

**BỘ KẾ HOẠCH VÀ ĐẦU TƯ**    **CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**  
**Độc lập - Tự do - Hạnh phúc**

Số: **S814** /BKHĐT-QLKTTW  
V/v góp ý dự thảo Đề án  
về quản trị DNNN

Hà Nội, ngày **03** tháng **9** năm 2020

Kính gửi:

- Các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ;
- Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương;
- Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam;
- Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam;
- Các tập đoàn kinh tế nhà nước, tổng công ty nhà nước do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập.

Thực hiện nhiệm vụ được giao tại Nghị quyết số 51/NQ-CP ngày 19/6/2017 ban hành Chương trình hành động của Chính phủ triển khai Nghị quyết số 07-NQ/TW ngày 18/11/2016 của Bộ Chính trị về chủ trương, giải pháp cơ cấu lại ngân sách nhà nước, quản lý nợ công để bảo đảm nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững, Bộ Kế hoạch và Đầu tư xây dựng dự thảo Đề án "*Áp dụng quản trị hiện đại đối với các doanh nghiệp nhà nước; minh bạch hóa hoạt động đầu tư kinh doanh của chủ sở hữu nhà nước*".

Đề nghị Quý Cơ quan nghiên cứu, có ý kiến bằng văn bản về dự thảo Đề án và gửi về Bộ Kế hoạch và Đầu tư trước ngày 15/10/2020 để tổng hợp, báo cáo Thủ tướng Chính phủ (*Gửi kèm theo là dự thảo Tờ trình Thủ tướng Chính phủ và dự thảo Đề án*).

Trân trọng cảm ơn sự hợp tác của Quý Cơ quan./.

**Nơi nhận:**

- Như trên;
- Bộ trưởng (để b/c);
- Cục PTDN, Vụ PC (để góp ý);
- Lưu: VT, QLKTTW

T27

**TL. BỘ TRƯỞNG**  
**CHÁNH VĂN PHÒNG**



**Nguyễn Đức Tâm**

Số :      /TTr-BKHĐT

Hà Nội, ngày      tháng      năm

**DỰ THẢO 1**

**TỜ TRÌNH**

**Đề án “Áp dụng quản trị hiện đại đối với các doanh nghiệp nhà nước; minh bạch hóa hoạt động đầu tư kinh doanh của chủ sở hữu nhà nước”**

Kính gửi: Thủ tướng Chính phủ

Tại Nghị quyết số 51/NQ-CP ngày 19 tháng 6 năm 2017 ban hành Chương trình hành động của Chính phủ triển khai Nghị quyết số 07-NQ/TW ngày 18 tháng 11 năm 2016 của Bộ Chính trị về chủ trương, giải pháp cơ cấu lại ngân sách nhà nước, quản lý nợ công để bảo đảm nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững, Bộ Kế hoạch và Đầu tư được giao nhiệm vụ chủ trì, phối hợp xây dựng Đề án “Áp dụng quản trị hiện đại đối với các doanh nghiệp nhà nước; minh bạch hóa hoạt động đầu tư kinh doanh của chủ sở hữu nhà nước”, trình Thủ tướng Chính phủ năm 2020 (sau đây viết tắt là Đề án).

Thực hiện nhiệm vụ được giao, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã tổ chức nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế, rà soát hệ thống cơ chế, chính sách, quy định pháp luật hiện hành, xây dựng dự thảo, xin ý kiến bằng văn bản của các cơ quan, doanh nghiệp nhà nước và hoàn thiện Đề án.

Bộ Kế hoạch và Đầu tư báo cáo Thủ tướng Chính phủ về Đề án như sau:

**A. NHỮNG NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA ĐỀ ÁN**

Kết cấu Báo cáo Đề án gồm 03 phần: 1) Thông lệ quốc tế về quản trị doanh nghiệp nhà nước (DNNN); 2) Thực tiễn quản trị DNNN ở nước ta; 3) Giải pháp hoàn thiện quản trị DNNN theo thông lệ quốc tế.

Về phạm vi của Đề án, hoạt động đầu tư vốn chủ sở hữu nhà nước vào doanh nghiệp cũng như việc “minh bạch hóa hoạt động đầu tư kinh doanh của chủ sở hữu nhà nước” là một bộ phận cấu thành của khung khổ quản trị DNNN theo thông lệ quốc tế, vì vậy, không tách thành một nội dung riêng biệt như tên gọi của Đề án.

Về đối tượng doanh nghiệp, DNNN bao gồm các doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ từ trên 50% đến 100% vốn điều lệ.

## I. Thông lệ quốc tế về quản trị DNNN

Theo quan niệm quốc tế phổ biến, quản trị doanh nghiệp là tập hợp các mối quan hệ giữa Hội đồng quản trị (hoặc cơ quan quản lý tương đương của doanh nghiệp), Ban điều hành, Chủ sở hữu và các Bên lợi ích liên quan trong việc xây dựng mục tiêu, thực hiện mục tiêu và giám sát kết quả thực hiện mục tiêu của doanh nghiệp

Lý luận và thực tiễn quốc tế đã chỉ ra, quản trị tốt là điều kiện để tăng giá trị của doanh nghiệp nói chung, DNNN nói riêng, thu hút đầu tư, góp phần nâng cao hiệu quả và sức cạnh tranh của nền kinh tế. Tại Việt Nam, kết quả hoạt động của các công ty niêm yết năm 2019 cho thấy, các công ty thuộc nhóm quản trị tốt có tỷ suất lợi nhuận cao hơn hẳn so với các công ty thuộc nhóm có điểm số quản trị trung bình và thấp.

Từ những năm 1990, nhiều định chế quốc tế đã ban hành hướng dẫn về quản trị doanh nghiệp, làm cơ sở tham chiếu cho các nước thành viên áp dụng để xây dựng và ban hành quy chế quản trị doanh nghiệp của từng quốc gia. Trong đó, Bộ nguyên tắc quản trị doanh nghiệp của Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD) là phổ biến nhất và được nhiều quốc gia áp dụng.

Đối với DNNN, OECD đã nhiều lần ban hành *Hướng dẫn về quản trị công ty trong các doanh nghiệp nhà nước* (gọi tắt là *Hướng dẫn quản trị DNNN*), trong đó nêu rõ đây là "những chuẩn mực được thống nhất chung" cho các nước thành viên OECD áp dụng. Các tổ chức quốc tế khác, ví dụ Ngân hàng thế giới (WB) cũng sử dụng *Hướng dẫn quản trị DNNN* của OECD làm căn cứ để xây dựng các báo cáo đánh giá và tư vấn chính sách cải cách DNNN cho các quốc gia đối tác của WB. Do phạm vi áp dụng rộng rãi trên thế giới không chỉ giới hạn trong các nước thành viên OECD nên *Hướng dẫn về quản trị DNNN* của OECD được nhìn nhận là một trong những chuẩn mực và thông lệ phổ biến nhất về quản trị DNNN.

Bản hướng dẫn quản trị DNNN mới nhất của OECD (năm 2015) gồm 39 nguyên tắc cụ thể được tập hợp trong 07 nhóm nội dung cơ bản của quản trị DNNN sau đây:

1. Các nguyên tắc về việc xác định mục tiêu đầu tư vốn chủ sở hữu nhà nước và mục tiêu hoạt động của DNNN. Theo thông lệ quốc tế, mục tiêu tối cao của việc Nhà nước duy trì sở hữu tại doanh nghiệp là vì lợi ích của người dân; Nhà nước cần xem xét cẩn trọng trước khi sở hữu doanh nghiệp và công bố rõ ràng về lợi ích của việc sở hữu đó. Việc duy trì sở hữu Nhà nước tại doanh nghiệp cần được rà soát, đánh giá định kỳ để có điều chỉnh cho phù hợp.

2. Các nguyên tắc hướng dẫn về thực hiện chức năng chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Theo đó, Nhà nước cần thực hiện vai trò chủ sở hữu một cách năng động, có trách nhiệm, minh bạch, chuyên nghiệp và hiệu quả.

3. Các nguyên tắc xây dựng khuôn khổ thể chế và pháp luật bảo đảm sân chơi bình đẳng và cạnh tranh công bằng trên thị trường khi DNNN thực hiện hoạt động kinh doanh.

4. Các nguyên tắc xác lập cơ chế đối xử công bằng giữa các cổ đông tại DNNN đa sở hữu. Yêu cầu đặt ra là Nhà nước và DNNN cần công nhận quyền của mọi cổ đông; đảm bảo quyền được đối xử công bằng và quyền tiếp cận thông tin doanh nghiệp cho các cổ đông.

5. Các nguyên tắc đảm bảo lợi ích của bên có liên quan, trước hết là người lao động, khách hàng, chủ nợ và cộng đồng chịu tác động từ hoạt động của DNNN. Liên quan đến nội dung này, thông lệ quốc tế ngày càng đặt ra yêu cầu cao hơn về trách nhiệm xã hội của DNNN trong hoạt động kinh doanh, nhất là trách nhiệm về môi trường, lao động, sức khỏe cộng đồng, an toàn và quyền con người.

6. Các nguyên tắc xây dựng cơ chế công bố thông tin và nâng cao tính minh bạch về hoạt động của DNNN.

7. Các nguyên tắc liên quan đến cơ chế hoạt động của Hội đồng quản trị (hoặc cơ quan quản lý tương đương của DNNN), trong đó nguyên tắc chủ đạo là đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm và tính độc lập của Hội đồng quản trị trong thực hiện chức năng, nhiệm vụ được giao.

## **II. Thực trạng quản trị DNNN ở nước ta**

### **1. Những kết quả tích cực**

Đề án đã rà soát, tổng hợp các Nghị quyết của Đảng, Quốc hội, Chính phủ và hệ thống văn bản quy phạm pháp luật (Luật, Nghị định, Quyết định, Thông tư) về 07 nhóm nội dung của quản trị DNNN.

Có thể khẳng định rằng, quản trị DNNN ở nước ta đã thay đổi căn bản, ngày càng đổi mới theo yêu cầu của quá trình xây dựng và hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

So với thông lệ quốc tế, toàn bộ 39 nguyên tắc quản trị DNNN của OECD (2015) đã được quy định trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật và tổ chức thực hiện với các mức độ khác nhau, đặc biệt tại các DNNN là công ty cổ phần đa sở hữu.

### **2. Những mặt còn hạn chế**

DNNN cho đến nay vẫn chưa hoàn thành mục tiêu "đáp ứng các chuẩn mực quốc tế về quản trị doanh nghiệp" tại Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 3/6/2017 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII.

Đề án đánh giá rằng, Việt Nam đã áp dụng toàn bộ 39 nguyên tắc tại Bản hướng dẫn quản trị DNNN 2015 của OECD, tuy vậy, mới áp dụng đầy đủ 02/39

nguyên tắc, áp dụng tương đối đầy đủ 13/39 nguyên tắc và áp dụng chưa đầy đủ 24/39 nguyên tắc. Những vấn đề vướng mắc, bất cập chủ yếu của quản trị DNNN hiện nay bao gồm:

*Một là*, mục tiêu đầu tư của chủ sở hữu nhà nước và mục tiêu hoạt động của nhiều DNNN chưa rõ ràng trên thực tế, ảnh hưởng không tốt đến thực hành quản trị DNNN theo thông lệ chung, nhất là trong việc thực hiện cơ chế giám sát, đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN, người quản lý doanh nghiệp và người đại diện vốn nhà nước.

*Hai là*, tổ chức thực hiện vai trò chủ sở hữu nhà nước trong quản trị DNNN còn nhiều vướng mắc, hiệu quả và hiệu lực chưa đáp ứng yêu cầu. Việc duy trì quá nhiều doanh nghiệp 100% vốn nhà nước là rào cản để chủ sở hữu nhà nước áp dụng các thông lệ tốt về quản trị doanh nghiệp. Chủ sở hữu nhà nước còn quyết định nhiều vấn đề thuộc lĩnh vực quản trị kinh doanh của doanh nghiệp 100% vốn nhà nước. Trách nhiệm giải trình của cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước chưa đủ rõ.

*Ba là*, thực thi cơ chế cạnh tranh bình đẳng của DNNN còn hạn chế so với yêu cầu của đổi mới quản trị DNNN trong kinh tế thị trường đầy đủ, hiện đại và hội nhập, thể hiện ở một số vấn đề như: Chưa tách bạch triệt để chức năng chủ sở hữu nhà nước và chức năng quản lý nhà nước đối với DNNN dẫn tới xung đột lợi ích trong quản lý DNNN; cơ quan chủ sở hữu nhà nước chưa có điều kiện tốt để vận hành cách thức quản trị hiện đại đối với DNNN, đồng thời khó áp đặt DNNN vào cơ chế thị trường cạnh tranh trong tiếp cận tài chính và các nguồn lực sản xuất kinh doanh.

*Bốn là*, hiệu quả thực thi cơ chế bảo vệ cổ đông nhỏ và các bên có lợi ích liên quan còn thấp<sup>1</sup>.

*Năm là*, thực hiện quy định pháp luật về công bố thông tin của DNNN còn yếu. 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. Về chế độ kiểm toán, hiện nay pháp luật chưa quy định rõ và bắt buộc tất cả các DNNN phải thực hiện kiểm toán độc lập đối với báo cáo tài chính năm.

---

<sup>1</sup> Theo Báo cáo của Ngân hàng Thế giới Doing Business Report 2019, chỉ số bảo vệ nhà đầu tư của Việt Nam đã có sự cải thiện mạnh mẽ (xếp thứ 169 năm 2013, 117 năm 2014 và 89 năm 2019), nhưng vẫn kém hơn so với nhiều nước trong khu vực (Indonesia xếp hạng 51; Thái Lan xếp hạng 15; Singapore xếp hạng 7; Malaysia xếp hạng 2), cho thấy việc bảo vệ cổ đông nhỏ và các bên có lợi ích liên quan tại các công ty cổ phần còn nhiều hạn chế, bao gồm cả DNNN và khu vực tư nhân.



Sáu là, một số nội dung liên quan đến cơ chế hoạt động của Hội đồng thành viên, Hội đồng quản trị có nhiều điểm khác biệt so với thông lệ quốc tế về quản trị DNNN. Trách nhiệm pháp lý của từng cá nhân thành viên Hội đồng thành viên, thành viên Hội đồng quản trị do Nhà nước đề cử chưa được quy định rõ ràng. Hội đồng thành viên doanh nghiệp 100% vốn nhà nước bị hạn chế về quyền tự chủ quyết định những vấn đề mang tính chiến lược của DNNN do quy định pháp lý đặc thù về phân cấp thực hiện thẩm quyền giữa cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước và Hội đồng thành viên. Việc tuyển chọn thành viên Hội đồng thành viên, Hội đồng quản trị DNNN theo nguyên tắc cạnh tranh chưa được áp dụng phổ biến ở Việt Nam.

### **3. Nguyên nhân của những tồn tại, hạn chế**

#### **a) Nguyên nhân khách quan**

Những bất lợi từ thị trường tài chính ảnh hưởng xấu đến tiến độ cơ cấu lại, cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước, dẫn tới phải duy trì một số lượng khá lớn doanh nghiệp 100% vốn nhà nước. Đây là một trong những nguyên nhân làm chậm quá trình đổi mới quản trị DNNN bởi vì trên thực tế, DNNN là công ty cổ phần niêm yết và công ty đại chúng có điều kiện thuận lợi hơn nhiều so với doanh nghiệp 100% vốn nhà nước điều lệ trong việc áp dụng chuẩn mực quản trị theo thông lệ chung.

#### **b) Quan điểm, nhận thức chưa thống nhất**

Nhận thức về kinh tế thị trường đầy đủ, hiện đại và hội nhập cũng như về quản trị DNNN theo thông lệ quốc tế chưa thống nhất; một số vấn đề chưa rõ, còn ý kiến khác nhau nhưng chậm được tổng kết thực tiễn, kết luận để có thể quy định chi tiết trong văn bản quy phạm pháp luật. Ví dụ, vấn đề xác định nhiệm vụ của DNNN trong thực hiện vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước, vấn đề trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho DNNN, vấn đề sử dụng DNNN làm công cụ điều tiết kinh tế, vấn đề tách bạch chức năng chủ sở hữu nhà nước với chức năng quản lý nhà nước là những nội dung cốt yếu của quản trị DNNN nhưng chưa có quan điểm thống nhất, tạo nên vướng mắc trong thể chế hóa và tổ chức thực hiện.

#### **c) Cơ chế, chính sách về quản trị DNNN chưa đầy đủ, đồng bộ**

Thể chế quản trị DNNN còn những bất cập, hạn chế, như Nghị quyết Trung ương 5 khóa XII đã đánh giá là: "Tạo kẽ hở để hình thành nhóm lợi ích, thao túng hoạt động của DNNN, tham nhũng, lãng phí; không rõ ràng về trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân; quyền hạn chưa gắn với trách nhiệm trong quản trị, điều hành DNNN; thiếu cơ chế kiểm soát quyền lực".

Mặt khác, trong giai đoạn trước năm 2015, các vụ việc đầu tư kinh doanh kém hiệu quả, gây hậu quả nghiêm trọng của một số tập đoàn, tổng công ty nhà nước dẫn tới yêu cầu khách quan phải tăng cường vai trò quản lý của cơ quan nhà

nước đối với DNNN. Tuy vậy, việc tăng cường quyền quản lý của cơ quan nhà nước làm giảm quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN. Trong khi đó, quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN vừa là điều kiện tiên quyết, vừa là nội dung cần phải thực hiện các mô hình quản trị hiện đại.

#### d). Nguyên nhân do tổ chức thực hiện

Hệ thống pháp luật Việt Nam đã quy định nhiều nội dung quản trị DNNN theo thông lệ quốc tế. Tuy vậy, việc triển khai thực hiện không tốt làm giảm chất lượng quản trị của DNNN. Các ví dụ điển hình là:

- Nghị quyết số 12-NQ/TW của Hội nghị Trung ương 5 khóa XII yêu cầu tách đội ngũ cán bộ quản lý, điều hành DNNN ra khỏi chế độ công chức, viên chức, tuy nhiên, đến nay chưa thực hiện được yêu cầu này, dẫn tới khó áp dụng các chuẩn mực quản trị DNNN về lương, thưởng, bổ nhiệm, miễn nhiệm thành viên Hội đồng thành viên, Ban Giám đốc theo cơ chế thị trường.

- 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, tuy vậy, quá trình cổ phần hóa còn chậm. 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.

- 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 vào hoạt động quản lý, giám sát, đánh giá chưa phổ biến.

### **III. Cải thiện quản trị DNNN trong giai đoạn tới**

#### **1. Mục tiêu**

Phấn đấu đáp ứng các chuẩn mực quốc tế về quản trị DNNN để góp phần hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, cải thiện môi trường đầu tư, kinh doanh; nâng cao hiệu quả quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp; thúc đẩy sự phát triển, nâng cao hiệu quả và sức cạnh tranh của doanh nghiệp Việt Nam.

Mục tiêu đến năm 2025:

- Hầu hết các DNNN có cơ cấu sở hữu hỗn hợp tổ chức dưới hình thức công ty cổ phần, chủ yếu là công ty đại chúng và có cổ phiếu niêm yết trên Sở giao dịch chứng khoán. Phấn đấu có nhiều DNNN niêm yết cổ phiếu trên thị trường chứng khoán lớn trên thế giới.

- Hoàn thiện cơ chế, chính sách và quy định pháp luật để hướng tới áp dụng đầy đủ các thông lệ tốt về quản trị DNNN, tập trung vào việc nâng cao mức độ

tuân thủ các nguyên tắc tại Bộ hướng dẫn quản trị DNNN của Tổ chức Hợp tác và phát triển kinh tế (OECD).

- Góp phần nâng xếp hạng chỉ số Bảo vệ nhà đầu tư trong bảng xếp hạng môi trường kinh doanh của Ngân hàng Thế giới (WB) thuộc 4 nước đứng đầu ASEAN.

## **2. Các giải pháp chủ yếu**

Đề án kiến nghị thực hiện 8 nhóm giải pháp nâng cao chất lượng quản trị DNNN trong giai đoạn 2021-2025 bao gồm:

*Một là*, tổ chức tuyên truyền, tập huấn, bồi dưỡng nâng cao nhận thức về bản chất và vai trò của quản trị DNNN theo thông lệ quốc tế.

*Hai là*, đẩy mạnh cổ phần hóa và đa dạng hóa sở hữu để tạo điều kiện thuận lợi áp dụng các thông lệ tốt về quản trị DNNN. Sớm hoàn thành mục tiêu "Hầu hết các DNNN có cơ cấu sở hữu hỗn hợp, chủ yếu là doanh nghiệp cổ phần" tại Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 3/6/2017 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII, giảm thiểu tối đa loại hình doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ, tiếp tục thu hẹp diện doanh nghiệp mà Nhà nước duy trì cổ phần, vốn góp.

*Ba là*, minh bạch hóa hoạt động đầu tư, kinh doanh của chủ sở hữu nhà nước và mục tiêu hoạt động của từng DNNN. Tách bạch, quy định đanh 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.

*Bốn là*, nâng cao trách nhiệm, sự chuyên nghiệp, hiệu quả và tính năng động trong thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước. Thực hiện triệt để nguyên tắc DNNN có quyền tự chủ đầy đủ để thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ do cơ quan đại diện chủ sở hữu giao. 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. Đổi mới cách thức và công cụ tổ chức thực hiện quyền, trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước trên nền tảng công nghệ quản lý mới.

*Năm là*, tiếp tục hoàn thiện thể chế kinh tế để DNNN thực sự hoạt động theo cơ chế thị trường, cạnh tranh bình đẳng.

*Sáu là*, hoàn thiện hệ thống quy định pháp luật và cơ chế, chính sách bảo đảm lợi ích của nhà đầu tư và bên có lợi ích liên quan của DNNN.

*Bảy là*, nâng cao hiệu lực, hiệu quả thực hiện quy định pháp luật về công bố thông tin nhằm nâng cao tính minh bạch về hoạt động của DNNN.



