



**Aus4Reform
Program**



QUYỀN TỰ CHỦ, TỰ CHỊU TRÁCH NHIỆM CỦA DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC THEO NGUYÊN TẮC THỊ TRƯỜNG

Hà Nội, 2021

LỜI NÓI ĐẦU

Nâng cao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của doanh nghiệp nhà nước đã đề ra trong nhiều chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước. Trải qua hơn 30 năm đổi mới, về cơ bản, khu vực doanh nghiệp nhà nước đã được đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cả trên bình diện pháp luật lẫn trên thực tế. Tuy nhiên, việc thực hiện quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của doanh nghiệp nhà nước theo nguyên tắc thị trường còn nhiều vấn đề đặt ra, các điều kiện chưa được đảm bảo, đặc biệt khi so sánh với các nguyên tắc, thông lệ quốc tế phổ biến. Để có cơ sở đề xuất giải pháp nâng cao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của doanh nghiệp nhà nước trong thời gian tới, Báo cáo “Quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của doanh nghiệp nhà nước theo nguyên tắc thị trường” đã được triển khai thực hiện trong khuôn khổ Chương trình Australia Hỗ trợ cải cách kinh tế (Aus4Reform).

Báo cáo “Quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của doanh nghiệp nhà nước theo nguyên tắc thị trường” tập trung vào: (i) Hệ thống hóa và làm rõ những vấn đề cơ bản về quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của doanh nghiệp nhà nước theo nguyên tắc thị trường; (ii) Nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế trong đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của doanh nghiệp nhà nước theo nguyên tắc thị trường và rút ra bài học cho Việt Nam; (iii) Phân tích thực trạng quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của doanh nghiệp nhà nước theo nguyên tắc thị trường ở Việt Nam trên bình diện pháp lý và trên thực tế; so sánh, đánh giá với thông lệ quốc tế phổ biến; (iv) Đề xuất một số giải pháp nhằm nâng cao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam trong thời gian tới.

Nhóm soạn thảo do TS. Trần Thị Hồng Minh chủ trì, với sự tham gia của Ths. Phạm Đức Trung, TS. Nguyễn Thị Luyến, Ths. Trịnh Đức Chiêu, Ths. Phạm Thị Thanh Hồng, Ths. Nguyễn Văn Thịnh, Ths. Nguyễn Thị Minh Thu và Vũ Đoàn Minh Thúy. Các chuyên gia tư vấn đóng góp báo cáo gồm TS. Trần Thị Thanh Hồng, Nguyễn Văn Huy, Trần Hữu Hân và Chu Hoàng Anh.

Trong quá trình soạn thảo và xuất bản Báo cáo, nhóm soạn thảo đã nhận được ý kiến đóng góp quý báu của chuyên gia trong và ngoài Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương.

Nhân dịp này, Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương trân trọng cảm Chương trình Australia Hỗ trợ cải cách kinh tế (Aus4Reform) đã hỗ trợ quá trình xây dựng, xuất bản và công bố Báo cáo.

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

TS. 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	2
MỤC LỤC.....	4
DANH MỤC BẢNG, HÌNH, HỘP	6
DANH MỤC CHỮ VIẾT TẮT.....	7
NỘI DUNG TÓM TẮT.....	8
GIỚI THIỆU.....	13
PHẦN 1. NHỮNG VẤN ĐỀ CƠ BẢN VỀ QUYỀN TỰ CHỦ, TỰ CHỊU TRÁCH NHIỆM CỦA DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC THEO NGUYÊN TẮC THỊ TRƯỜNG VÀ MỘT SỐ KINH NGHIỆM QUỐC TẾ	15
1.1. Những vấn đề cơ bản về quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN theo nguyên tắc thị trường	15
1.1.1. Sự cần thiết bảo đảm quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN	15
1.1.2. Điều kiện đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN theo nguyên tắc thị trường	17
1.2. Một số kinh nghiệm quốc tế và bài học cho Việt Nam	24
1.2.1. Tổng quan về DNNN trên thế giới	24
1.2.2. Kinh nghiệm quốc tế về đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN theo nguyên tắc thị trường.....	28
1.2.3. Một số bài học cho Việt Nam.....	39
PHẦN 2. THỰC TRẠNG QUYỀN TỰ CHỦ, TỰ CHỊU TRÁCH NHIỆM CỦA DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC THEO NGUYÊN TẮC THỊ TRƯỜNG Ở VIỆT NAM.....	42
2.1. Bức tranh tổng quan về DNNN ở Việt Nam.....	42
2.2. Thực trạng quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN theo nguyên tắc thị trường.....	47
2.2.1. Yêu cầu, chủ trương, định hướng của Đảng và Nhà nước về quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN.....	47
2.2.2. Thực trạng khung pháp lý đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN theo nguyên tắc thị trường	51

2.2.3. Đánh giá chung và một số so sánh với thông lệ quốc tế phổ biến.....	62
PHẦN 3. ĐỀ XUẤT GIẢI PHÁP NÂNG CAO QUYỀN TỰ CHỦ, TỰ CHỊU TRÁCH NHIỆM CỦA DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC THEO NGUYÊN TẮC THỊ TRƯỜNG	91
3.1. Bối cảnh	91
3.1.1. Bối cảnh quốc tế.....	91
3.1.2. Bối cảnh trong nước.....	91
3.2. Giải pháp nâng cao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN theo nguyên tắc thị trường	93
3.2.1. Thống nhất nhận thức về quản trị DNNN.....	93
3.2.2. Đẩy mạnh chuyển đổi hình thức pháp lý để tạo điều kiện thuận lợi áp dụng các thông lệ quốc tế phổ biến về quản trị DNNN đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN theo nguyên tắc thị trường.....	93
3.2.3. Tiếp tục minh bạch hóa hoạt động đầu tư, kinh doanh của chủ sở hữu nhà nước và mục tiêu hoạt động của từng DNNN.....	95
3.2.4. Nâng cao trách nhiệm, tính chuyên nghiệp, năng động và hiệu quả trong thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước.....	95
3.2.5. Hoàn thiện thể chế kinh tế để DNNN thực sự hoạt động theo cơ chế thị trường, cạnh tranh bình đẳng	98
3.2.6. Tăng cường công tác tổ chức thực hiện áp dụng cơ chế bảo đảm lợi ích của nhà đầu tư và bên có lợi ích liên quan của DNNN.....	100
3.2.7. Tiếp tục nâng cao tính minh bạch về hoạt động của DNNN	100
3.2.8. Đảm bảo hiệu quả hoạt động của bộ máy quản lý, điều hành DNNN.	100
KẾT LUẬN	103
TÀI LIỆU THAM KHẢO.....	104

DANH MỤC BẢNG, HÌNH, HỘP

Bảng 1. Tổng quan về doanh nghiệp 100% vốn nhà nước	42
Bảng 2. Cơ cấu hệ thống doanh nghiệp 100% vốn nhà nước	43
Bảng 3. Tổng quan về doanh nghiệp có cổ phần, vốn góp của nhà nước.....	44
Bảng 4. Vị trí của DNNN trong hệ thống doanh nghiệp có kết quả SXKD	44
Bảng 5. Cơ cấu doanh thu, lợi nhuận của hệ thống doanh nghiệp Việt Nam.....	45
Bảng 6. Bảng hệ số mức lương của người quản lý công ty chuyên trách	74
Bảng 7. Bảng mức tiền lương cơ bản để xác định quỹ tiền lương của người quản lý công ty chuyên trách	75
Bảng 8. Hiệu quả hoạt động của DNNN.....	84
Hình 1. Cơ cấu ngành của DNNN, theo giá trị vốn (%)	27
Hình 2. Cơ cấu ngành của DNNN, theo lao động (%).....	27
Hình 3. Hiệu suất sinh lợi của doanh nghiệp năm 2018	46
Hình 4. Đan xen giữa quyền chủ sở hữu và quyền quản lý nhà nước trong quy trình ra quyết định đầu tư	83
Hộp 1. Tăng cường kỷ luật tài chính và kỷ luật ngân sách với DNNN	20
Hộp 2. Mục tiêu duy trì đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp ở Na Uy.....	33
Hộp 3. Những nội dung chính của chính sách sở hữu ở Na Uy.....	34
Hộp 4. Danh mục văn bản quy định về quyền đại diện chủ sở hữu	53
Hộp 5. Điều kiện bổ nhiệm người quản lý DNNN, kiểm soát viên.....	61
Hộp 6. Việc thực hiện trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN	67
Hộp 7. Các quy định đảm bảo lợi ích các bên liên quan và trách nhiệm xã hội của DNNN.....	69
Hộp 8. Doanh nghiệp nhà nước chưa thật sự được tự chủ kinh doanh.....	73

DANH MỤC CHỮ VIẾT TẮT

DNNN	Doanh nghiệp nhà nước
HĐQT	Hội đồng quản trị
HĐTV	Hội đồng thành viên
NSNN	Ngân sách nhà nước
OECD	Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (Organization for Economic Cooperation and Development)
TNHH	Trách nhiệm hữu hạn
XHCN	Xã hội chủ nghĩa

NỘI DUNG TÓM TẮT

1. Trên bình diện quốc tế, hiện nay, ở hầu hết các quốc gia, doanh nghiệp nhà nước (DNNN) vẫn đang tồn tại khách quan, phát triển và có vai trò quan trọng nhất định. Tuy nhiên, DNNN có những thách thức riêng, đặc biệt trong đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm theo nguyên tắc thị trường. Thách thức xuất phát từ việc Nhà nước thực hiện quá mức quyền sở hữu và can thiệp quá sâu vào điều hành doanh nghiệp dẫn đến phạm vi trách nhiệm của DNNN không rõ ràng, thiếu trách nhiệm giải trình, DNNN thiếu động cơ hoạt động hiệu quả, v.v. Thách thức từ bộ máy quản lý DNNN chồng chéo, thiếu nhạy bén kinh doanh và đánh giá độc lập khi bộ máy quản lý, đặc biệt Hội đồng quản trị (HĐQT) không được giao đầy đủ trách nhiệm, bị chỉ đạo bởi lãnh đạo cấp cao hay cơ quan chủ sở hữu.

2. Nhiều nghiên cứu cho thấy quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN luôn là vấn đề quan tâm và tranh luận ở các nước và là một trong những trọng tâm đổi mới DNNN. Các nghiên cứu cũng cho thấy đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN là một trong những điều kiện tiên quyết căn bản để DNNN vận hành hiệu quả. Đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN gắn liền với sự tăng lên về hiệu quả và khả năng sinh lời của DNNN.

3. Quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN liên quan chặt chẽ tới quản trị DNNN. Để đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN theo nguyên tắc thị trường đòi hỏi phải có khung quản trị doanh nghiệp tốt. Thông lệ quốc tế phổ biến đề ra những nguyên tắc quản trị DNNN như là những điều kiện để đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN theo nguyên tắc thị trường, gồm: (i) Nhà nước, với tư cách là chủ sở hữu, cần xác định rõ lý do hay mục tiêu duy trì sở hữu tại doanh nghiệp và thực hiện công bố công khai; (ii) Nhà nước cần thực hiện vai trò chủ sở hữu đối với DNNN một cách năng động, có trách nhiệm, minh bạch, chuyên nghiệp và hiệu quả; (iii) Đảm bảo cho DNNN hoạt động trên thị trường theo cơ chế cạnh tranh, bình đẳng; (iv) Đảm bảo đối xử công bằng giữa các cổ đông, xác định rõ trách nhiệm của DNNN trước các cổ đông; (v) Cần có cơ chế đảm bảo quyền của các bên có lợi ích liên quan của DNNN; (vi) Thực hiện công bố thông tin và nâng cao tính minh bạch của DNNN; (vii) Đảm bảo HĐQT hoặc cơ quan quản lý tương đương của DNNN thực hiện trách nhiệm hiệu quả.

4. Nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế cho thấy, để đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN, chủ sở hữu nhà nước cần xác định cụ thể, rõ ràng và có tính ổn định, dài hạn mục tiêu của DNNN. Bên cạnh đó, Nhà nước phải hành động như một chủ sở hữu, phải xây dựng được chính sách sở hữu nhà

nước, trong đó xác định mục tiêu tổng thể của sở hữu nhà nước, mục tiêu hoạt động của từng DNNN và làm thế nào thực hiện được mục tiêu đó. Chính sách sở hữu nhà nước phải có tính ổn định lâu dài theo thời gian. Hệ thống các chỉ tiêu theo dõi, giám sát, đánh giá đối với từng DNNN và bộ máy quản lý DNNN cần được xây dựng, ban hành và công bố công khai. Bộ máy quản lý, HĐQT và cơ quan tương đương trong bộ máy quản lý DNNN phải có cơ cấu hợp lý, có năng lực để thực hiện tốt trách nhiệm của họ. Thông tin của từng DNNN, đặc biệt kết quả hoạt động, phải được công khai, minh bạch để tăng trách nhiệm giải trình của DNNN.

5. Ở Việt Nam, chủ trương đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN theo nguyên tắc thị trường đã được đề xuất từ lâu trong các văn kiện của Đảng, nghị quyết của Quốc hội. Nhiều định hướng giải pháp nhằm đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN theo nguyên tắc thị trường cũng được đề ra. Việc thực hiện các cam kết hội nhập kinh tế quốc tế cũng đòi hỏi DNNN phải hoạt động theo cơ chế thị trường, DNNN phải có quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm theo nguyên tắc thị trường.

6. Trên bình diện pháp luật, quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN được quy định khá đầy đủ. Về cơ bản, DNNN có quyền như các doanh nghiệp tư nhân, được điều chỉnh chung khung pháp luật, không phân biệt hình thức sở hữu về các khía cạnh như thực hiện đầu tư phát triển; quản lý tài chính; định giá mua bán hàng hóa, dịch vụ; quan hệ lao động, tiền lương; cạnh tranh và chống độc quyền, v.v. Đã có tương đối đầy đủ quy định về việc DNNN tham gia thực hiện nhiệm vụ chính trị, xã hội; về quan hệ kinh tế, tài chính giữa Nhà nước và DNNN; xóa bỏ cơ chế can thiệp hành chính trực tiếp, bao cấp dành cho DNNN; nguyên tắc tiền lương, tiền thưởng theo cơ chế thị trường, v.v.

7. Trên thực tế, quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN theo nguyên tắc thị trường phần nào đã được đảm bảo, đặc biệt trong quan hệ cung - cầu thị trường; trong quản lý tài chính; trong tiếp cận và thu hút nguồn vốn trên thị trường; trong quyết định đầu tư; trong tuyển chọn lao động và chịu trách nhiệm giải quyết chế độ cho người lao động; trong hoạt động công ích, v.v.

8. Rà soát, so sánh với các điều kiện theo thông lệ quốc tế cho thấy, các điều kiện đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN theo nguyên tắc thị trường phần nào đã được đảm bảo, thể hiện:

- Trong xác định mục tiêu đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp hay lý do duy trì DNNN: Trên bình diện nền kinh tế, mục tiêu đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp đã được quy định tại luật và các văn bản hướng dẫn, xác định rõ lĩnh vực đầu tư. Nội dung quy định khá tương đồng với thông lệ và kinh nghiệm quốc tế.

- Trong thực hiện vai trò của chủ sở hữu nhà nước: Đã hoàn thành quá trình công ty hóa, các DNNN hoạt động theo các hình thức pháp lý như doanh nghiệp khu vực tư nhân; bước đầu tách được chức năng chủ sở hữu và chức năng quản lý nhà nước; cơ quan đại diện chủ sở hữu năng động hơn trong thực hiện trách nhiệm đối với DNNN.

- Trong đảm bảo để DNNN hoạt động theo cơ chế thị trường cạnh tranh, bình đẳng: Về cơ bản, nguy cơ đối xử bất bình đẳng với doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế đã giảm đáng kể; DNNN không được miễn trừ khỏi các quy định về thuế và quy định kinh doanh chung; áp dụng chung khung pháp luật trong tiếp cận các nguồn lực tài chính; chi phí và doanh thu thực hiện nhiệm vụ công ích được quy định rõ ràng.

- Đối xử công bằng giữa các cổ đông được áp dụng tương đối đầy đủ. DNNN có trách nhiệm công khai thông tin và minh bạch hóa hoạt động đối với tất cả các cổ đông.

- Trong đảm bảo lợi ích các bên liên quan và trách nhiệm xã hội của DNNN, trên bình diện pháp luật, đã có tương đối đầy đủ quy định đảm bảo Nhà nước, DNNN công nhận và tôn trọng các bên liên quan; đảm bảo DNNN hoạt động kinh doanh có trách nhiệm.

- Việc công bố thông tin và tính minh bạch của DNNN cũng được áp dụng khá đầy đủ, đặc biệt trên bình diện pháp luật.

- Nhiệm vụ, thẩm quyền của HĐQT và Ban Điều hành DNNN đã được quy định khá rõ ràng, đặc biệt thẩm quyền của HĐQT trong công ty cổ phần.

9. Tuy nhiên, DNNN chưa có đầy đủ quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm để hoạt động theo cơ chế thị trường mặc dù quy định tại Luật Doanh nghiệp, 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. 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, đặc biệt các vấn đề về quyền chiếm hữu, sử dụng, định đoạt tài sản của doanh nghiệp; quyền tuyển dụng, bổ nhiệm người quản lý; quyền tự do thỏa thuận tiền lương, v.v.

10. Khi so sánh với với thông lệ quốc tế phổ biến, vẫn có những hạn chế và khoảng cách lớn trong tạo lập các điều kiện để đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN theo nguyên tắc thị trường, thể hiện:

- Mục tiêu đầu tư của chủ sở hữu nhà nước tại nhiều DNNN chưa rõ ràng trên thực tế.

- Việc tổ chức thực hiện vai trò chủ sở hữu nhà nước còn hạn chế, vướng mắc, ảnh hưởng đến đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN theo nguyên tắc thị trường.

- Vẫn còn những quy định chưa đảm bảo tạo lập sân chơi bình đẳng và cạnh tranh công bằng đối với hoạt động kinh doanh thông thường của DNNN, cụ thể: Khó áp dụng cơ chế thị trường để đào thải DNNN thua lỗ, yếu kém; Chưa áp đặt triệt để cơ chế thị trường cạnh tranh trong tiếp cận tài chính và các nguồn lực sản xuất kinh doanh. DNNN vẫn có những lợi thế chính sách đặc thù so với các loại hình doanh nghiệp khác; Thực hiện trách nhiệm quản lý hành chính nhà nước đối với hoạt động của DNNN còn vướng mắc, bất cập do chưa tách bạch triệt để chức năng quản lý hành chính nhà nước với chức năng chủ sở hữu nhà nước.

- Việc bảo đảm quyền của các bên lợi ích liên quan chưa được triển khai mạnh mẽ trên thực tế.

- Thực hiện công bố thông tin của doanh nghiệp 100% vốn nhà nước còn hạn chế so với yêu cầu của pháp luật.

- Bộ máy quản lý, điều hành bên trong DNNN còn một số hạn chế, vướng mắc.

11. Nguyên nhân được xác định chủ yếu từ quan điểm, nhận thức; từ cơ chế, chính sách và pháp luật; và do công tác triển khai thực hiện. Trong đó:

- Từ quan điểm, nhận thức: Chưa có quan điểm, nhận thức thống nhất quản trị DNNN, tạo nên vướng mắc, lúng túng trong việc thể chế hóa và tổ chức thực hiện một số vấn đề, đặc biệt vấn đề phân định giữa quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN với quyền quản lý của cơ quan nhà nước.

- Từ cơ chế, chính sách và pháp luật: Vẫn còn nhiều quy định đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN chưa đồng bộ, có những mâu thuẫn, chồng chéo nhất định, một số quy định chưa rõ ràng, chưa phù hợp với thực tế, dẫn tới khó khăn, vướng mắc trong tổ chức thực hiện.

- Từ công tác triển khai thực hiện: Việc triển khai thực hiện các quy định đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN theo nguyên tắc thị trường chưa nghiêm, thiếu chế tài, như trong việc thực hiện công bố thông tin.

12. Trong bối cảnh tiếp tục cơ cấu lại nền kinh tế, đổi mới mô hình tăng trưởng và thực hiện các cam kết quốc tế đặt ra yêu cầu việc xây dựng các giải pháp phải hướng đến 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; DNNN cần được đặt trong yêu cầu bảo đảm môi trường cạnh tranh bình đẳng giữa DNNN và doanh nghiệp khác.

13. Để nâng cao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN theo nguyên tắc thị trường, trong thời gian tới, các giải pháp trọng tâm gồm:

- Thống nhất nhận thức về quản trị DNNN
- Đẩy mạnh chuyển đổi hình thức pháp lý để tạo điều kiện thuận lợi áp dụng các thông lệ quốc tế phổ biến về quản trị DNNN đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN theo nguyên tắc thị trường.
- Tiếp tục minh bạch hóa hoạt động đầu tư, kinh doanh của chủ sở hữu nhà nước và mục tiêu hoạt động của từng DNNN.
- Nâng cao trách nhiệm, tính chuyên nghiệp, năng động và hiệu quả trong thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước.
- Hoàn thiện thể chế kinh tế để DNNN thực sự hoạt động theo cơ chế thị trường, cạnh tranh bình đẳng.
- Tăng cường công tác tổ chức thực hiện áp dụng cơ chế bảo đảm lợi ích của nhà đầu tư và bên có lợi ích liên quan của DNNN.
- Tiếp tục nâng cao tính minh bạch về hoạt động của DNNN.
- Đảm bảo hiệu quả hoạt động của bộ máy quản lý, điều hành DNNN.

GIỚI THIỆU

Qua gần 35 năm đổi mới, thể chế và pháp luật của Việt Nam đã được sửa đổi, bổ sung để DNNN ngày càng hoạt động theo cơ chế thị trường hơn, trong đó, đã có nhiều quy định về quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN, xóa bỏ bao cấp đối với DNNN, đặc biệt là Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp, Luật Doanh nghiệp, Luật Ngân sách nhà nước và hệ thống văn bản hướng dẫn. Nhiều văn bản như Nghị quyết số 24/2016/QH14 của Quốc hội và Nghị quyết số 27/NQ-CP của Chính phủ năm 2016, v.v. đều xác định phải xử lý dứt điểm các DNNN thua lỗ, các dự án đầu tư của DNNN không hiệu quả theo nguyên tắc và cơ chế thị trường; xem xét, thực hiện phá sản DNNN theo quy định của pháp luật về phá sản doanh nghiệp.

Tuy nhiên, trên thực tế, cho đến nay, DNNN chưa có đầy đủ quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm để hoạt động bình đẳng theo cơ chế thị trường. Các cơ quan quản lý nhà nước còn tham gia quyết định nhiều vấn đề liên quan đến hoạt động sản xuất kinh doanh của DNNN. Hơn nữa, trong nhiều trường hợp, việc tuân thủ nguyên tắc ràng buộc ngân sách và kỷ luật tài chính đối với DNNN chưa được thực hiện, chẳng hạn, nhiều DNNN thuộc diện bị giải thể, phá sản nhưng vẫn được hỗ trợ dưới nhiều hình thức để tiếp tục tồn tại. Điều này đã ảnh hưởng đến quá trình hình thành môi trường kinh doanh thuận lợi, công bằng ở Việt Nam.

Để tạo môi trường kinh doanh thuận lợi, công bằng, góp phần hoàn thiện hệ thống thể chế cạnh tranh, kiểm soát độc quyền và phát triển kinh tế tư nhân, một trong những vấn đề cần phải làm là đặt DNNN hoạt động theo cơ chế thị trường, nâng cao tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN, xóa bỏ mọi can thiệp mang tính hành chính nhà nước đối với DNNN.

Mục tiêu của báo cáo:

Mục tiêu tổng quát là đề xuất các giải pháp nhằm đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN theo cơ chế thị trường với mục đích tạo lập môi trường kinh doanh thuận lợi, bình đẳng giữa các thành phần kinh tế, các loại hình doanh nghiệp, góp phần hoàn thiện thể chế cạnh tranh thị trường.

Mục tiêu cụ thể của Báo cáo là: (i) hệ thống hóa những vấn đề cơ bản về quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN theo nguyên tắc thị trường; (ii) nghiên cứu kinh nghiệm đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN theo nguyên tắc thị trường và rút ra một số bài học cho Việt Nam; (iii) làm rõ thực trạng quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN theo nguyên tắc thị trường ở Việt Nam; và (iv) Đề xuất một số định hướng giải pháp nhằm nâng cao

quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN theo nguyên tắc thị trường ở Việt Nam trong thời gian tới.

Cách tiếp cận và phương pháp nghiên cứu

Nghiên cứu quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN theo cơ chế thị trường được đặt trong mối quan hệ với quản trị DNNN, đặc biệt là vai trò của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN.

Phương pháp nghiên cứu chủ yếu là phương pháp nghiên cứu tại bàn, dựa trên các kết quả nghiên cứu chuyên đề và các tài liệu, báo cáo có sẵn trong nước và nước ngoài để phân tích, đánh giá.

Kết cấu của Báo cáo

Báo cáo gồm 3 phần chính:

Phần 1. Những vấn đề cơ bản về quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN theo nguyên tắc thị trường và một số kinh nghiệm quốc tế

Phần 2. Thực trạng quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN theo nguyên tắc thị trường ở Việt Nam

Phần 3. Đề xuất giải pháp nâng cao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN theo nguyên tắc thị trường

PHẦN 1. NHỮNG VẤN ĐỀ CƠ BẢN VỀ QUYỀN TỰ CHỦ, TỰ CHỊU TRÁCH NHIỆM CỦA DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC THEO NGUYÊN TẮC THỊ TRƯỜNG VÀ MỘT SỐ KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

1.1. Những vấn đề cơ bản về quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN theo nguyên tắc thị trường

1.1.1. Sự cần thiết bảo đảm quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN

Doanh nghiệp nhà nước tồn tại ở hầu hết các nền kinh tế với nhiều lý do khác nhau. Theo Ngân hàng Thế giới (2014)¹, sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp ở hầu hết các nước, từ các nước thu nhập cao, các nền kinh tế thị trường mới nổi đến nhiều nước thu nhập thấp và trung bình, vẫn tiếp tục tồn tại và thậm chí mở rộng. Đặc biệt, nhiều DNNN được xếp hạng là những công ty lớn nhất thế giới, nhà đầu tư lớn nhất thế giới và chủ thể/ “người chơi” lớn nhất trên thị trường vốn thế giới. Ở nhiều nước, DNNN trong các ngành chiến lược ngày càng được coi là công cụ để thúc đẩy phát triển nền kinh tế và mở rộng ra toàn cầu.

Tuy nhiên, ngày nay, DNNN có những thách thức riêng. Theo OECD (2015)², một mặt, DNNN có thể gặp khó khăn khi Nhà nước thực thi quá mức quyền sở hữu của mình và can thiệp quá sâu vào điều hành doanh nghiệp với động cơ chính trị, dẫn tới phạm vi trách nhiệm không rõ ràng, thiếu trách nhiệm giải trình và thiếu hiệu quả trong hoạt động của doanh nghiệp. Mặt khác, tình trạng thiếu giám sát do Nhà nước quá thụ động hoặc thực thi quyền sở hữu từ xa có thể làm suy yếu động cơ của các DNNN và cán bộ trong doanh nghiệp trong việc hành động vì lợi ích tốt nhất của doanh nghiệp và người dân - cổ đông thực sự của doanh nghiệp, và làm tăng khả năng hành động vì lợi ích cá nhân của cán bộ trong doanh nghiệp. Lãnh đạo DNNN cũng có thể được bảo vệ khỏi hai yếu tố trừng phạt được coi là thiết yếu đối với lãnh đạo điều hành trong các doanh nghiệp thuộc khu vực tư nhân, đó là khả năng bị thu tóm và khả năng phá sản. Vấn đề cũng có thể phát sinh khi DNNN phải thực hiện mục tiêu kép, bao gồm thực hiện các hoạt động kinh tế³ và đáp ứng vai trò mục tiêu chính sách công⁴.

¹ World Bank (2014), Corporate governance of state owned enterprises: A toolkit

² OECD (2015), OECD Guidelines on Corporate Governance of State owned enterprises, OECD Publishing.

³ Hoạt động kinh tế được hiểu là hoạt động có liên quan đến việc cung cấp hàng hóa hoặc dịch vụ trên một thị trường nhất định và có thể, tối thiểu là về nguyên tắc, được thực hiện bởi một đơn vị vận hành tư nhân nhằm thu được lợi nhuận. Hoạt động kinh tế thường diễn ra trên những thị trường nơi việc cạnh tranh với các doanh nghiệp khác đã diễn ra hoặc nơi cạnh tranh có thể diễn ra theo pháp luật và quy định hiện hành.

⁴ Mục tiêu chính sách công là những mục tiêu làm lợi cho người dân trong phạm vi lãnh thổ của DNNN. Những mục tiêu này được thực hiện khi những yêu cầu về hiệu quả cụ thể được áp đặt lên DNNN và/ hoặc doanh nghiệp tư nhân ngoài mục tiêu tối đa hóa lợi nhuận và giá trị cổ đông. Những mục tiêu này có thể bao gồm việc cung cấp dịch vụ công cũng như những nghĩa vụ đặc biệt khác được thực hiện vì lợi ích chung của xã hội. Trong nhiều trường hợp, mục tiêu chính sách công có thể đạt được theo cách khác thông qua các cơ quan chính phủ,

Thách thức cũng có thể xảy ra trong vấn đề quản trị doanh nghiệp. Ở một số quốc gia, trong nhiều trường hợp, bộ máy quản trị DNNN thường quá cồng kềnh, thiếu nhạy bén kinh doanh và đánh giá độc lập. Hội đồng quản trị cũng có thể bao gồm quá nhiều thành viên từ cơ quan hành chính nhà nước. Hơn nữa, trách nhiệm giải trình về hiệu quả hoạt động của DNNN có liên quan đến nhiều tác nhân đại diện (Ban Điều hành, HĐQT, các cơ quan sở hữu, các bộ, chính phủ và cơ quan lập pháp) mà người chủ thể có thể không được xác định một cách rõ ràng và dễ dàng, hoặc tách biệt; các bên có xung đột lợi ích nội tại có thể thúc đẩy quyết định dựa trên các tiêu chí không phải là lợi ích tốt nhất cho doanh nghiệp và người dân (cổ đông của doanh nghiệp). Mặt khác, HĐQT có thể không được giao đầy đủ trách nhiệm và vì vậy có thể bị chỉ đạo bởi lãnh đạo cấp cao hay cơ quan sở hữu doanh nghiệp. Đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN nhằm tránh sự can thiệp chính trị thái quá và giúp DNNN hoạt động theo cơ chế thị trường.

Chính vì vậy, quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN theo nguyên tắc thị trường luôn là vấn đề tranh luận công khai ở mọi quốc gia. DNNN, đặc biệt bộ máy quản lý DNNN, thường phải đối mặt với nhiều vấn đề như giá điều hành, các mục tiêu an sinh xã hội, sự can thiệp của Nhà nước, không được sa thải lao động hay không được đóng cửa, v.v⁵. Do đó, việc đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN và bộ máy quản lý DNNN thường gây nhiều tranh luận. Bên cạnh việc cơ cấu, sắp xếp lại DNNN, đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN luôn là định hướng đổi mới DNNN ở các quốc gia thời gian qua. Theo S. Lioukas, D. Bourantas và V. Papadakis (1993)⁶, quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm ở một mức độ nào đó, nhằm công nhận vị trí của DNNN với tư cách là một đơn vị pháp lý độc lập, giúp Chính phủ giảm bớt một số gánh nặng ra quyết định và quá tải với các vấn đề kỹ thuật và chuyên ngành, rút ngắn thời gian đưa ra quyết định kinh doanh. Đặt các quyết định của doanh nghiệp bên ngoài các vấn đề mang tính chính trị và hành chính sẽ thúc đẩy doanh nghiệp hiệu quả hơn. Nghiên cứu của Nasir Islam (1993)⁷ cũng cho thấy quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN là một trong những điều kiện tiên quyết căn bản

nhưng đã giao cho một DNNN vì lý do hiệu quả hoặc lý do khác. Can thiệp phi thể thức của chính phủ trong hoạt động của DNNN thường không được coi là một phần của mục tiêu chính sách công của một doanh nghiệp. Các mục tiêu chính sách công có thể được theo đuổi riêng hoặc kết hợp cùng với hoạt động kinh tế (OECD, 2015).

⁵ Mary Shirley và John Nellis (1991), *Public enterprise reform: The Lessons of experience*, EDI Development Studies, The World Bank.

⁶ S. Lioukas, D. Bourantas và V. Papadakis (1993), *Managerial Autonomy of State owned enterprises: Determining factors*, *Organization Science*, Vol. 4, No. 4, November, 1993

⁷ Nasir Islam (1993), *Public enterprise reform: Managerial autonomy, accountability and performance contracts*, *Public Administration and Development*, Volume 13, Issue 2, May 1993.

