



# Đánh giá của OECD về Quản trị Công ty trong Doanh nghiệp Nhà nước tại Việt Nam





# **Đánh giá của OECD về Quản trị Công ty trong Doanh nghiệp Nhà nước tại Việt Nam**

Báo cáo này do Tổng thư ký OECD chịu trách nhiệm xuất bản. Các ý kiến và luận điểm trình bày ở đây không nhất thiết phản ánh quan điểm chính thức của các thành viên OECD.

Tài liệu này, cùng dữ liệu và các bản đồ được sử dụng không mang định kiến về thực trạng hay chủ quyền đối với bất cứ vùng lãnh thổ nào, cũng như sẽ không ảnh hưởng tới việc phân định các đường biên giới/ranh giới quốc tế, và tên gọi của bất cứ vùng lãnh thổ, thành phố hay khu vực nào.

Dữ liệu thống kê về Israel do các cơ quan hữu quan của Israel cung cấp và chịu trách nhiệm. Việc OECD sử dụng những dữ liệu như vậy không mang định kiến về tình trạng của Cao nguyên Golan, Đông Jerusalem và các khu định cư của Israel ở Bờ Tây theo quy định của luật pháp quốc tế.

"Ghi chú của Thổ Nhĩ Kỳ

Những thông tin trong tài liệu này về "Đảo Síp" (Cyprus) đề cập đến phần phía nam của Đảo này. Không có chính quyền duy nhất nào đại diện cho cả người Síp gốc Thổ Nhĩ Kỳ và gốc Hy Lạp trên Đảo này. Thổ Nhĩ Kỳ công nhận Cộng hòa Bắc Síp Thổ Nhĩ Kỳ (TRNC). Cho tới khi tìm được một giải pháp công bằng và bền vững trong bối cảnh Liên Hợp Quốc, Thổ Nhĩ Kỳ sẽ giữ nguyên lập trường của mình liên quan đến ""vấn đề đảo Síp"".

Ghi chú của tất cả các Quốc gia thành viên Liên minh Châu Âu tham gia OECD và Liên minh Châu Âu

Cộng hòa Síp được tất cả các thành viên của Liên Hợp Quốc, ngoại trừ Thổ Nhĩ Kỳ công nhận. Thông tin trong tài liệu này liên quan đến khu vực nằm dưới sự kiểm soát thực tế của Chính phủ Cộng hòa Síp."

**Vui lòng trích dẫn ấn phẩm này như sau:**

OECD (2022), *Đánh giá của OECD về Quản trị Công ty trong Doanh nghiệp Nhà nước tại Việt Nam*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/2b24c510-vi>.

ISBN 978-92-64-82423-2 (in)  
ISBN 978-92-64-84830-6 (PDF)  
ISBN 978-92-64-81356-4 (HTML)  
ISBN 978-92-64-74225-3 (epub)

**Tác giả ảnh:** Trang bìa © Greta Gabbarini

Các ấn phẩm của OECD được truy cập trực tuyến tại: [www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm](http://www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm).

© OECD 2022

Việc sử dụng tài liệu này, dù dưới dạng bản in hay kỹ thuật số, phải tuân theo các Điều khoản và Điều kiện đăng tải trên <https://www.oecd.org/termsandconditions>.

# Lời mở đầu

Trong những năm gần đây, Chính phủ Việt Nam đã đạt được nhiều tiến bộ trong việc cải thiện khuôn khổ về quyền sở hữu và quản trị công ty trong các doanh nghiệp nhà nước (DNNN). Bản đánh giá này đánh giá khung quản trị công ty của khu vực DNNN tại Việt Nam dựa trên Hướng dẫn của OECD về Quản trị Công ty trong Doanh nghiệp Nhà nước (Bộ Hướng dẫn DNNN). Đánh giá đưa ra các khuyến nghị nhằm giúp các cơ quan chức năng của Việt Nam giải quyết những thách thức còn tồn tại và tiếp tục chuyên môn hóa chức năng sở hữu nhà nước. Bản đánh giá này được thực hiện theo yêu cầu của Ủy ban Quản lý vốn Nhà nước tại Doanh nghiệp (CMSC) và Bộ Tài chính (Bộ TC) trong một dự án do Chính phủ Hàn Quốc hỗ trợ tài chính. Việc đánh giá diễn ra trong bối cảnh Việt Nam có tham vọng cải thiện công tác quản trị DNNN thông qua sửa đổi và bổ sung Luật số 69 về Quản lý và Sử dụng vốn Nhà nước theo Bộ Hướng dẫn DNNN.

Đánh giá này được xây dựng dựa trên (1) thông tin do các cơ quan chức năng của Việt Nam cung cấp, bao gồm việc trả lời các bảng hỏi tiêu chuẩn của OECD và công văn từ Chủ tịch Nhóm Công tác về DNNN gửi tới các cơ quan chức năng của Việt Nam; (2) nghiên cứu độc lập tài liệu sẵn có do Ban thư ký OECD thực hiện; và (3) các tài liệu và thông tin bổ sung thu thập thông qua một loạt các cuộc họp trực tuyến được tổ chức vào năm 2021 và 2022 với các bên liên quan, bao gồm đại diện các quan chức chính phủ, DNNN và các tổ chức tư vấn độc lập.

Báo cáo này được xây dựng dựa trên Chương “Nâng cao hiệu quả của DNNN tại Việt Nam” trong Đánh giá đa chiều của OECD về Việt Nam năm 2020. Báo cáo cũng phản ánh thông tin đầu vào từ hội thảo trực tuyến về “Ứng xử có trách nhiệm trong kinh doanh và DNNN Việt Nam” do OECD và CMSC đồng tổ chức vào tháng 3 năm 2021 với sự tham gia của các viên chức từ CMSC và nhiều DNNN lớn tại Việt Nam.

Báo cáo này là cuộc đánh giá quốc gia lần thứ chín do Nhóm Công tác của OECD về Thông lệ Sở hữu của Nhà nước và Tư nhân hóa (“Nhóm Công tác”) thực hiện, đây là đơn vị chịu trách nhiệm khuyến khích và giám sát việc triển khai hiệu quả Bộ Hướng dẫn DNNN. Báo cáo này được công bố trong khuôn khổ Biên bản ghi nhớ hợp tác giữa Việt Nam-OECD do Bộ trưởng Bộ Ngoại giao Việt Nam và Tổng thư ký OECD ký ngày 5/11/2021.

# Lời cảm ơn

Báo cáo này được xây dựng bởi Chung-a Park và Alison Mcmeekin thuộc Ban Quản trị Công ty và Tài chính Doanh nghiệp trong Ban Quản lý các Vấn đề Tài chính và Doanh nghiệp của OECD, với sự tham gia của Nguyễn Tường Dung và sự giám sát của Hans Christiansen từ bộ phận trên. Đóng góp biên tập được thực hiện bởi Pamela Duffin, Liv Gudmundson, Greta Gabbarini and Henrique Sorita Menezes.

OECD xin đặc biệt cảm ơn Chính phủ Hàn Quốc đã tài trợ và hỗ trợ dự án. Đánh giá này được xây dựng với sự đóng góp từ nhiều bên tham gia. OECD chân thành cảm ơn đại diện các bộ và cơ quan chính phủ của Việt Nam đã đồng hành và hỗ trợ các cuộc họp tìm hiểu thực tế và thu thập thông tin trong quá trình đánh giá. OECD trân trọng gửi lời cảm ơn tới Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp, bao gồm Chủ tịch Nguyễn Hoàng Anh, Phó Chủ tịch Hồ Sỹ Hùng, Nguyễn Ngọc Châm, Nguyễn Thị Hoàng Điệp, Nguyễn Thành Lê và Nguyễn Thùy Linh; Cục Tài chính Doanh nghiệp thuộc Bộ Tài chính, gồm Cục trưởng Đặng Quyết Tiến, Nguyễn Thùy Dương, Trần Thọ Hải và Bùi Lê Phương; Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương (CIEM) thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư (KH-ĐT) gồm Nguyễn Hoa Cương và Phạm Đức Trung; Bộ Ngoại giao gồm Nguyễn Minh Hằng và Phan Lộc Kim Phúc; Bộ Nội vụ; Ủy ban Chứng khoán Nhà nước; Kiểm toán Nhà nước Việt Nam; Văn phòng Thanh tra Chính phủ; và Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn Nhà nước.

Đánh giá này nhận được đóng góp hữu ích từ đại diện các DNNN đã tham gia phỏng vấn trong công tác tìm hiểu thực tế, bao gồm Tập đoàn Điện lực Việt Nam (EVN), Tập đoàn Dầu khí Việt Nam (PVN) và Tổng công ty Đường sắt Việt Nam (VNR). OECD xin cảm ơn đại diện các doanh nghiệp đã gửi thông tin liên quan đến hoạt động của doanh nghiệp, bao gồm Tập đoàn Điện lực Việt Nam (EVN), Tập đoàn Dầu khí Việt Nam (PVN) và Tổng công ty Đường sắt Việt Nam (VNR), Tập đoàn Bưu chính Viễn thông Việt Nam (VNPT), Tổng công ty Hàng hải Việt Nam (VIMC), Tổng công ty Cảng hàng không Việt Nam (ACV), Mobifone, Petrolimex, Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam (TKV), Tổng công ty Đầu tư phát triển đường cao tốc Việt Nam (VEC) và Vinacafe.

OECD cũng xin gửi lời cảm ơn tới đại diện các cộng đồng quốc tế và tổ chức xã hội dân sự, bao gồm Annette I. De Kleine Feige từ Ngân hàng Thế giới; David Aaron Robinett từ Ngân hàng Phát triển Châu Á; và Lê Duy Bình từ Economica. Các tác giả cũng xin cảm ơn các chuyên gia bình duyệt từ Nhóm Công tác của OECD về Thông lệ Sở hữu của Nhà nước và Tư nhân hóa, bao gồm Lars Erik Fredriksson (Thụy Điển), Michael R. Rousek và Ari Sulby (Hoa Kỳ), Pascale de Souza Dromund (Úc) và Sanghyun Kwak (Hàn Quốc), đây là những người đã đưa ra ý kiến chuyên gia.

Chúng tôi xin gửi lời cảm ơn đặc biệt đến các thành viên của Ban Thư ký OECD, bao gồm Serdar Çelik và Yun Tang từ Vụ Quản trị và Tài chính Doanh Nghiệp, Alexander Bohmer, Masahiro Katsuno và Lương Quỳnh Trang từ Ban Hợp tác và Quan hệ Toàn cầu; và Kosuke Suzuki cùng Isabelle Lương của Ban Kinh tế.

# Mục lục

Lời mở đầu	3
Lời cảm ơn	4
Từ viết tắt	9
Tóm tắt báo cáo	10
<b>1 Bối cảnh kinh tế và chính trị của Việt Nam</b>	<b>13</b>
1.1. Bối cảnh kinh tế và chính trị	13
Tài liệu tham khảo	19
<b>2 Tổng quan về khu vực nhà nước của Việt Nam</b>	<b>21</b>
2.1. Số lượng và loại hình doanh nghiệp nhà nước	21
2.2. Quy mô và sự phân bố theo ngành của khu vực DNNN	23
2.3. DNNN là phương tiện phát triển quốc gia: Quan điểm lịch sử	27
2.4. Cổ phần hóa DNNN	28
Tài liệu tham khảo	30
Ghi chú	31
<b>3 Khuôn khổ pháp lý và quy định</b>	<b>33</b>
3.1. Các luật và quy định chính về khu vực doanh nghiệp	33
3.2. Khung pháp lý và quy định áp dụng cho các DNNN	36
Tài liệu tham khảo	44
Ghi chú	44
<b>4 Quyền sở hữu và quản trị công ty</b>	<b>45</b>
4.1. Các thỏa thuận và phối hợp sở hữu	45
4.2. Cơ quan quản lý DNNN tại Việt Nam	56
Tài liệu tham khảo	68
Ghi chú	68
<b>5 Phòng, chống tham nhũng và liêm chính trong DNNN</b>	<b>69</b>
5.1. Bối cảnh phòng, chống tham nhũng đối với các DNNN Việt Nam	69
5.2. Khung pháp lý và quy định áp dụng cho các DNNN	71
Tài liệu tham khảo	74
Ghi chú	74

<b>6 Những cải cách đã và đang diễn ra gần đây</b>	<b>75</b>
<b>7 Lý do hợp lý cho việc Nhà nước đóng vai trò Chủ sở hữu</b>	<b>79</b>
7.1. Trình bày lý do hợp lý cho việc Nhà nước đóng vai trò Chủ sở hữu	79
7.2. Chính sách về sở hữu	80
7.3. Trách nhiệm giải trình, công bố và rà soát chính sách về sở hữu	81
7.4. Xác định mục tiêu liên quan đến DNNN	82
<b>8 Nhà nước đóng vai trò chủ sở</b>	<b>83</b>
8.1. Đơn giản hóa hoạt động và hình thức pháp lý	83
8.2. Can thiệp chính trị và quyền tự chủ hoạt động	85
8.3. Tính độc lập của các hội đồng	86
8.4. Tập trung hóa chức năng sở hữu	88
8.5. Trách nhiệm giải trình của chủ thể sở hữu	90
8.6. Nhà nước thực hiện quyền sở hữu	91
Tài liệu tham khảo	95
<b>9 Doanh nghiệp nhà nước trên thị trường</b>	<b>97</b>
9.1. Phân định các chức năng	97
9.2. Quyền của các bên liên quan	98
9.3. Xác định chi phí thực hiện mục tiêu chính sách công	99
9.4. Tài trợ cho mục tiêu chính sách công	100
9.5. Áp dụng chung các luật và quy định	100
9.6. Các điều kiện tài trợ phù hợp với thị trường	101
9.7. Thủ tục đấu thầu mua sắm công	103
Tài liệu tham khảo	105
<b>10 Đối xử bình đẳng với cổ đông và các nhà đầu tư khác</b>	<b>107</b>
10.1. Đảm bảo đối xử bình đẳng với cổ đông	107
10.2. Tuân thủ quy tắc quản trị công ty	112
10.3. Công bố thông tin về mục tiêu chính sách công	112
10.4. Liên danh và đối tác công tư	112
<b>11 Quan hệ với các bên có quyền lợi liên quan và hoạt động kinh doanh có trách nhiệm</b>	<b>115</b>
11.1. Công nhận và tôn trọng quyền của các bên có quyền lợi liên quan	116
11.2. Báo cáo về mối quan hệ với các bên có quyền lợi liên quan	117
11.3. Kiểm soát nội bộ, quy tắc đạo đức và chương trình tuân thủ	117
11.4. Thực hiện hoạt động kinh doanh có trách nhiệm	120
11.5. Tài trợ các hoạt động chính trị	121
Ghi chú	122
<b>12 Công bố thông tin và tính minh bạch</b>	<b>123</b>
12.1. Các chuẩn mực và thông lệ về công bố thông tin	123
12.2. Kiểm toán bên ngoài đối với báo cáo tài chính	136
12.3. Báo cáo tổng hợp hàng năm về DNNN	137
Tài liệu tham khảo	138
Ghi chú	138



<b>13 Trách nhiệm của các hội đồng trong các doanh nghiệp nhà nước</b>	<b>139</b>
13.1. Nhiệm vụ và trách nhiệm của hội đồng đối với hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp	139
13.2. Xây dựng chiến lược và giám sát công tác quản lý	142
13.3. Thành phần hội đồng và thực hiện phán quyết một cách khách quan, độc lập	143
13.4. Các thành viên hội đồng độc lập	147
13.5. Cơ chế ngăn chặn xung đột lợi ích	147
13.6. Vai trò và trách nhiệm của Chủ tịch	150
13.7. Đại diện cán bộ nhân viên	151
13.8. Các ủy ban trong hội đồng	151
13.9. Đánh giá hiệu quả làm việc hằng năm	153
13.10. Kiểm toán nội bộ	155
Tài liệu tham khảo	157
Ghi chú	157
<b>14 Kết luận và Khuyến nghị Kết luận</b>	<b>159</b>
<b>Phụ lục A. Loại hình doanh nghiệp và quy mô các công ty con của các DNNN lớn trong danh mục quản lý của CMSC</b>	<b>165</b>
<b>Phụ lục B. Danh sách các doanh nghiệp niêm yết với vốn nhà nước do SCIC sở hữu không dưới 10%</b>	<b>181</b>
<b>Phụ lục C. Các doanh nghiệp đã niêm yết với vốn sở hữu nhà nước hợp nhất không dưới 10%</b>	<b>183</b>

## Hình

Hình 1.1. GDP bình quân đầu người, theo sức mua tương đương năm 2020 (\$ quốc tế hiện hành, Khu vực Đông Á và Thái Bình Dương)	15
Hình 1.2. Điểm Chỉ số Năng lực Cạnh tranh Toàn cầu năm 2019 (Khu vực Đông Á và Thái Bình Dương)	17
Hình 1.3. Giá trị vốn hóa thị trường so với GDP trong một số nền kinh tế được lựa chọn ở khu vực Đông Á và Thái Bình Dương, năm 2020	18
Hình 1.4. Các công ty trong nước được niêm yết trong một số nền kinh tế được lựa chọn tại khu vực Đông Á và Thái Bình Dương, năm 2020	19
Hình 2.1. Số lượng người lao động của DNNN	23
Hình 2.2. Tỷ trọng doanh thu từ DNNN trong doanh thu của ngân sách nhà nước	23
Hình 2.3. Mười công ty niêm yết lớn nhất có tỷ lệ sở hữu nhà nước	25
Hình 2.4. Quyền sở hữu của khu vực công trong các doanh nghiệp niêm yết trên thị trường chứng khoán tại châu Á, tính đến cuối năm 2018	26
Hình 2.5. Nguồn vốn đầu tư theo loại sở hữu	27
Hình 2.6. Cổ phần hóa DNNN	29
Hình 4.1. Mối quan hệ thể chế của CMSC với các cơ quan chính phủ khác	48
Hình 4.2. Thành phần giới nắm giữ các vị trí lãnh đạo trong DNNN	58

## Bảng

Bảng 1.1. Các chỉ tiêu kinh tế và xã hội i đư ợ c c h ọ n (2017-2021)	14
Bảng 2.1. Tỷ lệ đóng góp của DNNN so với các loại hình doanh nghiệp khác (%)	22
Bảng 2.2. Phân bố theo ngành của các DNNN thuộc sở hữu của chính quyền trung ương	24
Bảng 3.1. Quy định liên quan đến thủ tục bán cổ phần cho nhà đầu tư nước ngoài	42
Bảng 4.1. Danh sách các cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại Việt Nam	48

Bảng 4.2. Tài sản và vốn của 19 tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước do CMSC quản lý	52
Bảng 4.3. Dữ liệu tổng hợp về các công ty thuộc danh mục đầu tư của SCIC	55
Bảng 4.4. Cơ cấu tổ chức của các DNNN Việt Nam	57
Bảng 4.5. Thành phần hội đồng của DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ: SCIC, PVN và VNR	57
Bảng 4.6. Nghĩa vụ của Hội đồng thành viên và Hội đồng quản trị	61
Bảng 4.7. Trưởng Ban kiểm soát và Ban kiểm soát	64
Bảng 6.1. Những phát triển gần đây về quản trị công ty trong DNNN (2016-2021)	76
Bảng 6.2. Các dự thảo luật đang thực hiện về quản trị công ty trong DNNN	77
Bảng 9.1. Các luật và quy định đảm bảo tính trung lập trong cạnh tranh	101
Bảng 12.1. Yêu cầu công bố thông tin định kỳ và đột xuất đối với tất cả các DNNN Việt Nam - Luật Doanh nghiệp nhà nước	124
Bảng 12.2. Công bố kết quả tài chính và hoạt động	128
Bảng 12.3. Thông tin công bố liên quan đến HĐQT tại 10 DNNN lớn	131
Bảng 13.1. Nghĩa vụ của Hội đồng thành viên (với công ty TNHH) và Hội đồng quản trị (với CTCP)	140
Bảng 13.2. Thông tin công bố liên quan đến hội đồng của 10 DNNN lớn	144
Bảng A A.1. Các DNNN lớn trong danh mục quản lý của CMSC liệt kê theo loại hình doanh nghiệp và quy mô công ty con	165
Bảng A A.2. Tập đoàn Dầu khí Việt Nam (PVN)	166
Bảng A A.3. Tập đoàn Bưu chính Viễn thông Việt Nam (VNPT)	168
Bảng A A.4. Tổng Công ty Hàng Hải Việt Nam (VIMC)	170
Bảng A A.5. Tổng Công ty Hàng Không (ACV)	171
Bảng A A.6. Tổng Công ty Viễn thông Mobifone	172
Bảng A A.7. Tập đoàn Xăng dầu Việt Nam - Petrolimex	172
Bảng A A.8. Tập đoàn Công nghiệp Than – Khoáng sản Việt Nam (TKV)	174
Bảng A A.9. Tổng Công ty Đầu tư và Phát triển Đường Cao tốc Việt Nam (VEC)	177
Bảng A A.10. Công ty Cà phê Việt Nam - Vinacafe	177
Bảng A B.1. Danh sách các doanh nghiệp niêm yết với vốn nhà nước do SCIC đại diện sở hữu không dưới 10%	181
Bảng A C.1. Các doanh nghiệp đã niêm yết với vốn sở hữu nhà nước hợp nhất không dưới 10%	183

# Từ viết tắt

ADB	Viện Ngân hàng Phát triển Châu Á	OECD	Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế
ASEAN	Hiệp hội các Quốc gia Đông Nam Á	PPP	Đối tác công tư
BKS	Ban Kiểm soát	ODA	Hỗ trợ phát triển chính thức
CAR	Hệ số an toàn vốn	PVN	Tập đoàn Dầu khí Việt Nam
CIEM	Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương	RCEP	Hiệp định Đối tác Kinh tế Toàn diện Khu vực
CMSC	Ủy ban Quản lý vốn Nhà nước tại Doanh nghiệp	ROA	Tỷ suất lợi nhuận trên tổng tài sản
CNTT-TT	Công nghệ thông tin - truyền thông	ROE	Tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu
CPTPP	Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ xuyên Thái Bình Dương	SCIC	Tổng Công ty Đầu tư và Kinh doanh Vốn Nhà nước
CTCP	Công ty cổ phần	SME	Doanh nghiệp nhỏ và vừa
ĐHĐCĐ	Đại hội đồng cổ đông	TC	Tài chính
DNNN	Doanh nghiệp nhà nước	TCTK	Tổng cục Thống kê
EU	Liên minh châu Âu	TGD	Tổng giám đốc
EVFTA	Hiệp định Thương mại Tự do Liên minh Châu Âu-Việt Nam	TNDN	thu nhập doanh nghiệp
EVN	Tập đoàn Điện lực Việt Nam	TNHH	Trách nhiệm hữu hạn
FDI	Đầu tư trực tiếp nước ngoài	TP	Tư pháp
FOL	Giới hạn tỷ lệ sở hữu của nhà đầu tư nước ngoài	VCCI	phòng thương mại và công nghiệp VN
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội	VJEPA	Hiệp định Đối tác Kinh tế Việt Nam - Nhật Bản
GIV	Thanh tra Chính phủ	VKFTA	Hiệp định Thương mại Tự do Việt Nam - Hàn Quốc
HĐQT	Hội đồng quản trị	VNĐ	Đồng Việt Nam
HĐTV	Hội đồng thành viên	VNDB	Ngân hàng Phát triển Việt Nam
HNX	Sở Giao dịch Chứng khoán Hà Nội	VSD	Trung tâm Lưu ký Chứng khoán Việt Nam
HOSE	Sở Giao dịch Chứng khoán Thành phố Hồ Chí Minh	WTO	Tổ chức Thương mại Thế giới
IFRS	Chuẩn mực Báo cáo Tài chính Quốc tế		
IPO	Bán cổ phần lần đầu ra công chúng		
KH-ĐT	Kế hoạch và Đầu tư		
KTNN	Kiểm toán Nhà nước		
LĐ-TBXH	Bộ Lao động, Thương binh, và Xã hội		
NHNN	Ngân hàng Nhà nước		
NV	Nội vụ		
ODA	Hỗ trợ phát triển chính thức		

# Tóm tắt báo cáo

Trong những năm gần đây, Chính phủ Việt Nam đã thực hiện các bước quan trọng trong việc cải thiện khung pháp lý về sở hữu và quản trị công ty trong DNNN. Việt Nam đã thành lập một cơ quan cấp bộ với tên gọi Ủy ban Quản lý Vốn nhà nước tại Doanh nghiệp (CMSC) nhằm nâng cao hiệu quả, thúc đẩy cổ phần hóa và phân tách giữa quyền sở hữu 19 doanh nghiệp và tập đoàn nhà nước lớn nhất với chức năng quản lý nhà nước. Việt Nam đã ban hành Luật Doanh nghiệp mới, theo sau đó là các Nghị định và thông tư hướng dẫn tổ chức khu vực DNNN một cách hợp lý hơn. Với việc Chính phủ thực hiện rộng rãi các chương trình thoái vốn và cổ phần hóa, số lượng DNNN đã giảm từ 12.000 vào những năm 1990 xuống còn khoảng 2.100 doanh nghiệp vào thời điểm hiện tại.

Liên quan tới các bước tiếp theo, gần đây Chính phủ đã công bố ý định sửa đổi Luật số 69 về Quản lý và Sử dụng Vốn nhà nước để phù hợp hơn với Bộ Hướng dẫn DNNN của OECD và lộ trình 5 năm áp dụng Chuẩn mực báo cáo Tài chính quốc tế (IFRS). Gần đây, Chính phủ cũng đã đưa ra những cam kết quan trọng thông qua ký kết Hiệp định Đối tác toàn diện và tiến bộ xuyên Thái Bình Dương và Hiệp định thương mại tự do Việt Nam – EU, điều này đòi hỏi tiếp tục thực hiện cải cách trong khu vực DNNN trong những năm tới.

Mặc dù đã đạt được những thành tựu và tiếp tục thực hiện chương trình cải cách, Việt Nam vẫn phải đối mặt với nhiều thách thức trong việc tiếp tục nâng cao hiệu quả và quản trị DNNN. Doanh nghiệp nhà nước vẫn chiếm 1/3 tổng sản phẩm quốc nội và chi phối nhiều lĩnh vực như năng lượng, vận tải, viễn thông và tài chính. Mặc dù Chính phủ đã đạt được nhiều tiến bộ trong việc thiết lập và thực hiện khuôn khổ pháp lý quy định về sở hữu nhà nước, nhưng công tác này vẫn đang trong quá trình hoàn thiện, và Chính phủ còn thiếu thể chế và năng lực để thực thi các luật liên quan. Việt Nam vẫn chưa xây dựng được một khung chính sách thống nhất và cụ thể về sở hữu doanh nghiệp. Khung chính sách về sở hữu nhà nước được xây dựng dựa trên một số văn bản mô tả quyền và trách nhiệm về sở hữu nhà nước của các đại diện Chính phủ.

Theo ngôn ngữ gốc của OECD, quyền hạn của CMSC nằm đâu đó ở giữa vai trò là cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước hoặc cơ quan điều phối nhà nước. Cơ quan này có quyền điều phối đối với các DNNN trong danh mục quản lý, tuy nhiên một số quyết định quan trọng chỉ có thể được thực hiện với sự tham gia của các cơ quan khác trong Chính phủ. Hơn nữa, do CMSC có nguồn lực khá hạn chế và thiếu kiến thức chuyên sâu về ngành nghề hoạt động của các DNNN, nên trên thực tế, các bộ ngành chủ quản tiếp tục đóng vai trò quan trọng trong việc kiểm soát các DNNN trong danh mục quản lý của CMSC.

Vì lý do nêu trên cùng với các lý do khác, các chức năng sở hữu nhà nước và điều tiết thị trường trên thực tế vẫn được thực hiện đồng thời trong nhiều trường hợp. Bên cạnh vai trò giám sát theo thành lập về thể chế, vai trò thứ hai phát sinh từ các quy định về quản lý, sử dụng vốn nhà nước được đầu tư vào DNNN. Các vai trò này thường có mối liên hệ chặt chẽ với các mục tiêu chính sách công của chính phủ, nên không có sự rõ ràng giữa các hoạt động sản xuất và kinh doanh của DNNN với việc thực thi quyền lực chính trị của nhà nước. Mặc dù pháp luật Việt Nam không trao đặc quyền một cách rõ ràng về mặt pháp lý cho các DNNN hoặc các thành viên hội đồng, nhưng các DNNN được tạo điều kiện “thuận lợi” về mọi mặt, trong đó cả chính phủ, các bộ ngành và chính quyền địa phương trao cho các DNNN trực thuộc các đặc quyền như tiếp cận vốn, tài nguyên thiên nhiên, đất đai, và nguồn nhân lực. Trên thực tế, quyền thực

thi cạnh tranh đối với các hành vi chống cạnh tranh của các DNNN vẫn còn hạn chế và thường không liên quan tới việc giám sát để đảm bảo một sân chơi bình đẳng.

Mức độ công bố và chất lượng thông tin (bao gồm cả thông tin tài chính và phi tài chính) cũng khác nhau tùy thuộc vào bộ chủ quản chịu trách nhiệm hoặc bên kiểm soát liên quan, trong đó trang web của nhiều DNNN dường như không đảm bảo tính tuân thủ về công bố thông tin. Việc công bố thông tin của các DNNN mà nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ còn kém hiệu quả và thông tin về nghĩa vụ nợ của các DNNN không được công bố rộng rãi. Mặc dù Chính phủ đệ trình báo cáo tổng hợp lên Thủ tướng và các thành viên Chính phủ, nhà nước không có một trang web chuyên dụng nào để đăng tải thông tin trong báo cáo và các thông tin về từng DNNN.

Vẫn còn nhiều việc phải làm để đảm bảo HĐQT trong các DNNN thực hiện vai trò của mình một cách mạnh mẽ và tự chủ. Các quy trình được các chính phủ áp dụng để đề cử và bổ nhiệm các thành viên HĐQT trong DNNN thường bị ảnh hưởng bởi mức độ mà nhà nước đã chuyên môn hóa chức năng sở hữu nhà nước trong doanh nghiệp, quy mô tỷ lệ sở hữu nhà nước trong DNNN, và sự cân bằng giữa các ưu tiên thương mại và phi thương mại. Sự can thiệp về quyền sở hữu liên quan tới yếu tố chính trị dẫn đến phân công trách nhiệm không rõ ràng, thiếu trách nhiệm giải trình, và ảnh hưởng đến hiệu quả trong hoạt động của công ty.

Sự kết hợp hiện tại giữa các thủ tục kiểm soát của Đảng và Nhà nước tại DNNN với các thông lệ kinh doanh hướng tới đáp ứng các tiêu chuẩn quốc tế tạo ra những thách thức lớn về hiệu quả kiểm soát nội bộ tại các DNNN - đặc biệt nhưng không chỉ bao gồm các DNNN 100% vốn nhà nước. Có vẻ như một trong những bộ phận kiểm soát hiệu quả nhất trong doanh nghiệp là Đảng ủy, tuy nhiên tổ chức này có thể không thực sự khuyến khích áp dụng các thông lệ quốc tế trong hoạt động kiểm toán nội bộ và quản lý rủi ro tham nhũng một cách thực chất.



# 1 Bối cảnh kinh tế và chính trị của Việt Nam

---

Kể từ sau Cuộc Đổi mới những năm 1980, Việt Nam đã vươn lên trở thành một trong những nền kinh tế năng động nhất khu vực Đông Nam Á, phần lớn nhờ vào mô hình kinh tế định hướng xuất khẩu sử dụng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài. Chương này tóm tắt quá trình Việt Nam thực hiện cải cách để tự do hóa thương mại và đầu tư, cũng như quá trình Việt Nam hội nhập sâu hơn vào thị trường vốn toàn cầu.

---

## 1.1. Bối cảnh kinh tế và chính trị

### 1.1.1. Kinh tế

Nền kinh tế Việt Nam đã có mức tăng trưởng vượt bậc trong 30 năm qua, chuyển mình từ một trong những nước nghèo nhất thế giới thành nước có thu nhập trung bình thấp. Tổng sản phẩm quốc nội (GDP) bình quân đầu người tăng gần sáu lần trong vòng 34 năm, tăng gấp đôi sau mỗi thập kỷ, đưa Việt Nam trở thành một trong những quốc gia có tốc độ tăng trưởng nhanh nhất ở Đông Nam Á (OECD, 2020<sup>[1]</sup>). Việt Nam gia nhập Hiệp hội các Quốc gia Đông Nam Á (ASEAN) vào năm 1995, và Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) vào năm 2007. Với việc Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP), Hiệp định Thương mại Tự do Liên minh Châu Âu-Việt Nam (EVFTA) và Hiệp định Đối tác Kinh tế Toàn diện Khu vực (RCEP) có hiệu lực trong ba năm vừa qua, Việt Nam được kỳ vọng sẽ hội nhập sâu hơn nữa vào chuỗi cung ứng toàn cầu.

Kể từ sau công cuộc *Đổi mới* năm 1986, nền kinh tế Việt Nam đã và đang được tái cơ cấu, chuyển từ nền kinh tế sản xuất lấy nông nghiệp làm trung tâm sang nền kinh tế sản xuất hiện đại, sử dụng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài. Quá trình quốc tế hóa diễn ra nhanh chóng. Xuất khẩu tăng trưởng với tốc độ 106%

trong 5 năm qua, và tính đến năm 2020, tỷ trọng thương mại (xuất nhập khẩu) của Việt Nam trong GDP là 200%, đây là một trong những mức cao nhất trên thế giới. Việt Nam cũng là điểm đến quan trọng cho đầu tư trực tiếp nước ngoài với lượng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) được đăng ký trung bình mỗi tháng đạt 3 tỷ USD do Việt Nam đã trở thành trung tâm sản xuất và lắp ráp chính trong nhiều chuỗi giá trị toàn cầu (World Bank, 2022<sup>[2]</sup>). Kể từ năm 1990, Việt Nam đã thu hút dòng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài trung bình lên tới 6% GDP mỗi năm, cao hơn hai lần mức trung bình của toàn cầu (OECD, 2020<sup>[1]</sup>).

**Bảng 1.1. Các chỉ tiêu kinh tế và xã hội được chọn (2017-2021)**

	2017	2018	2019	2020	2021
GDP, giá hiện hành (tính theo tỷ USD)	281,3	308,7	330,3	343,2	362,2
GDP bình quân đầu người, giá hiện hành (tính theo USD)	2 874	3 231	3 424	3 526	3 694
Tăng trưởng GDP thực tế (% mỗi năm)	6,8	7,1	7,0	2,9	2,6
Tỷ lệ lạm phát, giá tiêu dùng bình quân (% hàng năm)	3,5	3,5	2,8	3,2	1,8
Tỷ lệ tổng nợ công quốc gia (tính theo % GDP)	46,3	43,7	43,6	46,3	47,9
Số dư tài khoản vãng lai (cán cân thanh toán, tỷ USD hiện hành)	-1,6	5,9	13,1	15,6	-3,81
Tổng thu nhập quốc dân bình quân đầu người, theo sức mua tương đương (tính theo USD hiện hành)	6 610	7 270	7 840	8 150	
Tỷ lệ đói nghèo theo chuẩn nghèo quốc gia (tính theo % tổng dân số)		6,7			

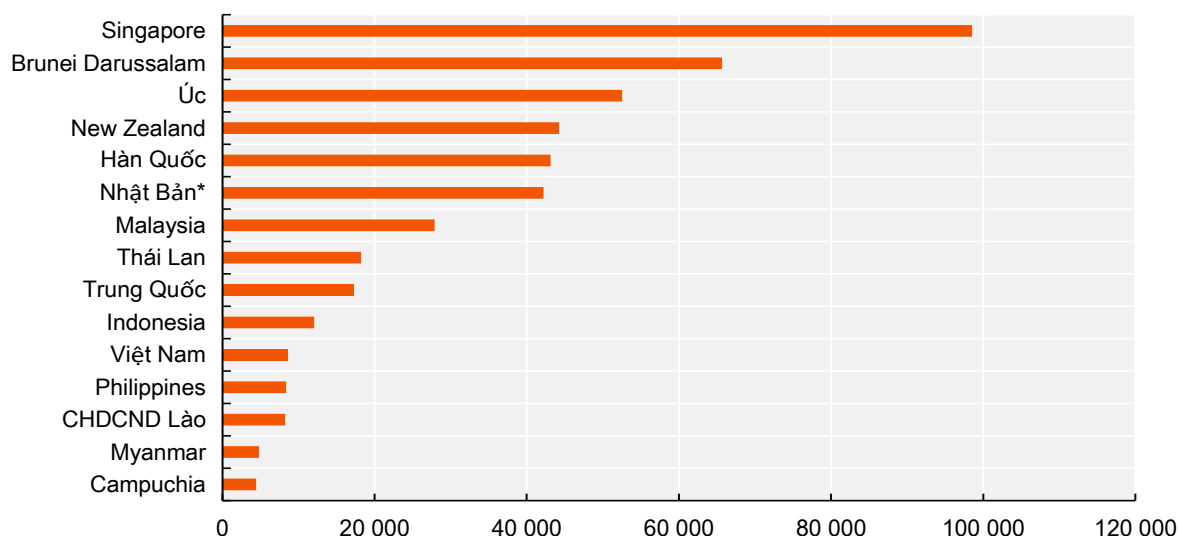
Nguồn: Tổng hợp của OECD dựa trên dữ liệu từ Ngân hàng Thế giới <https://databank.worldbank.org/>, Dữ liệu kinh tế của CEIC, Quỹ Tiền tệ Quốc tế, Tổng cục Thống kê Việt Nam

Một trong những mục tiêu được đặt ra trong các hiệp định đầu tư và thương mại quốc tế được ký kết gần đây là đưa các lĩnh vực trong nước trước đây được bảo hộ (ví dụ: tài chính; bán lẻ) ra cạnh tranh với nước ngoài và thúc đẩy các lĩnh vực đó trong nền kinh tế Việt Nam tập trung vào nhu cầu trong nước. Điều này có thể kích hoạt chuyển đổi các lĩnh vực và cho phép mở rộng nguồn vốn FDI đổ vào từ việc xây dựng các cơ sở sản xuất chi phí thấp ở Việt Nam, cho đến các chiến lược thương mại trên phạm vi rộng hơn, tận dụng thị trường nội địa rộng lớn của Việt Nam. Hiệu quả ngắn hạn là nâng cao phúc lợi của người tiêu dùng thông qua nguồn cung rẻ hơn từ thực phẩm thiết yếu cho đến được phẩm, trong khi đó các doanh nhân Việt Nam dự kiến cũng sẽ được hưởng lợi trong dài hạn.

Những thách thức chính trong việc tối đa hóa lợi ích từ sự hiện diện của doanh nghiệp nước ngoài là nâng cấp các công ty trong nước để nắm bắt phần lớn hơn trong chuỗi giá trị doanh nghiệp và chuyển sang các hoạt động ứng dụng công nghệ cao hơn và gia tăng giá trị cao hơn. Đối với các DNNN nói chung và mối liên kết của họ với khu vực doanh nghiệp tư nhân mới nổi nói riêng, vẫn còn những hạn chế do sự thống trị của DNNN trong một số lĩnh vực, bao gồm các ngành khai thác, điện, viễn thông và tài chính. Dự kiến sẽ tiếp tục có nhiều cuộc cải cách khác chủ yếu thông qua cổ phần hóa nhiều công ty hơn.



**Hình 1.1. GDP bình quân đầu người, theo sức mua tương đương năm 2020 (\$ quốc tế hiện hành, Khu vực Đông Á và Thái Bình Dương)**



Ghi chú: \*giá trị năm 2019

Nguồn: Chương trình So sánh Quốc tế, Ngân hàng Thế giới | Cơ sở dữ liệu về các Chỉ số Phát triển Thế giới, Ngân hàng Thế giới | Chương trình PPP của Eurostat-OECD.

### 1.1.2. Chính phủ

Sau khi Chiến tranh tại Việt Nam kết thúc, đất nước được cấu trúc theo mô hình tổ chức nhà nước và kinh tế Liên Xô, đi theo nền kinh tế kế hoạch hóa và tập thể hóa trong nông nghiệp, tăng cường tích lũy vốn, với quá trình công nghiệp hóa nhanh chóng do các DNNN thúc đẩy. Tuy nhiên, việc theo đuổi ban đầu mô hình kế hoạch hóa tập trung và tự lực làm các nguyên tắc quản lý kinh tế đã nhanh chóng được chứng minh là không khả thi. Đảng Cộng sản với vai trò đứng đầu Chính phủ đã quyết định thực hiện công cuộc Đổi Mới vào năm 1986, trong đó lấy thị trường là nguyên tắc tổ chức của nền kinh tế. Hệ thống ngày nay được gọi là nền kinh tế thị trường pháp quyền theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Hiến pháp năm 2013 quy định Nhà nước đóng vai trò chủ đạo, tạo môi trường thuận lợi cho khu vực tư nhân trên cơ sở tôn trọng các quy luật thị trường.

Tổ chức chính trị và hành chính vẫn theo định hướng xã hội chủ nghĩa với Đảng Cộng sản Việt Nam là thể chế tối cao (OECD, 2020<sup>[1]</sup>). Hiến pháp năm 2013 và Luật Đất đai năm 2013 đã trao cho Nhà nước thực hiện quyền sở hữu với tư cách là đại diện chủ sở hữu của toàn dân. Như vậy, Nhà nước vẫn đóng vai trò chủ sở hữu đất đai. Cá nhân, doanh nghiệp, tổ chức được cấp “Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất” theo quy định của pháp luật. Người nước ngoài có thể giữ quyền sử dụng đất lên đến 50 năm trong khi người dân trong nước có thể giữ quyền sử dụng đất vô thời hạn (Quoc Thai, 2021<sup>[3]</sup>).

Sự phân chia quyền lực của nhà nước như sau. Đảng Cộng sản, thông qua Tổng Bí thư, dẫn dắt hệ thống tư tưởng và chính trị của Nhà nước. Quốc hội là cơ quan đại diện cao nhất của nhân dân; các đại biểu quốc hội được nhân dân bầu ra năm năm một lần. Chủ tịch nước là Nguyên thủ Quốc gia do Quốc hội bầu ra trong số các đại biểu Quốc hội. Thủ tướng Chính phủ là Người đứng đầu Chính phủ; bên cạnh Thủ tướng Chính phủ còn có các Phó Thủ tướng, Bộ trưởng và các thành viên cấp cao khác của Đảng. Chính phủ có nhiệm kỳ 5 năm như Quốc hội.

Về Đảng Cộng sản, cùng với Tổng Bí thư, tập thể lãnh đạo gồm bốn thành viên được gọi là “tứ trụ” tạo thành Bộ Chính trị. Các thành viên mới của Bộ Chính trị được bầu tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ 13 của Đảng Cộng sản Việt Nam và Đại hội đại biểu toàn quốc lần lượt kết thúc vào tháng 2 và tháng 5

năm 2021. Tổng Bí thư vẫn là ông Nguyễn Phú Trọng, nguyên Thủ tướng Nguyễn Xuân Phúc trở thành Chủ tịch nước, Thủ tướng mới Phạm Minh Chính được bầu, nguyên Phó Thủ tướng Vương Đình Huệ trở thành Chủ tịch Quốc hội.

### **1.1.3. Hệ thống pháp luật**

Hệ thống pháp luật Việt Nam dựa trên luật dân sự được thiết lập trong Hiến pháp Việt Nam năm 1992. Hiến pháp là luật cơ bản của Nhà nước và có hiệu lực pháp lý cao nhất, chỉ có thể được Quốc hội sửa đổi dựa trên ít nhất 2/3 tổng số đại biểu Quốc hội. Trong 30 năm qua, đã có ba lần sửa đổi Hiến pháp, bao gồm ban hành Hiến pháp năm 1992 thay thế Hiến pháp năm 1980; sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992 vào năm 2001 và ban hành Hiến pháp năm 2013 (OECD, 2020<sup>[11]</sup>).

Hệ thống pháp luật Việt Nam bao gồm ba yếu tố cơ bản: 1) quy phạm pháp luật (đơn vị cơ bản của hệ thống pháp luật), 2) nhóm quy phạm pháp luật (nhóm các quy phạm pháp luật có đặc điểm giống nhau và điều chỉnh một nhóm các quan hệ xã hội tương tự nhau), 3) ngành luật (hệ thống các quy phạm pháp luật có cùng chuyên ngành, điều chỉnh một loại quan hệ xã hội trong một lĩnh vực xã hội nhất định). Hệ thống tư pháp bao gồm Tòa án Nhân dân Tối cao, các Tòa án Nhân dân địa phương, Tòa án Quân sự và các tòa án khác được thành lập theo pháp luật. Các ngành luật khác nhau chuyên về các lĩnh vực luật bao gồm (nhưng không giới hạn) luật tài chính, lao động, thương mại và hành chính.

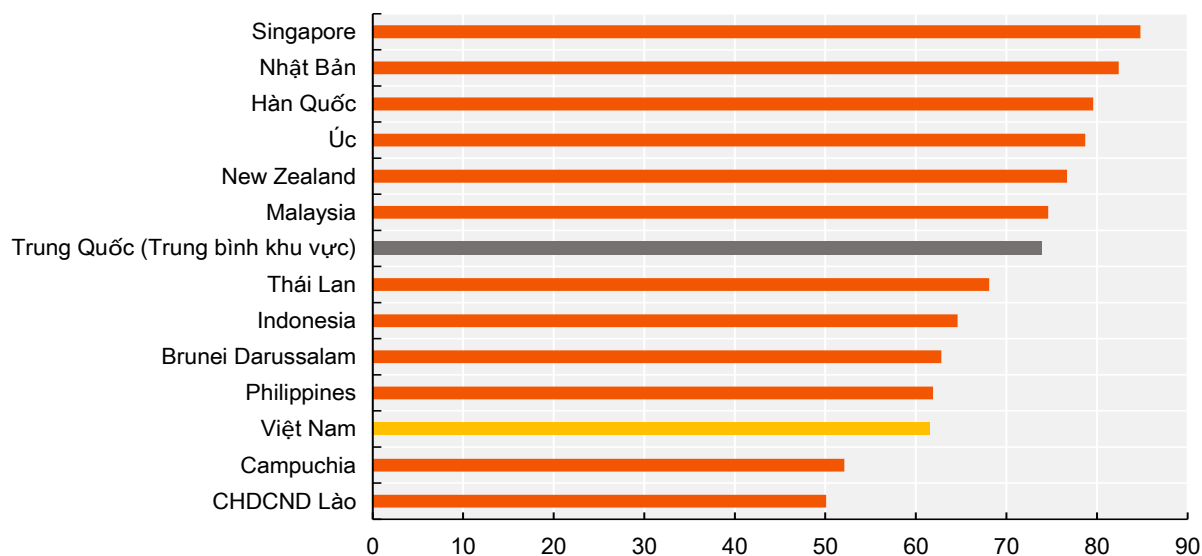
### **1.1.4. Môi trường kinh doanh**

Môi trường kinh doanh của Việt Nam đã có sự cải thiện trong những năm qua. Chỉ số Năng lực Cạnh tranh Toàn cầu năm 2019 của Diễn đàn Kinh tế Thế giới xếp hạng Việt Nam đứng thứ 67 trong số 141 nền kinh tế, tăng 10 bậc so với năm trước, trở thành quốc gia có mức cải thiện cao nhất vào năm 2019 (OECD, 2020<sup>[11]</sup>). Điểm Chỉ số Năng lực Cạnh tranh Toàn cầu của Việt Nam đạt mức cao nhất từ trước đến nay là 61,543 điểm vào tháng 12 năm 2019 (OECD, 2020<sup>[11]</sup>) (Xem Hình 1.2).

Đồng thời, Việt Nam vẫn còn tụt hậu so với một số nước trong khu vực Đông Nam Á như Indonesia, Thái Lan và Malaysia, đặc biệt là về các chỉ số phụ như sự thuận lợi (hoặc khó khăn) đối với việc khởi nghiệp, nộp thuế, giải quyết tình trạng vỡ nợ và kinh doanh xuyên biên giới. Ví dụ: Việt Nam chỉ đạt 85,1 điểm trên thang điểm 100, xếp thứ 115 về Điểm Khởi nghiệp. Theo ghi nhận, các doanh nghiệp tại Việt Nam mất 384 giờ để nộp thuế, so với 64 giờ ở Singapore, 174 giờ ở Malaysia và 191 giờ ở Indonesia. Về Chỉ số Thuận lợi Kinh doanh năm 2020 của Ngân hàng Thế giới, Việt Nam có điểm thấp hơn Indonesia, Malaysia và các nước có thu nhập cao trong OECD về khả năng bảo hộ các nhà đầu tư thiểu số.

