sản, vốn và xác định giá trị doanh nghiệp. Xác định rõ trách nhiệm

của Kiểm toán Nhà nước trong việc kiểm toán xác định giá trị doanh nghiệp, định giá tài sản, vốn nhà nước.

Đối với các DNNN đang được giao quản lý, khai thác các công trình, dự án kết cấu hạ tầng do Nhà nước đầu tư có ý nghĩa quan trọng về kinh tế, xã hội, quốc phòng, an ninh, khi cổ phần hóa, Nhà nước tiến hành kiểm soát theo nguyên tắc: Nhà nước thống nhất sở hữu các công trình hạ tầng quan trọng; doanh nghiệp cổ phần hóa, nhà đầu tư nhận quyền khai thác chỉ được quyền quản lý, vận hành, khai thác các công trình, dự án kết cấu hạ tầng; việc lựa chọn nhà đầu tư, doanh nghiệp phải thực hiện theo Luật Đấu thầu, công khai, minh bạch; bảo đảm quốc phòng, an ninh và bảo vệ chủ quyền quốc gia, toàn vẹn lãnh thổ.

Thực hiện quyết liệt, có hiệu quả việc sắp xếp, đổi mới và phát triển, nâng cao hiệu quả hoạt động của công ty nông, lâm nghiệp theo Nghị quyết số 30-NQ/TW, ngày 12-3-2014 của Bộ Chính trị khóa XI. Tổ chức chặt chẽ việc cổ phần hóa, giải thể các công ty nông, lâm nghiệp, bảo đảm quyền lợi của người đang nhận khoán đất đai, mặt nước, vườn cây lâu năm và rừng.

Triển khai đồng bộ các giải pháp và có cơ chế, chính sách phù hợp để lành mạnh hóa tình hình tài chính, xử lý dứt điểm tồn đọng tài chính, nợ không có khả năng thanh toán và các tài sản không sinh lời của DNNN.

Đẩy mạnh thoái vốn đầu tư ngoài ngành, lĩnh vực kinh doanh chính, kiên quyết khắc phục tình trạng đầu tư phân tán, dàn trải. Cơ cấu lại DNNN trên cơ sở nhiệm vụ được giao, ngành, nghề kinh doanh chính, khai thác tối đa tiềm năng, thế mạnh; triệt để tiết kiệm chi phí; nâng cao chất lượng hàng hóa, dịch vụ, uy tín và thương hiệu trên thị trường.

Tăng cường đầu tư, nâng cao năng lực của DNNN về đổi mới sáng tạo, nghiên cứu, ứng dụng, chuyển giao khoa học, công nghệ, kỹ thuật sản xuất hiện đại, sử dụng tiết kiệm năng lượng, thân thiện với môi trường, coi đây là yếu tố quyết định nâng cao năng suất, chất lượng, hiệu quả và sức cạnh tranh của DNNN.

Tiền thu từ cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước được quản lý tập trung và chỉ sử dụng cho các mục đích chi đầu tư phát triển; không sử dụng cho chi thường xuyên của ngân sách nhà nước.

(2) Tiếp tục đổi mới cơ chế, chính sách để DNNN thật sự vận hành theo cơ chế thị trường:

DNNN tham gia thực hiện nhiệm vụ chính trị, xã hội do Nhà nước giao thực hiện theo cơ chế Nhà nước đặt hàng, lựa chọn cạnh tranh, công khai và xác định rõ giá thành, chi

phí thực hiện, trách nhiệm và quyền lợi của Nhà nước, DNNN để bảo đảm không làm giảm hiệu quả kinh doanh của DNNN.

Quan hệ kinh tế, tài chính giữa Nhà nước và DNNN, nhất là các quyền và nghĩa vụ phải được thực hiện đầy đủ, minh bạch theo quy định của pháp luật, phù hợp với cơ chế thị trường.

Xóa bỏ các cơ chế can thiệp hành chính trực tiếp, bao cấp dành cho DNNN, đối xử bất bình đẳng với doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác, nhất là trong tiếp cận các nguồn lực nhà nước, tín dụng, đất đai, tài nguyên, cơ hội đầu tư, kinh doanh, tài chính, thuế, .v.v.

Phát huy vai trò mở đường, dẫn dắt của DNNN trong việc hình thành và mở rộng các chuỗi sản xuất, cung ứng và chuỗi giá trị trong nước, khu vực và thế giới. Hạn chế tình trạng sản xuất, kinh doanh khép kín, cục bộ, không minh bạch trong DNNN, đặc biệt là trong các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước.

(3) Đổi mới, nâng cao hiệu quả hoạt động của hệ thống quản trị và nâng cao năng lực, phẩm chất của đội ngũ cán bộ quản lý DNNN:

Xây dựng và áp dụng khung quản trị doanh nghiệp phù hợp với chuẩn mực quốc tế tại các DNNN.

Củng cố, phát triển một số tập đoàn kinh tế nhà nước đa sở hữu với quy mô lớn, hoạt động có hiệu quả, có khả năng cạnh tranh khu vực và quốc tế ở một số ngành, lĩnh vực then chốt của nền kinh tế trên cơ sở hoàn thiện mô hình tập đoàn kinh tế nhà nước theo thông lệ quốc tế.

Kiên quyết đấu tranh và thiết lập các hệ thống quản trị, kiểm soát nội bộ có hiệu quả trong việc phòng ngừa, phát hiện, ngăn chặn và xử lý các hành vi vi phạm pháp luật, xung đột lợi ích; tình trạng cán bộ lãnh đạo, quản lý của DNNN móc ngoặc với cán bộ, công chức nhà nước và khu vực kinh tế tư nhân để hình thành “nhóm lợi ích”, “sân sau”, lạm dụng chức vụ, quyền hạn thao túng hoạt động của DNNN, trục lợi cá nhân, tham nhũng, lãng phí, gây tổn hại cho Nhà nước và doanh nghiệp.

Xác định rõ nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của các chức danh quản lý trong hệ thống quản trị của DNNN; bảo đảm trách nhiệm đi đôi với quyền hạn. Nâng cao tiêu chuẩn, điều kiện, trách nhiệm của thành viên độc lập trong hội đồng quản trị.

Ban kiểm soát, kiểm soát viên phải thực sự là công cụ giám sát hữu hiệu của chủ sở hữu, hoạt động độc lập và không chịu sự lãnh đạo, chỉ đạo hoặc chi phối về lợi ích của hội đồng thành viên, hội đồng quản trị và ban điều hành doanh nghiệp. Tổng giám đốc và các thành viên ban điều hành DNNN do hội đồng thành viên, hội đồng quản trị bổ nhiệm, thuê và thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của pháp luật và hợp đồng lao động.

Hoàn thiện các hệ thống khuyến khích, đòn bẩy kinh tế đi đôi với nâng cao trách nhiệm, kỷ luật, kỷ cương trong DNNN. Thực hiện chế độ tiền lương, tiền thưởng, thù

lao của người lao động và người quản lý DNNN phù hợp với cơ chế thị trường, có tính cạnh tranh cao trên cơ sở kết quả sản xuất, kinh doanh. Thực hiện việc tách người quản lý DNNN khỏi chế độ viên chức, công chức. Triển khai rộng rãi cơ chế tuyển dụng, bổ nhiệm qua thi tuyển cạnh tranh, công khai, minh bạch đối với tất cả các chức danh quản lý, điều hành và các vị trí công việc khác trong doanh nghiệp.

Bảo đảm tính minh bạch, công khai của DNNN và trách nhiệm giải trình của người quản lý doanh nghiệp, đặc biệt là về tài chính, đầu tư, mua sắm, sử dụng vốn của Nhà nước, chi phí, kết quả kinh doanh, phân phối lợi nhuận, công tác cán bộ, các giao dịch lớn, giao dịch với người có liên quan đến người quản lý, tài sản và thu nhập của người quản lý theo các chuẩn mực quốc tế và quy định của pháp luật. Hoàn thiện chế độ kế toán, kiểm toán và hệ thống báo cáo tài chính phù hợp với chuẩn mực quốc tế.

(4) Nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước đối với DNNN:

Hoàn thiện chức năng quản lý của Nhà nước đối với DNNN: Rà soát, hoàn thiện hệ thống luật pháp, cơ chế, chính sách về DNNN phù hợp với chủ trương, đường lối của Đảng, tình hình thực tế và kinh nghiệm đúc kết được trong thời gian qua. Nâng cao năng lực, hiệu lực, hiệu quả công tác thanh tra, kiểm tra, kiểm toán, giám sát của cơ quan quản lý nhà nước đối với DNNN; phòng ngừa, phát hiện và xử lý nghiêm những hành vi vi phạm pháp luật, tiêu cực, tham nhũng, lãng phí trong DNNN. Tăng cường công tác chỉ đạo, kiểm tra, giám sát việc thực hiện các kế hoạch, phương án cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước đã được phê duyệt. Đề cao trách nhiệm của các bộ, ngành, địa phương, tổ chức, cá nhân đại diện chủ sở hữu nhà nước, nhất là người đứng đầu trong việc thực hiện chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước, kế hoạch, phương án cơ cấu lại, đổi mới DNNN đã được phê duyệt, đặc biệt là cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước tại doanh nghiệp, bảo đảm công khai, minh bạch trong triển khai thực hiện.

Hoàn thiện tổ chức để thực hiện chức năng Nhà nước là chủ sở hữu đối với DNNN, cổ phần, vốn góp của Nhà nước tại doanh nghiệp: Nhà nước thực hiện đầy đủ trách nhiệm của chủ sở hữu đối với DNNN, cổ phần, vốn góp của Nhà nước tại doanh nghiệp; thực sự đóng vai trò là nhà đầu tư, chủ sở hữu, bình đẳng về quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm với các nhà đầu tư khác trong doanh nghiệp. Bảo đảm quyền tự chủ trong hoạt động của DNNN theo nguyên tắc thị trường. Tôn trọng tính độc lập trong việc thực hiện quyền và trách nhiệm của hội đồng thành viên, hội đồng quản trị, chủ tịch hội đồng thành viên, chủ tịch hội đồng quản trị, tổng giám đốc, ban điều hành DNNN để hoạt động và quản trị của DNNN được thực hiện một cách minh bạch, giải trình, chuyên nghiệp, hiệu quả cao. Khẩn trương thành lập một cơ quan chuyên trách của Nhà nước làm đại diện chủ sở hữu đối với DNNN.

PHẦN 2. ĐÁNH GIÁ VỀ VAI TRÒ CỦA KINH TẾ NHÀ NƯỚC VÀ KẾT QUẢ THỰC HIỆN CƠ CẤU LẠI DNNN GIAI ĐOẠN 2011-2020

1. ĐÁNH GIÁ VỀ VAI TRÒ CỦA KINH TẾ NHÀ NƯỚC

1.1. Tổng quan về kinh tế nhà nước giai đoạn 2011-2020

Điều 53 Hiến pháp năm 2013 quy định: "Đất đai, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, nguồn lợi ở vùng biển, vùng trời, tài nguyên thiên nhiên khác và các tài sản do Nhà nước đầu tư, quản lý là tài sản công thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý".

Tài sản công, theo quy định Điều 3 Luật Quản lý, sử dụng tài sản công, là tài sản thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý, bao gồm: tài sản công phục vụ hoạt động quản lý, cung cấp dịch vụ công, bảo đảm quốc phòng, an ninh tại cơ quan, tổ chức, đơn vị; tài sản kết cấu hạ tầng phục vụ lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng; tài sản được xác lập quyền sở hữu toàn dân; tài sản công tại doanh nghiệp; tiền thuộc ngân sách nhà nước, các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách, dự trữ ngoại hối nhà nước; đất đai và các loại tài nguyên khác.

Điều 4 Luật Quản lý, sử dụng tài sản công phân loại tài sản công như sau:

(i) Tài sản công tại cơ quan, tổ chức, đơn vị: Phục vụ hoạt động quản lý, cung cấp dịch vụ công, bảo đảm quốc phòng, an ninh của cơ quan nhà nước, đơn vị lực lượng vũ trang nhân dân, đơn vị sự nghiệp công lập, cơ quan Đảng Cộng sản Việt Nam, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, tổ chức khác được thành lập theo quy định của pháp luật về hội.

(ii) Tài sản kết cấu hạ tầng: Phục vụ lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng là các công trình kết cấu hạ tầng kỹ thuật, công trình kết cấu hạ tầng xã hội và vùng đất, vùng nước, vùng biển gắn với công trình kết cấu hạ tầng, bao gồm: hạ tầng giao thông, hạ tầng cung cấp điện, hạ tầng thủy lợi và ứng phó với biến đổi khí hậu, hạ tầng đô thị, hạ tầng cụm công nghiệp, khu công nghiệp, khu kinh tế, khu công nghệ cao, hạ tầng thương mại, hạ tầng thông tin, hạ tầng giáo dục và đào tạo, hạ tầng khoa học và công nghệ, hạ tầng y tế, hạ tầng văn hóa, hạ tầng thể thao, hạ tầng du lịch và hạ tầng khác theo quy định của pháp luật.

(iii) Tài sản công tại doanh nghiệp.

(iv) Tài sản của dự án sử dụng vốn nhà nước.

(v) Tài sản được xác lập quyền sở hữu toàn dân theo quy định của pháp luật.

(vi) Tiền thuộc ngân sách nhà nước, các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách và dự trữ ngoại hối nhà nước.

(vii) Đất đai tài nguyên nước, tài nguyên rừng, tài nguyên khoáng sản, nguồn lợi ở vùng biển, vùng trời, kho số viễn thông và kho số khác phục vụ quản lý nhà nước, tài nguyên Internet, phổ tần số vô tuyến điện, quỹ đạo vệ tinh và các tài nguyên khác do Nhà nước quản lý theo quy định của pháp luật.

Đến năm 2019, chưa có nguồn số liệu công bố chính thức và đánh giá đầy đủ về giá trị của tất cả các tài sản công trong nền kinh tế. Vì thế, Báo cáo này chỉ nêu ra tổng quan về giá trị của một số loại tài sản công theo số liệu cơ quan nhà nước có thẩm quyền:

- **Tài sản nhà nước tại các cơ quan, tổ chức, đơn vị:**

Theo số liệu của Cục Tài chính công sản, nguyên giá tài sản nhà nước tại các cơ quan, tổ chức, đơn vị đến năm 2015 là trên 1,646 triệu tỷ đồng (giá trị còn lại 1,464 triệu tỷ đồng), trong đó, giá trị đất đai chiếm 42%, nhà chiếm 14,6%, ô tô chiếm 1,2%, tài sản khác trên 500 triệu đồng, chiếm 2,7%, tài sản khác dưới 500 triệu đồng chiếm 0,3%, tài sản kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ chiếm 37,4%, công trình nước sạch nông thôn tập trung chiếm 1,4%.

Bảng 1. Tổng quan tài sản nhà nước tại các cơ quan, tổ chức, đơn vị đến năm 2015				
	Số lượng (cái)	Diện tích (m ²)	Nguyên giá (Tỷ đ)	Giá trị còn lại (Tỷ đ)
Tổng số			1646448,95	1464153,10
Đất	128757	2473358074	692372,26	692372,26
Nhà	285081	126931592	240641,96	134472,65
Ô tô	36897		20623,27	5939,49
Tài sản khác trên 500 triệu đ	21801		45911,83	17863,02
Tài sản khác dưới 500 triệu đ	273167		6257,00	2053,00
Tài sản kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ	5159		616067,63	595586,68
Công trình nước sạch nông thôn tập trung	14205		24575,00	16244,00

Nguồn: Cơ sở dữ liệu quốc gia về tài sản nhà nước.

- **Vốn chủ sở hữu nhà nước đầu tư tại các doanh nghiệp:**

Theo số liệu tại Báo cáo số 480/BC-CP ngày 12/10/2018 của Chính phủ, giá trị vốn chủ sở hữu nhà nước tại các doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ là 1,457 triệu tỷ đồng (chỉ tính số doanh nghiệp do Bộ, UBND cấp tỉnh làm đại diện chủ sở hữu và không bao gồm giá trị tài sản công giao doanh nghiệp quản lý chưa tính vào giá trị vốn chủ sở hữu tại doanh nghiệp).

- **Tiền thuộc ngân sách nhà nước, các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách, dự trữ ngoại hối nhà nước:**

Tổng thu, chi ngân sách nhà nước tăng hơn 50% từ năm 2011 đến năm 2018. Theo số liệu ước tính của Tổng cục Thống kê năm 2018, chi ngân sách nhà nước đạt trên 1,6 triệu tỷ đồng, trong đó, chi thường xuyên chiếm 61%, chi đầu tư phát triển trên 28%, còn lại là chi trả lãi vay và chi viện trợ.

Bảng 2. Thu - chi ngân sách nhà nước giai đoạn 2011-2018 (1000 tỷ đ)								
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	ƯT2018
1. Tổng thu NSNN ⁸	734,8	751,3	845,7	897,5	1020,6	1131,5	1293,6	1424,9
2. Tổng chi NSNN	762,5	965,4	1107,3	1143,1	1276,5	1298,3	1355,0	1616,4
- Chi thường xuyên	467,0	603,4	704,2	723,3	788,5	822,3	881,7	989,9
- Chi đầu tư phát triển	263,2	318,6	346,0	351,0	401,7	365,9	372,8	411,3
- Chi trả nợ lãi vay	29,8	39,9	54,1	66,7	82,0	107,3	n.a	n.a
- Chi viện trợ	0,9	1,0	1,1	1,4	0,8	1,5	n.a	n.a

Nguồn: gso.gov.vn.

Về quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách, theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước, quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách là quỹ do cơ quan có thẩm quyền quyết định thành lập, hoạt động độc lập với ngân sách nhà nước, nguồn thu, nhiệm vụ chi của quỹ để thực hiện các nhiệm vụ theo quy định của pháp luật. Theo báo cáo của Chính phủ, tổng số thu của các quỹ năm 2018 là 495,2 nghìn tỷ đồng, tổng số chi là 411,8 nghìn tỷ đồng, kết dư các quỹ cuối năm là khoảng 839,3 nghìn tỷ đồng. Đến hết năm 2018, cả nước có hơn 40 quỹ tài chính nhà nước được thành lập, hoạt động theo quy định của pháp luật, trong đó có 17 bộ, cơ quan trung ương thành lập hoặc được giao quản lý 28 quỹ, chiếm khoảng 95% tổng nguồn vốn hoạt động các quỹ tài chính nhà nước; ở địa phương có hơn 20 quỹ, loại quỹ được thành lập, chủ yếu đều có quy mô nhỏ (dưới 5 tỷ đồng).

Về dự trữ ngoại hối của Nhà nước, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam là cơ quan có nhiệm vụ xây dựng mức dự trữ ngoại hối Nhà nước hàng năm; mua, bán ngoại tệ với ngân sách Nhà nước, tổ chức quốc tế, sử dụng dự trữ ngoại hối Nhà nước theo quy định; cung cấp số liệu dự trữ ngoại hối Nhà nước theo quy định của pháp luật. Theo số liệu chính thức do Ngân hàng Nhà nước công bố, quy mô dự trữ ngoại hối Nhà nước đạt mức 51,5 tỷ USD vào thời điểm cuối năm 2017.⁹

⁸ Tổng thu NSNN bao gồm cả thu xổ số kiến thiết, không bao gồm thu huy động đầu tư theo Khoản 3 Điều 8 Luật NSNN, không bao gồm thu chuyển nguồn.

⁹ Báo cáo thường niên năm 2017 của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (trang 28). Tại cuộc họp báo thường kỳ Chính phủ ngày 3/5/2018, số liệu về dự trữ ngoại hối được thông báo là gần 63 tỷ USD: <http://vpcp.chinhphu.vn/Home/Noi-dung-hop-bao-Chinh-phu-thuong-ky-thang-42018/20185/23902.vgp>

- **Tài sản công là đất đai:**

Theo kết quả thống kê đất đai của cả nước tính đến hết năm 2017¹⁰, tổng diện tích tự nhiên là 33,1 triệu ha, trong đó, diện tích nhóm đất nông nghiệp là trên 27,3 triệu ha (82,3%), diện tích nhóm đất phi nông nghiệp là 3,7 triệu ha (11,3%), diện tích nhóm đất chưa sử dụng là 2,1 triệu ha (6,4%).

Xét riêng trong cơ cấu diện tích đất phi nông nghiệp, đất ở chiếm 19%; nhóm đất cho trụ sở cơ quan, quốc phòng, an ninh, công trình sự nghiệp và mục đích công cộng chiếm 42,8%; đất sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp chiếm 7,3%; đất cơ sở tôn giáo, cơ sở tín ngưỡng, nghĩa trang, tang lễ chiếm 3,1%; đất sông, ngòi, kênh, rạch chiếm 19,8%; đất có mặt nước chuyên dùng và đất phi nông nghiệp khác chiếm 7,9%.

Bảng 3. Diện tích đất đai theo mục đích sử dụng (đơn vị: ha)	
Tổng số	33123568
1. Đất nông nghiệp	27268589
1.1. Đất sản xuất nông nghiệp	11508010
1.2. Đất lâm nghiệp	14910513
1.3. Đất nuôi trồng thủy sản	796053
1.4. Đất làm muối	17155
1.5. Đất nông nghiệp khác	36858
2. Đất phi nông nghiệp	3749674
2.1. Đất ở	714926
2.2. Đất chuyên dùng	1874333
- Đất xây dựng trụ sở cơ quan	12952
- Đất quốc phòng	245138
- Đất an ninh	52569
- Đất xây dựng công trình sự nghiệp	82603,77
- Đất sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp	274481
- Đất có mục đích công cộng	1206589
2.3. Đất cơ sở tôn giáo	11923
2.4. Đất cơ sở tín ngưỡng	665
2.5. Đất làm nghĩa trang, nghĩa địa, nhà tang lễ, NHT	103906
2.6 Đất sông, ngòi, kênh, rạch, suối	742864,57
2.7 Đất có mặt nước chuyên dùng	243759
2.8 Đất phi nông nghiệp khác	51312
3. Đất chưa sử dụng	2105305

Nguồn: Quyết định số 3873/QĐ-BTNMT ngày 25/12/2018

Theo đối tượng được giao quản lý, sử dụng đất đai, diện tích giao các hộ và cá nhân sử dụng chiếm 48% tổng diện tích cả nước, tổ chức kinh tế chiếm 10%, cơ quan và đơn vị nhà nước chiếm 7,3%, tổ chức sự nghiệp công lập chiếm 13,6%, diện đất giao UBND cấp xã quản lý chiếm 14,9%, cộng đồng dân cư và tổ chức khác quản lý 4,1%.v.v.(xem bảng 4).

¹⁰ Quyết định số 3873/QĐ-BTNMT ngày 25/12/2018 của Bộ Tài nguyên và Môi trường

Bảng 4. Diện tích đất đai theo đối tượng sử dụng và đối tượng quản lý (đơn vị: ha)		
	Tổng số cả nước	33123568
Đối tượng sử dụng	Tổng diện tích được giao sử dụng, trong đó:	26818605
	- Hộ, cá nhân trong nước	15890492
	- Tổ chức kinh tế	3304578
	- Cơ quan, đơn vị nhà nước	2422613
	- Tổ chức sự nghiệp công lập	4513649
	- Tổ chức khác	291676
	- Doanh nghiệp FDI	46609
	- Tổ chức ngoại giao	55
	- Người Việt Nam định cư ở nước ngoài	3
	- Cộng đồng dân cư và cơ sở tôn giáo	34893
Đối tượng quản lý	Tổng diện tích được giao quản lý, trong đó:	6304963
	- UBND cấp xã	4950754
	- Tổ chức phát triển quỹ đất	6285
	- Cộng đồng dân cư và tổ chức khác	1347924

Nguồn: Quyết định số 3873/QĐ-BTNMT ngày 25/12/2018

- **Tài sản công là tài nguyên khoáng sản, tài nguyên nước:**

Theo thông tin của Tổng cục Địa chất và khoáng sản Việt nam (thuộc Bộ Tài nguyên và Môi trường), Việt Nam có trên 5000 mỏ, điểm quặng của 60 loại khoáng sản khác nhau, có một số loại khoáng sản quy mô trữ lượng đáng kể, tầm cỡ thế giới, có ý nghĩa chiến lược và là nguồn lực để phát triển kinh tế - xã hội đất nước. Trung bình mỗi năm ngành công nghiệp khai khoáng cung cấp cho nền kinh tế khoảng 90 triệu tấn đá vôi xi măng, khoảng 70 triệu m³ đá vật liệu xây dựng thông thường, gần 100 triệu m³ cát xây dựng, cát san lấp, trên 45 triệu tấn than, trên 3 triệu tấn quặng sắt v.v. Giá trị sản lượng ngành khai khoáng (không kể dầu khí) chiếm khoảng 4-5% tổng GDP hàng năm; đóng góp trực tiếp cho ngân sách từ tiền cấp quyền khai thác khoáng sản, thuế tài nguyên, phí bảo vệ môi trường (không kể dầu khí) trung bình mỗi năm từ 16-20 nghìn tỷ đồng, trong đó thuế tài nguyên từ 10-11 nghìn tỷ đồng¹¹.

¹¹ Tổng cục địa chất và khoáng sản (2017): <http://www.dgmv.gov.vn/bai-viet/gioi-thieu-ve-tiem-nang-khoang-san-viet-nam>

Hộp 1. Tiềm năng khoáng sản Việt Nam

Kết quả công tác điều tra, đánh giá, thăm dò khoáng sản đã thực hiện đến nay cho thấy nước ta có nguồn tài nguyên khoáng sản khá đa dạng và phong phú với trên 5000 mỏ, điểm quặng của 60 loại khoáng sản khác nhau; có một số loại khoáng sản quy mô trữ lượng đáng kể, tầm cỡ thế giới, có ý nghĩa chiến lược và là nguồn lực để phát triển kinh tế - xã hội đất nước.

Trung bình mỗi năm ngành công nghiệp khai khoáng nước ta cung cấp cho nền kinh tế khoảng 90 triệu tấn đá vôi xi măng, khoảng 70 triệu m³ đá vật liệu xây dựng thông thường (VLXDTT), gần 100 triệu m³ cát xây dựng, cát san lấp, trên 45 triệu tấn than, trên 3 triệu tấn quặng sắt v.v.; giá trị sản lượng ngành khai khoáng (không kể dầu khí) chiếm khoảng 4-5% tổng GDP hàng năm; đóng góp trực tiếp cho ngân sách từ tiền cấp quyền khai thác khoáng sản, thuế tài nguyên, phí bảo vệ môi trường (không kể dầu khí) từ năm 2014 đến nay trung bình mỗi năm từ 16-20.000 tỷ đồng, trong đó thuế tài nguyên từ 10.000 - 11.000 tỷ đồng. Có thể nói, tài nguyên khoáng sản thật sự đã trở thành một trong những nguồn lực để phát triển kinh tế - xã hội đất nước trong từng thời kỳ.

Quặng titan: Quặng titan ở Việt Nam gồm 02 loại hình quặng gốc và quặng sa khoáng. Quặng gốc tập trung tại tỉnh Thái Nguyên, quặng sa khoáng tập trung ven biển các tỉnh từ Thanh Hoá vào đến Bà Rịa - Vũng Tàu. Tổng tiềm năng tài nguyên, trữ lượng quặng titan ở Việt Nam đạt khoảng 663,15 triệu tấn khoáng vật nặng có ích.

Quặng bauxit: Quặng bauxit ở Việt Nam phân bố chủ yếu ở các tỉnh phía Bắc (Lạng Sơn, Cao Bằng, Hà Giang) và ở Tây Nguyên (Đắk Nông, Lâm Đồng, Gia Lai, Kon Tum) và tỉnh Bình Phước, Phú Yên. Trữ lượng và tài nguyên dự báo quặng bauxit trầm tích ở các tỉnh phía Bắc khoảng 88,5 triệu tấn. Đối với quặng bauxit laterit đã xác định được tổng trữ lượng và tài nguyên dự báo quặng bauxit-laterit đạt khoảng 3.500 triệu tấn quặng tinh.

Đất hiếm: Quặng đất hiếm phân bố tập trung ở các mỏ Bắc Nậm Xe, Nam Nậm Xe, Đông Pao (Lai Châu), Mường Hum (Lào Cai), Yên Phú (Yên Bái). Theo thống kê, trữ lượng và tài nguyên đất hiếm ở Việt Nam đạt khoảng 19,96 tấn Tr₂O₃.

Apatit: Cho đến nay đã xác nhận được 17 mỏ, điểm quặng apatit, tập trung chủ yếu ở tỉnh Lào Cai. Hầu hết các mỏ apatit đều có quy mô trung bình đến lớn. Trữ lượng và tài nguyên dự báo quặng apatit tính đến độ sâu - 900m là 2.373,97 triệu tấn.

Cát trắng: Cát trắng phân bố trên 09 tỉnh ven bờ biển Bắc Bộ và Trung Bộ với tiềm năng rất lớn song mức độ điều tra, đánh giá còn hạn chế. Tổng trữ lượng 13 mỏ đã thăm dò là 123 triệu tấn, tài nguyên dự báo khoảng 03 tỉ tấn.

Đá vôi chất lượng cao (trừ đá hoa trắng): Đá vôi có đáp ứng yêu cầu sản xuất xi măng, vôi công nghiệp, xô đa có mặt trên địa bàn 29 tỉnh cả nước nhưng phân bố không đều, tập trung chủ yếu ở khu vực miền Bắc và Bắc Trung bộ. Đến nay, đã có trên 80 mỏ được điều tra đánh giá và thăm dò ở các mức độ khác nhau với tổng trữ lượng đạt khoảng 08 tỷ tấn.

Đá hoa trắng: Phân bố ở 11 tỉnh miền Bắc, nhưng tập trung ở tỉnh Nghệ An và Yên Bái. Đến nay đã có trên 70 mỏ đã, đang thăm dò khai thác. Đã xác định khoảng 200 triệu m³ đá hoa trắng đủ điều kiện sản xuất đá ốp lát và 1,2 tỷ tấn đủ chất lượng sản xuất bột carbonat calci.

Nước khoáng - nước nóng: Hầu hết các tỉnh, thành phố trong cả nước đều có nguồn nước khoáng - nước nóng. Cho đến nay đã điều tra đánh giá, ghi nhận được 400 nguồn nước khoáng - nước nóng.

Quặng Urani: Kết quả nghiên cứu địa chất, tìm kiếm khoáng sản đã phát hiện khoáng hoá

urani ở khu vực Tây Bắc, Việt Bắc, Trung Trung Bộ và Tây Nguyên. Trong đó tập trung chủ yếu ở vùng Nông Sơn (Quảng Nam). Đến nay, đã có 06 mỏ urani được đánh giá, thăm dò với tổng tài nguyên dự báo khoảng 218.000 tấn U₃O₈, trong đó vùng Nông Sơn khoảng 100.000 tấn U₃O₈.

Than: Than phân bố tập trung chủ yếu ở bể than Đông Bắc và bể than Sông Hồng. Ngoài trữ lượng than đã khai thác tính, nếu không tính than thuộc bể Sông Hồng, trữ lượng và tài nguyên còn lại là không lớn (khoảng 05 tỉ tấn kể cả tài nguyên dự báo).

Về bể than Sông Hồng, hiện nay đang điều tra, đánh giá tổng thể tiềm năng than phần đất liền. Kết quả bước đầu cho thấy, tiềm năng than tại phần đất liền bể Sông Hồng là rất lớn, mật độ chứa than cao ở chiều sâu từ -330 đến -1200m. Diện phân bố kéo dài từ Khoái Châu Hưng Yên đến Tiền Hải, Thái Bình - Hải Hậu Nam Định. Kết quả bước đầu đã xác định than có chất lượng tốt cho việc sử dụng làm than năng lượng.

Ngoài ra, nước ta còn một số khoáng sản kim loại khác như: quặng đồng, quặng sắt, mangan, antimon, thủy ngân, molipden, feldpat, kaolin, sét kalin làm nguyên liệu sứ gốm, đá ốp lát v.v. đã được phát hiện, đánh giá tiềm năng tài nguyên, nhưng tài nguyên các loại khoáng sản này không lớn, phân bố rải rác.

(Nguồn: Tổng cục địa chất và khoáng sản, <http://www.dgmv.gov.vn/bai-viet/gioi-thieu-ve-tiem-nang-khoang-san-viet-nam>, 17/01/2017 - 20:39)

Về tài nguyên nước, theo số liệu của Cục Quản lý tài nguyên nước (Bộ Tài nguyên và môi trường), Việt Nam có 108 lưu vực sông với khoảng 3450 sông, suối có chiều dài từ 10km trở lên, trong đó có 9 hệ thống sông lớn với diện tích lưu vực lớn hơn 10.000 km². Tổng lượng nước mặt trung bình hằng năm khoảng 830-840 tỷ m³, trong đó hơn 60% lượng nước được sản sinh từ nước ngoài. Lượng nước bình quân đầu người trên 9.000 m³/năm. Nước dưới đất cũng có tổng trữ lượng tiềm năng khoảng 63 tỷ m³/năm, phân bố ở 26 đơn vị chứa nước lớn, nhưng tập trung chủ yếu ở Đồng bằng Bắc Bộ, Nam Bộ và khu vực Tây Nguyên. Về hồ chứa, có khoảng 2.900 hồ chứa thủy điện, thủy lợi tương đối lớn (dung tích từ 0,2 triệu m³ trở lên) đã vận hành, đang xây dựng hoặc đã có quy hoạch xây dựng, với tổng dung tích các hồ chứa trên 65 tỷ m³. Tổng lượng nước đang được khai thác, sử dụng hàng năm khoảng 81 tỷ m³, xấp xỉ 10% tổng lượng nước hiện có trung bình hàng năm của cả nước.

- **Kho số viễn thông và kho số khác phục vụ quản lý nhà nước, tài nguyên Internet, phổ tần số vô tuyến điện, quỹ đạo vệ tinh:**

Theo quy định hiện hành, tài nguyên viễn thông là tài nguyên quốc gia, bao gồm kho số viễn thông, tài nguyên Internet, phổ tần số vô tuyến điện và quỹ đạo vệ tinh thuộc quyền quản lý của Việt Nam.

Đến năm 2019, Nhà nước đã cấp đăng ký cho 488002 tên miền “.vn”, 15995392 địa chỉ IPv4, 309244723200/64 địa chỉ IPv6 qui đổi theo đơn vị/64; gần 4,4 triệu số thuê bao điện thoại cố định, trên 120 triệu số thuê bao di động có phát sinh lưu lượng; trên

11 triệu số thuê bao truy nhập Internet băng rộng cố định; trên 44 triệu số thuê bao băng rộng di động mặt đất (3G, 4G), v.v.¹²

1.2. Đánh giá việc thực hiện vai trò của kinh tế nhà nước giai đoạn 2011-2020

Chiến lược Phát triển kinh tế xã hội 2011-2020 đã yêu cầu: “*Phải tăng cường tiềm lực và nâng cao hiệu quả của kinh tế nhà nước. Kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo, là lực lượng vật chất quan trọng để Nhà nước định hướng và điều tiết nền kinh tế, góp phần ổn định kinh tế vĩ mô*”. So với yêu cầu đó, việc thực hiện vai trò của kinh tế nhà nước giai đoạn 2011-2020 có những đặc điểm sau đây:

(1) Kinh tế nhà nước có vai trò quan trọng trong phát triển kinh tế - xã hội, đóng góp gần 30% tăng trưởng kinh tế, 1/3 đầu tư toàn xã hội; đã và đang trực tiếp nắm giữ tỷ trọng đa số hoặc có vị trí chi phối một số ngành, lĩnh vực nền tảng của nền kinh tế. Cụ thể là:

Tỷ trọng của kinh tế nhà nước trong tổng sản phẩm quốc nội (GDP) có xu hướng giảm, nhưng vẫn duy trì đóng góp bình quân 28-29% GDP trong giai đoạn thực hiện Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011-2020 (chưa tính phần đóng góp vào thuế sản phẩm trừ trợ cấp sản phẩm).

Bảng 5. GDP hằng năm theo thành phần kinh tế

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
GDP theo giá hiện hành (1000 tỷ đ)	2779,9	3245,4	3584,3	3937,9	4192,9	4502,7	5006,0	5542,3
Cơ cấu GDP (%)	100	100	100	100	100	100	100	100
Kinh tế Nhà nước	29,0	29,4	29,0	28,7	28,7	28,8	28,6	27,7
Kinh tế ngoài nhà nước	43,9	44,6	43,5	43,3	43,2	42,6	41,7	42,1
FDI	15,7	16,0	17,4	17,9	18,1	18,6	19,6	20,3
Thuế SP trừ trợ cấp SP	11,5	10,0	10,1	10,1	10,0	10,0	10,0	10,0

Nguồn: Niên giám thống kê hàng năm

Trong tổng vốn đầu tư toàn xã hội, ước tính tỷ trọng bình quân của kinh tế nhà nước giai đoạn 2011-2020 là 35,5%, kinh tế ngoài nhà nước là 41,3%, khu vực FDI là 22,9%.

¹² Bộ Thông tin và Truyền thông (2018) và số liệu được đăng tải trên Trang tin điện tử của Trung tâm Internet Việt Nam <http://vnnic.vn>.

Xét riêng trong cơ cấu nguồn vốn đầu tư nhà nước, tỷ trọng nguồn vốn ngân sách nhà nước duy trì bình quân 47-48%, nguồn vốn từ DNNN ngày càng có xu hướng giảm, từ 27% năm 2001, 19% năm 2010 và 16% năm 2017.

Bảng 6. Vốn đầu tư nhà nước và vốn đầu tư toàn xã hội theo giá hiện hành								
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Tổng số (1000 tỷ đ)	924,5	1010,1	1094,5	1220,7	1366,5	1487,6	1670,2	1856,6
% thành phần kinh tế	100	100	100	100	100	100	100	100
Kinh tế Nhà nước	37,0	40,3	40,4	39,9	38,0	37,5	35,7	33,3
Kinh tế ngoài nhà nước	38,5	38,1	37,7	38,4	38,7	38,9	40,6	43,3
FDI	24,5	21,6	21,9	21,7	23,3	23,6	23,7	23,4
Thuế SP trừ trợ cấp SP	37,0	40,3	40,4	39,9	38,0	37,5	35,7	33,3
% nguồn vốn	100	100	100	100	100	100	100	100
NSNN	19,3	20,3	18,9	17,0	17,1	18,2	17,3	17,5
Trái phiếu CP	4,9	6,2	5,1	5,1	4,2	2,6	1,7	2,2
Tín dụng ĐTPT của NN	3,0	4,0	4,3	4,6	4,5	4,4	3,5	1,9
Vốn đầu tư của DNNN	8,6	8,6	10,0	11,5	10,8	11,3	12,2	10,1
Dân cư và DN tư nhân	38,5	38,1	37,7	38,4	38,7	38,9	40,6	43,3
FDI	24,5	21,6	21,9	21,7	23,3	23,6	23,7	23,4
Vốn huy động khác	1,2	1,2	2,1	1,7	1,5	0,9	1,0	1,6

Nguồn: Niên giám thống kê hằng năm.

Kinh tế nhà nước có vai trò lớn trong trong đảm bảo an ninh năng lượng quốc gia. Theo số liệu của Cục Điều tiết điện lực (Bộ Công thương) về thị trường phát điện Việt Nam¹³ các nhà máy điện thuộc các tập đoàn kinh tế nhà nước EVN, PVN, TKV chiếm khoảng 87% trong cơ cấu nguồn đặt. Cụ thể là EVN GENCO 1 chiếm 25%, EVN GENCO 2 chiếm 17%, EVN GENCO 3 chiếm 24%, TKV chiếm 11%, PV Power chiếm 10%, các nhà máy khác thuộc các thành phần kinh tế chiếm 13%. Đối với ngành xăng dầu, Tập đoàn xăng dầu Việt Nam Petrolimex chiếm khoảng 50% thị phần bán lẻ trong nước¹⁴. Ngoài ra là các doanh nghiệp thuộc các tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước như PVoil chiếm 22,5% thị phần, Saigon Petro chiếm 6%, Tổng công ty Thành lễ Thalexim chiếm 6%, xăng dầu quân đội Mipec chiếm 6%, các doanh nghiệp khác chỉ chiếm 15%.

Tỷ trọng của kinh tế nhà nước ngành tài chính, ngân hàng có xu hướng giảm, nhưng cơ bản vẫn duy trì vị trí thống lĩnh thị trường. Đến năm 2018, các ngân hàng thương

¹³ Erav.vn cập nhật ngày 19/6/2019

¹⁴ Báo cáo thường niên 2018 của Petrolimex

mai nhà nước¹⁵ chiếm 44% tài sản, 25% vốn điều lệ, 48% thị phần huy động vốn, 50% thị phần cho vay của toàn bộ hệ thống tổ chức tín dụng.

Bảng 7. Hệ thống các tổ chức tín dụng Việt Nam

	Tổng tài sản	Vốn tự có	Vốn điều lệ	Thị phần huy động	Thị phần cho vay
Toàn hệ thống	Tỷ đồng %	11214678 100%	851795 100%	582379 100%	- 100%
NHTM Nhà nước	44,0 %	33,1%	25,6%	48,5%	50,9%
Ngân hàng Chính sách XH	1,8 %	-	2,4%		
NHTM Cổ phần	41,3 %	41,4%	46,2%		
NH Liên doanh, nước ngoài	10,0 %	20,8%	20,0%		
Công ty tài chính, cho thuê	1,6 %	4,3%	4,5%	51,5%	49,1%
Ngân hàng Hợp tác xã	0,3 %	0,5%	0,5%		
Quỹ tín dụng nhân dân	1,1 %	-	0,8%		

Nguồn: Báo cáo Thường niên 2017 của Ngân hàng Nhà nước

Kinh tế nhà nước đang giữ vai trò chi phối ngành viễn thông, thông tin, liên lạc. Theo số liệu của Bộ Thông tin và Truyền thông¹⁶ về thị trường băng rộng Việt Nam, Viettel đang là doanh nghiệp chiếm thị phần chính, với 51,5%; tiếp đó là VNPT với 28,4%; MobiFone chiếm 12,7%; FPT Telecom là 3,8% và 3,6% còn lại là các doanh nghiệp nhỏ khác. Viettel chiếm 60% doanh thu ngành Viễn thông năm 2017 (234.000 tỷ đồng).

Bảng 8. Thị phần ngành viễn thông (%)

	Viettel	VNPT	Mobifone	Khác
Thị phần điện thoại cố định mặt đất	25,5	73,3	0	1,2
Thị phần điện thoại di động mặt đất (2G)	42,5	21,5	30	6
Thị phần băng rộng cố định mặt đất	26,1	46,1	0	27,8
Thị phần băng rộng di động mặt đất (3G)	57,7	23,9	16,1	2,3
Thị phần di động mặt đất (2G và 3G)	16,7	22,2	26,1	35
Thị phần băng rộng cố định và di động mặt đất	51,5	28,4	12,7	7,4

Nguồn: Bộ Thông tin và truyền thông, 2017.

¹⁵ Khối NHTM Nhà nước bao gồm 4 ngân hàng lớn là Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển nông thôn Việt Nam, Ngân hàng Thương mại Cổ phần Công thương Việt Nam, Ngân hàng Thương mại Cổ phần Ngoại thương Việt Nam, Ngân hàng Thương mại Cổ phần Đầu tư và Phát triển Việt Nam và các ngân hàng do Ngân hàng nhà nước tiếp quản quyền quản lý trong quá trình cơ cấu lại các tổ chức tín dụng.

¹⁶ Bộ Thông tin và Truyền thông, "Sách trắng Công nghệ thông tin và truyền thông 2017".

Về sản xuất công nghiệp, kinh tế nhà nước sản xuất 97% lượng than sạch, trực tiếp khai thác hoặc là đối tác liên doanh sản xuất 100% dầu thô khai thác trên lãnh thổ, sản xuất trên 86% lượng điện phát vào mạng lưới, tuy vậy, tỷ trọng sản xuất một số các mặt hàng công nghiệp quan trọng khác đã giảm mạnh như xi măng chỉ còn nắm giữ 40% sản lượng, chưa đến 15% sản lượng thép, khoảng 50% sản lượng phân NPK.v.v.

Bảng 9. Sản lượng một số sản phẩm công nghiệp theo thành phần kinh tế (%)							
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Than sạch	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Nhà nước	96,5	96,3	96,6	96,8	96,8	97,9	97,5
Ngoài Nhà nước	1,6	1,6	1,8	1,2	1,7	1,3	1,3
FDI	1,9	2,1	1,6	2,0	1,5	0,7	1,2
Phân hóa học	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Nhà nước	96,6	97,4	96,9	97,3	97,2	95,1	94,9
Ngoài Nhà nước	3,4	2,6	3,1	2,7	2,8	4,9	5,1
FDI	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Phân NPK	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Nhà nước	68,9	64,4	61,9	61,9	58,3	55,2	54,6
Ngoài Nhà nước	17,8	22,7	22,4	23,4	29,7	31,4	32,0
FDI	13,3	12,9	15,6	14,7	12,0	13,5	13,5
Xi măng	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Nhà nước	43,3	46,9	47,3	46,1	46,0	42,8	41,6
Ngoài Nhà nước	25,5	25,9	25,3	24,0	26,8	31,0	32,1
FDI	31,2	27,2	27,4	29,9	27,1	26,3	26,3
Sắt. thép thô	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Nhà nước	17,9	22,0	18,1	13,4	21,1	17,4	14,7
Ngoài Nhà nước	64,0	58,0	63,2	61,7	43,4	45,0	39,1
FDI	18,1	20,0	18,7	24,9	35,5	37,6	46,2
Thép cán	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Nhà nước	20,7	19,8	16,5	15,2	13,9	13,2	12,8
Ngoài Nhà nước	41,7	41,8	45,9	49,2	49,9	50,3	48,2
FDI	37,6	38,4	37,6	35,6	36,2	36,6	39,0
Điện phát ra	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Nhà nước	75,7	89,6	89,3	87,3	84,3	84,3	86,4
Ngoài Nhà nước	1,9	3,1	3,1	4,2	4,6	5,1	6,6
FDI	22,4	7,4	7,6	8,5	11,1	10,6	7,0

Nguồn: Trang tin điện tử của TCTK (2018), gso.gov.vn

(2) Kinh tế nhà nước có đóng góp quyết định để xây dựng và phát triển hệ thống cơ sở vật chất kết cấu hạ tầng cần thiết cho hoạt động kinh doanh của các thành phần kinh tế và phát triển kinh tế - xã hội mà các thành phần kinh tế khác chưa làm được do đầu tư lớn, thu hồi vốn chậm, không có khả năng sinh lời trong ngắn hạn:

Trong cơ cấu đầu tư nhà nước theo ngành, lĩnh vực, khoảng 70% đầu tư trực tiếp cho lĩnh vực kinh tế, trong đó tập trung vào các công trình kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội trọng điểm để tạo động lực cho phát triển và thu hút các nguồn lực ngoài nhà nước.

Các ngành kinh tế được đầu tư lớn là nông, lâm nghiệp (chiếm 7,4% vốn đầu tư nhà nước năm 2017), công nghiệp chế biến tạo (7,6%), điện, khí (15,1%), xây dựng (6%), vận tải, kho bãi (18,5%).v.v.; khoảng 30% vốn đầu tư nhà nước hằng năm dành cho cho quản lý nhà nước, an ninh quốc phòng, hoạt động của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, đảm bảo xã hội bắt buộc, thông tin và truyền thông, cung cấp nước, hoạt động quản lý và xử lý rác thải, nước thải, giáo dục, đào tạo, y tế, hoạt động trợ giúp xã hội, nghệ thuật, vui chơi, giải trí, hoạt động chuyên môn, khoa học và công nghệ, hoạt động hành chính, dịch vụ hỗ trợ khác.

Bảng 10. Cơ cấu đầu tư vốn nhà nước theo ngành nghề

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Tổng số (tỷ đồng)	341555	406514	441924	486804	519878	557633	594885
Tổng số (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Nông lâm nghiệp	5,6	5,4	6,7	6,3	6,4	7,3	7,4
Khai khoáng	6,3	6,0	6,1	5,2	4,3	4,2	4,1
Công nghiệp chế biến, chế tạo	9,8	12,1	10,6	7,3	7,0	7,5	7,6
Điện, khí đốt...	14,5	13,6	12,9	13,5	13,9	15,5	15,1
Nước; xử lý rác thải, nước thải	3,7	3,1	3,5	4,2	4,0	3,9	4,3
Xây dựng	5,3	5,8	8,2	6,4	6,2	6,1	6,0
Bán buôn và bán lẻ, SC xe	2,5	3,2	2,6	1,4	2,1	1,7	1,8
Vận tải, kho bãi	17,3	15,6	16,1	20,3	22,1	18,9	18,5
Dịch vụ lưu trú và ăn uống	1,4	1,6	1,5	0,7	0,8	0,8	0,9
Thông tin và truyền thông	5,4	5,3	4,1	3,0	2,6	2,5	2,4
Tài chính, ngân hàng, BH	1,7	1,9	1,5	1,8	1,9	1,8	1,8
KD bất động sản	2,4	2,9	3,1	1,6	2,3	2,3	2,3
Hoạt động chuyên môn, KHCN	2,0	2,1	1,7	3,5	3,0	3,0	3,0
Hành chính và dịch vụ hỗ trợ	1,7	1,4	1,2	0,5	0,4	0,4	0,3
QLNN, ANQP, đảm bảo XH...	8,4	7,5	7,2	9,5	8,8	8,6	8,8
Giáo dục và đào tạo	4,1	5,3	5,6	7,1	6,8	7,0	6,9
Y tế và hoạt động trợ giúp XH	2,9	2,8	3,4	4,0	4,0	5,3	5,4
Nghệ thuật, vui chơi và giải trí	2,6	2,1	1,8	2,4	2,0	2,2	2,2
Hoạt động khác	2,3	2,4	2,5	1,0	1,3	1,1	1,1

Nguồn: Tổng cục thống kê (gso.gov.vn)

* Những đóng góp quan trọng của vốn đầu tư nhà nước:

- Hạ tầng giao thông ngày càng hoàn thiện. Một số công trình giao thông quan trọng, quy mô lớn được đầu tư, nâng cấp như các tuyến đường cao tốc, cảng hàng không, cảng biển.v.v. làm tăng khả năng kết nối giữa các vùng miền trong cả nước và giao thương quốc tế. Một số công trình lớn hiện đại, có tính chất

đồng bộ, kết nối đã được tập trung đầu tư xây dựng, nâng cấp, hoàn thành, đưa vào khai thác¹⁷.

- Hạ tầng năng lượng đã được đầu tư tăng thêm năng lực, cơ bản đáp ứng được yêu cầu phát triển và bảo đảm an ninh năng lượng quốc gia. Nhiều công trình lớn (trên 1.000 MW) được hoàn thành đưa vào sử dụng như các thủy điện Sơn La, Lai Châu; các nhiệt điện Vĩnh Tân 2, Mông Dương 2, Vũng Áng 1, Mông Dương 1, Duyên Hải 1, Duyên Hải 3, Vĩnh Tân 4; đưa lưới điện ra các đảo Phú Quốc, Lý Sơn, Cù Lao Chàm, Cô Tô, Vân Đồn... đã tăng thêm 18,5 nghìn MW công suất nguồn; khoảng 7,6 nghìn km truyền tải các loại 500 kV, 220 kV và 37,4 nghìn MVA công suất các trạm biến áp v.v.
- Hạ tầng thủy lợi được tập trung đầu tư xây dựng và nâng cấp theo hướng đa mục tiêu, nhiều dự án trọng điểm, quy mô lớn được đầu tư nâng cấp, sửa chữa và hoàn thành góp phần quan trọng thúc đẩy phát triển nông nghiệp, nông thôn và tăng năng lực tưới, tạo nguồn cấp nước và tiêu thủy, ngăn mặn v.v.
- Hạ tầng đô thị được quan tâm đầu tư, nhất là ở các thành phố lớn. Nhiều công trình như các tuyến chính ra vào thành phố, các trục giao thông hướng tâm, các tuyến tránh đô thị, các đường vành đai đô thị và các cầu lớn được đầu tư xây dựng, đặc biệt là các tuyến vành đai, đường sắt đô thị tại Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh, v.v. các chương trình chống thất thoát, thất thu nước sạch; xử lý chất thải rắn được triển khai tích cực và tập trung đầu tư.
- Hạ tầng thông tin và truyền thông phát triển mạnh, khá hiện đại, rộng khắp, kết nối với quốc tế và từng bước hình thành siêu xa lộ thông tin. Các hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu lớn tạo nền tảng phát triển ứng dụng công nghệ thông tin, xây dựng Chính phủ điện tử ngày càng được hoàn thiện mang lại hiệu quả bước đầu trong hoạt động của cơ quan nhà nước.
- Hạ tầng giáo dục và đào tạo, khoa học và công nghệ, y tế, văn hóa, thể thao, du lịch được quan tâm đầu tư. Nhiều dự án đầu tư xây dựng cơ sở vật chất ngành giáo dục được thực hiện, hạ tầng khoa học và công nghệ được tập trung đầu tư cho các nhiệm vụ khoa học trọng điểm quốc gia v.v. Các công trình hạ tầng y tế đang thi công được đẩy nhanh tiến độ và hoàn thành, sớm đưa vào hoạt động.
- Vốn đầu tư nhà nước góp phần đặc biệt quan trọng nâng cao chất lượng quản lý tài nguyên, bảo vệ và cải thiện chất lượng môi trường, chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, phòng chống thiên tai: Hiệu quả việc quản lý, sử dụng đất đai và một số tài nguyên khác từng bước được nâng lên. Bước đầu đã thực hiện một số giải pháp bảo vệ môi trường, nhất là trong hoạt động đầu tư, phát triển doanh nghiệp và thu hút đầu tư nước ngoài. Năng lực dự báo thiên tai được nâng lên,

¹⁷ Đã hoàn thành và đưa vào khai thác, sử dụng 969km đường cao tốc, mạng lưới quốc lộ đưa vào quản lý đến nay là 24.598km, tăng thêm 5.757 km so với năm 2011. Hoàn thành nâng cấp các cảng hàng không quan trọng như Nội Bài, Tân Sơn Nhất, Đà Nẵng, Cam Ranh, Cần Thơ, Vinh, Phú Quốc, Liên Khương, Pleiku, Thọ Xuân, Cát Bi...; đầu tư cảng cửa ngõ quốc tế Lạch Huyện, Cái Mép- Thị Vải.v.v.

đánh giá tác động môi trường được quan tâm hơn, ứng phó với biến đổi khí hậu được tăng cường. Bảo tồn thiên nhiên, đa dạng sinh học, bảo vệ và phát triển rừng được quan tâm hơn. Các biện pháp bảo vệ môi trường, phòng ngừa và xử lý cơ sở gây ô nhiễm nghiêm trọng được tích cực thực hiện. Tỷ lệ cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng được xử lý đang cao.

(3) Kinh tế nhà nước là lực lượng vật chất quan trọng để Nhà nước kiến tạo, đảm bảo môi trường kinh doanh an toàn, cho các thành phần kinh tế khác phát triển, thể hiện ở những mặt sau đây:

- Kinh tế nhà nước đóng góp quyết định cho năng lực quốc phòng, an ninh và đối ngoại. Vốn nhà nước là nguồn vốn quan trọng nhất và lớn nhất để đầu tư cho quốc phòng, an ninh, và đối ngoại, góp phần bảo vệ vững chắc độc lập, chủ quyền, thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ của Tổ quốc; bảo vệ lợi ích quốc gia- dân tộc; bảo vệ nền hòa bình bền vững của đất nước v.v.
- Kinh tế nhà nước là nguồn lực trực tiếp phục vụ công tác quản lý, điều hành nền kinh tế của Nhà nước. Các DNNN, tổ chức tín dụng nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập, các cơ quan, tổ chức kinh tế nhà nước, hệ thống tài sản công và các nguồn vốn đầu tư nhà nước cùng với cơ chế chính sách là công cụ chủ yếu để Nhà nước thực hiện mục tiêu phân phối nguồn lực gắn với tiến bộ và công bằng xã hội; trực tiếp cung cấp phần lớn các sản phẩm, dịch vụ công ích cho xã hội;
- Kinh tế nhà nước có vai trò quyết định để thực hiện có hiệu quả chính sách định giá, điều tiết giá hoặc bình ổn giá của Nhà nước. Cụ thể là: DNNN đang nắm giữ tỷ trọng đa số đối với việc cung cấp hàng hóa, dịch vụ thuộc lĩnh vực độc quyền nhà nước sản xuất kinh doanh, tài nguyên quan trọng, sản phẩm, dịch vụ công ích và dịch vụ sự nghiệp công sử dụng ngân sách nhà nước, xăng, dầu thành phẩm, điện; khí dầu mỏ hóa lỏng, phân đạm, phân NPK. Hệ thống các cơ sở y tế, giáo dục, đào tạo, đơn vị sự nghiệp công lập và cơ quan quản lý hành chính nhà nước là công cụ thực hiện có hiệu quả các chính sách điều tiết giá đối với các sản phẩm thuốc bảo vệ thực vật, vac-xin phòng bệnh, muối ăn, sữa dành cho trẻ em dưới 06 tuổi, đường ăn, thóc, gạo, thuốc phòng bệnh, chữa bệnh.
- Hệ thống tài sản công thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu, nhất là đất đai, tài nguyên nước, khoáng sản và nhiều loại tài sản hình thành từ vốn Nhà nước đầu tư đang được giao cho các thành phần kinh tế khai thác, sử dụng là nguồn lực đầu vào, là yếu tố sản xuất vô cùng quan trọng cho nhiều ngành, lĩnh vực của nền kinh tế, đặc biệt là các ngành kinh doanh gắn với đất đai, mặt bằng, tài nguyên v.v.

(4) Kinh tế nhà nước góp phần nâng cao năng suất lao động của nền kinh tế

Theo GSO 2018, năng suất lao động theo giá hiện hành của kinh tế nhà nước đạt 399 triệu đồng/người, kinh tế ngoài nhà nước đạt gần 52 triệu đồng/người, kinh tế có vốn đầu tư ngoài là 247 triệu đồng/người.

Bảng 11. Năng suất lao động hiện hành (trđ/người)									
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	DB2019
Nhà nước	161.1	191.1	209.4	232.5	251.3	276.1	311.9	339.0	368.7
Ngoài nhà nước	28.2	32.8	34.9	37.9	40.4	42.6	46.5	51.6	58.7
FDI	208.3	232.5	248.6	246.9	240.4	233.3	233.6	247.7	252.5

Nguồn: TCTK, 2019

(5) Tuy vậy, việc thực hiện vai trò của kinh tế nhà nước giai đoạn 2011-2020 chưa đạt mục tiêu ở những nội dung sau đây:

Một là, chưa đạt mục tiêu "nâng cao hiệu quả của kinh tế nhà nước" đã đề ra tại Chiến lược phát triển kinh tế xã hội 2011-2020:

Hiệu quả vốn đầu tư nhà nước thấp hơn hiệu quả đầu tư bình quân chung của nền kinh tế và thấp hơn rõ rệt so với khu vực ngoài nhà nước và FDI. Thậm chí, trong giai đoạn 2011-2020 hệ số ICOR của kinh tế nhà nước có xu hướng tăng (giảm hiệu quả đầu tư).

Bảng 12. Hiệu quả sử dụng vốn đầu tư ICOR							
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Bình quân chung	5.72	6.76	6.67	6.29	5.80	6.42	6.11
Nhà nước	9.03	8.00	10.02	12.12	9.17	9.75	12.62
Ngoài nhà nước	3.76	4.85	6.24	5.32	5.12	6.15	6.27
FDI	6.82	6.33	6.02	5.67	4.64	5.22	4.47

Nguồn: TCTK, 2019

Hiệu quả đầu tư giảm là một trong những nguyên nhân làm giảm đóng góp của kinh tế nhà nước vào tăng trưởng GDP. Theo số liệu của Tổng cục Thống kê, tăng trưởng GDP bình quân giai đoạn 2011-2020 của cả nước đạt 6,35%/năm, kinh tế nhà nước là 4,45%, kinh tế ngoài nhà nước là 6,63%, kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài là 9,44%.

Bảng 13. Tốc độ tăng GDP (%)								
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	6,24	5,25	5,42	5,98	6,68	6,21	6,81	7,08
Kinh tế Nhà nước	4,79	5,80	4,76	4,05	5,37	5,20	4,22	3,60
Kinh tế ngoài nhà nước	7,93	6,01	4,73	5,85	6,32	5,51	6,23	7,33
FDI	7,69	7,42	7,86	8,45	10,71	9,55	12,66	12,18
Thuế SP trừ trợ cấp SP	2,07	-1,60	6,42	7,93	5,54	6,38	6,34	6,08

Nguồn: Niên giám Thống kê hằng năm.

Hai là, kinh tế nhà nước không có vai trò nổi bật trong việc dẫn dắt, tạo động lực phát triển đối với nền kinh tế, thể hiện ở những dẫn chứng sau đây:

Kinh tế nhà nước là lực lượng chính trong sản xuất, cung cấp sản phẩm, dịch vụ công ích và thiết yếu cho xã hội, nhưng chất lượng các sản phẩm, dịch vụ này còn hạn chế, ảnh hưởng không tốt tới sự phát triển kinh tế và đời sống của nhân dân. Vai trò hỗ trợ phát triển kinh tế - xã hội, chuyển dịch cơ cấu tại các địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn chưa rõ nét.

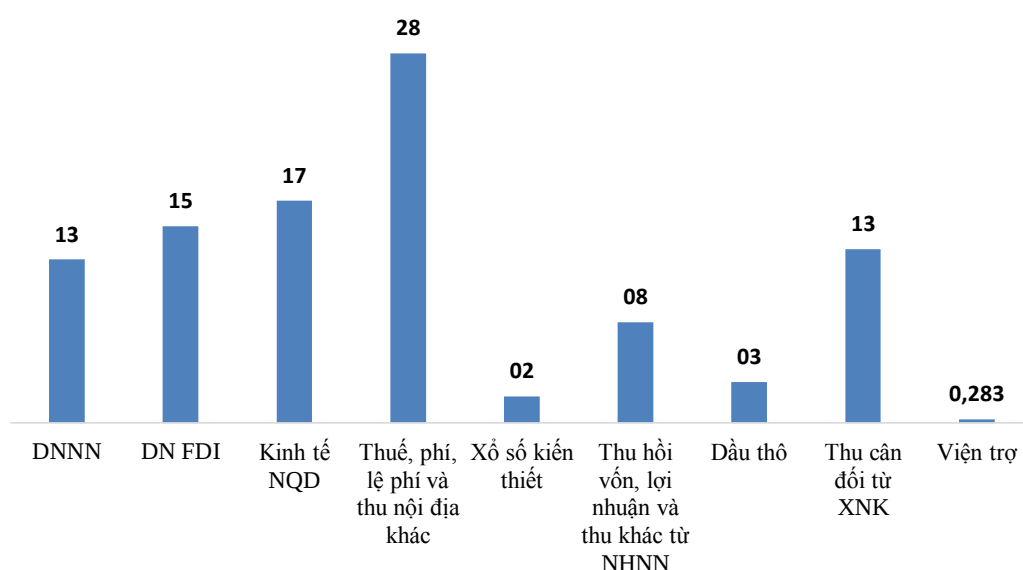
Tỷ trọng của kinh tế nhà nước trong tăng trưởng kinh tế, tạo nguồn thu cho ngân sách nhà nước, tạo việc làm mới và thị phần ở hầu hết các ngành nghề kinh doanh ngày càng giảm, đặc biệt ở các ngành có mức độ cạnh tranh cao như thương mại, công nghiệp chế tạo, sản xuất hàng tiêu dùng, lương thực, thực phẩm, v.v. Cụ thể là:

Trong tổng thu ngân sách nhà nước, thu từ DNNN năm 2011 đạt 17,5% (không tính lợi nhuận, cổ tức nộp NSNN và thu từ dầu thô), năm 2012 là 19,4%, năm 2013 là 22,8%, năm 2014 là 21,4%, năm 2015 là 15,7%, năm 2016 là 13,5%, năm 2017 là 11,4% năm 2018 ước tính đạt 10,7%.

Bảng 14. Thu ngân sách nhà nước								
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Tổng thu (1000 Tỷ đ)	721,8	734,8	828,3	877,6	1020,5	1131,4	1293,6	1424,9
Cơ cấu thu NSNN (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1. Thu trong nước	61,5	64,9	68,5	67,6	75,6	80,5	80,3	80,6
DNNN	17,5	19,4	22,8	21,4	15,7	13,5	11,4	10,7
FDI	10,7	11,2	13,4	14,1	13,8	14,4	13,3	13,1
KV công,thương, DV ngoài Nhà nước	11,7	12,5	12,7	12,8	12,7	13,9	14,0	14,7
Thuế TN cá nhân	5,3	6,1	5,6	5,5	5,6	5,8	6,1	6,6
Thuế bảo vệ MT	1,6	1,7	1,4	1,4	2,6	3,8	3,5	3,3
Phí, lệ phí, nhà đất và các khoản thu khác	14,7	13,9	12,5	12,5	25,3	29,1	32,0	32,2
2. Thu từ dầu thô	15,3	19,1	14,5	11,4	6,6	3,6	3,8	4,6
3. Thu cân đối từ XNK	21,6	14,6	15,6	19,7	16,6	15,2	15,2	14,2
4. Thu viện trợ	1,7	1,4	1,3	1,3	1,2	0,7	0,6	0,5

Nguồn: Niên giám Thống kê hằng năm.

Hình 1. Tỷ trọng dự toán thu NSNN 2019 (%)



Nguồn: Bộ Tài chính, số liệu dự toán NSNN 2019, *mof.gov.vn*

Đóng góp của kinh tế nhà nước về tạo việc làm ngày càng giảm. Tính đến năm 2019, có khoảng 4,5 triệu người làm việc thường xuyên cho các cơ quan, tổ chức và doanh nghiệp thuộc thành phần kinh tế nhà nước (chiếm 8,3% tổng số lao động trên 15 tuổi của nền kinh tế).

Bảng 15. Cơ cấu lao động trên 15 tuổi theo thành phần kinh tế (%)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	DB 2019	DB 2020
Nhà nước	9,9	9,7	9,5	9,2	9,1	8,8	8,6	8,3	8,1	8,0
Ngoài nhà nước	85,9	85,9	85,7	85,4	85,0	84,5	83,6	83,3	82,7	82,2
FDI	4,2	4,4	4,8	5,4	6,0	6,7	7,8	8,4	9,1	9,8

Nguồn: Tổng cục Thống kê (2019)

Trong ngành vận tải, du lịch, tỷ trọng của kinh tế nhà nước ngày càng giảm mạnh. Năm 2018, kinh tế nhà nước chỉ còn chiếm 15% khối lượng hành khách, 8% khối lượng vận tải hàng hóa, 30% lượng luân chuyển hành khách và gần 60% lượng luân chuyển hàng hóa. Trong dịch vụ du lịch lữ hành, kinh tế nhà nước chiếm 15% doanh thu của toàn thị trường nội địa.

Bảng 16. Thị phần vận tải hành khách và hàng hóa nội địa

Chỉ tiêu	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Lượng HK	100	100	100	100	100	100	100
% Nhà nước	19,2	17,5	17,0	16,4	15,8	14,9	14,2
% Ngoài NN	80,1	81,9	82,4	83,0	83,7	84,5	85,3
% FDI	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5
Luân chuyển HK	100	100	100	100	100	100	100
% Nhà nước	33,5	31,4	31,8	30,1	28,5	27,9	27,4

% Ngoài NN	64,8	66,8	66,4	68,2	69,9	70,5	71,1
% FDI	1,6	1,8	1,8	1,7	1,6	1,5	1,5
Khối lượng HH	100	100	100	100	100	100	100
% Nhà nước	12,7	11,7	10,8	10,1	9,1	8,0	7,1
% Ngoài NN	87,0	88,0	88,9	89,6	90,6	91,7	92,7
% FDI	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
Luân chuyển HH	100	100	100	100	100	100	100
% Nhà nước	72,0	70,1	68,3	67,3	65,5	63,1	60,6
% Ngoài NN	26,8	28,7	30,5	31,6	33,4	35,9	38,4
% FDI	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0

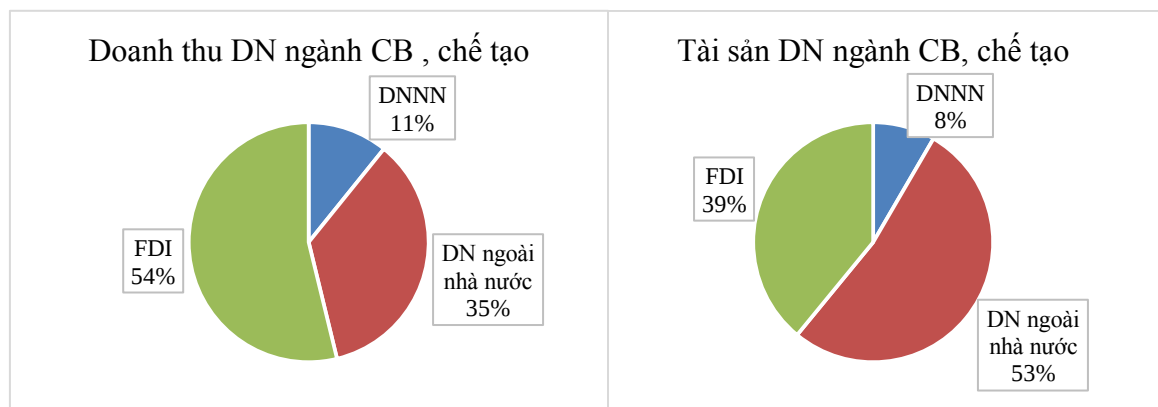
Nguồn: gso.gov.vn

Trong ngành công nghiệp chế biến, chế tạo, đến năm 2018 các đơn vị kinh tế của kinh tế nhà nước (DNNN) chỉ còn chiếm 10,8% doanh thu và 8,4% về tài sản, trong khi FDI chiếm tới 53,8% doanh thu, 39% tài sản. Số liệu tương ứng của khu vực ngoài nhà nước là 35,4% và 52,6%.

Tỷ trọng của kinh tế nhà nước trong sản xuất một số các mặt hàng công nghiệp quan trọng đã giảm mạnh như xi măng chỉ còn nắm giữ 40% sản lượng, chưa đến 15% sản lượng thép, khoảng 50% sản lượng phân NPK .v.v.

Trong ngành xây dựng, nông, lâm, thủy sản, thương mại và dịch vụ khác giai đoạn 2011-2020, cùng với sự phát triển vượt bậc của các thành phần kinh tế khác, vai trò của kinh tế nhà nước có xu hướng giảm mạnh, chiếm tỷ trọng rất thấp so với kinh tế ngoài nhà nước và kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài.

Hình 2. Tỷ trọng của DNNN ngành công nghiệp chế biến, chế tạo



Nguồn: Số liệu điều tra doanh nghiệp của TCTK (2017)

Chẳng hạn, trong hệ thống doanh nghiệp có đăng ký ở Việt Nam đến năm 2017, DNNN chiếm 7,5% tổng doanh thu của doanh nghiệp ngành nông lâm thủy sản, 9,4% ngành xây dựng, 9,2% ngành bán buôn, bán lẻ, 11,7% dịch vụ khách sạn, nhà hàng, 10,2% dịch vụ khoa học công nghệ, v.v.

Bảng 17. Vai trò của DNNN ngành nông lâm thủy sản, xây dựng, thương mại và dịch vụ

	Doanh thu (%)			Tài sản (%)		
	DNNN	Ngoài nhà nước	FDI	DNNN	Ngoài nhà nước	FDI
NLTS	7,5	88,8	3,7	53,9	40,7	5,5
XD	9,4	83,4	7,2	5,8	92,7	1,5
Bán buôn, bán lẻ	9,2	84,3	6,5	9,8	84,5	5,7
KS nhà hàng	11,7	72,5	15,8	8,1	79,6	12,3
BDS	0,3	99,4	0,2	1,2	97,2	1,6
Dịch vụ KHCN	10,2	67,2	22,6	22,5	73,5	4,0
GDĐT	0,4	67,8	31,8	0,7	83,4	15,9
Y tế, trợ giúp XH	0,2	87,0	12,7	0,2	90,0	9,8
Giải trí	80,3	16,4	3,3	21,1	68,3	10,6
DV khác	4,5	82,4	13,1	2,5	87,8	9,6

Nguồn: Điều tra DN của TCTK (số liệu đến 2017)

Ba là, do kinh tế nhà nước có hiệu quả còn thấp và chưa có vai trò rõ nét trong việc thúc đẩy các thành phần kinh tế khác phát triển, trước hết là kinh tế tư nhân trong nước, nên kinh tế nhà nước chưa có đóng góp lớn vào việc nâng cao hiệu quả, sức cạnh tranh, cơ cấu lại nền kinh tế, đổi mới mô hình tăng trưởng cũng như hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường ở Việt Nam.

2. TÌNH HÌNH CƠ CẤU LẠI DNNN GIAI ĐOẠN 2011-2020

Căn cứ nhiệm vụ cơ cấu lại DNNN đã trình bày tại Phần thứ nhất, sau đây là phân tích tình hình cơ cấu lại DNNN giai đoạn 2011-2020 trên 03 nội dung: (1) Cơ cấu lại DNNN thông qua sắp xếp, cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước. (2) Cơ cấu lại DNNN thông qua các biện pháp nâng cao hiệu quả hoạt động và năng lực cạnh tranh của DNNN. (3) Cơ cấu lại DNNN thông qua việc hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường đối với DNNN và nâng cao năng lực quản trị DNNN đáp ứng chuẩn mực quốc tế.