để DNNN vận hành hiệu quả. Sangeetha Gunasekar và Jayati Sarkar (2019)⁸, sử dụng chuỗi dữ liệu về hợp đồng hiệu quả của DNNN ở Ấn Độ cũng rút ra kết luận tương tự, đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN gắn liền với sự tăng lên về hiệu quả và khả năng sinh lời của DNNN.

1.1.2. Điều kiện đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN theo nguyên tắc thị trường

Quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN liên quan chặt chẽ với quản trị DNNN. Theo Ngân hàng Thế giới (2014), quản trị doanh nghiệp là cấu trúc và quy trình của việc điều hành và kiểm soát doanh nghiệp; nhấn mạnh vào việc phân bổ các quyền và trách nhiệm giữa ba chủ thể chính: cổ đông, ban quản trị và bộ máy điều hành doanh nghiệp và khớp nối các quy định, quy trình để đưa ra quyết định cho các vấn đề quản trị. Do đó, quản trị doanh nghiệp tạo ra một khung khổ để đặt ra, thực hiện và kiểm soát các mục tiêu chung của doanh nghiệp và đảm bảo trách nhiệm của từng chủ thể tương ứng. Hay nói cách khác, để đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN theo nguyên tắc thị trường đòi hỏi phải có khung quản trị doanh nghiệp tốt.

Theo thông lệ quốc tế phổ biến về quản trị DNNN, đặc biệt là hướng dẫn của OECD, để đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN theo nguyên tắc thị trường, các nội dung hay nguyên tắc sau đây cần được áp dụng, cụ thể:

Một là, Nhà nước, với tư cách là chủ sở hữu, cần xác định rõ lý do hay mục tiêu duy trì sở hữu tại doanh nghiệp và thực hiện công bố công khai.

- Cần xác định rõ lý do, mục tiêu tồn tại của DNNN và cách thức để DNNN thực hiện mục tiêu đó. Những lý do, mục tiêu này cần được rà soát định kỳ. Tất cả các mục tiêu chính sách công mà từng DNNN hoặc một nhóm DNNN cần đạt được, phải được các cơ quan có thẩm quyền liên quan yêu cầu rõ ràng và phải được công bố công khai.

- Nhà nước xây dựng và ban hành "chính sách sở hữu nhà nước" để giúp DNNN, thị trường và người dân có thể hiểu rõ các mục tiêu của Nhà nước với tư cách một chủ sở hữu. Chính sách sở hữu nhà nước là một tập hợp các thông tin cụ thể về mục tiêu của Nhà nước tại doanh nghiệp, quyền hạn và trách nhiệm của Nhà nước đối với doanh nghiệp và cách thức mà Nhà nước thực hiện quyền hạn và trách nhiệm đó; nhiệm vụ của cơ quan chủ sở hữu và tất cả các cơ quan nhà nước có liên quan đến DNNN, cũng như thông tin về kế hoạch thoái vốn

⁸ Sangeetha Gunasekar và Jayati Sarkar (2019), Does Autonomy Matter in State Owned Enterprises? Evidence from Performance Contracts in India (29/3/2019)

nhà nước (nếu có), thông tin về cơ chế, chính sách đối với DNNN, v.v. Các nội dung của chính sách sở hữu nhà nước thường bị phân tán tại nhiều văn bản, vì vậy, để đảm bảo sự nhất quán về nhận thức và hành động, thông lệ tốt về quản trị DNNN khuyến nghị nên tập hợp các nội dung của chính sách sở hữu tại một văn bản để trở thành một tài liệu áp dụng chung. Chính sách sở hữu nhà nước rõ ràng giúp cho DNNN và bộ máy quản lý, điều hành tự chủ, chủ động trong triển khai thực hiện.

Hai là, Nhà nước cần thực hiện vai trò chủ sở hữu đối với DNNN một cách năng động, có trách nhiệm, minh bạch, chuyên nghiệp và hiệu quả; tạo “không gian” để DNNN và bộ máy quản lý DNNN tự chủ hoạt động và tự chịu trách nhiệm.

- Nhà nước cần tổ chức DNNN dưới các hình thức công ty và tạo lập cơ chế để hoạt động kinh doanh vì lợi nhuận của DNNN tương đồng với công ty khu vực tư nhân.

- Chủ sở hữu nhà nước nên chủ động giao cho DNNN các mục tiêu, nhiệm vụ và quyền tự chủ đầy đủ để thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ đó; hạn chế sự can thiệp vào hoạt động điều hành DNNN; không nên giao cho DNNN các mục tiêu, nhiệm vụ không rõ ràng.

- Chủ sở hữu nhà nước nên để cho HĐQT hoặc cơ quan tương đương của DNNN thực hiện trách nhiệm của họ một cách độc lập, tôn trọng các quyền của HĐQT.

- Việc thực hiện quyền sở hữu nhà nước phải rõ ràng và tách bạch với quyền quản lý nhà nước. Quyền chủ sở hữu nhà nước đối với một DNNN nên tập trung tại một cơ quan chủ sở hữu hoặc ít nhất phải có một cơ quan đầu mối điều phối việc thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước của các cơ quan nhà nước khác. Cơ quan chủ sở hữu nên có năng lực và thẩm quyền để thực hiện hiệu quả các quyền của mình.

- Cơ quan chủ sở hữu nhà nước (hoặc cơ quan đầu mối thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước) phải có quan hệ rõ ràng với những người đại diện tại doanh nghiệp và với các cơ quan nhà nước liên quan, bao gồm cả cơ quan kiểm toán nhà nước.

- Cơ quan chủ sở hữu nhà nước cần thực hiện quyền và trách nhiệm đối với DNNN một cách năng động theo cơ cấu pháp lý của mỗi doanh nghiệp. Cơ quan chủ sở hữu phải xây dựng các biện pháp phù hợp và chọn lựa cách thức

đánh giá đúng đắn để giám sát hiệu quả của DNNN dựa trên các mục tiêu đặt ra⁹.

Ba là, đảm bảo cho DNNN hoạt động trên thị trường theo cơ chế cạnh tranh, bình đẳng.

- Để đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN, khuôn khổ pháp lý và quản lý cần bảo đảm có một sân chơi bình đẳng và cạnh tranh công bằng trên thị trường khi DNNN thực hiện hoạt động kinh tế. Hay nói cách khác, khi DNNN tham gia các hoạt động kinh tế, những hoạt động này phải được thực hiện trên cơ sở bình đẳng, không có bất kỳ lợi thế hay bất lợi nào so với các DNNN khác hoặc doanh nghiệp tư nhân. Đối với việc thực hiện các mục tiêu chính sách công, nhằm duy trì một sân chơi bình đẳng với đối thủ cạnh tranh tư nhân, DNNN cần được bù đắp đầy đủ các chi phí liên quan với các biện pháp được thực hiện để tránh việc bù đắp quá mức và bù đắp không đầy đủ. Các chi phí liên quan đến việc thực hiện chính sách công cần được xác định rõ ràng, công bố đầy đủ và phải được ngân sách nhà nước (NSNN) chi trả thỏa đáng trên cơ sở các quy định pháp lý cụ thể và/ hoặc thông qua cơ chế hợp đồng. Trường hợp DNNN có cả nhiệm vụ kinh doanh và nhiệm vụ công ích/ nhiệm vụ chính sách công 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.

- DNNN thực hiện hoạt động kinh tế không được miễn áp dụng luật pháp và các quy định chung. Luật pháp và các quy định của pháp luật không được phân biệt đối xử quá mức giữa DNNN và đối thủ cạnh tranh của DNNN trên thị trường. Hình thức pháp lý của DNNN phải cho phép chủ nợ thực hiện việc đòi nợ và mở thủ tục phá sản. Cần tránh việc miễn tuân thủ như vậy; trong trường hợp có tồn tại, việc miễn tuân thủ này cần được hạn chế và minh bạch. Tất cả các trường hợp miễn áp dụng các luật hoặc quy định chung dẫn tới những ưu đãi đặc biệt đối với DNNN, hoặc ảnh hưởng đến sự an toàn của người dân, cần được công bố bởi cơ quan sở hữu hoặc bởi chính từng DNNN.

- DNNN nên tuân thủ các điều kiện cạnh tranh về tiếp cận tài chính. Mọi quan hệ giữa DNNN với các tổ chức tài chính nhà nước, ngân hàng thương mại

⁹ Để làm được điều này cơ quan điều phối hoặc sở hữu có thể thiết lập chuẩn mực so sánh hiệu quả của DNNN một cách có hệ thống với các doanh nghiệp tư nhân và nhà nước khác, cả ở trong lẫn ngoài nước. Đối với những DNNN không có cơ quan tương đương để so sánh hiệu quả chung, việc so sánh có thể được thực hiện liên quan đến những yếu tố nhất định trong hoạt động và hiệu quả của doanh nghiệp. Việc so sánh với chuẩn mực này phải bao gồm cả năng suất và việc sử dụng hiệu quả nhân công, tài sản và vốn. Việc so sánh với chuẩn mực này đặc biệt quan trọng đối với những DNNN hoạt động trong những ngành không phải đối mặt với cạnh tranh. Việc so sánh cho phép doanh nghiệp, cơ quan sở hữu, và công chúng đánh giá tốt hơn hiệu quả của doanh nghiệp và cân nhắc về sự phát triển của doanh nghiệp.

nhà nước và các DNNN khác phải dựa trên quan hệ thương mại thuần túy. Các hoạt động kinh tế của DNNN phải tuân thủ các điều kiện phù hợp với thị trường liên quan đến cơ hội tiếp cận khoản vay và vốn. Dù nguồn vốn tài trợ cho hoạt động kinh tế cho một DNNN xuất phát từ NSNN hay thị trường thương mại, cũng cần thực hiện các biện pháp để bảo đảm rằng điều khoản của cả khoản tài trợ bằng nợ vay hay vốn chủ sở hữu đều phù hợp với thị trường. Các hoạt động kinh doanh của DNNN nên được thực hiện bằng cách cạnh tranh với các doanh nghiệp tư nhân, thực hiện kỷ luật tài chính, kỷ luật ngân sách với DNNN.

Hộp 1. Tăng cường kỷ luật tài chính và kỷ luật ngân sách với DNNN

Ngân hàng Thế giới đã đề xuất tăng cường kỷ luật tài chính và kỷ luật ngân sách đối với DNNN đảm bảo cạnh tranh thị trường: Xu thế chung là giảm ưu tiên, ưu đãi và lợi thế thực tế của DNNN trong tiếp cận tài chính; xác định rõ và phân tách chi phí thực hiện nhiệm vụ nhiệm công ích với hoạt động kinh doanh; giám sát và kiểm soát rủi ro tài chính cũng như gánh nặng ngân sách tiềm năng của DNNN đối với nền kinh tế; thiết lập cơ chế ràng buộc "ngân sách cứng" đối với DNNN, trước hết là ràng buộc giữa nhiệm vụ với ngân sách thực hiện, ràng buộc đóng góp cho NSNN, v.v. Thiết lập kỷ luật tài chính vừa liên quan đến vấn đề ràng buộc ngân sách cứng, vừa nhằm bảo đảm cạnh tranh bình đẳng giữa DNNN và doanh nghiệp tư nhân, tránh méo mó thị trường. Các nội dung chủ yếu bao gồm:

- Giảm thiểu những ưu tiên cho DNNN trong tiếp cận tài chính: (i) Giảm thiểu các khoản chi hoặc trợ cấp trực tiếp từ NSNN cho DNNN trong lĩnh vực cạnh tranh; tạo cơ chế bình đẳng trong tiếp cận chi ngân sách cho lĩnh vực công ích; (ii) Không để cho DNNN được ưu tiên tiếp cận tín dụng thông qua sự chỉ đạo, bảo lãnh, tín chấp của Nhà nước bởi việc dễ dàng tiếp cận tài chính cho phép DNNN tăng trưởng quy mô nhanh chóng, tạo điều kiện để thống lĩnh thị trường hoạt động của mình, làm méo mó thị trường; (iii) Không cho DNNN hưởng lợi từ vốn chủ sở hữu nhà nước: DNNN thường không phải chịu áp lực của việc tăng hay giảm giá trị vốn nhà nước. Một khi không phải lo lắng về giá trị thị trường của vốn nhà nước, DNNN có thể thực hiện chính sách cổ tức thấp. DNNN cũng có thể hưởng lợi khi Nhà nước cho phép hoãn chi trả hoặc để lại phần lợi nhuận của vốn nhà nước; (iv) Không cho DNNN hưởng lợi từ chính sách thuế, từ chế độ kế toán không nghiêm ngặt (Giá trị tài sản sổ sách không phản ánh đúng giá trị thực sẽ dẫn tới hạch toán chi phí thấp hơn, tạo lợi thế cạnh tranh về giá cả).

- Phân tách rõ ràng nhiệm vụ chính trị, xã hội của DNNN bởi vì nhiệm vụ chính trị, xã hội không rõ ràng là lý do cho DNNN đòi hỏi hỗ trợ tài chính.

Nguồn: World Bank (2014)

- Khi DNNN tham gia mua sắm công, dù với tư cách của người bán hay người mua, thì 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.

- Giao dịch giữa Nhà nước và DNNN cũng như giữa các DNNN nên thực hiện theo cơ chế thị trường.

Bốn là, đảm bảo đối xử công bằng giữa các cổ đông, xác định rõ trách nhiệm của DNNN trước các cổ đông

- Nhà nước và DNNN cần đảm bảo rằng tất cả các cổ đông được đối xử công bằng. Trường hợp DNNN được niêm yết hoặc nếu không niêm yết nhưng có nhà đầu tư ngoài nhà nước, Nhà nước và DNNN cần công nhận quyền của mọi cổ đông và đảm bảo quyền được đối xử công bằng và tiếp cận thông tin về doanh nghiệp của cổ đông.

- Trong trường hợp Nhà nước giao DNNN thực hiện nhiệm vụ chính sách công, công ích, thì DNNN cần sẵn sàng cung cấp đầy đủ thông tin về việc thực hiện nhiệm vụ công ích cho các cổ đông khác trong mọi thời điểm.

- Trong trường hợp 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.

Năm là, có cơ chế đảm bảo quyền của các bên có lợi ích liên quan của DNNN

- Đối với quan hệ với các bên có quyền lợi liên quan và hoạt động kinh doanh có trách nhiệm, chính sách sở hữu nhà nước cần công nhận đầy đủ trách nhiệm của DNNN đối với các bên có quyền lợi liên quan và yêu cầu doanh nghiệp báo cáo về mối quan hệ của họ với các bên có quyền lợi liên quan (gồm cả người lao động, chủ nợ và các cộng đồng bị tác động). Chính sách nên làm rõ mọi kỳ vọng của Nhà nước đối với quy tắc kinh doanh có trách nhiệm mà DNNN thực hiện.

- HĐQT của DNNN nên triển khai, giám sát và làm công tác truyền thông về các biện pháp kiểm soát nội bộ, các chương trình nâng cao tiêu chuẩn đạo đức, bao gồm cả các vấn đề gây ra gian lận và tham nhũng.

- DNNN cần tuân thủ các tiêu chuẩn cao về hành vi kinh doanh có trách nhiệm. Nhà nước nên đặt ra các yêu cầu về vấn đề này một cách rõ ràng.

- DNNN không nên được sử dụng làm phương tiện để tài trợ cho các hoạt động chính trị, đóng góp cho chiến dịch tranh cử chính trị.

Sáu là, thực hiện công bố thông tin và nâng cao tính minh bạch của DNNN

- Để thực hiện trách nhiệm giải trình, 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 mối quan hệ với chủ sở hữu nhà nước và thông tin về việc thực hiện các mục tiêu chính sách công.

- Báo cáo tài chính năm của DNNN phải được kiểm toán độc lập theo tiêu chuẩn chất lượng cao. Kiểm toán Nhà nước không thay thế cho kiểm toán độc lập. Cơ quan chủ sở hữu nhà nước nên có báo tổng hợp năm về các DNNN và công bố công khai trên trang tin điện tử.

- Để bảo đảm trách nhiệm giải trình đầy đủ của DNNN, Nhà nước với vai trò của chủ sở hữu cần xây dựng chính sách công bố thông tin cho DNNN trong đó xác định rõ những thông tin cần được công bố công khai, các kênh công bố thông tin phù hợp và cơ chế để bảo đảm chất lượng thông tin. Sự minh bạch liên quan đến kết quả tài chính và phi tài chính của DNNN là chìa khóa cho việc tăng cường trách nhiệm của HĐQT và Ban điều hành của DNNN và để cho phép Nhà nước hành động như một chủ sở hữu có hiểu biết.

Các thông tin cần công bố có thể bao gồm: (i) Mục tiêu của doanh nghiệp và kết quả đạt được; (ii) Kết quả tài chính và hoạt động của doanh nghiệp, bao gồm chi phí và vốn tài trợ cho các mục tiêu chính sách công (nếu phù hợp); (iii) Vấn đề quản trị, sở hữu, và cơ cấu biểu quyết của doanh nghiệp; (iv) Thù lao của thành viên HĐQT và cán bộ quản lý chủ chốt; (v) Năng lực, trình độ của thành viên HĐQT, quy trình tuyển chọn; (vi) Bất kỳ yếu tố rủi ro trọng yếu nào có thể tiên liệu và biện pháp quản lý các rủi ro đó; (vii) Mọi hỗ trợ tài chính, bao gồm cả bảo lãnh, nhận được từ Nhà nước và các cam kết được thực hiện thay mặt DNNN; (viii) Mọi giao dịch trọng yếu với Nhà nước và các đơn vị có liên quan khác; (ix) Mọi vấn đề có liên quan đến người lao động và các bên có quyền lợi liên quan khác.

Bảy là, đảm bảo HĐQT hoặc cơ quan quản lý tương đương của DNNN thực hiện trách nhiệm hiệu quả

Hội đồng quản trị cần có thẩm quyền, năng lực và tính khách quan cần thiết để thực hiện chức năng định hướng chiến lược và giám sát người điều hành DNNN. HĐQT cần có sự liêm chính và chịu trách nhiệm giải trình về hành động của mình. Nhà nước cần cho phép HĐQT của DNNN thực hiện trách nhiệm của mình và tôn trọng sự độc lập của họ. Cơ quan sở hữu phải đảm bảo để HĐQT

của DNNN thực hiện trách nhiệm của mình một cách chuyên nghiệp và độc lập. Theo đó:

- HĐQT phải được giao nhiệm vụ rõ ràng và chịu trách nhiệm cao nhất đối với hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp. Vai trò, trách nhiệm của HĐQT của DNNN phải được quy định rõ ràng trong luật pháp, quy định và chính sách sở hữu nhà nước, điều lệ của doanh nghiệp. HĐQT phải chịu hoàn toàn trách nhiệm giải trình trước chủ sở hữu, hành động vì lợi ích tốt nhất của doanh nghiệp và đối xử công bằng với cổ đông.

- HĐQT nên tập trung vào 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 cần có toàn quyền bổ nhiệm và bãi nhiệm tổng giám đốc điều hành. Thành viên HĐQT nên được trả thù lao theo mức độ đạt được các lợi ích và mục tiêu dài hạn của DNNN.

- Thiết lập cơ cấu thành viên HĐQT sao cho HĐQT có thể 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 phù hợp. Trong trường hợp thành phần HĐQT có đại diện người lao động, thì phải thiết lập cơ chế đảm bảo việc đại diện này thực hiện có hiệu quả và góp phần tăng cường năng lực, thông tin và sự độc lập của HĐQT.

- Các thành viên HĐQT độc lập (nếu được áp dụng), không được phép có bất kỳ lợi ích hoặc mối quan hệ vật chất nào với DNNN, với bộ máy điều hành DNNN, với các cổ đông lớn khác và với cơ quan chủ sở hữu nhằm đảm bảo tính khách quan cho các quyết định của họ.

- Cần thực hiện cơ chế để tránh xung đột lợi ích, làm cản trở đến việc thành viên HĐQT thực hiện khách quan trách nhiệm của HĐQT và hạn chế sự can thiệp chính trị trong quá trình hoạt động của HĐQT.

- 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; là đầu mối trong quan hệ với cơ quan chủ sở hữu nhà nước. Theo thông lệ tốt, Chủ tịch HĐQT không nên kiêm nhiệm Tổng giám đốc điều hành.

- HĐQT 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 nhằm giúp các cuộc họp của HĐQT có hiệu quả hơn và không làm mất đi trách nhiệm, chức năng chính của HĐQT.

- 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; 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.

1.2. Một số kinh nghiệm quốc tế và bài học cho Việt Nam

1.2.1. Tổng quan về DNNN trên thế giới

Mặc dù tư nhân hóa được thực hiện trong thời gian qua nhưng đến nay ở nhiều nước trên thế giới, Nhà nước vẫn là chủ sở hữu của khá nhiều doanh nghiệp và DNNN vẫn là một chủ thể kinh tế quan trọng. Tổng hợp từ kinh nghiệm các nước, Ngân hàng Thế giới (2014)¹⁰ chỉ ra sáu lý do Nhà nước tiếp tục đầu tư và duy trì sở hữu tại doanh nghiệp, cụ thể:

Một là, DNNN tiếp tục đóng vai trò kinh tế quan trọng, bất kể khu vực địa lý hay mức độ phát triển kinh tế, thể hiện:

- DNNN vẫn chiếm đến 20% tổng vốn đầu tư, 5% lao động toàn cầu và đến 40% sản lượng nội địa ở các nước trên thế giới (Robinett, 2006). Những con số này tiếp tục được IFC (2018¹¹) nhấn mạnh lại.

- Theo điều tra của OECD năm 2009, 25 nước OECD có 2.050 DNNN với giá trị 1,2 nghìn tỷ USD, bằng 15% GDP và ở những nước đang thực hiện chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường hơn, giá trị DNNN bằng 20-30% GDP (OECD, 2011).

- Ở châu Âu, nhiều quốc gia đang có tổng giá trị tài sản của DNNN lớn hơn 20% GDP, như Ba Lan, Estonia, Bỉ, Slovenia, Phần Lan... Tỷ lệ này ở Pháp, Italy là khoảng 10% GDP và nhỏ hơn 10% GDP tại Tây Ban Nha, Bồ Đào Nha, Cộng hòa Liên bang Đức, Đan Mạch, Áo, Anh...

- Ở những nước kém phát triển, năm 2006, DNNN tạo ra 15% GDP khu vực Châu Phi, 8% ở Châu Á và 6% ở Châu Mỹ La tinh (Robinett, 2006). Ở các nước Trung Đông và Bắc Phi, DNNN chiếm tới 20-50% giá trị kinh tế tăng thêm toàn khu vực và sử dụng gần 30% tổng lao động (OECD, 2012). Ở Trung

¹⁰ World Bank (2014), Corporate governance of state owned enterprises: A toolkit

¹¹ IFC (2018), Corporate Governance of state owned enterprises, July 2018. https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/0863aaf9-321a-4d10-b60b-155e5fccbbd5/SOE_Fact_Sheet_July2018.pdf?MOD=AJPERES&CVID=msfCu3u

Á, năm 2005, DNNN chiếm đến 50% GDP Tajikistan, Turmenistan, Uzbekistan và 20-40% ở các nước khác (Kikeri and Kolo, 2006).

- DNNN vẫn là tác nhân kinh tế chủ yếu ở các nền kinh tế mới nổi như Trung Quốc, Ấn Độ, Liên bang Nga, mặc dù khu vực tư nhân ngày càng phát triển và tỷ trọng trong GDP ngày càng tăng. Ở Indonesia, 150 DNNN đóng góp 15-40% GDP, trong đó chủ yếu từ 22 DNNN lớn nhất (Abukakar, 2010).

- Ở các nước sau nội chiến như Iraq, Liberia, Afghanistan, DNNN vẫn được coi là chủ thể quan trọng để thực hiện chuyển đổi sang nền kinh tế bền vững.

Hai là, DNNN đặc biệt được chú ý trong những ngành cung cấp các dịch vụ thiết yếu cho kinh doanh và tiêu dùng và trực tiếp đóng góp cho tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo.

- Ở nhiều quốc gia, DNNN được sử dụng như một công cụ để phát triển các ngành chiến lược với mục tiêu cạnh tranh toàn cầu. Ước tính, có tới 40% tài sản và 43% lao động của DNNN tập trung vào các ngành “công nghiệp mạng lưới” (như đường sắt, viễn thông, năng lượng...).

- Cơ sở hạ tầng: Ở hầu hết các nước, DNNN vẫn cung cấp năng lượng, đường sắt, nước cũng như dịch vụ viễn thông. Ở các nước OECD, DNNN trong các lĩnh vực thiết yếu chiếm khoảng 50% tổng giá trị DNNN (OECD, 2011).

- Dịch vụ ngân hàng và tài chính: Sở hữu nhà nước trong các ngân hàng thương mại đã giảm đáng kể từ 67% tổng tài sản ngân hàng (năm 1970) xuống 22% (năm 2009) (Ngân hàng Thế giới, 2012). Tuy nhiên, sở hữu nhà nước vẫn lớn trong nhiều trường hợp. Năm 2010, 10 trong số 18 ngân hàng lớn nhất ở các thị trường mới nổi do Nhà nước chi phối (Economist, May 15, 2010).

- Dầu khí: 13 công ty dầu lớn nhất, chi phối đến 75% trữ lượng và sản lượng dầu thế giới do Nhà nước sở hữu.

- Công nghiệp và dịch vụ: Sự tồn tại của DNNN trong những ngành này đã giảm đáng kể, nhưng vẫn còn một số ngoại lệ. Ví dụ: ở Việt Nam, DNNN giữ vị trí chi phối trong sản xuất một số hàng hóa, dịch vụ như phân bón (99%), xi măng (51%), bia (41%), đường tinh luyện (37%)... (Ngân hàng Thế giới, 2011).

Ba là, nhiều DNNN, ở các nền kinh tế phát triển và nền kinh tế thị trường mới nổi lớn, hiện trở thành nhưng “người chơi” toàn cầu.

- DNNN là những công ty lớn nhất thế giới. Năm 2009, 4 công ty do Nhà nước sở hữu đứng trong top 25 của danh sách 2000 công ty lớn nhất toàn cầu do

Forbes bình chọn năm 2009. Năm 2006, 25% trong số 100 tập đoàn đa quốc gia lớn nhất từ các nước Trung Quốc, Ấn Độ, Nga là do Nhà nước sở hữu và hoạt động chủ yếu trong các ngành cơ bản (như dầu, khí và khai khoáng) và chế tác (kim loại, thép) (UNCTAD, 2007).

- DNNN là những nhà đầu tư lớn nhất thế giới. Rất nhiều DNNN lớn đến từ các nước Brazil, Trung Quốc, Nga và Ấn Độ rất tích cực đầu tư ra nước ngoài. Theo UNCTAD (2013), các tập đoàn kinh tế nhà nước là những nhà đầu tư quốc tế quan trọng, dòng FDI của các tập đoàn kinh tế nhà nước đạt khoảng 145 tỷ USD, chiếm 11% tổng FDI toàn cầu và 70% vốn tập trung vào lĩnh vực dịch vụ, giao thông vận tải, hàng hóa thiết yếu (điện, khí đốt, nước).

- DNNN là những “người chơi” lớn nhất trên thị trường vốn thế giới. Theo một số đánh giá, thị phần của DNNN trong vốn hóa thị trường toàn cầu chiếm khoảng 13% (Economist, 2014).

Bốn là, một số nước thành lập DNNN mới để phát triển các ngành công nghiệp chiến lược và để cạnh tranh trong một nền kinh tế toàn cầu hóa ngày càng tăng.

Năm là, một số ít nước mở rộng sở hữu nhà nước thông qua việc quốc hữu hóa và thông qua việc mua lại phần vốn trong doanh nghiệp tư nhân, đặc biệt trong bối cảnh khủng hoảng kinh tế và/ hoặc bất định mang tính toàn cầu như dịch bệnh để bảo vệ những công ty lớn khỏi bị phá sản.

Sáu là, ngoài việc sở hữu trực tiếp DNNN, chính phủ còn giữ cổ phần gián tiếp tại các công ty thông qua các định chế sở hữu nhà nước và quỹ hưu trí.

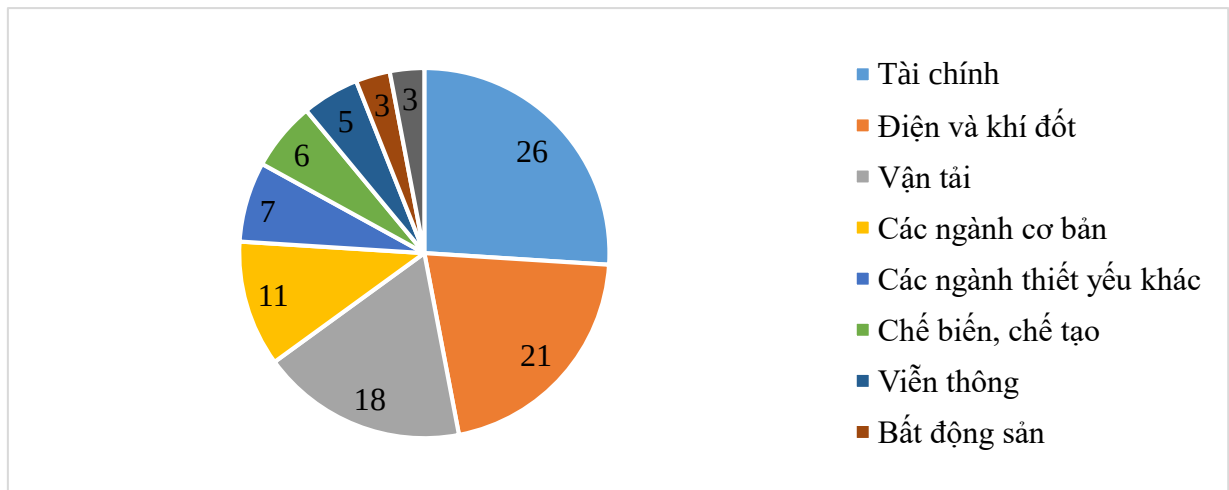
Thực tế, các DNNN vẫn cung ứng các dịch vụ trong các ngành kinh tế quan trọng như các dịch vụ thiết yếu, tài chính, tài nguyên thiên nhiên. Thậm chí, trong nhiều ngành, lĩnh vực cạnh tranh, ở nhiều nước, các doanh nghiệp trong các lĩnh vực chế biến, dịch vụ vẫn thuộc sở hữu nhà nước.

Nghiên cứu 24 nước (cả thành viên và không phải là thành viên OECD), OECD (2015) đã chỉ ra cơ sở để Nhà nước đầu tư thành lập mới DNNN hoặc đầu tư vốn vào doanh nghiệp chính là nhằm mục đích: (i) Hỗ trợ lợi ích kinh tế và chiến lược quốc gia; (ii) Đảm bảo sở hữu quốc gia liên tục của các doanh nghiệp; (iii) Cung cấp các hàng hóa, dịch vụ công cụ thể sau khi xác định thị trường không thể cung cấp hàng hóa, dịch vụ tương tự; (iv) Thực hiện hoạt động kinh doanh trong tình trạng độc quyền “tự nhiên”; và (v) Hình thành độc quyền nhà nước ở những ngành, lĩnh vực mà thị trường không khả thi hoặc không hiệu quả.

Nghiên cứu 10 nền kinh tế mới nổi¹², Jeremy và Tripp (2014)¹³ cho rằng DNNN chủ yếu hoạt động trong các ngành, lĩnh vực là tài chính, năng lượng, dịch vụ viễn thông. Tuy nhiên, mức sở hữu nhà nước khác nhau giữa các ngành, lĩnh vực và giữa các nước, phụ thuộc vào tầm quan trọng của ngành, lĩnh vực đó trong việc cung cấp sản phẩm, dịch vụ công ích hoặc thúc đẩy tăng trưởng kinh tế.

Tương tự, OECD (2017)¹⁴ với nghiên cứu tại 40 nước cho thấy, DNNN vẫn đóng vai trò quan trọng trong nền kinh tế quốc dân của nhiều nước. DNNN tập trung chủ yếu vào các nhóm ngành, lĩnh vực thiết yếu, đặc biệt những ngành công nghiệp mạng (network industries). Nhóm ngành điện và khí đốt, vận tải, viễn thông và các dịch vụ thiết yếu khác chiếm tới hơn 50% giá trị vốn và hơn 70% lao động.

