

**TRUNG TÂM THÔNG TIN – TÀI LIỆU**

**VIỆN NGHIÊN CỨU QUẢN LÝ KINH TẾ TRUNG ƯƠNG**

-----

**TÁI CẤU TRÚC QUẢN TRỊ ĐỂ THÚC ĐẨY CƠ CẤU LẠI  
KHU VỰC DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM**

**MỤC LỤC**

1. NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG VỀ QUẢN TRỊ DNNN VÀ CƠ CẤU LẠI KHU VỰC DNNN.....	2
1.1. Quản trị DNNN.....	2
1.2. Vai trò của cải thiện quản trị DNNN trong cơ cấu lại DNNN.....	6
2. TÁI CẤU TRÚC QUẢN TRỊ DNNN Ở VIỆT NAM HIỆN NAY.....	7
2.1. Điều chỉnh khung khổ quản trị DNNN.....	7
2.2. Chính sách sở hữu đối với từng DNNN.....	9
2.3. Tổ chức bộ máy thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước.....	10
2.4. Chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp về tổng công ty đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước.....	11
2.5. Giám sát DNNN.....	15
2.6. Công bố thông tin và minh bạch hóa hoạt động của DNNN.....	17
2.7. Cơ chế quản lý, điều hành trong các DNNN.....	18
2.8. Thiết chặt kỷ luật tài chính, kỷ luật ngân sách đối với DNNN.....	21
3. MỘT SỐ KIẾN NGHỊ ĐẨY MẠNH CẢI THIỆN QUẢN TRỊ DNNN 2020. .	22
3.1. Tiếp tục hoàn thiện khung quản trị DNNN theo thông lệ tốt để đảm bảo cho DNNN hoạt động theo cơ chế thị trường.....	22
3.2. Khẩn trương thực hiện yêu cầu của Nghị Quyết Trung ương 5 khóa XII về thành lập cơ quan chuyên trách làm đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp chậm nhất đến năm 2018.....	24
3.3. Đổi mới công tác quản lý, điều hành DNNN.....	28
TÀI LIỆU THAM KHẢO.....	31

Cơ cấu lại đầu tư công, thị trường tài chính và khu vực doanh nghiệp nhà nước (DNNN) là ba trọng tâm của cơ cấu lại nền kinh tế Việt Nam giai đoạn 2016 - 2020. Trong thực hiện cơ cấu lại DNNN, tái cấu trúc quản trị DNNN là một nội dung quan trọng. Mới đây, Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 3 tháng 6 năm 2017 của Hội nghị Trung ương 5 khóa XII và Quyết định số 707/2017/QĐ-TTg ngày 25 tháng 5 năm 2017 của Thủ tướng Chính phủ đã xác định "quản trị DNNN theo thông lệ quốc tế" là một trong những mục tiêu cần đạt được đến năm 2020. Bài viết này có mục tiêu làm rõ thực trạng và kiến nghị giải pháp tái cấu trúc quản trị DNNN theo thông lệ quốc tế để thúc đẩy cơ cấu lại DNNN ở Việt Nam đến năm 2020.

## **1. NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG VỀ QUẢN TRỊ DNNN VÀ CƠ CẤU LẠI KHU VỰC DNNN**

### ***1.1. Quản trị DNNN***

Trong lịch sử phát triển của các mô hình tổ chức doanh nghiệp, một trong những bước tiến bộ quan trọng là sự tách bạch giữa người chủ và doanh nghiệp, giữa quyền sở hữu và quyền quản lý điều hành. Dù vậy, mô hình tách bạch đã phát sinh những tác động tiêu cực. Hành vi tư lợi, phi đạo đức của người quản lý doanh nghiệp không chỉ đi ngược lại lợi ích hợp pháp của chủ sở hữu mà còn gây hại cho những đối tượng có liên quan và cho cả nền kinh tế. Người chủ doanh nghiệp bị đẩy ra khỏi doanh nghiệp, chịu thiệt hại bởi các hành vi tư lợi của người quản lý.

Từ thực tế này, hàng loạt vấn đề đã được nêu ra như: Làm thế nào để chủ sở hữu có thể yêu cầu các nhà quản lý đảm bảo lợi ích chính đáng của họ? để biết chắc rằng nhà quản lý không lấy tiền của họ đầu tư vào các dự án xấu? để người chủ doanh nghiệp kiểm soát có hiệu quả quá trình sử dụng vốn đầu tư vào doanh

ng nghiệp? Đây là nội dung căn bản của quản trị công ty hay quản trị doanh nghiệp (Corporate Governance), trong đó có quản trị DNNN.

Trên thế giới hiện nay có nhiều định nghĩa về quản trị doanh nghiệp, như:

- Quản trị doanh nghiệp là tập hợp các mối quan hệ giữa Ban Giám đốc, Hội đồng Quản trị, cổ đông và các bên có quyền lợi liên quan khác; thiết lập cơ cấu qua đó giúp xây dựng mục tiêu của doanh nghiệp, xác định phương tiện để đạt được các mục tiêu và giám sát hiệu quả thực hiện mục tiêu (OECD, 2004).

- Quản trị doanh nghiệp là một tập hợp các quan hệ giữa Hội đồng quản trị, Ban Kiểm soát, Ban Điều hành, các chủ sở hữu và những người có lợi ích liên quan nhằm tạo ra một cấu trúc hợp lý để đặt ra và thực hiện các mục tiêu cũng như hình thành một cơ chế giám sát hiệu quả (Ủy ban Basel).v.v.

Đối với DNNN, thực tiễn quốc tế đã chỉ ra, cải thiện quản trị mang lại lợi ích trực tiếp, giúp DNNN thuận lợi hơn để tiếp cận các nguồn tài chính, qua đó giảm chi phí vốn, tăng giá trị doanh nghiệp, thu hút các nhà đầu tư; nâng cao hiệu quả kinh doanh, tăng hiệu quả quản lý, giảm rủi ro và các hành vi tư lợi, góp phần nâng cao tính minh bạch, hiệu quả, sức cạnh tranh của nền kinh tế, giảm rủi ro khủng hoảng kinh tế (WB 2014).

Trong Bài viết này, quản trị DNNN được hiểu là toàn bộ các yếu tố liên quan đến quá trình định hướng và kiểm soát DNNN, từ việc xây dựng mục tiêu, xác định phương tiện để đạt được mục tiêu và giám sát được việc thực hiện mục tiêu đã đề ra đối với DNNN. Về mặt cấu trúc, quản trị DNNN là tập hợp các mối quan hệ giữa bộ máy quản lý điều hành DNNN với chủ sở hữu và các bên có quyền lợi liên quan. Bộ máy quản lý điều hành bao gồm Ban Giám đốc, Hội đồng thành viên đối với công ty trách nhiệm hữu hạn hoặc Hội đồng quản trị đối với công ty cổ phần theo pháp luật Việt Nam.

### ***Thông lệ quốc tế tốt về quản trị DNNN:***

Cho đến nay không có một mô hình quản trị DNNN chuẩn mực cho mọi

quốc gia, tuy nhiên, đã có những thông lệ chung. Vào năm 2005 và 2015, Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế (OECD) đã ban hành Hướng dẫn Quản trị DNNN cho các nước thành viên vận dụng, gồm 39 nguyên tắc với 7 nhóm nội dung (xem Hộp 1).

Hộp 1. Nguyên tắc quản trị DNNN của OECD năm 2015

- I. LÝ DO CHO VIỆC NHÀ NƯỚC ĐÓNG VAI TRÒ CHỦ SỞ HỮU: Nhà nước cần thực hiện quyền chủ sở hữu DNNN vì lợi ích của người dân. Nhà nước cần đánh giá thận trọng và công bố các mục tiêu để giải thích hợp lý cho việc Nhà nước đóng vai trò sở hữu và việc này phải được rà soát định kỳ.
- II. NHÀ NƯỚC ĐÓNG VAI TRÒ CHỦ SỞ HỮU: Nhà nước cần đóng vai trò chủ sở hữu hiểu biết và tích cực, đảm bảo việc quản trị DNNN được thực hiện minh bạch, có trách nhiệm với mức độ chuyên nghiệp và hiệu quả cao.
- III: DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC TRÊN THỊ TRƯỜNG: Khuôn khổ pháp lý phải bảo đảm có một sân chơi bình đẳng và cạnh tranh công bằng trên thị trường khi DNNN thực hiện hoạt động kinh tế.
- IV: ĐỐI XỬ CÔNG BẰNG VỚI CỔ ĐÔNG VÀ CÁC NHÀ ĐẦU TƯ KHÁC: Tại các DNNN niêm yết hoặc nếu không niêm yết có các cổ đông khác, Nhà nước và DNNN cần công nhận quyền của mọi cổ đông và đảm bảo đối xử công bằng, đảm bảo quyền của cổ đông trong tiếp cận thông tin về doanh nghiệp.
- V: QUAN HỆ VỚI CÁC BÊN CÓ QUYỀN LỢI LIÊN QUAN VÀ KINH DOANH CÓ TRÁCH NHIỆM: Chính sách sở hữu nhà nước cần công nhận đầy đủ trách nhiệm của DNNN đối với các bên lợi ích liên quan và yêu cầu doanh nghiệp báo cáo về mối quan hệ của doanh nghiệp với các bên lợi ích liên quan. Chính sách sở hữu nên làm rõ mọi mục tiêu của Nhà nước mà DNNN phải thực hiện.
- VI: CÔNG BỐ THÔNG TIN VÀ TÍNH MINH BẠCH: DNNN cần tuân thủ chuẩn mực cao về minh bạch và phải tuân thủ cùng các chuẩn mực kế toán, công bố thông tin, tuân thủ và kiểm toán chất lượng cao như các công ty niêm yết.
- VII: TRÁCH NHIỆM CỦA HỘI ĐỒNG QUẢN TRỊ: HĐQT của DNNN phải có thẩm quyền, năng lực và tính khách quan cần thiết để thực hiện chức năng chỉ đạo chiến lược và giám sát quản lý. HĐQT cần hoạt động một cách liêm chính và chịu trách nhiệm giải trình về hành động của mình.