Gần đây, Chính phủ đã thực hiện một số bước để cải thiện chỉ số này. Việt Nam đã có sự cải thiện về hiệu quả của các khuôn khổ pháp lý, đặc biệt liên quan đến các cải cách về cơ cấu nhằm tăng đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI). Điều này giúp các doanh nghiệp giảm mức thuế phải nộp và đẩy nhanh các quy trình thương mại. Với việc Hiệp định CPTPP có hiệu lực vào ngày 14 tháng 1 năm 2019 và Hiệp định EVFTA có hiệu lực vào tháng 8 năm 2020, và Hiệp định RCEP có hiệu lực vào ngày 1 tháng 1 năm 2021, Việt Nam đang tiến hành một số cải cách để tiếp tục hoàn thiện tự do hóa và thúc đẩy thương mại và đầu tư.

**Hình 1.2. Điểm Chỉ số Năng lực Cạnh tranh Toàn cầu năm 2019 (Khu vực Đông Á và Thái Bình Dương)**



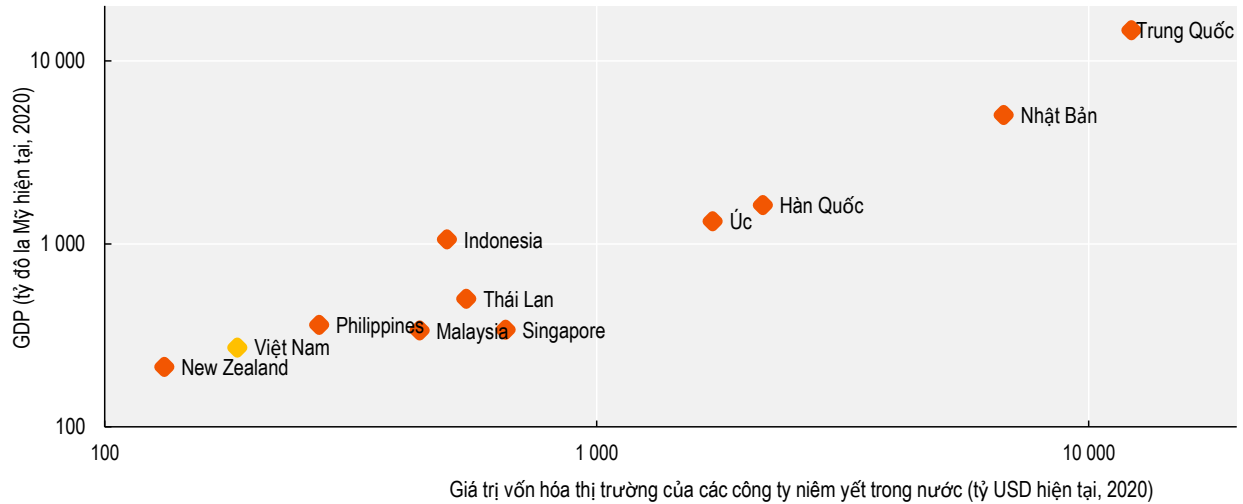
Nguồn: Báo cáo Năng lực Cạnh tranh năm 2019, Diễn đàn Kinh tế Thế giới, <https://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2019/>. The 2020 and 2021 data is not available yet in public domain.

### 1.1.5. Thị trường vốn.

Năm 2000, thị trường chứng khoán đầu tiên của Việt Nam chính thức đi vào hoạt động thông qua việc thành lập Trung tâm Giao dịch Chứng khoán Thành phố Hồ Chí Minh (HOSE), tiếp theo là Trung tâm Giao dịch Chứng khoán Hà Nội (HNX) vào năm 2005. Hai trung tâm lần lượt được nâng cấp thành sở giao dịch chứng khoán lần lượt vào năm 2007 và 2009. Giá trị vốn hóa thị trường của Sở Giao dịch Chứng khoán Thành phố Hồ Chí Minh (HOSE) năm 2020 đã vượt 170 tỷ USD trong khi Sở Giao dịch Chứng khoán Hà Nội (HNX) chỉ dưới 10 tỷ USD. Một trong những lý do chính dẫn đến khoảng cách đáng kể này là do Thành phố Hồ Chí Minh được biết đến là một thị trường năng động và sôi động hơn, thu hút các công ty lớn niêm yết; trong khi thủ đô chính trị Hà Nội có xu hướng thu hút các công ty nhỏ hơn niêm yết.

Trong những năm gần đây, các thị trường vốn cổ phần tại Việt Nam đã phát triển nhanh chóng, với tổng quy mô thị trường tăng từ dưới 40% GDP vào năm 2011 lên 104% GDP vào năm 2020. Tuy nhiên, các thị trường này vẫn còn nhỏ so với các quốc gia trong khu vực và các quốc gia khác (Hình 1.3). Về bản chất, Việt Nam vẫn là một nền kinh tế dựa vào ngân hàng với lĩnh vực chứng khoán chỉ chiếm 32% tổng tài sản tài chính, trong khi các tổ chức tín dụng chiếm 67% (OECD, 2020<sup>[1]</sup>).

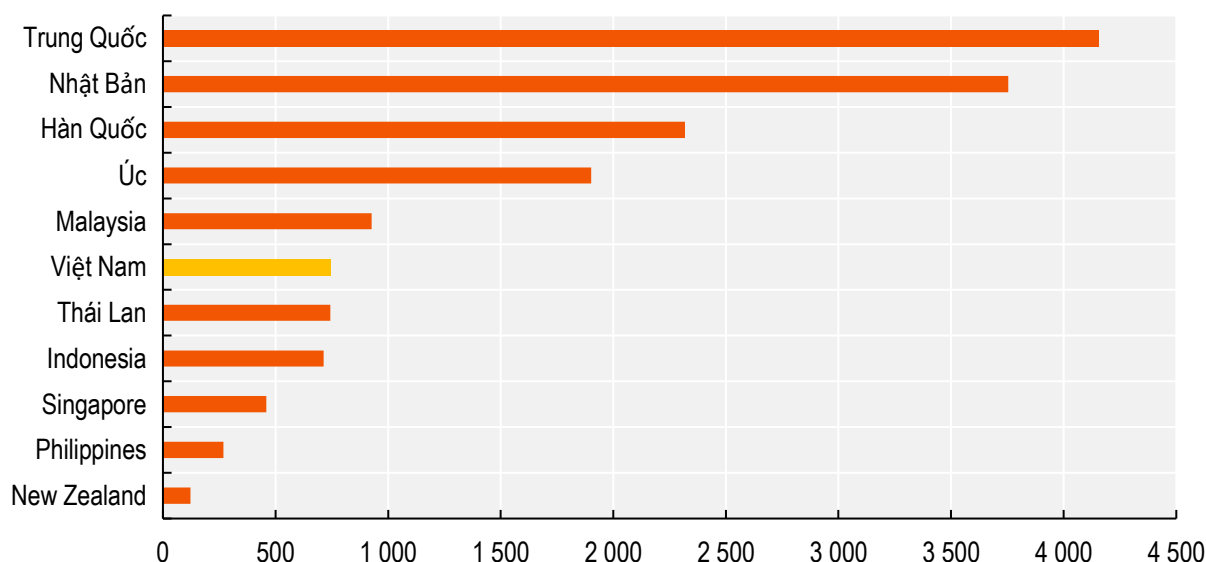
**Hình 1.3. Giá trị vốn hóa thị trường so với GDP trong một số nền kinh tế được lựa chọn ở khu vực Đông Á và Thái Bình Dương, năm 2020**



Nguồn: Tính toán của tác giả dựa trên Cơ sở dữ liệu của Hiệp hội các Sở giao dịch Chứng khoán Thế giới <https://www.world-exchanges.org/our-work/statistics> (Giá trị vốn hóa thị trường). Dữ liệu tài sản quốc gia của Ngân hàng Thế giới và hồ sơ dữ liệu Tài khoản Quốc gia của OECD (GDP).

Ngoài ra, một nghiên cứu gần đây của OECD về thị trường vốn cổ phần châu Á chỉ ra rằng Việt Nam vẫn chưa hội nhập tốt với thị trường vốn toàn cầu. Thị trường vốn vẫn chưa đủ phát triển để dẫn nguồn lực vào khu vực tư nhân trong nước một cách hiệu quả, và thị trường trái phiếu chủ yếu hướng tới vay vốn của khu vực công. Trong khi các nền kinh tế ASEAN khác chiếm thị phần nhất định trong Chỉ số Thị trường Mới nổi của MSCI (Chỉ số MSCI EM), Việt Nam vẫn được coi là “thị trường cận biên” và không có mặt trong Chỉ số này (OECD, 2020<sup>[1]</sup>). Đồng thời, số lượng các công ty Việt Nam được niêm yết là khá lớn so với tiêu chuẩn khu vực (Hình 1.4). Vì vậy, khi thị trường phát triển và việc định giá các công ty niêm yết có thể làm tăng quy mô và tầm quan trọng của thị trường chứng khoán được dự kiến sẽ phát triển, điều này được hỗ trợ bởi mục tiêu của chính phủ là đạt được vị thế thị trường mới nổi vào năm 2025 và Luật Chứng khoán mới dự kiến cho phép các công ty đại chúng nâng giới hạn tỷ lệ sở hữu của nhà đầu tư nước ngoài (FOL) lên 50% trở lên hoặc xóa bỏ giới hạn này khi được UBCKNN chấp thuận, ngoại trừ các lĩnh vực quan trọng đối với an ninh quốc gia. Cũng cần lưu ý rằng trong những năm gần đây, các khoản đầu tư cá nhân hoặc nhà đầu tư bán lẻ bùng nổ trên thị trường chứng khoán, với gần 400.000 tài khoản giao dịch mới được mở chỉ trong năm 2020 (VN Economy, 2021<sup>[4]</sup>).

**Hình 1.4. Các công ty trong nước được niêm yết trong một số nền kinh tế được lựa chọn tại khu vực Đông Á và Thái Bình Dương, năm 2020**



Nguồn: Cơ sở dữ liệu của Hiệp hội các Sở giao dịch Chứng khoán Thế giới

Các thị trường vốn cổ phần vẫn tiếp tục duy trì hình thức sở hữu nhà nước. Trong khi có một hiện tượng phổ biến là các sở giao dịch chứng khoán hoạt động tại các nền kinh tế tiên tiến đã chuyển sang niêm yết trên sàn giao dịch riêng của mình, thì các sở giao dịch chứng khoán ở Việt Nam vẫn được điều hành như tổ chức nhà nước. Khu vực công là chủ sở hữu quan trọng của các công ty niêm yết lớn với tỷ lệ nắm giữ 28% vốn tại 100 công ty niêm yết lớn nhất tại Việt Nam. Các công ty tư nhân nắm giữ 30% vốn. Các nhà đầu tư tổ chức chỉ nắm giữ 6% vốn, và các nhà đầu tư nước ngoài nắm giữ 8,3% vốn (Van&Nghia, 2021<sup>[5]</sup>).

Cuối cùng, một thị trường thay thế gọi là UPCoM (Thị trường Công ty Đại chúng Chưa niêm yết) được BTC, UBCKNN và HNX cho ra mắt vào tháng 6 năm 2009 với 10 công ty ban đầu nhằm điều tiết cổ phiếu “phi tập trung” và trái phiếu chuyển đổi của các công ty đại chúng chưa niêm yết. Mục tiêu cuối cùng của UPCoM là thiết lập một thị trường chính thức để giao dịch cổ phiếu của các công ty chưa niêm yết và giảm hoạt động trên thị trường “phi tập trung” không chính thức. Việc nhận cổ phiếu hoặc trái phiếu chuyển đổi của một công ty đại chúng để giao dịch trên UPCoM là bắt buộc đối với tất cả các công ty đại chúng. Cổ phiếu của các công ty đại chúng phải được đăng ký với Trung tâm Lưu ký Chứng khoán Việt Nam (VSD) (OECD, 2019<sup>[6]</sup>).

## Tài liệu tham khảo

OECD (2020), *Multi-dimensional Review of Viet Nam: Towards an Integrated, Transparent and Sustainable Economy*, OECD Development Pathways, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/367b585c-en>. [1]

OECD (2019), *Corporate Governance Frameworks in Cambodia, Lao PDR, Myanmar and Viet Nam*, <https://www.oecd.org/daf/ca/Corporate-Governance-Frameworks-Cambodia-Lao-PDR-Myanmar-Viet-Nam.pdf>. [6]

- Quoc Thai, L. (2021), “Entire People Ownership Regime on Land and the Nature of Land Use Rights in Vietnam”, *International Journal of Scientific Research and Management*, Vol. 9(07), pp. 349–358, <https://doi.org/10.18535/ijstrm/v9i7.l1a01>. [3]
- Van&Nghia (2021), “Impacts of ownership structure on stock price synchronicity of listed companies on Vietnam stock market”, *Cogent Business & Management*, <https://doi.org/10.1080/23311975.2021.1963178>. [5]
- VN Economy (2021), *Dung ky vong goi ty UDS kich thi truong chung khoan bung no*, <https://vneconomy.vn/dung-ky-vong-goi-ty-usd-kich-thi-truong-chung-khoan-bung-no.htm> (accessed on 28 September 2022). [4]
- World Bank (2022), *Economic Update for Viet Nam*, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2022/08/08/vietnam-s-economy-forecast-to-grow-7-5-in-2022-new-world-bank-report-says>. [2]

# 2 Tổng quan về khu vực nhà nước của Việt Nam

---

Các DNNN đóng một vai trò thiết yếu trong sự phát triển kinh tế của Việt Nam. Các doanh nghiệp này chiếm tỷ trọng lớn trong nền kinh tế và chiếm ưu thế trong các lĩnh vực kinh doanh chính, đồng thời được chính phủ ưu đãi. Chương này cung cấp cái nhìn tổng quan về khu vực nhà nước của Việt Nam và sự hiện diện ngày càng lớn của DNNN trong nền kinh tế quốc dân. Cuối cùng, chương này thảo luận về các nỗ lực gần đây của chính phủ nhằm cải thiện môi trường kinh doanh của Việt Nam bằng cách tạo điều kiện thúc đẩy quá trình cổ phần hóa DNNN.

---

## 2.1. Số lượng và loại hình doanh nghiệp nhà nước

Doanh nghiệp nhà nước vẫn chiếm tỷ trọng lớn trong nền kinh tế Việt Nam. Các doanh nghiệp này chi phối hầu hết các lĩnh vực kinh doanh trong nền kinh tế, đồng thời có mối quan hệ mật thiết với chính phủ. Nhờ những nỗ lực của chính phủ nhằm giảm bớt phạm vi của khu vực này thông qua cổ phần hóa và cơ cấu lại, số lượng DNNN và tỷ trọng của các doanh nghiệp này trong vấn đề việc làm đã giảm đáng kể trong những năm qua. Tuy nhiên, DNNN vẫn có tác động đáng kể đến nền kinh tế thông qua vị thế ưu tiên về tiếp cận tín dụng và đất đai. Nhóm Công tác của OECD được biết rằng các DNNN được chính phủ tạo điều kiện “thuận lợi” về mọi mặt. Các bộ ngành và chính quyền địa phương trao cho các DNNN trực thuộc các đặc quyền như tiếp cận vốn, tài nguyên thiên nhiên, đất đai và nguồn nhân lực.

Mặc dù pháp luật Việt Nam không có quy định rõ ràng về việc DNNN được hưởng lãi suất cho vay ưu đãi, nhưng trên thực tế, một doanh nghiệp nhà nước có chi phí hoạt động cao hơn đối thủ cạnh tranh là doanh

ng nghiệp tư nhân có thể được hưởng lợi từ chi phí vay vốn thấp hơn nhờ bảo lãnh của chính phủ do các ngân hàng quốc doanh cấp, trong đó các ngân hàng quốc doanh này nắm giữ hơn 40% tổng tài sản của tất cả các tổ chức tín dụng vào cuối năm 2020 (Public-Private Infrastructure Advisory Facility, 2016<sup>[1]</sup>; OECD, 2022<sup>[2]</sup>; World Bank Group, 2019<sup>[3]</sup>).

Luật Doanh nghiệp mới năm 2020 đã mở rộng định nghĩa về DNNN, phân loại DNNN thành hai nhóm dựa trên tỷ lệ sở hữu nhà nước. Theo quy định tại Điều 88 của Luật Doanh nghiệp mới, DNNN là i) doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ; và (ii) doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ trên 50% (nhưng dưới 100%) vốn điều lệ hoặc tổng số cổ phần có quyền biểu quyết. Luật Doanh nghiệp trước đây năm 2014 định nghĩa DNNN là doanh nghiệp có hình thức công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu duy nhất. Theo định nghĩa mới, cả nước có 2109 DNNN thuộc sở hữu của chính quyền trung ương<sup>1</sup>, cung cấp 1,1 triệu việc làm vào năm 2019 (GSO, 2021<sup>[4]</sup>). Ngoài ra, theo TCTK Việt Nam, có khoảng 1.100 DNNN ở cấp địa phương. Theo quy định của pháp luật Việt Nam, doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ dưới 50% vốn điều lệ được coi là doanh nghiệp tư nhân. Ví dụ, cả Vinamilk và FPT đều do Nhà nước sở hữu một phần nhưng ít hơn mức cổ phần chi phối. Như vậy, các doanh nghiệp này được coi như doanh nghiệp tư nhân.

Cả số lượng và tỷ trọng của DNNN trong tất cả các doanh nghiệp đã giảm đáng kể trong thập kỷ qua từ 3281 (1,18%) vào năm 2010 xuống 2109 (0,31%) vào năm 2019 do sáng kiến của chính phủ về cổ phần hóa và thoái vốn khỏi các DNNN. Trong cùng kỳ, tỷ trọng doanh thu của DNNN trong tất cả doanh nghiệp giảm từ 27,2% xuống 13,6%; lợi nhuận trước thuế từ 32,3% xuống 23,2% - điều này cho thấy Chính phủ đang thoái vốn khỏi các DNNN có lợi nhuận và duy trì quyền sở hữu đối với các DNNN có lợi nhuận kém hơn – dẫn đến giảm tỷ lệ nộp ngân sách nhà nước từ 45,4% xuống 26,9% (GSO, 2021<sup>[4]</sup>; ADBI, 2020<sup>[5]</sup>) (xem Hình 2.1, Hình 2.2).

Mặc dù một số chỉ tiêu có xu hướng giảm, khu vực nhà nước vẫn có đóng góp đáng kể vào nền kinh tế quốc dân so với doanh nghiệp tư nhân trong nước và doanh nghiệp có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI). Doanh nghiệp nhà nước chiếm 22,8% nguồn vốn cả nước, chiếm khoảng 30% GDP của quốc gia (ADBI, 2020<sup>[5]</sup>; OECD, 2020<sup>[6]</sup>; GSO, 2021<sup>[4]</sup>). Trong giai đoạn 2016-2019, khu vực doanh nghiệp nhà nước vẫn thu hút được nguồn vốn sản xuất kinh doanh đáng kể, chiếm khoảng 1/4 tổng nguồn vốn thu hút được của tất cả các doanh nghiệp trong cùng kỳ (GSO, 2021<sup>[4]</sup>).

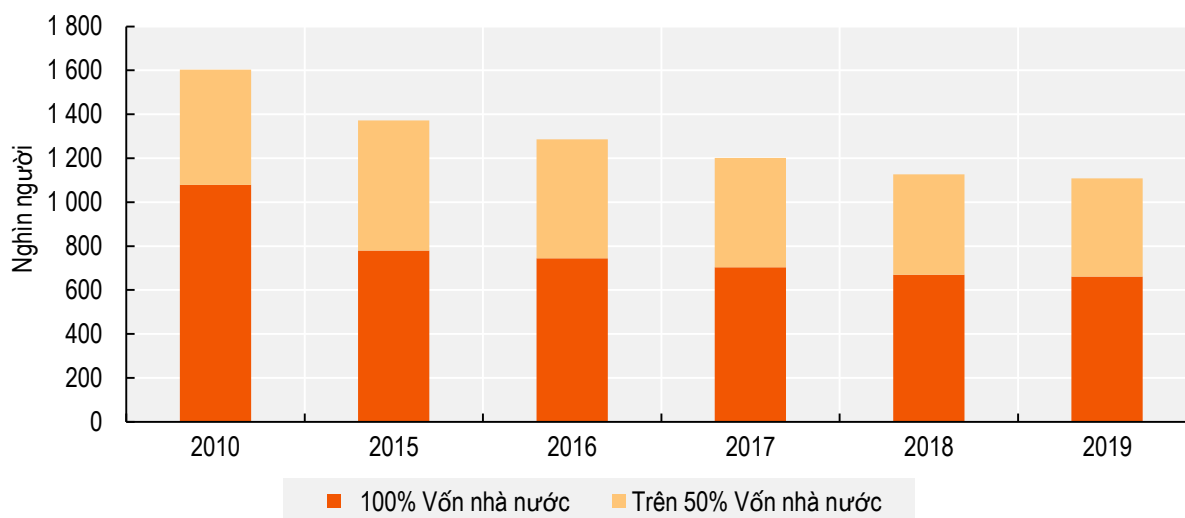
**Bảng 2.1. Tỷ lệ đóng góp của DNNN so với các loại hình doanh nghiệp khác (%)**

Loại doanh nghiệp	Số lượng doanh nghiệp		Người lao động		Vốn		Doanh thu		Lợi nhuận trước thuế		Đóng góp vào ngân sách nhà nước	
	2010	2019	2010	2019	2010	2019	2010	2019	2010	2019	2010	2019
Doanh nghiệp nhà nước	1,2	0,3	16,5	7,31	34,1	22,8	27,2	13,6	32,3	23,2	45,4	26,9
Doanh nghiệp tư nhân trong nước	96,2	96,9	61,4	59,9	50,3	59,1	54,3	57,5	32,5	31,2	28,3	38,8
Doanh nghiệp có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài	2,6	2,8	22,1	32,8	15,6	18,1	18,5	28,9	35,2	45,6	26,3	34,3

Nguồn: Tính toán của tác giả dựa trên dữ liệu từ ADBI (2020), Tổng cục Thống kê Việt Nam (TCTK) (2021)

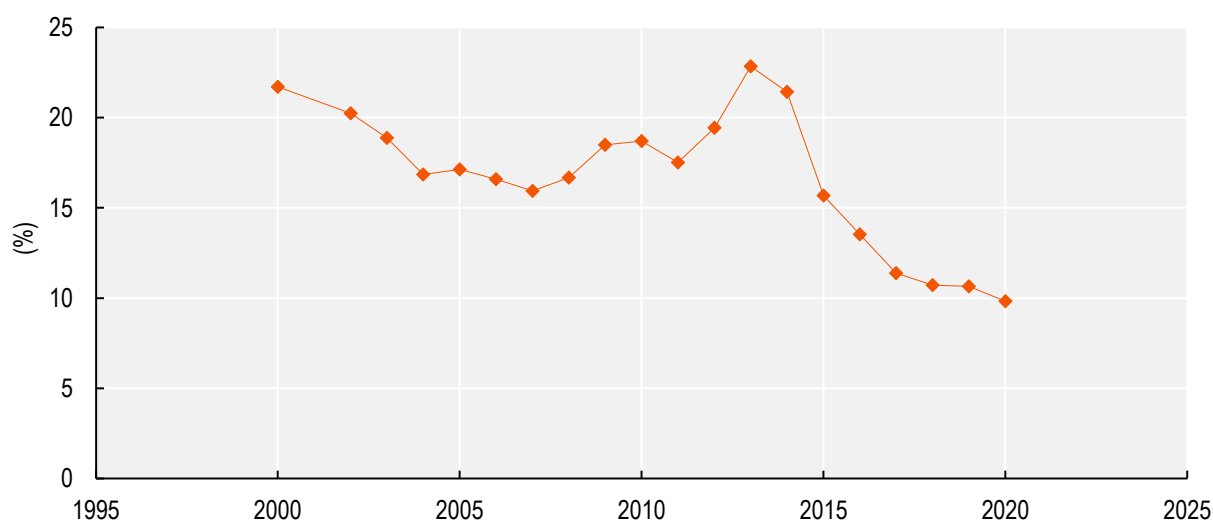


**Hình 2.1. Số lượng người lao động của DNNN**



Nguồn: GSO (2021<sup>[4]</sup>), Niên giám thống kê Việt Nam, <https://www.gso.gov.vn/vi/data-and-st-Statistics/2022/08/statistical-yearbook-of-2021/>

**Hình 2.2. Tỷ trọng doanh thu từ DNNN trong doanh thu của ngân sách nhà nước**



Nguồn: GSO (2021<sup>[4]</sup>), Niên giám thống kê Việt Nam, <https://www.gso.gov.vn/vi/data-and-st-Statistics/2022/08/statistical-yearbook-of-2021/>.

## 2.2. Quy mô và sự phân bố theo ngành của khu vực DNNN

Doanh nghiệp nhà nước chi phối toàn bộ nền kinh tế và những doanh nghiệp đóng vai trò quan trọng nhất về mặt kinh tế hoạt động trong các lĩnh vực thiết yếu. Giống như ở nhiều quốc gia khác, DNNN quy mô lớn chiếm số lượng lớn trong ngành dịch vụ công ích và mạng (ví dụ: viễn thông, năng lượng, nước và giao thông vận tải). Theo các tiêu chuẩn quốc tế, các DNNN vẫn đóng vai trò đáng kể, trong đó một số lĩnh vực vẫn do DNNN chi phối hoàn toàn, chẳng hạn như năng lượng (điện (87%), các sản phẩm xăng dầu (84% doanh thu bán lẻ xăng dầu) và viễn thông (90% thuê bao điện thoại di động), điều này gây cản

trở tăng năng suất tiềm năng trên toàn nền kinh tế (OECD, 2022<sup>[21]</sup>). Tập đoàn Điện lực Việt Nam (EVN) và Tập đoàn Dầu khí Việt Nam (PVN) là hai tổng công ty lớn nhất trong ngành năng lượng tính theo tổng tài sản và đều là doanh nghiệp thuộc sở hữu hoàn toàn của nhà nước. Chỉ ba công ty - Tập đoàn Điện lực Việt Nam (EVN), Tập đoàn Dầu khí Việt Nam (PVN) và Viettel Telecom đã chiếm đến một nửa tổng doanh thu của khu vực nhà nước.

Kể từ khi bắt đầu quá trình cổ phần hóa vào năm 2010, sự hiện diện của nhà nước trong các ngành sản xuất đã giảm xuống, đặc biệt là trong lĩnh vực điện tử và chế biến thực phẩm - mặc dù cần lưu ý rằng nhà nước vẫn có quyền sở hữu rộng rãi (446 công ty) trong các ngành sản xuất, đặc biệt đối với lĩnh vực dệt may. Việt Nam cũng duy trì tỷ lệ sở hữu nhà nước cao trong các lĩnh vực như nông nghiệp (trong mục “các lĩnh vực chính” trong Bảng 2.2); tài chính; bất động sản và xây dựng; và thương mại bán buôn và bán lẻ (OECD, 2020<sup>[6]</sup>).

Ngoài Ngân hàng Chính sách Xã hội Việt Nam và Ngân hàng Phát triển Việt Nam thuộc sở hữu hoàn toàn của nhà nước, nhà nước còn sở hữu hơn 50% cổ phần tại các ngân hàng thương mại lớn nhất trong nước như Vietinbank, BIDV, Agribank và Vietcombank (Vuong and et al., 2019<sup>[7]</sup>). Các ngân hàng thương mại Việt Nam được tín nhiệm vì sự ổn định tài chính, với hệ số an toàn vốn (CAR) bình quân của các ngân hàng thương mại từ năm 2010 đến 2015 là 14,79%, cao hơn mức yêu cầu về CAR quy định trong BASEL II (8%) (Nguyen, 2020<sup>[8]</sup>). Cả tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu (ROE) và tỷ suất lợi nhuận trên tổng tài sản (ROA) đều cho thấy kết quả hoạt động tương đối tốt trong những năm gần đây (Korea Trade Promotion Corporation (KOTRA), 2020<sup>[9]</sup>). Tuy nhiên, giới hạn tỷ lệ sở hữu của nhà đầu tư nước ngoài và nợ xấu khiến ngành ngân hàng trở nên kém hấp dẫn hơn trong quá trình cổ phần hóa, đặc biệt là đối với một số ngân hàng có tài sản nợ xấu tiềm ẩn trong danh mục cho vay.

**Bảng 2.2. Phân bố theo ngành của các DNNN thuộc sở hữu của chính quyền trung ương**

	Do nhà nước sở hữu toàn bộ			Do nhà nước sở hữu đa số		
	Số DNNN	Người lao động	Giá trị tương đương (tỷ USD)	Số DNNN	Người lao động	Giá trị tương đương (tỷ USD)
Tổng cộng	1 271	663 010	32,6	894	358 745	14,5
Các lĩnh vực chính	352	211 054	11,1	66	69 314	3,1
Sản xuất	206	104 098	2,3	240	138 266	3,8
Điện và khí đốt	32	95 922	6,3	37	11 798	1,9
Nước và nước thải	54	29 248	0,6	16	4 439	0,1
Tài chính	43	6 132	1,4	8	2 915	0,3
Viễn thông và CNTT-TT khác	35	14 949	1,1	17	2 493	0,2
Giao thông vận tải	69	29 446	0,8	92	33 554	1,0
Bất động sản và xây dựng	147	74 197	2,5	174	54 789	1,0
Bán buôn và bán lẻ	133	64 376	5,7	159	27 019	2,6
Các dịch vụ khác	200	33 588	0,9	85	14 158	0,6

Ghi chú: 1 Đô la Mỹ (USD) = 22.837 VNĐ vào ngày 07/10/2021

Ghi chú: Chính phủ Việt Nam khẳng định rằng không có dữ liệu tổng hợp chính thức có sẵn về quy mô và phân bố theo ngành của các doanh nghiệp chưa niêm yết thuộc sở hữu đa số của chính quyền trung ương. Do đó, Bảng 2.2. trong phần này là tính toán của tác giả dựa trên cơ sở dữ liệu của Tổng cục Thống kê Việt Nam (TCTK), Điều tra Doanh nghiệp năm 2016 và dữ liệu do CMSC gửi.

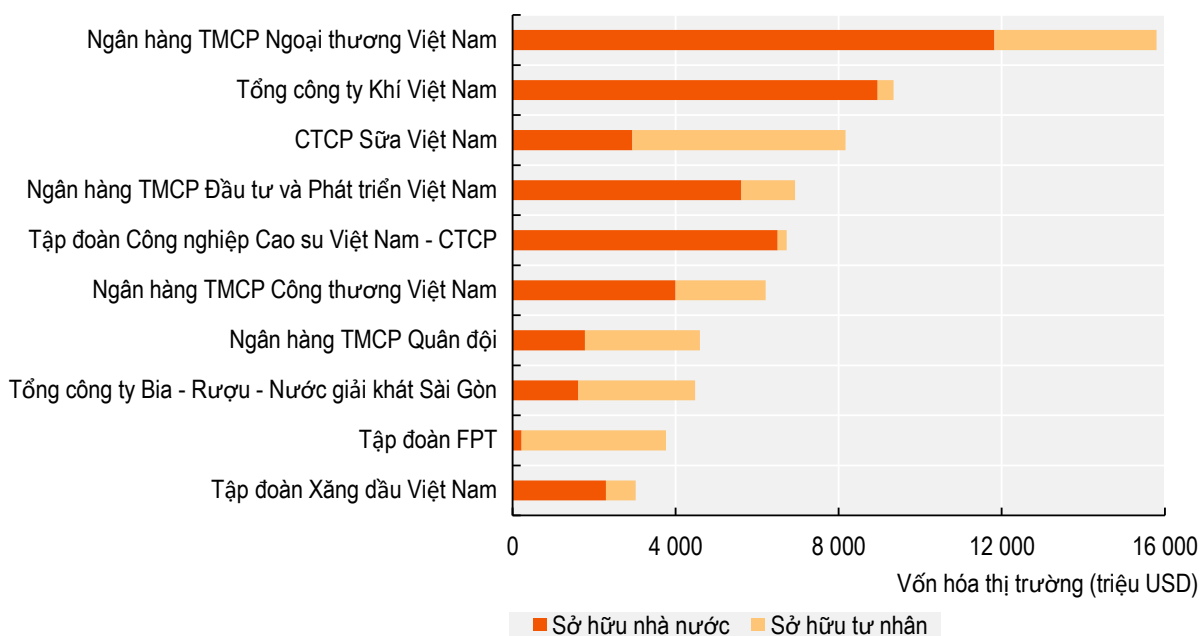
Nguồn: Tính toán của tác giả dựa trên cơ sở dữ liệu của Tổng cục Thống kê Việt Nam (TCTK), Điều tra Doanh nghiệp Việt Nam năm 2016 và dữ liệu do CMSC gửi. .

### 2.2.1. DNNN niêm yết

Trong số các công ty niêm yết tại Việt Nam có 35 DNNN do nhà nước sở hữu đa số. Hai mươi lăm công ty khác có nhà nước là cổ đông thiểu số quan trọng (với cổ phần chiếm hơn 10% tổng số cổ phần có quyền biểu quyết) (xem Hình 2.3). Như thể hiện trong bảng dưới đây, trong số 10 DNNN có tỷ lệ sở hữu nhà nước lớn nhất, có 4 doanh nghiệp thuộc lĩnh vực tài chính và 2 doanh nghiệp thuộc Tập đoàn Dầu khí. Công ty niêm yết lớn nhất có tỷ lệ sở hữu cổ phần đa số là Ngân hàng TMCP Ngoại thương Việt Nam (giá trị vốn hóa thị trường đạt 15,8 tỷ USD). Công ty niêm yết lớn nhất có tỷ lệ sở hữu cổ phần nhà nước thiểu số là Công ty Cổ phần Sữa Việt Nam (giá trị vốn hóa thị trường là 8,2 tỷ USD), trong đó nhà nước sở hữu 37,9% cổ phần (xem Hình 2.3). Tư nhân hóa một phần thông qua niêm yết trên thị trường chứng khoán không tạo ra nhiều thay đổi về việc kiểm soát quyền sở hữu của khu vực công trên thị trường chứng khoán. Tại Việt Nam, khu vực công vẫn nắm giữ 28% nguồn vốn của những công ty niêm yết lớn nhất tính đến cuối năm 2018 (xem Hình 2.4).

Theo một nghiên cứu của OECD, hầu hết các quốc gia tham gia niêm yết DNNN đều mong muốn các công ty này được tiếp cận nguồn vốn tốt hơn trong tương lai và duy trì các tiêu chuẩn cao hơn về minh bạch và công bố thông tin nhờ vào việc áp dụng các quy tắc niêm yết và duy trì trên thị trường chứng khoán (OECD, 2016<sup>[10]</sup>). Tại Việt Nam, trong khi các DNNN niêm yết luôn hoạt động tốt hơn các loại hình DNNN khác, thì hiệu quả hoạt động của các doanh nghiệp này lại kém ấn tượng hơn so với các công ty niêm yết tư nhân. Để khắc phục vấn đề này, mới đây, BTC đã công bố lộ trình 5 năm áp dụng IFRS cho tất cả các doanh nghiệp, trong đó có DNNN.

**Hình 2.3. Mười công ty niêm yết lớn nhất có tỷ lệ sở hữu nhà nước**

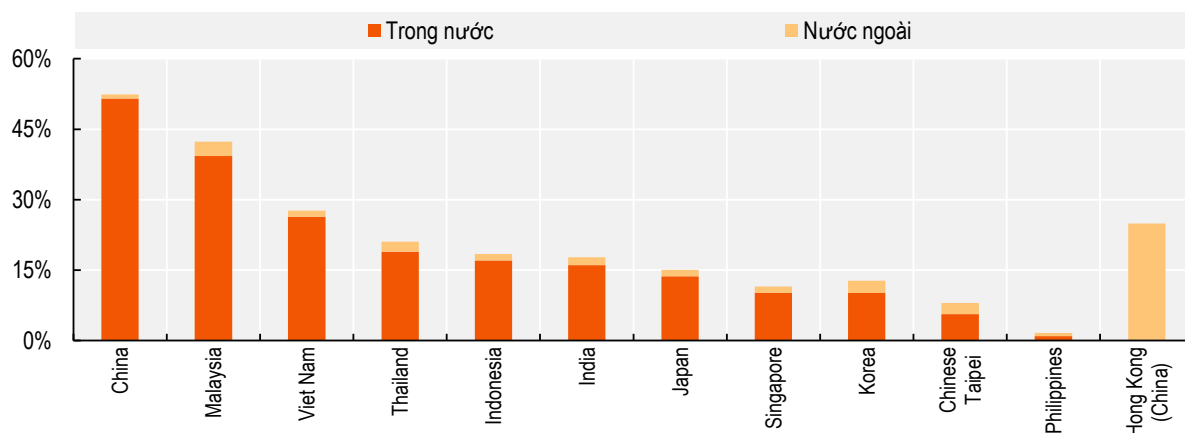


Ghi chú: Dữ liệu về giá trị vốn hóa thị trường và tỷ lệ sở hữu nhà nước của các công ty niêm yết được lấy từ VietStock, <https://finance.vietstock.vn/> vào ngày 7 tháng 10 năm 2021

Ghi chú: 1 Đồng Việt Nam (VNĐ) = 0,0000 44 USD vào ngày 07/10/2021

Nguồn: Tính toán của tác giả dựa trên VietStock, <https://finance.vietstock.vn/>, tài liệu đệ trình của BTC và SCIC về quy mô và phân bố theo ngành của các công ty niêm yết có tỷ lệ sở hữu nhà nước không dưới 10%. Thông tin tổng hợp từ các tài liệu đệ trình được trình bày trong Phụ lục B và Phụ lục C.

**Hình 2.4. Quyền sở hữu của khu vực công trong các doanh nghiệp niêm yết trên thị trường chứng khoán tại châu Á, tính đến cuối năm 2018**



Ghi chú: Bảng này thể hiện tỷ lệ sở hữu bình quân gia quyền theo giá trị vốn hóa thị trường đối với khu vực công. Các phép tính dựa trên dữ liệu về tỷ lệ sở hữu của 100 công ty niêm yết lớn nhất tại từng thị trường.

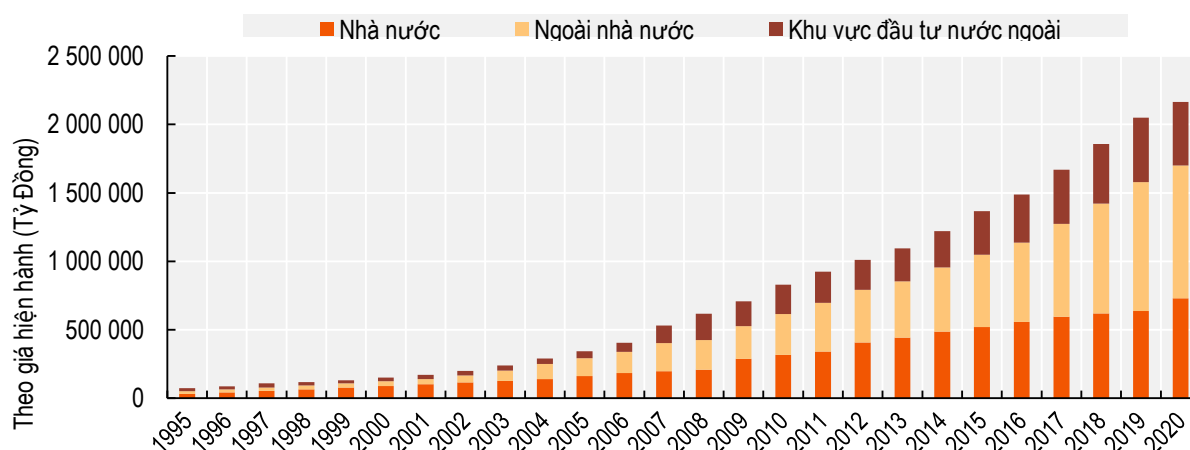
Nguồn: OECD (2019a), Đánh giá Thị trường Vốn cổ phần Châu Á năm 2019, Loạt bài về Thị trường Vốn của OECD, Paris, <http://www.oecd.org/daf/ca/oecd-equity-market-review-asia.htm>.

### 2.2.2. DNNN là nhà đầu tư

Trong hai thập kỷ qua, khu vực nhà nước luôn có đóng góp quan trọng vào đầu tư. Tỷ trọng của khu vực nhà nước trong tổng vốn đầu tư của khu vực doanh nghiệp với các loại hình sở hữu khác nhau tương đương với tỷ trọng của các công ty tư nhân trong nước và gấp gần hai lần so với tỷ trọng của khu vực vốn đầu tư nước ngoài (Hình 2.5). Tỷ trọng lớn này của khu vực doanh nghiệp nhà nước trong môi trường đầu tư và cơ sở nhà đầu tư khá hạn chế có thể được giải thích bằng các hạn chế đối với sự tham gia của nước ngoài vào quá trình cổ phần hóa DNNN và việc cấm sở hữu đa số bởi người nước ngoài đối với các công ty đại chúng trong thời gian trước. Nhóm công tác của OECD được biết các nhà đầu tư nước ngoài thường không được khuyến khích mua cổ phần của các DNNN vì trong trường hợp đó họ chỉ được mua cổ phần thiểu số. Sự do dự của các nhà đầu tư thường liên quan đến việc kết hợp liên tục các mục tiêu thương mại và phi thương mại trong các doanh nghiệp cổ phần hóa, cũng như việc chính phủ nhất quyết nắm giữ hơn 50% vốn sau khi cổ phần hóa. Chính phủ thường giữ lại tỷ lệ cổ phần trực tiếp hoặc gián tiếp đáng kể hoặc quyền phủ quyết chiến lược trong các công ty niêm yết.

Trong những năm gần đây, Chính phủ đã cố gắng giải quyết vấn đề này bằng cách cải thiện các quy định về giới hạn tỷ lệ sở hữu của nhà đầu tư nước ngoài (FOLs). Luật Chứng khoán mới có hiệu lực từ năm 2019 nhằm mục đích gỡ bỏ các giới hạn tỷ lệ sở hữu của nhà đầu tư nước ngoài trong hầu hết các ngành, ngoại trừ các lĩnh vực cụ thể quan trọng đối với an ninh quốc gia. Điều này cho phép các công ty đại chúng thực hiện các bước để nâng tỷ lệ sở hữu của nhà đầu tư nước ngoài lên 50% hoặc cao hơn, hoặc xóa bỏ các giới hạn về tỷ lệ sở hữu của nhà đầu tư nước ngoài khi được UBCKNN chấp thuận.

**Hình 2.5. Nguồn vốn đầu tư theo loại sở hữu**



Nguồn: Ban Thư ký OECD tính toán dựa trên số liệu của TCTK Việt Nam

Ghi chú: "Ngoài nhà nước" chỉ khu vực trong nước do khu vực tư nhân đầu tư.

### 2.3. DNNN là phương tiện phát triển quốc gia: Quan điểm lịch sử

Các DNNN ở Việt Nam thường được chính phủ kỳ vọng sẽ đóng vai trò kép, bao gồm thực hiện các chiến lược phát triển quốc gia và phục vụ chính quyền trung ương. Các văn bản pháp luật, chiến lược của chính phủ và hướng dẫn chính sách thường được xây dựng nhằm đạt được các mục tiêu chiến lược phát triển, có nghĩa là nhắm đến các DNNN đang hoạt động.

Công cuộc cải cách quyền sở hữu và quản trị có mục tiêu chính là nâng cao hiệu quả, hiệu quả chi phí và trách nhiệm giải trình đối với các mục tiêu chính sách công. Hiệu quả tài chính, mặc dù không bị bỏ qua, nhưng thường được coi là yếu tố cần cân nhắc thứ yếu, chủ yếu liên quan đến việc chính phủ muốn tránh tình trạng lỗ tài khóa. Điều này đã dẫn đến việc cấp bảo lãnh Chính phủ đối với nợ do DNNN phát hành, làm ảnh hưởng đến sân chơi bình đẳng.

Tại Hội nghị Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII vào tháng 5 năm 2017, lần đầu tiên Chính phủ Việt Nam chính thức nhận thức được sự cần thiết phải cơ cấu lại và nâng cao hiệu quả của DNNN và tầm quan trọng của việc thúc đẩy khu vực tư nhân<sup>2</sup> bằng cách thông qua các nghị quyết để giải quyết những vấn đề này. Các nghị quyết này đã được chuyển thành Chiến lược Phát triển Kinh tế - Xã hội giai đoạn 2021-2030, được Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ 13 thông qua vào năm 2021 (Foster and Tien, 2021<sup>[11]</sup>). Trong tuyên bố chính thức của Nhà nước tại Đại hội Đảng 5 năm một lần diễn ra vào cuối tháng 1, Nhà nước chính thức công nhận rằng khu vực tư nhân, mà không phải Nhà nước, là nền tảng cho tăng trưởng kinh tế; tuy nhiên, tại một số thị trường, sự khác biệt về khả năng tiếp cận vẫn là một vấn đề cần giải quyết. Đáng lưu ý là thường có sự ưu tiên cho DNNN trong các tổ chức tài chính nhà nước. Tính đến cuối năm 2020, các ngân hàng quốc doanh nắm giữ hơn 40% tổng tài sản của tất cả các tổ chức tín dụng; việc phát triển khu vực tài chính phi ngân hàng, đa dạng hóa các kênh tài chính sẽ giúp phân bổ nguồn lực hiệu quả hơn và tiếp cận thị trường tốt hơn cho các doanh nghiệp tư nhân. Việc tránh giải cứu các DNNN tụt hậu bằng nguồn vốn viện trợ nhà nước là quan trọng để tạo điều kiện tiếp cận thị trường cho các doanh nghiệp mới gia nhập (World Bank Group, 2019<sup>[3]</sup>; OECD, 2022<sup>[2]</sup>).

Môi trường kinh doanh của Việt Nam gần đây đã có nhiều cải thiện - chủ yếu là nhờ vào các luật và quy định tốt hơn và rõ ràng hơn do chính phủ thực hiện. Các biện pháp mới nhất nhằm cải thiện khuôn khổ pháp lý thân thiện với doanh nghiệp và đảm bảo một sân chơi bình đẳng giữa DNNN và doanh nghiệp tư nhân kể cả doanh nghiệp nước ngoài, bao gồm Quan hệ hợp tác công - tư (PPP) mới, Bộ luật Lao động sửa đổi và Luật Cạnh tranh sửa đổi. Tương tự như vậy, chính phủ đặt mục tiêu tăng tỷ trọng hoạt động

của khu vực tư nhân từ 43% GDP năm 2017 lên 50% GDP vào năm 2020, thông qua cổ phần hóa các DNNN, khuyến khích sự gia nhập của các doanh nghiệp nhỏ và vừa (SME) sáng tạo trong nước và loại trừ các DNNN mất khả năng thanh toán. Pháp luật và các quy định của Việt Nam không có sự phân biệt đối xử về quy định giữa các công ty dựa trên quyền sở hữu. Tuy nhiên, nguyên tắc này thường không được tuân thủ trong thực tế. Vấn đề này được đề cập sâu hơn trong Chương 3 về “Doanh nghiệp nhà nước trên thị trường” trong Phần II của báo cáo này.

Hầu hết các DNNN đóng vai trò quan trọng về mặt kinh tế đều nằm trong các tập đoàn kinh tế. Trong các giai đoạn trước của quá trình cải cách, một số DNNN riêng lẻ đã sáp nhập thành các tổng công ty nhà nước (SGC) lớn hơn và có tài chính vững chắc hơn. Với việc Việt Nam gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO), nhiều SGS đã kết hợp lại thành các tập đoàn kinh tế nhà nước (SEG) khổng lồ và đa dạng. Tại thời điểm hình thành, SEG được coi là đại diện của “những đỉnh cao chỉ huy” trong nền kinh tế, được nhiều nhà nghiên cứu ví như Chaebol của Hàn Quốc và Keiretsu của Nhật Bản. Tuy nhiên, hậu quả không mong muốn từ việc hình thành các tập đoàn này là họ đã làm thay đổi môi trường cạnh tranh do thường xảy ra hoạt động cho vay theo chỉ định trong các Tập đoàn lớn do nhà nước kiểm soát.

