**Tái cơ cấu DNNN phù hợp với các cam kết CPTPP và EVFTA**

***Phạm Thị Thanh Hồng***

***Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương***

1. **Tổng quan về CPTPP và EVFTA**

Việt Nam đã chính thức ký kết và thực hiện 13 Hiệp định thương mại tự do (FTAs), và đang đàm phán 3 FTAs (Trung tâm WTO (2020)). Nhìn chung, trong những năm gần đây, Việt Nam có xu hướng tham gia các Hiệp định thương mại tự do thế hệ mới (NGFTA) có phạm vi cam kết rộng hơn và mức độ tự do hóa cao hơn, ví dụ như Hiệp định thương mại tự do Việt Nam – EU (EVFTA), Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ Xuyên Thái Bình Dương (CPTPP), Hiệp định thương mại tự do Việt Nam – Hàn Quốc (VKFTA) và Hiệp định thương mại tự do Việt Nam – Liên minh Kinh tế Á Âu (EAEUFTA).

### 1.1. CPTPP

Hiệp định Đối tác Xuyên Thái Bình Dương (TPP) là Hiệp định thương mại tự do được đàm phán từ tháng 3/2010, bao gồm 12 nước thành viên là Hoa Kỳ, Canada, Mexico, Peru, Chile, New Zealand, Australia, Nhật Bản, Singapore, Brunei, Malaysia và Việt Nam. TPP được chính thức ký ngày 4/2/2016 và được dự kiến sẽ có hiệu lực từ 2018. Tuy nhiên, đến tháng 1/2017, Hoa Kỳ tuyên bố rút khỏi TPP, khiến TPP không thể đáp ứng điều kiện có hiệu lực như dự kiến ban đầu.

Tháng 11/2017, 11 nước thành viên TPP ra Tuyên bố chung thống nhất đổi tên TPP thành Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ Xuyên Thái Bình Dương (CPTPP). CPTPP được chính thức ký kết vào tháng 3/2018 bởi 11 nước thành viên còn lại của TPP (không bao gồm Hoa Kỳ). Hiệp định CPTPP đã được 7 nước thành viên phê chuẩn, bao gồm Australia, Canada, Nhật Bản, Mexico, Singapore, New Zealand, Việt Nam và đã chính thức có hiệu lực vào ngày 30/12/2018. CPTPP có hiệu lực tại Việt Nam từ ngày 14/1/2019.

CPTPP giữ nguyên gần như toàn bộ các cam kết của TPP ngoại trừ (i) các cam kết của Hoa Kỳ hoặc với Hoa Kỳ; (ii) 22 điểm tạm hoãn và (iii) một số sửa đổi trong các Thư song phương giữa các Bên của CPTPP.

CPTPP có tất cả các đặc điểm của một NGFTA. Thứ nhất, CPTPP có khả năng tiếp cận thị trường toàn diện và mức độ tự do hóa cao. CPTPP giảm hầu hết các hàng rào thuế quan và phi thuế quan đối với thương mại hàng hóa và thương mại dịch vụ. Các thành viên cắt giảm hầu hết các dòng thuế ngay lập tức hoặc sau một thời gian rất ngắn khi CPTPP có hiệu lực. Cụ thể, các thành viên xóa bỏ gần 95% số dòng thuế khi CPTPP có hiệu lực. Ngoài ra, các thành viên này sẽ xóa bỏ thuế quan đối với các hàng hóa còn lại trong vòng 5 đến 10 năm. Việt Nam cam kết xóa bỏ hầu hết các dòng thuế đối với hàng hóa trong hiệp định (Tạp chí Tài chính, 2015). Nhờ việc cắt bỏ và cắt giảm thuế quan, CPTPP mang lại khả năng tiếp cận thị trường toàn diện cho cả Việt Nam và EU. Hai bên không chỉ tự do buôn bán hàng hóa mà còn tập trung vào những mặt hàng mà nước đó có lợi thế so sánh. Về dịch vụ, CPTPP tạo cơ hội tăng độ mở cho các ngành dịch vụ giữa Việt Nam và EU.

Thứ hai, CPTPP có phạm vi cam kết rộng. Ngoài việc cắt giảm thuế quan đối với hầu hết các hàng hóa giao dịch giữa hai thị trường, CPTPP có 30 chương và 4 phụ lục bao gồm quy định về thương mại và các vấn đề khác như dịch vụ, đầu tư, quyền sở hữu trí tuệ, các biện pháp SPS, chính sách cạnh tranh, vấn đề lao động và môi trường.

Thứ ba, vì phạm vi của CPTPP không chỉ giới hạn trong các vấn đề ở biên giới như thuế quan, mà còn mở rộng sang các lĩnh vực khác phía sau biên giới, do đó CPTPP tác động đáng kể đến luật pháp trong nước của mỗi thành viên. Điều này đòi hỏi mỗi thành viên phải rà soát lại hệ thống pháp luật của mình và sửa đổi luật, chính sách phù hợp với các cam kết trong CPTPP.

Thứ tư, CPTPP có 11 thành viên và đa số thành viên tham gia CPTPP là các nước phát triển như Canada, Mexico, New Zealand, Australia và Nhật Bản. Do đó, các thành viên đang phát triển như Việt Nam có thể nhận được hỗ trợ kỹ thuật và động lực để hoàn thiện hệ thống pháp luật khi trở thành thành viên của CPTPP.

NGFTA cũng có thể tạo ra khả năng tiếp cận thị trường nước ngoài nhiều hơn, dẫn đến cơ hội xuất khẩu lớn hơn cho Việt Nam. Theo thỏa thuận của tất cả các bên NGFTA, hầu hết các quy định về hàng rào thuế quan và phi thuế quan đối với hàng hóa công nghiệp sẽ được xóa bỏ và cắt giảm ngay lập tức, đồng thời thuế quan và các chính sách hạn chế khác đối với hàng hóa nông nghiệp sẽ được xóa bỏ hoặc giảm dần theo thời gian. Theo ước tính, cả xuất khẩu và nhập khẩu được dự báo sẽ tăng dưới tác động của hiệp định CPTPP (mặc dù cán cân thương mại sẽ giảm). CPTPP góp phần đặc biệt quan trọng trong việc thúc đẩy tiếp cận các thị trường châu Âu và Nhật Bản.

**1.2. EVFTA**

Hiệp định thương mại tự do Việt Nam – EU (EVFTA) là một FTA thế hệ mới giữa Việt Nam và 28 nước thành viên EU. EVFTA, cùng với Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ Xuyên Thái Bình Dương (CPTPP), là hai FTA có phạm vi cam kết rộng và mức độ cam kết cao nhất của Việt Nam từ trước tới nay. Ngày 1/12/2015 EVFTA đã chính thức kết thúc đàm phán và đến ngày 1/2/2016 văn bản hiệp định đã được công bố. Ngày 26/6/2018, một bước đi mới của EVFTA được thống nhất. Theo đó, EVFTA được tách làm hai Hiệp định, một là Hiệp định Thương mại (EVFTA), và một là Hiệp định Bảo hộ Đầu tư (EVIPA); đồng thời chính thức kết thúc quá trình rà soát pháp lý đối với Hiệp định EVFTA. 8/2018, quá trình rà soát pháp lý đối với EVIPA cũng được hoàn tất. Hai Hiệp định được ký kết ngày 30/6/2019. EVFTA và EVIPA được phê chuẩn bởi Nghị viện châu Âu vào ngày 12/2/2020, và được Quốc hội Việt Nam phê chuẩn vào ngày 8/6/2020. Ngày 30/3/2020, Hội đồng châu Âu cũng đã thông qua EVFTA. Đối với EVFTA, do đã hoàn tất thủ tục phê chuẩn, Hiệp định này đã chính thức có hiệu lực từ ngày 1/8/2020. Đối với EVIPA, về phía EU, Hiệp định sẽ còn phải được sự phê chuẩn tiếp bởi Nghị viện của tất cả 27 nước thành viên EU (sau khi Vương quốc Anh hoàn tất Brexit) mới có hiệu lực.

EVFTA có tất cả các đặc điểm của một NGFTA. Thứ nhất, EVFTA có mức độ tự do hóa cao hơn so với các FTA truyền thống. Việt Nam và EU đồng ý xóa bỏ thuế quan đối với hơn 99% số dòng thuế đối với hàng hóa trao đổi giữa hai bên. Việt Nam và EU xóa bỏ hầu hết các dòng thuế đối với hàng hóa trao đổi giữa hai thị trường. Đối với rất ít dòng thuế còn lại, Việt Nam và EU đồng ý áp dụng hạn ngạch thuế quan hoặc cắt giảm thuế quan (Cẩm An, 2015). Việc cắt giảm hầu hết các dòng thuế sẽ thúc đẩy thương mại hàng hóa giữa hai nền kinh tế. Thứ hai, EVFTA là NGFTA cân bằng lợi ích của cả hai nền kinh tế và phù hợp với các quy định của WTO. Phạm vi cam kết của EVFTA không chỉ giới hạn trong lĩnh vực thương mại hàng hóa và cắt giảm thuế quan, mà mở rộng sang các lĩnh vực khác như phát triển bền vững và môi trường (Bộ Công Thương Việt Nam, 2015). Ngoài ra, các vấn đề liên quan đến môi trường và các biện pháp SPS được quy định với các yêu cầu nghiêm ngặt và tiêu chuẩn cao. Thứ ba, do phạm vi cam kết rộng, đặc biệt là vấn đề biên giới, EVFTA tác động đáng kể đến luật pháp trong nước của Việt Nam. Việt Nam phải rà soát hệ thống pháp luật và các văn bản để tuân thủ các cam kết trong EVFTA. Thứ tư, EU là một liên minh thuế quan với 28 thành viên là các nước công nghiệp hóa. Do đó, hợp tác với các thành viên EU có thể giúp Việt Nam phát triển kinh tế và cải thiện các khía cạnh khác với sự hỗ trợ của các thành viên phát triển trong EU.

1. **Các cam kết liên quan đến DNNN CPTPP và EVFTA**
	1. ***Định nghĩa DNNN***

Về khái niệm DNNN, theo định nghĩa được đưa ra tại Điều 17.1 của CPTPP, DNNN được hiểu là “doanh nghiệp chủ yếu tham gia vào các hoạt động thương mại, trong đó một bên trực tiếp sở hữu hơn 50% vốn điều lệ; kiểm soát trên 50% quyền biểu quyết thông qua lợi ích chủ sở hữu; hoặc giữ quyền chỉ định đa số thành viên Ban quản trị hoặc bất kỳ bộ máy quản lý tương đương khác”. Đây là một khái niệm được đánh giá rộng hơn một số khái niệm về DNNN trong các Điều ước thương mại quốc tế trước đó, như trong WTO, trong Hiệp định thương mại tự do Singapore – Hoa Kỳ, nhưng hẹp hơn khái niệm DNNN trong Hiệp định thương mại tự do Việt Nam – Liên minh châu Âu (EVFTA) hay trong Bộ nguyên tắc của Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD).

So với pháp luật Việt Nam hiện hành, khái niệm này cũng rộng hơn quy định của Luật Doanh nghiệp năm 2014. Tuy nhiên, CPTPP lại hàm chứa nhiều quy định có thể giúp một số DNNN không phải tuân thủ các quy định của Chương 17. Đây cũng có thể được đánh giá là một kết quả có lợi cho Việt Nam, giúp nhiều DNNN có thời gian thích nghi với các cam kết mới trong CPTPP.