2.1. Tình hình cơ cấu lại DNNN thông qua cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước

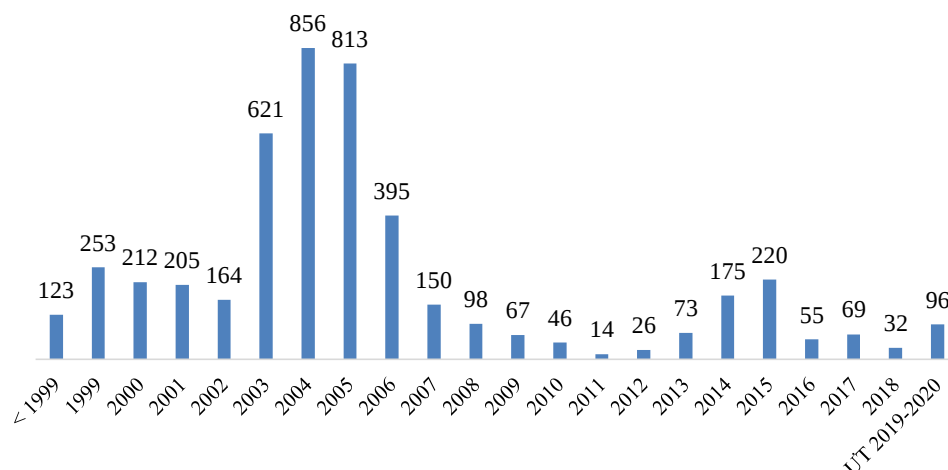
a) Số lượng doanh nghiệp cổ phần hóa, thoái vốn giai đoạn 2011-2015:

Kế hoạch của giai đoạn 2011-2015 là cổ phần hóa 518 doanh nghiệp và bộ phận doanh nghiệp¹⁸. Kết quả thực hiện giai đoạn 2011-2015 là đã phê duyệt phương án cổ phần hóa của 508 doanh nghiệp, đạt trên 98% kế hoạch (năm 2011 là 14 doanh nghiệp, năm 2012 là 26 doanh nghiệp, năm 2013 là 73 doanh nghiệp, năm 2014 là 175 doanh nghiệp và năm 2015 là 220 doanh nghiệp). Trong đó, Nhà nước nắm giữ trên 90% vốn điều lệ tại 5 doanh nghiệp, trên 65% vốn điều lệ tại 108 doanh nghiệp, trên 50% vốn điều lệ tại 154 doanh nghiệp¹⁹.

¹⁸ Báo cáo số 217/BC-CP ngày 24/5/2018 của Chính phủ.

¹⁹ Tổng hợp từ Trang thông tin doanh nghiệp của Cổng thông tin điện tử Chính phủ các năm 2015, 2016: <http://doimoidoanhngiep.chinhphu.vn>

Hình 3. Số lượng DNNN cổ phần hóa



Nguồn: Tổng hợp của Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế TW

Về thoái vốn, cả nước đã thoái được 26.222 tỷ đồng (giá trị sổ sách), thu về 36.537 tỷ đồng (bằng 1,40 lần giá trị sổ sách)²⁰. Trong đó: Thoái vốn đầu tư ngoài ngành (chứng khoán, ngân hàng, bảo hiểm, bất động sản, quỹ đầu tư) là 9.835 tỷ đồng, thu về 11.086 tỷ đồng (bằng 1,1 lần giá trị sổ sách), đạt 42% kế hoạch; chuyển nhượng vốn nhà nước tại các doanh nghiệp mà Nhà nước không cần nắm giữ 16.387 tỷ đồng, thu về 25.451 tỷ đồng (bằng 1,6 lần giá trị sổ sách)²¹.

b) Số lượng doanh nghiệp cổ phần hóa, thoái vốn giai đoạn 2016-2020:

- Kế hoạch 2016-2020:

Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Danh mục DNNN cổ phần hóa (văn bản số 991/TTg-ĐMDN ngày 10/07/2017) và Danh mục thực hiện thoái vốn đến năm 2020 (Quyết định số 1232/QĐ-TTg ngày 17/08/2017), trong đó xác định lộ trình như sau:

Cổ phần hóa 127 DNNN trong 3 năm 2017, 2018 và 2019 (bao gồm 44 doanh nghiệp năm 2017, 64 doanh nghiệp năm 2018, 18 doanh nghiệp năm 2019, ngoài ra, năm 2020 sẽ cổ phần hóa 1 doanh nghiệp), chưa tính số doanh nghiệp chưa hoàn thành kế hoạch cổ phần hóa trước năm 2017 chuyển sang.

Thoái vốn nhà nước khoảng 60 nghìn tỷ đồng tại 406 doanh nghiệp (bao gồm 135 doanh nghiệp năm 2017, 181 doanh nghiệp năm 2018, 62 doanh nghiệp năm 2019, 28 doanh nghiệp năm 2020), chưa tính số doanh nghiệp chưa hoàn thành kế hoạch thoái vốn trước năm 2017 chuyển sang. Đồng thời, các tập đoàn, tổng

²⁰ Báo cáo tổng kết công tác sắp xếp, đổi mới DNNN giai đoạn 2011-2015 của Ban Chỉ đạo Đổi mới và Phát triển doanh nghiệp tại Hội nghị triển khai công tác sắp xếp, đổi mới DNNN ngày 06/12/2016

²¹ Theo Báo cáo số 01/BC-KTNN ngày 31/12/2017 của Kiểm toán Nhà nước.

công ty phải thoái vốn tại các ngành, lĩnh vực không thuộc ngành nghề kinh doanh chính.

- Kết quả thực hiện kế hoạch 2016-2020 (tính đến tháng 6 năm 2019):

Lũy kế từ năm 2016 đến tháng 6/2019, cả nước đã cổ phần hóa 162 doanh nghiệp với tổng quy mô vốn nhà nước được xác định lại đạt 205.433,2 tỷ đồng, bằng 108% tổng giá trị phần vốn nhà nước tại các doanh nghiệp cổ phần hóa cả giai đoạn 2011-2015; tổng số thu từ cổ phần hóa, thoái vốn đạt 218.255,691 tỷ đồng gấp 2,8 lần tổng thu từ cổ phần hóa, thoái vốn của cả giai đoạn 2011-2015; số thu từ cổ phần hóa, thoái vốn chuyển Ngân sách Nhà nước để đáp ứng nhu cầu của kế hoạch đầu tư công trung hạn theo Nghị quyết của Quốc hội đạt 185.000/250.000 tỷ đồng, đạt 74% kế hoạch của cả giai đoạn 2016-2020²².

Tuy vậy, trong số doanh nghiệp được phê duyệt phương án cổ phần hóa từ năm 2016 đến nay chỉ có 35 doanh nghiệp thuộc danh sách 127 doanh nghiệp cổ phần hóa tại văn bản số 991/TTg-ĐMDN (đạt 27,5%).

Ngày 15/8/2019, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 26/2019/QĐ-TTg về phê duyệt Danh mục doanh nghiệp thực hiện cổ phần hóa đến hết năm 2020 bao gồm 93 doanh nghiệp, trong đó có những tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước quy mô rất lớn như công ty mẹ các Tập đoàn Công nghiệp Than – Khoáng sản TKV, Tập đoàn Hóa chất Vinachem, Tập đoàn Bưu chính Viễn thông VNPT, Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển nông thôn Agribank, Tổng công ty Thuốc lá, các Tổng công ty Phát điện 1 và 2, Tổng công ty Lương thực miền Bắc, MobiFone, v.v

Về thoái vốn: Tổng số vốn thoái là 24.157 tỷ đồng, thu về 169.787 tỷ đồng, trong đó:

- + Thoái vốn tại doanh nghiệp theo Quyết định số 1232/QĐ-TTg: Lũy kế từ năm 2017 đến 6/2019 đã thoái vốn nhà nước tại 87 đơn vị thuộc với giá trị 4.549 tỷ đồng (đạt 7,5% của kế hoạch là 60000 tỷ đồng), thu về 8765 tỷ đồng.
- + Thoái vốn tại doanh nghiệp ngoài Quyết định số 1232/QĐ-TTg: Từ 2017 đến 6/2019 đã thoái 3785 tỷ đồng vốn nhà nước, thu về 110.392 tỷ đồng (bao gồm cả khoản thoái 3436 tỷ đồng, thu về 109.965 tỷ đồng tại Sabeco).
- + Thoái vốn tại các tập đoàn, tổng công ty, DNNN theo đề án cơ cấu lại: Thoái 15821 tỷ đồng, thu về 50630 tỷ đồng, trong đó: Thoái vốn tại lĩnh vực nhạy cảm được 4617 tỷ đồng, thu về 5888 tỷ đồng; thoái vốn tại các lĩnh vực khác

²² Nguồn: Văn bản số 249/TB-VPCP ngày 17/7/2019.

4917 tỷ đồng, thu về 8807 tỷ đồng. SCIC thoái vốn với giá trị 6286 tỷ đồng, thu về 35933 tỷ đồng.

c) Kết quả thu hút đầu tư xã hội, cổ đông chiến lược:

- Giai đoạn 2011-2016:

Theo 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 của Quốc hội, tỷ lệ vốn Nhà nước nắm giữ ở các công ty cổ phần còn cao (trong đó có các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước hoạt động trong lĩnh vực Nhà nước không cần chi phối).

Xét trong số doanh nghiệp đã hoàn thành IPO trong giai đoạn 2011-2016, chỉ có 60% doanh nghiệp bán cổ phần theo phương án được duyệt, 40% doanh nghiệp không bán được toàn bộ số cổ phần theo phương án được phê duyệt; Nhà nước tiếp tục nắm giữ 81,1% vốn điều lệ, người lao động và tổ chức công đoàn giữ 2,2%, nhà đầu tư chiến lược nắm giữ 7,3%, các nhà đầu tư khác giữ 9,4% vốn điều lệ.

Bảng 18. Kết quả IPO của doanh nghiệp cổ phần hóa giai đoạn 2011-2016

	Phương án CPH	Kết quả thực hiện
Tổng số cổ phần	100%	100%
Nhà nước	65,0%	81,1 %
Nhà đầu tư chiến lược	15,8%	7,3 %
Người lao động và tổ chức công đoàn	2,5%	2,2 %
Cổ đông bên ngoài	16,7%	9,4 %

Nguồn: Tổng hợp từ Báo cáo số 16/BC-ĐGS ngày 25/5/2018²³

- Giai đoạn 2017-2018:

Việc bán đấu giá cổ phần lần đầu tiếp tục gặp khó khăn tương tự giai đoạn 2011-2016. Nghiên cứu về kết quả đấu giá cổ phần lần đầu được công bố trên Sàn Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh cho thấy, bên cạnh một số giao dịch IPO thành công (như IDICO, VINAFOOD2.v.v.), nhiều doanh nghiệp đạt tỷ lệ bán cổ phần lần đầu rất thấp so với phương án đã duyệt như Tổng công ty Máy và Thiết bị công nghiệp chỉ đạt 0,1%, Công ty Bột mỳ Vinafood1 đạt 4%, Công ty Cao su Tân Biên đạt 0,4%, Công ty Cấp nước Gia Lai đạt 0,04%, GENCO3 đạt 2,8%, Tổng công ty Sông Đà 0,4%, .v.v.

d) Kết quả hoàn thiện thể chế về cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước:

²³ Báo cáo của Đoàn giám sát của Quốc hội số 16/BC-ĐGS ngày 25 tháng 5 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.

Một là, thể chế và quy định pháp luật về cổ phần hóa DNNN được sửa đổi, bổ sung kịp thời với yêu cầu của thực tiễn, ngày càng hoàn thiện, đầy đủ và đồng bộ; cơ bản đã đạt mục tiêu công khai, minh bạch theo nguyên tắc thị trường, gắn với phát triển thị trường vốn, thị trường chứng khoán và khắc phục tình trạng cổ phần hóa khép kín của giai đoạn trước. Cụ thể là:

Cơ chế xử lý tài chính được hoàn thiện hơn, nâng cao trách nhiệm của doanh nghiệp, của cơ quan đại diện chủ sở hữu và các cơ quan liên quan, góp phần bảo đảm cho doanh nghiệp lành mạnh về tài chính trước khi chuyển thành công ty cổ phần.

Việc xác định giá trị doanh nghiệp đã công khai, minh bạch và phù hợp hơn theo nguyên tắc thị trường thông qua việc đa dạng hóa phương pháp xác định giá trị doanh nghiệp, giá trị vốn nhà nước; nâng cao chất lượng, tính độc lập, tính chủ động và trách nhiệm của các tổ chức định giá...

Các thông tin liên quan đến cổ phần hóa DNNN được công khai, minh bạch, phổ biến rộng rãi bằng nhiều hình thức như niêm yết thông tin tại doanh nghiệp cổ phần hóa, công bố thông tin trên Cổng thông tin điện tử của bộ, ngành, địa phương, doanh nghiệp, tổ chức bán đấu giá .v.v.

Việc tính giá trị quyền sử dụng đất vào giá trị doanh nghiệp cổ phần hóa cơ bản đã tuân thủ các quy định của pháp luật về đất đai. Nghị định số 126/2017/NĐ-CP đã quy định các doanh nghiệp thuộc diện cổ phần hóa có trách nhiệm rà soát toàn bộ diện tích đất đang quản lý, sử dụng để lập và hoàn thành phê duyệt phương án sử dụng đất theo quy định của pháp luật về đất đai và pháp luật có liên quan trước thời điểm quyết định cổ phần hóa; thực hiện nghiêm cơ chế cho thuê đất theo Luật Đất đai năm 2013;

Cổ phần hóa DNNN ngày càng gắn với thị trường chứng khoán và có tác động tích cực tới sự phát triển của thị trường chứng khoán. Đến năm 2018 đã có 411 doanh nghiệp cổ phần hóa niêm yết cổ phiếu trên thị trường chứng khoán, hàng trăm doanh nghiệp đăng ký giao dịch trên sàn Upcom.

Hai là, cổ phần hóa DNNN đã đạt được mục tiêu chuyển đổi doanh nghiệp mà Nhà nước không cần giữ 100% vốn sang loại hình doanh nghiệp có nhiều chủ sở hữu để nâng cao năng lực tài chính, đổi mới phương thức quản lý; cơ bản đạt được mục tiêu bảo đảm hài hòa lợi ích của Nhà nước, doanh nghiệp, nhà đầu tư và người lao động trong doanh nghiệp. Cụ thể là:

Cổ phần hóa cùng với các biện pháp sắp xếp khác²⁴ làm giảm số lượng doanh nghiệp 100% vốn nhà nước, từ 5.655 doanh nghiệp (năm 2001), 1.060 doanh nghiệp (năm 2011) giảm xuống còn 526 doanh nghiệp (đến năm 2018)²⁵.

Việc chuyển doanh nghiệp 100% vốn nhà nước thành công ty cổ phần làm thay đổi cấu trúc và cách thức quản trị doanh nghiệp, tạo điều kiện để doanh nghiệp cổ phần hóa từng bước áp dụng các nguyên tắc quản trị doanh nghiệp hiện đại theo thông lệ kinh tế thị trường; giảm thiểu sự can thiệp bất hợp lý của cơ quan hành chính nhà nước; làm rõ hơn mối quan hệ giữa doanh nghiệp với cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước thông qua cơ chế thực hiện quyền cổ đông theo quy định của Luật Doanh nghiệp; nâng cao thực chất quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của doanh nghiệp.

Mô hình quản trị công ty được tổ chức chặt chẽ hơn với nhiều hệ thống quy định, nguyên tắc, quy chế nhằm bảo đảm vận hành hoạt động doanh nghiệp có hiệu quả cũng như thiết lập cơ chế kiểm soát quyền lực thông qua kiểm tra, giám sát của các cổ đông trong và ngoài doanh nghiệp, nhờ đó hạn chế được việc lạm quyền của người điều hành doanh nghiệp.

Mô hình quản trị mới của doanh nghiệp cũng bảo đảm tính dân chủ, quyền lợi của các cổ đông, nhất là các cổ đông nhỏ là người lao động trong công ty thông qua hệ thống quy định rất chặt chẽ. Phương thức quản trị doanh nghiệp thay đổi sau cổ phần hóa đã tạo ra động lực để phát triển và nâng cao hiệu quả sản xuất kinh doanh; nâng cao tính công khai, minh bạch của doanh nghiệp, đặc biệt là những doanh nghiệp cổ phần hóa niêm yết trên thị trường chứng khoán.

Sau cổ phần hóa, về tổng thể, các nhà đầu tư và cổ đông đã được đảm bảo tham gia quản trị doanh nghiệp theo quy định của pháp luật. Nhiều DNNN cổ phần hóa chủ động tìm kiếm và đã thành công trong việc thu hút cổ đông chiến lược trong và ngoài nước đầu tư vào doanh nghiệp. Cổ đông chiến lược không chỉ tham gia về tài chính mà còn về quản trị doanh nghiệp, kinh nghiệm chuyên môn, phát triển thị trường, điển hình là trường hợp của Petrolimex, Vietnam Airlines, Vietinbank, v.v.

²⁴ Xét riêng trong giai đoạn 2011-2015, bên cạnh số lượng doanh nghiệp cổ phần hóa, cả nước đã thực hiện sáp nhập, hợp nhất 48 doanh nghiệp, giải thể 17 doanh nghiệp, phá sản 8 doanh nghiệp, bán 10 doanh nghiệp, chuyển thành công ty TNHH nhiều thành viên 8 doanh nghiệp.

²⁵ Số liệu được tổng hợp từ Đề án Nâng cao hiệu quả hoạt động của DNNN năm 2012 và các Báo cáo Chính phủ trình Quốc hội hàng năm (Báo cáo số 336/BC-CP ngày 16/11/2012; số 490/BC-CP ngày 25/11/2013; số 512/BC-CP ngày 25/11/2014; số 620/BC-CP ngày 11/11/2015; số 428/BC-CP ngày 17/10/2016; số 441/BC-CP ngày 16/10/2017 và số 480/BC-CP ngày 12/10/2018) và chỉ tính số doanh nghiệp do các Bộ, UBND cấp tỉnh trực tiếp làm đại diện chủ sở hữu. Theo đó, năm 2011 còn 1060 doanh nghiệp (452 doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực quốc phòng, an ninh, công ích, 608 doanh nghiệp hoạt động kinh doanh), đến năm 2013 còn 846 doanh nghiệp, đến năm 2014 là 796 doanh nghiệp, năm 2015 là 781 doanh nghiệp, đến năm 2016 là 652 doanh nghiệp, đến năm 2017 là 583 doanh nghiệp và đến năm 2018 còn 526 doanh nghiệp (bao gồm: 07 tập đoàn kinh tế, 58 tổng công ty nhà nước, 18 Công ty mẹ - con, 443 doanh nghiệp độc lập).

Lợi ích của chủ sở hữu nhà nước ngày càng được đảm bảo trong và sau cổ phần hóa DNNN. Nguồn vốn thu được sau khi cổ phần hóa DNNN chuyển về Quỹ Hỗ trợ sắp xếp và phát triển doanh nghiệp và được quản lý, sử dụng theo quy định của pháp luật²⁶.

Chính sách đối với người lao động trong doanh nghiệp cổ phần hóa được quan tâm thực hiện. Hầu hết người lao động trong doanh nghiệp cổ phần hóa được tiếp tục làm việc, đào tạo lại để nâng cao trình độ. Lao động dôi dư ở các doanh nghiệp cổ phần hóa được hưởng chính sách trợ cấp, hỗ trợ đào tạo để bố trí việc làm mới tại doanh nghiệp hoặc tự thu xếp công việc mới.

Các tổ chức chính trị, chính trị - xã hội trong doanh nghiệp đã thể hiện vai trò quan trọng trong quá trình tổ chức, triển khai thực hiện chính sách, pháp luật về cổ phần hóa DNNN; chuyển đổi phương thức hoạt động phù hợp hơn với mô hình tổ chức của doanh nghiệp sau cổ phần hóa, bảo đảm thực hiện theo quy định của pháp luật, không can thiệp vào quyền tự chủ kinh doanh của doanh nghiệp.

Ba là, về cơ bản, cổ phần hóa đã đạt mục tiêu nâng cao hiệu quả sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp. Kết quả hoạt động của đa số doanh nghiệp tốt hơn so với trước cổ phần hóa, nộp NSNN tăng, kinh doanh ổn định, quy mô vốn chủ sở hữu ngày càng tăng, tài chính lành mạnh hơn. Tổng hợp kết quả hoạt động của 350 doanh nghiệp sau cổ phần hóa năm 2015 cho thấy so với năm trước khi cổ phần hóa, bình quân lợi nhuận trước thuế tăng 49%, nộp ngân sách tăng 27%, tổng tài sản tăng 39%, doanh thu tăng 29%, thu nhập bình quân của người lao động tăng 33%.

e) Những vấn đề bất cập của cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước 2011-2020

Một là, cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước chưa đạt được mục tiêu huy động vốn của các nhà đầu tư trong nước và nước ngoài để nâng cao hiệu quả và sức cạnh tranh của nền kinh tế:

Tỷ lệ vốn Nhà nước nắm giữ ở các công ty cổ phần còn cao, trong đó có các doanh nghiệp không thuộc diện Nhà nước giữ cổ phần chi phối hoặc không cần giữ cổ phần. Lượng cổ phần chào bán ra công chúng đạt thấp so với phương án cổ phần hóa doanh nghiệp, thậm chí có doanh nghiệp không bán được cổ phần cho bên ngoài dẫn tới việc cổ đông nhà nước và người lao động phải nắm giữ toàn bộ cổ phần.

²⁶ Theo số liệu của Bộ Tài chính về Quỹ Hỗ trợ sắp xếp và phát triển doanh nghiệp, giai đoạn 2011-2016 thu từ cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước khoảng 43.108 tỷ đồng, thu lợi nhuận, cổ tức của phần vốn nhà nước khoảng 39.552 tỷ đồng; chi hỗ trợ giải quyết lao động dôi dư khoảng 148 tỷ đồng, nộp vào ngân sách nhà nước theo Nghị quyết của Quốc hội là 57.665 tỷ đồng, nộp tiền thu từ bán vốn nhà nước vào ngân sách nhà nước theo Nghị quyết số 99/2015/QH13 là 30.000 tỷ đồng, chi đầu tư bổ sung vốn để duy trì hoặc tăng tỷ lệ phần vốn nhà nước đang tham gia tại các doanh nghiệp khác khoảng 29.610 tỷ đồng. Giai đoạn 2016-2019, tiền thu từ cổ phần hóa, thoái vốn sau khi trừ đi các khoản chi phí và các khoản để lại doanh nghiệp là 177.244 tỷ đồng.

Hệ quả là chưa đạt mục tiêu của cổ phần hóa là thu hút vốn từ bên ngoài. Nhà nước phải duy trì cổ phần tại doanh nghiệp không thuộc diện Nhà nước cần nắm giữ cổ phần, chưa đạt mục tiêu theo Nghị quyết 24/2016/QH14 của Quốc hội và Nghị quyết 27/NQ-CP của Chính phủ là: "Thoái toàn bộ vốn nhà nước tại các doanh nghiệp thuộc các ngành không cần Nhà nước sở hữu trên 50% vốn, thoái vốn nhà nước xuống mức sàn quy định đối với các ngành mà Nhà nước sắp xếp, cơ cấu lại vốn đầu tư".

Hai là, chính sách và quy định về cổ phần hóa, thoái vốn vẫn còn vướng mắc trong tổ chức thực hiện:

Chính sách và quy định pháp luật về cổ phần hóa đã có điều chỉnh để phù hợp với yêu cầu của giai đoạn tái cơ cấu 2016-2020 bằng việc ban hành Nghị định số 126/2017/NĐ-CP với nhiều quy định mới như: đa dạng hóa phương thức bán cổ phần theo thông lệ quốc tế, tăng cường công tác kiểm tra, giám sát khâu xác định giá trị doanh nghiệp, xác định giá trị quyền sử dụng đất .v.v.

Tuy nhiên, trong triển khai thực hiện pháp luật và chính sách mới về cổ phần hóa, các bộ, ngành, địa phương và doanh nghiệp vẫn gặp nhiều lúng túng, phát sinh nhiều vấn đề cần xử lý, kéo dài thời gian chuẩn bị và làm chậm tiến độ cổ phần hóa:

Về xử lý đất đai trong cổ phần hóa, theo quy định hiện hành tại Nghị định 126/2017/NĐ-CP, doanh nghiệp phải rà soát toàn bộ diện tích đất đang quản lý, sử dụng để lập phương án sử dụng đất trình cấp có thẩm quyền xem xét, phê duyệt trước thời điểm quyết định cổ phần hóa.

Tuy vậy, tiến độ trên thực tế thường bị chậm ở ngay khâu thống kê, đo đạc địa chính. Nhiều trường hợp không được địa phương phê duyệt phương án do hồ sơ, giấy tờ không đầy đủ, do không thống nhất về phương án sử dụng đất, về đo đạc diện tích đất, về sự phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch xây dựng tại địa phương .v.v., chưa kể đến trường hợp địa phương chưa có quy hoạch hoặc chưa điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất, thiếu thống nhất hoặc chòng chéo giữa các quy hoạch.

Có trường hợp doanh nghiệp được giao quản lý, sử dụng đất và tài sản trên đất từ hàng chục năm nay nhưng vẫn không có tài liệu chứng thực hợp pháp.

Việc lập hồ sơ, trình phê duyệt và chấp thuận phương án xử lý đất đai càng trở nên phức tạp hơn đối với các doanh nghiệp quốc phòng, an ninh thuộc diện cổ phần hóa và các DNNN quy mô lớn, tập đoàn kinh tế, tổng công ty, ngân hàng thương mại nhà nước có mạng lưới chi nhánh, đơn vị phụ thuộc phủ khắp cả nước được giao quản lý, sử dụng diện tích mặt bằng sản xuất, kinh doanh rất lớn, trải đều ở nhiều địa

phương khác nhau, đang được sử dụng vào các mục đích kinh doanh đa dạng, nhưng hồ sơ pháp lý về mặt bằng kinh doanh không đầy đủ.

Những khó khăn trong xử lý tài chính, tài sản, nợ, xác định giá trị doanh nghiệp, giá trị phần vốn nhà nước vẫn là một trong những nguyên nhân làm chậm tiến độ cổ phần hóa. Hầu hết doanh nghiệp cổ phần hóa theo kế hoạch 2016-2020 là doanh nghiệp quy mô lớn, phạm vi hoạt động rộng nên việc xử lý tài chính và công tác chuẩn bị hồ sơ, phương án cần nhiều thời gian, nhất là ở những DNNN gặp khó khăn về tài chính, công nợ lớn, nhiều loại chi phí và tài sản do doanh nghiệp quản lý nhưng không được hạch toán đầy đủ giá trị.

Một số quy định về cổ phần hóa, thoái vốn không thực hiện được trên thực tế hoặc lúng túng trong áp dụng pháp luật do thiếu tính đồng bộ, tính thống nhất và tính khả thi như quy định về xác định giá trị lịch sử, văn hóa, nhãn hiệu tên thương mại trong định giá doanh nghiệp, định giá vốn nhà nước; quy định về căn cứ xác định giá khởi điểm khi chuyển nhượng vốn nhà nước, v.v.

Ba là, chất lượng cổ phần hóa chưa đạt yêu cầu. Nhiều doanh nghiệp cổ phần hóa không hút được đầu tư tư nhân, không có cổ đông chiến lược, chưa đạt mục tiêu tái cơ cấu sở hữu để nâng cao chất lượng quản trị, tăng sức mạnh tài chính, tiếp cận thị trường và công nghệ mới.

Về pháp luật, cổ đông chiến lược đang bị đối xử như những cổ đông thông thường, không có lợi ích hấp dẫn đặc biệt nào khác ngoài quyền tham gia vào doanh nghiệp theo tỷ lệ cổ phần nắm giữ.

Về kinh tế, hiệu quả kinh doanh của nhiều DNNN trước cổ phần hóa còn thấp, cùng với những lợi thế kinh tế, lợi thế đất đai, vị thế cạnh tranh, độc quyền và lợi thế chính sách ngày càng thu hẹp là những yếu tố làm cho sức hấp dẫn của cổ phần hóa DNNN không còn quá lớn.

Trên thực tế, những DNNN có chỉ số kinh doanh tốt hơn sẽ thực hiện IPO thành công hơn, đặt ra yêu cầu phải xem lại cách thức tiến hành cổ phần hóa, chẳng hạn tiến hành các giải pháp tái cơ cấu, nâng cao giá trị doanh nghiệp trước khi cổ phần hóa. Cách thức này có hiệu quả dài hạn, nhưng mâu thuẫn với áp lực hoàn thành kế hoạch cổ phần hóa được giao.

Về quản trị doanh nghiệp, thống kê sơ bộ cho thấy các doanh nghiệp có phương án duy trì cổ phần nhà nước ở mức thấp thường thực hiện IPO thành công hơn doanh nghiệp thuộc diện Nhà nước nắm cổ phần chi phối; đặt ra yêu cầu phải tiếp tục điều

thu hẹp tối đa diện doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ cổ phần chi phối để tạo sức hút hơn các nhà đầu tư.²⁷

Hộp 2. Tác động của việc duy trì tỷ lệ cổ phần nhà nước đến kết quả thu hút đầu tư

So sánh 2 trường hợp cổ phần hóa thuộc Bộ Xây dựng

Vào tháng 6 năm 2017, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành quyết định phê duyệt phương án cổ phần hóa Công ty mẹ Tổng công ty Sông Đà và Tổng công ty đầu tư phát triển đô thị và khu công nghiệp Việt Nam (IDICO). Cả 2 doanh nghiệp đều thuộc Bộ Xây dựng, có nhiều điểm tương đồng về quy mô vốn nhà nước và ngành nghề kinh doanh, cùng có phương án chào bán lần đầu trên 18% cổ phần cho nhà đầu tư bên ngoài. Tuy vậy, có sự khác biệt lớn về kết quả IPO. Trong khi IDICO bán được 100% số cổ phần chào bán, có được các cổ đông chiến lược, thì Sông Đà chỉ bán được 0,4% cổ phần chào bán, Bộ Xây dựng phải nắm giữ tới 99,7% sở hữu sau khi chuyển thành công ty cổ phần.

Những yếu tố có thể làm cho IDICO thực hiện cổ phần hóa thành công hơn: Về kinh tế, các chỉ số kinh doanh trước cổ phần hóa của IDICO tốt hơn. Về quản trị, việc IDICO xây dựng phương án duy trì tỷ lệ cổ phần của Nhà nước (Bộ Xây dựng) ở mức thấp (36%) và nâng tỷ lệ sở hữu của nhà đầu tư chiến lược lên đến 45% dường như đã tạo ra sức hút lớn hơn cho các nhà đầu tư tư nhân mua cổ phần, cổ đông chiến lược đầu tư vào doanh nghiệp.

Bốn là, công tác triển khai kế hoạch cổ phần hóa, thoái vốn còn nhiều yếu kém

Một số đơn vị chưa đáp ứng tiến độ cổ phần hóa theo kế hoạch. Còn nhiều trường hợp chậm trễ trong việc đăng ký lưu ký và giao dịch, niêm yết trên thị trường chứng khoán,²⁸ ảnh hưởng đến niềm tin của nhà đầu tư khi đưa ra quyết định đầu tư qua đấu giá do e ngại cổ phiếu sau đấu giá khó giao dịch.

Chất lượng tổ chức tư vấn trong quá trình cổ phần hóa còn hạn chế, một số trường hợp chưa gắn kết trách nhiệm, đạo đức nghề nghiệp của cá nhân, tổ chức tư vấn trong việc cung cấp dịch vụ.

Công tác xử lý tài chính trước và trong quá trình cổ phần hóa còn có trường hợp chưa chặt chẽ, sai nguyên tắc, sai chế độ; đánh giá không chính xác giá trị tài sản; sai sót trong việc xác định giá trị thương hiệu, lợi thế kinh doanh, các khoản đầu tư tài chính, giá trị quyền sử dụng đất, tài sản cố định, hàng tồn kho, dự án, công trình đã hoàn thành chưa quyết toán, xác định giá trị doanh nghiệp chưa thực hiện đúng nguyên tắc thị trường.v.v. dẫn đến xác định sai lệch giá trị doanh nghiệp để cổ phần hóa. Còn trường hợp xác định giá trị doanh nghiệp vượt quá 18 tháng nhưng không thực hiện các thủ tục xác định lại giá trị doanh nghiệp.

Khi xác định giá trị doanh nghiệp để cổ phần hóa, còn có trường hợp không tính hoặc tính thiếu giá trị quyền sử dụng đất, dẫn đến giá đất xác định thấp hơn giá thị trường. Vẫn còn hiện tượng sau cổ phần hóa, doanh nghiệp cổ phần không đưa đất vào sử

²⁷ Ví dụ: Khi TKV tiến hành CPH và bán ra bên ngoài trên 50% vốn điều lệ của Công ty Cơ khí đóng tàu, Công ty Xây lắp môi trường Nhân Cơ, Công ty Phát triển công nghệ và thiết bị mô thì các nhà đầu tư đã đăng ký, đấu giá mua hết số cổ phần chào bán; tuy nhiên đối với các đơn vị được phê duyệt Nhà nước nắm giữ từ 51% cổ phần trở lên thì đa số tỷ lệ bán ra ngoài đều không đạt kế hoạch.

²⁸ Tính đến tháng 8/2017, còn 747 doanh nghiệp cổ phần hóa chưa thực hiện nội dung này.

dụng, tự ý chuyển mục đích sử dụng đất và không thực hiện nghĩa vụ tài chính với Nhà nước theo quy định, còn để tình trạng đất bị lấn, chiếm; doanh nghiệp cổ phần sử dụng đất từ nhiều năm về trước nhưng chưa kê khai đăng ký, chưa ký lại hợp đồng thuê đất với cơ quan nhà nước có thẩm quyền, gây khó khăn trong công tác quản lý đất đai ở địa phương.

Việc hạch toán và thực hiện nghĩa vụ với ngân sách nhà nước chưa tuân thủ đầy đủ và đúng quy định, dẫn tới phản ánh sai lệch tình hình tài chính. Công tác quyết toán cổ phần hóa ở một số nơi thực hiện chậm so với quy định. Có trường hợp chậm nộp tiền cổ phần hóa để chiếm dụng vốn; sử dụng Quỹ Hỗ trợ sắp xếp doanh nghiệp còn sai mục đích.

2.2. Tình hình cơ cấu lại DNNN thông qua việc nâng cao hiệu quả hoạt động của DNNN

a) Tình hình hoạt động của DNNN giai đoạn 2011-2020

(i) Tổng quan về doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ:

Tổng hợp số liệu báo cáo của Chính phủ trình Quốc hội từ năm 2011 đến năm 2018²⁹, số lượng doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ đã giảm khoảng 2 lần, nhưng tổng giá trị tài sản tăng 1,3 lần, tổng giá trị vốn chủ sở hữu nhà nước tăng 1,8 lần, tổng lợi nhuận tăng 1,1 lần, nộp ngân sách nhà nước tăng 1,1 lần.

Bảng 19. Một số chỉ tiêu về doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ							
Năm	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Số lượng DN	-	846	796	781	652	583	526
Tài sản (tỷ đ)	2235407	2569433	2869120	3105453	3043687	3053547	3015478
Vốn CSH (tỷ đ)	754487	1019578	1145564	1233723	1376236	1398183	1371561
Doanh thu (tỷ đ)	1635677	1709171	1709134	1709780	1588326	1515821	1605050
Lợi nhuận(tỷ đ)	146908	166941	181530	187699	161431	139658	167579
Nộp NS (tỷ đ)	206155	221673	276063	278212	246038	251845	219469
Lỗ lũy kế (tỷ đ)	48988	17023	21086	24451	6165	12504	12074
ROA (%)	6,6	6,5	6,3	6,0	5,3	4,6	5,6
ROE (%)	19,5	16,4	15,8	15,2	11,7	10,0	12,2

Nguồn: Báo cáo Chính phủ trình Quốc hội hằng năm.

Phần lớn nguồn lực của doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ nằm ở các tập đoàn/tổng công ty nhà nước. Đến năm 2018, 83 tập đoàn/tổng công ty (bao gồm cả nhóm công ty mẹ-công ty con) chiếm 92% tổng tài sản, 90% về vốn chủ sở hữu; 443 công ty độc lập chiếm 8% tổng tài sản, 10% vốn chủ sở hữu của các doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ.

²⁹ Báo cáo số 262/BC-CP năm 2011, số 336/BC-CP năm 2012; số 490/BC-CP năm 2013; số 512/BC-CP năm 2014; số 620/BC-CP năm 2015; số 428/BC-CP năm 2016; số 441/BC-CP năm 2017 và số 480/BC-CP năm 2018

Bảng 20. Phân bổ vốn và tài sản của DN do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ

Ngày 1/1 của năm	Tài sản (tỷ đ)			Vốn chủ sở hữu (tỷ đồng)		
	Tổng số	Tập đoàn, Tcty	DN độc lập	Tổng số	Tập đoàn, Tcty	DN độc lập
2011	1799317	-	-	653166	-	-
2012	2235407	-	-	754487	-	-
2013	2569433	2392374	177059	1019578	921638	97940
2014	2869120	2639916	229204	1145564	1042365	103199
2015	3105453	2791967	313486	1233723	1112445	121278
2016	3043687	2821006	222681	1376236	1254899	121337
2017	3053547	2822131	231416	1398183	1267007	131176
2018	3015478	2776384	239094	1371561	1227124	144437

Nguồn: Báo cáo Chính phủ trình Quốc hội hằng năm

(ii) Vị trí của DNNN trong hệ thống doanh nghiệp Việt Nam:

Theo số liệu của Tổng cục Thống kê đến năm 2019, tổng số doanh nghiệp đang hoạt động là trên 714 nghìn doanh nghiệp; số doanh nghiệp đang hoạt động có kết quả sản xuất kinh doanh là trên 626 nghìn doanh nghiệp, trong đó, tỷ trọng của DNNN (bao gồm tất cả các loại hình doanh nghiệp có vốn nhà nước trên 50% vốn điều lệ thuộc mọi cấp quản lý) là 0,38% (năm 2010 là 1,17%, năm 2011 là 1,01%, năm 2012 là 0,93%, năm 2013 là 0,86%, năm 2014 là 0,76%, năm 2015 là 0,64%, năm 2016 là 0,53%, năm 2017 là 0,44%).

Bảng 21. Cơ cấu doanh nghiệp đang hoạt động có kết quả sản xuất kinh doanh

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	U'2018
Số lượng (1000 DN)	324,7	346,8	373,2	402,3	442,5	505,1	560,4	626,1
Tỷ trọng %:								
DNNN	1,01	0,93	0,86	0,76	0,64	0,53	0,44	0,38
DN 100% vốn NN	0,37	0,47	0,43	0,37	0,30	0,25	0,21	0,18
DN ngoài NN	96,22	96,48	96,40	96,50	96,66	96,70	96,67	96,77
DN FDI	2,59	2,77	2,59	2,74	2,75	2,70	2,77	2,89
LĐ (1000 người)	10816	11005	11465	12049	12857	14012	14512	15260
Tỷ trọng %:								
DNNN	14,7	13,9	13,6	12,0	10,7	9,2	8,3	7,6
DN 100% vốn NN	9,7	8,4	8,6	7,3	6,1	5,3	4,9	4,3
DN ngoài NN	61,8	61,4	59,8	59,3	60,0	61,2	60,6	59,5
DN FDI	23,6	24,7	26,6	28,6	29,3	29,6	31,1	32,9
Tài sản (1000 tỷ đ)	14863	16101	18786	20755	23620	28093	33010	35403
Tỷ trọng %:								
DNNN	33,5	32,5	32,6	31,8	31,3	29,2	29,6	28,6
DN 100% vốn NN	25,0	21,1	24,4	20,3	16,8	14,9	15,7	12,9
DN ngoài NN	50,5	50,6	48,6	48,8	49,8	52,6	52,5	53,0

Bảng 21. Cơ cấu doanh nghiệp đang hoạt động có kết quả sản xuất kinh doanh

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	U'2018
DN FDI	16,0	16,9	18,8	19,4	18,9	18,2	17,9	18,4
Vốn CSH (1000 tỷ đ)	4785,9	4967,9	5958,4	6523,3	7399,8	8479,0	9379,2	-
Tỷ trọng %:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	-
DNNN	23,8	27,6	27,5	25,8	23,2	21,8	19,4	-
DN ngoài NN	56,3	50,9	50,2	50,8	54,2	54,5	56,5	-
DN FDI	19,9	21,4	22,3	23,4	22,6	23,7	24,1	-

Nguồn: Tổng hợp từ Niên giám thống kê hằng năm.

Về lao động, tỷ trọng của DNNN năm 2018 là 7,6% (năm 2011 là 14,7%, năm 2012 là 13,9%, năm 2013 là 13,6%, năm 2014 là 12%, năm 2015 là 10,7%, năm 2016 là 9,2%, năm 2017 là 8,3%).

Về vốn và tài sản đến năm 2019, DNNN chiếm 28,6% tổng nguồn vốn (riêng doanh nghiệp 100% vốn nhà nước chiếm 12,9%). Tỷ lệ tương ứng của doanh nghiệp ngoài nhà nước và doanh nghiệp FDI là 53% và 18,4%.

Về kết quả sản xuất kinh doanh, vai trò của DNNN trong khu vực doanh nghiệp đều có xu hướng giảm mạnh: Tỷ trọng doanh thu thuần sản xuất kinh doanh của DNNN năm 2011 là 25,2%, năm 2012 là 26,3%, năm 2013 là 24,1%, năm 2014 là 21,9%, năm 2015 là 18,2%, năm 2016 là 16,4%, năm 2017 là 15,1%. Tỷ trọng lợi nhuận trước thuế của DNNN năm 2011 là 43,3%, năm 2012 là 47,6%, năm 2013 là 41,3%, năm 2014 là 33,2%, năm 2015 là 28,4%, năm 2016 là 27,7%, năm 2017 là 22,9%.

Bảng 22. Doanh thu và lợi nhuận của doanh nghiệp đang hoạt động có kết quả SXKD

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Doanh thu thuần SXKD (1000 tỷ đ)	10301,9	11167,8	12201,7	13516	14949,1	17436,4	20664,3
Tổng (%), trong đó:	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
DNNN	26,2	26,3	24,1	21,9	18,2	16,4	15,1
DN ngoài NN	54,1	51,9	50,8	52,1	54,0	56,0	56,8
DN FDI	19,7	21,8	25,0	26,0	27,8	27,6	28,1
Lợi nhuận trước thuế (1000 tỷ đ)	334,4	358,8	488,3	556,7	552,8	712,0	876,7
Tổng (%), trong đó:	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
DNNN	43,3	47,6	41,3	33,3	28,4	27,7	22,9
DN ngoài NN	25,2	19,0	16,1	22,0	27,2	26,4	33,3
DN FDI	31,5	33,5	42,6	44,7	44,4	45,9	43,8

Nguồn: Niên giám thống kê hằng năm.

- Hiệu suất sinh lời, tỷ suất lợi nhuận:

Hiệu suất sinh lời trên doanh thu bình quân các doanh nghiệp năm 2017 đạt 4,2%, trong đó DNNN là 6,4%, doanh nghiệp ngoài nhà nước là 2,5%, doanh nghiệp FDI là 6,6%.

Hiệu suất sinh lời trên tài sản bình quân các doanh nghiệp năm 2017 đạt 2,9%, trong đó DNNN là 2,2%, doanh nghiệp ngoài nhà nước là 1,8%, doanh nghiệp FDI là 7,0%.

Hiệu suất sinh lời trên vốn chủ sở hữu bình quân các doanh nghiệp năm 2017 đạt 10%, trong đó DNNN là 11,4%, doanh nghiệp ngoài nhà nước là 6%, doanh nghiệp FDI là 18,1%.

		Bảng 23. Hiệu suất sinh lời (Tỷ suất lợi nhuận)				
		100% vốn				
		Chung	DNNN	NN	Ngoài NN	FDI
Tỷ suất lợi nhuận trên tài sản (ROA)	BQ 2011-2015	2,4	2,8	2,5	1,1	5,4
	2016	2,7	2,6	2,9	1,4	6,9
	2017	2,9	2,2	2,6	1,8	7,0
Tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu (ROE)	BQ 2011-2015	8,2	12,1	10,1	3,4	15,1
	2016	9,0	11,0	9,8	4,4	17,5
	2017	10,0	11,4	10,6	6,0	18,1
Tỷ suất lợi nhuận trên doanh thu (ROS)	BQ 2011-2015	3,7	6,0	5,6	1,5	6,1
	2016	4,1	6,9	6,3	1,9	6,8
	2017	4,2	6,4	6,1	2,5	6,6

Nguồn: Sách trắng Doanh nghiệp Việt Nam 2019

- Hiệu quả sử dụng lao động và thu nhập của người lao động:

Năm 2017, DNNN có hiệu suất sử dụng lao động là 18 lần,³⁰ bình quân cả nước đạt 14,7 lần, doanh nghiệp ngoài nhà nước đạt 15,5 lần, doanh nghiệp FDI đạt 12,3 lần.

Thu nhập người lao động bình quân năm 2017 đạt 8,3 triệu đồng/tháng, trong đó DNNN là 11,9 triệu đồng/tháng, doanh nghiệp ngoài nhà nước là 7,37 triệu đồng/tháng, doanh nghiệp FDI là 9,03 triệu đồng/tháng. Trong giai đoạn 2010-2017, thu nhập bình quân của lao động khu vực doanh nghiệp tăng 110,5%/năm, trong đó, DNNN tăng 108,9%/năm, doanh nghiệp ngoài nhà nước tăng 111,6%/năm, doanh nghiệp FDI tăng 111,4%/năm.

³⁰ Tính bằng doanh thu bình quân lao động trên thu nhập bình quân lao động.

Bảng 24. Hiệu quả sử dụng lao động của các doanh nghiệp						
	Hiệu suất sử dụng LĐ (lần)			Thu nhập bình quân (trđ/tháng)		
	2011-2015	2016	2017	2011-2015	2016	2017
Cả nước	15,1	14,4	14,7	5,8	7,5	8,3
DNNN	17,8	16,2	18,0	8,9	11411	11,9
DN 100% vốn nhà nước	17,2	17,9	21,1	9,3	11260	11,3
DN ngoài nhà nước	15,7	15,6	15,5	4,9	6405	7,3
DN FDI	12,4	11,8	12,3	6,6	8504	9,0

Nguồn: Sách trắng Doanh nghiệp Việt Nam 2019.

- Chỉ số an toàn tài chính:

Tại thời điểm 1/1/2018, tỷ lệ vốn chủ sở hữu trên tổng nguồn vốn kinh doanh của DNNN đến năm 2018 là 28,4%, doanh nghiệp ngoài nhà nước là 30,3% và doanh nghiệp FDI là 37,9%; hệ số nợ trên vốn chủ sở hữu của DNNN là 4,2 lần, mức bình quân doanh nghiệp là 2,5 lần, doanh nghiệp ngoài nhà nước là 2,3 lần, doanh nghiệp FDI là 1,6 lần.

Bảng 25. Hệ số nợ trên vốn chủ sở hữu (lần)			
	BQ 2011-2015	2016	2017
CẢ NƯỚC	2,2	2,3	2,5
DNNN	3,0	3,3	4,1
DN 100% vốn nhà nước	2,8	2,3	3,1
DN ngoài nhà nước	2,0	2,2	2,3
DN FDI	1,6	1,5	1,6

Nguồn: Sách trắng Doanh nghiệp Việt Nam 2019

- Chỉ số quay vòng vốn:

Chỉ số quay vòng vốn năm 2017 của toàn bộ khu vực doanh nghiệp đạt 0,7 lần, doanh nghiệp nhà nước là 0,3 lần, doanh nghiệp ngoài nhà nước là 0,7 lần và khu vực doanh nghiệp FDI là 1,1 lần.

Bảng 26. Hệ số quay vòng vốn			
	BQ 2011-2015	2016	2017
CẢ NƯỚC	0,66	0,67	0,67
DNNN	0,47	0,38	0,34
DN 100% vốn nhà nước	0,45	0,47	0,42
DN ngoài nhà nước	0,70	0,71	0,73
DN FDI	0,88	1,02	1,06

Nguồn: Sách trắng Doanh nghiệp Việt Nam 2019

- Tỷ lệ doanh nghiệp thua lỗ:

Tỷ lệ DNNN thua lỗ thấp hơn mức bình quân của khu vực doanh nghiệp. Năm 2018, có 15,2% DNNN bị lỗ, bình quân cả nước là 48%, doanh nghiệp ngoài nhà nước là 48,3%, doanh nghiệp FDI là 42,3%.

Bảng 27. Tỷ lệ doanh nghiệp bị lỗ (%)			
	Bình quân 2011-2015	2016	2017
CẢ NƯỚC	39,9	49,1	48,0
DNNN	17,9	15,6	15,2
DN 100% vốn nhà nước	17,2	15,0	15,4
DN ngoài nhà nước	39,9	49,3	48,3
DN FDI	46,7	47,9	42,3

Nguồn: Sách trắng Doanh nghiệp Việt Nam 2019

b) Nhận xét về kết quả, hiệu quả hoạt động của DNNN 2011-2020

Các DNNN đã có nhiều cố gắng thực hiện nhiệm vụ được giao; hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp, nhất là các tập đoàn, tổng công ty nhà nước vẫn duy trì, ổn định. Tổng giá trị vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp được bảo toàn và phát triển, là nguồn thu quan trọng của ngân sách nhà nước, góp phần ổn định kinh tế vĩ mô và tăng trưởng kinh tế. Chỉ tiêu tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu nhà nước đạt mức khá, cao hơn mức bình quân của khu vực doanh nghiệp Việt Nam.

Tuy vậy, hạn chế, yếu kém lớn nhất của khu vực DNNN 2011-2020 là chưa thực hiện được việc "nâng cao một bước quan trọng hiệu quả sản xuất kinh doanh và sức cạnh tranh" theo yêu cầu đã đề ra tại Nghị quyết Trung ương 5 khóa XII, Nghị quyết số 24/2016/QH14 của Quốc hội, Nghị quyết 27/NQ-CP của Chính phủ và Quyết định 707/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ. Cụ thể là:

- Về chất lượng tăng trưởng và hiệu quả đầu tư của DNNN:

Trong giai đoạn vừa qua, DNNN có tốc độ tăng trưởng đầu ra (tăng trưởng doanh thu và lợi nhuận) thấp hơn tốc độ tăng trưởng nguồn lực đầu vào (tăng trưởng nguồn vốn kinh doanh). Ngược lại, doanh nghiệp ngoài nhà nước và doanh nghiệp FDI đều có tốc độ tăng trưởng doanh thu và lợi nhuận cao hơn tốc độ tăng trưởng về vốn. Tăng trưởng doanh thu và lợi nhuận của DNNN cũng chậm hơn doanh nghiệp ngoài nhà nước và doanh nghiệp FDI. Nói cách khác, DNNN đang phải sử dụng nhiều vốn hơn để tạo ra 1 đồng giá trị sản phẩm đầu ra, là một yếu tố làm giảm hiệu quả đầu tư của DNNN nói riêng, kinh tế nhà nước nói chung.

Bảng 28. Chỉ số phát triển tài chính của doanh nghiệp 2010-2017 (%/năm)			
	Vốn kinh doanh	Doanh thu	Lợi nhuận
Chung	115,4	115,6	113,3
DNNN	113,2	106,3	108,3
DN ngoài nhà nước	116,0	116,3	114,1
DN FDI	117,7	122,7	117,3

Nguồn: GSO (2019)

- Về năng suất, hiệu quả và sức cạnh tranh của DNNN:

Theo Niên giám thống kê 2019, tỷ suất lợi nhuận và hiệu suất sử dụng lao động của DNNN cao hơn mức bình quân của các doanh nghiệp Việt Nam. Tuy vậy, số liệu bình quân chưa phản ánh đúng và đầy đủ hiệu quả kinh doanh của phần lớn DNNN. Trên thực tế, lợi nhuận và hiệu quả kinh doanh của khu vực DNNN phụ thuộc vào một vài doanh nghiệp lớn. Xét trong doanh nghiệp 100% vốn nhà nước, phần lớn nguồn lực tập trung vào 07 tập đoàn và trên 60 tổng công ty nhà nước. Riêng 7 tập đoàn kinh tế nhà nước đã nắm giữ 66% tài sản, 66,7% vốn chủ sở hữu nhà nước, tạo ra 61,7% doanh thu, 56,5% lợi nhuận trước thuế và 56,7% thu ngân sách nhà nước của toàn bộ doanh nghiệp 100% vốn nhà nước. Trong đó, 2 tập đoàn có quy mô lớn nhất là PVN và EVN cùng nhau nắm giữ 48% nguồn vốn kinh doanh và 46% vốn chủ sở hữu nhà nước; 3 tập đoàn PVN, EVN và Viettel cùng nhau tạo ra 50% doanh thu, 51% lợi nhuận và 52% nộp ngân sách của các doanh nghiệp 100% vốn nhà nước.

Hơn nữa, những doanh nghiệp đã tạo ra phần lớn lợi nhuận và giá trị gia tăng cho khu vực DNNN cơ bản là hoạt động trong các ngành, lĩnh vực có mức độ cạnh tranh thấp, tập trung vào ngành khai thác tài nguyên và tận dụng điều kiện tự nhiên (khai khoáng) hoặc những ngành, lĩnh vực do DNNN thống lĩnh, chi phối thị trường (như viễn thông, năng lượng).

Nhìn ở góc độ thể chế cạnh tranh, phần lớn doanh thu, lợi nhuận và nộp ngân sách của DNNN nằm ở các ngành, lĩnh vực ít có cạnh tranh với khu vực tư nhân. Ở các ngành có cạnh tranh cao giữa các thành phần kinh tế như thương mại, xây dựng, công nghiệp chế tạo... thì hiệu quả kinh doanh của DNNN còn thấp, chứng tỏ áp lực cạnh tranh đã bộc lộ hạn chế về kinh doanh của DNNN.

Thực tế cho thấy, vẫn còn nhiều doanh nghiệp chưa đảm bảo các yêu cầu an toàn tài chính, nợ cao, có nguy cơ đổ vỡ khi kinh doanh không hiệu quả. Bình quân DNNN có nợ phải trả cao hơn mức trung bình doanh nghiệp Việt Nam.

Trên bình diện sản xuất và cung ứng dịch vụ, năng lực hạ giá thành, tiết kiệm chi phí và tăng hiệu quả đầu tư của phần lớn DNNN còn hạn chế. Tình trạng lãng phí, thất thoát nguồn lực nhất là trong các ngành khai thác, chế biến, xuất khẩu tài nguyên, khoáng sản, đầu tư xây dựng cơ bản là bất cập đã tồn tại trong nhiều năm, nhưng đến nay chưa được xử lý triệt để, làm tăng chi phí, giảm hiệu quả hoạt động.

Về tổng thể, DNNN chưa đáp ứng mục tiêu và yêu cầu là làm tốt việc cung ứng các sản phẩm dịch vụ thiết yếu cho xã hội, phục vụ quốc phòng, an ninh, ứng dụng công nghệ cao, tạo động lực phát triển nhanh cho các ngành, lĩnh vực khác và nền kinh tế theo quy định tại Điều 10 Luật số 69/2014/QH13. Năng lực của DNNN trong các ngành, lĩnh vực xây dựng kết cấu hạ tầng còn hạn chế. Vai trò của DNNN trong các ngành công nghệ cao, các ngành có khả năng dẫn dắt chuyển đổi cơ cấu kinh tế theo hướng hiện đại hóa còn mờ nhạt. Hoạt động của DNNN trong công nghiệp chế tạo máy móc, thiết bị cơ khí chính xác.v.v. có nhiều yếu kém.

Một số DNNN đã tích cực tham gia hội nhập và cạnh tranh quốc tế. Tuy vậy, năng lực cạnh tranh, thị phần khu vực và thế giới của DNNN Việt Nam nhìn chung còn nhỏ³¹. Có ý kiến cho rằng, phần lớn DNNN sử dụng nguồn lực cho cạnh tranh trong nước, thậm chí cạnh tranh giữa các DNNN cùng ngành.

2.3. Tình hình cơ cấu lại DNNN thông qua hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường đối với DNNN và nâng cao năng lực quản trị DNNN đáp ứng chuẩn mực quốc tế

Chiến lược phát triển kinh tế xã hội 2011-2020, Đề án tái cơ cấu DNNN 2011-2015 và Đề án cơ cấu lại DNNN 2016-2020 đều xác định hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường đối với DNNN là một nhiệm vụ trọng tâm của cơ cấu lại khu vực DNNN; đồng thời, đề ra mục tiêu đến năm 2020 phải đáp ứng chuẩn mực quốc tế về quản trị DNNN³².

Quản trị DNNN theo thông lệ quốc tế, ví dụ Bộ hướng dẫn quản trị DNNN của OECD năm 2015³³ (được trình bày tại Phụ lục 2 của Báo cáo) đã đưa ra 39 nguyên tắc về 07 nhóm nội dung của quản trị DNNN, trong đó yêu cầu phải tuân thủ các nguyên tắc như: Tạo khuôn khổ pháp lý cạnh bình đẳng giữa DNNN và doanh nghiệp khác; đảm bảo DNNN có đầy đủ các quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm theo chế thị trường; thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước tập trung, chuyên trách, chuyên nghiệp; DNNN phải áp dụng các tiêu chuẩn cao về kế toán, kiểm toán, công khai thông tin, minh bạch hóa hoạt động, đối xử bình đẳng và bảo đảm lợi ích của các bên có liên quan.v.v.

³¹ Doanh nghiệp xếp thứ 500 trong danh sách 500 doanh nghiệp lớn nhất thế giới của Fortune đạt doanh thu 23,5 tỷ USD, cao hơn 2 lần so với các 3 tập đoàn kinh tế nhà nước lớn nhất Việt nam là EVN (11,9 tỷ USD), PVN (11,8 tỷ) và Viettel (10,8 tỷ USD).

³² Điều 1.1. Quyết định số 707/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 25/5/2017 phê duyệt Đề án Cơ cấu lại doanh nghiệp nhà nước, trọng tâm là tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước giai đoạn 2016 - 2020.

³³ OECD (2015), OECD Guidelines on Corporate governance of State - Owned Enterprises, Edition 2015.

Với những mục tiêu và yêu cầu nêu trên, thể chế kinh tế và thực tiễn quản trị DNNN ở Việt Nam giai đoạn 2011-2020 có những đặc điểm sau đây:

a) Kết quả xây dựng và hoàn thiện thể chế, cơ chế hoạt động của DNNN trong giai đoạn 2011-2020

Một là, cơ chế hoạt động và quản trị DNNN ngày càng hoàn thiện theo cơ chế thị trường và thông lệ quốc tế

Thực hiện Nghị quyết Đại hội XI và XII của Đảng, Kết luận số 10-KL/TW ngày 18/10/2011 của Hội nghị lần thứ ba Ban chấp hành Trung ương (Khóa XI), Kết luận số 50-KL/TW ngày 29/10/2012 của Ban chấp hành Trung ương (Khóa XI); Nghị quyết số 12-NQ/TW của Hội nghị lần thứ năm Ban chấp hành Trung ương (Khóa XI); triển khai các nghị quyết có liên quan của Quốc hội, trong giai đoạn 2011 - 2020, Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành hệ thống văn bản quy phạm pháp luật (Luật, Nghị định, Quyết định) về cơ cấu lại, tổ chức, quản trị, quản lý và hoạt động của DNNN. Các Bộ đã ban hành đầy đủ thông tư hướng dẫn thực hiện các cơ chế, chính sách này. Danh sách các văn bản và quy định pháp luật về tổ chức, quản lý, hoạt động và cơ cấu lại DNNN được trình bày tại Phụ lục 1 của Báo cáo.

Về nội dung pháp luật, hệ thống quy định về kinh doanh nói chung, hoạt động của DNNN nói riêng đã đảm bảo sự nhất quán với chủ trương tạo lập khung khổ để DNNN hoạt động theo cơ chế thị trường, cạnh tranh bình đẳng, không phân biệt đối xử giữa DNNN và doanh nghiệp khác, là tiền đề để áp đặt DNNN vào khung khổ quản trị chung theo thông lệ quốc tế.

Các Luật về kinh doanh³⁴ áp dụng chung cho mọi loại hình doanh nghiệp, không còn quy định (xét trong văn bản Luật do Quốc hội thông qua) tạo ra ngoại lệ hay ưu đãi cho DNNN trong gia nhập thị trường, tiếp cận tài chính, đất đai, lao động, các nhân tố sản xuất, tài nguyên, cơ hội đầu tư kinh doanh, đầu tư từ ngân sách nhà nước, thuế,...

Rà soát Luật các tổ chức tín dụng, Luật đất đai, Bộ luật lao động và pháp luật có liên quan cho thấy, không có quy định phân biệt đối xử, tạo lợi thế hoặc gây khó khăn cho doanh nghiệp theo hình thức sở hữu.

Trong quan hệ thương mại, pháp luật đã quy định nguyên tắc tự do hợp đồng cho doanh nghiệp. DNNN và doanh nghiệp khác đều có đầy đủ các quyền tự tìm kiếm, ký kết và thực hiện hợp đồng với các đối tác kinh doanh, liên doanh liên kết; áp dụng chung quy định về giải quyết tranh chấp hợp đồng. Quy định pháp luật và các chính sách thương

³⁴ Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư, Luật Thương mại, Luật Cạnh tranh, Luật Đất đai, Luật Các tổ chức tín dụng, Bộ luật Lao động, Bộ luật dân sự, Luật phá sản, các Luật thuế, v.v.

mại nội địa, xuất khẩu, nhập khẩu, lưu thông hàng hoá trong nước và dịch vụ thương mại, thương nhân, mặt hàng kinh doanh của các doanh nghiệp.v.v. không phân biệt nguồn gốc sở hữu của doanh nghiệp.

Quản lý nhà nước về đầu tư thực hiện nguyên tắc tôn trọng quyền tự do kinh doanh, tự chủ đầu tư và tự chịu trách nhiệm của doanh nghiệp. Nhà nước quản lý đầu tư theo dự án, không theo thành phần kinh tế, tập trung vào việc tạo điều kiện và hỗ trợ cho doanh nghiệp thúc đẩy đầu tư. Trên bình diện luật, DNNN có quyền như doanh nghiệp tư nhân về thực hiện đầu tư phát triển, kể cả đầu tư khai thác và đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng trên cơ sở các quy hoạch vùng, ngành và lãnh thổ của nhà nước; tự quyết định các dự án đầu tư theo quy định của pháp luật về đầu tư; sử dụng vốn, tài sản để đầu tư liên doanh, góp vốn vào doanh nghiệp khác.

Quản lý nhà nước trong lĩnh vực tài chính, các quy định về thuế, phí, lệ phí, tài chính doanh nghiệp, kế toán, kiểm toán, giá, v.v. đã áp dụng chung cho mọi loại hình doanh nghiệp không phân biệt hình thức sở hữu.

Quyền tự do định giá mua - bán hàng hóa, dịch vụ được bảo đảm theo khung khổ chung. Pháp luật hiện hành đã trao các doanh nghiệp được quyền định giá theo tình hình thị trường, trừ các sản phẩm, dịch vụ thuộc quyền điều tiết giá của Nhà nước.

Trong quan hệ lao động và tiền lương, DNNN là đối tượng áp dụng chung của Bộ Luật lao động về tiêu chuẩn lao động; quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của người lao động, người sử dụng lao động, tổ chức đại diện tập thể lao động, tổ chức đại diện người sử dụng lao động trong quan hệ lao động và các quan hệ khác liên quan trực tiếp đến quan hệ lao động; quản lý nhà nước về lao động. Xét riêng trong Bộ luật lao động, DNNN có đầy đủ các quyền tự do tuyển dụng, tự do hợp đồng và tự do thỏa thuận tiền lương.

DNNN chịu sự điều chỉnh của pháp luật chung về cạnh tranh và chống độc quyền. Luật Cạnh tranh, Luật Thương mại, Bộ luật Dân sự và các văn bản hướng dẫn đã hình thành hệ thống pháp luật điều chỉnh môi trường cạnh tranh giữa các doanh nghiệp và chủ thể kinh doanh..

Pháp luật về gia nhập thị trường và rút khỏi thị trường (giải thể và phá sản) áp dụng chung, không phân biệt DNNN với doanh nghiệp khu vực tư nhân.

Đặc biệt, từ năm 2017, việc hoàn thiện thể chế kinh tế về DNNN nói chung, quản trị DNNN nói riêng đã thể chế hóa yêu cầu tại Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 3/6/2017 về những nội dung sau đây:

- Đã quy định về việc DNNN tham gia thực hiện nhiệm vụ chính trị, xã hội do Nhà nước giao thực hiện theo cơ chế Nhà nước đặt hàng, lựa chọn cạnh tranh, công khai và xác định rõ giá thành, chi phí thực hiện.
- Đã có quy định tương đối đầy đủ, đồng bộ về quan hệ kinh tế, tài chính giữa Nhà nước và DNNN, nhất là các quyền và nghĩa vụ được thực hiện đầy đủ, minh bạch theo quy định của pháp luật, phù hợp với cơ chế thị trường.
- Đã quy định về xóa bỏ các cơ chế can thiệp hành chính trực tiếp, bao cấp dành cho DNNN, đối xử bất bình đẳng với doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác, nhất là trong tiếp cận các nguồn lực nhà nước, tín dụng, đất đai, tài nguyên, cơ hội đầu tư, kinh doanh, tài chính, thuế, .v.v.
- Đã ban hành quy định về kiện toàn tập đoàn kinh tế nhà nước đa sở hữu theo thông lệ quốc tế; xác định rõ quy mô và phạm vi hoạt động phù hợp với năng lực quản trị, điều hành.v.v.; yêu cầu DNNN phải thiết lập các hệ thống quản trị, kiểm soát nội bộ có hiệu quả trong việc phòng ngừa, phát hiện, ngăn chặn và xử lý các hành vi vi phạm pháp luật, xung đột lợi ích; xác định rõ nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của các chức danh quản lý trong hệ thống quản trị, bảo đảm trách nhiệm đi đôi với quyền hạn.
- Đã quy định nguyên tắc tiền lương, tiền thưởng của người lao động và người quản lý DNNN phải gắn với năng suất lao động và phù hợp với cơ chế thị trường.

Trong tổ chức thực hiện, đã có một số DNNN áp dụng cơ chế tuyển dụng, bổ nhiệm qua thi tuyển cạnh tranh, công khai, minh bạch đối với tất cả các chức danh quản lý, điều hành và các vị trí công việc khác trong doanh nghiệp.

Từ phía Chính phủ, từ năm 2016, công tác chỉ đạo, điều hành xử lý DNNN và các dự án yếu kém ngày càng hướng tới nguyên tắc thị trường. Chính phủ, Lãnh đạo Chính phủ nhiều lần chỉ đạo không cấp vốn ngân sách nhà nước để hỗ trợ các DNNN và dự án thua lỗ, không hiệu quả.

Hai là, việc ban hành văn bản pháp luật về DNNN cơ bản đã đảm bảo các yêu cầu cấp thiết, kịp thời, phù hợp, đầy đủ, đồng bộ, thống nhất, hiệu lực và hiệu quả trong quá trình cơ cấu lại DNNN giai đoạn 2011-2020. Cụ thể là:

- Về tính cấp thiết và kịp thời:

Trong giai đoạn 2011-2020, phần lớn quy định pháp luật và cơ chế chính sách về cơ cấu lại DNNN, tổ chức, quản lý, quản trị và hoạt động của DNNN đã được ban hành kịp thời so với yêu cầu của thực tiễn:

Sau khi Luật DNNN 2003 hết hiệu lực từ 1/7/2010, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các bộ đã kịp thời ban hành đầy đủ các văn bản hướng dẫn tạo điều kiện thuận lợi để toàn bộ công ty nhà nước chuyển sang hoạt động dưới hình thức công ty trách nhiệm hữu hạn, công ty cổ phần theo quy định của Luật Doanh nghiệp năm 2005³⁵.

Triển khai thực hiện kế hoạch cơ cấu lại DNNN 2011-2015 theo Quyết định số 929/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ, các Bộ đã kịp thời nghiên cứu, soạn thảo, trình cấp có thẩm quyền ban hành tiêu chí phân loại DNNN mới để làm cơ sở cho cổ phần hóa, thoái vốn; sửa đổi quy định để thoái vốn theo nguyên tắc thị trường; ban hành quy định mới về mô hình tổ chức, quản trị tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước cho phù hợp với thực trạng và yêu cầu nhiệm vụ cũng như thông lệ quốc tế; ban hành quy định mới về chế độ công bố, minh bạch báo cáo tài chính, thông tin tài chính, kinh doanh, điều hành tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước, tăng cường trách nhiệm giải trình của Hội đồng thành viên và Ban điều hành; đổi mới cơ chế quản lý tiền lương, tiền thưởng của DNNN; sửa đổi, bổ sung quy định về cổ phần hoá, bán, giao, giải thể DNNN; hoàn thiện phân công, phân cấp thực hiện các quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước và vốn Nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp³⁶ v.v.

Sau khi Quốc hội thông qua Luật Doanh nghiệp năm 2014, Luật Đầu tư năm 2014 và Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào hoạt động sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp, Chính phủ đã kịp thời ban hành nhiều Nghị định hướng dẫn, trong đó có các nội dung có liên quan đến cơ cấu lại và đổi mới cơ chế hoạt động của DNNN như quy định về chuyển đổi sở hữu, cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước; quy định về cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN; quy định về tổ chức quản lý, quản trị và hoạt động của DNNN; quy định về quản lý, giám sát tài chính đối với DNNN; quy định về quản lý cán bộ, lao động, tiền lương; quy định về hoạt động của doanh nghiệp công ích, v.v.

Xét riêng về việc hướng dẫn Luật số 69/2014/QH13 về quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp, Chính phủ đã ban hành văn bản hướng dẫn về toàn bộ 8 nhóm vấn đề mà Luật này đã giao Chính phủ quy định hướng

³⁵ Nghị định số 25/2010/NĐ-CP của Chính phủ và thông tư hướng dẫn của các Bộ Tài chính, Lao động - Thương binh và Xã hội.

³⁶ Nghị định số 99/2012/NĐ-CP và các văn bản hướng dẫn.

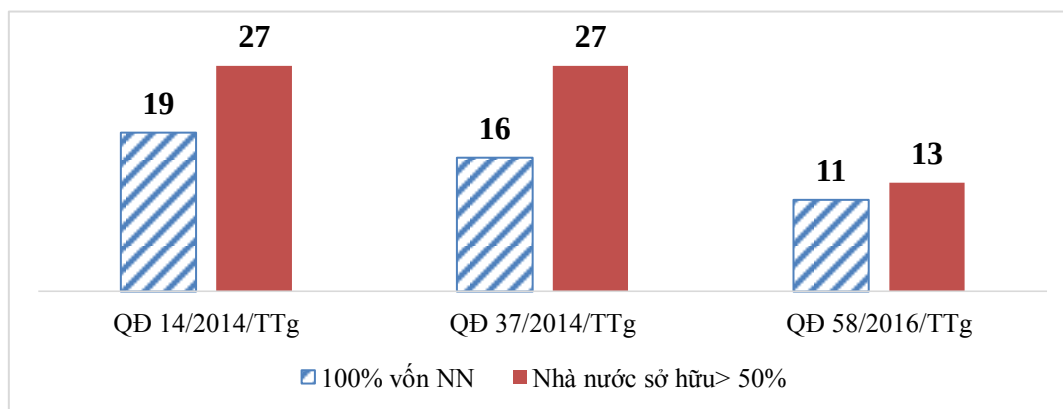
dẫn chi tiết, trong đó ban hành kịp thời ngay sau khi Luật có hiệu lực (năm 2015) về 7/8 nhóm vấn đề.³⁷

Thực hiện Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 03 tháng 6 năm 2017 của Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về tiếp tục cơ cấu lại, đổi mới và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước, Chính phủ ban hành đầy đủ các văn bản về thành lập, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp³⁸.

- Về tính phù hợp so với yêu cầu của thực tiễn:

Hệ thống quy định pháp luật thường xuyên được rà soát, sửa đổi, bổ sung, thay thế để phù hợp với yêu cầu của thực tiễn quản lý và thực hiện cơ cấu lại, đổi mới, nâng cao hiệu quả của doanh nghiệp nhà nước trong giai đoạn 2011-2020. Từ năm 2011 đến nay đã 03 lần điều chỉnh tiêu chí phân loại DNNN để tiến hành sắp xếp, cổ phần hóa theo hướng giảm số lượng ngành, lĩnh vực Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ, từ 19 ngành, lĩnh vực theo Quyết định số 14/2011/QĐ-TTg năm 2011 giảm xuống còn 11 ngành, lĩnh vực theo Quyết định số 58/2011/QĐ-TTg năm 2016; 04 lần ban hành Nghị định về cổ phần hóa³⁹ để đáp ứng các yêu cầu của thực tiễn trong từng thời kỳ; rà soát, sửa đổi, bổ sung quy định về thoái vốn nhằm phù hợp với thực tiễn quá trình chuyển nhượng vốn nhà nước và vốn của DNNN đầu tư tại doanh nghiệp khác.v.v.