Hình 1. Cơ cấu ngành của DNNN, theo giá trị vốn (%)



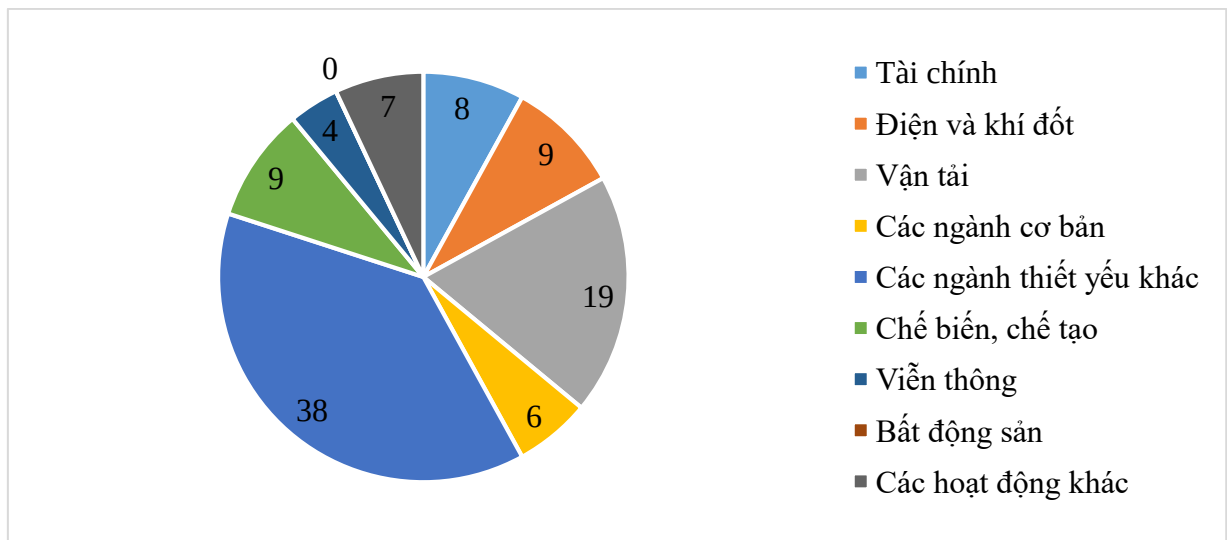
Nguồn: OECD (2017)

Hình 2. Cơ cấu ngành của DNNN, theo lao động (%)

¹² Gồm Trung Quốc, Brazil, Nga, Malaysia, Ấn Độ, Indonesia, Đài Loan, Thái Lan, Ba Lan, Nam Phi

¹³ Jeremy Schwartz và Tripp Zimmerman (2014), Các thị trường mới nổi và doanh nghiệp nhà nước, Wisdom Tree Research Market Insights (Tháng 12, 2014).

¹⁴ OECD (2017), The size and sectoral distribution of state owned enterprises, OECD Publishing.



Nguồn: OECD (2017)

Tuy nhiên, so với trước đây, các DNNN hiện nay chịu áp lực lớn trong việc cải thiện hiệu quả hoạt động. Các DNNN hiện nay được yêu cầu phải nâng cao năng lực cạnh tranh của bản thân DNNN như một cách để thúc đẩy nền kinh tế, đặc biệt ở những nước mà DNNN là các chủ thể chính trong nền kinh tế; tăng hiệu lực và hiệu quả trong cung cấp các hạ tầng cơ bản, dịch vụ tài chính và các dịch vụ khác cho doanh nghiệp và người tiêu dùng; giảm gánh nặng và rủi ro tài khóa; và nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong sử dụng các nguồn lực công khan hiếm (IFC, 2018)¹⁵. Toàn cầu hóa mạnh mẽ, áp đặt kỷ luật thị trường, kỷ luật ngân sách cũng thúc đẩy yêu cầu nâng cao hiệu quả hoạt động. Tổng kết kinh nghiệm các nước, Ngân hàng Thế giới (2014) kết luận rằng lịch sử cho thấy, chìa khóa để nâng cao hiệu quả hoạt động của DNNN chính là quản trị tốt và thực hiện quản trị tốt sẽ đảm bảo nâng cao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN theo nguyên tắc thị trường.

1.2.2. Kinh nghiệm quốc tế về đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN theo nguyên tắc thị trường

Để đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN theo nguyên tắc thị trường, nghiên cứu kinh nghiệm cho thấy, nhiều điều kiện quan trọng đã được các nước thực hiện như:

(1) *Xác định rõ mục tiêu đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp và trách nhiệm của DNNN và bộ máy quản lý:*

¹⁵ IFC (2018), State owned enterprises, https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/ifc+cg/topics/state-owned+enterprises

Với vai trò chủ sở hữu, việc xác định rõ ràng mục tiêu khi đầu tư vốn vào doanh nghiệp luôn được các nước quan tâm đối mới. Ở hầu hết các nước, mục tiêu tổng thể của sở hữu nhà nước được xác định khá rõ ràng, làm cơ sở để xác định mục tiêu cụ thể cho từng DNNN. Ở Thụy Điển, DNNN có chủ sở hữu cuối cùng là người dân Thụy Điển, mục tiêu hoạt động của DNNN là nhằm tạo ra giá trị cho chủ sở hữu và mục tiêu về lâu dài là hiệu quả và khả năng sinh lời cũng như khả năng phát triển¹⁶. Ở Phần Lan, mục tiêu đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp là nhằm đạt được các mục tiêu tổng thể về kinh tế và xã hội tốt nhất có thể. Mục tiêu tổng thể về kinh tế là tổng giá trị cổ phần nhà nước sở hữu và lợi nhuận/ cổ tức được chia hàng năm. Ở Na Uy, mục tiêu chính của duy trì sở hữu nhà nước doanh nghiệp là tham gia vì lợi ích chung. Với tư cách là chủ sở hữu, Nhà nước mong muốn các DNNN thực hiện trách nhiệm xã hội và làm gương trong việc duy trì những giá trị cơ bản. Chính sách sở hữu ban hành hàng năm của Na Uy cũng xác định, Nhà nước là chủ sở hữu chính trong phát triển kinh doanh và công nghiệp. Sở hữu nhà nước đảm bảo cho việc giám sát nguồn lực quốc gia và doanh thu thu được được sử dụng cho phát triển của toàn xã hội. Ngoài ra, sở hữu nhà nước cũng là phương tiện quan trọng để đạt được các mục tiêu liên quan đến chính trị, chính sách ngành, vùng,... (OECD, 2010)¹⁷. Ở Hungary, sở hữu nhà nước là công cụ quan trọng để thực hiện các chính sách công của chính phủ (Csaba Polacsek, 2011)¹⁸. Ở New Zealand, theo Luật DNNN năm 1986, mục tiêu chính của DNNN là trở thành một doanh nghiệp hoạt động thành công. Muốn vậy DNNN phải hoạt động hiệu quả và có khả năng sinh lời như các doanh nghiệp cùng ngành không thuộc sở hữu nhà nước; có “lãnh đạo giỏi”; và có trách nhiệm xã hội bằng việc quan tâm đến nhu cầu và lợi ích cộng đồng nơi doanh nghiệp hoạt động (Barry Spicer, David Emanuel và Michael Powell, 1996)¹⁹. Ở Singapore, các DNNN có mục tiêu trở thành doanh nghiệp tầm cỡ thế giới và cạnh tranh quốc tế nhằm thu hút được tài năng; có HĐQT chất lượng cao; tập trung vào những khả năng chính; trả lương cạnh tranh; và tối đa hoá hiệu quả tài chính thông qua các chỉ tiêu giá trị kinh tế gia tăng (EVA), tỷ suất lợi nhuận trên tài sản, tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu. Hoạt động của

¹⁶ Government Offices of Sweden (2020), State ownership policy and principles for state owned enterprises 2020

¹⁷ OECD (2010), Accountability and Transparency: A guide for state ownership, OECD Publishing

¹⁸ Csaba Polacsek (2011), Presentation to the High Level Meeting of the State Ownership Authorities, 5-6/9/2011 tại Slovenia

¹⁹ Barry Spicer, David Emanuel và Michael Powell (1996), Transforming Government Enterprises: Managing radical organizational change in deregulated environments, CIS Policy Monographs 35, New Zealand, December, 1996

các DNNN dựa theo các chuẩn mực quốc tế (Tomasic, R và Bottomly, S, 1993)²⁰.

Trên cơ sở mục tiêu của việc đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp, các nước cũng xác định những ngành, lĩnh vực cần duy trì sở hữu nhà nước. Ở Latvia, theo quy định, sở hữu nhà nước tham gia vào những ngành, lĩnh vực mà thị trường không đảm bảo được lợi ích cho cộng đồng; những ngành độc quyền tự nhiên; các ngành quan trọng có tính chiến lược đối với nền kinh tế; những ngành, lĩnh vực mới; những ngành đòi hỏi tiêu chuẩn chất lượng cao,... Theo đó, DNNN ở Latvia chủ yếu hoạt động trong các ngành như năng lượng, viễn thông, lâm nghiệp, vận tải, bất động sản, y tế và một số ngành, lĩnh vực khác tùy từng giai đoạn cụ thể²¹. Ở các nước OECD, sở hữu nhà nước tồn tại trong ngành, lĩnh vực sản xuất và phân phối những nguồn năng lượng chính (năng lượng thủy điện, dầu, khí và than), hệ thống bưu chính - viễn thông, hệ thống giao thông chính (đường sắt và hàng không). Ở Hungary, Nhà nước đầu tư vốn vào các ngành như điện lực và khí, giao thông vận tải, viễn thông, những ngành cơ bản,...

Xuất phát từ mục tiêu của chủ sở hữu nhà nước đặt ra, nhiều nước phân doanh nghiệp thành từng nhóm. Ở Na Uy, Chính phủ đặt mục tiêu cho các DNNN là tạo ra lợi nhuận, tạo ra của cải cho xã hội, phát triển công nghiệp, tạo việc làm và thực hiện các trách nhiệm xã hội và phân chia DNNN thành bốn nhóm tùy thuộc vào mục tiêu của chủ sở hữu nhà nước, đó là: Nhóm công ty với các mục tiêu thương mại; Nhóm công ty với các mục tiêu thương mại và duy trì trụ sở chính tại Na Uy; Nhóm công ty với các mục tiêu thương mại và các mục tiêu cụ thể khác; và Nhóm công ty với các mục tiêu chính sách ngành.

Ở Slovak, theo nghiên cứu của Zuzana Brincikova và cộng sự (2018)²², chính sách sở hữu nhà nước đặt ra yêu cầu sửa Luật Doanh nghiệp nhà nước và các quy định nhà nước liên quan, trong đó Luật xác định rõ lý do duy trì và các mục tiêu hoạt động của DNNN. Nếu DNNN thực hiện một mục tiêu chính sách công cụ thể thì các mục tiêu đó được xác định rõ ràng và công bố công khai. Để tăng cường trách nhiệm, bộ máy quản lý DNNN được yêu cầu phải công khai tài sản hàng năm trước Quốc hội Slovak.

²⁰ Tomasic, R. và Bottomly, S. (1993), *Directing the Top 500 – Corporate Governance and Accountability in Australian Companies*, Allen & Unwin, Sydney

²¹ Juris Puce (2011), *Policy for Effective Management of State owned enterprises in Latvia*, Presentation at High Level Meeting of the State Owned Authorities, 5-6/9/2011 tại Slovenia

²² Zuzana Brincikova, Marek Kalovec, Colin W. Lawson và Eva Muchova (2018), *A Survey of the Autonomy, Accountability, Effectiveness and Governance of Slovak State-Owned Enterprises*, *Scientific Annals of Economics and Business* 65(4), 2018, 427-442.

Ở Trung Quốc, mục tiêu sở hữu nhà nước đối với khu vực DNNN rất đa dạng. Bên cạnh mục tiêu tối đa hóa lợi nhuận, chủ sở hữu nhà nước cũng đặt ra các mục tiêu chính trị - xã hội khác như điều chỉnh những thất bại của thị trường hay tạo ra cơ hội việc làm (Fang Hu và Sidney C. M. Leung, 2011)²³. Về bản chất, mục tiêu tồn tại sở hữu nhà nước ở Trung Quốc là mục tiêu chính trị - xã hội. Tuy nhiên, có những nhóm DNNN, đặc biệt DNNN lớn dưới hình thức tập đoàn kinh tế hay tổng công ty nhà nước, Trung Quốc vẫn theo đuổi mục tiêu hiệu quả, tối đa hóa tỷ suất lợi nhuận trên vốn là chính và mục tiêu cuối cùng là tăng khả năng cạnh tranh toàn cầu của các DNNN. Chính phủ Trung Quốc cho rằng nâng cao hiệu quả sử dụng vốn nhà nước để tăng cường năng lực cạnh tranh của DNNN Trung Quốc, hoàn toàn có cơ sở để hy vọng các DNNN cũng có thể đạt được các mục tiêu khác²⁴.

Với kỳ vọng của chính phủ mỗi nước vào DNNN khác nhau nên mục tiêu hoạt động của DNNN cũng khác nhau giữa các nước. Tuy nhiên, về tổng thể, mục tiêu của chủ sở hữu nhà nước ở hầu hết các nước đều bao gồm cả mục tiêu kinh tế và mục tiêu chính sách (chính trị, xã hội).

Thực tế, việc xác định mục tiêu cuối cùng của khu vực DNNN không dễ. Theo kinh nghiệm của Thụy Điển, Chính phủ phải thực hiện công bố Báo cáo tổng hợp hàng năm đối với toàn bộ danh mục đầu tư của Nhà nước. Trong báo cáo này, Chính phủ công khai và phân định rõ từng khoản vốn đầu tư vào từng doanh nghiệp và tách riêng thành từng nhóm doanh nghiệp: Doanh nghiệp hoạt động vì mục tiêu thương mại và doanh nghiệp hoạt động vì mục tiêu chính sách. Đối với nhóm doanh nghiệp hoạt động vì mục tiêu thương mại thì việc tạo ra giá trị là mục tiêu hoạt động chính của doanh nghiệp.

Do mục tiêu đặt ra cho DNNN có thể nhiều, thậm chí mâu thuẫn nhau nên kinh nghiệm quốc tế cho thấy cần phải xác định rõ mục tiêu, hạn chế số lượng mục tiêu và sắp xếp theo thứ tự ưu tiên, tách giữa nhóm mục tiêu kinh tế/ vì lợi nhuận với nhóm mục tiêu phi lợi nhuận (mục tiêu chính trị - xã hội, chính sách ngành). Sự rõ ràng, chính xác của các mục tiêu của chủ sở hữu nhà nước tạo cơ sở cho một cơ chế báo cáo hoạt động giữa chủ thể sở hữu và HĐQT của DNNN.

²³ Fang Hu và Sidney C. M. Leung (2011), Appointment of Politically Connected Top Executives and Subsequent firm performance and corporate governance: Evidence from China's Listed SOEs

²⁴ William P. Mako và Chunlin Zhang (2004), State Equity Ownership and Management in China: Issues and Lessons from International Experience, Policy Dialogue on Corporate Governance in China, Hosted by The Shanghai Stock Exchange và OECD, Shanghai, China, 25-26/2/2004

Bên cạnh đó, quy trình xác định mục tiêu phải rõ ràng và nội dung các mục tiêu cần được công khai, minh bạch, đặc biệt đối với các nhiệm vụ chính trị - xã hội hay nhiệm vụ công ích.

Hộp 2. Mục tiêu duy trì đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp ở Na Uy

Chính phủ Na Uy cho rằng sở hữu đa dạng (gồm sở hữu tư nhân và sở hữu nhà nước; sở hữu trong nước và sở hữu nước ngoài) là sức mạnh cho phát triển kinh tế và công nghiệp. Tuy nhiên, sở hữu nhà nước là phương thức quan trọng để đảm bảo các công ty có trụ sở chính và các hoạt động nghiên cứu được diễn ra ở Na Uy. Sở hữu nước ngoài chỉ là giúp đảm bảo phát triển và xây dựng năng lực. Nhà nước là sở hữu chính trong phát triển kinh tế và công nghiệp. Sở hữu nhà nước đảm bảo việc giám sát sử dụng nguồn lực quốc gia và đảm bảo các khoản thu được sử dụng cho sự phát triển của toàn xã hội. Sở hữu nhà nước cũng là phương tiện quan trọng để đạt được các mục tiêu liên quan đến chính trị, chính sách ngành, vùng, chính sách văn hóa và y tế.

Các mục tiêu cụ thể cho việc duy trì sở hữu nhà nước, gồm:

- Đặt cơ sở quốc gia (National base): Nhà nước Na Uy mong muốn các công ty quan trọng trong xã hội có trụ sở chính tại Na Uy vì các công ty lớn đặt trụ sở chính ở Na Uy có tầm quan trọng trong việc tạo giá trị quốc gia, góp phần đảm bảo và phát triển các kỹ năng tài chính, kỹ năng chuyên môn đặc biệt và tạo ra việc làm. Đây thực tế là vấn đề chính trị quan trọng. Thông qua sở hữu, Nhà nước mong muốn có được sự đóng góp của các trụ sở chính trong các lĩnh vực có tầm quan trọng chiến lược quốc gia ở Na Uy.

- Đảm bảo giám sát việc sử dụng nguồn lực tự nhiên hiệu quả: Với duy trì sở hữu nhà nước, Nhà nước mong muốn đảm bảo sở hữu quốc gia và giám sát được các nguồn lực tự nhiên của đất nước, đặc biệt trong lĩnh vực năng lượng. Việc nắm giữ 100% vốn tại các công ty Statkraft (thủy điện) và Statskog (lâm nghiệp) nhằm đảm bảo những nguồn lực này được khai thác một cách hợp lý.

Bên cạnh đó, việc duy trì sở hữu nhà nước tại các công ty trong lĩnh vực năng lượng còn nhằm đảm bảo các khoản thu từ nguồn lực tự nhiên này giúp ích cho toàn xã hội. Thực tế, sở hữu nhà nước ở lĩnh vực năng lượng đã mang lại nhiều doanh thu cho Nhà nước trong những năm gần đây, đóng góp vào hệ thống thuế và mang lại thu nhập cho toàn xã hội.

- Đảm bảo các mục tiêu chính trị khác như phát triển cơ sở hạ tầng, đường sá, sân bay, truyền tải điện,...: Nhà nước Na Uy được xác định là một chủ sở hữu dài hạn, ổn định. Chính phủ Na Uy có những kỳ vọng nhất định đối với những công ty mà Chính phủ có vốn góp, đó là tạo ra lợi nhuận, tạo ra của cải cho xã hội, phát triển công nghiệp, tạo việc làm và thực hiện các trách nhiệm xã hội. Các doanh nghiệp có vốn nhà nước được phân thành bốn nhóm tùy thuộc vào mục tiêu của chủ sở hữu nhà nước, đó là: (i) Công ty với các mục tiêu thương mại/ kinh tế; (ii) Công ty với các mục tiêu thương mại/ kinh tế và đảm bảo chức năng trụ sở chính ở Na Uy; (iii) Công ty với các mục tiêu thương mại/ kinh tế và các

mục tiêu cụ thể, xác định khác; và (iv) Công ty với các mục tiêu chính sách ngành.

Nguồn: The Government's Ownership Policy 2008.

(2) Xây dựng chính sách sở hữu, văn bản mục tiêu hoạt động của DNNN và công bố công khai những chính sách, văn bản này.

Ở nhiều nước, đặc biệt là các nước OECD, Chính phủ xây dựng chính sách sở hữu nhà nước chung và mục tiêu hoạt động của từng DNNN trình Quốc hội thông qua làm cơ sở cho DNNN hoạt động. Ví dụ, ở Na Uy, Thụy Điển, Chính phủ xây dựng chính sách sở hữu trình Quốc hội thông qua và hàng năm Chính phủ có báo cáo đánh giá toàn bộ sở hữu nhà nước và cụ thể từng DNNN.

Chính sách sở hữu nhà nước cung cấp những thông tin rõ ràng về các mục tiêu tổng thể của Nhà nước với tư cách là chủ sở hữu và tóm tắt những nội dung chính của các văn bản có liên quan đến mục tiêu và chiến lược tổng thể của Nhà nước đối với DNNN.

Hộp 3. Những nội dung chính của chính sách sở hữu ở Na Uy

1. Lời mở đầu
2. Những thay đổi so với chính sách sở hữu trước
3. Quy mô sở hữu trực tiếp của Nhà nước
4. Mục tiêu sở hữu nhà nước của chính phủ
5. Các yêu cầu đối với các công ty liên quan đến tỷ suất lợi nhuận, cổ tức, chế độ báo, v.v.
6. Những kỳ vọng của Nhà nước đối với các công ty
7. Chính sách lương, thưởng cho cán bộ quản lý, điều hành
8. Phân chia thực hiện các vai trò của chủ sở hữu
9. Khung cho quản lý của chủ sở hữu nhà nước
10. Mối quan hệ giữa HĐQT, ban quản lý và các cổ đông
11. Phụ lục
12. Tài liệu tham khảo

Nguồn: Norwegian Ministry of Trade and Industry, 2008

Ở Thụy Điển, năm 2020, Chính phủ đã ban hành Chính sách sở hữu nhà nước và nguyên tắc quản trị DNNN 2020, với 4 nhóm chính sách: (i) Chính sách sở hữu nhà nước; (ii) Nguyên tắc quản trị DNNN; (iii) Nguyên tắc thù lao và các

điều khoản khác cho cán bộ lãnh đạo của DNNN; và (iv) Chế độ báo cáo với bên ngoài của DNNN. Trong đó, phần về chính sách sở hữu nhà nước có những nội dung chính, gồm: (1) Giới thiệu; (2) Nhà nước với tư cách chủ sở hữu; (3) HĐQT trong DNNN (cụ thể về quá trình đề cử, cơ cấu,...); (4) Các mục tiêu và nhiệm vụ giao cho DNNN (trong đó cụ thể hóa các nhiệm vụ chính sách công, các mục tiêu tài chính, việc theo dõi các mục tiêu, việc thực hiện kiểm toán,...)

Bên cạnh quy định rõ lý do, mục tiêu duy trì sở hữu nhà nước, chính sách sở hữu của các nước cũng xác định rõ: những quyền hạn trao cho chủ thể sở hữu; những chức năng chính chủ thể sở hữu thực hiện; việc tổ chức thực hiện chức năng chủ sở hữu; các nguyên tắc chính trong thực hiện chức năng chủ sở hữu; những vấn đề liên quan đến việc tiến cử thành viên HĐQT của DNNN, vai trò và chức năng của HĐQT,...

Căn cứ để xác định việc tổ chức thực hiện các quyền của chủ sở hữu nhà nước là Hiến pháp, một số luật của Quốc hội, các luật cụ thể như Luật Công ty và các văn bản pháp luật khác để xác định vai trò và việc uỷ quyền thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước giữa Quốc hội, Chính phủ, chủ thể sở hữu và HĐQT trong DNNN.

Chính phủ một số nước, như Pháp và Đức, thực hiện rà soát lại toàn bộ các DNNN dưới các hình thức khác nhau, sau đó tiến hành phân loại và công bố rõ ràng mục tiêu của Nhà nước đối với từng doanh nghiệp, trong đó cơ bản gồm 2 loại mục tiêu: Mục cầu lợi nhuận (thể hiện bằng các mục tiêu cụ thể như tỷ suất lợi nhuận trên tài sản, tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu, chính sách cổ tức/ lợi nhuận được chia) và đảm bảo dịch vụ công hoặc lợi ích xã hội. Việc công bố mục tiêu (dưới nhiều hình thức khác nhau, nhưng phổ biến là trong báo cáo thường niên về hoạt động của DNNN do Bộ Tài chính thay mặt Chính phủ công bố) được xác định là cơ sở để hình thành chính sách sở hữu nhất quán và rõ ràng cung cấp cho DNNN, thị trường và công chúng nói chung dự đoán được và hiểu biết rõ ràng về mục tiêu của Nhà nước với tư cách là một chủ sở hữu cũng như các cam kết lâu dài của Nhà nước.

Ở một số nước châu Á, Chính phủ đã xây dựng được chính sách sở hữu nhưng những chính sách này ít khi được công bố. Hơn nữa, chính sách sở hữu quy định khá chung chung, theo đó mục tiêu của DNNN thường kết hợp giữa tìm kiếm lợi nhuận với cung cấp các dịch vụ chung cho người dân và phục vụ sự phát triển của nền kinh tế quốc dân.

(3) Xây dựng các thoả thuận mục tiêu hoạt động giữa chủ thể sở hữu nhà nước và DNNN và các tiêu chí đánh giá.

Để DNNN tự chủ trong thực hiện các mục tiêu cũng như để chủ sở hữu quản lý DNNN theo mục tiêu và phục vụ lợi ích của mình, chủ sở hữu nhà nước sử dụng các dạng “thỏa thuận” mục tiêu, biên bản ghi nhớ hay hợp đồng quản lý đối với DNNN. Hợp đồng mục tiêu đã được sử dụng ở Pháp khi chủ sở hữu nhà nước ký hợp đồng mục tiêu với Tập đoàn Điện lực làm cơ sở để chủ sở hữu quản lý hoạt động của Tập đoàn này. Ở Ấn Độ, Biên bản ghi nhớ được thỏa thuận giữa Chính phủ và từng doanh nghiệp khu vực công. Những nhiệm vụ và trách nhiệm giữa hai bên được quy định cụ thể trong Biên bản ghi nhớ. Ở Bulgari, chủ sở hữu nhà nước có hợp đồng quản lý với các Tổng giám đốc điều hành và thành viên HĐQT của DNNN. Các kế hoạch kinh doanh (kèm theo hợp đồng) phải bao gồm cả các chỉ tiêu hiệu quả và các nhiệm vụ xã hội phải thực hiện. Ở Indonesia và New Zealand, thỏa thuận là Bản Kế hoạch kinh doanh, trong đó gồm các chỉ tiêu chuẩn về tài chính và hoạt động. Ở Thổ Nhĩ Kỳ, đề xuất chương trình phát triển DNNN với Kho bạc và Cơ quan lập kế hoạch nhà nước phải được Hội đồng bộ trưởng thông qua và công bố công khai. Ở Bangladesh, Bộ quy tắc quản trị doanh nghiệp mới áp dụng DNNN cũng có Báo cáo kế hoạch của doanh nghiệp được thỏa thuận giữa HĐQT, cổ đông và một “cơ quan chính phủ” thích hợp. Báo cáo cũng bao gồm các thỏa thuận về nhiệm vụ xã hội, chính sách hoặc phi kinh tế.

Những thỏa thuận này là một loại hợp đồng giữa chính phủ (hoặc một cơ quan sở hữu cụ thể) và HĐQT của DNNN, xác định rõ mục tiêu và yêu cầu đối với DNNN và trao cho HĐQT những quyền tự chủ nhất định để đạt được những mục tiêu và yêu cầu đó. Những thỏa thuận này có thể cũng xác định rõ những động lực khuyến khích HĐQT và bộ máy quản lý khi đạt được các mục tiêu đề ra. Những thỏa thuận này thường đưa ra cả các chỉ tiêu hiệu quả tài chính và các mục tiêu chính sách rộng hơn của DNNN. Những chỉ tiêu này được xác định cụ thể hoặc được quy định như bản nhiệm vụ chung của DNNN. Thụy Điển, Hàn Quốc và New Zealand đã đưa nhiều nội dung vào thỏa thuận này, từ mục tiêu, nhiệm vụ cho đến chỉ tiêu định lượng như tỷ suất lợi nhuận hàng năm, chất lượng dịch vụ đối với những doanh nghiệp cung ứng dịch vụ công ích,... Ví dụ như ở New Zealand, hợp đồng quản lý giữa bộ trưởng nắm vốn và HĐQT của DNNN có các nội dung chính, gồm: Một là, mục tiêu, bản chất và phạm vi hoạt động của DNNN và các công ty con; Hai là, mức và tỷ lệ vốn chủ sở hữu nhà nước trên tổng tài sản, cơ chế hạch toán, chỉ tiêu hiệu quả hoạt động (tỷ suất lợi nhuận) và các chỉ tiêu khác theo đó có thể đánh giá kết quả so với mục tiêu đề ra; Ba là, nguyên tắc xác định cổ tức hàng năm cùng ước tính về số lượng hay tỷ lệ thu nhập sau thuế hàng năm (theo nguồn vốn và theo doanh thu) dự kiến chia

cho chủ sở hữu nhà nước; Bốn là, nghĩa vụ cung cấp thông tin cho các bộ trưởng nắm vốn; Năm là, quy trình đầu tư của DNNN vào doanh nghiệp khác; Sáu là, các hoạt động mà DNNN muốn nhận được đầu tư của Nhà nước.

Thỏa thuận này vừa là “cảm nang” cho hoạt động của HĐQT, vừa là điều khoản tham chiếu cho các chủ thể sở hữu giám sát, đánh giá hiệu quả hoạt động của HĐQT. Việc hợp đồng hoá mối quan hệ giữa chủ thể sở hữu và HĐQT phần nào giúp đảm bảo nguyên tắc “tôn trọng quyền tự chủ” của doanh nghiệp, hạn chế sự can thiệp của chủ thể sở hữu vào hoạt động hàng ngày của doanh nghiệp.

Kinh nghiệm nhiều nước cũng chỉ ra rằng, bên cạnh thỏa thuận mục tiêu, các mục tiêu cũng cần được xác định rõ ràng, cụ thể ngay trong điều lệ tổ chức và hoạt động của doanh nghiệp. Ngoài ra, cần phải xây dựng được hệ thống các chỉ tiêu để đo lường và đánh giá. Các chỉ tiêu sử dụng phải đảm bảo phù hợp với mục tiêu đề ra, có thể định lượng hoặc so sánh được. Ví dụ, để đánh giá hoạt động của các DNNN, Hàn Quốc đã xây dựng một hệ thống các chỉ tiêu định tính và định lượng, tập trung chủ yếu vào đánh giá kết quả hoạt động của doanh nghiệp. Các chỉ tiêu này gồm 3 nhóm chính. Một là, các tiêu chí chung gồm chỉ tiêu định lượng về năng suất, chỉ tiêu định tính về hiệu quả quản lý cũng như nỗ lực thực hiện trách nhiệm của các nhà quản lý của doanh nghiệp; Hai là, tiêu chí đánh giá việc thực hiện mục tiêu của doanh nghiệp, bao gồm một số tiêu chuẩn mang tính kỹ thuật về hiệu quả hoạt động. Phần lớn các tiêu chuẩn này được đánh giá bằng việc so sánh kết quả - mục tiêu, trong đó mục tiêu thực hiện được xác định trên cơ sở phân tích xu hướng trong nhiều năm; Ba là, tiêu chí về quản trị kinh doanh gồm các chỉ tiêu định tính (khả năng phản ứng với những thay đổi của môi trường kinh doanh, tính hiệu quả của HĐQT, sự phù hợp với mục tiêu được giao, khả năng làm hài lòng khách hàng, các kết quả từ hoạt động nghiên cứu và phát triển).

Bên cạnh đó, để đo lường, đánh giá được các mục tiêu kinh tế, một số chỉ tiêu chủ yếu được các nước sử dụng là tỷ suất lợi nhuận trên vốn, giá trị kinh tế tăng thêm (EVA), lợi nhuận hay cổ tức được chia hàng năm, giá cổ phiếu trên thị trường hay giá trị doanh nghiệp trên thị trường,... Ví dụ, ở Na Uy, đối với những doanh nghiệp hoạt động vì mục tiêu kinh tế, một số chỉ tiêu chính gồm: Tỷ suất lợi nhuận; Tỷ lệ cổ tức hay mức lợi nhuận được chia; Kỳ vọng lợi tức trong dài hạn (3-5 năm hoặc dài hơn); kỳ vọng lợi tức hàng năm; Giá trị công ty và một số chỉ tiêu tài chính khác như doanh thu, lợi nhuận, vốn, nộp NSNN,... Trong đó, giá trị công ty được xác định bằng nhiều cách khác nhau tùy theo công ty.

Đối với những công ty chưa niêm yết thì rất khó có thể có được giá trị thị trường của công ty. Trong những trường hợp này, giá trị sổ sách thường được sử dụng để đánh giá. Bên cạnh đó, các chủ thể sở hữu có thể thuê chuyên gia tài chính độc lập để ước tính giá trị công ty. Việc đánh giá của chuyên gia tài chính độc lập là cơ sở quan trọng để Nhà nước với tư cách là chủ sở hữu đánh giá sự phát triển khoản vốn đầu tư của mình. Đối với những công ty niêm yết, giá cổ phiếu của công ty trên thị trường được sử dụng để đánh giá.

Đối với những doanh nghiệp không vì mục tiêu kinh tế/ thương mại: Chỉ tiêu về tổng khoản trợ cấp của Nhà nước hay mức kinh phí chủ sở hữu nhà nước phải bù đắp để những doanh nghiệp này thực hiện những nhiệm vụ chính sách ngành hoặc những địa bàn không có khả năng sinh lời hoặc khu vực tư nhân không tham gia thực hiện được sử dụng để đánh giá.

(4) Quy trình lựa chọn, bổ nhiệm và vai trò của nhân sự đại diện chủ sở hữu nhà nước tham gia HĐQT

Để đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN theo nguyên tắc thị trường, nhiều nước xác định rõ đại diện của chủ sở hữu nhà nước tham gia HĐQT và vai trò của người đại diện theo từng vai trò.