Về xác định các DNNN là đối tượng điều chỉnh của chương, Điều 17.2 chỉ rõ Chương 17 chỉ điều chỉnh hoạt động của các doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước và các doanh nghiệp độc quyền chỉ định của một bên có tác động đến hoạt động thương mại hoặc đầu tư giữa các bên trong khu vực thương mại tự do. Điều này có nghĩa là, chỉ DNNN nào tham gia vào và tác động tới hoạt động thương mại hoặc đầu tư giữa các quốc gia là thành viên của CPTPP thì mới phải tuân thủ các quy định của Chương 17.

Để làm rõ thế nào là hoạt động thương mại, CPTPP cũng đã đưa ra định nghĩa, theo đó, hoạt động thương mại là “các hoạt động của một doanh nghiệp được tiến hành với định hướng tạo ra lợi nhuận nhằm sản xuất hàng hóa, hoặc cung cấp dịch vụ bán cho người tiêu dùng trên thị trường liên quan với sản lượng và tại mức giá do doanh nghiệp quyết định”.

Hai diễn giải đi kèm với khái niệm hoạt động thương mại cho phép xác định cụ thể hơn các hoạt động được coi là hoạt động thương mại, để từ đó, có thể xác định chính xác các DNNN thuộc phạm vi điều chỉnh của chương. Nói cách khác, CPTPP cho phép loại trừ một số DNNN không thuộc phạm vi điều chỉnh của chương bao gồm:

Các DNNN mà hoạt động của họ không tác động tới thương mại và đầu tư giữa các quốc gia thành viên CPTPP, trong đó có các DNNN cung cấp các hàng hóa, dịch vụ công ích không vì mục đích lợi nhuận hoặc cung cấp các hàng hóa, dịch vụ trên cơ sở giá do Nhà nước ấn định.

Hoạt động của ngân hàng trung ương hoặc của cơ quan quản lý tiền tệ; hoạt động của cơ quan điều tiết tài chính của một quốc gia thành viên CPTPP (như ở Việt Nam là: Ngân hàng nhà nước, Ủy ban chứng khoán nhà nước). Các hoạt động nhằm xử lý một định chế tài chính hoặc doanh nghiệp chủ yếu cung cấp dịch vụ tài chính đã hoặc đang lâm vào tình trạng khó khăn; Quỹ đầu tư vốn của nhà nước (như ở Việt Nam là Tổng Công ty Đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước – SCIC); Quỹ hưu trí độc lập và doanh nghiệp do quỹ hưu trí độc lập sở hữu hoặc kiểm soát; Mua sắm công; Cung cấp dịch vụ công theo ủy quyền của Nhà nước hoặc cung cấp dịch vụ tài chính theo ủy quyền của Nhà nước để hỗ trợ hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu, đầu tư tư nhân ra nước ngoài với điều kiện các dịch vụ tài chính này phải được cung cấp theo các tiêu chí thị trường. Đây là trường hợp các DNNN không phải tuân thủ bất kỳ quy định, cam kết nào được đưa vào CPTPP. Ngoài ra, ở một số nghĩa vụ cụ thể, CPTPP tiếp tục đưa ra các trường hợp ngoại lệ riêng, tức là các trường hợp mà ở đó DNNN không phải tuân thủ một nghĩa vụ cụ thể nào đó.

Trong EVFTA, định nghĩa DNNN là DN i) Có vốn nhà nước chiếm trên 50% vốn điều lệ hoặc Nhà nước nắm, thông qua quyền sở hữu vốn, trên 50% quyền bỏ phiếu biểu quyết; hoặc ii) Nhà nước nắm quyền chỉ định đa số thành viên Ban lãnh đạo; iii) Nhà nước có quyền kiểm soát đối với các quyết định kinh doanh có tính chiến lược của doanh nghiệp. Quy mô doanh thu đối với DNNN thuộc phạm vi điều chỉnh của Hiệp định: DN ở trung ương: Có doanh thu từ hoạt động kinh doanh từ 200 triệu SDR/năm (tương đương khoảng 6.280 tỷ đồng) trở lên trong ba năm liền trước; DN ở địa phương: Được loại trừ trong vòng 05 năm kể từ khi EVFTA có hiệu lực, hết 05 năm thì áp dụng ngưỡng quy mô doanh thu như DN ở trung ương.

* 1. ***Đối xử không phân biệt và cân nhắc thương mại***

Cả EVFTA và CPTPP có những yêu cầu quy định không phân biệt đối xử với các DNNN trong việc mua hoặc bán các hàng hóa hoặc dịch vụ. Theo EVFTA, khi tham gia các hoạt động thương mại, DNNN sẽ (a) hành xử theo các cân nhắc thương mại khi mua hoặc bán hàng hóa hoặc dịch vụ, và (b) dành cho các doanh nghiệp, hàng hóa, hoặc dịch vụ của EU sự đối đãi không kém thuận lợi hơn so với sự đối đãi dành cho – trong các tình huống tương tự – các doanh nghiệp, hàng hóa, hoặc dịch vụ của Việt Nam. Điều này không ngăn cản các doanh nghiệp Việt Nam mua/cung cấp hàng hóa/dịch vụ, hoặc từ chối mua/cung cấp hàng hóa/dịch vụ miễn là những sự khác biệt đó hay việc từ chối đó dựa trên các cân nhắc thương mại.[[1]](#footnote-1)

Trong khi các quy tắc là tương tự nhau, CPTPP nêu rõ phạm vi áp dụng lên cả các doanh nghiệp đầu tư trực tiếp nước ngoài đang hoạt động ở Việt Nam hoặc các công cụ trong diện bao quát của Việt Nam tức là các doanh ngiệp Việt Nam hoạt động trên lãnh thổ một bên tham gia CPTPP khác. Như vậy, các sáng kiến chủ yếu là mở rộng áp dụng các nghĩa vụ thương mại hiện tại của Việt Nam – ví dụ, trong khuôn khổ WTO – lên cả các DNNN.

* 1. ***Quản lý nhà nước bình đẳng***

Cả EVFTA và CPTPP đều có yêu cầu căn bản về quản lý nhà nước bình đẳng. Theo EVFTA, các cơ quản quản lý của Chính phủ Việt Nam sẽ không có trách nhiệm giải trình với bất cứ một doanh nghiệp nào chịu sự quản lý của họ. Sự đối xử về quản lý với tất cả các doanh nghiệp trong các hoàn cảnh giống nhau không được thiên vị. Sự không thiên vị phải được đánh giá bằng cách tham chiếu tới một hình mẫu hoặc tập quán chung của cơ quan quản lý đó. Tương tự, Chính phủ Việt Nam cần đảm bảo rằng các luật và quy định pháp lý được thực thi một cách nhất quán và không phân biệt. Cuối cùng, Chính phủ Việt Nam “sẽ cố gắng đảm bảo” rằng DNNN và DN có vốn nhà nước khác “tôn trọng các tiêu chuẩn được quốc tế thừa nhận về quản trị doanh nghiệp”[[2]](#footnote-2). CPTPP quy định tương tự về quản lý nhà nước bình đẳng, tuy nhiên CPTPP đưa ra thêm nhiều chi tiết hơn: Các quy định về thẩm quyền quản lý, hành chính và các thẩm quyền khác thuộc Chính phủ bao gồm quyền sung công, cấp giấy phép, duyệt các giao dịch thương mại, hoặc áp đặt quota, phí các loại[[3]](#footnote-3). Trong đó, phí có thể bao gồm phí đường bộ và phí cảng biển. CPTPP không đề cập quản trị doanh nghiệp trong quy định về quản lý nhà nước bình đẳng, nhưng coi nó là một Biện Pháp Bổ Sung. Những yêu cầu về quản lý nhà nước bình đẳng có ý nghĩa liên quan quan trọng trong các ngành tài chính, viễn thông, giao thông vận tải và điện.

* 1. ***Hỗ trợ phi thương mại (NCA)***

Cụ thể hơn EVFTA, CPTPP có những giới hạn nêu rõ về hỗ trợ phi thương mại đối với DNNN. CPTPP yêu cầu các nước Thành viên phải tuân thủ 03 nghĩa vụ cơ bản liên quan tới các các DNNN thuộc diện điều chỉnh sau đây:

*- Nghĩa vụ 1: Không hỗ trợ phi thương mại riêng/chủ yếu cho DNNN đến mức có thể gây ra tác động tiêu cực tới lợi ích của Thành viên CPTPP khác*

Theo cam kết này, Nhà nước không được trực tiếp hoặc gián tiếp hỗ trợ phi thương mại dành riêng cho hoặc chủ yếu dành cho DNNN tới mức có thể gây ra tác động tiêu cực tới lợi ích của Thành viên CPTPP khác. Tuy nhiên, với tất cả các nước CPTPP, nghĩa vụ này không áp dụng đối với trường hợp DNNN cung cấp dịch vụ trên thị trường nội địa. Nghĩa vụ này cũng không áp dụng đối với các hỗ trợ phi thương mại cung cấp trước thời điểm ký kết Hiệp định CPTPP hoặc trong vòng 03 năm kể từ khi ký kết Hiệp định CPTPP theo văn bản luật hoặc hợp đồng có trước thời điểm ký Hiệp định này.

Về phần mình, Việt Nam bảo lưu không phải thực hiện nghĩa vụ liên quan tới hỗ trợ phi thương mại trong việc thực hiện các chủ trương, chính sách lớn của nhà nước về:

- Chương trình cổ phần hóa và tái cơ cấu khu vực DNNN với mục đích làm cho DNNN hoạt động tốt hơn theo các tín hiệu thị trường;

- Ổn định kinh tế vĩ mô và các cân đối lớn của nền kinh tế;

- Phát triển vùng sâu, vùng xa, vùng biên giới, hải đảo, các vùng đặc biệt khó khăn, các khu vực có vị trí quan trọng về an ninh – quốc phòng,...

- Các chương trình an sinh xã hội, xóa đói giảm nghèo, đảm bảo cung cấp dịch vụ y tế, giáo dục, văn hóa,...

- Hỗ trợ cho hoạt động của một số DNNN cụ thể (ví dụ PetroVietnam, EVN, Vinacomin, SCIC, DATC, Banknet VDB, Agribank, các DNNN thuộc Bộ Quốc phòng, Vietnam Airlines, Vinalines

|  |
| --- |
| **Hộp 1. Hỗ trợ phi thương mại trong khuôn khổ Hiệp định CPTPP**Hỗ trợ phi thương mại từ Nhà nước cho DNNN được hiểu là: - Các khoản hỗ trợ chỉ dành riêng cho một DNNN cụ thể; - Các khoản hỗ trợ mà đơn vị hưởng thụ thực tế chủ yếu là các DNNN; - Các khoản hỗ trợ mà phần lớn là dành cho DNNN; - Các khoản hỗ trợ mà đơn vị có quyền cấp hỗ trợ sử dụng quyền quyết định của mình để dành chúng cho các DNNN; Chú ý là các khoản hỗ trợ phi thương mại mà các DNNN dành cho các DNNN khác hoặc các công ty con của DNNN ở các nước CPTPP cũng phải thuộc phạm vi điều chỉnh của các cam kết trong CPTPP trong những trường hợp nhất định. Các hỗ trợ này có thể được thực hiện dưới các hình thức: - Chuyển vốn trực tiếp hoặc hứa chuyển (xóa nợ, cho vay với điều kiện ưu đãi, mua cổ phần theo tiêu chí phi thị trường- Cung cấp hàng hóa dịch vụ (ngoại trừ việc cung cấp cơ sở hạ tầng chung) theo các điều kiện ưu đãi hơn thông thường. Các hỗ trợ này dùng vào các hoạt động sau đây: - Hoạt động sản xuất hoặc mua bán hàng hóa của DNNN; - Hoạt động cung cấp dịch vụ của DNNN từ lãnh thổ nước mình sang lãnh thổ một nước CPTPP khác; - Hoạt động cung cấp dịch vụ trên lãnh thổ của một nước CPTPP khác bởi một công ty con của DNNN. |

*Nghĩa vụ 2: Cơ quan hành chính nhà nước phải hành xử khách quan trong quản lý, điều hành DNNN*

Theo cam kết này, các cơ quan hành chính Việt Nam quản lý các DNNN phải đảm bảo thực thi nhiệm vụ của mình một cách khách quan, công bằng với các doanh nghiệp, bao gồm cả các doanh nghiệp không phải DNNN.