Hình 4. Điều chỉnh giảm số lượng ngành, lĩnh vực Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ hoặc cổ phần chi phối



³⁷ 08 vấn đề được quy tại Điều 10.2, Điều 12.5, Điều 15.6, Điều 16.2, Điều 18.5, Điều 21.5, Điều 36.1 và Điều 42.4 của Luật số 69/2014/QH13. Trong đó, có 01 vấn đề được hướng dẫn chậm là Điều 42.4 giao Chính phủ quy định chi tiết việc thực hiện quyền, trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu (Nghị định số 10/2019/NĐ-CP ngày 30/1/2019).

³⁸ Nghị quyết số 09/NQ-CP ngày 03/02/2018, Nghị định số 131/2018/NĐ-CP và văn bản hướng dẫn về chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu.

³⁹ Nghị định số 59/2011/NĐ-CP, Nghị định số 189/2013/NĐ-CP, Nghị định số 116/2015/NĐ-CP, Nghị định số 126/2017/NĐ-CP.

- Về tính đầy đủ, đồng bộ, thống nhất:

Về tổng thể, hệ thống quy định hướng dẫn thực hiện cơ cấu lại, đổi mới và nâng cao hiệu quả hoạt động của DNNN giai đoạn 2011-2020 là đầy đủ, đồng bộ và không trái với quy định của các luật có liên quan (Luật số 69/2014/QH13, Luật Đầu tư, Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư công, Luật Xây dựng, Luật Đất đai và các luật về kinh doanh cũng như luật chuyên ngành như Luật Dầu khí, Luật Điện lực, Luật Viễn thông.v.v.); sự chồng chéo, mâu thuẫn pháp luật giữa các văn bản đã giảm mạnh.

b) Những yếu kém về thể chế kinh tế đối với DNNN và quản trị DNNN

Một là, DNNN trên thực tế chưa có đầy đủ quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm theo cơ chế thị trường:

Luật Doanh nghiệp quy định pháp nhân DNNN có đầy đủ các quyền, nghĩa vụ như doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế có cùng hình thức tổ chức, trước hết là quyền tự chủ kinh doanh, tự do hợp đồng, chiếm hữu, sử dụng, định đoạt tài sản của doanh nghiệp.v.v.⁴⁰

Tuy vậy, thể chế và cơ chế quản lý trên thực tế chưa tạo cho DNNN có đầy đủ quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm. Cơ quan quản lý nhà nước bên ngoài còn quyết định nhiều vấn đề thuộc lĩnh vực quản trị kinh doanh của DNNN. Nguyên nhân là DNNN phải chịu ràng buộc bởi một hệ thống các quy định chặt chẽ về tài chính, giám sát, quản lý cán bộ, lao động và tiền lương, chẳng hạn:

- Về quyền chiếm hữu, sử dụng, định đoạt tài sản của doanh nghiệp:

Pháp luật hiện hành quy định chi tiết các trường hợp doanh nghiệp phải xin ý kiến chấp thuận hoặc phê duyệt của cơ quan đại diện chủ sở hữu, cơ quan tài chính và các cơ quan có liên quan về quản lý tài chính, tài sản, chi phí, doanh thu, lợi nhuận, đầu tư ra bên ngoài, huy động vốn... DNNN phải tuân thủ các quy định đặc thù về hạn chế quyền tài sản như: hạn chế phạm vi đầu tư vốn thành lập hoặc tham gia góp vốn thành lập doanh nghiệp, đầu tư bổ sung vốn, đầu tư mua lại doanh nghiệp khác; phải bảo đảm hệ số nợ phải trả không quá ba lần vốn chủ sở hữu; không được góp vốn hoặc đầu tư ngoài ngành; không được tự chủ quyết định việc chuyển nhượng vốn đầu tư ra ngoài; tuân thủ chặt chẽ nguyên tắc bảo toàn vốn trong chuyển nhượng cổ phần, vốn góp; xin ý kiến góp ý, ý kiến thẩm định của nhiều cơ quan nhà nước trong đầu tư các dự án quy mô lớn (kể cả dự án do doanh nghiệp tự vay - tự trả), v.v.

⁴⁰ Quy định của Luật Doanh nghiệp về cơ cấu quản trị, thẩm quyền của chủ sở hữu, hội đồng thành viên, tổng giám đốc và bộ máy điều hành Công ty TNHH một thành viên do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ không khác biệt so với công ty TNHH một thành viên khu vực tư nhân.v.v.

- Về quyền tuyển dụng, bổ nhiệm người quản lý:

Với quy định hiện hành về điều kiện bổ nhiệm người quản lý, trước hết là điều kiện về quy hoạch cán bộ,⁴¹ sẽ rất khó để tìm kiếm, lựa chọn, ký kết hợp đồng với người quản lý giỏi từ thị trường để bổ nhiệm vào các chức danh quản lý DNNN.

- Về quyền tự do thỏa thuận tiền lương:

Pháp luật hiện hành quy định tiền lương gắn với hiệu quả kinh doanh nhưng vẫn không chế mức hưởng tối đa,⁴² đồng thời, quy định cơ quan đại diện chủ sở hữu phải thỏa thuận với Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội trước khi phê duyệt quỹ tiền lương, thù lao, quỹ tiền thưởng thực hiện năm trước và quỹ tiền lương, thù lao kế hoạch của người quản lý đối với các tập đoàn kinh tế nhà nước.

Nhìn nhận một cách khách quan, các quy định nêu trên là cần thiết và phù hợp trong bối cảnh cơ cấu lại, giảm thiểu rủi ro tài chính, tránh thất thoát tài sản nhà nước, nhưng về lâu dài và dưới góc độ quản trị công ty theo thông lệ thì là một trong những yếu tố giảm quyền tự chủ của DNNN so với doanh nghiệp khác.

Hai là, thực tiễn quản trị DNNN ở Việt Nam còn khoảng cách khá xa so với chuẩn mực quốc tế về quản trị DNNN:

- Về đảm bảo khung khổ quản trị DNNN thống nhất với doanh nghiệp khác:

Mặc dù đã hình thành pháp luật kinh doanh và cạnh tranh thống nhất, bình đẳng, nhưng việc thực thi chưa nghiêm và những ưu đãi trên thực tế cho DNNN đang là rào cản để DNNN đáp ứng chuẩn mực quản trị hiện đại, điển hình là việc không quyết liệt thực hiện thủ tục phá sản một số DNNN trong tình trạng phải bị phá sản, việc hỗ trợ một số dự án thua lỗ không có dấu hiệu phục hồi.v.v.

Mặt khác, đến nay chưa tách bạch hoàn toàn và triệt để giữa quản lý thuộc chức năng sở hữu và quản lý nhà nước (kể cả khi đã thành lập Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp); chính sách phát triển ngành còn đan xen với chính sách chủ sở hữu của nhà nước; đầu tư nhà nước cho phát triển kinh tế xã hội và phục vụ các thành phần kinh tế còn đan xen với đầu tư vốn chủ sở hữu nhà nước cho DNNN và đầu tư của DNNN (xem trường hợp nghiên cứu của Tổng công ty Cảng hàng không Việt Nam

⁴¹ Nghị định 97/2015/NĐ-CP Chương V quy định người được bổ nhiệm vào các chức danh quản lý Công ty phải được quy hoạch cho chức danh bổ nhiệm đối với nguồn nhân sự tại chỗ hoặc được quy hoạch vào chức danh tương đương với chức danh bổ nhiệm đối với nguồn nhân sự từ nơi khác. Để được đưa vào quy hoạch, phải đáp ứng nhiều điều kiện hành chính nhà nước không thực sự phù hợp với các đối tượng là chuyên gia bên ngoài hệ thống nhà nước.v.v.

⁴² Nghị định số 52/2016/NĐ-CP quy định tiền lương, thù lao, tiền thưởng đối với người quản lý công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ

ACV). Hệ quả là khó xây dựng khung khổ quản trị rõ ràng cho DNNN như khu vực doanh nghiệp tư nhân, đồng thời tiềm ẩn nguy cơ phát sinh đối xử bất bình đẳng và hạn chế cạnh tranh trên thực tế.

**Hộp 3. Thiếu tách bạch giữa quản lý nhà nước và quản lý của chủ sở hữu nhà nước:
Trường hợp của Tổng công ty Cảng hàng không ACV**

Theo Bộ Giao thông Vận tải, trước khi thực hiện cổ phần hóa ACV, các tài sản kết cấu hạ tầng hàng không do Nhà nước quản lý nằm trong giá trị tài sản của ACV. Lúc đó, thông qua kế hoạch đầu tư phát triển của ACV, Bộ Giao thông Vận tải chấp thuận cho ACV đầu tư các dự án phát triển cảng hàng không, bảo trì tài sản kết cấu hạ tầng hàng không. ACV chịu trách nhiệm đầu tư, quản lý, khai thác theo quy định của Luật doanh nghiệp và pháp luật có liên quan bằng nguồn vốn của ACV.

Tuy nhiên, từ ngày 1/4/2016, ACV cổ phần hóa. Từ đó đến nay, ACV đang được tạm giao quản lý, khai thác tài sản kết cấu hạ tầng hàng không do Nhà nước quản lý để đảm bảo hoạt động hàng không được liên tục, an toàn.

Điều đáng nói, sau khi cổ phần hóa ACV, việc thực hiện công tác bảo trì, đầu tư nâng cấp, mở rộng kết cấu hạ tầng hàng không gặp rất nhiều khó khăn. Hiện nay, các đường băng, đường lăn tại các cảng hàng không có công suất khai thác lớn như Tân Sơn Nhất và Nội Bài đã vượt tần suất khai thác so với tính toán thiết kế ban đầu, xuất hiện các hư hỏng có nguy cơ uy hiếp an toàn bay và cần phải được đầu tư nâng cấp.

Tuy nhiên, theo quy định của pháp luật, các hạng mục trên thuộc tài sản Nhà nước và phải đầu tư bằng ngân sách. Trong khi đó nguồn vốn đầu tư công trung hạn trong giai đoạn 2016 - 2020 và nguồn ngân sách nhà nước cho kết cấu hạ tầng hàng không vẫn chưa được bố trí. Còn ACV đã cổ phần hóa nên không thể bỏ vốn của doanh nghiệp này để đầu tư kết cấu hạ tầng hàng không.

Qua nghiên cứu, Bộ Giao thông Vận tải thấy phương án giao tài sản kết cấu hạ tầng hàng không cho Cục Hàng không Việt Nam quản lý sẽ phù hợp với Luật quản lý, sử dụng tài sản công; tách bạch giữa chức năng quản lý nhà nước của cơ quan nhà nước với hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp. Tuy nhiên, Cục Hàng không Việt Nam cho rằng với cơ cấu tổ chức bộ máy hiện nay của cơ quan này chưa thể đáp ứng ngay các điều kiện để trực tiếp tổ chức quản lý, khai thác tài sản kết cấu hạ tầng hàng không tại các cảng hàng không, sân bay trong cả nước.

Do đó, Bộ Giao thông Vận tải đã nghiên cứu, xây dựng đề án theo hướng giao ACV quản lý, sử dụng, khai thác tài sản kết cấu hạ tầng hàng không do Nhà nước đầu tư, quản lý không tính thành phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp đến hết năm 2025. Sau thời hạn trên, giao Bộ Giao thông Vận tải tổng kết đánh giá, báo cáo Thủ tướng xem xét, quyết định việc chuyển tài sản kết cấu hạ tầng hàng không cho cơ quan quản lý nhà nước về hàng không quản lý, sử dụng.

Nguồn: <http://vneconomy.vn>

Về mặt pháp luật, hệ thống quy định đặc thù về quản lý doanh nghiệp 100% vốn nhà nước và quản lý phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp đa sở hữu, một mặt, làm giảm quyền tự chủ của DNNN như đã nêu trên, mặt khác, làm cho kết cấu quản trị DNNN trở nên phức tạp bởi các quyết định quản lý của DNNN phụ thuộc rất lớn vào cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước bên ngoài doanh nghiệp, kể cả đối với DNNN là công ty cổ phần. Chẳng hạn, theo quy định hiện hành về quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp (tại Nghị định số 91/2015/NĐ-CP), trường hợp công ty cổ phần có cổ phần

Nhà nước tăng vốn điều lệ thì việc đầu tư bổ sung vốn nhà nước phải tuân thủ một trình tự, thủ tục hành chính phức tạp, qua nhiều cấp có thẩm quyền quyết định, ví dụ: Trước khi biểu quyết về việc tăng vốn tại Đại hội đồng cổ đông, người đại diện vốn nhà nước phải lập hồ sơ đề nghị đầu tư bổ sung vốn nhà nước để báo cáo cơ quan đại diện chủ sở hữu phối hợp với cơ quan tài chính cùng cấp thẩm định và trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định (sau khi có ý kiến của cơ quan có liên quan).

- Về thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước:

Thông lệ quốc tế về quản trị DNNN (ví dụ của OECD 2015) yêu cầu việc thực hiện quyền chủ sở hữu đối với DNNN phải minh bạch, đạt tiêu chuẩn cao về trách nhiệm giải trình, tính chuyên nghiệp và hiệu quả. Tuy vậy, trách nhiệm giải trình, hiệu quả và hiệu lực thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN ở Việt Nam chưa đạt yêu cầu này:

Các quyết định của chủ sở hữu nhà nước chưa tập trung, chưa kịp thời, qua nhiều trình tự, thủ tục phức tạp, nhiều cấp quản lý hành chính nhà nước khác nhau (kể cả khi đã thành lập Ủy ban Quản lý vốn nhà nước), khó xác định trách nhiệm đối với các vụ việc thua lỗ, thất thoát tài sản nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp.

Trách nhiệm giám sát DNNN còn phân tán. 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. Thông tin quản lý DNNN là vấn đề bất cập trong nhiều năm, nhưng đến nay chưa được khắc phục được. Nhà nước và cơ quan chủ sở hữu thiếu 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 tất cả các doanh nghiệp có vốn đầu tư của chủ sở hữu nhà nước, nên thiếu công cụ để thực hiện tốt chức năng giám sát, cảnh báo.

Một số cơ quan đại diện chủ sở hữu được giao quản lý hàng trăm ngàn tỷ đồng vốn nhà nước tại doanh nghiệp, nhưng hiệu quả quản lý của cơ quan đại diện chủ sở hữu thế nào, trách nhiệm nâng cao giá trị vốn nhà nước ra sao, trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu 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. Do thiếu cơ chế giám sát, đánh giá thường xuyên đối với cơ quan đại diện chủ sở hữu nên không tạo được áp lực cho các cơ quan đại diện chủ sở hữu (Bộ, UBND cấp tỉnh...) phải quản lý vốn nhà nước tốt hơn, hiệu quả hơn. 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.

Trong tổ chức thực hiện, do năng lực và nguồn lực của cơ quan đại diện chủ sở hữu còn hạn chế nên các vi phạm pháp luật, rủi ro, yếu kém, thua lỗ trong DNNN chưa

được phát hiện kịp thời và xử lý nghiêm. Một số cơ quan quản lý nhà nước và lãnh đạo DNNN chưa quyết liệt, chậm triển khai thực hiện chủ trương, chính sách và pháp luật về quản lý, đổi mới, cơ cấu lại, nâng cao hiệu quả DNNN.

- Về quản lý, điều hành DNNN:

Theo các thông lệ quốc tế về quản trị DNNN, người quản lý DNNN cần được giao các mục tiêu, nhiệm vụ định lượng cụ thể, rõ ràng, cùng những ràng buộc pháp lý về quyền tự chủ, tự trách nhiệm ở mức độ cao, chế độ đãi ngộ, thưởng, phạt tương xứng với kết quả thực hiện mục tiêu, nhiệm vụ được giao. Tuy vậy, cơ chế quản trị tại phần lớn DNNN Việt Nam chưa đáp ứng yêu cầu này. Cụ thể là:

Về việc giao mục tiêu, nhiệm vụ, cơ chế hiện hành chưa tạo áp lực mạnh cho người quản lý DNNN phải nâng cao trách nhiệm sử dụng hiệu quả vốn nhà nước. Việc giao nhiệm vụ kinh tế cho DNNN chủ yếu dưới hình thức phê duyệt kế hoạch đăng ký hằng năm của doanh nghiệp với các chỉ tiêu tài chính “năm sau cao hơn năm trước”. Mục tiêu trung và dài hạn của chủ sở hữu đối với từng DNNN, từng người quản lý DNNN hầu như chưa rõ. Nhiều loại chi phí chưa được tính đúng, tính đủ như quyền sử dụng đất và các lợi thế kinh doanh khác,⁴³ dẫn tới không xác định đúng sức mạnh và tiềm lực của DNNN cũng như hiệu quả hoạt động thực sự của DNNN, đồng thời để lại nhiều hệ lụy ảnh hưởng toàn diện đến công tác quản trị DNNN. Nhiều DNNN chưa tách bạch triệt để giữa nhiệm vụ kinh doanh và nhiệm vụ chính trị, xã hội⁴⁴. Trách nhiệm, chi phí và nguồn chi trả cho DNNN thực hiện nhiệm vụ là “lực lượng vật chất quan trọng để Nhà nước định hướng, điều tiết nền kinh tế và ổn định kinh tế vĩ mô” chưa được quy định rõ ràng.

Về chế độ đãi ngộ, cơ chế quản lý lao động, tiền lương trong DNNN hiện hành chưa theo kịp với yêu cầu của cơ chế thị trường. Tiền lương chưa theo vị trí công việc, nhìn chung còn bình quân, trả cho lao động có trình độ thấp cao hơn so với thị trường, ngược lại trả cho lao động kỹ thuật cao thấp hơn so với thị trường, dẫn đến tình trạng chuyển dịch lao động có trình độ chuyên môn, kỹ thuật cao sang khu vực doanh nghiệp khác. Quy định về tuyển chọn, đãi ngộ đối với cán bộ quản lý doanh nghiệp chưa thực sự gắn với trách nhiệm và nghĩa vụ, chưa phù hợp với yêu cầu tự chủ của doanh nghiệp theo cơ chế thị trường và hội nhập quốc tế; chưa đạt mục tiêu thực hiện chế độ tiền lương, tiền thưởng, thù lao phù hợp với cơ chế thị trường, có tính cạnh tranh cao trên cơ sở kết quả sản xuất, kinh doanh; chưa triển khai trên diện rộng cơ chế

⁴³ Hiện nay mới áp dụng đánh giá lại giá trị của doanh nghiệp theo giá thị trường thực tế trong quá trình cổ phần hóa, nhưng chưa áp dụng đánh giá lại đối với DNNN mặc dù về thời điểm thì cả hai loại doanh nghiệp đều là 100% sở hữu nhà nước.

⁴⁴ Thể hiện ở việc các Nghị định ban hành Điều lệ của tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước đặc biệt quan trọng vẫn quy định về các nhiệm vụ chính trị, xã hội của tập đoàn, tổng công ty.

trả lương, thưởng theo thỏa thuận đối với tổng giám đốc và một số chức danh quản lý chủ chốt của doanh nghiệp.

Người quản lý DNNN còn gắn với chế độ viên chức, công chức. Việc áp dụng chế độ thuê và hợp đồng lao động đối với tổng giám đốc và các thành viên ban điều hành DNNN còn chậm. Chế độ đãi ngộ và xử lý trách nhiệm đối với cán bộ quản lý DNNN cơ bản vẫn theo nguyên tắc như đối với viên chức nhà nước, không tạo được động lực gắn với trách nhiệm, phù hợp với sự vận hành của doanh nghiệp theo cơ chế thị trường⁴⁵.

Quyền hạn, tính tự chủ và trách nhiệm giải trình của cơ quan đại diện chủ sở hữu, Hội đồng thành viên doanh nghiệp 100% vốn nhà nước, người đại diện vốn nhà nước tại doanh nghiệp có vốn nhà nước chưa đủ rõ trên thực tế, dẫn tới hiệu lực và hiệu quả quản lý thấp, chưa đáp ứng yêu cầu của quản trị hiện đại. Hội đồng quản trị, Hội đồng thành viên của DNNN thiếu nền tảng thể chế để thực hiện nhiệm vụ một cách chuyên nghiệp và độc lập. Việc thực hiện một số quy định pháp luật về quyền hạn, trách nhiệm của các chủ thể quản trị DNNN còn vướng mắc, dẫn tới không triển khai được hoặc triển khai chậm, kéo dài, không đáp ứng được yêu cầu của thực tiễn kinh doanh của doanh nghiệp, điển hình là những vướng mắc về thẩm quyền, trình tự, thủ tục, trách nhiệm quyết định, phê duyệt các dự án đầu tư của doanh nghiệp 100% vốn nhà nước; việc tăng, giảm vốn nhà nước để đảm bảo lợi ích của chủ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp có một phần vốn nhà nước.v.v.

Tổ chức điều hành sản xuất kinh doanh của nhiều DNNN chưa theo kịp với yêu cầu của cơ chế thị trường. Công tác quản lý đầu tư, quản lý tài chính, quản lý rủi ro, thực hành tiết kiệm và chống lãng phí, thất thoát còn lỏng lẻo; chi phí sản xuất kinh doanh còn lớn; năng lực dự báo còn nhiều hạn chế; việc xây dựng và thực hiện chiến lược, kế hoạch đầu tư, phát triển sản xuất kinh doanh có nơi không phù hợp với khả năng huy động vốn và nguồn vốn tự có, với khả năng quản lý của doanh nghiệp.

Công nghệ quản lý và công cụ quản trị kinh doanh chậm đổi mới. Nhiều doanh nghiệp chưa áp dụng công nghệ điều hành hiện đại, đặc biệt là công nghệ thông tin, dẫn đến chậm hoặc không phát hiện được các vấn đề phát sinh trong kinh doanh cũng như những thất thoát, tiêu cực.

⁴⁵ Tiền lương, tiền thưởng đối với viên chức quản lý mặc dù đã được điều chỉnh một bước (Nghị định số 52/2016/NĐ-CP), nhưng nhìn chung vẫn còn thấp (chỉ bằng 40-50%) so với các chức danh quản lý tương đương ở doanh nghiệp dân doanh, doanh nghiệp FDI nên chưa tạo được động lực cho những người quản lý giỏi. Chưa tách bạch giữa tiền lương và tiền thưởng của đại diện chủ sở hữu (hội đồng quản trị, hội đồng thành viên, kiểm soát viên) với ban quản lý điều hành (ban giám đốc) nhằm bảo đảm khách quan, độc lập và hiệu quả trong chỉ đạo, điều hành doanh nghiệp.

Việc tổ chức thực hiện pháp luật về công bố thông tin còn hạn chế, mang tính hình thức, kể cả về nội dung thông tin công bố, phương tiện công bố và cơ chế kiểm soát, kiểm chứng chất lượng thông tin. Dẫn tới, chủ sở hữu nhà nước và các bên lợi ích liên quan khó giám sát doanh nghiệp; các cơ quan hoạch định chính sách, cơ quan quản lý nhà nước, đối tác, nhà đầu tư tiềm năng và công luận thiếu thông tin xác thực và khách quan về thực trạng DNNN; ít có tác dụng ngăn ngừa và giảm thiểu các hành vi xâm hại tài sản nhà nước tại DNNN; làm giảm lòng tin hoặc tạo dư luận xã hội chưa tích cực về tính minh bạch của DNNN, đặc biệt là các tập đoàn, tổng công ty quy mô lớn hoạt động trong các ngành, lĩnh vực độc quyền nhà nước hoặc do Nhà nước định giá, điều tiết giá hoặc các ngành, lĩnh vực cung cấp sản phẩm dịch vụ công thiết yếu, v.v.

Một bộ phận cán bộ quản lý DNNN yếu kém về năng lực quản lý, điều hành, sa sút về tinh thần trách nhiệm, suy thoái về phẩm chất đạo đức, cố ý làm trái, vi phạm các quy định pháp luật, lợi dụng nhiệm vụ được giao để mưu lợi ích riêng cho bản thân và gia đình, họ hàng, tham nhũng và gây thất thoát lớn, thua lỗ lớn cho một số DNNN, ảnh hưởng xấu đến niềm tin vào chính sách nhà nước và hình ảnh của kinh tế nhà nước nói chung, DNNN nói riêng.

Một số doanh nghiệp vi phạm các quy định của Nhà nước về quản lý vốn đầu tư, làm thất thoát tài sản của Nhà nước nhưng chậm được phát hiện và tích cực, chủ động ngăn chặn. Hoạt động của DNNN và doanh nghiệp có vốn nhà nước đang là một trong những lĩnh vực được quan tâm hàng đầu trong phòng, chống tham nhũng.

Trong nhiều trường hợp thực hiện “đúng quy trình” nhưng không đúng thực chất; “quy trình” nhiều trường hợp trở thành bình phong cho những sai phạm, vụ lợi, khuất tất trong lựa chọn, bố trí cán bộ. Tư duy quản lý hành chính và quan hệ thân hữu (kể cả quan hệ lợi ích và không loại trừ các yếu tố tiêu cực, chạy chức, chạy quyền) vẫn lấn khuất và chi phối không nhỏ trong việc tuyển chọn, bố trí cán bộ quản lý DNNN. Trong khi đó, hệ thống tiêu chí đánh giá, bổ nhiệm, đào tạo, công tác bồi dưỡng cán bộ trong các DNNN còn hạn chế dẫn tới một số cán bộ quản lý DNNN yếu kém về năng lực quản lý, điều hành, vi phạm pháp luật, tham nhũng và gây thất thoát, thua lỗ cho một số DNNN.

Về cơ chế quản lý tài chính, trên thực tế vẫn có hiện tượng DNNN được Nhà nước giao vốn dưới nhiều hình thức nhưng chưa chịu áp lực mạnh trong bảo toàn và phát triển vốn nhà nước, được quan tâm hỗ trợ khi gặp khó khăn. Nhiều loại chi phí chưa được tính đúng, tính đủ như quyền sử dụng đất và các lợi thế kinh doanh khác,⁴⁶ dẫn

⁴⁶ Hiện nay mới áp dụng đánh giá lại giá trị của doanh nghiệp theo giá thị trường thực tế trong quá trình cổ phần hóa, nhưng chưa áp dụng đánh giá lại đối với DNNN mặc dù về thời điểm thì cả hai loại doanh nghiệp đều là 100% sở hữu nhà nước.

tới không xác định đúng sức mạnh và tiềm lực của DNNN cũng như hiệu quả hoạt động thực sự của DNNN.

Việc giám sát, kiểm tra nội bộ DNNN nặng về hình thức, chưa hiệu quả do thiếu tách bạch giữa chủ thể giám sát và đối tượng giám sát. Tập thể người lao động chưa được tạo điều kiện để phát huy hiệu quả giám sát đối với quá trình sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

Ban kiểm soát, kiểm soát viên chưa đáp ứng mục tiêu trở thành “công cụ giám sát hữu hiệu của chủ sở hữu, hoạt động độc lập và không chịu sự lãnh đạo, chỉ đạo hoặc chi phối về lợi ích của hội đồng thành viên, hội đồng quản trị và ban điều hành doanh nghiệp” theo yêu cầu của Nghị quyết Trung ương 5 khóa XII. Tại một số DNNN, hệ thống kiểm soát nội bộ của doanh nghiệp không có phản ứng trước vi phạm của một số cá nhân lãnh đạo doanh nghiệp.

Ba là, về việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật và thể chế kinh tế:

Nhiều nghiên cứu, báo cáo đã chỉ ra những mặt còn hạn chế, yếu kém về thể chế và văn bản pháp luật đối với quá trình cơ cấu lại DNNN.

Chẳng hạn, theo 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 của Quốc hội, một số chủ trương, chính sách chậm được thể chế hóa hoặc chưa được thể chế hóa đầy đủ, thiếu thống nhất, rõ ràng, chưa có các giải pháp mang tính đột phá; còn có quy định chưa thống nhất; một số quy định chưa rõ ràng, tạo cách hiểu khác nhau, gây khó khăn cho quá trình tổ chức thực hiện; còn một số vấn đề lớn chưa được giải quyết hoặc giải quyết chưa thấu đáo, kịp thời trong luật như khái niệm về DNNN; một số cơ chế, chính sách liên quan ban hành chưa kịp thời⁴⁷; hệ thống văn bản pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp còn phức tạp, nội dung một số văn bản chưa phù hợp thực tế, còn chồng chéo với hệ thống pháp luật khác, v.v.

3. ĐÁNH GIÁ VIỆC THỰC HIỆN MỤC TIÊU, NHIỆM VỤ CƠ CẤU LẠI DNNN 2011-2020, NGUYÊN NHÂN, BÀI HỌC VÀ VẤN ĐỀ ĐẶT RA

3.1. Đánh giá việc thực hiện mục tiêu và nhiệm vụ cơ cấu lại DNNN giai đoạn 2011-2020

Mục tiêu và nhiệm vụ cơ cấu lại DNNN được đề ra tại nhiều nghị quyết, kết luận, quyết định của Đảng, Quốc hội, Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ ở các giai đoạn

⁴⁷ Ví dụ, sau 4 năm Luật số 69/2014/QH13 có hiệu lực mới ban hành Nghị định số 10/2019/NĐ-CP về thực hiện quyền trách nhiệm của đại diện chủ sở hữu nhà nước để hướng dẫn khoản 4 Điều 42 Luật số 69/2014/QH13.

khác nhau trong thời kỳ 2011-2020. Dưới đây là đánh giá kết quả thực hiện mục tiêu, nhiệm vụ cơ cấu lại DNNN theo 04 nhóm mục tiêu và 06 nhóm nhiệm vụ đã đề ra tại văn bản mới nhất là Quyết định số 707/2017/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 25/5/2017 theo 4 mức độ: Hoàn thành mức cao, hoàn thành mức trung bình, hoàn thành mức thấp và chưa hoàn thành.

a) Đánh giá kết quả thực hiện mục tiêu cơ cấu lại DNNN đến 2020

Mục tiêu đến năm 2020 (4 mục tiêu theo QĐ 707/QĐ-TTg)	Đánh giá kết quả thực hiện
Mục tiêu 1: <i>DNNN có cơ cấu hợp lý hơn</i>	Đánh giá: <i>Hoàn thành mục tiêu ở mức thấp. Cơ cấu DNNN đã thay đổi, nhưng chưa hợp lý.</i>
<u>Mục tiêu 1.1:</u> Thực hiện sắp xếp, cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước để DNNN có cơ cấu hợp lý hơn, tập trung vào ngành, lĩnh vực then chốt; cung cấp sản phẩm, dịch vụ công ích thiết yếu cho xã hội; quốc phòng, an ninh; lĩnh vực độc quyền tự nhiên; ứng dụng công nghệ cao, đầu tư lớn, tạo động lực phát triển kinh tế - xã hội mà doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác không đầu tư.	- Vẫn có thể hoàn thành mục tiêu số lượng DNNN được phê duyệt phương án cổ phần hóa vào cuối kỳ kế hoạch mặc dù tiến độ thực hiện hằng năm thường bị chậm. - Việc hoàn thành mục tiêu “DNNN có cơ cấu hợp lý hơn” chỉ đạt ở mức độ thấp bởi vì vốn nhà nước vẫn hiện diện ở hầu hết các ngành, lĩnh vực; chưa giảm tỷ lệ vốn nhà nước xuống mức sàn quy định theo Nghị quyết của Đảng, của Quốc hội,
<u>Mục tiêu 1.2:</u> Thực hiện công khai, minh bạch theo cơ chế thị trường và quy định của pháp luật trong cổ phần hóa và thoái vốn, không để xảy ra tiêu cực, lợi ích nhóm, thất thoát vốn, tài sản nhà nước.	Cổ phần hóa, thoái vốn ngày càng công khai, minh bạch hơn. Đã sửa đổi, bổ sung quy định pháp luật để ngăn chặn tình trạng tiêu cực, lợi ích nhóm, thất thoát vốn, tài sản nhà nước trong cổ phần hóa, thoái vốn.
Mục tiêu 2: <i>Nâng cao hiệu quả DNNN</i>	Đánh giá: <i>Hoàn thành mục tiêu ở mức độ trung bình. Hiệu quả SXKD, chất lượng sản phẩm, năng lực cạnh tranh của DNNN đã tăng, nhưng còn chậm</i>
<u>Mục tiêu 2.1:</u> Nâng cao hiệu quả hoạt động, SXKD, tăng sức cạnh tranh, tăng tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu của DNNN.	- Tỷ suất lợi nhuận tăng nhẹ trong giai đoạn 2011-2020. Nhưng bình quân giai đoạn 2011-2020 vẫn thấp hơn bình quân giai đoạn 2001-2010. - Nhiều DNNN có năng lực cạnh tranh và hiệu quả cao, nhưng về tổng thể, khu vực DNNN chưa đạt mục tiêu “nâng cao một bước quan trọng hiệu quả SXKD, chất lượng sản phẩm, năng lực cạnh tranh” của NQ TW5 khóa XII
<u>Mục tiêu 2.2:</u> Đầu tư của DNNN tập trung vào các lĩnh vực khoa học, công nghệ; ngành, lĩnh vực mang tầm chiến	Pháp luật đã quy định rõ đầu tư của DNNN phải tập trung vào cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích thiết yếu, bảo đảm an sinh xã hội, trực tiếp phục vụ

Mục tiêu đến năm 2020 (4 mục tiêu theo QĐ 707/QĐ-TTg)	Đánh giá kết quả thực hiện
lược, có tính dẫn dắt, định hướng xây dựng nền kinh tế tri thức, có hàm lượng công nghệ cao, góp phần nâng cao năng lực cạnh tranh của toàn bộ nền kinh tế.	quốc phòng, an ninh, ứng dụng công nghệ cao, tạo động lực phát triển nhanh cho các ngành, lĩnh vực khác và nền kinh tế.
<u>Mục tiêu 2.3:</u> Kien toàn nang cao nang lực quan ly va nang lực quan tri theo chuan muc quoc te.	Quy định pháp luật đã dần được hoàn thiện để DNNN ngày càng vận hành theo cơ chế thị trường, nhưng trên thực tế chưa đáp ứng đầy đủ chuẩn mực quốc tế về quản trị DNNN. Lý do là: Mục tiêu, nhiệm vụ của DNNN chưa rõ ràng; quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các chủ thể quản trị DNNN chưa ở mức cao; chế độ thưởng, phạt chưa nghiêm. Đội ngũ quản lý điều hành DNNN chưa chuyên nghiệp như chuẩn mực quốc tế.
<u>Mục tiêu 2.4:</u> Hoạt động của DNNN được quản lý, giám sát chặt chẽ, công khai, minh bạch, bình đẳng với doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác	Các văn bản Luật không có quy định ưu tiên, ưu đãi cho DNNN. Quy định về công bố thông tin của DNNN tương đương tiêu chuẩn công bố thông tin của doanh nghiệp niêm yết. Đã sửa đổi, bổ sung pháp luật để quản lý, giám sát chặt chẽ hoạt động của DNNN. Tuy nhiên, hiệu quả giám sát còn thấp trên thực tế do công cụ và cách thức quản lý lạc hậu; thẩm quyền giám sát, quản lý bị phân tán.
Mục tiêu 3: Tập trung xử lý dứt điểm các tồn tại, yếu kém của doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp có vốn nhà nước phù hợp với quy định của pháp luật, đảm bảo công khai, minh bạch, theo cơ chế thị trường.	Đánh giá: Chưa hoàn thành mục tiêu. Đã xử lý theo nguyên tắc thị trường, nhưng chưa hoàn thành mục tiêu "xử lý dứt điểm" các DNNN yếu kém.
Mục tiêu 4: Hoàn thiện mô hình quản lý, giám sát doanh nghiệp nhà nước và vốn, tài sản Nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp. Sớm tách chức năng đại diện chủ sở hữu vốn của Nhà nước tại doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp có vốn nhà nước với chức năng quản lý nhà nước của các bộ, ngành, địa phương.	Đánh giá: Hoàn thành mục tiêu ở mức độ trung bình. Chưa tách bạch hoàn toàn chức năng đại diện chủ sở hữu vốn của Nhà nước tại DNNN và doanh nghiệp có vốn nhà nước với chức năng quản lý nhà nước của các bộ, ngành, địa phương mặc dù đã thành lập Ủy ban Quản lý vốn tại doanh nghiệp.

b) Đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ cơ cấu lại DNNN đến năm 2020

Nhiệm vụ cơ cấu lại DNNN (6 nhiệm vụ tại QĐ số 707/QĐ-TTg)	Đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ
Nhiệm vụ 1: Hoàn thiện thể chế	Đánh giá: Cơ bản đã hoàn thành các nhiệm vụ về hoàn thiện thể chế, sửa đổi, bổ sung quy định
Tiếp tục hoàn thiện thể chế, khung khổ pháp lý về tổ chức quản lý và hoạt động	Đã sửa đổi, bổ sung quy định về cổ phần hoá, thoái vốn phù hợp với yêu cầu mới.

Nhiệm vụ cơ cấu lại DNNN (6 nhiệm vụ tại QĐ số 707/QĐ-TTg)	Đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ
của DNNN phù hợp với vị trí, vai trò và mục tiêu cơ cấu lại DNNN; tạo điều kiện nâng cao hiệu quả SXKD và thực hiện nhiệm vụ được giao; đáp ứng yêu cầu quản lý của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.	Đã hoàn thiện khung pháp lý để DNNN hoạt động kinh doanh trong môi trường pháp lý chung, cạnh tranh bình đẳng với doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác. Đã ban hành đồng bộ các quy định tăng cường minh bạch báo cáo tài chính, thông tin tài chính, kinh doanh, điều hành của doanh nghiệp nhà nước. Tăng cường giám sát, kiểm tra của chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước. Đã hoàn thiện cơ chế tài chính đối với doanh nghiệp sản xuất, cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích, quốc phòng, an ninh. Mở rộng chế độ đặt hàng, đấu thầu sản xuất, cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích. Tách bạch giữa hoạt động sản xuất, cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích, quốc phòng, an ninh với hoạt động sản xuất kinh doanh vì lợi nhuận của doanh nghiệp. Đã quy định tiền lương, tiền thưởng gắn với năng suất lao động, hiệu quả kinh doanh; bảo đảm hài hoà lợi ích của Nhà nước, doanh nghiệp, người lao động. Đã hoàn thiện khung pháp luật về chính sách quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN
Nhiệm vụ 2: Cổ phần hóa, thoái vốn	Đánh giá: <i>Hoàn thành nhiệm vụ ở mức thấp:</i> Đã nỗ lực thực hiện, nhưng chưa đạt kết quả mong muốn, tiến độ chậm so với kế hoạch từng năm.
Hoàn thành cổ phần hóa 137 doanh nghiệp giai đoạn 2016 - 2020 tại Quyết định 58/2016/QĐ-TTg. Xây dựng lộ trình và bán phần vốn nhà nước phù hợp với tiêu chí tại Quyết định 58/2016/QĐ-TTg. Thực hiện đúng kế hoạch cổ phần hóa, thoái vốn đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt, đảm bảo đáp ứng tối thiểu 250.000 tỷ đồng theo yêu cầu nguồn vốn cho kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2016 - 2020 theo Nghị quyết số 26/2016/QH14.	Đã ban hành danh mục DNNN cổ phần hóa, thoái vốn (Văn bản 991/TTg-ĐMDN năm 2017, Quyết định số 1232/QĐ-TTg năm 2017, Quyết định số 26/2019/QĐ-TTg) và xác định rõ lộ trình thực hiện từng năm. Đến 6/2019: Tổng số thu từ cổ phần hóa, thoái vốn đã chuyển vào ngân sách nhà nước đạt 74% kế hoạch theo Nghị quyết của Quốc hội. Kết quả cổ phần hóa 2016-6/2019 chậm so với kế hoạch đã được phê duyệt, nhưng vẫn còn khả năng hoàn thành chuyển 137 doanh nghiệp thành công ty cổ phần vào cuối năm 2020.
Nhiệm vụ 3: Tiếp tục cơ cấu lại toàn diện hoạt động của DNNN	Đánh giá: <i>Hoàn thành ở mức thấp.</i> Đã có nhiều nỗ lực thực hiện nhưng chưa có kết quả tích cực rõ nét
Nâng cao năng lực tài chính; đổi mới công tác quản trị, công nghệ; đổi mới tổ chức, quản lý nguồn nhân lực; cơ cấu sản phẩm, ngành nghề sản xuất kinh doanh, chiến lược phát triển để nâng cao hiệu quả hoạt động.	Bên cạnh một số điển hình tiên tiến (như Viettel, EVN...), phần lớn DNNN chưa có thay đổi tích cực đáng kể về năng lực tài chính, quản trị, công nghệ. Chuyển đổi cơ cấu sản phẩm gặp khó khăn.

Nhiệm vụ cơ cấu lại DNNN (6 nhiệm vụ tại QĐ số 707/QĐ-TTg)	Đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ
Nhiệm vụ 4: Xử lý DNNN yếu kém	Đánh giá: Các ngành, các cấp đã nỗ lực thực hiện nhiệm vụ, nhưng chưa hoàn thành xử lý dứt điểm DNNN và dự án yếu kém, thua lỗ
Rà soát, xử lý dứt điểm tồn tại, yếu kém của doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp có vốn nhà nước; kiên quyết xử lý các doanh nghiệp thua lỗ, các dự án đầu tư không hiệu quả, hiệu quả thấp theo cơ chế thị trường và xác định rõ trách nhiệm của từng đơn vị, cá nhân liên quan. Tập trung xử lý dứt điểm các tồn tại, yếu kém của 12 dự án, doanh nghiệp chậm tiến độ, kém hiệu quả thuộc ngành công thương và tiếp tục rà soát đối với các dự án, doanh nghiệp khác.	Các cấp, các ngành đã nỗ lực xử lý các dự án yếu kém theo nguyên tắc thị trường với tinh thần trách nhiệm cao, khẩn trương, quyết liệt. Tuy vậy, kết quả còn hạn chế, một số dự án thua lỗ vẫn đang xử lý và chưa có dấu hiệu tốt hơn.
Nhiệm vụ 5: Tổ chức thực hiện	Đánh giá: Hoàn thành ở mức thấp
Bộ trưởng, Chủ tịch UBND cấp tỉnh chỉ đạo Chủ tịch Hội đồng thành viên tập đoàn kinh tế, tổng công ty, DNNN: Xây dựng, trình cấp có thẩm quyền phê duyệt để triển khai thực hiện phương án cơ cấu lại doanh nghiệp; hoàn thành kế hoạch cổ phần hóa và thoái vốn; xử lý dứt điểm tồn tại và nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp có vốn nhà nước.	Từ khi ban hành Quyết định số 707/QĐ-TTg tháng 5/2017 đến tháng 11/2018, mới có 35/526 DNNN được phê duyệt phương án cơ cấu lại (Số liệu Bộ Tài chính)
Nhiệm vụ 6: Thực hiện quyền chủ sở hữu	Đánh giá: Hoàn thành nhiệm vụ ở mức trung bình.
Thực hiện có hiệu lực, hiệu quả các quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước và vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Thành lập cơ quan chuyên trách để thực hiện quyền, trách nhiệm của đại diện chủ sở hữu tại doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp có vốn nhà nước.	Đã thành lập Ủy ban quản lý vốn nhà nước, nhưng, hiệu lực, hiệu quả các quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước và vốn nhà nước tại doanh nghiệp chưa được nâng cao rõ rệt, còn vướng mắc trong tổ chức thực hiện

3.2. Nguyên nhân của việc chưa đạt mục tiêu cơ cấu lại DNNN 2011-2020

a) Nguyên nhân cốt lõi

Một là, thể chế kinh tế thị trường đầy đủ, hiện đại và hội nhập chưa hoàn thiện

Nguyên nhân cốt lõi là còn chậm trễ trong hình thành thể chế kinh tế thị trường đầy đủ (cả về nhận thức và hành động), dẫn tới các chủ thể của nền kinh tế, trong đó có kinh tế nhà nước và DNNN chưa vận hành đầy đủ theo cơ chế thị trường. Và bởi vì chưa

vận hành theo cơ chế thị trường đầy đủ nên hiệu quả phân bổ nguồn lực còn thấp, làm cho quá trình cơ cấu lại nền kinh tế nói chung, cơ cấu lại DNNN nói riêng chưa đạt mục tiêu.

Nghiên cứu sâu về thể chế kinh tế thị trường đầy đủ ở Việt Nam không thuộc phạm vi của Báo cáo này. Nguyễn Đình Cung (2019) đã nêu ra những vấn đề của kinh tế Việt Nam theo các tiêu chí kinh tế thị trường sau đây: Một là, sở hữu tư nhân chưa trở thành sở hữu chi phối của nền kinh tế. Hai là, quyền sở hữu tài sản chưa rõ ràng, minh định. Ba là, vai trò của Nhà nước còn lớn, làm giảm quyền tự chủ và tự do kinh doanh, giảm vai trò tự điều tiết của thị trường; giá cả các yếu tố sản xuất (vốn, đất đai, lao động, tài nguyên thiên nhiên) chưa phản ánh đúng quan hệ cung - cầu của thị trường. Bốn là, chưa đảm bảo nguyên tắc đào thải sáng tạo, tức là cạnh tranh thị trường dựa trên năng suất, chất lượng và hiệu quả một cách công bằng và có trật tự để lựa chọn người thắng cuộc.

Hai là, lúng túng trong việc xác lập vai trò của kinh tế nhà nước và của DNNN trong nền kinh tế

Việc xác định DNNN là lực lượng vật chất chủ yếu của kinh tế nhà nước - thành phần kinh tế giữ vai trò chủ đạo trong nền kinh tế - dẫn tới hàm ý chính sách trên thực tế là chế độ công hữu, mà trực tiếp là khu vực DNNN phải có quy mô lớn, phải mạnh; và do đó, không thể thu hẹp, ít nhất là về tỷ lệ tương đối. Vì vậy, các DNNN, nhất là tập đoàn, tổng công ty được ưu tiên tập trung nguồn lực để mở rộng quy mô và phát triển; và cứ như thế, các tập đoàn, tổng công ty đã trở nên “quá lớn để có thể đổ vỡ”. Ngoài ra, đây cũng là nguyên nhân làm cho quá trình cổ phần hóa, thoái vốn, nhất là cổ phần hóa các tập đoàn, tổng công ty trở nên khó khăn, chậm trễ hơn.

b) Nguyên nhân cụ thể

- *Nguyên nhân chưa nâng cao được hiệu quả và sức cạnh tranh của DNNN:*

Bên cạnh yếu tố khách quan do bất lợi thị trường, có những yếu tố làm cho hiệu quả hoạt động của DNNN chưa xứng với nguồn lực nắm giữ sau đây:

Một là, do hạn chế của bản thân DNNN. Nhiều dự án thua lỗ do năng lực và trình độ quản lý, quản trị còn yếu, trước hết là năng lực dự báo, đánh giá nhu cầu thị trường, đánh giá hiệu quả dự án đầu tư, trình độ quản lý và triển khai dự án. Việc mở rộng hoạt động sản xuất, chế biến một số mặt hàng mới của doanh nghiệp còn khó khăn, thiếu chủ động trong đổi mới sản xuất kinh doanh. Phần lớn DNNN chưa chú trọng đầu tư theo chiều sâu. Các công nghệ điển hình của cách mạng công nghiệp 4.0 chưa được áp dụng phổ biến trong sản xuất kinh doanh của khu vực DNNN⁴⁸.

⁴⁸ Theo kết quả Điều tra Mức độ sẵn sàng đối với cách mạng công nghiệp 4.0 do UNDP, CAF và Bộ Công Thương thực hiện, chỉ có gần 29% DNNN đang áp dụng công nghệ điện toán đám mây, trên 22% DNNN có kế hoạch áp dụng và có tới 49% DNNN không có kế hoạch hoặc cho rằng không liên quan đến công nghệ này trong quá trình sản xuất kinh doanh. Tương tự, có tới gần 50% DNNN chưa sẵn sàng với các ứng dụng cung cấp dịch vụ dựa trên nền tảng dữ liệu, v.v.

Hai là, những hạn chế, bất cập của thể chế, cơ chế quản lý, quản trị DNNN, "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" (Nghị quyết trung ương 5 khóa XII).

Dưới góc độ quản trị kinh doanh, cơ chế hiện tại chưa tạo đủ áp lực và động lực để người quản lý DNNN tối đa hóa giá trị tài sản, tiết kiệm chi phí; và thường không đủ căn trọng để đưa ra các quyết định đầu tư tối ưu nhất, thậm chí, còn lạm dụng để chi tiêu, trục lợi từ tài sản Nhà nước. Có trường hợp còn thực hiện đầu tư bằng mọi giá, bất chấp hiệu quả đầu tư bởi 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.

Nhiều DNNN được giao một khối lượng tài sản rất lớn để kinh doanh, nhưng hệ thống quản lý, giám sát không theo kịp với yêu cầu thực tiễn, thiếu hiệu lực và kém hiệu quả, rất hình thức, thậm chí bị vô hiệu, dẫn tới không ngăn ngừa và cảnh báo được các nguy cơ làm doanh nghiệp bị thua lỗ, mất vốn nhà nước.

- *Nguyên nhân làm hạn chế kết quả cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước:*

Một là, quá trình cổ phần hóa giai đoạn 2011 - 2020 chịu tác động từ những diễn biến bất lợi của kinh tế thế giới và khu vực, đặc biệt là giai đoạn 2011-2013 là giai đoạn Việt Nam chịu tác động mạnh từ cuộc khủng hoảng tài chính thế giới dẫn tới sự suy giảm của thị trường tài chính, chứng khoán, do đó cũng tác động tiêu cực giảm sức hút thị trường làm chậm tiến độ cổ phần hóa DNNN, thoái vốn nhà nước. Thậm chí, có ý kiến cho rằng, nguồn cung cổ phần hóa và thoái vốn nhà nước đang lớn hơn nhu cầu hấp thụ của thị trường.

Hai là, đối tượng sắp xếp, cổ phần hóa trong giai đoạn 2011 - 2020 hầu hết là các tập đoàn, tổng công ty và DNNN quy mô lớn, nhiều đơn vị thành viên, phạm vi hoạt động rộng, nhiều doanh nghiệp kinh doanh đa ngành có tình hình tài chính phức tạp khó xử lý trong thời gian ngắn nên kéo dài thời gian sắp xếp, cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước.

Ba là, nỗ lực thực hiện kế hoạch cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước và cơ cấu lại sở hữu DNNN chưa cao:

Các báo cáo sơ kết, tổng kết của Chính phủ về cổ phần hóa qua các thời kỳ đều đánh giá rằng, một số bộ, ngành, địa phương và doanh nghiệp thiếu chủ động, chưa nghiêm túc và không quyết liệt trong chỉ đạo, tổ chức thực hiện, làm chậm tiến độ cổ phần hóa. Thực tiễn giai đoạn 2011-2020 cho thấy tình trạng này tiếp tục diễn ra dưới nhiều biểu hiện như:

Theo quy định hiện hành, cơ quan đại diện chủ sở hữu được giao nhiều nhiệm vụ và trách nhiệm rất lớn trong quá trình cổ phần hóa⁴⁹. Tuy vậy, do thiếu bộ máy, nguồn

⁴⁹ Từ việc quyết định phương án cổ phần hóa doanh nghiệp thuộc phạm vi quản lý, lựa chọn tổ chức tư vấn, tổ chức bán đấu giá, công bố giá trị doanh nghiệp, phê duyệt phương án mua bán nợ, điều chỉnh vốn nhà nước, phê

lực, nhân lực và kỹ năng phù hợp, nhiều cơ quan đại diện chủ sở hữu đã không thực hiện đầy đủ và hiệu quả các nhiệm vụ và trách nhiệm quan trọng này.

Một số cơ quan đại diện chủ sở hữu và cơ quan liên quan chưa chỉ đạo kịp thời và quyết liệt, chưa tích cực tổ chức triển khai phương án cổ phần hóa, có nơi ngại không muốn làm. Khi vướng phải những khó khăn như định giá, xử lý công nợ, hay các vấn đề đất đai thì tâm lý chung là ngại trách nhiệm. Đặc biệt trong bối cảnh nhiều sai phạm về quản lý DNNN và cổ phần hóa bị phát hiện và xử lý trong thời gian qua, đã xuất hiện tình trạng sợ trách nhiệm, không chủ động và không dám quyết định theo thẩm quyền đã được pháp luật quy định, tìm cách đẩy trách nhiệm quyết định lên cấp trên hoặc mất rất nhiều thời gian, thủ tục để xin ý kiến đồng thuận của các cơ quan khác.

Sự phối hợp, hỗ trợ của các bộ, ngành, địa phương có lúc chưa chặt chẽ, không kịp thời. Công tác hướng dẫn, chỉ đạo chưa đồng bộ, nhất quán. Có khá nhiều ý kiến phản ánh về tình trạng một số UBND cấp tỉnh chậm cho ý kiến về phương án sử dụng đất, giá đất, làm ảnh hưởng đến tiến độ cổ phần hóa.

Một số DNNN chưa tuân thủ tốt quy định pháp luật về cổ phần hóa, chậm hoàn chỉnh phương án cổ phần hóa để trình cấp có thẩm quyền phê duyệt, còn tư tưởng e ngại, lo lắng về vị trí và vai trò lãnh đạo sau cổ phần hóa. Nhiều DNNN sau cổ phần hóa chậm đăng ký giao dịch, niêm yết trên thị trường chứng khoán chưa đáp ứng yêu cầu của thị trường về công khai thông tin, công bố báo cáo định kỳ về sản xuất kinh doanh, quản trị doanh nghiệp.

Mặc dù Đảng và Nhà nước đã xác định cổ phần hóa là giải pháp chủ yếu của quá trình sắp xếp, đổi mới DNNN từ 30 năm qua và trong thời gian tới, lợi ích của cổ phần hóa cũng đã được khẳng định trên thực tế, nhưng đến nay vẫn còn nhiều cán bộ các cấp, các ngành và lãnh đạo doanh nghiệp có tâm lý e ngại, lo lắng về vị trí, vai trò, mất quyền lợi được chỉ đạo, lãnh đạo doanh nghiệp sau cổ phần hóa, và vì thế, đã không nỗ lực thực hiện công tác cổ phần hóa, thậm chí cố tình trì hoãn, ảnh hưởng đến tiến độ chung của quá trình cổ phần hóa.

Bốn là, thực thi kỷ luật hành chính chưa nghiêm và cơ chế xử lý vi phạm không rõ ràng là một trong những nguyên nhân cốt lõi của việc làm chậm tiến độ cổ phần hóa:

Ngay từ giai đoạn 2011-2015, Chính phủ, Lãnh đạo Chính phủ đã nhiều lần yêu cầu phải có hình thức xử lý thích hợp khi không thực hiện đúng tiến độ sắp xếp, cổ phần hóa DNNN. Chỉ thị số 04/CT-TTg năm 2017 và Chỉ thị số 01/CT-TTg năm 2019 tiếp tục khẳng định: "Xác định rõ trách nhiệm cá nhân, tổ chức trong việc để chậm trễ trong công tác cổ phần hóa, thoái vốn.v.v.; việc chấp hành kỷ luật, kỷ cương hành chính, chấp hành các quy định về cổ phần hóa, thoái vốn, cơ cấu lại và hiệu quả hoạt động của DNNN; có chế tài đủ mạnh, xử lý nghiêm các vi phạm, không để tái diễn".

Tuy vậy, thực tế cho thấy, việc thực thi và xử lý trách nhiệm trong quá trình cổ phần hóa và tái cơ cấu DNNN chưa tốt, chưa nghiêm, số lượng trường hợp bị xử lý trách

nhiệm, thay thế, điều chuyển công tác rất nhỏ so với mức độ phổ biến của tình trạng không hoàn thành kế hoạch tái cơ cấu, cổ phần hóa DNNN.

Bên cạnh các trường hợp vi phạm pháp luật rõ ràng đã bị khởi tố, lý do chủ yếu của việc chưa xử lý hoặc không xử lý được tình trạng thiếu trách nhiệm làm chậm tiến độ cổ phần hóa là thiếu cơ chế và quy định pháp luật cụ thể để xác định rõ hình thức sai phạm, mức độ xử lý cũng như xác định rõ cấp có thẩm quyền đánh giá và xử lý cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan không hoàn thành kế hoạch cổ phần hóa, v.v.

Ngoài ra, việc thay đổi thể chế, chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước và tác động đến tiến độ cổ phần hóa DNNN:

Cơ chế, chính sách là yếu tố ảnh hưởng quyết định đến tiến độ cổ phần hóa 2016-2020. Tuy vậy, đến cuối năm 2016 mới có tiêu chí phân loại DNNN làm cơ sở cho xác định đối tượng cổ phần hóa; năm 2017 và năm 2018 mới ban hành các quy phạm pháp luật quan trọng về hướng dẫn xử lý vấn đề đất đai (Nghị định 01/2017/NĐ-CP), về cổ phần hóa (Nghị định 126/2017/NĐ-CP), về sắp xếp, xử lý tài sản công (Nghị định 167/2017/NĐ-CP), về thoái vốn (Nghị định 32/2018/NĐ-CP).v.v. Việc ban hành văn bản chưa kịp thời đã tạo tâm lý chờ đợi, làm chậm quá trình xây dựng và phê duyệt phương án tại hầu hết doanh nghiệp thuộc kế hoạch cổ phần hóa 2017-2018.

Việc thành lập Ủy ban Quản lý vốn nhà nước năm 2018 để tiếp nhận trách nhiệm đại diện chủ sở hữu tại 19 tập đoàn, tổng công ty quy mô lớn, bao gồm cả trách nhiệm chỉ đạo, đôn đốc xây dựng và phê duyệt phương án cổ phần hóa có tác động không nhỏ đến tiến độ triển khai tại các đơn vị thuộc diện cổ phần hóa như TKV, Vinataba, VinaCafe, Vinafood1, MobiFone, VNPT, Vinachem, chưa kể đến việc bộ máy, nhân lực, nguồn lực để thực thi trách nhiệm của Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp còn thiếu và chưa đủ mạnh.

Tương tự, tiến độ chuẩn bị và thực hiện cổ phần hóa tại một số doanh nghiệp bị chậm lại do phải xử lý các vụ việc tiêu cực, vi phạm pháp luật, thất thoát, thua lỗ như Mobifone và dự án ngành công thương.

- *Nguyên nhân của những hạn chế về thể chế kinh tế và quản trị DNNN:*

Một là, nhận thức về vai trò, vị trí của DNNN, về yêu cầu và giải pháp cơ cấu lại, đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả DNNN còn chưa đầy đủ; một số vấn đề chưa rõ, còn ý kiến khác nhau nhưng chậm được tổng kết thực tiễn, kết luận, dẫn đến chưa có sự thống nhất cao trong nhận thức để có thể cụ thể hóa trong các văn bản quy phạm pháp luật, ví dụ vấn đề khái niệm DNNN và khái niệm vốn nhà nước, vấn đề vị trí của DNNN trong thực hiện vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước, vấn đề trao quyền tự chủ của DNNN trong cơ chế thị trường, vấn đề sử dụng DNNN làm công cụ điều tiết kinh tế, vấn đề tách bạch chức năng chủ sở hữu nhà nước với chức năng quản lý nhà nước của cơ quan hành chính nhà nước, v.v.

Hai là, quy định về cơ cấu lại DNNN, tổ chức, quản lý, quản trị và hoạt động của DNNN bị phân tán tại quá nhiều Luật, Nghị định và các văn bản quy phạm pháp luật

khác nhau, được ban hành ở các thời điểm khác nhau, do các cơ quan chuẩn bị và dự thảo khác nhau nên có những quy định mâu thuẫn và chồng chéo nhất định.

3.3. Một số kinh nghiệm rút ra từ thực tiễn cơ cấu lại giai đoạn 2011-2020

Bài học kinh nghiệm lớn nhất là phải kiên trì, quán triệt nguyên tắc áp đặt cơ chế thị trường đầy đủ, hiện đại và hội nhập đối với DNNN, bao gồm các vấn đề có liên quan dưới đây:

Một là, vai trò của kinh tế nhà nước và DNNN phải phù hợp với thông lệ phát triển kinh tế thị trường. Phải tiếp tục sắp xếp, đổi mới và nâng cao hiệu quả hoạt động của DNNN để đảm bảo thực hiện vai trò đã được hiến định của kinh tế nhà nước và phù hợp với Cương lĩnh của Đảng; giám sát, đánh giá và xử lý kịp thời, thường xuyên, liên tục việc thực hiện các nghị quyết, kết luận của Đảng về kinh tế nhà nước và DNNN.

Hai là, pháp luật và thực thi pháp luật phải đồng bộ và thực sự bảo đảm cạnh tranh bình đẳng giữa DNNN với các loại hình doanh nghiệp khác, nhất là trong tiếp cận các nguồn lực. Mọi hành vi ưu tiên, ưu đãi hay nung nhẹ, "nuông chiều" DNNN đều có thể là nguyên nhân dẫn tới đổi mới, cơ cấu lại DNNN không thành công theo mục tiêu của Đảng đã đề ra.

Ba là, quản trị, quản lý và điều hành DNNN phải thực sự theo cơ chế thị trường, trên nguyên tắc kinh doanh. Thực thi nghiêm ngặt kỷ luật tài chính, kỷ luật thị trường. Kiên quyết xử lý và để cho thị trường đào thải DNNN và đội ngũ cán bộ yếu kém, kể cả khi có một số tác động xã hội không mong muốn trong ngắn hạn.

Bốn là, dứt khoát không để cơ hội hình thành các mối quan hệ lợi ích, trục lợi từ vốn và tài sản nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh bằng cơ chế giám sát từ bên trong lẫn bên ngoài; công khai thông tin và minh bạch hóa hoạt động của DNNN; tách hoàn toàn DNNN ra khỏi các mối quan hệ trực thuộc với cơ quan nhà nước có thẩm quyền phân bổ nguồn lực xã hội, nói cách khác, không để các cơ quan này vừa là chủ sở hữu của DNNN, vừa là người ban hành chính sách và điều tiết thị trường.

Năm là, phải có chính sách cụ thể để thể chế hóa chủ trương của Đảng đã đặt ra từ nhiều năm nay là phân bổ tài sản thuộc sở hữu toàn dân cho mọi thành phần kinh tế tuân theo nguyên tắc hiệu quả và theo cơ chế thị trường.

3.4. Một số vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu từ thực tiễn

(1) Về nội hàm vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước:

Nội hàm vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước đã được xác định từ những năm 1990:

- + Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương khóa XII ngày 20/1/1994 tại Hội nghị Đại biểu toàn quốc giữa nhiệm kỳ khóa VII đã xác định: “*Tiếp tục chấn chỉnh và xây dựng khu vực DNNN hoạt động có hiệu quả, đảm nhiệm được vai trò chủ đạo trong nền kinh tế là một việc hết sức quan trọng và cấp bách. Vai trò đó thể hiện ở chỗ mở đường và hỗ trợ cho các thành phần khác*

phát triển, thúc đẩy sự tăng trưởng nhanh và lâu bền của nền kinh tế, là một công cụ có sức mạnh vật chất để Nhà nước điều tiết và hướng dẫn nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa”⁵⁰.

- + Cũng tại Hội nghị Đại biểu toàn quốc giữa nhiệm kỳ khóa VII (năm 1994), Báo cáo của Đoàn Chủ tịch đã nêu rõ: *“Chúng ta quan niệm vai trò chủ đạo của kinh tế quốc doanh phải thể hiện trên nhiều mặt: Là lực lượng nắm các yết hầu kinh tế, giữ vị trí chi phối của nền kinh tế, bảo đảm cho sự phát triển ổn định của nền kinh tế; là lực lượng tạo điều kiện, giúp đỡ và liên kết các thành phần kinh tế cùng phát triển; có khả năng can thiệp, điều tiết, hướng dẫn sự phát triển của các thành phần kinh tế, của toàn bộ nền kinh tế quốc dân; làm tấm gương của các thành phần kinh tế về năng suất, hiệu quả”⁵¹*

Qua 30 năm đổi mới, cùng với sự phát triển mạnh mẽ của các thành phần kinh tế khác, đặc biệt là kinh tế tư nhân, một mặt tiếp tục khẳng định vai trò tổng thể đã xác định tại Cương lĩnh và Hiến pháp, mặt khác cần làm rõ, chi tiết hóa hoặc điều chỉnh một số vai trò cụ thể của kinh tế nhà nước trong bối cảnh mới, nhất là một số vai trò còn có ý kiến khác nhau do vượt quá năng lực, thực lực và bản chất của kinh tế nhà nước và DNNN, ví dụ: Vai trò "làm tấm gương của các thành phần kinh tế về năng suất, hiệu quả"; vai trò "giữ vị trí chi phối của nền kinh tế", v.v.

(2) Về nhiệm vụ của DNNN trong tổng thể vai trò của kinh tế nhà nước:

Việc xác định DNNN có vai trò "làm lực lượng nòng cốt, góp phần chủ yếu để kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo trong nền kinh tế" cần được tiếp tục nghiên cứu, làm rõ hơn. Lý do là:

Thứ nhất, giai đoạn 2011-2020 đã chỉ ra, trong số các bộ phận giúp cho kinh tế nhà nước duy trì vai trò chủ đạo trên một số phương diện, thì DNNN không có vai trò nổi bật bằng các bộ phận ngoài DNNN (như hệ thống tài sản sản công là đất đai, tài nguyên, hệ thống tài sản kết cấu hạ tầng hình thành từ nguồn vốn đầu tư nhà nước, hệ thống các cơ sở giáo dục, đào tạo, y tế, đơn vị sự nghiệp, bộ máy cơ quan quản lý nhà nước, bộ máy đảm bảo an ninh, quốc phòng và thiết lập môi trường kinh doanh an toàn, ổn định cho các thành phần kinh tế phát triển)

Thứ hai, xét về cơ cấu của kinh tế nhà nước, giá trị vốn nhà nước tại DNNN không còn chiếm tỷ trọng đa số trong tổng giá trị tài sản của kinh tế nhà nước đầu tư vào lĩnh vực kinh tế nếu được định giá đầy đủ theo nguyên tắc thị trường (trước hết là các tài sản công thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước thống nhất quản lý như đất đai, tài nguyên và các tài sản công khác hình thành từ nguồn vốn đầu tư nhà nước không phải tài sản của DNNN).

Nói cách khác, DNNN vẫn là một bộ phận quan trọng của kinh tế nhà nước, nhưng có thể không còn cần thiết phải xác định rõ nhiệm vụ của DNNN là "lực lượng vật chất

⁵⁰ Trang 206, Văn kiện Đảng toàn tập – Tập 53, Nxb Chính trị Quốc gia 2007.

⁵¹ Trang 246, Văn kiện Đảng toàn tập – Tập 53, Nxb Chính trị Quốc gia 2007

chủ yếu của kinh tế nhà nước" như các giai đoạn phát triển trước đây. Có ý kiến cho rằng, việc không xác định DNNN phải trở thành "lực lượng vật chất chủ yếu của kinh tế nhà nước" không làm giảm vai trò thực tế của DNNN, vừa phù hợp với năng lực, thực lực và bản chất của DNNN trong giai đoạn phát triển mới ở nước ta.

(3) Về việc sử dụng DNNN làm công cụ điều tiết kinh tế:

Có ý kiến cho rằng, việc xác định DNNN là công cụ điều tiết kinh tế và dẫn dắt thị trường vừa vượt quá năng lực của DNNN, vừa tạo đặc quyền cho DNNN, gây bất lợi về lâu dài cho công tác điều hành kinh tế. Vì vậy, cần tiếp tục nghiên cứu làm rõ, với chức năng chủ sở hữu, Nhà nước có quyền giao DNNN và người đại diện vốn nhà nước thực hiện các mục tiêu phục vụ lợi ích của Nhà nước, thực hiện nhiệm vụ chính trị - xã hội. Tuy nhiên, với chức năng quản lý nhà nước, việc sử dụng công cụ chính sách tài khóa, chính sách an sinh xã hội và các nguồn lực của quản lý hành chính nhà nước sẽ có hiệu quả hơn rất nhiều so với sử dụng công cụ là DNNN.

(4) Về quyền tự chủ của DNNN trong cơ chế thị trường:

Việc đồng thời phải thực hiện yêu cầu trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho DNNN theo cơ chế thị trường và yêu cầu tăng cường quản lý, giám sát của Nhà nước vẫn là vấn đề còn lúng túng về thể chế và pháp luật. Tương tự, việc vừa phải thực hiện trách nhiệm bảo toàn, phát triển vốn nhà nước, vừa phải đảm bảo bán cổ phần, thoái vốn nhà nước theo giá thị trường vẫn là vấn đề cần tiếp tục làm rõ hơn về chủ trương, định hướng cũng như thể chế và pháp luật.

Liên quan đến nội dung này, có ý kiến cho rằng, để thực hiện quan điểm của Nghị quyết số 12-NQ/TW là "*DNNN hoạt động theo cơ chế thị trường, lấy hiệu quả kinh tế làm tiêu chí đánh giá chủ yếu, tự chủ, tự chịu trách nhiệm, cạnh tranh bình đẳng với doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác*", thì phải sửa đổi căn bản hệ thống pháp luật về hoạt động của DNNN, trong đó, các cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tập trung vào nhiệm vụ giám sát, đánh giá, không nên quyết định các vấn đề thuộc lĩnh vực kinh doanh như phê duyệt dự án, quyết định đầu tư,... đồng thời phải đổi mới toàn diện cơ chế giao nhiệm vụ, đánh giá kết quả và xử lý trách nhiệm đối với DNNN.

(5) Về vấn đề phát triển DNNN:

Nghị quyết số 12-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương khóa XII đề ra chủ trương "tiếp tục đổi mới, cơ cấu lại và nâng cao hiệu quả hoạt động của DNNN". Như vậy, phải chăng yếu tố "phát triển" DNNN không còn được đặt ra? Đây là vấn đề cần được tiếp tục làm rõ để có định hướng rõ ràng và nhất quán đối với khu vực DNNN, đặc biệt trong bối cảnh có 02 loại ý kiến cần xem xét:

Loại ý kiến thứ nhất cho rằng, cần giảm quy mô khu vực DNNN trong kinh tế thị trường.

Loại ý kiến thứ hai cho rằng, cần tăng cường sức mạnh để sử dụng có hiệu quả nguồn lực nhà nước tại DNNN, làm cho DNNN là động lực của tăng trưởng kinh tế.

PHẦN 3. KIẾN NGHỊ PHƯƠNG HƯỚNG THỰC HIỆN VAI TRÒ CỦA KINH TẾ NHÀ NƯỚC, CƠ CẤU LẠI DNNN TRONG GIAI ĐOẠN CHIẾN LƯỢC 10 NĂM 2021-2030, KẾ HOẠCH 5 NĂM 2021-2025

1. BỐI CẢNH TÁC ĐỘNG ĐẾN THỰC HIỆN VAI TRÒ CỦA KINH TẾ NHÀ NƯỚC VÀ CƠ CẤU LẠI DNNN

1.1. Bối cảnh tình hình trong nước

Bối cảnh tình hình trong nước đặt ra những yêu cầu mới đối với việc thực hiện vai trò của kinh tế nhà nước và cơ cấu lại khu vực DNNN sau đây:

Một là, cải cách DNNN đã đạt được nhiều thành tựu đáng ghi nhận, nhưng chưa đạt mục tiêu đề ra và kéo dài quá lâu. Những vấn đề cần phải giải quyết sắp tới khó khăn, phức tạp hơn nhiều so với giai đoạn trước, nhất là trong bối cảnh hình ảnh và uy tín của kinh tế nhà nước, DNNN và hệ thống chính sách quản lý nhà nước chịu ảnh hưởng nặng nề của các vụ việc tiêu cực, tham nhũng, vi phạm pháp luật ở một số tập đoàn, tổng công ty.

Hai là, kinh tế tư nhân đã được xác định là một động lực quan trọng của nền kinh tế cho thấy tính cấp bách của việc đổi mới triệt để khu vực DNNN.

Ba là, thể chế kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa đã được hoàn thiện một bước; vai trò của cơ chế, chính sách và các công cụ thị trường đã được sử dụng nhiều hơn và phát huy hiệu quả, dẫn tới sự cần thiết phải xác định lại vai trò của DNNN trong nhiều ngành, lĩnh vực sản xuất kinh doanh cho phù hợp với năng lực, thực lực và bản chất của DNNN.