*Tám là, sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện cơ chế, chính sách để nâng cao trách nhiệm và hiệu quả hoạt động của bộ máy quản lý, điều hành của DNNN, đặc biệt là DNNN tổ chức dưới hình thức công ty TNHH một thành viên.*

### **3. Tổ chức thực hiện**

Trên cơ sở mục tiêu và các giải pháp đổi mới quản trị DNNN theo thông lệ quốc tế, Đề án kiến nghị phân công nhiệm vụ tổ chức thực hiện cho các bộ, ngành, địa phương và DNNN, trong đó, tập trung vào các nhiệm vụ tham mưu, dự thảo văn bản pháp luật về quản trị DNNN thuộc lĩnh vực quản lý của các Bộ Tài chính, Nội vụ, Kế hoạch và Đầu tư, Lao động - Thương binh và Xã hội (chi tiết tại Phụ lục của Tờ trình này).

### **B. NHỮNG VẤN ĐỀ CẦN XIN Ý KIẾN CHỈ ĐẠO**

*(Sau khi tổ chức lấy kiến sẽ nêu những vấn đề còn ý kiến khác nhau, cần xin ý kiến chỉ đạo để hoàn thiện Đề án).*

Trên đây là nội dung chủ yếu của Đề án "Áp dụng quản trị hiện đại đối với các doanh nghiệp nhà nước; minh bạch hóa hoạt động đầu tư kinh doanh của chủ sở hữu nhà nước".

Bộ Kế hoạch và Đầu tư kính trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định./.

**Nơi nhận:**

- Như trên;
- Cục PTDN, Vụ PC;
- Lưu: VT, QLKTTW.

**BỘ TRƯỞNG**

**Nguyễn Chí Dũng**

**PHỤ LỤC**  
**Dự thảo Quyết định phê duyệt Đề án**

**THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ    CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**  
-----  
**Độc lập - Tự do - Hạnh phúc**

Số:        /QĐ-TTg

Hà Nội, ngày    tháng    năm

**DỰ THẢO**

**QUYẾT ĐỊNH**  
**PHÊ DUYỆT 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**

**THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ**

*Căn cứ Luật tổ chức Chính phủ số...*

*Căn cứ Luật doanh nghiệp số ...*

*Căn cứ Luật chứng khoán số...*

*Căn cứ Luật quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp số ...*

*Căn cứ Nghị quyết số 51/NQ-CP ngày 19 tháng 6 năm 2017 của Chính phủ ban hành Chương trình hành động của Chính phủ triển khai Nghị quyết số 07-NQ/TW ngày 18/11/2016 của Bộ Chính trị về chủ trương, giải pháp cơ cấu lại ngân sách nhà nước, quản lý nợ công để bảo đảm nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững;*

*Xét đề nghị của Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư,*

**QUYẾT ĐỊNH:**

**Điều 1.** Phê duyệt Đề án “Áp dụng quản trị hiện đại đối với các doanh nghiệp nhà nước; minh bạch hóa hoạt động đầu tư kinh doanh của chủ sở hữu nhà nước” với các nội dung chủ yếu sau đây:

**I. MỤC TIÊU**

**1. Mục tiêu tổng quát**

Phần đầu đáp ứng các chuẩn mực quốc tế về quản trị DNNN để góp phần hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, cải thiện môi

trường đầu tư, kinh doanh; nâng cao hiệu quả quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp; thúc đẩy sự phát triển, nâng cao hiệu quả và sức cạnh tranh của doanh nghiệp Việt Nam.

## **2. Mục tiêu đến năm 2025**

- Hầu hết các DNNN có cơ cấu sở hữu hỗn hợp tổ chức dưới hình thức công ty cổ phần, chủ yếu là công ty đại chúng và có cổ phiếu niêm yết trên Sở giao dịch chứng khoán. Phân đầu có nhiều DNNN niêm yết cổ phiếu trên thị trường chứng khoán lớn trên thế giới.

- Hoàn thiện cơ chế, chính sách và quy định pháp luật để hướng tới áp dụng đầy đủ các thông lệ tốt về quản trị DNNN, tập trung vào việc nâng cao mức độ tuân thủ các nguyên tắc tại Bộ hướng dẫn quản trị DNNN của Tổ chức Hợp tác và phát triển kinh tế (OECD).

- Góp phần nâng xếp hạng chỉ số Bảo vệ nhà đầu tư trong bảng xếp hạng môi trường kinh doanh của Ngân hàng Thế giới (WB) thuộc 4 nước đứng đầu ASEAN.

## **II. CÁC GIẢI PHÁP CHỦ YẾU**

### **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 DNNN theo thông lệ quốc tế. 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.

- Áp dụng thông lệ quốc tế về quản trị 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 để DNNN hoạt động theo cơ chế thị trường đầy đủ, hiện đại và hội nhập, góp phần hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

### **2. Đẩy mạnh chuyển đổi hình thức pháp lý, tạo điều kiện thuận lợi áp dụng các thông lệ tốt về quản trị DNNN**

Sớm hoàn thành mục tiêu "Hầu hết các DNNN có cơ cấu sở hữu hỗn hợp, chủ yếu là doanh nghiệp cổ phần" tại Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 3/6/2017 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII, giảm tối đa số lượng doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ, tiếp tục thu hẹp diện doanh nghiệp mà Nhà nước duy trì cổ phần, vốn góp bằng các giải pháp sau đây:

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

- Trong giai đoạn đến năm 2025, 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 nên duy trì hình thức công ty TNHH một thành viên 100% vốn nhà nước 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 và các nhà xuất bản.

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

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

- Ban hành quy định mới về hình thức bán toàn bộ một doanh nghiệp 100% vốn nhà nước không giới hạn về quy mô.

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

Sửa đổi, bổ sung quy định pháp luật để xác định rõ hình thức sai phạm, mức độ xử lý cũng như xác định rõ cấp có thẩm quyền đánh giá và xử lý cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan không hoàn thành kế hoạch cổ phần hóa, thoái vốn. Quy định rõ mức độ hoàn thành kế hoạch cổ phần hóa, thoái vốn, cơ cấu lại DNNN là một trong số các tiêu chí, tiêu chuẩn đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ chính trị của người đứng đầu cơ quan được giao làm đại diện chủ sở hữu nhà nước.

### **3. Minh bạch hóa hoạt động đầu tư, kinh doanh của chủ sở hữu nhà nước và mục tiêu hoạt động của từng DNNN**

- 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.

- Rà soát, quy định rõ ràng danh mục ngành, lĩnh vực mà Nhà nước cần đầu tư vốn chủ sở hữu vào doanh nghiệp:

+ Sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện quy định về phạm vi đầu tư vốn nhà nước vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp theo hướng chưa xem xét đầu tư vốn nhà nước thành lập mới DNNN trong giai đoạn 2021-2025; chỉ xem xét đầu tư bổ sung vốn nhà nước cho các DNNN có nhiệm vụ thường xuyên và chủ yếu là cung cấp các sản phẩm, dịch vụ sau đây: Dịch vụ bưu chính công ích; xuất bản (không bao gồm lĩnh vực in và phát hành xuất bản phẩm); nông, lâm nghiệp; quản lý, khai thác hệ thống công trình thủy lợi, thủy nông liên tỉnh, liên huyện, kè đá lấn biển; quản lý, khai thác, điều hành hệ thống kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia, đường sắt đô thị; điều hành giao thông vận tải đường sắt quốc gia, đường sắt đô thị; dịch vụ không lưu, dịch vụ thông báo tin tức hàng không, dịch vụ tìm kiếm, cứu nạn; bảo đảm an toàn hàng hải (không bao gồm nạo vét, duy tu luồng hàng hải công cộng); các DNNN đáp ứng tiêu chí doanh nghiệp quốc phòng, an ninh theo quy định của pháp luật; truyền tải, điều độ hệ thống điện quốc gia và quản lý lưới điện phân phối; thủy điện đa mục tiêu; điện hạt nhân có ý nghĩa đặc biệt quan trọng về kinh tế - xã hội gắn với quốc phòng, an ninh và DNNN đáp ứng tiêu chí "ứng dụng công nghệ cao, đầu tư lớn, tạo động lực phát triển nhanh cho các ngành, lĩnh vực khác và nền kinh tế".

+ 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". Ban hành danh mục DNNN được đầu tư bổ sung vốn chủ sở hữu nhà nước trong kế hoạch trung hạn, hằng năm và nêu rõ lý do của việc đầu tư bổ sung vốn chủ sở hữu 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 Nhà nước vẫn duy trì cổ phần, vốn góp.

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

a) Thực hiện triệt để nguyên tắc DNNN có quyền tự chủ đầy đủ để thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ do cơ quan đại diện chủ sở hữu giao:

Thể chế hóa Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 3/6/2017 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:

Cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước không ban hành mọi quyết định thuộc thẩm quyền của Đại hội đồng cổ đông, Hội đồng quản trị và bộ máy điều hành của DNNN; có trách nhiệm chủ động giao mục tiêu, nhiệm vụ hàng năm và trung hạn cho người đại diện phần vốn nhà nước (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, Hội đồng quản trị.

- 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.

Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty tự chủ xem xét, quyết định và chịu trách nhiệm về hiệu quả đầu tư dự án 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.

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.

Nghiên cứu 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 Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty và Ban điều hành doanh nghiệp. Tổng giám đốc và các thành viên ban điều hành doanh nghiệp do Hội đồng thành viên, 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.

b) 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 (sửa đổi năm 2020) 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.

+ Quy định rõ cơ quan đại diện chủ sở hữu chịu trách nhiệm toàn diện trước Chính phủ về việc giám sát, quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp, bảo đảm hiệu quả, bảo toàn và gia tăng giá trị vốn nhà nước được giao quản lý.

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

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

+ 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. 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 năm 2015.

- 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.

c) 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.

### **5. Tiếp tục 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.

Rà soát, nghiên cứu và ban hành quy định về nguyên tắc ràng buộc ngân sách trong mọi hoạt động của DNNN theo thông lệ quốc tế, trong đó, cần áp đặt ngân sách cố định để thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ xác định. Thực hiện nhất quán chủ trương không hỗ trợ từ ngân sách nhà nước để xử lý thua lỗ của DNNN.

Gia tăng trách nhiệm phát triển vốn nhà nước đầu tư vào hoạt động kinh doanh, đảm bảo tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu nhà nước phải đạt mức cao hơn mức bình quân của toàn bộ khu vực doanh nghiệp thuộc ngành kinh doanh chính. Cho

phép doanh nghiệp tự chủ trong cơ cấu lại vốn và tài sản trong khuôn khổ mục tiêu và các chỉ tiêu đã định. Đại diện chủ sở hữu, người quản lý doanh nghiệp phải trực tiếp chịu trách nhiệm giải trình đối với kết quả hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp. Khi DNNN thua lỗ, không bảo toàn và phát triển vốn nhà nước, không thanh toán được nợ đến hạn, thì đại diện chủ sở hữu, người quản lý doanh nghiệp phải bị thay thế và xử lý trách nhiệm theo quy định pháp luật về những sai phạm (nếu có).

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.

Sửa đổi, bổ sung hệ thống pháp luật về tài chính, tín dụng và 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. Chính thức thừa nhận quyền sử dụng đất là hàng hóa giao dịch trên thị trường; thiết lập các yêu cầu về thể chế đất công để được đấu thầu công khai, phát triển hệ thống để thực thi các yêu cầu pháp lý cho việc lập kế hoạch; minh bạch hóa việc lập kế hoạch và thủ tục quy hoạch. Bổ sung quy định pháp luật nhằm giảm thiểu các trường hợp các 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. 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 thiểu các trường hợp cơ quan nhà nước bảo lãnh cho DNNN phát hành trái phiếu doanh nghiệp. Hạn chế tối đa cấp bảo lãnh của Chính phủ đối với DNNN. Nhà nước kiểm soát và đặt ra các điều kiện chặt chẽ đối với các khoản vay do DNNN tự vay, tự trả. Không thực hiện các hình thức hoán đổi, chuyển giao hoặc chỉ đạo xóa nợ giữa các DNNN.

Đổi mới, điều chỉnh 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, thù lao, tiền thưởng trong DNNN theo cơ chế thị trường; tách hoàn toàn đội ngũ cán bộ quản lý, điều hành DNNN khỏi chế độ viên chức, công chức; áp dụng triệt để nguyên tắc thị trường trong chế độ trả lương; doanh nghiệp tự chủ quyết định đơn giá tiền lương theo nguyên tắc tốc độ tăng tiền lương bình quân thấp hơn tốc độ tăng năng suất lao động; triển khai thường xuyên, rộng khắp việc sát hạch, thi tuyển vào tất cả các chức danh quản lý, điều hành DNNN.

## **6. Bảo đảm lợi ích của nhà đầu tư và bên có lợi ích liên quan**

a) 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 có lợi ích liên quan tương tự như công ty đại chúng theo quy định của pháp luật; DNNN nghiêm túc thực hiện theo quy định pháp luật về tổ chức niêm yết.

b) Đối với DNNN là công ty TNHH một thành viên

Quy chế quản trị DNNN và điều lệ của từng DNNN phải quy định rõ trách nhiệm bảo đảm lợi ích của các bên có lợi ích liên quan, bao gồm những nội dung chủ yếu sau đây:

- DNNN chịu trách nhiệm xây dựng và công bố báo cáo về mối quan hệ với các bên có quyền lợi liên quan, bao gồm cả người lao động, chủ nợ và các cộng đồng dân cư chịu tác động.

- Tạo điều kiện để người lao động, chủ nợ và cộng đồng chịu tác động, trước hết là người dân và khách hàng sử dụng các hàng hóa, dịch vụ công ích, thiết yếu sản phẩm độc quyền tự nhiên và sản phẩm, dịch vụ thuộc ngành, lĩnh vực do DNNN thống lĩnh hoặc chi phối 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 nghiên cứu, hoàn thiện cơ chế để đảm bảo sự tham gia thực chất 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 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 khoẻ cộng đồng, an toàn và quyền con người.

## **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.

## **8. Nâng cao trách nhiệm và hiệu quả hoạt động của bộ máy quản lý, điều hành của DNNN**

a) Mở rộng phạm vi áp dụng quy định pháp luật về quản trị công ty đại chúng đối với toàn bộ DNNN là công ty cổ phần, 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.

b) 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 Hội đồng thành viên trên nguyên tắc Hội đồng thành viên 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 (sửa đổi).

Căn cứ mục tiêu, nhiệm vụ của doanh nghiệp, cơ quan đại diện chủ sở hữu tổ chức giao nhiệm vụ định kỳ cho Hội đồng thành viên (Chủ tịch công ty) và từng thành viên Hội đồng thành viên; 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 và 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 quy định tại Điều 82 Luật Doanh nghiệp (sửa đổi) về thẩm quyền của Hội đồng thành viên, 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, Hội đồng thành viên 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 Hội đồng thành viên không kiêm Tổng giám đốc điều hành tại các DNNN tổ chức theo mô hình có Hội đồng thành viên.

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; 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 như các công ty niêm yết; gắn trách nhiệm của Hội đồng thành viên với việc quản trị rủi ro tài chính của DNNN; xây dựng và vận hành hệ thống thông tin cảnh báo rủi ro trực tuyến để kết nối với hệ thống giám sát thông tin của chủ sở hữu nhà nước; áp dụng công nghệ hiện đại để quản trị rủi ro.

### **III. TỔ CHỨC THỰC HIỆN**

#### **1. Bộ Tài chính**

a) Nghiên cứu, rà soát, tổng kết, đánh giá, đề xuất sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về cổ phần hóa nhằm đẩy mạnh việc chuyển đổi công ty TNHH một thành viên do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ thành công ty cổ phần, đáp ứng yêu cầu "hầu hết các DNNN có cơ cấu sở hữu hỗn hợp, chủ yếu là doanh nghiệp cổ phần" vào năm 2025.

b) Tổng kết, đánh giá, sửa đổi, bổ sung Luật quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp và các văn bản hướng dẫn do Bộ Tài chính soạn thảo theo quy định tại Điểm a Khoản 1 Điều 2 Nghị quyết số 60/2018/QH14 ngày 15/6/2018 của Quốc hội về tiếp tục hoàn thiện và đẩy mạnh thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa DNNN, trong đó:

- Sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện hệ thống quy định pháp luật về quản lý tài chính liên quan đến quy định mới của Luật Doanh nghiệp năm 2020 về khái niệm DNNN, doanh nghiệp có vốn nhà nước, doanh nghiệp có vốn đầu tư của DNNN.

- Tiếp tục thể chế hóa Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 03/6/2017 của Ban Chấp hành trung ương Đảng khóa XII 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, trách nhiệm và quyền lợi của Nhà nước; quan hệ kinh tế, tài chính giữa Nhà nước và DNNN, nhất là các quyền và nghĩa vụ phải được thực hiện đầy đủ, minh bạch theo quy định của pháp luật, phù hợp với cơ chế thị trường; xóa bỏ các cơ chế can thiệp hành chính trực tiếp, bao cấp dành cho DNNN, đối xử bất bình đẳng với doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác, nhất là trong tiếp cận các nguồn lực nhà nước, tín dụng, đất đai, tài nguyên, cơ hội đầu tư, kinh doanh, tài chính, thuế.

- Nghiên cứu, sửa đổi, bổ sung quy định về phân cấp thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN là công ty TNHH một thành viên theo hướng nâng cao quyền tự chủ, tự trách nhiệm của công ty, hạn chế việc cơ quan nhà nước bên ngoài công ty ban hành các quyết định thuộc lĩnh vực quản trị kinh doanh của công ty, trong đó: Tăng quyền và trách nhiệm của người đại diện chủ sở hữu trực tiếp (Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty) về việc huy động vốn, 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 công ty. Cơ quan đại diện chủ sở hữu tập trung thực hiện nhiệm vụ phê duyệt và giám sát việc thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ, chiến lược, kế hoạch; phối hợp với các cơ quan có liên quan thực hiện quy định của pháp luật về công tác tổ chức - cán bộ tại công ty.

- Rà soát, sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện các quy định hướng dẫn chi tiết việc xử lý khó khăn, vướng mắc liên quan đến thẩm quyền, trình tự, thủ tục quyết định và thực hiện các dự án đầu tư của công ty theo từng loại nguồn vốn, thống nhất với

quy định của Luật Đầu tư, Luật Đầu tư công, Luật Xây dựng, Luật quản lý tài sản công và các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan.

- Tiếp tục rà soát, nghiên cứu, hoàn thiện quy định về quản lý tài chính công ty TNHH một thành viên do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ nhằm bảo đảm toàn bộ vốn và tài sản nhà nước giao công ty quản lý, khai thác, sử dụng được định giá thị trường đầy đủ; quy định rõ mọi DNNN phải thực hiện kiểm toán độc lập đối với báo cáo tài chính năm.

c) Tiếp tục chủ trì xây dựng báo cáo hàng năm của Chính phủ về hoạt động đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp trong phạm vi toàn quốc theo quy định của Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp, trong đó, bổ sung các thông tin cụ thể về danh mục, hình thức pháp lý, ngành, nghề kinh doanh chính, các chỉ tiêu tài chính cơ bản, tên cơ quan đại diện chủ sở hữu, cổ đông nhà nước tại từng doanh nghiệp có vốn nhà nước; tình hình thực hiện mục tiêu đầu tư của Nhà nước, bao gồm cả mục tiêu kinh tế và mục tiêu chính trị - xã hội (nếu có); tình hình thực hiện kế hoạch cơ cấu lại, cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước của từng cơ quan đại diện chủ sở hữu; tình hình thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu, cổ đông nhà nước tại các doanh nghiệp.

## **2. Bộ Nội vụ**

Sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện và trình Chính phủ ban hành quy định pháp luật về quản lý người giữ chức danh, chức vụ tại DNNN nhằm thể chế hóa Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 3/6/2017 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về những nội dung sau đây:

- 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.

- Sắp xếp, tinh gọn và nâng cao hiệu quả tổ chức bộ máy, biên chế của DNNN; cơ cấu lại, bố trí hợp lý đội ngũ cán bộ; tăng cường bồi dưỡng, đào tạo, nâng cao trình độ chuyên môn nghiệp vụ, năng lực lãnh đạo và tư tưởng chính trị, đạo đức, lối sống của cán bộ DNNN; có cơ chế, chính sách thu hút và sử dụng có hiệu quả lao động trình độ cao. Xây dựng chiến lược phát triển đội ngũ cán bộ lãnh đạo của DNNN. Rà soát, nâng cao tiêu chuẩn, điều kiện về phẩm chất đạo đức, năng lực lãnh đạo, quản lý và chuyên môn nghiệp vụ đối với người quản lý doanh nghiệp nhà nước.

## **3. Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội**

Nghiên cứu, sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện và trình Chính phủ ban hành quy định pháp luật về quản lý lao động, tiền lương, tiền thưởng trong DNNN nhằm 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; 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.

#### **4. Bộ Kế hoạch và Đầu tư**

a) Nghiên cứu, xây dựng và trình cấp có thẩm quyền ban hành Quy chế quản trị DNNN bao gồm các nội dung chủ yếu sau đây: (i) kế thừa quy định về quản trị công ty đại chúng để áp dụng cho toàn bộ khu vực DNNN là công ty cổ phần; (ii) quy định hướng dẫn về quản trị DNNN là công ty TNHH một thành viên, trong đó hướng dẫn chi tiết về cơ quan đại diện chủ sở hữu, hội đồng thành viên, kiểm soát viên, giao dịch với người có liên quan, báo cáo và công bố thông tin của công ty. Ban hành quy định hướng dẫn về các vấn đề người đại diện phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp cần báo cáo xin ý kiến cơ quan đại diện chủ sở hữu để tránh tình trạng người đại diện phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp phải báo cáo, xin ý kiến cơ quan đại diện chủ sở hữu tất cả các vấn đề thuộc thẩm quyền của Hội đồng quản trị, Hội đồng thành viên trước khi tham gia ý kiến, biểu quyết và quyết định tại Đại hội đồng cổ đông, cuộc họp Hội đồng quản trị, Hội đồng thành viên.

b) Tiếp tục chủ trì tham mưu, trình Thủ tướng Chính phủ ban hành các danh mục doanh nghiệp do Nhà nước giữ 100% vốn điều lệ, doanh nghiệp do Nhà nước giữ trên 50% vốn điều lệ hoặc đa số cổ phần có quyền biểu quyết và doanh nghiệp cần thoái vốn nhà nước trong từng thời kỳ và nêu rõ lý do duy trì sở hữu nhà nước đối với từng doanh nghiệp.