Trong thời gian gần đây, Bộ KH-ĐT đã đề ra kế hoạch phát triển DNNN quy mô lớn, tập trung phát triển 7 công ty do nhà nước sở hữu đa số với tổng giá trị được đánh giá trên 20 nghìn tỷ đồng với tư cách là các công ty đầu ngành nhằm hỗ trợ lĩnh vực tương ứng tăng trưởng. Chính phủ nhấn mạnh kế hoạch này nhằm tạo điều kiện cho các DNNN này có nhiều quyền tự chủ hơn trong việc ra quyết định, loại bỏ một số quy định liên quan đến các dự án đầu tư nhằm giảm thiểu sự can thiệp của nhà nước vào công việc nội bộ của các công ty này. Tuy nhiên, vẫn cần phải xem xét liệu các DNNN này có được tiếp cận tốt hơn với nguồn tài chính và bảo lãnh của chính phủ so với các DNNN hoặc công ty tư nhân khác hay không.

## 2.4. Cổ phần hóa DNNN

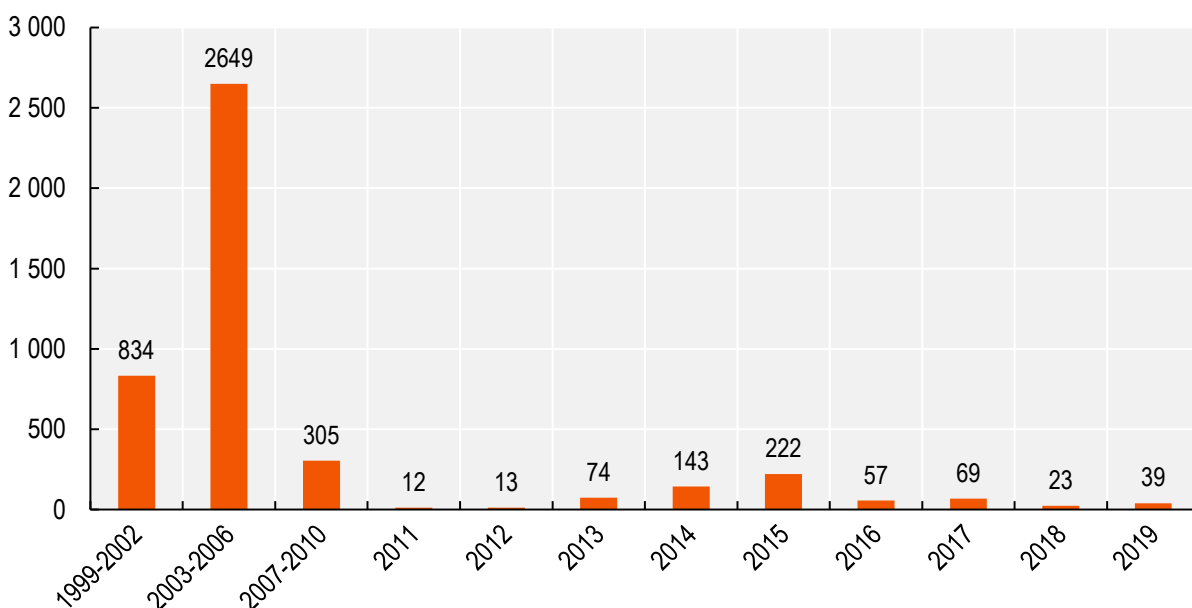
Kể từ khi thực hiện cải cách kinh tế định hướng thị trường trong công cuộc “Đổi mới” vào năm 1986, việc cơ cấu lại các DNNN trở thành một trong những ưu tiên hàng đầu trong quá trình cải cách kinh tế đất nước. Quá trình cổ phần hóa DNNN diễn ra với tốc độ nhanh trong những năm 1990 và đầu những năm 2000, nhưng đã chậm lại trong thập kỷ vừa qua. Tổng số DNNN đã cổ phần hóa là 2.649 trong giai đoạn 2003-2006. Tuy nhiên, con số này đã giảm xuống 305 trong giai đoạn 2007-2010.

Cổ phần hóa là việc chuyển đổi doanh nghiệp do nhà nước sở hữu toàn bộ thành công ty do nhiều cổ đông sở hữu. Cục Phát triển Doanh nghiệp trực thuộc Bộ KH-ĐT đã được Thủ tướng Chính phủ giao nhiệm vụ dự thảo quyết định về việc phân loại DNNN – nhà nước sở hữu toàn bộ, trên 50%, trên 65% và dưới 50%. Kế hoạch bán cổ phần cho bên ngoài là khác nhau, tùy thuộc vào mức độ sở hữu nhà nước. Khi nhà nước không có cổ phần chi phối tại một DNNN cụ thể, thì các nhà đầu tư bên ngoài có thể mua cổ phần với khối lượng tùy ý để kiểm soát công ty.

Một trong những biện pháp đẩy nhanh quá trình cổ phần hóa DNNN là vào năm 2016, Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt đề án cơ cấu lại các tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước trong giai đoạn 2016-2020. Năm 2017, chính phủ đã bán thành công 54% cổ phần của Tổng Công ty Cổ phần Bia - Rượu - Nước giải khát Sài Gòn (Sabeco) cho Thai Beverage. Từ năm 2016 đến tháng 6 năm 2020, Việt Nam có 175 doanh nghiệp cổ phần hóa, đạt tổng giá trị doanh nghiệp là 443,5 nghìn tỷ đồng, trong đó quy mô vốn nhà nước chiếm 207,1 nghìn tỷ đồng (GSO, 2021<sup>[41]</sup>).

Một số DNNN không đáp ứng thời hạn năm 2020 quy định tại Quyết định số 26/2019/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ và thời hạn này được điều chỉnh sang năm 2021. Năm 2021, chỉ có 3 DNNN được cổ phần hóa trong bối cảnh đại dịch COVID-19 kéo dài và không có doanh nghiệp nào nằm trong danh sách được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt. Việt Nam đặt mục tiêu hoàn thành quá trình tái cơ cấu DNNN vào năm 2025, qua đó dự kiến sẽ huy động được khoảng 11 tỷ USD.

Hình 2.6. Cổ phần hóa DNNN



Nguồn: (ADBI, 2020<sup>[5]</sup>) (OECD, 2020<sup>[6]</sup>), Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI).

Quá trình thoái vốn và cổ phần hóa trong những năm gần đây gặp phải nhiều chỉ trích là quá chậm chạp và liên tục chậm tiến độ. Những thách thức chính trong quá trình cổ phần hóa bao gồm thời hạn quá chặt chẽ, chỉ đạo không rõ ràng của chính phủ, đặc biệt là liên quan đến quyền sở hữu đất, đánh giá đất đai, và đánh giá giá trị ghi sổ của các DNNN. Sự do dự của các nhà đầu tư thường liên quan đến việc kết hợp liên tục các mục tiêu thương mại và phi thương mại trong các doanh nghiệp cổ phần hóa, cũng như việc chính phủ nhất quyết nắm giữ hơn 50% vốn sau khi cổ phần hóa. Một số DNNN cổ phần hóa vẫn có tỷ lệ sở hữu nhà nước đáng kể và không thu hút được nhà đầu tư nước ngoài. Chính phủ thường giữ lại tỷ lệ cổ phần trực tiếp hoặc gián tiếp đáng kể hoặc quyền phủ quyết chiến lược trong các công ty niêm yết (OECD, 2016<sup>[10]</sup>; 2019<sup>[12]</sup>).

Việc chậm cổ phần hóa không chỉ liên quan đến quá trình phê duyệt sắp xếp, xử lý bất động sản mà còn do sắp xếp sở hữu nhà nước phức tạp bao gồm một số cơ quan đại diện chủ sở hữu (Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp, các Bộ, ngành, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh) chưa có hướng dẫn rõ ràng để DNNN trong danh mục quản lý rà soát, xây dựng đề án kinh doanh theo chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ. Bộ máy quản lý nhiều tầng bậc đã gây khó khăn và mất nhiều thời gian cho các DNNN và nhà đầu tư có liên quan trong việc tham gia vào quá trình cổ phần hóa. Thêm vào đó, trong hai năm qua, đại dịch COVID-19 đã làm giảm ưu tiên của Chính phủ đối với việc cổ phần hóa các DNNN.

Dự kiến sẽ tiếp tục có nhiều cuộc cải cách khác chủ yếu thông qua cổ phần hóa nhiều công ty hơn và trong tương lai gần, DNNN chỉ có thể duy trì vị thế chi phối trong các lĩnh vực liên quan trực tiếp đến quốc phòng hoặc an ninh quốc gia. Trong kịch bản lý tưởng, tất cả những lĩnh vực khác sẽ được mở cửa cho nước ngoài tham gia và/hoặc cạnh tranh. Chiến lược Phát triển Kinh tế Xã hội (2011-2020) của chính phủ ghi nhận tầm quan trọng của cải cách DNNN, ưu tiên cổ phần hóa và tư nhân hóa với tốc độ cao hơn. Trong nửa đầu năm 2022, chính phủ cũng có kế hoạch ban hành kế hoạch cổ phần hóa mới đến năm 2025.

Theo chính phủ, sau khi cổ phần hóa, các DNNN đạt kết quả kinh doanh cao hơn, hoạt động hiệu quả hơn do việc sử dụng và quản lý vốn nhà nước được cải thiện. Nhóm công tác hiểu rõ điều này đã được phản ánh thông qua tốc độ tăng trưởng, hoạt động sản xuất kinh doanh, thu nhập bình quân của người

lao động và tổng số tiền nộp vào ngân sách nhà nước. Theo các bên có quyền lợi liên quan, một số ví dụ có thể kể đến như Vinamilk (CTCP Sữa Việt Nam), FPT (Tập đoàn Công nghệ Thông tin - Viễn thông FPT) hay REE (Công ty Cổ phần Cơ Điện Lạnh) đều duy trì giá trị vốn hóa cao sau khi cổ phần hóa.

## Tài liệu tham khảo

- ADB (2020), *State-Owned Enterprise Reform in Viet Nam: Progress and Challenges*, [5]  
<https://www.adb.org/publications/state-owned-enterprise-reform-viet-nam-progress-challenges>.
- Foster and Tien (2021), *Corporate Acquisitions and Mergers in Vietnam*, Wolters Kluwer. [11]
- GSO (2021), *Statistical Yearbook of Viet Nam*, <https://www.gso.gov.vn/en/data-and-statistics/2022/08/statistical-yearbook-of-2021/>. [4]
- Korea Trade Promotion Corporation (KOTRA) (2020), *Banking industry performance in Viet Nam*, [9]  
[https://dream.kotra.or.kr/kotranews/cms/news/actionKotraBoardDetail.do?SITE\\_NO=3&MENU\\_ID=180&CONTENTS\\_NO=1&bbsGbn=243&bbsSn=243&pNttSn=183292](https://dream.kotra.or.kr/kotranews/cms/news/actionKotraBoardDetail.do?SITE_NO=3&MENU_ID=180&CONTENTS_NO=1&bbsGbn=243&bbsSn=243&pNttSn=183292).
- Nguyen, P. (2020), *Optimal capital adequacy ratio: An investigation of Vietnamese commercial banks using two-stage DEA*, [8]  
<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/23311975.2020.1870796#:~:text=In%20general%2C%20the%20average%20CAR,the%20BASEL%20II%E2%80%94948%25>.
- OECD (2022), *OECD Economic Surveys: Viet Nam 2022*, OECD Publishing, Paris, [2]  
<https://doi.org/10.1787/8f2a6ecb-en>.
- OECD (2020), *Multi-dimensional Review of Viet Nam - Towards an Integrated, Transparent and Sustainable Economy*, [https://www.oecd-ilibrary.org/development/multi-dimensional-review-of-viet-nam\\_367b585c-en](https://www.oecd-ilibrary.org/development/multi-dimensional-review-of-viet-nam_367b585c-en). [6]
- OECD (2019), *Corporate Governance Frameworks in Cambodia, Lao PDR, Myanmar and Viet Nam*. [12]
- OECD (2016), *Broadening the Ownership of State-Owned Enterprises: A Comparison of Governance Practices*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264244603-en>. [10]
- Public-Private Infrastructure Advisory Facility (2016), *Improving Private Sector Participation in Vietnam.* Impact Assessment, October. [1]
- Vuong, Q. and et al. (2019), *The Vietnamese Economy at the Crossroads, Southeast Asia and the ASEAN Economic Community*, [7]  
[https://www.academia.edu/44314404/The\\_Vietnamese\\_Economy\\_at\\_the\\_Crossroads](https://www.academia.edu/44314404/The_Vietnamese_Economy_at_the_Crossroads).
- World Bank Group (2019), *Finance in Transition: Unlocking Capital Markets for Vietnam's Future Development*, [3]  
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/971881576078190397/pdf/Finance-in-Transition-Unlocking-Capital-Markets-for-Vietnam-s-Future-Development.pdf>.



## Ghi chú

<sup>1</sup> Ngoài ra, còn có một số lượng lớn các DNNN cấp tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương do chính quyền địa phương tương ứng quản lý ở cấp địa phương. Bộ Hướng dẫn DNNN này sẽ được áp dụng cho các công ty này nếu chủ sở hữu của các công ty này quyết định thực hiện theo Bộ Hướng dẫn, nhưng các DNNN cấp địa phương không nằm trong phạm vi của bản đánh giá này. Báo cáo này chỉ tập trung vào khu vực DNNN ở cấp quốc gia.

<sup>2</sup> Khu vực tư nhân ở Việt Nam chủ yếu bao gồm các doanh nghiệp nhỏ và vừa (SME), trong khi DNNN có xu hướng là doanh nghiệp lớn và hoạt động trong các lĩnh vực được bảo hộ. Mối quan tâm chung của cộng đồng doanh nghiệp Việt Nam là tình trạng tương đối khan hiếm nguồn vốn dành cho SME, điều này cũng xuất hiện ở nhiều nước OECD.



# 3 **Khuôn khổ pháp lý và quy định**

---

Chương này cung cấp cái nhìn tổng quan về khuôn khổ pháp lý quản trị DNNN tại Việt Nam. Phần đầu tiên xem xét các luật và quy định chính của quốc gia được áp dụng cho khu vực doanh nghiệp nói chung. Phần thứ hai nghiên cứu các luật, quy định, các văn bản pháp luật và các chính sách chi phối các DNNN, đặc biệt là đối với việc chuyên nghiệp hóa hội đồng quản trị, tính minh bạch và công bố thông tin, quá trình cổ phần hóa và các vấn đề đất đai. Phần cuối xem xét bối cảnh pháp lý hiện hành liên quan đến sự tham gia của các nhà đầu tư nước ngoài vào quá trình cổ phần hóa DNNN và các đợt chào bán cổ phần lần đầu ra công chúng.

---

## **3.1. Các luật và quy định chính về khu vực doanh nghiệp**

Khuôn khổ pháp lý và quy định về quản trị công ty phát triển với tốc độ nhanh trong thập kỷ vừa qua. Các luật chính điều chỉnh hoạt động quản trị công ty ở Việt Nam là Luật Doanh nghiệp (2020), Luật Chứng khoán (2019) và các Nghị định, thông tư và quyết định hướng dẫn thi hành hai luật này. Luật Kế toán (2015) và Luật Kiểm toán độc lập (2011) đặt ra khuôn khổ pháp lý về báo cáo tài chính, kế toán và kiểm toán trong khu vực doanh nghiệp ở Việt Nam. Ngoài ra, các luật khác - Luật Đầu tư (2005), Luật Cạnh tranh (2018), Luật Các tổ chức tín dụng (2010) và Luật Kinh doanh bảo hiểm (2010) - giúp củng cố hơn nữa khuôn khổ quản trị công ty ở quốc gia. Các công ty Việt Nam cũng phải tuân thủ luật chống tham nhũng, phá sản, thương mại, cạnh tranh, xây dựng, lao động, đấu thầu và thuế.

Những tổ chức chính tham gia điều tiết công tác quản trị công ty ở Việt Nam gồm Ủy ban Chứng khoán Nhà nước, Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương (CIEM) thuộc Bộ KH-ĐT, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (NHNN) và BTC. Chi tiết về vai trò của các tổ chức này được trình bày trong mục 4.1.

Tuy nhiên, mặc dù các luật và quy định liên quan đảm bảo mức độ rõ ràng nhất định về giám sát và trách nhiệm giải trình trong công tác quản trị công ty của các công ty, mức độ tuân thủ của các công ty riêng lẻ vẫn còn kém. Khuôn khổ pháp lý về quản trị công ty vẫn còn phức tạp và những người tham gia thị trường còn thiếu hiểu biết về khuôn khổ pháp lý (OECD, 2018<sup>[1]</sup>). Vẫn còn những thách thức về thể chế. Ví dụ: vai trò và trách nhiệm chông chéo giữa Ủy ban Chứng khoán Nhà nước (UBCKNN), NHNN Việt Nam và BTC, cũng như việc thiếu cơ chế phối hợp và trách nhiệm giải trình giữa các cơ quan này đã làm giảm hiệu quả của việc thực thi quản trị công ty.

Liên quan đến các công ty niêm yết, UBCKNN có một số quyền hạn thi hành, bao gồm khả năng phạt tiền và đình chỉ hoặc thu hồi giấy phép. UBCKNN cũng có thể ban hành các chỉ thị về việc tuân thủ các quy định và luật chứng khoán có liên quan. Tuy nhiên, việc UBCKNN khởi kiện trong các vụ kiện dân sự tại tòa án và nhận tiền bồi thường thiệt hại thay mặt cổ đông không phải là thông lệ thường thấy. Các quy trình tư pháp phức tạp khiến các cổ đông khó thực thi quản trị công ty thông qua tòa án. Việc thực thi Luật Doanh nghiệp, trong đó điều chỉnh việc thành lập tất cả các doanh nghiệp bao gồm cả DNNN, được tiến hành ở cấp địa phương và theo phương thức phân cấp. Sáu mươi ba Sở KH-ĐT chịu trách nhiệm đăng ký công ty và thực thi các quy định liên quan trong Luật Doanh nghiệp. Sở KH-ĐT cấp trung ương ở Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh (OECD, 2019<sup>[2]</sup>).

**Luật Công ty (Luật Thương mại).** Trước năm 1990, không có khuôn khổ pháp lý cho việc thành lập công ty thuộc khu vực tư nhân. Năm 1990, các công ty và doanh nghiệp trong khu vực tư nhân lần đầu tiên được công nhận với sự ra đời của Luật Công ty (Luật số 47-LCT/HĐNN8 về Công ty ngày 21 tháng 12 năm 1990 của Quốc hội) và Luật Doanh nghiệp Tư nhân (Luật số 48-LCT/HĐNN8 của Quốc hội ngày 21 tháng 12 năm 1990). Hai luật này đã tạo cơ sở pháp lý cho việc thành lập các doanh nghiệp tư nhân đầu tiên tại Việt Nam.

**Luật Doanh nghiệp.** Luật này được đưa ra lần đầu tiên vào năm 1999 thay thế cho Luật Công ty và Luật Doanh nghiệp Tư nhân. Luật này thúc đẩy sự phát triển bùng nổ của các doanh nghiệp trong khu vực tư nhân trong nước tại Việt Nam. Luật Doanh nghiệp mang lại sự bảo hộ chính thức cho các doanh nghiệp tư nhân cũng như quyền sở hữu tư nhân. Luật này cải thiện các thủ tục khởi nghiệp và giảm bớt các rào cản gia nhập của doanh nghiệp. Do đó, số lượng doanh nghiệp đăng ký tăng lên đáng kể và các doanh nhân Việt Nam đã thực hiện đầu tư trên quy mô lớn thông qua các doanh nghiệp đã đăng ký theo Luật Doanh nghiệp. Tuy nhiên, phiên bản đầu tiên của Luật Doanh nghiệp không công nhận quản trị công ty là ưu tiên hàng đầu. Năm 2005, việc ban hành Luật Doanh nghiệp mới là một bước ngoặt trong lịch sử chính sách kinh tế của Việt Nam. Luật mới này thống nhất ba luật khác nhau - Luật Doanh nghiệp Nhà nước, Luật Đầu tư Trực tiếp Nước ngoài và Luật Doanh nghiệp Tư nhân, tạo thành một khuôn khổ pháp lý áp dụng cho cả DNNN và doanh nghiệp tư nhân.

Các quy định về quản trị công ty được nhấn mạnh trong phiên bản sửa đổi của Luật Doanh nghiệp năm 2014, thay thế cho phiên bản trước đó. Luật Doanh nghiệp 2014 quy định các yếu tố chính của khuôn khổ quản trị công ty trong tất cả các doanh nghiệp ở Việt Nam, bao gồm cả doanh nghiệp trong khu vực tư nhân (bao gồm các công ty niêm yết, công ty đại chúng và tất cả các công ty khác) và DNNN. Luật năm 2014 đặt ra các yêu cầu quản trị công ty toàn diện và chặt chẽ hơn đối với DNNN. Luật này quy định thành phần của Hội đồng thành viên (HĐTV) hoặc Hội đồng quản trị (HĐQT), vai trò đại diện của các giám đốc độc lập trong một số công ty cổ phần (CTCP), trách nhiệm của các giám đốc, công bố thông tin và bảo vệ quyền lợi của cổ đông, v.v.

Theo luật này, các DNNN phải công bố định kỳ nhiều loại thông tin tài chính và phi tài chính khác nhau và Chủ tịch HĐTV hoặc Tổng giám đốc (TGD) có thể bị miễn nhiệm, bãi nhiệm nếu không đạt được mục tiêu kinh doanh trong kế hoạch kinh doanh được duyệt. Luật này cũng tăng số ngày mà cổ đông phải được thông báo trước ĐHĐCĐ thường niên. Luật này được coi là một dấu mốc quan trọng trong việc hoàn thiện khuôn khổ quản trị công ty trong khu vực DNNN. Luật được sửa đổi lần cuối vào năm 2020 và Luật Doanh nghiệp 2020 hiện đang có hiệu lực.

**Luật Doanh nghiệp mới số 59/2020/QH14** được Quốc hội Việt Nam thông qua vào ngày 17/6/2020 và có hiệu lực từ ngày 01/01/2021. Luật này tiếp tục mở rộng định nghĩa về DNNN, chú trọng hơn vào việc đối xử với cổ đông thiểu số và đơn giản hóa quy trình đăng ký kinh doanh. Luật sửa đổi này quy định việc thành lập, tổ chức quản lý, tổ chức lại, giải thể và các hoạt động khác của doanh nghiệp. Luật này đưa ra các yêu cầu để được chỉ định là DNNN, quy định các loại hình DNNN và cung cấp thông tin liên quan đến cơ quan quản lý, việc bổ nhiệm và thành phần của HĐQT và HĐQT cũng như các yêu cầu về công bố thông tin, đây được coi là những yếu tố quan trọng trong khuôn khổ quản trị công ty trong DNNN của đất nước. Ví dụ: Luật này quy định thành viên/thành viên hợp danh/cổ đông của doanh nghiệp do nhà nước sở hữu một phần (Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ hoặc tổng số cổ phần có quyền biểu quyết) không được chỉ định người thân của giám đốc điều hành và người có quyền chỉ định giám đốc điều hành làm đại diện của một công ty khác. Luật này đã đưa các thông lệ kinh doanh ở Việt Nam gần hơn với các thông lệ tốt của quốc tế.

**Luật Chứng khoán.** Luật Chứng khoán (số 70/2006/QH11) được thông qua vào năm 2006 và được sửa đổi năm 2019, đặt ra các yêu cầu quản trị công ty áp dụng cho công ty niêm yết và công ty đại chúng. Các yêu cầu về niêm yết, chào bán, phát hành cổ phiếu ra công chúng được quy định chi tiết hơn tại Nghị định số 58/2012/NĐ-CP năm 2012. Một số điều của Nghị định số 58 được sửa đổi bởi Nghị định số 60/2015/NĐ-CP năm 2015.

**Luật Kế toán.** Theo Luật Kế toán được sửa đổi năm 2015, BTC phải xây dựng các chuẩn mực kế toán dựa trên các chuẩn mực kế toán quốc tế nhưng cân nhắc bối cảnh của quốc gia. Cho đến nay, Chuẩn mực Báo cáo Tài chính Quốc tế (IFRS) vẫn chưa được áp dụng ở Việt Nam. Các Chuẩn mực Kế toán Việt Nam được áp dụng tại tất cả các doanh nghiệp trong hoạt động lập báo cáo tài chính. IFRS chỉ được áp dụng khi báo cáo cho các nhà đầu tư nước ngoài. Gần đây, BTC đã ban hành Quyết định số 345/QĐ-BTC nhằm áp dụng đầy đủ IFRS tại Việt Nam. Theo BTC, quá trình có ba giai đoạn, bao gồm: giai đoạn chuẩn bị từ năm 2020 đến năm 2021, giai đoạn 1 (áp dụng tự nguyện) từ năm 2022 đến năm 2025 và giai đoạn 2 (áp dụng bắt buộc) sau năm 2025.

**Luật Kiểm toán độc lập.** Luật này được thông qua vào năm 2011, yêu cầu tất cả các DNNN phải được kiểm toán bởi một công ty bên ngoài. Theo quy định tại Điều 37 của Luật này và Điều 15 của Nghị định số 17/2012/NĐ-CP hướng dẫn thi hành Luật này, các đối tượng bắt buộc phải kiểm toán gồm báo cáo tài chính thường niên của doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài; báo cáo tài chính thường niên của tổ chức tín dụng được thành lập và hoạt động theo Luật Các tổ chức tín dụng; báo cáo tài chính thường niên của công ty đại chúng, tổ chức phát hành và tổ chức kinh doanh chứng khoán; và báo cáo tài chính thường niên của DNNN, ngoại trừ các DNNN hoạt động trong lĩnh vực bí mật quốc gia<sup>1</sup> theo quy định. Xử phạt hành chính sẽ được áp dụng nếu không thực hiện kiểm toán và có vi phạm trong lĩnh vực kế toán và kiểm toán độc lập.

**Luật Đầu tư.** Luật Đầu tư sửa đổi năm 2020 quy định cập nhật về các ngành nghề có điều kiện, các ưu đãi đầu tư và các cơ chế liên quan, đồng thời đơn giản hóa quy trình phê duyệt hành chính đối với một số loại dự án đầu tư. Luật này đưa ra các điều kiện để lựa chọn nhà đầu tư đối với các dự án liên quan đến sử dụng đất, bao gồm đấu giá quyền sử dụng đất.

**Luật Cạnh tranh.** Luật cạnh tranh đầu tiên được xây dựng vào năm 2004, trong khuôn khổ Việt Nam gia nhập WTO, và được áp dụng cho tất cả các lĩnh vực của nền kinh tế và tất cả các doanh nghiệp, bao gồm DNNN. Luật này quy định các vấn đề về chống độc quyền điển hình như cạnh tranh không lành mạnh, lạm dụng vị thế chi phối thị trường và mức độ tập trung trên thị trường sản phẩm và dịch vụ. Ngưỡng thị phần 30% được sử dụng để xác định sức mạnh thị trường đáng kể và ngăn chặn một số hành vi chống cạnh tranh nhất định, đồng thời việc sáp nhập có thể phải tạm dừng nếu tổng thị phần sau khi sáp nhập bằng 50% trở lên. Năm 2018, Việt Nam đã thông qua luật cạnh tranh mới (số 23/2018/QH14). Luật này quy định rõ ràng là áp dụng cho: “tổ chức, cá nhân kinh doanh, bao gồm cả doanh nghiệp sản xuất, cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích, doanh nghiệp hoạt động trong các ngành, lĩnh vực thuộc độc quyền nhà nước [và] đơn vị sự nghiệp công lập.” (OECD, 2021<sup>[3]</sup>)

**Luật Các tổ chức tín dụng** đặt ra các yêu cầu bổ sung đối với ngân hàng ngoài các yêu cầu áp dụng cho công ty niêm yết. Các yêu cầu này liên quan đến kiểm soát nội bộ, kiểm toán nội bộ và quản lý rủi ro cũng như các yêu cầu đối với thành viên HĐQT.

**Thông tư số 121/2012/TT-BTC.** Theo quy định của pháp luật, BTC đã ban hành Thông tư số 121/2012/TT-BTC quy định về quản trị công ty áp dụng cho công ty đại chúng. Thông tư này đặt ra các quy định về những lĩnh vực sau: cổ đông và ĐHĐCĐ; HĐQT và thành viên HĐQT; Ban kiểm soát (BKS) và thành viên BKS; ngăn ngừa xung đột lợi ích; và công bố thông tin và báo cáo. Ngoài ra, Thông tư số 155/2015/TT-BTC hướng dẫn công bố thông tin trên thị trường chứng khoán.

**Nghị định số 71/2017/NĐ-CP.** Các thông tư trên đã được thay thế bằng Nghị định số 71/2017/NĐ-CP hướng dẫn về quản trị công ty trong công ty đại chúng. Nghị định này đặt ra các quy định về quản trị công ty phù hợp với Luật Doanh nghiệp. Nghị định này có mục tiêu thiết lập một khung chính sách toàn diện hơn cho việc áp dụng và tuân thủ của các doanh nghiệp có hình thức sở hữu cổ phần phân tán. Các quy định trong Nghị định này chi phối những khía cạnh quan trọng của quản trị công ty như quyền của cổ đông và các bên có quyền lợi liên quan, đối xử bình đẳng với cổ đông, đại hội cổ đông, thành phần và trách nhiệm của HĐQT, ủy ban kiểm tra và xác định công bố thông tin doanh nghiệp có liên quan. Nghị định này cũng làm rõ hơn trách nhiệm của HĐQT và ban lãnh đạo trong trường hợp xung đột lợi ích và thiết lập các chế độ quản lý khác nhau cho công ty đại chúng theo quy mô của công ty.

**Thông tư số 95/2017/TT-BTC.** Để hỗ trợ thực hiện Nghị định số 71/2017/NĐ-CP, BTC đã ban hành Thông tư số 95/2017/TT-BTC vào ngày 22/9/2017. Thông tư này quy định: (i) mẫu điều lệ mà các công ty đại chúng phải tuân theo; và (ii) quy chế nội bộ của công ty về quản trị công ty mà các công ty đại chúng phải áp dụng.

### 3.2. Khung pháp lý và quy định áp dụng cho các DNNN

Nhìn chung, các DNNN phải tuân theo các quy tắc và quy định tương tự như các quy định áp dụng cho doanh nghiệp trong khu vực tư nhân như đề cập ở trên. Ngoài các luật và quy định về quản trị công ty nêu trên, khung chính sách chung điều chỉnh quyền sở hữu và quản lý nhà nước của quốc gia bao gồm Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp (“Luật Quản lý vốn nhà nước” - Luật số 69/2014/QH13), các Nghị định, thông tư của các bộ ngành và các văn bản hướng dẫn kèm theo liệt kê các quyền và trách nhiệm của các cơ quan đại diện sở hữu nhà nước. Bộ KH-ĐT cũng đang xem xét xây dựng bộ quy tắc quản trị công ty mới cho DNNN. Kế hoạch này vẫn chưa có thông tin chi tiết.

Doanh nghiệp nhà nước có thể hoạt động dưới hình thức công ty trách nhiệm hữu hạn hoặc công ty cổ phần. Luật Doanh nghiệp hiện hành không quy định hình thức pháp lý khác đối với các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác. (xem Hộp 3.1). Công ty tư nhân (không có vốn nhà nước) có quyền hoạt động theo các mô hình này, nên pháp luật không cho phép DNNN hoạt động theo bất kỳ mô hình độc quyền nào khác với các công ty khác. Quyền lợi của người lao động trong DNNN được thực hiện theo quy định của Chính phủ và các bộ ngành, trong khi đó doanh nghiệp tư nhân phải thực hiện chính sách lao động theo cam kết, thỏa thuận với người lao động và quy định của Bộ luật Lao động.

### Hộp 3.1. Điều 88 Chương IV về Doanh nghiệp nhà nước trong Luật Doanh nghiệp 2020

#### Điều 88. Doanh nghiệp nhà nước

Doanh nghiệp nhà nước được tổ chức quản lý dưới hình thức công ty trách nhiệm hữu hạn, công ty cổ phần, bao gồm:

1. Doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ;
2. Doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ hoặc tổng số cổ phần có quyền biểu quyết, trừ doanh nghiệp quy định tại điểm a khoản 1 Điều này.

2. Doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ theo quy định tại điểm a khoản 1 Điều này bao gồm:

1. Công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ là công ty mẹ của tập đoàn kinh tế nhà nước, công ty mẹ của tổng công ty nhà nước, công ty mẹ trong nhóm công ty mẹ - công ty con;
2. Công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên là công ty độc lập do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ.

Doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ hoặc tổng số cổ phần có quyền biểu quyết theo quy định tại điểm b khoản 1 Điều này bao gồm

1. Công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên, công ty cổ phần do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ, tổng số cổ phần có quyền biểu quyết là công ty mẹ của tập đoàn kinh tế, công ty mẹ của tổng công ty nhà nước, công ty mẹ trong nhóm công ty mẹ - công ty con;
2. Công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên, công ty cổ phần là công ty độc lập do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ, tổng số cổ phần có quyền biểu quyết.

Chính phủ quy định chi tiết Điều này.

Nguồn: Luật Doanh nghiệp Việt Nam năm 2020, <https://world.moleg.go.kr/web/main/index.do>.

**Luật Quản lý vốn nhà nước (Luật số 69/2014/QH13)** được ban hành năm 2014 là nỗ lực quan trọng nhất gần đây của Chính phủ nhằm xây dựng và thực hiện một khuôn khổ toàn diện tập hợp các thông lệ về sở hữu nhà nước. Điều đáng chú ý là Luật số 69 xác lập quyền của chủ sở hữu doanh nghiệp là (i) thực hiện tất cả các quyền sở hữu, và (ii) thực hiện đầu tư và quản lý vốn đối với tài sản được giao cho công ty. Luật này cùng các văn bản hướng dẫn thi hành xác định một danh sách các lĩnh vực đầu tư vốn nhà nước chiến lược bao gồm: cung ứng sản phẩm và dịch vụ công thiết yếu cho xã hội; quốc phòng và an ninh; độc quyền quốc gia; và công nghệ cao. Luật này bao gồm các yêu cầu về tăng cường công bố thông tin đặc thù của doanh nghiệp và tổ chức đại diện cho vốn nhà nước tại DNNN. Luật này cũng quy định rằng Chủ tịch HĐQT hoặc TGD có thể bị miễn nhiệm, bãi nhiệm nếu không đạt được mục tiêu kinh doanh trong kế hoạch kinh doanh được duyệt.

Đối với doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ, việc phân chia lợi nhuận được thực hiện theo quy định tại Điều 34 của Luật số 69/2014/QH13. Đối với doanh nghiệp do nhà nước sở hữu một phần (công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên), người đại diện phần vốn nhà nước phải báo cáo và xin ý kiến của cơ quan đại diện chủ sở hữu trước khi tham gia và biểu quyết tại các cuộc họp ĐHCĐ, cuộc họp của HĐQT, HĐQT về các vấn đề liên quan đến việc chia cổ tức và phân chia lợi nhuận của doanh nghiệp theo quy định tại Điều 48 Luật số 69/2014/QH13. Tuy nhiên, luật này không quy định chi tiết về việc tách biệt giữa chức năng sở hữu và sự điều tiết của DNNN, cũng như cơ chế phối hợp giữa nhiều cơ quan thực hiện quyền sở hữu nhà nước.

Chính phủ hiện đang dự thảo Luật sửa đổi Luật số 69/2014/QH13 để phù hợp hơn với Bộ Hướng dẫn DNNN của OECD, lấy ý kiến từ các bộ và các bên có quyền lợi liên quan của DNNN. Bộ Tài chính hiện đang chủ trì quá trình này và đang có kế hoạch trình Quốc hội Luật 69/2014/QH13 sửa đổi vào cuối năm 2023. Luật sửa đổi dự kiến sẽ có hiệu lực từ ngày 1/7/2024. Nhóm Công tác của OECD được biết rằng một số ưu tiên chính làm cơ sở cho luật mới là đảm bảo nâng mức độ tự chủ cho HĐTV và ban điều hành trong các DNNN; tách biệt cơ cấu giữa chính sách công và hoạt động thương mại của các DNNN; và giảm gánh nặng thủ tục và hành chính cho các DNNN hoạt động trong lĩnh vực sản xuất. Luật Quản lý vốn nhà nước, Luật Doanh nghiệp năm 2020, các nghị định và thông tư được nêu dưới đây quy định cụ thể về các chức năng sở hữu nhà nước khác và các nghĩa vụ quan trọng của chủ sở hữu doanh nghiệp như chức năng báo cáo và công bố thông tin, chuyên nghiệp hóa các thông lệ của hội đồng quản trị theo cách thức phân tán. Mặc dù khuôn khổ pháp lý về quản trị công ty của DNNN đã có những tiến bộ đáng kể trong những năm qua, nhưng khuôn khổ quản lý vẫn thường tập trung nhiều hơn vào khuôn khổ quản lý vốn nhà nước và chỉ cho đến gần đây, các quy định này mới chú trọng đến việc đảm bảo tính minh bạch và trách nhiệm giải trình của khu vực nhà nước. Khuôn khổ pháp lý hiện hành coi DNNN là công cụ điều tiết nền kinh tế và không thừa nhận quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm của DNNN.

Những thay đổi thường xuyên về định nghĩa DNNN theo pháp luật cũng là một vấn đề trong thời gian gần đây. Luật Doanh nghiệp năm 2005 công nhận các công ty do nhà nước sở hữu đa số là DNNN, nhưng Luật sửa đổi năm 2014 không công nhận. Điều này đã gây ra sự nhầm lẫn cho các nhà hoạch định chính sách và cũng làm chậm quá trình cổ phần hóa do các luật khác (ví dụ: Luật Quản lý vốn nhà nước) áp dụng trong phạm vi rộng hơn Luật Doanh nghiệp năm 2014 vốn chỉ coi doanh nghiệp có 100% vốn nhà nước là DNNN (xem Hộp 3.2).

Luật Doanh nghiệp mới có hiệu lực vào đầu năm 2021 lại tiếp tục mở rộng phạm vi của DNNN – công nhận cả các doanh nghiệp do nhà nước sở hữu toàn bộ và các công ty do nhà nước sở hữu đa số (trên 50% và dưới 100%) là DNNN với điều kiện là nhà nước trực tiếp sở hữu cổ phần trong các công ty này<sup>2</sup>. Mặc dù luật mới được kỳ vọng là sẽ làm rõ hơn môi trường DNNN trong nước, nhưng cũng có lo ngại rằng việc mở rộng định nghĩa về DNNN sẽ khiến cho các công ty cổ phần do Nhà nước sở hữu một phần dễ hội đủ điều kiện hơn để được đối xử ưu đãi bởi các chủ sở hữu nhà nước và ngân hàng nhà nước.

Đồng thời, một số luật và quy định liên quan đến cổ phần hóa DNNN (như Luật Chứng khoán, Luật Quản lý vốn nhà nước, Luật Đầu tư và Luật Doanh nghiệp) có sự trùng lặp với nhau và thường không rõ ràng, gây cản trở việc thi hành luật đầy đủ. Thông thường, nhà đầu tư nước ngoài cần có hướng dẫn bổ sung của cơ quan có thẩm quyền khi mua cổ phần của một DNNN đang cổ phần hóa. Gần đây, Thủ tướng Chính phủ ban hành quyết định về thoái vốn nhà nước trong doanh nghiệp như một biện pháp chính để đẩy nhanh quá trình cổ phần hóa DNNN và nâng cao tính minh bạch trong quản lý nhà nước tại các DNNN. Thông tin chi tiết được cung cấp dưới đây.

### Hộp 3.2. Những thay đổi trong định nghĩa về DNNN

Trước năm 1995, việc tổ chức, quản lý và điều hành DNNN ở Việt Nam được quy định bằng các văn bản pháp luật khác nhau do Chính phủ hoặc các Bộ ban hành. Năm 1995, Luật DNNN đầu tiên được ban hành. Trong luật này, doanh nghiệp nhà nước được định nghĩa là một tổ chức kinh tế do Nhà nước đầu tư vốn, thành lập, tổ chức và quản lý. Luật này cũng phân DNNN thành hai loại: (i) doanh nghiệp nhà nước hoạt động dựa trên lợi nhuận và không có trợ cấp; và (ii) doanh nghiệp dịch vụ công của nhà nước hoạt động theo các chính sách an sinh xã hội của Nhà nước và đủ điều kiện nhận trợ cấp. Luật DNNN năm 1995 không đề cập đến các yếu tố quản trị công ty chính như tính minh bạch, công bố thông tin và tính độc lập của hội đồng quản trị. Luật này cũng cho phép bộ chủ quản giám sát chặt chẽ các DNNN trong danh mục quản lý, bao gồm cả việc quản lý hàng ngày.



Luật DNNN năm 1995 đã được thay thế bởi Luật DNNN năm 2003. Luật mới không chỉ bao gồm doanh nghiệp có 100% vốn nhà nước, mà còn bao gồm cả công ty cổ phần và công ty trách nhiệm hữu hạn có tỷ lệ cổ phần chi phối của Nhà nước (trên 50%) là DNNN. Tuy nhiên, trên thực tế, Luật DNNN chỉ áp dụng cho những doanh nghiệp do nhà nước sở hữu toàn bộ và các loại hình DNNN khác là công ty cổ phần hoặc công ty trách nhiệm hữu hạn lại được quản lý theo Luật Doanh nghiệp 1999.

Luật Doanh nghiệp mới năm 2005 định nghĩa DNNN là doanh nghiệp do Nhà nước sở hữu trên 50% vốn điều lệ. Các hình thức công ty của DNNN bao gồm công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên (nghĩa là DNNN do Nhà nước sở hữu 100% vốn); công ty cổ phần và công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên (nghĩa là DNNN trong đó Nhà nước nắm giữ đa số cổ phần hoặc vốn).

Luật Doanh nghiệp năm 2014 được ban hành với định nghĩa mới về DNNN. Luật này định nghĩa DNNN là những doanh nghiệp “do Nhà nước sở hữu hoàn toàn”, thay vì “hơn 50%” như quy định trước đây. Với định nghĩa mới, phạm vi của khu vực DNNN ở Việt Nam được thu hẹp lại và các công ty cổ phần do Nhà nước sở hữu một phần bắt buộc phải hoạt động trên cơ sở pháp lý giống với các công ty tư nhân khác và do đó trên nguyên tắc sẽ không đủ điều kiện để được đối xử ưu đãi từ chủ sở hữu Nhà nước. Luật này tiếp tục được sửa đổi vào năm 2020 với định nghĩa rộng hơn về DNNN và chú trọng hơn đến việc đối xử với cổ đông và nhà đầu tư thiểu số.

Nguồn: Phỏng vấn các bên có quyền lợi liên quan của DNNN tại Việt Nam.

### 3.2.1. Các văn bản pháp luật khác có liên quan áp dụng cho DNNN

#### *Chuyên nghiệp hóa hội đồng quản trị*

#### **Nghị định số 97/2015/NĐ-CP, Nghị định số 106/2015/NĐ-CP và Nghị định số 159/2020/NĐ-CP**

Các Nghị định này quy định chức năng và nhiệm vụ của HĐQT và HĐQT của các công ty do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn cổ phần. Các Nghị định này đặt ra các hướng dẫn và quy định về tiêu chí đề cử hội đồng quản trị cũng như quy trình đề cử và bổ nhiệm chính thức ở mức độ nhất định. Theo các Nghị định này, thành viên và cơ cấu của HĐQT hoặc HĐQT phụ thuộc vào tỷ lệ cổ phần mà cổ đông nắm giữ trong doanh nghiệp. Trong DNNN, Nhà nước là cổ đông duy nhất hoặc cổ đông đa số, có quyền chỉ định tất cả hoặc đa số thành viên trong HĐQT và HĐQT.

Tất cả các điều lệ quy định rằng HĐQT/HĐQT hoặc BKS của DNNN phải hoàn toàn chịu trách nhiệm về kết quả hoạt động của công ty và được trao toàn quyền tự chủ để xác định chiến lược cho công ty phù hợp với các mục tiêu mà chính phủ đặt ra. Các Nghị định cũng nêu rõ rằng nếu một thành viên hội đồng quản trị bị phát hiện là chịu tác động quá mức của (các) cá nhân hoặc tổ chức bên ngoài, các cơ quan nhà nước có thể thực hiện và áp dụng các biện pháp kỷ luật thích hợp. Tổng giám đốc của DNNN không được đồng thời làm chủ tịch HĐQT. Tuy nhiên, trên thực tế, HĐQT/HĐQT vẫn chưa được giao toàn bộ trách nhiệm và quyền tự chủ trong việc xây dựng chiến lược của DNNN. DNNN xây dựng và đề xuất chiến lược phát triển của mình và trình lên cấp có thẩm quyền phê duyệt. Các cơ quan nhà nước thường tác động đến hoạt động kinh doanh hàng ngày của DNNN thông qua một yếu tố gọi là chức năng quản lý nhà nước.

#### *Minh bạch và công bố thông tin*

**Nghị định số 47/2021/NĐ-CP** ngày 1/4/2021 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Doanh nghiệp, trong đó quy định danh sách thông tin cần công bố cũng như hình thức và phương tiện công bố thông tin. Nghị định này yêu cầu các báo cáo công bố thông tin phải được đăng trên trang web của doanh nghiệp, cổng thông tin điện tử hoặc trang web của cơ quan đại diện cho chủ sở hữu và Cổng thông tin Doanh nghiệp trong ít nhất là 5 năm. Doanh nghiệp công bố thông tin phải bảo quản, lưu trữ thông tin đã

báo cáo và công bố theo quy định của pháp luật. **Nghị định số 81/2015/NĐ-CP** ngày 18/9/2015 của Chính phủ trước đây đã quy định về các yêu cầu công bố thông tin áp dụng cho DNNN nhưng một số DNNN không đăng tải công khai bất kỳ báo cáo nào, ngoại trừ các DNNN niêm yết.

Các báo cáo do DNNN niêm yết cung cấp cũng có chất lượng khác nhau. Theo Công văn số 668/BKHĐT-PTDN ngày 24/1/2017 do Bộ KH-ĐT ban hành, chỉ có 40% DNNN gửi báo cáo cho Bộ KH-ĐT để công bố thông tin theo Nghị định số 81 vào năm 2016 (Phuong, 2020<sup>[4]</sup>).

### *Quy trình cổ phần hóa*

**Nghị định số 126/2017/NĐ-CP** quy định quy trình cổ phần hóa DNNN - chuyển DNNN và công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ thành công ty cổ phần. Nghị định này đặt ra nghĩa vụ niêm yết chứng khoán trên UPCOM sau khi cổ phần hóa. Để giải quyết một số vấn đề quản lý và những hạn chế trong công tác cổ phần hóa DNNN, Nghị định đã đưa ra những biện pháp mới. Chi tiết về các biện pháp mới được trình bày trong Hộp 3.3.

#### **Hộp 3.3. Nghị định số 126/2017/NĐ-CP về quy trình cổ phần hóa DNNN**

Nghị định này cho phép bốn phương pháp thực hiện Bán cổ phần lần đầu ra công chúng (IPO) - đấu giá, bảo lãnh phát hành, phát hành riêng lẻ và xây dựng sổ sách.

Theo Nghị định, khi lập hồ sơ IPO, doanh nghiệp phải đồng thời lập hồ sơ đăng ký tại Trung tâm Lưu ký Chứng khoán Việt Nam hoặc đăng ký giao dịch cổ phiếu nếu đủ điều kiện. Hồ sơ đăng ký hoặc giao dịch cổ phiếu trên thị trường công ty đại chúng chưa niêm yết phải được hoàn tất trong vòng 90 ngày kể từ ngày IPO. Quy định này nhằm đẩy nhanh việc niêm yết DNNN sau khi thực hiện IPO và do đó, có tác động mạnh đến yêu cầu nâng cao năng lực quản trị công ty của DNNN trong thời gian chuẩn bị IPO và sau khi cổ phần hóa.

Nghị định này quy định 3 phương pháp cổ phần hóa, đó là (i) giữ nguyên vốn nhà nước tại DNNN và phát hành cổ phiếu để tăng vốn điều lệ, (ii) bán một phần vốn nhà nước tại DNNN hoặc kết hợp bán cổ phần của Nhà nước và phát hành thêm cổ phiếu, và (iii) bán toàn bộ cổ phần của Nhà nước hoặc kết hợp bán toàn bộ cổ phần của Nhà nước và phát hành thêm cổ phiếu.