Cải thiện quản trị DNNN trên thực tế có sự đa dạng hơn. Theo WB (2014), đổi mới quản trị DNNN tập trung vào những nhóm vấn đề sau:

- (1) Xây dựng khung khổ thể chế lành mạnh cho quản trị DNNN: Đồng nhất

khung khổ pháp luật kinh doanh giữa DNNN với doanh nghiệp tư nhân. Tạo lập khung khổ hoạt động của chủ sở hữu nhà nước.

(2) Đổi mới mô hình thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước: Trên thế giới hiện nay có hai mô hình phổ biến: (i) Theo mô hình phi tập trung, các bộ quản lý ngành thực hiện quyền chủ sở hữu đối với doanh nghiệp nhà nước trực thuộc. (ii) Theo mô hình tập trung, vốn nhà nước đầu tư vào lĩnh vực kinh doanh được tập trung về cơ quan chuyên trách thay vì giao phân tán cho các bộ quản lý ngành. Cơ quan chuyên trách có thể là cơ quan nhà nước hoặc là doanh nghiệp.

(3) Thiết lập hệ thống giám sát rõ ràng và hiệu quả: Thiết lập hệ thống thông tin toàn quốc và từng doanh nghiệp để làm cơ sở theo dõi, giám sát, đánh giá.

(4) Tăng cường kỷ luật tài chính và kỷ luật ngân sách đối với DNNN: Xu thế chung là giảm ưu tiên, ưu đãi và lợi thế thực tế của DNNN; thiết lập cơ chế ràng buộc "ngân sách cứng" đối với DNNN, trước hết là ràng buộc giữa nhiệm vụ với ngân sách thực hiện, ràng buộc đóng góp cho ngân sách nhà nước, v.v.

(5) Chuyên nghiệp hóa hội đồng quản trị của DNNN: Lựa chọn và bổ nhiệm thành viên HĐQT phải minh bạch; phân định rõ và cụ thể mối quan hệ chức năng, nhiệm vụ giữa chủ sở hữu nhà nước với thành viên HĐQT.

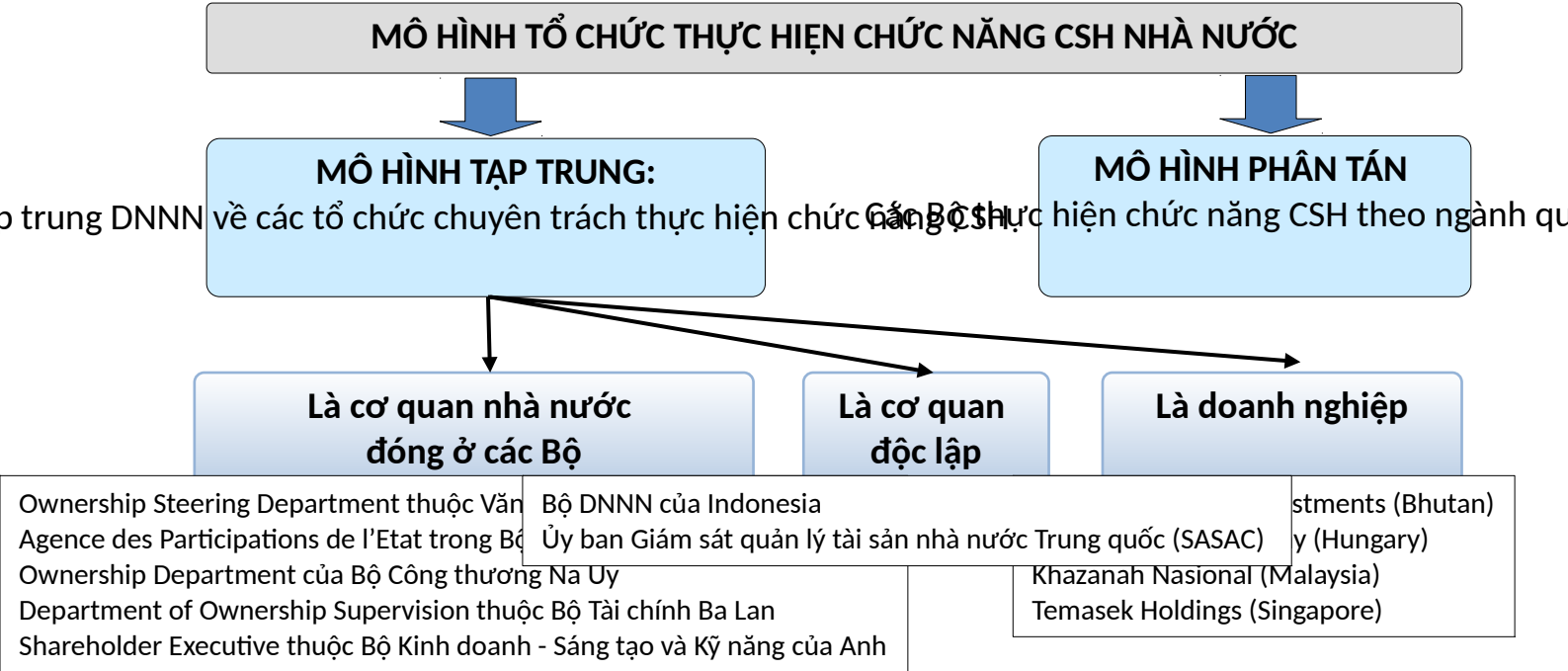
(6) Tăng cường công khai và minh bạch hóa hoạt động của DNNN: Theo yêu cầu này, nhiều nước đã áp dụng chuẩn mực công bố thông tin của công ty niêm yết và đại chúng đối với DNNN, đổi mới chế độ báo cáo; tăng cường sự giám sát và kiểm tra từ bên ngoài, trước hết của cộng đồng và các bên có lợi ích liên quan; bắt buộc DNNN phải thực hiện kiểm toán độc lập từ bên ngoài.

(7) Chú trọng bảo vệ cổ đông nhỏ tại DNNN đa sở hữu: Hoạt động này diễn ra ở các DNNN đa sở hữu với chuẩn mực như các công ty cổ phần đã niêm yết.

(8) Hỗ trợ tổ chức thực hiện: Cải thiện quản trị nói riêng và cải cách DNNN nói chung ở bất cứ quốc gia nào cũng gặp phải những thách thức chính trị và thể

chế trong quá trình thực thi. Vì vậy, nâng cao hiệu quả và hiệu lực thi hành là khâu quan trọng nhất trong nỗ lực cải thiện quản trị DNNN ở nhiều quốc gia.

Hình 1: Mô hình tổ chức thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước



Nguồn: WB (2014)

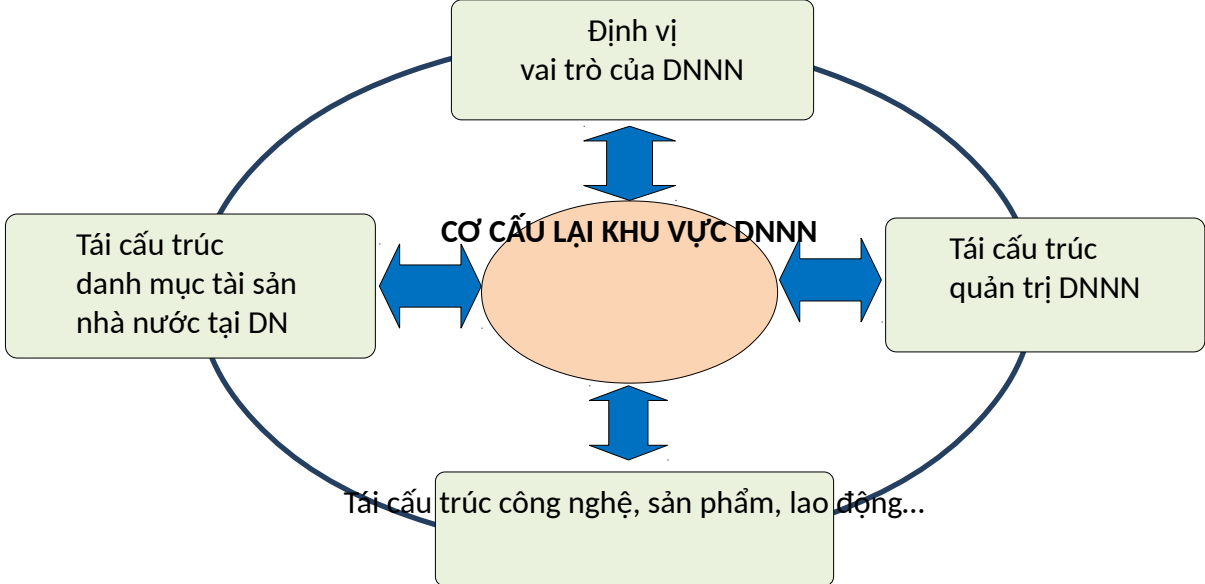
**1.2. Vai trò của cải thiện quản trị DNNN trong cơ cấu lại DNNN**

Trong Báo cáo này, cơ cấu lại hay tái cơ cấu DNNN được hiểu là toàn bộ những đổi mới về thể chế, pháp luật và triển khai thực hiện việc phân bổ, quản lý và sử dụng nguồn lực nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp theo nguyên tắc thị trường nhằm nâng cao hiệu quả kinh tế của các nguồn lực này.