#### **5. Các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan, tổ chức được giao làm cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước, người đại diện chủ sở hữu nhà nước trực tiếp tại doanh nghiệp**

a) Tăng cường công tác tổ chức tuyên truyền, tập huấn, bồi dưỡng cho các cơ quan quản lý nhà nước, các doanh nghiệp, các nhà đầu tư, người lao động và các đối tượng có liên quan nhằm nâng cao nhận thức về bản chất và vai trò của cải thiện quản trị DNNN.

b) Tiếp tục triển khai thực hiện nhiệm vụ được giao tại Nghị quyết của Chính phủ về cải thiện môi trường kinh doanh, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia. Không phân biệt loại hình doanh nghiệp theo hình thức sở hữu trong soạn thảo, ban hành và thực hiện các chính sách phát triển, quy hoạch, chiến lược phát triển ngành, lĩnh vực, địa bàn được giao quản lý; chấm dứt việc giao DNNN chủ trì chuẩn bị, xây dựng quy hoạch, chiến lược phát triển ngành, lĩnh vực, địa bàn. Đảm bảo sự tham gia ý kiến thực chất và hiệu quả của các đối tượng chịu tác động về dự thảo các văn bản quy phạm pháp luật về tổ chức, quản lý, quản trị và hoạt động của DNNN.

c) Phân định rõ chức năng quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp và chức năng cung cấp dịch vụ công trong các cơ quan quản lý nhà nước ở Trung ương và địa phương. Tách bạch bộ máy, nhân sự thực hiện nhiệm vụ cung cấp dịch vụ công cho doanh nghiệp để hình thành các đơn vị sự nghiệp, dịch vụ tự chủ, tự chịu trách nhiệm.

d) Cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước:

- Tổ chức rà soát, đánh giá thực trạng, bối cảnh phát triển để đặt ra yêu cầu mục tiêu, nhiệm vụ dài hạn, trung hạn, hàng năm đối với từng DNNN. Ngoài các chỉ tiêu kế hoạch theo quy định của pháp luật, tùy từng trường hợp cụ thể cần xác định rõ và giao cho doanh nghiệp các chỉ tiêu về hoạt động xuất khẩu (nếu có), trình độ phát triển công nghệ, năng lực nghiên cứu và đổi mới công nghệ, thị phần nội địa, khu vực và thế giới để làm căn cứ giám sát, đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN.

- Chủ động đổi mới cách thức và công cụ quản lý trên cơ sở áp dụng các công nghệ điển hình của cách mạng công nghiệp 4.0 vào việc thực hiện quyền, trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu, theo dõi, giám sát, đánh giá hoạt động của doanh nghiệp và người đại diện trực tiếp tại doanh nghiệp.

- Nghiêm túc thực hiện chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước về Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp và Tổng công ty Đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước theo quy định của pháp luật, quyết định của Thủ tướng Chính phủ trong từng thời kỳ.

- Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp củng cố, kiện toàn tổ chức và cán bộ, nâng cao năng lực hoạt động; phối hợp với các cơ quan có liên quan xử lý khó khăn, vướng mắc trong quá trình hoạt động theo các Nghị quyết của Chính phủ và chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ, Lãnh đạo Chính phủ; chủ động nghiên cứu, tổng kết, đánh giá và đề xuất cơ quan có thẩm quyền các phương án điều chỉnh quy pháp luật về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Ủy ban phù hợp với bối cảnh sắp xếp, đổi mới, cơ cấu lại và nâng cao hiệu quả DNNN giai đoạn thực hiện chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2021-2030, kế hoạch 5 năm 2021-2025.

- Người đại diện chủ sở hữu nhà nước trực tiếp tại doanh nghiệp chỉ đạo, lãnh đạo doanh nghiệp thực hiện phương án cơ cấu lại doanh nghiệp đã được phê duyệt; tiếp tục đổi mới, nâng cao trình độ khoa học công nghệ để nâng cao hiệu quả và sức cạnh tranh của DNNN trong bối cảnh mới: Các tập đoàn, tổng công ty nhà nước có sẵn tiềm lực về công nghệ và mức độ sản xuất tập trung cao như viễn thông, điện lực, dầu khí tiếp tục phát huy lợi thế kinh tế quy mô và khả năng tập trung hóa sản xuất trên cơ sở đầu tư nâng cấp công nghệ, nâng cao khả năng nghiên cứu tạo công nghệ mới, nâng cao tỷ trọng tự động hóa cho toàn bộ dây chuyền công nghệ ngành kinh doanh chính. Các DNNN có mức độ sẵn sàng cho công nghiệp 4.0 còn thấp xây dựng và thực hiện chiến lược, kế hoạch chuyển đổi sản xuất kinh doanh phù hợp với đặc thù ngành nghề, quy mô và năng lực; nâng cấp công nghệ, áp dụng



mô hình kinh doanh mới, mở rộng thương mại điện tử, tham gia chuỗi giá trị kinh tế số; tái cơ cấu mạnh mẽ sản phẩm dịch vụ và lao động trên nền tảng các công nghệ mới, nâng cao tỷ trọng kết nối thiết bị - sản phẩm, nghiên cứu và chuẩn hóa kỹ thuật toàn chuỗi sản xuất sản phẩm, triển khai hệ thống kiểm soát máy móc, thiết bị bằng công nghệ thông tin hiện đại, gia tăng tỷ trọng đầu tư cho lao động tay nghề cao.

**Điều 2.** Quyết định này có hiệu lực thi hành kể từ ngày ký ban hành.

**Điều 3.** Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty của doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ và người đại diện vốn Nhà nước chịu trách nhiệm thi hành Quyết định này./.

## THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ

### *Nơi nhận:*

- Ban Bí thư Trung ương Đảng;
- Thủ tướng, các Phó Thủ tướng Chính phủ;
- Các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc CP;
- VP BCĐ TW về phòng, chống tham nhũng;
- HĐND, UBND các tỉnh, TP trực thuộc TW;
- Văn phòng TW và các Ban của Đảng;
- Văn phòng Tổng Bí thư;
- Văn phòng Chủ tịch nước;
- Hội đồng Dân tộc và các UB của Quốc hội;
- Văn phòng Quốc hội;
- Tòa án nhân dân tối cao;
- Viện kiểm sát nhân dân tối cao;
- UB Giám sát tài chính QG;
- Kiểm toán Nhà nước;
- Ngân hàng Chính sách xã hội;
- Ngân hàng Phát triển Việt Nam;
- Ủy ban TW Mặt trận Tổ quốc Việt Nam;
- Cơ quan Trung ương của các đoàn thể;
- Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam;
- Các tập đoàn kinh tế nhà nước và TCTNN;
- Ban Chỉ đạo Đổi mới và PTĐN;
- VPCP: BTCN, các PCN, Trợ lý TTCP, Cổng TTĐT, các Vụ, Cục, đơn vị trực thuộc, Công báo;
- Lưu: Văn thư, ĐMDN (3b).

**DỰ THẢO 1**

Hà Nội, ngày tháng năm 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**

Lý luận và thực tiễn quốc tế đã chỉ ra, quản trị tốt là điều kiện để tăng giá trị của doanh nghiệp nói chung, DNNN nói riêng, thu hút đầu tư, góp phần nâng cao hiệu quả và sức cạnh tranh của nền kinh tế.

Tại Việt Nam, kết quả hoạt động của các công ty niêm yết năm 2019 cho thấy, các công ty thuộc nhóm quản trị tốt có tỷ suất lợi nhuận cao hơn hẳn so với các công ty thuộc nhóm có điểm số quản trị trung bình và thấp.

Đối với khu vực DNNN, Đảng và Nhà nước đã ban hành, chỉ đạo thực hiện nhiều giải pháp cải thiện quản trị DNNN. Tuy vậy, như Nghị quyết số 12-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII đã đánh giá, thể chế quản lý, quản trị DNNN còn không ít hạn chế, yếu kém, không rõ ràng về trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân; quyền hạn chưa gắn với trách nhiệm trong quản trị, điều hành DNNN, đồng thời, đề ra mục tiêu "Phấn đấu đáp ứng các chuẩn mực quốc tế về quản trị DNNN".

Nghị quyết số 51/NQ-CP ngày 19/6/2017 ban hành Chương trình hành động của Chính phủ triển khai Nghị quyết số 07-NQ/TW ngày 18/11/2016 của Bộ Chính trị về chủ trương, giải pháp cơ cấu lại ngân sách nhà nước, quản lý nợ công để bảo đảm nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững đã giao nhiệm vụ cho Bộ Kế hoạch và Đầu tư xây dựng Đề án "*Áp dụng quản trị hiện đại đối với các doanh nghiệp nhà nước; minh bạch hóa hoạt động đầu tư kinh doanh của chủ sở hữu nhà nước*", trình Thủ tướng Chính phủ vào năm 2020.

Thực hiện nhiệm vụ được giao, Bộ kế hoạch và Đầu tư đã xây dựng đề án trên cơ sở rà soát, đánh giá thực trạng quản trị DNNN ở nước ta theo các chuẩn mực quốc tế về quản trị DNNN, từ đó đề xuất ban hành và thực hiện các chính sách đổi mới cho phù hợp. Báo cáo Đề án gồm 03 phần:

- 1) Thông lệ quốc tế về quản trị DNNN.
- 2) Thực tiễn quản trị DNNN ở nước ta.
- 3) Kiến nghị giải pháp hoàn thiện quản trị DNNN theo thông lệ quốc tế.

Trong Đề án này, DNNN bao gồm các doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ theo quy định tại Luật Doanh nghiệp (sửa đổi năm 2020).

# PHẦN 1

## THÔNG LỆ QUỐC TẾ VỀ QUẢN TRỊ DNNN

### I. QUẢN TRỊ DOANH NGHIỆP

Theo quan niệm quốc tế phổ biến, quản trị doanh nghiệp là tập hợp các mối quan hệ giữa Hội đồng quản trị (hoặc cơ quan quản lý tương đương của doanh nghiệp), Ban điều hành, Chủ sở hữu và các Bên lợi ích liên quan trong việc xây dựng mục tiêu, thực hiện mục tiêu và giám sát kết quả thực hiện mục tiêu của doanh nghiệp<sup>1</sup>.

### II. THÔNG LỆ QUỐC TẾ VỀ QUẢN TRỊ DNNN

Từ những năm 1990, nhiều định chế quốc tế đã ban hành hướng dẫn về quản trị doanh nghiệp, làm cơ sở tham chiếu cho các nước thành viên áp dụng để xây dựng và ban hành quy chế quản trị doanh nghiệp của từng quốc gia. Trong đó, Bộ nguyên tắc quản trị doanh nghiệp của Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD) là phổ biến nhất và được nhiều quốc gia áp dụng.<sup>2</sup>

Đối với DNNN, OECD đã nhiều lần ban hành *Hướng dẫn về quản trị công ty trong các doanh nghiệp nhà nước* (gọi tắt là Hướng dẫn quản trị DNNN), trong đó nêu rõ đây là "những chuẩn mực được thống nhất chung" cho các nước thành viên OECD áp dụng. Các tổ chức quốc tế khác, ví dụ Ngân hàng thế giới (WB) cũng sử dụng Hướng dẫn quản trị DNNN của OECD làm căn cứ để xây dựng các báo cáo đánh giá và tư vấn chính sách cải cách DNNN cho các quốc gia đối tác của WB. Do phạm vi áp dụng rộng rãi trên thế giới không chỉ giới hạn trong các nước thành viên OECD nên Hướng dẫn quản trị DNNN của OECD được nhìn nhận là một trong những chuẩn mực và thông lệ phổ biến nhất về quản trị DNNN.

Bản hướng dẫn quản trị DNNN mới nhất của OECD (năm 2015) gồm 39 nguyên tắc được tập hợp trong 07 nhóm nội dung, bao gồm:

#### 1. Mục tiêu đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp

Nguyên tắc chung: *Mục tiêu tối cao của việc Nhà nước duy trì sở hữu tại doanh nghiệp là vì lợi ích của người dân. Nhà nước cần xem xét cẩn trọng trước khi sở hữu doanh nghiệp và công bố rõ ràng về lợi ích của việc sở hữu đó. Việc duy trì sở hữu Nhà nước tại doanh nghiệp cần được rà soát, đánh giá định kỳ để có điều chỉnh cho phù hợp.*

#### Các nguyên tắc cụ thể:

(i) Nhà nước cần quy định rõ mục tiêu của DNNN và mục tiêu của chủ sở hữu nhà nước tại từng DNNN. Để có cơ sở xác định các mục tiêu đó, cơ quan

<sup>1</sup> Khái niệm được định nghĩa tại Bộ nguyên tắc quản trị công ty năm 2015 của Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD) và Diễn đàn 20 nền kinh tế lớn trên thế giới (G20).

<sup>2</sup> OECD ban hành Nguyên tắc quản trị công ty vào các năm 1999, 2004 và 2015 (phối hợp với Diễn đàn 20 nền kinh tế lớn G20).

nhà nước có thẩm quyền cần đưa ra bằng chứng thuyết phục rằng, việc Nhà nước sở hữu doanh nghiệp sẽ mang lại lợi ích cho người dân, cho cộng đồng và cho cả nền kinh tế; và để đạt được lợi ích đó thì phương án Nhà nước sở hữu doanh nghiệp phải "tốt hơn" và hiệu quả hơn các phương án Nhà nước không sở hữu doanh nghiệp.<sup>3</sup>

(ii) Nhà nước cần 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 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, 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 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.

(iii) Việc xây dựng và ban hành chính sách sở hữu nhà nước cần có sự tham vấn đầy đủ của các bên có liên quan. Nhà nước tiến hành rà soát, cập nhật và công bố định kỳ về chính sách sở hữu nhà nước để công chúng có thể tiếp cận dễ dàng. Chính sách sở hữu nhà nước phải được lưu hành rộng rãi và thực thi trong các bộ, ngành liên quan, HĐQT, Ban điều hành DNNN.

(iv) Nhà nước cần xác định lý do của việc duy trì sở hữu nhà nước tại từng DNNN và những lý do này phải được rà soát, công bố định kỳ. Trường hợp DNNN thực hiện nhiệm vụ công (được hiểu là các nhiệm vụ chính trị - xã hội và các nhiệm vụ công ích khác), thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải có văn bản giao các nhiệm vụ công đó và công bố công khai.

## **2. Thực hiện vai trò chủ sở hữu nhà nước**

Nguyên tắc chung: *Nhà nước cần thực hiện vai trò chủ sở hữu một cách năng động, có trách nhiệm, minh bạch, chuyên nghiệp và hiệu quả.*

### Các nguyên tắc cụ thể:

(i) Nhà nước cần tổ chức DNNN dưới các hình thức công ty và có cơ chế hoạt động kinh doanh như công ty khu vực tư nhân (gọi là công ty hóa DNNN).

(ii) DNNN phải có đầy đủ quyền tự chủ trong khuôn khổ mục tiêu và nhiệm vụ mà Nhà nước giao. Cần hạn chế sự can thiệp của Nhà nước vào hoạt động điều

<sup>3</sup> Ví dụ: Khoản 1 Điều 65 Luật chế độ ngân sách nhà nước của CHLB Đức (Bundeshaushaltsordnung) quy định điều kiện để Chính phủ góp vốn vào doanh nghiệp là "*doanh nghiệp đó mang lại lợi ích quan trọng cho Chính phủ và lợi ích đó không thể đạt được tốt hơn và hiệu quả hơn bằng bất kỳ cách nào khác*".

hành DNNN. Nhà nước không nên giao cho DNNN các mục tiêu, nhiệm vụ không rõ ràng.

(iii) Nhà nước nên để cho HĐQT (hoặc cơ quan quản lý tương đương) thực hiện trách nhiệm của họ một cách độc lập; tôn trọng các quyền của HĐQT.

(iv) Thực hiện quyền sở hữu nhà nước phải rõ ràng và tách bạch với quyền quản lý nhà nước. Việc thực hiện quyền chủ sở hữu nên tập trung tại một cơ quan chủ sở hữu, hoặc ít nhất cũng phải có một cơ quan đầu mối điều phối việc thực hiện quyền chủ sở hữu 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.

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

(vi) Nhà nước cần thực hiện quyền và trách nhiệm chủ sở hữu một cách năng động theo cơ cấu pháp lý của mỗi doanh nghiệp. Cụ thể là:

- Nhà nước phải có đại diện tại Đại hội đồng cổ đông (hoặc cơ quan quản lý tương đương của DNNN) để biểu quyết và thực hiện hiệu quả quyền biểu quyết. Nhà nước phải xây dựng quy trình minh bạch về đề cử thành viên HĐQT hoặc cơ quan tương đương của DNNN.

- Nhà nước phải xây dựng các mục tiêu, nhiệm vụ giao cho DNNN và giám sát thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ đó, bao gồm các mục tiêu tài chính, mục tiêu cơ cấu vốn và mức độ chịu đựng rủi ro của DNNN. Nhà nước cần xây dựng hệ thống báo cáo theo các chuẩn mực quản trị công ty để cơ quan chủ sở hữu thường xuyên giám sát, đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN. Nhà nước phải 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.

- Cơ quan chủ sở hữu cần duy trì đối thoại, tương tác thường xuyên với cơ quan kiểm toán độc lập và các cơ quan kiểm soát khác của Nhà nước.

- Nhà nước cần thiết lập chính sách thù lao rõ ràng cho thành viên HĐQT gắn với lợi ích trung và dài hạn của doanh nghiệp; có thể thu hút và khuyến khích các chuyên gia trình độ cao tham gia HĐQT.

### **3. DNNN và thị trường**

Nguyên tắc chung: *Khuôn khổ thể chế và pháp luật phải bảo đảm sân chơi bình đẳng và cạnh tranh công bằng trên thị trường khi DNNN thực hiện hoạt động kinh doanh*

Các nguyên tắc cụ thể:

- (i) Cần có sự phân định rõ giữa chức năng sở hữu và các chức năng khác của Nhà nước có thể ảnh hưởng tới điều kiện hoạt động của DNNN, đặc biệt là chức năng điều tiết thị trường (quản lý nhà nước).

(ii) Các bên có quyền lợi liên quan, bao gồm cả đối thủ cạnh tranh, phải được quyền khiếu nại và được phân xử công bằng khi họ cho rằng quyền của mình bị xâm phạm.

(iii) Khi DNNN có cả nhiệm vụ kinh doanh và nhiệm vụ công ích 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.

(iv) Chi phí cho nhiệm vụ công ích phải được Nhà nước chi trả và công bố rõ ràng.

(v) DNNN kinh doanh không nên được miễn trừ khỏi các quy định về thuế và quy định kinh doanh chung. Pháp luật không nên phân biệt đối xử giữa DNNN và doanh nghiệp khác. Hình thức pháp lý của DNNN nên cho phép các chủ nợ gây sức ép yêu cầu mở thủ tục phá sản.

(vi) DNNN phải tuân thủ các điều kiện cạnh tranh về tiếp cận tài chính. Mối quan hệ giữa DNNN với các tổ chức tài chính nhà nước, ngân hàng thương mại nhà nước và các DNNN khác phải dựa trên quan hệ thương mại thuần túy. Các hoạt động kinh doanh của DNNN không được phép hưởng lợi từ bất kỳ hỗ trợ tài chính gián tiếp nào, chẳng hạn như tài trợ ưu đãi, nợ thuế hoặc tín dụng thương mại ưu đãi từ các DNNN khác. Các hoạt động kinh doanh của DNNN không nên nhận các yếu tố đầu vào (như năng lượng, nước hoặc đất đai) với giá cả hoặc điều kiện thuận lợi hơn so với các đối thủ cạnh tranh tư nhân. Các hoạt động kinh doanh của DNNN nên được thực hiện bằng cách cạnh tranh với các doanh nghiệp tư nhân.

(vii) Khi DNNN tham gia mua sắm công, dù với tư cách nhà thầu 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.

#### **4. Đối xử công bằng giữa các cổ đông**

Nguyên tắc chung: *Tại các DNNN đa sở hữu, Nhà nước và DNNN cần công nhận quyền của mọi cổ đông; đảm bảo quyền được đối xử công bằng và quyền tiếp cận thông tin doanh nghiệp cho các cổ đông.*

##### Các nguyên tắc cụ thể:

(i) Nhà nước và DNNN cần đảm bảo rằng tất cả các cổ đông được đối xử công bằng. Các DNNN nên áp dụng các tiêu chuẩn cao về công khai thông tin và minh bạch hóa hoạt động của mình đối với tất cả các cổ đông. DNNN nên chủ động thực hiện việc trao đổi thông tin tham vấn với tất cả các cổ đông. Cần tạo điều kiện cho các cổ đông thiểu số tham gia đại hội cổ đông và các quyết định cơ bản của DNNN. Giao dịch giữa Nhà nước và DNNN cũng như giữa các DNNN nên thực hiện theo cơ chế thị trường.

(ii) Quy chế quản trị công ty của quốc gia cần được áp dụng cho tất cả các DNNN niêm yết cũng như DNNN chưa niêm yết.



(iii) Trong trường hợp DNNN được yêu cầu thực hiện nhiệm vụ công, thì trong mọi thời điểm phải sẵn sàng cung cấp đầy đủ thông tin về việc này cho các cổ đông khác.

(iv) Khi các DNNN tham gia vào các dự án hợp tác như liên doanh và hợp tác công tư, thì quyền lợi của các bên đối tác phải được đảm bảo kịp thời và khách quan.