Nghị định này cung cấp hướng dẫn chi tiết việc định giá DNNN, bao gồm giá trị quyền sử dụng đất và giá trị lợi thế kinh doanh. Giá trị lợi thế kinh doanh bao gồm giá trị thương hiệu và giá trị tiềm năng phát triển. Nghị định này được kỳ vọng sẽ ngăn ngừa các trường hợp giá trị thương hiệu được xác định bằng không.

Nghị định nêu rõ, Nhà nước sẽ không tài trợ cho việc cổ phần hóa DNNN, kể cả các doanh nghiệp mà Nhà nước vẫn nắm giữ hơn 50% cổ phần sau khi cổ phần hóa.

Nguồn: Tài liệu đệ trình của BTC

Ghi chú: Theo Luật Đất đai Việt Nam, toàn bộ đất đai đều thuộc sở hữu nhà nước. Sở hữu tư nhân đối với đất đai là không được phép ở trong nước.

Quyết định số 707/QĐ-TTg năm 2017 quy định chi tiết về những DNNN nào sẽ được thoái vốn, yêu cầu niêm yết trên sàn giao dịch chứng khoán và thành lập Ủy ban Quản lý vốn Nhà nước tại Doanh nghiệp (CMSC) để cải thiện những thỏa thuận sở hữu trong DNNN. Quyết định số 26/2019/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ quy định thời hạn cổ phần hóa đối với các DNNN đến năm 2020. Tuy nhiên, nhiều DNNN đã không đáp ứng được thời hạn này.

Quyết định số 22/2021/QĐ-TTg ngày 2/7/2021 của Thủ tướng Chính phủ quy định tiêu chí phân loại DNNN, doanh nghiệp có vốn nhà nước thực hiện chuyển đổi sở hữu, và thoái vốn giai đoạn 2021-2025.

Bộ Tài chính coi đây là bước đi theo hướng phân cấp quyền hạn của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ trong quá trình cổ phần hóa DNNN. Theo Quyết định này, Thủ tướng Chính phủ sẽ trực tiếp phê duyệt các phương án chuyển đổi sở hữu, và thoái vốn công ty mẹ trong nhóm công ty mẹ - công ty con là công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ. Đối với các công ty con trong nhóm công ty mẹ - công ty con là công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do Nhà nước nắm giữ toàn bộ vốn điều lệ thì công ty mẹ sẽ phê duyệt các phương án.

Theo quyết định này, Thủ tướng Chính phủ sẽ phê duyệt phương án chuyển đổi sở hữu và thoái vốn cho gần 500 “công ty mẹ”, chẳng hạn như đối với việc duy trì doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ, Nhà nước sẽ nắm giữ từ trên 50% đến dưới 65% vốn điều lệ sau khi cổ phần hóa hoặc Nhà nước nắm giữ từ 65% vốn điều lệ trở lên sau khi cổ phần hóa.

Các DNNN nằm trong danh sách gồm Tập đoàn Bưu chính Viễn thông Việt Nam (VNPT), Tập đoàn Điện lực Việt Nam, Tập đoàn Dầu khí Việt Nam (PVN), Tập đoàn Than - Khoáng sản Việt Nam (Vinacomin), Tập đoàn Hóa chất Việt Nam (Vinachem), Tập đoàn Công nghiệp - Viễn thông Quân đội (Viettel) và Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh Vốn Nhà nước (SCIC).

### **3.2.2. Khung pháp lý liên quan đến sự tham gia của nhà đầu tư nước ngoài vào quá trình cổ phần hóa và IPO của DNNN**

Nhà đầu tư nước ngoài/ doanh nghiệp nước ngoài được mua cổ phần từ DNNN cổ phần hóa theo quy định tại Khoản 1 và Khoản 2 Điều 6 Nghị định số 126/2017/NĐ-CP ngày 16 tháng 11 năm 2017 của Chính phủ và Điều 125 Luật Doanh nghiệp. Luật Đầu tư quy định chi tiết hơn các điều kiện mà nhà đầu tư nước ngoài phải đáp ứng khi góp vốn, mua cổ phần hoặc mua phần vốn góp từ các tổ chức kinh tế, bao gồm: điều kiện tiếp cận thị trường; đảm bảo quốc phòng, an ninh; và các quy định về đất đai.

Khung pháp lý hiện hành đảm bảo sự tham gia của nước ngoài, trừ một số trường hợp nhà nước quản lý các ngành nghề có điều kiện vì lý do an ninh quốc gia hoặc phải phù hợp với tiêu chí trong các cam kết quốc tế mà Việt Nam là thành viên (ví dụ: WTO, EVFTA, CPTTP, Hiệp định Đối tác Kinh tế Việt Nam - Nhật Bản (VJEPA) và Hiệp định Thương mại Tự do Việt Nam - Hàn Quốc (VKFTA) (ví dụ: ngành bảo hiểm, kế toán, dịch vụ du lịch, quảng cáo, bưu chính viễn thông).

Nhóm Công tác của OECD được biết Chính phủ biết rằng các nhà đầu tư nước ngoài thường cảm thấy do dự khi mua cổ phần từ các DNNN cổ phần hóa tại Việt Nam vì các nhà đầu tư nước ngoài chỉ chiếm thiểu số và họ cảm thấy điều đó không có ý nghĩa. Trong những năm gần đây, Chính phủ đã cố gắng giải quyết vấn đề này bằng cách cải thiện các quy định về giới hạn tỷ lệ sở hữu của nhà đầu tư nước ngoài (FOLs). Trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế, Chính phủ đã từng bước gỡ bỏ các biện pháp giới hạn tỷ lệ sở hữu của nhà đầu tư nước ngoài để thúc đẩy dòng vốn nước ngoài vào Việt Nam. Luật Chứng khoán mới có hiệu lực từ năm 2019 nhằm mục đích dỡ bỏ giới hạn tỷ lệ sở hữu của nhà đầu tư nước ngoài trong hầu hết các ngành, ngoại trừ các lĩnh vực cụ thể quan trọng đối với an ninh quốc gia. Điều này cho phép các công ty đại chúng thực hiện các bước để nâng tỷ lệ sở hữu của nhà đầu tư nước ngoài lên 50% trở lên hoặc xóa bỏ giới hạn tỷ lệ sở hữu của nhà đầu tư nước ngoài khi được UBCKNN chấp thuận. Luật Chứng khoán năm 2019 và Điều 139 Nghị định số 155/2020/NĐ-CP ngày 31 tháng 12 năm 2020 của Chính phủ quy định về tỷ lệ sở hữu của nhà đầu tư nước ngoài trên thị trường chứng khoán Việt Nam đối với công ty đại chúng, chi tiết cách thức doanh nghiệp cổ phần hóa thực hiện niêm yết và đăng ký giao dịch trên thị trường chứng khoán. Tuy nhiên, tất cả các ngân hàng vẫn có giới hạn tỷ lệ sở hữu của nhà đầu tư nước ngoài ở mức 30%.

Luật số 69/2014/QH13 năm 2014 về Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp quy định các nguyên tắc và phương thức chuyển nhượng vốn đầu tư. Luật quy định việc thu hút nhà đầu tư nước ngoài tham gia vào hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp khi thực hiện cơ cấu lại doanh nghiệp là một trong những nội dung tái cơ cấu vốn trong doanh nghiệp. Ngoài ra, doanh nghiệp cổ phần hóa phải công khai thông tin và niêm yết trên thị trường chứng khoán theo quy định

tại Điều 11 Nghị định số 126/2017/NĐ-CP của Chính phủ. Thông tin cổ phần hóa phải được công bố công khai trên Cổng thông tin điện tử của Chính phủ và gửi tới BTC, Ban Chỉ đạo Đổi mới và Phát triển Doanh nghiệp để theo dõi: lộ trình, tiến độ cổ phần hóa của doanh nghiệp (bao gồm cả kế hoạch sử dụng đất đã được phê duyệt, các khu đất có tranh chấp cần tiếp tục giải quyết - nếu có), các vấn đề xử lý tài chính trong quá trình, quá trình cổ phần hóa, phương pháp và kết quả định giá doanh nghiệp.

Căn cứ các quy định nêu trên, việc bán cổ phần lần đầu ra công chúng được thực hiện theo quy trình mở, không hạn chế sự tham gia của nhà đầu tư nước ngoài. Tuy nhiên, có một số trường hợp ngoại lệ khi nhà đầu tư nước ngoài phải đáp ứng các điều kiện tiếp cận thị trường, điều này thường thay đổi tùy theo tỷ lệ sở hữu nhà nước và tiêu chí phân loại DNNN do Thủ tướng Chính phủ công bố.

Gần đây, Chính phủ đã ban hành danh mục thoái vốn theo Quyết định số 26 và quy định rõ doanh nghiệp nào nhà nước nên nắm giữ và tỷ lệ cổ phần của nhà đầu tư chiến lược để đảm bảo tính minh bạch. Vinamilk và Sabeco nhận được sự quan tâm lớn từ các nhà đầu tư nước ngoài. Trong giai đoạn 2021-2025, chính phủ đặt mục tiêu tiếp tục phương pháp này để cung cấp cho các nhà đầu tư thông tin đầy đủ và rõ ràng về tỷ lệ sở hữu. Chính phủ đang xem xét thực hiện thử nghiệm để thu hút sự quan tâm nhằm phổ biến rộng rãi các thông tin liên quan. Kết quả nghiên cứu chỉ ra rằng các nhà đầu tư chiến lược nắm giữ càng nhiều cổ phần trong doanh nghiệp thì các doanh nghiệp này càng hoạt động hiệu quả (Nguyen and Vo, 2022<sup>[5]</sup>).

### *Vấn đề đất đai*

Tại Việt Nam, toàn bộ đất đai thuộc sở hữu nhà nước. Cá nhân, doanh nghiệp, tổ chức được cấp “giấy chứng nhận quyền sử dụng đất” theo quy định của Luật Đất đai. Người nước ngoài có thể giữ quyền sử dụng đất lên đến 50 năm trong khi người dân trong nước có thể giữ quyền sử dụng đất vô thời hạn. Theo chính phủ và các bên có quyền lợi liên quan khác của DNNN, DNNN không có bất kỳ ưu đãi nào về vấn đề giao đất. Hiện tại, DNNN không được giao đất miễn phí, ngoại trừ một số trường hợp vì lý do an ninh quốc gia. Khi các DNNN muốn thuê một phần đất của Nhà nước, họ phải trình một kế hoạch sử dụng đất rõ ràng và toàn diện. Chính phủ khẳng định với OECD rằng DNNN thông thường không được sử dụng đất miễn phí như trước đây.

Tuy nhiên, Luật Đất đai hiện hành chưa quy định rõ về vai trò, trách nhiệm của Nhà nước với tư cách là đại diện chủ sở hữu trong việc quản lý và sử dụng đất. Luật cũng không hướng dẫn chi tiết về bồi thường và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất, cũng như không có khung chính sách toàn diện để giải quyết tranh chấp đất đai. Gần đây, Chính phủ có Tờ trình số 224/TT-CP trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội về đề xuất sửa đổi, bổ sung các chính sách liên quan trong Luật Đất đai. Để giải quyết những vướng mắc liên quan đến quyền sử dụng đất trong quá trình cổ phần hóa, gần đây, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã ban hành Thông tư 03/2021/TT-BTNMT (ngày 12/5/2021). Tuy nhiên, các bên có quyền lợi liên quan vẫn phải tuân thủ đầy đủ.

### **Bảng 3.1. Quy định liên quan đến thủ tục bán cổ phần cho nhà đầu tư nước ngoài**

<b>Luật số 69/2014/QH13 năm 2014 về Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp</b>	Khoản 1 và khoản 2 Điều 31 Luật số 69 về nguyên tắc và phương thức chuyển nhượng vốn đầu tư. Khoản 4 Điều 36 Luật số 69 quy định việc thu hút nhà đầu tư nước ngoài tham gia vào hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp khi thực hiện cơ cấu lại doanh nghiệp là một trong những nội dung tái cơ cấu vốn trong doanh nghiệp.
<b>Nghị định số 126/2017/NĐ-CP ngày 16 tháng 11 năm 2017 của Chính phủ về chuyển doanh nghiệp nhà nước và công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do doanh nghiệp nhà nước đầu tư 100% vốn điều lệ thành công ty cổ phần</b>	Điều 6. Điều kiện mua cổ phần 1. Nhà đầu tư trong nước được quyền mua cổ phần của doanh nghiệp cổ phần hóa với số lượng không hạn chế, trừ trường hợp quy định tại khoản 4 Điều này. 2. Nhà đầu tư nước ngoài được quyền mua cổ phần của doanh nghiệp cổ phần hóa theo quy định tại Nghị định này và các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan. Nhà đầu tư nước ngoài có nhu cầu mua cổ phần phải mở tài khoản tại tổ chức tín dụng theo quy định của pháp luật Việt Nam về ngoại hối. 3. Nhà đầu tư chiến lược:

	<p>a) Nhà đầu tư chiến lược là các nhà đầu tư trong nước và nhà đầu tư nước ngoài có đủ các điều kiện sau:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Có đủ tư cách pháp nhân theo quy định của pháp luật;</li> <li>- Có năng lực tài chính và có kết quả hoạt động sản xuất kinh doanh 02 năm gần nhất tính đến thời điểm đăng ký mua cổ phần có lãi, không có lỗ lũy kế;</li> <li>- Có cam kết bằng văn bản của người có thẩm quyền khi đăng ký trở thành nhà đầu tư chiến lược của doanh nghiệp cổ phần hóa về những nội dung sau: <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Tiếp tục duy trì ngành nghề kinh doanh chính và thương hiệu của doanh nghiệp cổ phần hóa trong thời gian ít nhất 03 năm kể từ thời điểm chính thức trở thành nhà đầu tư chiến lược.</li> </ul> </li> </ul>
<b>Luật Doanh nghiệp</b>	<p>Điều 123 và 125 quy định các hình thức chào bán cổ phần (Chào bán cổ phần cho cổ đông hiện hữu; Chào bán cổ phần riêng lẻ; Chào bán cổ phần ra công chúng), trong đó: Khoản 3 Điều 123 quy định: Chào bán cổ phần ra công chúng, chào bán cổ phần của công ty đại chúng và tổ chức khác thực hiện theo quy định của pháp luật về chứng khoán.</p> <p>Khoản 3 Điều 125 quy định nhà đầu tư nước ngoài mua cổ phần chào bán riêng lẻ tại các công ty cổ phần không phải là công ty đại chúng: “Nhà đầu tư nước ngoài mua cổ phần chào bán theo quy định tại Điều này phải làm thủ tục về mua cổ phần theo quy định của Luật Đầu tư”</p>
<b>Luật Đầu tư</b>	<p>Điều 24 Luật Đầu tư năm 2020 quy định các điều kiện mà nhà đầu tư nước ngoài phải đáp ứng khi góp vốn, mua cổ phần, mua phần vốn góp từ các tổ chức kinh tế, bao gồm: điều kiện tiếp cận thị trường; đảm bảo quốc phòng, an ninh; và các quy định về đất đai.</p> <p>Điều 9 Luật Đầu tư năm 2020 quy định về điều kiện tiếp cận thị trường đối với nhà đầu tư nước ngoài quy định tại Danh mục ngành, nghề hạn chế tiếp cận thị trường đối với nhà đầu tư nước ngoài, bao gồm: tỷ lệ sở hữu vốn điều lệ của nhà đầu tư nước ngoài trong tổ chức kinh tế; hình thức đầu tư; phạm vi hoạt động đầu tư; năng lực của chủ đầu tư; các đối tác tham gia hoạt động đầu tư; và các điều kiện khác theo quy định của luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, nghị định của Chính phủ và điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên.</p> <p>Khoản 5 Điều 4 Luật Đầu tư năm 2020 quy định áp dụng pháp luật đối với hợp đồng trong đó có ít nhất một bên là nhà đầu tư nước ngoài: “Đối với hợp đồng trong đó có ít nhất một bên là nhà đầu tư nước ngoài hoặc tổ chức kinh tế quy định tại khoản 1, Điều 23 Luật Đầu tư, các bên có thể thỏa thuận trong hợp đồng về việc áp dụng pháp luật nước ngoài hoặc tập quán đầu tư quốc tế nếu thỏa thuận đó không trái với quy định của Pháp luật Việt Nam”.</p> <p>Khoản 2, 3, 4 Điều 14 Luật Đầu tư năm 2020 quy định về giải quyết tranh chấp trong hoạt động đầu tư kinh doanh có nhà đầu tư nước ngoài.</p> <p>Khoản 2 Điều 26 Luật Đầu tư năm 2020 quy định thủ tục đầu tư theo hình thức góp vốn, mua cổ phần, mua phần vốn góp đối với nhà đầu tư nước ngoài.</p> <p>Điều 15, 16, 17, 18 Nghị định số 31/2021/NĐ-CP ngày 26/3/2021 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Đầu tư quy định về đối tượng và nguyên tắc áp dụng danh mục ngành, nghề hạn chế tiếp cận thị trường đối với nhà đầu tư nước ngoài.</p> <p>Điều 6 Nghị định số 126/2017/NĐ-CP ngày 16/11/2017 và Khoản 3 Điều 1 Nghị định số 140/2020/NĐ-CP ngày 30/11/2020 của Chính phủ về chuyển doanh nghiệp nhà nước và công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do doanh nghiệp nhà nước đầu tư 100% vốn điều lệ thành công ty cổ phần:</p> <p>2.1 Điểm a Khoản 2 Điều 33 quy định “Cổ phần Nhà nước nắm giữ theo tiêu chí phân loại doanh nghiệp nhà nước được Thủ tướng Chính phủ công bố trong từng thời kỳ”.</p> <p>2.2 Điều 6 quy định</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Quyền mua cổ phần của nhà đầu tư nước ngoài.</li> <li>- Việc lựa chọn nhà đầu tư chiến lược (điều kiện, quy trình lựa chọn, giá bán).</li> </ul>
<b>Luật Chứng khoán</b>	<p>Điều 139 Nghị định số 155/2020/NĐ-CP ngày 31/12/2020 của Chính phủ quy định về tỷ lệ sở hữu nước ngoài trên thị trường chứng khoán Việt Nam đối với công ty đại chúng và quy định chi tiết về cách thức doanh nghiệp cổ phần hóa thực hiện niêm yết và đăng ký giao dịch trên thị trường chứng khoán.</p>
<b>Nghị định số 91/2015/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung tại Khoản 16 Điều 2 Nghị định số 140/2020/NĐ-CP)</b>	<p>Điều 29 quy định phương thức chuyển nhượng vốn đầu tư ra ngoài doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ, trong trường hợp chuyển nhượng vốn tại công ty cổ phần niêm yết, hoặc đăng ký giao dịch trên thị trường chứng khoán và trường hợp chuyển nhượng vốn tại công ty cổ phần chưa niêm yết.</p>

Nguồn: Tờ trình của BTC, Cổng thông tin điện tử pháp luật Việt Nam, <https://thuvienphapluat.vn>.

## Tài liệu tham khảo

- Nguyen, M. and T. Vo (2022), “Residual State Ownership and Firm Performance: A Case of Vietnam”, *Journal of Risk and Financial Management*, Vol. 15/6, p. 259, <https://doi.org/10.3390/jrfm15060259>. [5]
- OECD (2021), *OECD Competitive Neutrality Reviews: Small-Package Delivery Services in Viet Nam*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/competition/fostering-competition-in-asean.htm>. [3]
- OECD (2019), *Corporate Governance Frameworks in Cambodia, Lao PDR, Myanmar and Viet Nam*, OECD Paris, <https://www.oecd.org/daf/ca/Corporate-Governance-Frameworks-Cambodia-Lao-PDR-Myanmar-Viet-Nam.pdf>. [2]
- OECD (2018), *OECD Investment Policy Reviews: Viet Nam 2018*, OECD Investment Policy Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264282957-en>. [1]
- Phuong et al (2020), *Politics and institution of corporate governance in Vietnamese state-owned enterprises*, University of Economics, The University of Danang, Da Nang, Viet Nam, <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/MAJ-02-2018-1810/full/pdf?title=politics-and-institution-of-corporate-governance-in-vietnamese-state-owned-enterprises>. [6]
- Phuong, T. (2020), *Politics and institution of corporate governance in Vietnamese state-owned enterprises*, University of Economics, The University of Danang, Da Nang, Viet Nam, <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/MAJ-02-2018-1810/full/pdf?title=politics-and-institution-of-corporate-governance-in-vietnamese-state-owned-enterprises>. [4]

## Ghi chú

<sup>1</sup> Luật Kiểm toán độc lập không đưa ra định nghĩa về “bí mật quốc gia”.

<sup>22</sup> Ngược lại, các công ty con của DNNN không được coi là DNNN theo quy định của Luật.

# 4 Quyền sở hữu và quản trị công ty

---

Việt Nam đã thành lập Ủy ban Quản lý vốn Nhà nước tại Doanh nghiệp (CMSC) vào năm 2018 nhằm tập trung hóa chức năng sở hữu nhà nước. Chương này mô tả cách thức tổ chức sở hữu nhà nước và thực tiễn quản lý vốn nhà nước ở Việt Nam. Cụ thể, chương này xem xét các mối quan hệ thể chế giữa các cơ quan quản lý DNNN khác nhau ở cấp nhà nước. Sau đó, chương này thảo luận về cơ cấu và thành phần của Hội đồng thành viên và Hội đồng quản trị của DNNN, áp dụng cho các DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ hoặc DNNN do nhà nước sở hữu đa số. Chương còn cung cấp một cái nhìn tổng quan về các hệ thống kiểm soát tài chính khác nhau được áp dụng cho các DNNN, cả kiểm soát nội bộ và kiểm soát bên ngoài.

---

## 4.1. Các thỏa thuận và phối hợp sở hữu

Chức năng sở hữu nhà nước ở Việt Nam vẫn thường mang tính phi tập trung, tuy nhiên gần đây đã xuất hiện tình trạng hợp nhất và phối hợp chức năng sở hữu nhà nước trong 19 DNNN và tập đoàn nhà nước lớn nhất cả nước thông qua Ủy ban Quản lý vốn Nhà nước tại Doanh nghiệp (CMSC).

Trong những năm gần đây, khung chính sách đối với chức năng chủ sở hữu vốn nhà nước ở Việt Nam đã dần hoàn thiện. Chính phủ đã thành lập CMSC là một cơ quan cấp bộ, vào tháng 2 năm 2018 theo Nghị định số 131/2018/NĐ-CP nhằm tách biệt quyền sở hữu DNNN khỏi chức năng quản lý và nâng cao hiệu quả của hoạt động bán và cổ phần hóa DNNN. Theo Nghị định này, quyền cổ đông của nhà nước trong 19 DNNN và tập đoàn nhà nước, bao gồm cả Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh Vốn Nhà nước đã được chuyển từ các bộ chủ quản trước đây kiêm nhiệm cả vai trò nhà quản lý và cổ đông của doanh nghiệp sang cho CMSC (Xem Bảng 4.1). Danh mục quản lý của CMSC lên tới khoảng 200 DNNN riêng lẻ, chiếm 2/3 tổng vốn chủ sở hữu nhà nước của cả nước.

Trên thực tế, các bộ chủ quản vẫn nắm quyền kiểm soát hoạt động quan trọng trong nhiều công ty nằm trong danh mục quản lý của CMSC. Nghị định số 131/2018/NĐ-CP cũng nêu rõ rằng CMSC phải xin ý

kiến của các bộ chủ quản bao gồm Bộ KH-ĐT và BTC trước khi đề xuất Thủ tướng Chính phủ phê duyệt các vấn đề chính về kiểm soát tài chính và nguồn nhân lực trong các doanh nghiệp nằm trong danh mục quản lý do Thủ tướng Chính phủ thành lập (Xem Hộp 4.1).

Đặc biệt với dữ liệu và kiến thức sâu rộng về các DNNN trước đây nằm trong danh mục quản lý của mình, các bộ chủ quản có khả năng tiếp tục đóng vai trò là bên có quyền lợi liên quan quan trọng trong quá trình ra quyết định liên quan đến quản lý cũng như quá trình cổ phần hóa DNNN. Các bộ chủ quản cũng thường gây ảnh hưởng không đáng có đối với ban điều hành và các hội đồng của các DNNN thông qua các mối liên hệ chính trị, điều này gây cản trở cho ban điều hành và các hội đồng trong việc thực hiện đánh giá độc lập và phi chính trị trong công tác quản lý và chính sách công ty.

#### Hộp 4.1. Điều 5 Nghị định số 131/2018/NĐ-CP về nhiệm vụ và quyền hạn của CMSC

Đề xuất cấp có thẩm quyền ban hành, sửa đổi, bổ sung điều lệ của doanh nghiệp nhà nước do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập giao Ủy ban làm đại diện chủ sở hữu.

Tham mưu, giúp Thủ tướng Chính phủ thực hiện các quyền, trách nhiệm đối với doanh nghiệp do Ủy ban làm đại diện chủ sở hữu:

- Phối hợp với Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư trình Thủ tướng Chính phủ quyết định đầu tư vốn nhà nước để thành lập doanh nghiệp theo quy định của Luật quản lý, sử dụng vốn nhà nước;
- Phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính và các cơ quan có liên quan trình Thủ tướng Chính phủ quyết định tổ chức lại, chuyển đổi sở hữu, giải thể và yêu cầu phá sản doanh nghiệp do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập;
- Phối hợp với Bộ Tài chính trình Thủ tướng Chính phủ quyết định vốn điều lệ khi thành lập và điều chỉnh vốn điều lệ của doanh nghiệp do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập;
- Phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính và các cơ quan có liên quan trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt chiến lược đầu tư phát triển và kế hoạch sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập;
- Phối hợp với Bộ Nội vụ trình Thủ tướng Chính phủ quyết định quy hoạch, bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, miễn nhiệm, chấp thuận từ chức, điều động, luân chuyển, khen thưởng, kỷ luật, thôi việc, nghỉ hưu Chủ tịch HĐQT của doanh nghiệp do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập;
- Phối hợp với Bộ Nội vụ trình Thủ tướng Chính phủ quyết định bổ nhiệm Chủ tịch HĐQT của doanh nghiệp do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập sau khi có ý kiến thống nhất của tập thể Ban Cán sự Đảng.
- Phối hợp với Bộ Nội vụ trình Thủ tướng Chính phủ quyết định bổ nhiệm Tổng giám đốc Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh Vốn Nhà nước sau khi có ý kiến thống nhất của tập thể Ban Cán sự Đảng Chính phủ;
- Phối hợp với Bộ Nội vụ báo cáo xin ý kiến Ban Cán sự Đảng Chính phủ trước khi có văn bản chấp thuận từ Hội đồng thành viên bổ nhiệm Tổng giám đốc theo quy định tại điều lệ của doanh nghiệp;
- Phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính và các cơ quan có liên quan trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt đề án thành lập doanh nghiệp do Ủy ban quyết định thành lập theo quy định của Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước;
- Phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính và các cơ quan có liên quan trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt đề án tổng thể sắp xếp, đổi mới doanh nghiệp do Ủy ban làm đại diện chủ sở hữu;



- Phối hợp với các cơ quan có liên quan trình Thủ tướng Chính phủ quyết định chủ trương chuyển giao vốn nhà nước tại doanh nghiệp giữa Ủy ban và các cơ quan đại diện chủ sở hữu, giữa Ủy ban và doanh nghiệp.

Thực hiện nhiệm vụ và quyền hạn đối với doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ giao Ủy ban làm đại diện chủ sở hữu:

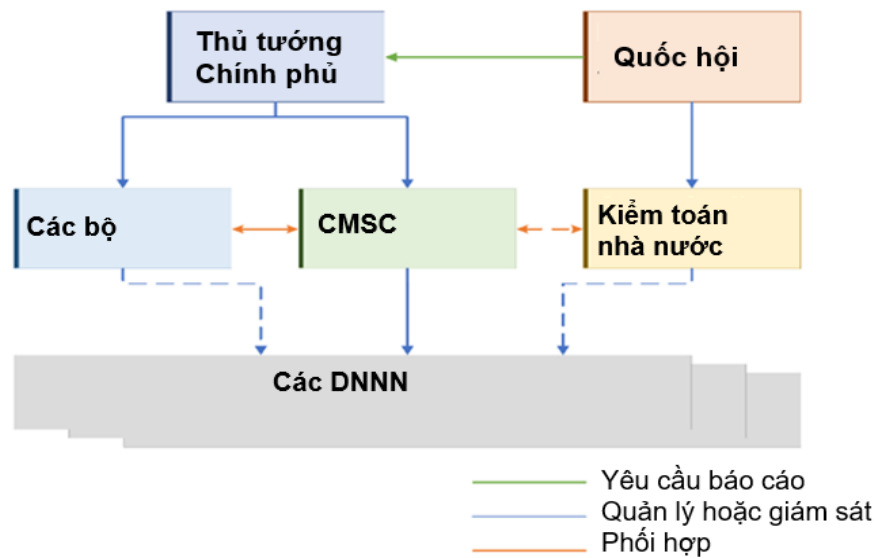
- Quyết định vốn điều lệ khi thành lập và điều chỉnh vốn điều lệ trong quá trình hoạt động của doanh nghiệp, trừ các doanh nghiệp do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập;
- Thực hiện đầu tư bổ sung vốn điều lệ cho doanh nghiệp theo quy định của Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước;
- Quyết định thành lập, tổ chức lại, chuyển đổi sở hữu, giải thể, yêu cầu phá sản doanh nghiệp theo quy định của pháp luật và theo đề án sắp xếp, đổi mới doanh nghiệp đã được phê duyệt;
- Ban hành điều lệ, sửa đổi, bổ sung điều lệ của doanh nghiệp, trừ các doanh nghiệp do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập; • Phê duyệt chiến lược, kế hoạch đầu tư phát triển 5 năm, trừ các doanh nghiệp do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập; • Phê duyệt kế hoạch sản xuất, kinh doanh hằng năm của doanh nghiệp;
- Quyết định quy hoạch, bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, miễn nhiệm, chấp thuận từ chức, điều động, luân chuyển, khen thưởng, kỷ luật, thôi việc, nghỉ hưu, tiền lương, thù lao, tiền thưởng và quyền lợi khác của Chủ tịch HĐQT, thành viên HĐQT, Chủ tịch công ty, Kiểm soát viên, Kiểm soát viên Tài chính; Quyết định quỹ tiền lương, thù lao hằng năm của người quản lý doanh nghiệp, kiểm soát viên, trừ trường hợp thuộc thẩm quyền quyết định của Thủ tướng Chính phủ;
- Phê duyệt đề HĐQT hoặc chủ tịch công ty quy hoạch, bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, miễn nhiệm, chấp thuận từ chức, điều động, luân chuyển, khen thưởng, kỷ luật, thôi việc, nghỉ hưu đối với Tổng giám đốc hoặc Giám đốc doanh nghiệp và các chức danh quản lý khác theo quy định.
- Báo cáo Ban Cán sự Đảng Chính phủ trước khi có văn bản chấp thuận đề Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty bổ nhiệm Tổng giám đốc theo quy định.

Việc thành lập CMSC có tác động kép đến môi trường quản trị DNNN hiện nay. Một mặt, điều này tạo điều kiện thuận lợi cho việc thực hiện mục tiêu cụ thể của Chính phủ về giảm vốn nhà nước thông qua cổ phần hóa DNNN. Tuy nhiên, mặt khác, việc thành lập CMSC có thể được coi là một nỗ lực nhằm thắt chặt gọng kìm của Chính phủ đối với các doanh nghiệp đã cổ phần hóa và các doanh nghiệp đang trải qua quá trình cổ phần hóa. Việc này sẽ thêm một bên có quyền lợi liên quan khác trong quá trình ra quyết định liên quan đến cổ phần hóa (Vuong, 2019<sup>[1]</sup>; Tien, 2021<sup>[2]</sup>).

Theo Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp năm 2014 thì “đại diện chủ sở hữu nhà nước” là cơ quan, tổ chức được Chính phủ giao thực hiện quyền và trách nhiệm đối với phần vốn nhà nước đầu tư tại công ty cổ phần và công ty trách nhiệm hữu hạn. Theo Luật này, không giới hạn sự tham gia của các cơ quan trong khu vực công vào việc sở hữu hoặc thực hiện chức năng chủ sở hữu DNNN.

Do đó, một số cơ quan sở hữu nhà nước - các bộ chủ quản và cơ quan chính phủ vẫn thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại các doanh nghiệp nhà nước ngoài các doanh nghiệp trong danh mục quản lý của CMSC. Các bộ này bao gồm Bộ Công Thương, Bộ Tài chính, Bộ Quốc phòng, Bộ Giao thông vận tải và Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn. Ở cấp địa phương, quyền sở hữu thường được thực hiện bởi các Ủy ban nhân dân của khu vực (Xem Hình 4.1 và Bảng 4.1). Theo phân loại mô hình sở hữu nhà nước của OECD, đặc điểm cơ cấu sở hữu của Việt Nam bao gồm cả mô hình kép và mô hình cơ quan điều phối (xem Hộp 4.1).

Hình 4.1. Mối quan hệ thể chế của CMSC với các cơ quan chính phủ khác



Nguồn: Ban Thư ký OECD xây dựng dựa trên thông tin thu thập được từ các cơ quan chức năng của Việt Nam

Bảng 4.1. Danh sách các cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại Việt Nam

	Tên cơ quan đại diện chủ sở hữu
Danh sách cơ quan đại diện chủ sở hữu của DNNN thuộc sở hữu của chính quyền trung ương	Ủy ban Quản lý vốn Nhà nước tại Doanh nghiệp Bộ Tài chính Bộ Công an Bộ Công Thương Bộ Giao thông Vận tải Bộ Khoa học và Công nghệ Bộ Nông nghiệp & Phát triển Nông thôn Bộ Quốc phòng Bộ Tài nguyên và Môi trường Bộ Thông tin và Truyền thông Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch Bộ Xây dựng Đài truyền hình Việt Nam Ngân hàng Nhà nước Việt Nam Thông tấn xã Việt Nam

Ghi chú: Ban Thư ký OECD xây dựng dựa trên các nguồn thông tin có sẵn

Nguồn: Trang web của Bộ KH-ĐT [business.gov.vn](http://business.gov.vn), thông tin từ các cơ quan chức năng của Việt Nam.

Việt Nam vẫn chưa xây dựng chính sách cụ thể và thống nhất về quyền sở hữu. Khung khổ pháp lý và thể chế về sở hữu nhà nước được xây dựng dựa trên một số văn bản quy định về các ưu tiên chính sách trong lĩnh vực sở hữu và quản lý nhà nước. Chính phủ Việt Nam đã xây dựng các chính sách về sở hữu DNNN thông qua ban hành Luật Doanh nghiệp năm 2020, Luật Quản lý vốn nhà nước năm 2014, các luật có liên quan, các nghị định hướng dẫn thi hành luật (Nghị định số 10/2019/NĐ-CP) và thông tư của các bộ ngành. Ở những mức độ khác nhau, các văn bản quy phạm pháp luật này quy định quyền và trách nhiệm của các cơ quan đại diện sở hữu nhà nước bao gồm Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các bộ ngành đại diện chủ sở hữu và HĐQT/Chủ tịch/đại diện vốn nhà nước tại DNNN.

## Hộp 4.2. Các loại cơ cấu mô hình sở hữu nhà nước

**Mô hình tập trung.** Một tổ chức chính phủ thực hiện sứ mệnh là cổ đông trong tất cả các công ty và tổ chức do nhà nước kiểm soát (có hoặc không có ngoại lệ). Tổ chức này có thể là một cơ quan sở hữu chuyên biệt hoặc một bộ được chỉ định. Các mục tiêu tài chính, các vấn đề kỹ thuật và hoạt động, cũng như quá trình giám sát hoạt động của DNNN đều do cơ quan trung ương tiến hành. Các thành viên HĐQT được bổ nhiệm theo nhiều cách khác nhau nhưng các ứng cử viên sẽ đến từ đơn vị trung ương.

**Một cơ quan/phòng ban điều phối** với quyền hạn không nhỏ đối với DNNN do các bộ (và tổ chức) khác sở hữu chính thức. Ví dụ: một phòng ban điều phối hoặc đơn vị chuyên môn có khả năng tư vấn cho các bộ nắm giữ cổ phần về các vấn đề kỹ thuật và vận hành, ngoài việc chịu trách nhiệm giám sát hiệu quả hoạt động kinh doanh.

**Mô hình quản lý song song.** Hai tổ chức chính phủ khác nhau độc quyền thực hiện chức năng sở hữu đối với danh mục quản lý DNNN tương ứng của mình.

Mô hình quản lý tách biệt: Một số ít cơ quan sở hữu, công ty mẹ, cơ quan tư nhân hóa hoặc cơ quan tương tự sở hữu các danh mục quản lý DNNN riêng biệt.

**Sở hữu kép.** Hai bộ hoặc tổ chức công cấp cao khác cùng thực hiện quyền sở hữu. Trong trường hợp này, các khía cạnh khác nhau của chức năng sở hữu được phân bổ cho các bộ trưởng khác nhau – ví dụ: một bộ chịu trách nhiệm về hoạt động tài chính và một bộ khác chịu trách nhiệm về hoạt động kinh doanh, hoặc mỗi bộ chỉ định một phần của hội đồng quản trị.

**Sở hữu phân tán.** Nhiều bộ hoặc tổ chức công cấp cao khác thực hiện quyền sở hữu đối với DNNN (trong trường hợp không có cơ quan điều phối).

Nguồn: OECD (2021), Quyền sở hữu và quản trị doanh nghiệp nhà nước: Tóm tắt các thông lệ quốc gia

2021, <https://www.oecd.org/corporate/ownership-and-governance-of-state-owned-enterprises-a-compendiumof-national-practices.htm>.

Các cơ quan chính phủ chịu trách nhiệm xây dựng chính sách liên quan đến quyền sở hữu là BTC, Bộ KH-ĐT, Bộ Tư pháp, Bộ Nội vụ và Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội (Bộ LĐ-TBXH). Theo Chính phủ, các bộ ngành này cũng tham khảo ý kiến của các bên có quyền lợi liên quan như DNNN, các hiệp hội, người tiêu dùng và người dân.

Một số ưu tiên chính làm cơ sở xây dựng chính sách liên quan đến quyền sở hữu của Chính phủ trong DNNN bao gồm bảo toàn và phát triển vốn của chủ sở hữu đầu tư vào doanh nghiệp; định hướng phát triển DNNN theo các mục tiêu kinh tế, chính trị, xã hội của Chính phủ; củng cố vai trò lãnh đạo của DNNN trong phát triển kinh tế xã hội, v.v.

Theo định kỳ 5 năm, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định về các tiêu chí phân loại DNNN làm cơ sở để các bộ ngành, tập đoàn và tổng công ty rà soát và trình lên cơ quan có thẩm quyền phê duyệt. Các chiến lược của DNNN cũng thường được xác định theo giai đoạn 5 năm, chiến lược mới nhất được đặt mục tiêu cho giai đoạn 2021-2025. Quy trình phê duyệt chiến lược của DNNN được quy định trong Luật số 69 về Quản lý vốn nhà nước và Nghị định số 10/2019/NĐ-CP ngày 30/01/2019 của Chính phủ, cụ thể như sau:

- Doanh nghiệp 100% vốn nhà nước do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập: Thủ tướng Chính phủ phê duyệt chiến lược.
- Doanh nghiệp 100% vốn nhà nước do cơ quan đại diện chủ sở hữu thành lập: Cơ quan đại diện chủ sở hữu phê duyệt chiến lược có tham khảo ý kiến của HĐQT và TGD của công ty.

- Doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ từ 36% vốn trở lên: Người đại diện phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp báo cáo cho cơ quan đại diện chủ sở hữu trước khi đưa ra ý kiến, biểu quyết và quyết định tại ĐHĐCĐ và cuộc họp của HĐQT.

Chiến lược của doanh nghiệp thường được xây dựng dựa trên định hướng của Đảng, Nhà nước, Chính phủ và Chiến lược Phát triển Kinh tế - Xã hội của quốc gia, cũng như quy hoạch các ngành, lĩnh vực liên quan đến doanh nghiệp. Các chiến lược của DNNN được hoàn thiện và được các cơ quan có trách nhiệm phê duyệt sau khi Chiến lược Phát triển Kinh tế - Xã hội quốc gia được duyệt. HĐQT của doanh nghiệp tham gia vào quá trình xây dựng chiến lược phát triển của doanh nghiệp.

#### 4.1.1. Các tác nhân thể chế chính

**Thủ tướng Chính phủ:** Thủ tướng Chính phủ là người đại diện nhà nước, có quyền ra quyết định quan trọng đối với công ty mẹ do nhà nước sở hữu toàn bộ của tập đoàn DNNN. Thủ tướng có quyền bổ nhiệm và miễn nhiệm HĐQT và TGD của công ty mẹ kể cả của CMSC, đồng thời có thể thực hiện quyền lực đối với các hoạt động quản lý chính của DNNN do Thủ tướng Chính phủ thành lập dựa trên ý kiến tư vấn của các bộ chủ quản như BTC và Bộ KH-ĐT. Thủ tướng Chính phủ cũng có thẩm quyền cuối cùng về việc cổ phần hóa (Xem Hộp 4.3).

#### Hộp 4.3. Quyền, trách nhiệm của Thủ tướng Chính phủ

Điều 6 Nghị định số 10/2019/NĐ-CP quy định Thủ tướng Chính phủ thực hiện quyền, trách nhiệm của đại diện chủ sở hữu nhà nước theo quy định của Luật quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp, quyền và trách nhiệm của Thủ tướng Chính phủ như sau:

Đầu tư vốn nhà nước để thành lập doanh nghiệp Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ theo thẩm quyền như sau:

1. Cơ quan đại diện chủ sở hữu lập và trình Thủ tướng Chính phủ hồ sơ đề nghị thành lập doanh nghiệp, bao gồm Đề án thành lập doanh nghiệp theo quy định của Luật quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp và các tài liệu khác theo quy định của pháp luật.
2. Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định thành lập doanh nghiệp sau khi có ý kiến thẩm định của Bộ Kế hoạch và Đầu tư và ý kiến của Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ, Bộ Tư pháp, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, Bộ quản lý ngành có liên quan đối với Đề án thành lập doanh nghiệp do cơ quan đại diện chủ sở hữu trình.
3. Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm Chủ tịch Hội đồng thành viên trên cơ sở đề nghị của cơ quan đại diện chủ sở hữu và thẩm định của Bộ Nội vụ.

Quyết định những nội dung sau đây đối với doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập:

1. Quyết định tổ chức lại, chuyển đổi sở hữu và sắp xếp lại doanh nghiệp theo đề nghị của cơ quan đại diện chủ sở hữu và ý kiến của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ, Bộ Tư pháp, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, Bộ quản lý ngành.
2. Quyết định vốn điều lệ khi thành lập doanh nghiệp quy định tại khoản 1 Điều này; quyết định phê duyệt điều chỉnh vốn điều lệ của doanh nghiệp trong quá trình hoạt động theo đề nghị của cơ quan đại diện chủ sở hữu và ý kiến chấp thuận bằng văn bản của Bộ Tài chính theo quy định của Chính phủ về đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp và quản lý, sử dụng vốn, tài sản tại doanh nghiệp.

3. Phê duyệt chiến lược, kế hoạch sản xuất kinh doanh và kế hoạch đầu tư phát triển 05 năm của doanh nghiệp (bao gồm chiến lược, kế hoạch sản xuất kinh doanh và kế hoạch đầu tư phát triển 05 năm) theo đề nghị của cơ quan đại diện chủ sở hữu, ý kiến của Bộ Tài chính, Bộ quản lý ngành và thẩm định của Bộ Kế hoạch và Đầu tư.
4. Quyết định về quy hoạch, bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, chấp thuận từ chức, miễn nhiệm, điều động, luân chuyển, khen thưởng, kỷ luật, thôi việc, nghỉ hưu Chủ tịch Hội đồng thành viên trên cơ sở đề nghị của cơ quan đại diện chủ sở hữu và thẩm định của Bộ Nội vụ. Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm Chủ tịch Hội đồng thành viên sau khi có ý kiến thống nhất của tập thể Ban cán sự Đảng Chính phủ theo quy định tại điều lệ của doanh nghiệp.

Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp chủ trì, phối hợp với Bộ Nội vụ trình Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm Tổng giám đốc Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước sau khi có ý kiến thống nhất của tập thể Ban cán sự Đảng Chính phủ.

Quyết định bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, miễn nhiệm, từ chức, điều động luân chuyển, khen thưởng, kỷ luật, nghỉ hưu đối với chức danh Chủ tịch Công ty mẹ - Tập đoàn Công nghiệp - Viễn thông Quân đội theo đề nghị của Bộ Quốc phòng và ý kiến Bộ Nội vụ. Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm Chủ tịch Công ty mẹ - Tập đoàn Công nghiệp - Viễn thông Quân đội sau khi có ý kiến thống nhất của tập thể Ban cán sự Đảng chính phủ.

Phê duyệt Đề án tổng thể sắp xếp, đổi mới các doanh nghiệp do cơ quan đại diện chủ sở hữu quyết định thành lập hoặc được giao quản lý trên cơ sở đề nghị của cơ quan đại diện chủ sở hữu và ý kiến của Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Nội vụ, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, Bộ Tư pháp và Bộ quản lý ngành.

Thẩm quyền quyết định cơ cấu lại tổ chức tín dụng được kiểm soát đặc biệt thực hiện theo quy định của Luật các tổ chức tín dụng.

Quyết định chủ trương chuyển giao vốn nhà nước tại doanh nghiệp giữa các cơ quan đại diện chủ sở hữu, giữa cơ quan đại diện chủ sở hữu và doanh nghiệp có chức năng đầu tư và kinh doanh, vốn nhà nước theo quy định pháp luật về chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp theo quy định của pháp luật.

Thực hiện các quyền, trách nhiệm khác của đại diện chủ sở hữu nhà nước theo quy định của pháp luật, phân công của Chính phủ và Nghị định này.

Nguồn: Nghị định số 10/2019/NĐ-CP, Cổng thông tin điện tử Pháp luật Việt Nam, <https://thuvienphapluat.vn/>; Đóng góp từ các cơ quan chức năng của Việt Nam

**Ủy ban Quản lý vốn Nhà nước tại Doanh nghiệp:** Cuộc cải cách quan trọng nhất gần đây trong khuôn khổ sở hữu nhà nước ở Việt Nam là việc thành lập CMSC<sup>1</sup>. Chính phủ đã thành lập Ủy ban này năm 2018 theo Chủ trương của Đảng, Luật số 69 về Quản lý vốn nhà nước và Nghị định số 131/2018/NĐ-CP. Những văn bản này quy định CMSC có trách nhiệm thực hiện các quyền của chủ sở hữu tại 19 tập đoàn và tổng công ty nhà nước lớn nhất trên cả nước, thuộc các lĩnh vực then chốt của nền kinh tế. Danh mục quản lý của Ủy ban lên tới khoảng 200 DNNN riêng lẻ, chiếm tổng vốn chủ sở hữu là 32,5 tỷ USD, đại diện cho 2/3 tổng vốn chủ sở hữu nhà nước của cả nước. Dữ liệu về hình thức doanh nghiệp và công ty con của các công ty thuộc danh mục quản lý chính của CMSC được cung cấp trong Phụ lục A.

Quyền cổ đông của Ủy ban tại 19 DNNN và tập đoàn nhà nước bao gồm bổ nhiệm và miễn nhiệm thành viên HĐQT và TGD, cơ cấu lại, sửa đổi điều lệ và vốn điều lệ. Ủy ban cũng chịu trách nhiệm giám sát việc tuân thủ của các DNNN trong danh mục quản lý của mình với các tiêu chuẩn quản trị bao gồm tiêu chuẩn báo cáo công khai. Đối với các DNNN do Thủ tướng Chính phủ thành lập, CMSC cần xin Thủ tướng Chính phủ phê duyệt trước khi quyết định. CMSC có thể tự đưa ra quyết định liên quan đến các DNNN khác.