Tái cơ cấu DNNN bắt đầu từ việc định vị lại sứ mệnh của DNNN cho phù hợp với yêu cầu phát triển kinh tế thị trường. Trên cơ sở đó thực hiện đồng bộ,

toàn diện: i) Cơ cấu lại danh mục tài sản nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp, trọng tâm là cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước; ii) Tái cấu trúc quản trị DNNN và iii) Tái cơ cấu công nghệ, sản phẩm và dịch vụ. Như vậy, tái cấu trúc quản trị là nội dung không thể tách rời và có vai trò quan trọng đến cơ cấu lại DNNN.

Hình 2: Khung khổ tái cơ cấu khu vực DNNN



(Nguồn: CIEM-RCV 2017)

## 2. TÁI CẤU TRÚC QUẢN TRỊ DNNN Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

### 2.1. Điều chỉnh khung khổ quản trị DNNN

Trong giai đoạn 2011-2015, Việt Nam đã ban hành hệ thống luật kinh doanh áp dụng chung cho mọi loại hình doanh nghiệp không phân biệt nguồn gốc sở hữu. Toàn bộ DNNN đã chuyển thành công ty trách nhiệm hữu hạn, công ty cổ phần. Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư, Luật thương mại, Luật Phá sản, Bộ luật dân sự, Luật cạnh tranh, các luật thuế, Luật Bảo vệ môi trường, Luật Thanh tra, Luật Đất đai, Luật Xây dựng, các văn bản luật chuyên ngành, chế độ kế toán, thống kê... cơ bản không tạo ra ngoại lệ hay ưu đãi cho DNNN, là tiền đề để áp đặt DNNN vào khung khổ quản trị theo thông lệ chung.

Triển khai thực hiện quy định của Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu

tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp năm 2014, cho đến nay Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành 20 văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến khung khổ quản trị DNNN .

Có thể thấy hiện nay pháp luật về quản trị DNNN chưa đầy đủ và hoàn thiện khi so sánh giữa kết quả thực hiện và yêu cầu của Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp 2014. Nhìn chung, mới ban hành các văn bản liên quan đến lĩnh vực quản lý tài chính, cán bộ, lao động, tiền lương, chưa ban hành quy định hướng dẫn về cơ quan đại diện chủ sở hữu, kiểm soát viên, tổ chức quản lý DNNN. Điều lệ của hầu hết các tập đoàn, tổng công ty do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập cũng chưa được sửa đổi, bổ sung theo yêu cầu của thực tiễn đổi mới, tái cơ cấu DNNN.

Dưới góc độ pháp luật, hệ thống văn bản dưới luật áp dụng riêng cho DNNN (tổ chức quản lý, tiền lương, tiền thưởng, giám sát, tài chính, mô hình tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước...) chưa có sự phân định rạch ròi giữa pháp luật chung và quy định riêng của chủ sở hữu nhà nước, tạo ra nhận thức chung của xã hội là tạo sân chơi riêng cho DNNN.

Dưới góc độ của một DNNN cụ thể, hệ thống pháp luật hiện nay làm cho cấu trúc quản trị DNNN thiếu chặt chẽ và chưa có một khuôn khổ quản trị thống nhất với các nội dung được kết nối, bổ sung và phối hợp với nhau.



## **2.2. Chính sách sở hữu đối với từng DNNN**

Ở Việt Nam trong nhiều năm trước đây, chính sách sở hữu thể hiện dưới nhiều hình thức. Chủ sở hữu phê duyệt điều lệ tổ chức và hoạt động của DNNN, trong đó quy định về chức năng, nhiệm vụ, ngành nghề kinh doanh chính. Chủ sở hữu giao nhiệm vụ cho doanh nghiệp thông qua việc phê duyệt chiến lược và các kế hoạch, nhất là kế hoạch sản xuất kinh doanh hằng năm xác lập các chỉ tiêu tài chính và kinh tế cần thực hiện. Ngoài ra, chủ sở hữu sử dụng hệ thống văn bản chỉ đạo điều hành để giao các nhiệm vụ cụ thể khác nhau cho doanh nghiệp tùy theo trường hợp cụ thể.

Thực tế giai đoạn tái cơ cấu 2011-2015 và từ năm 2016 đến nay cho thấy, chưa có đổi mới về nội dung này. Việc xác định nhiệm vụ hàng năm chủ yếu dưới hình thức phê duyệt kế hoạch đăng ký của doanh nghiệp, chưa thể hiện được trách nhiệm cũng như mong muốn và kỳ vọng của cơ quan chủ sở hữu đối với DNNN trực thuộc.

Với cơ chế đó, chính sách chủ sở hữu tại DNNN là chưa rõ ràng, không đầy đủ và thiếu đồng bộ để tạo cơ sở hình thành một khung quản trị thống nhất. Nội dung của chính sách sở hữu (mục tiêu, yêu cầu, các chỉ tiêu giám sát, đánh giá...) bị phân tách, chia nhỏ và thiếu gắn kết do được đặt ở nhiều hình thức văn bản. Mục tiêu trung và dài hạn của chủ sở hữu đối với từng DNNN hầu như chưa rõ, thiếu các chỉ tiêu định lượng.

Nhiều nhiệm vụ giao cho DNNN không được điều chỉnh cho phù hợp với bối cảnh đẩy mạnh cải cách thể chế kinh tế thị trường, vượt quá khả năng của doanh nghiệp, đồng thời để lại nhiều hệ lụy ảnh hưởng toàn diện đến công tác quản trị DNNN: Làm cho bên trong DNNN có sự đan xen giữa mục tiêu lợi nhuận và phi lợi nhuận, mục tiêu chính trị xã hội với mục tiêu kinh tế, mục tiêu cạnh tranh với mục tiêu hỗ trợ, tạo động lực cho các doanh nghiệp khác, kể cả mục tiêu sử dụng DNNN làm công cụ để Nhà nước điều tiết kinh tế vĩ mô. Mục tiêu chưa hợp lý và chưa rõ ràng là nguyên nhân của vướng mắc về cách thức và biện

pháp triển khai thực hiện, dẫn tới khó đánh giá kết quả trong thực tiễn. Đây là điểm bất cập cần khắc phục trong cơ chế quản trị DNNN trong thời gian tới.

### **2.3. Tổ chức bộ máy thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước**

Các nghị quyết, kết luận của Đại hội Đảng, Ban Chấp hành Trung ương, Bộ Chính trị đã nhiều lần yêu cầu tách chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước với chức năng quản lý nhà nước và hình thành bộ máy chuyên trách thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp. Nghị quyết số 05-NQ/TW của Hội nghị Trung ương 4 khóa XII tiếp tục khẳng định: "Sớm xoá bỏ chức năng đại diện sở hữu của các bộ, Ủy ban nhân dân đối với vốn, tài sản nhà nước tại các doanh nghiệp".

Theo quy định của Luật Tổ chức Chính phủ số 76/2015/QH13 ngày 19 tháng 06 năm 2015 thì bộ, cơ quan ngang bộ không còn chức năng đại diện chủ sở hữu phần vốn của nhà nước tại doanh nghiệp.

Năm 2016, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 123/2016/NĐ-CP ngày 01/09/2016 về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ, cơ quan ngang Bộ, trong đó cũng không quy định chức năng đại diện chủ sở hữu vốn của nhà nước tại doanh nghiệp của các bộ, cơ quan ngang bộ.

Tuy vậy, việc triển khai thực hiện chủ trương và pháp luật về đổi mới mô hình cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước diễn ra hết sức chậm chạp, thậm chí không phù hợp với quy định pháp luật: Hiện nay các Bộ, cơ quan ngang Bộ vẫn thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu đối với vốn nhà nước tại doanh nghiệp theo mô hình quy định tại Nghị định số 99/2012/NĐ-CP ngày 15/11/2012.

**Tóm lại**, trong thực hiện tái cấu trúc quản trị DNNN cho đến nay, mô hình cơ quan chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp chưa có thay đổi trên thực tế mặc dù đã có chủ trương, thậm chí đang tồn tại mâu thuẫn giữa triển khai thực hiện và quy định pháp luật.