*Nghĩa vụ 3: Tòa án nội địa phải xử lý các khiếu kiện đối với DNNN nước ngoài hoạt động trên lãnh thổ mình*

Tòa án nội địa phải xử lý các khiếu kiện đối với các công ty thuộc sở hữu hoặc kiểm soát của Nhà nước nước ngoài hoạt động trên lãnh thổ mình. Điều này đồng nghĩa với việc các DNNN của Việt Nam nếu có công ty con ở nước ngoài thì các công ty con này có thể bị kiện ra Tòa án nước sở tại (tránh trường hợp viện dẫn quyền miễn tố để không tuân thủ pháp luật khi hoạt động thương mại trên lãnh thổ các nước thành viên CPTPP).

* 1. ***Tính minh bạch***

So với EVFTA, CPTPP có những yêu cầu ngặt nghèo hơn về minh bạch DNNN. EVFTA chỉ đơn giản yêu cầu Chính phủ Việt Nam cung cấp thông tin được yêu cầu cụ thể về DNNN bị khiếu nại. Nếu thành viên EU “có lý do chính đáng để tin” rằng các lợi ích của nước đó bị ảnh hưởng bất lợi bởi các hoạt động thương mại của một DNNN của Việt Nam, thì nước thành viên EU đó có thể yêu cầu Chính phủ Việt Nam cung cấp những thông tin như sau về DNNN đó: (a) cơ cấu sở hữu và cơ cấu biểu quyết; (b) bất cứ cổ phần hoặc quyền biểu quyết đặc biệt nào có khác so với cổ phiếu phổ thông; (c) cấu trúc tổ chức, thành phần ban giám đốc, và các hình thức nắm giữ cổ phần chéo hoặc mối liên hệ với các doanh nghiệp hoặc nhóm doanh nghiệp khác; (d) mô tả các bộ ngành hoặc cơ quan khác quản lý và/hoặc giám sát DNNN đó, luồng báo cáo, quyền hoặc các cách làm/tập quán của Chính phủ Việt Nam trong việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, hoặc khen thưởng các vị trí điều hành DNNN; (e) doanh số hàng năm và tài sản; và (f) các trường hợp tạm miễn, các biện pháp không tương thích, miễn trừ và bất cứ biện pháp nào khác, gồm cả đối đãi thuận lợi hơn áp dụng ở Việt Nam. Ngoài những yêu cầu tương tự đối với các khiếu nại, CPTPP còn yêu cầu công bố trước về các DNNN lớn.

Nói chung, CPTPP đòi hỏi mỗi bên cung cấp (ví dụ, trên một trang web chính thức) một danh sách các DNNN trong vòng sáu tháng kể từ khi hiệp định bắt đầu hiệu lực, và sau đó cập nhật danh sách đó hàng năm. Với Việt Nam, yêu cầu công khai thông tin này chưa áp dụng cho tới 5 năm sau kể từ khi hiệp định bắt đầu hiệu lực. Nhưng trong vòng 6 tháng, Việt Nam sẽ cung cấp danh sách các DNNN có doanh số thương mại hàng năm trên 500 triệu (khoảng 708 triệu USD hay 15,9 nghìn tỷ VND) trong 1 của 3 năm trước đó, và cập nhật danh sách này hàng năm cho tới khi nghĩa vụ chung nêu trước đó bắt đầu có hiệu lực sau 5 năm.

***2.6. Phạm vi áp dụng***

Nhìn chung, quy định về DNNN trong CPTPP áp dụng như sau:

• Điều 17.4 (đối đãi không phân biệt và các cân nhắc thương mại) áp dụng với các DNNN có doanh số thương mại hàng năm trong mỗi của 3 năm tài khóa liên tục trước (khi hiệp định bắt đầu hiệu lực) đạt trên 200 triệu SDR (khoảng 6,36 nghìn tỷ VND).

• Điều 17.5 (tòa án và cơ quan hành chính) áp dụng bất kể quy mô của DNNN liên quan.

• Điều 17.6 (hỗ trợ phi thương mại) áp dụng với các DNNN có doanh số thương mại hàng năm trong mỗi của 3 năm tài khóa liên tục trước (khi hiệp định bắt đầu hiệu lực) đạt trên 200 triệu SDR. NCA mà được cung cấp trước ngày 4 tháng Hai 2016 (hoặc trong vòng 3 năm sau khi hiệp định bắt đầu hiệu lực theo một luật hoặc hợp đồng tồn tại từ trước thời điểm ký kết) được tạm miễn. Phải chứng tỏ NCA gây ra hệ quả bất lợi (Điều 17.7) hoặc tổn hại (Điều 17.8).

• Điều 17.10 (minh bạch) áp dụng với các DNNN có doanh số thương mại hàng năm trong mỗi của 3 năm tài khóa liên tục trước (khi hiệp định bắt đầu hiệu lực) đạt trên 200 triệu SDR.

• Điều 17.12 (Ủy ban quản lý DNNN) áp dụng với các DNNN có doanh số thương mại hàng năm trong mỗi của 3 năm tài khóa liên tục trước (khi hiệp định bắt đầu hiệu lực) đạt trên 200 triệu SDR. Chương 17 đề ra các điều tạm miễn tổng quát và tạo cơ hội cho mỗi bên nêu cụ thể các tạm miễn cụ thể cho các SOE cấp địa phương.

Nhìn chung các quy định về DNNN trong Hiệp định EVFTA áp dụng ngay khi hiệp định bắt đầu có hiệu lực. Đối với một DNNN trực thuộc chính quyền trung ương có doanh số thương mại hàng năm trong mỗi của 3 năm tài khóa liên tục trước (khi hiệp định bắt đầu hiệu lực) đạt trên 200 triệu SDR. Năm năm sau khi Hiệp định có hiệu lực, Chương 11 của EVFTA áp dụng đối với DNNN trực thuộc chính quyền địa phương có doanh số thương mại hàng năm trong mỗi của 3 năm tài khóa liên tục trước (khi hiệp định bắt đầu hiệu lực) đạt trên 200 triệu SDR. Chương 11 cũng đưa ra các miễn trừ tổng quát. Ngoài các điều miễn tổng quát áp dụng cho tất cả các bên, Chính phủ Việt Nam đã đàm phán được những điều tạm miễn áp dụng riêng cho Việt Nam với từng hiệp định. Những điều tạm miễn này xem như phản ánh các quan điểm của Chính phủ Việt Nam cân nhắc về mức độ dễ hay khó để Việt Nam tuân thủ với các yêu cầu của EVFTA và CPTPP.

**3.     Các biện pháp tái cơ cấu DNNN Việt Nam đã thực hiện giai đoạn 2011-2020**

***3.1. Cải cách quản trị DNNN***

Trong giai đoạn 2011-2010 đã có 43 Nghị định của Chính phủ và 16 Quyết định của Thủ tướng Chính phủ được ban hành liên quan đến đổi mới, hoàn thiện, sửa đổi, bổ sung thể chế kinh tế đối với DNNN, trong đó tập trung vào 4 nội dung đổi mới chủ yếu: (i) Hoàn thiện hệ thống pháp luật kinh doanh, cạnh tranh áp dụng chung cho DNNN và doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế; (ii) Đổi mới mô hình thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp; (iii) Hoàn thiện cơ chế, chính sách về chuyển đổi sở hữu, cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước; (iv) Hoàn thiện cơ chế quản lý, quản trị và các mặt hoạt động của DNNN; tổ chức lại, đổi mới mô hình sản xuất kinh doanh của các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước.

Có thể điểm lại một số nội dung đổi mới nổi bật về thể chế kinh tế và cơ cấu lại quản trị DNNN sau đây:

***-*** Từ ngày 1-7-2010, toàn bộ DNNN đã chuyển thành công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn; là đối tượng điều chỉnh của hệ thống pháp luật chung về gia nhập thị trường, tổ chức, quản lý, hoạt động kinh doanh như doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác, bao gồm: 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 mô hình đại diện chủ sở hữu nhà nước, thay đổi quan trọng nhất trong giai đoạn 2011-2020 là quy định về mô hình cơ quan đại diện chủ sở hữu chuyên trách quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp để 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.

***-*** Về việc hoàn thiện cơ chế, chính sách về chuyển đổi sở hữu, cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước: Trong giai đoạn 2011-2020, tiêu chí phân loại DNNN đã 03 lần được điều chỉnh để giảm số lượng ngành, lĩnh vực hoạt động của doanh nghiệp 100% vốn nhà nước, từ 19 ngành, lĩnh vực theo Quyết định số 14/2011/QĐ-TTg giảm xuống còn 11 ngành, lĩnh vực theo Quyết định số 58/2011/QĐ-TTg năm 2016. Cũng trong giai đoạn 2011-2020, Chính phủ đã 04 lần ban hành Nghị định về cổ phần hóa[[4]](#footnote-4) để đáp ứng các yêu cầu của thực tiễn trong từng thời kỳ.

- Về hoàn thiện cơ chế quản lý về DNNN và quản trị DNNN: Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt các đề án tái cơ cấu DNNN; đã đánh giá, kiện toàn và chấm dứt việc thành lập Tập đoàn kinh tế; đã xây dựng và ban hành hành lang pháp lý để các DNNN và các đơn vị sự nghiệp công lập dịch vụ khoa học và công nghệ tiến hành đổi mới công nghệ, đầu tư các nguồn lực cho hoạt động khoa học và công nghệ thông qua đổi mới cơ chế tài chính, hình thành quỹ phát triển khoa học và công nghệ; đã ban hành các quy định đổi mới căn bản cơ chế đầu tư, cơ chế tài chính đối với các DNNN, tiếp tục khẳng định các DNNN hoạt động bình đẳng với các thành phần kinh tế khác; quy định việc quản lý nợ chặt chẽ, hạn chế tối đa sự bao cấp nguồn lực của Nhà nước cho các DNNN; bổ sung quy định đánh giá hiệu quả hoạt động sản xuất kinh doanh của ban lãnh đạo và DNNN; tăng cường trách nhiệm giám sát tài chính đối với các DNNN và cơ quan đại diện chủ sở hữu gắn với đẩy mạnh công khai, minh bạch thông tin tài chính, v.v.

***3.2. Tái cấu trúc sở hữu của DNNN***

Trước năm 2011, cơ cấu lại sở hữu DNNN bao gồm các hình thức cổ phần hóa, giao, bán DNNN. Trong giai đoạn 2011-2020, cơ cấu lại sở hữu DNNN tập trung vào việc cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước.