1.2. Bối cảnh quốc tế

a) Bối cảnh quốc tế chung

Bối cảnh tình hình khu vực, thế giới tạo ra những cơ hội và thách thức đối với việc đổi mới, cơ cấu lại, nâng cao hiệu quả DNNN:

- Phát triển mạnh khoa học và công nghệ, cách mạng công nghiệp 4.0, cạnh tranh và hội nhập kinh tế quốc tế là xu hướng chủ đạo trên thế giới, đòi hỏi các nước phải tăng năng suất lao động và năng lực cạnh tranh quốc gia cũng như năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp, trong đó có DNNN.
- Trong các nền kinh tế, hoạt động đầu tư nhà nước nói chung, đầu tư của chủ sở hữu nhà nước vào DNNN nói riêng vẫn là khách quan và cần thiết. Vấn đề đặt ra là DNNN và hành xử của chủ sở hữu nhà nước phải phù hợp với thông lệ chung. Các hiệp định tự do thương mại thế hệ mới đã hoặc chuẩn bị ký kết đều nêu rõ: các doanh nghiệp - trong đó có DNNN phải có cơ chế hoạt động, quản trị, quản lý và điều hành phù hợp với các thông lệ và tập quán kinh doanh thông thường. Để tránh những bất lợi trong quan hệ thương mại quốc tế, cải cách thể chế kinh tế thị trường cần được đẩy mạnh hơn, trong đó có thể chế kinh tế đối

với DNNN, đặc biệt là cách thức thực hiện các quyền sở hữu nhà nước, đối xử công bằng của Nhà nước với các doanh nghiệp, minh bạch hóa các chính sách sở hữu của Nhà nước, kể cả các mục tiêu, nghĩa vụ chính trị, xã hội của DNNN.

b) Tình hình DNNN trên thế giới hiện nay và yêu cầu đặt ra đối với cải cách DNNN
(i) Vị trí của DNNN trong các nền kinh tế:

Mặc dù tư nhân hóa ngày càng mạnh mẽ, DNNN đang tồn tại, phát triển và có vai trò quan trọng nhất định ở hầu hết các nền kinh tế, là thành phần chính trong các ngành lĩnh vực, then chốt như tài chính, hạ tầng, chế tạo, năng lượng, khai khoáng. Thậm chí, ngày càng nhiều DNNN xuất hiện trong danh mục các công ty có quy mô nhất, nhà đầu tư lớn nhất trên thị trường vốn.v.v.

Hộp 4. Báo cáo của Ủy ban Châu Âu về DNNN năm 2016⁵²

Theo số liệu báo cáo của 2500 DNNN kinh doanh (chỉ tính số doanh nghiệp do Chính phủ nắm cổ phần kiểm soát) của 40 nền kinh tế lớn nhất (trừ Trung Quốc), tổng giá trị tài sản năm 2015 là 2,4 ngàn tỷ USD, 9,2 triệu lao động. Còn nếu tính cả doanh nghiệp có cổ phần thiểu số của Nhà nước thì giá trị tài sản và lao động cao hơn nhiều lần.

Trong danh mục 2000 doanh nghiệp lớn nhất của Forbes, có 10% là doanh nghiệp do cơ quan nhà nước nắm quyền chi phối biểu quyết.

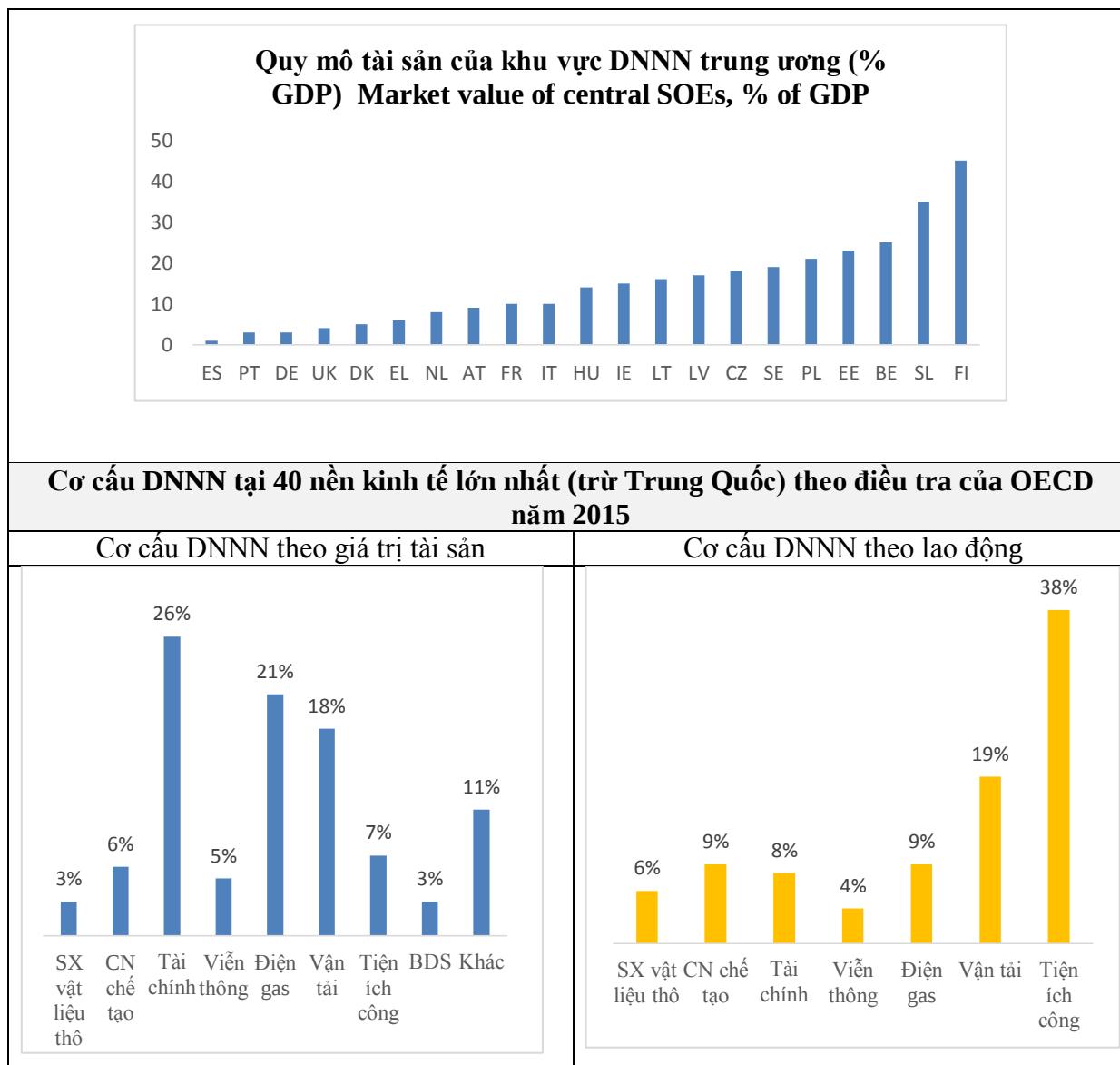
DNNN có vai trò đặc biệt quan trọng trong các ngành “công nghiệp mạng” (như đường sắt, năng lượng, viễn thông.v.v.), ước tính có tới 40% tài sản và 43% lao động của DNNN tập trung vào các ngành, lĩnh vực này.

Về quy mô của DNNN trong nước EU, tổng giá trị tài sản của DNNN lớn hơn 20% GDP tại Ba Lan, Estonia, Bỉ, Slovenia, Phần Lan; 10-20% GDP tại Hungary, Ireland, Lithuania, Latvia, Cộng hòa Czech, Thụy Điển, khoảng 10% GDP tại Pháp và Italy và nhỏ hơn 10% GDP tại Tây Ban Nha, Bồ Đào Nha, CHLB Đức, Đan Mạch, Hy Lạp, Hà Lan, Áo và Anh.

Về quy mô vốn chủ sở hữu nhà nước đầu tư vào kinh doanh, Anh, Romania, Đan Mạch và CHLB Đức ở mức thấp hơn 5% GDP, Bồ Đào Nha, Italy, Tây Ban Nha, Thụy Điển từ 5-10% GDP, các nước EU còn lại trên 10% GDP, cá biệt có Phần Lan tới 40% GDP (do Phần Lan tính cả phần vốn nhà nước đầu tư vào các quỹ an sinh xã hội).

Vốn chủ sở hữu nhà nước đầu tư vào kinh doanh có thể mang lại lợi ích tài chính công. Ví dụ, tại Phần Lan, thu từ cổ phần nhà nước tương đương 1,5% GDP, tại nhiều quốc gia khác như Thụy Điển, phần thu này tương đương 1% GDP.

⁵² EC (2016), State-Owned Enterprises in the EU: Lessons Learnt and Ways Forward in a Post-Crisis Context. European Union, 2016.



Ngân hàng thế giới WB năm 2014 đã nêu lên 6 đặc điểm nổi bật của DNNN: (1) DNNN tiếp tục đóng vai trò kinh tế quan trọng ở mọi vùng lãnh thổ, mọi cấp độ phát triển; (2) DNNN cung cấp nhiều dịch vụ thiết yếu ch; (3) Nhiều DNNN đã trở thành những tập đoàn đa quốc gia hàng đầu thế giới, đặc biệt từ các nền kinh tế mới nổi; (4) DNNN được sử dụng như một công cụ để phát triển các ngành chiến lược với mục tiêu cạnh tranh toàn cầu ở nhiều quốc gia; (5) Sở hữu nhà nước có xu hướng mở rộng thông qua quá trình quốc hữu hóa hoặc mua lại sở hữu từ doanh nghiệp tư nhân, đặc biệt sau giai đoạn khủng hoảng năm 2008; (6) Nhà nước đã trở thành nhà đầu tư lớn nhất trong nền kinh tế.

Các nghiên cứu, báo cáo quốc tế cũng chỉ ra, từ đầu những năm 1990 đến nay, hiệu quả tài chính và đóng góp ngân sách của DNNN đã được cải thiện nhưng nhìn chung vẫn thấp hơn so với doanh nghiệp khu vực tư nhân. Phần lớn lợi nhuận của DNNN thường xuất phát từ một vài công ty lớn có lợi thế cạnh tranh, tiếp cận đất đai, vốn và

các đầu vào khác với giá rẻ. Tại một số quốc gia, DNNN vẫn là gánh nặng và rủi ro lớn cho tài chính vĩ mô.

(ii) Cải cách DNNN trên thế giới và một số vấn đề đặt ra đối với Việt Nam:

DNNN được đánh giá là có vai trò quan trọng trong phát triển kinh tế, có ảnh hưởng nhiều mặt đến các thị trường, đến các chủ thể và đối tượng khác nhau trong xã hội, nhưng luôn tiềm ẩn rủi ro cho nền kinh tế. Vì vậy, các quốc gia, các tổ chức và định chế quốc tế luôn đòi hỏi và đặt ra yêu cầu cải cách DNNN phải tuân thủ đầy đủ các nguyên tắc và kỷ luật của thị trường, không được làm sai lệch tín hiệu giá cả trên thị trường, nói cách khác, không làm méo mó hay biến dạng thị trường.

Các quốc gia và các tổ chức quốc tế đã thực hiện nhiều giải pháp và có cách tiếp cận khác nhau để DNNN phải hoạt động thực sự theo cơ chế thị trường. Một trong những cách tiếp cận đó là đưa vấn đề cải cách DNNN vào tiêu chí đánh giá mức độ phát triển kinh tế thị trường đầy đủ: Cách tiếp cận này trước hết bắt đầu bằng việc xác định những tiêu chí của một nền kinh tế thị trường hoặc phi thị trường, sau đó sẽ xem xét từng tiêu chí, trong đó có tiêu chí liên quan đến DNNN.

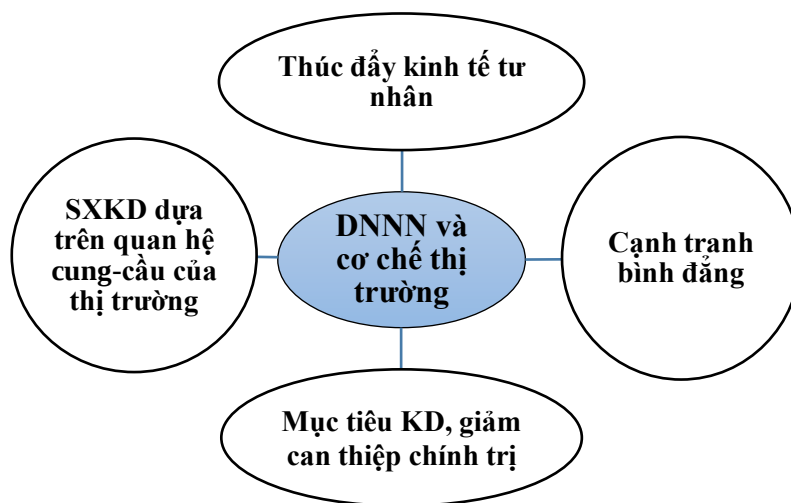
Dựa trên nguyên lý đó, năm 2002, Bộ Thương mại Hoa Kỳ đã từng xác định Việt Nam có nền kinh tế phi thị trường sau khi đánh giá 6 tiêu chí sau: 1) Khả năng chuyển đổi đồng tiền; 2) Tự do thỏa thuận tiền lương; 3) Đầu tư nước ngoài; 4) Mức độ sở hữu hoặc kiểm soát của Nhà nước đối với các phương tiện sản xuất chủ yếu; 5) Mức độ kiểm soát của Nhà nước đối với việc phân bổ các nguồn lực, và đối với các quyết định về giá cả và sản lượng của các doanh nghiệp; 6) Những nhân tố khác phù hợp. Trong đó, liên quan đến DNNN, Bộ Thương mại Hoa Kỳ đã có những đánh giá đáng chú ý như sau: "*Các DNNN tiếp tục đóng vai trò trọng yếu trong nền kinh tế Việt Nam, với tỷ lệ của khu vực nhà nước trong nền kinh tế chiếm 40% GDP và 42% sản lượng công nghiệp. Thêm vào đó, Chính phủ đã tuyên bố mục tiêu duy trì vai trò chủ đạo của các DNNN. Mặc dù khu vực kinh tế tư nhân đang phát triển mạnh sử dụng từ 85% đến 90% lực lượng lao động, nhưng cạnh tranh giữa khu vực này với khu vực kinh tế Nhà nước vẫn còn hạn chế*".⁵³

Sau nhiều năm cải cách và đã được những thành tựu đáng ghi nhận, hoạt động của DNNN Việt Nam cũng như cách thức thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước và cách thức Nhà nước quản lý nền kinh tế ở nước ta đã có nhiều đổi mới, ngày càng phù hợp hơn với thông lệ quốc tế. Tuy vậy, những vấn đề như quy mô của khu vực DNNN, phạm vi đầu tư vốn nhà nước vào kinh doanh, việc bảo vệ quyền tài sản tư

⁵³ Bộ Thương mại Hoa Kỳ (2002), "Quyết định về tình trạng kinh tế của Việt Nam" (Website của Đại sứ quán Hoa Kỳ tại Việt Nam http://vietnamese.vietnam.usembassy.gov/bta_nmedecision.html)

nhân.v.v. vẫn có thể là những tiêu chí quan trọng để các quốc gia và định chế quốc tế xem xét đánh giá nền kinh tế thị trường ở Việt Nam.

Hình 5. DNNN và thể chế kinh tế thị trường



Nguồn: Tổng hợp của Nhóm nghiên cứu

Vì thế, trong xây dựng các giải pháp đổi mới, cơ cấu lại DNNN, cần lưu tâm xem xét một số vấn đề sau đây:

Một là, sự phát triển của DNNN không được gây tác động xấu hoặc hạn chế khu vực doanh nghiệp tư nhân phát triển.

Hai là, đổi mới và cơ cấu lại DNNN cần được đặt trong yêu cầu bảo đảm môi trường cạnh tranh bình đẳng giữa DNNN và doanh nghiệp khác.

Ba là, đổi mới DNNN phải tạo cho DNNN quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm để hoạt động theo cơ chế thị trường, theo quan hệ cung cầu của thị trường, tránh can thiệp hoặc áp đặt DNNN phải thực hiện quá nhiều mục tiêu và nhiệm vụ phi thị trường, phi kinh tế.

(iii) Bảo đảm cạnh tranh bình đẳng trong cải cách thể chế về DNNN:

Theo thông lệ quốc tế về quản trị DNNN (ví dụ Bộ hướng dẫn quản trị DNNN của OECD năm 2015), khuôn khổ pháp lý và quản lý DNNN phải đảm bảo một sân chơi bình đẳng trên thị trường. Với yêu cầu này, thể chế kinh tế không được tạo ra lợi thế cạnh tranh bất hợp lý cho DNNN trong mối quan hệ với doanh nghiệp khác. Các tiêu chí cụ thể bao gồm:

Cần tách bạch rõ ràng giữa chức năng sở hữu nhà nước với chức năng khác của Nhà nước có thể ảnh hưởng tới điều kiện hoạt động của DNNN, đặc biệt là chức năng điều tiết thị trường.

Những DNNN có mục tiêu kinh doanh kết hợp với mục tiêu công ích phải áp dụng tiêu chuẩn cao về minh bạch hóa và công khai thông tin về cơ cấu chi phí nhằm theo dõi được các chi phí và khoản nợ liên quan đến lĩnh vực hoạt động chính. Nếu được, cần phải tách bạch các hoạt động kinh doanh với hoạt động công ích. Ngân sách nhà nước nên tài trợ chi phí cho hoạt động công ích và phải được công khai.

Việc vay nợ và huy động tài chính cho các hoạt động kinh doanh mang tính cạnh tranh của DNNN phải tuân thủ nguyên tắc thị trường. Cụ thể là: Quan hệ của DNNN với tất cả các tổ chức tài chính, tín dụng và quan hệ giữa các DNNN phải dựa trên cơ sở thương mại thuần túy. Không tạo lợi thế cho các hoạt động kinh doanh mang tính cạnh tranh của DNNN thông qua việc hỗ trợ tài chính gián tiếp như cấp vốn ưu đãi, cho nợ thuế, tín dụng mua-bán bất hợp lý giữa các DNNN. Cần đặt ra yêu cầu về mức tỷ suất lợi nhuận hợp lý đối với các hoạt động kinh doanh cạnh tranh của DNNN tương đương với mức tỷ suất lợi nhuận của khu vực tư nhân, có tính đến các điều kiện hoạt động đặc thù của mình. Khi DNNN tham gia mua sắm công - dù với tư cách đấu thầu hay nhà thầu - các thủ tục liên quan phải đảm bảo tính cạnh tranh, không phân biệt đối xử và đáp ứng các tiêu chuẩn phù hợp về tính minh bạch.

Không được miễn trừ DNNN khỏi pháp luật kinh doanh chung, ví dụ như luật thuế và các quy định khác. Đồng thời, không nên bắt DNNN phải chịu những nghĩa vụ tài chính hoặc thực hiện những nhiệm vụ không được thanh toán gây thiệt hại vật chất hoặc bất lợi so với các doanh nghiệp tư nhân trong hoàn cảnh tương tự. Nhiều báo cáo của các tổ chức và định chế quốc tế như EU, Ngân hàng Thế giới yêu cầu các quốc gia cần đảm bảo "sân chơi bình đẳng" bằng việc loại bỏ sự khác biệt về khung khổ pháp luật giữa DNNN và doanh nghiệp khu vực tư nhân cũng như vận dụng cách thức của khu vực tư nhân vào vận hành chức năng chủ sở hữu nhà nước. Tạo sân chơi bình đẳng cũng có nghĩa là, Nhà nước không tạo cho DNNN những lợi thế hay bất lợi trong cạnh tranh kể cả khi Nhà nước là chủ sở hữu của DNNN.

Về mặt pháp lý, tạo sân chơi bình đẳng được thực hiện thông qua áp dụng các quy định của doanh nghiệp tư nhân cho DNNN. Muốn vậy, ngoài việc áp dụng luật công ty, luật doanh nghiệp chung, cần thống nhất các điều khoản cũng như cách áp dụng pháp luật về các lĩnh vực khác có liên quan, trước hết là luật cạnh tranh, luật lao động, luật thương mại, luật đấu thầu, mua sắm và luật phá sản. Thông lệ chung về vấn đề này là: không miễn trừ pháp luật đối với DNNN, đặc biệt trong luật cạnh tranh và luật phá sản; giảm thiểu cơ chế "ràng buộc ngân sách mềm"; thanh toán đầy đủ, thỏa đáng và minh bạch cho các hoạt động cung cấp dịch vụ công.v.v. Đồng thời, bộ máy quản lý, điều hành DNNN (ví dụ Hội đồng quản trị, Tổng giám đốc) phải có trách nhiệm và quyền tự chủ tương đồng với doanh nghiệp khu vực tư nhân.

Riêng về thực thi pháp luật cạnh tranh, cần tiến tới loại bỏ những yếu tố phi thị trường do những lợi thế của DNNN như: Lợi thế từ các khoản hỗ trợ của nhà nước như hỗ trợ thuế, hỗ trợ đất đai, tiếp cận nguồn tài chính ưu đãi, bảo lãnh vay nợ.v.v.; các hành vi ứng xử có tính ưu đãi của Nhà nước (ví dụ không quan tâm hoặc giám sát lỏng lẻo tình trạng độc quyền của DNNN, dễ dãi cấp phép kinh doanh cho DNNN, xử lý thuế không nghiêm, để cho DNNN tiến hành mua sắm lẫn lộn với mua sắm công.v.v.); Lợi thế do độc quyền và những lợi thế dưới vỏ bọc tiện ích xã hội (ví dụ, dịch vụ bưu chính, dịch vụ công ích.v.v.); Lợi thế do các loại vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp không được định giá được theo nguyên tắc thị trường, dẫn tới không tính đúng, tính đủ chi phí, ảnh hưởng đến cơ chế định giá trên thị trường.

Trong các vấn đề nêu trên, việc không áp đặt được môi ràng buộc giữa chi tiêu và thu nhập của DNNN (còn gọi là "ràng buộc ngân sách mềm") là một trong những biểu hiện rõ nhất của việc chưa áp đặt được cơ chế thị trường đối với DNNN. Ràng buộc ngân sách mềm là tình trạng DNNN được Chính phủ hoặc các chủ nợ đáp ứng một cách dễ dãi yêu cầu bổ sung vốn hoặc các khoản vay; được bao cấp, hỗ trợ, duy trì sự tồn tại ngay cả khi thua lỗ kéo dài.v.v. Cách thức quản lý này là nguyên nhân làm cho DNNN chi tiêu không hiệu quả, triệt tiêu động lực sản xuất kinh doanh, cần phải thay đổi. Từ đó, đặt ra yêu cầu phải áp đặt ngân sách cứng và kỷ luật tài chính, kỷ luật ngân sách đối với DNNN.

2. KIẾN NGHỊ QUAN ĐIỂM VỀ THỰC HIỆN VAI TRÒ CỦA KINH TẾ NHÀ NƯỚC VÀ CƠ CẤU LẠI DNNN

2.1. Kiến nghị quan điểm về vai trò của kinh tế nhà nước

a) Về vai trò của kinh tế nhà nước:

Kinh tế nhà nước tiếp tục giữ vai trò đã xác định tại Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung năm 2011) và Hiến pháp năm 2013. Vai trò đó thể hiện ở việc hỗ trợ, liên kết các thành phần kinh tế khác cùng phát triển; là một động lực quan trọng thúc đẩy tăng trưởng và phát triển kinh tế nhanh, bền vững và thực hiện tiến bộ, công bằng xã hội.

b) Về thực hiện vai trò của kinh tế nhà nước:

Một là, phải đầu tư tập trung nguồn lực của kinh tế nhà nước vào việc:

- + Xây dựng và hoàn thiện hệ thống kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội phục vụ sự phát triển của mọi thành phần kinh tế, bao gồm hạ tầng giao thông, hạ tầng năng lượng, hạ tầng nông nghiệp, hạ tầng đô thị, hạ tầng thông tin và truyền thông, hạ tầng giáo dục và đào tạo, khoa học và công nghệ, y tế, văn hóa, thể

thao, du lịch, hạ tầng bảo vệ và cải thiện chất lượng môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu, phòng chống thiên tai. Đảm bảo cung cấp sản phẩm, dịch vụ công thiết yếu mà các thành phần kinh tế khác không đầu tư và cung cấp.

- + Tạo lập môi trường đầu tư, kinh doanh thuận lợi, an toàn, điều tiết nền kinh tế trên cơ sở tôn trọng các quy luật thị trường. Nâng cao năng lực quốc phòng, an ninh và đối ngoại để bảo vệ vững chắc độc lập, chủ quyền, thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ của Tổ quốc.

Hai là, phải thực hiện cơ cấu lại nguồn lực của kinh tế nhà nước đầu tư vào lĩnh vực kinh doanh theo nguyên tắc:

- + Đảm bảo quy mô đầu tư nhà nước vào kinh doanh hợp lý hơn với yêu cầu phát triển kinh tế thị trường đầy đủ, hiện đại, hội nhập theo hướng giảm dần, tiến tới rút khỏi các ngành, lĩnh vực kinh doanh cạnh tranh mà các thành phần kinh tế khác có thể thực hiện tốt hơn, hiệu quả hơn, góp phần thực hiện chủ trương phát triển kinh tế tư nhân trở thành một động lực quan trọng của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa;
- + Tập trung vào các ngành, lĩnh vực thúc đẩy chuyển đổi mô hình tăng trưởng từ chủ yếu phát triển theo chiều rộng sang phát triển hợp lý giữa chiều rộng và chiều sâu, nâng cao chất lượng, hiệu quả, tính bền vững của nền kinh tế.
- + Giao cho các chủ thể thuộc mọi thành phần kinh tế khai thác, sử dụng tài sản công thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý theo nguyên tắc hiệu quả, có cạnh tranh, tiếp cận bình đẳng. Các chủ thể có quyền và nghĩa vụ như nhau trong khai thác, sử dụng tài sản công thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước làm đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý.

2.2. Kiến nghị quan điểm về vai trò của DNNN và cơ cấu lại DNNN

(i) DNNN là một lực lượng vật chất quan trọng của kinh tế nhà nước, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế và thực hiện tiến bộ, công bằng xã hội; tập trung vào những lĩnh vực then chốt, thiết yếu, những địa bàn quan trọng và quốc phòng, an ninh, những lĩnh vực mà doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác không đầu tư.

(ii) DNNN bao gồm doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ hoặc cổ phần, vốn góp chi phối, được tổ chức và hoạt động chủ yếu dưới hình thức công ty cổ phần; lấy hiệu quả kinh tế làm tiêu chí đánh giá chủ yếu; tự chủ, tự chịu trách nhiệm, tuân thủ đầy đủ kỷ luật và chuẩn mực thị trường trong đầu tư và kinh doanh; cạnh tranh bình đẳng với doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác theo quy định của pháp luật. Bảo đảm công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của DNNN. Tách

bạch nhiệm vụ cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích với nhiệm vụ kinh doanh thông thường của DNNN.

(iii) DNNN phải không ngừng nâng cao hiệu quả hoạt động để nâng cao hiệu quả vốn và tài sản nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh, góp phần nâng cao chất lượng, hiệu quả, tính bền vững của nền kinh tế, tăng nhanh giá trị nội địa, giá trị gia tăng và sức cạnh tranh của sản phẩm, doanh nghiệp Việt Nam.

(iv) Cơ cấu lại, đổi mới DNNN theo cơ chế thị trường là quá trình thường xuyên, liên tục, gắn với quá trình đổi mới mô hình tăng trưởng và cơ cấu lại nền kinh tế, phù hợp với chiến lược phát triển kinh tế - xã hội trong từng giai đoạn. Kiên quyết cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước theo cơ chế thị trường tại những doanh nghiệp mà Nhà nước không cần nắm hoặc không cần giữ cổ phần, vốn góp chi phối, kể cả những doanh nghiệp đang kinh doanh có hiệu quả. Xử lý triệt để, bao gồm cả việc cho phá sản các DNNN yếu kém.

(v) Nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý, giám sát, kiểm tra, kiểm soát đối với hoạt động của DNNN; không để xảy ra thất thoát, lãng phí vốn, tài sản nhà nước. Tách bạch, phân định rõ chức năng chủ sở hữu tài sản, vốn của Nhà nước với chức năng quản lý nhà nước đối với mọi loại hình doanh nghiệp, chức năng quản trị kinh doanh của DNNN.

(vi) Tiếp tục đổi mới phương thức và nâng cao năng lực lãnh đạo của các tổ chức đảng; phát huy vai trò của nhân dân, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội trong giám sát đối với việc cơ cấu lại, đổi mới và nâng cao hiệu quả DNNN; bảo đảm quyền và lợi ích chính đáng, hợp pháp của người lao động, giữ vững ổn định chính trị - xã hội. Tăng cường đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao trình độ, năng lực quản trị, phẩm chất đạo đức để kiện toàn đội ngũ cán bộ lãnh đạo, quản lý DNNN.

3. KIẾN NGHỊ PHƯƠNG HƯỚNG CƠ CẤU LẠI DNNN ĐẾN NĂM 2030

3.1. Mục tiêu đến năm 2030

(i) Hoàn thành việc xây dựng và hoàn thiện thể chế kinh tế để DNNN hoạt động theo cơ chế thị trường hiện đại, đầy đủ và hội nhập.

(ii) DNNN dẫn đầu khu vực doanh nghiệp Việt Nam về năng suất lao động và tỷ suất lợi nhuận; đạt trình độ công nghệ hiện đại tương đương với các nước trong khu vực.

(iii) DNNN đáp ứng đầy đủ chuẩn mực quốc tế về quản trị công ty. Hầu hết DNNN có cơ cấu sở hữu hỗn hợp, được tổ chức chủ yếu dưới hình thức công ty cổ phần và niêm yết cổ phiếu trên thị trường chứng khoán trong nước. Phần đầu có 3 đến 5 DNNN niêm yết cổ phiếu trên thị trường chứng khoán lớn trên thế giới; có 1 đến 3 DNNN

thuộc danh sách 500 doanh nghiệp lớn nhất thế giới theo xếp hạng của các tổ chức quốc tế có uy tín.

3.2. Phương hướng nhiệm vụ cơ cấu lại DNNN đến năm 2030

(1) Vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp phải tập trung vào những lĩnh vực then chốt, thiết yếu, những địa bàn quan trọng và quốc phòng, an ninh; những lĩnh vực mà doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác không đầu tư, ứng dụng công nghệ cao, đầu tư lớn, tạo động lực phát triển nhanh cho các ngành, lĩnh vực khác và nền kinh tế.

(2) Hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường đầy đủ, hiện đại và hội nhập đối với DNNN:

DNNN và các doanh nghiệp khu vực tư nhân áp dụng một hệ thống văn bản quy phạm pháp luật thống nhất về mọi mặt hoạt động sản xuất kinh doanh. Chấm dứt mọi hành vi, mọi biểu hiện phân biệt đối xử trên thực tế của cơ quan nhà nước đối với các doanh nghiệp theo hình thức sở hữu. Việc vay nợ và huy động tài chính cho các hoạt động kinh doanh mang tính cạnh tranh của DNNN phải tuân thủ nguyên tắc thị trường. Quan hệ của DNNN với tất cả các tổ chức tài chính, tín dụng và với các DNNN khác phải dựa trên quan hệ thương mại thuần túy. Chấm dứt mọi hình thức cấp vốn ưu đãi, cho nợ thuế, tín dụng mua bán bất hợp lý, đảo nợ, chuyển nợ cho DNNN và giữa các DNNN.

Tách bạch triệt để giữa chức năng đại diện sở hữu nhà nước với chức năng quản lý nhà nước đối với DNNN, bao gồm cả tách bạch về bộ máy quản lý hành chính nhà nước và bộ máy cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

Nhà nước thực hiện quản lý thống nhất về hoạt động công ích (bao gồm cả hoạt động phục vụ mục tiêu chính trị, xã hội của Nhà nước) trên nguyên tắc giao cho các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế thực hiện một cách bình đẳng, công khai, minh bạch và đảm bảo nguồn kinh phí thực hiện từ ngân sách nhà nước.

Việc tham gia mua sắm công phải đảm bảo tính cạnh tranh, không phân biệt đối xử giữa DNNN với doanh nghiệp khác và đáp ứng các tiêu chuẩn cao về tính minh bạch.

(3) DNNN đáp ứng đầy đủ chuẩn mực quốc tế về quản trị công ty:

DNNN hoạt động chủ yếu là doanh nghiệp có sở hữu hỗn hợp, hoạt động dưới hình thức công ty cổ phần. Chủ sở hữu nhà nước thực hiện đầy đủ trách nhiệm đối với DNNN, cổ phần, vốn góp của Nhà nước theo cách thức chuyên nghiệp, chuyên trách, có hiệu lực và hiệu quả; thực sự đóng vai trò là nhà đầu tư, chủ sở hữu, bình đẳng về quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm với các nhà đầu tư khác trong doanh nghiệp.

DNNN được bảo đảm quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm theo nguyên tắc thị trường. Chủ sở hữu nhà nước tôn trọng tính độc lập trong việc thực hiện quyền và trách nhiệm của hội đồng thành viên, hội đồng quản trị, chủ tịch hội đồng thành viên, chủ tịch hội đồng quản trị, tổng giám đốc, ban điều hành DNNN để hoạt động và quản trị của DNNN được thực hiện một cách minh bạch, giải trình, chuyên nghiệp, hiệu quả cao.

Quan hệ kinh tế, tài chính giữa Nhà nước và DNNN, nhất là các quyền và nghĩa vụ phải được thực hiện đầy đủ, minh bạch theo quy định của pháp luật, phù hợp với cơ chế thị trường. Mọi tài sản của Nhà nước đầu tư vào DNNN phải được định giá thị trường. Thực hiện tính đúng, tính đủ mọi chi phí phát sinh trong sản xuất kinh doanh của DNNN, kể cả chi phí vốn chủ sở hữu nhà nước. Đặt ra yêu cầu hợp lý về hiệu suất sinh lời của vốn chủ sở hữu, ít nhất phải tương đương với mức trung bình của doanh nghiệp trong ngành.

Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp và các cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước không quyết định các vấn đề quản lý, điều hành thuộc lĩnh vực quản trị kinh doanh của DNNN, đảm bảo để doanh nghiệp có quyền tự chủ hoạt động hoàn toàn để đạt được mục tiêu đã đề ra; tập trung vào công tác giám sát doanh nghiệp thông qua hệ thống người đại diện tại doanh nghiệp.

DNNN tuân thủ các tiêu chuẩn cao theo thông lệ quốc tế về công bố thông tin, minh bạch hóa hoạt động, chế độ kế toán và kiểm toán.

Hội đồng quản trị, Hội đồng thành viên của DNNN thực sự trở thành cơ quan chịu trách nhiệm cao nhất đối với hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp; chịu hoàn toàn trách nhiệm giải trình trước chủ sở hữu nhà nước, các cổ đông, hoạt động vì lợi ích cao nhất của doanh nghiệp, toàn quyền bổ nhiệm, bãi nhiệm giám đốc điều hành.

DNNN thực hiện chế độ tiền lương, tiền thưởng, thù lao của người lao động và người quản lý theo cơ chế thị trường tương tự các doanh nghiệp khu vực tư nhân, có tính cạnh tranh cao trên cơ sở kết quả sản xuất, kinh doanh và năng suất lao động.

4. KIẾN NGHỊ KẾ HOẠCH CƠ CẤU LẠI DNNN 2021-2025

4.1. Nhiệm vụ trọng tâm đến năm 2025

(i) Về cơ cấu lại sở hữu, ngành nghề của DNNN, cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước:

Hoàn thành quá trình cơ cấu lại sở hữu DNNN thuộc các ngành, lĩnh vực. Chuyển hầu hết doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ thành công ty cổ phần. Giảm tỷ lệ vốn nhà nước xuống mức sàn theo quy định tại tất cả DNNN. Hoàn thành thoái vốn nhà nước tại doanh nghiệp không thuộc diện duy trì cổ phần, vốn góp của Nhà nước.

(ii) Về hiệu quả hoạt động của DNNN:

DNNN có năng suất lao động và tỷ suất lợi nhuận cao hơn mức bình quân của toàn bộ các doanh nghiệp có lợi nhuận trong nền kinh tế và không thấp hơn mức bình quân của khu vực doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Hiệu suất sinh lời của vốn chủ sở hữu nhà nước hằng năm phải đạt ít nhất 15%/năm cho giai đoạn 2021-2025.

Các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước, các dự án, công trình đầu tư của DNNN kém hiệu quả, thua lỗ kéo dài được xử lý dứt điểm. Tình trạng thất thoát, lãng phí nguồn lực Nhà nước đầu tư, nợ không có khả năng thanh toán của DNNN được giải quyết căn bản.

Chất lượng sản phẩm, năng lực cạnh tranh của DNNN được nâng cao một bước. Mức độ áp dụng các công nghệ điển hình của công nghiệp 4.0 trong DNNN cao hơn mức bình quân của khu vực doanh nghiệp và không thấp hơn mức bình quân của doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài trong cùng ngành, lĩnh vực hoạt động.

(iii) Về thể chế kinh tế đối với DNNN:

DNNN phải hoạt động theo cơ chế thị trường đầy đủ, hiện đại, hội nhập; có quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm như doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác theo quy định của pháp luật.

DNNN đáp ứng các chuẩn mực quốc tế về quản trị công ty và được tổ chức uy tín quốc tế xếp hạng, công nhận. Có trên 50% số lượng DNNN đủ điều kiện và thực hiện niêm yết cổ phiếu trên thị trường chứng khoán trong nước. Ít nhất có 1 đến 3 DNNN niêm yết cổ phiếu trên thị trường chứng khoán lớn trên thế giới. Phần đầu có DNNN của Việt Nam thuộc danh sách 500 doanh nghiệp lớn nhất thế giới theo xếp hạng của các tổ chức quốc tế có uy tín. Hoàn thành mục tiêu tách bạch chức năng chủ sở hữu tài sản, vốn của Nhà nước với chức năng quản lý nhà nước đối với mọi loại hình doanh nghiệp, chức năng quản trị kinh doanh của DNNN. Đạt tiêu chuẩn cao về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của DNNN.

4.2. Giải pháp thực hiện cơ cấu lại DNNN giai đoạn 2021-2025

a) Hoàn thiện thể chế về quản lý và hoạt động của DNNN theo yêu cầu phát triển kinh tế thị trường

Sửa đổi, bổ sung Luật Doanh nghiệp để quy định rõ khái niệm DNNN theo quan điểm của Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 3/6/2017, phù hợp với thông lệ và cam kết quốc tế⁵⁴.

⁵⁴ Theo Điều 17.1 Hiệp định CTPPP, “DNNN là một doanh nghiệp chủ yếu tham gia vào các hoạt động thương

Điều chỉnh cơ cấu đầu tư vốn nhà nước theo hướng tiếp tục tăng tỷ trọng đầu tư cho kết cấu hạ tầng phục vụ sự phát triển của mọi thành phần kinh tế và phát triển kinh tế xã hội, giảm tỷ trọng đầu tư trực tiếp của Nhà nước cho các DNNN trong lĩnh vực kinh doanh cạnh tranh:

- + Tập trung các nguồn vốn đầu tư nhà nước để xây dựng và hoàn thiện hệ thống kết cấu hạ tầng giao thông, năng lượng, nông nghiệp, đô thị, thông tin và truyền thông, giáo dục và đào tạo, khoa học và công nghệ, y tế, văn hóa, thể thao, du lịch, cải thiện chất lượng môi trường, và nâng cao năng lực quốc phòng, an ninh và đối ngoại.
- + Sửa đổi quy định về phạm vi đầu tư vốn nhà nước vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp theo hướng chưa xem xét đầu tư vốn nhà nước thành lập mới DNNN trong giai đoạn 2021-2030; chỉ xem xét đầu tư bổ sung vốn nhà nước cho các DNNN hiện có nhiệm vụ thường xuyên và chủ yếu cung cấp các sản phẩm, dịch vụ sau đây: Dịch vụ bưu chính công ích; xuất bản (không bao gồm lĩnh vực in và phát hành xuất bản phẩm); nông, lâm nghiệp; quản lý, khai thác hệ thống công trình thủy lợi, thủy nông liên tỉnh, liên huyện, kè đá lấn biển; quản lý, khai thác, điều hành hệ thống kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia, đường sắt đô thị; điều hành giao thông vận tải đường sắt quốc gia, đường sắt đô thị; dịch vụ không lưu, dịch vụ thông báo tin tức hàng không, dịch vụ tìm kiếm, cứu nạn; bảo đảm an toàn hàng hải (không bao gồm nạo vét, duy tu luồng hàng hải công cộng); các DNNN đáp ứng tiêu chí doanh nghiệp quốc phòng, an ninh theo quy định của pháp luật; truyền tải, điều độ hệ thống điện quốc gia và quản lý lưới điện phân phối; thủy điện đa mục tiêu; điện hạt nhân có ý nghĩa đặc biệt quan trọng về kinh tế - xã hội gắn với quốc phòng, an ninh; DNNN đáp ứng tiêu chí "ứng dụng công nghệ cao, đầu tư lớn, tạo động lực phát triển nhanh cho các ngành, lĩnh vực khác và nền kinh tế"⁵⁵.
- + Triệt để áp dụng nguyên tắc tự vay, tự trả, tự chịu trách nhiệm trong hoạt động đầu tư, huy động vốn đối với DNNN hoạt động kinh doanh.

Tiếp tục thực hiện các giải pháp tách bạch giữa hoạt động kinh doanh và yêu cầu thực hiện nhiệm vụ chính trị, xã hội của DNNN.

mại trong đó một Bên (Nhà nước): (a) trực tiếp sở hữu hơn 50 phần trăm vốn cổ phần; (b) kiểm soát trên 50 phần trăm quyền biểu quyết thông qua lợi ích chủ sở hữu; hoặc (c) giữ quyền chỉ định đa số thành viên ban quản trị hoặc bất kỳ bộ máy quản lý tương đương khác". Theo Bản hướng dẫn quản trị DNNN năm 2005 và 2015 của OECD: "Thuật ngữ DNNN dùng để chỉ các doanh nghiệp mà nhà nước có quyền kiểm soát thông qua việc sở hữu toàn bộ, đa số hay thiểu số quan trọng".

⁵⁵ Danh sách này hẹp hơn so với quy định tại Nghị định số 91/2015/NĐ-CP (không bao gồm sản xuất, kinh doanh vật liệu nổ công nghiệp; In, đúc tiền và sản xuất vàng miếng và các vật phẩm lưu niệm bằng vàng; Kinh doanh xổ số; DNNN có chức năng đầu tư kinh doanh vốn nhà nước, mua bán và xử lý nợ phục vụ tái cơ cấu và hỗ trợ điều tiết, ổn định kinh tế vĩ mô).

Đẩy mạnh công khai thông tin và minh bạch hóa hoạt động của DNNN theo quy định của pháp luật. Cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải cập nhật, tổng hợp và đăng tải công khai toàn bộ thông tin theo luật định về DNNN, có hệ thống và dễ tiếp cận.

Chấm dứt các hành vi ưu đãi cho DNNN tiếp cận tài chính trên thực tế:

- + Mọi nguồn lực của kinh tế nhà nước như đất đai, tài nguyên, tài sản công phải được định giá thị trường đầy đủ và giao cho các chủ thể thuộc mọi thành phần kinh tế sử dụng theo nguyên tắc hiệu quả, công bằng, có cạnh tranh. Chính thức thừa nhận quyền sử dụng đất là hàng hóa giao dịch trên thị trường; thiết lập các yêu cầu về thể chế đất công để được đấu thầu công khai, 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.
- + Các cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước không chỉ đạo trực tiếp hay gián tiếp các ngân hàng thương mại cho DNNN vay vốn, nhất là các khoản vay vượt hạn mức tín dụng. Điều kiện, trình tự, thủ tục cho vay của các ngân hàng thương mại trên thực tế phải thực sự tuân thủ nguyên tắc không phân biệt doanh nghiệp theo nguồn gốc sở hữu.
- + Giảm thiểu các trường hợp cơ quan nhà nước bảo lãnh cho DNNN phát hành trái phiếu doanh nghiệp.
- + Thận trọng, giảm thiểu tối đa tỷ lệ vốn vay nước ngoài của DNNN do Chính phủ bảo lãnh. Nhà nước kiểm soát và đặt ra các điều kiện chặt chẽ đối với các khoản vay do DNNN tự vay - tự trả.
- + Tuyệt đối không thực hiện các hình thức hoán đổi, chuyển giao hoặc chỉ đạo xóa nợ giữa các DNNN.

Quán triệt nguyên tắc ràng buộc ngân sách trong mọi hoạt động của DNNN theo hướng: Áp đặt ngân sách cố định để thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ xác định. Không đáp ứng yêu cầu bổ sung vốn hoặc các khoản vay cao hơn mức kế hoạch. Không bao cấp, hỗ trợ, duy trì sự tồn tại ngay cả khi doanh nghiệp thua lỗ, trong tình trạng phải giải thể, phá sản.v.v.

Loại bỏ hỗ trợ trực tiếp cho DNNN trong lĩnh vực cạnh tranh. Đối với việc hỗ trợ thực hiện nhiệm vụ công ích hoặc cung cấp các dịch vụ phi thương mại, cần áp dụng cơ chế chung đối với mọi thành phần kinh tế trên nguyên tắc minh bạch hóa, tạo sự gắn kết giữa các khoản hỗ trợ ngân sách với kết quả hoạt động, thể hiện bằng các tiêu chí như: mức độ phục vụ người dân, nâng cao hiệu quả, chất lượng dịch vụ, trình độ đổi mới và sáng tạo, đóng góp cho tiến bộ xã hội và phát triển kinh tế.v.v.

Giảm thiểu tối đa và kiểm soát chặt chẽ một số ưu tiên thực sự cần thiết theo quy định cho DNNN trong tiếp cận các khoản vay lãi suất thấp từ Nhà nước hoặc ngân hàng thương mại nhà nước, trước hết là hoạt động bảo lãnh của Nhà nước. Chấm dứt miễn, giảm, hoãn, xóa thuế cho DNNN.

Không để cho DNNN hưởng lợi từ cơ chế quản lý vốn chủ sở hữu nhà nước. Tạo áp lực mạnh hơn về trách nhiệm tăng giá trị vốn nhà nước. Tránh để lại quá nhiều lợi nhuận từ vốn nhà nước cho doanh nghiệp.

Sửa đổi, bổ sung chế độ kế toán, đánh giá tài sản nhằm đảm bảo tài sản trên sổ sách phản ánh đúng giá trị thực, từ đó, xác định đúng chi phí, giá thành của các DNNN.

Vốn chủ sở hữu nhà nước và các tài sản công khác giao cho DNNN quản lý, khai thác, sử dụng như đất đai, tài nguyên phải được định giá thị trường đầy đủ.

Áp đặt đầy đủ ràng buộc về chi phí vốn trong đầu tư và kinh doanh của doanh nghiệp. Nhà nước phải thu lợi nhuận với mức ít nhất bằng giá thị trường của vốn. Cho phép doanh nghiệp tự chủ trong cơ cấu lại vốn và tài sản trong khuôn khổ mục tiêu và các chỉ tiêu đã định. Người đại diện chủ sở hữu, người quản lý doanh nghiệp phải trực tiếp chịu trách nhiệm giải trình đối với kết quả hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp. Khi doanh nghiệp gặp khó khăn, không bảo toàn và phát triển vốn, thua lỗ không thanh toán được nợ đến hạn, không trả đủ thuế cho Nhà nước.v.v., thì người đại diện chủ sở hữu, người quản lý phải bị thay thế và xử lý trách nhiệm theo quy định pháp luật về những sai phạm. Tuyệt đối không sử dụng những can thiệp của Chính phủ nhằm khoan nợ, giảm nghĩa vụ trả nợ, bảo lãnh phát hành trái phiếu để trả nợ, giảm thuế và nghĩa vụ nộp thuế, .v.v.

Xác định rõ ràng và minh bạch chi phí cho các hoạt động phi thương mại. Mọi khoản chi từ ngân sách nhà nước cho thực hiện nhiệm vụ phi thương mại của DNNN phải được công bố trong báo cáo tài chính. Tăng cường giám sát các hoạt động phi thương mại để có đánh giá và công khai hiệu quả của hoạt động này đối với DNNN.v.v.

Đổi mới, điều chỉnh cơ chế, chính sách để khuyến khích doanh nghiệp thực hiện đầu tư nâng cao trình độ khoa học - công nghệ. Sửa đổi các quy định về tài chính khi thực hiện nhiệm vụ nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ sử dụng ngân sách nhà nước để tạo điều kiện thuận lợi cho các doanh nghiệp đề xuất thực hiện nhiệm vụ nghiên cứu khoa học sử dụng ngân sách nhà nước; Nhà nước có thể tài trợ một phần kinh phí để doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế thực hiện.

Tiếp tục đổi mới hệ thống đòn bẩy khuyến khích để bảo đảm DNNN thực sự hoạt động theo cơ chế thị trường và cạnh tranh bình đẳng như các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác:

- + Hoàn thành việc tách hoàn toàn đội ngũ cán bộ quản lý, điều hành DNNN khỏi chế độ viên chức, công chức. Áp dụng triệt để nguyên tắc thị trường trong chế độ trả lương. Doanh nghiệp tự chủ quyết định đơn giá tiền lương theo nguyên tắc tốc độ tăng tiền lương bình quân thấp hơn tốc độ tăng năng suất lao động.
- + Triển khai thường xuyên, rộng khắp việc sát hạch, thi tuyển vào tất cả các chức danh quản lý, điều hành DNNN.

b) Về tổ chức quản lý, điều hành DNNN

Từng DNNN xây dựng và triển khai thực hiện hệ thống đánh giá hiệu quả quản lý áp dụng đối với cán bộ lãnh đạo, quản lý chủ chốt tại doanh nghiệp và người đại diện theo uỷ quyền tại các doanh nghiệp khác.

Xác định cụ thể các chỉ tiêu chính cho mỗi chức danh, bao gồm cả các tiêu chuẩn về kinh nghiệm và trình độ quản lý; phương pháp và quy trình tuyển chọn (kể cả thi tuyển), bổ nhiệm; nguyên tắc và phương pháp trả lương và thưởng có tính cạnh tranh; định kỳ 6 tháng và hằng năm đánh giá hiệu quả hoạt động; cơ chế khuyến khích; các chế tài xử lý vi phạm.

Triển khai áp dụng công nghệ mới, trước hết là công nghệ điển hình của cách mạng công nghiệp 4.0 vào hệ thống giao nhiệm vụ, đo lường và đánh giá hiệu quả đối với từng vị trí công việc trong doanh nghiệp làm cơ sở trả lương, đào tạo, bồi dưỡng, sắp xếp, bố trí và đề bạt cán bộ DNNN.

Áp dụng và thực hiện các tiêu chuẩn về quản trị rủi ro trong DNNN như các công ty niêm yết; gắn trách nhiệm của hội đồng quản trị, hội đồng thành viên với việc quản trị rủi ro tài chính của DNNN; xây dựng và 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 công nghệ hiện đại để quản trị rủi ro.

Nâng cao hơn nữa tính độc lập và hiệu quả của Ban kiểm soát, Kiểm soát viên để thực sự trở thành cơ quan giám sát thực sự của chủ sở hữu nhà nước, đại hội cổ đông.

Đổi mới sản xuất kinh doanh trong thời đại công nghiệp 4.0:

+ Căn cứ đặc thù ngành nghề, quy mô và năng lực nội tại, DNNN xây dựng và thực hiện chiến lược, kế hoạch chuyển đổi sản xuất kinh doanh, nâng cấp công nghệ, áp dụng mô hình kinh doanh mới, mở rộng thương mại điện tử, tham gia chuỗi giá trị kinh tế số...

+ Đối với các doanh nghiệp quy mô lớn có sẵn tiềm lực về công nghệ và mức độ sản xuất tập trung cao như các tập đoàn, tổng công ty nhà nước ngành viễn thông, điện lực, dầu khí.v.v., cần tiếp tục phát huy lợi thế kinh tế quy mô và khả năng tập trung hóa sản xuất trên cơ sở đầu tư nâng cấp công nghệ, nâng cao khả năng nghiên cứu tạo công nghệ mới, nâng cao tỷ trọng tự động hóa cho toàn bộ dây chuyền công nghệ ngành kinh doanh chính.

+ Đối với các DNNN có mức độ sẵn sàng cho công nghiệp 4.0 còn thấp, cần thực hiện tái cơ cấu mạnh mẽ sản phẩm dịch vụ và lao động trên nền tảng các công nghệ mới, nâng cao tỷ trọng kết nối thiết bị - sản phẩm, nghiên cứu và chuẩn hóa kỹ thuật toàn chuỗi sản xuất sản phẩm, triển khai hệ thống kiểm soát máy móc, thiết bị bằng công nghệ thông tin hiện đại, gia tăng tỷ trọng đầu tư cho lao động tay nghề cao.v.v.

c) Về thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN và vốn nhà nước tại doanh nghiệp

Củng cố, nâng cao năng lực hoạt động của Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

Rà soát, tiếp tục mở rộng đối tượng chuyển giao doanh nghiệp và vốn nhà nước tại doanh nghiệp về Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp và Tổng công ty đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước, tiến tới mô hình các Bộ, cơ quan ngang Bộ không thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

Quy định rõ cơ quan đại diện chủ sở hữu chịu trách nhiệm toàn diện về việc giám sát DNNN, 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, kể cả trách nhiệm trong việc phê duyệt các trường hợp dự án, phương án kém hiệu quả, thua lỗ, gây thất thoát tài sản nhà nước.

Cơ quan đại diện chủ sở hữu ban hành và thực hiện chính sách chủ sở hữu nhà nước đối với từng DNNN. Chính sách chủ sở hữu phải nêu rõ lý do nhà nước sở hữu doanh nghiệp; vai trò của Nhà nước trong quản trị DNNN, cách thức Nhà nước thực hiện quyền chủ sở hữu và trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các chính sách đó.

Bổ sung quy định pháp luật về cơ chế giám sát, đánh giá kết quả thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước dựa trên các 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.

Nâng cao năng lực và hiệu quả hoạt động giám sát của cơ quan đại diện chủ sở hữu:

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.

Hiện đại hóa công cụ quản lý, giám sát DNNN, 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 kết nối giữa cơ quan đại diện chủ sở hữu 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. 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.

Bổ sung nhiệm vụ quản trị rủi ro trong hoạt động giám sát của cơ quan đại diện chủ sở hữu.

d) Về cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước

Một là, mở rộng đối tượng cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước.

Rà soát, ban hành tiêu chí phân loại DNNN để thể chế hóa yêu cầu "Hầu hết các DNNN có cơ cấu sở hữu hỗn hợp, chủ yếu là doanh nghiệp cổ phần" của Nghị quyết số 12-NQ/TW (Hội nghị Trung ương 5 khóa XII), giảm thiểu tối đa loại hình DNNN do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ, tiếp tục thu hẹp diện doanh nghiệp mà Nhà nước duy trì có cổ phần, vốn góp. Trên cơ sở đó, cần thực hiện các giải pháp sau đây:

Thực hiện chuyển hầu hết 103 doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ tại Quyết định số 58/2016/QĐ-TTg⁵⁶ thành công ty cổ phần theo quy định mới về tiêu chí

⁵⁶ bao gồm: 2 doanh nghiệp đo đạc bản đồ phục vụ quốc phòng, an ninh; 2 doanh nghiệp truyền tải, điều độ hệ thống điện, thủy điện đa mục tiêu; 2 doanh nghiệp quản lý hệ thống kết cấu đường sắt quốc gia, đô thị, 01 doanh nghiệp dịch vụ không lưu, dịch vụ thông báo tin tức hàng không, dịch vụ tìm kiếm cứu nạn; 03 doanh nghiệp bảo đảm hàng hải; 1 doanh nghiệp Bưu chính công ích; 63 doanh nghiệp hoạt động kinh doanh Xổ số; 13 doanh nghiệp xuất bản; 6 doanh nghiệp Tín dụng chính sách, đảm bảo an toàn hệ thống tín dụng; 1 doanh nghiệp in, đúc tiền; và 9 doanh nghiệp khác (Tập đoàn Dầu khí Việt Nam, Trung tâm lưu ký chứng khoán, Công ty Đầu tư tài chính nhà nước thành phố Hồ Chí Minh, Công ty TNHH một thành viên quản lý và kinh doanh nhà Hải Phòng, Công ty TNHH một thành viên Quản lý và Phát triển nhà Hà Nội, Công ty TNHH một thành viên Dịch

phân loại DNNN, chỉ nên duy trì hình thức công ty TNHH một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu đối với 13 nhà xuất bản, Nhà máy In tiền quốc gia (Ngân hàng Nhà nước), Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam (Ngân hàng Nhà nước Việt Nam), Ngân hàng Phát triển Việt Nam, Ngân hàng Chính sách xã hội, Trung tâm lưu ký chứng khoán (Bộ Tài chính).

Thực hiện phân loại, sắp xếp các đơn vị sự nghiệp công lập, công ty nông, lâm nghiệp, doanh nghiệp quốc phòng, an ninh để chuyển thành công ty cổ phần nếu đủ điều kiện.

Hai là, hoàn thiện chính sách, pháp luật cổ phần hóa, đa dạng hóa sở hữu DNNN:

Tiếp tục rà soát, tổng kết quá trình thực hiện để sửa đổi, bổ sung, ban hành cơ chế, chính sách về cổ phần hóa đầy đủ, đồng bộ và phù hợp với yêu cầu thực tiễn để tháo gỡ khó khăn, vướng mắc, nâng cao tính hiệu quả và ngăn ngừa thất thoát vốn, tài sản nhà nước:

+ Xử lý dứt điểm các tồn tại về tài chính trước khi xác định giá trị doanh nghiệp. Tổ chức định giá sát với giá thị trường. Tiếp tục bán cổ phần công khai, minh bạch, gắn quá trình cổ phần hóa với quá trình phát triển của thị trường chứng khoán và thu hút được các nhà đầu tư chiến lược tham gia mua cổ phần góp phần đổi mới quản trị doanh nghiệp, nâng cao hiệu quả hoạt động và sức cạnh tranh của doanh nghiệp sau cổ phần hóa. Tiếp tục mở rộng đối tượng phải thực hiện Kiểm toán Nhà nước trước khi công bố giá trị doanh nghiệp.

+ Tiếp tục nâng cao chất lượng, tính khách quan, độc lập và trách nhiệm của tổ chức tư vấn trong việc xác định giá trị vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp để cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước.

+ Quy định rõ trách nhiệm và chế tài bảo đảm thực hiện cam kết đối với cổ đông chiến lược.

+ Tiếp tục rà soát, quy định chặt chẽ chế độ quản lý, sử dụng đất khi cổ phần hóa DNNN, bao gồm trách nhiệm thực hiện việc rà soát quỹ đất của DNNN, xây dựng phương án sử dụng đất, xử lý để thực hiện thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, cấp Giấy chứng nhận cho doanh nghiệp cổ phần, quy định về việc chuyển mục đích sử dụng đất của doanh nghiệp cổ phần, quy định rõ về việc xử lý đất đai đối với các doanh nghiệp quản lý nhiều đất đai, quản lý đất đai ở những vị trí có lợi thế thương mại cao.

- Ban hành quy định mới về bán toàn bộ DNNN, bao gồm cả tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước.

Ba là, về thoái vốn nhà nước:

Thực hiện nhất quán và triệt để nguyên tắc thị trường việc thoái vốn nhà nước đã đầu tư vào ngành không phải kinh doanh chính hoặc không trực tiếp liên quan với ngành kinh doanh chính; vốn nhà nước ở công ty cổ phần mà Nhà nước không cần chi phối.

Tiếp tục đa dạng hóa các phương thức thoái vốn theo nguyên tắc thị trường; mở rộng phạm vi đấu giá, bán cổ phần theo lô trên sàn niêm yết; rà soát, quy định chặt chẽ hơn về quá trình đặt lệnh khi thoái vốn nhà nước nhằm tránh thoái vốn tùy tiện ở mức thấp, không bảo đảm tính hiệu quả.

Bốn là, nâng cao trách nhiệm người đứng đầu trong cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước:

Thực thi nghiêm ngặt kỷ luật hành chính và nghiêm túc xử lý các hành vi vi phạm làm chậm tiến độ cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước và cơ cấu lại DNNN.

Sửa đổi, bổ sung quy định pháp luật để xác định rõ hình thức sai phạm, mức độ xử lý cũng như xác định rõ cấp có thẩm quyền đánh giá và xử lý cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan không hoàn thành kế hoạch cổ phần hóa, thoái vốn.

Quy định rõ mức độ hoàn thành kế hoạch cổ phần hóa, thoái vốn, cơ cấu lại DNNN là một trong số các tiêu chí, tiêu chuẩn đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ chính trị của người đứng đầu cơ quan được giao làm đại diện chủ sở hữu nhà nước.

PHỤ LỤC 1. TỔNG QUAN QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT CÓ LIÊN QUAN ĐẾN CƠ CẤU LẠI DNNN TRONG THỜI KỲ 2011-2020

Thực hiện Nghị quyết Đại hội XI và XII của Đảng, Kết luận số 10-KL/TW ngày 18/10/2011 của Hội nghị lần thứ ba Ban chấp hành Trung ương (Khóa XI), Kết luận số 50-KL/TW ngày 29/10/2012 của Ban chấp hành Trung ương (Khóa XI); Nghị quyết số 12-NQ/TW của Hội nghị lần thứ năm Ban chấp hành Trung ương (Khóa XI); triển khai các nghị quyết có liên quan của Quốc hội, trong giai đoạn 2011 - 2020, Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành hệ thống văn bản quy phạm pháp luật (Luật, Nghị định, Quyết định) về tổ chức, quản lý và hoạt động của DNNN. Các Bộ đã ban hành nhiều Thông tư hướng dẫn thực hiện các cơ chế, chính sách này. Dưới đây là những nội dung chủ yếu:

- Quy định điều chỉnh ngành nghề, lĩnh vực hoạt động của DNNN:

Cơ chế chính sách đã cụ thể hóa chủ trương thu gọn ngành nghề để DNNN có cơ cấu hợp lý hơn. Phạm vi đầu tư vốn nhà nước và phạm vi ngành, lĩnh vực hoạt động của doanh nghiệp 100% vốn nhà nước có xu hướng thu hẹp qua các giai đoạn phát triển.

Điều chỉnh quy định về ngành nghề được đầu tư thành lập DN 100% sở hữu nhà nước		
Luật DNNN 1995	Luật DNNN 2003	Luật số 69/2014/QH13
Ngành, lĩnh vực then chốt, quan trọng có tác dụng mở đường và tạo điều kiện cho các thành phần kinh tế khác phát triển, thúc đẩy sự tăng trưởng nhanh và lâu bền của nền kinh tế, điều tiết và hướng dẫn nền kinh tế thị trường theo định hướng XHCN.	Ngành, lĩnh vực cung cấp sản phẩm, dịch vụ thiết yếu cho xã hội; ngành, lĩnh vực ứng dụng công nghệ cao, tạo động lực phát triển nhanh cho các ngành, lĩnh vực khác và toàn bộ nền kinh tế, đòi hỏi đầu tư lớn; ngành, lĩnh vực có lợi thế cạnh tranh cao; địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn mà các thành phần kinh tế khác không đầu tư.	Cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích thiết yếu cho xã hội; lĩnh vực trực tiếp phục vụ quốc phòng, an ninh; lĩnh vực độc quyền tự nhiên; ứng dụng công nghệ cao, đầu tư lớn, tạo động lực phát triển nhanh cho các ngành, lĩnh vực khác và nền kinh tế.

Trong giai đoạn 2011-2020 đã 3 lần điều chỉnh tiêu chí phân loại DNNN để tiến hành sắp xếp, cổ phần hóa theo hướng giảm số lượng ngành, lĩnh vực Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ, từ 19 ngành, lĩnh vực theo Quyết định số 14/2011/QĐ-TTg năm

2011 giảm xuống còn 11 ngành, lĩnh vực theo Quyết định số 58/2011/QĐ-TTg năm 2016.

- Quy định về chuyển đổi sở hữu, cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước:

Trong giai đoạn 2011-2020, Chính phủ đã 04 lần ban hành Nghị định về cổ phần hóa⁵⁷ để đáp ứng các yêu cầu của thực tiễn trong từng thời kỳ.

Văn bản hiện hành là Nghị định số 126/2017/NĐ-CP được ban hành nhằm tạo điều kiện thuận lợi hơn về trình tự, thủ tục thúc đẩy cổ phần hóa, ngăn chặn thất thoát vốn và tài sản nhà nước. Trong đó, quy định về xác định giá trị doanh nghiệp và vốn nhà nước ngày càng phù hợp hơn với cơ chế thị trường thông qua việc quy định các tổ chức tư vấn định giá chủ động áp dụng các phương pháp định giá tiên tiến, được lựa chọn các phương pháp thích hợp để xác định giá trị doanh nghiệp và đảm bảo mỗi doanh nghiệp cổ phần hóa phải được áp dụng tối thiểu hai (02) phương pháp xác định giá trị doanh nghiệp khác nhau trình cơ quan đại diện chủ sở hữu xem xét, quyết định.

Công tác kiểm tra, giám sát quá trình cổ phần hóa được quy định chặt chẽ hơn, trong đó, có quy định bổ sung phạm vi, đối tượng phải thực hiện Kiểm toán nhà nước trước khi cơ quan có thẩm quyền công bố giá trị doanh nghiệp (doanh nghiệp có giá trị từ 1.800 tỷ đồng trở lên).

Vấn đề xử lý đất đai và xác định giá trị quyền sử dụng đất trong giá trị doanh nghiệp cổ phần hóa được quy định cụ thể hơn, đảm bảo hoàn thiện đầy đủ hồ sơ pháp lý về đất đai của DNNN trước khi cổ phần hóa.

Về thoái vốn nhà nước, hệ thống văn bản quy định hiện hành⁵⁸ đã quy định nguyên tắc, xác định giá khởi điểm, thẩm quyền, phương thức chuyển nhượng vốn nhà nước và vốn của DNNN đầu tư tại doanh nghiệp khác, xác định giá bán cổ phần mà nhà đầu tư phải thanh toán khi cơ quan đại diện chủ sở hữu thực hiện giao dịch ngoài sàn để chuyển nhượng vốn tại công ty cổ phần đã niêm yết hoặc đăng ký giao dịch trên thị trường chứng khoán; quy định về ghi nhận vốn đầu tư ra ngoài của DNNN theo Hợp đồng Hợp tác kinh doanh (BCC) và chuyển nhượng vốn đầu tư tham gia Hợp đồng

⁵⁷ Nghị định số 59/2011/NĐ-CP ngày 18/7/2011, Nghị định số 189/2013/NĐ-CP ngày 20/11/2013, Nghị định số 116/2015/NĐ-CP ngày 11/11/2015, Nghị định số 126/2017/NĐ-CP ngày 16/11/2017. Trên cơ sở đó, Bộ Tài chính đã ban hành đầy đủ các Thông tư hướng dẫn.

⁵⁸ Nghị định số 32/2018/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 91/2015/NĐ-CP ngày 13/10/2015 về đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp và quản lý, sử dụng vốn, tài sản tại doanh nghiệp; Thông tư số 59/2018/TT-BTC ngày 16/7/2018 sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 219/2015/TT-BTC ngày 31/12/2015 của Bộ Tài chính về đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp và quản lý, sử dụng vốn, tài sản tại doanh nghiệp; Quyết định số 583/QĐ-UBCK ngày 06/07/2018 ban hành Quy chế mẫu về bán đấu giá theo lô chuyển nhượng vốn nhà nước, vốn của DNNN đầu tư tại công ty cổ phần; Quyết định số 586/QĐ-UBCK ngày 06/07/2018 ban hành Quy chế mẫu về bán đấu giá thông thường chuyển nhượng vốn nhà nước, vốn của DNNN đầu tư tại công ty cổ phần.

BCC; quy định về trách nhiệm của người đại diện vốn nhà nước trong việc thu cổ tức, lợi nhuận được chia vào Ngân sách nhà nước.

Các quy định khác về chuyển đổi sở hữu, cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước bao gồm: Quy định về bán, giao và chuyển giao doanh nghiệp 100% vốn nhà nước (bỏ quy định về khoán, cho thuê) theo Nghị định 128/2014/NĐ-CP ngày 31/12/2014 của Chính phủ; sắp xếp, đổi mới và phát triển, nâng cao hiệu quả hoạt động của công ty nông, lâm nghiệp theo Nghị định số 118/2014/NĐ-CP ngày 17/12/2014; chuyển đơn vị sự nghiệp công lập thành công ty cổ phần theo Quyết định số 22/2015/QĐ-TTg ngày 22/6/2015 của Thủ tướng Chính phủ; chính sách đối với người lao động dôi dư khi sắp xếp lại công ty TNHH một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu theo Nghị định số 63/2015/NĐ-CP ngày 22/7/2015; mở “room” cho nhà đầu tư nước ngoài theo Nghị định số 60/2015/NĐ-CP ngày 26/6/2015 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 58/2012/NĐ-CP ngày 20 tháng 7 năm 2012 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Chứng khoán và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Chứng khoán.

- Quy định về cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN:

Việc hoàn thiện quy định về thực hiện các quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN và vốn Nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp đã góp phần đổi mới, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của nhà nước và của cơ quan chủ sở hữu đối với DNNN.

Nghị định số 99/2012/NĐ-CP ngày 15/11/2012, Nghị định số 10/2019/NĐ-CP ngày 28/2/2019 về thực hiện quyền, trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu và Nghị định số 131/2018/NĐ-CP ngày 29 tháng 9 năm 2018 về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp và các văn bản hướng dẫn đã quy định rõ hơn quyền, trách nhiệm và nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN và phần vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp; tiến một bước dài tới mục tiêu tách bạch chức năng quản lý nhà nước với chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước vốn nhà nước tại doanh nghiệp theo các nghị quyết, kết luận của Đảng.

- Quy định về tổ chức quản lý, quản trị và hoạt động của DNNN:

Từ ngày 1-7-2010, toàn bộ DNNN đã chuyển thành công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn quy định tại Luật Doanh nghiệp. Luật DNNN 2003 không còn đối tượng điều chỉnh.

Doanh nghiệp 100% vốn nhà nước và doanh nghiệp có cổ phần, vốn góp của Nhà nước được tổ chức, đăng ký, gia nhập thị trường, hoạt động và rút khỏi thị trường theo quy định chung như doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác.

Trong tổng thể, hệ thống pháp luật về kinh doanh của các chủ thể kinh tế bao gồm: Luật Doanh nghiệp (quy định về thành lập, đăng ký, mô hình tổ chức, các quyền, nghĩa vụ của doanh nghiệp, quản trị doanh nghiệp.v.v.), Luật Đầu tư, Luật Thương mại, Luật Cạnh tranh, Bộ luật Lao động, Bộ luật Dân sự, Luật phá sản và hàng chục luật kinh doanh chuyên ngành như Luật Kinh doanh Bảo hiểm, Luật các Tổ chức tín dụng, Luật Kinh doanh bất động sản, các luật về Hàng hải, Điện lực, Dầu khí, Viễn thông. v.v. với các quy định riêng đối với các chủ thể hoạt động trong từng lĩnh vực kinh doanh cụ thể. Dưới các văn bản luật này là hàng trăm các văn bản hướng dẫn ở cấp nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ, thông tư của các Bộ.

Bên cạnh hệ thống quy định chung về kinh tế, kinh doanh và cạnh tranh, Nhà nước đã ban hành hệ thống các quy định điều chỉnh hoạt động của DNNN với vai trò chủ sở hữu vốn nhà đầu tư tại doanh nghiệp, trước hết là: Các Nghị định của Chính phủ về Điều lệ tổ chức và hoạt động của các Tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập; Nghị định số 69/2014/NĐ-CP ngày 15/7/2014 của Chính phủ về Tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước; Nghị định số 81/2015/NĐ-CP ngày 18/9/2015 của Chính phủ về công bố thông tin của DNNN; Nghị định số 93/2015/NĐ-CP ngày 15/10/2015 của Chính phủ về tổ chức quản lý và hoạt động của doanh nghiệp quốc phòng, an ninh; Nghị định số 97/2015/NĐ-CP ngày 19/10/2015 của Chính phủ về quản lý người giữ chức danh, chức vụ tại doanh nghiệp là công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do nhà nước nắm giữ 100% vốn; Nghị định số 106/2015/NĐ-CP ngày 23/10/2015 của Chính phủ về quản lý 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 51/2016/NĐ-CP ngày 13 tháng 06 năm 2016 của Chính phủ quy định quản lý lao động, tiền lương và tiền thưởng đối với người lao động làm việc trong công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do Nhà nước nắm giữ 100% vốn Điều lệ (thay thế Nghị định số 50/2013/NĐ-CP ngày 14 tháng 5 năm 2013); Nghị định số 52/2016/NĐ-CP ngày 13/6/2016 của Chính phủ quy định tiền lương, thù lao, tiền thưởng đối với người quản lý công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ (thay thế Nghị định số 51/2013/NĐ-CP ngày 14 tháng 05 năm 2013 của Chính phủ); Nghị định số 53/2016/NĐ-CP ngày 13 tháng 06 năm 2016 của Chính phủ quy định về lao động, tiền lương, thù lao, tiền thưởng đối với công ty có cổ phần, vốn góp chi phối của Nhà nước.

Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt đề án tái cơ cấu DNNN, trọng tâm là các Tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước; đã đánh giá, kiện toàn và chấm dứt việc thành lập Tập đoàn kinh tế; đồng thời quy định cụ thể tiêu chí, điều kiện để thành lập, tổ chức, hoạt động của các Tập đoàn kinh tế, tổng công ty. Chính phủ đã quy định điều lệ của các Tập đoàn và một số tổng công ty nhà nước để phân định rõ quyền, trách nhiệm và nghĩa vụ của chủ sở hữu vốn nhà nước và quyền, nghĩa vụ của DNNN.