Hệ quả là so với các nguyên tắc và yêu cầu quản trị hiện đại, thì thực trạng

cơ quan chủ sở hữu còn một số vấn đề sau đây: Thứ nhất, chưa tách biệt chức năng thực hiện quyền chủ sở hữu với các chức năng khác của nhà nước, có nguy cơ xung đột lợi ích, thiên về hướng có lợi cho DNNN. Thứ hai, quyền chủ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp chưa được thực hiện tập trung và thống nhất, vừa làm giảm hiệu lực quản lý, vừa không rõ trách nhiệm giải trình. Thứ ba, việc thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước chưa chuyên trách, chưa chuyên nghiệp, làm giảm hiệu lực và hiệu quả của các quyết định chủ sở hữu.

Như đánh giá của Ban Chỉ đạo đổi mới và phát triển doanh nghiệp, Bộ Kế hoạch và Đầu tư và nhiều ý kiến tại Hội nghị toàn quốc triển khai công tác sắp xếp, đổi mới DNNN năm 2016 đã chỉ rõ, mô hình tổ chức và cơ chế thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước còn phân tán, chưa chuyên nghiệp, dẫn tới vướng mắc và lúng túng trong phối hợp giữa các cơ quan, làm giảm hiệu lực, hiệu quả quản lý, gây khó khăn cho tổ chức, hoạt động và đổi mới quản trị DNNN.

Việc phân chia chức năng chủ sở hữu cho nhiều cơ quan còn dẫn tới không rõ trách nhiệm giải trình, khó xác định được tổ chức, cá nhân chịu trách nhiệm chính đối với những vụ việc sai phạm, thua lỗ, thất thoát, mất vốn nhà nước trong thời gian qua. Bộ máy thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu chủ yếu là kiêm nhiệm, ngày càng không theo kịp với yêu cầu của thực tiễn quản lý vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh; làm giảm hiệu quả sử dụng vốn nhà nước.

#### ***2.4. Chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp về tổng công ty đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước***

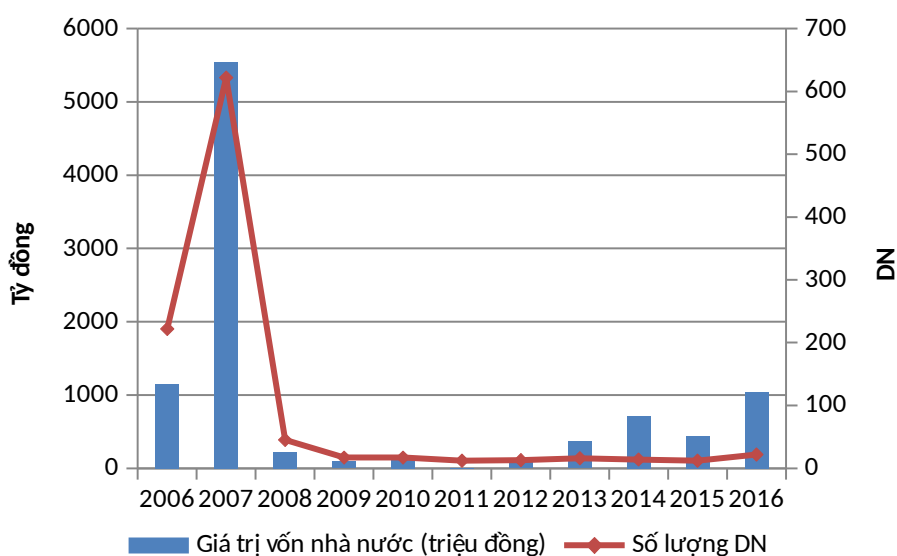
Lũy kế đến nay, SCIC đã tiếp nhận quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại hơn 1.000 doanh nghiệp với tổng giá trị vốn nhà nước tiếp nhận hơn 9.900 tỷ đồng (theo giá thị trường là 15.000 tỷ đồng), tương đương gần 1% tổng số vốn nhà nước tại doanh nghiệp, trong đó hơn 80% là doanh nghiệp nhỏ hoạt động kém hiệu quả; số doanh nghiệp thuộc diện kiểm soát đặc biệt, thua lỗ

chiếm gần 7%.

Các Bộ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và SCIC gặp nhiều khó khăn trong việc thống nhất danh sách doanh nghiệp chuyển giao. Số lượng doanh nghiệp và giá trị vốn nhà nước chuyển giao về SCIC giảm dần qua các năm. Nếu như trong 2 năm 2006 - 2007, số lượng chuyển giao về SCIC đạt 844 doanh nghiệp thì từ năm 2009 đến 2016 con số này chỉ dao động từ 12 đến 22 doanh nghiệp.

Thực hiện chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ tại Công văn 2453a/VPCP-ĐMDN ngày 07/4/2016 và Công văn số 6599/VPCP-ĐMDN ngày 10/8/16, SCIC đã thống nhất với các Bộ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh danh sách 61 doanh nghiệp sẽ chuyển giao về SICI. Thủ tướng Chính phủ đã có chỉ đạo các Bộ, UBND tỉnh thực hiện chuyển giao số doanh nghiệp nêu trên về SCIC trước Quý I/2017, tuy nhiên đến nay việc chuyển giao vẫn chưa thực hiện.

Hình 3: Số lượng doanh nghiệp và giá trị vốn nhà nước chuyển về SCIC



Theo báo cáo của SCIC, vẫn còn tới 173 doanh nghiệp thuộc diện chuyển giao nhưng SCIC và các Bộ, UBND tỉnh chưa thống nhất, trong đó Bộ Công thương có 08 doanh nghiệp, Bộ Giao thông Vận tải có 05 doanh nghiệp, Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn có 05 doanh nghiệp, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch có 10

doanh nghiệp, Bộ Y tế có 04 doanh nghiệp; các địa phương phía Bắc có 15 doanh nghiệp (chưa tính các doanh nghiệp của Hà Nội), miền Trung có 59 doanh nghiệp, miền Nam có 67 doanh nghiệp.

Những vướng mắc và khó khăn chủ yếu bao gồm:

❖ Về tổ chức thực hiện:

- Theo quy định, việc chuyển giao diễn ra sau khi kết thúc quá trình sắp xếp, chuyển đổi sở hữu doanh nghiệp. Tuy nhiên, nhiều doanh nghiệp vẫn chưa hoàn thành việc sắp xếp, chuyển đổi sở hữu theo phương án đã được phê duyệt giai đoạn 2011-2015 nên chưa thể tiến hành chuyển giao.

- Nhiều doanh nghiệp thuộc đối tượng chuyển giao theo Nghị định số 151/2013/NĐ-CP, nhưng Bộ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh tiếp tục quản lý doanh nghiệp theo các văn bản chỉ đạo điều hành của cấp có thẩm quyền.

- Một số địa phương giữ quan điểm không chuyển về SCIC các doanh nghiệp “phục vụ cho sự phát triển của địa phương”, kể cả doanh nghiệp không cung cấp sản phẩm dịch vụ công ích.

- Việc thống nhất về số liệu trong hồ sơ tài liệu doanh nghiệp chuyển giao là vấn đề phức tạp và thường kéo dài. Nhiều hồ sơ tài liệu của doanh nghiệp chưa đầy đủ theo quy định, dẫn tới chưa thống nhất về số liệu của hồ sơ doanh nghiệp.

- Một số doanh nghiệp có tình hình tài chính không lành mạnh, kinh doanh gặp khó khăn, nhưng cơ quan đại diện chủ sở hữu chưa xử lý dứt điểm các tồn tại, không xác định được nguyên nhân, chậm xử lý trách nhiệm của tập thể, cá nhân có liên quan, nên không tiến hành được việc chuyển giao.

- Một số cơ quan đại diện chủ sở hữu chưa thực tích cực trong chỉ đạo người đại diện và các cơ quan liên quan phối hợp với SCIC và doanh nghiệp để hoàn thành việc chuyển giao theo đúng thời hạn quy định. Việc xử lý các tồn tại về tài chính của doanh nghiệp, xác định lại giá trị phần vốn nhà nước, thẩm định hồ sơ doanh nghiệp còn chậm hoặc chưa thực hiện.

- Trong một số trường hợp, SCIC không thể tham gia hoặc không được tạo điều kiện để tham gia phối hợp một cách chặt chẽ và đầy đủ trong giai đoạn trước chuyển đổi, nên thiếu thông tin để trao đổi, thống nhất việc chuyển giao sau khi kết thúc sắp xếp, chuyển đổi.

❖ Về vận dụng quy định pháp luật:

Một số quy định về tiêu chí xác định đối tượng chuyển giao chưa rõ ràng nên khó thống nhất về đối tượng chuyển giao. Cụ thể là:

- Nghị định số 151/2013/NĐ-CP quy định công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên độc lập là đối tượng chuyển giao, trong khi đó, Thông tư 118/2014/TT-BTC quy định sau khi cổ phần hóa mới thực hiện chuyển giao về SCIC.

- Việc phân biệt doanh nghiệp độc lập và doanh nghiệp là công ty mẹ của tổng công ty, công ty mẹ của nhóm công ty để làm căn cứ xác định đối tượng chuyển giao ngày càng tỏ ra không còn phù hợp với bối cảnh đẩy nhanh tiến độ cơ cấu lại doanh nghiệp nhà nước. Một số địa phương thành lập tổng công ty, nhóm công ty mẹ - công ty con để tránh việc phải chuyển giao về SCIC.