Về mặt thể chế, cổ phần hóa, thoái vốn gắn với việc mở rộng đối tượng cả về quy mô và ngành nghề kinh doanh. Theo Quyết định số 58/2011/QĐ-TTg năm 2016, hầu hết DNNN sẽ phải chuyển thành công ty cổ phần, kể cả các tập đoàn, tổng công ty nhà nước quy mô lớn, trừ các doanh nghiệp trong 11 ngành, lĩnh vực thuộc diện Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ. Tương tự, đối tượng doanh nghiệp phải thực hiện thoái vốn nhà nước ngày mở rộng hơn với mục tiêu thoái toàn bộ vốn nhà nước ra khỏ các doanh nghiệp không thuộc diện Nhà nước phải nắm giữ trên 50% vốn điều lệ.

Kết quả thực hiện cụ thể như sau:

- Giai đoạn 2011-2015: Cả nước đã phê duyệt phương án cổ phần hóa của 508 doanh nghiệp; thoái được 26.222 tỷ đồng vốn nhà nước (giá trị sổ sách), thu về 36.537 tỷ đồng (bằng 1,40 lần giá trị sổ sách)[[5]](#footnote-5). Trong đó: Thoái vốn đầu tư ngoài ngành (chứng khoán, ngân hàng, bảo hiểm, bất động sản, quỹ đầu tư) là 9.835 tỷ đồng, thu về 11.086 tỷ đồng (bằng 1,1 lần giá trị sổ sách), đạt 42% kế hoạch; chuyển nhượng vốn nhà nước tại các doanh nghiệp mà Nhà nước không cần nắm giữ 16.387 tỷ đồng, thu về 25.451 tỷ đồng (bằng 1,6 lần giá trị sổ sách)[[6]](#footnote-6).

 - Giai đoạn 2016-2020: Lũy kế từ năm 2016 đến tháng 6/2019, cả nước đã cổ phần hóa 162 doanh nghiệp với tổng quy mô vốn nhà nước được xác định lại đạt 205.433,2 tỷ đồng, bằng 108% tổng giá trị phần vốn nhà nước tại các doanh nghiệp cổ phần hóa cả giai đoạn 2011-2015; tổng số thu từ cổ phần hóa, thoái vốn đạt 218.255,691 tỷ đồng gấp 2,8 lần tổng thu từ cổ phần hóa, thoái vốn của cả giai đoạn 2011-2015; số thu từ cổ phần hóa, thoái vốn chuyển Ngân sách Nhà nước để đáp ứng nhu cầu của kế hoạch đầu tư công trung hạn theo Nghị quyết của Quốc hội đạt 185.000/250.000 tỷ đồng, đạt 74% kế hoạch của cả giai đoạn 2016-2020[[7]](#footnote-7).

**Hình 1. Số lượng DNNN cổ phần hoá**

Nguồn: CIEM, 2019

3.3. Cơ cấu lại sản xuất kinh doanh của DNNN

* + - Cơ cấu lại mô hình tổ chức của DNNN giai đoạn 2011-2020:

Toàn bộ DNNN đã chuyển thành công ty TNHH và công ty cổ phần. Địa vị pháp lý của các tập đoàn, tổng công ty đã được quy định khác so với giai đoạn 2001-2020, theo đó tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước đều là nhóm công ty, gồm công ty mẹ, các doanh nghiệp thành viên và công ty liên kết, có không quá ba cấp doanh nghiệp.

Trên cơ sở các đề án tái cơ cấu được cấp có thẩm quyền phê duyệt trong từng thời kỳ, các tập đoàn kinh tế nhà nước đã rà soát lại ngành nghề kinh doanh, xây dựng và trình Chính phủ ban hành Điều lệ; hoàn thiện hệ thống quy chế quản lý nội bộ, đổi mới quản trị doanh nghiệp, sắp xếp lại các doanh nghiệp thành viên, tái cơ cấu tài chính, thoái vốn trong năm lĩnh vực nhạy cảm. Về mô hình sản xuất kinh doanh, đến nay công ty mẹ của các tập đoàn kinh tế nhà nước đều trực tiếp tiến hành hoạt động kinh doanh trong ngành nghề kinh doanh chính bên cạnh hoạt động đầu tư tài chính tại các công ty con.

* + - Kết quả kinh doanh của doanh nghiệp 100% vốn nhà nước:

Tính đến ngày 1/1/2019, còn 505 doanh nghiệp 100% vốn nhà nước hoạt động kinh doanh thông thường (giảm gần một nửa so với năm 2010), bao gồm: 06 tập đoàn kinh tế nhà nước; 74 tổng công ty và nhóm công ty mẹ-công ty con; 425 công ty độc lập thuộc Bộ quản lý ngành.

|  |
| --- |
| **Bảng 1. Một số chỉ tiêu về doanh nghiệp 100% vốn nhà nước** **(1000 tỷ)** |
|  | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
| Số lượng (DN) | - | 846 | 796 | 781 | 652 | 583 | 526 | 505 |
| Tài sản | 2235,4 | 2569,4 | 2869,1 | 3105,4 | 3043,6 | 3053,5 | 3015,4 | 2937,8 |
| Vốn CSH | 754,4 | 1019,5 | 1145,5 | 1233,7 | 1376,2 | 1398,1 | 1371,5 | 1368,8 |
| Doanh thu | 1635,6 | 1709,1 | 1709,1 | 1709,7 | 1588,3 | 1515,8 | 1605 | 1559 |
| Lợi nhuận | 146,9 | 166,9 | 181,5 | 187,6 | 161,4 | 139,6 | 167,5 | 165,7 |
| Nộp NS | 206,1 | 221,6 | 276,0 | 278,2 | 246,0 | 251,8 | 219,4 | 267,9 |
| Lỗ lũy kế | 48,9 | 17,0 | 21,0 | 24,4 | 6,1 | 12,5 | 12,0 | 9,0 |
| ROA (%) | 6.6 | 6.5 | 6.3 | 6.0 | 5.3 | 4.6 | 5.6 | 5,6 |
| ROE (%) | 19.5 | 16.4 | 15.8 | 15.2 | 11.7 | 10.0 | 12.2 | 12,1 |

Nguồn: CIEM, 2019.

Tổng hợp số liệu báo cáo của Chính phủ trình Quốc hội từ năm 2011 đến năm 2019[[8]](#footnote-8), số lượng doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ đã giảm khoảng 2 lần, nhưng tổng giá trị tài sản tăng 1,3 lần, tổng giá trị vốn chủ sở hữu nhà nước tăng 1,8 lần, tổng lợi nhuận tăng 1,1 lần, nộp ngân sách nhà nước tăng 1,1 lần.

|  |
| --- |
| **Bảng 2. Tập đoàn kinh tế nhà nước và hệ thống doanh nghiệp 100% vốn Nhà nước tại thời điểm 1/1/2019** |
|  | Tổng số 1000 tỷ đ | Cơ cấu % |
| Tổng | 06 tập đoàn  | 56 tổng công ty | 18 Cty mẹ-con | 425 DN độc lập |
| Tài sản | 2937,8 | 100 | 92,0 | 8,0 |
| Vốn chủ sở hữu | 1368,8 | 100 | 68,5 | 18,5 | 2,0 | 11,0 |
| Doanh thu | 1559,0 | 100 | 65,6 | 21,9 | 3,6 | 8,9 |
| LN trước thuế | 165,7 | 100 | 65,9 | 23,0 | 2,9 | 8,2 |
| Nộp NSNN | 267,9 | 100 | 61,2 | 22,5 | 2,8 | 13,5 |

Nguồn: Báo cáo số 499/BC-CP năm 2019 của Chính phủ

Phần lớn nguồn lực của doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ nằm ở các tập đoàn, tổng công ty nhà nước. Đến hết năm 2019, 6 tập đoàn kinh tế và 74 tổng công ty nhà nước (bao gồm cả nhóm công ty mẹ-công ty con) chiếm 92% tổng tài sản, 89% về vốn chủ sở hữu của 425 doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ.

* + - Kết quả kinh doanh của khu vực DNNN trong hệ thống doanh nghiệp:

Theo số liệu của Tổng cục Thống kê (2019), trong các năm 2016-2018, DNNN đạt hiệu suất sinh lời trên vốn chủ sở hữu bình quân 11,4%, cao hơn mức trung bình của khu vực doanh nghiệp Việt Nam (10%), tuy nhiên, thấp hơn mức bình quân của DNNN giai đoạn 2011-2015 (12,1%).

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

Nguồn: Sách trắng Doanh nghiệp Việt Nam 2019

Kể từ năm 2011, thu nhập bình quân của lao động khu vực doanh nghiệp tăng 110,5%/năm, trong đó, DNNN tăng 108,9%/năm, doanh nghiệp ngoài nhà nước tăng 111,6%/năm, doanh nghiệp FDI tăng 111,4%/năm. Năm 2017, DNNN có hiệu suất sử dụng lao động là 18 lần, bình quân cả nước đạt 14,7 lần. Thu nhập người lao động bình quân năm 2017 đạt 8,3 triệu đồng/tháng, trong đó DNNN là 11,9 triệu đồng/tháng.

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

Nguồn: Sách trắng Doanh nghiệp Việt Nam 2019.

Về chỉ số an toàn tài chính, tại thời điểm 1/1/2018, hệ số nợ trên vốn chủ sở hữu của DNNN là 4,2 lần, mức bình quân doanh nghiệp là 2,5 lần, doanh nghiệp ngoài nhà nước là 2,3 lần, doanh nghiệp FDI là 1,6 lần. Tính từ năm 2011, hệ số nợ trên vốn chủ sở hữu của DNNN chưa có xu hướng giảm.

|  |
| --- |
| **Bảng 5. Hệ số nợ trên vốn chủ sở hữu**  |
|  | BQ 2011-2015 | 2016 | 2017 |
| Cả nước | 2,2 | 2,3 | 2,5 |
| DNNN | 3,0 | 3,3 | 4,1 |
| DN 100% vốn nhà nước | 2,8 | 2,3 | 3,1 |
| DN ngoài nhà nước | 2,0 | 2,2 | 2,3 |
| DN FDI | 1,6 | 1,5 | 1,6 |

Nguồn: Sách trắng Doanh nghiệp Việt Nam 2019. Đơn vị: (lần)

Chỉ số quay vòng vốn (doanh thu trên vốn kinh doanh) năm 2017 của toàn bộ khu vực doanh nghiệp đạt 0,7 lần, DNNN là 0,3 lần, doanh nghiệp ngoài nhà nước là 0,7 lần và khu vực doanh nghiệp FDI là 1,1 lần. Tính từ năm 2011, chỉ số quay vòng vốn của khu vực DNNN có xu hướng giảm, chứng tỏ hiệu quả đầu tư còn thấp.

|  |
| --- |
| **Bảng 6. Hệ số quay vòng vốn** |
|  | BQ 2011-2015 | 2016 | 2017 |
| Cả nước | 0,66 | 0,67 | 0,67 |
| DNNN | 0,47 | 0,38 | 0,34 |
| DN 100% vốn nhà nước | 0,45 | 0,47 | 0,42 |
| DN ngoài nhà nước | 0,70 | 0,71 | 0,73 |
| DN FDI | 0,88 | 1,02 | 1,06 |

Nguồn: Sách trắng Doanh nghiệp Việt Nam 2019

Tỷ lệ DNNN thua lỗ thấp hơn hơn mức bình quân của khu vực doanh nghiệp. Năm 2018, có 15,2% DNNN bị lỗ, bình quân cả nước là 48%, doanh nghiệp ngoài nhà nước là 48,3%, doanh nghiệp FDI là 42,3%. Tính từ năm 2011, tỷ lệ DNNN thua lỗ đã giảm đáng kể.