Về hoạt động khoa học và công nghệ, đã pháp luật hóa các chủ trương, chính sách của Đảng và Quốc hội, Chính phủ và các Bộ, ngành đã xây dựng và ban hành tương đối đầy đủ, rõ ràng hành lang pháp lý để các DNNN và các đơn vị sự nghiệp công lập dịch vụ khoa học và công nghệ tiến hành đổi mới công nghệ, đầu tư các nguồn lực cho hoạt động khoa học và công nghệ thông qua đổi mới cơ chế tài chính, hình thành quỹ phát triển khoa học và công nghệ, v.v.⁵⁹ qua đó đã thúc đẩy sáng kiến, cải tiến kỹ thuật đối với các DNNN góp phần tăng năng suất lao động, đẩy nhanh tiến độ các công trình xây dựng trọng điểm quốc gia (như thủy điện Sơn La, thủy điện Lai Châu).

Về chính sách lao động và tiền lương, các quy định của Chính phủ về chính sách tiền lương đối với DNNN đã có nhiều đổi mới, khắc phục hạn chế, khoảng cách quá lớn giữa người lao động và cán bộ quản lý; quy định trách nhiệm trong việc giao quyền tự chủ cho doanh nghiệp trong tuyển dụng lao động; tiền lương của người lao động được xác định trên năng suất lao động và người quản lý doanh nghiệp trên cơ sở đánh giá hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp.

- Quy định về quản lý, giám sát tài chính đối với DNNN:

Nhà nước đã ban hành hệ thống văn bản quy phạm pháp luật để đổi mới căn bản cơ chế đầu tư, cơ chế tài chính đối với các DNNN qua đó tiếp tục khẳng định các DNNN hoạt động bình đẳng với các thành phần kinh tế khác; quy định việc quản lý nợ chặt chẽ, hạn chế tối đa sự bao cấp nguồn lực của Nhà nước cho các DNNN; bổ sung quy định đánh giá hiệu quả hoạt động sản xuất kinh doanh của ban lãnh đạo và DNNN; tăng cường trách nhiệm giám sát tài chính đối với các DNNN và cơ quan đại diện chủ sở hữu gắn với đẩy mạnh công khai, minh bạch thông tin tài chính.

Với việc ban hành đồng bộ các Nghị định về đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp và quản lý vốn, tài sản tại doanh nghiệp⁶⁰ gắn với quy định về tăng cường công tác quản lý

⁵⁹ Nghị định 95/2014/NĐ-CP ngày 17/10/2014 hướng dẫn Luật khoa học và công nghệ năm 2013 đã quy định DNNN hàng năm phải trích từ 3% đến 10% thu nhập tính thuế thu nhập doanh nghiệp để lập Quỹ phát triển khoa học và công nghệ của doanh nghiệp.

⁶⁰ Nghị định số 71/2013/NĐ-CP ngày 11/7/2013; Nghị định số 91/2015/NĐ-CP ngày 13/10/2015 và Nghị định 32/2018/NĐ-CP ngày 8/3/2018 và ban hành cơ chế tài chính cho các tập đoàn, tổng công ty quan trọng dưới hình thức Nghị định, Quyết định, Thông tư.

nợ tại DNNN nắm giữ 100% vốn điều lệ⁶¹ và hệ thống các tiêu chí, hình thức 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 DNNN và doanh nghiệp có vốn nhà nước⁶², Chính phủ đã hình thành một khuôn khổ đồng bộ các quy định về tài chính, đầu tư vốn Nhà nước gắn DNNN với cơ chế thị trường, kỷ luật ngân sách.

Ngoài ra, quy định về hoạt động của doanh nghiệp công ích đã làm rõ các phương thức cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích được lựa chọn theo thứ tự ưu tiên như sau: đấu thầu, đặt hàng, giao kế hoạch. Cơ chế mới đã mở rộng đối tượng tham gia sản xuất, cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích tại tất cả các doanh nghiệp không phân biệt thành phần kinh tế.

⁶¹ Nghị định số 206/2013/NĐ-CP ngày 9/12/2013 thay thế Nghị định số 69/2002/NĐ-CP ngày 12/7/2002

⁶² Nghị định số 61/2013/NĐ-CP ngày 26/6/2013; Nghị định số 81/2015/NĐ-CP ngày 18/9/2015; Nghị định số 87/2015/NĐ-CP ngày 06/10/2015.

PHỤ LỤC 2. SO SÁNH SƠ BỘ NGUYÊN TẮC QUẢN TRỊ DNNN CỦA OECD (2015) VÀ THỰC TIỄN QUẢN TRỊ DNNN Ở VIỆT NAM

TT	HƯỚNG DẪN CỦA OECD		ĐÁNH GIÁ THỰC TIỄN VIỆT NAM	
	Nội dung các hướng dẫn		Đánh giá	Giải thích
	I. Lý do/mục tiêu phải duy trì sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp: <i>Nhà nước duy trì sở hữu của mình tại doanh nghiệp là vì mục đích công. Cần có đánh giá kỹ càng và công bố công khai các mục tiêu của chủ sở hữu nhà nước khi đầu tư vốn tại doanh nghiệp</i>		Nhìn chung chưa thực hiện	Pháp luật chưa quy định rõ ràng và cụ thể lý do Nhà nước phải nắm giữ sở hữu tại doanh nghiệp cũng như vai trò của DNNN
1.	A. Mục tiêu chủ sở hữu nhà nước cần tập trung vào việc tối đa hóa lợi ích của nền kinh tế thông qua phân bổ có hiệu quả các nguồn lực.		Nhìn chung chưa thực hiện	- Đối với khu vực DNNN: Pháp luật chưa quy định về mục tiêu của Nhà nước - Đối với từng DN 100% vốn nhà nước: Điều lệ của doanh nghiệp có quy định về mục tiêu của doanh nghiệp nhưng chưa rõ mục tiêu của chủ sở hữu. - Đối với từng DNNN đa sở hữu: Nhìn chung chưa công bố rõ mục tiêu của cổ đông nhà nước.
2.	B. Nhà nước cần ban hành và thực hiện chính sách chủ sở hữu nhà nước. Chính sách chủ sở hữu phải nêu rõ lý do nhà nước sở hữu doanh nghiệp; vai trò của Nhà nước trong quản trị DNNN, cách thức Nhà nước thực hiện quyền chủ sở hữu và trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các chính sách đó.		Thực hiện chưa đầy đủ	- Đối với cả khu vực DNNN: Mặc dù chưa chính thức ban hành “chính sách sở hữu”, nhưng Luật số 69 đã quy định mục tiêu đầu tư vốn nhà nước trên bình diện tổng thể nền kinh tế. Quyết định 58/2016/QĐ-TTg đã quy định rõ loại hình mà Nhà nước cần nắm giữ 100% sở hữu hoặc trên 50% sở hữu. - Đối với từng DNNN cụ thể: Cơ bản là chưa có chính sách sở hữu của cơ quan đại diện chủ sở hữu. - Trong tổ chức thực hiện, vẫn thường thấy hiện tượng Nhà nước có cổ phần tại các doanh nghiệp không thuộc diện phải có cổ phần. Nguyên nhân là chưa có sự nhất quán trong việc công bố lý do Nhà nước phải duy trì sở hữu tại doanh nghiệp. Về mặt quản trị, việc công bố lý do duy trì sở hữu nhà nước là để làm căn cứ xác lập mục tiêu, nhiệm vụ cũng như đánh

TT	HƯỚNG DẪN CỦA OECD		ĐÁNH GIÁ THỰC TIỄN VIỆT NAM	
	Nội dung các hướng dẫn	Đánh giá	Giải thích	
			giá kết quả hoạt động của DNNN, của người quản lý DNNN. Vì vậy, không công bố rõ ràng lý do duy trì sở hữu nhà nước tại DNNN là một trong những nguyên nhân dẫn tới vướng mắc trong quản trị DNNN.	
3.	C. Chính sách sở hữu nhà nước phải tuân theo các thủ tục thích hợp về trách nhiệm chính sách và được công bố công khai. Chính phủ nên rà soát, xem xét thường xuyên chính sách sở hữu của mình trong từng thời kỳ.	Thực hiện chưa đầy đủ	Luật 69 đã quy định về thực hiện quyền trách nhiệm của các đại diện chủ sở hữu nhà nước, tuy vậy, trên thực tế chưa có cơ quan nào chịu trách nhiệm chính về chính sách chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN	
4.	D. Nhà nước cần xác định rõ ràng lý do Nhà nước phải duy trì sở hữu tại từng doanh nghiệp cụ thể. Bất cứ mục tiêu chính sách công nào tại một DNNN cụ thể phải được công bố công khai và có cơ quan chịu trách nhiệm về việc đó.	Chưa thực hiện	Chưa được quy định và thực hiện trên thực tế	
	II. Thực hiện vai trò của Nhà nước với tư cách một chủ sở hữu (nhà đầu tư): Nhà nước cần đóng vai trò chủ sở hữu một cách tích cực, đảm bảo việc quản trị DNNN được thực hiện một cách minh bạch và có trách nhiệm với mức độ chuyên nghiệp và hiệu quả cần thiết.	Thực hiện chưa đầy đủ	Chưa tách bạch hoàn toàn chức năng đại diện chủ sở hữu và chức năng quản lý nhà nước	
5.	A. Nhà nước nên để cho DNNN được tổ chức dưới các hình thức công ty theo thông lệ chung.	Thực hiện đầy đủ	DNNN đã tổ chức dưới các hình thức công ty.	
6.	B. Nhà nước nên cho phép DNNN có đầy đủ các quyền tự chủ trong khuôn khổ mục tiêu và nhiệm vụ đã giao cho bộ máy quản lý DNNN. Nhà nước không nên giao cho DNNN các mục tiêu, nhiệm vụ không rõ ràng.	Thực hiện chưa đầy đủ	DNNN chưa có đầy đủ quyền tự chủ, tự trách nhiệm. Nhiều nhiệm vụ không rõ ràng, ví dụ: phục vụ ổn định kinh tế vĩ mô	
7.	C. Nhà nước nên để cho HĐQT thực hiện trách nhiệm của họ một cách độc lập; tôn trọng các quyền của họ.	Thực hiện chưa đầy đủ	Thành viên HĐQT DNNN 100% vốn nhà nước vẫn được coi là viên chức nhà nước	
8.	D. Thực hiện quyền sở hữu nhà nước nên rõ ràng và tách bạch với quản lý nhà nước. Việc thực hiện quyền chủ sở hữu nên tập trung tại một cơ quan chủ sở hữu, hoặc ít nhất cũng phải có một cơ quan đầu mối điều phối việc thực hiện quyền chủ sở hữu thống nhất. Cơ quan chủ sở hữu nên có	Thực hiện chưa đầy đủ	Thành lập Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp, nhưng nhiều Bộ, UBND cấp tỉnh vẫn trực tiếp làm đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Bản thân Ủy ban Quản lý vốn nhà nước chưa có quyền, trách nhiệm rõ ràng.	

TT	HƯỚNG DẪN CỦA OECD		ĐÁNH GIÁ THỰC TIỄN VIỆT NAM	
	Nội dung các hướng dẫn	Đánh giá	Giải thích	
	năng lực và thẩm quyền để thực hiện hiệu quả các quyền của mình.			
9.	E. Cơ quan chủ sở hữu phải có mối quan hệ rõ ràng với những người đại diện và cơ quan nhà nước liên quan, bao gồm cả cơ quan kiểm toán tối cao của nhà nước.	Thực hiện chưa đầy đủ		Không có cơ quan nào chịu trách nhiệm giải trình đầy đủ về hoạt động của DNNN
10.	F. Nhà nước với tư cách chủ sở hữu tích cực phải thực hiện quyền sở hữu theo cơ cấu pháp lý của mỗi doanh nghiệp.	Thực hiện chưa đầy đủ		Cơ quan đại diện chủ sở hữu thực hiện vai trò của mình thụ động (từ việc giao mục tiêu, nhiệm vụ cho tới giám sát, cảnh báo, đánh giá kết quả, v.v.)
	III. DNNN và cơ chế thị trường: Khuôn khổ pháp lý và quản lý các DNNN kinh doanh phải đảm bảo một sân chơi bình đẳng trên thị trường	Thực hiện chưa đầy đủ		Các văn bản luật không có quy định phân biệt đối xử, nhưng vẫn bản dưới luật và thực tiễn triển khai vẫn có phân biệt đối xử dưới nhiều hình thức.
11.	A. Cần có sự phân định rõ giữa chức năng sở hữu và các chức năng khác của nhà nước có thể ảnh hưởng tới điều kiện hoạt động của DNNN, đặc biệt là chức năng điều tiết thị trường (quản lý nhà nước).	Thực hiện chưa đầy đủ		Đã quy định nội dung quản lý nhà nước và nội dung quyền chủ sở hữu nhà nước, nhưng nhiều quy định vẫn còn đan xen (ví dụ quy định về đầu tư), đồng thời chưa tách bạch về bộ máy thực hiện.
12.	B. Các bên có quyền lợi liên quan, bao gồm cả đối thủ cạnh tranh, phải được quyền khiếu nại hiệu quả và phân xử công bằng khi họ cho rằng quyền của mình bị xâm phạm	Thực hiện chưa đầy đủ		Đã quy định rải rác trong hệ thống luật, nhưng thực thi yếu.
13.	C. Khi mà DNNN có cả nhiệm vụ kinh tế và nhiệm vụ chính trị-XH thì các nhiệm vụ đó phải đáp ứng chuẩn mực cao về công khai, minh bạch. Cơ cấu chi phí và doanh thu từ các nhiệm vụ đó cần được tách bạch rõ ràng.	Thực hiện chưa đầy đủ		Pháp luật chưa quy định rõ ràng. Thực tế không tách bạch được. Nhiều DNNN phản ánh rằng họ thực hiện nhiệm vụ chính trị - xã hội mà không được bù đắp chi phí một cách rõ ràng
14.	D. Chi phí cho nhiệm vụ công phải được Nhà nước chi trả và công bố rõ ràng.	Thực hiện chưa đầy đủ		Pháp luật đã có quy định về tài chính cho cung cấp sản phẩm dịch vụ công ích và đảm bảo nguyên tắc Nhà nước chi trả chi phí. Nhưng nhiều DNNN được giao nhiệm vụ chính trị - XH mà không có cơ chế tài chính rõ ràng.
15.	E. DNNN kinh doanh không nên được miễn trừ khỏi các quy định về thuế và quy định kinh doanh chung. Pháp luật không nên phân biệt đối xử giữa DNNN và doanh nghiệp khác. Hình thức pháp lý của DNNN nên cho phép các chủ	Thực hiện chưa đầy đủ		Pháp luật thuế, pháp luật giải thể phá sản không phân biệt DNNN hay doanh nghiệp khác. Nhưng số DNNN đã bị giải thể, phá sản trên thực tế chiếm tỷ trọng rất nhỏ so với số DNNN trong tình trạng phải bị giải thể, phá sản.

HƯỚNG DẪN CỦA OECD		ĐÁNH GIÁ THỰC TIỄN VIỆT NAM	
TT	Nội dung các hướng dẫn	Đánh giá	Giải thích
	nợ gây sức ép yêu cầu mở thủ tục phá sản		
16.	F. DNNN phải đáp ứng các điều kiện cạnh tranh về sử dụng tài chính. Đặc biệt là: 1) Mọi quan hệ giữa DNNN với các tổ chức tài chính, ngân hàng quốc doanh, tổ chức tài chính nhà nước và các DNNN khác phải dựa trên cơ sở thương mại thuần túy. 2) Các hoạt động kinh tế của các DNNN không được phép hưởng lợi từ bất kỳ hỗ trợ tài chính gián tiếp nào, chẳng hạn như tài trợ ưu đãi, nợ thuế hoặc tín dụng thương mại ưu đãi từ các DNNN khác. Các hoạt động kinh doanh của DNNN không nên nhận đầu vào (như năng lượng, nước hoặc đất) với giá cả hoặc điều kiện thuận lợi hơn so với các đối thủ cạnh tranh tư nhân. 3) Các hoạt động kinh doanh của DNNN nên được thực hiện bằng cách cạnh tranh với các doanh nghiệp tư nhân.	Thực hiện chưa đầy đủ	Pháp luật về tín dụng, tiếp cận tài chính và các nguồn lực sản xuất (đất đai, LĐ, vốn, v.v.) không phân biệt DNNN và doanh nghiệp khác. Tuy nhiên trên thực tế vẫn có thực hiện hỗ trợ các DNNN trong tình trạng phải bị giải thể phá sản (giãn, lùi nợ thuế, v.v.). Nhiều tài sản hình thành từ đầu tư công và có mục tiêu phục vụ lợi ích chung cho nền kinh tế trở thành tài sản thuộc sở hữu của DNNN dưới các hình thức khác nhau. Đầu tư nhà nước trong nhiều trường hợp còn đan xen với đầu tư của DNNN, v.v.
17.	G. Khi DNNN tham gia mua sắm công, dù là nhà thầu hay người mua, các thủ tục liên quan phải có tính cạnh tranh, không phân biệt đối xử và được bảo vệ bởi các tiêu chuẩn minh bạch phù hợp.	Thực hiện chưa đầy đủ	Pháp luật đã quy định đầy đủ, nhưng thực thi yếu, có trường hợp DNNN được chỉ định, giao thực hiện không qua cạnh tranh
	IV. Đối xử bình đẳng với các cổ đông khác: Khi các DNNN niêm yết, Nhà nước và doanh nghiệp nên công nhận quyền của tất cả các cổ đông và đảm bảo đối xử công bằng của cổ đông, đảm bảo quyền tiếp cận thông tin của doanh nghiệp.	Thực hiện chưa đầy đủ	Quy định hiện hành không phân biệt đối xử giữa cổ đông nhà nước và cổ đông khác trong DNNN đa sở hữu. Trên thực tế, lợi ích của cổ đông nhỏ bị xâm hại dưới nhiều hình thức, nhưng đây là vấn đề chung của các công ty cổ phần, không phải vấn đề của riêng DNNN
18.	A. Nhà nước nên cố gắng thực hiện đầy đủ các Nguyên tắc quản trị doanh nghiệp của OECD khi Nhà nước không phải chủ sở hữu duy nhất: 1. Nhà nước và DNNN cần đảm bảo rằng tất cả các cổ đông được đối xử công bằng. 2. Các DNNN nên áp dụng các tiêu chuẩn cao về công khai thông tin và minh bạch hóa hoạt động của mình đối với tất cả các cổ đông. 3. Các DNNN nên chủ động thực hiện việc trao	Thực hiện chưa đầy đủ	Đã tuân thủ trên bình diện pháp luật, nhưng trên thực tế tại nhiều DNNN do Nhà nước giữ cổ phần chi phối, doanh nghiệp chưa chủ động trao đổi thông qua lấy ý kiến tham vấn của các cổ đông nhỏ; một số doanh nghiệp phát sinh mâu thuẫn giữa cổ đông nhà nước và cổ đông khác do thiếu minh bạch về tài chính, tài sản trước và trong cổ phần hóa (ví dụ Bệnh viện GTVT, v.v.)

HƯỚNG DẪN CỦA OECD		ĐÁNH GIÁ THỰC TIỄN VIỆT NAM	
TT	Nội dung các hướng dẫn	Đánh giá	Giải thích
	đổi thông tin tham vấn với tất cả các cổ đông của doanh nghiệp. 4. Cần tạo điều kiện cho các cổ đông thiểu số tham gia đại hội cổ đông và các quyết định cơ bản của DNNN. 5. Giao dịch giữa Nhà nước và DNNN cũng như giữa các DNNN nên thực hiện theo cơ chế thị trường.		
19.	B. Quy chế quản trị công ty của quốc gia cần được áp dụng cho tất cả các DNNN niêm yết cũng như DNNN chưa niêm yết.	Thực hiện đầy đủ	Luật Doanh nghiệp, Luật Chứng khoán, Nghị định 71/2017 (về quản trị công ty đại chúng), v.v. không phân biệt DNNN và doanh nghiệp khác
20.	C. Trong trường hợp DNNN được yêu cầu thực hiện chính sách công, thì trong mọi thời điểm phải sẵn sàng cung cấp đầy đủ thông tin về việc này cho các cổ đông khác.	Thực hiện đầy đủ	Thực hiện đầy đủ trên bình diện pháp luật
21.	D. Khi các DNNN tham gia vào các dự án hợp tác như liên doanh và hợp tác công tư, thì quyền lợi của các bên đối tác phải được đảm bảo kịp thời và khách quan.	Thực hiện đầy đủ	Thực hiện đầy đủ trên bình diện pháp luật
	V. Đảm bảo lợi ích của người có lợi ích liên quan: <i>Chính sách sở hữu nhà nước cần quy định đầy đủ trách nhiệm của DNNN đối với các bên liên quan và yêu cầu DNNN phải báo cáo về việc này. Chính sách sở hữu nhà nước cũng cần nêu rõ mọi yêu cầu của Nhà nước các hoạt động kinh doanh có trách nhiệm của DNNN.</i>	Thực hiện chưa đầy đủ	Pháp luật hiện hành đã quy định về trách nhiệm của DNNN với các bên có lợi ích liên quan, nhưng còn chung chung, chưa rõ ràng, thiếu cụ thể và phân tán trong nhiều văn bản khác nhau
22.	A. Chính phủ, cơ quan chủ sở hữu và DNNN nên công nhận và tôn trọng các quyền của các bên liên quan do pháp luật quy định hoặc theo thỏa thuận chung.	Thực hiện chưa đầy đủ	Văn bản pháp luật, điều lệ của DNNN đều khẳng định tôn trọng các bên có lợi ích liên quan (chủ nợ, người lao động, khách hàng), nhưng việc thực thi trên thực tế còn yếu, đặc biệt là các DNNN độc quyền, DNNN công ích hiếm khi tích cực thực hiện các biện pháp cụ thể đảm bảo sự tham gia của người dân, của khách hàng vào quản trị doanh nghiệp.
23.	B. Các DNNN niêm yết và DNNN quy mô lớn có báo cáo về mối quan hệ với bên có liên quan, bao gồm cả người lao động, chủ nợ và các cộng đồng bị tác động.	Thực hiện chưa đầy đủ	Nghị định 81/2015/NĐ-CP về công bố thông tin của DNNN, trong yêu cầu báo cáo về thực hiện nhiệm vụ công ích và trách nhiệm xã hội. Tuy vậy, tỷ lệ nộp báo cáo này là rất thấp.
24.	C. HĐQT DNNN nên triển khai, giám sát và làm công tác	Nhìn chung	

HƯỚNG DẪN CỦA OECD		ĐÁNH GIÁ THỰC TIỄN VIỆT NAM	
TT	Nội dung các hướng dẫn	Đánh giá	Giải thích
	truyền thông về các biện pháp kiểm soát nội bộ, các chương trình nâng cao đạo đức, bao gồm cả các vấn đề gây ra gian lận và tham nhũng. Các chương trình và biện pháp này phải dựa trên các tiêu chuẩn quốc gia, phù hợp với các cam kết quốc tế và áp dụng cho DNNN và công ty con.	chưa thực hiện	
25.	D. Các DNNN cần tuân thủ các tiêu chuẩn cao về hành vi kinh doanh có trách nhiệm. Nhà nước cần đặt ra các yêu cầu về vấn đề này một cách rõ ràng.	Thực hiện chưa đầy đủ	Pháp luật chưa quy định bắt buộc áp dụng các chuẩn mực về kinh doanh có trách nhiệm (ví dụ ISO 26000, v.v.)
26.	E. Các DNNN không nên được sử dụng làm phương tiện để tài trợ cho các hoạt động chính trị. Các DNNN không nên đóng góp chiến dịch chính trị.	Nhìn chung chưa thực hiện	Chưa có quy định về việc này
	VI. Công khai thông tin và minh bạch hóa hoạt động của DNNN: Các DNNN cần tuân thủ các tiêu chuẩn cao về minh bạch hóa, về kế toán, kiểm toán chất lượng cao.	Thực hiện chưa đầy đủ	Pháp luật đã quy định cụ thể trách nhiệm công bố thông tin của DNNN. Nhưng thực thi pháp luật chưa đáp ứng yêu cầu. Thông tin chưa được kiểm chứng theo tiêu chuẩn cao.
27.	A. Các DNNN nên có báo cáo cho Nhà nước và cho công chúng các thông tin tài chính và thông tin phi tài chính đáp ứng chuẩn mực công bố thông tin quản trị công ty theo thông lệ quốc tế, bao gồm cả thông tin về các hoạt động liên quan đến môi trường và xã hội với chủ sở hữu nhà nước và thông tin về việc thực hiện các mục tiêu chính sách công.	Thực hiện chưa đầy đủ	Nghị định 81/2015/NĐ-CP đã quy định DN 100% vốn nhà nước phải công bố 9 loại báo cáo. Nội dung 9 loại báo cáo này tương đương nội dung của doanh nghiệp niêm yết. DNNN đã niêm yết thực hiện theo quy định riêng về công bố thông tin của doanh nghiệp niêm yết, công ty đại chúng... Tuy vậy thông tin công bố thường chậm, nội dung còn sơ sài, nhiều thông tin không nhất quán, v.v.
28.	B. Báo cáo tài chính năm của DNNN phải được kiểm toán độc lập theo tiêu chuẩn chất lượng cao. Thủ tục kiểm soát của Nhà nước không thay thế cho kiểm toán độc lập.	Thực hiện chưa đầy đủ	Luật 69 quy định DNNN 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 quản lý nhà nước theo quy định của pháp luật. Tuy vậy, pháp luật chưa quy định bắt buộc tất cả DNNN phải được kiểm toán độc lập đối với báo cáo tài chính năm
29.	C. Cơ quan chủ sở hữu nhà nước nên có báo tổng hợp năm về các DNNN và công bố công khai. Thông lệ tốt cho việc	Thực hiện chưa đầy đủ	Chính phủ có báo cáo hằng năm trình Quốc hội, được đăng tải trên Website của Bộ Tài chính. Tuy nhiên, phần lớn cơ quan đại

HƯỚNG DẪN CỦA OECD		ĐÁNH GIÁ THỰC TIỄN VIỆT NAM	
TT	Nội dung các hướng dẫn	Đánh giá	Giải thích
	này là đăng tải công khai trên trang tin điện tử để công chúng có thể dễ dàng tiếp cận.		điện chủ sở hữu chưa triển khai việc này.
	VII. Trách nhiệm của HĐQT: <i>HĐQT DNNN cần có thẩm quyền, năng lực và tính khách quan cần thiết để thực hiện các chức năng của mình là định hướng chiến lược và giám sát người điều hành DNNN. Họ cần có sự liên chính và chịu trách nhiệm giải trình về hành động của mình.</i>	Thực hiện chưa đầy đủ	HĐTV DN 100% vốn nhà nước chưa đủ thẩm quyền, năng lực và tính khách quan cần thiết để thực hiện các chức năng của mình là định hướng chiến lược và giám sát người điều hành DNNN; trách nhiệm giải trình chưa rõ do pháp luật quy định cơ quan bên ngoài quyết định một số vấn đề của DNNN
30.	A. HĐQT cần được giao nhiệm vụ, thẩm quyền rõ ràng và chịu trách nhiệm cuối cùng về kết quả hoạt động của DNNN. Vai trò của HĐQT cần được xác định rõ ràng trong luật pháp, luật doanh nghiệp. HĐQT chịu trách nhiệm giải trình đầy đủ với các chủ sở hữu của DNNN; vì lợi ích cao nhất của DNNN; đối xử công bằng giữa các cổ đông của DNNN.	Thực hiện chưa đầy đủ	Luật Doanh nghiệp, Luật số 69 đã quy định rõ vai trò của HĐQT, nhưng HĐQT chưa phải đối tượng chịu trách nhiệm cuối cùng về kết quả hoạt động của DNNN.
31.	B. HĐQT cần thực hiện có hiệu quả chức năng chủ yếu là xây dựng chiến lược của DNNN và giám sát người điều hành DNNN trong khuôn khổ mục tiêu và nhiệm vụ Nhà nước giao cho DNNN. HĐQT phải có toàn quyền bổ nhiệm và bãi nhiệm tổng giám đốc điều hành (CEO). HĐQT nên được trả thù lao theo mức độ đạt được các lợi ích/mục tiêu dài hạn của DNNN.	Thực hiện chưa đầy đủ	HĐTV còn quyết định một số vấn đề thuộc lĩnh vực điều hành kinh doanh (đầu tư, mua sắm...). HĐQT tập đoàn kinh tế chưa có toàn quyền bổ nhiệm và bãi nhiệm tổng giám đốc điều hành (CEO). Tiền lương chưa gắn với mục tiêu dài hạn của DNNN
32.	C. Cơ cấu thành viên HĐQT phải bảo đảm để HĐQT ra các quyết định một cách khách quan, độc lập. Tất cả các thành viên HĐQT, kể cả thành viên được bổ nhiệm từ công chức nhà nước, phải có trình độ chuyên môn cao và có trách nhiệm pháp lý tương ứng.	Nhìn chung chưa thực hiện	HĐTV chưa có thành viên độc lập, còn gắn với chế độ viên chức nhà nước, bị không chế lương tối đa
33.	D. Các thành viên HĐQT độc lập (nếu được áp dụng), không được có bất kỳ lợi ích hoặc mối quan hệ vật chất nào với DNNN, bộ máy quản lý điều hành DNNN, các cổ		

HƯỚNG DẪN CỦA OECD		ĐÁNH GIÁ THỰC TIỄN VIỆT NAM	
TT	Nội dung các hướng dẫn	Đánh giá	Giải thích
	đồng lớn khác và cơ quan chủ sở hữu nhằm đảm bảo tính khách quan cho các quyết định của họ.		
34.	E. Cân thực hiện các cơ chế giải quyết các xung đột lợi ích; không để cho các xung đột lợi ích này ảnh hưởng xấu đến việc thực hiện trách nhiệm của thành viên HĐQT cũng như ngăn ngừa các can thiệp chính trị vào hoạt động của HĐQT.	Chưa thực hiện đầy đủ	Đã có quy định về tiêu chuẩn, điều kiện thành viên HĐQT, HĐQT, về ngăn ngừa xung đột lợi ích, v.v. nhưng thực thi còn yếu, vẫn có trường hợp cơ quan đại diện chủ sở hữu cử người có lợi ích liên quan vào tham gia HĐQT, HĐQT của DNNN
35.	F. Chủ tịch HĐQT chịu trách nhiệm tổ chức các cuộc họp HĐQT một cách có hiệu quả. Khi cần thiết, Chủ tịch HĐQT đóng vai trò là người điều phối giữa các thành viên; đầu mối trong mối quan với cơ quan chủ sở hữu nhà nước. Theo thông lệ tốt, Chủ tịch HĐQT không nên kiêm nhiệm Tổng giám đốc điều hành.	Chưa thực hiện đầy đủ	Nhiều DNNN áp dụng mô hình Chủ tịch HĐQT không kiêm nhiệm Tổng giám đốc điều hành.
36.	G. Nếu thành phần HĐQT phải có đại diện người lao động, thì phải thiết lập cơ chế đảm bảo việc đại diện này được thực hiện hiệu quả và góp phần tăng cường năng lực, thông tin và sự độc lập của HĐQT.		Chưa áp dụng
37.	H. HĐQT của nên xem xét thành lập các ban chuyên môn, bao gồm các thành viên độc lập và đủ điều kiện, để hỗ trợ HĐQT thực hiện các chức năng của mình đầy đủ hơn, đặc biệt là về kiểm toán, quản lý rủi ro và tiền lương. Việc thành lập các Ban chuyên môn là để các cuộc họp HĐQT có hiệu quả hơn và không làm mất đi trách nhiệm, chức năng chính của HĐQT.	Nhìn chung chưa thực hiện	
38.	I. HĐQT nên thực hiện việc đánh giá hàng năm về hiệu quả hoạt động của mình dưới sự giám sát chung của Chủ tịch HĐQT	Chưa thực hiện đầy đủ	Có đánh giá hàng năm nhưng thực hiện mang tính hình thức, không có cơ sở để kiểm chứng
39.	J. DNNN nên triển khai việc kiểm toán nội bộ và thành lập bộ phận kiểm toán nội bộ, báo cáo và chịu sự giám sát của HĐQT.	Chưa thực hiện đầy đủ	Kiểm soát nội bộ không hiệu quả

Tài liệu tham khảo

1. Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018), Báo cáo "Hoạt động đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp trong phạm vi toàn quốc năm", báo cáo tại kỳ họp quốc hội cuối năm 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, đăng tải trên Trang tin điện tử của Bộ Tài chính <http://mof.gov.vn>
2. EC (2016), State-Owned Enterprises in the EU: Lessons Learnt and Ways Forward in a Post-Crisis Context. European Union, 2016.
3. GSO (2012-2019), Niên giám Thống kê 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, Nxb Thống kê 2012-2019.
4. MPI (2019), Sách trắng doanh nghiệp Việt Nam 2019, Nxb Thống kê, 2019.
5. Nguyễn Đình Cung (2019), "Cơ cấu lại nền kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng giai đoạn 2016-2020: Kết quả và giải pháp", Hội thảo Đánh giá kết quả cơ cấu lại nền kinh tế, đổi mới mô hình tăng trưởng giai đoạn 2016-2020 thuộc Chương trình Aus4Reform, Viện nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương tổ chức ngày 17/9/2019.
6. OECD (2015), OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises 2015 EDITION, www.oecd.org
7. WB (2014), Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Toolkit



Aus4Reform



STATE ECONOMY AND SOE RESTRUCTURING: REVIEW THE RESULTS OF THE 2011-2020 PERIOD AND PROPOSE SOLUTIONS FOR THE PERIOD OF 2021-2030

Hanoi, 2019

FOREWORDS

State economy and SOEs have been two of the important subjects to be reformed in the process of economic transformation in Vietnam since 1986. During the implementation of the 10-year Socio-Economic Development Strategy for the period of 2011-2020, Vietnam has implemented the program of restructuring the SOE sector in line with the 5-year plans for the 2011-2015 period and the 2016-2020 period, contributing to complete the market economy institution, transform the growth model, improve the quality, efficiency, sustainability, added value and competitiveness of the economy and the enterprise sector.

To prepare for the formulation of the 10-year Socio-Economic Development Strategy for the period of 2021-2030 including the content of the state economy and restructuring of the SOE sector, it is necessary to review and evaluate the implementation results in the period of 2011-2020, from which to build viewpoints, directions, goals and solutions for the next 10-year period.

The Central Institute for Economic Management is the agency assigned by the Ministry of Planning and Investment to carry out research activities to participate in preparing the formulation of the Socio-Economic Development Strategy for the 2021-2030 period and the Plan for the period of 2021 - 2025. In the process of carrying out this task, the Australian Program to support Vietnam's economic reform (AUS4REFORM) assisted the Central Institute for Economic Management (CIEM) to conduct research on "***State economy and SOE restructuring: Review the results of the 2011-2020 period and propose solutions for the 2021-2030 period***".

The Report was jointly prepared by the CIEM and Aus4Reform-funded consultants. The team is led by Dr. Nguyen Dinh Cung, Former President of the CIEM, with contribution by Pham Duc Trung, Nguyen Thi Luyen, Trinh Duc Chieu, Nguyen Van Thinh, Pham Thi Thanh Hong, Nguyen Thi Minh Thu and Vu Doan Minh Thuy. The consultants who have provided inputs and data include Bui Van Dung, Hoang Minh Thai, Nguyen Thi Viet Anh, Tran Thanh Huong and Do Thi Hoai Giang.

We would like to sincerely thanks to the Aus4Reform Program for their great supports. The team would also delicate our special thanks to experts in and outside the CIEM for their valuable comments.

All views, opinions in the Report are solely of authors and may not necessarily reflecting those of the CIEM and/or the Aus4Reform Program.

Dr. TRAN THI HONG MINH

Director of Central Institute for Economic Management

Director of Aus4Reform Program

CONTENTS

FOREWORDS	117
LIST OF FIGURES, TABLES, BOXES.....	120
ABBREVIATION	121
EXPLANATION OF SOME CONCEPTS, SUBJECTS, SCOPE AND RESULT SUMMARY	122
I. PURPOSE, SUBJECTS, SCOPE AND METHODOLOGY	122
1. Framework of objectives	122
2. Explanation of some terms, subjects and scope of research.....	122
3. Main approach and research method.....	123
II. SUMMARY OF THE REPORT CONTENTS.....	124
PART 1: OBJECTIVES AND REQUIREMENTS FOR THE STATE ECONOMY, RESTRUCTURING OF SOEs IN VIETNAM IN THE PERIOD OF 2011-2020	129
1. Background and necessity of restructuring SOEs in the period of 2011-2020	129
2. Overview of documents setting goals and requirements for restructuring SOEs in the period of 2011-2020	130
3. Regarding determining the role of state economy.....	132
4. The goals of SOE restructuring in the period of 2011-2020	133
4.1. The goals of renovating, restructuring and improving SOE efficiency under Resolution No. 12-NQ/TW of June 3, 2017.....	133
4.2. The goal of restructuring SOEs in the period of 2011-2015 in accordance with the Decision No.929/QD-TTg of the Prime Minister.....	133
4.3. The goal of restructuring SOEs in the period of 2016-2020 in accordance with the Decision No.707/QD-TTg of the Prime Minister.....	134
5. Regarding the task of restructuring SOEs in the 2011-2020 period.....	134
5.1. The task of restructuring SOEs in accordance with the Socio-Economic Development Strategy for the period of 2011-2020	134
5.2. The task of restructuring SOEs in accordance with the 2011-2015 socio-economic development plan.....	135
5.3. The task of restructuring SOEs in accordance with the 2016-2020 socio-economic development plan.....	135
5.4. Overview of the core contents of the tasks of renovating, restructuring and improving the efficiency of SOEs under Resolution No.12-NQ/TW of June 3, 2017	136
PART 2: EVALUATION OF THE ROLE OF THE STATE ECONOMY AND RESULTS OF SOEs RESTRUCTURING IN THE PERIOD OF 2011-2020	141
1. EVALUATION OF THE ROLE OF THE STATE ECONOMY	141
1.1. Overview of state economy in the period of 2011-2020	141
1.2. Evaluation of the implementation of the role of the state economy in the period of 2011-2020.....	148
2. SITUATION OF RESTRUCTURING OF SOEs IN THE 2011-2020 PERIOD.....	160
2.1. Situation of SOE restructuring through equitization and divestment of state capital	160

2.2. Situation of SOE restructuring through improving the performance of SOEs.....	169
2.3. Restructuring SOEs through adopting market economy institutions for SOEs and improving SOE governance capability to meet international standards	176
3. ASSESSMENT OF THE IMPLEMENTATION OF THE GOALS AND TASKS OF SOEs RESTRUCTURING IN THE PERIOD OF 2011-2020, THE CAUSES, LESSONS AND RAISED ISSUES.....	189
3.1. Evaluation of the implementation of goals and tasks of restructuring SOEs in the period of 2011-2020	189
3.2. The cause of the failure to achieve the goal of restructuring SOEs in the period of 2011-2020.....	194
3.3. Some experience from restructuring practice in the period of 2011-2020.....	199
3.4. Some issues need further study from practice.....	200
PART 3. RECOMMENDATIONS OF ORIENTATIONS FOR THE IMPLEMENTATION OF THE ROLE OF THE STATE ECONOMY, SOEs RESTRUCTURING IN THE 10-YEAR STRATEGY PERIOD OF 2021-2030, 5-YEAR PLAN OF 2021-2025	203
1. CONTEXT AND IMPACTS ON THE IMPLEMENTATION OF THE ROLE OF STATE ECONOMY AND SOE's RESTRUCTURING	203
1.1. Domestic context.....	203
1.2. International context.....	203
2. RECOMMENDATIONS ON IMPLEMENTING THE ROLE OF THE STATE ECONOMY AND SOE RESTRUCTURING	209
2.1. Recommendations and views on the role of the state economy	209
2.2. Recommendations and views on the role of SOEs and restructuring SOEs	210
3. RECOMMENDATIONS ON THE ORIENTATION OF SOE RESTRUCTURING TO 2030	211
3.1. Objectives to 2030.....	211
3.2. Orientations and tasks of restructuring SOEs to 2030.....	212
4. RECOMMENDATIONS ON SOE RESTRUCTURING PLAN FOR THE PERIOD OF 2021-2025.....	214
4.1. Key tasks to 2025	214
4.2. Solutions to implement SOE restructuring in the 2021-2025 period	215
APPENDIX 1. OVERVIEW OF LEGAL REGULATIONS RELATED TO SOE RESTRUCTURING IN THE PERIOD OF 2011-2020	223
APPENDIX 2. PRELIMINARY COMPARISON OF SOE GOVERNANCE PRINCIPLES OF OECD (2015) AND SOE GOVERNANCE PRACTICES IN VIETNAM.....	229
Key references.....	239

LIST OF FIGURES, TABLES, BOXES

TABLES

Table 1: Overview of state assets in agencies, organizations and units until 2015	143
Table 2. State budget revenue and expenditure for the period of 2011-2018	143
Table 3. Land area by purposes	145
Table 4. Land area by users and management subjects	145
Table 5. Annual GDP by economic sector	149
Table 6. State investment capital and investment capital of entire society at current prices .	149
Table 7. System of Vietnam's credit institutions	150
Table 8. Telecommunication market share	151
Table 9. Output of some industrial products by economic sector	151
Table 10. Structure of state capital investment by industries	152
Table 11. Current labor productivity	155
Table 12. Efficiency of using investment capital ICOR.....	156
Table 13. GDP growth rate.....	156
Table 14. State budget revenue	157
Table 15. Structure of labor over 15 years old by economic sector	158
Table 16. Market share for domestic passenger and cargo transportation	158
Table 17. The role of SOEs in agriculture, forestry and fisheries, construction, trade and services sectors	159
Table 18. IPO results of equitized enterprises in the period of 2011-2016.....	163
Table 19. Some indicators of enterprises wholly owned by the State.....	170
Table 20. Allocation of capital and assets of enterprises with 100% of charter capital held by the State	170
Table 21. The structure of operating enterprise with production and business results	171
Table 22. Turnover and profit of operating enterprises having business results	172
Table 23. Profitability performance	172
Table 24. Labor use efficiency of businesses	173
Table 25. Debt ratio to equity.....	173
Table 26. Capital turnover ratio.....	174
Table 27. Percentage of enterprises making losses	174
Table 28. Financial development index of enterprises in 2010-2017 period	175

FIGURES

Figure 1. Share of estimated revenue of state budget in 2019.....	157
Figure 2. The share of SOEs in processing and manufacturing industries.....	159
Figure 3. Number of equitized state enterprises	160
Figure 4. Adjustment to reduce number of industries, sectors that the State holds 100% authorized capital or dominant stock.....	181
Figure 5. SOEs and market economy institutions	207

BOXES

Box 1: Vietnam's mineral potential	146
Box 2: Impact of maintaining state ownership in investment attraction results	
Box 3: Lack of separation between state management and state ownership management: The case of Airport Corporation of Vietnam (ACV).....	184
Box 4. European Commission report on SOEs in 2016	204

ABBREVIATION

CIEM:	The Central Institute for Economic Management
SOE:	State-owned enterprise
FDI:	Foreign direct investment
GSO:	General Statistics Office
MPI:	Ministry of Planning and Investment
WB:	World Bank
OECD:	Organisation for Economic Co-operation and Development

EXPLANATION OF SOME CONCEPTS, SUBJECTS, SCOPE AND RESULT SUMMARY

I. PURPOSE, SUBJECTS, SCOPE AND METHODOLOGY

1. Framework of objectives

This report is a source of information for the Central Institute for Economic Management to participate in summarizing and evaluating the implementation of the Socio-Economic Development Strategy in the 2011-2020 period, proposing perspective, direction of Socio-Economic Development Strategy in the 2021-2030 period, Plan for the period of 2021-2025 related to the role of state economy and SOE restructuring. Specific objectives include:

- Providing analysis and assessment of the implementation of the role of the state economy and SOE restructuring in accordance with the objectives and tasks set out in the Socio-Economic Development Strategy for the period of 2011-2020, plans for the period of 2011-2015 and 2016-2020 to clarify the achievements, shortcomings and limitations; analyze the causes of the results of implementing the objectives and tasks; draw lessons learned from the process of implementing objectives and tasks.
- Proposing viewpoints, objectives and tasks on the implementation of the role of the state economy and SOE restructuring for the period of 2021-2030, the plan for the period of 2021-2025 based on the evaluation results of the 2011-2020 period and the analysis of relevant national and international contexts.

2. Explanation of some terms, subjects and scope of research

- **State economy:**

“*State economy* ” is an economic sector defined in Article 51 of the 2013 Constitution of the Socialist Republic of Vietnam.

- **The role of the state economy in the period of 2011-2020:**

This report only studies on *the role of the state economy* instead of comprehensively researching issues related to the state economy (such as economic entities, ownership relations, management and utilization of state-owned assets).

“*The role of the state economy in the period of 2011-2020* ” is understood as the role of state-owned assets to the overall economy of Vietnam during the implementation of the Socio-Economic Development Strategy in the period of 2011-2020.

“Assets belonging to the state economy ” within the scope of this Report are interpreted as the properties specified in Article 53 of the Constitution of the Socialist Republic of Vietnam in 2013 and Article 197 of the 2015 Civil Code.⁶³

- **State-owned enterprises (SOEs):**

SOEs include limited liability companies and joint-stock companies where the State holds more than 50% of charter capital⁶⁴.

- **Restructuring of SOEs:**

Restructuring a business is organizing its operations in a new way to improve its efficiency⁶⁵.

“*Restructuring SOEs sector*” within the scope of this Report is understood as all reforms on economic institutions, legal regulations and implementation of the allocation, management and use of State-owned resources in the investment, production and business of SOEs in the economy as a whole to improve the efficiency of these resources.

- **SOE governance:**

“*SOE governance* ” within the scope of this Report is understood as the orientation and control of SOEs through the relationship between the state owner/state shareholder, other SOEs’ shareholders and stakeholders with the SOE management and administration apparatus⁶⁶.

3. Main approach and research method

Based on the research framework and objectives presented in Section 1 above, the main approach of the Report on evaluating the role of the state economy and SOE restructuring is to compare the actual results with the objectives and tasks of the role of

⁶³ Land, water resources, mineral resources, resources in the sea, airspace, other natural resources and properties invested and managed by the State are public properties owned by the entire people and unified managed by the State as owner's representative.

⁶⁴ In Vietnam, the legal definition of SOEs has been revised several times in legal documents through stages. The 1995 State-owned Enterprises Law asserts: “SOEs are economic organizations invested and established by the State”. The 2003 State-owned Enterprises Law asserts: “State-owned enterprises are economic organizations of which whole shares or dominant shares of contributed capital are owned by the State, organized in the form of state companies, joint-stock companies or limited liability companies”. The 2005 Enterprise Law stipulates: “SOEs are enterprises in which the State owns more than 50% of charter capital”. The 2014 Enterprise Law stipulates: SOEs are enterprises in which the State owns 100% of charter capital”. In accordance with the content of the term SOEs in the Socio-Economic Development Strategy in the period of 2011-2020 (adopted in 2011 when the 2005 Enterprise Law is still in force) and based on the new orientation in Resolution No. 12-NQ /TW in 2017 of the Central Government of Vietnam, the concept of SOEs used within this Report is similar to that of the 2005 Enterprise Law.

⁶⁵ <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/restructuring>

⁶⁶ Defined by the OECD 2004 "Corporate governance" concept.

state economy and SOE restructuring set out in the Socio-Economic Development Strategy in the period of 2011-2020 (approved by the 11th National Congress of Delegates in 2011) and in relevant resolutions, conclusions, and legal documents of Vietnam.

Therefore, the reference sources of the Report are mainly documents and data officially published by the Vietnamese competent authorities, including: (i) The annual reports of the Government to the National Assembly on the situation of activities of investment, management and use of state capital in enterprises nationwide from 2011 to 2018, which had posted on the website of Ministry of Finance (mof.gov.vn); (ii) Statistical Yearbook of Vietnam from 2011 to 2018, White Paper on Vietnam Enterprises 2019 and statistics which are posted on the General Department of Statistics website (gso.gov.vn); (iii) Official documents, resolutions, conclusions and reports of relevant state agencies.

II. SUMMARY OF THE REPORT CONTENTS

1. The report's structure consists of three parts: (i) Objectives and requirements for the role of the state economy and SOE restructuring in the period of 2011-2020. (ii) Assessing the results of the implementation of the role of the state economy and SOE restructuring in the period of 2011-2020. (iii) Proposing directions for implementing the role of the state economy and SOEs restructuring until 2030, and the 2021-2025 plan.

2. On the basis of analyzing statistics on state resources, the contribution of the state economy to economic growth, state budget revenues, to sectors and fields of the economy and in comparison to the requirements specified in the Socio-Economic Development Strategy in the period of 2011-2020, this report shows that the implementation of the role of the state economy has the following characteristics:

2.1. The state economy plays an important role in socio-economic development, economic growth and a number of key sectors and domains of the economy; plays a decisive role to effectively implement the State's pricing policy, price regulation or stabilization; making a decisive contribution to the development of necessary infrastructure system for business activities of all economic sectors and socio-economic development, which haven't done by other economic sectors due to huge investment, slow capital recovery, lack of short-term profitability. This would contribute to ensuring a safe, peaceful and stable business environment for the development of other economic sectors.

2.2. In addition to the achievements, this report found that outcomes of the objectives set by the Socio-Economic Development Strategy 2011-2020 for the role of the state economy is still limited. The growth rate and investment efficiency of the state economy have increased but still remained lower compared to other economic sectors.

The share of the state economy in GDP, remittances to the state budget, new job creation and market share in most industries are declining, especially in highly competitive industries such as trading, manufacturing, etc. The results of implementing the leading role in creating the driving force for the economy of the state economy are unclear.

3. Regarding the restructuring of the SOE sector, the Report has collected and analyzed in detail the situation of SOE restructuring from 2011 to June 2019 on three contents: Firstly, restructuring SOEs through improving market economy institutions, improving SOE governance capability to meet international standards. Secondly, restructuring SOEs through equitization and divestment of state capital. Thirdly, restructuring SOEs through measures to improve the efficiency and competitiveness of SOEs.

4. On the basis of analyzing the situation of SOEs restructuring, the Report assessed the results of 04 objectives and 06 SOE restructuring tasks set out in Decision No. 707/QĐ-TTg. of the Prime Minister.⁶⁷

5. Regarding the implementation of the objective "SOEs have a more reasonable structure": The report evaluates the results achieved at a low level. The industry structure of production and business enterprises invested by the state until 2019 has no major changes compared to that in 2011. The reason is that although about 700 state-owned enterprises have been converted into joint-stock companies (accounting for over 50% of wholly state-owned enterprises in 2011), the sale of state shares and divestments of the state capital remained low, which needs to maintain state capital in equitized enterprises and in most business sectors.

6. Regarding the implementation of the objective "Improving the efficiency and competitiveness of SOEs", The report evaluates that performances are still poorly met. The study showed that the proportion of loss-making SOEs has decreased, the average profit margin of SOEs in the period of 2011-2018 is higher than profit margin of an average of registered enterprises in Vietnam, but was still lower than that of the FDI sector and even the SOEs itself in the 2001-2010 period; The market shares of SOEs in most of the sectors of the economy have decreased.

7. Regarding the implementation of the objective of "completing the institutions for SOEs to operate in line with market mechanisms" and "managing SOEs in accordance

⁶⁷ 04 objectives include: Arranging, equitizing, divesting state capital so that SOEs can have a more reasonable structure; improving operational efficiency; meeting international standards in the corporate governance; thoroughly handling shortcomings and weaknesses of SOEs; and perfecting the management and supervision model. 06 tasks include: Completing institutions; completing equalization and divestment of state capital; comprehensively restructuring the operations of SOEs; focusing on resolving shortcomings and weaknesses of 12 poor performing projects; approving, implementing the restructuring plan; and effectively implementing rights, obligations and responsibilities of the state ownership.

to international practices": This report found that the Law on Enterprise has created an equal competition mechanism without discrimination between SOEs and other enterprises, and established a SOE governance framework similar to that of enterprises in the private sector. However, in fact, SOEs do not have sufficient autonomy and self-responsibility to operate under the market mechanism; SOE governance still has a gap compared to international standards due to the lack of complete separation of state ownership functions from state management functions; the SOE Members' Council does not have a high level of autonomy, the implementation of SOE information disclosure regulations is limited; ownership policies for each SOE are not clear and consistent; SOE management personnel are not as professional as international standards, etc.

8. Regarding the implementation of the objective "Focusing on resolving the shortcomings and weaknesses of SOEs": The report assessed that the target has not been achieved. Typically, the handling of loss-making projects and factories has not completed as required by the Prime Minister's Decision No.707/TTg of 2017.

9. Regarding "Improving the model of management and supervision of state enterprises and State capital and assets invested in enterprises", the report assessed that during the past time, the results have achieved through the establishment of the Commission for the Management of State Capital at Enterprises (CMSC). However, recently, in SOEs and enterprises with state capital, there have not a clear and completed separation between the ownership functions and the state administrative functions of ministries, branches and localities.

10. *The main causes* of the failure to achieve the goal of restructuring SOEs and implementing the role of the state economy in the period of 2011-2020 are:

10.1. The report suggests that the core cause is the formation of a fully functioning market economy institution (in both awareness and action) is still delayed, the subjects of the economy, including the state economy and SOEs are not fully operating in accordance with the market mechanism. Since the operation was not in accordance with a full market mechanism, the efficiency of resource allocation has been low, that caused the restructuring of the economy in general and the restructuring of SOEs, in particular, has not reached the expected goals.

10.2. Specific causes include: *Firstly*, the difficulties from the market that adversely affect many SOEs, especially in the period affected by the 2008-2009 financial crisis and recession. *Secondly*, the limited capability, technology, management, administration and production of SOEs. *Thirdly*, the unclear viewpoints and orientations on the leading role of the state economy and SOEs, making confusion in implementation. Typically, the confusion between empowering autonomy and self-

responsibility to SOEs under the market mechanism and strengthening the management and supervision of the State which leads to administrative intervention in SOEs; the confusion between the requirement to equitize or divest state capital in accordance with the market principles and the requirement to preserve and develop the state capital, etc. The lack of adjustment to the identification of a number of objectives on the role of the state economy and restructuring of SOEs compared to the capability, and nature of the state economy and SOEs in the market mechanism. Therefore, such roles like "orientation", "regulation" or "leading" in the economy cannot be fulfilled.

11. In the third part of the Report, the research team analyzed domestic and international contexts, proposed perspectives, directions for implementing the role of state economy and SOE restructuring until 2030, and the 2021-2025 plan.

12. Regarding the situation of SOEs in the world, the Report presented that SOEs play a certain important role in most economies. However, the level of SOE reform remains a criterion of a complete, modern and integrated market economy. Therefore, in developing solutions to restructure SOEs in Vietnam, the following issues should be considered: (i) SOEs must not restrict the development of the private sector; (ii) Restructuring SOEs should be tied with the requirements to ensure fair competition environment; (iii) SOE innovation must give SOEs autonomy and self-responsibility, and avoid imposing too many non-market and non-economic tasks on SOEs.

13. Regarding the domestic context, it is noteworthy that, recently, there has been an official policy of identifying the private sector as an important driving force of the economy. It posed an urgency of renovation of the SOE sector.

14. Recommendations on the role of the state economy: The report suggested that the state economy must focus on supporting functions, linking other economic sectors to develop together; contribute to promote rapid and sustainable economic growth and develop social progress and justice. Instead of being a competitor to the domestic private sector, the state economy should be a supporter for the private sector to become the main driving force of the Vietnamese economy.

15. The report proposes the system of viewpoints on implementing the role of state economy, including **Firstly**, it is necessary to focus on investing state economic resources in building and perfecting the socio-economic infrastructure system for the development of all economic sectors; ensure the supply of essential public products and services that other economic sectors do not invest and provide; create favorable and safe investment and business environment, regulate the economy on the basis of respecting market rules. **Secondly**, restructuring the resources of the state economy investing in business on the principle of gradual reduction, proceeding to withdraw from competing business sectors that other economic sectors can perform better and

more effective, contributing to the implementation of the policy of developing the private sector as an important driving force of the economy.

16. The paper proposed viewpoints on the role of SOEs and restructuring SOEs in the new context. Accordingly, SOEs must focus on key and essential areas, such as public services to society, and national defense and security, where enterprises of other economic sectors do not invest; considering economic efficiency as the main evaluation criteria; being autonomous, self-responsible, compliant with discipline and market standards in investment and business.

17. Based on the viewpoints on the role of SOEs, the Report proposes the system of objectives and solutions to implement SOE restructuring to 2030, with the plan for the period of 2021-2025:

17.1. Regarding the goal of SOE restructuring, the Report recommends that by 2030, SOEs must operate completely under the market mechanism and fully meet international standards on corporate governance, and also make specific recommendations for a number of quantitative targets on profit margins, on the number of SOEs to be listed on domestic and international stock markets, etc.

17.2. Regarding the plans for 2021-2025, the Report has proposed specific, detailed solutions for: (i) improving the institutional system for SOE management in accordance with the requirements of market economy development; (ii) Improving the quality of SOE management, business operation and organization; (iii) Fundamentally renovating the mechanism for implementing the rights of state ownership representation in SOEs and state capital in enterprises; (iv) Completing equitization and divestment of state capital in the direction that SOEs are only concentrated into 04 groups of sectors and fields in accordance with Article 10 of the Law 69/2014/QH13; proceeding to divest state capital from the remaining industries and fields. According to this orientation, the Report recommends that, for the period of 2021-2025, about 90% of the enterprises wholly owned by the State needs to be equitized.

PART 1: OBJECTIVES AND REQUIREMENTS FOR THE STATE ECONOMY, RESTRUCTURING OF SOEs IN VIETNAM IN THE PERIOD OF 2011-2020

1. Background and necessity of restructuring SOEs in the period of 2011-2020

Since the period of 2008-2009, under the impact of the financial crisis and economic recession in the world, along with internal limitations and weaknesses, the operations of many SOEs have encountered difficulties and business efficiency tends to reduce. According to the General Statistics Office, the profit-to-assets ratio of the entire SOE sector in 2010 was only 2.9% (compared to 3.2% in 2005), while FDI enterprises reached 6.6%(compared to 11.2% in 2005) ⁶⁸ .

Assessing the implementation of the 10-year socio-economic development strategy of 2001-2010, the Political Report of the 10th Central Committee of the Communist Party of Vietnam at the 11th National Party Congress of the Party pointed out: *“The economic development is not sustainable; the quality, efficiency, competitiveness are low, not commensurate with the country's potential opportunities and development requirements; some targets didn't reach the goal, etc. There are a number of loss-making economic groups and state-owned enterprises causing frustration in the society”*.

Resolution No.42/2009/NQ-QH12 dated November 27, 2009 of The National Assembly assessed: *“A significant number of economic groups, enterprises have low production and business efficiency which have not performed their key role in the economy, and the adequate advantages and investment from the State.”*

Report No.62/BC-CP of the Government dated November 23, 2011, on the actual situation of operations of state corporations and enterprises in the 2006-2010 period has identified: *“The efficiency of investment and business of SOEs in general and state corporations and enterprises, in particular, are not commensurate with the position, role and potentiality of enterprises.”*

The sixth plenum of The 11th Central Committee of the Communist Party of Vietnam concluded the outcome in the 10-year period of arranging, renewing, developing and improving the performance of SOEs from 2001 to 2010 that *“The SOEs have been restructured as an important step, mainly focusing on key fields and areas that should be controlled by the State, contributing to the State's economic performance in the role of leading, stabilizing and developing socio-economic conditions, ensuring social*

⁶⁸ General Statistics Office, "Vietnamese Enterprises - First 15 Years of the Century (2000-2014)", Statistical Publishing House, 2017, page 126.

security and demands of national defense and security . However, the arrangement and equitization of SOEs is still slow and loose; technological level is obsolete, corporate governance is weak and efficiency is low. The separation between state management functions and state ownerships management functions is not clear enough; The institutions and mechanisms for State ownerships management and supervision have many loopholes and shortcomings. The structure of sectors and fields is not rational, spread and investments outside the industry are inefficient. Some enterprises seriously violated the law, causing great loss and waste of state capital and assets "(Conclusion No. 50-KL /TW dated October 29, 2012).

In summary, by 2010, the process of reorganizing, innovating, developing and improving the efficiency of SOEs has achieved many positive results. SOEs hold a high proportion in the Vietnamese enterprise system in terms of resources, controlling sectors of the economy. However, due to their important role in the economy, the inadequate performance and competitiveness caused negative impact on the efficiency and competitiveness of the whole economy.

That context requires the restructuring of SOEs in the period of 2011-2020 to contribute to improve the efficiency and competitiveness of the economy as well as of the SOE sector.

2. Overview of documents setting goals and requirements for restructuring SOEs in the period of 2011-2020

Since the Renovation in 1986, Vietnam has had many guidelines and orientations on the arrangement, innovation, development and improvement of the performance of SOEs. However, the term "SOE restructuring" is only officially used in the 2011-2020 period in the following documents:

- Resolution of the 11th and 12th National Congress of the Party, including general directions on the role of the state economy and solutions for SOEs restructuring in the socio-economic development strategy for the period of 2011-2020, 2011-2015 plan and 2016-2020 plan.
- Resolution No.10/2011/QH13 on the socio-economic development plan in the period of 2011-2015 which directs that "It is necessary to focus on restructuring the economy in 3 important areas, including restructuring investment, focusing on public investment; restructuring financial market, focusing on restructuring commercial banks system, financial institutions; restructuring of businesses, focusing on economic groups and State corporations."
- Conclusion No.10-KL/TW of October 18, 2011 of the Central Executive

Committee (11th Session) directs that restructuring of the economy must be associated with renovating the growth model towards improving quality, efficiency and competitiveness, focusing on the three most important areas, including Restructuring investment with a focus on public investment; restructuring the financial market with a focus on restructuring the commercial banking system and financial institutions; SOE restructuring focuses on economic groups and State corporations Conclusion No.50-KL/TW dated October 29, 2012, of The 11th Central Committee of the Communist Party of Vietnam, proposed viewpoints and guidelines on continuing reorganizing, renewing and improving the efficiency of SOEs.

- Conclusion No.103-KL/TW dated September 29, 2014 sets out the policy of continuing to perfect the socialist-oriented market economy institution, including the state-owned economic institution. Resolution No.04-NQ/TW dated October 30, 2016 of the Central Executive Committee of the 12th term requires that reviewing and perfecting regulations and legal documents on management and administration to ensure disclosure and transparency, contribute to the elimination of the application-approval process ; prevent and repel corruption, "group interests", "backyards", profiteering in management and use of budgets, public assets, equitization of state enterprises, investment capital, land, resources, minerals, finance, banks, taxes, customs, allocation, management and staffing, etc. Promoting socialization, separating between public service provision, production and business management and state management functions in order to improve the effectiveness and efficiency of state management agencies; redress bureaucracy, authoritarianism, harassment and other negative acts from officials and public employees, etc. Reviewing, divesting, equitizing, reorganizing operations of loss-making military and police enterprises, which not serving national defense and security tasks.
- Resolution No.05-NQ/TW dated November 1, 2016 of the Twelfth Communist Party's Central Committee outlines a number of major guidelines and policies to continue renovating the growth model, labor productivity and competitiveness of the economy.
- Resolution No.24/2016/QH14 of the National Assembly on economic restructuring plan in the period of 2016 - 2020 sets out the target of "Divesting all state capital in enterprises of the sectors in which the State does not need to hold more than 50 percent of their capital, divesting state capital to the floor level prescribed for the sectors that the State reorganizes and restructures investment capital". They also set key tasks of "Continuing to promote the restructuring of SOEs focusing on economic groups and State corporations.

Furthermore, it is necessary to assess the nature and promote equitization and divestment of State investment in a public and transparent manner in accordance with the market mechanism; strengthen checking, inspection, supervision and audit in order not to cause loss of capital and public assets; perfect the model of SOE governance; adopt appropriate control mechanisms for the source of capital for selling/buying and merger of enterprises. The equitized enterprises must be listed on the stock market within one year from the date of the first issue of shares as well as attract competent strategic investors. They also need to develop and announce specific annual goals for state capital divestment in enterprises. Finally, thoroughly handling loss-making SOEs and inefficient State investment projects in accordance with market principles and mechanisms; even applying to bankruptcy these SOEs in accordance with the provisions of the law, if necessary".

- Resolution No.12-NQ/TW of June 3, 2017 sets out the goals, viewpoints and directions for solutions to restructure, innovate and improve the efficiency of SOEs until 2020.

3. Regarding determining the role of state economy⁶⁹

The Platform on national construction in the period of transition to socialism (supplemented and developed in 2011) identified that a socialist-oriented market economy would be developed with various forms of ownership, economic sectors, business organization models and distribution models. All economic sectors operating under the law are all important sectors of the economy which equal before the law, develop in long term together, cooperate and compete fairly. The State economy plays a key role.

The Socio-Economic Development Strategy for the period of 2011-2020 sets the viewpoints of developing economic sectors and types of businesses fast and harmoniously; Strengthening the potential and improving the efficiency of the state economy. In this period, the State economy plays a key role and is an important material force for the State to orient and regulate the economy, contributing to the stability of macro-economy.

The 2013 Constitution states that the Vietnamese economy is a socialist-oriented market economy with many forms of ownership and various economic sectors, in which State economy plays the leading role (Article 51). Land, water resources, mineral resources, resources in the seas, airspace, other natural resources and properties invested and managed by the State are public properties owned by the entire people, the State performed as the ownership representative (Article 53).

⁶⁹ The name "State economy" has replaced the name "State-owned economy" since 1994.

4. The goals of SOE restructuring in the period of 2011-2020

4.1. The goals of renovating, restructuring and improving SOE efficiency under Resolution No. 12-NQ/TW of June 3, 2017

- Overall objectives: Restructuring, renewing and improving the efficiency of SOEs on the basis of modern technology, innovation and management capability in accordance with international standards, in order to mobilize, allocate and effectively use social resources, preserving and developing state capital in enterprises so that SOEs can maintain a key position and be an important material force of the state economy, contributing to promoting economic development and making social progress and fairness.
- Objectives to 2020: Restructuring and renovating SOEs for the period of 2017-2020 based on criteria for classifying SOEs and enterprises with state capitals in sectors and fields. Striving to complete the divestment in enterprises, which the State does not need to hold or contribute capital to. Focusing on handling definitely ineffective and loss-making economic groups, state corporations, projects, investment projects of SOEs. Striving to meet international standards on corporate governance; improving production and business efficiency, product quality, and competitiveness of SOEs. Completing the model of management and supervision of SOEs and State capital and assets invested in enterprises. By 2018, setting up a specialized ownership agency for SOEs and the State's shares and contributed capital in enterprises.

4.2. The goal of restructuring SOEs in the period of 2011-2015 in accordance with the Decision No.929/QĐ-TTg of the Prime Minister

Decision No.929/QĐ-TTg dated July 17, 2012 of the Prime Minister approving the Scheme on "Restructuring of State-owned enterprises, focusing on economic corporations and groups in the 2011-2015 period" stipulates following 02 groups of objectives:

- (1) State-owned enterprises to have a more rational structure, focusing on key industries and fields, providing essential public products and services for society and national defense and security, serving as a core for the state economy to play a key role and be an important material force for the State to guide and regulate the economy and stabilize the macro-economy.
- (2) Improving the competitiveness, profit-to-equity ratio for business enterprises; fulfilling the task of producing and supplying essential public-utility products and services to the society, national defense and security for public-utility enterprises.

4.3. The goal of restructuring SOEs in the period of 2016-2020 in accordance with the Decision No.707/QĐ-TTg of the Prime Minister

Decision No.707/QĐ-TTg of the Prime Minister dated May 25, 2017 approving the Scheme on Restructuring of State-owned Enterprises, focusing on state-owned economic groups and corporations for the 2016-2020 period, in which Article 1.1 stipulates the following 04 groups of objectives. including

(i) Implementing the restructuring, equitization and divestment of state capital so that SOEs can have a more rational structure, focusing on key industries and fields; providing essential public products and services to the society; defense security; natural monopoly field; with high technology applications, large investments, creating motivation for socio-economic development that enterprises of other economic sectors do not invest. Performing disclosure and transparency in accordance with the market mechanism and the provisions of the law in equitization and divestment, to avoid negative phenomena, group interests, loss of capital and state assets.

(ii) Investment by state-owned enterprises focusing on the fields of science and technology; sectors and fields with strategic importance, leading and orienting the construction of a knowledge-based economy with high technology content, contributing to raising the competitiveness of the whole economy. Improving the efficiency of business operation and production, increasing competitiveness, profit-to-equity ratio of state-owned enterprises; strengthening management capability and governance capability in accordance with international standards. The operation of state-owned enterprises is strictly managed, supervised, publicized, transparent and equal with enterprises of other economic sectors.

(iii) Focusing on resolving the shortcomings and weaknesses of state-owned enterprises and enterprises with state capital in accordance with the provisions of law, ensuring disclosure and transparency, in accordance with the market mechanism.

(iv) Perfecting the model of management and supervision of state-owned enterprises and state capital, state assets invested in the enterprises. Separating the function of representing state ownership in state-owned enterprises and enterprises with state capital with the state management function of ministries, branches and localities soon."

5. Regarding the task of restructuring SOEs in the 2011-2020 period

5.1. The task of restructuring SOEs in accordance with the Socio-Economic Development Strategy for the period of 2011-2020

The Socio-Economic Development Strategy 2011-2020 sets out the tasks: Continuing to innovate vigorously and improving the performance of SOEs, especially economic

groups and corporations. Perfecting institutions of managing the operations of economic groups and corporations soon. Promoting equitization of SOEs; building a number of strong and multi-ownership economic groups, of which the state ownership plays a dominant role. Clearly defining the State ownership and business rights of enterprises, perfecting the mechanism of management of state capital in enterprises.

5.2. The task of restructuring SOEs in accordance with the 2011-2015 socio-economic development plan.

Renovating and perfecting laws, mechanisms and policies on ownership of land, natural resources, capital and other types of public assets so that natural resources, capital and public assets can be managed and used effectively, overcoming loss and wastefulness. Land, resources, capital and properties with State as owner representative is assigned to entities of all economic sectors to use on the efficiency principle. Entities have the same rights and obligations in the effective use of State resources.

Reviewing of operations of the State Capital Investment Corporation; studying and formulating organizations to effectively manage investment and business capital sources and properties of the State; overcoming the situation where the administrative management apparatus directly engages in business activities through administrative orders.

Promoting innovation, arrangement and improvement of business efficiency of SOEs. Urgently restructuring the business sector of state economic groups and corporations, focusing on a number of key sectors and fields of the economy.

Gradually developing enterprises at regional and global level. Defining correctly and more specifically the rights and responsibilities of the board of directors and the CEOs for state capital and assets at the enterprise, to ensure the right to take initiative in production and business of the enterprise, and preserve and improve the efficiency of using state capital and assets.

Promoting organizational and operational mechanism reform of public service units in line with the socialist-oriented market economy. These units have the right to be proactive and encouraged, given favorable conditions to participate in the market, provide more and better public services to society, especially health, education and training services, science, technology, etc.

5.3. The task of restructuring SOEs in accordance with the 2016-2020 socio-economic development plan

Continuing to promote SOE restructuring in the direction that SOEs focus on key and essential areas national defense and security; and areas where enterprises of other economic sectors do not invest.

Promoting equitization and sale of capital in enterprises where the State does not need to hold shares or does not need to hold dominant shares, including those that are doing business effectively. Completing the institution of pricing land, tangible and intangible assets (intellectual property, brand, etc.) in equitization in line with market principles. Separating production, business tasks and political, public tasks.

Separating the function of ownership of state assets and capital and the function of state management and business administration of SOEs; soon canceling the function of state ownership representation of ministries and People's Committees for state capital and assets in enterprises. Establishing a specialized ownership agency for SOEs.

Strengthening the contingent of leaders, managers, and improve SOE governance in accordance with international standards. Strengthen management, supervision, inspection and control to ensure publicity and transparency of investment, finance and activities of SOEs. To renovate the organization and operation mechanism of public non-business units in the direction of raising the autonomy and self-responsibility regime on organizational structure, payroll, personnel and finance; privatizing the public service sector, attracting economic sectors to participate in this field.

5.4. Overview of the core contents of the tasks of renovating, restructuring and improving the efficiency of SOEs under Resolution No.12-NQ/TW of June 3, 2017

(1) Promoting SOE restructuring:

Clearly defining the number and scope of sectors and fields that require state-owned enterprises or enterprises with state capital, to formulate 5-year plans and annual plans of restructuring of SOEs, equitization and divestment of state capital in accordance with the following principles: Focusing on key and essential areas; important areas and national defense and security; areas where enterprises of other economic sectors do not invest; reducing state ownership to a sufficient level to change governance substantially and attract highly qualified investors; maximizing the value of selling state capital under the market mechanism.

Definitely handling loss-making and inefficient SOEs and investment projects for enterprises where the State does not need to hold dominant shares or contributed capital it shall be equitized, sold, contracted, leased, dissolved or bankrupted. Enterprises where the State needs to hold 100% of the capital or need to hold dominant shares or contributed capital should be restructured with appropriate mechanisms and policies.

Expanding methods of selling shares, contributed capital, including selling the whole SOEs; to apply bankruptcy measures as prescribed by law to SOEs fail into bankruptcy without feasible restoration measures.