Theo CMSC, các công ty trong danh mục quản lý phải thực hiện các chức năng chính sau đây: (i) bảo toàn và tăng vốn nhà nước; và (ii) đảm bảo các dịch vụ thiết yếu. Trong 7 tập đoàn DNNN lớn nhất, chủ tịch tập đoàn do Thủ tướng Chính phủ trực tiếp bổ nhiệm; CMSC chịu trách nhiệm bổ nhiệm ban điều hành. Ở các DNNN phi tài chính khác, hội đồng quản trị/ban lãnh đạo do CMSC hoặc các bộ sở hữu bổ nhiệm. Trong cuộc hội thảo gần đây với Thủ tướng Chính phủ và các bên có quyền lợi liên quan chính khác của DNNN, CMSC bày tỏ quan ngại về việc thực hiện đầy đủ quyền của CMSC với tư cách là đại diện vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Đặc biệt, có báo cáo rằng thẩm quyền của người đại diện trong việc phê duyệt dự án đầu tư vào doanh nghiệp không được quy định rõ ràng trong các văn bản pháp luật.

Bắt đầu hoạt động vào tháng 9/2018, Ủy ban vẫn đang trong quá trình xây dựng để phát huy hết năng lực hoạt động. Về thành phần nhân sự và cơ cấu tổ chức, CMSC hiện có hơn 100 nhân viên và 9 phòng ban. Ủy ban có một chủ tịch và bốn phó chủ tịch do Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm. Hiện đang có kế hoạch bổ sung thêm hai phó chủ tịch. Các phòng ban nghiệp vụ của CMSC được phân chia theo ngành: công nghiệp; nông nghiệp, tài chính; và cơ sở hạ tầng. Ngoài ra còn có một Vụ Tổng hợp phụ trách SCIC.

**Bảng 4.2. Tài sản và vốn của 19 tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước do CMSC quản lý**

Doanh nghiệp		Tổng tài sản (triệu USD)		Vốn điều lệ (triệu USD)	Tỷ lệ sở hữu nhà nước
<b>Lĩnh vực năng lượng</b>			71 949	22 124	
1	Tập đoàn Dầu khí Việt Nam	PVN	35 739	12 197	100%
2	Tập đoàn Than - Khoáng sản Việt Nam	Vinacomin	5 597	1 517	100%
3	Tập đoàn Điện lực Việt Nam (EVN)	EVN	30 613	8 410	100%
<b>Lĩnh vực công nghiệp</b>			5 703	1 386	
4	Tập đoàn Hóa chất Việt Nam	Vinachem	2 459	515	100%
5	Tập đoàn Xăng dầu Việt Nam	PLX	2 434	561	85%
6	Tổng công ty Thuốc lá Việt Nam	Vinataba	810	310	100%
<b>Lĩnh vực nông nghiệp</b>			4 751	2 300	
7	Tập đoàn Công nghiệp Cao su Việt Nam	VRG	3 350	1 733	97%
8	Tổng công ty Cà phê Việt Nam	Vinacafe	152	39	100%
9	Tổng công ty Lương thực Miền Bắc	VNFI	604	160	100%
10	Tổng công ty Lương thực Miền Nam	VNF2	385	217	51%
11	Tổng công ty Lâm nghiệp Việt Nam - Công ty Cổ phần	Vinafor	260	152	51%
<b>Lĩnh vực cơ sở hạ tầng</b>			17 747	5 563	
12	Tập đoàn Bưu chính Viễn thông Việt Nam	VNPT	4 224	2 672	100%
13	Tổng công ty Viễn thông MobiFone	Mobifone	1 409	650	100%
14	Tổng công ty Hàng không Việt Nam	VNA	3 570	615	86%
15	Tổng công ty Cảng hàng không Việt Nam - CTCP	ACV	2 319	943	95%
16	Tổng công ty Đầu tư và Phát triển Đường cao tốc Việt Nam	VEC	4 179	43	100%
17	Tổng công ty Hàng Hải Việt Nam	Vinalines	1 142	505	100%
18	Tổng công ty Đường sắt Việt Nam	VNR	903	135	100%
<b>Lĩnh vực chung</b>			2 170	1 128	
19	Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh Vốn Nhà nước	SCIC	2 170	1 128	100%
<b>Tổng cộng</b>			102 320	32 501	

Nguồn: Tài liệu đệ trình của CMSC

Ghi chú: 1 USD = 22.750 Đồng Việt Nam (VND) vào ngày 07/10/2021.

**Bộ Tài Chính (Bộ TC):** Mặc dù không nắm quyền vận hành chính thức các DNNN, nhưng Bộ TC vẫn thực hiện kiểm soát về tài chính trong nhiều lĩnh vực đối với các doanh nghiệp này và có thể kiến nghị Chính Phủ ban hành quy chế về tài chính, kế toán đối với DNNN bao gồm quy chế về việc chuyển đổi DNNN thành công ty cổ phần và cơ chế quản lý tài chính đối với DNNN. Bộ TC giám sát hoạt động tài chính và hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước, trong trường hợp phát hiện dấu hiệu sai phạm, Bộ TC có thể tổ chức công tác thanh tra trực tiếp. Bộ TC được giao nhiệm vụ lập báo cáo về tình hình đầu tư, quản lý cũng như sử dụng vốn nhà nước của doanh nghiệp trên phạm vi toàn quốc để trình Chính phủ xem xét và trình Quốc hội tại kỳ họp cuối năm. Bộ có trách nhiệm quản lý tài sản công, trợ cấp Chính phủ và bảo lãnh Chính phủ để DNNN vay vốn nước ngoài, cũng như thiết kế hệ thống báo cáo tài chính, kế toán cho nhóm DNNN và đặt ra quy chế bổ sung cho công ty bảo hiểm. Ngoài ra, Bộ TC còn có trách nhiệm hỗ trợ Thủ tướng Chính phủ về tất cả các vấn đề tài chính của DNNN. Hiện tại, Bộ là cơ quan chủ trì quá trình sửa đổi Luật số 69 năm 2014 về Quản lý, sử dụng vốn nhà nước.

**Bộ Kế hoạch và Đầu tư (Bộ KH-ĐT) :** Bộ KH-ĐT kiến nghị Chính phủ: Ban hành quy chế công bố thông tin về hoạt động kinh doanh của DNNN; quy chế về nguyên tắc thực thi nhiệm vụ của kiểm soát viên DNNN; quy chế về việc thành lập, hợp nhất, mua lại, phân chia, giải thể và bán toàn bộ doanh nghiệp cũng như chuyển đổi DNNN thành công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên. Cục Phát triển Doanh nghiệp thuộc Bộ KH-ĐT hiện là cơ quan hoạch định chung có trách nhiệm giám sát việc phát triển ngành kinh doanh. Cơ quan này có trách nhiệm hỗ trợ Thủ tướng Chính phủ về các lĩnh vực đầu tư, kinh doanh và đề xuất kế hoạch đầu tư, đổi mới sáng tạo cho các DNNN cũng như các doanh nghiệp vừa và nhỏ; xác định các ngành và DNNN để cổ phần hóa, báo cáo cho Thủ tướng Chính phủ nhằm mục tiêu tăng cường sự góp mặt của lĩnh vực kinh tế tư nhân trong quá trình phát triển kinh tế. Nó còn có trách nhiệm thực hiện đánh giá tác động thông qua tham vấn với các bên liên quan về quản trị DNNN khác nhau trước khi một điều luật mới về lĩnh vực quản trị DNNN có hiệu lực. Cục Phát triển Doanh nghiệp hiện đang làm việc với Bộ TC của Hàn Quốc, đơn vị sở hữu biên bản ghi nhớ cùng các tài liệu khác về quản lý hiệu quả hoạt động DNNN. Cùng với việc đổi chuẩn bộ Hướng dẫn về DNNN của Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế cũng như hệ thống đánh giá hiệu quả hoạt động DNNN của Hàn Quốc, Bộ KH-ĐT đã xây dựng dự thảo về bộ chỉ số đo lường hiệu quả công việc (KPI) và gửi các bộ, ngành, tổ chức khác nhau được nhà nước giao phó quyền sở hữu bao gồm CSMC để tiến hành đánh giá. Khi được thông qua, Bộ KH-ĐT sẽ giám sát việc thực hiện KPI đối với từng DNNN.

**Bộ Nội Vụ (Bộ NV):** Bộ NV có trách nhiệm thực hiện quản lý Nhà nước và tham mưu cho Chính phủ về tổ chức hành chính của chính quyền trung ương và địa phương, quản lý cán bộ và công chức, đào tạo quản lý nhà nước, quản lý lưu trữ Nhà nước. Bộ NV kiến nghị Chính phủ ban hành quy chế về việc tuyển dụng, bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, miễn nhiệm, khen thưởng, và áp dụng hình thức kỷ luật đối với người quản lý và kiểm soát viên doanh nghiệp nhà nước, và người đại diện phần vốn Nhà nước. Cán bộ trong bộ máy nhà nước từng được cân nhắc cho các vị trí quản lý cấp cao hoặc thành viên của hội đồng quản trị DNNN, dưới sự giám sát của Bộ NV. Luật Cán bộ, công chức và viên chức số 52/2019/QH14 được sửa đổi nhằm đưa cán bộ và công chức ra khỏi vị trí quản lý cấp cao cũng như thành viên HĐQT của DNNN; tuy nhiên, Bộ NV vẫn được giao nhiệm vụ giám sát đối với Chủ tịch hội đồng quản trị, phó chủ tịch và thành viên hội đồng của DNNN theo Nghị định số 159/2020/NĐ-CP.

**Bộ Công thương:** Bộ Công thương đã chuyển giao vốn cổ phần và quyền sở hữu của các công ty mà Bộ từng kiểm soát cho CSMC; tuy nhiên, Bộ vẫn duy trì kiểm soát trực tiếp với các ngành (ví dụ: hidrocarbon; điện). Chính phủ sẽ có quyết định đối với các vấn đề như giá năng lượng và khả năng tiếp cận dịch vụ, không phải cơ quan quản lý năng lượng.

**Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội (Bộ LĐ-TBXH):** Bộ LĐ-TBXH phải đảm bảo mức tăng lương của nhóm DNNN không vượt quá năng suất lao động. Tiền công và tiền lương của HĐQT DNNN được chi trả theo quy định của Chính phủ và Bộ LĐ-TBXH. Bộ LĐ-TBXH kiến nghị chính phủ: Ban hành quy chế về chế độ đãi ngộ, tiền lương và thưởng cũng như các quyền lợi khác đối với người quản lý, kiểm soát viên của DNNN và người đại diện phần vốn Nhà nước; quy chế về chính sách tuyển dụng, đãi ngộ, khen thưởng và quyền lợi khác đối với công nhân viên chức của DNNN theo quy định của luật lao động. Trong

một số trường hợp, tiền thù lao và tiền lương của HĐQT DNNN vẫn chưa được tính dựa trên đánh giá hiệu quả công việc.

**Ngân hàng Phát triển Việt Nam (VNDB):** Đây là một trong hai ngân hàng phát triển khu vực công ở Việt Nam, có trách nhiệm đầu tư vào các dự án phát triển phù hợp với Chiến lược Chính sách dài hạn của Nhà nước cũng như với việc cung cấp khoản hỗ trợ phát triển chính thức sắp tới đến đơn vị tiếp nhận dự kiến. Ngân hàng Phát triển Việt Nam là một trong hai cơ quan công được phép phát hành trái phiếu - cơ quan còn lại là kho bạc nhà nước - và cơ quan này tự chi trả cho các khoản vay và đầu tư từ việc phát hành trái phiếu. Tỷ lệ lãi suất của trái phiếu kho bạc và trái phiếu doanh nghiệp của Ngân hàng Phát triển Việt Nam là như nhau. Theo Ngân hàng Phát triển Việt Nam, hơn một nửa danh mục cho vay của ngân hàng này hiện tại là các khoản vay của DNNN.

**Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh Vốn Nhà nước (SCIC):** là một tổng công ty nhà nước được thành lập vào năm 2005 theo Quyết định số 151/2005/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ trong khuôn khổ chương trình sáng kiến Chính phủ về việc nâng cao hiệu quả sử dụng vốn Nhà nước và phân bổ vốn trong các DNNN đã được cổ phần hóa hoặc tư nhân hóa một phần. Mục tiêu chính của SCIC là đại diện cho lợi ích vốn Nhà nước trong các doanh nghiệp và đầu tư vào các lĩnh vực then chốt cũng như các ngành công nghiệp thiết yếu nhằm trở thành cổ đông chủ động trong các DNNN và nâng cao vai trò của khu vực công trong khi vẫn duy trì quy tắc thị trường. Vì vậy, SCIC chủ yếu hoạt động với tư cách là một cổ đông trong các DNNN được cổ phần hóa và tư nhân hóa một phần.

Trong giai đoạn từ năm 2015 đến năm 2020, SCIC đã bán cổ phần tại 253 công ty, làm tăng doanh thu lên khoảng 1,8 tỷ USD. Hiện tại, Tổng công ty này đang quản lý danh mục đầu tư của 145 công ty hoạt động trong nhiều lĩnh vực khác nhau gồm tài chính, năng lượng, sản xuất, viễn thông, giao thông vận tải và bất động sản (xem Bảng 4.2). SCIC là cổ đông trong 40 công ty được liệt kê bao gồm Tổng công ty Thép Việt Nam (93,93%), Tổng công ty Sông Đà - CTCP (99,79%), Tổng công ty Nước và Môi trường Việt Nam - CTCP (98,16%) và CTCP giao nhận kho vận ngoại thương (99,46%) (Xem Phụ lục B).

<sup>1</sup> Tại lễ ra mắt năm 2018, CMSC cũng đã ký Biên bản ghi nhớ với Temasek Holdings của Singapore về việc chia sẻ kiến thức và kinh nghiệm về quản lý vốn hiện đại mà vẫn tuân thủ các quy tắc của thị trường.



Bảng 4.3. Dữ liệu tổng hợp về các công ty thuộc danh mục đầu tư của SCIC

	Doanh nghiệp sở hữu phần lớn cổ phần được liệt kê				Doanh nghiệp sở hữu phần lớn cổ phần được liệt kê (PSOEs)				Doanh nghiệp sở hữu phần lớn cổ phần không được liệt kê		
	Số lượng doanh nghiệp	Số lượng công nhân viên	Giá trị doanh nghiệp (triệu USD)		Số lượng doanh nghiệp	Số lượng công nhân viên	Giá trị doanh nghiệp (triệu USD)		Số lượng doanh nghiệp	Số lượng công nhân viên	Giá trị doanh nghiệp (triệu USD)
			Thị trường	Sổ sách			Thị trường	Sổ sách			
<b>Ngành chính</b>	1	68	87,840	65,652	4	19475	4966,802	2460,565	8	500	8,955
<b>Sản xuất</b>	8	36846	488,840	782,828	14	5056	110,650	393,525	53	4112	52,457
<b>Tài chính</b>	1	1627	61,622	100,116	2	9519	349,354	2159,785	2	53	43,866
<b>Viễn thông</b>	2	8267	294,833	209,877	2	30731	103,054	810,883	2	65	1,845
<b>Điện và khí ga</b>	2	369	27,001	31,304	5	3060	83,335	895,092	0	0	0,000
<b>Giao thông vận tải</b>	2	223	43,585	19,483	0	0	0,000	0,000	5	245	3,090
<b>Bất động sản</b>	0	0	0,000	0,000	1	10	0,017	0,393	16	552	102,170
<b>Các ngành khác</b>	0	0	0,000	0,000	3	5039	333,160	263,242	12	2014	20,156
<b>Tổng</b>	<b>16</b>	<b>47400</b>	<b>1003,722</b>	<b>1209,261</b>	<b>31</b>	<b>72890</b>	<b>5946,373</b>	<b>6983,485</b>	<b>98</b>	<b>7541</b>	<b>232,538</b>

Nguồn: từ SCIC

Chú ý: 1 đồng (VNĐ) = 0,000044 USD vào ngày 07/10/2021.

**Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương (CIEM):** Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương thuộc Bộ KH-ĐT có trách nhiệm xây dựng và giám sát việc thực hiện Luật Doanh nghiệp, là luật đưa ra quy định về các yếu tố chính cho khung quản trị doanh nghiệp của tất cả các doanh nghiệp tại Việt Nam. CIEM tham mưu cho Bộ KH-ĐT về tất cả các vấn đề liên quan đến lĩnh vực doanh nghiệp bao gồm DNNN, cơ quan này cũng được giao phó trách nhiệm chuẩn bị dự thảo luật cho Bộ KH-ĐT. Trong thời điểm viết báo cáo này, CIEM cũng đang xây dựng bộ quy tắc quản trị doanh nghiệp quốc gia đối với DNNN.

## 4.2. Cơ quan quản lý DNNN tại Việt Nam

Các cơ quan quản lý của DNNN tại Việt Nam phụ thuộc một phần vào loại hình doanh nghiệp của công ty. Công ty trách nhiệm hữu hạn (TNHH) có HĐQT theo quy định của Luật Doanh nghiệp. Có một sự phân biệt giữa công ty TNHH một thành viên và công ty TNHH hai thành viên trở lên, đó là chỉ công ty TNHH hai thành viên trở lên cần lập HĐQT. Hội đồng này đóng vai trò là người đại diện của chủ sở hữu và đưa ra quyết định thay cho đại hội đồng cổ đông. Trong trường hợp không thành lập HĐQT, chủ sở hữu bắt buộc phải bổ nhiệm Chủ tịch HĐQT, có trách nhiệm giám sát hoạt động quản lý điều hành.

Công ty cổ phần (CTCP) có HĐQT với chức năng tương đương với HĐQT của công ty tư nhân, HĐQT không có các đại diện điều hành và trong CTCP không có ban kiểm soát, thành viên HĐQT độc lập. Luật Doanh nghiệp không có quy định về hội đồng hai tầng, tuy nhiên trên thực tế, một số DNNN đã thành lập các HĐQT theo chỉ đạo của Tổng giám đốc.

Hơn nữa, hầu hết các DNNN cùng công ty con đều phải thành lập một BKS<sup>1</sup>. BKS giữ vai trò giám sát và có một số quyền giám sát nhất định đối với HĐQT/HĐQT và các hoạt động của công ty. Các kiểm soát viên được chỉ định bởi chủ sở hữu (hoặc thông qua ĐHĐCĐ trong trường hợp là CTCP), nhưng họ thường được bố trí bởi chủ sở hữu Nhà nước hoặc trả lương bởi công ty, việc này có thể dẫn đến nghi ngờ về khả năng độc lập thực hiện công tác kiểm soát của họ.

### 4.2.1. Hội đồng thành viên và Hội đồng quản trị

#### *Cơ cấu, thành phần của Hội đồng thành viên và Hội đồng quản trị trong DNNN*

Cách thức tổ chức quản trị của mỗi DNNN là khác nhau, tùy theo mức độ sở hữu nhà nước đối với công ty đó. DNNN thường có HĐQT hoặc HĐQT - tập hợp hai khái niệm gần nghĩa nhất với khái niệm “hội đồng” trong Bộ Hướng dẫn DNNN. Bảng 4.4 tổng hợp, so sánh và đối chiếu hình thức Hội đồng giữa các loại hình DNNN của Việt Nam.

Các DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ (công ty TNHH một thành viên) có HĐQT thay vì HĐQT, theo đó HĐQT được coi là đại diện trực tiếp cho chủ sở hữu nhà nước Mặc dù không bắt buộc phải có HĐQT, nhóm công tác hiểu rằng nhà nước lựa chọn thành lập HĐQT ở hầu hết các công ty TNHH một thành viên. HĐQT trong công ty TNHH một thành viên và hai thành viên trở lên chỉ được có tối đa 7 thành viên. Ngoài ra, công ty TNHH hai thành viên trở lên phải có tối thiểu 3 thành viên. Nhóm công tác hiểu rằng HĐQT của các DNNN thường có 7 thành viên. HĐQT bao gồm người đại diện chủ sở hữu nhà nước (trong trường hợp nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ) và người được ủy quyền đại diện cho các cổ đông là tổ chức (trong trường hợp nhà nước là cổ đông đa số).

## Bảng 4.4. Cơ cấu tổ chức của các DNNN Việt Nam

Cách thức tổ chức quản trị theo loại hình DNNN

Loại hình DNNN	Cơ cấu tổ chức được phép của DNNN	Số thành viên Hội đồng thành viên / Hội đồng quản trị	Sự tồn tại của Ban kiểm soát	Các vai trò kiêm nhiệm
<b>Sở hữu toàn bộ (100%)</b>				
Công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên (do một "tổ chức" sở hữu)	Cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước lựa chọn: 1. Công ty có Chủ tịch và Tổng giám đốc (TGD); HOẶC 2. Công ty có Hội đồng thành viên (HĐTV) và TGD.	Tối đa 7 thành viên	Bắt buộc (đối với DNNN)	1. Chủ tịch có thể kiêm chức vụ TGD. 2. Chủ tịch hoặc các thành viên khác của Hội đồng thành viên có thể giữ chức vụ TGD.
<b>Sở hữu đa số (trên 50% và dưới 100%)</b>				
Công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên	Hội đồng thành viên; Chủ tịch Hội đồng thành viên; và TGD.	Từ 3 đến 7 thành viên	Bắt buộc, bao gồm cả trong công ty con	Chủ tịch HĐTV có thể kiêm chức vụ TGD
Công ty cổ phần	Trừ trường hợp quy định tại Luật Chứng khoán, CTCP có thể lựa chọn giữa 2 mô hình: 1. CTCP có Đại hội đồng cổ đông, Hội đồng quản trị (HĐQT), Ban kiểm soát (BKS) (trừ trường hợp CTCP có dưới 11 cổ đông và các cổ đông là tổ chức sở hữu dưới 50% tổng số cổ phần) và TGD; HOẶC 2. CTCP có Đại hội đồng cổ đông, Hội đồng quản trị (có ủy ban kiểm toán trực thuộc) và TGD.	Từ 3 đến 11 thành viên	Bắt buộc đối với CTCP hoạt động theo mô hình 1	Chủ tịch HĐQT không được kiêm chức vụ TGD

Nguồn: Phân tích của nhóm tác giả từ Luật Doanh nghiệp.

Bảng 4.5 tổng hợp thông tin về thành phần hội đồng ở ba DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ. Đáng chú ý, chỉ có SCIC cung cấp thông tin về thẩm quyền bổ nhiệm thành viên HĐTV trên trang web của mình. Ngay cả những nghiên cứu về các DNNN lớn nhất tại Việt Nam cũng không chia sẻ thông tin này.

## Bảng 4.5. Thành phần hội đồng của DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ: SCIC, PVN và VNR

Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh Vốn Nhà nước (SCIC)	Tập đoàn Dầu khí Việt Nam (PVN)	Tổng công ty Đường sắt Việt Nam (VNR)
<b>Hội đồng thành viên</b>	<b>Hội đồng thành viên</b>	<b>Hội đồng thành viên</b>
Chủ tịch do Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm	Chủ tịch kiêm Bí thư Đảng Ủy Tập đoàn Dầu khí Quốc gia	Chủ tịch do Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm (sau khi Ủy ban Quản lý Vốn nhà nước tại doanh nghiệp trình lên)
TGD do Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm	TGD kiêm Phó Bí thư Đảng Ủy (kiêm Chủ tịch Ban Giám đốc)	TGD
2 thành viên do Bộ trưởng Bộ Tài chính bổ nhiệm	5 thành viên chuyên trách	4 thành viên chuyên trách do Ủy ban Quản lý Vốn nhà nước tại doanh nghiệp bổ nhiệm
<b>Ban giám đốc</b>		
TGD do Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm		
3 Phó TGD do HĐTV bổ nhiệm		
Kế toán trưởng do HĐTV bổ nhiệm		

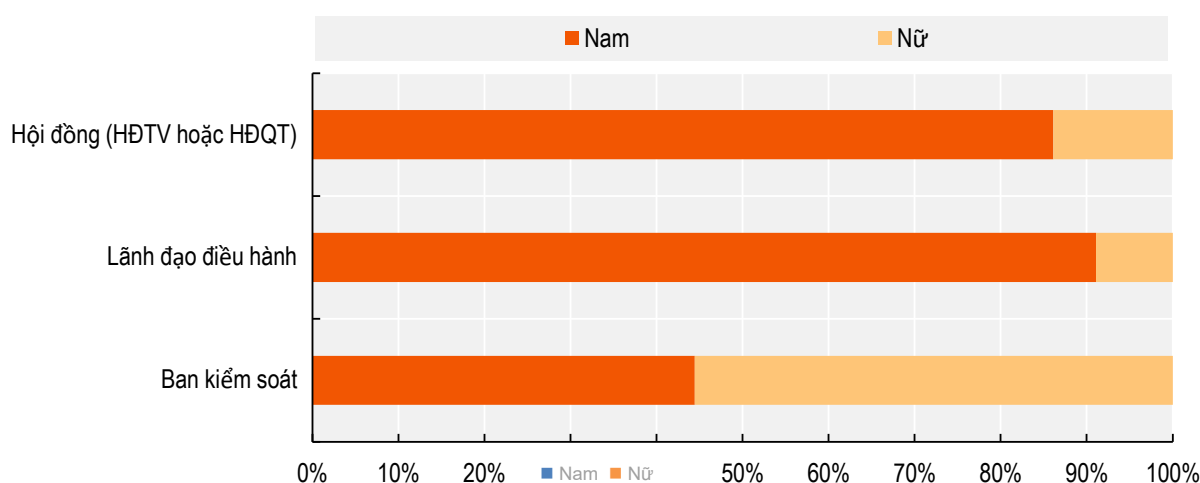
Ghi chú: Chỉ có SCIC công bố thông tin bổ nhiệm trên trang web của mình. Thông tin bổ nhiệm của PVN và VNR là do những doanh nghiệp này trực tiếp cung cấp cho nhóm công tác; trong đó, chỉ có PVN công bố thông tin về HĐTV của mình trên trang web.

Đối với CTCP, dù đã niêm yết hay chưa niêm yết, HĐQT phải có từ 3 đến 11 thành viên với nhiệm kỳ 5 năm. Tại các CTCP chưa niêm yết, HĐQT bao gồm Chủ tịch, đại diện người lao động hoặc đại diện chủ sở hữu nhà nước và có thể có Phó Chủ tịch trong trường hợp công ty lớn (ví dụ: SCIC).

Tại các công ty đại chúng, HĐQT phải có tối thiểu 1/3 thành viên là thành viên không điều hành. Ngoài ra, tại các công ty đại chúng chưa niêm yết và công ty đại chúng niêm yết không có BKS (mà chỉ có ủy ban kiểm toán), tối thiểu 20% thành viên HĐQT phải là thành viên độc lập. Bộ nguyên tắc về Quản trị Công ty dành cho các công ty niêm yết cũng khuyến khích các công ty niêm yết (bao gồm DNNN) đảm bảo tối thiểu 1/3 số thành viên HĐQT là thành viên độc lập. Thành viên HĐQT độc lập chỉ có thể được bầu tối đa hai nhiệm kỳ liên tục. Các CTCP không có BKS cũng phải thành lập Ủy ban Kiểm toán trực thuộc HĐQT. Cơ cấu tổ chức, chức năng và nhiệm vụ của ủy ban kiểm toán sẽ được quy định cụ thể trong điều lệ công ty hoặc quy chế hoạt động của ủy ban kiểm toán do HĐQT ban hành. Các DNNN niêm yết cũng phải có từ 3 đến 11 một thành viên trong HĐQT, trong đó có cả thành viên điều hành, không điều hành và độc lập. Tối thiểu 1/3 số thành viên HĐQT phải là thành viên không điều hành.

Thành phần HĐQT/HĐTV của DNNN ít có sự đa dạng về giới. Tỷ lệ nữ giới trong ban giám đốc thậm chí còn thấp hơn. Bảng 4.2 thể hiện thành phần giới nắm giữ các vị trí lãnh đạo trong DNNN dựa trên thông tin về 10 DNNN lớn (trong đó có 3 DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ và 7 DNNN là CTCP đã niêm yết).

**Hình 4.2. Thành phần giới nắm giữ các vị trí lãnh đạo trong DNNN**



Ghi chú: Dựa trên dữ liệu về 10 DNNN lớn – 3 DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ và 7 CTCP đã niêm yết lớn: SCIC, PVN, EVN, Vietnam Airlines, Vinamilk, Tập đoàn Công nghiệp Cao su Việt Nam (VRG), Tổng Công ty cổ phần Bia - Rượu - Nước giải khát Sài Gòn (SABECO), PVGas, Vietcombank và BIDV.

#### *Quy chế đề cử Hội đồng thành viên và Hội đồng quản trị*

Quy chế đề cử và bổ nhiệm được quy định chi tiết trong Luật Doanh nghiệp đối với DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ (Công ty TNHH một thành viên) và DNNN do nhà nước sở hữu đa số (Công ty TNHH hai thành viên trở lên và CTCP). Các hướng dẫn về quy chế đề cử được quy định tại Nghị định 97/2015/NĐ-CP và Nghị định 106/2015/NĐ-CP.

#### **4.2.2. DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ**

Đối với DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ, thành viên HĐTV sẽ do chủ sở hữu bổ nhiệm và miễn nhiệm. Trên lý thuyết, Chủ tịch HĐTV được bầu bởi đa số các thành viên HĐTV và phê duyệt bởi nhà nước. Nhiệm kỳ của Chủ tịch và các thành viên khác của HĐTV là không quá 5 năm. Thành viên của HĐTV có

thể được bổ nhiệm lại nhưng không quá hai nhiệm kỳ tại cùng một công ty, trừ trường hợp người đã công tác tại công ty hơn 15 năm liên tiếp trước lần bổ nhiệm đầu tiên.

Trách nhiệm đề cử, kỷ luật và miễn nhiệm thành viên HĐQT được giao cho bộ có thẩm quyền quản lý hoặc CMSC. Bởi vậy, trách nhiệm này phân tán giữa cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước và cơ quan chính phủ. Thủ tướng Chính phủ thực hiện chức năng này đối với Chủ tịch các tập đoàn kinh tế. Các thành viên hội đồng khác của tập đoàn kinh tế được đề cử, kỷ luật và miễn nhiệm bởi các bộ chủ quản, cũng là đơn vị thực hiện vai trò này đối với hội đồng (và chủ tịch hội đồng) của các DNNN khác trong danh mục đầu tư của mình. Tương tự, ủy ban nhân dân cấp tỉnh đề cử, kỷ luật và miễn nhiệm người đại diện tại HĐQT/HĐTV của các DNNN trong danh mục đầu tư cấp địa phương.

Không đăng tuyển các vị trí trong hội đồng. Các cơ quan nhà nước đề xuất một danh sách các ứng cử viên cho hội đồng của DNNN. Người được đề cử sau đó sẽ cân nhắc trước khi chấp nhận hoặc từ chối đề cử. Nếu một ứng cử viên được hội đồng thông qua, việc này sẽ được thông báo cho cơ quan nhà nước trước khi tiến hành bổ nhiệm. Hiện nay có các quy định hướng dẫn quy trình đề cử bao gồm tiêu chí đề cử, quá trình chuẩn bị và thủ tục bổ nhiệm chính thức (Nghị định 97/2015/NĐ-CP, Nghị định 106/2015/NĐ-CP). Tất cả các ứng cử viên đều phải tuân theo quy trình này.

Về lý thuyết, nếu hội đồng của DNNN từ chối một ứng cử viên, thì người đó sẽ không được bổ nhiệm. Song, theo nhóm công tác được biết, chưa từng có bất đồng nào như vậy xảy ra. Mặc dù có cân nhắc về mức độ phù hợp của ứng cử viên cho vị trí thành viên hội đồng, song dường như hầu hết doanh nghiệp đều mặc định rằng CMSC đã kiểm tra, đánh giá đầy đủ về uy tín và khả năng đáp ứng yêu cầu công việc của ứng cử viên trước khi đưa vào quy hoạch.

#### **4.2.3. DNNN do nhà nước sở hữu đa số**

Tại các DNNN do nhà nước sở hữu đa số, các cổ đông khác, bao gồm cổ đông thiểu số và người lao động, đề xuất và ủy quyền cho các ứng cử viên phù hợp để bổ nhiệm hội đồng theo tỷ lệ sở hữu vốn.

Đối với CTCP, Luật Doanh nghiệp quy định cổ đông hoặc nhóm cổ đông sở hữu từ 10% tổng số cổ phần phổ thông trở lên hoặc một tỷ lệ khác nhỏ hơn theo quy định tại Điều lệ công ty có quyền đề cử người vào HĐQT và BKS như sau:

- Các cổ đông phổ thông hợp thành nhóm để đề cử người vào HĐQT và BKS phải thông báo về việc họp nhóm cho các cổ đông dự họp biết trước khi khai mạc Đại hội đồng cổ đông;
- Số lượng ứng cử viên phụ thuộc vào số lượng thành viên HĐQT và BKS và sẽ do ĐHĐCĐ quyết định. Trong trường hợp số lượng ứng cử viên ít hơn số lượng cho phép thì các ứng cử viên còn lại sẽ do HĐQT, BKS và các cổ đông khác đề cử.

#### *Tiêu chí lựa chọn thành viên Hội đồng thành viên và Hội đồng quản trị*

Tiêu chí lựa chọn thành viên HĐQT và HĐQT được quy định chi tiết trong Luật Doanh nghiệp, Điều 93 liên quan đến DNNN và Điều 155 liên quan đến CTCP. Những yêu cầu này được trình bày trong Bảng 4.4.

#### Hộp 4.4. Yêu cầu đối với thành viên Hội đồng thành viên và Hội đồng quản trị

##### Các yêu cầu áp dụng cho Hội đồng thành viên trong một số công ty TNHH một thành viên (sở hữu toàn bộ) và tất cả các công ty TNHH hai thành viên trở lên (sở hữu đa số)

1. Không thuộc đối tượng quy định tại Điều 17 của Luật này, bao gồm “cán bộ điều hành và quản lý của các DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ và cơ quan nhà nước, viên chức và công chức, quân đội và những đối tượng khác”.
2. Có trình độ chuyên môn, kinh nghiệm trong quản trị kinh doanh hoặc trong lĩnh vực, ngành, nghề hoạt động của doanh nghiệp.
3. Không phải là người có quan hệ gia đình của người đứng đầu, cấp phó của người đứng đầu cơ quan đại diện chủ sở hữu; thành viên Hội đồng thành viên, Giám đốc/Tổng giám đốc, Phó Giám đốc/Phó Tổng giám đốc, kế toán trưởng hoặc Kiểm soát viên công ty.
4. Không phải là người quản lý doanh nghiệp thành viên.
5. Trừ Chủ tịch Hội đồng thành viên, thành viên khác của Hội đồng thành viên có thể kiêm Giám đốc/Tổng giám đốc công ty đó hoặc công ty khác không phải là doanh nghiệp thành viên theo quyết định của cơ quan đại diện sở hữu nhà nước.
6. Chưa từng bị cách chức Chủ tịch Hội đồng thành viên, thành viên Hội đồng thành viên hoặc Chủ tịch công ty, Tổng giám đốc hoặc Phó giám đốc/Phó Tổng giám đốc của doanh nghiệp nhà nước.
7. Đáp ứng các tiêu chuẩn khác quy định tại điều lệ công ty.

##### Yêu cầu đối với Hội đồng quản trị trong CTCP (sở hữu đa số)

1. Không thuộc đối tượng quy định tại Điều 17 của Luật này, bao gồm “cán bộ điều hành và quản lý của các DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ và cơ quan nhà nước, viên chức và công chức, quân đội và những đối tượng khác”.
2. Có trình độ chuyên môn, kinh nghiệm trong quản trị kinh doanh hoặc trong lĩnh vực, ngành, nghề kinh doanh của công ty và không nhất thiết phải là cổ đông của công ty, trừ trường hợp điều lệ công ty có quy định khác.
3. Thành viên Hội đồng quản trị công ty có thể đồng thời là thành viên Hội đồng quản trị của công ty khác.
4. Thành viên Hội đồng quản trị của DNNN [do nhà nước sở hữu một phần] và các công ty con của DNNN do nhà nước sở hữu một phần không được là người có quan hệ gia đình của Tổng giám đốc hoặc người quản lý khác của công ty, của người quản lý hoặc người có thẩm quyền bổ nhiệm người quản lý công ty mẹ.

##### Áp dụng đối với thành viên độc lập của Hội đồng quản trị trong CTCP

Trừ trường hợp pháp luật về chứng khoán có quy định khác, thành viên độc lập của Hội đồng quản trị (liên quan đến CTCP lựa chọn có Ủy ban Kiểm toán thay vì Ban kiểm soát) phải đáp ứng các yêu cầu sau đây:

1. Không phải là người đang làm việc cho công ty, công ty mẹ hoặc công ty con của công ty; không phải là người đã từng làm việc cho công ty, công ty mẹ hoặc công ty con của công ty ít nhất trong 3 năm liền trước đó.
2. Không phải là người đang hưởng lương từ công ty, trừ các khoản phụ cấp mà thành viên Hội đồng quản trị được hưởng theo quy định.

3. Không phải là người có vợ hoặc chồng, bố đẻ, bố nuôi, mẹ đẻ, mẹ nuôi, con đẻ, con nuôi, anh ruột, chị ruột, em ruột là cổ đông lớn của công ty, là người quản lý của công ty hoặc công ty con của công ty.
4. Không phải là người trực tiếp hoặc gián tiếp sở hữu ít nhất 1% tổng số cổ phần có quyền biểu quyết của công ty.
5. Không phải là người đã từng làm thành viên Hội đồng quản trị, Ban kiểm soát của công ty ít nhất trong 5 năm liền trước đó, trừ trường hợp được bổ nhiệm liên tục 02 nhiệm kỳ.

Thành viên độc lập Hội đồng quản trị phải thông báo với Hội đồng quản trị về việc không còn đáp ứng đủ các yêu cầu về tính độc lập và đương nhiên không còn là thành viên độc lập kể từ ngày không đáp ứng đủ điều kiện. Hội đồng quản trị phải hủy tư cách thành viên của thành viên này tại ĐHĐCĐ gần nhất hoặc triệu tập ĐHĐCĐ để bầu thành viên độc lập mới trong thời hạn 6 tháng kể từ ngày nhận được thông báo của thành viên.

Nguồn: Cổng thông tin điện tử Pháp luật Việt Nam, <https://thuvienphapluat.vn/>; Đóng góp từ các cơ quan chức năng Việt Nam

### *Vai trò và thẩm quyền của Hội đồng thành viên và Hội đồng quản trị*

Tại công ty TNHH một thành viên và hai thành viên trở lên, HĐQT thường là cơ quan quản lý cao nhất. Nghĩa vụ của HĐQT ở mỗi công ty trách nhiệm hữu hạn là khác nhau tùy thuộc vào việc DNNN đó do nhà nước sở hữu toàn bộ hay một phần, như trình bày tại Bảng 4.5 - bảng tổng hợp nghĩa vụ của các cơ quan quản lý trong DNNN. Đối với công ty TNHH một thành viên (DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ), HĐQT có vai trò thực hiện các quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu và của công ty dưới danh nghĩa chủ sở hữu. HĐQT tại một công ty TNHH hai thành viên trở lên (DNNN do nhà nước sở hữu đa số) có quyền quyết định tăng hoặc giảm vốn điều lệ; bầu, miễn nhiệm Chủ tịch HĐQT và các thành viên quản lý điều hành khác, v.v.

Tại công ty cổ phần, HĐQT là cơ quan quản lý công ty, có quyền ra quyết định thay mặt công ty và thực hiện các quyền và nghĩa vụ của công ty (trừ những vấn đề thuộc trách nhiệm của Đại hội đồng cổ đông). HĐQT ra quyết định về các vấn đề như chiến lược sản xuất, kinh doanh dài hạn, kế hoạch kinh doanh hằng năm và cơ cấu tổ chức. HĐQT cũng có trách nhiệm giám sát hoạt động sản xuất, kinh doanh của DNNN. Nhóm công tác được biết HĐQT không can thiệp vào công việc quản lý hàng ngày của công ty.

**Bảng 4.6. Nghĩa vụ của Hội đồng thành viên và Hội đồng quản trị**

Hội đồng thành viên		Hội đồng quản trị
DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ (Công ty TNHH một thành viên)	DNNN do nhà nước sở hữu đa số (Công ty TNHH hai thành viên trở lên)	DNNN do nhà nước sở hữu đa số (CTCP)
a) Quyết định các vấn đề nêu tại Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp; b) Quyết định thành lập, tổ chức lại, giải thể chi nhánh, văn phòng đại diện và các đơn vị hạch toán phụ thuộc của công ty; c) Quyết định kế hoạch sản xuất, kinh doanh hằng năm, chủ trương phát triển thị trường, tiếp thị và công nghệ của công ty; d) Tổ chức hoạt động kiểm toán nội bộ và quyết định thành lập đơn vị kiểm toán nội bộ của công ty; đ) Quyền và nghĩa vụ khác theo quy định	a) Quyết định chiến lược phát triển và kế hoạch kinh doanh hằng năm của công ty; b) Quyết định tăng hoặc giảm vốn điều lệ, quyết định thời điểm và phương thức huy động thêm vốn; quyết định phát hành trái phiếu; c) Quyết định dự án đầu tư phát triển của công ty; giải pháp phát triển thị trường, tiếp thị và chuyển giao công nghệ; d) Thông qua hợp đồng vay, cho vay, bán tài sản và hợp đồng khác do điều lệ công ty quy định có giá trị từ 50% tổng giá trị tài sản trở lên được ghi trong báo cáo tài chính tại thời	a) Quyết định chiến lược phát triển trung hạn và kế hoạch kinh doanh hằng năm của công ty; b) Kiến nghị loại cổ phần và tổng số cổ phần được quyền chào bán của từng loại; c) Quyết định bán cổ phần chưa bán trong phạm vi số cổ phần được quyền chào bán của từng loại; quyết định huy động thêm vốn theo hình thức khác; d) Quyết định giá bán cổ phần và trái phiếu của công ty; đ) Quyết định mua lại cổ phần theo quy định tại Khoản 1 và Khoản 2 Điều 133 của Luật Doanh nghiệp;

<p>của Điều lệ công ty, Luật Doanh nghiệp và quy định khác của pháp luật có liên quan.</p>	<p>điểm công bố gần nhất của công ty (hoặc một tỷ lệ hoặc giá trị khác nhỏ hơn quy định tại điều lệ công ty);</p> <p>đ) Bầu, miễn nhiệm Chủ tịch Hội đồng thành viên; quyết định bổ nhiệm, miễn nhiệm, ký và chấm dứt hợp đồng đối với Giám đốc/Tổng giám đốc, kế toán trưởng, kiểm soát viên và người quản lý khác quy định tại điều lệ công ty;</p> <p>e) Quyết định mức lương, thù lao, thưởng và lợi ích khác đối với Chủ tịch Hội đồng thành viên, Giám đốc/Tổng giám đốc, kế toán trưởng, kiểm soát viên và người quản lý khác quy định tại điều lệ công ty;</p> <p>g) Thông qua báo cáo tài chính hằng năm, phương án sử dụng và phân chia lợi nhuận hoặc phương án xử lý lỗ của công ty;</p> <p>h) Quyết định cơ cấu tổ chức quản lý công ty;</p> <p>i) Quyết định thành lập công ty con, chi nhánh, văn phòng đại diện;</p> <p>k) Sửa đổi, bổ sung điều lệ công ty;</p> <p>l) Quyết định tổ chức lại công ty;</p> <p>m) Quyết định giải thể hoặc yêu cầu phá sản công ty;</p> <p>n) Quyền và nghĩa vụ khác theo quy định của Luật này và điều lệ công ty.</p>	<p>e) Quyết định phương án đầu tư và dự án đầu tư trong thẩm quyền và giới hạn theo quy định của pháp luật;</p> <p>g) Quyết định giải pháp phát triển thị trường, tiếp thị và công nghệ;</p> <p>h) Thông qua hợp đồng mua, bán, vay, cho vay và hợp đồng, giao dịch khác có giá trị từ 35% tổng giá trị tài sản trở lên được ghi trong báo cáo tài chính gần nhất của công ty, trừ trường hợp điều lệ công ty có quy định tỷ lệ hoặc giá trị khác; hợp đồng, giao dịch thuộc thẩm quyền quyết định của ĐHĐCĐ theo quy định tại Điểm d Khoản 2 Điều 138, Khoản 1 và Khoản 3 Điều 167 của Luật Doanh nghiệp.</p> <p>i) Bầu, miễn nhiệm Chủ tịch Hội đồng quản trị; bổ nhiệm, miễn nhiệm, ký kết hợp đồng, chấm dứt hợp đồng đối với Giám đốc/Tổng giám đốc và người quản lý quan trọng khác do điều lệ công ty quy định; quyết định tiền lương, thù lao, thưởng và lợi ích khác của những người quản lý đó; cử người đại diện theo ủy quyền tham gia Hội đồng thành viên hoặc ĐHĐCĐ ở công ty khác; quyết định mức thù lao và quyền lợi khác của những người đó;</p> <p>k) Giám sát, chỉ đạo Giám đốc/Tổng giám đốc và người quản lý khác trong điều hành công việc kinh doanh hàng ngày của công ty;</p> <p>l) Quyết định cơ cấu tổ chức, quy chế quản lý nội bộ của công ty; quyết định thành lập công ty con, chi nhánh, văn phòng đại diện; việc góp vốn, mua cổ phần của doanh nghiệp khác;</p> <p>m) Duyệt chương trình, nội dung tài liệu phục vụ họp ĐHĐCĐ; triệu tập họp ĐHĐCĐ hoặc lấy ý kiến để ĐHĐCĐ thông qua nghị quyết;</p> <p>n) Trình báo cáo tài chính hằng năm lên ĐHĐCĐ;</p> <p>o) Kiến nghị mức cổ tức được trả; quyết định thời hạn và thủ tục trả cổ tức hoặc xử lý lỗ phát sinh trong quá trình kinh doanh;</p> <p>p) Kiến nghị việc tổ chức lại, giải thể công ty; yêu cầu phá sản công ty;</p> <p>q) Quyền và nghĩa vụ khác theo quy định của Luật này và điều lệ công ty.</p>
--	--	--

Ghi chú: Các nghĩa vụ của Công ty TNHH một thành viên được quy định trong Luật Doanh nghiệp, Điều 92 quy định về DNNN, thay thế quy định áp dụng cho Công ty TNHH một thành viên không thuộc sở hữu nhà nước. Các nghĩa vụ của Công ty TNHH hai thành viên trở lên và Công ty cổ phần tuân theo Điều 65 và 153 tương ứng.

Nguồn: Luật Doanh nghiệp.

Đối với các DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ, luật này không quy định phải thành lập ủy ban chuyên trách trực thuộc hội đồng nhưng các công ty có thể sử dụng quy chế nội bộ để thành lập các ủy ban đó. Trên thực tế, một số ngân hàng nhà nước đã thành lập các ủy ban nhân sự, đầu tư và quản lý tài sản. Các CTCP có thể chọn thành lập Ủy ban Kiểm toán trực thuộc Hội đồng quản trị thay vì Ban kiểm soát.

MC và HĐQT do BKS được mô tả ở phần trên giám sát và đánh giá tại hầu hết các DNNN, ngoại trừ các CTCP lựa chọn Ủy ban Kiểm toán thay vì BKS. Đối với các DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ, BKS có thể có từ một đến năm thành viên, bao gồm Trưởng Ban kiểm soát, có thể do chủ sở hữu nhà nước (CMSC) lựa chọn và trả lương. Đối với các DNNN do nhà nước sở hữu đa số dưới hình thức CTCP, BKS có từ ba đến năm kiểm soát viên, một trong số đó là Trưởng Ban kiểm soát.



Đối với CTCP có Ủy ban Kiểm toán trực thuộc HĐQT, cơ cấu tổ chức, chức năng và nhiệm vụ của Ủy ban phải được quy định trong điều lệ công ty hoặc quy chế hoạt động của ủy ban kiểm toán do HĐQT ban hành. Phần II của Báo cáo Đánh giá này sẽ làm rõ sự khác biệt giữa Ủy ban Kiểm toán và BKS.

Trong các DNNN do nhà nước sở hữu đa số, Chủ tịch HĐQT hoặc HĐQT thường sẽ là người đại diện theo pháp luật của công ty. Bất kể hình thức của DNNN, công ty phải được đại diện hợp pháp bởi Chủ tịch HĐQT hoặc HĐQT trừ khi có quy định khác trong điều lệ công ty, đây là trường hợp phổ biến nhất, và/hoặc đại diện bởi Tổng giám đốc. Trong trường hợp CTCP và nếu công ty có nhiều hơn một người đại diện theo pháp luật, thì cả Chủ tịch và Tổng giám đốc phải là người đại diện theo pháp luật của công ty.