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

Nguồn: Sách trắng Doanh nghiệp Việt Nam 2019, Đơn vị (%)

**4.  Đánh giá các biện pháp tái cơ cấu DNNN so với các cam kết của CPTPP và EVFTA**

***4.1. Những mặt được***

* + - ***Trong giai đoạn 2011-2020, Việt Nam đã có quan điểm mới so với giai đoạn trước đây về vai trò của khu vực DNNN theo hướng phù hợp hơn với thông lệ kinh tế thị trường***

Trong giai đoạn 2011-2010, Nghị quyết Trung ương 3 khóa IX yêu cầu DNNN phải chiếm thị phần đủ lớn đối với các sản phẩm, dịch vụ chủ yếu và chi phối được những ngành, lĩnh vực then chốt của nền kinh tế. Trong giai đoạn 2011-2010, Nghị quyết Trung ương 5 khóa XII không còn quan điểm DNNN phải chiếm thị phần chi phối với các sản phẩm chủ yếu.

* + - * ***Thể chế, cơ chế quản lý, quản trị và hoạt động của DNNN đã có nhiều đổi mới***

Thể hiện cụ thể ở những mặt sau đây:

- Trong giai đoạn 2011-2020, cơ bản đã hình thành pháp luật kinh doanh và cạnh tranh thống nhất, không phân biệt đối xử giữa DNNN và doanh nghiệp khác, là tiền đề để áp đặt DNNN vào khung khổ quản trị chung theo thông lệ quốc tế. Các Luật về đầu tư, kinh doanh đã áp dụng chung cho mọi loại hình doanh nghiệp, không còn quy định tạo ra ngoại lệ hay ưu đãi cho DNNN trong gia nhập thị trường, tiếp cận tài chính, đất đai, lao động, các nhân tố sản xuất, tài nguyên, cơ hội đầu tư kinh doanh, đầu tư từ ngân sách nhà nước, thuế,... Từ phía Chính phủ, từ năm 2016, công tác chỉ đạo, điều hành xử lý DNNN và các dự án yếu kém ngày càng hướng tới nguyên tắc thị trường. Chính phủ, Lãnh đạo Chính phủ nhiều lần chỉ đạo không cấp vốn ngân sách nhà nước để hỗ trợ các DNNN và dự án thua lỗ, không hiệu quả.

- Nhà nước đã thể chế hóa các chủ trương của Đảng tại Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 3/6/2017 về những nội dung sau đây: Đã quy định về việc DNNN tham gia thực hiện nhiệm vụ chính trị, xã hội do Nhà nước giao thực hiện theo cơ chế Nhà nước đặt hàng, lựa chọn cạnh tranh, công khai và xác định rõ giá thành, chi phí thực hiện. Đã có quy định tương đối đầy đủ, đồng bộ về quan hệ kinh tế, tài chính giữa Nhà nước và DNNN, nhất là các quyền và nghĩa vụ được thực hiện đầy đủ, minh bạch theo quy định của pháp luật, phù hợp với cơ chế thị trường. Đã quy định về xóa bỏ các cơ chế can thiệp hành chính trực tiếp, bao cấp dành cho DNNN, đối xử bất bình đẳng với doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác, nhất là trong tiếp cận các nguồn lực nhà nước, tín dụng, đất đai, tài nguyên, cơ hội đầu tư, kinh doanh, tài chính, thuế,... Đã ban hành quy định về kiện toàn tập đoàn kinh tế nhà nước đa sở hữu theo thông lệ quốc tế; xác định rõ quy mô và phạm vi hoạt động phù hợp với năng lực quản trị, điều hành…; yêu cầu DNNN phải thiết lập các hệ thống quản trị, kiểm soát nội bộ có hiệu quả trong việc phòng ngừa, phát hiện, ngăn chặn và xử lý các hành vi vi phạm pháp luật, xung đột lợi ích; xác định rõ nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của các chức danh quản lý trong hệ thống quản trị, bảo đảm trách nhiệm đi đôi với quyền hạn. Đã quy định nguyên tắc tiền lương, tiền thưởng của người lao động và người quản lý DNNN phải gắn với năng suất lao động và phù hợp với cơ chế thị trường. Trong tổ chức thực hiện, đã có một số DNNN áp dụng cơ chế tuyển dụng, bổ nhiệm qua thi tuyển cạnh tranh, công khai, minh bạch đối với tất cả các chức danh quản lý, điều hành và các vị trí công việc khác trong doanh nghiệp.

- Nhìn chung, việc ban hành văn bản pháp luật và cơ chế chính sách trong quá trình cơ cấu lại DNNN giai đoạn 2011-2020 đã đảm bảo các yêu cầu cấp thiết, kịp thời, phù hợp, đầy đủ, đồng bộ, giảm mâu thuẫn pháp luật giữa các văn bản. Xét riêng về việc hướng dẫn Luật số 69, Chính phủ đã ban hành văn bản hướng dẫn về toàn bộ 8 nhóm vấn đề mà Luật này đã giao Chính phủ quy định hướng dẫn chi tiết, trong đó ban hành kịp thời ngay sau khi Luật có hiệu lực (năm 2015) về 7/8 nhóm vấn đề.[[9]](#footnote-9)

* + - * ***Cơ cấu lại sở hữu DNNN đạt nhiều kết quả tích cực***

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

Cổ phần hóa DNNN đã đạt được mục tiêu chuyển đổi doanh nghiệp mà Nhà nước không cần giữ 100% vốn sang loại hình doanh nghiệp có nhiều chủ sở hữu. Cụ thể là: Cổ phần hóa cùng với các biện pháp sắp xếp khác[[10]](#footnote-10) làm giảm số lượng doanh nghiệp 100% vốn nhà nước, từ 5.655 doanh nghiệp (năm 2001), 1.060 doanh nghiệp (năm 2011) giảm xuống còn 505 doanh nghiệp (năm 2019)[[11]](#footnote-11).

Việc chuyển doanh nghiệp 100% vốn nhà nước thành công ty cổ phần làm thay đổi cấu trúc và cách thức quản trị doanh nghiệp, tạo điều kiện để doanh nghiệp cổ phần hóa từng bước áp dụng các nguyên tắc quản trị doanh nghiệp hiện đại; giảm thiểu sự can thiệp bất hợp lý của cơ quan hành chính nhà nước; làm rõ hơn mối quan hệ giữa doanh nghiệp với cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước thông qua cơ chế thực hiện quyền cổ đông theo quy định của Luật Doanh nghiệp; nâng cao thực chất quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của doanh nghiệp. Một số DNNN cổ phần hóa chủ động tìm kiếm và đã thành công trong việc thu hút cổ đông chiến lược trong và ngoài nước đầu tư vào doanh nghiệp. Cổ đông chiến lược không chỉ tham gia về tài chính mà còn về quản trị doanh nghiệp, kinh nghiệm chuyên môn, phát triển thị trường, điển hình là trường hợp của Petrolimex, Vietnam Airlines, Vietinbank...

Lợi ích của chủ sở hữu nhà nước ngày càng được đảm bảo trong và sau cổ phần hóa DNNN. Nguồn vốn thu được sau khi cổ phần hóa DNNN chuyển về Quỹ Hỗ trợ sắp xếp và phát triển doanh nghiệp theo quy định của pháp luật[[12]](#footnote-12). Chính sách đối với người lao động trong doanh nghiệp cổ phần hóa được quan tâm thực hiện.Lao động dôi dư ở các doanh nghiệp cổ phần hóa được hưởng chính sách trợ cấp, hỗ trợ đào tạo để bố trí việc làm mới tại doanh nghiệp hoặc tự thu xếp công việc mới.

Phần lớn doanh nghiệp sau cổ phần hóa có tình hình sản xuất kinh doanh tốt hơn trước cổ phần hóa, như vậy, cổ phần hóa đã đạt mục tiêu nâng cao hiệu quả sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp. Ví dụ, theo số liệu của Bộ Tài chính về 350 doanh nghiệp sau cổ phần hóa năm 2015 cho thấy so với năm trước khi cổ phần hóa, bình quân lợi nhuận trước thuế tăng 49%, nộp ngân sách tăng 27%, tổng tài sản tăng 39%, doanh thu tăng 29%, thu nhập bình quân của người lao động tăng 33%.

* + - * ***Cơ cấu lại hoạt động của DNNN góp phần bảo toàn và phát triển tổng giá trị vốn nhà nước đầu tư vào kinh doanh***

- Hoạt động sản xuất kinh doanh của đa số DNNN, nhất là các tập đoàn, tổng công ty nhà nước vẫn duy trì, ổn định.

- Tổng giá trị vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp được bảo toàn và phát triển, là nguồn thu quan trọng của ngân sách nhà nước để Nhà nước thực thi các giải pháp ổn định kinh tế vĩ mô và tăng trưởng kinh tế.

- Chỉ tiêu tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu nhà nước đạt mức khá, cao hơn mức bình quân của khu vực doanh nghiệp Việt Nam.

- Tỷ trọng DNNN thua lỗ giảm rõ rệt trong giai doạn 2011-2020.

***4.2. Những điểm hạn chế***

* + - * ***Những bất cập của thể chế và cơ chế quản lý làm cho DNNN chưa thực sự hoạt động theo cơ chế thị trường đầy đủ, hiện đại và hội nhập; quản trị DNNN chưa đáp ứng thông lệ và chuẩn mực quốc tế.***

Trong đó, nổi lên 02 nhóm vấn đề bất cập sau đây:

(i) DNNN chưa có đầy đủ quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm để hoạt động theo cơ chế thị trường. Mặc dù Luật Doanh nghiệp quy định pháp nhân DNNN có đầy đủ các quyền, nghĩa vụ như doanh nghiệp khác cùng hình thức tổ chức, tuy vậy, thể chế và cơ chế quản lý trên thực tế chưa tạo cho DNNN có đầy đủ quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm; cơ quan quản lý nhà nước bên ngoài còn quyết định nhiều vấn đề thuộc lĩnh vực quản trị kinh doanh của DNNN; được thể hiện qua những phân tích pháp luật sau đây:

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

- Về quyền tuyển dụng, bổ nhiệm người quản lý: Với quy định hiện hành về điều kiện bổ nhiệm người quản lý, trước hết là điều kiện về quy hoạch cán bộ,[[13]](#footnote-13) sẽ rất khó để tìm kiếm, lựa chọn, ký kết hợp đồng với người quản lý giỏi từ thị trường để bổ nhiệm vào các chức danh quản lý DNNN.

- Về quyền tự do thỏa thuận tiền lương: Pháp luật hiện hành quy định tiền lương gắn với hiệu quả kinh doanh nhưng vẫn khống chế mức hưởng tối đa,[[14]](#footnote-14) đồng thời, quy định cơ quan đại diện chủ sở hữu phải thỏa thuận với Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội trước khi phê duyệt quỹ tiền lương, thù lao, quỹ tiền thưởng thực hiện năm trước và quỹ tiền lương, thù lao kế hoạch của người quản lý đối với các tập đoàn kinh tế nhà nước.