## **5. Các bên lợi ích liên quan và trách nhiệm xã hội của DNNN**

Nguyên tắc chung: *Phải đảm bảo lợi ích của người có lợi ích liên quan. Cần quy định đầy đủ trách nhiệm của DNNN đối với các bên lợi ích liên quan và yêu cầu DNNN phải báo cáo về việc này. Nhà nước cần đưa ra yêu cầu về các hoạt động kinh doanh có trách nhiệm xã hội của DNNN.*

### Các nguyên tắc cụ thể:

(i) Chính phủ, cơ quan chủ sở hữu và DNNN công nhận và tôn trọng quyền của các bên liên quan do pháp luật quy định hoặc theo thỏa thuận chung.

(ii) DNNN niêm yết và DNNN quy mô lớn nên xây dựng báo cáo về mối quan hệ với bên có liên quan, bao gồm cả người lao động, chủ nợ và các cộng đồng bị tác động.

(iii) HĐQT 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 đạo đức, bao gồm cả các vấn đề gây ra gian lận và tham nhũng. Các chương trình và biện pháp này phải dựa trên các tiêu chuẩn quốc gia, phù hợp với các cam kết quốc tế và áp dụng cho DNNN và công ty con.

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

(v) 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.

## **6. Công bố thông tin và tính minh bạch của DNNN**

Nguyên tắc chung: *Các DNNN cần tuân thủ các tiêu chuẩn cao về minh bạch hóa, kế toán, kiểm toán.*

### Các nguyên tắc cụ thể:

(i) 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.

(ii) 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.

(iii) 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.

## **7. HĐQT và Ban Điều hành DNNN**

Nguyên tắc chung: HĐQT (hoặc cơ quan quản lý tương đương của DNNN) phải có thẩm quyền, năng lực và tính khách quan để thực hiện chức năng chính của mình là 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.

### Các nguyên tắc cụ thể:

(i) HĐQT cần được giao nhiệm vụ, thẩm quyền rõ ràng và chịu trách nhiệm cuối cùng về kết quả hoạt động của DNNN. Vai trò của HĐQT cần được quy định rõ ràng, tốt nhất là tại Luật Doanh nghiệp. HĐQT chịu trách nhiệm giải trình đầy đủ với các chủ sở hữu của DNNN; vì lợi ích cao nhất của DNNN; đối xử công bằng với các cổ đông và nhà đầu tư khác của DNNN.

(ii) HĐQT cần thực hiện có hiệu quả chức năng chủ yếu là xây dựng chiến lược của DNNN và giám sát người điều hành DNNN trong khuôn khổ mục tiêu và nhiệm vụ Nhà nước giao cho DNNN. HĐQT phải có toàn quyền bổ nhiệm và bãi nhiệm tổng giám đốc điều hành (CEO). Thành viên HĐQT nên được trả thù lao theo mức độ đạt được các lợi ích/mục tiêu dài hạn của DNNN.

(iii) Cơ cấu thành viên HĐQT phải bảo đảm để HĐQT ra các quyết định một cách khách quan, độc lập. Tất cả các thành viên HĐQT, kể cả thành viên được bổ nhiệm từ công chức nhà nước, phải có trình độ chuyên môn cao và có trách nhiệm pháp lý tương ứng.

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

(v) Cần thực hiện các cơ chế giải quyết các xung đột lợi ích; không để cho các xung đột lợi ích này ảnh hưởng xấu đến việc thực hiện trách nhiệm của thành viên HĐQT cũng như ngăn ngừa các can thiệp chính trị vào hoạt động của HĐQT.

(vi) Chủ tịch HĐQT chịu trách nhiệm tổ chức các cuộc họp HĐQT một cách có hiệu quả. Khi cần thiết, Chủ tịch HĐQT đóng vai trò là người điều phối giữa các thành viên; đầu mối trong mối quan với cơ quan chủ sở hữu nhà nước. Theo thông lệ tốt, Chủ tịch HĐQT không nên kiêm nhiệm Tổng giám đốc điều hành.

(vii) Nếu thành phần HĐQT phải có đại diện người lao động, thì phải thiết lập cơ chế đảm bảo việc đại diện này được thực hiện hiệu quả và góp phần tăng cường năng lực, thông tin và sự độc lập của HĐQT.

(viii) 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 là để các cuộc họp HĐQT có hiệu quả hơn và không làm mất đi trách nhiệm, chức năng chính của HĐQT.

(ix) HĐQT cần thực hiện việc đánh giá hàng năm về hiệu quả hoạt động của mình dưới sự giám sát chung của Chủ tịch HĐQT.

(x) DNNN nên triển khai việc kiểm toán nội bộ và thành lập bộ phận kiểm toán nội bộ, báo cáo và chịu sự giám sát của HĐQT.

## Phần 2

### THỰC TRẠNG QUẢN TRỊ DNNN Ở NƯỚC TA

Phụ lục 1 của Đề án là nội dung rà soát các Nghị quyết của Đảng, Quốc hội, Chính phủ và hệ thống văn bản quy phạm pháp luật (Luật, Nghị định, Quyết định, Thông tư) về 07 nhóm vấn đề của quản trị DNNN sau đây:

- (1) Xác định mục tiêu của DNNN và mục tiêu đầu tư vốn nhà nước
- (2) Nội dung và cách thức thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước.
- (3) Cơ chế để DNNN hoạt động theo kinh tế thị trường, cạnh tranh, bình đẳng trong tiếp cận các nguồn lực
- (4) Cơ chế bảo vệ cổ đông nhỏ tại DNNN đa sở hữu
- (5) Cơ chế đảm bảo lợi ích của các bên liên quan tại DNNN
- (6) Chế độ công bố thông tin, kế toán, kiểm toán của DNNN
- (7) Cơ chế hoạt động của bộ máy quản lý, điều hành DNNN.

Căn cứ kết quả rà soát pháp luật, tình hình tổ chức thực hiện và so sánh với thông lệ quốc tế, có thể đánh giá thực trạng quản trị DNNN ở nước ta như sau:

#### I. NHỮNG KẾT QUẢ TÍCH CỰC

##### 1. Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật đã quy định rõ mục tiêu đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp và chính sách thực hiện phù hợp với thông lệ quốc tế

Thông lệ quốc tế về quản trị DNNN yêu cầu mục tiêu của DNNN và mục tiêu đầu tư vốn nhà nước cần tập trung vào việc cung cấp hàng hoá, dịch vụ công, độc quyền tự nhiên và hỗ trợ thực hiện mục tiêu kinh tế chiến lược quốc gia. Nhà nước phải xác định và công bố cơ chế chính sách thực hiện các mục tiêu này trên nguyên tắc rõ ràng, minh bạch, thống nhất, đảm bảo hiệu lực và hiệu quả trong tổ chức thực hiện.

Ở nước ta, thể chế hóa đường lối chủ trương của Đảng qua các kỳ Đại hội, Luật số 69/2014/QH13 và văn bản hướng dẫn đã quy định chi tiết danh mục lĩnh vực đầu tư vốn nhà nước vào DNNN (doanh nghiệp 100% vốn nhà nước và doanh nghiệp do Nhà nước giữ trên 50% vốn điều lệ), cơ bản 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<sup>4</sup>. Về

<sup>4</sup> Nghị định số 91/2015/NĐ-CP ngày 13/10/2015 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), Quyết định số 58/2016/QĐ-TTg về tiêu chí phân loại DNNN...

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.

Về cơ chế chính sách thực hiện mục tiêu đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp (còn gọi là "chính sách sở hữu nhà nước" theo nguyên tắc quản trị DNNN của OECD), pháp luật Việt Nam, trước hết là hệ thống Luật Doanh nghiệp, Luật số 69, Luật Chứng khoán và các văn bản hướng dẫn đã quy định đầy đủ 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 đó; quy định và công bố minh bạch về cơ chế, chính sách đối với hoạt động của DNNN, về kế hoạch chuyển đổi sở hữu, đa dạng hóa sở hữu, cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước. Nói cách khác, mặc dù Việt Nam chưa có một văn bản thống nhất để công bố về "chính sách chủ sở hữu nhà nước" trong từng thời kỳ và hàng năm như rất nhiều quốc gia khác trên thế giới, nhưng toàn bộ các nội dung của "chính sách sở hữu nhà nước" này đã được quy định trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau.

## **2. Việc thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước có bước đổi mới, ngày càng năng động, minh bạch, chuyên nghiệp và trách nhiệm hơn**

Thể hiện ở những kết quả nổi bật sau đây:

*Một là, đã hoàn thành quá trình công ty hóa DNNN, hình thành các điều kiện tốt để đổi mới vai trò và cách thức thực hiện vai trò chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN theo thông lệ quốc tế về quản trị DNNN:*

Trên phương diện pháp luật, từ ngày 1/7/2010 Việt Nam đã hoàn thành quá trình công ty hóa các DNNN với việc toàn bộ DNNN đã chuyển thành công ty cổ phần, công ty TNHH theo quy định của Luật Doanh nghiệp; Luật DNNN hết hiệu lực, chấm dứt thời kỳ DNNN tồn tại dưới một hình thức pháp lý riêng biệt; DNNN có các quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm, cơ cấu tổ chức quản lý như các công ty khu vực tư nhân, là điều kiện tốt để DNNN áp dụng các chuẩn mực quản trị doanh nghiệp chung.

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.

*Hai là, đã giảm sự can thiệp của chủ sở hữu nhà nước vào hoạt động điều hành hàng ngày của DNNN theo yêu cầu của quản trị DNNN hiện đại:*

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 chiến lược, quan trọng của công ty. Việc quản lý và điều hành công ty hoàn toàn thuộc thẩm quyền của Hội đồng quản trị, Ban Giám đốc theo quy định của pháp luật. Mặc dù trên thực tế chủ sở hữu nhà nước có thể tác động đến các quyết định của Hội đồng quản trị, Ban Giám đốc thông qua mối quan hệ với người đại diện

được bầu vào Hội đồng quản trị, Ban Giám đốc, nhưng chủ sở hữu nhà nước không có thẩm quyền chỉ đạo hoạt động điều hành hàng ngày của công ty trên phương diện pháp luật.

Đối với DNNN là công ty TNHH một thành viên: Pháp luật đã 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 Hội đồng thành viên, các dự án đầu tư quy mô lớn. Về cơ bản, các quyền hạn của cơ quan đại diện chủ sở hữu không bao gồm các nội dung thuộc lĩnh vực điều hành hàng ngày của công ty.

*Ba là, trách nhiệm giải trình trong thực hiện chức năng chủ sở hữu vốn nhà nước đã được nâng lên một bước:*

Năm 2014, Luật số 69/2014/QH13 quy định về mô hình cơ quan đại diện chủ sở hữu hữu "là cơ quan, tổ chức được Chính phủ giao thực hiện quyền, trách nhiệm của đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp do mình quyết định thành lập hoặc được giao quản lý và thực hiện quyền, trách nhiệm đối với phần vốn nhà nước đầu tư tại công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên".

Năm 2018, Chính phủ thành lập Ủy ban quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp là cơ quan thuộc Chính phủ; được Chính phủ giao 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 trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên theo quy định của pháp luật.

Việc quy định về cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước và thành lập Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp đã thay thế cho mô hình phân công cho nhiều cơ quan, tổ chức cùng thực hiện các quyền, trách nhiệm đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước. Có thể nói, sau nhiều năm thực hiện đường lối đổi mới, trên phương diện pháp luật, đến nay Việt Nam đã xác định được cơ quan đại diện chủ sở hữu thực hiện chuyên trách và chịu trách nhiệm giải trình về quản lý vốn nhà nước tại các doanh nghiệp, cơ bản đáp ứng yêu cầu "tập trung quyền sở hữu nhà nước" đối với DNNN theo nguyên tắc quản trị DNNN quốc tế.

*Bốn là, cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước đã năng động hơn trong thực hiện trách nhiệm đối với DNNN và phù hợp với cơ cấu pháp lý của mỗi loại hình DNNN:*

Các trách nhiệm chính của chủ sở hữu nhà nước cần phải thực hiện theo yêu cầu của nguyên tắc quản trị DNNN quốc tế đều đã được triển khai thực hiện ở Việt nam, bao gồm:

- Chủ sở hữu nhà nước đã thực hiện trách nhiệm cử người đại diện vốn nhà nước tại doanh nghiệp 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 Hội đồng thành viên công ty TNHH một thành viên.



- Chủ sở hữu nhà nước đã ban hành quy định và thực hiện quy trình bổ nhiệm thành viên Hội đồng thành viên của DNNN do Nhà nước giữ 100% vốn điều lệ. Đối với DNNN là công ty cổ phần, Luật Doanh nghiệp đã quy định hướng dẫn chi tiết về 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.

- Chủ sở hữu nhà nước đã quy định, thực hiện việc 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.

- Chủ sở hữu nhà nước đã quy định chi tiết về chế độ báo cáo của DNNN 100% vốn nhà nước, cho phép cơ quan đại diện chủ sở hữu giám sát, đánh giá định kỳ về hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp DNNN. 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.

### **3. Khuôn khổ hoạt động kinh doanh thông thường của DNNN ngày càng phù hợp hơn với thông lệ kinh tế thị trường cạnh tranh, bình đẳng**

Theo thông lệ quản trị DNNN quốc tế, các hoạt động kinh doanh thông thường mang tính cạnh tranh của DNNN phải được thực hiện trong khuôn khổ của nguyên tắc "sân chơi bình đẳng" không tạo lợi thế hay bất lợi cho DNNN và doanh nghiệp khác. Dựa trên các tiêu chí của "sân chơi bình đẳng" theo Hướng dẫn quản trị DNNN của OECD năm 2015, có thể đánh giá những điểm tích cực của quản trị DNNN ở Việt Nam hiện nay như sau:

*Một là, 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:*

Hiến pháp, Luật Doanh nghiệp, Luật số 69 và hệ thống văn bản có liên quan đã quy định tách bạch về nội dung chức năng chủ sở hữu nhà nước và nội dung chức năng quản lý nhà nước đối với các loại hình DNNN, là điều kiện tốt để giảm thiểu xung đột lợi ích trong quản trị DNNN.

Về bộ máy quản lý nhà nước, việc chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước về Ủy ban Quản lý vốn nhà nước và SCIC đang được đẩy mạnh, tiến tới mục tiêu các Bộ quản lý ngành không còn thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước theo quy định của Luật Tổ chức Chính phủ, qua đó giảm thiểu các hành vi ưu ái cho DNNN trực thuộc như đã từng diễn ra trước khi chuyển giao doanh nghiệp.

*Hai là, 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.*

Rà soát hệ thống pháp luật hiện hành cho thấy chưa có văn bản quy phạm pháp luật nào cản trở các bên có quyền lợi liên quan (bao gồm cả chủ nợ và đối thủ cạnh tranh) khiếu nại/khởi kiện tại tòa án/trọng tài kinh tế khi DNNN và chủ sở hữu nhà nước không đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của họ.

Bộ luật Dân sự, Luật thương mại, Luật cạnh tranh, các Luật về tố tụng, pháp luật hiện hành về hợp đồng (kinh tế, dân sự) không phân biệt đối tượng áp dụng là DNNN hay doanh nghiệp khác. Các bên tranh chấp với DNNN, đều có quyền khiếu nại, đệ đơn lên tòa án/cơ quan trọng tài để xử lý các vi phạm hợp đồng của DNNN.

Luật pháp Việt Nam cũng không có điều khoản nào cho phép DNNN và chủ sở hữu nhà nước được ưu ái/bảo hộ tại tòa án/trọng tài kinh tế khi bị các bên liên quan khởi kiện do vi phạm pháp luật hoặc không tôn trọng nghĩa vụ hợp đồng.

Về điều kiện đảm bảo tính độc lập của các phán xét liên quan đến DNNN và chủ sở hữu nhà nước, hệ thống các cơ quan tòa án và trọng tài kinh tế hiện nay cơ bản đã tách khỏi hệ thống cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước, trừ trường hợp của Cục Cạnh tranh và Bảo vệ người tiêu dùng là cơ quan do Chính phủ thành lập trong hệ thống tổ chức của Bộ Công Thương, tuy vậy, dự kiến trong thời gian sớm nhất Bộ Công Thương sẽ hoàn tất việc chuyển giao toàn bộ quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước về Ủy ban Quản lý vốn nhà nước và SCIC.

*Ba là, việc thực hiện các nhiệm vụ chính trị - xã hội và công ích của DNNN (nếu có) ngày càng minh bạch hơn, phù hợp hơn với cơ chế thị trường:*

Thông lệ quốc tế về quản trị DNNN yêu cầu: Khi DNNN vừa thực hiện kinh doanh thông thường, vừa thực hiện nhiệm vụ chính trị - xã hội, công ích (gọi chung là hoạt động chính sách công) thì Nhà nước phải chi trả chi phí cho hoạt động chính sách công một cách minh bạch; DNNN phải áp dụng chuẩn mực công bố thông tin ở mức cao về chi phí và doanh thu đối với hoạt động chính sách công. Việc phân tách hoạt động kinh doanh và hoạt động chính sách công nhằm tránh việc trợ cấp chéo cho DNNN, gây méo mó thị trường của hai loại hoạt động.

Tại Việt Nam, Luật Doanh nghiệp đã 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 10/4/2019 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.

Bộ Tài chính đã ban hành Thông tư số 14/2016/TT-BTC ngày 20/01/2016 hướng dẫn cơ chế tài chính khi các công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ tham gia thực hiện nhiệm vụ chính trị, đảm bảo an sinh xã hội, cân đối cung cầu cho nền kinh tế, trong đó quy định:

- Thực hiện nhiệm vụ chính trị là thực hiện nhiệm vụ theo chỉ đạo, quyết định của Thủ tướng Chính phủ hoặc tự nguyện đăng ký thực hiện nhiệm vụ theo chủ trương của Nhà nước không vì mục đích lợi nhuận và được Thủ tướng Chính phủ chấp thuận.

- Các doanh nghiệp tham gia thực hiện nhiệm vụ chính trị nếu thỏa mãn các điều kiện về miễn, giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, tiền thuê mặt nước thì được miễn, giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, tiền thuê mặt nước đối với diện tích đất, diện tích thuê mặt nước sử dụng đúng mục đích, nhiệm vụ chính trị.

- Các doanh nghiệp mở sổ kế toán chi tiết để theo dõi riêng doanh thu hoạt động sản xuất kinh doanh và cung ứng sản phẩm, dịch vụ khi tham gia thực hiện nhiệm vụ chính trị, đảm bảo an sinh xã hội, cân đối cung cầu cho nền kinh tế.

- Các khoản chi phí phát sinh trong quá trình các doanh nghiệp tham gia thực hiện nhiệm vụ chính trị được hạch toán riêng và phải đảm bảo tính hợp lý, hợp lệ theo quy định của Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp và các văn bản pháp luật có liên quan. Các doanh nghiệp mở sổ kế toán chi tiết để theo dõi riêng chi phí phát sinh trong quá trình các doanh nghiệp tham gia thực hiện nhiệm vụ chính trị.

Chênh lệch doanh thu và chi phí của hoạt động sản xuất kinh doanh và cung ứng sản phẩm, dịch vụ khi tham gia thực hiện nhiệm vụ chính trị được hạch toán vào kết quả sản xuất kinh doanh chung của doanh nghiệp để thực hiện xác định thuế thu nhập doanh nghiệp theo quy định của pháp luật;

Trường hợp doanh thu lớn hơn chi phí của hoạt động sản xuất kinh doanh và cung ứng sản phẩm, dịch vụ khi tham gia thực hiện nhiệm vụ chính trị thì thu nhập từ việc thực hiện nhiệm vụ chính trị được áp dụng ưu đãi thuế thu nhập

doanh nghiệp theo quy định của Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp và các văn bản pháp luật có liên quan.

Trường hợp doanh thu nhỏ hơn chi phí của hoạt động sản xuất kinh doanh và cung ứng sản phẩm, dịch vụ khi tham gia thực hiện nhiệm vụ chính trị thì chênh lệch được bù từ phần lợi nhuận sản xuất kinh doanh chung của doanh nghiệp.

Doanh nghiệp lập báo cáo riêng về hoạt động thực hiện nhiệm vụ chính trị. Doanh nghiệp thực hiện lập và nộp báo cáo về hoạt động thực hiện nhiệm vụ chính trị cùng với kỳ lập và nộp báo cáo tài chính năm gửi cho cơ quan đại diện chủ sở hữu và cơ quan quản lý tài chính doanh nghiệp cùng cấp. Doanh nghiệp thực hiện kiểm toán báo cáo tài chính trong đó có kiểm toán doanh thu, chi phí của hoạt động thực hiện nhiệm vụ chính trị để làm căn cứ hỗ trợ về vốn, miễn, giảm về tiền thuê đất, tiền sử dụng đất, tiền thuê mặt nước và áp dụng ưu đãi về thuế thu nhập doanh nghiệp.

Tài khoản kế toán được thực hiện theo hệ thống tài khoản kế toán áp dụng đối với doanh nghiệp.

Khi đánh giá tình hình hoạt động sản xuất kinh doanh và xây dựng quỹ tiền lương, doanh nghiệp được loại trừ khoản lỗ do tham gia nhiệm vụ chính trị ảnh hưởng đến việc: Đánh giá mức độ bảo toàn vốn của doanh nghiệp; xếp hạng, xếp loại doanh nghiệp, xếp loại người quản lý doanh nghiệp; xét khen thưởng doanh nghiệp; xét khen thưởng người quản lý doanh nghiệp; xây dựng quỹ tiền lương kế hoạch, xác định quỹ tiền lương thực hiện năm đối với người lao động; khi xây dựng quỹ tiền lương, thù lao kế hoạch, xác định quỹ tiền lương, thù lao thực hiện năm đối với người quản lý doanh nghiệp.