Complying with laws, respecting market mechanisms, implementing the equitization and divestment roadmap of state capital which are already approved by competent state agencies. Ensuring disclosure and transparency in SOE restructuring, especially in equitization and divestment of state capital in enterprises. Applying advanced asset valuation methods that are consistent with the market mechanism; ensuring that the State's capital, assets and enterprise values are fully, rationally, publicly and transparently priced. Completing the institution of pricing land, tangible and intangible assets (intellectual property, brand, etc.) in equitization in line with market mechanisms. Clearly defining the responsibilities of an independent valuation consultancy organization in valuing assets, capital and determining the value of enterprises. Clearly defining the responsibilities of the State Audit in auditing, determining the value of enterprises, valuing assets and the state capital.

For the equitization of SOEs that are assigned to manage and exploit infrastructure projects invested by the State, which play an important role in society, economy, national defense and security, the State exercises control in accordance with the following principles: The State shall unifiedly owns important infrastructure works; while equitized enterprises and investors receiving exploitation rights may only manage, operate and exploit infrastructure works and projects; The selection of investors and enterprises must comply transparently with the Bidding Law; ensuring national defense and security and protect national sovereignty and territorial integrity.

Implementing drastically and effectively the arrangement, innovation, development, and improvement of the operational efficiency of agro-forestry companies in accordance with Resolution No.30-NQ/TW, dated March 12, 2014 of the Political Bureau of the 11th term. Strictly organizing the equitization and dissolution of agricultural and forestry companies, ensuring the rights of people who are contracted to land, water surface, perennial plant gardens and forests.

Simultaneously deploying appropriate solutions, mechanisms, and policies to consolidate the financial situation, completely handling the financial backlog, insolvency debts and non-profit assets of SOEs.

Speeding up the divestment of investment capital outside the core business, resolutely resolving the dispersed and spread investment situation. Restructuring SOEs on the basis of the assigned tasks, main business lines, sectors, maximizing the potential and strengths; Thoroughly implementing cost saving; improving the quality of goods, services, reputation and brand in the market.

Increasingly investing and improving the capability of SOEs in terms of creative innovation, research, application, transfer of science, technology, modern production techniques, energy-saving and environmentally friendly use, considering this as a

decisive factor to improve productivity, quality, efficiency and competitiveness of SOEs.

Capitals from equitization and divestment of state capital are centrally managed and only used for development investment expenditures without using recurrent expenditure of the state budget.

(2) Continuing to renovate mechanisms and policies for SOEs to truly operate under the market mechanism:

SOEs take part in performing the political and social tasks assigned by the State in accordance with the mechanism of the State's order, competitive selection, publicity and determination of cost price, implementation cost, responsibility and benefits of the State, SOEs to ensure that business performance of SOEs is not reduced.

Economic and financial relations between the State and SOEs, especially rights and obligations, must be fully and transparently performed in accordance with the law and in line with market mechanisms.

Eliminating direct administrative intervention or subsidies mechanisms for SOEs, unfair treatment of enterprises of other economic sectors, especially in access to state resources, credit, land, resources, investment and business opportunities, finance, taxes, etc.

Promoting the leading role of SOEs of forming and expanding domestic, regional and global production, supply and value chains. Limiting closed, local and non-transparent production and business activities in SOEs, especially in state economic groups and controlling companies.

(3) Innovating and improving the operational efficiency of the governance system and improving the capability and quality of SOE management staffs:

Developing and applying corporate governance framework in line with international standards in SOEs.

Consolidating and developing a number of multiple owner state economic groups which are large scale, operate effectively, and be able to compete regionally and internationally in a number of key sectors and fields of the economy on the basis of perfecting the model of state-owned economic groups in accordance with international practices.

Resolutely fighting and establishing effective internal management and control systems in preventing, detecting, stopping and handling violations of law and conflicts of

interests; the situation of SOE leaders and managers in cahoots with government officials and employees and the private sector to form "interest groups", "backyard", abuse of positions and powers to control SOE operations for personal profits, corruption, waste, and cause harm to the State and businesses.

Clearly defining the duties, powers and responsibilities of managerial positions in the SOE governance system; ensuring responsibility equated with powers Improving standards, conditions, responsibilities of independent members of the board of directors.

The Board of Supervisors and Supervisors must be an effective monitoring tool of the owner, operate independently without being led, directed or dominated by the personal interests of the Board of members or the Board of Directors and the board of management and executive. The General Director and the members of the SOE executive board are appointed, hired by the Board of members and the Board of Directors and performed the duties and powers in accordance with the law and labor contracts.

Completing the incentive systems, economic leverage coupled with improving responsibility and discipline in SOEs. Implementing the regime of salaries, bonuses and remuneration of employees and managers of SOEs in accordance with the market mechanism, highly competitive on the basis of production and business results. Separating SOE managers from public servants. Widely deploying the mechanism of recruitment and appointment through competitive, open and transparent examinations for all managerial, executive and other job titles in the enterprise.

Ensuring the transparency and disclosure of SOEs and accountability of enterprise managers, especially in finance, investment, procurement, utilization of State capital, expenses, business results, profit distribution, personnel work, large transactions, dealings with people related to managers, assets and income of managers in accordance with international standards and the provisions of law. Perfecting accounting, auditing and financial reporting system in accordance with international standards.

(4) Improving the effectiveness and efficiency of state management of SOEs:

Improving the management function of the State to SOEs, including: Reviewing and improving the legal system, mechanisms and policies on SOEs in accordance with the Party's guidelines and policies, practical situation and experiences gained over the past years. Improving the capability, and efficiency of the inspection, audit and supervision work of the state management agencies in SOEs; preventing, detecting and strictly handling violations of law, corruption and wastefulness in SOEs. Strengthening the direction, inspection and supervision of the implementation of equitization, state capital divestment options and plans which are already approved. Enhancing responsibilities of

ministries, branches, localities, organizations and individuals representing state ownerships, especially the head personnel in implementing the Party's guidelines, State policies and laws, and approved options and plans for restructuring and renovating SOEs, especially in equitization and divestment of state capital in enterprises, ensuring disclosure and transparency in implementation.

Perfecting the organization to perform the function of the State as the owner of SOEs, shares and capital contributed by the State in enterprises. The State fulfills the responsibilities of the owner towards SOEs, shares, and the State's contributed capital in enterprises; truly plays the role of investors, owners, has equal rights, obligations and responsibilities with other investors in the business. Ensuring autonomy in the operation of SOEs in accordance with market principles. Respecting the independence in exercising the rights and responsibilities of the Board of members, the Board of Directors, the Chairperson of the Board of members, the Chairman of the Board of Directors, the General Director, the SOE Executive Board so that the operation and governance of SOEs is implemented in a transparent, accountable, professional and highly effective manner. Quickly establishing a specialized state ownership agency.

PART 2: EVALUATION OF THE ROLE OF THE STATE ECONOMY AND RESULTS OF SOEs RESTRUCTURING IN THE PERIOD OF 2011-2020

1. EVALUATION OF THE ROLE OF THE STATE ECONOMY

1.1. Overview of state economy in the period of 2011-2020

Article 53 of the 2013 Constitution states: “Land, water resources, mineral resources, resources in the sea, airspace, other natural resources and properties invested and managed by the State are public property owned by the entire people and unified managed by the State which is owner's representative.”

Public properties, according to Article 3 of the Law on Management and Use of Public Property, are properties owned by the people and unifiedly managed by the State as the owner's representative, including public properties in service of management and provision of public services, assurance of national defense and security at agencies, organizations and units; infrastructure assets in service of national interests and public interests; property established with all people ownership rights; public assets at the enterprise; money belonging to the state budget, off-budget state financial funds, state foreign exchange reserves; land and other resources.

Article 4 of the Law on Management and Use of Public Property classifies public assets as follows:

(i) Public property used to manage and provide public services and ensure national security of competent state authorities, people's armed forces, public service providers, authorities affiliated to Communist Party of Vietnam, socio-political organizations, socio-political and professional organization, social organization, social-professional organization or another organization that is established according to regulations of law on associations, except for the property specified in Clause 4 this Article (hereinafter referred to as “public property of authorities and organizations”);

(ii) Infrastructural property serving national or public interests are technical infrastructure works, social infrastructure facilities, land areas, water areas or sea areas associated with infrastructure works, including: transport infrastructure, power supply infrastructure, irrigation infrastructure and response to climate change, urban infrastructure, industry cluster infrastructure, industrial zones, economic zones, high-tech zones, commercial infrastructure, information infrastructure, educational and training infrastructure, science and technology infrastructure, medical infrastructure, cultural infrastructure, sports infrastructure, tourism infrastructure and other

infrastructure in accordance with provisions of law (hereinafter referred to as “infrastructural property”);

(iii) Public property of enterprises;

(iv) Property of state-funded projects;

(v) Property established for public ownership according to provisions of law, including: confiscated property; property without owners, property whose owner is unidentified; property that is dropped, forgotten, buried, hidden, sunk and found; property without inheritors and other property belonging to the State as prescribed in provisions of the Civil Code; property whose owner voluntarily transfers ownership to the State; property transferred by the foreign-invested enterprises without reimbursement to the Vietnamese State according to their commitments after the expiry of their operation duration; property invested in the form of public-private partnerships and transferred to the Vietnamese State under project contracts;

(vi) Money of the state budget, non-state budget financial funds and foreign exchange reserves of the State;

(vii) Land; water resources, forest resources, mineral resources, marine resources, airspace, telephone numbers and other numbers serving state management, Internet resources, radio frequency spectrum, orbit satellites and other resources managed by the State according to regulations of law.

By 2019, there is no official published data and full evaluation of the value of all public assets in the economy. Therefore, this Report only gives an overview of the value of some types of public assets according to the competent state agencies data:

- **State assets at agencies, organizations and units:**

According to data from the Department of Public Property, Ministry of Finance, the cost of state assets at agencies, organizations and units by 2015 was over VND 1.646 quadrillion (the residual value is VND 1.464 quadrillion), of which, land value accounts for 42%, houses account for 14.6%, cars account for 1.2%, other assets with value over VND 500 million account for 2.7%, other assets with value under VND 500 million account for 0.3%, assets of road infrastructure account for 37.4%, rural central clean water works account for 1.4%.

Table 1: Overview of state assets in agencies, organizations and units until 2015

	Amount (pcs)	Acreage m2	Cost (VND billion)	Residual value (VND billion)
Total			1646448.95	1464153.10
Land	128757	2473358074	692372.26	692372.26
House	285081	126931592	240641.96	134472.65
Car	36897		20623.27	5939.49
Other assets with value over VND 500 million	21801		45911.83	17863.02
Other assets with value under VND 500 million	273167		6257.00	2053.00
Road infrastructure assets	5159		616067.63	595586.68
Rural central clean water works	14205		24575.00	16244.00

Source: National database of state assets.

- **State capital invested in enterprises:**

According to the data in the Government's Report No.480/BC-CP dated October 12, 2018, the value of state capital in enterprises where the state owns over 50% of charter capital is VND 1.457 quadrillion (Only counting the number of enterprises managed by the Ministry or the provincial People's Committee and excluding the value of public assets assigned to the enterprise for management which hasn't been included in the value of equity in the enterprise).

- **Money of the state budget, non-state budget financial funds and foreign exchange reserves of the State**

Total state budget revenue and expenditure from 2011 to 2018 increased by more than 50%. According to the estimated figures by the General Statistics Office in 2018, the state budget expenditure reached over 1.6 quadrillion dong, of which, recurrent expenditure accounted for 61%, development investment expenditure accounted for over 28%, the remaining was interest payments and aid expenses.

Table 2. State budget revenue and expenditure for the period of 2011-2018 (VND 1,000 billion)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 Estimate
1. Total state budget revenue ⁷⁰	734.8	751.3	845.7	897.5	1020.6	1131.5	1293.6	1424.9
2. Total state budget expenditure	762.5	965.4	1107.3	1143.1	1276.5	1298.3	1355.0	1616.4
- Recurrent expenditure	467.0	603.4	704.2	723.3	788.5	822.3	881.7	989.9
- Development investment expenditure	263.2	318.6	346.0	351.0	401.7	365.9	372.8	411.3
- Payment of loan interests	29.8	39.9	54.1	66.7	82.0	107.3	n/a	n/a
- Aid expenditure	0.9	1.0	1.1	1.4	0.8	1.5	n/a	n/a

Source: *gso.gov.vn*.

⁷⁰ The total State budget revenue includes the lottery revenue, excluding investment mobilization under Clause 3, Article 8 of the State Budget Law, excluding revenue transfer.

Regarding non-state budget financial funds, according to the provisions of the State Budget Law, the *non-state budget* financial fund is a fund established by a competent agency and operate separately with the state budget, revenue sources and spending tasks of the fund to perform the tasks prescribed by law. According to the Government's report, the total revenue of the funds in 2018 was 495.2 trillion dongs, the total expenditure was 411.8 trillion dongs, the fund balance at the end of the year was about 839.3 trillion dongs. By the end of 2018, the whole country had more than 40 state financial funds established and operating under the provisions of law, in which 28 funds are set up and managed by 17 ministries and central agencies, accounting for approximately 95% of the total working capital of state financial funds; In the localities, there are more than 20 funds or types of funds are established, mainly with small scale (under VND 5 billion).

Regarding the State's foreign exchange reserves, the State Bank of Vietnam is the agency tasked to set the State's annual foreign exchange reserve; buying and selling foreign currencies with the State budget and international organizations and using the State foreign exchange reserves in accordance with regulations; providing data of the State foreign exchange reserve in accordance with law. According to official data released by the State Bank of Vietnam, the State's foreign exchange reserves reached US \$51.5 billion at the end of 2017.⁷¹

- **Public property which is land:**

According to the land statistics of the whole country as of the end of 2017⁷², total natural area is 33.1 million ha, of which, the agricultural land area is over 27.3 million ha (82.3%), the non-agricultural land area is 3.7 million ha (11.3%), the unused land area is 2.1 million ha (6.4%).

In terms of structure of non-agricultural land, residential land accounts for 19%; group of land for offices, national defense, security, public works and public purposes works accounts for 42.8%; non-agricultural business and production land accounts for 7.3%; land for religious and belief establishments, cemeteries and funerals accounted for 3.1%; land of rivers, canals and ditches accounted for 19.8%; land with special-use water surface and other non-agricultural land accounts for 7.9%.

⁷¹ Annual report 2017 of the State Bank of Vietnam (page 28). At the Government's regular press conference on May 3, 2018, the data on foreign exchange reserves was announced to be nearly 63 billion USD: <http://vpcp.chinhphu.vn/Home/Noi-dung-hop-bao-Chinh-phu-thuong-ky-thang-42018/20185/23902.vgp>

⁷² Decision No. 3873 / QĐ-BTNMT dated December 25, 2018 of the Ministry of Natural Resources and Environment

Table 3. Land area by purposes (unit: ha)	
Total	33123568
1. Agricultural land	27268589
1.1. Land for agriculture production	11508010
1.2. Forestry land	14910513
1.3. Aquaculture land	796053
1.4. Land for salt production	17155
1.5. Other agricultural land	36858
2. Non-agricultural land	3749674
2.1. Residential land	714926
2.2. Specialized land	1874333
- Land for construction of offices	12952
- Defense land	245138
- Security land	52569
- Land for construction of non-business facilities	82603.77
- Land for non-agricultural business and production	274481
- Land for public purposes	1206589
2.3. Land for religious bases	11923
2.4. Land for beliefs bases	665
2.5. Land for cemeteries and funerals NHT	103906
2.6. Land of rivers, canals, ditches and springs	742864.57
2.7. Land with special-use water surface	243759
2.8. Other non-agricultural land	51312
3. Unused land	2105305

Source: Decision No. 3873/QĐ-BTNMT dated December 25, 2018

Classifying by the subjects assigned to manage and use land, the area allocated to households and individuals accounts for 48% of the country's total area, economic organizations account for 10%, state agencies and units account for 7.3%, public non-business organizations account for 13.6%, communal People's Committees account for 14.9%, residential communities and other organizations manage 4.1%. etc. (see table 4).

Table 4. Land area by users and management subjects (unit: ha)		
	Whole country	33123568
User object	The total allocated area to use, of which:	26818605
	- Households and individuals in the country	15890492
	- Economic organizations	3304578
	- State agencies and units	2422613
	- Public non-business organizations	4513649
	- Other organizations	291676
	- FDI enterprises	46609
	- Diplomatic organizations	55
	- Vietnamese people residing abroad	3
	- Residential communities and religious facilities	34893
Object of management	Total area under management, of which:	6304963
	- People's Committee at commune level	4950754
	- Land fund development organizations	6285
	- Residential communities and other organizations	1347924

Source: Decision No. 3873/QĐ-BTNMT dated December 25, 2018

- **Public properties which are mineral or water resources:**

According to the information of the General Department of Geology and Minerals of Vietnam (under the Ministry of Natural Resources and Environment), Vietnam has more than 5000 mines, ore deposits of 60 different types of minerals, there are some types of minerals has significant, world-class reserve scale, has a strategic significance and a resource for the country's socio-economic development. On average, each year the mining industry provides the economy with about 90 million tons of cement limestone, about 70 million cubic meters of common construction materials, nearly 100 million cubic meters of construction sand and leveling sand, over 45 million tons of coal, over 3 million tons of iron ore, etc. The output value of the mining industry (excluding petroleum) accounts for about 4-5% of the annual GDP; Directly contributing to the budget from the grant of mining rights, royalties, and environmental protection fees (excluding petroleum) an average amount of VND 16-20 trillion per year, of which tax on exploitation of natural resources contributes 10 -11 trillion dong⁷³.

Box 1: Vietnam mineral potential

Results of the survey, evaluation and exploration of minerals performed so far show that our country has quite diverse and abundant mineral resources with over 5,000 mines and ore deposits of 60 different types of minerals; There are a number of minerals with considerable world-class reserve, has a strategic significance and a source of national socio-economic development.

On average, each year, our country's mining industry provides the economy with about 90 million tons of cement limestone, about 70 million cubic meters of common construction materials, nearly 100 million cubic meters of construction sand and leveling sand, over 45 million tons of coal, over 3 million tons of iron ore, etc.; output value of the mining industry (excluding petroleum) accounts for about 4-5% of the annual GDP; Directly contributing to the budget from the grant of mining rights, royalties and environmental protection fees (excluding those of oil and gas) from 2014 till now an average amount of VND 16-20,000 billion per year, in which tax on exploitation of natural resources contributes VND 10,000 - 11,000 billion. It can be said that mineral resources have actually become one of the resources for the country's socio-economic development in each period.

Titanium ore: Titanium ore in Vietnam includes 02 types: original ore and placer ore. The original ore concentrates in Thai Nguyen province; the placer ore concentrates in the coastal provinces from Thanh Hoa to Ba Ria - Vung Tau. The total potential of titanium resources and reserves in Vietnam is about 663.15 million tons of useful heavy minerals.

Bauxite ore: Bauxite ore in Vietnam is distributed mainly in the northern provinces (Lang Son, Cao Bang, Ha Giang) and in the Central Highlands (Dak Nong, Lam Dong, Gia Lai, Kon Tum) and Binh Phuoc and Phu Yen provinces. The reserve and forecast resources of bauxite ore deposits in the Northern provinces are about 88.5 million tons. For bauxite laterite ore, the total reserves and forecast resources of bauxite-laterite ore have been estimated at about 3,500 million tons of fine ore.

Rare earth: Rare-earth ores are concentrated in Bac Nam Xe, Nam Nam Xe, Dong Pao (Lai Chau), Muong Hum (Lao Cai) and Yen Phu (Yen Bai) mines. According to statistics, rare earth reserves and resources in Vietnam reached about 19.96 tons of Tr₂O₃.

⁷³ General Department of Geology and Minerals (2017): <http://www.dgm.gov.vn/bai-viet/gioi-thieu-ve-tiem-nang-khoang-san-viet-nam>

Apatite: So far, 17 apatite ore mines and points have been confirmed, concentrated mainly in Lao Cai province. Most apatite mines are of medium to large scale. The reserve and forecast resources of apatite ore calculated to a depth of - 900m are 2,373.97 million tons.

White sand: White sand is distributed in 09 coastal provinces of North and Central Vietnam with great potential but the level of investigation and evaluation is limited. The total reserves of 13 explored mines is at 123 million tons, the forecast resource is about 03 billion tons.

High quality limestone (except white marble): Limestone can meet the requirements of cement, industrial lime and poly buckets production are present in 29 provinces of the country but unevenly distributed, concentrated mainly in the Northern and Northern Central regions. To date, more than 80 mines have been surveyed, assessed and explored at different levels with a total reserve of about 08 billion tons.

White marble: Distributed in 11 northern provinces, but concentrated in Nghe An and Yen Bai provinces. Up to now, there are over 70 mines already under exploration. About 200 million m³ of white marble have been identified as eligible for paving stone production and 1.2 billion tons are of sufficient quality to produce calcium carbonate powder.

Mineral water - hot water: Most provinces and cities in the country have mineral water - hot water resources. So far, there are 400 sources of mineral water - hot water investigated and recorded.

Uranium ore: Geological researches and mineral searches have discovered uranium mineralization in the Northwest, Viet Bac, Central and Central Highlands regions. In which it concentrates in the region of Nong Son (Quang Nam). To date, 06 uranium mines have been evaluated and explored with a total estimated resource of about 218,000 tons of U₃O₈, of which Nong Son area contributes about 100,000 tons of U₃O₈.

Coal: Coal is distributed mainly in the Northeast coal basin and Red River coal basin. In addition to the exploited coal reserves, if excluding the Red River basin coal, the remaining reserves and resources are not large (about 5 billion tons including forecast resources).

Regarding Song Hong coal basin, its overall coal potential is currently under investigation and evaluation at the mainland area. Initial results show that the coal potential in the mainland of the Red River basin is very large, the density of coal storage is high at the depth from -330 to -1200m. Distribution ranges from Khoai Chau Hung Yen to Tien Hai, Thai Binh - Hai Hau Nam Dinh. Initial results have determined that coal has good quality for use as energy coal.

In addition, our country has a number of other metallic minerals such as: copper ore, iron ore, manganese, antimony, mercury, molybdenum, feldspar, kaolin, kaolin clay as raw materials for ceramic, paving stone, etc. which have been discovered and assessed on potential of resources, however, resources of these mineral are not large and have scattered distribution.

(Source: General Department of Geology and Minerals, <http://www.dgmv.gov.vn/bai-viet/gioi-thieu-ve-tiem-nang-khoang-san-viet-nam>, January 17, 2017 - 20:39)

Regarding water resources, according to data of the Department of Water Resources Management (Ministry of Natural Resources and Environment), Vietnam has 108 river basins with about 3450 rivers and streams with a length of 10 km or more, including 9 large river system with a basin area of more than 10,000km². The annual average total surface water is about 830-840 billion m³, of which more than 60% of water is from abroad. The amount of water per capita is over 9,000 m³/year. Groundwater also has a total potential reserve of about 63 billion m³/year, distributed in 26 major water storage units, but concentrated mainly in the Northern Delta, Southern region and Central

Highlands. Regarding reservoirs, there are about 2,900 relatively large hydroelectric and irrigation reservoirs (with a capacity of 0.2 million m³ or more) that have been operated, under construction or planned for construction, with a total capacity of reservoirs containing over 65 billion m³. The total amount of water being exploited and used every year is about 81 billion m³, approximately 10% of the total average annual water volume of the whole country.

• Telecommunications number storage and other number storage in service of state management, Internet resources, radio frequency spectrum and satellite orbit:

According to current regulations, telecommunication resources are national resources, including telecommunications number storage, Internet resources, radio frequency spectrum and satellite orbits under Vietnam's management.

By 2019, the State has granted registration for 488002 domain names ".vn", 15995392 IPv4 addresses, 309244723200/64 IPv6 addresses converted in units/64; nearly 4.4 million fixed telephone subscribers, over 120 million mobile phone subscribers generating traffic; over 11 million fixed broadband Internet access subscribers; over 44 million subscribers of mobile broadband (3G, 4G), etc.⁷⁴

1.2. Evaluation of the implementation of the role of the state economy in the period of 2011-2020

The Socio-Economic Development Strategy 2011-2020 has requested: *“Strengthening the potential and improving the efficiency of the state economy. The State economy plays a key role and is an important material force for the State to orient and regulate the economy, contributing to the stability of macro-economy”*. Compared to that requirement, the implementation of the role of the state economy in the period of 2011-2020 has the following characteristics:

(1) State economy plays an important role in socio-economic development, contributing nearly 30% of economic growth, one third of social investment; has been directly holding the majority or has a dominant position in a number of fundamental sectors and fields of the economy. Specifically:

The share of the state economy in gross domestic product (GDP) tended to decrease, but maintained an average contribution of 28-29% of GDP during the implementation of the Socio-Economic Development Strategy 2011- 2020 (excluding contributions to product taxes less product subsidies).

⁷⁴ Ministry of Information and Communications (2018) and data posted on the Vietnam Internet Network Center's website <http://vnnic.vn>.

Table 5. Annual GDP by economic sector

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
GDP at current prices (VND 1,000 billion)	2779.9	3245.4	3584.3	3937.9	4192.9	4502.7	5006.0	5542.3
GDP structure (%)	100	100	100	100	100	100	100	100
State economy	29.0	29.4	29.0	28.7	28.7	28.8	28.6	27.7
Non-state economy	43.9	44.6	43.5	43.3	43.2	42.6	41.7	42.1
FDI	15.7	16.0	17.4	17.9	18.1	18.6	19.6	20.3
Products taxes less subsidies on production	11.5	10.0	10.1	10.1	10.0	10.0	10.0	10.0

Source: Annual statistical yearbook

Of the total investment in society, the estimated average proportion of the state economy in the period of 2011-2020 is 35.5%, that proportion of non-state economy is 41.3%, and that of the FDI sector is 22.9%.

Considering the structure of state investment capital, the proportion of state budget capital maintained at an average of 47-48%, capital from state-owned enterprises is getting decreased, from 27% in 2001, 19% in 2010 and 16% in 2017.

Table 6. State investment capital and investment capital of entire society at current prices

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total (VND 1,000 billion)	924.5	1010.1	1094.5	1220.7	1366.5	1487.6	1670.2	1856.6
% economic sector	100	100	100	100	100	100	100	100
State economy	37.0	40.3	40.4	39.9	38.0	37.5	35.7	33.3
Non-state economy	38.5	38.1	37.7	38.4	38.7	38.9	40.6	43.3
FDI	24.5	21.6	21.9	21.7	23.3	23.6	23.7	23.4
Products taxes less subsidies on production	37.0	40.3	40.4	39.9	38.0	37.5	35.7	33.3
% capital resource	100	100	100	100	100	100	100	100
State budget	19.3	20.3	18.9	17.0	17.1	18.2	17.3	17.5
Government bonds	4.9	6.2	5.1	5.1	4.2	2.6	1.7	2.2
State's development investment credit	3.0	4.0	4.3	4.6	4.5	4.4	3.5	1.9
Investment capital of SOEs	8.6	8.6	10.0	11.5	10.8	11.3	12.2	10.1
Residential and private businesses	38.5	38.1	37.7	38.4	38.7	38.9	40.6	43.3
FDI	24.5	21.6	21.9	21.7	23.3	23.6	23.7	23.4
Other mobilized capital	1.2	1.2	2.1	1.7	1.5	0.9	1.0	1.6

Source: Annual statistical yearbook.

State economy plays a major role in ensuring national energy security. According to the Electricity Regulatory Authority (Ministry of Industry and Trade) data on Vietnam's

electricity generation market⁷⁵, power plants under the state-owned economic groups EVN, PVN and TKV account for about 87% of the source. Specifically, EVN GENCO 1 accounted for 25%, EVN GENCO 2 accounted for 17%, EVN GENCO 3 accounted for 24%, TKV accounted for 11%, PV Power accounted for 10%, other factories of all economic sectors accounted for 13%. For the oil and gas industry, Vietnam National Petroleum Group (Petrolimex) accounts for about 50% of the domestic retail market share⁷⁶. Other than that is the enterprises of state economic groups and state-owned corporations such as PVoil accounts for 22.5% of the market share, Saigon Petro accounts for 6%, Thalexim Thanh Le Corporation accounts for 6%, Mipec military petroleum accounts for 6%, other businesses account for only 15%.

The share of the state economy in the financial and banking sectors tended to decrease, but maintained its dominant position in the market. By 2018, state-owned commercial banks⁷⁷ account for 44% of assets, 25% of charter capital, 48% market share of capital mobilization, 50% market share of lending of the whole credit institution system.

Table 7. System of Vietnam's credit institutions

		Total asset	Owner's equity capital	Charter capital	Mobilization market share	Market share in lending
The whole system	Billions dong	11214678	851795	582379	-	-
	%	100%	100%	100%	100%	100%
State-owned commercial banks		44.0 %	33.1%	25.6%	48.5%	50.9%
Banks for Social Policies		1.8 %	-	2.4%		
Joint stock commercial bank		41.3 %	41.4%	46.2%		
Joint-venture banks and foreign banks		10.0 %	20.8%	20.0%		
Finance and leasing companies		1.6 %	4.3%	4.5%	51.5%	49.1%
Cooperative Bank		0.3 %	0.5%	0.5%		
People's Credit Fund		1.1 %	-	0.8%		

Source: The 2017 Annual Report of the State Bank

The state economy is playing a dominant role in telecommunications, information and communications sectors. According to the data of the Ministry of Information and Communications⁷⁸ on Vietnam's broadband market, Viettel is now the enterprise with the main market share, with 51.5%; followed by VNPT with 28.4%; MobiFone accounted for 12.7%; FPT Telecom accounted for 3.8% and the remaining 3.6%

⁷⁵ Erav.vn updates on June 19, 2019

⁷⁶ Petrolimex's 2018 annual report

⁷⁷ State-owned commercial banks include 4 large banks, namely Vietnam Bank for Agriculture and Rural Development, Joint Stock Commercial Bank for Industry and Trade of Vietnam, Joint Stock Commercial Bank for Foreign Trade of Vietnam, Joint Stock Commercial Bank of Investment and Development of Vietnam and the banks are under the management of the State Bank in restructuring of credit institutions.

⁷⁸ Ministry of Information and Communications, "White Paper on Information and Communication Technology 2017".

belongs to other small businesses. Viettel accounted for 60% of telecommunication sector revenue in 2017 (VND 234,000 billion).

Table 8. Telecommunication market share (%)

	Viettel	VNPT	Mobifone	Other
Landline phone market share	25.5	73.3	0	1.2
Mobile phone market share (2G)	42.5	21.5	30	6
Fixed broadband market share	26.1	46.1	0	27.8
Mobile broadband market share (3G)	57.7	23.9	16.1	2.3
Land mobile market share (2G and 3G)	16.7	22.2	26.1	35
Fixed broadband and land mobile market share	51.5	28.4	12.7	7.4

Source: Ministry of Information and Communications, 2017.

Regarding industrial production, the state economy produces 97% of clean coal, directly exploits or is a joint venture partner producing 100% of crude oil exploited in the territory, producing over 86% of electricity generated into the grid network, however, the proportion of production of some other important industrial commodities has dropped sharply such as cement which is now holding only 40% of the output, less than 15% of steel production, about 50% of NPK fertilizer, etc.

Table 9. Output of some industrial products by economic sector (%)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Clean coal	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
State	96.5	96.3	96.6	96.8	96.8	97.9	97.5
Non-state	1.6	1.6	1.8	1.2	1.7	1.3	1.3
FDI	1.9	2.1	1.6	2.0	1.5	0.7	1.2
Chemical fertilizers	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
State	96.6	97.4	96.9	97.3	97.2	95.1	94.9
Non-state	3.4	2.6	3.1	2.7	2.8	4.9	5.1
FDI	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
NPK fertilizer	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
State	68.9	64.4	61.9	61.9	58.3	55.2	54.6
Non-state	17.8	22.7	22.4	23.4	29.7	31.4	32.0
FDI	13.3	12.9	15.6	14.7	12.0	13.5	13.5
Cement	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
State	43.3	46.9	47.3	46.1	46.0	42.8	41.6
Non-state	25.5	25.9	25.3	24.0	26.8	31.0	32.1
FDI	31.2	27.2	27.4	29.9	27.1	26.3	26.3
Crude iron and steel	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
State	17.9	22.0	18.1	13.4	21.1	17.4	14.7
Non-state	64.0	58.0	63.2	61.7	43.4	45.0	39.1
FDI	18.1	20.0	18.7	24.9	35.5	37.6	46.2
Rolled steel	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
State	20.7	19.8	16.5	15.2	13.9	13.2	12.8
Non-state	41.7	41.8	45.9	49.2	49.9	50.3	48.2
FDI	37.6	38.4	37.6	35.6	36.2	36.6	39.0
Generated electricity	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
State	75.7	89.6	89.3	87.3	84.3	84.3	86.4
Non-state	1.9	3.1	3.1	4.2	4.6	5.1	6.6
FDI	22.4	7.4	7.6	8.5	11.1	10.6	7.0

Source: Website of GSO (2018), gso.gov.vn

(2) The State economy has a decisive contribution to building and developing the infrastructure system necessary for the business activities of all economic sectors and socio-economic development which other economic sectors have not been able to do so due to large investment, slow capital recovery, and inability to profit in the short term:

In the structure of state investment by sector, field, about 70% of direct investment is for the economic sector, which focuses on key socio-economic infrastructure works to create motivation for developing and attracting non-state resources.

Major invested sectors are agriculture and forestry (accounted for 7.4% of state investment in 2017), manufacturing industry (7.6%), electricity and gas (15.1%), construction (6%), transportation, warehousing (18.5%), etc.; About 30% of the annual state investment is devoted to state management, national defense and security, activities of political organizations and socio-political organizations, compulsory social insurance, information and communication, water supply, waste and wastewater management and treatment activities, education and training, health care, social assistance, arts, recreation, entertainment, professional activities, science and technology, administrative activities, and other support services.

Table 10. Structure of state capital investment by industries

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total (VND billion)	341555	406514	441924	486804	519878	557633	594885
Total (%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Agriculture and Forestry	5.6	5.4	6.7	6.3	6.4	7.3	7.4
Mining	6.3	6.0	6.1	5.2	4.3	4.2	4.1
Manufacturing and processing industry	9.8	12.1	10.6	7.3	7.0	7.5	7.6
Electricity, gas, etc.	14.5	13.6	12.9	13.5	13.9	15.5	15.1
Water; waste and wastewater treatment	3.7	3.1	3.5	4.2	4.0	3.9	4.3
Construction	5.3	5.8	8.2	6.4	6.2	6.1	6.0
Wholesale and retail, SC vehicles	2.5	3.2	2.6	1.4	2.1	1.7	1.8
Transport, warehousing	17.3	15.6	16.1	20.3	22.1	18.9	18.5
Accommodation and catering services	1.4	1.6	1.5	0.7	0.8	0.8	0.9
Information and Communications	5.4	5.3	4.1	3.0	2.6	2.5	2.4
Finance, banking, insurance	1.7	1.9	1.5	1.8	1.9	1.8	1.8
Real estate trading	2.4	2.9	3.1	1.6	2.3	2.3	2.3
Professional, Science and Technology activities	2.0	2.1	1.7	3.5	3.0	3.0	3.0
Administration and support services	1.7	1.4	1.2	0.5	0.4	0.4	0.3
State management, national defense and security, social security, etc.	8.4	7.5	7.2	9.5	8.8	8.6	8.8
Education and training	4.1	5.3	5.6	7.1	6.8	7.0	6.9
Health care and social assistance activities	2.9	2.8	3.4	4.0	4.0	5.3	5.4
Arts and entertainment	2.6	2.1	1.8	2.4	2.0	2.2	2.2
Other activity	2.3	2.4	2.5	1.0	1.3	1.1	1.1

Source: General Statistics Office (gso.gov.vn)

- Important contributions of state investment capital:
- Transport infrastructure is getting better and better. A number of important and large-scale traffic works are invested and upgraded, such as highways, airports, seaports, etc., thus promoting the connectivity between regions in the country and international trade. A number of large, synchronous and modern works have been focused for construction, upgrading, completion and putting into operation⁷⁹.
- The energy infrastructure has been invested to increase its capacity, basically meeting the requirements of development and ensuring national energy security. Many big projects (over 1,000 MW) have been completed and put into operation, such as Son La and Lai Chau hydroelectric power stations; thermal power plants of Vinh Tan 2, Mong Duong 2, Vung Ang 1, Mong Duong 1, Duyen Hai 1, Duyen Hai 3, Vinh Tan 4; bringing the grid to the islands of Phu Quoc, Ly Son, Cu Lao Cham, Co To, Van Don, etc. therefore, source capacity has increased by 18.5 thousand MW; about 7.6 thousand km of transmission of 500 kV and 220 kV types and 37.4 thousand MVA capacity of transformer stations, etc.
- Irrigation infrastructure is focused on for construction and upgrading in the direction of multi-objectives, many key and large-scale projects are upgraded, repaired and completed, making important contributions to promoting agricultural, rural areas development and increasing irrigation capacity, creating water supply and drainage, preventing salinity, etc.
- Urban infrastructure attracts investment interests, especially in big cities. Many constructions such as main roads in and out of the city, radial roads, urban bypasses, urban ring roads and major bridges are invested in construction, especially belt roads and urban railway in Hanoi and Ho Chi Minh City. Programs on clean water loss prevention and solid waste treatment has been actively implemented and focused on for investment.
- Information and communication infrastructure is strongly developed, quite modern, wide, connecting with international networks and gradually forming information superhighway. Large information and databases systems form the basis of developing information technology application and building an e-government more and more effectively, bringing initial effectiveness in state agencies' operations.
- Infrastructure for education and training, science and technology, health care,

⁷⁹ Completed and put into operation 969 km of highways, the national highway network which is under management to date is 24,598 km, an increase of 5,757 km compared to 2011. Complete the upgrading of important airports such as Noi Bai, Tan Son Nhat, Da Nang, Cam Ranh, Can Tho, Vinh, Phu Quoc, Lien Khuong, Pleiku, Tho Xuan, Cat Bi, etc; invest in international gateway ports of Lach Huyen, Cai Mep- Thi Vai, etc.

culture, sports and tourism attracts interests in investing. Many investment projects on construction of educational facilities have been carried out, scientific and technological infrastructure is focused on investment in key national science tasks ... Medical infrastructure projects which are being implemented have been speeded up and completed and soon put into operation.

- State investment gives important contribution to improve the quality of resource management, protect and improve the quality of the environment, pro-actively respond to climate change, and prevent natural disasters: The efficiency of management and use of land and a number of other resources has been gradually improved. Initially implemented a number of measures to protect the environment, especially in investment activities, business development and foreign investment attraction. The capability of disaster forecasting has been raised, environmental impact assessment has been more concerned, and climate change response has been strengthened. Nature conservation, biodiversity, forest protection and development are given more attention. Measures to protect the environment, prevent and handle serious polluting facilities are actively implemented. The rate of facilities causing serious environmental pollution being handled is high.

(3) The State economy is an important material force for the State to create and ensure a safe business environment for development of other economic sectors, shown in the following aspects:

- State economy contributes decisively to national defense, security and foreign affairs. State capital is the most important and largest source of capital to invest in national defense, security, and foreign affairs, contributing to firmly defending the national independence, sovereignty, unity and territorial integrity; protect national-ethnic interests; protect the sustainable peace of the country, etc.
- The state economy is a direct resource to serve the management and administration of the economy of the State. State-owned enterprises, state-owned credit institutions, public service agencies, state-owned economic organizations and agencies, the system of public assets and state investment capital together with the policy regime are main instruments for the State to realize the goal of allocating resources associated with progress and social justice; directly providing most public products and services to the society;
- The state economy has the decisive role to effectively implement the pricing policy, price regulation or price stabilization of the State. Specifically: SOEs are holding the majority of the supply of goods and services in the state monopoly sector of production and business, important resources, public utility products and services

using state budget, gasoline, finished oil, electricity; liquefied petroleum gas, nitrogenous fertilizer, NPK fertilizer. The system of health facilities, education, training, public service delivery agencies and state administrative agencies is an effective tool for effective implementation of price adjustment policies for products such as pesticide, preventive vaccines, kitchen salt, milk for children under 06 years old, sugar, rice, medicines for disease prevention and treatment.

- The system of public property is owned by the entire people and is represented by the State, especially land, water resources, minerals and many types of assets which are formed from the State investment capital being allocated to the economic sectors for exploitation and use, is an input resource and an extremely important production factor for many sectors and fields of the economy, especially those associated with land, ground and natural resources.

(4) State economy contributes to improving labor productivity of the economy

According to GSO 2018, the labor productivity at current prices of the state economy reaches 399 million VND per person, that of the non-state economy reaches nearly 52 million VND per person, and that of the economy with foreign investment capital is 247 million VND per person.

Table 11. Current labor productivity (million VND/person)									
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 Forecast
State	161.1	191.1	209.4	232.5	251.3	276.1	311.9	339.0	368.7
Non-state	28.2	32.8	34.9	37.9	40.4	42.6	46.5	51.6	58.7
FDI	208.3	232.5	248.6	246.9	240.4	233.3	233.6	247.7	252.5

Source: GSO 2019

(5) However, the implementation of the role of the state economy in the period of 2011-2020 has not reached the goals in the following contents:

Firstly, the goal of "improving the efficiency of the state economy" has not been set in the Socio-Economic Development Strategy 2011-2020:

The efficiency of state investment capital is lower than the average investment efficiency of the economy and is significantly lower than that of non-state and FDI sectors. Even in the period of 2011-2020, the ICOR coefficient of the state economy tended to increase (reducing investment efficiency).

Table 12. Efficiency of using investment capital ICOR							
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
General average	5.72	6.76	6.67	6.29	5.80	6.42	6.11
State	9.03	8.00	10.02	12.12	9.17	9.75	12.62
Non-state	3.76	4.85	6.24	5.32	5.12	6.15	6.27
FDI	6.82	6.33	6.02	5.67	4.64	5.22	4.47

Source: GSO 2019

Reduced investment efficiency is one of the reasons for reducing the state's contribution to GDP growth. According to the General Statistics Office, the average GDP growth in the period of 2011-2020 of the whole country reached 6.35% per year, that of the state economy was 4.45%, that of the non-state economy was 6.63%, and that of foreign invested economy is 9.44%.

Table 13. GDP growth rate (%)								
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	6.24	5.25	5.42	5.98	6.68	6.21	6.81	7.08
State economy	4.79	5.80	4.76	4.05	5.37	5.20	4.22	3.60
Non-state economy	7.93	6.01	4.73	5.85	6.32	5.51	6.23	7.33
FDI	7.69	7.42	7.86	8.45	10.71	9.55	12.66	12.18
Products taxes less subsidies on production	2.07	-1.60	6.42	7.93	5.54	6.38	6.34	6.08

Source: Annual statistical yearbook.

Secondly, the state economy does not have a prominent role in leading and creating development momentum for the economy, shown in the following evidence:

The state economy is the main force in the production and supply of essential public products and services, but the quality of these products and services is limited, adversely affecting the development of the economy and people's lives. The role of supporting socio-economic development and restructuring in areas with difficult socio-economic conditions is unclear.

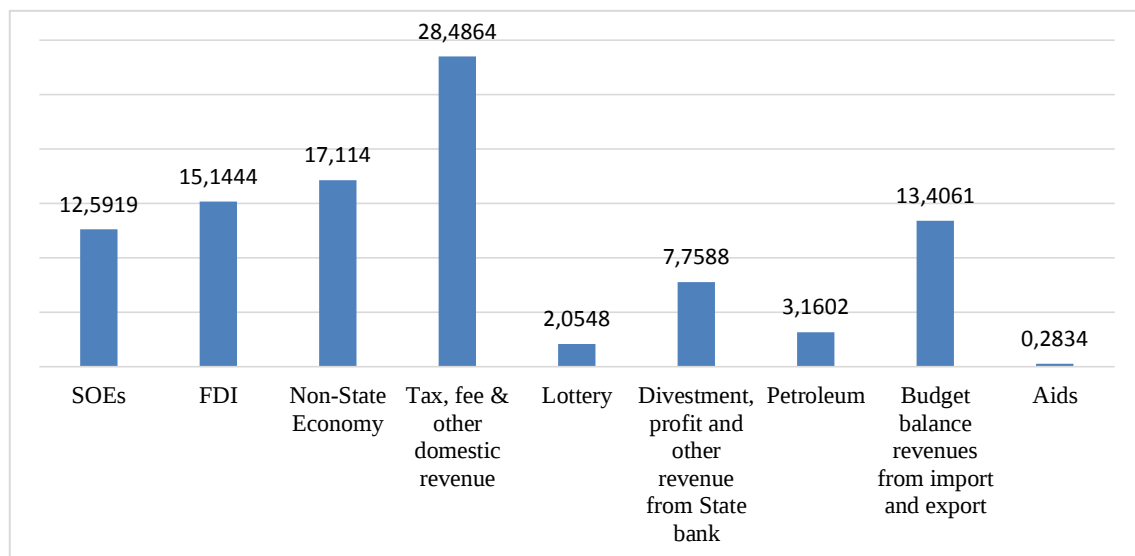
The share of the state economy in economic growth, generating revenue for the state budget, creating new jobs and market share in most business lines is declining, especially in industries with a competitive level such as trade, manufacturing, consumer goods production, food production, etc. Specifically:

Of the total state budget revenue, revenues from SOEs reached 17.5% in 2011(excluding profits, dividends paid to the state budget and revenue from crude oil), 19.4% in 2012, 22.8% in 2013, 21.4% in 2014, 15.7% in 2015, 13.5% in 2016, 11.4% in 2017 and was estimated to reach 10.7% in 2018.

Table 14. State budget revenue								
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total revenue (VND 1,000 Billion)	721.8	734.8	828.3	877.6	1020.5	1131.4	1293.6	1424.9
Structure of state budget revenue (%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1. Domestic revenue	61.5	64.9	68.5	67.6	75.6	80.5	80.3	80.6
SOEs	17.5	19.4	22.8	21.4	15.7	13.5	11.4	10.7
FDI	10.7	11.2	13.4	14.1	13.8	14.4	13.3	13.1
Industrial, commercial and non-governmental service sectors	11.7	12.5	12.7	12.8	12.7	13.9	14.0	14.7
Personal income tax	5.3	6.1	5.6	5.5	5.6	5.8	6.1	6.6
Environment protection tax	1.6	1.7	1.4	1.4	2.6	3.8	3.5	3.3
Fees, charges, housing and other revenues	14.7	13.9	12.5	12.5	25.3	29.1	32.0	32.2
2. Revenue from crude oil	15.3	19.1	14.5	11.4	6.6	3.6	3.8	4.6
3. Export-import balance	21.6	14.6	15.6	19.7	16.6	15.2	15.2	14.2
4. Aid revenue	1.7	1.4	1.3	1.3	1.2	0.7	0.6	0.5

Source: Annual statistical yearbook.

Figure 1: Share of estimated state budget revenue in 2019 (%)



Source: Ministry of Finance, 2019 State Budget Estimates, mof.gov.vn

The contribution of the state economy to job creation is decreasing. As of 2019, there are about 4.5 million people working regularly for agencies, organizations and enterprises of the state economic sector (accounting for 8.3% of the total labor force over 15 years old in the economy).

Table 15. Structure of labor over 15 years old by economic sector (%)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 Estimates	2020 Estimates
State	9.9	9.7	9.5	9.2	9.1	8.8	8.6	8.3	8.1	8.0
Non-state	85.9	85.9	85.7	85.4	85.0	84.5	83.6	83.3	82.7	82.2
FDI	4.2	4.4	4.8	5.4	6.0	6.7	7.8	8.4	9.1	9.8

Source: GSO (2019)

In the transport and tourism industry, the share of the state economy has been declining sharply. In 2018, the state economy accounted for only 15% of passenger volume, 8% of freight volume, 30% of passenger rotation and nearly 60% of cargo rotation. In travel tourism, the state economy accounts for 15% of the revenue of the whole domestic market.

Table 16. Market share for domestic passenger and cargo transportation

Goal	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Passenger volume	100	100	100	100	100	100	100
% State	19.2	17.5	17.0	16.4	15.8	14.9	14.2
% Non-state	80.1	81.9	82.4	83.0	83.7	84.5	85.3
% FDI	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5
Passenger rotation	100	100	100	100	100	100	100
% State	33.5	31.4	31.8	30.1	28.5	27.9	27.4
% Non-state	64.8	66.8	66.4	68.2	69.9	70.5	71.1
% FDI	1.6	1.8	1.8	1.7	1.6	1.5	1.5
Freight volume	100	100	100	100	100	100	100
% State	12.7	11.7	10.8	10.1	9.1	8.0	7.1
% Non-state	87.0	88.0	88.9	89.6	90.6	91.7	92.7
% FDI	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2
Cargo rotation	100	100	100	100	100	100	100
% State	72.0	70.1	68.3	67.3	65.5	63.1	60.6
% Non-state	26.8	28.7	30.5	31.6	33.4	35.9	38.4
% FDI	1.2	1.2	1.1	1.1	1.1	1.1	1.0

Source: gso.gov.vn.

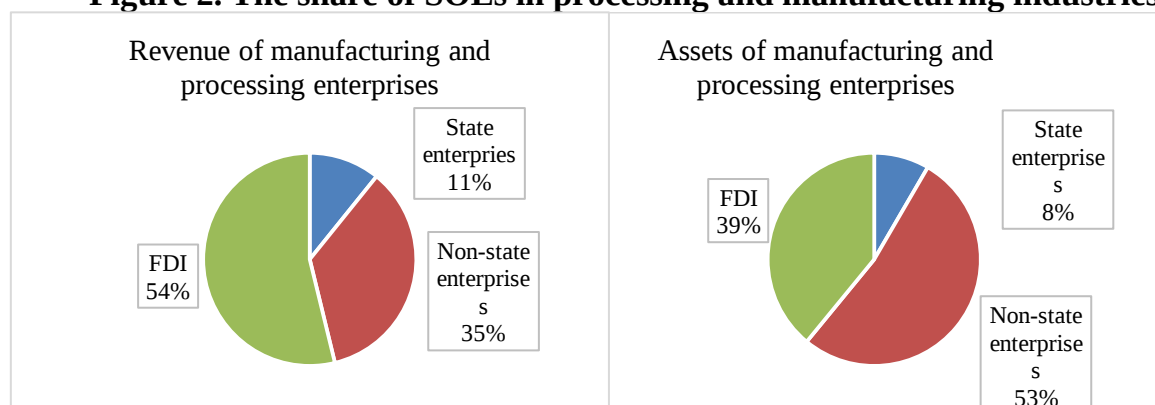
In the manufacturing and processing industry, by 2018, the state economic units (SOEs) accounted for only 10.8% of revenue and 8.4% of assets, while FDI accounted for 53.8% of revenue, 39% of assets. The corresponding figures for the non-state sector are 35.4% and 52.6%.

The share of the state economy in the production of a number of important industrial

commodities has dropped sharply such as only 40% of the cement output, less than 15% of the steel output, about 50% of the NPK fertilizer.

In the industries such as construction, agriculture, forestry, fishery, commerce and other services in the period of 2011-2020, along with the rapid development of other economic sectors, the role of the state economy tends to decrease sharply, accounting for a very low proportion compared to the non-state economy and the economy with foreign investment.

Figure 2. The share of SOEs in processing and manufacturing industries



Source: Business survey data of GSO (2017)

For example, in the system of registered enterprises in Vietnam until 2017, SOEs accounted for 7.5% of total revenue of agro-forestry-fishery enterprises, 9.4% of construction industry, 9.2% of wholesale and retail sector, 11.7% of hotel and restaurant services, 10.2% of science and technology services, etc.

Table 17. The role of SOEs in agriculture, forestry and fisheries, construction, trade and services sectors

	Revenue (%)			Assets (%)		
	SOEs	Non-state	FDI	SOEs	Non-state	FDI
Agro-forestry-fishery	7.5	88.8	3.7	53.9	40.7	5.5
Construction	9.4	83.4	7.2	5.8	92.7	1.5
Wholesale and retail	9.2	84.3	6.5	9.8	84.5	5.7
Restaurants and hotels	11.7	72.5	15.8	8.1	79.6	12.3
Real Estate	0.3	99.4	0.2	1.2	97.2	1.6
Science and technology services	10.2	67.2	22.6	22.5	73.5	4.0
Education and Training	0.4	67.8	31.8	0.7	83.4	15.9
Health care and social assistance	0.2	87.0	12.7	0.2	90.0	9.8
Entertainment	80.3	16.4	3.3	21.1	68.3	10.6
Other services	4.5	82.4	13.1	2.5	87.8	9.6

Source: Survey on enterprises of GSO (data updated to 2017)

Thirdly, because the state economy is still ineffective and does not have a clear role in promoting other economic sectors, firstly the domestic private economy, to develop so the state economy has not made any great contribution to improving efficiency, competitiveness, restructuring the economy, renewing the growth model as well as perfecting the market economy institution in Vietnam.

2. SITUATION OF RESTRUCTURING OF SOEs IN THE 2011-2020 PERIOD

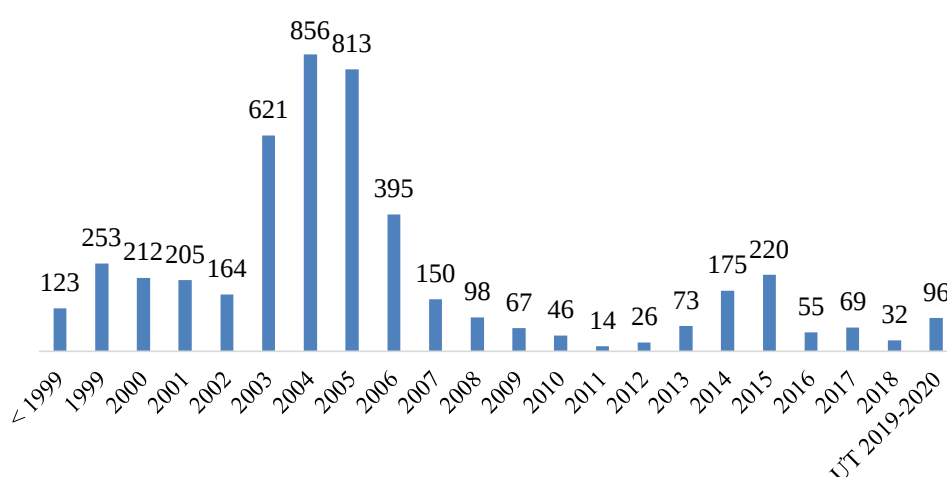
Based on the task of SOE restructuring presented in Part 1, the following is an analysis of the situation of SOE restructuring in the 2011-2020 period on 03 contents: (1) Restructuring SOEs through reorganization, equitization, divestment of state capital; (2) Restructuring SOEs through measures to improve the performance and competitiveness of SOEs; (3) Restructuring SOEs through improving market economy institutions for SOEs and improving SOE governance capability to meet international standards.

2.1. Situation of SOE restructuring through equitization and divestment of state capital

a) Number of enterprises equitized, divested in the period of 2011-2015:

The plan for the period of 2011-2015 is to equitize 518 enterprises and business divisions⁸⁰. The result of the 2011-2015 period is that the equitization plan of 508 enterprises has been approved, reaching over 98% of the plan (there were 14 enterprises in 2011, 26 enterprises in 2012, 73 enterprises in 2013, 175 enterprises in 2014 and 220 enterprises in 2015). In which, the State holds over 90% of charter capital in 5 enterprises, over 65% of charter capital in 108 enterprises, over 50% of charter capital in 154 enterprises.⁸¹

Figure 3: Number of equitized state enterprises



Source: Summary of the Central Institute for Economic Management

⁸⁰ Report No. 217 / BC-CP dated May 24, 2018 of the Government.

⁸¹ Summarized from the Enterprise Information Pages of the Government Portal in 2015 and 2016: <http://doimoidoanhnghiep.chinhphu.vn>

Regarding divestment, the whole country has withdrawn 26,222 billion dong (book value), collected 36,537 billion dong (equal to 1.40 times of the book value) ⁸² . In which: Divestment of non-core investment (securities, banking, insurance, real estate, investment funds) was VND 9,835 billion, collecting VND 11,086 billion (equal to 1.1 times of the book value), reaching 42% of the plan. planning; transfer of state capital in enterprises that the State does not need to hold shares was 16,387 billion dong, collecting 25,451 billion dong (1.6 times of the book value) ⁸³ .

b) Number of equitized or divested enterprises in the period of 2016-2020:

- 2016-2020 Plan:

The Prime Minister issued the List of SOEs for equitization (Document No. 991/TTg-DMDN dated July 10, 2017) and the List of divestments to 2020 (Decision No. 1232 / QD-TTg dated July 17, 2017), which defines the roadmap as follows:

Equitize 127 SOEs in three years 2017, 2018 and 2019 (including 44 enterprises in 2017, 64 enterprises in 2018, 18 enterprises in 2019, in addition, in 2020, one enterprise will be equitized), not including the number of enterprises that have not completed the equitization plan before 2017.

State capital divestment of about VND 60 trillion in 406 enterprises (including 135 enterprises in 2017, 181 enterprises in 2018, 62 enterprises in 2019 and 28 enterprises in 2020), excluding the number of enterprises that have not completed the divestment plan before 2017. At the same time, groups and corporations must divest capital in industries and fields that are not in the main business lines.

- Results of the 2016-2020 plan implementation (as of June 2019):

Accumulated from 2016 to June 2019, in the whole country, 162 enterprises has been equitized with the predetermined scale of state capital reaching VND 205,433.2 billion, equaling 108% of the total value of state capital in equitized enterprises in the whole period of 2011-2015; Total revenue from equitization and divestment reached VND 218,255,691 billion, 2.8 times higher than the total revenue from equitization and divestment of the whole period of 2011-2015; proceeds from equitization, divestment transferred to the State Budget to meet the needs of the medium-term public investment plan under the Resolution of the National Assembly reached VND 185,000/VND

⁸² Summary report on SOE arrangement and renovation in the period of 2011-2015 of the Steering Committee for Enterprise Innovation and Development at the Conference on implementation of SOE arrangement and renovation on December 6, 2016

⁸³ According to Report No. 01 / BC-KTNN dated December 31, 2017 of the State Audit Office.

250,000 billion, accounting for 74% of the plan for the whole period of 2016 -2020 ⁸⁴ .

However, among enterprises whose equitization plans are approved from 2016 to now, only 35 enterprises are in the list of 127 equitized enterprises in Document No. 991/TTg-DMDN (reaching 27.5%).

On August 15, 2019, the Prime Minister issued Decision No. 26/2019/QĐ-TTg on approving the list of enterprises to be equitized by the end of 2020, including 93 enterprises, including large state-owned economic groups and corporations such as the parent company of Vinacomin, Vinachem Chemical Group, VNPT Post and Telecommunications Group, Agricultural Bank and Rural Development Agribank, Tobacco Corporation, Power Generation Corporations 1 and 2, Northern Food Corporation, MobiFone, etc.

On divestment: Total divestment is VND 24,157 billion, collecting VND 169,787 billion, in which:

- + Divestment in enterprises under Decision No. 1232 / QĐ-TTg: Accumulated from 2017 to June 2019, the State divested 87 units with the value of 4,549 billion VND (reaching 7.5% of the plan of 60,000 billion VND), collecting 8,765 billion VND.
- + Divestment in enterprises not mentioned in Decision No. 1232/QĐ-TTg: From 2017 to June 2019, the state divested 3,785 billion dong, collecting 110,392 billion dong (including the divestment of 3,436 billion dong, collecting 109,965 billion dong at Sabeco).
- + Divestment in groups, corporations, SOEs under the restructuring plan: Divestment of VND 15,821 billion, collecting VND 50,630 billion, in which: Divestment in the sensitive field was VND 4,617 billion, collecting VND 5,888 billion; divestments in other areas was 4,917 billion, collecting 8,807 billion. SCIC divested VND 6,286 billion, collected VND 35,933 billion.

c) Results of attracting social investment and strategic shareholders:

- Period of 2011-2016:

According to the Report on results of monitoring the implementation of policies and laws on management and use of state capital and assets at enterprises and equitization of state enterprises in the 2011-2016 period of the National Assembly, the capital ratio the state holds is high at shareholding companies (including economic groups and state corporations operating in the sectors that the state doesn't need to control).

⁸⁴ Source: Document No. 249/TB-VPCP of July 17, 2019.

Of the businesses that completed IPO in the period of 2011-2016, only 60% of enterprises sold shares under the approved plan, 40% of businesses could not sell all the shares according to the approved plan; The state continues to hold 81.1% of charter capital, workers and trade unions hold 2.2%, strategic investors hold 7.3%, other investors hold 9.4% of authorized capital.

Table 18. IPO results of equitized enterprises in the period of 2011-2016

	Equitization plan	Result
Total shares	100%	100%
State	65.0%	81.1 %
Strategic investors	15.8%	7.3 %
Workers and trade unions	2.5%	2.2 %
External shareholders	16.7%	9.4 %

*Source: Summary from Report No. 16/BC-ĐGS dated 25/5/2018*⁸⁵

- The period of 2017-2018:

The auction initial public offering continues to face similar difficulties during the period of 2011-2016. The study of the results of the auction initial public offering published on Hanoi and Ho Chi Minh City Stock Exchanges shows that, besides a number of successful IPO transactions (such as IDICO, VINAFOOD2, etc.), many businesses have the sale of initial public offering is very low compared to the approved plan such as: Machinery and Industrial Equipment Corporation only reached 0.1%, Vinafood1 Flour Company reached 4%, Tan Bien Rubber Company reached 0.4 %, Gia Lai Water Supply Company reaches 0.04%, GENCO3 reaches 2.8%; Song Da Corporation 0.4%, etc.

d) Results of developing an institution on equitization and divestment of state capital:

Firstly, the institution and legal provisions on equitization of SOEs are amended and supplemented timely with practical requirements, increasingly perfect, complete and synchronous; basically achieved the goal of publicity and transparency in accordance with market principles, associated with the development of capital markets and stock markets and overcoming the closed equitization situation of the previous period. Specifically:

The financial handling mechanism is more complete, improving the responsibility of the business, the owner's representative agency and related agencies, contributing to ensuring a financially sound business before being transformed into a joint stock company.

The valuation of enterprises has been made public, transparent and more suitable in line

⁸⁵ Report No. 16 / BC-ĐGS dated May 25, 2018 of the National Assembly Supervision Delegation on the results of monitoring the implementation of policies and laws on management and use of state capital and assets at enterprises and equitization of state enterprises in the period of 2011-2016.

with market principles through diversification of methods of determining enterprise value, value of state capital; improve the quality, independence, initiative and responsibility of valuation organizations, etc.

Information related to equitization of SOEs is public, transparent and widely disseminated in various forms, such as listing information at enterprises which are going to be equitized, publishing information on websites of the ministry, industry, locality, enterprise, auction organization, etc.

Including the value of land use right into the value of the equitized enterprise has complied with the provisions of the land law. Decree No. 126/2017/ND-CP stipulates that equitized enterprises are responsible for reviewing the entire area of land being managed and used to prepare and complete the approval of land use plans in accordance with provisions of law on land and related laws before the time of equitization decision; strictly implement the land lease mechanism in accordance with the 2013 Land Law;

Equitization of SOEs is increasingly associated with the stock market and has a positive impact on the development of the stock market. By 2018, there were 411 equitized enterprises listed on the stock market, hundreds of businesses registered to trade on Upcom.

Secondly, equitization of SOEs has achieved the goal of transforming enterprises where the State does not need to hold 100% of capital to a multi-owner enterprise type to improve its financial capacity and innovate management methods; basically achieve the goal of harmonizing the interests of the State, businesses, investors and employees in the enterprise. Specifically:

Equitization along with other arrangement methods ⁸⁶ has reduced the number of enterprises with 100% state capital, from 5,655 enterprises (in 2001), 1,060 enterprises (in 2011) to 526 enterprises (by 2018) ⁸⁷.

The transformation of 100% state-owned enterprises into joint-stock companies changes the structure and manner of corporate governance, creating conditions for equitized enterprises to gradually apply modern corporate governance principles in line with market economy practices; minimize the unreasonable intervention of state

⁸⁶ Particularly in the period of 2011-2015, besides the number of equitized enterprises, the country has merged and consolidated 48 enterprises, dissolved 17 enterprises, bankrupt 8 enterprises, sold 10 enterprises, transformed 8 enterprises into limited companies with multiple members.

⁸⁷ Data compiled from the Proposal for Improving Operational Efficiency of SOEs in 2012 and Annual Government Reports to the National Assembly (Report No. 336/BC-CP dated November 16, 2012; No. 490/BC-CP dated November 25, 2013; No. 512/BC-CP dated November 25, 2014; No. 620 / BC-CP dated November 11, 2015; No. 428/BC-CP dated October 17, 2016; No. 441/BC-CP dated October 16, 2017 and No. 480 / BC-CP dated October 12, 2018) and only take the number of enterprises directly represented by the ministries and provincial-level People's Committees into account. Accordingly, in 2011, there were 1,060 enterprises left (452 enterprises operating in the fields of defense, security and public utility, 608 enterprises operating in business), 846 enterprises by 2013, 796 enterprises by 2014, 781 enterprises by 2015, 652 enterprises by 2016, 583 enterprises by 2017 and 526 enterprises by 2018 (including: 07 economic groups, 58 state corporations, 18 holding companies, 443 independent enterprises).

administrative agencies; further clarify the relationship between the enterprise and the state ownership representative agency through the mechanism of exercising shareholder rights in accordance with the Enterprise Law; improve the nature of autonomy and self-responsibility of enterprises.

The corporate governance model is organized more closely with many systems of regulations, principles and regulations to ensure effective operation of the business as well as the establishment of a mechanism to control power through inspection, supervision of shareholders inside and outside the business, thereby limiting the abuse of corporate governance.

The new model of corporate governance also ensures democracy and interests of shareholders, especially small shareholders who are employees in the company through a very strict system of regulations. The changing corporate governance method after equitization has created a driving force to develop and improve production and business efficiency; improve the publicity and transparency of enterprises, especially equitized enterprises listed on the stock market.

After equitization, in general, investors and shareholders have been guaranteed to participate in corporate governance in accordance with the law. Many equitized SOEs actively seek and have succeeded in attracting strategic domestic and foreign shareholders to invest in enterprises. Strategic shareholders not only participate in finance but also in corporate governance, professional experience, market development, typically the case of Petrolimex, Vietnam Airlines, Vietinbank, etc.

The interests of state owners are increasingly guaranteed during and after equitization of SOEs. The capital collected after equitization of SOEs shall be transferred to the Enterprise Arrangement and Development Support Fund and managed and used in accordance with law.⁸⁸

Policies for employees in equitized enterprises are concerned to implement. Most employees in equitized enterprises continue to work and be retrained to improve their qualifications. Redundant laborers in equitized enterprises are entitled to subsidy and training support policies to arrange new jobs at enterprises or arrange new jobs by themselves.

Political and socio-political organizations in enterprises have shown an important role in the process of organizing and implementing policies and laws on equitization of

⁸⁸ According to the Ministry of Finance's data on the Enterprise Arrangement and Development Fund, in the period of 2011-2016, revenue from equitization, divestment of state capital is about VND 43,108 billion, profit and dividends of state capital share collected is about 39,552 billion dong; expenses for supporting the settlement of redundant laborers is about VND 148 billion, paid to the State budget under the National Assembly's Resolution is VND 57,665 billion, and the proceeds from the sale of state capital into the state budget under Resolution No. 99/2015/QH13 is VND 30,000 billion, the additional capital investment to maintain or increase the proportion of state capital participation in other enterprises is about VND 29,610 billion. In the period of 2016-2019, proceeds from equitization, divestment after deducting expenses and amounts left for businesses were VND 17,7244 billion.

SOEs; change the operating mode more suitable to the organizational model of the enterprise after equitization, ensure the implementation of the provisions of law, and do not interfere with the enterprise's autonomy.

Thirdly, basically, equitization has achieved the goal of improving business efficiency of the business. The operating results of the majority of enterprises were better than before equitization, increased state budget contribution, stabilized business, increased size of equity, had healthier finance. Summary of business results of 350 enterprises after equitization in 2015 showed that compared to the year before equitization, the average profit before tax increased by 49%, contributed 27% more to the state budget, increased 39% of total assets, revenue increased by 29%, average income of employees increased by 33%.

e) Inadequacies of equitization and divestment of state capital in the period of 2011-2020

Firstly, equitization and divestment of the state capital have not yet achieved the goal of mobilizing capital from domestic and foreign investors to improve the efficiency and competitiveness of the economy:

The proportion of capital held by the State at joint stock companies is still high, including enterprises that the State do not need to hold dominant shares or do not need to hold shares. The amount of shares offered to the public is low compared to the equitization plan of the enterprise, some enterprises even cannot sell shares to the outside, leading to the fact that state shareholders and employees have to hold all shares.

Consequently, attracting external capital, a goal of equitization has not been achieved. The State must maintain stakes in enterprises that the State do not need to hold shares and fail to meet the targets set in the Resolution No.24/2016/QH14 of the National Assembly and the Government's Resolution No. 27/NQ-CP: "Withdrawing all state capital in enterprises that the State do not need to hold more than 50% of capital, divesting state capital to the floor level prescribed for industries where the State reorganizes and restructures investment capital."

Secondly, policies and regulations on equitization and divestment still have problems in the organizational implementation:

Equitization policies and regulations have been adjusted to fit the requirements of the 2016-2020 restructuring period by issuing Decree No.126/2017/ND-CP with many new regulations such as: diversify methods of selling shares in accordance with international practices, strengthening inspection and supervision of enterprise valuation, determination of land use rights value, etc.

However, in the implementation of new equitization laws and policies, ministries,

branches, localities and businesses still face many difficulties, many issues arise to be handled, extending the preparation time and slow down the equitization schedule:

Regarding the handling of land in equitization, according to the current regulations in Decree 126/2017/ND-CP, enterprises must review all the land area under management and use in order to formulate land use plans and submit the plans to competent authorities for consideration and approval before the time of equitization decision.

However, the actual progress is often delayed at the stage of statistics and cadastral measurements. Many cases are not approved by the local authorities due to incomplete documents, papers, due to inconsistencies in land use plans, measurement of land areas and conformity with master plans and plans of land use, local construction planning, etc, not to mention the case where the locality has no plan or has not adjusted the land use plan yet, there is inconsistency or overlap between the plans.

There have been cases where the enterprise has been assigned to manage and use land and assets on land for decades but there is still no legally authenticated document.

Documentation, submission for approval and approval of land handling plans are becoming more complicated for equitized defense and security enterprises and large-scale SOEs, economic groups, corporations, state-owned commercial banks with branches and affiliates all over the country assigned to manage, use a very large area of production and business premises, spread evenly in many localities, are being used for diverse business purposes, but the legal ground is incomplete.

Difficulties in handling finance, assets, debts, determining the value of enterprises, the value of state capital are still one of the causes for slowing down the equitization progress. Most of the equitized enterprises under the 2016-2020 plan are large-scale and wide-scale businesses, so the financial processing and preparation of documents and plans take a lot of time, especially in those SOEs facing financial difficulties and having large liabilities, many types of costs and assets managed by them but are not fully accounted for.

Some regulations on equitization and divestment cannot be implemented in practice or are confusing in the application of laws due to the lack of uniformity, consistency and feasibility such as the provisions on determination of historical, culture, brand name value in enterprise valuation, state capital valuation; regulations on basis for determining the reserve price when transferring state capital, etc.

Thirdly, the quality of equitization is not satisfactory. Many equitized enterprises do not attract private investment, do not have strategic shareholders, have not reached the goal of ownership restructuring to improve the quality of governance, increase financial strength, access to markets and new technology.

Regarding the law, strategic shareholders are being treated like ordinary shareholders,

with no special attractive interests other than the right to participate in the enterprise according to the percentage of shares held.

Economically, the business efficiency of many SOEs before equitization is still low, along with the increasingly narrowing economic, land, competitive, monopoly and policy advantages making the attractiveness of equitization of SOEs no longer too large.

In fact, SOEs with better business index will conduct IPOs more successfully, which requires a review of how to proceed with equitization, such as restructuring solutions and raising the enterprise value before equitization. This approach has long-term effectiveness, but conflicts with the pressure to complete the equitization plan.

In terms of corporate governance, preliminary statistics show that enterprises that have a plan to maintain state shares at a low level often carry out IPOs more successfully than enterprises in which the State holds dominant shares; It is required to continue to minimize the number of State-owned enterprises where the State holds dominant shares to create better attraction to investors.⁸⁹

Box 2: Impact of maintaining state ownership in investment attraction results:

Compare 2 equitization cases under the Ministry of Construction

In June 2017, the Prime Minister issued a decision approving the equitization plan of the parent company of Song Da Corporation and Vietnam Urban and Industrial Zone Development Investment Corporation (IDICO). Both enterprises are under the Ministry of Construction, have many similarities in the size of state capital and business lines, together with plans to offer an initial 18% stake to external investors. However, there is a big difference in the results of the IPO. While IDICO can sell 100% of the offered shares and acquire strategic shareholders, Song Da can only sell 0.4% of the offered shares, the Ministry of Construction must hold 99.7% of the shares after the company transformed into a joint stock company.

Factors that make IDICO equitization more successful: In economics, IDICO's pre-equitized business ratios are better. Regarding governance, the fact that IDICO developed a plan to maintain the State's share ratio (Ministry of Construction) at low level (36%) and raise the ownership ratio of strategic investors to 45% seems to have been creating greater attraction for private investors to buy shares, strategic shareholders to invest in enterprises.

***Fourthly,** the implementation of equitization and divestment plans still has poor performance*

Some units did not meet the equitization schedule as planned. There are still many delays in registering depository and transactions, listing on the stock market,⁹⁰ affecting investors' confidence when making investment decisions via auction due to the fear of difficult transactions of stocks after auction.