Quy định về trình tự, thủ tục chuyển giao doanh nghiệp còn một số điểm chưa rõ hoặc không còn phù hợp với yêu cầu đẩy mạnh tái cơ cấu khu vực DNNN trong giai đoạn mới. Cụ thể là:

- Thông tư 118/2014/TT-BTC chưa quy định rõ thời điểm bắt buộc phải chuyển giao, thay vào đó là quy định về thời điểm phối hợp để triển khai việc chuyển giao. Nếu không có nỗ lực phối hợp của cả hai phía thì khó có thể hoàn thiện công việc cần thiết để thực hiện chuyển giao.

- Quy định về thời hạn chuyển giao phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp chưa thống nhất giữa các văn bản pháp luật liên quan. Nghị định số 59/2011/NĐ-CP ngày 18/07/2011 của Chính phủ về chuyển doanh nghiệp 100% vốn nhà nước thành công ty cổ phần và Nghị quyết 40/NQ-CP ngày 01/6/2015 của Chính phủ xác định thời hạn quyết toán vốn lần 2 là 60 ngày kể từ ngày công ty chính thức chuyển thành

công ty cổ phần; trong khi đó, Nghị định 151/2013/NĐ-CP quy định các Bộ, UBND chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước tại các doanh nghiệp ngay sau khi các doanh nghiệp này hoàn thành cổ phần hóa. Do đó, nếu bộ, ngành, địa phương chậm hoặc cố ý chậm chờ phê duyệt quyết toán vốn nhà nước thì chưa thể chuyển giao doanh nghiệp về SCIC.

- Một số địa phương có liên quan cho rằng các doanh nghiệp đang tập trung quá trình sắp xếp lại (cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước) nên chưa thể chuyển giao doanh nghiệp về SCIC.

Quy định về chế tài xử lý các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan chưa rõ, nên không tạo được áp lực để thực hiện quyết liệt như chỉ đạo của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ.

Nguyên nhân chủ yếu của những khó khăn, vướng mắc nói trên là do nhận thức chưa đầy đủ các chủ trương của Đảng và pháp luật của Nhà nước về tách bạch chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước với chức năng quản lý hành chính nhà nước nói chung, chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước từ các Bộ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh về SCIC nói riêng. Bên cạnh đó, cơ chế, chính sách về việc chuyển giao còn có bất cập, cần được sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện để đáp ứng yêu cầu cơ cấu lại doanh nghiệp nhà nước giai đoạn 2016-2020.

## ***2.5. Giám sát DNNN***

Theo dõi, giám sát và đánh giá hoạt động của DNNN là một nội dung cơ bản và đặc biệt quan trọng trong khung quản trị DNNN. Do DNNN có ảnh hưởng nhiều mặt tới các doanh nghiệp khác và toàn bộ nền kinh tế, thông lệ quản trị DNNN yêu cầu phải đặt DNNN trong sự giám sát (và đánh giá) của các bên có lợi ích liên quan, cơ bản bao gồm: i) Giám sát của thị trường, công luận và toàn xã hội đối với hoạt động của DNNN nói chung, hoạt động quản lý của chủ sở hữu nhà nước DNNN nói riêng (còn gọi là giám sát bên ngoài), và ii) Giám sát của chủ sở hữu đối với DNNN trong thực hiện mục tiêu và bảo đảm lợi ích của chủ sở hữu (còn gọi là giám sát bên trong).

❖ **Trong thời gian qua, nhiều biện pháp giám sát bên trong đã được thực hiện.** Nghị định số 87/2015/NĐ-CP quy định, giám sát tài chính là việc theo dõi, kiểm tra, thanh tra, đánh giá các vấn đề về tài chính, chấp hành chính sách pháp luật về tài chính của doanh nghiệp nói chung và DNNN có vốn đầu tư nhà nước nói riêng. Trong đó chủ sở hữu thông qua các hình thức, phương thức và các chỉ tiêu giám sát để thực hiện việc giám sát tài chính của mình đối với các hoạt động của doanh nghiệp, nhằm đánh giá hiệu quả hoạt động và phát hiện những rủi ro để cảnh báo cho công tác quản lý điều hành.

Quy trình và phương thức giám sát tài chính đã chặt chẽ hơn, chuyển từ quan điểm giám sát việc bảo toàn phát triển vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp sang giám sát tình hình tài chính của doanh nghiệp.

Trên bình diện toàn bộ nền kinh tế, việc giám sát tình hình tái cơ cấu, sắp xếp, đổi mới DNNN đã được quan tâm hơn nhiều so với trước đây. Kể từ năm 2015, Ban Chỉ đạo đổi mới và phát triển doanh nghiệp đã có báo cáo và công bố công khai báo cáo tình hình tái cơ cấu DNNN hằng tháng, quý và năm, trong đó, nêu rõ các hoạt động đã thực hiện, hoạt động chưa thực hiện theo kế hoạch của từng bộ, ngành, địa phương; cập nhật thường xuyên tình hình cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước, danh mục doanh nghiệp chuẩn bị IPO.v.v. Mọi tổ chức, cá nhân có thể dễ dàng tiếp cận các tài liệu chính thức này trên Website của Chính phủ.

❖ **Tuy vậy, công tác giám sát DNNN và giám sát việc quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp còn nhiều bất cập**

Trước hết, nhìn từ góc độ tổng thể nền kinh tế, việc phân tán chủ thể quản lý và giám sát DNNN dẫn tới thiếu một cơ sở dữ liệu thông tin cập nhật và đầy đủ về thực tiễn quản lý, sử dụng tài sản nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh. Cho đến nay, rất khó để nhanh chóng biết được chính xác hiệu quả, giá trị sổ sách, giá trị thường của khu vực doanh nghiệp nhà nước nói chung và từng doanh nghiệp nói riêng cũng như dòng vốn chủ sở hữu nhà nước đang vận hành trong nền kinh tế. Điều này cũng là rào cản để công chúng và thị trường có thể tham gia giám sát và đánh giá mức độ



hiệu lực và hiệu quả đối với sử dụng vốn và tài sản công tại doanh nghiệp.

Công cụ giám sát chủ yếu là các báo cáo hành chính được gửi định kỳ theo quy định (và thường là chậm trễ) mà chưa có một hệ thống thông tin tài chính trực tuyến kết nối cơ quan đại diện chủ sở hữu với từng doanh nghiệp. Với cách thức giám sát này, cơ quan đại diện chủ sở hữu không thể nắm bắt chính xác và kịp thời tình hình quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp để có thể đưa ra các quyết định quản lý kịp thời và phù hợp; càng không thể thực hiện được một trong những nội dung quan trọng nhất của hoạt động giám sát là cảnh báo rủi ro cho doanh nghiệp.

Về thể chế, hoạt động giám sát được đề cập trong nhiều văn bản khác nhau và hầu hết nội dung giám sát hiện nay chủ yếu phục vụ cho công tác giám sát sau, chưa thể hiện nội dung trong phương thức giám sát trước và giám sát trong.

Bản thân việc giám sát sau chỉ mới được thực hiện sau khi tổ chức thực hiện các kế hoạch sản xuất kinh doanh, kế hoạch tài chính và triển khai các dự án đầu tư của doanh nghiệp thông qua kiểm tra, đánh giá kết quả hoạt động của doanh nghiệp qua một số chỉ tiêu tài chính phản ánh việc bảo toàn và phát triển vốn.

## ***2.6. Công bố thông tin và minh bạch hóa hoạt động của DNNN***

Sau khi có các Quyết định số 36/2014/QĐ-TTg, Nghị định số 81/2015/NĐ-CP và việc báo cáo hằng năm trình Quốc hội về tình hình quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp (từ năm 2011 đến nay), có thể nói thông tin về doanh nghiệp nhà nước đã trở nên minh bạch hơn. Đối với nhiều người quan tâm đến tiến độ, lộ trình sắp xếp, tái cơ cấu khu vực DNNN trên bình diện tổng thể nền kinh tế, có thể dễ dàng tiếp cận với các thông tin cập nhật trên các trang thông tin điện tử của Chính phủ, Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và đầu tư...

Tuy nhiên, đối với từng DNNN, tình trạng doanh nghiệp không công bố hoặc chậm công bố thông tin vẫn còn phổ biến. Thực tế này có nhiều nguyên nhân:

Thứ nhất, cơ chế hiện hành chưa tạo đủ áp lực để doanh nghiệp phải công bố thông tin đầy đủ, chính xác và cập nhật. Chế tài xử lý vi phạm không được thực

hiện. Chưa đạt mục đích của công bố thông tin.

Thứ hai, một số báo cáo (như báo cáo kết quả thực hiện kế hoạch SXKD, báo cáo nhiệm vụ công ích và trách nhiệm xã hội, báo cáo thực trạng quản trị doanh nghiệp, báo cáo chế độ tiền lương, tiền thưởng của doanh nghiệp, v.v.) được xây dựng nhưng chỉ để nộp cơ quan chủ quản và Bộ Kế hoạch đầu tư với mục đích đăng tải thông tin. Doanh nghiệp thấy không cần thiết phải báo cáo hoặc có báo cáo nhưng nội dung đơn giản, mang tính hình thức, đối phó.