*Bốn là, DNNN hoạt động kinh doanh ở Việt Nam hiện nay là đối tượng điều chỉnh của hệ thống pháp luật kinh doanh chung như doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác; việc tiếp cận tài chính và các nguồn lực đầu vào của DNNN dựa trên nguyên tắc cạnh tranh, bình đẳng, không phân biệt đối xử đã được quy định tại các văn bản quy phạm pháp luật và thực thi trên thực tế.*

Một nguyên tắc chủ đạo trong các thông lệ quốc tế về quản trị DNNN là DNNN kinh doanh không được miễn áp dụng các luật cơ bản về kinh doanh, như luật cạnh tranh, luật thuế, luật phá sản... Pháp luật kinh doanh không được quy định phân biệt đối xử quá mức giữa DNNN và đối thủ cạnh tranh trên thị trường. DNNN không được ưu tiên trong tiếp cận tài chính. Hình thức pháp lý của DNNN phải cho phép chủ nợ thực hiện việc đòi nợ và mở thủ tục phá sản.

Kết quả rà soát cho thấy, hệ thống pháp luật kinh doanh của Việt Nam đã tuân thủ thông lệ quản trị DNNN nêu trên, cơ bản không có quy định phân biệt đối xử giữa DNNN và doanh nghiệp khác, trước hết tại các văn bản Luật. Cụ thể là:

- 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.

- 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 tiếp cận các nguồn lực tài chính:

+ 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 không phân biệt loại hình sở hữu được tiếp cận các nguồn vốn vay của Chính phủ.

+ 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 khung 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. Pháp luật về bảo vệ cổ đông nhỏ tại DNNN đa sở hữu đã tiến gần tới chuẩn mực quốc tế**

Hệ thống Luật doanh nghiệp và Luật chứng khoán đã quy định rõ ràng hầu hết các nguyên tắc quan trọng về bảo vệ cổ đông nhỏ tại DNNN đa sở hữu theo Bộ hướng dẫn quản trị DNNN của OECD sau đây:

- 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 Hội đồng quản trị 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.

Đặc biệt, Luật Doanh nghiệp sửa đổi năm 2020 vừa qua đã mở rộng mức độ và phạm vi quyền cổ đông nhằm tạo điều kiện thuận lợi để cổ đông bảo vệ lợi ích hợp pháp của mình tại DNNN; hạn chế người quản lý DNNN lạm dụng địa vị, quyền hạn gây thiệt hại cho doanh nghiệp và cho cổ đông; mở rộng quyền tiếp cận thông tin của cổ đông về tình hình hoạt động của doanh nghiệp (giảm yêu cầu về điều kiện tỷ lệ sở hữu cổ phần từ 10% xuống 5% để cổ đông thực hiện quyền quan trọng về tiếp cận thông tin, triệu tập họp Đại hội đồng cổ đông...); tạo điều kiện thuận lợi hơn cho cổ đông thực hiện quyền khởi kiện người quản lý doanh nghiệp (bổ sung quyền yêu cầu Tòa án buộc công ty cung cấp thông tin cần thiết để thực hiện quyền khởi kiện người quản lý, v.v).

## **5. Việc bảo đảm lợi ích của bên liên quan đã được quan tâm hơn**

Việt Nam đã áp dụng các nguyên tắc về bảo đảm quyền của bên lợi ích liên quan theo thông lệ quản trị DNNN quốc tế và đã thể chế hóa nội dung này tương đối đầy đủ trong hệ thống pháp luật sau đây:

- Luật Doanh nghiệp quy định các doanh nghiệp, trong đó có DNNN phải thực hiện các trách nhiệm:

+ 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.

- 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 Công ty; các rủi ro của doanh nghiệp với các đối tượng tác động; tình hình hoạt động sản xuất kinh doanh, trong 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 DNNN 100% vốn nhà nước, Luật số 69 và các văn bản hướng dẫn, trước hết là Nghị định số 81/2015/NĐ-CP ngày 18/9/2015 về công bố thông tin của DNNN đã quy định DNNN 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. Quy định về công bố thông tin, chế độ kế toán và kiểm toán của DNNN tiệm cận với thông lệ quốc tế**

### **a) Về công bố thông tin**

Luật Doanh nghiệp, Luật số 69, 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. Trong đó, nội dung công bố thông tin của DNNN Việt Nam cơ bản đã bao gồm các thông tin cần công bố theo Nguyên tắc quản trị DNNN của OECD. Cụ thể là:

- Đối với doanh nghiệp 100% vốn nhà nước:

Nghị định số 81/2015/NĐ-CP ngày 18/9/2015 về công bố thông tin của DNNN, doanh nghiệp phải định kỳ công bố các thông tin sau đây: chiến lược phát triển của doanh nghiệp; kế hoạch sản xuất kinh doanh và đầu tư phát triển 5 năm của doanh nghiệp; kế hoạch sản xuất kinh doanh và đầu tư phát triển hàng năm của doanh nghiệp; đánh giá về kết quả thực hiện kế hoạch sản xuất kinh doanh hàng năm và 3 năm; kết quả thực hiện các nhiệm vụ công ích và trách nhiệm xã hội khác; tình hình thực hiện sắp xếp, đổi mới doanh nghiệp hàng năm; 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 hội đồng thành viên, chủ tịch công ty); Báo cáo tài chính 6 tháng và Báo cáo tài chính năm của doanh nghiệp; 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 văn bản hướng dẫn. Theo đánh giá chung, 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.

b) Về chế độ kế toán

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 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).

c) Về chế độ kiểm toán

Luật 69 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 với báo cáo tài chính.

**7. Chức năng, nhiệm vụ và cơ cấu của Hội đồng thành viên, Hội đồng quản trị DNNN ngày càng phù hợp hơn với thông lệ quốc tế, trước hết là DNNN tổ chức dưới hình thức công ty cổ phần.**

a) Đối với DNNN là công ty đại chúng, công ty niêm yết, công ty cổ phần:

Thông lệ quản trị DNNN yêu cầu HĐQT phải được trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm và tập trung vào chức năng chỉ đạo chiến lược, giám sát bộ máy

điều hành. Thành viên HĐQT cần đáp ứng các tiêu chuẩn cao về năng lực, tính độc lập, sự liêm chính và trong thực hiện chức năng, nhiệm vụ.

Ở Việt Nam, Luật Doanh nghiệp, Luật Chứng khoán và các văn bản hướng dẫn (chẳng hạn Nghị định số 71/2017/NĐ-CP ngày 06 tháng 06 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 Hội đồng quản trị 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 Hội đồng quản trị phải là thành viên không điều hành; công ty đại chúng cần hạn chế tối đa thành viên Hội đồng quản trị kiêm nhiệm chức danh điều hành của công ty để đảm bảo tính độc lập của Hội đồng quản trị. Cơ cấu thành viên Hội đồng quản trị của công ty niêm yết phải đảm bảo tối thiểu 1/3 tổng số thành viên Hội đồng quản trị là thành viên độc lập.

- Công ty cổ phần do Nhà nước nắm giữ trên 50% tổng số phiếu biểu quyết thì Chủ tịch Hội đồng quản trị 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.

b) Đối với Hội đồng thành viên của doanh nghiệp 100% vốn nhà nước:

Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng thành viên (Chủ tịch công ty), tiêu chuẩn, điều kiện làm thành viên Hội đồng thành viên được quy định tại Luật doanh nghiệp, Luật số 69, Nghị định số 97/2015/NĐ-CP về quản lý người

giữ chức danh, chức vụ tại doanh nghiệp là công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên mà Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ. Trong đó:

- Hội đồng thành viên 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.

- Hội đồng thành viên 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.

- Hội đồng thành viên thực hiện các quyền, nghĩa vụ 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.

## II. NHỮNG MẶT CÒN HẠN CHẾ

Sau hơn 30 năm thực hiện đường lối đổi mới, quản trị DNNN ở nước ta đã thay đổi căn bản, ngày càng đổi mới theo yêu cầu của quá trình xây dựng và hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

Tuy vậy, thể chế quản trị DNNN, đặc biệt là việc triển khai trên thực tế còn có khoảng cách so với thông lệ quốc tế, dẫn tới DNNN chưa hoàn thành mục tiêu "đáp ứng các chuẩn mực quốc tế về quản trị doanh nghiệp" của Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 3/6/2017 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII. Cụ thể là:

### 1. 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 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 từng DNNN; đồng thời, phải chỉ ra rằng, việc đầu tư vốn nhà nước là cách thức có hiệu quả để mang lại lợi ích cho người dân – những người chủ sở hữu tối cao của vốn nhà nước tại DNNN.

Ở nước ta, các Nghị quyết của Đảng, Quốc hội, Chính phủ, Luật số 69, Nghị định số 91/2015/NĐ-CP, Nghị định số 32/2018/NĐ-CP, Quyết định số 58/2016/QĐ-TTg và văn bản có liên quan cho đến nay đã xác định rõ mục tiêu đầu tư vốn nhà nước vào khu vực doanh nghiệp trong nền kinh tế. Tuy vậy, tại từng DNNN, mục tiêu của chủ sở hữu nhà nước chưa thực sự rõ ràng, nhiều trường hợp chưa nhất quán với mục tiêu đầu tư vốn nhà nước đã được pháp luật

quy định, 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 số 69.

Các quy định về mục tiêu đầu tư vốn nhà nước cũng mới chỉ xác định danh mục doanh nghiệp trong từng thời kỳ thuộc các ngành, lĩnh vực cần duy trì sở hữu nhà nước, mà chưa chỉ ra được hiệu quả và tác động tích cực của việc đầu tư vốn nhà nước đến lợi ích của Nhà nước, của người dân và của cả nền kinh tế.

Hệ quả là nhiều DNNN không có mục tiêu, nhiệm vụ rõ ràng, ảnh hưởng không tốt đến thực hành quản trị DNNN theo thông lệ chung, nhất là trong việc thực hiện cơ chế giám sát, đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN, người quản lý doanh nghiệp và người đại diện vốn nhà nước.

## **2. Tổ chức thực hiện vai trò chủ sở hữu nhà nước trong quản trị DNNN còn nhiều vướng mắc**

So với các tiêu chí của thông lệ quốc tế về quản trị DNNN, việc thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước còn những điểm hạn chế sau đây:

*a) Việc duy trì quá nhiều doanh nghiệp 100% vốn nhà nước là rào cản để chủ sở hữu nhà nước áp dụng các thông lệ tốt về quản trị doanh nghiệp*

Các mô hình quản trị DNNN hiện đại yêu cầu các quốc gia hạn chế việc tạo ra khung 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 khi toàn bộ DNNN chuyển thành công ty cổ phần, công ty TNHH. Về cơ bản, DNNN là công ty cổ phần áp dụng khung khổ quản trị chung theo quy định của Luật Doanh nghiệp, Luật Chứng khoán.

Tuy vậy, bộ phận quan trọng nhất của DNNN là các doanh nghiệp 100% vốn nhà nước<sup>5</sup> vẫn có khung khổ quản trị riêng theo quy định của Luật số 69 và vẫn bản hướng dẫn. Việc hình thành một hệ thống khung khổ pháp lý riêng biệt như vậy không phải là điều kiện tốt để chủ sở hữu có thể áp dụng các chuẩn mực tốt về cách thức và công cụ thực hiện vai trò chủ sở hữu trong quản trị doanh nghiệp như cổ đông của mô hình công ty cổ phần đa sở hữu. Trên thực tế, những vướng mắc, bất cập trong quản trị DNNN như sẽ trình bày tại Báo cáo Đề án này chủ yếu diễn ra đối với các doanh nghiệp 100% vốn nhà nước.

<sup>5</sup> 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.

*b) Chủ sở hữu nhà nước còn quyết định nhiều vấn đề thuộc lĩnh vực quản trị kinh doanh, nhất là doanh nghiệp 100% vốn nhà nước*

Cho đến nay, hệ thống pháp luật cũng như thực tiễn Việt Nam vẫn chưa áp dụng đầy đủ một trong những nguyên tắc căn bản của quản trị DNNN là "DNNN phải có quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm để thực hiện các mục tiêu đã xác định do chủ sở hữu giao". Cụ thể là:

- Đối với doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ:

Hệ thống pháp luật hiện hành quy định doanh nghiệp phải trình cơ quan đại diện chủ sở hữu và các cơ quan có liên quan xem xét, quyết định/phê duyệt những vấn đề thuộc lĩnh vực quản trị kinh doanh của doanh nghiệp sau đây:

+ Quyết định bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, miễn nhiệm, khen thưởng, kỷ luật, tiền lương, thù lao, tiền thưởng và quyền lợi khác của Chủ tịch và thành viên Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty, Kiểm soát viên, người đại diện phần vốn nhà nước; quyết định quỹ tiền lương, thù lao hằng năm của người quản lý doanh nghiệp, Kiểm soát viên. Phê duyệt đề nghị của Hội đồng thành viên hoặc Chủ tịch công ty về việc bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, miễn nhiệm, khen thưởng, kỷ luật đối với Tổng giám đốc hoặc Giám đốc doanh nghiệp;

+ Phê duyệt phương án huy động vốn, dự án đầu tư, xây dựng, mua, bán tài sản cố định, dự án đầu tư ra ngoài doanh nghiệp quy mô lớn; dự án đầu tư ra nước ngoài của doanh nghiệp.

+ Quyết định việc chuyển nhượng vốn đầu tư của doanh nghiệp tại công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên trong trường hợp giá trị chuyển nhượng thấp hơn giá trị ghi trên sổ sách kế toán của doanh nghiệp sau khi đã bù trừ dự phòng tổn thất vốn đầu tư.

+ Quyết định chủ trương góp vốn, tăng, giảm vốn góp, chuyển nhượng vốn đầu tư của doanh nghiệp tại công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên; quyết định chủ trương tiếp nhận công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên thành công ty con, công ty liên kết của doanh nghiệp.

+ Phê duyệt báo cáo tài chính, phương án phân phối lợi nhuận, trích lập các quỹ hằng năm của doanh nghiệp.

Trên thực tế, đặc biệt tại các tập đoàn, tổng công ty nhà nước quy mô lớn, mức độ tham gia của cơ quan nhà nước bên ngoài vào lĩnh vực quản lý, điều hành của doanh nghiệp còn mạnh mẽ hơn, ví dụ: cơ quan đại diện chủ sở hữu thực hiện các quyền sau đây đối với công ty mẹ tập đoàn kinh tế nhà nước:

+ Thẩm định, trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án thành lập công ty con 100% vốn của công ty mẹ.



+ Đề nghị Thủ tướng Chính phủ quyết định quy hoạch, bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, miễn nhiệm, từ chức, điều động, luân chuyển, khen thưởng, kỷ luật thôi việc, nghỉ hưu Chủ tịch Hội đồng thành viên công ty mẹ.

+ Đề nghị Thủ tướng Chính phủ phê duyệt chiến lược, kế hoạch sản xuất kinh doanh và kế hoạch đầu tư phát triển 05 năm (bao gồm chiến lược, kế hoạch sản xuất kinh doanh và kế hoạch đầu tư phát triển 05 năm); thông qua kế hoạch sản xuất, kinh doanh; tổng hợp danh mục các dự án đầu tư nhóm A, B hằng năm của công ty mẹ và thông báo cho Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính để tổng hợp, giám sát.

+ Quyết định quy hoạch, bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, miễn nhiệm, từ chức, điều động, luân chuyển, khen thưởng, kỷ luật, thôi việc, nghỉ hưu thành viên Hội đồng thành viên (trừ chức danh Chủ tịch Hội đồng thành viên), Kiểm soát viên và trả lương cho chức danh Kiểm soát viên. Phê duyệt đề nghị của Hội đồng thành viên về việc quy hoạch, bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, miễn nhiệm, từ chức, điều động, luân chuyển, khen thưởng, kỷ luật, thôi việc, nghỉ hưu Tổng giám đốc.

+ Phê duyệt chủ trương để công ty mẹ tham gia góp vốn, nắm giữ, tăng, giảm vốn tại các doanh nghiệp khác; việc tiếp nhận doanh nghiệp tự nguyện tham gia làm công ty con, công ty liên kết; thay đổi cơ cấu sở hữu của công ty con dẫn đến mất quyền chi phối của công ty mẹ; quyết định việc chuyển nhượng vốn đầu tư của công ty mẹ tại công ty cổ phần, công ty TNHH hai thành viên trở lên trong trường hợp giá trị chuyển nhượng thấp hơn giá trị ghi trên sổ sách kế toán của công ty mẹ sau khi đã bù trừ dự phòng tổn thất vốn đầu tư.

+ Phê duyệt việc huy động vốn, cho vay, dự án đầu tư xây dựng, mua, bán tài sản cố định, dự án đầu tư ra ngoài công ty mẹ, dự án đầu tư ra nước ngoài; phê duyệt chủ trương vay nợ nước ngoài của công ty.

+ Quyết định lương của Chủ tịch Hội đồng thành viên và thành viên Hội đồng thành viên, Kiểm soát viên, quỹ lương hàng năm của Người quản lý công ty mẹ sau khi có ý kiến thỏa thuận của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội.

+ Phê duyệt để Hội đồng thành viên quyết định báo cáo tài chính hàng năm của (gồm báo cáo tài chính của công ty mẹ và báo cáo tài chính hợp nhất), phân phối lợi nhuận, trích lập và sử dụng các quỹ.

- Đối với DNNN là công ty cổ phần:

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 công ty. Tuy vậy, Luật số 69, Nghị định số 10/2019/NĐ-CP và văn bản có liên quan quy định người đại diện cổ phần nhà nước tại công ty do Nhà nước giữ trên 36% cổ phần phải xin ý kiến của cơ quan đại diện chủ sở hữu trước khi biểu quyết/quyết định tại Đại hội đồng cổ đông/Hội đồng quản trị.

c) *Trách nhiệm giải trình của cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước chưa đủ rõ*

Cùng với bộ máy quản lý, điều hành doanh nghiệp, bộ máy chủ sở hữu nhà nước là chủ thể cơ bản hình thành nên kết cấu quản trị DNNN. Để quản trị DNNN, thông lệ quốc tế yêu cầu bộ máy chủ sở hữu nhà nước cần thực thi quyền sở hữu một cách tập trung, trách nhiệm rõ ràng, với năng lực và sự chuyên nghiệp ở mức độ cao. Ở nước ta, bộ máy thực hiện quyền sở hữu nhà nước đối với DNNN chưa đáp ứng đầy đủ các tiêu chí này:

- Về trách nhiệm giải trình của cơ quan đại diện chủ sở hữu và mức độ tập trung quyền chủ sở hữu vốn nhà nước:

Quy định của Luật số 69 và Luật Doanh nghiệp 2014 (sửa đổi năm 2020) về cơ quan đại diện chủ sở hữu là bước đổi mới rất quan trọng để khắc phục nhược điểm của mô hình phân tán quyền đại diện chủ sở hữu cho nhiều cơ quan nhà nước trước đây.

Tuy vậy, vì nhiều lý do về thể chế và pháp luật, 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 chưa được giao đủ thẩm quyền để thực hiện tập trung và toàn diện các quyền, trách nhiệm của thành viên/cổ đông nhà nước đối với từng DNNN cụ thể. Dẫn tới, việc thực thi quyền, trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu chưa 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.

Mặc khác, với cơ chế hiện hành, khó xác định được trách nhiệm giải trình của cơ quan đại diện chủ sở hữu trước Quốc hội và Chính phủ trong quản lý vốn nhà nước theo yêu cầu của thông lệ quản trị DNNN, trước hết đối với các vụ việc thua lỗ, thất thoát tài sản nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp diễn ra trong thời gian qua.

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<sup>6</sup>. 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.

<sup>6</sup> Nghị định số 86/2017/NĐ-CP ngày 25/7/2017 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". Tuy vậy, 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; đồng thời 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.

- Về năng lực của cơ quan đại diện chủ sở hữu:

Để quản trị tốt các DNNN, cơ quan thực thi quyền cổ đông/thành viên góp phải có đội ngũ nhân lực chuyên môn cao về lĩnh vực quản lý, đầu tư và tài chính. Thông lệ quản trị DNNN cũng yêu cầu cơ quan chủ sở hữu cần được trao các quyền, trách nhiệm, tổ chức bộ máy và cơ chế, thủ tục, quy trình ra quyết định linh hoạt hơn 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.v.v.

Tuy vậy, các cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước ở nước ta cho đến nay chưa đáp ứng các yêu cầu đó vì đều phải hoạt động theo mô hình cơ quan hành chính nhà nước với nguồn nhân lực là cán bộ, công chức, viên chức nhà nước, 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<sup>7</sup>.

*d) Tổ chức thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước trên thực tế có nhiều vướng mắc, hiệu quả và hiệu lực chưa đáp ứng yêu cầu, nhất là tại các doanh nghiệp 100% vốn nhà nước*

Đối với doanh nghiệp 100% vốn nhà nước, cơ quan đại diện chủ sở hữu có 02 nhóm nhiệm vụ: (i) Quyết định/phê duyệt các vấn đề theo kiến nghị, đề xuất của doanh nghiệp; (ii) Tổ chức giám sát, kiểm tra doanh nghiệp. Trên thực tế, việc thực hiện cả 02 nhóm nhiệm vụ này đều gặp khó khăn, vướng mắc:

Việc xem xét, xử lý, phê duyệt/quyết định, tổ chức 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 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 Hội đồng thành viên, thành viên Hội đồng thành viên, Kiểm soát viên, Tổng giám đốc chưa kịp thời; một số tập đoàn, tổng công ty 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

<sup>7</sup> 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 16/4/2020 của Ủy ban, đây là lý do Ủy ban 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.

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 so với quy định pháp luật.

Việc 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 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 doanh nghiệp lạc hậu, cơ bản vẫn dựa trên chế độ báo cáo văn bản; 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 Real Time) 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.

### **3. Thực thi cơ chế cạnh tranh bình đẳng của DNNN còn hạn chế so với yêu cầu của đổi mới quản trị DNNN trong kinh tế thị trường đầy đủ, hiện đại và hội nhập**

So với thông lệ quốc tế về quản trị DNNN, 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:

*a) Chưa tách bạch triệt để chức năng chủ sở hữu nhà nước và chức năng quản lý nhà nước đối với DNNN, vì vậy, trên thực tế vẫn phát sinh xung đột lợi ích giữa các cơ quan nhà nước trong quản lý DNNN; cơ quan chủ sở hữu nhà nước chưa có điều kiện tốt để vận hành cách thức quản trị hiện đại đối với DNNN.*

- Về tổ chức bộ máy:

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 theo thông lệ quản trị DNNN 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.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> 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 trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên. Tuy vậy, 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, 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

- Về nội dung quản lý của Nhà nước:

Luật Doanh nghiệp và Luật số 69 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 vậy, 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. Các ví dụ điển hình là:

+ Về 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 phân vốn nhà nước và cơ quan quản lý nhà nước, làm chậm tiến độ triển khai các dự án của doanh nghiệp.