⁸⁹ For example: When Vinacomin carried out equitization and sold out more than 50% of charter capital of Shipbuilding Mechanical Company, Nhan Co Environmental Construction Company, Mining Equipment and Technology Development Company, the investors registered and auctioned to buy all offered shares; However, for units approved for the State to hold 51% or more of the shares, the majority of those had unsatisfied shares sale result.

⁹⁰ As of August 2017, there are 747 equitized enterprises have not implemented this content yet.

The quality of consultancy in the equitization process is still limited, in some cases, there's no responsibilities and professional ethics of individuals and advisory organizations in the provision of services.

On financial handling before and during the equitization process, there are cases where exist inconsistency, wrong principles and wrong regimes; incorrect assessment of property values; errors in determining brand values, business advantages, financial investments, value of land use rights, fixed assets, inventories, completed projects and works not yet settled, determining the value of enterprises that have not followed the market principles, etc leading to the discrepancy of the enterprise values for equitization. There are cases where the enterprise valuation exceeds 18 months but procedures for re-valuation of enterprises are not implemented.

When determining the value of enterprises for equitization, there are cases where the land use rights are not included or calculated, resulting in land prices being lower than market prices. There are cases where after the equitization, joint-stock enterprises do not put land in use, arbitrarily change land use purposes and fail to fulfill financial obligations to the State in accordance with regulations, leaving land encroached, occupied; Joint-stock enterprises have been using land since many years ago but have not yet registered for registration or re-signed land lease contracts with competent state agencies, causing difficulties in land management in their localities.

The accounting and performance of obligations to the state budget has not fully and properly complied with regulations, resulting in misleading reflection of the financial situation⁹¹. Settlement of equitization in some places has been slow compared to the regulations. There are cases of late payment of equitization to appropriate capital; using the Enterprise Arrangement Support Fund for wrong purposes.

2.2. Situation of SOE restructuring through improving the performance of SOEs

a) Performance of SOEs in the period of 2011-2020

(i) Overview of enterprises with 100% of charter capital held by the State:

According to summary of Government report data submitted to the National Assembly from 2011 to 2018⁹², the number of enterprises with 100% state owned charter capital has decreased by about 2 times, but the total value of assets increased by 1.3 times, the total value of state equity increased by 1.8 times, the total profit increased by 1.1 times, contribution to the state budget increased by 1.1 times.

⁹¹ From 2012 to 2016, the State Audit Office of Vietnam held an audit of the results of valuation consultancy and handling of financial issues before officially announcing the value of equitized enterprises of 17 enterprises, increase the actual value of state capital by VND 22,356.7 billion, reduce the actual value of state capital by VND 125.2 billion.

⁹² Report No.262/BC-CP in 2011, No.336/BC-CP in 2012; No.490/BC-CP in 2013; No.512/BC-CP 2014; No.620/BC-CP of 2015; No.428/BC-CP in 2016; No.441/BC-CP in 2017 and No.480/BC-CP in 2018

Table 19. Some indicators of enterprises wholly owned by the State							
Year	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Number of businesses	-	846	796	781	652	583	526
Assets (VND billion)	2235407	2569433	2869120	3105453	3043687	3053547	3015478
Equity (VND billion)	754487	1019578	1145564	1233723	1376236	1398183	1371561
Revenue (VND billion)	1635677	1709171	1709134	1709780	1588326	1515821	1605050
Profit (VND billion)	146908	166941	181530	187699	161431	139658	167579
Budget contribution (VND billion)	206155	221673	276063	278212	246038	251845	219469
Accumulated losses (VND billion)	48988	17023	21086	24451	6165	12504	12074
ROA (%)	6.6	6.5	6.3	6.0	5.3	4.6	5.6
ROE (%)	19.5	16.4	15.8	15.2	11.7	10.0	12.2

Source: The Government's annual reports to the National Assembly.

The majority of resources of enterprises with 100% of charter capital held by the State are located in state-owned groups/ corporations. By 2018, 83 groups and corporations (including the group of parent-subsidiary companies) hold 92% of total assets, 90% of equity; 443 independent companies hold 8% of total assets, 10% of equity of enterprises with 100% of charter capital owned by the State.

Table 20. Allocation of capital and assets of enterprises with 100% of charter capital held by the State						
January 1 of the year	Assets (VND billion)			Equity (VND billion)		
	Total	Groups, controlling companies	Independent enterprise	Total	Groups, controlling companies	Independent enterprise
2011	1799317	-	-	653166	-	-
2012	2235407	-	-	754487	-	-
2013	2569433	2392374	177059	1019578	921638	97940
2014	2869120	2639916	229204	1145564	1042365	103199
2015	3105453	2791967	313486	1233723	1112445	121278
2016	3043687	2821006	222681	1376236	1254899	121337
2017	3053547	2822131	231416	1398183	1267007	131176
2018	3015478	2776384	239094	1371561	1227124	144437

Source: The Government's annual reports to the National Assembly

(ii) Position of SOEs in the Vietnamese enterprise system:

According to the General Statistics Office till 2019, the total number of operating enterprises is over 714,000; The number of active enterprises with production and business results was over 626,000, of which, the proportion of SOEs (including all types of enterprises with more than 50% state capital at all management levels) was 0.38% (it was 1.17% in 2010, 1.01% in 2011, 0.93% in 2012, 0.86% in 2013, 0.76% in 2014, 0.64% in 2015, 0.53% in 2016 and 0.44% in 2017).

Table 21. The structure of operating enterprise with production and business results								
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 Est
Number of businesses (1000 enterprises)	324.7	346.8	373.2	402.3	442.5	505.1	560.4	626.1
Proportion %:	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
SOEs	1.01	0.93	0.86	0.76	0.64	0.53	0.44	0.38
Enterprises with 100% state capital	0.37	0.47	0.43	0.37	0.30	0.25	0.21	0.18
Non-state enterprises	96.22	96.48	96.40	96.50	96.66	96.70	96.67	96.77
FDI enterprises	2.59	2.77	2.59	2.74	2.75	2.70	2.77	2.89
Labor (1000 people)	10816	11005	11465	12049	12857	14012	14512	15260
Proportion %:	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
SOEs	14.7	13.9	13.6	12.0	10.7	9.2	8.3	7.6
Enterprises with 100% state capital	9.7	8.4	8.6	7.3	6.1	5.3	4.9	4.3
Non-state enterprises	61.8	61.4	59.8	59.3	60.0	61.2	60.6	59.5
FDI enterprises	23.6	24.7	26.6	28.6	29.3	29.6	31.1	32.9
Assets (VND 1000 billion)	14863	16101	18786	20755	23620	28093	33010	35403
Proportion %:	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
SOEs	33.5	32.5	32.6	31.8	31.3	29.2	29.6	28.6
Enterprises with 100% state capital	25.0	21.1	24.4	20.3	16.8	14.9	15.7	12.9
Non-state enterprises	50.5	50.6	48.6	48.8	49.8	52.6	52.5	53.0
FDI enterprises	16.0	16.9	18.8	19.4	18.9	18.2	17.9	18.4
Equity (VND 1000 billion)	4785.9	4967.9	5958.4	6523.3	7399.8	8479.0	9379.2	-
Proportion %:	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	-
SOEs	23.8	27.6	27.5	25.8	23.2	21.8	19.4	-
Non-state enterprises	56.3	50.9	50.2	50.8	54.2	54.5	56.5	-
FDI enterprises	19.9	21.4	22.3	23.4	22.6	23.7	24.1	-

Source: Compiled from the annual Statistical Yearbook.

Regarding labor, the proportion of SOEs in 2018 was 7.6% (14.7% in 2011, 13.9% in 2012, 13.6% in 2013, 12% in 2014, 10.7% in 2015, 9.2% in 2016, and 8.3% in 2017).

Regarding capital and assets by 2019, SOEs hold 28.6% of total capital (100% state-owned enterprises alone hold 12.9%). Those proportion of non-state enterprises and FDI enterprises are 53% and 18.4% respectively.

In terms of production and business results, the role of SOEs in the enterprise sector tended to decline sharply: The proportion of net revenue from production and business of SOEs in 2011 was 25.2%, 26.3% in 2012, 24.1% in 2013, 21.9% in 2014, 18.2% in 2015, 16.4% in 2016, and 15.1% in 2017. The ratio of profit before tax of SOEs was 43.3% in 2011, 47.6% in 2012, 41.3% in 2013, 33.2% in 2014, 28.4% in 2015, 27.7% in 2016 and 22.9% in 2017.

Table 22. Turnover and profit of operating enterprises having business results

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Net revenue from production and business (VND 1,000 billion)	10301.9	11167.8	12201.7	13516	14949.1	17436.4	20664.3
Total (%), of which:	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
SOEs	26.2	26.3	24.1	21.9	18.2	16.4	15.1
Non-state enterprises	54.1	51.9	50.8	52.1	54.0	56.0	56.8
FDI enterprises	19.7	21.8	25.0	26.0	27.8	27.6	28.1
Profit before tax (VND 1,000 billion)	334.4	358.8	488.3	556.7	552.8	712.0	876.7
Total (%), of which:	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
SOEs	43.3	47.6	41.3	33.3	28.4	27.7	22.9
Non-state enterprises	25.2	19.0	16.1	22.0	27.2	26.4	33.3
FDI enterprises	31.5	33.5	42.6	44.7	44.4	45.9	43.8

Source: Annual statistical yearbook.

- Profitability performance, profit rate:

Average return on revenue of businesses in 2017 reached 4.2%, of which the SOEs was 6.4%, non-state enterprises was 2.5%, FDI enterprises were 6.6%.

Average return on assets of businesses in 2017 reached 2.9%, of which SOEs were 2.2%, non-state enterprises were 1.8%, FDI enterprises were 7.0%.

Average return on equity of enterprises in 2017 reached 10%, of which SOEs were 11.4%, non-state enterprises were 6%, FDI enterprises were 18.1%.

Table 23. Profitability performance (Profit rate)

		General	SOEs	Enterprises with 100% state capital	Non-state	FDI
Return on assets (ROA)	Average of 2011-2015 period	2.4	2.8	2.5	1.1	5.4
	2016	2.7	2.6	2.9	1.4	6.9
	2017	2.9	2.2	2.6	1.8	7.0
Return on equity (ROE)	Average of 2011-2015 period	8.2	12.1	10.1	3.4	15.1
	2016	9.0	11.0	9.8	4.4	17.5
	2017	10.0	11.4	10.6	6.0	18.1
Return on sales (ROS)	Average of 2011-2015 period	3.7	6.0	5.6	1.5	6.1
	2016	4.1	6.9	6.3	1.9	6.8
	2017	4.2	6.4	6.1	2.5	6.6

Source: Vietnam Business White Paper 2019

- Labor use efficiency and employees' income:

In 2017, SOEs had an employment efficiency of 18 times,⁹³ the national average was 14.7 times, that of non-state enterprises reached 15.5 times, that of FDI enterprises reached 12.3 times.

Average income of employees in 2017 was 8.3 million VND per month, of which SOEs were 11.9 million VND per month, non-state enterprises were 7.37 million VND per month, FDI enterprises were 9.03 million per month. In the period of 2010-2017, the average income of enterprise sector employees increased by 110.5 % per year, of which, SOEs increased by 108.9 % per year, non-state enterprises increased by 111.6% per year, FDI enterprises increased by 111.4 % per year.

Table 24. Labor use efficiency of businesses						
	Labor use productivity (times)			Average income (million VND/ month)		
	2011-2015	2016	2017	2011-2015	2016	2017
Nationwide	15.1	14.4	14.7	5.8	7.5	8.3
SOEs	17.8	16.2	18.0	8.9	11411	11.9
Enterprises with 100% state capital	17.2	17.9	21.1	9.3	11260	11.3
Non-state enterprises	15.7	15.6	15.5	4.9	6405	7.3
FDI enterprises	12.4	11.8	12.3	6.6	8504	9.0

Source: Vietnam Business White Paper 2019.

- Financial safety index:

As of January 1, 2018, the ratio of equity to total SOEs business capital to 2018 was 28.4%, non-state enterprises were 30.3% and FDI enterprises were 37.9%; The debt-to-equity ratio of SOEs is 4.2 times, the average of enterprises is 2.5 times, that of non-state enterprises is 2.3 times, that of FDI enterprises is 1.6 times.

Table 25. Debt ratio to equity (times)			
	Average of 2011-2015 period	2016	2017
NATIONWIDE	2.2	2.3	2.5
SOEs	3.0	3.3	4.1
Enterprises with 100% state capital	2.8	2.3	3.1
Non-state enterprises	2.0	2.2	2.3
FDI enterprises	1.6	1.5	1.6

Source: Vietnam Business White Paper 2019

⁹³ Calculated by the average labor turnover over the average labor income.

- Capital turnover index:

The capital turnover index in 2017 of the entire enterprise sector was 0.7 times, that of state-owned enterprises was 0.3 times, that of non-state enterprises was 0.7 times and that of FDI enterprises was 1.1 times.

Table 26. Capital turnover ratio			
	Average of 2011-2015 period	2016	2017
NATIONWIDE	0.66	0.67	0.67
SOEs	0.47	0.38	0.34
Enterprises with 100% state capital	0.45	0.47	0.42
Non-state enterprises	0.70	0.71	0.73
FDI enterprises	0.88	1.02	1.06

Source: Vietnam Business White Paper 2019

- Percentage of enterprises making losses:

The proportion of SOEs making losses is lower than the average for the enterprise sector. In 2018, 15.2% of SOEs suffered from losses, the national average was 48%, non-state enterprises were 48.3%, and FDI enterprises were 42.3%.

Table 27. Percentage of enterprises making losses (%)			
	Average in 2011-2015 period	2016	2017
NATIONWIDE	39.9	49.1	48.0
SOEs	17.9	15.6	15.2
Enterprises with 100% state capital	17.2	15.0	15.4
Non-state enterprises	39.9	49.3	48.3
FDI enterprises	46.7	47.9	42.3

Source: Vietnam Business White Paper 2019

b) Comments on the results and performance of SOEs in 2011-2020 period

The SOEs have made great efforts to perform their assigned tasks; production and business activities of enterprises, especially state-owned groups and corporations remained stable. The total value of state capital invested in enterprises is preserved and developed, which is an important source of revenue from the state budget, contributing to macroeconomic stability and economic growth. The target of the ratio of return on state equity is fairly high, higher than the average of the Vietnamese enterprise sector.

However, the biggest limitation and weakness of the SOE sector in 2011-2020 is that it has not been able to "improve an important step in business efficiency and competitiveness" as required by The 12th Central Committee's 5th plenum Resolution, Resolution No. 24/2016/QH14 of the National Assembly, Resolution 27/NQ-CP of the Government and Decision 707/QĐ-TTg of the Prime Minister. Specifically:

- Regarding the quality of growth and investment efficiency of SOEs:

In the recent period, SOEs had lower output growth rate (growth of revenue and profit) than growth of input resources (growth of business capital). In contrast, non-state enterprises and FDI enterprises both have higher revenue and profit growth rates than capital growth. SOEs' revenue and profit growth speed is also slower than that of non-state enterprises and FDI enterprises. In other words, SOEs are having to use more capital to create a co-value of output, which is a factor that reduces the investment efficiency of SOEs in particular and the state economy in general.

**Table 28. Financial development index of enterprises in 2010-2017 period
(%/year)**

	Working capital	Revenue	Profit
General	115.4	115.6	113.3
SOEs	113.2	106.3	108.3
Non-state enterprises	116.0	116.3	114.1
FDI enterprises	117.7	122.7	117.3

Source: GSO (2019)

- Regarding productivity, efficiency and competitiveness of SOEs:

According to the 2019 Statistical Yearbook, profitability and labor efficiency of SOEs are higher than the average of Vietnamese enterprises. However, the average figures do not accurately and fully reflect the business performance of most SOEs. In fact, SOEs' profits and business performance depend on a few large businesses. In 100% state-owned enterprises, most of the resources are in 07 groups and over 60 state corporations. Particularly, 7 state-owned groups hold 66% of assets, 66.7% of state equity, creating 61.7% of revenue, 56.5% of profit before tax and 56.7% of state budget revenue of all enterprises with 100% state capital. In particular, the two largest groups PVN and EVN hold 48% of business capital and 46% of state equity; The three groups PVN, EVN and Viettel together create 50% of revenue, 51% of profits and 52% of the budget contribution of enterprises with 100% state capital.

Moreover, the enterprises that have created most of the profits and added value for the SOE sector are basically operating in low-competitive industries and sectors, focusing on resource exploitation and using natural conditions (mining) or the sectors and fields dominated by SOEs, controlling the market (such as telecommunications and energy).

From the perspective of competitive institutions, most of SOEs' revenues, profits and budget contributions are in industries and sectors where there are less competitive with the private enterprises. In sectors with high competition among economic sectors such as trade, construction, manufacturing, etc., the business efficiency of SOEs is still low, proving that the competitive pressure has revealed limitations on the business of SOEs.

In fact, there are still many businesses that do not meet the requirements of financial

safety, have high debt, and are likely to collapse when their business is inefficient. On average, SOEs have higher liabilities than the average of Vietnamese enterprises.

In terms of production and service provision, the capability to lower costs, save costs and increase investment efficiency of most SOEs is limited. Waste and resource loss, especially in the fields of exploitation, processing, export of natural resources and minerals, and construction investment are inadequate, which have existed for many years but have not been completely handled so far, therefore it increases costs and reduces operational efficiency.

In general, SOEs have not met their goals and requirements to do well in providing essential products and services for society, serving national defense, security, high-tech applications, and creating motivation for rapid development for other industries, sectors and the economy as prescribed in Article 10 of Law No. 69/2014/QH13. The capability of SOEs in sectors and fields of infrastructure construction is limited. The role of SOEs in high-tech industries and industries capable of leading economic restructuring towards modernization is still not clear. The operation of SOEs in the industry of precise machining and manufacturing, etc has many weaknesses.

A number of SOEs have actively participated in international integration and competition. However, the competitiveness, regional market share and global market shares of Vietnamese SOEs are generally small⁹⁴. There is an opinion that most SOEs use resources for domestic competition, even among SOEs in the same industry.

2.3. Restructuring SOEs through adopting market economy institutions for SOEs and improving SOE governance capability to meet international standards

Socio-economic development strategy for 2011-2020 period, SOE restructuring project for 2011-2015 period and SOE restructuring project for 2016-2020 period have determined that perfecting the market economy institution for SOEs is a focus task in restructuring SOEs; At the same time, set the goal by 2020 to meet the international standards of SOE governance⁹⁵.

SOE governance follows international practices, such as the 2015 OECD SOE governance guidelines⁹⁶ (presented in Appendix 2 of the Report) gave 39 principles on 07 content groups of SOE governance, which require to follow principles such as: Create a legal framework on fair competitiveness for SOEs and other businesses; ensuring SOEs to have full autonomy and self-responsibility in line with the market

⁹⁴ The enterprise ranked 500th in Fortune's list of the 500 largest enterprises in the world, has revenue of 23.5 billion USD, 2 times higher than Vietnam's largest state-owned conglomerate EVN (11.9 billion USD), PVN (11.8 billion USD) and Viettel (10.8 billion USD).

⁹⁵ Article 1.1. Decision No. 707 / QĐ-TTg of the Prime Minister dated May 25, 2017 approving the Scheme on Restructuring of State Owned Enterprises, focusing on state-owned economic groups and controlling companies in the 2016-2020 period.

⁹⁶ OECD (2015), OECD Guidelines on Corporate governance of State - Owned Enterprises, Edition 2015.

regime; exercise centralized, specialized and professional state ownership rights; SOEs must apply high standards of accounting, auditing, information disclosure, transparency of operations, equal treatment and assurance of interests of stakeholders.

With the above objectives and requirements, the economic institutions and SOE governance practices in Vietnam for the period of 2011-2020 have the following characteristics:

a) Results of developing and perfecting the institutions and operational mechanisms of SOEs in the 2011-2020 period

Firstly, the mechanism of operation and governance of SOEs is increasingly improved in line with market mechanisms and international practices

Implementing Resolution of Congress XI and XII of the Party, Conclusion No. 10-KL/TW dated October 18, 2011 of the Third Conference of the Central Executive Committee (Session XI), Conclusion No. 50-KL/TW October 29, 2012 of the Central Executive Committee (Session XI); Resolution No.12-NQ/TW of the Fifth Conference of the Central Executive Committee (Session XI); implementing relevant resolutions of the National Assembly, in the period of 2011-2020, the National Assembly, the Government, and the Prime Minister issued a system of legal documents (Laws, Decrees, Decisions) on restructuring, organization, administration, management and operations of SOEs. The ministries have fully issued a circular guiding the implementation of these mechanisms and policies. The list of legal documents and regulations on organization, management, operation and restructuring of SOEs is presented in Appendix 1 of the Report.

Regarding the legal content, the system of business regulations in general, the operation of SOEs in particular has ensured consistency with the policy of creating a framework for SOEs to operate under market mechanisms, fair competition, non-discrimination between SOEs and other enterprises, is the premise to impose SOEs in the general management framework in accordance with international practices.

Business Laws⁹⁷ applies equally to all types of enterprises, there are no longer regulations (as considered in the Law passed by the National Assembly) creating exceptions or incentives for SOEs in market access, financial access, land and labor, production factors, resources, business investment opportunities, investment from the state budget, taxes, etc.

A review of the Law on Credit Institutions, the Land Law, the Labor Code and the relevant laws shows that there is no provision of discrimination, advantage or disadvantage for enterprises by form of ownership.

⁹⁷ Enterprise Law, Investment Law, Commercial Law, Competition Law, Land Law, Credit Institutions Law, Labor Code, Civil Code, Bankruptcy Law, Tax Laws, etc.

In commercial relations, the law stipulates the principle of contractual freedom for businesses. SOEs and other enterprises have full rights to seek, sign and execute contracts with business partners and joint ventures; apply general regulations of contract dispute resolution. Regulations of laws and policies on domestic trade, export, import, circulation of domestic goods and commercial services, traders, business items of enterprises, etc without distinction of ownership of the business.

The state management of investment implements the principle of respecting the freedom of doing business, autonomy in investment and self-responsibility of enterprises. The State manages investment by projects, not economic sectors, focusing on facilitating and supporting enterprises to promote investment. In the legal aspect, SOEs have the same rights as private enterprises to carry out development investment, including investment in exploitation and investment in infrastructure construction based on regional, sectoral and territorial plans of the State; decide on their own investment projects in accordance with the provisions of law on investment; use capital and assets to invest in joint ventures or contribute capital to other enterprises.

State management in the field of finance, the regulations on taxes, fees, charges, corporate finance, accounting, auditing, prices, etc. have been applied generally to all types of enterprises regardless of form of ownership.

The freedom to set prices - buy and sell goods and services is guaranteed in line with the common framework. Current law has granted enterprises the right to set prices according to the market situation, except for products and services subject to the State's price regulation.

In terms of labor relations and wages, SOEs are subject to the Labor Code's general application of labor standards; rights, obligations and responsibilities of employees, employers, organizations representing labor collectives, organizations representing employers in labor relations and other relations directly related to labor relations; State management of labor. Particularly in the Labor Code, SOEs have full freedom of employment, freedom of contract and wage agreement.

SOEs are governed by the general law of competition and antitrust. Competition Law, Commercial Law, Civil Code and guiding documents have formed a legal system that regulates the competition environment between enterprises and business entities.

The law on market entry and exit (dissolution and bankruptcy) applies to all, without distinguishing SOEs from private enterprises.

Especially, since 2017, the completion of economic institutions on SOEs in general, SOE governance in particular has institutionalized requirements in Resolution No.12-NQ/TW of June 3, 2017 on the following contents:

- There are regulations on SOEs participating in the implementation of political

and social tasks assigned by the State under the mechanism of the State's order, competitive selection, publicity and determination of production costs and implementation costs.

- There have been relatively complete and synchronous regulations on economic and financial relations between the State and SOEs, especially the rights and obligations are fully and transparently implemented in accordance with the law and in line with market mechanism.
- There are regulations on the elimination of direct administrative and subsidy mechanisms for SOEs, unfair treatment of enterprises of other economic sectors, especially in access to state resources and credit, land, resources, investment opportunities, business, finance, taxes, etc.
- Promulgated regulations on consolidation of multi-ownership state economic groups in accordance with international practices; clearly define the scale and scope of operations in line with the management and administration capability, etc; require SOEs to establish effective internal management and control systems in preventing, detecting, stopping and handling violations of law and conflicts of interests; clearly define the duties, powers and responsibilities of managerial positions in the management system, ensuring the responsibilities go hand in hand with powers.
- There are regulations on the principle that salaries and bonuses of employees and managers of SOEs must be linked to labor productivity and in line with market mechanisms.

In the implementation, there have been a number of SOEs deploying the mechanism of recruitment and appointment through competitive, open and transparent examinations for all managerial, executive and other job titles in the enterprise.

From the Government, since 2016, the direction and administration of SOEs and weak projects have been increasingly oriented towards market principles. The Government and the Government leaders repeatedly instructed not to provide state budget capital to support the loss and ineffective SOEs and projects.

Secondly, the promulgation of legal documents on SOEs basically ensured urgent, timely, appropriate, complete, full, uniform and effective requirements in the process of restructuring SOEs in the period of 2011-2020. Specifically:

- Regarding the urgency and timeliness:

In the period of 2011-2020, most of the laws and policies on SOE restructuring, SOE organization, management and operations were issued in a timely manner compared to actual requirements:

After the 2003 Law on State-Owned Enterprises ceases to be effective on July 1, 2010,

the Government, the Prime Minister and ministries have promptly issued all guiding documents to create favorable conditions for all state-owned companies to transform into limited liability companies or a joint stock companies in accordance with the 2005 Enterprise Law⁹⁸.

Implementing the plan of restructuring SOEs in the period of 2011-2015 in accordance with the Decision No.929/QĐ-TTg of the Prime Minister, the ministries have promptly studied, drafted and submitted to the competent authorities to promulgate new SOEs classification criteria as a basis for equitization and divestment; amend regulations for divestment in line with market principles; to promulgate new regulations on the model of organization and administration of state economic groups and corporations to fit the actual situation and task requirements as well as international practices; issue new regulations on the disclosure and transparency of financial statements, financial and business information, administration of state economic groups and corporations, and increase the accountability of the Members' Council and the Executive Board; renovating the management mechanism of salaries and bonuses of SOEs; amend and supplement regulations on equitization, sale, handing over and dissolution of SOEs; assign and decentralize for the exercise of the rights, responsibilities and obligations of the state owner to SOEs and the State capital invested in enterprises⁹⁹, etc.

After the National Assembly passed the Enterprise Law 2014, the Law on Investment 2014 and the Law on Management and Use of State Capital Invested in Business and Production Activities at Enterprises, the Government promptly issued many Decrees guiding, including contents related to restructuring and renovating the operation mechanism of SOEs such as regulations on ownership transfer, equitization, divestment of state capital; regulations on state ownership representative agencies for SOEs; regulations on management organization, governance and operations of SOEs; regulations on financial management and supervision of SOEs; regulations on personnel management, labor, wages; regulations on the operation of public utility enterprises, etc.

In particular, regarding the guidance of Law No.69/2014/QH13 on management and use of state capital invested in production and business activities in enterprises, the Government has issued documents guiding all 8 groups of issues that this Law has assigned the Government to provide detailed guidance, which is issued promptly after the Law takes effect (2015) on 7/8 groups of issues¹⁰⁰.

⁹⁸ Decree No. 25/2010 / ND-CP of the Government and the guiding circular of the Ministry of Finance, Ministry of Labor - Invalids and Social Affairs.

⁹⁹ Decree No. 99/2012/ND-CP and guiding documents.

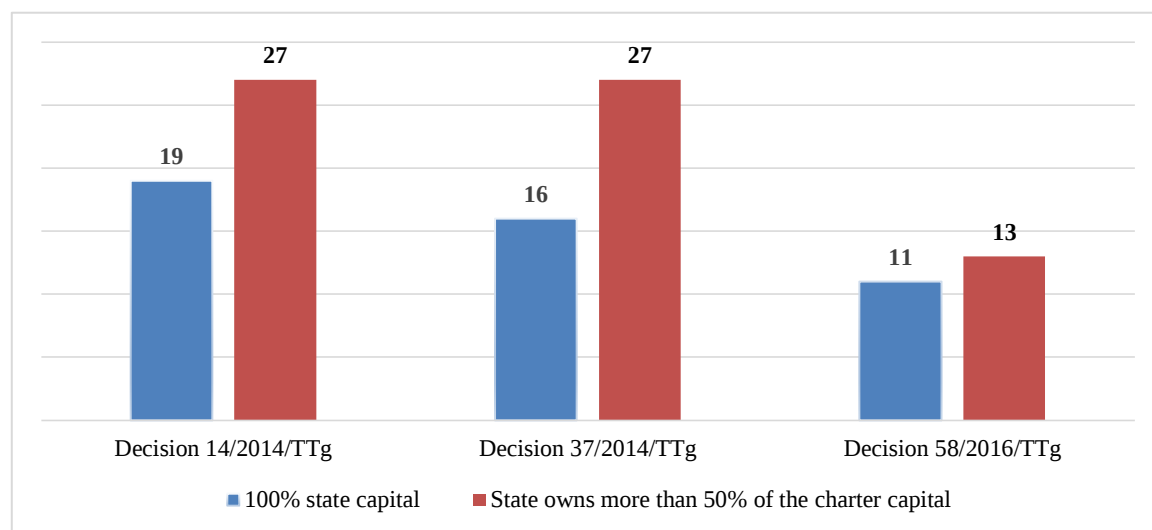
¹⁰⁰ 08 issues are specified in Article 10.2, Article 12.5, Article 15.6, Article 16.2, Article 18.5, Article 21.5, Article 36.1 and Article 42.4 of Law No.69/2014/QH13. In which, one issue guided later is Article 42.4 assigns the Government to detail the implementation of rights and responsibilities of the owner's representative agency (Decree No.10/2019/ND-CP dated 30/1/2019).

In furtherance of Resolution No. 12-NQ/TW of June 3, 2017, of the Fifth Plenum of the 12th Party Central Committee, on continuing restructuring, renovating and improving efficiency of SOEs, The Government issued all documents on the establishment, functions, tasks, powers and organizational structure of the State Capital Management Committee at enterprises¹⁰¹.

- Conformity with requirements of reality:

The system of legal regulations is regularly reviewed, revised, supplemented and replaced to fit the requirements of management practice and restructuring, innovating and improving efficiency of state-owned enterprises in the period of 2011-2020. From 2011 up to now, there have been 3 times the criteria of classification of SOEs are adjusted to conduct reorganization and equitization in the direction of reducing the number of sectors and fields where the State holds 100% of charter capital, from 19 sectors and fields in accordance with Decision No.14/2011/QD-TTg in 2011 reduced to 11 sectors and fields in accordance with Decision No.58/2011/QD-TTg in 2016; 04 times issued Decrees on equitization¹⁰² to meet the requirements of the actual practice from time to time; review, amend and supplement regulations on divestment to be in line with the actual practice of the process of transferring state capital and capital of SOEs invested in other enterprises, etc.

Figure 4. Adjustment to reduce number of industries, sectors that the State holds 100% authorized capital or dominant stock



- Regarding completeness, uniformity and consistency:

In general, the system of regulations guiding the restructuring, innovation and improvement of SOE performance in the 2011-2020 period is complete, comprehensive

¹⁰¹ Resolution No.09/NQ-CP dated February 3, 2018, Decree No.131/2018/ND-CP and documents guiding the transfer of ownership representative rights.

¹⁰² Decree No.59/2011/ND-CP, Decree No.189/2013/ND-CP, Decree No.116/2015/ND-CP, Decree No.126/2017/ND-CP.

and not contrary to the provisions of the relevant laws (Law No.69/2014/QH13, Investment Law, Enterprise Law, Public Investment Law, Construction Law, Land Law and business laws as well as specialized laws such as the Petroleum Law, the Electricity Law, the Telecommunication Law, etc); The overlap and conflict of laws among documents have decreased sharply.

b) Weakness in economic institutions for SOEs and SOE governance

Firstly, in fact, SOEs do not have sufficient autonomy and self-responsibility in line with the market mechanism:

The Enterprise Law stipulates that the legal entity of SOEs has the same rights and obligations as enterprises of all economic sectors in the same organizational form, first of all being autonomy in business, freedom of contract, possession, use and disposition of assets of the enterprise.¹⁰³

However, in reality, institutions and management mechanisms do not give SOEs full autonomy and self-responsibility. The outside State management agency also decides many issues in the field of business administration of SOEs. The reason is that SOEs are bound by a system of strict regulations on finance, supervision, management of employees, labor and wages, for example:

- Regarding the right to possess, use and dispose assets of the enterprise:

Current law details the cases where an enterprise must seek approval of the owner's representative agency, financial agency and relevant agencies on financial and asset management, costs, revenues, profits, outward investment, capital mobilization, etc. SOEs must comply with specific regulations on restrictions on property rights such as: limiting the scope of capital investment in establishment or participation in capital contribution to establishment of an enterprise, additional investment in capital, investment in acquisition of another enterprise; must ensure that the debt payable ratio does not exceed three times of the equity; not to contribute capital or invest outside the industry; not to decide on their own the transfer of investment capital outward; strictly abide by the principle of preserving capital in the transfer of shares and contributed capital; ask for comments, appraisal opinions of many state agencies in investing in large-scale projects (including self-borrowed - self-repayment projects by enterprises), etc.

- Regarding the right to recruit and appoint managers:

¹⁰³ Provisions of the Enterprise Law on the governance structure, ownership, members' councils, general directors and executive apparatus of one-member limited liability companies wholly owned by the State are not distinct from one member limited company in private sector, etc.

With the current regulations on conditions for appointing managers, firstly the conditions for personnel planning¹⁰⁴, it will be difficult to find, select, and sign contracts with good managers from the market to appoint SOE management titles.

- Regarding freedom of wage agreement:

Current law stipulates that salary is associated with business efficiency but still controls the maximum benefits.¹⁰⁵ At the same time, it is required that the representative agency must negotiate with the Ministry of Labor, War Invalids and Social Affairs before approving the salary, remuneration, bonus fund implemented in the previous year and the salary and planning managers' remuneration fund for state-owned economic groups.

Objectively, the above provisions are necessary and appropriate in the context of restructuring, minimizing financial risks, avoiding loss of state assets, but in the long run and from a management perspective, as a rule, this is one of the factors reducing SOE's autonomy compared to other enterprises.

Secondly, the practice of SOE governance in Vietnam is still far away from the international standard on SOE governance:

- Regarding ensuring that the SOE governance framework is consistent with other enterprises:

Although the business laws and unified and fair competition laws have been established, the enforcement is not strict and the actual incentives for SOEs are barriers for SOEs to meet modern and governance standards, typically not drastic implementation of bankruptcy procedures for some SOEs, which must be bankrupt, supporting a number of unprofitable projects with no signs of recovery.

On the other hand, up to now, there is no complete and thorough separation between management under the ownership and state management functions (even when the State Capital Management Committee has been established at the enterprise); sector development policies are interwoven with state ownership policies; State investment in socio-economic development and service of economic sectors is intertwined with state equity investment in SOEs and SOE investment (see the case study of the Airports Corporation of Vietnam ACV). As a result, it is difficult to develop a clear governance framework for SOEs like the private sector, and at the same time, there is a potential risk of unfair treatment and competition restriction in practice.

¹⁰⁴ Decree 97/2015/ND-CP Chapter V stipulates that the person appointed to managerial positions of the Company must be planned for the appointed position for on-site human resources or planned for the equivalent position with appointed titles for human resources from elsewhere. In order to be included in the planning, many state administrative conditions must be met, which are not really suitable for those who are experts outside the state system, etc.

¹⁰⁵ Decree No. 52/2016 / ND-CP stipulating salaries, remuneration and bonuses for managers of one-member limited liability companies with 100% charter capital owned by the State

Box 3: Lack of separation between state management and state ownership management: The case of Airport Corporation of Vietnam ACV

According to the Ministry of Transport, before the equitization of ACV, the assets of aviation infrastructure managed by the State are included in the value of ACV's assets. At that time, through ACV's development investment plan, the Ministry of Transport approved ACV's investment in airports development projects and maintenance of aviation infrastructure assets. ACV is responsible for investing, managing and exploiting in accordance with the Enterprise Law and related laws with ACV's capital.

However, from April 1, 2016, ACV has been equitized. Since then, ACV has been temporarily assigned to manage and exploit aviation infrastructure assets managed by the State to ensure uninterrupted and safe aviation activities.

It is worth mentioning that, after equitizing ACV, the implementation of maintenance, investment in upgrading and expanding aviation infrastructure faced many difficulties. At present, the runways and taxiways at airports with large operating capacities such as Tan Son Nhat and Noi Bai have exceeded the frequency of exploitation compared to the original design calculations, leading to potential failures, threatening flight safety and need to be upgraded.

However, according to the provisions of law, the above items are under the State properties category and must be invested with the budget. Meanwhile, medium-term public investment capital in the period of 2016-2020 and state budget source for aviation infrastructure has not yet been allocated. And ACV is already equitized, so it cannot use its own capital to invest in aviation infrastructure.

Through the study, the Ministry of Transport found that the plan to hand over aviation infrastructure assets to the Civil Aviation Authority of Vietnam for management would be consistent with the Law on Management and Use of Public Assets; separating the state management function of state agencies from business activities of enterprises. However, the Civil Aviation Authority of Vietnam said that the current organizational structure of this agency could not immediately meet the conditions to directly manage and exploit aviation infrastructure assets at aerial ports and airports in the country.

Therefore, the Ministry of Transport has researched and developed the project in the direction of assigning ACV to manage, use and exploit aviation infrastructure assets invested and managed by the State without including state capital in the enterprise till 2025. After the above deadline, the Ministry of Transport is assigned to review and report to the Prime Minister for consideration and decision on the transfer of aviation infrastructure assets to state aviation management agencies for management and use.

In terms of law, the system of specific regulations on management of enterprises with 100% state capital and management of state capital in multi-ownership enterprises, on the one hand, reduces the autonomy of SOEs as mentioned above, on the other hand, complicate the structure of SOE governance because SOE management decisions are highly dependent on the agency representing the state owner outside the enterprise, even for SOEs which are joint stock companies. For example, under the current regulations on management of state capital in enterprises (in Decree No.91/2015/ND-CP), in case a joint stock company with state shares increases its charter capital, the investment supplementing state capital must comply with a complicated administrative

order and procedures, decided by various authorities, for example: Before voting on the increase of capital at the General Meeting of Shareholders, the representative of state capital must compile a dossier of application for additional investment in state capital to report to the representative agency for cooperation with the same level financial competent agency to evaluate and submit to the Prime Minister for consideration and decision (after consulting the relevant agencies).

- Regarding the exercise of the right to represent state ownership:

International practices of SOE governance (e.g. OECD 2015) require that the exercise of ownership rights to SOEs must be transparent and meet high standards of accountability, professionalism and efficiency. However, the accountability, efficiency and effectiveness of exercising the rights of state ownership representation of SOEs in Vietnam have not yet met this requirement:

Decisions of the state owner are not focused, timely, through many complicated procedures and procedures, and various levels of state administrative management (even when the State Capital Management Committee was established), it is difficult to determine responsibility for cases of loss and loss of state assets invested in enterprises.

The responsibility on monitoring SOE remains fragmented. No agency has sufficient authority and ability to monitor and assess businesses fully, effectively and comprehensively. SOE management information has been an inadequate problem for many years, but so far has not been overcome. The state and the owner agency lack a consistent, complete and up-to-date database on state capital and assets at the enterprise as well as a complete list of all enterprises with state capital. Therefore, there is a lack of tools to effectively implement the monitoring and warning functions.

Some of the owner's representative agencies are assigned to manage quadrillions dong of state capital in enterprises, but how effective of the management of the owner's representative agencies is, how the responsibility of raising the value of state capital is, what responsibility of the owner representative agency is in supervising, monitoring and inspecting enterprises are issues that have not been regularly reviewed, evaluated and made public. Due to the lack of a regular monitoring and evaluation mechanism for the representative agency, it is not possible to create pressure for the representative agencies (ministries, provincial-level People's Committees, etc.) to manage state capital better and more effective. Especially, it will be more difficult to determine responsibility for cases of losses and loss of state assets invested in enterprises.

In the organization of implementation, due to the limited capability and resources of the owner's representative agency, the violations of laws, risks, weaknesses and losses in SOEs have not been detected in time and strictly dealt with. Some state management agencies and SOE leaders have not been drastic and have been slow to implement the guidelines, policies and laws on management, innovation, restructuring and improving

efficiency of SOEs.

- Regarding management and administration of SOEs:

According to international practices on SOE governance, SOE managers should be assigned specific, clear quantitative goals and tasks, and legal constraints on autonomy and self-responsibility at a high level, remuneration, reward and punishment regime commensurate with the results of the achievement of the assigned objectives and tasks. However, the governance mechanism in most Vietnamese SOEs does not meet this requirement. Specifically:

Regarding the assignment of current objectives, tasks and mechanisms, there has not been a strong pressure on SOE managers to improve their responsibility for efficient use of state capital. The assignment of economic tasks to SOEs is mainly in the form of approving annual registration plans of enterprises with financial indicators "higher than the previous year". The medium and long-term goals of the owners for each SOE and each SOE manager are almost unknown. Many types of costs have not been properly and adequately calculated such as land use rights and other business advantages,¹⁰⁶ resulting in not properly identifying the strength and potential of SOEs as well as the actual performance of SOEs, and leaving many implications for the overall management of SOEs. Many SOEs have not thoroughly separated between business and political and social tasks¹⁰⁷. Responsibilities, costs and sources of funding for SOEs to perform their duties as "an important material force for the State to guide and regulate the economy and stabilize macro-economy" have not been clearly defined.

Regarding the remuneration, labor and salary management mechanism in the current SOEs has not kept up with the requirements of the market mechanism. Wages do not in line with job positions, generally are set on average, paid to lower-skilled workers higher than the market, while paid to high-tech workers lower than the market, leading to the transfer of labor with high professional and technical qualifications to other businesses. Regulations on recruitment and remuneration for enterprise managers are not really tied to their responsibilities and obligations, and do not match the enterprises' autonomy requirements under the market mechanism and international integration; not to achieve the objective of implementing the salary, bonus and remuneration regime in line with the market mechanism, highly competitive on the basis of production and business results; The salary and bonus payment mechanism has not been implemented on a large scale as agreed for the general director and a number of key management titles of the enterprise.

¹⁰⁶ At present, the reassessment of enterprises' value is based on the actual market prices during the equitization process, but not yet applied to SOEs, although at the same time, both types of enterprises were 100% state ownership.

¹⁰⁷ This is reflected in the decrees promulgating the regulations of state economic groups and corporations, which are especially important, providing the political and social tasks of the groups and corporations.

The management of SOEs also links to the regime of officials and public employees. The application of hiring and labor contracts to the CEO and members of the SOE management board is slow. Remuneration and handling of responsibilities of SOE management staff still follow the same principle as for state officials, creating no motivation associated with responsibility, consistent with the operation of the enterprise in line with market mechanism¹⁰⁸.

The powers, autonomy and accountability of the representative agency, the Board of Members of an enterprise with 100% state capital, and the representative of state capital in an enterprise with state capital are not sufficiently clear in reality, leading to low effectiveness and management efficiency, not meeting the requirements of modern management. The Board of Directors and Members' Council of SOEs lack the institutional foundation to perform their tasks professionally and independently. The implementation of a number of legal provisions on the rights and responsibilities of SOE governance entities still entangled, leading to ineffective implementation or slow, prolonged implementation, failing to meet the requirements of economic practice of enterprises, typically problems related to competence, order, procedures and responsibilities for deciding and approving investment projects of enterprises with 100% state capital; the increase or decrease of state capital in order to ensure the interests of the state owner at enterprises with a part of state capital; etc.

The organization of production and business of many SOEs has not kept up with the requirements of the market mechanism. Investment management, financial management, risk management, thrift practices and combating wastefulness are still loose; production and business expenses are still large; forecasting capability is still limited; the formulation and implementation of strategies, plans on investment, development of production and business in some places are incompatible with the ability to mobilize capital and internal finance, and management capabilities of the enterprise.

Technology management and business management tools are slow to innovate. Many businesses have not applied modern operating technology, especially information technology, leading to slow or undetectable problems arising in business as well as losses and negativity.

The organization of implementation of the law on information disclosure is limited and formal, including the content of information disclosed, the means of publication and the mechanism of control and verification of information quality. As a result, it is difficult

¹⁰⁸ The salaries and bonuses for managers have been adjusted (Decree No. 52/2016/ND-CP), but in general are still low (only 40-50%) compared to equivalent management titles in private enterprises and FDI enterprises. Therefore, there is no motivation created for the good managers. There is no separation between salaries and bonuses of the owner representative (the board of management, the members' council, the controller) and the executive management board (the board of directors) to ensure objectivity, independence and effective in directing and operating the business.

for the state as owner and other stakeholders to monitor the business; policy-making agencies, state management agencies, partners, potential investors and the public are short of reliable information on the situation of SOEs; has little effect on preventing and minimizing acts of infringing upon state assets in SOEs; reduce trust or create negative public opinion about the transparency of SOEs, especially large-scale groups and corporations operating in state-monopolized sectors or fields, or sectors and fields where prices are regulated by the State or sectors and fields providing essential public products and services, etc.

A part of SOE managers is weak in management, administration capability, weak in responsibility, degraded in ethical qualities, deliberately acting against the law, taking advantage of tasks assigned to seek personal and family interests, corrupt and cause great losses for some SOEs, adversely affecting the belief in the State policies and the image of State economy in general, SOEs in particular.

A number of enterprises violated the State's regulations on management of investment capital, causing losses of the State's assets but were slowly discovered and actively prevented. The operation of SOEs and enterprises with the State capital is one of the top areas of concern in anti-corruption.

In many cases, the implementation is "in the right way" but not in real nature; The "process" in many cases has become a front for wrongdoing, self-seeking, and obscure staff selection and arrangement. Administrative management thinking and friendly relations (including the relationship of interests and not eliminating negative acts, bribe for positions, bribe for rights) are still lurking and dominating in recruitment and arrangement of managerial staff in SOEs. Meanwhile, the system of criteria for evaluating, appointing, training and retraining staffs in SOEs is still limited, leading to a number of weak SOE management officials in terms of management and operation and violating the law, corrupting and causing losses for some SOEs.

Regarding the financial management mechanism, in fact, there are still cases of SOEs being allocated capital in various forms by the State but not yet under strong pressure in the preservation and development of state capital, and being given support and assistance when facing difficulties. Many types of costs have not been properly and adequately calculated such as land use rights and other business advantages,¹⁰⁹ resulting in not properly identifying the power and potential of SOEs as well as actual performance of SOEs.

The internal supervision and inspection of SOEs is heavily in formalistic and ineffective due to the lack of separation between supervisory subjects and supervisory objects. The collective of workers has not been facilitated to bring into play the supervising effect on

¹⁰⁹ At present, the reassessment of enterprises' value is based on the actual market prices during the equitization process, but not yet applied to SOEs, although at the same time, both types of enterprises were 100 % state ownership.

the process of using state capital at the enterprise.

The Board of Supervisors and supervisors have not yet met the goal of becoming an "effective monitoring tool of the owner, operating independently and not be led, directed or dominated in the interests by the Board of members or the Board of Directors and the board of management and executive of the enterprise" at the request of the 12th Central Committee's 5th plenum Resolution. In some SOEs, their internal control systems do not respond to violations by a number of business leaders.

Thirdly, on the promulgation of legal documents and economic institutions:

Many studies and reports have pointed out the limitations and weaknesses of institutions and legal documents for the process of restructuring SOEs.

For example, according to the Report on the results of monitoring the implementation of policies and laws on management and use of state capital and assets at enterprises and equitization of SOEs in the 2011-2016 period of the National Assembly, a number of guidelines and policies are slow to be institutionalized or not fully institutionalized, inconsistent, unclear, and do not have breakthrough solutions; there are still inconsistent regulations; some regulations are unclear, creating different interpretations, making it difficult for the implementation process; there are still some major issues that have not been solved or not fully and timely addressed in the law, such as the concept of SOEs; a number of related mechanisms and policies have not been promptly issued¹¹⁰; The system of legal documents on the management and use of state capital and assets in enterprises is complicated, the content of some documents is not suitable to reality, and overlaps with other legal systems, etc.

3. ASSESSMENT OF THE IMPLEMENTATION OF THE GOALS AND TASKS OF SOEs RESTRUCTURING IN THE PERIOD OF 2011-2020, THE CAUSES, LESSONS AND RAISED ISSUES

3.1. Evaluation of the implementation of goals and tasks of restructuring SOEs in the period of 2011-2020

Objectives and tasks of restructuring SOEs are set out in many resolutions, conclusions and decisions of the Party, National Assembly, Government and Prime Minister at different stages in the period of 2011-2020. The following is an assessment of the results of the implementation of objectives and tasks of restructuring SOEs according to 04 objective groups and 06 task groups set out in the latest document, Decision No.707/2017/QĐ-TTg of the Prime Minister dated May 25th, 2017 on 4 levels: Achieved at high level, achieved at average level, achieved at low level, and unachieved.

¹¹⁰ For example, Decree No.10/2019/ND-CP on the exercise of the rights and responsibilities of state ownership representatives is promulgated to guide Clause 4, Article 42. Law No.69/2014/QH13 4 years after Law No.69/2014/QH13 takes effect

a) Evaluation of the results of implementing the goal of SOE restructuring to 2020

Objectives to 2020 (4 objectives according to Decision 707/QD-TTg)	Evaluation on implementation results
Objective 1: <i>SOEs have a more rational structure</i>	Evaluation: <i>Archived the objective at a low level. The structure of SOEs has changed, but has not been rational yet.</i>
<u>Objective 1.1:</u> Implementing the restructuring, equitization and divestment of state capital so that SOEs can have a more rational structure, focusing on key industries and fields; providing essential public products and services to the society; defense security; natural monopoly field; with high technology applications, large investments, creating motivation for socio-economic development that enterprises of other economic sectors do not invest.	• It is still possible to achieve the goal of the number of SOEs approved for equitization at the end of the plan period, although the annual implementation schedule is often delayed. • The achievement of the goal of "more rationally structured SOEs" is at a low level because state capital is still present in most industries and sectors; The State capital has not been reduced to the floor level prescribed by the resolutions of the Party and the National Assembly.
<u>Objective 1.2:</u> Implement equitization and divestment publicly and transparently in accordance with the market mechanism and the provisions of the law, so as to avoid negative phenomena, group interests, loss of capital and state assets.	• Equitization and divestment are more and more open and transparent. The law was amended and supplemented to prevent negative acts, group interests, losses of capital and state assets in equitization and divestment.
Objective 2: <i>Improve the efficiency of SOEs</i>	Evaluation: <i>Objective accomplishment is at an average level. Business and production efficiency, product quality, and competitiveness of SOEs have increased, but are still slow</i>
<u>Objective 2.1:</u> Improve efficiency of operation, business and production, increase competitiveness, increase profit rate on equity of SOEs.	• Profit margin increased slightly in the period of 2011-2020. However, the average result in the period of 2011-2020 is still lower than the average result in the period of 2001-2010. • Many SOEs have high competitiveness and efficiency, however, in overall, the SOE sector has not yet achieved the objective of "improving an important step in the efficiency of production and business, product quality, and competitiveness" of the 12th Central Committee's 5th plenum

Objectives to 2020 (4 objectives according to Decision 707/QD-TTg)	Evaluation on implementation results
	Resolution
<u>Objective 2.2:</u> Investment by state-owned enterprises focusing on the fields of science and technology; sectors and fields with strategic importance, leading and orienting the construction of a knowledge-based economy with high technology content, contributing to raising the competitiveness of the whole economy.	The law stipulates that SOE investment must focus on providing essential public products and services, ensuring social security, directly serving national defense, security, and applying high technology, creating rapid growth momentum for other industries, sectors and the economy.
<u>Objective 2.3:</u> Strengthen management capability and management capability in accordance with international standards.	The legal provisions have gradually been improved so that SOEs operate more and more in line with market mechanisms, but in reality, they do not fully meet the international standards on SOE governance. The cause is: The goals and tasks of SOEs are not clear; autonomy and self-responsibility of entities managing SOEs are not high; The reward and punishment regime is not serious yet. The SOE management team is not as professional as the international standard required.
<u>Objective 2.4:</u> The operation of SOEs is managed, supervised closely, publicly, transparently and equally with enterprises of other economic sectors.	Law documents do not provide priority and incentives to SOEs. Provisions on disclosure of information by SOEs are similar to those of listed enterprises. The law was amended and supplemented to closely manage and monitor SOE operations. However, the monitoring effectiveness is still low in reality due to obsolete management tools and methods; decentralized supervision and management authority.
Objective 3: Focus on resolving the shortcomings and weaknesses of state-owned enterprises and enterprises with state capital in accordance with the provisions of law, ensuring publicity and transparency, in accordance with the market mechanism.	Evaluation: <i>Not achieved yet</i> Dealing with market principles, but not yet completing the goal of "definitive handling" of weak SOEs.
Objective 4: Complete the model of management and supervision of state-owned enterprises and state capital, state assets invested in the enterprises. Separating the function of representing of state ownership in state-owned enterprises and enterprises with state capital with the state management function of ministries, branches and localities soon.	Evaluation: <i>Objective accomplishment is at an average level.</i> Not yet separate the function of representing of state ownership in state-owned enterprises and enterprises with state capital with the state management function of ministries, branches and localities in enterprises.

a) Evaluation of the results of implementing the goal of SOE restructuring to 2020

The task of restructuring SOEs (6 tasks in Decision No.707/QD-TTg)	Evaluate the performance of tasks
Task 1 : Perfecting institution	Evaluation: <i>Basically completed the tasks of perfecting institution, amending and supplementing regulations</i>
Continue to improve the institution, legal framework on the management and operation of SOEs in accordance with the position, roles and goals of SOE restructuring; create conditions to improve production and business efficiency and perform the assigned tasks; meet the State's management requirements in a socialist-oriented market economy.	Amended and supplemented regulations on equitization and divestment in line with the new requirements. The legal framework has been completed for SOEs to do business in a common legal environment, to compete equally with enterprises of other economic sectors. Synchronously issued regulations to enhance transparency of financial statements, financial information, business and administration of state-owned enterprises. Strengthen the supervision and control of state ownership over SEOs. Completed financial mechanism for enterprises producing and supplying public products and services, national defense and security. Extend the regime of ordering, bidding for production and supply of public products and services. Separating between production and supply of products, public services, national defense and security and production and business activities for profit of enterprises. Regulations on salaries and bonuses are associated with labor productivity and business efficiency; ensuring the harmonization of interests of the State, enterprises and workers. Completed the legal framework on state ownership management policies for SOEs
Task 2 : Equitization, divestment	Evaluation: <i>Archived the objective at a low level:</i> Efforts have been made, but the desired results has not been achieved yet, the progress is behind schedule.

The task of restructuring SOEs (6 tasks in Decision No.707/QD-TTg)	Evaluate the performance of tasks
Complete equitization of 137 enterprises in the 2016-2020 period in Decision 58/2016/QD-TTg. Develop a roadmap and sell state capital in accordance with the criteria in Decision 58/2016/QD-TTg. Strictly comply with the equitization and divestment plans approved by competent authorities, ensuring a minimum of VND 250,000 billion must be met according to the capital requirements for the medium-term public investment plan for the 2016-2020 period under the Resolution. No. 26/2016/QH14.	The list of SEOs for equitization and divestment has been issued (Document 991/TTg-DMDN 2017, Decision No.1232/QD-TTg 2017, Decision No. 26/2019/QD-TTg) and the roadmap for each year is clearly defined. To June 2019: Total revenues from equitization and divestment transferred to the state budget reached 74% of the plan according to the Resolution of the National Assembly. The equitisation results of 2016- June 2019 period are slow compared to the approved plan, but it is still possible to complete the transformation of 137 enterprises into joint stock companies by the end of 2020.
Task 3 : Continue to comprehensively restructure the operations of SOEs	Evaluation: <i>Archived the objective at a low level.</i> Efforts have been made but there have been no clear positive results
Improve financial capacity; renovating management and technology; renovating organization, human resources management; structure of product, business and production lines, development strategies to improve operational efficiency.	In addition to some advanced examples (such as Viettel, EVN ...), most SOEs have not had significant positive changes in financial, management, and technology capability. Restructuring product structure facing difficulties.
Task 4 : Handling of weak SOEs	Evaluation: Sectors and levels have made great efforts to perform their tasks, but have not yet completed and completely dealt with weak and unprofitable SOEs and projects.
Review and thoroughly handle existing problems and weaknesses of State-owned enterprises and enterprises with State capital; resolutely handle unprofitable enterprises, inefficient and low efficiency investment projects according to the market mechanism and clearly define the responsibilities of each relevant unit and individual. Focus on resolving the shortcomings and weaknesses of 12 projects, enterprises that are behind schedule, inefficient in the industry and trade sector, and continue reviewing other projects and enterprises.	All levels and sectors have endeavored to handle poor performing projects in accordance with the market principles with a high sense of responsibility, urgency and drastic. However, the results are limited, a number of unprofitable projects are still being processed and there have been no better signs.
Task 5 : Organization of implementation	Evaluation: <i>Archived the objective at a low level.</i>
The Minister, Chairman of the provincial People's Committee directs the Chairman of	Since the issuance of Decision No.707/QD-TTg in May 2017 to November 2018, only 35 out of

The task of restructuring SOEs (6 tasks in Decision No.707/QĐ-TTg)	Evaluate the performance of tasks
the Members' Council of economic groups, corporations, SOEs: To formulate and submit to competent authorities for approval for implementation of enterprise restructuring plan; complete equitization and divestment plans; to thoroughly handle existing problems and raise the operational efficiency of SOEs and enterprises with State capital.	526 SOEs have been got approval on restructuring plans (Data of the Ministry of Finance).
Task 6 : Exercise of ownership rights	Evaluation: <i>Archived the objective at an average level.</i>
Effectively exercise the rights, obligations and responsibilities of the state ownership to SOEs and state capital in the enterprises. Establish a specialized agency to exercise the rights and responsibilities of the owner representative in SOEs and enterprises with state capital.	A State capital management committee has been established, but the effectiveness, efficiency, rights, obligations and responsibilities of the state as the owner to SOEs and state capital in enterprises have not been clearly improved significantly, there are still obstacles in the organization of implementation

3.2. The cause of the failure to achieve the goal of restructuring SOEs in the period of 2011-2020

a) Core causes

Firstly, the adequate, modern and integration market-economy institution is incomplete.

The core cause is the delay in forming a full market economy institution (both in awareness and action), leading to economic entities, including the state economy and SOEs not fully operating under the market mechanism. Since the operation hasn't been fully in line with market mechanism, the efficiency of resource allocation is still low, leading to the restructuring of the economy in general and the restructuring of SOEs in particular has not reached the expected goals.

An in-depth study of sufficient market institutions in Vietnam is beyond the scope of this Report. Nguyen Dinh Cung (2019) raised the issues of Vietnam's economy according to the following market economy criteria: Firstly, private ownership has not yet become the dominant possession of the economy. Secondly, property rights are not clear. Thirdly, the role of the State is still large, reducing the autonomy and freedom of business, reducing the role of self-regulation of the market; prices of production factors (capital, land, labor, natural resources) do not reflect the supply-demand relationship of the market. Fourthly, there is no guarantee of the principle of creative exclusion, that is, market competition based on productivity, quality and efficiency in a fair manner in order to choose the winner.

Secondly, being confused in establishing the role of the state economy and of SOEs in the economy

The identification of SOEs as the main material force of the state economy - the economic sector playing a leading role in the economy - leading to the implications of the policy in practice as the public regime, which is directly SOE sector, must be large and strong; and therefore, cannot be narrowed down, at least in relative terms. Therefore, SOEs, especially groups and corporations, are prioritized to concentrate resources for expansion and development; And just like that, groups and corporations have become "too big to fail." In addition, this is also the reason making the equitization and divestment process, especially the equitization of groups and corporations, become more difficult and delayed.

b) Specific causes

- *The cause of not improving the efficiency and competitiveness of SOEs:*

Besides the objective factors due to market disadvantages, there are factors that make the performance of SOEs not commensurate with holding resources as follows:

Firstly, due to the limitations of the SOEs themselves, many projects suffer losses due to weak management and management capability, the capability of forecasting, assessing market demand, evaluating the efficiency of investment projects, managing and implementing projects. The expansion of production and processing of some new products of enterprises is still difficult and lacks initiative in renovating production and business. Most SOEs have not focused on in-depth investment. Typical technologies of the 4.0 industrial revolution have not yet been commonly applied in SOEs' business and production activities¹¹¹.

Secondly, limitations and inadequacies of institutions, mechanisms for SOE management and administration "creating loopholes to form interest groups, manipulating SOE operations, corruption and wastefulness; not clear about responsibilities of organizations and individuals; powers not yet associated with responsibilities in the administration and operation of SOEs; lack of mechanisms of power control "(the 12th Central Committee's 5th plenum Resolution).

From a business management perspective, the current mechanism has not created enough pressure and motivation for SOE managers to maximize asset value and save

¹¹¹ According to the results of the 4.0 Industrial Revolution Readiness Survey conducted by UNDP, CAF and the Ministry of Industry and Trade, only nearly 29% of SOEs are applying cloud computing technology, over 22% of SOEs have a plan to apply and up to 49% of SOEs do not plan or think that this technology is not involved in the production and business process. Similarly, nearly 50% of SOEs are not ready with data-based service delivery applications, etc.

costs; and often are not cautious enough to make the most optimal investment decisions, even abuse the power to spend, profiteering from the State assets. In some cases, investment is still made at any cost, regardless of the investment efficiency because the greater the purchase, the higher the profiteering opportunities are, typically the offenses in published court cases such as procurement of old products, outdated technology with payment value many times higher than the real value to gain illicit profits through agreements or collusion with foreign supply partners, etc.

Many SOEs are given a huge amount of assets to do business, but the management and monitoring system does not keep up with practical requirements, is ineffective and very formalistic, even disabled, leading to be unable to prevent and warn of risks of loss or loss of state capital in enterprises.

- *Causes limiting the results of equitization and divestment of state capital:*

Firstly, the equitization process in the period of 2011 - 2020 is affected by adverse developments of global and regional economy, especially in the period of 2011-2013, when Vietnam was strongly affected by the The global financial crisis led to the decline of the financial and securities markets, thus it also had a negative impact, reducing the market attractiveness, slowing the equitization of SOEs and state capital divestment. There is even an opinion that the supply of equitization and divestment of the state capital are greater than the absorption demand of the market.

Secondly, most of the groups, corporations and SOEs to be reorganized and equitized in the 2011-2020 period are large-scale, have many member companies, with a wide range of multi-sector businesses which have complicated financial situation which is difficult to handle in a short time, so it takes time to arrange, equitize and divest state capital.

Thirdly, efforts to implement the plan of equitization and divestment of state capital and restructuring SOE ownership are not high:

The preliminary and final reports of the Government on equitization over the years assessed that a number of ministries, sectors, localities and enterprises lacked initiative, were not serious and not drastic in directing, organizing the implementation, slowing down the equitization progress. Reality in the period of 2011-2020 shows that this situation continues to occur under many manifestations such as:

According to current regulations, the owner's representative agency is assigned many tasks and great responsibilities in the equitization process.¹¹² However, due to the lack

¹¹² From deciding on the equitization plan of an enterprise under its management, selecting an advisory organization, organizing an auction, announcing the enterprise's value, approving a plan on debt trading, adjusting state capital, approving labor plans, approving financial settlement, selecting strategic investors to guiding, inspecting and supervising the equitization process.

of appropriate apparatus, resources, human resources and skills, many owner representative agencies have not fully and effectively performed these important tasks and responsibilities.

A number of representative agencies and relevant agencies have not yet timely and drastically directed, have not actively implemented the equitization plan, and some are reluctant to do so. When faced with difficulties such as pricing, debt settlement or land issues, the general mentality is fear of taking responsibility. Especially in the context that many SOE management and equitization violations have been discovered and dealt with in the past time, there has been a fear of taking responsibility, inactivity and dare not make decisions according to the legal authority stipulated by the law, seeks to push the decision-making responsibility to the higher level or takes a lot of time and procedures to get the consent of other agencies.

The coordination and support of ministries, branches and localities are sometimes not tight and not timely. The guidance and direction has not been synchronized and consistent. There are many opinions reflecting the situation that some provincial People's Committees are slow to comment on land use plans and land prices, affecting the equitization progress.

Some SOEs have not complied with the law on equitization, delayed the completion of the equitization plan to submit to the competent authorities for approval, while they were afraid and worried about the position and leadership after equitization. Many equitized SOEs being slow to register for transactions and listing on the stock market have not yet met the market requirements for information disclosure and periodic reporting on production, business and corporate governance.

Although the Party and the State have identified equitization as a key solution of the process of restructuring and renovating SOEs for the past 30 years and in the future, the benefits of equitization have also been confirmed in practice. However, there are still many officials at all levels, sectors and business leaders who are anxious, worried about their position, role, and loss of interests, leading businesses position after equitization, and therefore, did not make any effort to equitize, even deliberately delayed, affecting the overall progress of the equitization process.

Fourthly, the implementation of administrative discipline is not strict and the unclear mechanism for handling violations is one of the core causes of the slow progress of equitization:

Right from the 2011-2015 period, the Government and Government leaders repeatedly requested appropriate handling measures for failing to comply with the schedule of SOE restructuring and equitization. Directive No.04/CT-TTg in 2017 and Directive

No.01/CT-TTg in 2019 continue to affirm: “Clearly define individual and organizational responsibilities in delaying equitization, divestment, etc; observance of discipline, administrative discipline, compliance with regulations of equitization and divestment, restructuring and performance of SOEs; having strong enough sanctions, strict handling of violations, not let it to recur.”

However, the reality shows that the implementation and handling of responsibilities in the process of equitization and restructuring of SOEs is not good, not serious. The number of cases handled, replaced, and transferred is very small compared to the prevalence of the failure to complete the SOE restructuring and equitization plan.

In addition to cases of clear law violations that have been prosecuted, the main reason for not handling or failing to handle irresponsibility that slows down the progress of equitization is the lack of specific legal mechanisms and regulations to clearly identify the form of violations, the level of handling as well as clearly identify the competent authority to assess and handle relevant agencies, organizations and individuals that fail to complete the equitization plan, etc.

In addition, the change of institutions, transfer of state ownership rights also has impact on the SOE equitization schedule:

Mechanisms and policies are decisive factors for the equitization progress in the period of 2016-2020. However, by the end of 2016, there were only criteria for classifying SOEs as a basis for determining the object of equitization; Only until 2017 and 2018, important legal regulations have been issued on guidance on dealing with land issues (Decree 01/2017/ND-CP) and equitization (Decree 126/2017/ND-CP), on arrangement and handling of public assets (Decree 167/2017/ND-CP), on divestment (Decree 32/2018/ND-CP), etc. The inadequate promulgation of documents has created a waiting mentality, slowing down the process of formulating and approving the plan in most enterprises under the equitization plan 2017-2018.

The establishment of the State Capital Management Committee in 2018 to take over the responsibility of representing owners in 19 large groups and corporations, including responsibility for directing, speeding up construction and approving equitization plans, have a significant impact on the progress of implementation in equitized units such as TKV, Vinataba, VinaCafe, Vinafood1, MobiFone, VNPT, Vinachem, not to mention the apparatus, human resources and resources to fulfill the responsibilities of the State Capital Management Committee in enterprises which are insufficient and not strong enough.

Similarly, the progress of equitization preparation and implementation in some enterprises has been delayed due to handling of negative cases, legal violations and

losses such as in Mobifone and industry and trade projects.

- *Causes of constraints on economic institutions and SOE governance:*

Firstly, the awareness of the role and position of SOEs, requirements and solutions for restructuring, innovating, developing and improving SOE efficiency is still insufficient. Some issues are unclear, there are different opinions but they are not quickly summarized in practice, conclusions, which lead to not having a high consensus in awareness to be concretized in legal documents. For example, SOE concept and the concept of state capital, the position of SOEs in implementing the role of leading the state economy, SOE autonomy in market mechanisms, issues of using SOEs as a tool of economic regulation, the issue of separating the function of state ownership from the state management function of state administrative agencies, etc.

Secondly, regulations on restructuring SOEs, organization, management, governance and operations of SOEs are scattered in many different laws, decrees and legal documents, issued in different times, due to different preparation and drafting agencies, there are certain contradictory and overlapping regulations.

3.3. Some experience from restructuring practice in the period of 2011-2020

The biggest lesson learned is to persevere and master the principle of imposing a full, modern and integrated market mechanism for SOEs, including the following related issues:

First, the role of the state economy and SOEs must be in line with market-economy development practices. Arranging, reorganizing and improving the performance of SOEs to ensure the implementation of the constitutional role of the state economy and the Party's Platform; supervise, evaluate and handle promptly, regularly and continuously the implementation of the Party's resolutions and conclusions on the state economy and SOEs.

Second, the law and law enforcement must be synchronized and really ensure equal competition between SOEs and other types of enterprises, especially in accessing resources. All priority, preferential or light-hearted, "pampered" acts of SOEs can be the cause of SOE innovation and restructuring not successful according to the Party's goals.

Third, the management and administration of SOEs must really follow the market mechanism, based on business principles. Strictly enforce financial discipline and market discipline. Resolutely handle and let the market eliminate weak SOEs and staffs, even when there are some unwanted social impacts in the short term.

Fourth, definitely do not allow opportunities to form the relationship of interests, profiteering from state capital and assets invested in production and business by the internal and external monitoring mechanism; disclose information and transparentize SOE operations; completely disassociate SOEs from their direct relationships with state agencies competent to allocate social resources, in other words, do not allow them to be both owners of SOEs and promulgators of policy and market regulation.

Fifth, there must be specific policies to institutionalize the Party's policy set for many years to allocate the property of the entire people to all economic sectors in accordance with the principle of efficiency and market mechanism.

3.4. Some issues need further study from practice

(1) Regarding the contents of the leading role of the state economy:

The content of the leading role of the state economy has been determined since the 1990s:

- + The political report of the 12th Central Executive Committee on January 20, 1994 at the 7th National Mid-term Conference of Delegates has determined *“Continuing to reorganize and build a SOE sector with effective operation, playing a leading role in the economy, is a very important and urgent task. That role is shown by paving the way and supporting other sectors to develop, promoting rapid and sustainable growth of the economy, as a tool with material strength for the State to regulate and guide market economy towards socialist orientation”*¹¹³.
- + Also at the 7th National Mid-term Conference of Delegates (in 1994), the Report of the Presidium stated: *“We believe that the leading role of the state economy must show in many aspects: Being the force holding the economic important parts, holding the dominant position of the economy, ensuring the stable development of the economy; is a force that facilitates, helps and links all economic sectors to develop together; be able to intervene, regulate and guide the development of all economic sectors and the entire national economy; set an example of economic sectors for productivity and efficiency”*¹¹⁴.

After 30 years of renovation, along with the strong development of other economic sectors, especially the private sector, on the one hand, it continued to affirm the overall role defined in the Platform and the Constitution on other hand, it is necessary to clarify, detail or adjust some specific roles of the state economy in the new context,

¹¹³ Page 206, Complete Party Document - Volume 53, National Political Publishing House 2007.

¹¹⁴ Page 246, Complete Party Document - Volume 53, National Political Publishing House 2007

especially some roles that received different opinions due to not meeting the requirements of capacity, force and nature of state economy and SOEs, for example: The role of "acting as an example of economic sector for productivity and efficiency"; the role of "holds the dominant position of the economy", etc.

(2) Regarding the duties of SOEs in the overall role of the state economy:

The identification of SOEs playing a role "as a core force, making a major contribution to the state economy playing a leading role in the economy" needs further study and clarification. The reason is:

Firstly, in the period of 2011-2020, it has been shown that among the sectors that help the state economy maintain a leading role in some aspects, SOEs are not as prominent as those of non-State enterprises (such as the system of public property, which is land, resources, the system of infrastructure assets formed from the state investment capital, the system of educational, training, healthcare and non-business units, apparatus of state management agencies, apparatus of security and defense and establishment of a safe and stable business environment for economic sectors to develop)

Secondly, in terms of the structure of the state economy, the value of state capital in SOEs no longer accounts for the majority of the total value of state-owned assets invested in the economic sector if fully valued according to market principles (firstly, public properties under public ownership and under the unified management of the State such as land, natural resources and other public assets formed from State investment capital are not properties of SOEs).

In other words, SOEs are still an important part of the state economy, but it may no longer be necessary to clearly define SOEs' duties as the "main material force of the state economy" as previous development periods. It is argued that the failure to identify SOEs to become a "major material force of the state economy" does not diminish the actual role of SOEs, while being consistent with the capability, force and nature of the SOEs in the new stage of development in our country.

(3) Regarding the use of SOEs as economic regulatory tools:

It is argued that the identification of SOEs as an economic regulation and market control tool has both exceeded the capability of SOEs and created SOE privileges, causing long-term disadvantages for economic administration. Therefore, it is necessary to conduct further research to clarify that, the State has the owner right to assign SOEs and representatives of state capital to carry out the goals to serve the interests of the State, to perform political and social tasks. However, with the state management function, the use of fiscal policy instruments, social security policies and resources of

state administration will be much more effective than using SOEs as a tool.