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

(ii) Thực tiễn quản trị DNNN ở nước ta còn khoảng cách khá xa so với chuẩn mực quốc tế về quản trị DNNN. Nhận định này dựa trên kết quả so sánh, đối chiếu với từng nguyên tắc quản trị DNNN của OECD với thực tiễn quản trị DNNN ở Việt Nam, trong đó nổi lên những vấn đề chủ yếu sau đây:

- Mặc dù đã hình thành pháp luật kinh doanh và cạnh tranh thống nhất, bình đẳng, nhưng việc thực thi chưa nghiêm và những ưu đãi trên thực tế cho DNNN đang là rào cản để DNNN đáp ứng chuẩn mực quản trị hiện đại, điển hình là việc không quyết liệt thực hiện thủ tục phá sản một số DNNN trong tình trạng phải bị phá sản, việc hỗ trợ một số dự án thua lỗ không có dấu hiệu phục hồi…Mặt khác, đến nay chưa tách bạch hoàn toàn và triệt để giữa quản lý thuộc chức năng sở hữu và quản lý nhà nước (kể cả khi đã thành lập Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp); chính sách phát triển ngành còn đan xen với chính sách chủ sở hữu của nhà nước; đầu tư nhà nước cho phát triển kinh tế xã hội và phục vụ các thành phần kinh tế còn đan xen với đầu tư vốn chủ sở hữu nhà nước cho DNNN và đầu tư của DNNN. Hệ quả là khó xây dựng khung khổ quản trị rõ ràng cho DNNN như khu vực doanh nghiệp tư nhân, đồng thời tiềm ẩn nguy cơ phát sinh đối xử bất bình đẳng, hạn chế cạnh tranh trên thực tế.

Về mặt pháp luật, hệ thống quy định đặc thù về DNNN làm cho kết cấu quản trị DNNN trở nên phức tạp bởi các quyết định quản lý của DNNN phụ thuộc rất lớn vào cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước bên ngoài, kể cả đối với DNNN là công ty cổ phần. Chẳng hạn, theo quy định hiện hành về quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp (tại Nghị định số 91/2015/NĐ-CP), trường hợp công ty cổ phần có cổ phần Nhà nước tăng vốn điều lệ thì việc đầu tư bổ sung vốn nhà nước phải tuân thủ một trình tự, thủ tục hành chính phức tạp, qua nhiều cấp có thẩm quyền quyết định, ví dụ: Trước khi biểu quyết về việc tăng vốn tại Đại hội đồng cổ đông, người đại diện vốn nhà nước phải lập hồ sơ đề nghị đầu tư bổ sung vốn nhà nước để báo cáo cơ quan đại diện chủ sở hữu phối hợp với cơ quan tài chính cùng cấp thẩm định và trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định (sau khi có ý kiến của cơ quan có liên quan).

- Về thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước và mô hình quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp:

Thông lệ quốc tế về quản trị DNNN yêu cầu việc thực hiện quyền chủ sở hữu đối với DNNN phải minh bạch, đạt tiêu chuẩn cao về trách nhiệm giải trình, tính chuyên nghiệp và hiệu quả. Tuy vậy, trách nhiệm giải trình, hiệu quả và hiệu lực thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN ở Việt Nam chưa đạt yêu cầu này với lý do các quyết định của chủ sở hữu nhà nước chưa tập trung, chưa kịp thời, qua nhiều trình tự, thủ tục phức tạp, nhiều cấp quản lý hành chính nhà nước khác nhau (kể cả khi đã thành lập Ủy ban Quản lý vốn nhà nước), khó xác định trách nhiệm đối với các vụ việc thua lỗ, thất thoát tài sản nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp.

Trách nhiệm giám sát DNNN ở nước ta chưa rõ ràng, thể hiện ở việc cho đến nay không cơ quan nào có đủ thẩm quyền và khả năng theo dõi, đánh giá doanh nghiệp một cách đầy đủ, hiệu quả và toàn diện. Thông tin quản lý DNNN là vấn đề bất cập trong nhiều năm, nhưng đến nay chưa được khắc phục được. Nhà nước và cơ quan chủ sở hữu thiếu cơ sở dữ liệu thống nhất, đầy đủ và cập nhật về vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp cũng như danh mục đầy đủ tất cả các doanh nghiệp có vốn đầu tư của chủ sở hữu nhà nước, nên thiếu công cụ để thực hiện tốt chức năng giám sát, cảnh báo.

Trong khi đó, việc giám sát đối với các cơ quan, tổ chức được giao làm đại diện chủ sở hữu nhà nước chưa được quan tâm thực hiện. Do thiếu cơ chế giám sát, đánh giá thường xuyên đối với cơ quan đại diện chủ hữu nên không tạo được áp lực cho các cơ quan đại diện chủ sở hữu (Bộ, UBND cấp tỉnh...) phải quản lý vốn nhà nước tốt hơn, hiệu quả hơn. Đặc biệt, sẽ khó khăn hơn trong việc xác định trách nhiệm đối với các vụ việc thua lỗ, thất thoát tài sản nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp.

- Về quản lý, điều hành DNNN:

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

+ Về việc giao mục tiêu, nhiệm vụ, cơ chế hiện hành chưa tạo áp lực mạnh cho người quản lý DNNN phải nâng cao trách nhiệm sử dụng hiệu quả vốn nhà nước. Việc giao nhiệm vụ kinh tế cho DNNN chủ yếu dưới hình thức phê duyệt kế hoạch đăng ký hằng năm của doanh nghiệp với các chỉ tiêu tài chính “năm sau cao hơn năm trước”. Mục tiêu trung và dài hạn của chủ sở hữu đối với từng DNNN, từng người quản lý DNNN hầu như chưa rõ. Nhiều loại chi phí chưa được tính đúng, tính đủ như quyền sử dụng đất và các lợi thế kinh doanh khác,[[15]](#footnote-15) dẫn tới không xác định đúng sức mạnh và tiềm lực của DNNN cũng như hiệu quả hoạt động thực sự của DNNN, đồng thời để lại nhiều hệ lụy ảnh hưởng toàn diện đến công tác quản trị DNNN. Nhiều DNNN chưa tách bạch triệt để giữa nhiệm vụ kinh doanh và nhiệm vụ chính trị, xã hội[[16]](#footnote-16). Trách nhiệm, chi phí và nguồn chi trả cho DNNN thực hiện nhiệm vụ là "lực lượng vật chất quan trọng để Nhà nước định hướng, điều tiết nền kinh tế và ổn định kinh tế vĩ mô" chưa được quy định rõ ràng.

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

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

+ Tổ chức điều hành sản xuất kinh doanh của nhiều DNNN chưa theo kịp với yêu cầu của cơ chế thị trường. Công tác quản lý đầu tư, quản lý tài chính, quản lý rủi ro, thực hành tiết kiệm và chống lãng phí, thất thoát còn lỏng lẻo; chi phí sản xuất kinh doanh còn lớn; năng lực dự báo còn nhiều hạn chế; việc xây dựng và thực hiện chiến lược, kế hoạch đầu tư, phát triển sản xuất kinh doanh có nơi không phù hợp với khả năng huy động vốn và nguồn vốn tự có, với khả năng quản lý của doanh nghiệp. Công nghệ quản lý và công cụ quản trị kinh doanh chậm đổi mới. Nhiều doanh nghiệp chưa áp dụng công nghệ điều hành hiện đại, đặc biệt là công nghệ thông tin, dẫn đến chậm hoặc không phát hiện được các vấn đề phát sinh trong kinh doanh cũng như những thất thoát, tiêu cực.

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

+ Về cơ chế quản lý tài chính, trên thực tế vẫn có hiện tượng DNNN được Nhà nước giao vốn dưới nhiều hình thức nhưng chưa chịu áp lực mạnh trong bảo toàn và phát triển vốn nhà nước, được quan tâm hỗ trợ khi gặp khó khăn. Nhiều loại chi phí chưa được tính đúng, tính đủ như quyền sử dụng đất và các lợi thế kinh doanh khác,[[17]](#footnote-17) dẫn tới không xác định đúng sức mạnh và tiềm lực của DNNN cũng như hiệu quả hoạt động thực sự của DNNN.

+ Việc giám sát, kiểm tra nội bộ DNNN nặng về hình thức, chưa hiệu quả do thiếu tách bạch giữa chủ thể giám sát và đối tượng giám sát. Tập thể người lao động chưa được tạo điều kiện để phát huy hiệu quả giám sát đối với quá trình sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Ban kiểm soát, kiểm soát viên chưa đáp ứng mục tiêu trở thành “công cụ giám sát hữu hiệu của chủ sở hữu, hoạt động độc lập và không chịu sự lãnh đạo, chỉ đạo hoặc chi phối về lợi ích của hội đồng thành viên, hội đồng quản trị và ban điều hành doanh nghiệp” theo yêu cầu của Nghị quyết số 12. Tại một số DNNN, hệ thống kiểm soát nội bộ của doanh nghiệp không có phản ứng trước vi phạm của một số cá nhân lãnh đạo doanh nghiệp.

* + - * ***Cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước 2011-2020 gặp nhiều khó khăn và chưa đạt mục tiêu làm cho DNNN có cơ cấu hợp lý hơn***

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

Hệ quả là chưa đạt mục tiêu của cổ phần hóa là thu hút vốn từ bên ngoài; Nhà nước phải duy trì cổ phần tại doanh nghiệp không thuộc diện Nhà nước cần nắm giữ cổ phần, dẫn tới chưa đạt mục tiêu theo Nghị quyết 24/2016/QH14 của Quốc hội và Nghị quyết 27/NQ-CP của Chính phủ là: "Thoái toàn bộ vốn nhà nước tại các doanh nghiệp thuộc các ngành không cần Nhà nước sở hữu trên 50% vốn, thoái vốn nhà nước xuống mức sàn quy định đối với các ngành mà Nhà nước sắp xếp, cơ cấu lại vốn đầu tư". Nói cách khác, cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước chưa đạt được mục tiêu huy động vốn của các nhà đầu tư trong nước và nước ngoài để nâng cao hiệu quả và sức cạnh tranh của DNNN và của nền kinh tế.

- Trong khi đó, chính sách và quy định về cổ phần hóa còn bất cập, gây lúng túng hoặc khó khăn trong tổ chức thực hiện, trước hết là các vấn đề liên quan đến xử lý đất đai và xác định giá trị doanh nghiệp, giá trị vốn nhà nước.[[18]](#footnote-18)

- Về cách thức cổ phần hóa, thực tế cho thấy những DNNN có chỉ số kinh doanh tốt hơn sẽ thực hiện IPO thành công hơn, đặt ra yêu cầu phải xem lại cách thức tiến hành cổ phần hóa, chẳng hạn tiến hành các giải pháp tái cơ cấu, nâng cao giá trị doanh nghiệp trước khi cổ phần hóa. Cách thức này có hiệu quả dài hạn, nhưng mâu thuẫn với áp lực hoàn thành kế hoạch cổ phần hóa được giao. Tương tự, thống kê sơ bộ cho thấy các doanh nghiệp có phương án duy trì cổ phần nhà nước ở mức thấp thường thực hiện IPO thành công hơn doanh nghiệp thuộc diện Nhà nước nắm cổ phần chi phối, đặt ra yêu cầu phải tiếp tục điều thu hẹp tối đa diện doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ cổ phần chi phối để tạo sức hút hơn các nhà đầu tư.[[19]](#footnote-19)

- Công tác triển khai kế hoạch cổ phần hóa, thoái vốn còn yếu kém, nhiều đơn vị chưa đáp ứng tiến độ cổ phần hóa theo kế hoạch. Còn nhiều trường hợp chậm trễ trong việc đăng ký lưu ký và giao dịch, niêm yết trên thị trường chứng khoán, ảnh hưởng đến niềm tin của nhà đầu tư khi đưa ra quyết định đầu tư qua đấu giá do e ngại cổ phiếu sau đấu giá khó giao dịch.[[20]](#footnote-20)