Tóm lại, công bố thông tin và minh bạch hóa hoạt động vẫn là điểm yếu kém trong nhiều năm của khung quản trị DNNN. Các văn bản pháp luật về công bố thông tin của DNNN là giải pháp tích cực để giải quyết vấn đề này, nhưng vẫn chưa thể hiện được yêu cầu tăng cường giám sát của xã hội và công luận về hoạt động quản lý của chính các cơ quan chủ sở hữu nhà nước. Vì vậy, đến nay vẫn khó tiếp cận được một cách kịp thời với các thông tin cần thiết, cập nhật, tin cậy và có tính hệ thống về từng tập đoàn, tổng công ty và DNNN cụ thể.

### ***2.7. Cơ chế quản lý, điều hành trong các DNNN***

Việc chuyển toàn bộ DNNN thành công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên hoạt động theo Luật Doanh nghiệp tác động tích cực nhất định đến quản lý, điều hành DNNN. Các quy định ban hành trong thời gian qua đã xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của những người quản lý DNNN. Hệ thống văn bản pháp luật về quản lý cán bộ, lao động và tiền lương trong DNNN tương đối đầy đủ và đồng bộ.

Nhiều doanh nghiệp đã triển khai quản lý theo hệ thống quản lý chất lượng chuẩn. Bên cạnh Điều lệ công ty và Quy chế quản lý tài chính do các cơ quan có thẩm quyền phê duyệt, các công ty đều ban hành quy chế quản lý nội bộ làm cơ sở pháp lý cho tổ chức quản lý các mặt hoạt động của doanh nghiệp.

Tuy vậy, nhìn chung cách thức quản lý, điều hành nội bộ của nhiều DNNN đang là một khâu yếu và đổi mới chậm. Thiếu công cụ quản trị doanh nghiệp hiện đại dẫn

đến chậm hoặc không phát hiện được các vấn đề phát sinh và những thất thoát, tiêu cực trong kinh doanh:

Hiệu lực, hiệu quả hệ thống kiểm soát nội bộ, ban kiểm soát, kiểm soát viên của doanh nghiệp nhà nước còn thấp, có nơi bị vô hiệu.

Nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của các chức danh lãnh đạo doanh nghiệp chưa rõ ràng; thiếu cơ chế kiểm soát quyền lực.

Tình hình tài chính, quản trị của DNNN hoạt động kinh doanh thiếu công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình, nhất là trong mua sắm, đầu tư, chi tiêu, công tác cán bộ, giao dịch với người có liên quan. Việc thực hiện công bố thông tin còn mang tính hình thức và trách nhiệm giải trình của DNNN còn thấp.

Tổ chức quản lý điều hành sản xuất kinh doanh đổi mới chậm, chưa theo kịp với sự phát triển của doanh nghiệp trong cơ chế thị trường; 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 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. Một số DNNN chưa quan tâm đầy đủ đến việc tuân thủ chế độ quản lý tài chính, báo cáo tài chính; cập nhật, minh bạch và thông tin kịp thời, đầy đủ theo quy định đối với hoạt động kinh doanh và tình hình tài chính của doanh nghiệp.

Quản trị lao động trong nội bộ doanh nghiệp còn yếu. 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.

Trình độ quản lý, năng lực lãnh đạo, quản trị doanh nghiệp của cán bộ quản lý DNNN còn nhiều hạn chế; mức độ chuyên nghiệp của đội ngũ cán bộ quản lý DNNN còn thấp so với yêu cầu nâng cao hiệu quả sản xuất kinh doanh, bình đẳng

cạnh tranh và hội nhập kinh tế quốc tế.

Có tình trạng một số cán bộ quản lý DNNN vì ngại ảnh hưởng đến quyền và lợi ích cá nhân đã làm chậm tiến trình cổ phần hóa và thoái vốn ngoài ngành tại doanh nghiệp nhà nước.

Một bộ phận không nhỏ cán bộ quản lý DNNN yếu kém về năng lực quản lý, điều hành, sa sút về tinh thần trách nhiệm, suy thoái về phẩm chất đạo đức, cố ý làm trái, vi phạm các quy định pháp luật, lợi dụng nhiệm vụ được giao để mưu lợi ích riêng cho bản thân và gia đình, họ hàng, tham nhũng và gây thất thoát lớn, thua lỗ lớn cho một số DNNN, ảnh hưởng xấu đến uy tín của Đảng, Nhà nước và niềm tin vào khu vực DNNN. Một số doanh nghiệp vi phạm các quy định của Nhà nước về quản lý vốn đầu tư, làm thất thoát tài sản của Nhà nước nhưng chậm được phát hiện và tích cực, chủ động ngăn chặn. Hoạt động của DNNN và doanh nghiệp có vốn nhà nước đang là một trong những lĩnh vực được quan tâm hàng đầu trong phòng, chống tham nhũng.

Quy trình tuyển chọn và bố trí cán bộ quản lý DNNN chưa phù hợp với sự hoạt động của doanh nghiệp theo cơ chế thị trường và thông lệ quốc tế; còn nặng về quy trình tuyển chọn có tính hành chính. Trong nhiều trường hợp thực hiện “đúng quy trình” nhưng không đúng thực chất; “quy trình” nhiều trường hợp trở thành bình phong cho những sai phạm, vụ lợi, khuất tất trong lựa chọn, bố trí cán bộ.

Tư duy quản lý hành chính và quan hệ thân hữu (kể cả quan hệ lợi ích và không loại trừ các yếu tố tiêu cực, chạy chức, chạy quyền) vẫn lấn khuất và chi phối không nhỏ trong việc tuyển chọn, bố trí cán bộ quản lý DNNN.

Chế độ đãi ngộ và xử lý trách nhiệm đối với cán bộ quản lý DNNN cơ bản vẫn theo nguyên tắc như đối với viên chức nhà nước, chưa có cơ chế để thu hút nhân lực chất lượng cao, không tạo được động lực gắn với trách nhiệm, phù hợp với sự vận hành của doanh nghiệp theo cơ chế thị trường. Trên thực tế, lương cấp bậc nhỏ hơn nhiều so với các “phụ thu” (kể cả những khoản thu bất chính).

Chưa có cơ chế đãi ngộ cán bộ yếu kém, thu hút cán bộ giỏi đáp ứng yêu cầu quản trị kinh doanh trong nền kinh tế thị trường và hội nhập kinh tế quốc tế. Cơ chế tuyển chọn và bố trí cán bộ quản lý DNNN theo hướng thi tuyển và cạnh tranh, công khai, minh bạch vào các chức danh quản lý của DNNN về cơ bản chưa được thực hiện. Việc ký hợp đồng với tổng giám đốc chuyên nghiệp mới được thí điểm, nhưng thực hiện không thành công.

## **2.8. Thiết chặt kỷ luật tài chính, kỷ luật ngân sách đối với DNNN**

Pháp luật Việt Nam đã quy định rất chặt chẽ về ngân sách và tài chính đối với DNNN, trước hết là Luật Quản lý sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp, Luật Ngân sách nhà nước và hệ thống văn bản hướng dẫn về tài chính doanh nghiệp.

Nghị quyết 24 của Quốc hội và Nghị quyết số 27 của Chính phủ năm 2016 đều xác định xử lý dứt điểm các DNNN thua lỗ, các dự án đầu tư của DNNN không hiệu quả theo nguyên tắc và cơ chế thị trường; xem xét, thực hiện phá sản DNNN theo quy định của pháp luật về phá sản doanh nghiệp; các bộ, ngành, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, các tập đoàn, tổng công ty nhà nước rà soát, tập hợp, báo cáo cơ quan có thẩm quyền trước tháng 6 năm 2017 về các dự án thua lỗ kéo dài, không có khả năng phục hồi; thực hiện xử lý theo thẩm quyền, kể cả giải pháp phá sản và hoàn thành xử lý trước tháng 6 năm 2018.

Tuy nhiên, trong triển khai thực hiện đã xuất hiện nhiều trường hợp chưa tuân thủ nguyên tắc ràng buộc ngân sách và kỷ luật tài chính đối với DNNN.

Một hình thức vi phạm kỷ luật đầu tư, mua sắm được quan tâm trong nhiều năm qua là tình trạng không chấp hành một cách nghiêm ngặt các quy định về hạn mức huy động vốn, dẫn tới nợ phải trả cao gấp nhiều lần vốn chủ sở hữu, mất an toàn tài chính, nguy cơ đổ vỡ cao.

Về chi tiêu, đầu tư, mua sắm tài sản, nhiều nghiên cứu, báo cáo chính thức của các cơ quan nhà nước đã chỉ ra sự lãng phí, thất thoát nguồn lực của DNNN còn lớn.

Tuy nhiên, việc xử lý các hành vi này không kịp thời, để xảy ra hậu quả nghiêm trọng.

Việc ưu tiên DNNN về thuế đã giảm mạnh so với trước đây, nhưng vẫn tồn tại trong thực tế dưới các hình thức như ưu đãi thuế cho DNNN gặp khó khăn, điều chỉnh chính sách thuế theo hướng có lợi cho một số DNNN đặc thù, xử lý không nghiêm hoặc không kịp thời đối với sai phạm về thuế của DNNN...