+ Về 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 vậy, 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.

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...). Vì vậy, Nghị quyết số 75/NQ-CP ngày 21/5/2020 của Chính phủ về tháo gỡ khó khăn cho một số dự án của doanh nghiệp thuộc Ủy ban Quản lý vốn nhà nước 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".

Dưới góc độ quản trị DNNN, việc tháo gỡ những khó khăn nêu trên cần được thể chế hóa tại văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực thực thi cao; đặt ra yêu cầu phải sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện một cách đồng bộ, toàn diện và cụ thể

---

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 các quy định liên quan đến hoạt động đầu tư, mua sắm của DNNN, trong đó cần quy định hướng dẫn chi tiết về thẩm quyền, trình tự, thủ tục (bao gồm cả cơ chế phối hợp) để cơ quan đại diện chủ sở hữu quyết định, phê duyệt các dự án đầu tư của DNNN theo từng loại nguồn vốn.

+ Về chiến lược, kế hoạch sản xuất kinh doanh và kế hoạch đầu tư phát triển của các tập đoàn kinh tế nhà nước:

Các tập đoàn kinh tế nhà nước EVN, Viettel, VNPT, TKV, PVN, Vinachem vừa nắm giữ phần lớn nguồn lực của khu vực DNNN (chiếm 68% tài sản, 65% vốn chủ sở hữu, 65% doanh thu hằng năm, 61% lợi nhuận trước thuế của các doanh nghiệp 100% vốn nhà nước), vừa thực hiện các nhiệm vụ làm nòng cốt phát triển ngành, lĩnh vực quan trọng của nền kinh tế như năng lượng, viễn thông, khai khoáng, hóa chất cơ bản... Do đó, hoạt động của các tập đoàn kinh tế nhà nước cần sự quản lý, giám sát của cả cơ quan đại diện chủ sở hữu và Bộ quản lý ngành. Đây là thực tế khách quan và cần thiết trong bối cảnh thể chế và pháp luật ở Việt Nam. Tuy vậy, dưới góc độ quản trị DNNN, đến nay chưa phân định được rõ ràng thẩm quyền của Bộ quản lý ngành và thẩm quyền của cơ quan đại diện chủ sở hữu cũng như sự phối hợp giữa 2 cơ quan trong việc quản lý hoạt động các tập đoàn kinh tế nhà nước, trước hết là các hoạt động liên quan đến việc xây dựng, phê duyệt và thực hiện chiến lược, kế hoạch sản xuất kinh doanh và kế hoạch đầu tư phát triển của các tập đoàn kinh tế nhà nước, chẳng hạn chưa phân định rõ vai trò của Bộ Công thương và Ủy ban quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp đối với kế hoạch đầu tư nguồn phát và mạng lưới truyền tải, phân phối điện của Tập đoàn điện lực Việt Nam EVN.

*b) Khó áp dụng cơ chế thị trường để đào thải các 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 ngân sách nhà nước để hỗ trợ, tránh để DNNN bị giải thể, phá sản.

Mặc dù vậy, số lượng DNNN bị phá sản trên thực tế rất thấp, không tương xứng với số lượng DNNN trong tình trạng phải bị phá sản theo quy định. Vì nhiều lý do kinh tế, xã hội, chủ sở hữu nhà nước, chủ nợ và các chủ thể có quyền yêu cầu đệ đơn phá sản DNNN không muốn áp dụng biện pháp phá sản 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 xử lý 12 dự án yếu kém ngành công thương); có trường hợp được sáp nhập vào DNNN khác hoặc chuyển thành doanh nghiệp thành viên của tập đoàn, tổng công ty.

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



Theo số liệu tại 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 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<sup>9</sup>. Tuy vậy, DNNN vẫn có một số lợi thế chính sách đặc thù sau đây:

- 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, 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. Loại 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 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 DNNN 100% vốn nhà nước là chưa phải chịu áp lực về chi phí vốn chủ sở hữu. Với mục tiêu bảo toàn và phát triển vốn nhà nước, cơ quan chủ sở hữu thường chỉ đặt ra yêu cầu tối thiểu về tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu.

- 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 TKV 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

<sup>9</sup> Theo số liệu của Ngân hàng Nhà nước năm 2019, công ty TNHH một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu chỉ chiếm 5% tổng tín dụng cấp cho khu vực doanh nghiệp.

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 và làm méo mó quan hệ thị trường trong các ngành, lĩnh vực hoạt động của các DNNN này.

Tóm lại, đến nay vẫn còn các khoản chi (trực tiếp, gián tiếp) từ ngân sách nhà nước cho DNNN. Sự hỗ trợ này đã giảm mạnh cùng với quá trình đổi mới cơ chế hoạt động của DNNN và nhằm mục tiêu phi thương mại là chủ yếu (thường được gọi là thực hiện nhiệm chính trị - xã hội); tuy nhiên, vẫn là yếu tố "lợi thế", góp phần nâng cao quy mô và năng lực hoạt động của DNNN trong mối quan hệ với doanh nghiệp khác, củng cố địa vị để thống lĩnh thị trường hoạt động của mình.

#### **4. Hiệu quả thực thi cơ chế bảo vệ cổ đông nhỏ và các bên có lợi ích liên quan còn thấp**

Theo Báo cáo của Ngân hàng Thế giới Doing Business Report 2019, chỉ số bảo vệ nhà đầu tư của Việt Nam đã có sự cải thiện mạnh mẽ (xếp thứ 169 năm 2013, 117 năm 2014 và 89 năm 2019), nhưng vẫn kém hơn so với nhiều nước trong khu vực (Indonesia xếp hạng 51; Thái Lan xếp hạng 15; Singapore xếp hạng 7; Malaysia xếp hạng 2), cho thấy việc bảo vệ cổ đông nhỏ và các bên có lợi ích liên quan tại các công ty cổ phần còn nhiều hạn chế, bao gồm cả DNNN và khu vực tư nhân.

Xét riêng về bảo vệ cổ đông nhỏ và các bên có lợi ích liên quan tại DNNN theo các tiêu chí trình bày trong Phần 1 của Đề án, thể chế về quản trị DNNN còn những hạn chế sau đây:

- Cơ quan đại diện chủ sở hữu chưa quan tâm đúng mức về vấn đề bảo vệ cổ đông thiểu số, thể hiện ở việc thiếu chủ động ban hành hướng dẫn cụ thể về cách thức và công cụ thực hiện đối xử công bằng với cổ đông nhỏ tại DNNN được giao quản lý ngoài các quy định chung của Nhà nước.

- Cơ quan đại diện chủ sở hữu chưa chủ động xây dựng và triển khai chính sách trao đổi thông tin, tham vấn các cổ đông nhỏ về việc thực hiện quyền, trách nhiệm của cổ đông nhà nước đối với DNNN, nhất là thông tin liên quan đến kế hoạch đầu tư bổ sung hoặc thoái vốn nhà nước, thông tin về việc thực hiện các nhiệm vụ công ích (ví dụ việc giao ACV nhiệm vụ bảo trì, sửa chữa đường băng, sân đỗ sân bay), thông tin về mối quan hệ giữa cơ quan đại diện chủ sở hữu với cơ quan quản lý nhà nước, v.v.

- Việc thực thi trách nhiệm của DNNN với các bên lợi ích liên quan (chủ nợ, người lao động, khách hàng, cộng đồng dân cư chịu tác động của doanh nghiệp) 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. Việc lấy kiến của cộng đồng, người dân, khách hàng chịu tác động trực tiếp từ hoạt động của DNNN mang tính hình thức (ví dụ việc lấy 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 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 Hội đồng quản trị, Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty của DNNN, v.v.

### **5. Thực hiện pháp luật công bố thông tin của DNNN còn yếu kém**

Xét riêng về quy định pháp luật, DNNN Việt Nam đã đáp ứng các tiêu chí và phù hợp thông lệ quốc tế về công bố thông tin, bao gồm cả nội dung thông tin, hình thức và công cụ công bố thông tin.

Tuy vậy, việc thực hiện quy định pháp luật về công bố thông tin còn hạn chế, nhất là doanh nghiệp 100% vốn nhà nước. 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. Trong số DNNN chưa gửi báo cáo, có Tập đoàn Viettel, Tổng công ty Đầu tư Phát triển đường cao tốc Việt Nam, Tổng công ty Đầu tư và Phát triển nhà và đô thị và một số doanh nghiệp thành viên của Tập đoàn Dầu khí Việt Nam, Tập đoàn Hóa chất Việt Nam, Tổng công ty Quản lý bay Việt Nam, v.v. Nhiều cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước chưa thực hiện trách nhiệm công bố thông tin theo quy định<sup>10</sup> khi 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.

Ngày 29/9/2018, Chính phủ ban hành Nghị định số 131/2018/NĐ-CP quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Theo đó, sau khi nhận chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu của 19 Tập đoàn, tổng công ty nhà nước từ các Bộ, Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp sẽ thực hiện việc thực hiện công bố thông tin của các doanh nghiệp này. Tuy nhiên, tính đến thời điểm hiện tại, trên trang thông tin điện tử của Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp (<http://cmsc.gov.vn/>) vẫn chưa có nội dung về công bố thông tin.

Về nội dung công bố thông tin của DNNN, 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 khoảng 5/9 loại báo cáo. Cụ thể như sau: 55% số DNNN 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

<sup>10</sup> 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”

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.

Về chế độ kiểm toán, hiện nay pháp luật chưa quy định rõ và bắt buộc tất cả các DNNN phải thực hiện kiểm toán độc lập đối với báo cáo tài chính năm.

### **6. Một số vấn đề liên quan đến Hội đồng thành viên, Hội đồng quản trị chưa phù hợp với thông lệ quốc tế về quản trị DNNN**

Trách nhiệm pháp lý của từng cá nhân thành viên Hội đồng thành viên, thành viên HĐQT do Nhà nước đề cử chưa được quy định rõ ràng.

So với thông lệ chung, Hội đồng thành viên, HĐQT của DNNN Việt nam được giao nhiều quyền quyết định thuộc lĩnh vực điều hành kinh doanh, nhưng bị hạn chế về quyền tự chủ quyết định những vấn đề mang tính chiến lược của DNNN, đặc biệt tại các tập đoàn, tổng công ty nhà nước do quy định pháp lý đặc thù về phân cấp thực hiện thẩm quyền giữa cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước và Hội đồng thành viên.

Tại các tập đoàn, tổng công ty nhà nước do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập (bộ phận trọng yếu của khu vực DNNN), Hội đồng thành viên 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 Hội đồng thành viên đối với Tổng Giám đốc gắn với mục tiêu, nhiệm vụ dài hạn chưa được thực hiện trên thực tế.

Việc tuyển chọn thành viên Hội đồng thành viên, thành viên HĐQT của DNNN mang tính cạnh tranh thực sự chưa được áp dụng ở Việt Nam.

## **III. ĐÁNH GIÁ CHUNG VỀ MỨC ĐỘ ÁP DỤNG CÁC THÔNG LỆ QUỐC TẾ VỀ QUẢN TRỊ DNNN Ở VIỆT NAM**

Trên cơ sở phân tích thực trạng thể chế, pháp luật và thực tiễn nêu trên, có thể đánh giá rằng, Việt Nam đã áp dụng toàn bộ 39 nguyên tắc tại Bản hướng dẫn quản trị DNNN 2015 của OECD, trong đó, áp dụng đầy đủ 02/39 nguyên tắc, áp dụng tương đối đầy đủ 13/39 nguyên tắc và đã áp dụng nhưng chưa đầy đủ 24/39 nguyên tắc. Cụ thể như sau:

<b>Hướng dẫn quản trị DNNN của OECD</b>	<b>Thực tiễn Việt Nam</b>
<b>1. Mục tiêu đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp</b>	
(i) Nhà nước cần quy định rõ mục tiêu của DNNN và mục tiêu của chủ sở hữu nhà nước tại từng DNNN. Để có cơ sở xác định các mục tiêu đó, cơ quan nhà nước có thẩm quyền cần đưa ra bằng chứng thuyết	Áp dụng chưa đầy đủ: Đã quy định rõ mục tiêu đầu tư vốn nhà nước trên bình diện nền kinh tế, nhưng chưa

<b>Hướng dẫn quản trị DNNN của OECD</b>	<b>Thực tiễn Việt Nam</b>
phục rằng, việc Nhà nước sở hữu doanh nghiệp sẽ mang lại lợi ích cho người dân, cho cộng đồng và cho cả nền kinh tế; và để đạt được lợi ích đó thì phương án Nhà nước sở hữu doanh nghiệp phải "tốt hơn" và hiệu quả hơn các phương án Nhà nước không sở hữu doanh nghiệp.	công bố rõ ràng mục tiêu đầu tư tại từng DNNN cụ thể
(ii) Nhà nước cần 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 chủ sở hữu.	Áp dụng chưa đầy đủ: Nội dung chính sách sở hữu nhà nước đã được quy định rõ, nhưng phân tán tại nhiều văn bản, nên chưa thống nhất trong tổ chức thực hiện
(iii) Việc xây dựng và ban chính sách sở hữu nhà nước cần có sự tham vấn đầy đủ của các bên có liên quan. Nhà nước tiến hành rà soát, cập nhật và công bố định kỳ về chính sách sở hữu nhà nước để công chúng có thể tiếp cận dễ dàng.	Áp dụng chưa đầy đủ: Việc tham vấn các bên có liên quan thực hiện theo quy định chung về soạn thảo văn bản quy pháp luật, tuy vậy, chất lượng lấy ý kiến còn thấp (trên thực tế, các bên liên quan không phải cơ quan nhà nước không hoặc không được tạo điều kiện tốt để đóng góp ý kiến).
(iv) Nhà nước cần xác định lý do của việc duy trì sở hữu nhà nước tại từng DNNN và những lý do này phải được rà soát, công bố định kỳ. Trường hợp DNNN thực hiện nhiệm vụ công, thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải có văn bản giao các nhiệm vụ công đó và công bố công khai.	Áp dụng chưa đầy đủ: Trên thực tế việc đầu tư vốn chủ sở hữu nhà nước còn đan xen với đầu tư công. Việc giao nhiệm vụ thực hiện chính sách công chưa cụ thể và rõ ràng.
<b>2. Thực hiện vai trò chủ sở hữu nhà nước</b>	
(i) Nhà nước cần tổ chức DNNN dưới các hình thức công ty và có cơ chế hoạt động kinh doanh như công ty khu vực tư nhân (gọi là công ty hóa DNNN).	Áp dụng đầy đủ
(ii) DNNN phải có đầy đủ quyền tự chủ trong khuôn khổ mục tiêu và nhiệm vụ mà Nhà nước giao. Cần hạn chế sự can thiệp của Nhà nước vào hoạt động điều hành DNNN. Nhà nước không nên giao cho DNNN các mục tiêu, nhiệm vụ không rõ ràng.	Áp dụng chưa đầy đủ: DNNN 100% vốn nhà nước chưa có đầy đủ quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm; cơ quan nhà nước còn quyết định nhiều vấn đề thuộc lĩnh vực quản trị kinh doanh.
(iii) Nhà nước nên để cho HĐQT (hoặc cơ quan quản lý tương đương) thực hiện trách nhiệm của họ một cách độc lập; tôn trọng các quyền của HĐQT.	Áp dụng chưa đầy đủ: HĐQT DNNN 100% vốn nhà nước chưa có đầy đủ quyền tự chủ.
(iv) Thực hiện quyền sở hữu nhà nước phải rõ ràng và tách bạch với quyền quản lý nhà nước. Việc thực hiện quyền chủ sở hữu nên tập trung tại một cơ quan chủ sở hữu, hoặc ít nhất cũng phải có một cơ quan đầu mối điều phối việc thực hiện quyền chủ sở hữu nhà	Áp dụng chưa đầy đủ: Chưa tách bạch triệt để chức năng quản lý nhà nước với chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước (cả nội dung quản lý và bộ máy thực thi)

<b>Hướng dẫn quản trị DNNN của OECD</b>	<b>Thực tiễn Việt Nam</b>
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.	
(v) Cơ quan chủ sở hữu (hoặc cơ quan đầu mối thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước) phải có mối quan hệ rõ ràng với những người đại diện tại doanh nghiệp và với cơ quan nhà nước liên quan, bao gồm cả cơ quan kiểm toán nhà nước.	Áp dụng tương đối đầy đủ: Đã quy định cụ thể, nhưng cơ chế phối hợp trên thực tế có nhiều vướng mắc
(vi) Nhà nước cần thực hiện quyền và trách nhiệm chủ sở hữu một cách chủ động theo cơ cấu pháp lý của mỗi doanh nghiệp.	<p>Áp dụng chưa đầy đủ:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Chưa xây dựng quy trình minh bạch về đề cử thành viên HĐQT/HĐTV</li> <li>• Đã giao mục tiêu cho DNNN và giám sát thực hiện các mục tiêu đó, nhưng chưa quan tâm đúng mức đến vấn đề quản trị rủi ro của DNNN.</li> <li>• Cơ quan đại diện chủ sở hữu phối hợp chưa chặt chẽ và tương tác thường xuyên với cơ quan kiểm toán độc lập và các cơ quan kiểm soát khác của Nhà nước</li> <li>• Chưa áp dụng triệt để nguyên tắc thù lao cho thành viên HĐQT/HĐTV gắn với mục tiêu trung và dài hạn của doanh nghiệp; thiếu cơ chế thu hút và khuyến khích các chuyên gia trình độ cao tham gia HĐQT/HĐTV.</li> </ul>
<b>3. DNNN và thị trường</b>	
(i) Cần có sự phân định rõ giữa chức năng sở hữu và các chức năng khác của Nhà nước có thể ảnh hưởng tới điều kiện hoạt động của DNNN, đặc biệt là chức năng điều tiết thị trường (quản lý nhà nước).	Áp dụng chưa đầy đủ: Trên thực tế còn đan xen giữa 02 nhóm chức năng cả về nội dung quản lý và bộ máy thực thi
(ii) Các bên có quyền lợi liên quan, bao gồm cả đối thủ cạnh tranh, phải được quyền khiếu nại và được phân xử công bằng khi họ cho rằng quyền của mình bị xâm phạm.	Áp dụng tương đối đầy đủ: Pháp luật đã quy định rõ, nhưng tổ chức thực hiện chưa nghiêm.
(iii) Khi DNNN có cả nhiệm vụ kinh doanh và nhiệm vụ công ích 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.	Áp dụng tương đối đầy đủ: Đã quy định bằng văn bản quy phạm pháp luật, tuy vậy, tổ chức thực hiện còn yếu.