***d) Chưa đạt yêu cầu nâng cao hiệu quả kinh doanh và sức cạnh tranh***

Hạn chế lớn nhất của khu vực DNNN 2011-2020 là chưa thực hiện được yêu cầu "nâng cao một bước quan trọng hiệu quả sản xuất kinh doanh và sức cạnh tranh" đã đề ra tại Nghị quyết số 12, Nghị quyết số 24/2016/QH14 của Quốc hội, Nghị quyết 27/NQ-CP của Chính phủ và Quyết định 707. Thể hiện ở những phân tích sau đây:

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

|  |
| --- |
| **Bảng 8. Chỉ số phát triển tài chính của doanh nghiệp 2010-2017**  |
|  | Vốn kinh doanh | Doanh thu | Lợi nhuận |
| Chung | 115.4 | 115.6 | 113.3 |
| DNNN | 113.2 | 106.3 | 108.3 |
| DN ngoài nhà nước | 116.0 | 116.3 | 114.1 |
| DN FDI | 117.7 | 122.7 | 117.3 |

Nguồn: GSO (2019). Đơn vị: (%/năm)

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

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

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

Báo cáo của Chính phủ tại kỳ họp Quốc hội cuối năm 2019 cho thấy, vẫn còn nhiều doanh nghiệp chưa đảm bảo các yêu cầu an toàn tài chính, nợ cao, có nguy cơ đổ vỡ khi kinh doanh không hiệu quả. Bình quân DNNN có nợ phải trả cao hơn mức trung bình doanh nghiệp Việt Nam. Trên bình diện sản xuất và cung ứng dịch vụ, năng lực hạ giá thành, tiết kiệm chi phí và tăng hiệu quả đầu tư của phần lớn DNNN còn hạn chế. Tình trạng lãng phí, thất thoát nguồn lực nhất là trong các ngành khai thác, chế biến, xuất khẩu tài nguyên, khoáng sản, đầu tư xây dựng cơ bản là bất cập đã tồn tại trong nhiều năm, nhưng đến nay chưa được xử lý triệt để, làm tăng chi phí, giảm hiệu quả hoạt động.

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

Một số DNNN đã tích cực tham gia hội nhập và cạnh tranh quốc tế. Tuy vậy, năng lực cạnh tranh, thị phần khu vực và thế giới của DNNN Việt Nam nhìn chung còn nhỏ[[21]](#footnote-21).

**5.     Đề xuất giải pháp**

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

- Sửa đổi, bổ sung Luật Doanh nghiệp để quy định rõ khái niệm DNNN theo quan điểm của Nghị quyết số 12, phù hợp với thông lệ, cam kết quốc tế[[22]](#footnote-22).

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

+ Tập trung các nguồn vốn đầu tư nhà nước để xây dựng và hoàn thiện hệ thống kết cấu hạ tầng giao thông, năng lượng, nông nghiệp, đô thị, thông tin và truyền thông, giáo dục và đào tạo, khoa học và công nghệ, y tế, văn hóa, thể thao, du lịch, cải thiện chất lượng môi trường, và nâng cao năng lực quốc phòng, an ninh và đối ngoại.

+ Sửa đổi quy định về phạm vi đầu tư vốn nhà nước vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp theo hướng chưa xem xét đầu tư vốn nhà nước thành lập mới DNNN trong giai đoạn 2021-2030; chỉ xem xét đầu tư bổ sung vốn nhà nước cho các DNNN hiện có nhiệm vụ thường xuyên và chủ yếu cung cấp các sản phẩm, dịch vụ sau đây: Dịch vụ bưu chính công ích; xuất bản (không bao gồm lĩnh vực in và phát hành xuất bản phẩm); nông, lâm nghiệp; quản lý, khai thác hệ thống công trình thủy lợi, thủy nông liên tỉnh, liên huyện, kè đá lấn biển; quản lý, khai thác, điều hành hệ thống kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia, đường sắt đô thị; điều hành giao thông vận tải đường sắt quốc gia, đường sắt đô thị; dịch vụ không lưu, dịch vụ thông báo tin tức hàng không, dịch vụ tìm kiếm, cứu nạn; bảo đảm an toàn hàng hải (không bao gồm nạo vét, duy tu luồng hàng hải công cộng); các DNNN đáp ứng tiêu chí doanh nghiệp quốc phòng, an ninh theo quy định của pháp luật; truyền tải, điều độ hệ thống điện quốc gia và quản lý lưới điện phân phối; thủy điện đa mục tiêu; điện hạt nhân có ý nghĩa đặc biệt quan trọng về kinh tế - xã hội gắn với quốc phòng, an ninh; DNNN đáp ứng tiêu chí "ứng dụng công nghệ cao, đầu tư lớn, tạo động lực phát triển nhanh cho các ngành, lĩnh vực khác và nền kinh tế”[[23]](#footnote-23).

- Triệt để áp dụng nguyên tắc tự vay, tự trả, tự chịu trách nhiệm trong hoạt động đầu tư, huy động vốn đối với DNNN hoạt động kinh doanh.

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

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

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

+ Mọi nguồn lực của kinh tế nhà nước như đất đai, tài nguyên, tài sản công phải được định giá thị trường đầy đủ và giao cho các chủ thể thuộc mọi thành phần kinh tế sử dụng theo nguyên tắc hiệu quả, công bằng, có cạnh tranh. Chính thức thừa nhận quyền sử dụng đất là hàng hóa giao dịch trên thị trường; thiết lập các yêu cầu về thể chế đất công để được đấu thầu công khai, phát triển hệ thống để thực thi các yêu cầu pháp lý cho việc lập kế hoạch; minh bạch hóa việc lập kế hoạch và thủ tục quy hoạch.

+ Các cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước không chỉ đạo trực tiếp hay gián tiếp các ngân hàng thương mại cho DNNN vay vốn, nhất là các khoản vay vượt hạn mức tín dụng. Điều kiện, trình tự, thủ tục cho vay của các ngân hàng thương mại trên thực tế phải thực sự tuân thủ nguyên tắc không phân biệt doanh nghiệp theo nguồn gốc sở hữu.

+ Giảm thiểu các trường hợp cơ quan nhà nước bảo lãnh cho DNNN phát hành trái phiếu doanh nghiệp. Thận trọng, giảm thiểu tối đa tỷ lệ vốn vay nước ngoài của DNNN do Chính phủ bảo lãnh. Nhà nước kiểm soát và đặt ra các điều kiện chặt chẽ đối với các khoản vay do DNNN tự vay - tự trả. Tuyệt đối không thực hiện các hình thức hoán đổi, chuyển giao hoặc chỉ đạo xóa nợ giữa các DNNN.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

+ Hoàn thành việc tách hoàn toàn đội ngũ cán bộ quản lý, điều hành DNNN khỏi chế độ viên chức, công chức. Áp dụng triệt để nguyên tắc thị trường trong chế độ trả lương. Doanh nghiệp tự chủ quyết định đơn giá tiền lương theo nguyên tắc tốc độ tăng tiền lương bình quân thấp hơn tốc độ tăng năng suất lao động.

+ Triển khai thường xuyên, rộng khắp việc sát hạch, thi tuyển vào tất cả các chức danh quản lý, điều hành DNNN.

(ii) Về tổ chức quản lý, điều hành DNNN:

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

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

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

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

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

Đổi mới sản xuất kinh doanh trong thời đại CMCN 4.0:

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

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

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

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

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

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

Quy định rõ cơ quan đại diện chủ sở hữu chịu trách nhiệm toàn diện về việc giám sát DNNN, về quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp, bảo đảm hiệu quả, bảo toàn và gia tăng giá trị vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp, kể cả trách nhiệm trong việc phê duyệt các các trường hợp dự án, phương án kém hiệu quả, thua lỗ, gây thất thoát tài sản nhà nước.

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

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

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

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

Hiện đại hóa công cụ quản lý, giám sát DNNN, đầu tư xây dựng và vận hành trung tâm thông tin quản lý, giám sát các dòng vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp, nhất là thông qua hệ thống thông tin quản lý trực tuyến kết nối giữa cơ quan đại diện chủ sở hữu với từng doanh nghiệp trực thuộc, đảm bảo yêu cầu tự động đánh giá và đối chiếu các chỉ số tài chính, hiệu quả của doanh nghiệp với kế hoạch và ngân sách để theo dõi và cảnh báo thường xuyên cho cơ quan đại diện chủ sở hữu. Tất cả các yếu tố như kế hoạch kinh doanh, mục tiêu nhiệm vụ, ngân sách, hiệu quả hoạt động, tiến độ các dự án sẽ được giám sát trên cùng một cơ sở dữ liệu thu thập từ doanh nghiệp, qua đó đảm bảo việc giám sát được tiến hành thường xuyên, minh bạch và hiệu quả hơn.

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

(iv) Về cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước:

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

Rà soát, ban hành tiêu chí phân loại DNNN để thể chế hóa yêu cầu "Hầu hết các DNNN có cơ cấu sở hữu hỗn hợp, chủ yếu là doanh nghiệp cổ phần" của Nghị quyết số 12, giảm thiểu tối đa loại hình DNNN do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ, tiếp tục thu hẹp diện doanh nghiệp mà Nhà nước duy trì có cổ phần, vốn góp. Theo đó, cần chuyển hầu hết 103 doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ tại Quyết định số 58/2016/QĐ-TTg[[24]](#footnote-24) thành công ty cổ phần theo quy định mới về tiêu chí phân loại DNNN, chỉ nên duy trì hình thức công ty TNHH một thành viên 100% vốn nhà nước đối với 13 nhà xuất bản, Nhà máy In tiền quốc gia (Ngân hàng Nhà nước), Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam (Ngân hàng Nhà nước Việt Nam), Ngân hàng Phát triển Việt Nam, Ngân hàng Chính sách xã hội, Trung tâm lưu ký chứng khoán (Bộ Tài chính).

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

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

Tiếp tục rà soát, tổng kết quá trình thực hiện để sửa đổi, bổ sung, ban hành cơ chế, chính sách về cổ phần hóa đầy đủ, đồng bộ và phù hợp với yêu cầu thực tiễn để tháo gỡ khó khăn, vướng mắc, nâng cao tính hiệu quả và ngăn ngừa thất thoát vốn, tài sản nhà nước: Xử lý dứt điểm các tồn tại về tài chính trước khi xác định giá trị doanh nghiệp. Tổ chức định giá sát với giá thị trường. Tiếp tục bán cổ phần công khai, minh bạch, gắn quá trình cổ phần hóa với quá trình phát triển của thị trường chứng khoán và thu hút được các nhà đầu tư chiến lược tham gia mua cổ phần góp phần đổi mới quản trị doanh nghiệp, nâng cao hiệu quả hoạt động và sức cạnh tranh của doanh nghiệp sau cổ phần hóa. Tiếp tục mở rộng đối tượng phải thực hiện Kiểm toán Nhà nước trước khi công bố giá trị doanh nghiệp. Tiếp tục nâng cao chất lượng, tính khách quan, độc lập và trách nhiệm của tổ chức tư vấn trong việc xác định giá trị vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp để cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước. Quy định rõ trách nhiệm và chế tài bảo đảm thực hiện cam kết đối với cổ đông chiến lược. Tiếp tục rà soát, quy định chặt chẽ chế độ quản lý, sử dụng đất khi cổ phần hóa DNNN, bao gồm trách nhiệm thực hiện việc rà soát quỹ đất của DNNN, xây dựng phương án sử dụng đất, xử lý để thực hiện thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, cấp Giấy chứng nhận cho doanh nghiệp cổ phần, quy định về việc chuyển mục đích sử dụng đất của doanh nghiệp cổ phần, quy định rõ về việc xử lý đất đai đối với các doanh nghiệp quản lý nhiều đất đai, quản lý đất đai ở những vị trí có lợi thế thương mại cao.