Trên thực tế, DNNN chưa thực sự bình đẳng cạnh tranh và tiếp cận các điều kiện phát triển trên thị trường. So với kinh tế tư nhân, DNNN vẫn nhận được từ Nhà nước nhiều ưu đãi, bao cấp, đặc quyền, đặc lợi, như: tiếp cận đất đai làm mặt bằng sản xuất kinh doanh với giá rẻ; thực chất Nhà nước chưa thực hiện đầu tư vốn mà DNNN vẫn được Nhà nước giao vốn dưới nhiều hình thức; ưu tiên trong tiếp cận các khoản vay với lãi suất thấp; được hỗ trợ khi gặp khó khăn, xem xét miễn, giảm, hoãn, xóa thuế; được bảo lãnh vay, hoặc nhiều trường hợp khi không trả được nợ thì Nhà nước đứng ra chịu trách nhiệm trả.

### **3. MỘT SỐ KIẾN NGHỊ ĐẨY MẠNH CẢI THIỆN QUẢN TRỊ DNNN 2020**

#### ***3.1. Tiếp tục hoàn thiện khung quản trị DNNN theo thông lệ tốt để đảm bảo cho DNNN hoạt động theo cơ chế thị trường***

- Ban hành các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến tổ chức và hoạt động của DNNN theo yêu cầu của Nghị quyết số 12-NQ/TW Hội nghị Trung ương 5 khóa XII và quy định tại Quyết định 707/2017/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ.

- Chính phủ, các bộ, ngành, địa phương quán triệt nguyên tắc áp đặt cơ chế thị trường đối với DNNN trong thực hiện quản lý, giám sát đối với DNNN và vốn nhà nước tại doanh nghiệp:

✓ Chấm dứt việc xem xét giải quyết các biện pháp hỗ trợ DNNN bất hợp lý, mang tính phân biệt đối xử, trái với nguyên tắc thị trường, trước hết là các DNNN đã lâm vào tình trạng phá sản trên thực tế

✓ Không chỉ đạo trực tiếp hay gián tiếp ngân hàng thương mại cho DNNN vay vốn, nhất là các khoản vay vượt hạn mức tín dụng. Bảo lãnh cho DNNN phát hành trái phiếu doanh nghiệp.

✓ Tiếp tục thu hẹp đối tượng được ưu tiên cấp bảo lãnh Chính phủ, trước hết là các dự án mà trên thực tế thuộc về một số DNNN lớn lĩnh vực khai thác, chế biến khoáng sản, tài nguyên không tái tạo hoặc sản xuất hàng hoá, cung ứng dịch vụ xuất khẩu.

✓ Chấm dứt các hình thức hoán đổi, chuyển giao hoặc chỉ đạo xóa nợ giữa các DNNN.

✓ Loại bỏ hỗ trợ trực tiếp cho DNNN trong lĩnh vực cạnh tranh. Không ưu tiên 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.

✓ Giao chỉ tiêu tỷ suất lợi nhuận của DNNN trực thuộc ít nhất bằng giá thị trường của vốn. Áp đặt đầy đủ ràng buộc về chi phí vốn trong đầu tư và kinh doanh của doanh nghiệp.

✓ Kiên quyết thay thế người quản lý doanh nghiệp để doanh nghiệp lâm vào tình trạng 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.

✓ Tổ chức tổng kiểm kê, rà soát, đánh giá toàn bộ giá trị tài sản và vốn nhà nước đầu tư tại các doanh nghiệp trực thuộc. Xây dựng cơ sở dữ liệu và hệ thống thông tin quản lý các doanh nghiệp.

✓ Xây dựng cơ chế quản lý, giám sát danh mục đầu tư vốn nhà nước trên cơ sở hệ thống thông tin trực tuyến cập nhật thường xuyên, liên tục và kịp thời với doanh nghiệp về các chỉ tiêu cơ bản của từng doanh nghiệp. Tổ chức công tác quản lý rủi ro của doanh nghiệp.

### ***3.2. Khẩn trương thực hiện yêu cầu của Nghị Quyết Trung ương 5 khóa XII về thành lập cơ quan chuyên trách làm đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp chậm nhất đến năm 2018***

- Ban hành Nghị định thành lập cơ quan chuyên trách làm đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp

- Cơ quan chuyên trách thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước nhà nước tại doanh nghiệp theo quy định tại Luật số 69/2014. Các chức năng cụ thể bao gồm:

- ✓ Tham gia giúp Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ quyết định những vấn đề thuộc thẩm quyền của Chính phủ tại Điều 40, của Thủ tướng Chính phủ tại Điều 41 Luật số 69/2014.

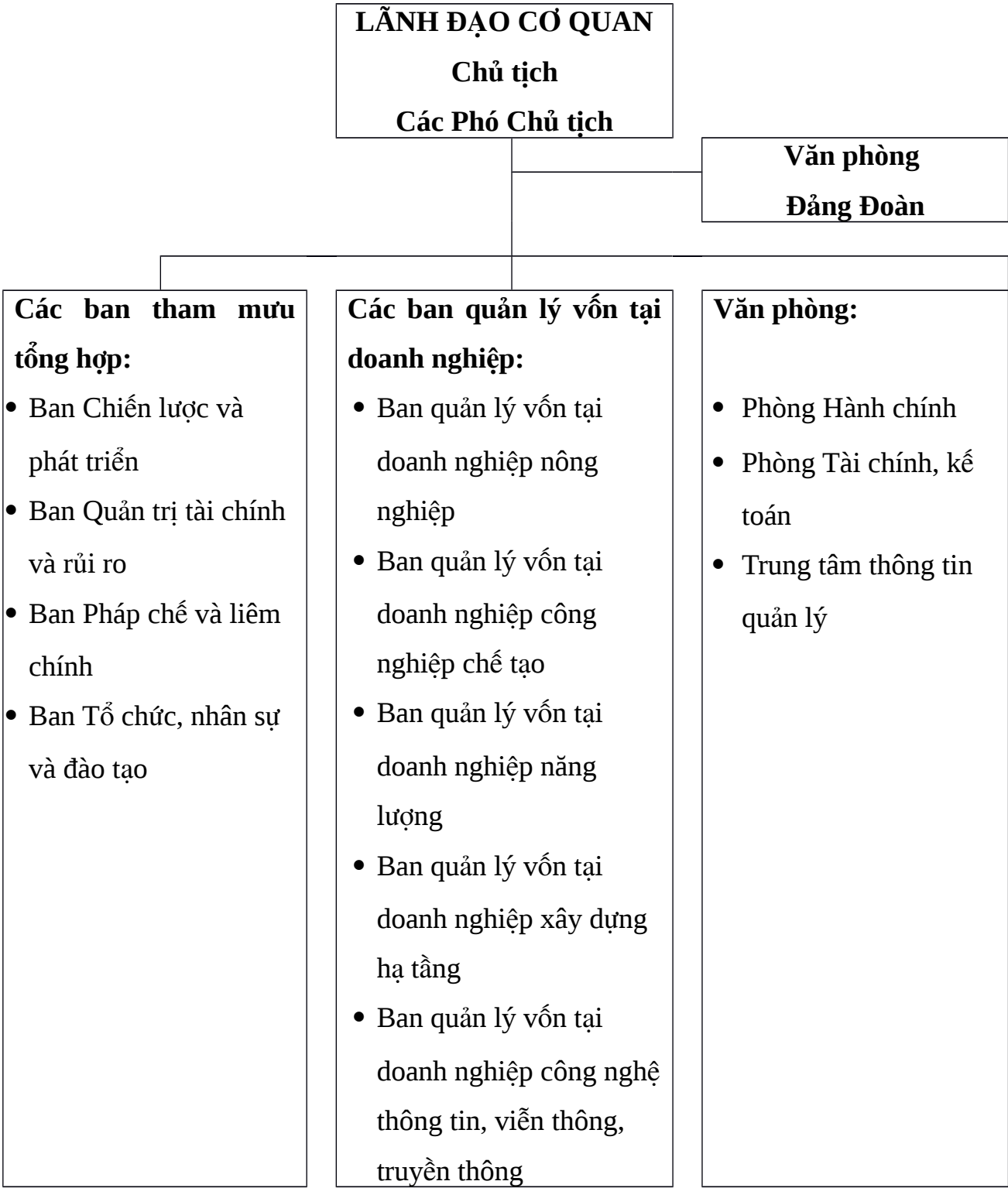
- ✓ Thực hiện quyền, trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu đối với DNNN và vốn nhà nước tại doanh nghiệp được giao quản lý theo quy định tại Luật số 69/2014.

- ✓ Tổ chức thực hiện pháp luật về đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp để phát triển các ngành, lĩnh vực cần tới vai trò của vốn đầu tư nhà nước và DNNN, tạo động lực phát triển cho nền kinh tế.

- Bộ, cơ quan ngang bộ thực hiện quản lý nhà nước về đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp thuộc ngành, lĩnh vực quản lý theo quy định của Điều 8 Luật số 69/2014; thực hiện giám sát, thanh tra, kiểm tra, đánh giá cơ quan chuyên trách trong việc thực hiện các quyền và trách nhiệm đại diện chủ sở hữu nhà nước theo phân công và yêu cầu của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ.



- Cơ quan chuyên trách phải chấp hành và thực hiện chuyển đổi sở hữu, sắp xếp, chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước, chuyển nhượng vốn nhà nước theo phương án, lộ trình đã được Chính phủ phê duyệt; thực hiện chiến lược đầu tư phù hợp với chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch phát triển ngành đã được phê duyệt.