- Về số lượng đại diện sở hữu nhà nước trong HĐQT: Quy mô đại diện sở hữu nhà nước trong HĐQT của DNNN khác nhau giữa các nước. Trong nhóm nước OECD, một số nước không có đại diện sở hữu nhà nước trong HĐQT, như Đan Mạch, Na Uy, Hà Lan và Anh. Úc có chính sách không bổ nhiệm cán bộ công chức tham gia HĐQT, trừ những trường hợp ngoại lệ. Ở Hàn Quốc, chủ sở hữu nhà nước không có đại diện trực tiếp trong HĐQT. Ở nhiều nước (Thụy Điển, Đức, Phần Lan), chủ sở hữu nhà nước có 1 hoặc 2 đại diện tham gia HĐQT theo quy mô cổ phần nhà nước. Ở Ý, Bộ trưởng Bộ Tài chính cùng với Bộ trưởng Bộ Năng suất bổ nhiệm 1 thành viên HĐQT với tư cách là quan sát viên, không có quyền biểu quyết. Ở một số nước, như Hy Lạp, Bộ Tài chính và Bộ quản lý ngành mỗi bộ cử một đại diện tham gia.

Đại diện sở hữu nhà nước cũng có thể theo tỷ lệ cố định ví dụ như 1/3 ở Pháp hoặc ít nhất 50% ở Mexico. Chủ tịch HĐQT phải là đại diện chủ sở hữu nhà nước đến từ cơ quan nhà nước hoặc Bộ chịu trách nhiệm thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước. Cũng có nước, tất cả thành viên HĐQT là đại diện chủ sở hữu nhà nước như Thổ Nhĩ Kỳ.

- Về vai trò của đại diện nhà nước trong HĐQT: Một số nước đã có những hướng dẫn cụ thể về đại diện sở hữu nhà nước trong HĐQT (Ví dụ, Pháp đã ban hành hướng dẫn 4 nội dung, đó là tư cách của đại diện nhà nước, vai trò trong

HĐQT, các nhiệm vụ và trách nhiệm). Một số nước cũng có những quy định về sự phối hợp giữa các đại diện nhà nước (trong trường hợp có nhiều hơn một đại diện nhà nước). Ví dụ như trong một số trường hợp, các cuộc họp của tất cả đại diện nhà nước có thể được tổ chức trước các cuộc họp HĐQT. Những cuộc họp này nhằm đạt được tiếng nói chung về những vấn đề quan trọng. Trong trường hợp có xung đột hay ý kiến khác nhau, bộ trưởng hoặc cấp liên bộ đứng ra giải quyết. Một đại diện chủ sở hữu nhà nước “chính” sẽ được lựa chọn (chính thức hoặc không chính thức) chịu trách nhiệm diễn đạt các quan điểm chung. Việc quy định rõ ràng đảm bảo cho HĐQT hoạt động hiệu quả.

(5) Phải thiết lập chế độ báo cáo, đánh giá

HĐQT có trách nhiệm cung cấp thông tin kịp thời, chính xác cho chủ sở hữu nhà nước; nộp báo cáo hàng năm cho các chủ thể sở hữu, trong đó chỉ rõ những mục tiêu cần đạt được trong 1-3 năm tới. Điều này giúp các chủ thể sở hữu nhà nước dễ dàng theo dõi, giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN. Ví dụ, ở New Zealand, báo cáo hàng năm của mỗi DNNN chỉ rõ bản chất và quy mô hoạt động cần đạt được; tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu, giá trị tăng thêm (VA) và các chỉ tiêu hiệu quả khác cho ba năm tiếp theo; lợi nhuận được chia; việc tuân thủ các nhiệm vụ theo quy định,... Ở Hàn Quốc, các công ty sở hữu nhà nước cũng phải nộp báo cáo, đặc biệt là “Báo cáo về thực trạng hiệu quả hoạt động” với đầy đủ các thông tin tài chính và phi tài chính về tình hình thực hiện các mục tiêu đề ra cũng như “các vấn đề về lợi ích công”. Báo cáo đặc biệt này cũng phải nộp cho các tổ chức giám sát liên quan như bộ quản lý ngành, Bộ Chiến lược và Tài chính cũng như Quốc hội.

Ngoài ra, các nước đều quy định chế độ báo cáo định kỳ (hàng quý, giữa năm và hàng năm) mà HĐQT phải cung cấp cho đầu mối chủ sở hữu nhà nước. Những thông tin này là cơ sở ban đầu cho việc phân tích, đánh giá, so sánh giữa kết quả và mục tiêu, từ đó chủ sở hữu có những quyết định thích hợp đối với việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, quyết định chế độ khuyến khích vật chất,... đối với từng thành viên HĐQT.

1.2.3. Một số bài học cho Việt Nam

Qua nghiên cứu tổng quan kinh nghiệm quốc tế, có thể rút ra một số bài học cho Việt Nam trong việc đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN như sau:

Một là, để đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN, chủ sở hữu nhà nước cần xác định cụ thể, rõ ràng và có tính ổn định, dài hạn mục tiêu của DNNN.

Đối với từng DNNN, chủ sở hữu nhà nước cũng phải xác định và quy định các mục tiêu hoạt động, trong đó mục tiêu phi lợi nhuận cần được xác định rõ ràng cùng với các chi phí liên quan hay tổng kinh phí trợ cấp để thực hiện vì các nhiệm vụ này thường có ảnh hưởng lớn đến hiệu quả hoạt động của DNNN và những rủi ro mà doanh nghiệp phải đối mặt. Bên cạnh đó, các mục tiêu cũng cần được quy định rõ trong điều lệ tổ chức và hoạt động; trên cơ sở đó, xác định mục tiêu hoạt động hàng năm với các tiêu chí đánh giá hiệu quả cụ thể.

Hai là, Nhà nước phải hành động như một chủ sở hữu, phải xây dựng được chính sách sở hữu nhà nước, trong đó xác định mục tiêu tổng thể của sở hữu nhà nước, mục tiêu hoạt động của từng DNNN và làm thế nào thực hiện được mục tiêu đó. Chính sách sở hữu nhà nước phải có tính ổn định lâu dài theo thời gian.

Đối với từng DNNN, mục tiêu hoạt động của DNNN phải được mô tả trong một văn bản cụ thể dưới hình thức Biên bản ghi nhớ hay sự thỏa thuận giữa chủ thể sở hữu nhà nước và HĐQT của DNNN. Những văn bản này sẽ được coi như một bản tham chiếu, cơ sở để so sánh, đánh giá.

Ba là, xây dựng và ban hành các chỉ tiêu hiệu quả thích hợp: Để giám sát hiệu quả DNNN, cần phải xây dựng các chỉ tiêu hiệu quả thích hợp phản ánh được mục tiêu chính và có sự chấp thuận của chủ thể sở hữu.

Chỉ tiêu hiệu quả chính phản ánh sự cân bằng giữa mục tiêu lợi nhuận và phi lợi nhuận. Các chỉ tiêu này gồm chỉ tiêu tài chính mà cho phép đo lường, giám sát và đánh giá khả năng sinh lời, tính hiệu quả và mức rủi ro của DNNN. Một số chỉ tiêu về cơ cấu và các chỉ tiêu hiệu quả liên quan cũng có thể được bổ sung.

Các chỉ tiêu hiệu quả chính đối với mỗi DNNN cần được công khai trên trang tin điện tử của DNNN và trang tin điện tử của chủ thể sở hữu. Các chủ thể sở hữu cần thường xuyên theo dõi, so sánh việc thực hiện các chỉ tiêu hiệu quả với các mục tiêu đặt ra.

Bốn là, xây dựng một quy trình bổ nhiệm thành viên HĐQT rõ ràng, minh bạch với cơ cấu hợp lý. Một nguyên tắc cơ bản của các chủ thể sở hữu là bổ nhiệm các thành viên HĐQT có năng lực và để họ thực hiện tốt trách nhiệm của họ. Các chủ thể sở hữu thiết lập được quy trình bổ nhiệm thành viên HĐQT rõ ràng, minh bạch và HĐQT phải có cơ cấu hợp lý và phải tính đến chiến lược phát triển doanh nghiệp.

Năm là, yêu cầu công khai, minh bạch thông tin của DNNN hàng năm để tăng trách nhiệm giải trình của DNNN.

PHẦN 2. THỰC TRẠNG QUYỀN TỰ CHỦ, TỰ CHỊU TRÁCH NHIỆM CỦA DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC THEO NGUYÊN TẮC THỊ TRƯỜNG Ở VIỆT NAM

2.1. Bức tranh tổng quan về DNNN ở Việt Nam

Theo báo cáo của Chính phủ tại kỳ họp Quốc hội cuối năm 2020²⁵, tính đến thời điểm ngày 31 tháng 12 năm 2019, cả nước có 818 doanh nghiệp có vốn nhà nước, bao gồm 491 doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ và 327 doanh nghiệp có cổ phần, vốn góp của Nhà nước. Tổng vốn nhà nước đang đầu tư tại 818 doanh nghiệp là 1.601.182 tỷ đồng, trong đó, tại doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ là 1.425.050 tỷ đồng và doanh nghiệp có vốn nhà nước là 177.132 tỷ đồng. Tổng tài sản của các doanh nghiệp có vốn nhà nước đạt 3.806.789 tỷ đồng. Tổng số phát sinh phải nộp NSNN của các doanh nghiệp có vốn nhà nước năm 2019 là 396.356 tỷ đồng.

Đối với doanh nghiệp do Nhà nước nắm 100% vốn điều lệ: Trong số 491 doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ có 6 tập đoàn kinh tế nhà nước; 55 tổng công ty nhà nước; 15 công ty TNHH một thành viên hoạt động theo mô hình công ty mẹ-công ty con; 415 công ty độc lập thuộc Bộ, UBND cấp tỉnh. Tại thời điểm ngày 31 tháng 12 năm 2019, 491 doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ có tổng tài sản 2.992.834 tỷ đồng (trong đó tài sản cố định bình quân chiếm 38% tổng tài sản), với vốn chủ sở hữu là 1.425.050 tỷ đồng; tổng doanh thu đạt 1.656.124 tỷ đồng; lãi phát sinh trước thuế của các DNNN đạt 162.750 tỷ đồng; tổng số phát sinh phải nộp NSNN là 283.000 tỷ đồng.

Bảng 1. Tổng quan về doanh nghiệp 100% vốn nhà nước

(Đơn vị: 1000 tỷ đồng)

	2015	2016	2017	2018	2019
Số lượng (doanh nghiệp)	652	583	526	505	491
Tài sản	3.043,6	3.053,5	3.015,4	2.937,8	2.992,8
Vốn chủ sở hữu	1.376,2	1.398,1	1.371,5	1.368,8	1.425,1

²⁵ Chính phủ (2020), Báo cáo về hoạt động đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp trong phạm vi toàn quốc và việc quản lý, sử dụng Quỹ Hỗ trợ sắp xếp và phát triển doanh nghiệp năm 2019 (Báo cáo số 496/BC-CP ngày 10/10/2020)

Doanh thu	1.588,3	1.515,8	1.605	1.559	1.656,1
Lợi nhuận	161,4	139,6	167,5	165,7	162,75
Nộp NSNN	246,0	251,8	219,4	267,9	283
Lỗi lũy kế	6,1	12,5	12,0	9,0	12,2
Tỷ suất lợi nhuận trên tài sản (ROA) (%)	5,3	4,6	5,6	5,6	5
Tỷ suất lợi nhuận trên vốn (ROE) (%)	11,7	10,0	12,2	12,1	11

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. Theo báo cáo của Chính phủ (2020), đến hết năm 2019, 6 tập đoàn kinh tế và 70 tổng công ty nhà nước (bao gồm cả nhóm công ty mẹ - công ty con) chiếm 91,5% tổng tài sản, 89,4% vốn chủ sở hữu của các doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ.

Bảng 2. Cơ cấu hệ thống doanh nghiệp 100% vốn nhà nước

	Tổng số (1000 tỷ đồng)	Cơ cấu %		
		Tổng	Tập đoàn, Tổng công ty, Công ty mẹ - công ty con	Doanh nghiệp độc lập
Tài sản	2.992,8	100	91,5	8,5
Vốn chủ sở hữu	1.425,1	100	89,4	10,6
Doanh thu	1.656,1	100	91,8	8,2
Lợi nhuận trước thuế	162,75	100	90,6	9,4
Nộp NSNN	283	100	85,3	14,7

Nguồn: Chính phủ (2020)

Đối với doanh nghiệp có cổ phần, vốn góp của Nhà nước, cả nước hiện có 327 doanh nghiệp có cổ phần, vốn góp của Nhà nước, gồm 31 tập đoàn, tổng công ty, công ty mẹ - công ty con và 296 công ty cổ phần độc lập. Trong đó: 188 doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ và 139 doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ dưới 50% vốn điều lệ).

Bảng 3. Tổng quan về doanh nghiệp có cổ phần, vốn góp của nhà nước

(Đơn vị: tỷ đồng)

	2015	2016	2017	2018	2019
Số lượng (doanh nghiệp)	230	273	294	350	327
Tài sản	339.080	495.126	543.858	777.315	813.955
Vốn chủ sở hữu	102.622	167.701	210.035	305.498	335.627
Doanh thu	339.251	423.250	492.800	643.816	662.286
Lợi nhuận	14.677	31.723	37.540	48.822	55.633
Nộp NSNN	20.254	62.967	52.508	99.729	113.356

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

Trong hệ thống doanh nghiệp, theo Tổng cục Thống kê, tính đến ngày 31 tháng 12 năm 2018²⁶, DNNN chiếm 0,38% về số lượng doanh nghiệp, 7,6% lao động, 28,6% tổng nguồn vốn. Nếu tính riêng doanh nghiệp 100% vốn nhà nước, các doanh nghiệp này chiếm 0,18% về số lượng doanh nghiệp, 4,3% lao động, 12,9% tổng nguồn vốn.

Bảng 4. Vị trí của DNNN trong hệ thống doanh nghiệp có kết quả SXKD

	2015	2016	2017	2018
Số lượng (1000 DN)	442,5	505,1	560,4	626,1
<i>Tỷ trọng %:</i>	100%	100%	100%	100%
DNNN	0,64	0,53	0,44	0,38
Doanh nghiệp 100% vốn nhà nước	0,30	0,25	0,21	0,18
Doanh nghiệp ngoài nhà nước	96,66	96,70	96,67	96,77
Doanh nghiệp FDI	2,75	2,70	2,77	2,89
Lao động (1000 người)	12.857	14.012	14.512	15.260
<i>Tỷ trọng %:</i>	100%	100%	100%	100%
DNNN	10,7	9,2	8,3	7,6

²⁶ Tổng cục Thống kê (2020), Niên giám thống kê 2019, NXB Thống kê.

	2015	2016	2017	2018
Doanh nghiệp 100% vốn nhà nước	6,1	5,3	4,9	4,3
Doanh nghiệp ngoài nhà nước	60,0	61,2	60,6	59,5
Doanh nghiệp FDI	29,3	29,6	31,1	32,9
Tài sản (1000 tỷ đ)	23.620	28.093	33.010	35.403
<i>Tỷ trọng %:</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>
DNNN	31,3	29,2	29,6	28,6
Doanh nghiệp 100% vốn nhà nước	16,8	14,9	15,7	12,9
Doanh nghiệp ngoài nhà nước	49,8	52,6	52,5	53,0
Doanh nghiệp FDI	18,9	18,2	17,9	18,4
Vốn CSH (1000 tỷ đ)	7.399,8	8.479,0	9.379,2	-
<i>Tỷ trọng %:</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	-
DNNN	23,2	21,8	19,4	-
Doanh nghiệp ngoài nhà nước	54,2	54,5	56,5	-
Doanh nghiệp FDI	22,6	23,7	24,1	-

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

Về kết quả sản xuất kinh doanh. Đóng góp của DNNN về doanh thu và lợi nhuận ngày càng giảm mạnh. Tỷ trọng doanh thu thuần của DNNN năm 2015 đạt 18,2%, năm 2018 là 14,5%. Tỷ trọng lợi nhuận trước thuế của DNNN năm 2015 đạt 28,4%, năm 2018 là 21,2%.

Bảng 5. Cơ cấu doanh thu, lợi nhuận của hệ thống doanh nghiệp Việt Nam

	2015	2016	2017	2018
<i>Doanh thu thuần</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>
- DNNN	18,2	16,4	15,1	14,5
- DN ngoài nhà nước	54,0	56,0	56,8	56,7
- DN FDI	27,8	27,6	28,1	28,8
<i>Lợi nhuận trước thuế</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>
- DNNN	28,4	27,7	22,9	21,2
- DN ngoài nhà nước	27,2	26,4	33,3	36,1

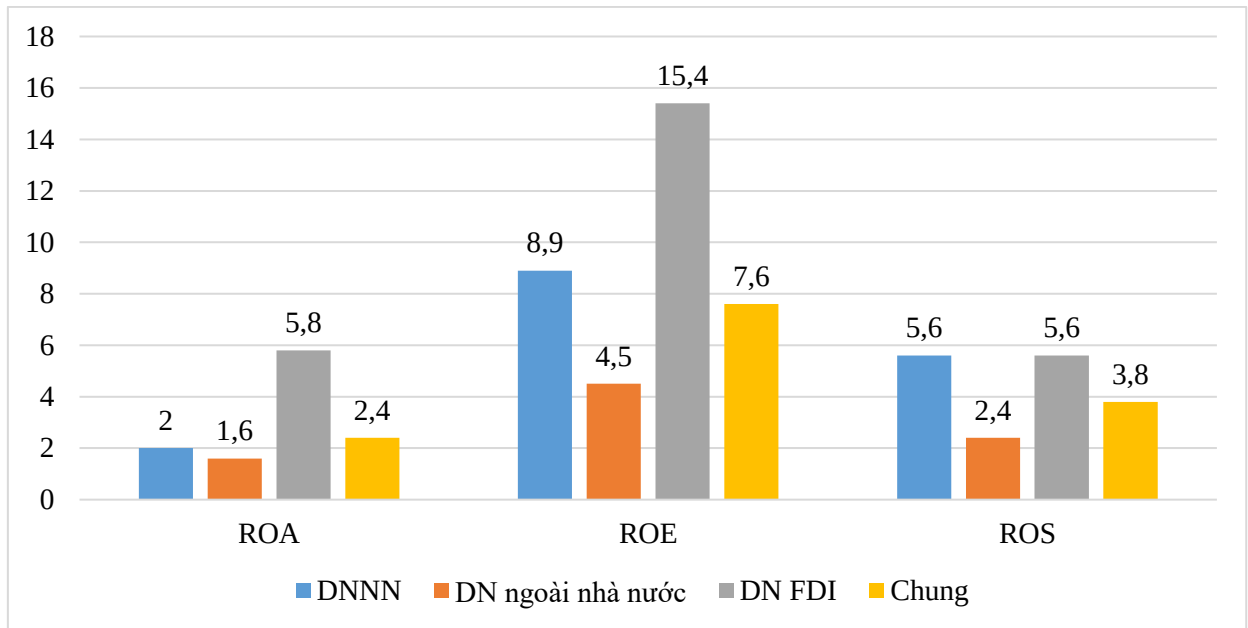
	2015	2016	2017	2018
<i>Doanh thu thuần</i>	100%	100%	100%	100%
- DN FDI	44,4	45,9	43,8	42,6

Nguồn: Niên giám thống kê hằng năm.

Về hiệu quả sản kinh doanh, theo Sách trắng doanh nghiệp năm 2020²⁷ của Tổng cục Thống kê, đến thời điểm ngày 31 tháng 12 năm 2018, khu vực DNNN có 2.269 doanh nghiệp đang hoạt động có kết quả sản xuất kinh doanh (bao gồm doanh nghiệp 100% vốn nhà nước và doanh nghiệp có vốn nhà nước chi phối), trong đó có 1.773 doanh nghiệp kinh doanh có lãi (chiếm 78,5%), 51 doanh nghiệp kinh doanh hòa vốn (chiếm 2,2%) và 436 doanh nghiệp kinh doanh lỗ (chiếm 19,3%). Khu vực DNNN thu hút 1,13 triệu lao động (chiếm 7,6% lao động của toàn bộ khu vực doanh nghiệp). Mặc dù chỉ chiếm 0,37% về số lượng doanh nghiệp nhưng khu vực DNNN thu hút vốn cho sản xuất kinh doanh đạt 9,65 triệu tỷ đồng (chiếm 24,8% tổng vốn của toàn bộ khu vực doanh nghiệp) do khu vực này chủ yếu là doanh nghiệp có quy mô lớn. Về hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp (so với doanh nghiệp ngoài nhà nước và doanh nghiệp FDI), khu vực DNNN có hiệu suất sử dụng lao động cao nhất (đạt 20 lần, trong khi doanh nghiệp ngoài nhà nước là 16,1 lần và doanh nghiệp FDI là 12,6 lần); khu vực DNNN có chỉ số nợ cao nhất (3,4 lần, trong khi doanh nghiệp ngoài nhà nước là 1,9 lần và doanh nghiệp FDI 1,7 lần); khu vực DNNN có chỉ số vòng quay vốn thấp nhất (0,4 lần, trong khi doanh nghiệp ngoài nhà nước là 0,7 lần và doanh nghiệp FDI là 1 lần). Hiệu suất sinh lời của khu vực DNNN cao hơn doanh nghiệp ngoài nhà nước nhưng thấp hơn nhiều so với doanh nghiệp FDI, đặc biệt chỉ số tỷ suất sinh lời trên tài sản (ROA) và tỷ suất sinh lời trên vốn chủ sở hữu (ROE).

Hình 3. Hiệu suất sinh lợi của doanh nghiệp năm 2018

²⁷ Tổng cục Thống kê (2020), Sách trắng doanh nghiệp Việt Nam 2020



Nguồn: Tổng cục Thống kê (2020)

2.2. Thực trạng quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN theo nguyên tắc thị trường

2.2.1. Yêu cầu, chủ trương, định hướng của Đảng và Nhà nước về quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN

Chủ trương về quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN đã được Đảng và Nhà nước đề ra từ lâu. Trong định hướng tiếp tục đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả DNNN, Đại hội X của Đảng chỉ rõ “Hoàn thiện cơ chế, chính sách để các doanh nghiệp nhà nước thực sự hoạt động trong môi trường cạnh tranh, công khai, minh bạch, nâng cao hiệu quả. Xóa bỏ độc quyền và đặc quyền sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp nhà nước. Doanh nghiệp nhà nước có quyền tài sản, thực sự tự chủ, tự chịu trách nhiệm trên thị trường và trước pháp luật. Gắn trách nhiệm, quyền hạn và lợi ích của người quản lý doanh nghiệp với kết quả hoạt động của doanh nghiệp. Chăm lo đào tạo đội ngũ quản trị giỏi đáp ứng tốt yêu cầu quản lý công ty theo chế độ hiện đại”.

Kết luận 50-KL/TW (ngày 29 tháng 10 năm 2012, Hội nghị lần thứ 6 Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa XI) định hướng “... mở rộng quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của doanh nghiệp. Các DNNN phải được tổ chức lại theo mô hình công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn phù hợp với quy định của pháp luật; áp dụng chế độ quản trị tiên tiến phù hợp với kinh tế thị trường và thực hiện chế độ kiểm toán, kiểm tra, giám sát chặt chẽ, công khai, minh bạch trên cơ sở mở rộng diện niêm yết trên thị trường chứng khoán”.

Gần đây nhất, Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 3 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 DNNN đã đề ra mục tiêu phấn đấu đáp ứng các chuẩn mực quốc tế về quản trị DNNN. Nghị quyết đã đề ra quan điểm chỉ đạo 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 theo quy định của pháp luật. Bảo đảm công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của DNNN. Tách bạch nhiệm vụ của DNNN sản xuất, kinh doanh hàng hóa, dịch vụ thông thường và nhiệm vụ của DNNN sản xuất, cung cấp hàng hóa, dịch vụ công ích.

Nhiều định hướng giải pháp nhằm đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN cũng được đề ra, gồm:

- 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 của Nhà nước, tín dụng, đất đai, tài nguyên, cơ hội đầu tư, kinh doanh, tài chính, thuế.

- Xây dựng và áp dụng khung quản trị doanh nghiệp phù hợp với chuẩn mực quốc tế tại các DNNN, nhất là đối với các tập đoàn, tổng công ty nhà nước; đi đôi với đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao năng lực quản trị, điều hành và phẩm chất đạo đức của cán bộ, tạo lập môi trường quản trị doanh nghiệp lành mạnh, hiệu quả.

- 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; xác định rõ quy mô và phạm vi hoạt động phù hợp với năng lực quản trị, điều hành; cơ cấu lại bộ máy tổ chức và cán bộ theo hướng tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả; phân cấp, phân quyền rõ ràng.

- 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 doanh nghiệp nhà nước, 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 HĐQT. 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 (HĐTV), HĐQT và Ban điều hành doanh nghiệp. Tổng giám đốc và các thành viên ban điều hành DNNN do HĐTV, HĐQT 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. Nghiên cứu, triển khai cơ chế trả lương, thưởng theo thỏa thuận đối với tổng giám đốc và một số chức danh quản lý chủ chốt của doanh nghiệp. Áp dụng hệ thống đánh giá hiệu quả lao động đối với từng vị trí việc làm để xác định mức độ hoàn thành, năng suất, chất lượng và hiệu quả công việc, làm cơ sở trả lương, đào tạo, bồi dưỡng, sắp xếp, bố trí và đề bạt cán bộ.

- 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.

- Hoàn thiện chức năng quản lý của Nhà nước đối với DNNN: 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. Quy định rõ trách nhiệm của các cơ quan thanh tra, cơ quan kiểm toán về kết quả thanh tra, kiểm toán đối với DNNN. Hoàn thiện hệ thống giám sát, tiêu chí đánh giá mức độ an toàn, hiệu quả hoạt động, xếp loại DNNN và người đại diện chủ sở hữu cổ phần, vốn góp của Nhà nước. Quản lý, giám sát chặt chẽ việc huy động, sử dụng vốn của DNNN, nhất là vay nợ nước ngoài, các dự án đầu tư trong nước và ở nước ngoài, nguồn vốn mua bán, sáp nhập doanh nghiệp; hạn chế tối đa cấp bảo lãnh của Chính phủ đối với DNNN; xây dựng và phát triển hệ thống cơ sở dữ liệu quốc gia thống nhất, đồng bộ về DNNN và vốn, tài sản của Nhà nước tại doanh nghiệp.

- Hoàn thiện tổ chức để thực hiện chức năng 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 HĐQT, HĐQT, Chủ tịch HĐQT, Chủ tịch HĐQT, 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. Thành lập một cơ quan chuyên trách của Nhà nước làm đại diện chủ sở hữu đối với DNNN.

Hơn nữa, trên bình diện hội nhập kinh tế quốc tế, Việt Nam đã ký kết nhiều hiệp định song phương, đa phương khác nhau, trong đó, có một số cam kết liên quan đến đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN theo nguyên tắc thị trường như:

- Báo cáo của Ban Công tác về việc gia nhập Hiệp định WTO của Việt Nam ghi nhận: “Chính phủ Việt Nam sẽ không tác động dù là trực tiếp hay gián tiếp tới các quyết định thương mại của các doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước, do Nhà nước kiểm soát, hay các doanh nghiệp được hưởng đặc quyền hay độc quyền, gồm các quyết định về số lượng, giá trị hay nước xuất xứ của bất kỳ hàng hóa nào được mua hay bán, trừ trường hợp can thiệp theo cách thức phù hợp với các quy định của Hiệp định WTO và các quyền tương tự quyền dành cho các chủ doanh nghiệp hay cổ đông khác không phải là Chính phủ. Ban Công tác ghi nhận các cam kết này... Việt Nam sẽ đảm bảo tất cả các doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước hay do nhà nước kiểm soát, kể cả các doanh nghiệp đã được cổ

phần hóa nhưng Nhà nước vẫn nắm giữ quyền kiểm soát, và các doanh nghiệp được hưởng đặc quyền hay độc quyền ... bán hàng trong hoạt động thương mại quốc tế chỉ dựa trên các tiêu chí thương mại, tức là các tiêu chí về giá cả, chất lượng, khả năng bán ra thị trường, khả năng cung cấp, và rằng các doanh nghiệp của các thành viên WTO khác sẽ có cơ hội thỏa đáng, theo đúng với tập quán kinh doanh thông thường, khi cạnh tranh để tham gia vào các giao dịch mua bán với các doanh nghiệp này mà không bị phân biệt đối xử”.

- Các cam kết liên quan đến DNNN tại văn kiện gia nhập WTO tiếp tục được thể hiện trong Hiệp định đối tác toàn diện và tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP). Bên cạnh việc xác định rõ các loại hình DNNN theo thông lệ quốc tế, Hiệp định CPTPP ghi nhận các cam kết về việc đảm bảo cho DNNN phải hoạt động theo cơ chế thị trường; DNNN không được có hành vi phản cạnh tranh khi có vị trí độc quyền, gây ảnh hưởng đến thương mại và đầu tư; minh bạch hóa một số thông tin như tỷ lệ sở hữu của Nhà nước, báo cáo tài chính đã được kiểm toán của DNNN; Nhà nước không trợ cấp quá mức cho DNNN, gây ảnh hưởng lớn đến lợi ích của nước khác, v.v.

2.2.2. Thực trạng khung pháp lý đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN theo nguyên tắc thị trường

Thể chế hóa chủ trương, định hướng của Đảng, Nhà nước cũng như thực hiện các cam kết quốc tế, để đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN, khung pháp luật tạo hành lang, điều kiện đã được xây dựng, cụ thể:

(1) Về xác định rõ lý do tồn tại và mục tiêu hoạt động của DNNN:

Nhiều nghị quyết của Đảng, Quốc hội, Chính phủ đã đề ra định hướng về mục tiêu đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp. Đặc biệt, Nghị quyết Hội nghị Trung ương 5 khóa XII của Đảng đã định hướng "Doanh nghiệp nhà nước 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. Doanh nghiệp nhà nước 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". Thể chế hóa các định hướng của Đảng, nhiều văn bản quy phạm pháp luật đã được ban hành, điển hình:

- Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp (Luật số 69/2014/QH13) và văn bản hướng dẫn đã quy định phạm vi đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp:

+ Phạm vi đầu tư vào doanh nghiệp 100% vốn nhà nước bao gồm 04 lĩnh vực là cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích thiết yếu cho xã hội; trực tiếp phục vụ quốc phòng, an ninh; 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 (Điều 10). Nghị định số 91/2015/NĐ-CP quy định hướng dẫn về danh mục doanh nghiệp cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích thiết yếu và doanh nghiệp độc quyền tự nhiên, tuy nhiên, chưa hướng dẫn cụ thể danh mục doanh nghiệp ứng dụng công nghệ cao, đầu tư lớn, tạo động lực phát triển nhanh cho các ngành, lĩnh vực khác và nền kinh tế.

+ Phạm vi đầu tư vốn nhà nước để duy trì cổ phần, vốn góp tại doanh nghiệp đa sở hữu bao gồm: Không thu hút được các nhà đầu tư Việt Nam và nước ngoài đối với doanh nghiệp cung ứng các sản phẩm, dịch vụ công ích thiết yếu cho xã hội; cần thiết phải duy trì để thực hiện nhiệm vụ quốc phòng, an ninh (Điều 16).

- Trong từng thời kỳ, Thủ tướng Chính phủ ban hành quyết định về tiêu chí phân loại DNNN, doanh nghiệp có vốn nhà nước, trong đó xác định các doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ, trên 50% vốn điều lệ và dưới 50% vốn điều lệ. Tiêu chí phân loại được xác định chủ yếu dựa trên ngành kinh doanh chính của doanh nghiệp.

- Tại các DNNN 100% vốn nhà nước: Điều lệ, chiến lược, kế hoạch do cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước phê duyệt xác định mục tiêu hoạt động và các nhiệm vụ sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp (được hiểu là mục tiêu, nhiệm vụ mà chủ sở hữu nhà nước giao doanh nghiệp).

- Tại các DNNN đa sở hữu: Điều lệ, chiến lược, kế hoạch do Đại hội đồng cổ đông thông qua xác định mục tiêu hoạt động và các nhiệm vụ sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp.

(2) Về thực hiện vai trò chủ sở hữu nhà nước

Chức năng, quyền hạn, nghĩa vụ của chủ sở hữu vốn nhà nước đối với DNNN được quy định tại nhiều văn bản quy phạm pháp luật của Nhà nước và tại các điều lệ của doanh nghiệp làm cơ sở xác định rõ phạm vi thực hiện quyền của chủ sở hữu nhà nước, đảm bảo cho DNNN có quyền tự chủ. Các văn bản chính gồm:

- Luật Doanh nghiệp (năm 2014, năm 2020) quy định về nội dung quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu công ty TNHH một thành viên, thành viên công ty

TNHH hai thành viên trở lên, cổ đông công ty cổ phần (trong đó có chủ sở hữu/ thành viên/ cổ đông nhà nước).

- Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp năm 2014 quy định về nội dung quyền, trách nhiệm của đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp 100% vốn nhà nước và doanh nghiệp có vốn nhà nước. Theo đó, đại diện chủ sở hữu bao gồm: Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, cơ quan đại diện chủ sở hữu, người đại diện trực tiếp tại doanh nghiệp.

- Nghị định số 10/2019/NĐ-CP ngày 30 tháng 1 năm 2019 quy định hướng dẫn chung về thực hiện quyền, trách nhiệm của đại diện chủ sở hữu nhà nước. Tuy nhiên, thẩm quyền, trình tự, thủ tục thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu về từng vấn đề cụ thể được quy định tại một loạt văn bản.

Hộp 4. Danh mục văn bản quy định về quyền đại diện chủ sở hữu

- Nghị định số 81/2015/NĐ-CP ngày 18 tháng 9 năm 2015 về công bố thông tin của doanh nghiệp nhà nước;

- Nghị định số 87/2015/NĐ-CP ngày 06 tháng 10 năm 2015 của Chính phủ về giám sát đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp; giám sát tài chính, đánh giá hiệu quả hoạt động và công khai thông tin tài chính của doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp có vốn nhà nước;

- Nghị định số 91/2015/NĐ-CP ngày 13 tháng 10 năm 2015 về việc đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp và quản lý vốn, tài sản tại doanh nghiệp (được sửa đổi, bổ sung một số điều tại Nghị định 32/2018/NĐ-CP);

- Nghị định số 93/2015/NĐ-CP ngày 15 tháng 10 năm 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 tháng 10 năm 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 tháng 10 năm 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 05/2015/NĐ-CP ngày 12 tháng 1 năm 2015 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số nội dung của Bộ Luật lao động;

- Nghị định số 63/2015/NĐ-CP ngày 22 tháng 7 năm 2015 của Chính phủ quy định chính sách đối với người lao động dôi dư khi sắp xếp lại công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu;

- 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;

- Nghị định số 52/2016/NĐ-CP ngày 13 tháng 6 năm 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;

- Nghị định số 53/2016/NĐ-CP ngày 13 tháng 6 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;

- Nghị định số 148/2017/NĐ-CP ngày 25 tháng 12 năm 2017 về Điều lệ tổ chức và hoạt động của Tổng công ty đầu tư kinh doanh vốn nhà nước thay thế Nghị định số 57/2014/NĐ-CP ngày 16 tháng 6 năm 2014. Ban hành 07 Nghị định về Điều lệ tổ chức và hoạt động của các Tập đoàn, Tổng công ty: Dầu khí, Hóa chất, Điện lực, Than và Khoáng sản, Viễn thông quân đội, Đường sắt, Lương thực miền Bắc;

- Nghị định số 126/2017/NĐ-CP ngày 16 tháng 11 năm 2017 về chuyển doanh nghiệp nhà nước và công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do doanh nghiệp nhà nước đầu tư 100% vốn điều lệ thành công ty cổ phần;

- Nghị định số 167/2017/NĐ-CP ngày 31 tháng 12 năm 2017 quy định việc sắp xếp lại, xử lý tài sản công;

- Nghị định số 121/2018/NĐ-CP ngày 13 tháng 9 năm 2018 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 49/2013/NĐ-CP ngày 14 tháng 5 năm 2013 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Bộ luật lao động về tiền lương;

- Nghị định số 131/2018/NĐ-CP ngày 29 tháng 9 năm 2018 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Ủy ban quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp;

- Nghị định số 32/2019/NĐ-CP ngày 10 tháng 4 năm 2019 của Chính phủ quy định giao nhiệm vụ, đặt hàng hoặc đấu thầu cung cấp sản phẩm, dịch vụ công sử dụng ngân sách nhà nước từ nguồn kinh phí chi thường xuyên.

Nguồn: Tổng hợp của tác giả

(3) Về khuôn khổ đảm bảo hoạt động của DNNN theo cơ chế thị trường, cạnh tranh, bình đẳng trong tiếp cận các nguồn lực

- Về việc tách bạch chức năng quản lý nhà nước và quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN:

- + Về nội dung quản lý của Nhà nước đối với DNNN: Hiến pháp, Luật Doanh nghiệp và hệ thống văn bản có liên quan đã quy định rõ và tách bạch nội dung chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước và nội dung chức năng quản

lý nhà nước đối với các loại hình DNNN. Xét riêng về nội dung quản lý nhà nước trong lĩnh vực quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp, Điều 8 Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp đã quy định 5 nội dung quản lý nhà nước: (1) Ban hành và tổ chức thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật về đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp. (2) Xây dựng chiến lược đầu tư phát triển doanh nghiệp theo chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch phát triển ngành. (3) Xây dựng, lưu giữ các thông tin cơ bản về doanh nghiệp; theo dõi, giám sát hoạt động của doanh nghiệp. (4) Ban hành danh mục, phương thức quản lý tài chính, chính sách ưu đãi đối với sản phẩm, dịch vụ công ích trong từng thời kỳ. (5) Giám sát, kiểm tra, thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật của Nhà nước tại doanh nghiệp; giải quyết khiếu nại, tố cáo; khen thưởng và xử lý vi phạm.

+ Về bộ máy thực hiện chức năng quản lý nhà nước: Hiến pháp, Luật Doanh nghiệp quy định Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp; các Bộ, cơ quan ngang Bộ chịu trách nhiệm trước Chính phủ về việc thực hiện nhiệm vụ được phân công trong quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp. Luật Tổ chức Chính phủ và các Nghị định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ, cơ quan ngang Bộ đã quy định các nhiệm vụ quản lý nhà nước của từng Bộ, cơ quan ngang Bộ trong từng ngành, lĩnh vực cụ thể có liên quan đến hoạt động của doanh nghiệp. Trong đó, Khoản 10 Điều 2 Nghị định số 87/2017/NĐ-CP về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Tài chính đã quy định Bộ Tài chính có nhiệm vụ "Tổng hợp, kiến nghị, đề xuất giải pháp về hoạt động đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp trong phạm vi toàn quốc và báo cáo Chính phủ".

+ Về bộ máy thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước: Hiến pháp, Luật Tổ chức Chính phủ và các luật có liên quan quy định Chính phủ thống nhất thực hiện quyền, trách nhiệm của đại diện chủ sở hữu nhà nước. Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 không còn quy định về chức năng đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp của các Bộ, cơ quan ngang Bộ. Năm 2018, Chính phủ đã thành lập Ủy ban quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp (theo Nghị quyết số 09/NQ-CP ngày 3 tháng 2 năm 2018 của Chính phủ về thành lập Ủy ban quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp).

- Về khả năng DNNN bị người có lợi ích liên quan khởi kiện và khả năng DNNN bị phá sản:

+ Bộ Luật Dân sự, Luật Thương mại, Luật Cạnh tranh, các Luật về tố tụng, pháp luật về hợp đồng (kinh tế, dân sự) hiện hành không phân biệt đối

tượng áp dụng là DNNN hay doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác. Theo các văn bản này, các bên có quyền lợi liên quan, bao gồm cả chủ nợ và đối thủ cạnh tranh đều có quyền khiếu nại thông qua quy trình xét xử tại tòa án và trọng tài nếu như quyền của họ bị DNNN xâm phạm.

+ Về khả năng DNNN bị phá sản, Luật Phá sản hiện hành quy định điều kiện và việc nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản; xác định nghĩa vụ về tài sản và các biện pháp bảo toàn tài sản trong thủ tục phá sản; điều kiện, thủ tục phục hồi hoạt động kinh doanh, thủ tục thanh lý tài sản và tuyên bố phá sản; quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của người nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản, của doanh nghiệp, bị yêu cầu tuyên bố phá sản và của người tham gia giải quyết yêu cầu tuyên bố phá sản. Trong đó, DNNN là đối tượng áp dụng của Luật Phá sản như mọi đối tượng doanh nghiệp khác.

- Về việc công khai các nhiệm vụ công ích của DNNN và cơ chế thanh toán chi phí thực hiện nhiệm vụ công ích:

Luật Doanh nghiệp quy định rõ quyền và nghĩa vụ của doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế trong việc cung ứng các sản phẩm, dịch vụ công ích, theo đó, doanh nghiệp được hạch toán và bù đắp chi phí theo giá do pháp luật về đấu thầu quy định hoặc thu phí sử dụng dịch vụ theo quy định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền; được bảo đảm thời hạn cung ứng sản phẩm, dịch vụ thích hợp để thu hồi vốn đầu tư và có lãi hợp lý...

Chính phủ đã ban hành Nghị định số 32/2019/NĐ-CP ngày 10 tháng 4 năm 2019 quy định giao nhiệm vụ, đặt hàng hoặc đấu thầu cung cấp sản phẩm, dịch vụ công sử dụng ngân sách nhà nước từ nguồn kinh phí chi thường xuyên, trong đó, không phân biệt doanh nghiệp theo hình thức sở hữu khi thực hiện vai trò của một nhà sản xuất, cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích hoặc là nhà thầu trong trường hợp tham gia đấu thầu thực hiện theo quy định của pháp luật về đấu thầu. Nghị định số 32/2019/NĐ-CP và pháp luật có liên quan đã quy định cụ thể danh mục các sản phẩm, dịch vụ công ích và cơ chế thanh toán, chi trả cho các nhà sản xuất, cung ứng.

- Về việc áp dụng các luật về kinh doanh chung giữa DNNN và doanh nghiệp khác: DNNN và doanh nghiệp khu vực tư nhân đều là đối tượng điều chỉnh của hệ thống pháp luật kinh doanh chung ở Việt Nam hiện nay (như Luật Doanh nghiệp, 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 Xây dựng, 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.)

- Về đảm bảo cạnh tranh trong tiếp cận các nguồn lực tài chính:

+ Tiếp cận tín dụng thương mại: Luật các Tổ chức tín dụng hiện hành quy định về thẩm quyền, điều kiện, trình tự, thủ tục cấp tín dụng của tổ chức tín dụng (ngân hàng thương mại) cho mọi đối tượng doanh nghiệp không phân biệt DNNN và doanh nghiệp khác.

+ Tiếp cận vốn NSNN: Luật Ngân sách nhà nước quy định nhiệm vụ chi của NSNN (Trung ương và địa phương), trong đó có các khoản chi đầu tư phát triển, bao gồm: đầu tư cho các dự án, đầu tư và hỗ trợ vốn cho các doanh nghiệp cung cấp sản phẩm, dịch vụ công ích do Nhà nước đặt hàng; các tổ chức kinh tế; các tổ chức tài chính của Trung ương; đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp theo quy định của pháp luật.

+ Tiếp cận vốn vay Chính phủ bảo lãnh: Luật Quản lý nợ công quy định về hoạt động vay, sử dụng vốn vay, trả nợ và nghiệp vụ quản lý nợ công, trong đó quy định về các đối tượng không phân biệt loại hình sở hữu của doanh nghiệp được tiếp cận các nguồn vốn vay của Chính phủ.

+ Tiếp cận vốn đầu tư công: Luật Đầu tư công quy định đối tượng đầu tư công là: Đầu tư chương trình, dự án kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội; đầu tư phục vụ hoạt động của cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội; đầu tư và hỗ trợ hoạt động đầu tư cung cấp sản phẩm, dịch vụ công ích, phúc lợi xã hội; đầu tư của Nhà nước tham gia thực hiện dự án theo phương thức đối tác công - tư; đầu tư phục vụ công tác lập, thẩm định, quyết định hoặc phê duyệt, công bố và điều chỉnh quy hoạch theo quy định của pháp luật về quy hoạch; cấp bù lãi suất tín dụng ưu đãi, phí quản lý, cấp vốn điều lệ cho các ngân hàng chính sách, quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách, hỗ trợ đầu tư cho các đối tượng chính sách khác theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ.

+ Quan hệ tín dụng giữa các DNNN: Các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành do Quốc hội, Chính phủ ban hành không có quy định về đặc quyền của DNNN trong quan hệ tín dụng giữa các DNNN với nhau (chậm trả, chuyển nợ,...).

+ Tiếp cận các nhân tố sản xuất khác: Bộ luật Lao động, Luật Giá, Luật Đất đai, Luật Khoáng sản, Luật Điện lực, Luật Viễn thông, Luật Hóa chất và các luật về kinh doanh khác quy định khuôn khổ thống nhất về tiếp cận của các

doanh nghiệp với các nhân tố sản xuất (trừ trường hợp Luật Dầu khí quy định Tập đoàn dầu khí Việt Nam được giao tiến hành các hoạt động dầu khí và ký kết hợp đồng dầu khí với tổ chức, cá nhân tiến hành hoạt động dầu khí theo quy định của pháp luật).

(4) Về bảo vệ cổ đông nhỏ tại DNNN đa sở hữu

Luật Doanh nghiệp, Luật Chứng khoán, các Nghị định hướng dẫn và Điều lệ doanh nghiệp quy định khuôn khổ bảo vệ cổ đông nhỏ tại các DNNN đa sở hữu, trong đó, đã quy định những yêu cầu và nguyên tắc quan trọng, cụ thể:

- Mọi cổ đông có đầy đủ các quyền và nghĩa vụ theo quy định tại Luật Doanh nghiệp.

- Mọi cổ đông có quyền được đối xử công bằng. Mỗi cổ phần của cùng một loại đều tạo cho cổ đông sở hữu các quyền, nghĩa vụ và lợi ích ngang nhau. Trường hợp công ty có các loại cổ phần ưu đãi, các quyền và nghĩa vụ gắn liền với các loại cổ phần ưu đãi phải được Đại hội đồng cổ đông thông qua và công bố đầy đủ cho cổ đông.

- Mọi cổ đông có quyền được tiếp cận đầy đủ thông tin định kỳ và thông tin bất thường do công ty công bố theo quy định của pháp luật.

- Mọi cổ đông có quyền bảo vệ các quyền lợi hợp pháp của mình. Trường hợp quyết định của Đại hội đồng cổ đông vi phạm pháp luật hoặc Điều lệ công ty, quyết định của HĐQT thông qua trái với quy định của pháp luật hoặc Điều lệ công ty gây thiệt hại cho công ty, cổ đông có quyền đề nghị hủy hoặc đình chỉ quyết định đó theo quy định của Luật Doanh nghiệp.

(5) Về quan hệ với các bên có lợi ích liên quan

- Với các quy định tại Luật Doanh nghiệp, Nhà nước đã yêu cầu doanh nghiệp (trong đó có DNNN) phải thực hiện các trách nhiệm sau đây:

- + Bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của người lao động theo quy định của pháp luật về lao động; không được phân biệt đối xử và xúc phạm danh dự, nhân phẩm của người lao động trong doanh nghiệp; không được sử dụng lao động cưỡng bức và lao động trẻ em; hỗ trợ và tạo điều kiện thuận lợi cho người lao động tham gia đào tạo nâng cao trình độ, kỹ năng nghề; thực hiện chế độ bảo hiểm xã hội, bảo hiểm thất nghiệp, bảo hiểm y tế và bảo hiểm khác cho người lao động theo quy định của pháp luật.

- + Bảo đảm và chịu trách nhiệm về chất lượng hàng hóa, dịch vụ theo tiêu chuẩn do pháp luật quy định hoặc tiêu chuẩn đã đăng ký hoặc công bố.

+ Tuân thủ quy định của pháp luật về quốc phòng, an ninh, trật tự, an toàn xã hội, bình đẳng giới, bảo vệ tài nguyên, môi trường, bảo vệ di tích lịch sử - văn hóa và danh lam thắng cảnh.

+ Thực hiện nghĩa vụ về đạo đức kinh doanh để bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của khách hàng và người tiêu dùng.

- Đối với DNNN là doanh nghiệp đa sở hữu, pháp luật đã yêu cầu DNNN là các công ty đại chúng phải báo cáo thường niên về nội dung: Các mục tiêu phát triển bền vững (môi trường, xã hội và cộng đồng) và chương trình chính liên quan đến ngắn hạn và trung hạn của công ty; các rủi ro của doanh nghiệp với các đối tượng tác động; tình hình hoạt động sản xuất kinh doanh, trong đó nêu rõ thay đổi, biến động lớn về nguồn cung cấp, tình hình nợ, biến động lớn về các khoản nợ; báo cáo tác động liên quan đến môi trường và xã hội (về quản lý nguồn nguyên vật liệu, tiêu thụ năng lượng, tiêu thụ nước, bảo vệ môi trường; chính sách liên quan đến người lao động; trách nhiệm đối với cộng đồng địa phương).

- Đối với doanh nghiệp 100% vốn nhà nước, Nghị định số 81/2015/NĐ-CP ngày 18 tháng 9 năm 2015 về công bố thông tin của DNNN đã quy định doanh nghiệp phải báo cáo về hoạt động nhiệm công ích và trách nhiệm xã hội, bao gồm: trách nhiệm bảo vệ môi trường; trách nhiệm đóng góp cho cộng đồng xã hội; trách nhiệm với nhà cung cấp; trách nhiệm bảo đảm lợi ích và an toàn cho người tiêu dùng; quan hệ với người lao động; trách nhiệm đảm bảo lợi ích chủ sở hữu và người lao động trong doanh nghiệp.

(6) Về chế độ công khai thông tin, chế độ kế toán, kiểm toán của DNNN

- Luật Doanh nghiệp, Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp, Luật Chứng khoán và hệ thống các nghị định hướng dẫn đã quy định chi tiết về chế độ báo cáo, công bố thông tin của từng loại hình DNNN.

- Về chế độ kế toán: DNNN áp dụng chung chế độ kế toán như doanh nghiệp khu vực tư nhân theo quy định của Luật Kế toán và văn bản hướng dẫn. Theo đánh giá chung, chuẩn mực kế toán Việt Nam ngày càng tuân thủ và tương đồng với thông lệ quốc tế về chế độ kế toán (mặc dù chuẩn mực kế toán Việt Nam có một số khác biệt so với Chuẩn mực kế toán quốc tế IAS/IFRS do Hội đồng chuẩn mực kế toán quốc tế IASB ban hành).

- Về chế độ kiểm toán:

+ Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp (2014) quy định doanh nghiệp 100% vốn nhà nước phải thực hiện kiểm toán Báo cáo tài chính năm. Trước và sau khi kiểm toán, Báo cáo tài chính năm phải được gửi đến cơ quan đại diện chủ sở hữu, cơ quan tài chính cùng cấp và cơ quan quản lý nhà nước theo quy định của pháp luật.

+ Theo quy định của Luật Chứng khoán và văn bản hướng dẫn, DNNN đại chúng và niêm yết phải thực hiện kiểm toán độc lập đối với báo cáo tài chính.

(7) Về Hội đồng quản trị (hoặc cơ quan quản lý tương đương) của DNNN

- Đối với DNNN là công ty đại chúng, công ty niêm yết: Luật Doanh nghiệp, Luật Chứng khoán và các văn bản hướng dẫn như Nghị định số 71/2017/NĐ-CP ngày 6 tháng 6 năm 2017 về quản trị công ty áp dụng đối với công ty đại chúng đã quy định những nội dung sau đây:

+ Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của HĐQT đã được quy định rõ ràng tại văn bản luật, trong đó có việc quyết định chiến lược, kế hoạch phát triển trung hạn và kế hoạch kinh doanh hằng năm của công ty; giám sát, chỉ đạo Giám đốc hoặc Tổng giám đốc và người quản lý khác trong điều hành công việc kinh doanh hằng ngày của công ty.

+ HĐQT có trách nhiệm thực hiện nghị quyết của Đại hội đồng cổ đông; thực hiện các quyền và nghĩa vụ được giao một cách trung thực, cẩn trọng, tốt nhất nhằm bảo đảm lợi ích hợp pháp tối đa của công ty; trung thành với lợi ích của công ty và cổ đông; không sử dụng thông tin, bí quyết, cơ hội kinh doanh của công ty, địa vị, chức vụ và sử dụng tài sản của công ty để tư lợi hoặc phục vụ lợi ích của tổ chức, cá nhân khác;

+ HĐQT có toàn quyền bổ nhiệm, miễn nhiệm, ký hợp đồng, chấm dứt hợp đồng đối với Giám đốc hoặc Tổng giám đốc và người quản lý quan trọng khác do Điều lệ công ty quy định; quyết định, tiền lương và quyền lợi khác của những người quản lý đó.

+ Cơ cấu thành viên HĐQT của công ty đại chúng cần đảm bảo sự cân đối giữa các thành viên điều hành và các thành viên không điều hành; tối thiểu 1/3 tổng số thành viên HĐQT phải là thành viên không điều hành; công ty đại chúng cần hạn chế tối đa thành viên HĐQT kiêm nhiệm chức danh điều hành của công ty để đảm bảo tính độc lập của HĐQT. Cơ cấu thành viên HĐQT của công ty niêm yết phải đảm bảo tối thiểu 1/3 tổng số thành viên HĐQT là thành viên độc lập.

+ Công ty cổ phần do Nhà nước nắm giữ trên 50% tổng số phiếu biểu quyết thì Chủ tịch HĐQT không được kiêm Giám đốc hoặc Tổng giám đốc.

+ HĐQT công ty niêm yết có thể thành lập các tiểu ban hỗ trợ hoạt động của HĐQT là tiểu ban nhân sự, tiểu ban lương thưởng và các tiểu ban khác. HĐQT cần bổ nhiệm 01 thành viên độc lập làm trưởng ban các tiểu ban nhân sự, tiểu ban lương thưởng.

- Đối với HĐQT của doanh nghiệp 100% vốn nhà nước: Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của HĐQT, tiêu chuẩn, điều kiện làm thành viên HĐQT được quy định tại Luật Doanh nghiệp, Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp, Nghị định số 97/2015/NĐ-CP về quản lý người giữ chức danh, chức vụ tại doanh nghiệp là công ty TNHH một thành viên mà Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ. Trong đó:

+ HĐQT quyết định sau khi cơ quan đại diện chủ sở hữu phê duyệt về các nội dung sau đây: Chiến lược, kế hoạch đầu tư phát triển 05 năm và kế hoạch sản xuất, kinh doanh hằng năm của doanh nghiệp; bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, miễn nhiệm, khen thưởng, kỷ luật đối với Tổng giám đốc hoặc Giám đốc.

+ HĐQT chịu trách nhiệm trước cơ quan đại diện chủ sở hữu trong quản lý, sử dụng, bảo toàn, phát triển vốn; báo cáo kịp thời cơ quan đại diện chủ sở hữu khi doanh nghiệp hoạt động thua lỗ, không bảo đảm khả năng thanh toán, không hoàn thành nhiệm vụ được giao và những trường hợp sai phạm khác; chịu trách nhiệm trước pháp luật về vi phạm gây tổn thất vốn, tài sản của doanh nghiệp.

+ HĐQT thực hiện các quyền và nghĩa vụ được giao một cách trung thực, cẩn trọng, tốt nhất nhằm bảo đảm lợi ích hợp pháp tối đa của công ty và chủ sở hữu công ty; trung thành với lợi ích của công ty và chủ sở hữu công ty.

- Các quy định về tiêu chuẩn, điều kiện tham gia bộ máy quản lý, điều hành DNNN áp dụng chung, không có sự phân biệt theo giới.

Hộp 5. Điều kiện bổ nhiệm người quản lý DNNN, kiểm soát viên

1. Bảo đảm tiêu chuẩn chung theo quy định của Đảng, Nhà nước và tiêu chuẩn cụ thể của chức danh bổ nhiệm theo quy định của cơ quan có thẩm quyền.

2. Được quy hoạch vào chức danh bổ nhiệm đối với nguồn nhân sự tại chỗ hoặc được quy hoạch vào chức danh tương đương nếu là nguồn nhân sự từ nơi khác. Trường hợp doanh nghiệp mới thành lập chưa thực hiện việc phê

duyet quy hoạch thì do cấp có thẩm quyền xem xét, quyết định.

3. Có hồ sơ, lý lịch cá nhân được xác minh, có bản kê khai tài sản, thu nhập theo quy định.

4. Tuổi bổ nhiệm:

a) Phải đủ tuổi (tính theo tháng) để công tác trọn một nhiệm kỳ của chức danh quản lý, tính từ khi thực hiện quy trình bổ nhiệm; trường hợp đặc biệt báo cáo cấp có thẩm quyền xem xét, quyết định;

b) Trường hợp do nhu cầu công tác mà được giao giữ chức vụ mới tương đương hoặc thấp hơn chức vụ đang giữ thì không tính tuổi bổ nhiệm theo quy định tại điểm a khoản này.

5. Đủ sức khỏe để hoàn thành nhiệm vụ được giao.

6. Không thuộc các trường hợp bị cấm đảm nhiệm chức vụ theo quy định của pháp luật.

7. Không trong thời hạn xử lý kỷ luật, đang bị điều tra, truy tố, xét xử. Trường hợp doanh nghiệp đang trong thời gian cơ quan có thẩm quyền thanh tra, kiểm tra thì cấp có thẩm quyền trao đổi với cơ quan thanh tra, kiểm tra về nhân sự được đề nghị bổ nhiệm trước khi quyết định.

Nguồn: Điều 28 Nghị định số 159/2020/NĐ-CP

2.2.3. Đánh giá chung và một số so sánh với thông lệ quốc tế phổ biến

2.2.3.1. Những kết quả đạt được

Một là, trên bình diện pháp luật, về cơ bản, DNNN có quyền như doanh nghiệp khu vực tư nhân, được áp dụng chung khung pháp luật, không phân biệt hình thức sở hữu:

- 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 cho 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. Có thể nói, cơ chế quản lý lao động và tiền lương trong DNNN, hệ thống pháp luật đã có nhiều đổi mới theo hướng quy định rõ hơn trách nhiệm và quyền tự chủ tuyển dụng lao động, đảm bảo nguyên tắc tiền lương dựa trên năng suất lao động.

- Trong hoạt động tài chính của DNNN, Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp và các văn bản hướng dẫn từ năm 2015 đến nay đã quy định cụ thể cơ chế đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp; quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp và giám sát việc đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Qua đó đã đổi mới căn bản cơ chế đầu tư, cơ chế tài chính đối với các DNNN, 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 nghiệp²⁸ và cơ chế tài chính cho các tập đoàn, tổng công ty quan trọng dưới hình thức Nghị định, Quyết định, Thông tư gắn với quy định về tăng cường công tác quản lý nợ tại DNNN nắm

²⁸ Như:

- Nghị định số 71/2013/NĐ-CP ngày 11 tháng 7 năm 2013 của Chính phủ về đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp và quản lý tài chính đối với doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ.

- Nghị định số 91/2015/NĐ-CP ngày 13 tháng 10 năm 2015 của Chính phủ về đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp và quản lý, sử dụng vốn, tài sản tại doanh nghiệp.

- Nghị định 32/2018/NĐ-CP ngày 8 tháng 3 năm 2018 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số Điều của Nghị định số 91/2015/NĐ-CP ngày 13/10/2015 của Chính phủ về đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp và quản lý, sử dụng vốn, tài sản tại doanh nghiệp.

giữ 100% vốn điều lệ²⁹ 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 nước³⁰, 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.

- 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, thể chế hóa yêu cầu tại Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 3 tháng 6 năm 2017 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, hàng loạt vấn đề đã được quy định, như:

- 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,...

- 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

²⁹ Nghị định số 206/2013/NĐ-CP ngày 9 tháng 12 năm 2013 của Chính phủ về quản lý nợ của doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ (thay thế Nghị định số 69/2002/NĐ-CP ngày 12 tháng 7 năm 2002)

³⁰ Như:

- Nghị định số 61/2013/NĐ-CP ngày 26 tháng 6 năm 2013 của Chính phủ Về việc ban hành Quy chế giám sát tài chính và đánh giá hiệu quả hoạt động và công khai thông tin tài chính đối với doanh nghiệp do nhà nước làm chủ sở hữu và doanh nghiệp có vốn nhà nước.

- Nghị định số 81/2015/NĐ-CP ngày 18 tháng 9 năm 2015 của Chính phủ về công bố thông tin của doanh nghiệp nhà nước.

- Nghị định số 87/2015/NĐ-CP ngày 06 tháng 10 năm 2015 của Chính phủ về giám sát đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp; giám sát tài chính, đánh giá hiệu quả hoạt động và công khai thông tin tài chính của doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp có vốn nhà nước.

năng lực quản trị, điều hành...; 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.

Hai là, trên thực tế, quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN phần nào đã được đảm bảo, thể hiện:

- Doanh nghiệp tự chủ quyết định kinh doanh theo quan hệ cung - cầu trên thị trường phù hợp với mục tiêu thành lập và điều lệ hoạt động. Tình trạng bao cấp đối với DNNN hầu như không còn.

- Doanh nghiệp được tự chủ trong việc phân phối và trích lập các quỹ từ lợi nhuận để lại theo khung quy định chung.

- Doanh nghiệp được tiếp cận và thu hút các nguồn vốn trên thị trường để phát triển kinh doanh theo cơ chế phân cấp thẩm quyền quyết định về đầu tư giữa chủ sở hữu nhà nước và doanh nghiệp; được chủ động xử lý các tài sản dư thừa, vật tư, hàng hoá ứ đọng.

- Doanh nghiệp được tăng thêm quyền và trách nhiệm trong quyết định đầu tư trên cơ sở chiến lược, quy hoạch phát triển được phê duyệt.

- Doanh nghiệp được quyết định việc tuyển chọn lao động và chịu trách nhiệm giải quyết chế độ đối với người lao động do mình tuyển dụng không có việc làm bằng các nguồn kinh phí của doanh nghiệp; được tự chủ trong việc trả tiền lương và tiền thưởng trên cơ sở năng suất lao động và hiệu quả sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp, v.v. Đa số DNNN đã tích cực đổi mới, nâng cao năng lực quản lý điều hành doanh nghiệp. Đội ngũ cán bộ quản lý DNNN ngày càng được củng cố, nâng cao trình độ, chuyên nghiệp hơn; nhiều lao động được đào tạo chuyên ngành.

- Cơ chế đối với doanh nghiệp hoạt động công ích cơ bản đã chuyển từ cấp vốn, giao nhiệm vụ sang đấu thầu, đặt hàng là chủ yếu. Nhà nước đã có chính sách đối với các sản phẩm và dịch vụ công ích, không phân biệt loại hình

doanh nghiệp, thành phần kinh tế. Thực hiện cơ chế quản lý lao động, tiền lương và thu nhập trên cơ sở khối lượng, chất lượng sản phẩm, dịch vụ mà Nhà nước giao hoặc đặt hàng. Doanh nghiệp công ích đã thực hiện hạch toán.

Ba là, khi so sánh, rà soát các điều kiện theo thông lệ quốc tế phổ biến cho thấy, về cơ bản, phần nào đó, đã có những điều kiện để đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN theo nguyên tắc thị trường. Một số nội dung chính thể hiện:

- Trong xác định mục tiêu đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp:

- + Mục tiêu đầu tư vốn nhà nước trên bình diện nền kinh tế đã được quy định, cơ bản bao gồm 4 lĩnh vực là cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích thiết yếu cho xã hội; trực tiếp phục vụ quốc phòng, an ninh; 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. Có thể nói, về phương diện quy định pháp luật, mục tiêu đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp ở Việt Nam khá tương đồng với thông lệ quốc tế về vai trò của DNNN cũng như vai trò của vốn chủ sở hữu nhà nước đầu tư vào các doanh nghiệp.

- + Mặc dù chưa có một văn bản thống nhất về "chính sách chủ sở hữu nhà nước" như nhiều quốc gia khác đã thực hiện, nhưng toàn bộ các nội dung của "chính sách sở hữu nhà nước" này đã được quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật khác nhau như hệ thống Luật Doanh nghiệp, Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp, Luật Chứng khoán và các văn bản hướng dẫn đã quy định về quyền hạn và trách nhiệm của chủ sở hữu nhà nước đối với từng loại DNNN và cách thức tổ chức thực hiện các quyền, trách nhiệm.

- Trong thực hiện vai trò chủ sở hữu nhà nước:

- + Hoàn thành quá trình công ty hóa DNNN. Các DNNN đã được tổ chức dưới các hình thức công ty và có cơ chế hoạt động kinh doanh như công ty khu vực tư nhân. Việc hoàn thành quá trình công ty hóa DNNN đã xác lập rõ ràng chế độ trách nhiệm hữu hạn của chủ sở hữu nhà nước, dẫn tới thay đổi căn bản về vai trò của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN, theo đó, chủ sở hữu nhà nước thực hiện vai trò của một nhà đầu tư tại DNNN như các nhà đầu tư tư nhân khác. Theo đó, DNNN cũng được đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm hơn.