(4) Regarding the autonomy of SOEs in the market mechanism:

At the same time, the requirement for autonomy and self-responsibility for SOEs under the market mechanism and the requirement for strengthening the State management and supervision is still a problem of institutional and legal confusion. Similarly, both the responsibility to preserve and develop the state capital and to ensure the sale of shares and the divestment of state capital at market prices are still issues that need to be further clarified on guidelines and directions as well as institutions and laws.

Regarding this content, it is said that, to implement the viewpoint of Resolution No.12-NQ/TW which is "*SOEs operate under the market mechanism, taking economic efficiency as the main evaluation criteria, having autonomy, self-responsibility, fair competition with enterprises of other economic sectors*", it is necessary to fundamentally modify the legal system on the operation of SOEs, in which, ownership representative agencies of State-owned capital focuses on the task of supervision and evaluation, should not decide the issues of business areas such as project approval, investment decisions, ... and must comprehensively renovate the mechanism of assigning tasks, evaluating results and handling responsibilities for SOEs.

(5) Regarding the development of SOEs:

Resolution No. 12-NQ/TW of the 12th Communist Party Central Committee has set the policy of "continuing to renovate, restructure and improve the performance of SOEs". So, is it true that the "development" factor of SOEs is no longer set? This is an issue that needs to be further clarified in order to have a clear and consistent orientation for the SOE sector, especially in the context that there are two types of opinions to consider:

The first type of opinion said that it is necessary to reduce the size of SOEs in market economy.

The second type of opinion said that it is necessary to strengthen the power to effectively use state resources in SOEs, making SOEs the driving force of economic growth.

PART 3. RECOMMENDATIONS OF ORIENTATIONS FOR THE IMPLEMENTATION OF THE ROLE OF THE STATE ECONOMY, SOEs RESTRUCTURING IN THE 10-YEAR STRATEGY PERIOD OF 2021-2030, 5-YEAR PLAN OF 2021-2025

1. CONTEXT AND IMPACTS ON THE IMPLEMENTATION OF THE ROLE OF STATE ECONOMY AND SOE's RESTRUCTURING

1.1. Domestic context

The domestic context sets new requirements for the implementation of the role of the state economy and SOE's restructuring as follows:

Firstly, SOE reform made remarkable achievements, but could not meet assigned goals and progressed too slowly. In near future, reform would be more difficult and complicated than previous period, especially given bad reputation of the state economy, SOEs and state management policy system, which heavily spoiled by negative cases, corruption and law violations in some state business groups and corporations.

Secondly, the private economy was identified as an important driver of the economy, which create more pressure on bolder reform in SOE sector.

Thirdly, socialist-oriented market economy institutions have been completed one step; The role of market mechanisms, policies and tools has been used more frequently and effectively, leading to the need to redefine the role of SOEs in many production and business sectors and fields to suitable with capability, force and nature of SOEs.

1.2. International context

a) General international context

The context of the regional and global situation creates opportunities and challenges for renovating, restructuring and improving the efficiency of SOEs:

- Strong development of science and technology, industrial revolution 4.0, competition and international economic integration are the major trends in the world, requiring countries to increase labor productivity and national competitiveness as well as the competitiveness of enterprises, including SOEs.
- In the economies, government investment in general and state ownership in SOEs in particular is still objective and necessary. The problem is that SOEs and state owners' behavior must be in line with common practices. New generation free trade agreements, including potentially signed FTA, clearly stated that: Enterprises, including SOEs, must have a mechanism of operation, governance,

management and administration in accordance with common business practices. In order to avoid disadvantages in international trade relations, the reform of market economy institutions needs to be strengthened, including economic institutions for SOEs, especially the way to exercise State ownership rights, fair treatment of the State with businesses, transparency of the State's ownership policies, including the goals, political and social obligations of SOEs.

b) Current situation of SOEs in the world and requirements for SOE reform

(i) The position of SOEs in economies:

Despite the increasingly strong privatization, SOEs exist, develop and play a certain important role in most economies, being a key player in key sectors such as finance, infrastructure, manufacturing, energy, and mining. Even more and more SOEs appear in the list of companies with the largest scale and as largest investors in the capital market, etc.

Box 4. European Commission report on SOEs in 2016 ¹¹⁵

According to data reported by 2500 SOEs (only counting the number of enterprises where government hold dominant shares) of the 40 largest economies (excluding China), the total asset value in 2015 was 2.4 trillion USD, 9.2 million labors. If enterprises with the State's minority shares are included, the value of assets and labor are many times higher.

In the list of the biggest 2000 enterprises of Forbes, 10% are enterprises where the state has domination authority.

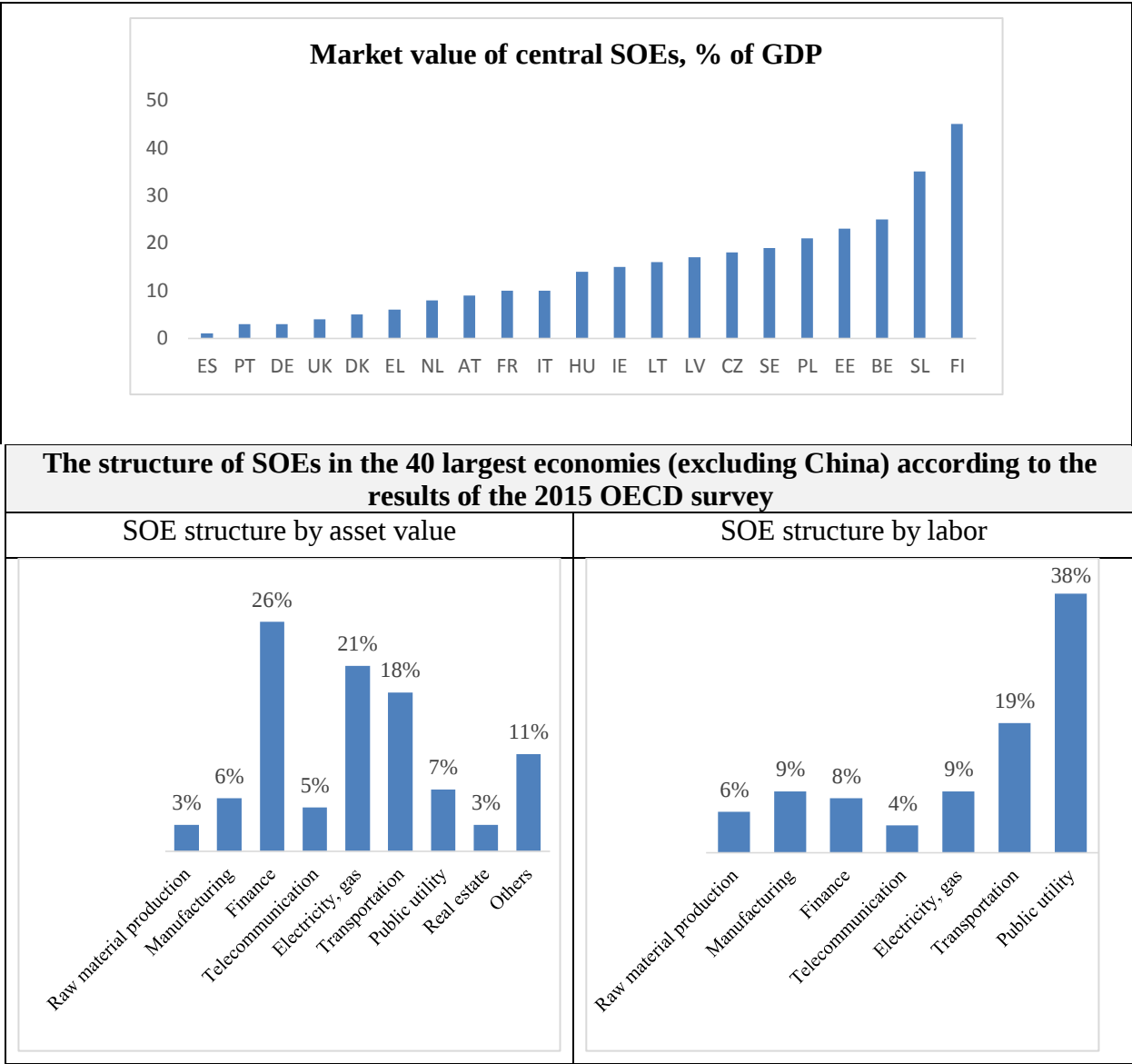
SOEs play a particularly important role in the "network industry" (such as railroads, energy, telecommunications, etc.), with an estimated 40% of assets and 43% of SOE employees are in these industries and fields.

Regarding the size of EU domestic SOEs, the total value of SOEs' assets is greater than 20% of GDP in Poland, Estonia, Belgium, Slovenia and Finland; 10-20% of GDP in Hungary, Ireland, Lithuania, Latvia, Czech Republic, Sweden, about 10% of GDP in France and Italy and less than 10% of GDP in Spain, Portugal, Germany, Denmark, Greece, Netherlands, Austria and England.

In terms of the size of state equity invested in business, that of the UK, Romania, Denmark and Germany is less than 5% of GDP, that of Portugal, Italy, Spain, and Sweden is from 5-10% of GDP, that of the remaining EU countries is over 10% of GDP, especially that of Finland is up to 40% of GDP (because Finland includes the state capital invested in social security funds).

State equity invested in business can bring public financial benefits. For example, in Finland, revenues from state shares are equivalent to 1.5% of GDP, in many other countries like Sweden, this share is equivalent to 1% of GDP.

¹¹⁵ EC (2016), State-Owned Enterprises in the EU: Lessons Learnt and Ways Forward in a Post-Crisis Context. European Union, 2016.



World Bank in 2014 highlighted 6 key features of SOEs: (1) SOEs continue to play an important economic role in all territories and development levels; (2) SOEs provide many essential services to business and consumption, directly contributing to economic growth and poverty reduction. (3) Many SOEs have become world leading multinational corporations, especially from emerging economies. (4) SOEs are used as a tool to develop strategic industries with the purpose of global competition in many countries. (5) State ownership tends to expand through the nationalization or acquisition of ownership from private enterprises, especially after the 2008 crisis. (6) The state has become the largest investor in the economy.

International studies and reports also show that, since the early 1990s till now, SOEs' financial performance and budget contribution have improved but are generally lower than those of the private sector. Most of SOEs' profits usually come from a few large companies that have competitive advantages, cheap access to land, capital and other inputs. In some countries, SOEs are still a big burden and a source of risk for macro finance.

(ii) SOE reform in the world and SOE's issues in Vietnam:

SOEs are considered to have an important role in economic development, having many impacts on markets, different entities and subjects in society, but always have potential risks for the economy. Therefore, countries, international organizations and institutions always require SOE reforms to fully comply with market principles and discipline, not to distort price signals in the market, in other words, do not distort the market.

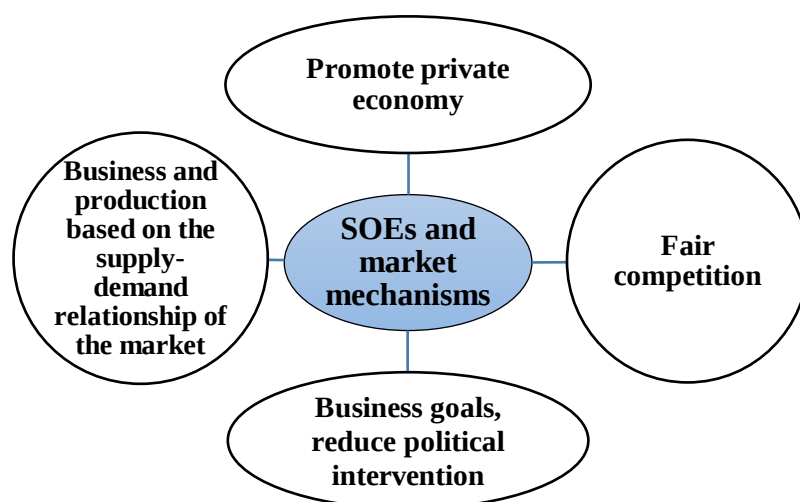
Countries and international organizations have many solutions and different approaches for SOEs to actually operate under the market mechanism. One such approach is to make SOE reform as one criterion to assess the full level of market economy development: This approach first starts with defining the criteria of a market or non-market economy, then examines each criterion, including SOE-related criteria.

Based on that principle, in 2002, the US Department of Commerce determined that Vietnam had a non-market economy after evaluating the following 6 criteria: 1) Ability to convert currencies; 2) Freedom of wage agreement; 3) Foreign investment; 4) The degree of ownership or control by the State of the main means of production; 5) The extent of the State's control over the allocation of resources, and decisions on prices and output of enterprises; 6) Other appropriate factors. In which, regarding SOEs, the US Department of Commerce has made the following remarkable assessments: *"SOEs continue to play a key role in the Vietnamese economy, with the share of the state sector in the economy accounting for 40% of GDP and 42% of industrial output. In addition, the Government has stated its goal of maintaining the leading role of SOEs. Although the private sector is thriving from 85% to 90% of the labor force, the competition between this sector and the state sector is still limited."*¹¹⁶

After many years of reform and remarkable achievements, the operation of the SOEs in Vietnam as well as the way of exercising the right to represent the state ownership and the way the State manages the economy in our country have had more innovations, more and more consistent with international practices. However, issues such as the size of the SOE sector, the scope of state capital investment in business, the protection of private property rights, etc may still be important criteria for countries and international institutions to review market economy in Vietnam.

¹¹⁶ United States Department of Commerce (2002), "Decision on Vietnam's economic status " (Website of the US Embassy in Vietnam http://vietnamese.vietnam.usembassy.gov/bta_nmedecision.html)

Figure 5. SOEs and market economy institutions



Source: Summary by the Research Group

Therefore, in developing solutions for reforming and restructuring SOEs, the following issues should be considered:

Firstly, the development of SOEs must not cause bad effects or restrict the development of private enterprises.

Secondly, the renovation and restructuring of SOE should be placed in the requirement to ensure a fair competitive environment between SOEs and other enterprises.

Thirdly, SOE innovation must give SOEs autonomy and self-responsibility to operate under the market mechanism, according to the market's supply and demand relationship, avoid intervention or impose SOEs to fulfill too many goals, including non-market and non-economic tasks.

(iii) Ensure fair competition by designing institutions for SOEs:

According to international best practices on SOE governance (for example, OECD's SOE governance guidelines 2015), legal and management framework for SOEs must ensure a level playing field in the market. With this requirement, economic institutions must not create unreasonable competitive advantages for SOEs at the expense of other enterprises. Specific criteria include:

There should be a clear separation between the function of state ownership and other state's functions that can affect the operating conditions of SOEs, especially the function of market regulator.

SOEs with business goals in combination with common good goals must apply high standards of transparency and disclosure of cost structure information in order to keep track of expenses and debts related to their main business sectors. If possible, business

activities should be separated from supply of public goods and services. The state budget should finance activities for public utility and must be disclosed.

Borrowing and mobilizing finance for SOEs' competitive business activities must comply with market principles. Specifically: The relationship of SOEs with all financial and credit institutions and the relations between SOEs must base on trade. It should not to create advantages for the competitive business activities of SOEs through indirect financial support such as preferential financing, tax debt, unreasonable buying and selling credit among SOEs. It is necessary to set a requirement that the appropriate rate of return for competing SOEs' business activities equivalent to that of the private sector, taking into account its specific operating conditions. When SOEs engage in public procurement - whether as a tender or contractor - the relevant procedures must be competitive, non-discriminatory and meet appropriate standards of transparency.

SOEs are not exempted from common business laws, such as tax laws and other regulations. At the same time, SOEs should not be subjected to financial obligations or to perform unpaid tasks, which cause material damage or disadvantage compared to private enterprises in similar circumstances. Many reports by international organizations and institutions such as the EU and the World Bank require countries to ensure "a level playing field" by eliminating the difference in the legal framework between SOEs and enterprises of the private sector as well as applying the private sector's method to operate the state ownership function. Creating a level playing field also means that the State does not give SOEs advantages or disadvantages in competition even when the State is the owner of SOEs.

Legally, creating a level playing field is done through the application of private enterprise regulations to SOEs. In order to do so, in addition to the application of corporate law, common corporate law, it is necessary to agree on terms and methods of applying the law in other relevant fields, first of all competition law, labor law, commercial law, bidding law, procurement and bankruptcy law. The general practice of this issue is: no legal exemption for SOEs, especially in competition law and bankruptcy law; minimize the mechanism of "soft budget constraint"; full, satisfactory and transparent payment for public service provision activities. At the same time, the SOE management and administration apparatus (for example, the Board of Directors, General Director) must have the same responsibilities and autonomy as that of the private sector enterprises.

Regarding competition law enforcement, it is necessary to eliminate non-market factors due to the advantages of SOEs such as: Advantages from the state's support such as tax support, land support, access to preferential financial resources, loan guarantees, etc; preferential behaviors of the State (for example, not paying attention or loosely

monitoring the monopoly status of SOEs, issuing business licenses for SOEs easily, not imposing strict tax treatment, allowing SOEs to proceed public procurement carelessly, etc); Advantages due to monopoly and advantages under the guise of public utilities (for example, postal services, public services, etc); Advantages due to the fact that the types of state capital invested in enterprises cannot be valued according to market principles, which leads to inaccuracy, wrong cost calculation, affecting the market valuation mechanism.

In the aforementioned issues, not imposing the bond between SOE spending and income (also known as "soft budget constraint") is one of the most obvious manifestations of the lack of imposing market mechanism to SOEs. Soft budget constraint is a situation where SOEs are easily approved by the Government or creditors to their requests of additional capital or loans; subsidized, supported, maintained the existence even when there are prolonged losses; ect. This management method is the cause for SOEs to spend unwisely and eliminate motivation for production and business which need to be changed. Therefore, it requires to impose fixed budget and financial discipline, budget discipline to SOEs.

2. RECOMMENDATIONS ON IMPLEMENTING THE ROLE OF THE STATE ECONOMY AND SOE RESTRUCTURING

2.1. Recommendations and views on the role of the state economy

a) Regarding the role of the state economy:

The state economy continues to play a role defined in the Country Development Platform during the transition to socialism period (supplemented in 2011) and the 2013 Constitution. That role is expressed in supporting and linking other economic sectors to develop together; It is an important driving force for rapid and sustainable economic growth and development and social progress and justice.

b) Regarding the implementation of the role of state economy

Firstly, it is necessary to concentrate investment of state economic resources on:

- + Building and developing the system of socio-economic infrastructure for the development of all economic sectors, including transport infrastructure, energy infrastructure, agricultural infrastructure, urban infrastructure, Information and communication infrastructure, education and training infrastructure, science and technology, health care, culture, sports, tourism, environmental protection and improvement infrastructure, response to variables climate change, disaster prevention. Ensuring the supply of essential public products and services that other economic sectors do not invest and provide.

- + Creating a favorable and safe investment and business environment, regulating the economy on the basis of respecting market rules. Enhancing national defense, security and foreign affairs to firmly defend the independence, sovereignty, unity and territorial integrity of the Fatherland.

Secondly, it is necessary to restructure the resources of the state economy investing in business sector based on following principles:

- + Ensuring the scale of state investment in business is more suitable with the requirements of developing a full and modern market economy, integrating in the direction of decreasing, proceeding to withdraw from the competitive business sectors and fields where other economic sectors can perform better and more effectively, contributing to the implementation of the policy of developing the private economy to become an important driving force of the socialist-oriented market economy;
- + Focusing on sectors and fields that promote the growth model transformation from mainly developing in width to rational development between breadth and depth, improving quality, efficiency and sustainability of the economy.
- + Assigning to all entities of all economic sectors the right to exploit and use public property under the ownership of the people, which is represented by the State and managed by the State on the principle of efficiency, competitiveness, and equal access. The entities have the same rights and obligations in the exploitation and use of public properties under the ownership of the people, which are represented and managed by the State.

2.2. Recommendations and views on the role of SOEs and restructuring SOEs

(i) SOEs are an important material force of the state economy, contributing to the promotion of economic development and the implementation of social progress and justice; focusing on key and essential areas, important areas and national defense and security, areas where enterprises of other economic sectors do not invest.

(ii) SOEs include enterprises with 100% state-owned charter capital or shares, dominant contributed capital, are organized and operated mainly in the form of a joint stock company; taking economic efficiency as the main evaluation criteria; autonomy, self-responsibility, compliance with discipline and market standards in investment and business; competing equally with enterprises of other economic sectors in line with the provisions of law. Ensuring publicity, transparency and accountability of SOEs. Separating the task of supplying public products and services from the normal business tasks of SOEs.

(iii) SOEs must constantly improve their operational efficiency to improve the efficiency of state capital and assets invested in production and business, contributing to improving the quality, efficiency and sustainability of the economy, quickly increasing the domestic value, benefit and the competitiveness of Vietnamese products and enterprises.

(iv) Restructuring and renovating SOEs in accordance with the market mechanism is a regular and continuous process, associated with the process of renovating the growth model and restructuring the economy, in line with the economic - social development strategy in each period. Resolutely equitize, divest state capital under the market mechanism in enterprises that the State does not need to hold or does not need to hold dominant shares or contributed capital, including those doing business effectively. Thorough handling, including bankruptcy of poor performing SOEs.

(v) Improving the effectiveness and efficiency of management, supervision, inspection and control of SOE operations; not to let loss and waste of state capital and assets occur. Separating and clearly defining the function of the State as the owner of the properties and capital with the function of state management for all types of enterprises, and the function of business administration of SOEs.

(vi) Renovating methods and improve the leadership capability of the Party organizations; promoting the role of the Vietnam Fatherland Front and socio-political organizations in supervising the restructuring, renovating and improving the efficiency of SOEs; ensuring the legitimate rights and interests of labor, and maintaining socio-political stability. Strengthening training, retraining, improving qualifications, management capability and ethical quality to strengthen the contingent of leaders and managers of SOEs.

3. RECOMMENDATIONS ON THE ORIENTATION OF SOE RESTRUCTURING TO 2030

3.1. Objectives to 2030

(i) Complete the establishment and improvement of economic institutions for SOEs to operate under a modern, complete and integrated market mechanism.

(ii) SOE lead Vietnamese enterprise sector in labor productivity and profitability; reach modern technology level equivalent to other countries in the region.

(iii) SOEs fully meet international standards of corporate governance. Most SOEs have a mixed ownership structure, organized mainly in the form of a joint stock company and listing shares on the domestic stock market. Strive to have 3 to 5 SOEs listed on the world's major stock markets; 1 to 3 SOEs are on the list of the 500 largest enterprises in

the world according to the rankings by reputable international organizations.

3.2. Orientations and tasks of restructuring SOEs to 2030

(1) State capital invested in production and business in enterprises must focus on key and essential important sectors, and national defense and security; sectors where enterprises of other economic sectors do not invest, apply high technology, make large investments, create rapid development momentum for other industries and fields and the economy.

(2) Establishing and building up inclusive institutions of a full, modern and integrated market economy for SOEs:

SOEs and private sector enterprises apply a uniform legal document system in all aspects of production and business activities. Terminating all acts and actual manifestations of discrimination of state agencies towards enterprises by the form of ownership. Borrowing and mobilizing finance for SOEs' competitive business activities must comply with market principles. The relationship of SOEs with all financial and credit institutions and with other SOEs must be based on pure trade relations. It must stop all forms of preferential financing, tax debts, unreasonable purchase and sale credits, debt reversals, debt transfer to SOEs and between SOEs.

Thoroughly separating the state ownership representative function and state management function for SOEs, including the separation of the state administrative apparatus and the representative agency of the State equity at the enterprises.

The State exercises unified management of public-utility activities (including activities serving the political and social objectives of the State) on the principle of assigning enterprises of all economic sectors to perform in a manner of equality, publicity, transparency and ensuring funding sources for implementation is from the state budget.

Participation in public procurement must ensure competitiveness, non-discrimination between SOEs and other enterprises and meet high standards of transparency.

(3) SOEs fully meet international standards of corporate governance:

SOEs operate mainly as enterprises with mixed ownership, operating in the form of joint stock companies. The state owner fully fulfills the responsibilities to SOEs, shares and capital contributed by the State in a professional, specialized, and effective manner; actually play the role of investors, owners, being equal in rights, obligations and responsibilities with other investors in the enterprises.

SOEs are guaranteed autonomy and self-responsibility according to market principles.

The state as the owner respects the independence in exercising the rights and responsibilities of the board of members, the board of directors, chairman of the members' council, chairman of the board of directors, general director, and executive board of SOEs for operation and management of SOEs are conducted transparently, accountability, professionalism and with high efficiency.

Economic and financial relations between the State and SOEs, especially rights and obligations, must be fully and transparently performed in accordance with law and in line with market mechanisms. All State assets invested in SOEs must be valued at the market. Strictly and correctly calculate all expenses incurred in the production and business of SOEs, including the cost of state equity. Make rational requirements on the profitability performance of equity, at least equal to the industry average.

The Committee for Management of State Capital at Enterprises and the state ownership representative agencies shall not decide on management and administration issues in the field of business administration of SOEs, ensuring that enterprises have the right to self-control completely in order to achieve the set goals; focus on enterprise supervision through the system of on-site representatives.

SOEs comply with high standards in line with international practices on information disclosure, transparency of operations, accounting and auditing regimes.

The Board of Directors, Board of Members of SOEs actually become the agency taking the highest responsibility to the performance of the enterprise; be fully accountable to the state owner, the shareholders, operating in the best interests of the business, has the full authority to appoint and dismiss the executive director.

SOEs follow the regime of salaries, bonuses and remuneration of employees and managers according to the market mechanism similar to those of the private sector, which is highly competitive on the basis of production and business results and labor productivity.

4. RECOMMENDATIONS ON SOE RESTRUCTURING PLAN FOR THE PERIOD OF 2021-2025

4.1. Key tasks to 2025

(i) On restructuring ownership, sectors of SOEs, equitization, and divestment of state capital:

Completing the process of restructuring SOEs ownership in all sectors and fields. Converting almost wholly state-owned enterprises into joint stock companies. Reducing State capital in all SOEs to floor level as prescribed. Completing the divestment of state capital in enterprises that are not subject to hold state shares and maintained capital.

(ii) Regarding the performance of SOEs:

SOEs have labor productivity and profit margins that are higher than the average of all profitable enterprises in the economy and not lower than the average of the foreign invested enterprises sector. The annual profitability of state equity must reach at least 15% per year for the period of 2021-2025.

Economic groups, corporations, projects and investment projects of SOEs which are ineffective and prolonged losses shall be handled completely. The situation of loss, waste of state investment, unpayable debts of SOEs is basically solved.

Product quality and competitiveness of SOEs have been improved partly. The level of application of typical technologies of Industry 4.0 in SOEs is higher than the average of the enterprise sector and not lower than the average of foreign-invested enterprises in the same business sector.

(iii) Regarding economic institutions for SOEs:

SOEs must operate under a full, modernized and integrated market mechanism; have autonomy and take self-responsibility like enterprises of other economic sectors according to the provisions of law.

SOEs meet international standards of corporate governance and are ranked and recognized by prestigious international organizations. More than 50% of SOEs are eligible and listed on the domestic stock market. At least 1 to 3 SOEs are listed on the world's largest stock market. Making great efforts to promote a Vietnamese SOEs in the list of the 500 largest enterprises in the world according to the rankings of reputable international organizations. Completing the goal of separating the function of the State as owner of assets and capital from the State management function for all types of enterprises and business administration functions of SOEs. Meet high standards of SOEs' disclosure, transparency and accountability.

4.2. Solutions to implement SOE restructuring in the 2021-2025 period

a) Developing the management and operation institutions of SOEs in line with the requirements of market economy development

Amend and supplement the Enterprise Law to clearly define the concept of SOEs from the perspective of Resolution No.12-NQ/TW of June 3, 2017, in accordance with international practices and commitments.¹¹⁷

To adjust the structure of state capital investment in the direction of continuing to increase the proportion of investment in infrastructure for the development of all economic sectors and socio-economic development, reducing the proportion of direct investment of The State in SOEs in competitive business:

- + Concentrating state investment capital to build and perfect the infrastructure systems of transport, energy, agriculture, urban, information and communication, education and training, science and technology, health, culture, sports, tourism, improving environmental quality, and improving national defense, security and foreign relation capability.
- + Amending regulations on the scope of state capital investment in production and business activities in the direction of not considering the state capital investment in establishing new SOEs in the 2021-2030 period; Only consider supplementing the state capital for SOEs, which have regular duties and mainly provide the following products and services: Public postal services; publishing (not including printing and publication distribution); Agriculture and Forestry; management and exploitation of inter-provincial, inter-district irrigation works; management, exploitation and operation of national railway and urban railways infrastructure systems; operating national and urban rail transport; air traffic services, aviation news services, search and rescue services; ensure maritime safety (excluding dredging and maintaining public navigational channels); SOEs meet the criteria of national defense and security enterprises as prescribed by law; transmission, dispatching of the national electricity system and management of distribution grid; multi-purpose hydroelectricity; Nuclear power which has a special important socio-economic significance in association with national defense and security; SOEs meet the criteria of “applying high technology, large investment, creating a momentum for rapid development for other industries, sectors and the economy”¹¹⁸.

¹¹⁷ According to Article 17.1 of the CTPPP Agreement, “an SOE is an enterprise primarily engaged in commercial activities in which a Party (the State): (a) directly owns more than 50 percent of equity; (b) control over 50 percent of the voting rights through owner interests; or (c) reserve the right to designate a majority of board members or any other equivalent management body.” According to OECD's 2005 and 2015 SOE governance guidelines: “The term SOEs refers to enterprises in which the state has control over wholly, majority or minority ownership.”

¹¹⁸ This list is narrower than the provisions of Decree No. 91/2015/ND-CP (excluding manufacturing and trading

- + Thoroughly apply the principle of self-borrowing, self-repayment and self-responsibility in investment and capital mobilizing activities for SOEs doing business activities.

Continue to implement solutions to separate business activities and requirements of SOE political and social duties.

Promote information disclosure and transparency of SOE operations in accordance with the law. Competent state agencies must update, synthesize and publicly post all information in accordance with the law on SOEs, systematically and make it accessible for citizens.

Terminating of preferential treatment for SOEs in credit access in practice:

- + All resources of the state economy, such as land, natural resources and public assets, must be fully set market price and assigned to entities of all economic sectors for use on the principle of efficiency, fairness and competitiveness. Officially recognizing land use rights as goods traded on the market; establish public land institutional requirements to be publicly bid, develop systems to enforce legal requirements for transparent planning and procedures.
- + The authorities of the State do not directly or indirectly direct commercial banks to lend to SOEs, especially loans beyond the credit limit. The lending conditions, order and procedures of commercial banks must truly comply with the principle of not distinguishing enterprises by ownership.
- + Minimize the cases where state agencies guarantee SOEs to issue corporate bonds.
- + Be cautious and minimize the proportion of foreign loans of SOEs guaranteed by the Government. The State controls and sets strict conditions for loans borrowed by SOEs, which are self-borrowing and self-payment.
- + Absolutely do not perform the form of exchange, transfer or direct to write off debt between SOEs.

Thoroughly grasping the principle of budget constraint in all activities of SOEs in the direction of: Imposing a fixed budget to carry out defined objectives and tasks. Not to approve requests of capital or loans that higher than planned. Not subsidizing, supporting and maintaining the existence when businesses suffer losses, in the state of dissolution or bankruptcy, etc.

industrial explosives; printing, minting and manufacturing gold bars and souvenir products in gold; Lottery business; SOEs with the function of investing in state capital, trading and dealing with debts in service of restructuring and supporting the regulation and stabilization of macro-economy).

Eliminating direct support for SOEs in the field of competition. For the support of public-duty tasks or the provision of non-commercial services, a common mechanism for all economic sectors should be applied on the principle of transparency, creating cohesion between subsidies budget with performance, expressed by criteria such as: the level of service to the people, improve the efficiency, service quality, the level of innovation and creativity, contributing to social progress and economic development, etc.

Minimize and strictly control a number of necessary priorities for SOEs in accessing low-interest loans from the State or state-owned commercial banks, first of all the guarantee activities of Government. Termination of tax exemption, reduction, postponement and cancellation for SOEs.

Do not allow SOEs to benefit from the state capital management mechanism. Put more pressure on the responsibility to increase the value of state capital. Avoid leaving too much profit from state capital to businesses.

To amend and supplement the accounting and asset evaluation regime to ensure that book assets reflect true values, thereby, correctly determining expenses and costs of SOEs.

State equity and other public assets assigned to SOEs for management, exploitation and use such as land and resources must be fully marketed.

Fully impose constraints on capital costs in investment and business of enterprises. The state must earn profits at least equal to the market price of capital. Give businesses the autonomy in restructuring capital and assets within the approved framework of goals and targets. The representative of the owner, the manager of the enterprise must be directly accountable for the business results of the enterprise. When enterprises encounter difficulties, fail to preserve and develop capital, incur losses, fail to pay due debts, not fully pay taxes to the State, etc, the representatives of owners and managers must be replaced and handled responsibilities in accordance with the law on violations. Absolutely do not use the intervention of the Government to freeze debt, reduce debt repayment obligations, guarantee bonds issuing to pay debt, reduce taxes and tax obligations.

Clearly and transparently identify costs for non-commercial activities. All expenditures from the state budget to perform non-commercial tasks of SOEs must be announced in the financial statements. Strengthen monitoring of non-commercial activities to assess and publicize the effectiveness of this activity on SOEs, etc.

To renovate and adjust mechanisms and policies to encourage enterprises to make

investment in raising scientific and technological qualifications. Revising financial regulations when performing scientific research and technological development tasks using the state budget to create favorable conditions for enterprises proposing to perform scientific research tasks with State budget; The State may provide partial funding to enterprises of all economic sectors to implement.

Continue to renovate the incentive lever system to ensure that SOEs actually operate under the market mechanism and compete equally as those of other economic sectors:

- + Complete the separation of the contingent of SOE managers and executives from the cadre and civil servant regime. Thoroughly apply market principles in the wage regime. Enterprises shall decide on their own wage unit prices on the principle that the average wage growth-rate is lower than the labor productivity growth-rate.
- + Regularly and widely deploying examinations and entrance examinations for all managerial and executive posts of SOEs.

b) Regarding management and administration of SOEs

Each SOE develops and implements a management efficiency evaluation system that is applied to key executives and managers at enterprises and authorized representatives at other enterprises.

Identifying key indicators for each title, including standards of experience and managerial qualifications; methods and processes of selection (including examination), appointment; competitive principles and methods of payment and bonuses; biannually and annually evaluate the operational efficiency; incentive mechanism; sanctions for violations.

Applying new technology, firstly typical technologies of the industrial revolution 4.0 into the task assignment, measurement and evaluation system for each job position in the enterprise as a basis for payment, training, fostering, organizing, arranging and promoting SOE staff.

Applying and implementing standards on risk management in SOEs as listed companies; associating responsibilities of the Board of Directors, the Members' Council with the management of financial risks of SOEs; building and operating an online risk warning information system to connect with the state as owner's information monitoring system; apply modern technology to manage risk.

Further enhancing the independence and effectiveness of the Supervisory Board and Supervisors to truly become a real supervisory body of the state entity and the general meeting of shareholders.

Innovating production and business in the industry 4.0:

+ Based on the specific characteristics of the industry, size and internal capacity, SOEs formulate and implement strategies and plans to transform production and business, upgrade technologies, apply new business models, expand e-commerce trade, participating in digital economic value chains.

+ For large-scale enterprises with high technological potential and high concentration of production such as state-owned groups and corporations of telecommunications, electricity, oil and gas industries, it is necessary to continue promoting their advantages of being large-scale enterprises with ability to centralize production on the basis of investment in technological upgrading, raising the possibility of researching and creating new technologies, increasing the proportion of automation for the entire technological line of the main business.

+ For SOEs with low 4.0 industry readiness, it is necessary to strongly restructure products and services and labor on the basis of new technologies, raise the proportion of equipment - product connections, carry out research and technical standardization of the entire production chain, implementation of control systems of machinery and equipment by modern information technology, increasing the proportion of investment in skilled workers.

c) Regarding the exercise of the right to act as the representative of the State ownership to SOEs and state capital in the enterprises

Consolidate and improve the operational capability of the Committee for Management of State Capital at Enterprises.

Review and continue to expand the object of transfer of enterprises and state capital at enterprises to the Committee for Management of State Capital at Enterprises and the State Capital Investment Corporation, towards the model of ministries, ministerial-level agencies do not perform the function of representing state capital ownership in enterprises.

Clearly state that the owner's representative agency is responsible for comprehensive supervision of SOEs, management of state capital in enterprises, ensuring efficiency, preservation and increase of the value of state capital invested in enterprises, including responsibility in approving ineffective cases and projects, causing losses of state assets.

The owner's representative agency shall issue and implement the state ownership policy for each SOE. The ownership policy must specify the reason the state owns the business; the role of the State in SOE governance, how the State exercises ownership rights and responsibilities of state agencies in the implementation of those policies.

Supplementing legal provisions on the mechanism of supervision and evaluation of results of performing the function of representing state ownership based on evaluation criteria, including: The degree of completion of the assigned targets on financial efficiency, social efficiency and the goal of state capital investment in production and business activities at the enterprise; degree of completion of the plan, roadmap for restructuring, reorganizing and renovating enterprises under management; the legality, rationality, and prudence of owner decisions made by the owner representative agency during the reporting period.

Improving supervision capability and efficiency of owner representative agencies:

Building, managing and operating the national data system on all enterprises with State capital.

Modernizing SOE management and monitoring tools , investing in construction and operation of a management information center, monitoring the flow of state capital invested in enterprises, especially through an online management information system connecting the representative agency with each affiliated enterprise, ensuring the requirement of automatic assessment and comparison of financial and performance indicators of the enterprise with plans and budgets to monitor and alert regularly to the owner representative agency. All factors such as business plan, task goals, budget, performance, and project progress will be monitored on the same database collected from the business, thereby ensuring the monitoring is conducted more regularly, transparently and more effectively.

Supplement the task of risk management in supervisory activities of the owner representative agency.

d) Regarding equitization and divestment of state capital

Firstly, expanding the object of equitization and divestment of state capital.

Review and issue criteria for classifying SOEs to institutionalize the requirement "Most SOEs have a mixed ownership structure, mainly joint stock enterprises" of Resolution No.12-NQ/TW (the 12th Central Committee's 5th plenum), minimizing the type of SOEs that the State holds 100% of charter capital, further narrowing the type of enterprises that the State maintains shares and contributed capital. On that basis, the following solutions should be implemented:

Transfer most of 103 enterprises with 100% state-owned capital in the Decision

No.58/2016/QĐ-TTg¹¹⁹ to become joint stock companies under the new regulations on classification criteria of SOEs, only state-owned one-member limited liability company form should be maintained for 13 publishing houses and the National Money Printing Factory (State Bank of Vietnam), Vietnam Deposit Insurance (State Bank of Vietnam), Vietnam Development Bank, Social Policy Bank, Securities Depository Center (Ministry of Finance).

Classify and arrange public non-business units, agro-forestry companies, defense and security enterprises to turn them into joint-stock companies if they are eligible.

Secondly, perfecting policies and laws on equitization and diversification of SOE ownership:

Continue to review and summarize the implementation process to amend, supplement and promulgate mechanisms and policies on equitization fully, synchronously and in accordance with practical requirements to remove difficulties and obstacles, improve efficiency and prevent losses of state capital and assets:

+ To thoroughly handle financial problems before determining the enterprise value. Organize pricing close to market prices. Continuing to sell shares publicly and transparently, linking the equitization process with the development of the stock market and attracting strategic investors to buy shares to contribute to corporate governance innovation, improve operational efficiency and competitiveness of enterprises after equitization. Continuing to expand the objects that are subject to State Audit before announcing the enterprise value.

+ Continue to improve the quality, objectivity, independence and responsibility of the consulting organization in determining the value of state capital and assets at the enterprise for equitization and divestment of state capital.

+ Clearly define responsibilities and sanctions to ensure the implementation of commitments to strategic shareholders.

+ Continuing to review and strictly regulate land management and use regimes when equitizing SOEs, including the responsibility of reviewing SOEs' land fund, developing

¹¹⁹ include: 2 businesses of measuring and mapping in service of national defense and security; 2 enterprises of multi-target transmission, moderation of electricity and hydropower systems; 2 enterprises managing national and urban railway structure systems, 01 air traffic service enterprise, air information notification service, search and rescue service; 03 enterprises of secured maritime; 1 public utility enterprise, 63 enterprises operating in Lottery business; 13 publishing enterprises; 6 enterprises of Credit policies, ensuring credit system safety; 1 enterprise of printing and minting money; and 9 other enterprises (Vietnam Oil and Gas Group, Securities Depository Center, Ho Chi Minh City State Financial Investment Company, Hai Phong Housing Management and Business One Member Limited Company, Housing Development and Management One Member Co., Ltd, Bien Dong Seafood Service One Member Co., Ltd, Khanh Hoa Salanganes'Nest One Member Co., Ltd, Central Scientific Documentary Film One Member Co., Ltd, , Books Import and Export Co., Ltd.

land use plans and handling for realization of land acquisition, land allocation, land lease, issuance of certificates to joint-stock enterprises, regulations on change of land use purpose of joint-stock enterprises, and clear regulations on the handling of land for businesses which manage a lot of land, manage land in locations with high commercial advantages.

- Promulgate new regulations on the sale of all SOEs, including state economic groups and corporations.

Thirdly, on state divestment:

Implement consistently and thoroughly the market principle on the divestment of state capital invested in a business that is not the main business or is not directly related to the main business; State capital in joint stock companies which the State does not need to dominate.

Continue to diversify methods of capital divestment according to market principles; expand the scope of auction, sale of shares in lots on the listed exchange; review and stricter regulations on the process of placing orders when divesting state capital to avoid arbitrary low divestments, which do not guarantee effectiveness.

Fourthly, improve the responsibility of the leader in equitization, divestment of state capital:

Strictly enforce administrative discipline and seriously handle violations that slow down the equitization, divestment of state capital and SOEs restructuring.

Amendments and supplements to the law to clearly identify the form of violations, the level of handling as well as the determination of the competent authority to assess and handle concerned agencies, organizations and individuals that have not been fulfilled equitization and divestment plan.

Specifying the level of completion of equitization, divestment and restructuring of SOEs is one of the criteria for evaluating the performance of political duties of the head of the agency assigned to act as a state ownership representative.

APPENDIX 1. OVERVIEW OF LEGAL REGULATIONS RELATED TO SOE RESTRUCTURING IN THE PERIOD OF 2011-2020

Implementing Resolution of Congress XI and XII of the Party, Conclusion No. 10-KL/TW dated October 18, 2011 of the Third Conference of the Central Executive Committee (Session XI), Conclusion No. 50-KL/TW October 29, 2012 of the Central Executive Committee (Session XI); Resolution No.12-NQ/TW of the Fifth Conference of the Central Executive Committee (Session XI); implementing relevant resolutions of the National Assembly, in the period of 2011-2020, the National Assembly, the Government, and the Prime Minister issued a system of legal documents (Laws, Decrees, Decisions) on organization, administration and operations of SOEs. The ministries have issued many circulars guiding the implementation of these mechanisms and policies. The following are the main contents:

- Provisions governing industries and fields of SOEs:

The policy mechanism has specified the policy of industry downsizing so that the SOEs have a more rational structure. The scope of state capital investment and the scope of industries and fields of operation of enterprises with 100% state capital tend to be narrowed down through development stages.

Adjusting regulations on industries are allowed to be invested in establishing 100% state-owned enterprises		
SOE Law 1995	SOE Law 2003	Law No.69/2014/QH13
Critical and important industries and fields help pave the way and create conditions for other economic sectors to develop, promote the rapid and durable growth of the economy, regulate and guide the economy socialist-oriented market.	Industries and fields that provide essential products and services to the society; high-tech industries and sectors, creating fast-growing motivation for other industries and fields and the whole economy, requiring large investments; industries and fields with high competitive advantages; geographical areas with exceptionally difficult socio-economic conditions, which other economic sectors do not invest in.	Supplying essential public products and services to the society; fields directly serving defense and security; natural monopoly field; high technology application, large investment, creating fast development motivation for other industries, sectors and economy.

In the period of 2011-2020, criteria for classification of SOEs are adjusted three times to reorganize and equitize in the direction of reducing the number of 100% state-owned enterprises and sectors, from 19 sectors and fields according to the Decision No.

14/2011/QD-TTg in 2011, reduced to 11 sectors and fields according to the Decision No. 58/2011/QD-TTg in 2016.

- *Regulations on ownership transfer, equitization, divestment of state capital:*

In the period of 2011-2020, the Government has four times issued Decree on equitization¹²⁰ to meet the requirements of the practice from time to time.

The current document is Decree No.126/2017/ND-CP issued to create more favorable conditions for the order and procedures to promote equitization and prevent loss of capital and state assets. In which, regulations on valuation of enterprises and state capital are becoming more and more consistent with the market mechanism through the provision of active valuation consultancy organizations to apply advanced valuation methods, select appropriate methods to determine the value of the enterprise and ensure that each equitized enterprise must apply at least two (02) different methods of determining the value of the enterprise and submit it to the ownership representative agency for review and decision.

The inspection and supervision of the equitization process is more strictly regulated, in which there are additional provisions on the scope and subjects subject to State Audit before the competent agencies announce the values of enterprises (enterprises with a value of VND 1,800 billion or more).

Land handling and determination of land use rights value in the value of equitized enterprises are stipulated more specifically, ensuring complete completion of legal documents on land of SOEs before equitization.

Regarding state divestment, the current system of regulations¹²¹ have stipulated principles, determined the starting price, the authority, the mode of transfer of state capital and the capital of SOEs investing in other enterprises, determining the selling price of shares that investors must pay when the owner representative agencies conduct transactions on the exchange to transfer capital at the listed joint stock company or register for trading on the stock market; provisions on recording of outward investment capital of SOEs under Business Cooperation Contracts (BCC) and transfer of

¹²⁰ Decree No. 59/2011/ND-CP of July 18, 2011, Decree No.189/2013/ND-CP of November 20, 2013, Decree No.116/2015/ND-CP of November 11, 2015, Decree No.126/2017/ND-CP dated November 16, 2017. On that basis, the Ministry of Finance has issued all guiding Circulars.

¹²¹ Decree No. 32/2018 / ND-CP amending and supplementing a number of articles of Decree No. 91/2015 / ND-CP dated October 13, 2015 on state capital investment in enterprises and management, use capital and assets at the enterprise; Circular No. 59/2018 / TT-BTC dated July 16, 2018 amending and supplementing a number of articles of the Ministry of Finance's Circular No. 219/2015 / TT-BTC of December 31, 2015, on state capital investment into enterprises and management and use of capital and assets at enterprises; Decision No. 583 / QD-UBCK dated July 6, 2018, promulgating the Model Regulation on auction by lots in the transfer of state capital and capital of State-owned enterprises invested in joint stock companies; Decision No. 586 / QD-UBCK dated July 6, 2018, promulgating the Model Regulation on common auctions of state capital transfer and capital invested by state-owned enterprises in joint stock companies.

investment capital for participation in BCC; stipulating the responsibility of the representative of state capital in collecting dividends and profits divided into the State Budget.

Other provisions on ownership transfer, equitization and divestment of state capital, including: Regulations on selling, handing over and transferring enterprises with 100% state capital (abolishing the regulations on contracting, leasing) in accordance with the Government's Decree No. 128/2014/ND-CP dated December 31, 2014; organize, innovate, develop and improve the operational efficiency of agro-forestry companies according to Decree No.118/2014/ND-CP of December 17, 2014; convert public non-business units into joint-stock companies under the Prime Minister's Decision No. 22/2015 / QD-TTg of June 22, 2015; policies for redundant employees when rearranging one-member limited liability companies owned by the State under Decree No. 63/2015 / ND-CP of July 22, 2015; opening "room" for foreign investors under Decree No. 60/2015 / ND-CP of June 26, 2015 amending and supplementing a number of articles of Decree No. 58/2012 / ND-CP of July 20, 2012 of the Government detailing and guiding the implementation of a number of articles of the Securities Law and the Law amending and supplementing a number of articles of the Securities Law.

- Provisions on state ownership representative agencies for SOEs:

The completion of regulations on exercising rights, responsibilities and obligations of the state as the owner to SOEs and State capital invested in enterprises has contributed to renovating, improving the effectiveness and efficiency of SOE management of the State and the ownership representative agencies.

Decree No. 99/2012/ND-CP of November 15, 2012, Decree No. 10/2019/ND-CP of February 28, 2019, on the exercise of the rights and responsibilities of the ownership representative agency and the Decree No. 131/2018/ND-CP of September 29, 2018, on the functions, tasks, powers and organizational structure of the State Capital Management Committee in enterprises and guiding documents have stimulated more clearly on rights, responsibilities and obligations of the state as the owner to SOEs and the state capital invested in enterprises; making a big step towards the goal of separating the state management function from the function of representing state ownership in SOEs in accordance with the Party's resolutions and conclusions.

- Regulations on organization, management, and operation of SOEs:

From July 1, 2010, all SOEs which have been transformed into joint-stock companies and limited liability companies are prescribed in the Enterprise Law. The 2003 Law on SOEs has no subject to regulate.

Enterprises with 100% state capital and enterprises with State shares and contributed capital may organize, register, enter the market, operate and withdraw from the market according to the general regulations like enterprises of all other economic sectors.

In general, the legal system of business of economic entities includes: Enterprise Law (stipulating the establishment, registration, organizational model, corporate rights and obligations, corporate governance, etc.), Investment Law, Commercial Law, Competition Law, Labor Code, Civil Code, Bankruptcy Law and dozens of specialized business laws such as Insurance Business Law, Credit Institutions Law, Real Estate Business Law, laws on Maritime, Electricity, Oil and Gas, Telecommunication. etc. with specific rules for entities operating in each specific business area. Under these laws, there are hundreds of guiding documents at the decree level of the Government, decisions of the Prime Minister, circulars of ministries.

In addition to the system of general regulations on economy, business and competition, the State has issued a system of regulations governing the operation of SOEs as the owner of investor capital in enterprises, first of all : Decrees of the Government on the Regulation on organization and operation of State-owned economic groups and corporations established by the Prime Minister's decision; Decree No. 69/2014/ND-CP dated July 15, 2014 of the Government on State-owned economic groups and corporations; Decree No. 81/2015/ND-CP dated September 18, 2015 of the Government on information disclosure of SOEs; Decree No.93/2015/ND-CP dated October 15, 2015 of the Government on organization of management and operation of defense and security enterprises; Decree No.97/2015/ND-CP dated October 19, 2015 of the Government on management of holders of titles and positions at 100% state-owned one-member limited liability companies; Decree No.106/2015/ND-CP dated October 23, 2015 of the Government on the management of the representative of state capital holding management positions at enterprises in which the State holds more than 50% of the charter capital; Decree No.51/2016/ND-CP dated June 13, 2016 of the Government stipulating the management of labor, wages and bonuses for employees working in one-member limited liability companies with 100% of charter capital owned by the State (replacing Decree No.50/2013/ND-CP dated May 14, 2013); Decree No. 52/2016/ND-CP dated June 13, 2016 of the Government stipulating salaries, remuneration and bonuses for managers of one-member limited liability companies with 100% of charter capital owned by the State (replacing Decree No.51/2013/ND-CP dated May 14, 2013 by the Government); Decree No.53/2016/ND-CP dated June 13, 2016 of the Government stipulating labor, salary, remuneration, and bonus for companies with dominant shares and contributed capital owned by the State.

The Government and the Prime Minister approved the SOEs restructuring scheme, focusing on state economic groups and state corporations; evaluated, strengthened and

terminated the establishment of economic groups; at the same time specifying criteria and conditions for the establishment, organization and operation of economic groups and corporations. The Government has stipulated the regulations of state groups and a number of State corporations to clearly define the rights, responsibilities and obligations of the owner of state capital and the rights and obligations of SOEs.

Regarding scientific and technological activities, the laws and policies of the Party and National Assembly, the Government and ministries and branches have been legislated and promulgated relatively, clearly and completely the legal corridor for State-owned enterprises and public service delivery agencies to carry out technological innovation, invest resources in scientific and technological activities through renovating financial mechanisms, forming development fund of science and technology¹²², thereby promoting initiatives, technical improvements for SOEs, contributing to increasing labor productivity, speeding up the progress of national key construction projects (such as Son La hydroelectricity, Lai Chau hydroelectricity).

Regarding labor policies and salaries, the Government's regulations on salary policies for SOEs have been changed, overcome limitations and the too big gap between employees and managers; stipulating responsibilities in assigning autonomy to enterprises in recruitment; The salary of the employee is determined on the productivity and salary of the manager of the enterprise on the basis of assessing the performance of the enterprise.

- Regulations on financial management and supervision of SOEs:

The State has issued a system of legal documents to fundamentally renovate investment mechanisms and financial mechanisms for SOEs thereby asserting that SOEs operate equally with other economic sectors; regulating strict debt management, minimizing the subsidy of state resources for SOEs; supplement regulations to evaluate the efficiency of production and business activities of management board and SOEs; strengthen the responsibility of financial supervision for SOEs and owner representative agencies associated with promoting financial disclosure and transparency.

With the synchronous promulgation of Decrees on state capital investment in enterprises and management of capital and assets at enterprises,¹²³ associated with the regulations on strengthening the debt management in SOEs that hold 100% of charter

¹²² Decree 95/2014 / ND-CP dated October 17, 2014 guiding the Law on Science and Technology in 2013 stipulates that SOEs annually have to deduct from 3% to 10% of taxable income to set up scientific and technological development fund of enterprises.

¹²³ Decree No. 71/2013 / ND-CP of July 11, 2013; Decree No. 91/2015 / ND-CP of October 13, 2015 and Decree 32/2018 / ND-CP of March 8, 2018 issued financial mechanisms for important groups and corporations under Forms of Decrees, Decisions and Circulars.

capital¹²⁴ and the system of criteria and forms of supervision of state capital investment in enterprises, financial monitoring, performance evaluation and disclosure of financial information of SOEs and state-owned enterprises¹²⁵, The Government has formed a comprehensive framework of regulations on finance, State capital investment associating SOEs with market mechanisms and budget discipline.

In addition, the regulations on the operation of public utility enterprises make clear the modes of supplying public products and services selected according to the following priority order: Bidding, ordering, assigning. The new mechanism has expanded entities to participate in the production and supply of public products and services to all enterprises regardless of economic sectors.

¹²⁴ Decree No. 206/2013 / ND-CP of December 9, 2013, replaced Decree No. 69/2002 / ND-CP of July 12, 2002

¹²⁵ Decree No.61/2013/ND-CP of June 26, 2013; Decree No.81/2015/ND-CP of September 18, 2015; Decree No.87/2015/ND-CP of October 6, 2015.

APPENDIX 2. PRELIMINARY COMPARISON OF SOE GOVERNANCE PRINCIPLES OF OECD (2015) AND SOE GOVERNANCE PRACTICES IN VIETNAM

	OECD GUIDE	VIETNAM PRACTICE ASSESSMENT	
TT	Content of the instructions	Evaluation:	Explanation
	I. Reasons/objectives for maintaining state ownership in enterprises: <i>The state maintains its ownership in the enterprise for public purposes. It is necessary to carefully evaluate and publicize the objectives of the state ownership when investing capital in the enterprise</i>	Not implemented	The law has not specified clearly and specifically the reason why the State must hold ownership in enterprises as well as the role of SOEs.
40.	A. The goal of state ownership should focus on maximizing the benefits of the economy through the efficient allocation of resources.	Not implemented	- For SOE sector: The law does not specify the goals of the State - For each enterprise with 100% state capital: The regulations of the enterprise include regulations on the goals of the business but the owner objective is not clear. - For each multi-ownership SOE: In general, the objective of the state shareholders has not been clearly announced.
41.	B. The State should promulgate and implement a policy of state ownership. The ownership policy must specify the reason the state owns the business; the role of the State in SOE governance, how the State exercises ownership rights and responsibilities of state agencies in the implementation of those policies.	Not fully implemented	- For the whole SOE sector: Although "ownership policy" has not yet officially issued, but Law No. 69 stipulates the goal of state capital investment in the overall economy. Decision 58/2016 / QĐ-TTg clearly stipulates the types that the State needs to hold 100% ownership or over 50% ownership. - For each specific SOE: There is basically no ownership policy of an agency representing the owner.

	OECD GUIDE	VIETNAM PRACTICE ASSESSMENT	
TT	Content of the instructions	Evaluation:	Explanation
			- In the organization of implementation, it is often seen that the State has shares in enterprises that the State don't need to have shares. The reason is that there is no consistency in announcing the reason why the State must maintain ownership in enterprises. In terms of governance, the announcement of the reason for maintaining state ownership is the basis for setting goals and tasks as well as evaluating the performance of SOEs and SOE managers. Therefore, not clearly announcing the reason for maintaining state ownership in SOEs is one of the causes leading to problems in SOE governance.
42.	C. The policy of state ownership must follow the appropriate procedures of policy responsibility and be publicly announced. The Government should review and regularly review its ownership policies in each period.	Not fully implemented	Law 69 prescribes the exercise of the rights and responsibilities of state ownership representatives, however, in reality, there is no agency responsible for the state ownership policy for SOEs.
43.	D. The State should clearly define the reason why it must maintain ownership in each specific enterprise. Any public policy goals at a particular SOE must be made publicly available and has an agency who is responsible for that.	Not yet implemented	Not specified and implemented in practice
	II. Performing the role of the State as an owner (investor): <i>The state needs to play the owner role actively, ensuring that SOE governance is conducted in a transparent and accountable manner with the required level of professionalism and efficiency.</i>	Incomplete implementation	Not completely separate the function of representing the owner and the state management function

OECD GUIDE		VIETNAM PRACTICE ASSESSMENT	
TT	Content of the instructions	Evaluation:	Explanation
44.	A. The state should allow SOEs to be organized in the forms of companies according to common practice.	Fully implemented	SOEs are organized in the forms of companies.
45.	B. The state should allow SOEs to have full autonomy within the framework of goals and tasks assigned to the SOE management apparatus. The state should not assign SOEs with unclear goals and tasks.	Not fully implemented	SOEs do not have full autonomy and self-responsibility. There are many unclear tasks, such as serving macroeconomic stability
46.	C. The State should allow the Board of Directors to carry out their responsibilities independently; Respect their rights.	Not fully implemented	Members of the Board of Directors of the enterprise with 100% state capital are still considered state officials
47.	D. The exercise of state ownership should be clear and separate from state management. The exercise of ownership rights should be concentrated in one owner agency, or at least one focal point coordinating the implementation of ownership rights. The owner agency should have the capability and authority to effectively exercise its rights.	Not fully implemented	State Capital Management Committee in enterprises is established, but many ministries and provincial People's Committees still are representatives of the owners of state capital in enterprises. The State Capital Management Committee itself has no clear rights and responsibilities.
48.	E. The owner agency must have a clear relationship with the representatives and relevant state agencies, including the state's supreme audit body.	Not fully implemented	No agency is responsible for fully explaining the performance of SOEs
49.	F. The state as an active owner must exercise its ownership according to the legal structure of each enterprise.	Not fully implemented	The owner's representative agency performs its role passively (from assigning objectives, tasks to monitoring, warning, evaluation of results, etc.).
	III. SOEs and market mechanisms: <i>The legal framework and the management of SOEs to ensure a level playing field in the market</i>	Not fully implemented	Legislative documents do not provide discrimination, but the documents under laws and practices still discriminate in many ways.

	OECD GUIDE	VIETNAM PRACTICE ASSESSMENT	
TT	Content of the instructions	Evaluation:	Explanation
50.	A. There is a need for a clear distinction between state ownership functions and other state functions that can affect the operating conditions of SOEs, especially the market regulation function (state management).	Not fully implemented	The state management content and state ownership rights have been specified, but many regulations are still intertwined (for example, investment regulations), and the implementation mechanism is not separated.
51.	B. Parties with relevant interests, including competitors, should be entitled to effective complaints and a fair trial when they believe their rights have been infringed upon.	Not fully implemented	Regulations are scattered in the legal system, but with weak enforcement.
52.	C. When SOEs have both economic and socio-political tasks, they must meet high standards of openness and transparency. The cost and revenue structure from those tasks should be clearly separated.	Not fully implemented	The law has not stipulated clearly. In fact, it cannot be separated. Many SOEs said that they carry out socio-political tasks without explicitly compensating costs
53.	D. Costs for public duties must be paid and clearly announced by the State.	Not fully implemented	The law includes provisions on finance for public-utility products and services and ensures the principle that the State pays costs. But many SOEs are assigned political-social tasks without a clear financial mechanism.
54.	E. Business SOEs should not be exempted from general taxation and business regulations. The law should not discriminate between SOEs and other enterprises. The legal form of SOEs should allow creditors to put pressure on opening of bankruptcy proceedings	Not fully implemented	Tax law and law on bankruptcy and dissolution do not distinguish between SOEs or other enterprises. But the number of SOEs that have been dissolved or bankrupted actually account for a very small proportion compared to the number of SOEs that need to be dissolved or go bankrupt.
55.	F. SOEs must meet competing conditions of financial use. Especially: 1) The relationship between SOEs and financial institutions, state banks, state financial institutions and other SOEs must be based on pure trade; 2) SOEs' economic activities are not permitted to benefit from any indirect financial support, such as concessional	Not fully implemented	The law on credit, access to finance and production resources (land, labor, capital ...) does not distinguish SOEs and other enterprises. However, in practice, there are still supports for SOEs which need to be bankrupted (rescheduling, postponing tax debts, etc.). Many assets formed from public investment and intended to serve the common good of the economy become

	OECD GUIDE	VIETNAM PRACTICE ASSESSMENT	
TT	Content of the instructions	Evaluation:	Explanation
	financing, tax debt or preferential commercial credit from other SOEs. SOEs' business activities should not receive inputs (such as energy, water or land) at prices or conditions that are more favorable than competitors in private sector; 3) SOEs' business activities should be conducted by competing with private enterprises.		assets owned by SOEs in various forms. State investment in many cases is still intertwined with SOE investment, etc.
56.	G. When SOEs participate in public procurement, whether it is a contractor or a buyer, the relevant procedures must be competitive, non-discriminatory and protected by appropriate transparency standards.	Not fully implemented	The law has full provisions, but weak enforcement, in some cases SOEs are appointed, assigned to perform without competition.
	IV. Equal treatment with other shareholders: <i>When SOEs are listed, the State and enterprises should recognize the rights of all shareholders and ensure fair treatment of shareholders, guaranteeing the right to access enterprise information.</i>	Not fully implemented	The current regulations do not discriminate between state shareholders and other shareholders in multi-ownership SOEs. In practice, the interests of small shareholders are violated in many forms, but this is a common problem of joint stock companies, not only SOEs.
57.	A. The State should try to fully implement OECD's Corporate Governance Principles when the State is not the sole owner: 1. The state and SOEs need to ensure that all shareholders are treated equally. 2. SOEs should apply high standards of information disclosure and transparency of their operations to all shareholders. 3. SOEs should actively exchange consultations with all shareholders of the enterprise. 4. It is necessary to create conditions for minority shareholders to participate in the general meeting of shareholders and the basic decisions of SOEs. 5. Transactions between the State and SOEs as well as between SOEs should follow the market mechanism.	Not fully implemented	Having complied on the legal aspect, but in fact, in many SOEs that are controlled by the State, enterprises have not actively exchanged information to consult with small shareholders; Some businesses have conflicts between state shareholders and other shareholders due to lack of transparency in finance and assets before and during equitization (e.g. Transport Hospital, etc.)

	OECD GUIDE	VIETNAM PRACTICE ASSESSMENT	
TT	Content of the instructions	Evaluation:	Explanation
58.	B. The national corporate governance regulations should apply to all listed and unlisted SOEs.	Fully implemented	Enterprise Law, Securities Law, Decree 71/2017 (on public corporate governance), etc do not discriminate between SOEs and other enterprises
59.	C. In cases where SOEs are required to implement public policy, at all times, be ready to provide information on this to other shareholders.	Fully implemented	Fully implemented in the legal aspect
60.	D. When SOEs are involved in cooperation projects such as joint ventures and public-private partnerships, the interests of partners must be guaranteed in a timely and objective manner.	Fully implemented	Fully implemented in the legal aspect
	V. Ensuring the interests of people with related interests: <i>The state ownership policy should specify the responsibilities of SOEs to related parties and require SOEs to report on this. The policy of state ownership should also state all the requirements of the State for responsible business activities of SOEs .</i>	Not fully implemented	Existing laws stipulate responsibilities of SOEs to stakeholders, but they are still general, unclear, lacking in detail and dispersed in many different documents.
61.	A. The government, owner agencies and SOEs should recognize and respect the rights of the stakeholders defined by law or by mutual agreement.	Not fully implemented	The SOE's legal documents and regulations all affirm respect for relevant stakeholders (creditors, workers, customers), but enforcement is weak in practice, especially for exclusive SOEs, public utility SOEs rarely actively implement specific measures to ensure the participation of people and customers in corporate governance.
62.	B. Listed SOEs and large-scale SOEs have reports on stakeholders, including workers, creditors and affected communities.	Not fully implemented	Decree 81/2015/ND-CP on disclosure of information by SOEs, in requirements of reporting on the performance of public duties and social responsibilities. However, the rate of submission of

OECD GUIDE		VIETNAM PRACTICE ASSESSMENT	
TT	Content of the instructions	Evaluation:	Explanation
			this report is very low.
63.	C. The Board of Directors of SOEs should implement, supervise and carry out communication activities on internal control measures, ethical improvement programs, including issues of fraud and corruption. These programs and measures must be based on national standards, in line with international commitments and applicable to SOEs and subsidiaries.	Not implemented	
64.	D. SOEs need to adhere to high standards of responsible business behavior. The state should clearly set out its requirements on these issues.	Not fully implemented	The law has not mandated the application of responsible business standards (eg ISO 26000, etc)
65.	E. SOEs should not be used as a means to finance political activities. SOEs should not contribute to political campaigns.	Not implemented	There are no regulations on this
	VI. Information disclosure and transparency of SOE operations: SOEs need to adhere to high standards of transparency, accounting, and high quality audits.	Not fully implemented	The law specifically regulates SOEs' information disclosure responsibilities. But law enforcement has not yet met the requirements. The information has not been verified to a high standard.
66.	A. SOEs should report to the State and to the public on financial and non-financial information that meet international corporate governance disclosure standards, including information on their operations. It is also important to mention the relationship with the state owner and information on the achievement of public policy objectives.	Not fully implemented	Decree 81/2015/ND-CP stipulates that enterprises with 100% capital owned by the State must publish 9 types of reports. The content of these 9 types of reports is similar to the content of listed businesses. Listed SOEs comply with separate regulations on information disclosure of listed enterprises, public companies, etc.

OECD GUIDE		VIETNAM PRACTICE ASSESSMENT	
TT	Content of the instructions	Evaluation:	Explanation
67.	B. The annual financial statements of SOEs must be independently audited with high quality standards. State control procedures are not a substitute for independent auditing.	Not fully implemented	However, information is often published slowly, the content is sketchy with inconsistent information, etc. Law 69 requires SOEs to audit annual financial statements. Before and after the audit, the annual financial statements must be sent to the owner representative agencies, finance agencies of the same level and state management agencies in accordance with law. However, the law does not require all SOEs to be independently audited for annual financial statements
68.	C. The state ownership agency should have an annual summary of SOEs and make them publicly available. Good practice for this is posting publicly on the website for public access.	Not fully implemented	The Government has an annual report submitted to the National Assembly, posted on the Ministry of Finance's Website. However, most of the owner's representative agencies have not implemented this.
	VII. Responsibilities of the BOD: <i>The BOD of the SOE needs necessary authority, competence and objectivity to carry out its functions, namely strategic direction and supervision of SOE executives. They need integrity and accountability for their actions.</i>	Not fully implemented	Board of Members of 100% state-owned enterprise do not have the authority, capability and objectivity needed to carry out their functions, namely strategic direction and supervision of SOE executives; The accountability is unclear because the law stipulates that external agencies decide on some issues of SOEs
69.	A. The Board of Directors should be given clear tasks and authority, and ultimately responsibility for the performance of SOEs. The role of the Board of Directors should be clearly defined in laws and corporate law. The Board of Directors is fully accountable to the owners of SOEs; the best interests of SOEs; equal treatment among shareholders of SOEs.	Not fully implemented	The Law on Enterprises and Law No.69 clearly stipulate the role of the Board of Directors, but the Board of Members is not ultimate responsible for the performance of SOEs.

	OECD GUIDE	VIETNAM PRACTICE ASSESSMENT	
TT	Content of the instructions	Evaluation:	Explanation
70.	B. The Board of Directors needs to effectively implement the main function of developing SOE strategies and supervising SOE executives within the framework of goals and tasks assigned by the State to SOEs. The Board of Directors must have full authority to appoint and dismiss the Chief Executive Officer (CEO). The BOD should be compensated according to the achievement of SOE long-term benefits/goals.	Not fully implemented	Board of Members also decides a number of issues in the field of business administration (investment, procurement, etc). The Board of Members of the Economic Group does not have full authority to appoint and dismiss the Chief Executive Officer (CEO). Salary has not been linked to long-term goals of SOEs
71.	C. The structure of members of the Board of Directors must ensure that the Board of Directors makes decisions objectively and independently. All members of the Board of Directors, including members appointed from government officials, must have a high professional level and corresponding legal responsibilities.	Not implemented	Board of Members does not have an independent member, it is still linked to the regime of state officials and is subject to maximum salary control
72.	D. Independent members of the Board of Directors (if applicable) may not have any material interests or relationships with the SOEs, the SOE executive management apparatus, other major shareholders and owners agencies to ensure objectivity for their decisions.		
73.	E. Mechanisms for resolving conflicts of interest need to be implemented; do not allow these conflicts of interest to adversely affect the performance of the responsibilities of the BOD members as well as prevent political interference in the activities of the BOD.	Not fully implemented	There have been regulations on standards and conditions for members of the Board of Directors, the Board of Members, on the prevention of conflicts of interest, etc. but the enforcement is still weak, there are still cases where the owner representative agency appoints people with related interests. To participate in Board of Members, Board of Directors of SOEs
74.	F. The Chairman of the BOD is responsible for organizing the Board meetings effectively. When necessary, the	Not fully implemented	Many SOEs apply the model of Chairman of BOD not being CEO.

OECD GUIDE		VIETNAM PRACTICE ASSESSMENT	
TT	Content of the instructions	Evaluation:	Explanation
	Chairman of the BOD acts as a coordinator between the members; a contact point in the relationship with the state owner agency. In good practice, the Chairman of the BOD should not concurrently be the CEO.		
75.	G. If the Board of Directors must include a representative of employees, then it is necessary to set up a mechanism to ensure this representation is implemented effectively and contribute to strengthening the capability, information and independence of the Board of Directors.		Not applicable yet
76.	H. The Board of Directors should consider establishing specialized boards, including independent and qualified members, to support the Board of Directors to perform their functions more fully, especially on auditing and risk management and wages. The establishment of specialized committees is to make the Board meetings more effective and not lose the main responsibilities and functions of the Board.	Not implemented	
77.	I. The Board of Directors should conduct an annual assessment of its performance under the overall supervision of the Chairman of the Board of Directors	Not fully implemented	There are annual assessments but conducted formally, there is no basis for verification
78.	J. SOEs should carry out internal auditing and set up internal auditing team, reporting to and under supervision of the BOD.	Not fully implemented	Internal control is not effective

Key references

1. The Government of the Socialist Republic of Vietnam (2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018), Report “Investment, management and use of state capital in enterprises nationwide” reported at the National Assembly's meeting at the end of 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, posted on the Ministry of Finance's website <http://mof.gov.vn>
2. EC (2016), State-Owned Enterprises in the EU: Lessons Learnt and Ways Forward in a Post-Crisis Context. European Union, 2016.
3. GSO (2012-2019), Statistical Yearbook 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, Statistical Publishing House 2012-2019.
4. MPI (2019), Vietnam Business White Paper 2019, Statistics Publishing House, 2019.
5. Nguyen Dinh Cung (2019), "Restructuring the economy, transforming the growth model for the period of 2016-2020: Results and solutions ", Workshop on Evaluating the results of restructuring the economy, renovating the growth model for the 2016-2020 period under the Aus4Reform Program, Central Institute for Economic Management held on September 17, 2019.
6. OECD (2015), OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises 2015 EDITION, www.oecd.org
7. WB (2014), Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Toolkit

NHÀ XUẤT BẢN THANH NIÊN

64 Bà Triệu - Hoàn Kiếm - Hà Nội

ĐT: (024) 3943 4044 - 6263 1702; Fax: (024) 3943 6024

Website: nxbthanhvien.vn; Email: info@nxbthanhvien.vn

Chi nhánh: 27B Nguyễn Đình Chiểu, quận 1, thành phố Hồ Chí Minh

ĐT: (028) 39303262

Chịu trách nhiệm xuất bản:

LÊ THANH HÀ

Biên tập:

CHU QUANG KHÁNH

In tại Công ty Cổ phần In & Phát triển Thương mại Nhật Minh

Số lượng 100 cuốn, khổ: 19 x 27cm

Giấy phép xuất bản số: 1092-2020/CXBIPH/36-22/TN

Mã ISBN: 978-604-9946-49-3

Quyết định số: 551/QĐ-NXBTN cấp ngày 1/4/2020

In xong và nộp lưu chiểu quý II năm 2020