<b>Hướng dẫn quản trị DNNN của OECD</b>	<b>Thực tiễn Việt Nam</b>
(iv) Chi phí cho nhiệm vụ công ích phải được Nhà nước chi trả và công bố rõ ràng.	Áp dụng đầy đủ
(v) DNNN kinh doanh không nên được miễn trừ khỏi các quy định về thuế và quy định kinh doanh chung. Pháp luật không nên phân biệt đối xử giữa DNNN và doanh nghiệp khác. Hình thức pháp lý của DNNN nên cho phép các chủ nợ gây sức ép yêu cầu mở thủ tục phá sản.	Áp dụng tương đối đầy đủ: Các văn bản Luật không phân biệt đối xử giữa DNNN và doanh nghiệp khác, nhưng trên thực tế bộ máy cơ quan nhà nước vẫn có ứng xử ưu ái cho DNNN
(vi) DNNN phải đáp ứng các điều kiện cạnh tranh về tiếp cận tài chính. Mối quan hệ giữa DNNN với các tổ chức tài chính nhà nước, ngân hàng thương mại nhà nước và các DNNN khác phải dựa trên quan hệ thương mại thuần túy. Các hoạt động kinh doanh của DNNN không được phép hưởng lợi từ bất kỳ hỗ trợ tài chính gián tiếp nào, chẳng hạn như tài trợ ưu đãi, nợ thuế hoặc tín dụng thương mại ưu đãi từ các DNNN khác. Các hoạt động kinh doanh của DNNN không nên nhận đầu vào (như năng lượng, nước hoặc đất) với giá cả hoặc điều kiện thuận lợi hơn so với các đối thủ cạnh tranh tư nhân. Các hoạt động kinh doanh của DNNN nên được thực hiện bằng cách cạnh tranh với các doanh nghiệp tư nhân.	Áp dụng tương đối đầy đủ: Hệ thống quy định về tiếp cận tín dụng thương mại bình đẳng giữa các loại hình doanh nghiệp. Trên thực tế, cơ chế quản lý đặc thù về tài chính DNNN 100% vốn nhà nước giúp DNNN không chịu lực lớn về chi phí vốn nhà nước; một số DNNN quy mô lớn được giao quản lý tài sản công...
(vii) Khi DNNN tham gia mua sắm công, dù với tư cách nhà thầu 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.	Áp dụng tương đối đầy đủ: Pháp luật đấu thầu đã quy định theo thông lệ chung
<b>4. Đối xử công bằng giữa các cổ đông</b>	
(i) Nhà nước và DNNN cần đảm bảo rằng tất cả các cổ đông được đối xử công bằng. Các DNNN nên áp dụng các tiêu chuẩn cao về công khai thông tin và minh bạch hóa hoạt động của mình đối với tất cả các cổ đông. DNNN nên chủ động thực hiện việc trao đổi thông tin tham vấn với tất cả các cổ đông. Cần tạo điều kiện cho các cổ đông thiểu số tham gia đại hội cổ đông và các quyết định cơ bản của DNNN. Giao dịch giữa Nhà nước và DNNN cũng như giữa các DNNN nên thực hiện theo cơ chế thị trường.	Áp dụng tương đối đầy đủ: Văn bản pháp luật không có quy định đối xử bất bình đẳng với cổ đông nhỏ. Vấn đề phát sinh chủ yếu diễn ra trong tổ chức thực hiện.
(ii) Quy chế quản trị công ty của quốc gia cần được áp dụng cho tất cả các DNNN niêm yết cũng như DNNN chưa niêm yết.	Áp dụng chưa đầy đủ
(iii) Trong trường hợp DNNN được yêu cầu thực hiện nhiệm vụ công, thì trong mọi thời điểm phải sẵn sàng cung cấp đầy đủ thông tin về việc này cho các cổ đông khác.	Áp dụng chưa đầy đủ

<b>Hướng dẫn quản trị DNNN của OECD</b>	<b>Thực tiễn Việt Nam</b>
(iv) Khi các DNNN tham gia vào các dự án hợp tác như liên doanh và hợp tác công tư, thì quyền lợi của các bên đối tác phải được đảm bảo kịp thời và khách quan.	Áp dụng chưa đầy đủ
<b>5. Các bên lợi ích liên quan và trách nhiệm xã hội của DNNN</b>	
(i) Chính phủ, cơ quan chủ sở hữu và DNNN công nhận và tôn trọng quyền của các bên liên quan do pháp luật quy định hoặc theo thỏa thuận chung.	Áp dụng tương đối đầy đủ
(ii) DNNN niêm yết và DNNN quy mô lớn nên xây dựng báo cáo về mối quan hệ với bên có liên quan, bao gồm cả người lao động, chủ nợ và các cộng đồng bị tác động.	Áp dụng đầy đủ
(iii) HĐQT 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 đạo đức, bao gồm cả các vấn đề gây ra gian lận và tham nhũng. Các chương trình và biện pháp này phải dựa trên các tiêu chuẩn quốc gia, phù hợp với các cam kết quốc tế và áp dụng cho DNNN và công ty con.	Áp dụng tương đối đầy đủ
(iv) DNNN cần tuân thủ các tiêu chuẩn cao về hành vi kinh doanh có trách nhiệm. Nhà nước cần đặt ra các yêu cầu về vấn đề này một cách rõ ràng.	Áp dụng chưa đầy đủ: Đã quy định DNNN phải báo cáo về nội dung này, nhưng đề ra các yêu cầu rõ ràng và cụ thể.
(v) 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.	Áp dụng tương đối đầy đủ
<b>6. Công bố thông tin và tính minh bạch của DNNN</b>	
(i) 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.	Áp dụng tương đối đầy đủ: Quy định theo chuẩn mực quốc tế; thực thi chưa đúng yêu cầu của pháp luật
(ii) 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.	Áp dụng tương đối đầy đủ: Mọi DNNN đều phải được kiểm toán, nhưng chưa quy định rõ tất cả DNNN phải được kiểm toán độc lập với báo cáo tài chính năm
(iii) 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.	Áp dụng chưa đầy đủ: Đã quy định Chính phủ báo cáo hằng năm trước Quốc hội, tuy vậy chưa quy định rõ

<b>Hướng dẫn quản trị DNNN của OECD</b>	<b>Thực tiễn Việt Nam</b>
	từng cơ quan đại diện chủ sở hữu phải thực hiện nhiệm vụ này.
<b>7. HĐQT và Ban Điều hành DNNN</b>	
(i) HĐQT cần được giao nhiệm vụ, thẩm quyền rõ ràng và chịu trách nhiệm cuối cùng về kết quả hoạt động của DNNN. Vai trò của HĐQT cần được quy định rõ ràng, tốt nhất là tại Luật Doanh nghiệp. HĐQT chịu trách nhiệm giải trình đầy đủ với các chủ sở hữu của DNNN; vì lợi ích cao nhất của DNNN; đối xử công bằng với các cổ đông và nhà đầu tư khác của DNNN.	Áp dụng chưa đầy đủ: HĐQT, HĐTV của DNNN chưa chịu trách nhiệm cuối cùng về kết quả hoạt động của DNNN
(ii) HĐQT cần thực hiện có hiệu quả chức năng chủ yếu là xây dựng chiến lược của DNNN và giám sát người điều hành DNNN trong khuôn khổ mục tiêu và nhiệm vụ Nhà nước giao cho DNNN. HĐQT phải có toàn quyền bổ nhiệm và bãi nhiệm tổng giám đốc điều hành (CEO). HĐQT nên được trả thù lao theo mức độ đạt được các lợi ích/mục tiêu dài hạn của DNNN.	Áp dụng chưa đầy đủ: HĐTV tập đoàn, tổng công ty nhà nước chưa có toàn quyền bổ nhiệm, cách chức và trả lương cho CEO.
(iii) Cơ cấu thành viên HĐQT phải bảo đảm để HĐQT ra các quyết định một cách khách quan, độc lập. Tất cả các thành viên HĐQT, kể cả thành viên được bổ nhiệm từ công chức nhà nước, phải có trình độ chuyên môn cao và có trách nhiệm pháp lý tương ứng.	Áp dụng chưa đầy đủ
(iv) Các thành viên HĐQT độc lập (nếu được áp dụng), không được có bất kỳ lợi ích hoặc mối quan hệ vật chất nào với DNNN, bộ máy quản lý điều hành DNNN, các cổ đông lớn khác và cơ quan chủ sở hữu nhằm đảm bảo tính khách quan cho các quyết định của họ.	Áp dụng chưa đầy đủ
(v) Cần thực hiện các cơ chế giải quyết các xung đột lợi ích; không để cho các xung đột lợi ích này ảnh hưởng xấu đến việc thực hiện trách nhiệm của thành viên HĐQT cũng như ngăn ngừa các can thiệp chính trị vào hoạt động của HĐQT.	Áp dụng chưa đầy đủ
(vi) Chủ tịch HĐQT chịu trách nhiệm tổ chức các cuộc họp HĐQT một cách có hiệu quả. Khi cần thiết, Chủ tịch HĐQT đóng vai trò là người điều phối giữa các thành viên; đầu mối trong mối quan với cơ quan chủ sở hữu nhà nước. Theo thông lệ tốt, Chủ tịch HĐQT không nên kiêm nhiệm Tổng giám đốc điều hành.	Áp dụng tương đối đầy đủ
(vii) Nếu thành phần HĐQT phải có đại diện người lao động, thì phải thiết lập cơ chế đảm bảo việc đại diện này được thực hiện hiệu quả và góp phần tăng cường năng lực, thông tin và sự độc lập của HĐQT.	Áp dụng chưa đầy đủ: Chưa quy định rõ trong hệ thống pháp luật

<b>Hướng dẫn quản trị DNNN của OECD</b>	<b>Thực tiễn Việt Nam</b>
(viii) HĐQT của nên xem xét thành lập các ban chuyên môn, bao gồm các thành viên độc lập và đủ điều kiện, để hỗ trợ HĐQT thực hiện các chức năng của mình đầy đủ hơn, đặc biệt là về kiểm toán, quản lý rủi ro và tiền lương. Việc thành lập các Ban chuyên môn là để các cuộc họp HĐQT có hiệu quả hơn và không làm mất đi trách nhiệm, chức năng chính của HĐQT.	Áp dụng chưa đầy đủ: Chưa quy định rõ đối với DNNN 100% vốn nhà nước
(ix) 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.	Áp dụng chưa đầy đủ: Chưa quy định rõ đối với DNNN 100% vốn nhà nước
(x) DNNN nên triển khai việc kiểm toán nội bộ và thành lập bộ phận kiểm toán nội bộ, báo cáo và chịu sự giám sát của HĐQT.	Áp dụng chưa đầy đủ: Chưa quy định rõ đối với DNNN 100% vốn nhà nước

#### **IV. NGUYÊN NHÂN NHỮNG TỒN TẠI, HẠN CHẾ**

##### **1. Nguyên nhân khách quan**

Những bất lợi từ thị trường trong nước và quốc tế đã tác động không tốt đến tiến độ cơ cấu lại và cổ phần hóa DNNN, dẫn tới phải duy trì một số lượng khá lớn doanh nghiệp 100% vốn nhà nước. Đây là một trong những nguyên nhân làm chậm quá trình đổi mới quản trị DNNN bởi vì trên thực tế, DNNN là công ty cổ phần niêm yết và công ty đại chúng có điều kiện thuận lợi hơn nhiều so với doanh nghiệp 100% vốn nhà nước điều lệ trong việc áp dụng chuẩn mực quản trị theo thông lệ chung.

##### **2. Quan điểm, nhận thức chưa thống nhất**

Tư duy, nhận thức về kinh tế thị trường đầy đủ, hiện đại và hội nhập cũng như về quản trị DNNN theo thông lệ quốc tế chưa thống nhất; một số vấn đề chưa rõ, còn ý kiến khác nhau nhưng chậm được tổng kết thực tiễn, kết luận để có thể cụ thể hóa trong các văn bản quy phạm pháp luật. Ví dụ vấn đề xác định nhiệm vụ của DNNN trong thực hiện vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước, vấn đề trao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN, vấn đề sử dụng DNNN làm công cụ điều tiết kinh tế, vấn đề tách bạch chức năng chủ sở hữu nhà nước với chức năng quản lý nhà nước là những nội dung cốt yếu của quản trị DNNN nhưng chưa có quan điểm thống nhất, tạo nên vướng mắc trong thể chế hóa và tổ chức thực hiện.

##### **3. Nguyên nhân do cơ chế, chính sách**

Cơ chế, chính sách liên quan đến quản trị DNNN còn những bất cập, hạn chế, như Nghị quyết Trung ương 5 khóa XII đã đánh giá là: "Tạo kẽ hở để hình

thành nhóm lợi ích, thao túng hoạt động của DNNN, tham nhũng, lãng phí; không rõ ràng về trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân; quyền hạn chưa gắn với trách nhiệm trong quản trị, điều hành doanh nghiệp nhà nước; thiếu cơ chế kiểm soát quyền lực".

Mặt khác, trong giai đoạn trước năm 2015, các vụ việc đầu tư kinh doanh kém hiệu quả, gây hậu quả nghiêm trọng của một số tập đoàn, tổng công ty nhà nước dẫn tới yêu cầu khách quan phải tăng cường quản lý của cơ quan nhà nước đối với DNNN. Tuy vậy, việc tăng cường quyền quản lý của cơ quan nhà nước làm giảm quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN. Trong khi đó, quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN vừa là điều kiện tiên quyết, vừa là nội dung cần thực hiện các mô hình quản trị hiện đại.

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

Cuối cùng, xét trên tiêu chí đảm bảo khung khổ thống nhất về quản trị DNNN, các quy định hiện hành về DNNN, nhất là doanh nghiệp 100% vốn nhà nước, bị phân tán tại nhiều văn bản quy phạm pháp luật, được ban hành ở các thời điểm khác nhau, do các cơ quan chuẩn bị khác nhau nên có những quy định vướng mắc, chồng chéo nhất định.

#### **4. Nguyên nhân do tổ chức thực hiện**

- Hệ thống pháp luật Việt Nam đã quy định nhiều nội dung quản trị DNNN theo thông lệ quốc tế. Tuy vậy, việc triển khai thực hiện không tốt làm giảm chất lượng quản trị của 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 tương đồng với công ty đại chúng, công ty niêm yết, nhưng nhiều cơ quan đại diện chủ sở hữu và DNNN không thực hiện đúng quy định của Nghị định số 81/2015/NĐ-CP mà không bị xử lý.

+ 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 vậy, 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 với chức năng quản lý nhà nước theo thông lệ quốc tế.

+ Nghị quyết số 12-NQ/TW của Hội nghị Trung ương 5 khóa XII yêu cầu tách đội ngũ cán bộ quản lý, điều hành DNNN ra khỏi chế độ công chức, viên chức, tuy nhiên đến nay chưa thực hiện được yêu cầu này, dẫn tới khó áp dụng

các chuẩn mực quản trị DNNN về lương thưởng, bổ nhiệm, miễn nhiệm thành viên Hội đồng thành viên, Ban Giám đốc theo cơ chế thị trường.

+ 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, tuy vậy, 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 chưa cao. Khi vướng phải những khó khăn như định giá, xử lý công nợ, hay các vấn đề đất đai thì tâm lý chung là ngại trách nhiệm, không chủ động và không dám quyết định theo thẩm quyền đã được pháp luật quy định, tìm cách đẩy trách nhiệm quyết định lên cấp trên hoặc mất rất nhiều thời gian, thủ tục để xin ý kiến đồng thuận của các cơ quan khác. Sự phối hợp, hỗ trợ của các bộ, ngành, địa phương có lúc chưa chặt chẽ, không kịp thời. Công tác hướng dẫn, chỉ đạo chưa đồng bộ, nhất quán. 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. 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.

- Về phía các cơ quan 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.



## **Phần 3**

# **HOÀN THIỆN QUẢN TRỊ DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC THEO THÔNG LỆ QUỐC TẾ**

## **I. MỤC TIÊU**

### **1. Mục tiêu tổng quát**

Phấn đấu đáp ứng các chuẩn mực quốc tế về quản trị DNNN để góp phần hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, cải thiện môi trường đầu tư, kinh doanh; nâng cao hiệu quả quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp; thúc đẩy sự phát triển, nâng cao hiệu quả và sức cạnh tranh của doanh nghiệp Việt Nam.

### **2. Mục tiêu đến năm 2025**

- Hầu hết các DNNN có cơ cấu sở hữu hỗn hợp tổ chức dưới hình thức công ty cổ phần, chủ yếu là công ty đại chúng và có cổ phiếu niêm yết trên Sở giao dịch chứng khoán. Phấn đấu có nhiều DNNN niêm yết cổ phiếu trên thị trường chứng khoán lớn trên thế giới.

- Hoàn thiện cơ chế, chính sách và quy định pháp luật để hướng tới áp dụng đầy đủ các thông lệ tốt về quản trị DNNN, tập trung vào việc nâng cao mức độ tuân thủ các nguyên tắc tại Bộ hướng dẫn quản trị DNNN của Tổ chức Hợp tác và phát triển kinh tế (OECD).

- Góp phần nâng xếp hạng chỉ số Bảo vệ nhà đầu tư trong bảng xếp hạng môi trường kinh doanh của Ngân hàng Thế giới (WB) thuộc 4 nước đứng đầu ASEAN.

## **II. CÁC GIẢI PHÁP CHỦ YẾU**

### **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 DNNN theo thông lệ quốc tế. 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.

- Áp dụng thông lệ quốc tế về quản trị 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 để DNNN hoạt động theo cơ chế thị trường đầy đủ, hiện đại và hội nhập, góp phần hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

## **2. Đẩy mạnh chuyển đổi hình thức pháp lý, tạo điều kiện thuận lợi áp dụng các thông lệ tốt về quản trị DNNN**

Sớm hoàn thành mục tiêu "Hầu hết các DNNN có cơ cấu sở hữu hỗn hợp, chủ yếu là doanh nghiệp cổ phần" tại Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 3/6/2017 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII, giảm tối đa số lượng doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ, tiếp tục thu hẹp diện doanh nghiệp mà Nhà nước duy trì cổ phần, vốn góp bằng các giải pháp sau đây:

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

- Trong giai đoạn đến năm 2025, 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 nên duy trì hình thức công ty TNHH một thành viên 100% vốn nhà nước 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 và các nhà xuất bản.

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

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

- Ban hành quy định mới về hình thức bán toàn bộ một doanh nghiệp 100% vốn nhà nước không giới hạn về quy mô.

- 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 ngặt kỷ luật hành chính và nghiêm túc xử lý các hành vi vi phạm làm chậm tiến độ cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước và cơ cấu lại DNNN. Sửa đổi, bổ sung quy định pháp luật để xác định rõ hình thức sai phạm, mức độ xử lý cũng như xác định rõ cấp có thẩm quyền đánh giá và xử lý cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan không hoàn thành kế hoạch cổ phần hóa, thoái vốn. Quy định rõ mức độ hoàn thành kế hoạch cổ phần hóa, thoái vốn, cơ cấu lại DNNN là một trong số các tiêu chí, tiêu chuẩn đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ chính trị của người đứng đầu cơ quan được giao làm đại diện chủ sở hữu nhà nước.

### **3. Minh bạch hóa hoạt động đầu tư, kinh doanh của chủ sở hữu nhà nước và mục tiêu hoạt động của từng DNNN**

- 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.

- Rà soát, quy định rõ ràng danh mục ngành, lĩnh vực mà Nhà nước cần đầu tư vốn chủ sở hữu vào doanh nghiệp:

+ Sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện quy định về phạm vi đầu tư vốn nhà nước vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp theo hướng chưa xem xét đầu tư vốn nhà nước thành lập mới DNNN trong giai đoạn 2021-2025; chỉ xem xét đầu tư bổ sung vốn nhà nước cho các DNNN có nhiệm vụ thường xuyên và chủ yếu là cung cấp các sản phẩm, dịch vụ sau đây: Dịch vụ bưu chính công ích; xuất bản (không bao gồm lĩnh vực in và phát hành xuất bản phẩm); nông, lâm nghiệp; quản lý, khai thác hệ thống công trình thủy lợi, thủy nông liên tỉnh, liên huyện, kè đá lấn biển; quản lý, khai thác, điều hành hệ thống kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia, đường sắt đô thị; điều hành giao thông vận tải đường sắt quốc gia, đường sắt đô thị; dịch vụ không lưu, dịch vụ thông báo tin tức hàng không, dịch vụ tìm kiếm, cứu nạn; bảo đảm an toàn hàng hải (không bao gồm nạo vét, duy tu luồng hàng hải công cộng); các DNNN đáp ứng tiêu chí doanh nghiệp quốc phòng, an ninh theo quy định của pháp luật; truyền tải, điều độ hệ thống điện quốc gia và quản lý lưới điện phân phối; thủy điện đa mục tiêu; điện hạt nhân có ý nghĩa đặc biệt quan trọng về kinh tế - xã hội gắn với quốc phòng, an ninh và DNNN đáp

ứng tiêu chí "ứng dụng công nghệ cao, đầu tư lớn, tạo động lực phát triển nhanh cho các ngành, lĩnh vực khác và nền kinh tế".

+ 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". Ban hành danh mục DNNN được đầu tư bổ sung vốn chủ sở hữu nhà nước trong kế hoạch trung hạn, hằng năm và nêu rõ lý do của việc đầu tư bổ sung vốn chủ sở hữu 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 Nhà nước vẫn duy trì cổ phần, vốn góp.

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

a) Thực hiện triệt để nguyên tắc DNNN có quyền tự chủ đầy đủ để thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ do cơ quan đại diện chủ sở hữu giao:

Thể chế hóa Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 3/6/2017 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:

Cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước không ban hành mọi quyết định thuộc thẩm quyền của Đại hội đồng cổ đông, Hội đồng quản trị và bộ máy điều hành của DNNN; có trách nhiệm chủ động giao mục tiêu, nhiệm vụ hàng năm và trung hạn cho người đại diện phần vốn nhà nước (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, Hội đồng quản trị.

- 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.

Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty tự chủ xem xét, quyết định và chịu trách nhiệm về hiệu quả đầu tư dự án 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.

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.

Nghiên cứu 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 Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty và Ban điều hành doanh nghiệp. Tổng giám đốc và các thành viên ban điều hành doanh nghiệp do Hội đồng thành viên, 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.

b) 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 (sửa đổi năm 2020) 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.

+ Quy định rõ cơ quan đại diện chủ sở hữu chịu trách nhiệm toàn diện trước Chính phủ về việc giám sát, quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp, bảo đảm hiệu quả, bảo toàn và gia tăng giá trị vốn nhà nước được giao quản lý.

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

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

+ 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. 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 năm 2015.

- 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.

c) 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.

## **5. Tiếp tục 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.

Rà soát, nghiên cứu và ban hành quy định về nguyên tắc ràng buộc ngân sách trong mọi hoạt động của DNNN theo thông lệ quốc tế, trong đó, cần áp đặt ngân sách cố định để thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ xác định. Thực hiện nhất quán chủ trương không hỗ trợ từ ngân sách nhà nước để xử lý thua lỗ của DNNN.

Gia tăng trách nhiệm phát triển vốn nhà nước đầu tư vào hoạt động kinh doanh, đảm bảo tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu nhà nước phải đạt mức cao hơn mức bình quân của toàn bộ khu vực doanh nghiệp thuộc ngành kinh doanh chính. Cho phép doanh nghiệp tự chủ trong cơ cấu lại vốn và tài sản trong khuôn khổ mục tiêu và các chỉ tiêu đã định. Đại diện chủ sở hữu, người quản lý doanh nghiệp phải trực tiếp chịu trách nhiệm giải trình đối với kết quả hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp. Khi DNNN thua lỗ, không bảo toàn và phát triển vốn nhà nước, không thanh toán được nợ đến hạn, thì đại diện chủ sở hữu, người quản lý doanh nghiệp phải bị thay thế và xử lý trách nhiệm theo quy định pháp luật về những sai phạm (nếu có).

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.

Sửa đổi, bổ sung hệ thống pháp luật về tài chính, tín dụng và 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. Chính thức thừa nhận quyền sử dụng đất là hàng hóa giao dịch trên thị trường; thiết lập các yêu cầu về thể chế đất công để được đấu thầu công khai, phát triển hệ thống để thực thi các yêu cầu pháp lý cho việc lập kế hoạch; minh bạch hóa việc lập kế hoạch và thủ tục quy hoạch. Bổ sung quy định pháp luật nhằm giảm thiểu các trường hợp các 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. 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 thiểu các trường hợp cơ quan nhà nước bảo lãnh cho DNNN phát hành trái phiếu doanh nghiệp. Hạn chế tối đa cấp bảo lãnh của Chính phủ đối với DNNN. Nhà nước kiểm soát và đặt ra các điều kiện chặt chẽ đối với các khoản vay do DNNN tự vay, tự trả. Không thực hiện các hình thức hoán đổi, chuyển giao hoặc chỉ đạo xóa nợ giữa các DNNN.