#### **4.2.4. Ban kiểm soát**

DNNN và các công ty con bắt buộc phải có BKS (chi tiết về đặc điểm, đề cử và trách nhiệm của BKS nêu tại Bảng 4.7). Một trong những nhiệm vụ của BKS là “giám sát” HĐQT tại công ty TNHH và HĐQT tại CTCP, và phải đảm bảo phần nào hiệu quả sản xuất, kinh doanh và tài chính cho tất cả các chủ sở hữu. Ở Việt Nam, bộ phận này thường được gọi là “ban kiểm soát”, nhưng không giống với mô hình quản trị hai tầng như ở Đức chẳng hạn. Và BKS cũng không phải là Ủy ban Kiểm toán. Ngoài ra, nhiều DNNN còn có ban giám đốc trực thuộc HĐQT hoặc HĐQT.

Quy mô, nguồn bổ nhiệm và tiền lương của BKS khác nhau tùy thuộc vào DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ hay đa số. Tại công ty TNHH do nhà nước sở hữu toàn bộ, nhà nước trực tiếp bổ nhiệm Trưởng Ban kiểm soát và các kiểm soát viên, hầu hết thường là nhân viên do CMSC trả lương. Nhóm công tác được biết CMSC sử dụng BKS như một cách để đánh giá sự tuân thủ của công ty. Đổi lại, CMSC đánh giá các cấp quản lý DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ (HĐTV, Ban điều hành nếu có, Kiểm soát viên và Kế toán trưởng) để xác định cơ sở khen thưởng hoặc kỷ luật. Tại các công ty TNHH do nhà nước sở hữu đa số, HĐQT có quyền bổ nhiệm Trưởng BKS và các kiểm soát viên. Tại các CTCP do nhà nước sở hữu đa số, ĐHĐCĐ bổ nhiệm BKS và Trưởng BKS.

Vai trò và nghĩa vụ của BKS tại DNHH do nhà nước sở hữu toàn bộ và sở hữu đa số có vẻ tương tự nhau trên lý thuyết. BKS được trao các quyền cần thiết để thực hiện các nghĩa vụ của mình, bao gồm quyền tiếp cận thông tin và kiểm tra sổ sách kế toán. Tuy nhiên, có vài điểm khác biệt nhỏ về nhiệm vụ và quyền hạn của BKS giữa hai loại hình doanh nghiệp này, trong đó một điểm khác biệt đáng kể là nhiều BKS tại DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ có thành phần là đại diện của CMSC.

Tại tất cả các DNNN, BKS có thể sử dụng một chuyên gia tư vấn độc lập hoặc các kiểm toán viên nội bộ để hỗ trợ các hoạt động của mình (Điều 165.10 Luật Doanh nghiệp). BKS cần lập báo cáo về kết quả hoạt động của công ty (bao gồm kết quả hoạt động của ban lãnh đạo). Đối với các DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ, báo cáo này được gửi trực tiếp cho chủ sở hữu nhà nước. Trong trường hợp CTCP, báo cáo này được trình lên ĐHĐCĐ và bao gồm kết quả hoạt động kinh doanh của công ty, hiệu quả hoạt động của HĐQT và TGD, cùng với báo cáo về hiệu quả hoạt động của chính BKS và các kiểm soát viên. Các báo cáo của BKS phải được công bố định kỳ trên trang web của doanh nghiệp cùng với thông tin và hoạt động của BKS.

## Bảng 4.7. Trưởng Ban kiểm soát và Ban kiểm soát

Việc thành lập và trách nhiệm chính của Ban kiểm soát trong ba loại hình DNNN

Loại hình DNNN	Sự tồn tại	Tổ chức	Đề cử/bổ nhiệm	Trách nhiệm chính
<b>Sở hữu toàn bộ</b>				
<b>Công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên (do một "tổ chức" sở hữu)</b>	Bắt buộc (đối với DNNN)	1-5 Kiểm soát viên (trong đó 1 người là Trưởng Ban kiểm soát); nhiệm kỳ không quá 5 năm; không quá 2 nhiệm kỳ liên tiếp; Trưởng Ban kiểm soát có thể nằm trong tối đa 4 BKS của DNNN	Chủ sở hữu nhà nước thành lập BKS và bổ nhiệm đại diện của chủ sở hữu nhà nước. Nhà nước trực tiếp trả lương, thưởng và lợi ích khác theo quy định của điều lệ công ty. Tiền lương, thưởng và lợi ích khác của người quản lý công ty và Kiểm soát viên được hạch toán vào chi phí của công ty theo quy định của pháp luật về thuế thu nhập doanh nghiệp và pháp luật có liên quan và được lập thành mục riêng trong báo cáo tài chính hằng năm của công ty.	c) Giám sát và đánh giá việc thực hiện quyền, nghĩa vụ của Hội đồng thành viên và thành viên Hội đồng thành viên, Chủ tịch và Giám đốc/Tổng giám đốc công ty; d) Giám sát, đánh giá mức độ tuân thủ quy chế kiểm toán nội bộ, quy chế quản lý rủi ro, quy chế báo cáo và các quy chế và quy định khác của công ty; đ) Giám sát tính hợp pháp, tổ chức hệ thống và tính trung thực trong công tác kế toán, sổ sách kế toán, báo cáo tài chính, các phụ lục và tài liệu liên quan; e) Giám sát hợp đồng, giao dịch của công ty với các bên có liên quan; g) Giám sát thực hiện dự án đầu tư lớn; giao dịch mua, bán; hợp đồng, giao dịch kinh doanh khác có quy mô lớn; hợp đồng, giao dịch kinh doanh bất thường của công ty; h) Lập và gửi báo cáo đánh giá, kiến nghị về nội dung quy định trong điều khoản này cho cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước và Hội đồng thành viên;
<b>Sở hữu đa số (trên 50% và dưới 100%)</b>				
<b>Công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên</b>	Bắt buộc (đối với DNNN)	1-5 Kiểm soát viên (một nếu là Trưởng Ban kiểm soát); nhiệm kỳ không quá 5 năm.	Hội đồng thành viên bổ nhiệm, miễn nhiệm, ký kết và chấm dứt hợp đồng và quyết định tiền lương, thù lao, thưởng và lợi ích khác của kiểm soát viên.  Trưởng Ban kiểm soát do BKS bầu và miễn nhiệm theo nguyên tắc đa số. Tiêu chuẩn bổ nhiệm Trưởng Ban kiểm soát và Kiểm soát viên được quy định trong Luật Doanh nghiệp.	Điều 170: 1. Giám sát Hội đồng quản trị và Giám đốc/Tổng giám đốc trong việc quản lý và điều hành công ty. 2. Kiểm tra tính hợp lý, hợp pháp, tính trung thực và mức độ cần trọng trong quản lý, điều hành hoạt động kinh doanh; tính hệ thống, nhất quán và phù hợp của công tác kế toán, thống kê và lập báo cáo tài chính. 3. Thẩm định tính đầy đủ, hợp pháp và trung thực của báo cáo kết quả hoạt động kinh doanh, báo cáo tài chính hằng năm và 6 tháng của công ty, báo cáo đánh giá công tác quản lý của Hội đồng quản trị và trình báo cáo thẩm định tại cuộc họp ĐHĐCĐ thường niên. Rà soát hợp đồng, giao dịch với người có liên quan thuộc thẩm quyền phê duyệt của Hội đồng quản trị hoặc ĐHĐCĐ và đưa ra các khuyến nghị khác. 4. Rà soát, kiểm tra và đánh giá hiệu lực và hiệu quả của hệ thống kiểm soát nội bộ, kiểm toán nội bộ, quản lý rủi ro và cảnh báo sớm của công ty. 5. Kiểm tra sổ kế toán, ghi chép kế toán và tài liệu khác của công ty, công việc quản lý, điều hành hoạt động của công ty khi xét thấy cần thiết hoặc theo nghị quyết ĐHĐCĐ hoặc theo yêu cầu của cổ đông hoặc nhóm cổ đông quy định tại Khoản 2 Điều 115 của Luật này.
<b>Công ty cổ phần</b>	1) Bắt buộc đối với CTCP (trừ trường hợp < 11 cổ đông và tổ chức cổ đông nắm giữ dưới 50% tổng số cổ phần).  2) Không bắt buộc đối với CTCP chọn thành lập Ủy ban Kiểm toán trực thuộc HĐQT có ít nhất 2 thành viên (trong trường hợp này HĐQT phải có 20% thành viên độc lập)	3-5 Kiểm soát viên; nhiệm kỳ không quá 5 năm.	ĐHĐCĐ bổ nhiệm, miễn nhiệm và quyết định tiền lương của Kiểm soát viên.  Trưởng Ban kiểm soát do BKS bầu và miễn nhiệm theo nguyên tắc đa số. Tiêu chuẩn bổ nhiệm Trưởng Ban kiểm soát và Kiểm soát viên được quy định trong Luật Doanh nghiệp.	

Nguồn: Luật Doanh nghiệp, 2020, Cổng thông tin điện tử Pháp luật Việt Nam, <https://thuvienphapluat.vn/>

## Các biện pháp kiểm soát tài chính trong khu vực DNNN

Cả DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ và đa số tại Việt Nam đều phải tuân thủ một loạt các biện pháp kiểm soát tài chính nội bộ và bên ngoài. DNNN, trừ một số CTCP, có một BKS có nhiệm vụ giám sát HĐTV hoặc HĐQT, các hoạt động tài chính, v.v. DNNN cũng phải thành lập bộ phận kiểm toán nội bộ. Tất cả các DNNN đều được kiểm toán bởi nhà nước và kiểm toán độc lập. Phần này trình bày trình bày chi tiết những chức năng này, bởi chúng hợp thành môi trường kiểm soát tài chính của các DNNN tại Việt Nam. Nhóm công tác xác định được những chồng chéo, khoảng trống và trùng lặp tiềm ẩn giữa trách nhiệm của nhiều bộ phận kiểm soát khác nhau, như trình bày trong phần đánh giá theo Bộ Hướng dẫn (Phần II).

### 4.2.5. Các biện pháp kiểm soát tài chính nội bộ và kiểm soát viên

#### *Vai trò của Ban kiểm soát*

BKS của doanh nghiệp được giao một vai trò quan trọng trong hoạt động kiểm soát tài chính nội bộ. Mặc dù có sự khác biệt nhỏ trong hoạt động kiểm soát tài chính của BKS tùy theo loại hình công ty, nhưng nhìn chung BKS chịu trách nhiệm giám sát công tác kế toán và kiểm tra sổ sách kế toán và báo cáo tài chính. Trong trường hợp DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ, BKS cũng giám sát các giao dịch của doanh nghiệp. BKS trong CTCP cũng kiểm tra tính đầy đủ, hợp lệ và trung thực của báo cáo kết quả hoạt động kinh doanh, báo cáo tài chính hằng năm và báo cáo tài chính 6 tháng. BKS sẽ báo cáo về các phát hiện của mình với chủ sở hữu nhà nước (đối với DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ) và ĐHĐCĐ (đối với CTCP).

Theo quy định pháp luật, BKS cần được trao các quyền để tiến hành công việc một cách tự chủ, bao gồm quyền yêu cầu HĐTV/HĐQT và các thành viên ban điều hành cung cấp báo cáo về hoạt động quản lý, đầu tư và sản xuất, kinh doanh của công ty. Tại các DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ, BKS có thể yêu cầu cung cấp thông tin về tình hình tài chính và hoạt động kinh doanh của các công ty con nếu cần thiết. BKS tại DNNN do nhà nước sở hữu đa số thường được trao quyền tiếp cận các tài liệu của công ty tại các địa điểm kinh doanh khác nhau để thực hiện giám sát tài chính.

#### *Kiểm toán viên nội bộ*

Các công ty mẹ do nhà nước sở hữu toàn bộ hoặc đa số bắt buộc phải có đơn vị hoặc bộ phận kiểm toán nội bộ kể từ ngày 1/4/2021 - hai năm sau khi ban hành Nghị định số 05/2019/NĐ-CP. Nghị định này quy định vai trò và trách nhiệm của kiểm toán nội bộ và các bên liên quan. Gần đây, Nghị định này đã bổ sung thêm hướng dẫn tuân thủ do Bộ Tài chính ban hành. Trong đó bao gồm hướng dẫn quy chế mẫu về kiểm toán nội bộ áp dụng cho doanh nghiệp (Thông tư số 66/2020/TT-BTC) và Chuẩn mực kiểm toán nội bộ Việt Nam và các nguyên tắc đạo đức nghề nghiệp kiểm toán nội bộ được ban hành gần đây (Thông tư số 08/2021/TT-BTC).

Văn bản này nhằm đảm bảo thực hiện các biện pháp kiểm soát nội bộ trong một tổ chức. Cụ thể, mục tiêu là kiểm tra, đánh giá và tham vấn để đảm bảo: các bộ phận xử lý nghiệp vụ theo hướng ngăn ngừa, phát hiện và quản lý rủi ro; hiệu quả và hiệu suất của công tác quản lý nói chung và quản lý rủi ro; và hoàn thành các mục tiêu, kế hoạch và sứ mệnh của công ty. Nghị định này quy định các phương pháp kiểm toán nội bộ, bao gồm quy trình lập kế hoạch kiểm toán, và yêu cầu về trình độ chuyên môn cho kiểm toán viên nội bộ. Văn bản này nhìn chung nhằm hỗ trợ các công ty Việt Nam tuân thủ các thông lệ quốc tế về kiểm toán nội bộ và cải thiện công tác quản trị doanh nghiệp. Điều này có thể giúp các DNNN chuẩn bị tốt hơn cho việc chuyển sang áp dụng IFRS từ các chuẩn mực kế toán Việt Nam hiện hành trong lộ trình 5 năm mà một số DNNN đang hướng tới.

Nghị định này yêu cầu các công ty quyết định thành lập ban kiểm toán nội bộ hay phòng kiểm toán nội bộ, và đặt bộ phận này trong cơ cấu tổ chức của doanh nghiệp. Các công ty cần xác định rõ ràng: (i) vai trò và trách nhiệm giữa HĐTV/HĐQT và BKS đối với kiểm toán nội bộ; (ii) cơ chế báo cáo của kiểm toán nội

bộ với HĐQT/HĐQT và với BKS; và (iii) sự khác biệt giữa BKS và ban/phòng kiểm toán nội bộ. Làm rõ vấn đề này là điều tối quan trọng để đảm bảo kiểm soát DNNN một cách nhất quán. Trên thực tế, có vẻ như các DNNN chưa tách bạch vai trò, trách nhiệm giữa ba bên: HĐQT/HĐQT, BKS và ban/phòng kiểm toán nội bộ.

Nghị định này cho phép HĐQT và HĐQT có quyền thiết lập các quy tắc cho công tác kiểm toán nội bộ, thường dưới hình thức quy chế kiểm toán nội bộ của từng công ty. Bản thân Nghị định này không quy định cụ thể, mà cho phép các cơ quan quản lý DNNN quyền tương đối tự do quy định trách nhiệm và hoạt động của kiểm toán nội bộ. Đây là một nhiệm vụ quan trọng bởi hiệu lực kiểm toán nội bộ sẽ phụ thuộc một phần vào việc làm rõ trách nhiệm của kiểm toán nội bộ trong tương quan với trách nhiệm của Ban giám đốc/HĐQT và BKS. Vấn đề này được phân tích cụ thể tại Phần 2 (Chương 7.10).

#### **4.2.6. Kiểm soát bên ngoài**

##### *Kiểm toán Nhà nước*

Kiểm toán Nhà nước (KTNN) được thành lập năm 1994 là bộ phận trực thuộc nhánh hành pháp của chính phủ, nhưng sau này chuyển thành độc lập với chính phủ và chịu trách nhiệm trước Quốc hội. KTNN có trách nhiệm đưa ra các đánh giá, xác nhận, kết luận và kiến nghị về quản lý, sử dụng tài chính và/hoặc tài sản công cũng như về việc tuân thủ pháp luật. Trong số các bên chịu sự kiểm toán của KTNN có DNNN, bao gồm các tập đoàn kinh tế và tổng công ty lớn và các cơ quan chịu trách nhiệm cổ phần hóa. Đối với doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ từ 50% vốn điều lệ trở xuống, có thể tiến hành kiểm toán “trong trường hợp cần thiết”.

Các cuộc kiểm toán của KTNN phải được thực hiện ít nhất hai năm một lần theo Luật Kiểm toán Nhà nước và cũng có thể đột xuất theo yêu cầu của Quốc hội. KTNN cho biết đã giảm số lượng cuộc kiểm toán trong năm 2019 để tập trung vào chất lượng đánh giá. Trên thực tế, theo nhóm công tác của OECD được biết, các cuộc kiểm toán của KTNN có thể được tiến hành với tần suất ít hơn hai năm một lần. Luật Kiểm toán Nhà nước 2015 quy định chi tiết chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của KTNN, trao cho KTNN có đủ quyền hạn để thực hiện chức năng của mình (Điều 9-11). KTNN được chính phủ phân bổ ngân sách hằng năm theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ nhưng được quyền tự chủ phân bổ tài chính.

Các khuyến nghị kiểm toán của KTNN có thể hướng tới DNNN hoặc nhà nước với tư cách là chủ sở hữu khi cần điều chỉnh chính sách hoặc xử lý vi phạm. KTNN cũng có thể tiến hành điều tra hoặc chuyển các vụ việc cho cơ quan kiểm soát khác của chính phủ. Nhóm công tác của OECD hiểu rằng KTNN cũng thực hiện các hoạt động khác ngoài kiểm toán, chẳng hạn như tổ chức tập huấn cho HĐQT (và có lẽ cho cả Ban giám đốc) về các văn bản pháp luật mới ban hành. Nhóm công tác được biết từ một số cơ quan nhà nước rằng các phát hiện của KTNN thường có trọng lượng hơn so với phát hiện của kiểm toán viên độc lập, chủ yếu là do vị thế của KTNN tại Việt Nam. Theo lời một DNNN, KTNN “có thể kiểm tra bất cứ điều gì họ muốn, đưa ra các chế tài và báo cáo vụ việc cho các cơ quan khác”.

Trong công tác đánh giá quản lý, sử dụng công quỹ và tài sản công, KTNN thực hiện nhiều cuộc kiểm toán, đánh giá và các hoạt động ngoài kiểm toán khác nhau (ví dụ: tập huấn) đối với DNNN:

- KTNN cũng kiểm toán tài chính DNNN, bên cạnh việc DNNN chịu kiểm toán độc lập như trình bày chi tiết dưới đây. Cùng với Thanh tra của Bộ Tài chính, KTNN cũng đánh giá chi phí tài chính của DNNN theo định kỳ hoặc theo yêu cầu. Đối với các doanh nghiệp thực hiện chính sách công, việc xác định chi phí phải tuân thủ định mức do cơ quan nhà nước ban hành và được kiểm toán bởi KTNN. Thông tin này chỉ được cung cấp theo yêu cầu của cơ quan quản lý nhà nước và không được công khai.
- KTNN kiểm toán mức độ tuân thủ các quy định pháp luật liên quan (bao gồm pháp luật chuyên ngành) của DNNN trong hoạt động sản xuất, kinh doanh. Ví dụ, một DNNN chuyên ngành xây lắp tham gia một dự án đường cao tốc phải tuân thủ các quy định về đầu tư xây dựng cơ bản do Chính

phủ, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính và Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành, và sẽ được Kiểm toán Nhà nước kiểm toán đối với từng gói thầu.

- KTNN tiến hành các cuộc kiểm toán hoạt động để xác định và đánh giá bản chất kinh tế, hiệu suất và hiệu quả của công tác quản lý và sử dụng tài chính và tài sản công.
- Ngoài kiểm toán tài chính, tuân thủ và hoạt động, KTNN có thể kiểm tra các khía cạnh khác trong công tác quản trị và hoạt động của DNNN và tập đoàn kinh tế, chẳng hạn như đánh giá hồi năm 2019 về quá trình tái cơ cấu DNNN tập trung vào quản lý tài chính, cổ phần hóa và thoái vốn; cũng như đánh giá hoạt động tái cấu trúc thị trường tài chính khi kiểm toán các ngân hàng thương mại và tổ chức tín dụng nhằm đánh giá tỷ lệ sở hữu, tình hình kiểm soát nợ, từ đó cải thiện chất lượng tín dụng.

#### *Vai trò của CMSC, Bộ Tài chính và Kiểm toán Nhà nước*

CMSC, Bộ Tài chính và các bộ chủ quản cũng đóng vai trò giám sát tài chính trong DNNN, trong đó bộ chủ quản đóng vai trò ít hơn. Có nhiều quy định yêu cầu DNNN phải lập báo cáo hàng quý, cũng như báo cáo 6 tháng và hàng năm. Phần II của Đánh giá này tìm hiểu về tính kịp thời trong công bố thông tin, sau khi xác nhận có quan ngại về độ trễ và độ tin cậy trong công bố thông tin của DNNN nói chung.

- Đại diện chủ sở hữu nhà nước, CMSC được giao trách nhiệm chính về việc giám sát tình hình tài chính của các DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ định kỳ 6 tháng một lần – đánh giá nửa đầu năm và đánh giá cả năm vào cuối năm. DNNN có trách nhiệm trình CMSC báo cáo 6 tháng và báo cáo năm theo Nghị định số 87/2015/NĐ-CP về giám sát hoạt động đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp, giám sát tài chính, đánh giá hiệu quả hoạt động và công khai thông tin tài chính. Nhóm công tác hiểu rằng các báo cáo định kỳ 6 tháng này phải bao gồm đánh giá về việc bảo toàn vốn theo các tiêu chí về bảo toàn vốn do Bộ Tài chính xây dựng, và thuyết minh trong trường hợp tổn thất kinh tế. Đánh giá cuối năm bao gồm tự đánh giá và mức tự xếp hạng theo thang A-B-C dựa trên số liệu từ báo cáo tài chính đã kiểm toán độc lập. Trong trường hợp có tổn thất kinh tế, thành viên HĐQT phải gửi báo cáo cho các bộ có thẩm quyền và Bộ Tài chính để giải trình lý do không bảo toàn được vốn và các biện pháp xử lý trong tương lai. Các báo cáo của DNNN phải công bố định kỳ theo quy định tại Luật Doanh nghiệp và đăng tải lên trang web của công ty. Công tác giám sát cho phép CMSC thực hiện trách nhiệm thông báo cho Thủ tướng Chính phủ về các quyết định liên quan đến việc tổ chức lại, chuyển đổi hoặc giải thể DNNN và vốn điều lệ, phê duyệt chiến lược đầu tư và kế hoạch kinh doanh (Nghị định số 131/2018/NĐ-CP).
- Bộ Tài chính, cụ thể là Cục Tài chính Doanh nghiệp của Bộ ban hành các quy định về tài chính và kế toán cho DNNN, có vai trò giám sát hoạt động tài chính và cổ phần hóa của DNNN. Trong trường hợp có khả năng vi phạm, Cục có thể tổ chức thanh tra trực tiếp. Đánh giá được thực hiện từ ba đến sáu tháng một lần dựa trên báo cáo tài chính hàng quý mà DNNN lập (theo Nghị định 81/2015/NĐ-CP). Cục tiến hành công việc này một phần nhờ vào thông tin từ các báo cáo của CMSC, của các bộ chủ quản và các cơ quan có liên quan khác như KTNN và Thanh tra Chính phủ. Cục lập báo cáo thường niên tổng kết công tác giám sát tài chính, đánh giá hiệu quả hoạt động, xếp hạng DNNN năm 2018 và tổng hợp tình hình đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp năm 2019 (BTC, 2020). Cục Tài chính Doanh nghiệp của BTC cũng chịu trách nhiệm giám sát các công ty đang trong quá trình cổ phần hóa để lấy báo cáo về tiến độ cổ phần hóa, tái cơ cấu hoặc thoái vốn, lập báo cáo hàng tháng, hàng quý cho Bộ và hàng quý báo cáo Thủ tướng Chính phủ về tình hình DNNN trên phương diện này.
- Cuối cùng, Thanh tra Chính phủ Việt Nam (TTCP) cũng có thể đóng vai trò kiểm soát tài chính thông qua các cuộc thanh tra và điều tra liên quan đến cách DNNN sử dụng vốn của chính phủ, tham gia mua sắm hoặc phân phối tài trợ cho các doanh nghiệp và hoạt động khác nhau. Trong trường hợp DNNN, thường có hai lĩnh vực điều tra chính: dịch vụ tín dụng và hệ thống kế toán.

Tuy nhiên, có những trường hợp đặc biệt, chẳng hạn như TTCP có thể điều tra quá trình cổ phần hóa và các hoạt động liên quan đến việc niêm yết trên thị trường chứng khoán của một DNNN.

### *Kiểm toán viên độc lập*

Kể từ năm 2012, tất cả các DNNN phải cho kiểm toán độc lập báo cáo tài chính hằng năm theo Luật Kiểm toán độc lập và Nghị định số 17/2012/NĐ-CP. Theo đó, DNNN phải tuân theo các tiêu chuẩn giống như doanh nghiệp tư nhân và bên cạnh đó, phải chịu thêm sự kiểm toán của KTNN. Các DNNN hoạt động trong các ngành “cơ mật” được miễn kiểm toán độc lập hằng năm.

Sau khi ban hành Nghị định số 61 và sau đó là Nghị định số 81/2015/NĐ-CP, DNNN phải công bố báo cáo tài chính được kiểm toán hằng năm trên trang web của mình trước khi chuyển cho bộ chủ quản và Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Báo cáo kiểm toán không cần công bố.

Trên thực tế, các khuyến nghị kiểm toán được DNNN xem xét và nếu “hợp lý”, sẽ được giải quyết vào năm tiếp theo. Theo quy định của Luật Kiểm toán độc lập và Luật Kiểm toán nhà nước, Giám đốc của các DNNN phải có ý kiến bằng văn bản kèm theo các tài liệu chứng minh có liên quan trong trường hợp kiểm toán viên đưa ra kết luận hoặc kiến nghị “không phù hợp” hoặc theo yêu cầu của kiểm toán viên.

Các DNNN được kiểm toán theo các Chuẩn mực Kế toán Việt Nam. Nhóm công tác được biết có lộ trình 5 năm cho việc áp dụng IFRS mà một số DNNN đang hướng tới. Nhiều DNNN lớn được kiểm toán bởi một trong các công ty kiểm toán “Big 4”. Các công ty niêm yết phải được kiểm toán bởi một trong 40 công ty kiểm toán trong danh sách được SCC phê duyệt.

Báo cáo tài chính hằng năm phải được kiểm toán độc lập bởi một kiểm toán viên có đủ năng lực kiểm toán đơn vị có lợi ích công chúng hoạt động trong ngành chứng khoán. Kiểm toán viên độc lập phải được lựa chọn thông qua cơ chế đấu thầu công khai và thông tin về ứng viên trúng thầu cần được báo cáo cho các cơ quan quản lý nhà nước liên quan - nội dung này sẽ được chi tiết hóa tại Chương 6 Phần II

## Tài liệu tham khảo

Tien, F. (2021), *Corporate Acquisitions and Mergers in Vietnam*, Kluwer Law International B.V., [2]  
7. 20.

Vuong, Q. (2019), *The Vietnamese Economy at the Crossroads, Southeast Asia and the ASEAN Economic Community*, [1]  
[https://www.academia.edu/44314404/The\\_Vietnamese\\_Economy\\_at\\_the\\_Crossroads](https://www.academia.edu/44314404/The_Vietnamese_Economy_at_the_Crossroads).

## Ghi chú

<sup>1</sup> Ban kiểm soát được quy định bởi Luật Doanh nghiệp. Các doanh nghiệp tư nhân cũng có sự xuất hiện của BKS, nhưng trong trường hợp này, không giống với DNNN, việc thành lập BKS là theo chỉ đạo của chủ sở hữu chứ không phải bắt buộc.

# 5 Phòng, chống tham nhũng và liêm chính trong DNNN

---

Việc giải quyết tham nhũng và tăng cường tính liêm chính trong DNNN là vô cùng quan trọng, vì khu vực này dễ xảy ra tham nhũng hơn do tập trung nhiều các khu vực có rủi ro cao. Chương này xem xét các nỗ lực chống tham nhũng của Việt Nam ở cả cấp nhà nước và tại các DNNN. Chương đề cập đến khuôn khổ pháp lý để thúc đẩy phòng, chống tham nhũng và nêu bật một số thách thức mang tính cấp bách trong việc đảm bảo tính minh bạch trong DNNN. Chương còn đánh giá sâu hơn về các hoạt động chống tham nhũng áp dụng cho các DNNN, bao gồm việc thiết lập các quy tắc ứng xử của những người giữ chức vụ, quản lý xung đột lợi ích và kê khai tài sản và thu nhập.

---

## 5.1. Bối cảnh phòng, chống tham nhũng đối với các DNNN Việt Nam

Việc thông qua Luật Phòng, chống tham nhũng (Luật PCTN) năm 2005 được cộng đồng quốc tế công nhận là một bước tiến quan trọng để giải quyết các vấn đề tham nhũng đang ảnh hưởng đến đất nước. Đây là sáng kiến đầu tiên trong số nhiều sáng kiến của chính phủ về chủ đề này, và Luật này đã được sửa đổi nhiều lần<sup>1</sup>. Kể từ khi ban hành Luật PCTN và thành lập Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng, chống tham nhũng như mô tả dưới đây, Việt Nam đã chứng kiến số lượng kỷ lục các Đảng viên bị kỷ luật liên quan đến tham nhũng. Chiến dịch chống tham nhũng ở Việt Nam được gọi là “Đốt lò”,

Năm 2009, chính phủ đã thông qua Chiến lược Quốc gia Phòng, chống Tham nhũng đến năm 2020 và một Kế hoạch Hành động kèm theo. Chiến lược này tập trung vào năm nhóm giải pháp: (i) tăng cường tính minh bạch trong các chính quyền và cơ quan nhà nước; (ii) hoàn thiện cơ chế quản lý kinh tế; (iii) xây dựng môi trường kinh doanh cạnh tranh bình đẳng, công bằng, minh bạch; (iv) nâng cao hiệu lực, hiệu quả công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát, kiểm toán, điều tra, truy tố, xét xử trong phát hiện, xử lý tham

những; và (v) nâng cao nhận thức và phát huy vai trò của toàn xã hội trong phòng, chống tham nhũng. Chiến lược Quốc gia Phòng, chống Tham nhũng nhằm hỗ trợ cho Chiến lược Phát triển Kinh tế - Xã hội giai đoạn 2011-2020 với mục tiêu tăng cường đấu tranh chống tham nhũng và lãng phí (5.3).

Cùng với Ngân hàng Thế giới, Việt Nam đã khởi động chuỗi “Chương trình Sáng kiến Phòng, chống Tham nhũng Việt Nam” (VACI) trong các năm 2011, 2013 và 2014 (World Bank, 2013<sup>[11]</sup>). Sáng kiến này tài trợ cho các phương pháp giải quyết tham nhũng sáng tạo. Những chiến lược và chương trình này được đưa ra vào thời điểm nạn tham nhũng vẫn được coi là phổ biến và cản trở phát triển kinh tế - xã hội. Ở thời điểm đó, Việt Nam bị các quốc gia châu Á khác bỏ xa về Chỉ số Cảm nhận Tham nhũng (CPI) theo xếp hạng của Tổ chức Minh bạch Quốc tế (Transparency International). Quyền tự do dân sự và chính trị cũng như năng lực của giới truyền thông và xã hội dân sự còn hạn chế.

Năm 2018, Luật Phòng, chống tham nhũng được sửa đổi và cùng với Nghị định về Kiểm toán nội bộ đã có tác động đến cách tiếp cận của DNNN trong kiểm soát nội bộ, quản lý rủi ro và trách nhiệm giải trình trước xã hội. Việc áp dụng luật này và các quy định liên quan đối với DNNN được trình bày dưới đây.

Các bên liên quan cho biết Đảng rất nghiêm túc và thậm chí là quyết liệt về vấn đề tham nhũng. Có thể nhận thấy, việc Đảng ưu tiên xóa bỏ tham nhũng đồng nghĩa công tác phòng, chống tham nhũng cũng được chính phủ và các cơ quan nhà nước coi trọng. Tuy nhiên, những chiến dịch phòng, chống tham nhũng lớn như vậy của chính phủ có thể mang lại hiệu quả rắn đẽ – chẳng hạn như trong lĩnh vực đầu tư bất động sản tại Việt Nam.

Hồi tháng 1, vào thứ Hai, Tòa án Nhân dân Thành phố Hà Nội tuyên phạt ông Vũ Huy Hoàng, 69 tuổi, nguyên Bộ trưởng Bộ Công thương, 10 năm tù vì “tội vi phạm quy định quản lý, sử dụng tài sản nhà nước gây thất thoát, lãng phí”. Mức án này được đưa ra tại phiên tòa phúc thẩm đối với ông Hoàng và ba bị cáo khác trong một vụ án liên quan đến Bộ Công thương, Tổng Công ty cổ phần Bia - Rượu - Nước giải khát Sài Gòn (Sabeco) và Thành phố Hồ Chí Minh, khiến Nhà nước thất thoát hơn 2,7 nghìn tỷ Đồng (118,9 triệu Đô la Mỹ) trong giai đoạn 2007-16. Theo cáo trạng, Tổng Công ty cổ phần Bia - Rượu - Nước giải khát Sài Gòn (Sabeco) thuộc Bộ Công thương quản lý đã được giao hơn 6.000 m<sup>2</sup> đất tại địa chỉ số 2-4-6 Đường Hai Bà Trưng, trung tâm Thành phố Hồ Chí Minh vì mục đích sản xuất kinh doanh. Sabeco đã tiến hành các thủ tục về quyền sử dụng đất và góp vốn thành lập Sabeco Pearl, một liên doanh giữa Sabeco và một số công ty tư nhân, để triển khai dự án xây dựng một khách sạn 6 sao, trung tâm thương mại, trung tâm hội nghị và cao ốc văn phòng cho thuê trên khu đất đó. Việc Sabeco góp vốn vào dự án này cùng các doanh nghiệp tư nhân trong liên doanh đã gây tổn thất hơn 2,7 nghìn tỷ đồng cho Nhà nước<sup>2</sup>.

Trong những hệ thống có một đảng cầm quyền, phải luôn chú ý đến khả năng đảng đó đứng trên pháp luật hoặc cản trở công tác thực thi pháp luật nếu việc đó gây bất lợi hoặc làm bộc lộ những điểm yếu trong Đảng. Cụ thể đối với DNNN, sự hiện diện và tham gia của Đảng trong việc “kiểm soát” doanh nghiệp có khả năng (i) cho thấy những thiếu sót lớn trong cơ cấu kiểm soát của doanh nghiệp và (ii) khó kích lệ các cơ quan kiểm soát khác hoàn thành nhiệm vụ được giao. Những nội dung này cùng các thách thức khác về kiểm soát nội bộ và quản lý rủi ro đối với DNNN sẽ được bàn thảo tại Phần II, cụ thể là Mục 5.3 và 7.10.

Bất chấp những tiến bộ và cải cách trong thời gian qua, các thách thức liên quan đến tham nhũng vẫn còn tồn tại ở Việt Nam. Về các DNNN, Phần II sẽ nêu cụ thể một số quan ngại về sự kết hợp rối rắm giữa cả cơ chế kiểm soát của nhà nước và cách tiếp cận của doanh nghiệp trong kiểm soát nội bộ doanh nghiệp, và hệ lụy gây ra đối với chất lượng kiểm soát nội bộ, sự tồn tại và ý nghĩa của cơ chế quản lý rủi ro và công bố thông tin, cũng như tính tự chủ của một số vị trí chủ chốt. Trên thực tế, một báo cáo gần đây do VCCI thực hiện cho thấy các DNNN đặc biệt phụ thuộc vào việc bổ nhiệm dựa trên mối quan hệ. Các bên liên quan cho biết các DNNN phải đối mặt với rủi ro tham nhũng, đặc biệt là liên quan đến mua sắm công. Tại thời điểm lập báo cáo này, TTCP đang xây dựng một báo cáo về tình hình DNNN tuân thủ các quy định về phòng, chống tham nhũng. Tuy một số bên liên quan có ám chỉ tới một số thách thức và điểm bất thường liên quan đến tham nhũng xảy ra ở DNNN, hầu như không ai chia sẻ cụ thể về vấn đề này.



## 5.2. Khung pháp lý và quy định áp dụng cho các DNNN

### 5.2.1. Luật Phòng, chống tham nhũng và DNNN

Văn bản luật chính về phòng, chống tham nhũng áp dụng cho DNNN là Luật Phòng, chống tham nhũng (số 36/2018/QH14 năm 2018). Luật này giao trách nhiệm phòng, chống tham nhũng không chỉ cho các tổ chức, công ty nhà nước và ngoài nhà nước, mà còn cho cả công dân Việt Nam. Luật nghiêm cấm một loạt các hành vi tham nhũng, trong đó hình sự hóa hành vi tham nhũng bất thành và thụ động hoặc chủ động đưa/nhận hối lộ, bao gồm hối lộ các quan chức nước ngoài.

Luật này áp dụng cho DNNN theo hai cách. Ở cấp độ tổ chức, cụm từ “doanh nghiệp nhà nước” được hiểu là doanh nghiệp do nhà nước sở hữu toàn bộ và được phân loại là “cơ quan, tổ chức, đơn vị khu vực nhà nước”. Trong khi đó, các DNNN do nhà nước sở hữu đa số được hiểu là chịu điều chỉnh của các điều khoản liên quan đến “doanh nghiệp, tổ chức khu vực ngoài nhà nước”. Luật PCTN áp dụng nhiều yêu cầu về phòng, chống tham nhũng đối với DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ hơn so với DNNN do nhà nước sở hữu đa số (hay công ty đại chúng). Ở cấp độ cá nhân, “đại diện chủ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp” - cả doanh nghiệp do nhà nước sở hữu toàn bộ và sở hữu đa số - được gọi là “người có chức vụ, quyền hạn” và phải tuân thủ tất cả các điều khoản liên quan.

Luật này yêu cầu các DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ, và trong một số trường hợp, cụ thể là đại diện chủ sở hữu nhà nước, thực hiện một số biện pháp phòng ngừa và giải quyết kịp thời vấn đề tham nhũng khi cần thiết, để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người báo tin, tố giác, cung cấp thông tin và tuân thủ yêu cầu của các cơ quan có thẩm quyền. Đối với cả DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ và đa số, luật quy định những biện pháp tối thiểu về minh bạch và công bố thông tin, xung đột lợi ích và quy tắc ứng xử dành cho người có chức vụ, quyền hạn như mô tả dưới đây. Tuy nhiên, trong các biện pháp kiểm soát quy định trong luật, không bắt buộc triển khai một chương trình phòng, chống tham nhũng.

Chính phủ có trách nhiệm tuân thủ các chủ trương, định hướng của Đảng về quản trị và điều tiết DNNN. Theo các Nghị quyết Đại hội Đảng, Chính phủ giao các bộ ngành và ủy ban nhân dân xây dựng các chính sách liên quan đến DNNN theo ngành hoặc lĩnh vực chuyên môn. Chiến lược của doanh nghiệp được xây dựng dựa trên định hướng của Đảng, Nhà nước, Chính phủ và chiến lược phát triển kinh tế - xã hội chung của quốc gia, cũng như quy hoạch quốc gia về các ngành, lĩnh vực liên quan đến doanh nghiệp.

Trong một công ty, BKS cần phải đóng một vai trò quan trọng do họ có chức năng giám sát ban lãnh đạo và hoạt động kinh doanh của DNNN và tùy từng trường hợp, có thể tiến hành hoặc được yêu cầu tiến hành điều tra. Tuy nhiên, có một số quan ngại lớn về khả năng thực hiện vai trò này của BKS trên thực tế. Người đứng đầu “cơ quan, tổ chức, đơn vị khu vực nhà nước” - được gọi là Tổng giám đốc (TGD) – cần phải chịu trách nhiệm trực tiếp cho những hành vi tham nhũng của người trong cơ quan, tổ chức, đơn vị mà mình quản lý. Cấp phó của người đứng đầu tổ chức phải chịu trách nhiệm trực tiếp khi để xảy ra tham nhũng trong lĩnh vực công tác và trong đơn vị do mình phụ trách; người đứng đầu tổ chức phải chịu trách nhiệm liên đới (Luật PCTN, Điều 72).

Điều 7 Luật PCTN giao trách nhiệm cho nhiều đối tượng giám sát và thúc đẩy phòng, chống tham nhũng, không chỉ ở các cơ quan, tổ chức, đơn vị khu vực nhà nước mà trên toàn xã hội.

- Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội giám sát công tác phòng, chống tham nhũng trên phạm vi cả nước. Ban chỉ đạo chuyên trách được thành lập năm 2009 do Thủ tướng Chính phủ làm Trưởng Ban Chỉ đạo, có vai trò hướng dẫn, điều phối và giám sát các hoạt động phòng, chống tham nhũng. Ban Chỉ đạo phụ trách công tác phòng, chống tham nhũng trên toàn xã hội, bao gồm phòng, chống tham nhũng trong các doanh nghiệp, tổ chức khu vực ngoài nhà nước. Văn phòng Ban Chỉ đạo được thành lập để giúp việc cho Ban Chỉ đạo. Năm 2008, Ban Chỉ đạo được thành lập ở cấp địa phương và gây ra một số tranh cãi về vấn đề tự chủ (U4 Anti-Corruption Resource Centre, 2012<sup>[2]</sup>).

- Hội đồng Dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình, giám sát công tác phòng, chống tham nhũng trong lĩnh vực do mình phụ trách.
- Ủy ban Tư pháp của Quốc hội, trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình, giám sát việc phát hiện và xử lý tham nhũng.
- Đại biểu Quốc hội, trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình, giám sát công tác phòng, chống tham nhũng.
- Hội đồng nhân dân, Thường trực Hội đồng nhân dân, ban của Hội đồng nhân dân, đại biểu Hội đồng nhân dân, trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình, giám sát công tác phòng, chống tham nhũng tại địa phương.

Thanh tra Chính phủ (TTCP) chịu trách nhiệm quản lý các cuộc thanh tra, khiếu nại và xử lý tham nhũng. Thành lập vào năm 1956, cơ quan này được trao nhiệm vụ phòng, chống tham nhũng trong Luật PCTN năm 2005. TTCP bao gồm các cục, vụ thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và Cục Phòng, chống Tham nhũng - đơn vị điều tra các khiếu nại, tố cáo về tham nhũng, bao gồm tham nhũng trong DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ. Theo Luật Điều tra, TTCP thực hiện quản lý công tác thanh tra và có thể xác định những sơ hở trong các quy định pháp luật liên quan và khuyến nghị cho các nhà lập pháp. Thủ tướng Chính phủ có thể giao TTCP điều tra các DNNN không do nhà nước sở hữu toàn bộ khi vấn đề phức tạp hoặc có liên quan đến nhiều ngành hoặc nhiều đơn vị. Luật này cũng đưa ra hướng dẫn cho các cơ quan thanh tra khác trong chính phủ - ví dụ, hướng dẫn CMSC giám sát DNNN trong trường hợp không có đơn vị thanh tra chuyên trách; dù vậy, CMSC vẫn có thể là đối tượng thanh tra của TTCP. Đồng thời, chính phủ cũng giám sát hoạt động của TTCP khi cơ quan này thực hiện các cuộc điều tra bằng cách cử đoàn giám sát, kiểm tra hoạt động của TTCP. Các bộ ngành được giao trách nhiệm thanh tra các DNNN do nhà nước sở hữu đa số do bộ chủ quản, nhưng dường như các cuộc thanh tra như vậy thường liên quan đến lĩnh vực mà bộ có thẩm quyền quản lý. Thanh tra bộ báo cáo về vấn đề này cho TTCP cũng như theo hệ thống báo cáo riêng của Bộ. TTCP cũng tổ chức các kỳ đối thoại về phòng, chống tham nhũng hai năm một lần, bao gồm về các ngành hoạt động cụ thể của DNNN.

Kiểm toán Nhà nước (KTNN), được mô tả trong Chương 4, có trách nhiệm xác minh tính chính xác và hợp pháp của các khoản chi ngân sách nhà nước, bao gồm chi tiêu của của DNNN. KTNN báo cáo cho Quốc hội. Quốc hội bổ nhiệm Kiểm toán viên Nhà nước theo khuyến nghị của Chủ tịch nước (chờ xác nhận). Theo báo cáo, trong quá trình thực hiện kiểm toán, KTNN đã phát hiện một lượng lớn ngân sách nhà nước bị tổn thất do gian lận. KTNN và TTCP đã ký Biên bản ghi nhớ về quy chế phối hợp, tránh chông chéo giữa hai cơ quan. Đặc biệt, hai cơ quan này tổ chức các cuộc họp để điều phối các kế hoạch hàng năm để tránh đồng thời cùng đến kiểm tra một DNNN. Các cơ quan cũng chia sẻ thông tin thu thập được khi đi kiểm tra doanh nghiệp để tạo thuận lợi cho công việc của nhau. KTNN có lịch luân phiên kiểm toán DNNN, nhưng TTCP không có lịch thanh tra như vậy.

Các cơ quan khác cũng được tạo điều kiện tham gia thúc đẩy tính liêm chính trong kinh doanh trong các doanh nghiệp Việt Nam, bao gồm DNNN. VCCI đặc biệt tích cực trong việc thúc đẩy, hỗ trợ các nghiên cứu đã công bố về tính liêm chính trong kinh doanh. Kể từ năm 2014, VCCI đã hợp tác với UNDP và Đại sứ quán Vương quốc Anh trong “Chương trình Liêm chính trong Kinh doanh”. Đầu năm 2021, các đối tác của dự án đã công bố một bộ tiêu chí về liêm chính trong kinh doanh mà DNNN và các công ty khác có thể áp dụng. Năm 2015, VCCI đã tiến hành đánh giá công tác quản trị của các doanh nghiệp Việt Nam, có áp dụng Bộ Hướng dẫn của OECD.

### *Quy tắc ứng xử của người có chức vụ, quyền hạn*

Đại diện chủ sở hữu nhà nước tại các doanh nghiệp - bao gồm thành viên HĐQT, HĐQT và BKS - phải tuân theo quy tắc ứng xử (Điều 20), các quy tắc về tặng quà và nhận quà (Điều 22) và kiểm soát xung đột lợi ích (Điều 23).

Những người có chức vụ, quyền hạn phải tuân theo quy tắc ứng xử trong quá trình thực hiện nhiệm vụ và trong các mối quan hệ xã hội của mình. Quy tắc này bao gồm các chuẩn mực xã hội, các hành vi được phép và các hành vi bị nghiêm cấm nhằm duy trì tính liêm chính, trách nhiệm và chuẩn mực đạo đức của người có chức vụ, quyền hạn. Các hành vi bị nghiêm cấm bao gồm những nhiều trong giải quyết công việc; thành lập, tham gia quản lý, điều hành doanh nghiệp tư nhân, công ty trách nhiệm hữu hạn, công ty cổ phần, công ty hợp danh, hợp tác xã; sử dụng trái phép thông tin của cơ quan, tổ chức, đơn vị... Thành viên HĐQT/HĐQT, Chủ tịch công ty, Tổng giám đốc, Phó Tổng giám đốc, Giám đốc, Phó Giám đốc, Kế toán trưởng và người giữ chức danh, chức vụ quản lý khác trong DNNN do nhà nước sở hữu toàn không được ký kết hợp đồng với doanh nghiệp thuộc sở hữu của vợ hoặc chồng, bố, mẹ, con, anh, chị, em ruột; cho phép doanh nghiệp thuộc sở hữu của vợ hoặc chồng, bố, mẹ, con, anh, chị, em ruột tham dự các gói thầu của doanh nghiệp mình; bố trí vợ hoặc chồng, bố, mẹ, con, anh, chị, em ruột giữ chức vụ quản lý về tổ chức nhân sự, kế toán, làm thủ quỹ, thủ kho trong doanh nghiệp.