[ ] [ ] [ ]

- Cơ quan chuyên trách là Cơ quan thuộc Chính phủ, có địa vị pháp lý quy định tại Nghị định số 10/2016/NĐ-CP ngày 01/02/2016 về Cơ quan thuộc Chính phủ.

- Cơ quan chuyên trách làm việc theo chế độ thủ trưởng, có 01 Chủ tịch Ủy ban và không quá 04 Phó Chủ tịch do Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm, miễn nhiệm theo quy định của pháp luật. Bộ máy giúp việc có các ban và văn phòng, cụ thể bao gồm:

- ✓ Các ban quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp có nhiệm vụ giúp Lãnh đạo Ủy ban thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Các ban được thành lập dựa theo ngành kinh doanh chính của doanh nghiệp và tỷ lệ sở hữu nhà nước trong doanh nghiệp, gồm có: Ban Quản lý vốn tại doanh nghiệp xây dựng, hạ tầng; Ban Quản lý vốn tại doanh nghiệp công nghiệp chế tạo; Ban Quản lý vốn tại doanh nghiệp năng lượng; Ban Quản lý vốn tại doanh nghiệp công nghệ, viễn thông, truyền thông.

- ✓ Các ban tham mưu tổng hợp có nhiệm vụ giúp Lãnh đạo Ủy ban thực hiện chức năng, nhiệm vụ được giao theo nội dung chuyên môn, bao gồm: Ban Chiến lược và phát triển; Ban Quản trị tài chính và rủi ro; Ban Pháp chế, liên chính; Ban Tổ chức, nhân sự và đào tạo.

- ✓ Văn phòng gồm các bộ phận: Phòng Hành chính, Phòng Tài chính kế toán, Trung tâm thông tin quản lý.

- Cơ quan chuyên trách là đại diện chủ sở hữu của Tổng công ty Đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước (SCIC) và các DNNN quy mô lớn quan trọng thuộc diện Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ hoặc có cổ phần chi phối lâu dài theo Quyết định số 58/2016/QĐ-TTg ngày 28/12/2016 của Thủ tướng Chính phủ. SCIC làm đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại các doanh nghiệp còn lại được chuyển giao từ các bộ, ngành, địa phương.

- Các bộ, UBND cấp tỉnh chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại các doanh nghiệp về cơ quan chuyên trách, trong đó:

- ✓ Cơ quan chuyên trách thực hiện quyền chủ sở hữu vốn nhà nước tại SCIC và các tập đoàn, tổng công ty quan trọng thuộc diện Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ hoặc có cổ phần chi phối lâu dài từ các bộ quản lý ngành, bao gồm 07 tập đoàn và 13 tổng công ty: Tập đoàn Xăng dầu VN, Tập đoàn Hóa chất VN, Tập đoàn Điện lực VN, Tập đoàn Dầu khí VN, Tập đoàn công nghiệp cao su VN, Tập đoàn Công nghiệp than khoáng sản VN, Tập đoàn Bưu chính Viễn thông VN, Tổng công ty Viễn thông VTC, Tổng công ty Viễn thông MobiFone, Tổng công ty Thuốc lá VN, Tổng công ty Hàng không VN, Tổng công ty Hàng hải VN, Tổng công ty Đường sắt VN, Tổng công ty Đầu tư phát triển đường cao tốc VN, Tổng công ty Đầu tư phát triển và Quản lý dự án hạ tầng giao thông Cửu Long, Tổng công ty Cảng Hàng không, Tổng công ty Cà phê VN, Tổng công ty Lương thực miền Nam, Tổng công ty lương thực miền Bắc, Tổng công ty Lâm nghiệp VN và doanh nghiệp khác theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ phù hợp với tiêu chí đã xác định.

- ✓ SCIC trực tiếp quản lý vốn nhà nước tại toàn bộ các doanh nghiệp còn lại chuyển giao từ các Bộ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

- Việc chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước thực hiện theo cơ chế bàn giao nguyên trạng. Cơ quan chuyên trách có trách nhiệm thực hiện thực hiện cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước nếu doanh nghiệp thuộc đối tượng cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước.

# HỆ THỐNG DOANH NGHIỆP VÀ MỐI QUAN HỆ VỚI CÁC BỘ

## CƠ QUAN CHUYÊN TRÁCH

Thực hiện quyền đại diện chủ  
sở hữu vốn nhà nước

Công

an trọng thuộc diện Nhà nước nắm giữ 100% vốn hoặc chi phối  
SCIC

Công ty  
con

Công ty  
con  
DNN còn lại được chuyển giao từ Bộ, UBND

### 3.3. *Đổi mới công tác quản lý, điều hành DNNN*

- Xây dựng và áp dụng khung quản trị doanh nghiệp với các nguyên tắc phù hợp với chuẩn mực quốc tế tại các DNNN, nhất là đối với các tập đoàn, tổng công ty nhà nước; đi đôi với việc đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao năng lực quản trị, điều hành của cán bộ và tạo lập môi trường quản trị doanh nghiệp lành mạnh, hiệu quả. 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 vi phạm pháp luật, rủi ro, xung đột lợi ích, lợi ích nhóm, lạm dụng chức vụ, quyền hạn, tiêu cực, tham nhũng.

- Xác định nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của các chức danh quản lý trong hệ thống quản trị điều hành và tác nghiệp của DNNN.

- Xác định đầy đủ nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của hội đồng quản trị, hội đồng thành viên, người đại diện phần vốn của Nhà nước, ban điều hành trong hệ thống quản trị, điều hành doanh nghiệp. Chủ tịch hội đồng quản trị, hội đồng thành viên chịu trách nhiệm trực tiếp trước pháp luật và Nhà nước về toàn bộ hoạt động của doanh nghiệp. Nâng cao tiêu chuẩn, điều kiện, trách nhiệm và tăng số lượng thành viên độc lập trong hội đồng quản trị.

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

- Hoàn thiện các hệ thống khuyến khích, đòn bẩy kinh tế đi đôi với việc nâng cao trách nhiệm, kỷ luật, kỷ cương, tính công khai minh bạch, giải trình của DNNN. Thực hiện cơ chế tiền lương, tiền thưởng, thù lao của người lao động và người quản lý của DNNN phù hợp với cơ chế thị trường, có tính cạnh tranh cao dựa trên cơ sở kết quả sản xuất kinh doanh, đồng thời bảo đảm công bằng theo mức độ đóng góp và trách nhiệm. Nghiên cứu, triển khai cơ chế trả lương, thưởng, theo thỏa thuận đối với tổng giám đốc và một số chức danh quản lý chủ chốt của doanh nghiệp. Áp dụng hệ thống đánh giá hiệu quả lao động đối với từng vị trí việc làm để đánh giá 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.

- 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.

- Xây dựng chiến lược phát triển đội ngũ cán bộ lãnh đạo của DNNN. Rà soát phải nâng cao tiêu chuẩn điều kiện về chuyên môn, nghiệp vụ, năng lực lãnh đạo, quản lý, phẩm chất đạo đức đối với người quản lý của DNNN.

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

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Chính phủ (2012, 2013, 2014, 2015), Báo cáo của Chính phủ tại kỳ họp Quốc hội cuối năm về tình hình tài chính và kết quả hoạt động sản xuất, kinh doanh của các doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ và doanh nghiệp có cổ phần, vốn góp của Nhà nước. Tài liệu tham khảo.
2. CIEM (2017), Đề án “Thành lập cơ quan chuyên trách làm đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp”. Tài liệu tham khảo.
3. Nguyễn Đình Cung (2014), "Đổi mới quản trị doanh nghiệp trong quá trình tái cơ cấu DNNN" Báo cáo Kinh tế vĩ mô 2014 của Ủy ban Kinh tế của Quốc hội, Nxb Tri thức, 2014.
4. Nguyễn Mạnh Thiều (2017), Về phương thức giám sát tài chính đối với doanh nghiệp có vốn nhà nước, Tạp chí tài chính, <http://tapchitaichinh.vn>, cập nhật 01:00, 04/06/2017.
5. Nguyễn Thị Hải Bình (2017), Tái cơ cấu DNNN: Thực trạng và giải pháp, tham luận Hội thảo "Tổ chức thực hiện thực chất tái cơ cấu nền kinh tế giai đoạn 2017 – 2020", CIEM ngày 14/06/2017
6. NSCERD (2015), [Báo cáo tình hình thực hiện tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước năm 2015](http://doimoidoanhnghiep.chinhphu.vn/bao-cao), <http://doimoidoanhnghiep.chinhphu.vn/bao-cao>.
7. NSCERD (2016), [Báo cáo tình hình thực hiện tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước năm 2016](http://doimoidoanhnghiep.chinhphu.vn/bao-cao), <http://doimoidoanhnghiep.chinhphu.vn/bao-cao>.
8. NSCERD (2017), [Báo cáo tháng 1, tháng 2, tháng 3, tháng 4 và tháng 5 năm 2017 về tình hình thực hiện tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước năm 2017](http://doimoidoanhnghiep.chinhphu.vn/bao-cao), <http://doimoidoanhnghiep.chinhphu.vn/bao-cao>.

9. WB (2014), "Corporate Governance of State-Owned Enterprises - A Toolkit", Publishing and Knowledge Division (The World Bank), Washington, DC, 2014.
10. OECD (2015), "OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises", [Http://www.oecd.org](http://www.oecd.org)