- + Bước đầu đã tách bạch chức năng chủ sở hữu nhà nước với chức năng quản lý nhà nước. Đã có những quy định khá cụ thể về mối quan hệ giữa cơ

quan chủ sở hữu với những người đại diện tại doanh nghiệp và với cơ quan nhà nước liên quan. Theo đó, đã giảm sự can thiệp của chủ sở hữu nhà nước vào hoạt động điều hành hằng ngày của DNNN. Đối với DNNN là công ty cổ phần, cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước thực hiện quyền cổ đông tại Đại hội đồng cổ đông để quyết định những vấn đề lớn mang tính chiến lược và quan trọng của công ty. Việc quản lý và điều hành công ty hoàn toàn thuộc thẩm quyền của HĐQT, Tổng Giám đốc, Giám đốc. Trên phương diện pháp luật, cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước không có thẩm quyền chỉ đạo hoạt động điều hành hằng ngày của công ty mặc dù trên thực tế chủ sở hữu nhà nước có thể tác động đến các quyết định của HĐQT, Tổng Giám đốc, Giám đốc thông qua mối quan hệ với người đại diện được bầu làm thành viên HĐQT, Tổng Giám đốc, Giám đốc. Đối với DNNN là công ty TNHH một thành viên, pháp luật quy định quyền hạn của cơ quan đại diện chủ sở hữu đối với những vấn đề quan trọng của công ty như chiến lược, kế hoạch, bổ nhiệm thành viên HĐQT, các dự án đầu tư quy mô lớn. Về cơ bản, các quyền hạn này của cơ quan đại diện chủ sở hữu không thuộc lĩnh vực điều hành hằng ngày của công ty.

+ Các cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước đã năng động hơn trong việc thực hiện trách nhiệm đối với DNNN và phù hợp với cơ cấu pháp lý của từng loại hình DNNN.

Hộp 6. Việc thực hiện trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN

- Cơ quan đại diện chủ sở hữu đã triển khai việc cử người đại diện vốn nhà nước để thực hiện quyền biểu quyết tại cơ quan quản lý cao nhất của DNNN là Đại hội đồng cổ đông công ty cổ phần và HĐQT công ty TNHH một thành viên;

- Nhà nước đã ban hành quy định và thực hiện quy trình bổ nhiệm thành viên HĐQT của DNNN do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ. Đối với DNNN là công ty cổ phần, Luật Doanh nghiệp đã quy định hướng dẫn chi tiết việc đề cử, bổ nhiệm thành viên HĐQT dựa trên năng lực và minh bạch theo thông lệ quốc tế; đã quy định về thành viên HĐQT độc lập tại các DNNN đại chúng hoặc niêm yết, đảm bảo tính đa dạng của HĐQT;

- Pháp luật đã quy định cơ quan đại diện chủ sở hữu có trách nhiệm giao mục tiêu, nhiệm vụ hằng năm và dài hạn và tổ chức giám sát các mục tiêu, nhiệm

vụ đó đối với DNNN 100% vốn nhà nước. Đối với DNNN là công ty cổ phần, việc giao mục tiêu, nhiệm vụ và giám sát thực hiện được tiến hành thông qua người đại diện và thực hiện các quyền tại Đại hội đồng cổ đông;

- Pháp luật đã quy định chi tiết về chế độ báo cáo của DNNN 100% vốn nhà nước cho cơ quan đại diện chủ sở hữu, tạo điều kiện thuận về thông tin để cơ quan đại diện chủ sở hữu giám sát, đánh giá định kỳ về hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp. Đối với DNNN là công ty cổ phần, cơ quan đại diện chủ sở hữu đã thiết lập chế độ báo cáo và trách nhiệm cung cấp thông tin với người đại diện tại doanh nghiệp; pháp nhân doanh nghiệp thực hiện chế độ báo cáo cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền theo quy định chung đối với công ty cổ phần;

- Nhà nước đã ban hành quy định luật và quy định hướng dẫn chi tiết về việc công bố thông tin và minh bạch hóa hoạt động của từng loại hình DNNN;

- Nhà nước đã ban hành quy định luật và quy định hướng dẫn chi tiết về chế độ lương, thưởng của thành viên Hội đồng thành viên công ty TNHH một thành viên và thù lao của thành viên HĐQT công ty cổ phần.

Nguồn: Tổng hợp của tác giả

- Trong đảm bảo để DNNN hoạt động theo cơ chế thị trường cạnh tranh, bình đẳng:

Thông lệ quốc tế phổ biến đặt ra yêu cầu tạo lập "sân chơi bình đẳng", không tạo lợi thế hay bất lợi cho DNNN và doanh nghiệp khác trong quan hệ cạnh tranh. Xét trên yêu cầu này, Việt Nam đã đạt những kết quả tích cực sau đây:

+ Về cơ bản, đã giảm đáng kể nguy cơ các cơ quan quản lý nhà nước đối xử bất bình đẳng với doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế thông qua việc bước đầu tách bạch chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước với các chức năng khác của Nhà nước.

+ Việc công khai minh bạch, tách bạch chi phí và doanh thu các nhiệm vụ kinh doanh và nhiệm vụ công ích đã được quy định khá cụ thể; chi phí cho nhiệm vụ công ích đã được Nhà nước chi trả và công bố.

+ Về cơ bản, DNNN không được miễn trừ khỏi các quy định về thuế và quy định kinh doanh chung. Hệ thống quy định về tiếp cận tín dụng thương mại bình đẳng giữa các loại hình doanh nghiệp. Khi DNNN tham gia mua sắm công, dù với tư cách nhà thầu hay người mua, về cơ bản, các thủ tục liên quan đã đảm bảo có tính cạnh tranh, không phân biệt đối xử và được bảo vệ bởi các tiêu chuẩn minh bạch phù hợp.

+ Các bên liên quan được đảm bảo đầy đủ cơ sở pháp lý để khiếu nại hoặc khởi kiện DNNN tại tòa án khi quyền và lợi ích hợp pháp của mình bị xâm phạm.

+ Việc tiếp cận các nguồn lực tài chính, DNNN áp dụng chung khung pháp luật, không phân biệt loại hình sở hữu, thể hiện: DNNN tiếp cận tín dụng thương mại theo quy định chung của Luật các Tổ chức tín dụng về thẩm quyền, điều kiện, trình tự, thủ tục cấp tín dụng của ngân hàng thương mại như mọi đối tượng doanh nghiệp khác. Việc vay vốn do Chính phủ bảo lãnh thực hiện theo quy định của Luật Quản lý nợ công. Luật này quy định về các đối tượng được tiếp cận các nguồn vốn vay của Chính phủ không phân biệt loại hình sở hữu. Việc tiếp cận vốn đầu tư công thực hiện theo quy định chung của Luật Đầu tư công. Luật này quy định đối tượng đầu tư công là các chương trình, dự án không phân biệt loại hình doanh nghiệp. Về việc vay vốn giữa các DNNN, văn bản quy phạm pháp luật hiện hành do Quốc hội, Chính phủ ban hành không có quy định về đặc quyền của DNNN trong quan hệ tín dụng giữa các DNNN với nhau (chậm trả, chuyển nợ,...). Về tiếp cận các nguồn lực đầu vào khác, Bộ Luật Lao động, Luật Giá, Luật Đất đai, Luật Khoáng sản, Luật Điện lực, Luật Viễn thông, Luật Hóa chất và luật về kinh doanh khác quy định khuôn khổ thống nhất về tiếp cận của các doanh nghiệp với các nhân tố sản xuất (trừ trường hợp Luật Dầu khí quy định Tập đoàn Dầu khí Việt Nam được giao tiến hành các hoạt động dầu khí và ký kết hợp đồng dầu khí với tổ chức, cá nhân tiến hành hoạt động dầu khí theo quy định của pháp luật).

- Đối xử công bằng giữa các cổ đông được áp dụng tương đối đầy đủ. Trên bình diện pháp luật, đã có đầy đủ quy định đảm bảo tất cả các cổ đông được đối xử công bằng, DNNN có trách nhiệm công khai thông tin và minh bạch hóa hoạt động đối với tất cả các cổ đông.

- Trong đảm bảo lợi ích các bên liên quan và trách nhiệm xã hội của DNNN, trên bình diện pháp luật, đã có tương đối đầy đủ quy định đảm bảo Nhà nước, DNNN công nhận và tôn trọng các bên liên quan; đảm bảo DNNN hoạt động kinh doanh có trách nhiệm.

Hộp 7. Các quy định đảm bảo lợi ích các bên liên quan và trách nhiệm xã hội của DNNN

- Luật Doanh nghiệp quy định các doanh nghiệp (bao gồm DNNN) phải thực hiện các trách nhiệm: (i) Bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của người lao động theo quy định của pháp luật về lao động; không được phân biệt đối xử và xúc phạm danh dự, nhân phẩm của người lao động trong doanh

ng nghiệp; không được sử dụng lao động cưỡng bức và lao động trẻ em; hỗ trợ và tạo điều kiện thuận lợi cho người lao động tham gia đào tạo nâng cao trình độ, kỹ năng nghề; thực hiện chế độ bảo hiểm xã hội, bảo hiểm thất nghiệp, bảo hiểm y tế và bảo hiểm khác cho người lao động theo quy định của pháp luật; (ii) Bảo đảm và chịu trách nhiệm về chất lượng hàng hóa, dịch vụ theo tiêu chuẩn do pháp luật quy định hoặc tiêu chuẩn đã đăng ký hoặc công bố; (iii) Tuân thủ quy định của pháp luật về quốc phòng, an ninh, trật tự, an toàn xã hội, bình đẳng giới, bảo vệ tài nguyên, môi trường, bảo vệ di tích lịch sử - văn hóa và danh lam thắng cảnh; (iv) Thực hiện nghĩa vụ về đạo đức kinh doanh để bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của khách hàng và người tiêu dùng.

- Luật Doanh nghiệp, Luật Chứng khoán và các văn bản hướng dẫn đã yêu cầu DNNN là các công ty đại chúng phải báo cáo thường niên về nội dung: Các mục tiêu phát triển bền vững (môi trường, xã hội và cộng đồng) và chương trình chính liên quan đến ngắn hạn và trung hạn của doanh nghiệp; các rủi ro của doanh nghiệp với các đối tượng tác động; tình hình hoạt động sản xuất kinh doanh, trong đó nêu rõ thay đổi, biến động lớn về nguồn cung cấp, tình hình nợ, biến động lớn về các khoản nợ; báo cáo tác động liên quan đến môi trường và xã hội (về quản lý nguồn nguyên vật liệu, tiêu thụ năng lượng, tiêu thụ nước, bảo vệ môi trường; chính sách liên quan đến người lao động; trách nhiệm đối với cộng đồng địa phương).

- Đối với doanh nghiệp 100% vốn nhà nước, Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp và các văn bản hướng dẫn, trước hết là Nghị định số 81/2015/NĐ-CP ngày 18 tháng 9 năm 2015 về công bố thông tin của DNNN đã quy định DNNN phải báo cáo về hoạt động nhiệm vụ công ích và trách nhiệm xã hội, bao gồm: Trách nhiệm bảo vệ môi trường; trách nhiệm đóng góp cho cộng đồng xã hội; trách nhiệm với nhà cung cấp; trách nhiệm bảo đảm lợi ích và an toàn cho người tiêu dùng; quan hệ với người lao động; trách nhiệm đảm bảo lợi ích chủ sở hữu và người lao động trong doanh nghiệp.

- Việc công bố thông tin và tính minh bạch của DNNN cũng được áp dụng khá đầy đủ, đặc biệt trên bình diện pháp luật. Đã có những quy định về công bố thông tin, về kiểm toán báo cáo tài chính.

+ Luật Doanh nghiệp, Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp, Luật Chứng khoán và các văn bản hướng dẫn đã quy định chi tiết về chế độ báo cáo, công bố thông tin của từng loại hình DNNN. Về cơ bản, nội dung thông tin mà DNNN có trách nhiệm công bố công khai theo quy định pháp luật Việt Nam cơ bản đã bao gồm nội dung thông tin cần công bố theo thông lệ quốc tế. Thể hiện:

* Đối với doanh nghiệp 100% vốn nhà nước: Chính phủ đã ban hành Nghị định số 81/2015/NĐ-CP ngày 18 tháng 9 năm 2015 về công bố thông tin của DNNN. Theo đó, doanh nghiệp phải định kỳ công bố các thông tin sau đây: (1) Chiến lược phát triển của doanh nghiệp; (2) Kế hoạch sản xuất kinh doanh và đầu tư phát triển 5 năm của doanh nghiệp; (3) Kế hoạch sản xuất kinh doanh và đầu tư phát triển hàng năm của doanh nghiệp; (4) Đánh giá về kết quả thực hiện kế hoạch sản xuất kinh doanh hàng năm và 3 năm; (5) Kết quả thực hiện các nhiệm vụ công ích và trách nhiệm xã hội khác; (6) Tình hình thực hiện sắp xếp, đổi mới doanh nghiệp hàng năm; (7) Thực trạng quản trị và cơ cấu tổ chức của doanh nghiệp (bao gồm cả các thông tin chi tiết về các chức danh quản lý, điều hành chủ chốt của doanh nghiệp, liệt kê các quyết định, nghị quyết của cơ quan đại diện chủ sở hữu, của HĐQT, chủ tịch công ty); (8) Báo cáo tài chính 6 tháng và Báo cáo tài chính năm của doanh nghiệp; (9) Báo cáo chế độ tiền lương, tiền thưởng của doanh nghiệp.

Nghị định số 81/2015/NĐ-CP và pháp luật liên quan cũng đã quy định DNNN có trách nhiệm công bố thông tin phải đầy đủ, chính xác và kịp thời; quy định việc xử lý của doanh nghiệp, trực tiếp là người đại diện theo pháp luật hoặc người được ủy quyền trong trường hợp không đảm bảo tính đầy đủ, kịp thời, trung thực và chính xác của thông tin được công bố. DNNN công bố thông tin phải được thực hiện đồng thời qua báo cáo bằng văn bản, cổng hoặc trang thông tin điện tử, ấn phẩm và các phương tiện thông tin đại chúng, đảm bảo cho công chúng và các đối tượng quan tâm có thể dễ dàng tiếp cận, ít tốn phí. Bên cạnh trách nhiệm của DNNN, pháp luật Việt Nam đã quy định trách nhiệm công bố thông tin của cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước và cơ quan quản lý nhà nước về vấn đề này là Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

* Đối với DNNN là công ty cổ phần: DNNN phải áp dụng các chuẩn mực chung về công bố thông tin của công ty niêm yết, công ty đại chúng hoặc công ty cổ phần thông thường khác theo quy định của Luật Doanh nghiệp, Luật Chứng khoán và các văn bản hướng dẫn. Có thể thấy, về cơ bản, chuẩn mực công bố thông tin của công ty niêm yết, công ty đại chúng Việt Nam cơ bản là tương đồng với chuẩn mực quốc tế.

+ DNNN Việt Nam áp dụng chung chế độ kế toán như doanh nghiệp khu vực tư nhân theo quy định của Luật Kế toán và văn bản hướng dẫn. Về cơ bản, chuẩn mực kế toán Việt Nam ngày càng tương đồng với thông lệ quốc tế về chế độ kế toán (mặc dù chuẩn mực kế toán Việt Nam có một số khác biệt so với Chuẩn mực kế toán quốc tế IAS/IFRS do Hội đồng chuẩn mực kế toán quốc tế IASB ban hành).

+ Luật Kiểm toán độc lập quy định các DNNN (trừ DNNN hoạt động trong lĩnh vực thuộc bí mật nhà nước theo quy định của pháp luật), doanh nghiệp có vốn góp của Nhà nước và dự án sử dụng vốn nhà nước khác do Chính phủ quy định phải được kiểm toán độc lập đối với báo cáo tài chính hàng năm hoặc báo cáo quyết toán dự án hoàn thành; và kiểm toán độc lập này không thay thế cho việc kiểm toán của Kiểm toán Nhà nước. Theo quy định của Luật Chứng khoán và văn bản hướng dẫn, DNNN đại chúng và niêm yết phải thực hiện kiểm toán độc lập với báo cáo tài chính.

- Nhiệm vụ, thẩm quyền của HĐQT và Ban Điều hành DNNN đã được quy định khá rõ ràng, đặc biệt thẩm quyền của HĐQT trong công ty cổ phần.

2.2.3.2. Hạn chế, bất cập

Một là, DNNN chưa có đầy đủ quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm để hoạt động 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...³¹. Tuy nhiên, 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

³¹ 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....

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. Nhiều lãnh đạo DNNN cho rằng DNNN chưa thật sự được tự chủ trong kinh doanh.

Hộp 8. Doanh nghiệp nhà nước chưa thật sự được tự chủ kinh doanh

Ông Lê Tiến Trường, Chủ tịch Tập đoàn Dệt may Việt Nam (Vinatex), Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp quy định trước khi biểu quyết tất cả những nội dung thuộc thẩm quyền HĐQT, người đại diện phần vốn nhà nước tại DN (người đại diện) phải xin ý kiến chủ sở hữu, sau đó triệu tập HĐQT họp để biểu quyết, thông qua nghị quyết làm cơ sở cho cơ quan điều hành triển khai thực hiện. Thời gian chờ chủ sở hữu trả lời thường không cố định, có thể là một hoặc hai tháng. Trước đây là doanh nghiệp 100% vốn nhà nước, việc chờ cơ quan chủ quản có ý kiến chỉ đạo là đương nhiên nhưng từ năm 2015, Vinatex trở thành công ty cổ phần với 48% vốn điều lệ thuộc về cổ đông ngoài nhà nước cho nên quy trình này sẽ làm khó cho tập đoàn. Ông Trường kiến nghị, để DNNN phát triển bền vững, cần đổi mới cơ chế, chính sách với trọng tâm là đổi mới cơ chế quản lý người đại diện. Mục tiêu hoạt động và cơ chế đầu tư cũng đang là nút thắt lớn đối với sự phát triển của khu vực DNNN.

Đại diện Tập đoàn Công nghiệp - Viễn thông quân đội (Viettel) chia sẻ: DNNN phải thực hiện các nhiệm vụ công ích do Nhà nước giao và bị ràng buộc hoạt động trong một số lĩnh vực nhất định cho nên khó mở rộng sang các lĩnh vực kinh doanh mới có nhiều tiềm năng. Nếu mục tiêu hoạt động là mang lại lợi nhuận thì DNNN phải được hoàn toàn chủ động trong kinh doanh, được kinh doanh những ngành, nghề pháp luật không cấm, miễn là bảo toàn và phát triển vốn Nhà nước giao. Hơn nữa, cơ chế hiện hành đòi hỏi tất cả các dự án đầu tư, kinh doanh của DNNN phải thành công và có lãi khiến DN không dám kinh doanh trong lĩnh vực đầu tư mạo hiểm và đổi mới sáng tạo vì gặp rủi ro, thua lỗ sẽ bị đánh giá là làm thất thoát vốn và tài sản nhà nước.

Nguồn: Tô Hà (2021)³²

- 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 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, đặc biệt chức danh Tổng giám đốc. Ví dụ như quy định tại Chương V Nghị định số 97/2015/NĐ-CP của

³² Xem <https://nhandan.com.vn/kinhte/oi-moi-co-che-de-doanh-nghiep-nha-nuoc-hoat-dong-hieu-qua-632074/>

Chính phủ về quản lý người giữ chức danh, chức vụ tại doanh nghiệp là công ty TNHH một thành viên mà Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ, 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. Chương IV Nghị định số 159/2020/NĐ-CP của Chính phủ ngày 31 tháng 12 năm 2020 về quản lý người giữ chức danh, chức vụ và người đại diện phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp tiếp tục quy định về quy hoạch đối với người quản lý doanh nghiệp nhà nước, kiểm soát viên.

- 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. Nghị định số 52/2016/NĐ-CP 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 quy định tiền lương đối với người quản lý công ty chuyên trách được xác định và trả lương gắn với hiệu quả sản xuất, kinh doanh, kết quả quản lý, điều hành hoặc kiểm soát, có không chế mức hưởng tối đa và bảo đảm tương quan hợp lý với tiền lương của người lao động trong công ty. Kèm theo Nghị định là bảng hệ số mức lương và bảng mức tiền lương cơ bản để xác định quỹ lương. 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.

Bảng 6. Bảng hệ số mức lương của người quản lý công ty chuyên trách

Chức danh	Hạng công ty	Tập đoàn kinh tế	Tổng công ty đặc biệt	Tổng công ty và tương đương	Công ty		
					I	II	III
Chủ tịch HĐQT/ Chủ tịch công ty chuyên trách		8,80 - 9,10	8,20 - 8,50	7,78 - 8,12	6,97 - 7,30	6,31 - 6,64	5,65 - 5,98
Tổng giám đốc/ Giám đốc		8,50 - 8,80	7,85 - 8,20	7,45 - 7,78	6,64 - 6,97	5,98 - 6,31	5,32 - 4,65
Trưởng Ban Kiểm soát		8,10 -	7,53 -	7,12 -	6,08 -	5,42 -	4,76 -

	8,40	7,83	7,45	6,41	5,75	5,09
Thành viên chuyên trách HĐTV, Kiểm soát viên chuyên trách, Phó Tổng giám đốc/ Phó Giám đốc	7,90 - 8,20	7,33 - 7,66	6,97 - 7,30	5,98 - 6,31	5,32 - 5,65	4,66 - 4,99
Kế toán trưởng	7,60 - 7,90	7,00 - 7,33	6,64 - 6,97	5,65 - 5,98	4,99 - 5,32	4,33 - 4,66

Ghi chú: Các hệ số mức lương nêu trên được tính so với mức lương cơ sở do Chính phủ quy định

Nguồn: Phụ lục 1 Nghị định số 52/2016/NĐ-CP

Bảng 7. Bảng mức tiền lương cơ bản để xác định quỹ tiền lương của người quản lý công ty chuyên trách

Đơn vị: triệu đồng/ tháng

Hạng công ty Chức danh	Mức tiền lương					
	Tập đoàn kinh tế	Tổng công ty đặc biệt	Tổng công ty và tương đương	Công ty		
				I	II	III
Chủ tịch HĐTV/ Chủ tịch công ty chuyên trách	36	33	31	27	25	22
Tổng giám đốc/ Giám đốc	35	32	30	26	24	21
Trưởng Ban Kiểm soát	33	30	28	24	22	19
Thành viên chuyên trách HĐTV, Kiểm soát viên chuyên trách, Phó Tổng giám đốc/ Phó Giám đốc	32	29	27	23	21	18
Kế toán trưởng	29	27	25	21	19	16

Ghi chú: Các hệ số mức lương nêu trên được tính so với mức lương cơ sở do Chính phủ quy định

Nguồn: Phụ lục 2 Nghị định số 52/2016/NĐ-CP

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 quốc tế

phổ biến thì là một trong những yếu tố giảm quyền tự chủ của DNNN so với doanh nghiệp khác.

Hai là, so sánh với thông lệ quốc tế phổ biến, vẫn có những hạn chế và khoảng cách lớn trong tạo lập các điều kiện để đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN theo nguyên tắc thị trường, thể hiện:

(i) Mục tiêu đầu tư của chủ sở hữu nhà nước tại nhiều DNNN chưa rõ ràng trên thực tế.

Mục tiêu đầu tư vốn nhà nước hay lý do Nhà nước phải duy trì sở hữu tại doanh nghiệp là yếu tố quyết định để xây dựng mục tiêu hoạt động của DNNN và tổ chức thực hiện công tác quản trị DNNN. Vì vậy, thông lệ quốc tế yêu cầu phải công bố rõ ràng về mục tiêu của chủ sở hữu nhà nước tại khu vực DNNN và tại từng DNNN. Các Nghị quyết của Đảng, Quốc hội, Chính phủ, Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp và các văn bản hướng dẫn đã quy định rõ mục tiêu đầu tư vốn chủ sở hữu nhà nước vào khu vực DNNN nói chung. Tuy nhiên, tại nhiều DNNN cụ thể, mục tiêu đầu tư vốn chủ sở hữu nhà nước chưa đủ rõ, nhiều trường hợp chưa nhất quán với quy định pháp luật, bằng chứng là vốn sở hữu nhà nước vẫn tiếp tục hiện hữu tại các doanh nghiệp không thuộc ngành, lĩnh vực đầu tư vốn nhà nước theo quy định của Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp.

Hệ quả là nhiều DNNN chưa có mục tiêu, nhiệm vụ rõ ràng, một số tập đoàn kinh tế, tổng công ty lớn còn đan xen giữa nhiệm vụ kinh doanh với nhiệm vụ chính trị - xã hội. Việc chưa xác định rõ và cụ thể các mục tiêu, nhiệm vụ của DNNN dẫn tới khó khăn, lúng túng trong triển khai thực hiện giám sát, đánh giá hoạt động của DNNN, của người quản lý, điều hành và người đại diện vốn nhà nước cũng như trong thực hành quản trị DNNN theo thông lệ chung. Đây cũng một trong những yếu tố làm chậm tiến trình áp dụng cơ chế thị trường đầy đủ, hiện đại và hội nhập đối với một số ngành, lĩnh vực, như việc xây dựng giá điện theo cơ chế thị trường.

(ii) Việc tổ chức thực hiện vai trò chủ sở hữu nhà nước còn có hạn chế, vướng mắc ảnh hưởng đến đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN theo nguyên tắc thị trường.

- Cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước còn trực tiếp quyết định nhiều vấn đề thuộc lĩnh vực quản trị kinh doanh của doanh nghiệp 100% vốn nhà nước:

Về mặt nguyên tắc, chủ sở hữu nhà nước bên ngoài doanh nghiệp tập trung vào việc giao mục tiêu, nhiệm vụ và giám sát việc thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ đó, hạn chế việc trực tiếp quyết định các vấn đề thuộc lĩnh vực quản trị kinh doanh của DNNN.

Trong thực tế, các DNNN đa sở hữu là công ty cổ phần, công ty TNHH hai thành viên trở lên được đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm. Mọi quyết định về sản xuất kinh doanh đều do bộ máy quản lý, điều hành doanh nghiệp thực hiện. Pháp luật không quy định thẩm quyền quyết định/ phê duyệt của cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với các quyết định quản lý, điều hành của Đại hội đồng cổ đông, HĐQT, HĐTV, Tổng giám đốc, Giám đốc.

Tuy nhiên, đối với công ty TNHH một thành viên do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ, cơ quan đại diện chủ sở hữu và cơ quan nhà nước bên ngoài công ty đang phải trực tiếp quyết định, phê duyệt nhiều vấn đề thuộc lĩnh vực quản trị kinh doanh như: quyết định quỹ tiền lương, thù lao hằng năm của người quản lý; phê duyệt việc bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, miễn nhiệm, khen thưởng, kỷ luật đối với Tổng giám đốc hoặc Giám đốc; phê duyệt phương án huy động vốn, dự án đầu tư, xây dựng, mua, bán tài sản cố định, dự án đầu tư quy mô lớn; dự án đầu tư ra nước ngoài; quyết định việc chuyển nhượng vốn đầu tư tại doanh nghiệp khác trong trường hợp thấp hơn giá trị sổ sách; quyết định chủ trương góp vốn, tăng, giảm vốn góp, chuyển nhượng vốn đầu tư tại doanh nghiệp khác... Nói cách khác, do đặc thù về mô hình quản trị nên bộ máy quản lý, điều hành của công ty TNHH một thành viên 100% vốn nhà nước chưa có đầy đủ quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm như mô hình DNNN là công ty cổ phần, công ty TNHH hai thành viên trở lên. Đây là điểm bất lợi, gây nên những khó khăn, vướng mắc trong việc áp dụng các thông lệ tốt về quản trị DNNN.

- Trách nhiệm thực thi quyền chủ sở hữu nhà nước chưa đủ rõ; cơ quan đại diện chủ sở hữu thiếu nguồn lực để hoạt động chuyên trách, chuyên nghiệp và hiệu quả, kể cả khi đã thành lập Ủy ban quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

Các cơ quan đại diện chủ sở hữu cho đến nay là Bộ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp thiếu thẩm quyền pháp lý để thực hiện tập trung và toàn diện các quyền, trách nhiệm của thành viên, cổ đông nhà nước đối với từng DNNN. Dẫn tới, việc thực thi quyền chủ sở hữu nhà nước thiếu tập trung, chưa kịp thời, qua nhiều trình tự, thủ tục phức tạp, nhiều cấp quản lý hành chính nhà nước khác nhau, thường chậm trễ, kéo dài, nhiều khó khăn và không đáp ứng yêu cầu của thực tiễn sản xuất kinh doanh tại doanh

nghiệp, đặc biệt trong trường hợp phải quyết định những vấn đề liên quan tới nhiều cơ quan nhà nước khác nhau như việc phê duyệt các dự án đầu tư lớn của doanh nghiệp 100% vốn nhà nước. Trên bình diện quản trị khu vực DNNN trong tổng thể nền kinh tế, đến nay cũng chưa rõ cơ quan, tổ chức chủ trì tham mưu, giúp Chính phủ thống nhất thực hiện chức năng chủ sở hữu phần vốn của Nhà nước tại doanh nghiệp khi Nghị định số 86/2017/NĐ-CP ngày 25 tháng 7 năm 2017 về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Kế hoạch và Đầu tư quy định Bộ Kế hoạch và Đầu tư có nhiệm vụ "Chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành liên quan xây dựng chiến lược, chương trình, kế hoạch sắp xếp, đổi mới, phát triển doanh nghiệp nhà nước, cơ chế quản lý, sắp xếp doanh nghiệp nhà nước". Trong khi đó, Nghị định số 87/2017/NĐ-CP chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Tài chính quy định Bộ Tài chính tổng hợp, báo cáo Chính phủ về hoạt động đầu tư, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp trong phạm vi toàn quốc. Trên thực tế, Bộ Tài chính là cơ quan chủ trì xây dựng Đề án cơ cấu lại DNNN trong từng kỳ kế hoạch 5 năm 2011-2015 và 2016-2020. Đây là một trong những nguyên nhân của việc chưa có một chính sách chủ sở hữu nhà nước thống nhất với tầm nhìn chiến lược về hoạt động của khu vực DNNN.

Về năng lực và nguồn lực thực hiện nhiệm vụ, cơ quan đại diện chủ sở hữu còn thiếu đội ngũ nhân lực chuyên môn cao về lĩnh vực quản lý, đầu tư và tài chính; thiếu nguồn lực tài chính để thực hiện các hoạt động đầu tư, quản lý vốn, ví dụ đầu tư duy trì tỷ lệ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp hoặc chi trả cho đội ngũ chuyên môn, chuyên gia, nhà quản lý, kể cả Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp - cơ quan mới được thành lập năm 2018 với mục tiêu trở thành một cơ quan đại diện chủ sở hữu chuyên trách, chuyên nghiệp. Theo quy định tại Nghị định số 131/2018/NĐ-CP về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp và văn bản có liên quan, nhân lực thuộc biên chế Ủy ban là các cán bộ, công chức, viên chức; việc tuyển dụng và trả lương phải tuân thủ quy định về tuyển dụng và trả lương cho cán bộ, công chức, viên chức. Theo Báo cáo số 626/BC-UBQLV ngày 16 tháng 4 năm 2020 của Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp, quy định này chính là nguyên nhân mà đến nay Ủy ban vẫn chưa tuyển dụng được đội ngũ chuyên môn phù hợp từ khối doanh nghiệp; ngay cả việc thu hút cán bộ từ khối cơ quan nhà nước cũng gặp khó khăn.

- Hiệu quả thực thi trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu còn hạn chế, thể hiện ở những vấn đề thực tế sau đây:

+ Việc xem xét, xử lý, phê duyệt, quyết định, chỉ đạo thực hiện phương án tổ chức lại, cổ phần hóa, thoái vốn của doanh nghiệp còn chậm, chỉ đạo chưa thật sự quyết liệt, là một trong nhiều nguyên nhân dẫn tới tiến độ cổ phần hóa, thoái vốn không đáp ứng yêu cầu kế hoạch của Chính phủ.

+ Việc xử lý kiến nghị của doanh nghiệp liên quan đến quy hoạch, bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, miễn nhiệm, chấp thuận từ chức, điều động, luân chuyển, khen thưởng, kỷ luật, thôi việc, nghỉ hưu, tiền lương, thù lao, tiền thưởng và quyền lợi khác của Chủ tịch HĐQT, thành viên HĐQT, Kiểm soát viên, Tổng giám đốc chưa kịp thời; một số tập đoàn kinh tế, tổng công ty còn khuyết chức danh lãnh đạo chủ chốt.

+ Việc xử lý kiến nghị của doanh nghiệp về huy động vốn, dự án đầu tư, xây dựng, mua, bán tài sản cố định, dự án đầu tư ra ngoài doanh nghiệp, dự án đầu tư ra nước ngoài còn khó khăn, lúng túng.

+ Việc phê duyệt báo cáo tài chính, phương án phân phối lợi nhuận, trích lập các quỹ hằng năm của doanh nghiệp còn chậm so với quy định pháp luật.