Quy định cũng nghiêm cấm họ tham gia giao dịch, mua bán hàng hóa, dịch vụ, ký kết hợp đồng cho doanh nghiệp. Theo cách hiểu của chúng tôi, Luật PCTN cũng quy định “người đứng đầu, cấp phó” của DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ không được góp vốn vào doanh nghiệp hoạt động trong phạm vi ngành, nghề mà người đó trực tiếp thực hiện việc quản lý nhà nước hoặc để vợ hoặc chồng, bố, mẹ, con kinh doanh trong phạm vi ngành, nghề do người đó trực tiếp thực hiện việc quản lý nhà nước. Tuy nhiên, Luật Doanh nghiệp cho phép DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ tham gia vào hợp đồng, giao dịch với người có liên quan (bao gồm các hợp đồng, giao dịch bị cấm trong Luật PCTN) nếu được sự chấp thuận của HĐQT hoặc Chủ tịch công ty, TGD và Kiểm soát viên của công ty (hoặc HĐQT hoặc ĐHĐCĐ, tùy vào loại hình DNNN). Theo suy luận của nhóm công tác, có những hạn chế đối với việc cá nhân tham gia vào hợp đồng, giao dịch, nhưng doanh nghiệp có thể ký kết hợp đồng, giao dịch nếu được sự chấp thuận của bộ máy quản lý doanh nghiệp mà cá nhân đó thường là thành viên.

### *Quản lý xung đột lợi ích*

Nhà nước kỳ vọng các DNNN sẽ quản lý xung đột lợi ích của người có chức vụ, quyền hạn (Luật PCTN, Điều 23). Cá nhân khi có hoặc phát hiện có xung đột lợi ích của người có chức vụ, quyền hạn thì phải thông tin, báo cáo. Người trực tiếp quản lý, sử dụng người có chức vụ, quyền hạn khi phát hiện có xung đột lợi ích và nếu thấy việc tiếp tục thực hiện nhiệm vụ, công vụ không bảo đảm tính đúng đắn, khách quan, trung thực thì cần giám sát, đình chỉ, tạm đình chỉ việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ được giao của người có xung đột lợi ích, hoặc tạm thời chuyển người có xung đột lợi ích sang vị trí công tác khác. Các quy định trong luật này và các luật khác liên quan đến kê khai tài sản và thu nhập, giao dịch với người có liên quan và đề cử các chức vụ lãnh đạo trong DNNN tạo thành một bức tranh đầy đủ hơn về những gì DNNN cần làm để tuân thủ các quy định pháp luật. Ví dụ, Luật PCTN được bổ trợ bằng một Nghị định quy định việc quản lý chức danh, người giữ chức vụ và người đại diện lợi ích của chủ sở hữu nhà nước trong doanh nghiệp (Nghị định số 159/202/NĐ-CP). Theo Nghị định này, trường hợp người quản lý doanh nghiệp nhà nước, Kiểm soát viên, người đại diện phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp kiêm nhiệm nhiều chức danh, chức vụ khác nhau phải bảo đảm không được xung đột lợi ích. Theo Nhóm công tác được biết, lãnh đạo DNNN thường kiêm nhiệm nhiều vị trí.

### *Minh bạch và công bố thông tin*

Luật PCTN yêu cầu các DNNN - cả do nhà nước sở hữu toàn bộ và sở hữu đa số - phải công khai, minh bạch thông tin về tổ chức, hoạt động, trừ “nội dung thuộc bí mật nhà nước, bí mật kinh doanh và nội dung khác theo quy định của pháp luật”. Cụ thể, DNNN phải công khai, minh bạch về việc thực hiện chính sách, pháp luật có nội dung liên quan đến quyền, lợi ích hợp pháp của cán bộ, công chức, viên chức; việc bố trí, quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công hoặc kinh phí huy động từ các nguồn hợp pháp khác. Ngoài ra, các DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ cũng phải công khai, minh bạch về công tác tổ chức cán bộ của cơ quan, tổ chức, đơn vị; quy tắc ứng xử của người có chức vụ, quyền hạn. Việc công khai, minh bạch phải bảo đảm chính xác, rõ ràng, đầy đủ, kịp thời, song DNNN được công khai dưới nhiều hình

thức khác nhau. Nếu một DNNN chọn niêm yết tại trụ sở của cơ quan, tổ chức, đơn vị, điều này sẽ hạn chế đáng kể khả năng tiếp cận của nhiều bên liên quan.

Yêu cầu này có trong quy định về các loại thông tin phải công bố trong Luật Doanh nghiệp (2020). Trên thực tế, có Luật Doanh nghiệp cũng như các luật và nghị định liên quan khác quy định về tính minh bạch (và tính liên chính) của DNNN. Luật Doanh nghiệp yêu cầu thành viên Hội đồng quản trị, Kiểm soát viên, Giám đốc hoặc Tổng giám đốc và người quản lý khác của công ty phải kê khai cho công ty về các lợi ích liên quan của mình, bao gồm: (i) thông tin nhận diện doanh nghiệp mà họ làm chủ hoặc sở hữu phần vốn góp hoặc cổ phần; tỷ lệ và thời điểm làm chủ, sở hữu phần vốn góp hoặc cổ phần đó; (ii) thông tin nhận diện doanh nghiệp mà những người có liên quan của họ làm chủ, cùng sở hữu hoặc sở hữu riêng phần vốn góp hoặc cổ phần trên 10% vốn điều lệ.

### *Kê khai tài sản và thu nhập*

Luật PCTN quy định nghĩa vụ kê khai tài sản và thu nhập của người giữ chức vụ “từ Phó trưởng phòng và tương đương trở lên” công tác tại DNNN (do nhà nước sở hữu toàn bộ), người được cử làm đại diện phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp (bao gồm tại DNNN do nhà nước sở hữu đa số). Tài sản, thu nhập phải kê khai bao gồm: quyền sử dụng đất, nhà ở, công trình xây dựng và tài sản khác gắn liền với đất, nhà ở, công trình xây dựng; kim khí quý, đá quý, tiền, giấy tờ có giá và động sản khác mà mỗi tài sản có giá trị từ 50.000.000 đồng trở lên; và tổng thu nhập giữa 02 lần kê khai. Nhóm công tác hiểu rằng những cá nhân nêu trên phải hoàn thành kê khai trong vòng 10 ngày kể từ ngày được tiếp nhận, tuyển dụng, bổ trí vào vị trí công tác, và sau đó là kê khai hằng năm.

## Tài liệu tham khảo

- U4 Anti-Corruption Resource Centre (2012), *Overview of corruption and anti-corruption in Vietnam*, U4 Helpdesk Answer, <https://www.u4.no/publications/overview-of-corruption-and-anti-corruption-in-vietnam>. [2]
- World Bank (2013), *The Vietnam Anti-Corruption Initiative Program 2014 Launched with The Theme 'Transparency, Integrity and Accountability'*, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2013/12/09/the-vietnam-anti-8211-corruption-initiative-program-20>. [1]

## Ghi chú

<sup>1</sup> Luật Phòng, chống tham nhũng (số 55/2005/QH11) đã được sửa đổi bằng Luật số 01/2007/QH12 năm 2007, Luật số 27/2012/QH13 năm 2012 và Luật số 36/2018/QH14 năm 2018.

<sup>2</sup><https://vietnamnews.vn/politics-laws/1119280/hn-peoples-court-sentences-former-minister-of-industry-and-trade-to-10-years-in-prison.html>.

# 6 Những cải cách đã và đang diễn ra gần đây

---

Việt Nam đã trải qua nhiều đợt nỗ lực tái cơ cấu DNNN khi đất nước thay đổi mô hình kinh tế sau công cuộc Đổi mới vào năm 1986. Tái cơ cấu DNNN là trọng tâm của các chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam và là trụ cột để nền kinh tế quốc dân đạt được mục tiêu trở thành quốc gia có thu nhập cao vào năm 2045. Chương này đưa ra thông tin về những nỗ lực cải cách DNNN đã được thực hiện trong suốt chiều dài lịch sử của quốc gia. Sau đó, chương còn cung cấp một cái nhìn tổng quan về các kế hoạch của chính phủ trong tương lai để tiếp tục thực hiện các mục tiêu cổ phần hóa DNNN, bao gồm thông qua việc điều chỉnh sao cho phù hợp với các tiêu chuẩn quốc tế như Bộ hướng dẫn về DNNN của OECD.

---

Quá trình cải cách doanh nghiệp nhà nước gắn liền với quá trình cải cách nền kinh tế Việt Nam, từ nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung có sự sở hữu nhà nước sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Từ năm 1992, Việt Nam bắt đầu thực hiện quá trình cải cách DNNN chủ yếu thông qua các biện pháp chuyển nhượng, bán, ký hợp đồng, cho thuê, giải thể doanh nghiệp và cổ phần hóa nhưng không đạt được thành công rực rỡ. Làn sóng tái cơ cấu DNNN thứ hai là từ năm 2010 đến 2015, được coi là một trong ba thành phần chính của Chiến lược Phát triển Kinh tế - Xã hội 2011-2020 và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm giai đoạn 2011-2015, cùng với tái cơ cấu đầu tư chú trọng vào đầu tư công; tái cơ cấu thị trường tài chính, tập trung vào tái cơ cấu hệ thống ngân hàng thương mại và tổ chức tài chính.

Làn sóng cải cách DNNN lần thứ ba bắt đầu từ năm 2016, đáng chú ý là thông qua việc thành lập cơ quan quản lý DNNN, CMSC, vào năm 2018. Đầu năm 2021, tại Hội nghị lần thứ 14 của Ban chấp hành Trung ương Đảng đã thông qua Kế hoạch Phát triển Kinh tế - Xã hội (2021-2025) và Chiến lược Phát triển Kinh tế - Xã hội (2021-2030), trong đó nêu bật mục tiêu đưa Việt Nam trở thành một quốc gia có thu nhập trung

binh cao đến năm 2030 và có thu nhập cao đến năm 2045. Những mục tiêu này một lần nữa nhấn mạnh tầm quan trọng của việc tiếp tục sắp xếp lại các DNNN, tập trung vào những lĩnh vực chủ chốt và thiết yếu; những vực trọng yếu đối với quốc phòng và an ninh; những ngành mà các thành phần kinh tế khác không đầu tư.

Các chiến lược này có mục tiêu củng cố và phát triển một số tập đoàn kinh tế nhà nước quy mô lớn, hoạt động hiệu quả, có năng lực cạnh tranh tại khu vực và quốc tế, bảo đảm công khai, minh bạch trong cơ cấu lại doanh nghiệp nhà nước, nhất là trong quá trình cổ phần hóa và thoái vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Kế hoạch là hoàn tất sắp xếp lại DNNN vào năm 2025.

**Bảng 6.1. Những phát triển gần đây về quản trị công ty trong DNNN (2016-2021)**

Ngày	
2016	Thông qua Quyết định số 58/2016/QĐ/TTg về tiêu chí phân loại DNNN và danh mục DNNN thực hiện sắp xếp giai đoạn 2016-2020
2016	Thông qua Thông tư số 115/2016/TT-BTC của Bộ Tài chính về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 196/2011/TT-BTC về cổ phần hóa
2017	Thông qua Nghị quyết 121-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương về tiếp tục đổi mới, cơ cấu lại và nâng cao hiệu quả của doanh nghiệp nhà nước (DNNN) và chiến lược phát triển kinh tế (2011-2020)
2018	Thông qua Luật Quản lý nợ công và Nghị định số 91/2018/NĐ-CP về cấp và quản lý bảo lãnh Chính phủ
2018	Thông qua Luật 69 về quản lý, sử dụng vốn nhà nước và Nghị định số 131/2018/NĐ-CP
2018	Thành lập Ủy ban Quản lý vốn Nhà nước tại Doanh nghiệp
2019	Thông qua Quyết định số 6/2019/QĐ/TTg về việc phê duyệt danh mục doanh nghiệp cổ phần hóa đến năm 2020.
2020	Thông qua Luật Doanh nghiệp số 59/2020/QH14
2021	Thông qua Quyết định số 22/2021/QĐ-TTg về tiêu chí phân loại DNNN thực hiện chuyển đổi sở hữu, sắp xếp lại, thoái vốn giai đoạn 2021-2025
2022	Thông qua Quyết định 360/QĐ-TTg về nâng cao năng lực cạnh tranh của DNNN trên nền tảng công nghệ, năng lực đổi mới sáng tạo và năng lực quản trị giai đoạn 2021-2025
2022	Thông qua Nghị quyết số 68/NQ-CP về tiếp tục đổi mới, nâng cao hiệu quả hoạt động và huy động nguồn lực của doanh nghiệp nhà nước, trọng tâm là tập đoàn kinh tế, tổng công ty

Năm 2020, Bộ KH-ĐT khởi xướng đề án “Phát triển DNNN quy mô lớn”, đặc biệt là các tập đoàn kinh tế nhà nước đa sở hữu nhằm phát huy vai trò của DNNN trong việc mở đường trở thành doanh nghiệp dẫn đầu trong các lĩnh vực kinh tế lớn, được liệt kê tại Nghị quyết số 18/NQ-CP ngày 26/02/2020.

Đề án được khởi xướng từ năm 2017 từ Nghị quyết 12-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương về tiếp tục đổi mới, cơ cấu lại và nâng cao hiệu quả của DNNN và chiến lược phát triển kinh tế (2011-2020), trong đó khẳng định rõ vai trò của DNNN “là lực lượng vật chất quan trọng của kinh tế nhà nước”. Sứ mệnh và mục tiêu đặt ra: “Củng cố, phát triển một số tập đoàn kinh tế nhà nước có quy mô lớn, hoạt động hiệu quả, có khả năng cạnh tranh khu vực và quốc tế”.

Đề án sẽ tập trung vào hai ưu tiên chính. Thứ nhất, cải cách và phát triển một số tập đoàn kinh tế quy mô lớn trên cơ sở tăng cường liên kết theo chuỗi giá trị, thúc đẩy đổi mới sáng tạo sử dụng nguồn lực chưa khai thác của DNNN, kết hợp với nguồn lực của khu vực tư nhân để điều phối. Thứ hai, xây dựng cơ chế, chính sách cho phép DNNN tham gia đầu tư vào một số ngành, lĩnh vực mở đường và đạt được các mục tiêu của Chiến lược Phát triển Kinh tế - Xã hội của đất nước. Các lĩnh vực này bao gồm điện, xăng dầu và hàng không. Liệu điều này có ngụ ý cho phép ưu tiên tiếp cận hơn nữa với các khoản vay ngân hàng quốc doanh hay không vẫn chưa rõ ràng.

Kể từ tháng 11/2021, Bộ TC đã được giao chủ trì sửa đổi, bổ sung Luật số 69/QH13/2014 về Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp để đảm bảo văn bản này tiệm cận hơn với Bộ Hướng dẫn DNNN của OECD. Các mục tiêu của dự án sửa đổi, bổ sung luật này bao gồm tăng cường khung thể chế, tạo một trường pháp lý thuận lợi cho việc quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp và tăng cường thanh tra, kiểm tra, giám sát công tác quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Theo kế hoạch, Chính phủ sẽ nộp dự thảo Luật sửa đổi vào cuối năm 2023, sau đó ban hành đầu năm 2024.

Đồng thời, Bộ TC đã ban hành Quyết định số 246/QĐ-BTC năm 2020 về kế hoạch giám sát đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp. Theo đó, Bộ TC cần giám sát việc đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp từ năm 2021 tại hai bộ, ngành là Bộ Quốc phòng và Ngân hàng Nhà nước. Ngân hàng Nhà nước sẽ giám sát gián tiếp việc đầu tư bổ sung vốn điều lệ cho Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển nông thôn Việt Nam từ các khoản thanh toán trái phiếu đặc biệt.

Thực hiện Nghị quyết tại Hội nghị lần thứ 5 của Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về việc rà soát Luật Đất đai, Cục Tài chính doanh nghiệp, Bộ TC sẽ nghiên cứu và trình Quốc hội ban hành Luật sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai và Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp. Cụ thể, Cục Tài chính doanh nghiệp có kế hoạch đánh giá lại các DNNN đang trong quá trình cổ phần hóa nhằm đảm bảo tính khả thi và bền vững về các quy định liên quan đến định giá doanh nghiệp và định giá quyền sử dụng đất đai, đồng thời tách bạch giữa giá trị quyền sử dụng đất và giá trị doanh nghiệp.

Gần đây nhất, ngày 12/5/2022, Chính phủ ban hành Nghị quyết số 68/NQ-CP về tiếp tục đổi mới, nâng cao hiệu quả hoạt động và huy động nguồn lực của DNNN, trọng tâm là tập đoàn kinh tế, tổng công ty. Nghị quyết này thừa nhận rằng hiệu quả hoạt động của khối DNNN chưa tương xứng với các nguồn lực mà DNNN nắm giữ và rằng vẫn còn một số DNNN và dự án hiệu quả thấp, thua lỗ kéo dài. Chính phủ yêu cầu các bộ, cơ quan ngang bộ, Ủy ban Nhân dân, HDTV và đại diện chủ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp triển khai khẩn trương và hiệu quả các chỉ tiêu then chốt nhằm đẩy mạnh các dự án cải cách. Nghị quyết cũng yêu cầu DNNN thực hiện quản trị doanh nghiệp theo Hướng dẫn theo Hướng dẫn của OECD về Quản trị Công ty trong Doanh nghiệp Nhà nước (Xem Hộp 6.1). Tuy nhiên, Nghị quyết ủng hộ rõ ràng việc tạo “điều kiện thuận lợi” cho hoạt động kinh doanh của các DNNN, làm tăng lo ngại về tính trung lập trong cạnh tranh.

Bất chấp những nỗ lực không ngừng của chính phủ trung ương và các bộ chủ quản, việc cải cách DNNN ở Việt Nam vẫn gặp nhiều thách thức, chủ yếu là do chưa phân định rõ vai trò và trách nhiệm của chủ sở hữu nhà nước và sự mơ hồ trong việc diễn giải nhiều điều luật và quy định. Cách thức Việt Nam ưu tiên cơ cấu lại DNNN vẫn còn được xem xét.

**Bảng 6.2. Các dự thảo luật đang thực hiện về quản trị công ty trong DNNN**

Bộ chịu trách nhiệm	Luật đề xuất
Bộ LĐ-TBXH	Dự thảo Nghị định về chính sách dành cho người lao động dư thừa khi chuyển đổi quyền sở hữu hoặc sắp xếp lại công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ
Bộ TC	Dự thảo Nghị định sử dụng nguồn thu từ chuyển đổi quyền sở hữu doanh nghiệp
Bộ LĐ-TBXH	Dự thảo Nghị định về tiền lương tại doanh nghiệp nhà nước
Bộ TC	Dự thảo Nghị định về tiêu chí và danh mục phân loại doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp có vốn nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập
Bộ TC	Quyết định phê duyệt Đề án cơ cấu lại doanh nghiệp nhà nước, tập trung vào tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước giai đoạn 2021– 2025, cho phép cơ quan đại diện chủ sở hữu và doanh nghiệp làm cơ sở thực hiện
Bộ TC	Sửa đổi, bổ sung Luật số 69/2014/QH13.

## Hộp 6.1. Nghị quyết số 68/NQ-CP về tiếp tục đổi mới, nâng cao hiệu quả hoạt động và huy động nguồn lực của DNNN

Mục tiêu:

1. Hoàn thiện các cơ chế, chính sách nhằm tập trung tháo gỡ các khó khăn, vướng mắc, tạo điều kiện thuận lợi, tăng tính chủ động cho hoạt động sản xuất kinh doanh của DNNN.
2. Tập trung nâng cao hiệu quả hoạt động của khu vực DNNN, lấy hiệu quả sản xuất kinh doanh, việc chấp hành pháp luật về đầu tư, quản lý và sử dụng vốn nhà nước làm tiêu chí đánh giá chủ yếu. Chú trọng đạo đức kinh doanh, văn hóa doanh nghiệp, kiên quyết tiết giảm chi phí, tinh giản bộ máy, nâng cao năng lực điều hành, tinh thần dám nghĩ, dám làm, dám chịu trách nhiệm của người đứng đầu; thường xuyên bồi dưỡng trình độ chuyên môn, bảo đảm đời sống vật chất tinh thần của cán bộ công nhân viên chức, người lao động.
3. Nâng cao năng suất, chất lượng, hiệu quả và sức cạnh tranh của doanh nghiệp thông qua đẩy mạnh chuyển đổi số và ứng dụng khoa học công nghệ, khuyến khích hình thành các trung tâm đổi mới sáng tạo tại doanh nghiệp.
4. Củng cố, phát triển một số tập đoàn kinh tế, tổng công ty quy mô lớn, có năng lực công nghệ và đổi mới sáng tạo để đầu tư phát triển trong một số ngành, lĩnh vực mới hoặc có tính chất quan trọng của nền kinh tế như: năng lượng (trong đó ưu tiên năng lượng tái tạo, năng lượng sạch), kết cấu hạ tầng quốc gia, tài chính, công nghiệp viễn thông, công nghiệp bán dẫn, công nghệ lõi.

Đến hết năm 2025 phấn đấu đạt một số mục tiêu, chỉ tiêu cụ thể sau:

1. 100% tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước ứng dụng quản trị trên nền tảng số, thực hiện quản trị doanh nghiệp tiệm cận với các nguyên tắc quản trị của OECD;
2. Phấn đấu 100% tập đoàn kinh tế, tổng công ty có dự án triển khai mới, trong đó có một số dự án đầu tư tiêu biểu, có tính chất dẫn dắt, lan tỏa, mang thương hiệu của DNNN;
3. Có ít nhất 25 DNNN có vốn chủ sở hữu hoặc vốn hóa trên thị trường chứng khoán đạt trên 1 tỷ đô la Mỹ, trong đó có ít nhất 10 doanh nghiệp đạt mức trên 5 tỷ đô la Mỹ;
4. 100% DNNN có định hướng và thực hiện chuyển dịch đầu tư, hướng đến các dự án đầu tư, sử dụng công nghệ xanh, sạch và giảm thải khí carbon;
5. Đóng góp của các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước vào ngân sách nhà nước bình quân giai đoạn 2021 - 2025 tăng khoảng 5% - 10% so với giai đoạn 2016 - 2020.

Nguồn: Nghị quyết số 68/NQ-CP về tiếp tục đổi mới, nâng cao hiệu quả hoạt động và huy động nguồn lực của DNNN, Cổng thông tin điện tử Pháp luật Việt Nam, <https://thuvienphapluat.vn/>



# 7 Lý do hợp lý cho việc Nhà nước đóng vai trò Chủ sở hữu

Chương này đánh giá chính sách sở hữu nhà nước của Việt Nam so với Chương I của Bộ hướng dẫn về DNNN. Chương phân tích chính sách sở hữu nhà nước của quốc gia, trách nhiệm giải trình về quyền sở hữu, công bố thông tin và xem xét lý do nhà nước đóng vai trò chủ sở hữu và cách nhà nước xác định các mục tiêu của DNNN và truyền đạt lại các mục tiêu đó cho các DNNN với tư cách là chủ sở hữu.

## Khuyến nghị tổng thể từ Bộ Hướng dẫn DNNN

Nhà nước thực hiện quyền 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.

### 7.1. Trình bày lý do hợp lý cho việc Nhà nước đóng vai trò Chủ sở hữu

*A. Mục tiêu tối hậu của việc nhà nước đóng vai trò sở hữu doanh nghiệp là tối đa hoá giá trị cho xã hội, thông qua việc phân bổ nguồn lực một cách hiệu quả.*

Việt Nam đưa ra lý do nhà nước đóng vai trò sở hữu trong một số văn bản quy định cụ thể các ưu tiên chính sách trong lĩnh vực sở hữu, đầu tư và quản lý nhà nước. Chính phủ đã nêu rõ lý do nhà nước đóng

vai trò chủ sở hữu và các mục tiêu chính sách công của DNNN thông qua ban hành Luật Doanh nghiệp năm 2020, Luật 69/2014/QH13 Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp, các luật có liên quan, Nghị định hướng dẫn thi hành luật và Thông tư hướng dẫn của các Bộ ngành. Các ưu tiên chính làm cơ sở cho vai trò chủ sở hữu của Chính phủ đối với DNNN bao gồm bảo toàn và phát triển vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp; hướng dẫn DNNN phát triển theo các mục tiêu kinh tế, chính trị và xã hội của Chính phủ; củng cố vai trò chủ đạo của DNNN trong phát triển kinh tế xã hội.

Nhà nước giữ vai trò chủ sở hữu trong các ngành công nghiệp then chốt như điện, viễn thông và khai khoáng để thực hiện các nghĩa vụ công ích, triển khai các chiến lược công nghiệp tổng thể và điều tiết nền kinh tế đất nước. Luật 69/2014/QH13 Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp quy định các lĩnh vực mà doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn, bao gồm doanh nghiệp cung cấp sản phẩm, dịch vụ thiết yếu cho xã hội; doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực trực tiếp phục vụ quốc phòng, an ninh; doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực độc quyền tự nhiên; doanh nghiệp ứng dụng công nghệ cao, tiên phong trong các lĩnh vực/ngành nghề được coi là mũi nhọn kinh tế; và các lĩnh vực/ngành nghề liên quan đến an ninh quốc phòng (xem Hộp 7.1).

Nhờ có phạm vi bao trùm trên nhiều lĩnh vực/ngành nghề nên sở hữu nhà nước và khu vực kinh tế nhà nước đóng một vai trò sâu rộng trong sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Nhà nước sử dụng DNNN làm phương tiện thực hiện chương trình phát triển kinh tế quốc dân, bảo đảm ổn định kinh tế vĩ mô, kiểm chế lạm phát và tạo nguồn thu cho ngân sách nhà nước. Nhà nước thường xuyên ủy quyền cho DNNN thực hiện các dự án cơ sở hạ tầng lớn. Khi thực hiện quyền sở hữu đối với tài sản công, Nhà nước thường đóng vai trò là chủ sở hữu hoặc nhà phát triển dự án trong các hoạt động kinh tế của mình.

### Hộp 7.1. Quy định về phạm vi đầu tư của Nhà nước để thành lập doanh nghiệp trong Luật 69/2014/QH13 Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp

Điều 10. Phạm vi đầu tư vốn nhà nước để thành lập doanh nghiệp

1. Đầu tư vốn nhà nước để thành lập doanh nghiệp thuộc phạm vi sau đây:
  - a. Doanh nghiệp cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích thiết yếu cho xã hội;
  - b. Doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực trực tiếp phục vụ quốc phòng, an ninh;
  - c. Doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực độc quyền tự nhiên;
  - d. Doanh nghiệp ứng dụng công nghệ cao, đầu tư lớn, tạo động lực phát triển nhanh cho các ngành, lĩnh vực khác và nền kinh tế.
2. Chính phủ quy định chi tiết việc đầu tư vốn nhà nước để thành lập doanh nghiệp và cơ chế đặt hàng của Nhà nước đối với doanh nghiệp có chức năng hỗ trợ điều tiết kinh tế vĩ mô, bảo đảm an sinh xã hội của đất nước quy định tại khoản 1 Điều này.

Nguồn: Luật 69/2014/QH13 Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp

## 7.2. Chính sách về sở hữu

*B. Chính phủ phải xây dựng một chính sách về sở hữu. Ngoài những mục đích khác, chính sách này cần xác định lý do chung cho việc nhà nước đóng vai trò sở hữu, vai trò của Nhà nước trong quản trị DNNN, cách thức Nhà nước sẽ thực hiện chính sách về sở hữu và vai trò và trách nhiệm tương ứng của các cơ quan thuộc Chính phủ tham gia thực hiện.*

Việt Nam vẫn chưa xây dựng được chính sách cụ thể và thống nhất về sở hữu. Khuôn khổ pháp lý và thể chế về sở hữu nhà nước được xây dựng dựa trên một số văn bản quy định về ưu tiên chính sách trong lĩnh vực sở hữu và quản lý nhà nước. Chính phủ đã xây dựng và thực hiện các chính sách về sở hữu DNNN thông qua ban hành Luật Doanh nghiệp năm 2020, Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước năm 2014, Luật Quản lý, sử dụng tài sản công năm 2017 (Luật số 15/2017/QH14), các luật liên quan, nghị định hướng dẫn thi hành luật và thông tư của Bộ ngành. Các văn bản quy phạm pháp luật này đã quy định cụ thể quyền và trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước (bao gồm Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, bộ ngành đại diện chủ sở hữu) cũng như quyền và trách nhiệm của Hội đồng thành viên và Chủ tịch Hội đồng thành viên tại DNNN.

Quốc hội đã ban hành Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp năm 2014, trong đó quy định cụ thể các trường hợp Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ. Luật quy định thẩm quyền quyết định đầu tư, thành lập vốn nhà nước của Chính phủ, quyền và trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước. Theo đó, các bộ, ngành, cơ quan có trách nhiệm xây dựng chính sách, thực hiện quản lý, giám sát theo chức năng, nhiệm vụ của mình. Ví dụ, Bộ Tài chính ban hành các quy định về tài chính, kế toán đối với DNNN và giám sát tình hình tài chính của DNNN. Trường hợp phát hiện có dấu hiệu vi phạm, có thể tổ chức thanh tra trực tiếp. Bộ Tài chính quản lý tài sản công, cấp bảo lãnh của Chính phủ cho DNNN vay vốn nước ngoài.

### **7.2.1. Cơ quan chính phủ chịu trách nhiệm xác định chính sách về sở hữu**

Các cơ quan chính phủ chịu trách nhiệm xác định chính sách cơ bản về sở hữu bao gồm các vấn đề như quản lý hiệu quả hoạt động, quản lý nguồn nhân lực và lương thưởng là Bộ Tài chính (TC), Bộ Kế hoạch và Đầu tư (KH-ĐT) và các bộ liên quan khác như Bộ Tư pháp (TP), Bộ Nội vụ (NV) và Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội (LĐ-TBXH). Khi xây dựng chính sách về sở hữu, các bộ tham khảo ý kiến của các bên liên quan như DNNN, hiệp hội, người tiêu dùng và công chúng thông qua hội thảo và tọa đàm. Chính phủ có nhiệm vụ tuân thủ chỉ đạo của Đảng trong chính sách về sở hữu của mình. Căn cứ Nghị quyết của Đảng được thông qua tại các kỳ Đại hội, Chính phủ giao cho các bộ, ban ngành, ủy ban xây dựng chính sách về sở hữu theo khu vực hoặc lĩnh vực chuyên môn.

Cơ quan thực hiện chính sách về sở hữu của Nhà nước là CMSC (đối với tập đoàn, tổng công ty), Bộ, ngành (đối với doanh nghiệp đặc thù trong lĩnh vực an ninh, quốc phòng), UBND cấp tỉnh (đối với doanh nghiệp địa phương). Cơ quan thực hiện chức năng sở hữu nhà nước có quyền bổ nhiệm, miễn nhiệm Chủ tịch, thành viên Hội đồng quản trị, quyết định các nhiệm vụ quan trọng khác của DNNN (do thành viên Hội đồng quản trị DNNN báo cáo). Các cơ quan này đã thành lập đơn vị trực thuộc để tham mưu, phối hợp với các cơ quan quản lý nhà nước (Bộ) thực hiện chức năng cơ quan đại diện chủ sở hữu.

## **7.3. Trách nhiệm giải trình, công bố và rà soát chính sách về sở hữu**

*C. Chính sách về sở hữu phải tuân thủ một quy trình phù hợp về trách nhiệm chính trị và được công bố công khai cho người dân. Chính phủ phải định kỳ rà soát chính sách về sở hữu*

Các chính sách về sở hữu được quy định tại Luật Doanh nghiệp năm 2020, Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước năm 2014, Luật Quản lý, sử dụng tài sản công năm 2017 (Luật số 15/2017/QH14) và các quy định có liên quan được công bố công khai trên trang thông tin điện tử của Chính phủ, cơ quan đại diện chủ sở hữu bao gồm Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp (CMSC), các Bộ và Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước (SCIC).

Chính phủ và các bộ ngành thực hiện chức năng sở hữu nhà nước định kỳ rà soát, đánh giá tác động trên thực tế của chính sách về sở hữu đối với các bên liên quan trong quản trị DNNN thông qua phản hồi từ DNNN, hội nghị, hội thảo, khảo sát và báo cáo định kỳ từ cơ quan đại diện chủ sở hữu, SCIC, các bộ liên quan và cơ quan chức năng (như Kiểm toán Nhà nước, Thanh tra Chính phủ) để kịp thời giải quyết những

vướng mắc thuộc thẩm quyền hoặc báo cáo Quốc hội xem xét. Đối với một số nhóm DNNN đặc thù, Chính phủ thành lập Tổ công tác do Lãnh đạo Chính phủ chỉ đạo trực tiếp xử lý các vấn đề phát sinh trong thời gian từ một tháng trở xuống.

#### 7.4. Xác định mục tiêu liên quan đến DNNN

*D. Nhà nước cần xác định lý do cho việc sở hữu từng DNNN và những lý do này phải được rà soát định kỳ. Tất cả những mục tiêu chính sách công mà từng DNNN hoặc một nhóm các DNNN cần đạt được phải được các cơ quan có thẩm quyền liên quan yêu cầu rõ ràng và phải được công bố công khai*

Theo định kỳ 5 năm, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định về các tiêu chí phân loại DNNN để làm cơ sở cho các bộ ngành, đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước rà soát và trình cơ quan có thẩm quyền phê duyệt.

Trường hợp góp vốn vào doanh nghiệp khác, DNNN phải được cơ quan đại diện chủ sở hữu hoặc cấp trên chấp thuận, còn đối với doanh nghiệp tư nhân thì Hội đồng quản trị tự xem xét, quyết định. Về nguyên tắc, khi tham gia vào kế hoạch đầu tư, DNNN cũng như doanh nghiệp nói chung phải dự kiến, đánh giá và quản lý rủi ro để đạt được lợi nhuận tối đa và được cấp có thẩm quyền (thường là cơ quan sở hữu) phê duyệt phương án đầu tư. Trường hợp đầu tư vốn với lãi suất thấp hơn lãi suất trên thị trường, DNNN phải trình bày rõ lý do và được cấp có thẩm quyền chấp thuận. Tuy nhiên đến nay chưa có quy định nào về tỷ suất lợi nhuận tối thiểu bắt buộc. Đối với dự án mở rộng kinh doanh, DNNN cũng phải báo cáo cơ quan đại diện chủ sở hữu phê duyệt, thực hiện thủ tục đấu thầu lựa chọn nhà thầu theo quy định của Nhà nước. Các chính sách ràng buộc hoạt động của DNNN được quy định trong hệ thống pháp luật liên quan bao gồm Luật Đầu tư và Luật Đấu thầu.

Tất cả các mục tiêu chính sách công mà từng DNNN hoặc nhóm DNNN cần đạt được phải được các cơ quan có thẩm quyền liên quan truyền đạt và công bố công khai. Tuy nhiên, cũng có trường hợp ngoại lệ áp dụng cho DNNN trong lĩnh vực an ninh/quốc phòng hoặc các ngành liên quan đến bí mật nhà nước.

# 8

## Nhà nước đóng vai trò chủ sở

Chương này đánh giá vai trò chủ sở hữu của Chính phủ Việt Nam so với Chương II của Bộ hướng dẫn về DNNN. Chương này phân tích mức độ độc lập của các hội đồng và sự sắp xếp của các chức năng sở hữu. Chương còn xem xét cách thức nhà nước thực hiện quyền sở hữu của mình theo cấu trúc pháp lý của từng doanh nghiệp.

### Khuyến nghị tổng thể từ Bộ Hướng dẫn DNNN

Nhà nước cần đóng vai trò chủ sở hữu có hiểu biết và tích cực, đảm bảo việc quản trị DNNN được thực hiện một cách minh bạch và có trách nhiệm với mức độ chuyên nghiệp và hiệu quả cao.

#### 8.1. Đơn giản hóa hoạt động và hình thức pháp lý

*A. Chính phủ nên đơn giản hóa và chuẩn hóa các hình thức pháp lý của DNNN. Hoạt động của DNNN cần tuân thủ những nguyên tắc hoạt động doanh nghiệp được chấp nhận chung*

DNNN có thể hoạt động dưới hình thức công ty trách nhiệm hữu hạn hoặc công ty cổ phần. Luật Doanh nghiệp hiện hành không quy định hình thức pháp lý nào khác đối với doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác. Công ty tư nhân (không có vốn nhà nước) có quyền hoạt động theo các mô hình này nên pháp luật không cho phép DNNN hoạt động theo bất kỳ mô hình độc quyền nào khác với các công ty khác (Xem Hộp 8.1).

### Hộp 8.1. Các hình thức pháp lý mà DNNN hoạt động

Điều 88 Luật Doanh nghiệp năm 2020 quy định doanh nghiệp nhà nước là công ty trách nhiệm hữu hạn hoặc công ty cổ phần, bao gồm:

Doanh nghiệp nhà nước được tổ chức quản lý dưới hình thức công ty trách nhiệm hữu hạn, công ty cổ phần, bao gồm:

- a) Doanh nghiệp do Nhà nước sở hữu toàn bộ (Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ)
- b) Doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ hoặc tổng số cổ phần có quyền biểu quyết, trừ doanh nghiệp quy định tại điểm a khoản 1 Điều này.

Doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ theo quy định tại điểm a khoản 1 Điều này, bao gồm:

- a) Công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ là công ty mẹ của tổng công ty nhà nước, công ty mẹ trong nhóm công ty mẹ – công ty con;
- b) Công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên là công ty độc lập do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ.

Doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ hoặc tổng số cổ phần có quyền biểu quyết theo quy định tại điểm b khoản 1 Điều này bao gồm:

- a) Công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên, công ty cổ phần do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ hoặc tổng số cổ phần có quyền biểu quyết là công ty mẹ của tổng công ty nhà nước, công ty mẹ trong nhóm công ty mẹ – công ty con;
- b) Công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên, công ty cổ phần là công ty độc lập do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ hoặc tổng số cổ phần có quyền biểu quyết.

Nguồn: Luật Doanh nghiệp năm 2020, <https://thuvienphapluat.vn/>

Về cơ bản, nguyên tắc quản lý DNNN không khác nguyên tắc quản lý công ty tư nhân và công ty niêm yết. Về tổ chức hoạt động, DNNN phải tuân thủ đầy đủ quy định pháp luật như các doanh nghiệp khác. Tuy nhiên, về quản lý, sử dụng vốn nhà nước, DNNN phải tuân thủ các quy định khác có liên quan. Hiện tại, pháp luật Việt Nam không trao bất kỳ quyền độc quyền hoặc tư cách pháp nhân duy nhất nào cho DNNN nhằm bảo vệ một phần hoặc toàn bộ DNNN khỏi tình trạng vỡ nợ hoặc phá sản. Tuy nhiên, trên thực tế, Chính phủ tăng khả năng tiếp cận ưu đãi các khoản vay và bảo lãnh của Chính phủ cho các DNNN đầu ngành, vì cho rằng các doanh nghiệp này phá sản sẽ dẫn đến sự bất ổn trên toàn ngành và nền kinh tế nói chung. Nhóm công tác của OECD được biết một số DNNN thường “cầu cứu” Chính phủ và/hoặc nhận hỗ trợ và can thiệp từ Chính phủ. Gần đây nhất, Vietnam Airlines đã được Chính phủ hỗ trợ giải quyết những khó khăn về tài chính do đại dịch COVID-19 gây ra.

Một biện pháp quan trọng nhằm đảm bảo tính trung lập trong cạnh tranh là tránh giải cứu các DNNN tụt hậu bằng nguồn vốn viện trợ nhà nước và chấm dứt bảo lãnh của Chính phủ đối với nợ do DNNN phát hành. Trong khi các khoản bảo lãnh chính phủ đang được công bố công khai nhờ vào mức trần theo luật định áp dụng cho nợ công (60% GDP cho giai đoạn 2021-2025), Chính phủ có thể xem xét công bố các khoản nợ tiềm tàng đối với doanh nghiệp nhà nước (OECD, 2022<sup>[1]</sup>).

Về lý thuyết, cơ cấu, thành phần của Hội đồng thành viên/Hội đồng quản trị (HĐQT) phụ thuộc vào tỷ lệ cổ phần mà cổ đông nắm giữ trong doanh nghiệp. Tuy nhiên, trong DNNN, Nhà nước thường là cổ đông duy nhất hoặc cổ đông đa số, có quyền chỉ định tất cả hoặc đa số thành viên trong Hội đồng thành viên và HĐQT.

Về quan hệ lao động, DNNN và doanh nghiệp ngoài nhà nước phải tuân thủ quy định của Bộ luật Lao động. Về nguyên tắc, các hình thức pháp lý của DNNN không có quy định phân biệt mức đãi ngộ cho người lao động (ví dụ như thù lao, quyền hưởng lương hưu và bảo vệ công ăn việc làm) như các loại hình công ty khác. Quyền lợi của người lao động trong DNNN được thực hiện theo quy định của Chính phủ, Bộ ngành, trong khi các doanh nghiệp khác phải thực hiện chính sách lao động theo cam kết, thỏa thuận với người lao động và quy định của Bộ luật Lao động.

Chính phủ đã ban hành một số quy định về tiền lương, tiền thưởng đối với người lao động và người quản lý trong DNNN, chẳng hạn như Nghị định số 51/2016/NĐ-CP về quản lý lao động, tiền lương, tiền thưởng đối với người lao động làm việc trong công ty TNHH một thành viên do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ; Nghị định số 52/2016/NĐ-CP về 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; và Nghị định số 53/2016/NĐ-CP về lao động, tiền lương, thù lao, tiền thưởng đối với công ty có cổ phần, vốn góp chi phối của Nhà nước.

## 8.2. Can thiệp chính trị và quyền tự chủ hoạt động

*B. Chính phủ nên cho phép DNNN có quyền tự chủ hoàn toàn trong hoạt động để đạt được các mục tiêu đã xác định và hạn chế can thiệp vào hoạt động điều hành DNNN. Chính phủ trong vai trò cổ đông nên tránh thay đổi mục tiêu của DNNN theo các hình thức không minh bạch*

Quy định của pháp luật về quyền, nghĩa vụ của đại diện chủ sở hữu đóng vai trò ngăn chặn sự can thiệp của Chính phủ vào công tác quản lý hàng ngày trong DNNN. Các văn bản quy phạm pháp luật cũng quy định cụ thể về quyền, nghĩa vụ của Chính phủ đối với DNNN; và quyền của DNNN trong hoạt động kinh doanh hàng ngày. Điều 5, Luật số 69/2014/QH1335 quy định rõ rằng cơ quan nhà nước thực hiện quyền chủ sở hữu và các cơ quan quản lý không được can thiệp vào hoạt động hàng ngày, quyết định kinh doanh của DNNN.

Tuy nhiên, không rõ liệu có biện pháp bảo vệ nào để ngăn Chính phủ can thiệp vào việc quản lý hàng ngày trong DNNN hay không và DNNN có phải tuân theo các yêu cầu công bố thông tin trong trường hợp đó hay không. Ngoài ra, phạm vi giám sát của cơ quan đại diện tài sản thuộc sở hữu nhà nước chưa được phân định rõ ràng và chồng chéo với hoạt động giám sát, kiểm soát tài chính của Bộ Tài chính, vốn chịu trách nhiệm giám sát quá trình ra quyết định về hoạt động đầu tư, chế độ thù lao, báo cáo tài chính và cổ tức của DNNN. Luật này chưa quy định rõ trách nhiệm của các bộ chủ quản đối với DNNN.

Các nghị định liên quan (Nghị định số 131/2018/NĐ-CP, Nghị định số 10/2019/NĐ-CP) có quy định cụ thể về thẩm quyền, trách nhiệm của các cấp: cơ quan đại diện chủ sở hữu, Hội đồng thành viên, Đại hội đồng cổ đông, Hội đồng quản trị (HDQT), Chủ tịch Hội đồng thành viên và Tổng giám đốc. Đồng thời, những văn bản này quy định các trường hợp, lĩnh vực mà Hội đồng thành viên quyết định, các lĩnh vực, trường hợp phải tham khảo ý kiến của cơ quan đại diện chủ sở hữu và các lĩnh vực, trường hợp mà cơ quan đại diện chủ sở hữu quyết định. Điều 9 Nghị định số 10/2019/NĐ-CP quy định quyền, trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu đối với điều lệ, chiến lược, kế hoạch của doanh nghiệp 100% vốn nhà nước như sau:

- a) Cơ quan đại diện chủ sở hữu ban hành điều lệ và điều lệ sửa đổi, bổ sung của doanh nghiệp theo đề nghị của Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty, trừ trường hợp thuộc thẩm quyền ban hành của Chính phủ.
- b) Cơ quan đại diện chủ sở hữu phê duyệt để Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty quyết định kế hoạch 05 năm (bao gồm chiến lược, kế hoạch sản xuất kinh doanh và kế hoạch đầu tư phát triển 05 năm) và kế hoạch sản xuất, kinh doanh hàng năm của doanh nghiệp, trừ trường hợp thuộc thẩm quyền phê duyệt của Thủ tướng Chính phủ.
- c) Quyết định phê duyệt các kế hoạch quy định tại khoản 2 Điều này phải bao gồm các nội dung chủ yếu sau:

- i. Mục tiêu, nhiệm vụ kế hoạch;
- ii. Các chỉ tiêu đo lường doanh thu, lợi nhuận, nộp ngân sách và các chỉ tiêu kế hoạch khác.
- iii. Các giải pháp thực hiện kế hoạch;
- iv. Phân công tổ chức thực hiện, giám sát, đánh giá kết quả thực hiện kế hoạch.
- v. Các nội dung khác.

Nhóm công tác của OECD nhận thấy DNNN không có toàn quyền tự chủ trong việc ra quyết định của mình. Các cơ quan sở hữu tại Việt Nam đóng vai trò trực tiếp hơn trong việc quản lý chiến lược của DNNN, cũng như trong việc bổ nhiệm Tổng giám đốc và lập kế hoạch kế nhiệm, chế độ đãi ngộ và khuyến khích điều hành. Theo thông lệ tốt, hầu hết các trách nhiệm này phải do hội đồng thực hiện.

Đầu tiên là trách nhiệm của HĐQT tại các doanh nghiệp 100% vốn nhà nước không được phân định rõ ràng với trách nhiệm của Tổng giám đốc cũng như chủ sở hữu vốn nhà nước. Đồng thời, HĐQT gồm những người đại diện phần vốn nhà nước. Mặc dù Chính phủ không trực tiếp chỉ đạo cấp quản lý DNNN, song thường chỉ đạo thông qua cơ quan đại diện chủ sở hữu khi lập, thực hiện phương án sản xuất kinh doanh. Các cơ quan sở hữu của Chính phủ (bao gồm các Bộ, ngành và CMSC) thường xuyên thông báo chính sách thương mại, chiến lược, quy định về hoạt động kinh doanh của DNNN cho Hội đồng thành viên/Chủ tịch/Người đại diện phần vốn nhà nước tại DNNN/các hội đồng tại DNNN.

Ví dụ, khi một DNNN muốn đầu tư vào một dự án cơ sở hạ tầng, doanh nghiệp đó thường phải tham khảo ý kiến của một số bên liên quan bao gồm Bộ KH-ĐT và Bộ TC trước khi đưa ra bất kỳ kết luận nào. Tuy nhiên, do các bộ này không phải là nhà đầu tư chuyên nghiệp nên thường mất rất nhiều thời gian khi đưa ra quyết định. Đồng thời, Chính phủ có thể chỉ định DNNN thực hiện những nhiệm vụ đặc biệt trong lĩnh vực quốc phòng, an ninh,... hoặc những nhiệm vụ mà doanh nghiệp tư nhân không có đủ điều kiện và nguồn lực để thực hiện.

Theo quy định tại Điều 5 về thực hiện quyền, trách nhiệm của Chính phủ tại Nghị định số 10/2019/NĐ-CP, CMSC có quyền đề nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền kiến nghị Chính phủ: ban hành, sửa đổi, bổ sung quy chế của doanh nghiệp 100% vốn nhà nước do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập và giao Ủy ban quản lý theo quy định của Chính phủ; ban hành, sửa đổi, bổ sung quy chế quản lý tài chính của Tập đoàn Dầu khí Quốc gia Việt Nam, Tổng công ty Điện lực Việt Nam.

Đáng chú ý, Nghị định số 87/2015-NĐ-CP về giám sát đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp cho phép Bộ Tài chính thực hiện vai trò giám sát hoạt động đầu tư, chế độ đãi ngộ, báo cáo tài chính và chính sách cổ tức của DNNN.

Hiện tại, việc công bố thông tin của DNNN được áp dụng theo Luật Doanh nghiệp năm 2020 (Điều 109 và 110) và Nghị định số 47/2021/NĐ-CP ngày 01 tháng 04 năm 2021 của Chính phủ. Ngoài ra, DNNN đã đăng ký công ty cổ phần giao dịch đại chúng phải tuân thủ thủ tục công bố thông tin theo quy định của Luật Chứng khoán.