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

Ba là, về thoái vốn nhà nước: Thực hiện nhất quán và triệt để nguyên tắc thị trường việc thoái vốn nhà nước đã đầu tư vào ngành không phải kinh doanh chính hoặc không trực tiếp liên quan với ngành kinh doanh chính; vốn nhà nước ở công ty cổ phần mà Nhà nước không cần chi phối. Tiếp tục đa dạng hóa các phương thức thoái vốn theo nguyên tắc thị trường; mở rộng phạm vi đấu giá, bán cổ phần theo lô trên sàn niêm yết; rà soát, quy định chặt chẽ hơn về quá trình đặt lệnh khi thoái vốn nhà nước nhằm tránh thoái vốn tùy tiện ở mức thấp, không bảo đảm tính hiệu quả.

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

1. Giá cả, chất lượng, sự sẵn có, sự sẵn sàng đưa ra thị trường, vận chuyển và các điều khoản điều kiện của việc mua hoặc bán; hoặc các yếu tố khác thường vẫn được xét tới trong các quyết định thương mại của một doanh nghiệp hoạt động theo các nguyên tắc kinh tế thị trường trong ngành nghề kinh doanh hoặc ngành công nghiệp liên quan. EVFTA Phần III, 1(f). [↑](#footnote-ref-1)
2. Điều này có thể được hiểu là nói tới “Hướng dẫn OECD về quản trị doanh nghiệp đối với các SOE” của Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế. [↑](#footnote-ref-2)
3. Điều 17.3. CPTPP [↑](#footnote-ref-3)
4. Nghị định số 59/2011/NĐ-CP ngày 18/7/2011, Nghị định số 189/2013/NĐ-CP ngày 20/11/2013, Nghị định số 116/2015/NĐ-CP ngày 11/11/2015, Nghị định số 126/2017/NĐ-CP ngày 16/11/2017. [↑](#footnote-ref-4)
5. Báo cáo tổng kết công tác sắp xếp, đổi mới DNNN giai đoạn 2011-2015 của Ban Chỉ đạo Đổi mới và Phát triển doanh nghiệp tại Hội nghị triển khai công tác sắp xếp, đổi mới DNNN ngày 06/12/2016 [↑](#footnote-ref-5)
6. Theo Báo cáo số 01/BC-KTNN ngày 31/12/2017 của Kiểm toán Nhà nước. [↑](#footnote-ref-6)
7. Nguồn: Văn bản số 249/TB-VPCP ngày 17/7/2019. [↑](#footnote-ref-7)
8. Báo cáo số 262/BC-CP năm 2011, số 336/BC-CP năm 2012; số 490/BC-CP năm 2013; số 512/BC-CP năm 2014; số 620/BC-CP năm 2015; số 428/BC-CP năm 2016; số 441/BC-CP năm 2017, số 480/BC-CP năm 2018 và số 499/BC-CP năm 2019 [↑](#footnote-ref-8)
9. 08 vấn đề được quy tại Điều 10.2, Điều 12.5, Điều 15.6, Điều 16.2, Điều 18.5, Điều 21.5, Điều 36.1 và Điều 42.4 của Luật số 69. [↑](#footnote-ref-9)
10. Xét riêng trong giai đoạn 2011-2015, bên cạnh số lượng doanh nghiệp cổ phần hóa, cả nước đã thực hiện sáp nhập, hợp nhất 48 doanh nghiệp, giải thể 17 doanh nghiệp, phá sản 8 doanh nghiệp, bán 10 doanh nghiệp, chuyển thành công ty TNHH nhiều thành viên 8 doanh nghiệp. [↑](#footnote-ref-10)
11. Số liệu được tổng hợp từ Đề án Nâng cao hiệu quả hoạt động của DNNN năm 2012 và các Báo cáo Chính phủ trình Quốc hội hàng năm và chỉ tính số doanh nghiệp do các Bộ, UBND cấp tỉnh trực tiếp làm đại diện chủ sở hữu. [↑](#footnote-ref-11)
12. Theo số liệu của Bộ Tài chính về Quỹ Hỗ trợ sắp xếp và phát triển doanh nghiệp, giai đoạn 2011-2016 thu từ cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước khoảng 43.108 tỷ đồng, thu lợi nhuận, cổ tức của phần vốn nhà nước khoảng 39.552 tỷ đồng; chi hỗ trợ giải quyết lao động dôi dư khoảng 148 tỷ đồng, nộp vào ngân sách nhà nước theo Nghị quyết của Quốc hội là 57.665 tỷ đồng, nộp tiền thu từ bán vốn nhà nước vào ngân sách nhà nước theo Nghị quyết số 99/2015/QH13 là 30.000 tỷ đồng, chi đầu tư bổ sung vốn để duy trì hoặc tăng tỷ lệ phần vốn nhà nước đang tham gia tại các doanh nghiệp khác khoảng 29.610 tỷ đồng. Giai đoạn 2016-2019, tiền thu từ cổ phần hóa, thoái vốn sau khi trừ đi các khoản chi phí và các khoản để lại doanh nghiệp là 177244 tỷ đồng. [↑](#footnote-ref-12)
13. Nghị định số 97/2015/NĐ-CP Chương V quy định người được bổ nhiệm vào các chức danh quản lý Công ty phải được quy hoạch cho chức danh bổ nhiệm đối với nguồn nhân sự tại chỗ hoặc được quy hoạch vào chức danh tương đương với chức danh bổ nhiệm đối với nguồn nhân sự từ nơi khác. Để được đưa vào quy hoạch, phải đáp ứng nhiều điều kiện hành chính nhà nước không thực sự phù hợp với các đối tượng là chuyên gia bên ngoài hệ thống nhà nước v.v. [↑](#footnote-ref-13)
14. Nghị định số 52/2016/NĐ-CP quy định tiền lương, thù lao, tiền thưởng đối với người quản lý công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ. [↑](#footnote-ref-14)
15. Hiện nay mới áp dụng đánh giá lại giá trị của doanh nghiệp theo giá thị trường thực tế trong quá trình cổ phần hóa, nhưng chưa áp dụng đánh giá lại đối với DNNN mặc dù về thời điểm thì cả hai loại doanh nghiệp đều là 100% sở hữu nhà nước. [↑](#footnote-ref-15)
16. Thể hiện ở việc các Nghị định ban hành Điều lệ của tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước đặc biệt quan trọng vẫn quy định về các nhiệm vụ chính trị, xã hội của tập đoàn, tổng công ty. [↑](#footnote-ref-16)
17. Hiện nay mới áp dụng đánh giá lại giá trị của doanh nghiệp theo giá thị trường thực tế trong quá trình cổ phần hóa, nhưng chưa áp dụng đánh giá lại đối với DNNN mặc dù về thời điểm thì cả hai loại doanh nghiệp đều là 100% sở hữu nhà nước. [↑](#footnote-ref-17)
18. Xem Phụ lục số 7: Đánh giá chi tiết những vấn đề bất cập của chính sách và quy định về cổ phần hóa và công tác tổ chức thực hiện [↑](#footnote-ref-18)
19. Ví dụ: Khi TKV tiến hành CPH và bán ra bên ngoài trên 50% vốn điều lệ của Công ty Cơ khí đóng tàu, Công ty Xây lắp môi trường Nhân Cơ, Công ty Phát triển công nghệ và thiết bị mỏ thì các nhà đầu tư đã đăng ký, đấu giá mua hết số cổ phần chào bán; tuy nhiên đối với các đơn vị được phê duyệt Nhà nước nắm giữ từ 51% cổ phần trở lên thì đa số tỷ lệ bán ra ngoài đều không đạt kế hoạch. [↑](#footnote-ref-19)
20. Theo số liệu của Bộ tài chính, tính đến tháng 8/2017, còn 747 doanh nghiệp cổ phần hóa chưa thực hiện nội dung này. [↑](#footnote-ref-20)
21. Doanh nghiệp xếp thứ 500 trong danh sách 500 doanh nghiệp lớn nhất thế giới của Fortune đạt doanh thu 23,5 tỷ USD, cao hơn 2 lần so với các 3 tập đoàn kinh tế nhà nước lớn nhất Việt nam là EVN (11,9 tỷ USD), PVN (11,8 tỷ) và Viettel (10,8 tỷ USD). [↑](#footnote-ref-21)
22. Theo Điều 17.1 Hiệp định CTPPP, “DNNN là một doanh nghiệp chủ yếu tham gia vào các hoạt động thương mại trong đó một Bên (Nhà nước): (a) trực tiếp sở hữu hơn 50 phần trăm vốn cổ phần; (b) kiểm soát trên 50 phần trăm quyền biểu quyết thông qua lợi ích chủ sở hữu; hoặc (c) giữ quyền chỉ định đa số thành viên ban quản trị hoặc bất kỳ bộ máy quản lý tương đương khác”. Theo Bản hướng dẫn quản trị DNNN năm 2005 và 2015 của OECD: "Thuật ngữ DNNN dùng để chỉ các doanh nghiệp mà nhà nước có quyền kiểm soát thông qua việc sở hữu toàn bộ, đa số hay thiểu số quan trọng". [↑](#footnote-ref-22)
23. Danh sách này hẹp hơn so với quy định tại Nghị định số 91/2015/NĐ-CP (không bao gồm sản xuất, kinh doanh vật liệu nổ công nghiệp; In, đúc tiền và sản xuất vàng miếng và các vật phẩm lưu niệm bằng vàng; Kinh doanh xổ số; DNNN có chức năng đầu tư kinh doanh vốn nhà nước, mua bán và xử lý nợ phục vụ tái cơ cấu và hỗ trợ điều tiết, ổn định kinh tế vĩ mô). [↑](#footnote-ref-23)
24. bao gồm: 2 doanh nghiệp đo đạc bản đồ phục vụ quốc phòng, an ninh; 2 doanh nghiệp truyền tải, điều độ hệ thống điện, thủy điện đa mục tiêu; 2 doanh nghiệp quản lý hệ thống kết cấu đường sắt quốc gia, đô thị, 01 doanh nghiệp dịch vụ không lưu, dịch vụ thông báo tin tức hàng không, dịch vụ tìm kiếm cứu nạn; 03 doanh nghiệp bảo đảm hàng hải; 1 doanh nghiệp Bưu chính công ích; 63 doanh nghiệp hoạt động kinh doanh Xổ số; 13 doanh nghiệp xuất bản; 6 doanh nghiệp Tín dụng chính sách, đảm bảo an toàn hệ thống tín dụng; 1 doanh nghiệp in, đúc tiền; và 9 doanh nghiệp khác (Tập đoàn Dầu khí Việt Nam, Trung tâm lưu ký chứng khoán, Công ty Đầu tư tài chính nhà nước thành phố Hồ Chí Minh, Công ty TNHH một thành viên quản lý và kinh doanh nhà Hải Phòng, Công ty TNHH một thành viên Quản lý và Phát triển nhà Hà Nội, Công ty TNHH một thành viên Dịch vụ hải sản Biển Đông, Công ty TNHH một thành viên Yến sào Khánh Hòa, Công ty TNHH một thành viên Hãng phim tài liệu khoa học Trung ương, Công ty TNHH một thành viên Xuất nhập khẩu sách báo. [↑](#footnote-ref-24)