+ Việc tổ chức thực hiện giám sát, kiểm tra, đánh giá kết quả, hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp và đánh giá mức độ hoàn thành nhiệm vụ trong quản lý, điều hành của người quản lý doanh nghiệp, kiểm soát viên còn khó khăn, chưa đảm bảo thời hạn theo quy định của pháp luật. Cách thức tổ chức thực hiện chức năng giám sát chưa có đổi mới rõ nét. Việc giao mục tiêu, nhiệm vụ cho doanh nghiệp chủ yếu thông qua việc phê duyệt kế hoạch sản xuất kinh doanh do doanh nghiệp trình. Phương thức giám sát còn lạc hậu, cơ bản vẫn dựa trên chế độ báo cáo bằng văn bản của doanh nghiệp; công cụ giám sát dựa trên công nghệ hiện đại (ví dụ hệ thống thông tin trực tuyến gắn kết với từng doanh nghiệp bằng phần mềm thời gian thực) chưa được áp dụng phổ biến. Nói cách khác, hoạt động giám sát của cơ quan chủ sở hữu chưa đáp ứng yêu cầu “chặt chẽ, thường xuyên, cập nhật” của mô hình quản trị DNNN hiện đại.

+ Đối với doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ cổ phần, vốn góp chi phối, vấn đề vướng mắc phát sinh trong thực tiễn là chưa rõ ràng về thẩm quyền, trình tự, thủ tục về việc người đại diện cổ phần nhà nước phải xin ý kiến của cơ quan đại diện chủ sở hữu trước khi biểu quyết, quyết định tại Đại hội đồng cổ đông, HĐQT, gây khó khăn, lúng túng cho cả cơ quan đại diện chủ sở hữu và người đại diện vốn nhà nước tại doanh nghiệp, làm chậm quá trình ra quyết định của doanh nghiệp.

(iii) Thể chế kinh tế thị trường đối với hoạt động của DNNN đã có nhiều đổi mới, chủ trương và quy định pháp luật ở Việt Nam đã thể hiện hầu hết các

tiêu chí về tạo lập sân chơi bình đẳng và cạnh tranh công bằng đối với hoạt động kinh doanh thông thường của DNNN. Tuy vậy, trong tổ chức thực hiện vẫn còn những vấn đề cần tiếp tục hoàn thiện sau đây:

- Khó áp dụng cơ chế thị trường để đào thải DNNN thua lỗ, yếu kém:

Pháp luật về giải thể và phá sản của Việt Nam tương đối đầy đủ, được áp dụng chung, không phân biệt DNNN hay doanh nghiệp khu vực tư nhân. Ngay từ năm 1995, Luật DNNN đã khẳng định DNNN phải bị giải thể, phá sản theo pháp luật về giải thể, phá sản. Chính phủ, Lãnh đạo Chính phủ nhiều lần khẳng định không sử dụng NSNN để hỗ trợ, tránh để DNNN bị giải thể, phá sản. Tuy nhiên, số lượng DNNN bị phá sản trên thực tế chưa tương xứng với số lượng DNNN trong tình trạng phải bị phá sản theo quy định. Vì nhiều lý do kinh tế và xã hội, các chủ thể có quyền yêu cầu để đơn phá sản DNNN không muốn áp dụng biện pháp phá sản đối với DNNN. Biện pháp xử lý thông thường là hỗ trợ doanh nghiệp phục hồi bằng các công cụ hoãn, giãn nợ thuế, nợ tín dụng (ví dụ như trường hợp xử lý 12 dự án yếu kém ngành công thương) hoặc có trường hợp được sáp nhập vào DNNN khác hoặc chuyển thành doanh nghiệp thành viên của tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước. Các biện pháp này chưa thực sự mang lại hiệu quả. Như trường hợp 12 dự án, doanh nghiệp yếu kém ngành công thương, tính đến cuối năm 2020, tình hình các dự án chưa có chuyển biến đáng kể, còn rất nhiều khó khăn, tồn tại. Theo báo cáo của Bộ Tài chính (2020)³³, chỉ có 2 dự án, doanh nghiệp có lãi (trong đó có 1 doanh nghiệp vẫn còn lỗ lũy kế), 2 dự án, doanh nghiệp giảm được lỗ (nhưng chưa bền vững), 1 dự án, doanh nghiệp dừng hoạt động nay vận hành trở lại và 7 dự án, doanh nghiệp còn thua lỗ hoặc dở dang, dừng hoạt động.

- Chưa áp đặt triệt để cơ chế thị trường cạnh tranh trong tiếp cận tài chính và các nguồn lực sản xuất kinh doanh:

Theo Sách trắng Doanh nghiệp Việt Nam 2020, DNNN chiếm 0,37% về số lượng, 25% tổng nguồn vốn, 17% vốn chủ sở hữu và 28% nợ phải trả của toàn bộ khu vực doanh nghiệp, cho thấy DNNN đang phải sử dụng vốn vay nhiều hơn các doanh nghiệp khác. Pháp luật hiện hành không phân biệt hình thức sở hữu doanh nghiệp trong các quy định về trình tự, thủ tục và đối tượng được vay vốn từ các tổ chức tín dụng, ngân hàng thương mại. Trên thực tế, tỷ trọng của DNNN trong tổng tín dụng thương mại ngày càng giảm mạnh. Theo số liệu của Ngân hàng Nhà nước năm 2019, công ty TNHH một thành viên do

³³ Bộ Tài chính (2020), Đề án cơ cấu lại doanh nghiệp nhà nước, trọng tâm là tập đoàn, tổng công ty nhà nước giai đoạn 2021-2025 (Dự thảo)

Nhà nước làm chủ sở hữu chỉ chiếm 5% tổng tín dụng cấp cho khu vực doanh nghiệp.

Tuy nhiên, DNNN vẫn có những lợi thế chính sách đặc thù so với các loại hình doanh nghiệp khác, thể hiện:

- + Luật Quản lý nợ công quy định về đối tượng được Chính phủ bảo lãnh vay hoặc cho vay lại từ vốn ODA không phân biệt DNNN và doanh nghiệp khác nhưng có ưu tiên cho các dự án mà trên thực tế thuộc về một số tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước đặc biệt quan trọng.

- + Tài sản hình thành từ các dự án công trình trọng điểm quốc gia và nhiều dự án sử dụng vốn đầu tư công được giao cho một số tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước để quản lý, sử dụng và tính vào giá trị vốn nhà nước. Hình thức hỗ trợ này khó tách bạch bởi nguồn vốn đầu tư cho hệ thống cơ sở hạ tầng của doanh nghiệp hình thành từ nhiều nguồn, trong đó có cả nguồn vốn vay từ các chủ nợ thương mại. Ở cấp địa phương, các khoản chi cho phát triển tài sản hạ tầng phục vụ dịch vụ công ích, sau đó được giao lại cho các doanh nghiệp để hình thành tài sản doanh nghiệp, chẳng hạn hệ thống đường cấp nước, xây dựng hệ thống thoát nước, chiếu sáng công cộng, xử lý rác, phương tiện vận chuyển rác cho công ty môi trường đô thị, v.v.

- + Về chính sách tài chính doanh nghiệp, một lợi thế cạnh tranh của phần lớn doanh nghiệp 100% vốn nhà nước là chưa phải chịu áp lực về chi phí vốn chủ sở hữu nhà nước. Cơ quan chủ sở hữu nhà nước không đặt ra yêu cầu cao về tỷ suất lợi nhuận trên vốn nhà nước miễn sao đảm bảo mục tiêu bảo toàn và phát triển vốn nhà nước.

- + Về tiếp cận đất đai, một số DNNN quy mô lớn được sử dụng như một công cụ quản lý nhà nước lĩnh vực đất đai. Ví dụ: Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam được Nhà nước giao nhiệm vụ thực hiện chức năng chủ thể quản lý tài nguyên khoáng sản than, bô xít, đồng, sắt, vàng, bạc, thiếc, kẽm và các khoáng sản khác theo quy định của pháp luật. Nhiều DNNN là nông, lâm trường quốc doanh, công ty lâm nghiệp, nông nghiệp, doanh nghiệp công ích ở các địa phương... đang được giao quản lý một diện tích lớn đất đai cho sản xuất kinh doanh của mình hoặc tiếp tục giao lại cho các tổ chức, cá nhân, hộ gia đình đầu tư, canh tác, khai thác, sử dụng. Nói cách khác, có những DNNN vừa là người trực tiếp sử dụng đất, vừa là đầu mối trung gian thực hiện một phần chức năng quản lý nhà nước về đất đai. Đây là điểm khác biệt quan trọng về cơ chế tiếp cận nguồn lực đất đai trong khung quản trị DNNN so với doanh nghiệp khu

vực tư nhân; là một trong những yếu tố cản trở việc hạch toán đầy đủ chi phí, giá thành theo cơ chế thị trường..

- Thực hiện trách nhiệm quản lý hành chính nhà nước đối với hoạt động của DNNN còn vướng mắc, bất cập do chưa tách bạch triệt để với chức năng chủ sở hữu nhà nước:

+ Về tổ chức bộ máy quản lý nhà nước: Đến nay vẫn chưa đạt mục tiêu tách bạch triệt để bộ máy quản lý nhà nước và bộ máy đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước bởi vì các cơ quan quản lý nhà nước là Bộ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh vẫn đang được giao đại diện chủ sở hữu một khối lượng rất lớn vốn và tài sản nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp.

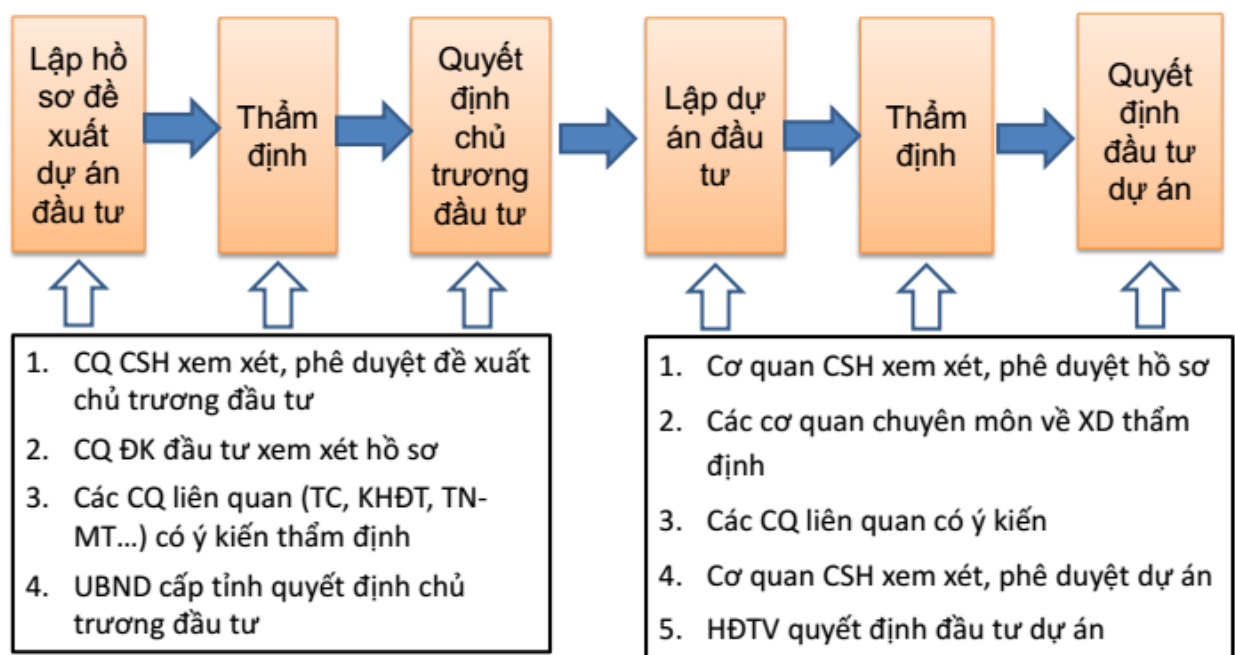
Thực tế, Chính phủ đã thành lập Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp để thực hiện quyền, trách nhiệm của đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ và phần vốn nhà nước đầu tư tại công ty cổ phần, công ty TNHH hai thành viên trở lên. Tuy nhiên, đến nay, Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp mới tiếp nhận quyền đại diện chủ sở hữu tại 19 tập đoàn kinh tế, tổng công ty với tổng giá trị tài sản trên 2,3 triệu tỷ đồng, vốn chủ sở hữu trên 1 triệu tỷ đồng. Trong khi đó, toàn bộ khu vực DNNN (bao gồm tất cả doanh nghiệp do Nhà nước giữ trên 50% vốn điều lệ) có tổng giá trị tài sản trên 9,6 triệu tỷ đồng, nguồn vốn chủ sở hữu 3,2 triệu tỷ đồng (theo số liệu tại Sách trắng Doanh nghiệp Việt Nam 2020 của Tổng cục Thống kê)

+ Về nội dung quản lý của Nhà nước: Luật Doanh nghiệp và Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp đã quy định tách bạch nội dung chức năng quản lý nhà nước và nội dung chức năng chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN. Tuy nhiên, còn nhiều vấn đề trên thực tế liên quan đến DNNN chưa được phân định rõ là đối tượng của quản lý nhà nước hay quản lý của chủ sở hữu nhà nước, dẫn tới vướng mắc, khó khăn cho cả cơ quan nhà nước và DNNN trong quản lý nhà nước và thực hành công tác quản trị DNNN. Ví dụ như:

Trong quản lý các dự án đầu tư kinh doanh của DNNN, việc phê duyệt báo cáo nghiên cứu tiền khả thi, việc quyết định chủ trương đầu tư, việc phê duyệt và quyết định đầu tư đối với dự án đầu tư tự vay, tự trả của DNNN (không sử dụng vốn đầu tư công) là những vấn đề chưa được phân định rõ về thẩm quyền giữa cơ quan đại diện chủ sở hữu, người đại diện trực tiếp phần vốn nhà nước và cơ quan quản lý nhà nước, làm chậm tiến độ triển khai các dự án của doanh nghiệp.

Trong quản lý các dự án sử dụng vốn đầu tư công của DNNN, Luật Đầu tư công quy định về trách nhiệm và thẩm quyền của "cơ quan chủ quản" trong việc quản lý dự án đầu tư công do DNNN thực hiện (bao gồm quyết định chủ trương đầu tư; thẩm định, quyết định dự án; theo dõi, kiểm tra đánh giá dự án). Tuy nhiên, hệ thống văn bản pháp luật hiện hành chưa quy định rõ "cơ quan chủ quản" là cơ quan quản lý nhà nước đối với ngành kinh doanh chính của DNNN (Bộ quản lý ngành) hay là cơ quan đại diện chủ sở hữu, dẫn tới khó khăn, lúng túng trong việc xác định trách nhiệm quản lý các dự án đầu tư công của DNNN khi thực hiện tách bạch chức năng đại diện chủ sở hữu ra khỏi Bộ quản lý ngành. Sự đan xen giữa quyền chủ sở hữu nhà nước và quyền quản lý nhà nước làm cho quy trình ra quyết định phức tạp, vướng mắc, không rõ ràng, khó đảm bảo.

Hình 4. Đan xen giữa quyền chủ sở hữu và quyền quản lý nhà nước trong quy trình ra quyết định đầu tư



Nguồn: Phạm Đức Trung (2020)

Tương tự, hiện nay chưa phân định rõ về trách nhiệm và thẩm quyền giữa cơ quan đại diện chủ sở hữu và cơ quan quản lý nhà nước đối với quá trình DNNN sử dụng tài sản công chưa được tính vào vốn nhà nước tại doanh nghiệp (ví dụ hệ thống đường sắt, đường băng sân bay, bến đỗ, hạ tầng công ích, v.v.). Vì vậy, Nghị quyết số 75/NQ-CP ngày 21 tháng 5 năm 2020 của Chính phủ về tháo gỡ khó khăn cho một số dự án của doanh nghiệp thuộc Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp đã xác định nguyên tắc "các Bộ là cơ quan chủ quản, quyết định đầu tư đối với dự án sử dụng vốn ngân sách trung ương để hình thành

tài sản công và giao cho doanh nghiệp quản lý, nhưng chưa tính thành phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp theo quy định tại khoản 4 và khoản 10 Điều 4, khoản 2 Điều 35, khoản 3 Điều 60, khoản 4 Điều 61 Luật Đầu tư công và Điều 97 Luật Quản lý, sử dụng tài sản công".

+ Cơ quan thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước chưa kịp thời xử lý những vấn đề đối với bộ máy của DNNN. Việc xử lý các kiến nghị của doanh nghiệp liên quan đến quy hoạch, bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, miễn nhiệm, chấp thuận từ chức, điều động, luân chuyển, khen thưởng, kỷ luật, thôi việc, nghỉ hưu, tiền lương, thù lao, tiền thưởng và quyền lợi khác của Chủ tịch HĐQT, thành viên HĐQT, Kiểm soát viên, Tổng giám đốc chưa kịp thời; một số tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước còn khuyết chức danh lãnh đạo chủ chốt. Việc xử lý các kiến nghị của doanh nghiệp về huy động vốn, dự án đầu tư, xây dựng, mua, bán tài sản cố định, dự án đầu tư ra ngoài doanh nghiệp, dự án đầu tư ra nước ngoài của doanh nghiệp còn khó khăn, lúng túng, mất nhiều thời gian. Việc phê duyệt báo cáo tài chính, phương án phân phối lợi nhuận, trích lập các quỹ hằng năm của doanh nghiệp còn chậm. Việc chủ trì tổ chức thực hiện giám sát, kiểm tra, đánh giá kết quả hoạt động, hiệu quả hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp, đánh giá mức độ hoàn thành nhiệm vụ trong quản lý, điều hành của người quản lý doanh nghiệp, kiểm soát viên còn khó khăn, chưa đảm bảo thời hạn theo quy định của pháp luật.

Theo đó, hiệu quả hoạt động của DNNN chưa tương xứng với nguồn lực. Tổng hợp từ dữ liệu của Tổng cục Thống kê cho thấy, mặc dù tỷ suất lợi nhuận trước thuế trên tài sản và tỷ suất lợi nhuận trước thuế trên vốn chủ sở hữu của DNNN cao hơn của doanh nghiệp tư nhân nhưng thấp hơn rất nhiều so với doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài và có xu hướng giảm trong giai đoạn 2016-2018 so với giai đoạn 2011-2015.

Bảng 8. Hiệu quả hoạt động của DNNN

	2011-2015				2016-2018			
	Chung	DNNN	DN tư nhân	DN FDI	Chung	DNNN	DN tư nhân	DN FDI
Tỷ suất lợi nhuận trước thuế/ doanh thu thuần	3,7	6,0	1,5	6,1	4,0	6,3	2,3	6,3
Tỷ suất lợi	2,6	3,0	1,2	5,8	2,7	2,3	1,6	6,5

nhuận trước thuế/ tài sản								
Tỷ suất lợi nhuận trước thuế/ vốn chủ sở hữu	8,2	12,1	3,4	15,1	8,7	10,3	4,9	16,9

Nguồn: Tổng cục Thống kê (2020)

(iv) Việc bảo đảm quyền của bên lợi ích liên quan chưa được triển khai mạnh mẽ trên thực tế.

Việc thực thi trách nhiệm của DNNN với các bên lợi ích liên quan chưa chủ động, mang tính đối phó với nhiều biểu hiện như: Việc tổ chức giao nhiệm vụ, giám sát, đánh giá trách nhiệm xã hội của DNNN chưa được quan tâm thực hiện, trước hết từ phía cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước. Việc lấy ý kiến của cộng đồng, người dân, khách hàng chịu tác động trực tiếp từ hoạt động của DNNN còn mang tính hình thức (ví dụ việc lấy ý kiến và công bố thông tin về giá điện, nước, xăng dầu, các mặt hàng thiết yếu, công ích). Nhà nước và cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước chưa hướng dẫn và áp dụng tiêu chuẩn cao về đạo đức kinh doanh cho hệ thống người đại diện phần vốn nhà nước cũng như người được cử làm thành viên HĐQT, HĐQT, Chủ tịch công ty của DNNN, v.v.

(v) Thực hiện công bố thông tin của doanh nghiệp 100% vốn nhà nước còn hạn chế so với yêu cầu của pháp luật.

Theo Báo cáo của Bộ Kế hoạch và Đầu tư về công bố thông tin của DNNN năm 2018, chỉ có 71,67% số doanh nghiệp gửi báo cáo đến Bộ Kế hoạch và Đầu tư để thực hiện công bố thông tin. Nhiều cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước chưa thực hiện trách nhiệm công bố thông tin theo quy định,³⁴ chỉ có 12/63 địa phương có chuyên mục riêng về công bố thông tin doanh nghiệp. Một số địa phương, mặc dù đã có chuyên mục riêng về công bố thông tin về hoạt động của DNNN nhưng số liệu cơ bản không được cập nhật đầy đủ, đúng thời hạn theo quy định tại Nghị định số 81/2015/NĐ-CP.

Về nội dung công bố thông tin, trong tổng số 9 loại báo cáo phải thực hiện công bố theo quy định của Nghị định số 81/2015/NĐ-CP thì hầu hết các doanh nghiệp chưa thực hiện công bố đầy đủ, trung bình mỗi doanh nghiệp chỉ công bố

³⁴ Điều 22 Nghị định số 81/2015/NĐ-CP quy định: “Công hoặc trang thông tin điện tử của cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước phải có chuyên mục riêng về công bố thông tin của doanh nghiệp. Cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước có trách nhiệm đăng tải công bố thông tin của doanh nghiệp đúng thời gian, bảo đảm các thông tin công bố được tiếp cận dễ dàng và thuận tiện”

khoảng 5/9 loại báo cáo. Cụ thể như sau: 55% số doanh nghiệp có công bố kế hoạch sản xuất kinh doanh và đầu tư phát triển 5 năm; 72% doanh nghiệp công bố kế hoạch sản xuất kinh doanh và đầu tư phát triển; 68% doanh nghiệp công bố báo cáo đánh giá thực hiện kế hoạch sản xuất kinh doanh hàng năm và ba (03) năm gần nhất tính đến năm báo cáo; 45% doanh nghiệp công bố báo cáo kết quả thực hiện nhiệm vụ công ích và trách nhiệm xã hội; 63% doanh nghiệp công bố báo cáo kết quả sắp xếp, đổi mới doanh nghiệp; 73% công bố báo cáo thực trạng quản trị và cơ cấu tổ chức; 84% công bố báo cáo tài chính; 76% công bố báo cáo tiền lương, tiền thưởng.

(vi) Bộ máy quản lý, điều hành bên trong DNNN còn một số hạn chế, vướng mắc.

- Hệ thống kiểm soát nội bộ chưa hoàn thiện, đạt hiệu quả thấp trong phòng ngừa, phát hiện, ngăn chặn và xử lý các hành vi vi phạm pháp luật, xung đột lợi ích, lạm dụng chức vụ, quyền hạn thao túng hoạt động của doanh nghiệp, trục lợi cá nhân, tham nhũng, lãng phí, gây tổn hại cho Nhà nước và doanh nghiệp. Các văn bản hướng dẫn chưa quy định rõ cơ chế để Ban kiểm soát, kiểm soát viên thực sự là công cụ giám sát hữu hiệu của chủ sở hữu nhà nước, hoạt động độc lập và không chịu sự lãnh đạo, chỉ đạo hoặc chi phối về lợi ích của HĐQT và ban điều hành doanh nghiệp.

- Về quản lý cán bộ, lao động và tiền lương, mặc dù Nghị quyết Hội nghị Trung ương 5 khóa XII năm 2017 đã yêu cầu tổng giám đốc và các thành viên ban điều hành doanh nghiệp do HĐQT bổ nhiệm, thuê và thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của pháp luật và hợp đồng lao động; thực hiện trả lương, thưởng theo thỏa thuận đối với tổng giám đốc và một số chức danh quản lý chủ chốt của doanh nghiệp; 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 nhưng các yêu cầu này cho đến nay chưa được áp dụng triệt để.

So với các thông lệ quốc tế, các văn bản hướng dẫn của Việt Nam chưa quy định rõ ràng về trách nhiệm pháp lý của từng cá nhân thành viên HĐQT, thành viên HĐQT do Nhà nước đề cử. Tại một số tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước quan trọng, HĐQT chưa được giao một trong những thẩm quyền quan trọng nhất trong khung quản trị hiện đại là toàn quyền bổ nhiệm, thay thế, cách chức Tổng Giám đốc điều hành. Việc trả lương cũng như cơ chế giám sát, đánh giá của HĐQT đối với Tổng Giám đốc gắn với mục tiêu, nhiệm vụ dài hạn chưa

được áp dụng rộng rãi trên thực tế. Việc tuyển chọn thành viên HĐQT mang tính cạnh tranh chưa được áp dụng phổ biến ở Việt Nam.

Ngoài ra, mặc dù không có quy định phân biệt về giới nhưng tỷ lệ nữ tham gia quản lý, điều hành doanh nghiệp rất thấp, đặc biệt tại các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước.

2.2.3.3. Nguyên nhân của những hạn chế, bất cập

(1) Nguyên nhân từ quan điểm, nhận thức

Chưa có quan điểm, nhận thức thống nhất quản trị DNNN, tạo nên vướng mắc, lúng túng trong việc thể chế hóa và tổ chức thực hiện một số vấn đề, như vấn đề phân định giữa quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN với quyền quản lý của cơ quan nhà nước; vấn đề phân định giữa vốn, tài sản nhà nước góp vào doanh nghiệp với tài sản thuộc sở hữu doanh nghiệp³⁵; vấn đề sử dụng DNNN thực hiện nhiệm vụ chính trị - xã hội; vấn đề tách bạch chức năng chủ sở hữu nhà nước với chức năng quản lý nhà nước.

(2) Nguyên nhân do cơ chế, chính sách và pháp luật

Đảng, Nhà nước đã có những chủ trương cơ bản nhưng việc thể chế hóa còn chưa đồng bộ, có những mâu thuẫn, chồng chéo nhất định, một số quy định chưa rõ ràng, chưa phù hợp với thực tế, dẫn tới khó khăn, vướng mắc trong tổ chức thực hiện. Cụ thể là:

- Đảng, Nhà nước đã có nhiều chủ trương đổi mới nhưng hệ thống pháp luật quy định chưa đồng bộ, kịp thời và rõ ràng những vấn đề về đảm bảo cho DNNN có đầy đủ quyền tự chủ trong khuôn khổ mục tiêu và nhiệm vụ mà Nhà nước giao; quy định xử lý những khó khăn, vướng mắc liên quan đến thẩm quyền, trình tự, thủ tục thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước, nhất là đối với doanh nghiệp 100% vốn nhà nước; quy định thuê và trả lương, thưởng theo thỏa thuận đối với tổng giám đốc và một số chức danh quản lý chủ chốt của doanh nghiệp; quy định tách người quản lý DNNN khỏi chế độ viên chức, công chức; quy định về cơ chế trả thù lao cho thành viên HĐQT và HĐQT theo mức độ đạt được các mục tiêu dài hạn của DNNN; quy định về mối quan hệ giữa cơ quan đại diện chủ sở hữu với người đại diện vốn nhà nước tại công ty cổ phần, công ty TNHH hai thành viên trở lên, v.v.

³⁵ Theo đánh giá của Bộ Tài chính, đến nay vẫn còn nhiều ý kiến cho rằng, tiền vốn nhà nước đã đầu tư góp vốn điều lệ vẫn là vốn, tài sản của Nhà nước, từ đó phát sinh tư tưởng cơ quan quản lý nhà nước có quyền can thiệp hành chính trong quá trình doanh nghiệp sử dụng vốn cho hoạt động sản xuất kinh doanh.

- Về thực hành quyền sở hữu nhà nước còn nhiều hạn chế do hệ thống văn bản hướng dẫn chưa đồng bộ, quy định chưa thống nhất về trình tự, thủ tục và thẩm quyền của cơ quan đại diện chủ sở hữu và các cơ quan có liên quan, trước hết là trong lĩnh vực quản lý hoạt động đầu tư, tài chính, công tác cán bộ của DNNN.

- Có sự lúng túng giữa trao quyền tự chủ và tăng cường quản lý giám sát. Quyền tự chủ hiện được quy định chi tiết đối với các trường hợp DNNN phải xin ý kiến chấp thuận 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... và phải tuân thủ quy định đặc thù về hạn chế quyền tài sản. Các quy định này giúp tăng cường quản lý, giám sát Nhà nước nhưng lại đồng thời dẫn tới sự can thiệp hành chính vào DNNN, khó đảm bảo được quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN theo nguyên tắc thị trường.

- Về cơ quan đại diện chủ sở hữu, để thực hiện đúng chủ trương của Đảng và thông lệ quốc tế về mô hình cơ quan chủ sở hữu chuyên trách, chuyên nghiệp, hiệu quả thì cơ quan này cần có đội ngũ nhân lực chuyên môn cao về quản lý, đầu tư và tài chính với chế độ đãi ngộ phù hợp; được trao các quyền, trách nhiệm, tổ chức bộ máy và cơ chế, thủ tục, quy trình ra quyết định linh hoạt hơn so với cơ quan hành chính nhà nước thông thường, bao gồm cả cơ chế tự chủ nhất định về ngân sách để thực hiện các hoạt động đầu tư, quản lý vốn, ví dụ ngân sách để đầu tư duy trì tỷ lệ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp hoặc chi trả cho đội ngũ chuyên môn, chuyên gia, nhà quản lý. Tuy nhiên, trong khuôn khổ quy định về tổ chức bộ máy nhà nước hiện nay, các cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước ở Việt Nam đều hoạt động theo mô hình cơ quan hành chính nhà nước với nguồn nhân lực chủ yếu là cán bộ, công chức, viên chức nhà nước và chưa được áp dụng các cơ chế đặc thù về tài chính, chế độ đãi ngộ, v.v.

- Về hình thức tổ chức DNNN, các mô hình quản trị DNNN hiện đại yêu cầu hạn chế việc tạo ra khuôn khổ pháp lý riêng biệt cho DNNN, khuyến khích đẩy mạnh quá trình công ty hóa DNNN nhằm tạo điều kiện để DNNN nói chung, chủ sở hữu nhà nước nói riêng có thể tiếp cận và áp dụng cách thức, công cụ quản trị như khu vực tư nhân. Ở Việt Nam, quá trình công ty hóa DNNN đã hoàn thành từ năm 2010. Về cơ bản, DNNN đa sở hữu đã áp dụng khung khổ quản trị chung theo quy định của Luật Doanh nghiệp, Luật Chứng khoán. Tuy nhiên, bộ phận quan trọng nhất của khu vực DNNN là doanh nghiệp 100% vốn

nhà nước³⁶ vẫn có khuôn khổ quản trị riêng theo quy định của Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp và văn bản hướng dẫn quy định chi tiết cơ chế quản lý tài chính, quản lý cán bộ, lao động, tiền lương,... Việc hình thành một hệ thống khuôn khổ pháp lý và cơ chế quản lý đặc thù đối với doanh nghiệp 100% vốn nhà nước không phải là điều kiện thuận lợi để chủ sở hữu nhà nước áp dụng các chuẩn mực tốt về cách thức và công cụ thực hiện vai trò chủ sở hữu như cổ đông của mô hình công ty cổ phần đa sở hữu. Vì vậy, những vướng mắc, bất cập trong thực tiễn quản trị DNNN chủ yếu diễn ra đối với các doanh nghiệp 100% vốn nhà nước.

(3) Nguyên nhân do công tác triển khai thực hiện

Việc triển khai thực hiện các quy định về đổi mới quản trị DNNN chưa tốt, chưa nghiêm làm giảm chất lượng quản trị DNNN. Các ví dụ điển hình là:

- Quy định về công bố thông tin của doanh nghiệp 100% vốn nhà nước tại Nghị định số 81/2015/NĐ-CP cơ bản là tương đồng với công ty đại chúng, công ty niêm yết, nhưng nhiều cơ quan đại diện chủ sở hữu và DNNN chưa thực hiện đúng quy định của Nghị định số 81/2015/NĐ-CP, làm giảm chất lượng công bố thông tin của cả khu vực DNNN.

- Luật Tổ chức Chính phủ 2015 không còn quy định Bộ, cơ quan ngang Bộ thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu; tuy nhiên, trên thực tế, đến nay chưa thực hiện triệt để quy định này, dẫn tới chưa đạt yêu cầu tách bạch chức năng chủ sở hữu nhà nước với chức năng quản lý nhà nước.