Đổi mới, điều chỉnh 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, thù lao, tiền thưởng trong DNNN theo cơ chế thị trường; tách hoàn toàn đội ngũ cán bộ quản lý, điều hành DNNN khỏi chế độ viên chức, công chức; áp dụng triệt để nguyên tắc thị trường trong chế độ trả lương; doanh nghiệp tự chủ quyết định đơn giá tiền lương theo nguyên tắc tốc độ tăng tiền lương bình quân thấp hơn tốc độ tăng năng suất lao động; triển khai thường xuyên, rộng khắp việc sát hạch, thi tuyển vào tất cả các chức danh quản lý, điều hành DNNN.

## **6. Bảo đảm lợi ích của nhà đầu tư và bên có lợi ích liên quan**

a) 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 có lợi ích liên quan tương tự như công ty đại chúng theo quy định của pháp luật; DNNN nghiêm túc thực hiện theo quy định pháp luật về tổ chức niêm yết.

b) Đối với DNNN là công ty TNHH một thành viên

Quy chế quản trị DNNN và điều lệ của từng DNNN phải quy định rõ trách nhiệm bảo đảm lợi ích của các bên có lợi ích liên quan, bao gồm những nội dung chủ yếu sau đây:

- DNNN chịu trách nhiệm xây dựng và công bố báo cáo về mối quan hệ với các bên có quyền lợi liên quan, bao gồm cả người lao động, chủ nợ và các cộng đồng dân cư chịu tác động.

- Tạo điều kiện để người lao động, chủ nợ và cộng đồng chịu tác động, trước hết là người dân và khách hàng sử dụng các hàng hóa, dịch vụ công ích, thiết yếu sản phẩm độc quyền tự nhiên và sản phẩm, dịch vụ thuộc ngành, lĩnh vực do DNNN thống lĩnh hoặc chi phối 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 nghiên cứu, hoàn thiện cơ chế để đảm bảo sự tham gia thực chất 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 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 khoẻ cộng đồng, an toàn và quyền con người.

## **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.

### **8. Nâng cao trách nhiệm và hiệu quả hoạt động của bộ máy quản lý, điều hành của DNNN**

a) Mở rộng phạm vi áp dụng quy định pháp luật về quản trị công ty đại chúng đối với toàn bộ DNNN là công ty cổ phần, 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.

b) 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 Hội đồng thành viên trên nguyên tắc Hội đồng thành viên 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 (sửa đổi).

Căn cứ mục tiêu, nhiệm vụ của doanh nghiệp, cơ quan đại diện chủ sở hữu tổ chức giao nhiệm vụ định kỳ cho Hội đồng thành viên (Chủ tịch công ty) và từng thành viên Hội đồng thành viên; 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 và 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 quy định tại Điều 82 Luật Doanh nghiệp (sửa đổi) về thẩm quyền của Hội đồng thành viên, 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, Hội đồng thành viên 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 Hội đồng thành viên không kiêm Tổng giám đốc điều hành tại các DNNN tổ chức theo mô hình có Hội đồng thành viên.

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 chí 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; 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 như các công ty niêm yết; gắn trách nhiệm của Hội đồng thành viên với việc quản trị rủi ro tài chính của DNNN; xây dựng và vận hành hệ thống thông tin cảnh báo rủi ro trực tuyến để kết nối với hệ thống giám sát thông tin của chủ sở hữu nhà nước; áp dụng công nghệ hiện đại để quản trị rủi ro.

### **III. TỔ CHỨC THỰC HIỆN**

#### **1. Bộ Tài chính**

a) Nghiên cứu, rà soát, tổng kết, đánh giá, đề xuất sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về cổ phần hóa nhằm đẩy mạnh việc chuyển đổi công ty TNHH một thành viên do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ thành công ty cổ phần, đáp ứng yêu cầu "hầu hết các DNNN có cơ cấu sở hữu hỗn hợp, chủ yếu là doanh nghiệp cổ phần" vào năm 2025.

b) Tổng kết, đánh giá, sửa đổi, bổ sung Luật quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp và các văn bản hướng dẫn do Bộ Tài chính soạn thảo theo quy định tại Điều a Khoản 1 Điều 2 Nghị quyết số 60/2018/QH14 ngày 15/6/2018 của Quốc hội về tiếp tục hoàn thiện và đẩy mạnh thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa DNNN, trong đó:

- Sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện hệ thống quy định pháp luật về quản lý tài chính liên quan đến quy định mới của Luật Doanh nghiệp năm 2020 về khái niệm DNNN, doanh nghiệp có vốn nhà nước, doanh nghiệp có vốn đầu tư của DNNN.

- Tiếp tục thể chế hóa Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 03/6/2017 của Ban Chấp hành trung ương Đảng khóa XII 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, trách nhiệm và quyền lợi của Nhà nước; quan hệ kinh tế, tài chính giữa Nhà nước và DNNN, nhất là các quyền và nghĩa vụ phải được thực hiện đầy đủ, minh bạch theo quy định của pháp luật, phù hợp với cơ chế thị trường; xóa bỏ các cơ chế can thiệp hành chính trực tiếp, bao cấp dành cho DNNN, đối xử bất bình đẳng với doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác, nhất là trong tiếp cận các nguồn lực nhà nước, tín dụng, đất đai, tài nguyên, cơ hội đầu tư, kinh doanh, tài chính, thuế.

- Nghiên cứu, sửa đổi, bổ sung quy định về phân cấp thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN là công ty TNHH một thành viên theo hướng nâng cao quyền tự chủ, tự trách nhiệm của công ty, hạn chế việc cơ quan nhà nước

bên ngoài công ty ban hành các quyết định thuộc lĩnh vực quản trị kinh doanh của công ty, trong đó: Tăng quyền và trách nhiệm của người đại diện chủ sở hữu trực tiếp (Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty) về việc huy động vốn, 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 công ty. Cơ quan đại diện chủ sở hữu tập trung thực hiện nhiệm vụ phê duyệt và giám sát việc thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ, chiến lược, kế hoạch; phối hợp với các cơ quan có liên quan thực hiện quy định của pháp luật về công tác tổ chức - cán bộ tại công ty.

- Rà soát, sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện các quy định hướng dẫn chi tiết việc xử lý khó khăn, vướng mắc liên quan đến thẩm quyền, trình tự, thủ tục quyết định và thực hiện các dự án đầu tư của công ty theo từng loại nguồn vốn, thống nhất với quy định của Luật Đầu tư, Luật Đầu tư công, Luật Xây dựng, Luật quản lý tài sản công và các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan.

- Tiếp tục rà soát, nghiên cứu, hoàn thiện quy định về quản lý tài chính công ty TNHH một thành viên do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ nhằm bảo đảm toàn bộ vốn và tài sản nhà nước giao công ty quản lý, khai thác, sử dụng được định giá thị trường đầy đủ; quy định rõ mọi DNNN phải thực hiện kiểm toán độc lập đối với báo cáo tài chính năm.

c) Tiếp tục chủ trì xây dựng báo cáo hằng năm của Chính phủ về hoạt động đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp trong phạm vi toàn quốc theo quy định của Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp, trong đó, bổ sung các thông tin cụ thể về danh mục, hình thức pháp lý, ngành, nghề kinh doanh chính, các chỉ tiêu tài chính cơ bản, tên cơ quan đại diện chủ sở hữu, cổ đông nhà nước tại từng doanh nghiệp có vốn nhà nước; tình hình thực hiện mục tiêu đầu tư của Nhà nước, bao gồm cả mục tiêu kinh tế và mục tiêu chính trị - xã hội (nếu có); tình hình thực hiện kế hoạch cơ cấu lại, cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước của từng cơ quan đại diện chủ sở hữu; tình hình thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu, cổ đông nhà nước tại các doanh nghiệp.

## **2. Bộ Nội vụ**

Sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện và trình Chính phủ ban hành quy định pháp luật về quản lý người giữ chức danh, chức vụ tại DNNN nhằm thể chế hóa Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 3/6/2017 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về những nội dung sau đây:

- 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.

- Sắp xếp, tinh gọn và nâng cao hiệu quả tổ chức bộ máy, biên chế của DNNN; cơ cấu lại, bố trí hợp lý đội ngũ cán bộ; tăng cường bồi dưỡng, đào tạo, nâng cao trình độ chuyên môn nghiệp vụ, năng lực lãnh đạo và tư tưởng chính trị, đạo đức,

lối sống của cán bộ DNNN; có cơ chế, chính sách thu hút và sử dụng có hiệu quả lao động trình độ cao. Xây dựng chiến lược phát triển đội ngũ cán bộ lãnh đạo của DNNN. Rà soát, nâng cao tiêu chuẩn, điều kiện về phẩm chất đạo đức, năng lực lãnh đạo, quản lý và chuyên môn nghiệp vụ đối với người quản lý doanh nghiệp nhà nước.

### **3. Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội**

Nghiên cứu, sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện và trình Chính phủ ban hành quy định pháp luật về quản lý lao động, tiền lương, tiền thưởng trong DNNN nhằm 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; 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.

### **4. Bộ Kế hoạch và Đầu tư**

a) Nghiên cứu, xây dựng và trình cấp có thẩm quyền ban hành Quy chế quản trị DNNN bao gồm các nội dung chủ yếu sau đây: (i) kế thừa quy định về quản trị công ty đại chúng để áp dụng cho toàn bộ khu vực DNNN là công ty cổ phần; (ii) quy định hướng dẫn về quản trị DNNN là công ty TNHH một thành viên, trong đó hướng dẫn chi tiết về cơ quan đại diện chủ sở hữu, hội đồng thành viên, kiểm soát viên, giao dịch với người có liên quan, báo cáo và công bố thông tin của công ty. Ban hành quy định hướng dẫn về các vấn đề người đại diện phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp cần báo cáo xin ý kiến cơ quan đại diện chủ sở hữu để tránh tình trạng người đại diện phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp phải báo cáo, xin ý kiến cơ quan đại diện chủ sở hữu tất cả các vấn đề thuộc thẩm quyền của Hội đồng quản trị, Hội đồng thành viên trước khi tham gia ý kiến, biểu quyết và quyết định tại Đại hội đồng cổ đông, cuộc họp Hội đồng quản trị, Hội đồng thành viên.

b) Tiếp tục chủ trì tham mưu, trình Thủ tướng Chính phủ ban hành các danh mục doanh nghiệp do Nhà nước giữ 100% vốn điều lệ, doanh nghiệp do Nhà nước giữ trên 50% vốn điều lệ hoặc đa số cổ phần có quyền biểu quyết và doanh nghiệp cần thoái vốn nhà nước trong từng thời kỳ và nêu rõ lý do duy trì sở hữu nhà nước đối với từng doanh nghiệp.

### **5. Các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan, tổ chức được giao làm cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước, người đại diện chủ sở hữu nhà nước trực tiếp tại doanh nghiệp**

a) Tăng cường công tác tổ chức tuyên truyền, tập huấn, bồi dưỡng cho các cơ quan quản lý nhà nước, các doanh nghiệp, các nhà đầu tư, người lao động và các



đối tượng có liên quan nhằm nâng cao nhận thức về bản chất và vai trò của cải thiện quản trị DNNN.

b) Tiếp tục triển khai thực hiện nhiệm vụ được giao tại Nghị quyết của Chính phủ về cải thiện môi trường kinh doanh, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia. Không phân biệt loại hình doanh nghiệp theo hình thức sở hữu trong soạn thảo, ban hành và thực hiện các chính sách phát triển, quy hoạch, chiến lược phát triển ngành, lĩnh vực, địa bàn được giao quản lý; chấm dứt việc giao DNNN chủ trì chuẩn bị, xây dựng quy hoạch, chiến lược phát triển ngành, lĩnh vực, địa bàn. Đảm bảo sự tham gia ý kiến thực chất và hiệu quả của các đối tượng chịu tác động về dự thảo các văn bản quy phạm pháp luật về tổ chức, quản lý, quản trị và hoạt động của DNNN.

c) Phân định rõ chức năng quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp và chức năng cung cấp dịch vụ công trong các cơ quan quản lý nhà nước ở Trung ương và địa phương. Tách bạch bộ máy, nhân sự thực hiện nhiệm vụ cung cấp dịch vụ công cho doanh nghiệp để hình thành các đơn vị sự nghiệp, dịch vụ tự chủ, tự chịu trách nhiệm.

d) Cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước:

- Tổ chức rà soát, đánh giá thực trạng, bối cảnh phát triển để đặt ra yêu cầu mục tiêu, nhiệm vụ dài hạn, trung hạn, hàng năm đối với từng DNNN. Ngoài các chỉ tiêu kế hoạch theo quy định của pháp luật, tùy từng trường hợp cụ thể cần xác định rõ và giao cho doanh nghiệp các chỉ tiêu về hoạt động xuất khẩu (nếu có), trình độ phát triển công nghệ, năng lực nghiên cứu và đổi mới công nghệ, thị phần nội địa, khu vực và thế giới để làm căn cứ giám sát, đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN.

- Chủ động đổi mới cách thức và công cụ quản lý trên cơ sở áp dụng các công nghệ điển hình của cách mạng công nghiệp 4.0 vào việc thực hiện quyền, trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu, theo dõi, giám sát, đánh giá hoạt động của doanh nghiệp và người đại diện trực tiếp tại doanh nghiệp.

- Nghiêm túc thực hiện chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước về Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp và Tổng công ty Đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước theo quy định của pháp luật, quyết định của Thủ tướng Chính phủ trong từng thời kỳ.

- Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp củng cố, kiện toàn tổ chức và cán bộ, nâng cao năng lực hoạt động; phối hợp với các cơ quan có liên quan xử lý khó khăn, vướng mắc trong quá trình hoạt động theo các Nghị quyết của Chính phủ và chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ, Lãnh đạo Chính phủ; chủ động nghiên cứu, tổng kết, đánh giá và đề xuất cơ quan có thẩm quyền các phương án điều chỉnh quy pháp luật về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Ủy ban phù hợp với bối cảnh sắp xếp, đổi mới, cơ cấu lại và nâng cao hiệu quả DNNN giai đoạn thực hiện chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2021-2030, kế hoạch 5 năm 2021-2025.

- Người đại diện chủ sở hữu nhà nước trực tiếp tại doanh nghiệp chi đạo, lãnh đạo doanh nghiệp thực hiện phương án cơ cấu lại doanh nghiệp đã được phê duyệt; tiếp tục đổi mới, nâng cao trình độ khoa học công nghệ để nâng cao hiệu quả và sức cạnh tranh của DNNN trong bối cảnh mới: Các tập đoàn, tổng công ty nhà nước có sẵn tiềm lực về công nghệ và mức độ sản xuất tập trung cao như viễn thông, điện lực, dầu khí tiếp tục phát huy lợi thế kinh tế quy mô và khả năng tập trung hóa sản xuất trên cơ sở đầu tư nâng cấp công nghệ, nâng cao khả năng nghiên cứu tạo công nghệ mới, nâng cao tỷ trọng tự động hóa cho toàn bộ dây chuyền công nghệ ngành kinh doanh chính. Các DNNN có mức độ sẵn sàng cho công nghiệp 4.0 còn thấp xây dựng và thực hiện chiến lược, kế hoạch chuyển đổi sản xuất kinh doanh phù hợp với đặc thù ngành nghề, quy mô và năng lực; nâng cấp công nghệ, áp dụng mô hình kinh doanh mới, mở rộng thương mại điện tử, tham gia chuỗi giá trị kinh tế số; tái cơ cấu mạnh mẽ sản phẩm dịch vụ và lao động trên nền tảng các công nghệ mới, nâng cao tỷ trọng kết nối thiết bị - sản phẩm, nghiên cứu và chuẩn hóa kỹ thuật toàn chuỗi sản xuất sản phẩm, triển khai hệ thống kiểm soát máy móc, thiết bị bằng công nghệ thông tin hiện đại, gia tăng tỷ trọng đầu tư cho lao động tay nghề cao.

## PHỤ LỤC 1

### **Khung khổ thể chế và pháp luật về quản trị DNNN ở Việt Nam hiện nay**

#### **1. Về mục tiêu đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp**

- 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. Chẳng hạn, Nghị quyết Hội nghị Trung ương 5 khóa XII đã định hướng: "DNNN là một lực lượng vật chất quan trọng của kinh tế nhà nước, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế và thực hiện tiến bộ, công bằng xã hội. DNNN tập trung vào những lĩnh vực then chốt, thiết yếu; những địa bàn quan trọng và quốc phòng, an ninh; những lĩnh vực mà doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác không đầu tư".

- Luật số 69 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:

- Luật Doanh nghiệp năm 2014 (sửa đổi 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 số 69/2014/QH13 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 30/1/2019 quy định hướng dẫn chung về thực hiện quyền, trách nhiệm của đại diện chủ sở hữu nhà nước. Tuy vậy, thẩm quyền, trình tự, thủ tục thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu về từng vấn đề cụ thể được quy định tại hệ thống các văn bản sau đây:

+ Nghị định số 81/2015/NĐ-CP ngày 18/9/2015 về công bố thông tin của DNNN.

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

+ Nghị định số 91/2015/NĐ-CP ngày 13/10/2015 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 15/10/2015 của Chính phủ về tổ chức quản lý và hoạt động của doanh nghiệp quốc phòng, an ninh.

+ Nghị định số 97/2015/NĐ-CP ngày 19/10/2015 của Chính phủ về quản lý người giữ chức danh, chức vụ tại doanh nghiệp là công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do nhà nước nắm giữ 100% vốn.

+ Nghị định số 106/2015/NĐ-CP ngày 23/10/2015 của Chính phủ về quản lý người đại diện phần vốn nhà nước giữ các chức danh quản lý tại doanh nghiệp mà nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ.

+ Nghị định số 05/2015/NĐ-CP ngày 12/1/2015 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 22/7/2015 của Chính phủ quy định chính sách đối với người lao động dôi dư khi sắp xếp lại công ty TNHH MTV 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 13/6/2016 của Chính phủ quy định tiền lương, thù lao, tiền thưởng đối với người quản lý công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ

+ Nghị định số 53/2016/NĐ-CP ngày 13/6/2016 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 25/12/2017 về Điều lệ tổ chức và hoạt động của SCIC thay thế Nghị định số 57/2014/NĐ-CP ngày 16/6/2014. 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 16/11/2017 về chuyển DNNN và Công ty TNHH MTV do doanh nghiệp nhà nước đầu tư 100% vốn điều lệ thành công ty cổ phần.

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

+ Nghị định số 121/2018/NĐ-CP ngày 13/9/2018 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 49/2013/NĐ-CP ngày 14/5/2013 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 29/9/2018 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 10/4/2019 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.

### **3. Về khuôn khổ hoạt động của DNNN theo cơ chế thị trường**

- 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 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 số 69 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.

- 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. 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 10/4/2019 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 ngân sách nhà nước: Luật Ngân sách nhà nước quy định nhiệm vụ chi của ngân sách nhà nước (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 luật về kinh doanh khác quy định khung 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 khung 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 sau đây:

+ 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 Hội đồng quản trị 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 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 DNNN 100% vốn nhà nước, Nghị định số 81/2015/NĐ-CP ngày 18/9/2015 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 công khai thông tin, chế độ kế toán, kiểm toán của DNNN**

- Luật Doanh nghiệp, Luật số 69, 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 69 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. Tuy vậy, pháp luật chưa quy định bắt buộc tất cả DNNN phải được kiểm toán độc lập đối với báo cáo tài chính năm.

+ 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.

**g) 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 06 tháng 06 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 Hội đồng quản trị 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 Hội đồng quản trị phải là thành viên không điều hành; công ty đại chúng cần hạn chế tối đa thành viên Hội đồng quản trị kiêm nhiệm chức danh điều hành của công ty để đảm bảo tính độc lập của Hội đồng quản trị. Cơ cấu thành viên Hội đồng quản trị của công ty niêm yết phải đảm bảo tối thiểu 1/3 tổng số thành viên Hội đồng quản trị là thành viên độc lập.

- Công ty cổ phần do Nhà nước nắm giữ trên 50% tổng số phiếu biểu quyết thì Chủ tịch Hội đồng quản trị 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 Hội đồng thành viên của doanh nghiệp 100% vốn nhà nước:

Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng thành viên, tiêu chuẩn, điều kiện làm thành viên Hội đồng thành viên được quy định tại Luật doanh nghiệp, Luật số 69, Nghị định số 97 về quản lý người giữ chức danh, chức vụ tại doanh nghiệp là công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên mà Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ. Trong đó:

- Hội đồng thành viên 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 hàng năm của doanh nghiệp; bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, miễn nhiệm, khen thưởng, kỷ luật đối với Tổng giám đốc hoặc Giám đốc.

- Hội đồng thành viên 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.

- Hội đồng thành viên 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.

## DANH SÁCH GỬI CÔNG VĂN VÀ TÀI LIỆU

*Lấy ý kiến về dự thảo Đề án “Áp dụng quản trị hiện đại đối với DNNN; minh bạch hóa hoạt động đầu tư kinh doanh của chủ sở hữu nhà nước”*

<b>Các cơ quan ở Trung ương</b>
Cục Phát triển doanh nghiệp; Vụ Pháp chế (Bộ Kế hoạch và Đầu tư)
Các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ
Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương
Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam
Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam
<b>Doanh nghiệp</b>
Tập đoàn Bảo Việt
Tập đoàn Bưu chính Viễn thông VN
Tập đoàn Viễn thông quân đội Viettel
Tập đoàn Cao su VN
Tập đoàn Dầu khí
Tập đoàn Dệt may
Tập đoàn Điện lực
Tập đoàn Hóa chất VN
Tập đoàn Than - Khoáng sản VN
Tập đoàn Xăng dầu Việt Nam
Tổng công ty Đầu tư phát triển Nhà và đô thị
Tổng công ty Sông Đà
Tổng Công ty Cà phê VN
Tổng Công ty công nghiệp xi măng VN
Tổng Công ty Đầu tư và kinh doanh vốn Nhà nước
Tổng Công ty Đường sắt VN
Tổng Công ty Giấy VN
Tổng Công ty Hàng Hải VN
Tổng Công ty Hàng không VN
Tổng Công ty Lương thực Miền Bắc
Tổng Công ty Lương thực Miền Nam
Tổng Công ty Thép VN
Tổng Công ty Thuốc lá VN