- Việc chuyển doanh nghiệp 100% vốn nhà nước thành công ty cổ phần là điều kiện tốt để áp dụng các chuẩn mực quản trị công ty, đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN. Tuy nhiên, quá trình cổ phần hóa còn chậm. Một trong nguyên nhân làm chậm tiến trình cổ phần hóa là nỗ lực triển khai thực hiện kế hoạch cổ phần hóa của một số cơ quan chủ sở hữu và doanh nghiệp chưa cao. 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. Một bộ phận cán bộ lãnh đạo cơ quan đại diện chủ sở hữu và doanh nghiệp có tâm lý e ngại, lo lắng về vị trí, vai trò, mất quyền lợi được chỉ đạo, lãnh đạo doanh nghiệp nên không nỗ lực thực hiện công tác cổ phần hóa, tái cơ cấu hoặc có tư tưởng không dám làm, không dám chịu trách nhiệm, ngại thay đổi, không muốn đổi mới vì lợi ích cá nhân, lợi ích cục bộ ngành, lĩnh vực, thậm chí có trường

³⁶ Theo số liệu tại Sách trắng Doanh nghiệp Việt nam 2020 của Tổng cục Thống kê, đến nay có 2260 doanh nghiệp do Nhà nước giữ trên 50% vốn điều lệ (bao gồm cả công ty con các cấp của các tập đoàn, tổng công ty nhà nước), trong đó, công ty TNHH một thành viên chiếm 49% về số lượng doanh nghiệp, nhưng nắm giữ tới 80% vốn nhà nước.

hợp tham nhũng, che giấu sai phạm, cố tình làm chậm³⁷. Trong khi đó, việc xử lý trách nhiệm người đứng đầu làm chậm tiến độ cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước chưa nghiêm; quy định về cơ chế xử lý chưa rõ ràng. Bên cạnh đó, nhiều doanh nghiệp sau cổ phần hóa chưa tuân thủ quy định về đăng ký giao dịch, niêm yết trên thị trường chứng khoán, qua đó chưa cải thiện thực chất công tác quản trị của doanh nghiệp.

- Về phía các cơ quan đại diện chủ sở hữu và DNNN, nhìn chung cách thức và công cụ thực hiện chức năng, nhiệm vụ được giao trong quản trị DNNN chậm đổi mới. Công nghệ quản lý, quản trị lạc hậu. Việc áp dụng các công nghệ điển hình của cách mạng công nghiệp 4.0 hoạt động quản lý, giám sát, đánh giá của cơ quan đại diện chủ sở hữu và hoạt động quản trị kinh doanh của DNNN chưa được áp dụng phổ biến.

³⁷ Chính phủ (2020), Nghị quyết số 161/NQ-CP ngày 29 tháng 10 năm 2020 về đẩy mạnh đổi mới, nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước.

PHẦN 3. ĐỀ XUẤT GIẢI PHÁP NÂNG CAO QUYỀN TỰ CHỦ, TỰ CHỊU TRÁCH NHIỆM CỦA DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC THEO NGUYÊN TẮC THỊ TRƯỜNG

3.1. Bối cảnh

3.1.1. Bối cảnh quốc tế

- DNNN vẫn đang tồn tại khách quan và cần thiết ở mọi nền kinh tế với nhiều vai trò khác nhau như: (i) DNNN tiếp tục đóng vai trò kinh tế quan trọng ở mọi nền kinh tế, mọi cấp độ phát triển; (ii) DNNN cung cấp nhiều dịch vụ thiết yếu cho kinh doanh và tiêu dùng, trực tiếp đóng góp cho tăng trưởng kinh tế, giảm đói nghèo; (iii) Nhiều DNNN đã trở thành những tập đoàn đa quốc gia hàng đầu thế giới, đặc biệt từ các nền kinh tế mới nổi; (iv) 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; (v) 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 và thực tế, Nhà nước là nhà đầu tư lớn nhất trong nền kinh tế.

- Các Hiệp định thương mại tự do thế hệ mới, mà điển hình là Hiệp định Đối tác toàn diện và tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP), khẳng định rằng các DNNN có thể đóng một vai trò hợp pháp trong nền kinh tế đa dạng của các Bên, đồng thời thừa nhận rằng việc cung cấp các lợi thế không công bằng cho các DNNN làm suy yếu thương mại và đầu tư công bằng và cởi mở, và thiết lập các quy tắc cho các DNNN nhằm tạo ra một sân chơi bình đẳng với các doanh nghiệp tư nhân, hoạt động kinh doanh minh bạch và vững vàng; v.v.

- Trong quan hệ kinh tế chính trị quốc tế, yêu cầu vận hành nền kinh tế theo cơ chế thị trường hiện đại, đầy đủ, hội nhập vẫn là yêu cầu cơ bản, đặc biệt đối với các nền kinh tế chuyển đổi; đòi hỏi các nước không ngừng đổi mới thể chế kinh tế, trước hết là vấn đề liên quan đến DNNN như tự do thỏa thuận tiền lương, mức độ sở hữu hoặc kiểm soát của Nhà nước đối với các phương tiện sản xuất chủ yếu, 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...

3.1.2. Bối cảnh trong nước

- Đổi mới mô hình tăng trưởng là chủ trương nhất quán của Đảng, Nhà nước, trong đó, nội dung đổi mới mô hình tăng trưởng gắn kết chặt chẽ với thực hiện ba đột phá chiến lược và cơ cấu lại nền kinh tế sẽ có nhiều vấn đề liên quan

trực tiếp đến cơ cấu lại, đổi mới, nâng cao hiệu quả của khu vực DNNN. Đổi mới mô hình tăng trưởng và cải cách thể chế trong nước tạo cơ hội cho DNNN tập trung năng lực cốt lõi vào các ngành, lĩnh vực phù hợp với thế mạnh, năng lực, thực lực và bản chất của DNNN; tái cấu trúc quản trị theo hướng nâng cao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm để cạnh tranh bình đẳng theo cơ chế thị trường.

- Hội nhập kinh tế quốc tế ngày càng sâu rộng. Hội nhập kinh tế quốc tế mở ra thị trường rộng lớn hơn cho hoạt động kinh doanh, đặc biệt đối với các DNNN ngành tài chính, tín dụng, viễn thông, năng lượng; giảm các chi phí đầu vào từ việc gỡ bỏ thuế quan; tiếp thu công cụ và phương thức hiện đại để tái cấu trúc quản trị theo thông lệ quốc tế nhờ đó nâng cao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN theo nguyên tắc thị trường và gia tăng giá trị doanh nghiệp.

Các hiệp định tự do thương mại thế hệ mới đã ký kết đều nêu rõ: 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. Các quốc gia, các tổ chức và định chế quốc tế cũng 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, không làm méo mó hay biến dạng thị trường.

Tuy nhiên, trên thực tế cho đến nay, việc áp đặt cơ chế thị trường đối với DNNN còn nhiều thách thức và không đơn giản để thực hiện trong thời gian ngắn trước mắt bởi vì quá trình này phụ thuộc vào sự thay đổi toàn diện về thể chế kinh tế, đặc biệt các vấn đề liên quan giảm quy mô của khu vực DNNN, thu hẹp thực chất phạm vi đầu tư vốn nhà nước vào kinh doanh, cải cách thể chế bảo vệ quyền tài sản tư nhân, giải quyết những mâu thuẫn trong xác định mục tiêu kinh doanh và mục tiêu chính trị - xã hội của DNNN, giữa trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho DNNN với nhu cầu quản lý, giám sát của Nhà nước, v.v.

Vì thế, việc xây dựng các giải pháp phải hướng đến 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; DNNN cần được đặt trong yêu cầu bảo đảm môi trường cạnh tranh bình đẳng giữa DNNN và doanh nghiệp khác.

3.2. Giải pháp nâng cao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN theo nguyên tắc thị trường

3.2.1. Thống nhất nhận thức về quản trị DNNN

- Tuyên truyền, tập huấn, bồi dưỡng nâng cao nhận thức về bản chất và vai trò của quản trị hiện đại đối với DNNN. Trong đó:

+ Thống nhất nhận thức về quản trị DNNN không giới hạn trong phạm vi hoạt động quản lý, điều hành DNNN mà là tập hợp các cơ chế, thể chế điều chỉnh mối quan hệ giữa DNNN với các bên có lợi ích liên quan bao gồm chủ sở hữu nhà nước, các cổ đông, nhà đầu tư, người lao động, khách hàng, nhà cung cấp, cộng đồng và xã hội.

+ Việc áp dụng quản trị hiện đại đối với DNNN có vai trò quan trọng trong việc nâng cao giá trị vốn và tài sản nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp về dài hạn; cải thiện lòng tin của các nhà đầu tư, tạo điều kiện thuận lợi để thực hiện các giải pháp cổ phần hóa, thoái vốn, cơ cấu lại DNNN; đảm bảo DNNN hoạt động theo cơ chế thị trường đầy đủ, hiện đại và hội nhập để góp phần hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN.

- Chủ động trao đổi thông tin với các đối tác quốc tế trong việc nâng cao chất lượng quản trị DNNN, phổ biến các thông lệ tốt trên thế giới về quản trị DNNN. Tăng cường tuyên truyền, phổ biến và thực hiện các cam kết quốc tế có nội dung liên quan đến quản trị DNNN.

3.2.2. Đẩy mạnh chuyển đổi hình thức pháp lý để tạo điều kiện thuận lợi áp dụng các thông lệ quốc tế phổ biến về quản trị DNNN đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN theo nguyên tắc thị trường

- Tiếp tục hoàn thành kế hoạch cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước quy định tại Quyết định số 26/2019/QĐ-TTg ngày 15 tháng 8 năm 2019 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt Danh mục doanh nghiệp thực hiện cổ phần hóa đến hết năm 2020 và Quyết định số 908/QĐ-TTg ngày 29 tháng 6 năm 2020 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt danh mục doanh nghiệp có vốn nhà nước thực hiện thoái vốn.

- Nghiên cứu, xây dựng Đề án tái cơ cấu DNNN giai đoạn 2021-2020, xây dựng tiêu chí phân loại DNNN theo hướng cần thực hiện chuyển hầu hết danh mục doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ còn lại thành công ty cổ phần, chỉ duy trì hình thức công ty TNHH một thành viên do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ đối với các doanh nghiệp thuộc ngành, lĩnh vực in tiền, bảo hiểm tiền gửi, ngân hàng phát triển, ngân hàng chính sách xã hội, lưu ký

chứng khoán, sổ sổ kiến thiết, các nhà xuất bản và doanh nghiệp đáp ứng tiêu chí doanh nghiệp quốc phòng, an ninh.

- Tiếp tục hoàn thiện chính sách, pháp luật 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. Quán triệt nguyên tắc 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. Mở rộng hơn nữa đối tượng phải thực hiện Kiểm toán Nhà nước trước khi công bố giá trị doanh nghiệp. 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. Rà soát, quy định chặt chẽ chế độ quản lý, sử dụng đất khi cổ phần hóa, 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.

- Thực hiện nhất quán nguyên tắc thị trường trong việc thoái vốn nhà nước đầu tư ngoài ngành và vốn nhà nước ở công ty cổ phần mà Nhà nước không cần chi phối. 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.

- Nâng cao trách nhiệm người đứng đầu trong cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước. Thực thi nghiêm túc kỷ luật hành chính và 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, 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, tổ chức được giao làm đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

3.2.3. Tiếp tục minh bạch hóa hoạt động đầu tư, kinh doanh của chủ sở hữu nhà nước và mục tiêu hoạt động của từng DNNN

- Rà soát, sửa đổi, bổ sung quy định hướng dẫn chi tiết về thẩm quyền, trình tự, thủ tục quyết định chủ trương đầu tư và quyết định đầu tư dự án của DNNN theo từng loại nguồn vốn.

- Tách bạch, quy định định rõ thẩm quyền, trình tự, thủ tục quyết định chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư dự án đối với hoạt động đầu tư vốn nhà nước vào sản xuất kinh doanh hình thành tài sản thuộc sở hữu của doanh nghiệp và hoạt động đầu tư công hình thành tài sản giao doanh nghiệp quản lý, khai thác, sử dụng.

- Chưa nên xem xét đầu tư vốn nhà nước để thành lập mới DNNN trong giai đoạn 2021-2025. Tiếp tục thực hiện đầu tư vốn nhà nước bổ sung cho các doanh nghiệp 100% vốn nhà nước, công ty cổ phần, công ty TNHH hai thành viên trở lên thuộc danh mục doanh nghiệp được đầu tư bổ sung vốn nhà nước theo quy định của Chính phủ về đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp và quản lý, sử dụng vốn, tài sản tại doanh nghiệp. Nghiên cứu, xây dựng và ban hành tiêu chí xác định ngành, lĩnh vực ứng dụng công nghệ cao, đầu tư lớn, tạo động lực phát triển nhanh cho các ngành, lĩnh vực khác để thực hiện đầu tư vốn nhà nước.

- Ban hành danh mục DNNN được đầu tư bổ sung vốn nhà nước trong kế hoạch trung hạn, hằng năm và nêu rõ lý do của việc đầu tư bổ sung vốn nhà nước.

- Thực hiện đăng tải công khai, kịp thời danh mục toàn bộ DNNN và doanh nghiệp có phần vốn nhà nước trong nền kinh tế, trong đó nêu rõ ngành, lĩnh vực kinh doanh chính của doanh nghiệp thuộc danh mục đầu tư vốn nhà nước theo quy định của pháp luật; giải trình lý do các trường hợp doanh nghiệp không thuộc ngành, lĩnh vực đầu tư vốn chủ sở hữu nhà nước nhưng vẫn còn cổ phần, vốn góp của Nhà nước.

3.2.4. Nâng cao trách nhiệm, tính chuyên nghiệp, năng động và hiệu quả trong thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước

- Tiếp tục thể chế hóa Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 3 tháng 6 năm 2017 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về việc "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" như sau:

+ Đối với DNNN là công ty cổ phần, công ty TNHH hai thành viên trở lên:

Cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước không ban hành mọi quyết định thuộc thẩm quyền của Đại hội đồng cổ đông, HĐQT, HĐTV và bộ máy điều hành của DNNN. Cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước có trách nhiệm chủ động giao mục tiêu, nhiệm vụ hàng năm và trung hạn cho người đại diện phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp, bao gồm các chỉ tiêu tài chính, phi tài chính và các chỉ tiêu kế hoạch khác để người đại diện phần vốn nhà nước biểu quyết thông qua kế hoạch tại Đại hội đồng cổ đông, HĐQT, HĐTV.

+ Đối với DNNN là công ty TNHH một thành viên:

Cơ quan đại diện chủ sở hữu tập trung vào nhiệm vụ phê duyệt và giám sát việc thực hiện các chiến lược, kế hoạch sản xuất kinh doanh và kế hoạch đầu tư của doanh nghiệp phù hợp với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch phát triển ngành; phối hợp với các cơ quan có liên quan thực hiện đúng quy định của pháp luật về công tác tổ chức, cán bộ tại doanh nghiệp; phê duyệt phương án tổ chức lại, chuyển đổi sở hữu doanh nghiệp theo quy định của pháp luật. Đối với các dự án đầu tư bằng nguồn vốn tự vay tự trả, bao gồm đầu tư tài chính, đầu tư mua sắm tài sản và các hình thức đầu tư khác phục vụ sản xuất kinh doanh, HĐTV, Chủ tịch công ty tự chủ quyết định và chịu trách nhiệm về hiệu quả đầu tư dự án.

Thẩm quyền, trình tự, thủ tục quyết định chủ trương đầu tư và quyết định đầu tư dự án bằng nguồn vốn đầu tư công thực hiện theo quy định của pháp luật về đầu tư công.

Sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện quy định pháp luật để kiểm soát viên phải thực sự là công cụ giám sát hữu hiệu của cơ quan đại diện chủ sở hữu, hoạt động độc lập và không chịu sự lãnh đạo, chỉ đạo hoặc chi phối về lợi ích của HĐTV, Chủ tịch công ty và ban điều hành doanh nghiệp. Tổng giám đốc và các thành viên ban điều hành doanh nghiệp do HĐTV, Chủ tịch công ty bổ nhiệm, thuê và thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của pháp luật và hợp đồng lao động.

- Tiếp tục hoàn thiện mô hình cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước tách bạch với cơ quan quản lý hành chính nhà nước:

+ Rà soát, sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện hệ thống các văn bản hướng dẫn Luật Doanh nghiệp và Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp để quy định thống nhất, rõ ràng về những nội dung sau đây: Quy định về thẩm quyền, trình tự, thủ tục thực hiện các quyền, trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu đối với doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ theo từng nội dung liên quan đến điều lệ tổ chức và hoạt động của doanh nghiệp; chiến lược, kế hoạch của doanh nghiệp; công tác cán bộ doanh nghiệp; hoạt động đầu tư, tài chính của doanh nghiệp; hoạt động giám sát, đánh giá doanh nghiệp.

+ 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 cơ cấu lại, sắp xếp, đổi mới doanh nghiệp được giao 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.

+ Cơ quan đại diện chủ sở hữu xây dựng, ban hành quy chế thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu của mình, trong đó nêu rõ mục tiêu duy trì sở hữu nhà nước tại từng doanh nghiệp được giao quản lý và cách thức thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu đối với doanh nghiệp.

+ củng cố, nâng cao năng lực hoạt động của Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Nghiên cứu, rà soát, tổng kết, đánh giá và ban hành cơ chế tạo điều kiện để Ủy ban quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp có đủ nguồn lực, nhân lực, thẩm quyền và trách nhiệm thực hiện nhiệm vụ được giao. 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 thực hiện đúng chức năng, nhiệm vụ quy định tại Luật Tổ chức Chính phủ.

+ Sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện hệ thống quy định pháp luật để xác định rõ cơ quan chủ trì và các cơ quan phối hợp thực hiện đối với từng nội dung quản lý nhà nước về đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp, bao gồm: Ban hành và tổ chức thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật về đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp; xây dựng chiến lược đầu tư phát triển doanh nghiệp theo chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch phát triển ngành; xây dựng, lưu giữ các thông tin cơ bản về doanh nghiệp; theo dõi, giám sát hoạt động của doanh nghiệp; ban hành danh mục, phương thức quản lý

tài chính, chính sách ưu đãi đối với sản phẩm, dịch vụ công ích trong từng thời kỳ; giám sát, kiểm tra, thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật của Nhà nước tại doanh nghiệp; giải quyết khiếu nại, tố cáo; khen thưởng và xử lý vi phạm.

- Nâng cao hiệu quả tổ chức thực hiện quyền, trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ hữu nhà nước: 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; thiết lập 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. Đảm bảo việc giám sát mục tiêu, nhiệm vụ, kế hoạch sản xuất kinh doanh, ngân sách, hiệu quả hoạt động, tiến độ các dự án của doanh nghiệp được thực hiện trên cùng một cơ sở dữ liệu thu thập từ doanh nghiệp.

3.2.5. Hoàn thiện thể chế kinh tế để DNNN thực sự hoạt động theo cơ chế thị trường, cạnh tranh bình đẳng

Sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện quy định pháp luật về quản lý, sử dụng, vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp để xác lập cơ chế tự vay, tự trả, tự chịu trách nhiệm trong hoạt động đầu tư, huy động vốn của DNNN (trừ các DNNN công ích có quy định riêng về tài chính); tách bạch rõ ràng hoạt động kinh doanh thông thường và yêu cầu thực hiện nhiệm vụ chính trị, xã hội của DNNN cũng như cơ chế tài chính đối với từng loại hoạt động. Mọi khoản chi từ ngân sách nhà nước cho thực hiện nhiệm vụ chính trị - xã hội và cung cấp dịch vụ công phải được thể hiện rõ ràng trong báo cáo tài chính.

Việc hỗ trợ doanh nghiệp cung cấp sản phẩm, dịch vụ công ích hoặc thực hiện nhiệm vụ chính trị - xã hội áp dụng theo cơ chế chung đối với mọi thành phần kinh tế trên nguyên tắc công khai, minh bạch, tạo sự gắn kết giữa các khoản hỗ trợ ngân sách nhà nước 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.

Quy định rõ ràng cơ chế đánh giá tài sản của DNNN theo giá thị trường để xác định đúng chi phí, giá thành của DNNN. Vốn chủ sở hữu nhà nước và các tài sản công khác giao DNNN quản lý, khai thác, sử dụng như đất đai, tài nguyên phải được định giá thị trường đầy đủ.

Nghiên cứu, hoàn thiện cơ chế quản lý tài sản công trên nguyên tắc 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; xác định rõ 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 việc lập kế hoạch và thủ tục quy hoạch.

Hạn chế tối đa việc cấp bảo lãnh của Chính phủ đối với DNNN và các trường hợp cơ quan nhà nước bảo lãnh cho DNNN phát hành trái phiếu doanh nghiệp. Không thực hiện các hình thức hoán đổi, chuyển giao hoặc chỉ đạo xóa nợ giữa các DNNN. Thực hiện nhất quán chủ trương không hỗ trợ từ ngân sách nhà nước để xử lý thua lỗ của DNNN.

Thực hiện đúng và đầy đủ quy định pháp luật về điều kiện, trình tự, thủ tục cho vay vốn của các ngân hàng thương mại không phân biệt doanh nghiệp theo nguồn gốc sở hữu. Giảm tối đa các trường hợp cơ quan nhà nước 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.

Đổi mới, hoàn thiện cơ chế, chính sách để khuyến khích DNNN 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.

Tiếp tục sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện hệ thống quy định pháp luật về quản lý cán bộ, lao động, tiền lương nhằm thể chế hóa Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 3 tháng 6 năm 2017 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về các nội dung sau đây: 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. Nghiên cứu, triển khai cơ chế trả lương, thưởng theo thỏa thuận đối với tổng giám đốc và một số chức danh quản lý chủ chốt của doanh nghiệp. Áp dụng hệ thống đánh giá hiệu quả lao động đối với từng vị trí việc làm để xác định mức độ hoàn thành, năng suất, chất lượng và hiệu quả công việc, làm cơ sở trả lương, đào tạo, bồi dưỡng, sắp xếp, bố trí và đề bạt cán bộ. 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.

3.2.6. Tăng cường công tác tổ chức thực hiện áp dụng cơ chế bảo đảm lợi ích của nhà đầu tư và bên có lợi ích liên quan của DNNN

- DNNN là công ty cổ phần áp dụng các chuẩn mực về đối xử công bằng giữa các cổ đông, việc đảm bảo quyền lợi của cổ đông và các bên lợi ích liên quan tương tự như công ty đại chúng theo quy định của pháp luật; DNNN nghiêm yết thực hiện theo quy định pháp luật về tổ chức niêm yết.

- Đối với DNNN là công ty TNHH một thành viên:

+ Quy định trách nhiệm xây dựng và công bố báo cáo về mối quan hệ với các bên có quyền lợi liên quan.

+ Tạo điều kiện để người lao động, đối tác kinh doanh và cộng đồng xã hội chịu tác động, trước hết là khách hàng sử dụng các hàng hóa, dịch vụ công ích, thiết yếu, sản phẩm độc quyền tự nhiên như điện, nước, viễn thông, nhiên liệu tiếp cận với thông tin về hoạt động của doanh nghiệp một cách đầy đủ, tin cậy, kịp thời và thường xuyên.

+ Tiếp tục hoàn thiện cơ chế để đảm bảo sự tham gia thực chất và hiệu quả của người lao động, tổ chức công đoàn vào các quyết định quản lý quan trọng của doanh nghiệp.

+ Nghiên cứu, xây dựng, ban hành và áp dụng tiêu chuẩn đạo đức kinh doanh trong khu vực DNNN phù hợp với quy định pháp luật Việt Nam, thông lệ và quy tắc ứng xử quốc tế. Các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước và DNNN quy mô lớn nên áp dụng tiêu chuẩn quốc gia về trách nhiệm xã hội trong hoạt động sản xuất kinh doanh (ISO 26000), hướng tới áp dụng chuẩn mực quốc tế về môi trường, lao động, sức khỏe cộng đồng, an toàn và quyền con người.

3.2.7. Tiếp tục nâng cao tính minh bạch về hoạt động của DNNN

Rà soát, sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện hệ thống quy định về công bố thông tin của DNNN trên nguyên tắc tương đồng với quy định pháp luật về công bố thông tin của công ty đại chúng, công ty niêm yết.

Nâng cao trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu và DNNN trong thực hiện quy định pháp luật về công bố thông tin; bổ sung và cụ thể hóa các quy định về xử lý vi phạm trong trường hợp không công bố thông tin hoặc công bố thông tin không đảm bảo yêu cầu kịp thời, đầy đủ, tin cậy.

3.2.8. Đảm bảo hiệu quả hoạt động của bộ máy quản lý, điều hành DNNN

- Toàn bộ DNNN là công ty cổ phần vận dụng quy định của Chính phủ về quản trị công ty đại chúng đối với, trong đó có các quy định về chức năng, nhiệm

vụ, quyền hạn, trách nhiệm, chế độ làm việc, cơ cấu, tiêu chuẩn, điều kiện thành viên Hội đồng quản trị, Kiểm soát viên, Tổng giám đốc, Giám đốc và Ban điều hành.

- Đối với DNNN là công ty TNHH một thành viên:

Nghiên cứu, sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện quy định pháp luật về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của HĐQT trên nguyên tắc HĐQT có đầy đủ quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm để thực hiện vai trò quy định tại Khoản 1 Điều 80 Luật Doanh nghiệp.

Căn cứ mục tiêu, nhiệm vụ của doanh nghiệp, cơ quan đại diện chủ sở hữu tổ chức giao nhiệm vụ định kỳ cho HĐQT, Chủ tịch công ty và từng thành viên HĐQT; tổ chức giám sát và đánh giá kết quả thực hiện các nhiệm vụ đó.

Hội đồng thành viên chịu trách nhiệm chủ động xây dựng các chỉ tiêu đo lường và đánh giá kết quả hoạt động của Tổng Giám đốc, Giám đốc và bộ máy điều hành; xác định các rủi ro chính trong hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp để có công cụ và cách thức quản lý rủi ro phù hợp, bao gồm các rủi ro về kinh tế, lao động, môi trường và thực hiện trách nhiệm xã hội.

Thực hiện đúng, đầy đủ quy định tại Điều 82 Luật Doanh nghiệp về thẩm quyền của HĐQT, Chủ tịch công ty trong việc bổ nhiệm hoặc thuê Tổng giám đốc, Giám đốc để điều hành hoạt động kinh doanh hằng ngày của doanh nghiệp. Đối với các tập đoàn, tổng công ty nhà nước do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập, HĐQT báo cáo xin ý kiến chấp thuận của cấp có thẩm quyền trước khi quyết định bổ nhiệm Tổng giám đốc.

Thực hiện nhất quán nguyên tắc Chủ tịch HĐQT không kiêm Tổng giám đốc điều hành tại các DNNN tổ chức theo mô hình có HĐQT.

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, thi tuyển, bổ nhiệm; cân nhắc bổ sung cơ cấu về giới; 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. Áp dụng 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 tương tự như các công ty niêm yết; gắn trách nhiệm của HĐQTV 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.

KẾT LUẬN

Nâng cao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN theo nguyên tắc thị trường là chủ trương quan trọng trong tiếp tục đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả DNNN được Đảng và Nhà nước đề ra thời gian qua. Thực tế, quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN theo nguyên tắc thị trường đã được đảm bảo nhưng chưa đầy đủ. Hệ thống thể chế, pháp luật đã được hoàn thiện nhằm đảm bảo DNNN có quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm theo nguyên tắc thị trường nhưng vẫn tạo ra nhiều ràng buộc, gây khó khăn cho DNNN và bộ máy quản lý DNNN. So với thông lệ và kinh nghiệm quốc tế cho thấy, Việt Nam đã có nhiều cải thiện trong tạo lập khuôn khổ đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN theo nguyên tắc thị trường theo hướng tiệm cận với thông lệ quốc tế phổ biến nhưng nhiều nội dung còn có khoảng cách khá xa.

Báo cáo nghiên cứu "Quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của doanh nghiệp nhà nước theo nguyên tắc thị trường" đã làm rõ sự cần thiết đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN theo nguyên tắc thị trường và các điều kiện đảm bảo; nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế và rút ra bài học cho Việt Nam; tổng quan DNNN hiện nay ở Việt Nam; thực trạng quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN theo nguyên tắc thị trường ở Việt Nam, những kết quả đạt được, những vấn đề còn tồn tại cần tiếp tục hoàn thiện trong thời gian tới. Trên cơ sở nghiên cứu thông lệ, kinh nghiệm quốc tế và thực trạng, Báo cáo đề xuất hệ thống giải pháp nâng cao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN theo nguyên tắc thị trường ở Việt Nam trong thời gian tới.

Tuy nhiên, vấn đề quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN theo nguyên tắc thị trường vẫn là vấn đề khó, còn nhiều tranh luận, không chỉ ở Việt Nam và nhiều nước khác. Hơn nữa, do hạn chế về thời gian cũng như bối cảnh năm 2020 nên có thể Báo cáo chưa bao trùm được hết các vấn đề liên quan.

Hy vọng những nghiên cứu tiếp theo sẽ nghiên cứu sâu, cụ thể hơn về từng nội dung, khía cạnh của quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN theo nguyên tắc thị trường với những kết quả điều tra, phỏng vấn ở quy mô phù hợp./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Barry Spicer, David Emanuel và Michael Powell (1996), Transforming Government Enterprises: Managing radical organizational change in deregulated environments, CIS Policy Monographs 35, New Zealand, December, 1996.
- Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2020), Đề án áp dụng quản trị hiện đại đối với doanh nghiệp nhà nước; minh bạch hóa hoạt động đầu tư kinh doanh của chủ sở hữu nhà nước.
- Bộ Tài chính (2020), Đề án cơ cấu lại doanh nghiệp nhà nước, trọng tâm là tập đoàn, tổng công ty nhà nước giai đoạn 2021-2025 (Dự thảo).
- 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).
- Chính phủ (2019), Báo cáo "Hoạt động đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp trong phạm vi toàn quốc" (Báo cáo số 499/BC-CP ngày 16/10/2019).
- Chính phủ (2020), Báo cáo về hoạt động đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp trong phạm vi toàn quốc và việc quản lý, sử dụng Quỹ Hỗ trợ sắp xếp và phát triển doanh nghiệp năm 2019 (Báo cáo số 496/BC-CP ngày 10/10/2020).
- Chính phủ (2020), Nghị quyết số 161/NQ-CP ngày 29 tháng 10 năm 2020 về đẩy mạnh đổi mới, nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước.
- Csaba Polacsek (2011), Presentation to the High Level Meeting of the State Ownership Authorities, 5-6/9/2011 tại Slovenia.
- Fang Hu và Sidney C. M. Leung (2011), Appointment of Politically Connected Top Executives and Subsequent firm performance and corporate governance: Evidence from China's Listed SOEs.
- Government Offices of Sweden (2020), State ownership policy and principles for state owned enterprises 2020.
- IFC (2018), Corporate Governance of state owned enterprises, July 2018. https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/0863aaf9-321a-4d10-b60b-155e5fccbbd5/SOE_Fact_Sheet_July2018.pdf?MOD=AJPERES&CVID=msfCu3u.

- Jeremy Schwartz và Tripp Zimmerman (2014), Các thị trường mới nổi và doanh nghiệp nhà nước, Wisdom Tree Research Market Insights (Tháng 12, 2014).
- Juris Puce (2011), Policy for Effective Management of State owned enterprises in Latvia, Presentation at High Level Meeting of the State Owned Authorities, 5-6/9/2011 tại Slovenia.
- Mary Shirley và John Nellis (1991), Public enterprise reform: The Lessons of experience, EDI Development Studies, The World Bank.
- Nasir Islam (1993), Public enterprise reform: Managerial autonomy, accountability and performance contracts, Public Administration and Development, Volume 13, Issue 2, May 1993.
- Nguyễn Thị Luyên (2012), Đổi mới quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với “công ty mẹ - công ty con” trong khu vực doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam, Luận án tiến sĩ kinh tế, Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương.
- OECD (2010), Accountability and Transparency: A guide for state ownership, OECD Publishing.
- OECD (2015), OECD Guidelines on Corporate Governance of State owned enterprises, OECD Publishing.
- OECD (2017), The size and sectoral distribution of state owned enterprises, OECD Publishing.
- Phạm Đức Trung (2020), Luật Doanh nghiệp: Thực tiễn quản trị DNNN và những vấn đề đặt ra.
- S. Lioukas, D. Bourantas và V. Papadakis (1993), Managerial Autonomy of State owned enterprises: Determining factors, Organization Science, Vol. 4, No. 4, November, 1993.
- Sangeetha Gunasekar và Jayati Sarkar (2019), Does Autonomy Matter in State Owned Enterprises? Evidence from Performance Contracts in India (29/3/2019).
- Tomasic, R. và Bottomly, S. (1993), Directing the Top 500 – Corporate Governance and Accountability in Australian Companies, Allen & Unwin, Sydney.
- Tổng cục Thống kê (2020), Niên giám thống kê 2019, NXB Thống kê.
- William P. Mako và Chunlin Zhang (2004), State Equity Ownership and Management in China: Issues and Lessons from International Experience,

Policy Dialogue on Corporate Governance in China, Hosted by The Shanghai Stock Exchange và OECD, Shanghai, China, 25-26/2/2004.

World Bank (2014), Corporate governance of state owned enterprises: A toolkit

Zuzana Brincikova, Marek Kalovee, Colin W. Lawson và Eva Muchova (2018), A Survey of the Autonomy, Accountability, Effectiveness and Governance of Slovak State-Owned Enterprises, Scientific Annals of Economics and Business 65(4), 2018, 427-442.