Các chính sách, chiến lược thương mại đều được cơ quan quản lý nhà nước, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước thông báo rộng rãi cho doanh nghiệp, Hội đồng thành viên, Hội đồng quản trị DNNN và doanh nghiệp có vốn góp nhà nước bằng văn bản, trên trang thông tin điện tử, thông cáo báo chí, trừ nội dung được cơ quan có thẩm quyền quy định là bí mật nhà nước, tuy nhiên thông tin không được tổng hợp trên các trang web này.

### 8.3. Tính độc lập của các hội đồng

*C. Nhà nước cần cho phép các hội đồng của DNNN thực hiện trách nhiệm của mình và tôn trọng sự độc lập của họ.*



Mức độ chịu trách nhiệm và quyền tự chủ của các hội đồng DNNN trong việc xác định chiến lược công ty sao cho phù hợp với mục tiêu do Chính phủ xác định. Các quy trình mà Chính phủ hoặc đơn vị sở hữu vốn nhà nước sử dụng để đặt ra và truyền đạt mục tiêu cho các hội đồng của DNNN

Các chiến lược của DNNN thường được xác định trong khoảng thời gian 05 năm (ví dụ như giai đoạn 2021-2025). Quy trình phê duyệt chiến lược của DNNN được quy định trong Luật 69/2014/QH13 Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp và Nghị định số 10/2019/NĐ-CP ngày 30/1/2019 của Chính phủ, cụ thể như sau:

- Doanh nghiệp 100% vốn nhà nước do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập: Thủ tướng Chính phủ phê duyệt chiến lược.
- Doanh nghiệp 100% vốn nhà nước do cơ quan đại diện chủ sở hữu thành lập: Cơ quan đại diện chủ sở hữu phê duyệt chiến lược để Hội đồng quản trị và Chủ tịch công ty quyết định.
- Doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ từ 36% vốn trở lên: Người đại diện phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp báo cáo, xin ý kiến cơ quan đại diện chủ sở hữu trước khi đưa ra ý kiến, biểu quyết và quyết định phần vốn nhà nước tại Đại hội đồng cổ đông, cuộc họp Hội đồng quản trị, Hội đồng thành viên theo quy định của pháp luật và Điều lệ doanh nghiệp.

Chiến lược của doanh nghiệp được xây dựng dựa trên định hướng của Đảng, Nhà nước, Chính phủ và chiến lược phát triển kinh tế - xã hội chung của quốc gia, cũng như quy hoạch cả nước về các ngành, lĩnh vực liên quan đến doanh nghiệp. Chiến lược của DNNN chỉ hoàn thiện và được cấp có thẩm quyền phê duyệt sau khi đã phê duyệt chiến lược phát triển kinh tế - xã hội chung của cả nước. Hội đồng thành viên, Hội đồng quản trị của doanh nghiệp có trách nhiệm xem xét các nội dung này khi xây dựng chiến lược cho doanh nghiệp.

Hiện tại, HĐQT/HĐQT vẫn chưa được toàn quyền phụ trách và tự chủ trong việc xây dựng chiến lược cho DNNN. Để trở thành thành viên HĐQT của DNNN, người đó phải được cổ đông (cơ quan đại diện chủ sở hữu) đề cử và được đại hội đồng cổ đông (ĐHĐCĐ) bầu. Đối với công ty 100% vốn nhà nước, Chủ tịch và thành viên Hội đồng thành viên của công ty do cơ quan đại diện chủ sở hữu bổ nhiệm.

Trách nhiệm, quyền hạn của người đại diện phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp cổ phần được quy định cụ thể tại Luật 69/2014/QH13 Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp, Luật Doanh nghiệp năm 2020, Nghị định số 10/2019/NĐ-CP ngày 30/1/2019 của Chính phủ và các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan. Theo đó, thành viên HĐQT được cơ quan đại diện chủ sở hữu ủy quyền làm đại diện phần vốn nhà nước phải thực hiện quyền, trách nhiệm của mình theo hướng dẫn của cơ quan đại diện chủ sở hữu và báo cáo đầy đủ với cơ quan đại diện chủ sở hữu theo từng trường hợp quy định. Trước khi biểu quyết tại Hội đồng quản trị, người đại diện phần vốn nhà nước phải tham khảo ý kiến của cơ quan đại diện chủ sở hữu về nội dung biểu quyết (xem Hộp 8.2).

DNNN xây dựng và đề xuất nội dung phát triển chiến lược và trình cấp có thẩm quyền phê duyệt. Hội đồng quản trị (HĐQT) của DNNN xây dựng phương hướng phát triển DNNN của mình phù hợp với mục tiêu phát triển của Chính phủ đề ra. Phương hướng phát triển DNNN được thông qua tại cuộc họp đại hội đồng cổ đông. Cơ quan đại diện chủ sở hữu chỉ đạo người đại diện phần vốn nhà nước tại DNNN thông qua phương hướng phát triển tại cuộc họp đại hội đồng cổ đông. Đánh giá quyền tự chủ của hội đồng được trình bày chi tiết tại Chương 7 về Trách nhiệm của Hội đồng quản trị.

## Hộp 8.2. Quyền, trách nhiệm của người đại diện phần vốn nhà nước tại Luật quản lý vốn nhà nước năm 2014

### Điều 48. Quyền, trách nhiệm của người đại diện phần vốn nhà nước

Xin ý kiến cơ quan đại diện chủ sở hữu trước khi tham gia ý kiến, biểu quyết và quyết định tại Đại hội đồng cổ đông, cuộc họp của Hội đồng quản trị, Hội đồng thành viên về các vấn đề sau đây:

1. Ngành, nghề kinh doanh, mục tiêu, nhiệm vụ, chiến lược, kế hoạch đầu tư phát triển, kế hoạch sản xuất, kinh doanh;
2. Ban hành điều lệ, sửa đổi, bổ sung điều lệ; tăng hoặc giảm vốn điều lệ; bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm, khen thưởng, xử lý vi phạm đối với thành viên Hội đồng quản trị, Hội đồng thành viên, Tổng giám đốc hoặc Giám đốc, Phó Tổng giám đốc hoặc Phó Giám đốc;
3. Phân phối lợi nhuận, trích lập các quỹ hằng năm của doanh nghiệp;
4. Tổ chức lại, giải thể, phá sản;
5. đ) Các vấn đề khác thuộc thẩm quyền của Đại hội đồng cổ đông, Hội đồng quản trị, Hội đồng thành viên.

Báo cáo kịp thời về việc công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên hoạt động thua lỗ, không bảo đảm khả năng thanh toán, không hoàn thành nhiệm vụ được giao và những trường hợp sai phạm khác.

Định kỳ hằng quý, hằng năm và đột xuất theo yêu cầu của cơ quan đại diện chủ sở hữu, người đại diện phần vốn nhà nước tổng hợp, báo cáo tình hình sản xuất, kinh doanh, tình hình tài chính và kiến nghị giải pháp.

Yêu cầu công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên nộp vào ngân sách nhà nước khoản lợi nhuận, cổ tức được chia tương ứng với phần vốn nhà nước đầu tư tại công ty.

Không được tiếp tục làm người đại diện khi thực hiện không đúng quyền, trách nhiệm được giao hoặc không còn đáp ứng tiêu chuẩn của người đại diện.

Chịu trách nhiệm trước pháp luật về hành vi vi phạm gây tổn thất vốn nhà nước.

Thực hiện quyền, trách nhiệm khác quy định tại điều lệ công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên, pháp luật về doanh nghiệp và quy định khác của pháp luật có liên quan.

Nguồn: Luật Quản lý vốn nhà nước năm 2014, Tài liệu đệ trình của Chính phủ Việt Nam, Cổng thông tin điện tử pháp luật Việt Nam, <https://thuvienphapluat.vn/>.

## 8.4. Tập trung hóa chức năng sở hữu

*D. Việc thực hiện các quyền sở hữu cần được xác định rõ ràng trong hệ thống hành chính nhà nước. Việc thực thi các quyền sở hữu cần được thực hiện tập trung trong một cơ quan sở hữu, hoặc nếu không thể, do một cơ quan điều phối thực hiện. “Cơ quan sở hữu” này phải có năng lực và khả năng thực hiện hiệu quả nhiệm vụ của mình.*

Theo quy định tại Luật 69/2014/QH13 Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp, “cơ quan đại diện chủ sở hữu” là cơ quan, tổ chức được Chính phủ giao thực hiện quyền, nhiệm vụ đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp do Chính phủ quyết định thành lập, quản lý, tiếp nhận quyền, nghĩa vụ đối với một phần vốn nhà nước đầu tư vào các công ty cổ phần, công ty

trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên. Theo Luật này, các cơ quan trong khu vực công không bị giới hạn tham gia quản lý quyền sở hữu, thực hiện chức năng chủ sở hữu của DNNN.

Khung chính sách đối với chức năng chủ sở hữu vốn nhà nước ở Việt Nam đã dần hoàn thiện trong những năm gần đây. Chính phủ đã thành lập Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp (CMSC) để thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại 19 tập đoàn, tổng công ty nhà nước (trừ một số lĩnh vực đặc thù như quốc phòng). Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố thực hiện chức năng đại diện cơ quan sở hữu tại các doanh nghiệp trên địa bàn.

Hiện nay, Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp (CMSC), SCIC, một số Bộ, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố thực hiện vai trò đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại DNNN (xem Hộp 8.3). Tất cả các cơ quan đại diện chủ sở hữu phải tuân thủ quy định của Luật 69 về bổ nhiệm các hội đồng và kiểm soát hoạt động. Mặc dù có nhiều cơ quan đại diện chủ sở hữu như đã đề cập ở trên, song tại mỗi DNNN chỉ có một cơ quan đại diện chủ sở hữu và chịu trách nhiệm trực tiếp đối với DNNN đó. Quy định pháp luật thường xuyên được sửa đổi, bổ sung để giải quyết những khó khăn, vướng mắc.

CMSC được Chính phủ thành lập năm 2018, thực hiện vai trò là cơ quan đại diện chủ sở hữu tại 19 tập đoàn, tổng công ty nhà nước hoạt động trong các lĩnh vực kinh tế, trừ lĩnh vực quốc phòng, an ninh, tài chính, tiền tệ, v.v. CMSC thực hiện quyền, trách nhiệm của chủ sở hữu tại DNNN theo quy định tại Luật 69/2014/QH13 Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp, Nghị định số 131/2018/NĐ-CP và Nghị định số 10/2019/NĐ-CP. CMSC cũng phải tuân thủ quy định của pháp luật về quản lý tài chính doanh nghiệp, giám sát tài chính doanh nghiệp đối với DNNN mà mình là đại diện chủ sở hữu. Theo quy định này, khi thực hiện quyền, trách nhiệm đại diện chủ sở hữu, CMSC có trách nhiệm phối hợp với các cơ quan quản lý nhà nước khác giám sát tài chính, phân loại doanh nghiệp, rà soát, thẩm định các dự án đầu tư, cho vay, v.v. CMSC và DNNN do CMSC làm đại diện chủ sở hữu phải quản lý, sử dụng vốn nhà nước phù hợp với chiến lược, kế hoạch và chính sách phát triển ngành đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt. CMSC làm việc với các cơ quan liên quan để ủy thác hoặc giao DNNN thực hiện các dịch vụ vì lợi ích chung hoặc các nhiệm vụ kinh tế - xã hội khác theo quy định của pháp luật.

### Hộp 8.3. Nghị định số 10/2019/NĐ-CP về thực hiện quyền, trách nhiệm của đại diện chủ sở hữu nhà nước

#### Chương I, Điều 4 - Cơ quan đại diện chủ sở hữu

Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp là cơ quan đại diện chủ sở hữu của doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ và phần vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp theo quy định của Chính phủ.

Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ (sau đây gọi chung là Bộ), Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (sau đây gọi chung là Ủy ban nhân dân cấp tỉnh) là cơ quan đại diện chủ sở hữu đối với các đối tượng sau đây:

1. Doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ và phần vốn nhà nước đầu tư tại các doanh nghiệp do Bộ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định thành lập hoặc được giao quản lý và không thuộc đối tượng chuyển giao về Ủy ban quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp và Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước theo quy định của pháp luật;
2. Doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ và phần vốn nhà nước đầu tư tại các doanh nghiệp thuộc đối tượng chuyển giao về Ủy ban quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp và Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước trong thời gian chưa chuyển giao.

Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước tại các doanh nghiệp được chuyển giao từ các Bộ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh theo quy định của pháp luật.

Nguồn: Tài liệu đệ trình của Chính phủ Việt Nam, Cổng thông tin điện tử pháp luật Việt Nam.

Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước (SCIC) là doanh nghiệp có chức năng thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước tại các Bộ và địa phương. Các doanh nghiệp do CMSC và SCIC đại diện hoạt động trên nhiều lĩnh vực khác nhau, không cố định cho một số ngành nhất định của nền kinh tế. Chính phủ hiện đang ưu tiên đẩy mạnh chuyển giao doanh nghiệp về SCIC.

## 8.5. Trách nhiệm giải trình của chủ thể sở hữu

*E. Cơ quan sở hữu phải chịu trách nhiệm trước các cơ quan đại diện liên quan và phải xác định rõ ràng mối quan hệ với các cơ quan nhà nước liên quan, kể cả cơ quan kiểm toán tối cao của Nhà nước.*

Các Bộ có trách nhiệm xây dựng hoặc ban hành theo thẩm quyền các quy định, chính sách về quản lý các loại hình doanh nghiệp trong xã hội, trong đó có DNNN, và trình Thủ tướng Chính phủ. Theo quy định nêu trên, các Bộ, cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước căn cứ yêu cầu của Chính phủ phải thường xuyên báo cáo Chính phủ về tình hình thực hiện chính sách tài chính ngành, lĩnh vực của DNNN và đề xuất, thực hiện các giải pháp khả thi trong phạm vi quản lý để nâng cao hiệu quả hoạt động của DNNN. Ví dụ, Bộ Tài chính xây dựng chính sách và thu thuế từ DNNN. Bộ Tài chính báo cáo Chính phủ, Quốc hội điều chỉnh chính sách thuế theo yêu cầu của Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 05 năm cho từng thời kỳ.

Kiểm toán Nhà nước là cơ quan nhà nước chịu sự quản lý của Quốc hội. Kiểm toán Nhà nước có quyền thanh tra, kiểm toán việc sử dụng kinh phí từ nguồn ngân sách nhà nước cho hoạt động của các cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước, bao gồm cả CMSC; kiểm tra, kiểm toán việc sử dụng vốn nhà nước vào hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp do các cơ quan này làm đại diện chủ sở hữu. Theo quy định tại Điều 9, 10 và 11 Luật Kiểm toán Nhà nước năm 2015, Kiểm toán Nhà nước Việt Nam đưa ra đánh giá, kết luận và kiến nghị về quản lý, sử dụng công quỹ và tài sản công.

## 8.6. Nhà nước thực hiện quyền sở hữu

*F. Nhà nước phải hành động với tư cách chủ sở hữu tích cực và có hiểu biết và phải thực hiện quyền sở hữu phù hợp với cơ cấu pháp lý của mỗi doanh nghiệp. Các trách nhiệm chính của Nhà nước bao gồm:*

*F.1. Có đại diện tại Đại hội đồng cổ đông và biểu quyết và thực hiện hiệu quả quyền biểu quyết;*

Theo Luật Doanh nghiệp năm 2020, Nhà nước với tư cách là cổ đông tại các công ty cổ phần, về nguyên tắc, có quyền và lợi ích như các cổ đông khác. Luật này quy định Nhà nước chỉ nên đóng vai trò là cổ đông, chứ không phải là cơ quan quản lý cấp cao. Với tư cách là cổ đông, Nhà nước tham gia vào các quyết định kinh doanh và nhân sự cấp doanh nghiệp tương ứng với tỷ lệ vốn nhà nước trong vốn điều lệ của DNNN.

Căn cứ quy định của cơ quan đại diện chủ sở hữu về quyền, nghĩa vụ của người đại diện phần vốn nhà nước tại các cuộc họp HĐQT và đại hội đồng cổ đông, đối với DNNN là công ty cổ phần, người đại diện phần vốn lấy ý kiến và xin ý kiến chấp thuận của cơ quan đại diện chủ sở hữu (cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước) trước khi biểu quyết tại đại hội đồng cổ đông. Trình tự, thủ tục và phương thức hoạt động của Hội đồng thành viên đối với công ty 100% vốn nhà nước được quy định tại Luật 69/2014/QH13 Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp, Luật Doanh nghiệp năm 2020 và các văn bản quy phạm pháp luật khác có liên quan. Cụ thể, chế độ, điều kiện làm việc và thủ tục tiến hành họp Hội đồng thành viên của công ty 100% vốn nhà nước thực hiện theo quy định tại Điều 98 Luật Doanh nghiệp năm 2020.

*F.2. [Các trách nhiệm chính của Nhà nước bao gồm:] Xây dựng quy trình đề cử HĐQT rõ ràng, dựa trên năng lực, và minh bạch ở các doanh nghiệp mà nhà nước sở hữu toàn bộ hoặc phần lớn cổ phần và chủ động tham gia vào việc đề cử HĐQT của tất cả các DNNN và góp phần tạo nên sự đa dạng của HĐQT;*

Chưa ban hành khung chính sách để đảm bảo quy trình đề cử hội đồng minh bạch và chặt chẽ. Thủ tục đề cử người đại diện vào HĐQT thực hiện theo quy định của Luật Quản lý và sử dụng vốn nhà nước năm 2014, Luật Doanh nghiệp năm 2020 và Nghị định số 159/2020/NĐ-CP ngày 31 tháng 12 năm 2020 của Chính phủ về quản lý người giữ chức danh, chức vụ và người đại diện phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp (Xem Hộp 8.4). Quy trình bầu HĐQT tại DNNN phải tuân thủ Luật Doanh nghiệp 2020 và Quy chế ứng cử, đề cử và bầu cử của Đại hội đồng cổ đông.

#### Hộp 8.4. Yêu cầu đối với việc cử người đại diện phần vốn nhà nước tại Nghị định số 159/2020/NĐ-CP ngày 31/12/2020 của Chính phủ

##### **Điều 48. Hồ sơ cử người đại diện phần vốn nhà nước**

Tờ trình về việc đề nghị cử người đại diện phần vốn nhà nước do người đứng đầu cơ quan, tổ chức có thẩm quyền ký.

Sơ yếu lý lịch do cá nhân tự khai theo mẫu quy định, được cấp có thẩm quyền xác nhận, có dán ảnh màu khổ 4x6 cm, chụp trong thời gian không quá 06 tháng.

Bản tự kiểm điểm 3 năm công tác gần nhất.

Nhận xét, đánh giá của tập thể lãnh đạo và cấp ủy cơ quan, tổ chức đang quản lý người được đề nghị cử làm người đại diện phần vốn nhà nước.

Kết luận của cấp ủy có thẩm quyền về tiêu chuẩn chính trị.

Nhận xét của chi ủy nơi cư trú đối với bản thân và gia đình. Trường hợp nơi cư trú của bản thân khác với nơi cư trú của gia đình thì phải lấy nhận xét của chi ủy nơi bản thân cư trú và nơi gia đình cư trú.

Bản kê khai tài sản, thu nhập theo mẫu quy định.

Bản sao các văn bằng, chứng chỉ theo yêu cầu của tiêu chuẩn chức vụ, chức danh bổ nhiệm. Trường hợp nhân sự có bằng tốt nghiệp do cơ sở giáo dục nước ngoài cấp thì phải được công nhận tại Việt Nam theo quy định.

Giấy khám sức khỏe của cơ sở y tế có thẩm quyền cấp trong thời hạn 06 tháng.

Bản cam kết tuân thủ các chủ trương, nghị quyết, chỉ đạo của chủ sở hữu và việc thực hiện các vai trò, trách nhiệm, nghĩa vụ của người đại diện phần vốn nhà nước với chủ sở hữu đã được cơ quan đại diện chủ sở hữu thông qua.

Nguồn: Nghị định số 159/2020/NĐ-CP, Cổng thông tin điện tử pháp luật Việt Nam.

Ở Việt Nam, đối với DNNN sở hữu 100% vốn, tất cả các ứng viên tiềm năng phải do các hội đồng của DNNN đề xuất và cơ quan nhà nước đề cử. Trong các cuộc họp cổ đông, những ứng viên do bộ trưởng đề cử phải được biểu quyết vào hội đồng của DNNN. Tuy nhiên, khi tiến hành quy trình tái cơ cấu hoặc thiếu ứng viên, Thủ tướng Chính phủ, các bộ trưởng khác hoặc các cơ quan liên quan được ủy quyền bổ nhiệm trực tiếp vào hội đồng. Trên thực tế, Chủ tịch và thành viên Hội đồng thành viên thường do cơ quan đại diện chủ sở hữu bổ nhiệm. Khi các cơ quan nhà nước đề cử một quan chức nhà nước vào hội đồng của DNNN, thì người đó sẽ không còn hoạt động như một quan chức nữa.

Thủ tục bầu HĐQT đối với DNNN nắm giữ một phần vốn được thực hiện theo hình thức biểu quyết dồn phiếu theo quy định tại Luật Doanh nghiệp năm 2020 và Điều lệ công ty cổ phần. Tại Đại hội đồng cổ đông, cổ đông có cổ phần biểu quyết được gộp số phiếu biểu quyết của mình lại với nhau khi đề cử thành viên HĐQT. Việc đề cử thành viên HĐQT trong công ty cổ phần phụ thuộc vào số lượng cổ phần mà người đó nắm giữ trong công ty theo quy định tại Điều lệ công ty cổ phần. Nếu Nhà nước nắm giữ nhiều cổ phần hơn số cổ phần tối thiểu quy định thì Nhà nước sẽ có quyền đề cử. Nếu không, Nhà nước sẽ phải thuyết phục các cổ đông khác tham gia đề cử. Số lượng ứng cử viên mà mỗi nhóm có thể đề cử phụ thuộc vào số lượng ứng viên mà Đại hội đồng cổ đông quyết định và tỷ lệ cổ phần mà mỗi nhóm cổ đông nắm giữ. Không quảng cáo rộng rãi về vị trí tuyển dụng trong hội đồng của DNNN và không sử dụng công ty, cá nhân cung cấp dịch vụ tuyển dụng nhân sự điều hành.

*F.3. [Các trách nhiệm chính của Nhà nước bao gồm:] Thiết lập và giám sát thực hiện các nhiệm vụ và mục tiêu chung cho DNNN, bao gồm các mục tiêu tài chính, mục tiêu cơ cấu vốn, và mức độ chịu đựng rủi ro;*

Cơ quan đại diện chủ sở hữu có trách nhiệm giám sát DNNN thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ được giao, bao gồm cả mục tiêu, nhiệm vụ tài chính. Ví dụ, các nhiệm vụ, mục tiêu của doanh nghiệp 100% vốn nhà nước do Nhà nước giám sát thông qua cơ quan đại diện chủ sở hữu. Mục tiêu mà Nhà nước đặt ra cho các công ty này bao gồm mục tiêu tài chính và mục tiêu cơ cấu vốn, nhưng không có quy định về mức độ chấp nhận rủi ro.

Theo quy định tại Điều 9 Nghị định số 10/2019/NĐ-CP, Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước năm 2014 và quy định pháp luật có liên quan, cơ quan đại diện chủ sở hữu có quyền, trách nhiệm kiểm tra, giám sát việc thực hiện nhiệm vụ, kế hoạch của DNNN. Trong đó, Khoản 4 Điều 9 Nghị định số 10/2019/NĐ-CP quy định vai trò của cơ quan đại diện chủ sở hữu trong việc giám sát, kiểm tra thực hiện kế hoạch đã được phê duyệt như sau:

- a) Cơ quan đại diện chủ sở hữu phải thực hiện giám sát, kiểm tra việc thực hiện các kế hoạch quy định tại khoản 2 Điều này và đánh giá kết quả thực hiện.
- b) Cơ quan đại diện chủ sở hữu hướng dẫn, đôn đốc doanh nghiệp xây dựng, gửi báo cáo giữa kỳ và báo cáo cuối kỳ về tình hình thực hiện các kế hoạch để phục vụ công tác giám sát, kiểm tra, bao gồm những nội dung chủ yếu sau đây:
  - i. Tình hình thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ, chỉ tiêu kế hoạch được giao;
  - ii. Tình hình thực hiện các giải pháp đã đề ra trong kế hoạch;
  - iii. Hạn chế, nguyên nhân của việc không thực hiện hoặc thực hiện không tốt kế hoạch (nếu có);
  - iv. Các giải pháp tiếp theo để hoàn thành các mục tiêu trong kế hoạch kỳ kế tiếp.
- c) Trình tự và thời hạn gửi các báo cáo thực hiện theo quy định Chính phủ về chế độ giám sát, kiểm tra việc thực hiện chiến lược, kế hoạch, mục tiêu, nhiệm vụ được giao của doanh nghiệp nhà nước.

*F.4. [Các trách nhiệm chính của Nhà nước bao gồm:] Thiết lập hệ thống báo cáo cho phép cơ quan sở hữu thường xuyên giám sát, kiểm toán, và đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN và theo dõi, giám sát sự tuân thủ các chuẩn mực quản trị công ty hiện hành;*

Đối với các bộ, ngành, giám sát, quản lý vốn Nhà nước theo ngành, lĩnh vực, quản lý thông qua chế độ báo cáo định kỳ được quy định trong các chính sách cụ thể; tiến hành kiểm tra định kỳ (phối hợp với cơ quan sở hữu) việc thực hiện chính sách, kiểm tra việc triển khai các dự án hoặc toàn bộ DNNN theo chỉ đạo của Chính phủ hoặc theo yêu cầu của cấp có thẩm quyền nếu phát hiện có dấu hiệu vi phạm.

Cơ quan sở hữu hiện đang giám sát hoạt động của DNNN và cơ chế báo cáo độc lập DNNN theo quy định của Luật Quản lý và sử dụng vốn nhà nước năm 2014, Luật Doanh nghiệp năm 2020 và các văn bản quy phạm pháp luật khác có liên quan. Cơ quan sở hữu có thể thực hiện kiểm soát thông qua Ban kiểm soát do cơ quan đại diện chủ sở hữu thành lập; báo cáo định kỳ/đợt xuất; thanh tra, kiểm tra định kỳ/đợt xuất; và các hình thức khác theo quy định của pháp luật.

Đối với DNNN là công ty cổ phần giao dịch đại chúng, việc báo cáo của DNNN phải tuân thủ quy định của pháp luật về chứng khoán. Các cơ quan mà DNNN thường xuyên báo cáo bao gồm cơ quan đại diện chủ sở hữu, Bộ KH-ĐT, Bộ TC và Bộ LĐ-TBXH. DNNN nằm trong danh mục đầu tư của CMSC phải báo cáo đầy đủ các vấn đề thuộc diện phải báo cáo CMSC theo quy định của pháp luật. CMSC thực hiện giám sát tài chính doanh nghiệp đối với DNNN trong danh mục đầu tư của mình.

Ngoài các báo cáo áp dụng chung cho doanh nghiệp (như báo cáo thuế, báo cáo lao động, thực hiện bảo hiểm xã hội ...), DNNN còn phải nộp báo cáo định kỳ về báo cáo tài chính và tình hình sử dụng vốn nhà nước cho các cơ quan sở hữu; báo cáo thống kê, cụ thể theo yêu cầu của các Bộ, cơ quan quản lý ngành,

lĩnh vực. Ví dụ, báo cáo nợ công về việc sử dụng trái phiếu được Chính phủ bảo lãnh và báo cáo về các khoản vay nước ngoài được Chính phủ bảo lãnh phải được trình lên Bộ TC.

Ngoài ra, tùy theo ngành, nghề kinh doanh cụ thể, doanh nghiệp còn phải báo cáo cơ quan quản lý chuyên ngành có liên quan theo văn bản quy phạm pháp luật chuyên ngành. Ví dụ, doanh nghiệp 100% vốn nhà nước Mobifone nằm trong danh mục đầu tư của CMSC phải báo cáo Cục Viễn thông - Bộ Thông tin và Truyền thông theo Luật Viễn thông 2009, đồng thời báo cáo Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (NHNN) về các vấn đề liên quan đến việc cung cấp dịch vụ thanh toán trung gian và báo cáo Cục Phát thanh, truyền hình và thông tin điện tử về các vấn đề liên quan đến việc cung cấp dịch vụ thông tin.

Tuy nhiên, nhóm công tác của OECD chưa được thông báo về phạm vi đánh giá các quy trình và phương pháp mà cơ quan đại diện chủ sở hữu và các bộ sử dụng để giám sát hoạt động của DNNN so với các mục tiêu tuyệt đối hay so với các doanh nghiệp tư nhân.

*F.5. [Các trách nhiệm chính của Nhà nước bao gồm:] Xây dựng chính sách công bố thông tin cho DNNN trong đó xác định rõ những thông tin cần được công bố công khai, các kênh công bố thông tin phù hợp, và cơ chế để bảo đảm chất lượng thông tin;*

Chỉ đạo của Chính phủ về công bố và công khai thông tin tại DNNN được quy định tại Luật Doanh nghiệp năm 2020, Nghị định số 47/2021/NĐ-CP ngày 1/4/2021 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Doanh nghiệp và các văn bản pháp luật khác có liên quan. Nghị định số 47/2021/NĐ-CP quy định cụ thể nội dung cần công bố thông tin, nguyên tắc công bố thông tin, hình thức và phương tiện công bố thông tin. Ngoài ra, đối với DNNN là công ty cổ phần giao dịch đại chúng, việc công bố thông tin cũng phải tuân theo quy định của Luật Chứng khoán.

Bộ Kế hoạch và Đầu tư (KH-ĐT) chịu trách nhiệm quản lý công bố thông tin đối với doanh nghiệp 100% vốn nhà nước và SCIC chịu trách nhiệm quản lý công bố thông tin đối với doanh nghiệp giao dịch đại chúng.

DNNN có trách nhiệm gửi báo cáo tài chính quý bao gồm chi phí tài chính cho cơ quan thuế và cơ quan sở hữu theo quy định của Luật Quản lý thuế, Luật Quản lý vốn nhà nước năm 2014 và các văn bản hướng dẫn có liên quan. Trong thời gian qua, Bộ Tài chính đã và đang nghiên cứu ban hành nhiều quy định về việc áp dụng các chuẩn mực kế toán trong hoạt động của các doanh nghiệp.

Theo đó, các định mức chung được áp dụng phù hợp với chế độ kế toán quốc tế, tính hợp lý và hợp lệ của chi phí tài chính. Ngoài ra, các cơ quan có thẩm quyền là Kiểm toán Nhà nước và Thanh tra Bộ Tài chính có trách nhiệm rà soát, đánh giá định kỳ chi phí tài chính của DNNN hoặc có kiến nghị phù hợp đối với các đối tượng có liên quan (doanh nghiệp, đại diện chủ sở hữu, cơ quan thuế, v.v.).

Nhìn chung, việc công bố thông tin của DNNN đã được quy định theo từng chính sách pháp luật và cho các cơ quan liên quan (bộ, ngành, cơ quan sở hữu), song thông tin chưa được công bố một cách có hệ thống trên các phương tiện thông tin đại chúng và trên trang thông tin điện tử của doanh nghiệp.

*F.6. [Các trách nhiệm chính của Nhà nước bao gồm:] Khi phù hợp và được sự cho phép của hệ thống pháp luật và mức độ sở hữu của nhà nước, duy trì đối thoại thường xuyên với cơ quan kiểm toán độc lập và các cơ quan kiểm soát nhà nước khác;*

Đối thoại giữa cơ quan kiểm toán độc lập và Nhà nước được quy định trong các luật như Luật Kế toán, Luật Doanh nghiệp năm 2020 và Luật 69/2014/QH13 Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp. Theo các luật và quy định này, cơ quan kiểm toán độc lập có trách nhiệm kiểm toán định kỳ cho DNNN, từ đó đưa ra đánh giá khách quan, công bằng về tình hình tài chính của doanh nghiệp, đề xuất khuyến nghị cho Hội đồng quản trị và các cơ quan sở hữu về hoạt động của DNNN. Kiểm toán nhà nước là hoạt động bắt buộc tiến hành ít nhất hai năm một lần theo quy định của Luật Kiểm toán nhà nước và các chính sách do các bộ, cơ quan ban hành. Như vậy, Kiểm toán Nhà nước có quyền



kiến nghị với Chính phủ, các Bộ, ngành, cơ quan sở hữu sửa đổi chính sách và xử lý vi phạm pháp luật của DNNN.

*F.7. [Các trách nhiệm chính của Nhà nước bao gồm:] Thiết lập chính sách thù lao rõ ràng cho thành viên HĐQT của DNNN để thúc đẩy được lợi ích trung và dài hạn của doanh nghiệp và có thể thu hút và khuyến khích các chuyên gia trình độ cao.*

Tiền lương, thù lao của Hội đồng quản trị và Hội đồng thành viên trong DNNN thực hiện theo quy định của Chính phủ và Bộ LĐ-TBXH. Theo quy định pháp luật về quản lý thù lao tại Nghị định số 53/2016/NĐ-CP ngày 13/6/2016 của Chính phủ, chế độ tiền lương, thù lao đối với thành viên HĐQT của doanh nghiệp có vốn góp chi phối của Nhà nước được xây dựng hằng năm trên cơ sở các chỉ tiêu bảo toàn vốn nhà nước (lợi nhuận), phân loại DNNN, chức danh lãnh đạo DNNN và kết quả hoạt động của DNNN và được gửi công khai đến các cơ quan liên quan. Nhìn chung, tiền lương, thù lao của HĐQT DNNN thấp hơn so với doanh nghiệp tư nhân có cùng quy mô hoặc cùng lĩnh vực kinh doanh.

Hiệu quả hoạt động của HĐQT do đại diện chủ sở hữu đánh giá dựa trên kết quả đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN và báo cáo tài chính. Về nguyên tắc, kết quả đánh giá HĐQT phải được phản ánh trong các khoản tiền lương, thù lao và tiền thưởng cho thành viên HĐQT.

Tuy nhiên, nhóm công tác của OECD nhận thấy rằng trên thực tế, tiền lương và thù lao của HĐQT DNNN vẫn chưa dựa trên đánh giá của đại diện chủ sở hữu nhà nước về hiệu quả công việc và gắn với KPI của doanh nghiệp (năng suất, lợi nhuận, v.v.), điều đó cho thấy HĐQT chưa đủ trách nhiệm giải trình trong việc điều hành doanh nghiệp. Nhìn chung, tiền lương và thù lao của HĐQT trong DNNN thấp hơn khu vực tư nhân.

## Tài liệu tham khảo

OECD (2022), *OECD Economic Surveys: Viet Nam 2022*, OECD Publishing, Paris, [1]  
<https://doi.org/10.1787/8f2a6ecb-en>.



# 9 Doanh nghiệp nhà nước trên thị trường

Chương này đánh giá các hoạt động của Việt Nam so với Chương III của Bộ hướng dẫn về DNNN của OECD bằng cách đánh giá mức độ nhà nước đã tách biệt các chức năng của mình với vai trò chủ sở hữu và nhà quản lý. Chương này xem xét kỹ hơn mức độ toàn diện của cơ chế xác định chi phí và khoản tài trợ cho các mục tiêu của chính sách công.

## Khuyến nghị tổng thể từ Bộ Hướng dẫn DNNN

Phù hợp với lý do cho việc nhà nước đóng vai trò sở hữu, khuôn khổ pháp lý và các quy định 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.

### 9.1. Phân định các chức năng

*Cần có phân định rõ giữa chức năng sở hữu và các chức năng khác của Nhà nước mà có thể ảnh hưởng tới điều kiện hoạt động của DNNN, đặc biệt là chức năng điều tiết thị trường.*

Khuôn khổ pháp lý của Việt Nam không đảm bảo tách biệt rõ ràng trách nhiệm sở hữu và điều tiết thị trường trong Chính phủ nói chung. Quy chế quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp (Luật số 69/2014/QH13; Nghị định số 91/2015/NĐ-CP; Nghị định số 32/2018/NĐ-

CP; Nghị định số 140/2020/NĐ-CP và các thông tư hướng dẫn) chỉ quy định phân biệt một phần giữa hoạt động sản xuất kinh doanh của DNNN và hoạt động hành chính/công vụ của Nhà nước.

CMSC là cơ quan đại diện chủ sở hữu và phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ theo quy định của Chính phủ. Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ (sau đây gọi chung là Bộ), Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (sau đây gọi chung là Ủy ban nhân dân cấp tỉnh) là cơ quan đại diện chủ sở hữu tại doanh nghiệp mà Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ do các Bộ, UBND tỉnh quyết định thành lập hoặc giao cho các Bộ, UBND tỉnh và không giao cho CMSC, SCIC quản lý.

Thủ tướng Chính phủ, Bộ chủ quản, CMSC, SCIC và UBND các tỉnh, thành phố giám sát DNNN theo quyền hạn và DNNN phải lấy ý kiến nhiều lần từ các cơ quan Chính phủ về nhiệm vụ, phương án theo quy chế tổ chức, hoạt động.

Trong khi việc thành lập CMSC đại diện chủ sở hữu tại 19 tập đoàn, tổng công ty nhà nước là một nỗ lực nhằm tách bạch chức năng quản lý nhà nước và chức năng đại diện chủ sở hữu tại doanh nghiệp, Chính phủ vẫn có thể quyết định các cơ chế, quy định đối với DNNN trong phạm vi pháp luật cho phép để thực hiện các kế hoạch/dự án cụ thể nhằm mục đích phát triển công nghiệp. Hiện nay, Chính phủ minh bạch việc sử dụng một số DNNN trong các lĩnh vực như dệt may, đường sắt, năng lượng và thực phẩm để thực hiện các chính sách ngành và chính sách công nghiệp của Nhà nước.

Chẳng hạn, chức năng chủ sở hữu của Nhà nước đối với Tổng công ty Đầu tư phát triển đường cao tốc Việt Nam (VEC), công ty TNHH một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu, đi đôi với trách nhiệm thực hiện chính sách mở rộng mạng lưới đường cao tốc. Vai trò chủ yếu của VEC là huy động vốn vay thương mại trong nước và quốc tế để thực hiện nhiệm vụ triển khai các dự án đường cao tốc được Chính phủ giao trong quyết định phê duyệt dự án.

Đối với các kế hoạch/dự án quy mô lớn không có dòng tiền để trả nợ, nếu DNNN và các cơ quan liên quan có đề xuất, Chính phủ có thể cho phép hoãn nghĩa vụ nộp thuế đến kỳ sau, khi dự án đi vào hoạt động thành công và có dòng tiền ổn định. Trong trường hợp gặp rủi ro do nguyên nhân từ bên ngoài (thiên tai, thay đổi chính sách của Chính phủ), Chính phủ có thể ban hành quy định điều chỉnh chính sách theo quy định của pháp luật và theo tính cấp thiết của công việc.

Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư và các bộ chủ chốt khác có chung trách nhiệm về chức năng chủ sở hữu vốn nhà nước đã thông báo với Ban Thư ký OECD rằng phân tách về mặt cơ cấu giữa trách nhiệm sở hữu và điều tiết thị trường trong Chính phủ nói chung là một trong những ưu tiên chính cần giải quyết khi sửa đổi Luật số 69/2014/QH13. Luật sửa đổi dự kiến sẽ trình Quốc hội vào cuối năm 2023. Căn cứ Luật sửa đổi, Chính phủ và các Bộ sẽ điều chỉnh các Nghị định và Thông tư hướng dẫn.

## 9.2. Quyền của các bên liên quan

*B. Các bên có quyền lợi liên quan và các bên quan tâm khác, bao gồm cả chủ nợ và đối thủ cạnh tranh, phải được quyền khiếu nại thông qua một quy trình xét xử tòa án và trọng tài không thiên vị khi các bên này cho rằng quyền của mình đã bị xâm phạm.*

### 9.2.1. Có các cơ chế xét xử tòa án và trọng tài để các bên có quyền lợi liên quan của DNNN thực hiện quyền khiếu nại

Pháp luật Việt Nam nói chung không cho phép phân biệt giữa DNNN và các tổ chức doanh nghiệp khác về quyền của các bên liên quan cũng như cơ chế xét xử tòa án và trọng tài. Các bên liên quan và các bên quan tâm khác như chủ nợ, nhân viên và đối thủ cạnh tranh có quyền tự do tìm kiếm các biện pháp khiếu nại lên tòa án nếu họ cho rằng quyền của mình bị vi phạm. Các cơ quan lập pháp đã ban hành hệ thống quy định giải quyết tranh chấp tại tòa án các cấp hoặc tại các cơ quan trọng tài kinh tế.

Quyền của chủ nợ, người tiêu dùng và đối tác kinh doanh được nêu trong nhiều luật khác nhau bao gồm Bộ luật Lao động, Bộ luật Dân sự, Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng (số 59/2020/QH12) và Điều 317 Luật Thương mại (số 36/2005/QH11). Tùy theo tính chất của vụ việc (tranh chấp dân sự/lao động/thương mại, v.v.), quy định pháp luật liên quan và thỏa thuận giữa các bên sẽ quyết định cơ chế giải quyết tranh chấp của họ. Các biện pháp xử lý tranh chấp thương mại áp dụng cho cả DNNN và doanh nghiệp ngoài nhà nước bao gồm: thương lượng (theo quy định của Bộ luật Dân sự và Luật Thương mại), hòa giải (theo quy định của Nghị định 22/2017/NĐ-CP), trọng tài (theo quy định của Luật Trọng tài thương mại năm 2010), và tố tụng tại tòa án (theo quy định của Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015 hoặc Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015 trong các vụ án hình sự). Ngoài ra, Khoản 1 Điều 5 Luật Doanh nghiệp 2020 nêu rõ: “Nhà nước công nhận sự tồn tại và phát triển lâu dài của các loại hình doanh nghiệp được quy định tại Luật này; bảo đảm bình đẳng trước pháp luật của các doanh nghiệp không phân biệt hình thức sở hữu và thành phần kinh tế.”

Phán quyết của Trọng tài, bản án, quyết định của Tòa án có giá trị pháp lý, được thực hiện theo quy định của các luật đã nêu và Luật Thi hành án dân sự. Về nguyên tắc, DNNN phải tuân thủ đầy đủ các luật này, đồng thời tuân theo, thực hiện các phán quyết của Trọng tài và bản án, quyết định của Tòa án có hiệu lực pháp luật.

Theo các quy định này, việc giải quyết tranh chấp phải được thực hiện trên cơ sở bình đẳng, tôn trọng và bảo đảm quyền, lợi ích của tất cả các bên. Do đó, DNNN phải đảm bảo và chịu trách nhiệm giống như các tổ chức khác và không có sự ưu tiên hay khác biệt nào đối với DNNN so với các tổ chức khác. Trong trường hợp DNNN phải bồi thường hoặc bị thiệt hại về tài sản, DNNN phải tuân theo phán quyết của Tòa án và Trọng tài kinh tế. Nếu DNNN nhận thấy phán quyết của Trọng tài và bản án, quyết định của Tòa án có dấu hiệu vi phạm pháp luật, đe dọa hoặc ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của mình thì DNNN có quyền khiếu nại, yêu cầu cơ quan có thẩm quyền kháng nghị, xem xét lại các phán quyết, bản án, quyết định theo quy định của pháp luật (thủ tục kháng nghị, giám đốc thẩm, tái thẩm, hủy phán quyết của trọng tài).

Cuối cùng, Điều 3.5 Nghị định số 75/2019/NĐ-CP quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực cạnh tranh quy định rằng Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia (NCC) có thể yêu cầu chấm dứt hành vi chống cạnh tranh, khắc phục hậu quả và bồi thường thiệt hại. Tuy nhiên, nhóm công tác của OECD được biết, các hành động thực thi cạnh tranh chống lại các hành vi chống cạnh tranh của DNNN vẫn còn rất hạn chế. Cho đến nay, Cục Quản lý Cạnh tranh chỉ xác nhận hai trường hợp thực thi (OECD, 2021<sup>[11]</sup>).

### 9.3. Xác định chi phí thực hiện mục tiêu chính sách công

*C. Khi DNNN kết hợp hoạt động kinh tế và mục tiêu chính sách công, phải duy trì chuẩn mực cao về minh bạch và công bố thông tin liên quan đến cơ cấu chi phí và doanh thu, cho phép phân bổ cho các lĩnh vực hoạt động chính.*

Theo quy định hiện hành về kế toán và quản trị công ty, chưa thể tách biệt cơ cấu giữa chính sách công và hoạt động thương mại của DNNN trên cả nước và chưa có thông lệ thường xuyên về việc tách biệt tài khoản của hai hoạt động này. Ví dụ, trong khi nhiều DNNN được giao trách nhiệm thực hiện các hoạt động công ích theo quy định của Nhà nước thì việc tách cơ cấu hoạt động công ích khỏi hoạt động kinh doanh ở các DNNN này gặp khó khăn do thiếu sự chỉ đạo của Chính phủ.

VEC là một ví dụ điển hình hơn về vấn đề này. Mặc dù VEC được Chính phủ giao nhiệm vụ mở rộng mạng lưới đường cao tốc quốc gia, nhưng các hoạt động kinh doanh của VEC bao gồm thu phí hoàn vốn và cung cấp dịch vụ dọc các tuyến đường cao tốc mà VEC là chủ dự án phải tuân thủ các chuẩn mực kế toán, kiểm toán tương tự như trong các ngành khác thuộc khu vực tư nhân. Toàn bộ phí thu được phải được theo dõi trong một tài khoản riêng có sự giám sát của ngân hàng và đại diện cơ quan chức năng. Tuy nhiên, những lo ngại về tính trung lập trong cạnh tranh vẫn còn do VEC là một nhánh trong chính sách

mở rộng đường của Chính phủ. Các hoạt động thường xuyên khác của DNNN (như làm nhà thầu xây dựng) không chịu sự kiểm tra, giám sát của các cơ quan hữu quan.

## 9.4. Tài trợ cho mục tiêu chính sách công

*D. Các chi phí liên quan đến mục tiêu chính sách công phải do nhà nước tài trợ và công bố*

Theo quy định của pháp luật Việt Nam, ngân sách nhà nước không có nghĩa vụ đối với các chi phí liên quan đến mục tiêu chính sách công của DNNN. Đối với DNNN tham gia thực hiện mục tiêu chính sách công, chi phí liên quan được xác định, công bố và tài trợ theo quy định của pháp luật về kế toán, thuế, công bố thông tin, v.v. Quá trình xác định chi phí phải tuân theo định mức do cơ quan nhà nước ban hành và được kiểm toán bởi Kiểm toán Nhà nước. Tuy nhiên, dữ liệu chi phí này trong DNNN hiện chỉ được cung cấp để đáp ứng yêu cầu của cơ quan quản lý nhà nước. Hiện tại, đối với một DNNN tham gia vào hoạt động công ích, phí thực hiện hoạt động này vẫn chưa được tính riêng mà hiện đang được tính chung với hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp đó.

Đồng thời, DNNN thường phải chịu những thủ tục phức tạp gồm nhiều cấp phê duyệt và thời gian thực hiện kéo dài, khiến DNNN né tránh trách nhiệm, không đảm bảo hoạt động linh hoạt và ra quyết định nhanh chóng như doanh nghiệp tư nhân. Ví dụ, khi xây dựng đường cao tốc, các doanh nghiệp (nhà nước hoặc tư nhân) chịu sự quản lý của một số cơ quan có thẩm quyền trong lĩnh vực tài chính, thuế, lao động và tiền lương, thu phí, tiêu chuẩn chất lượng, v.v. Ví dụ, VEC phải tuân thủ quy định về đầu tư xây dựng cơ bản do Chính phủ, Bộ KH-ĐT, Bộ TC, Bộ TN-MT ban hành; được Kiểm toán Nhà nước kiểm toán từng gói thầu, từng hợp phần công việc. Đảm bảo minh bạch, đơn giản hóa quy trình phê duyệt thực hiện dự án và tách bạch giữa hoạt động chính sách công và hoạt động thương mại của DNNN tiếp tục là mục tiêu, định hướng của các cơ quan quản lý trong thời gian tới.

## 9.5. Áp dụng chung các luật và quy định

*E. Một nguyên tắc chỉ đạo là DNNN thực hiện hoạt động kinh tế không được miễn áp dụng luật pháp, chính sách thuế và các quy định chung. Luật pháp và quy định không được phân biệt đối xử quá mức giữa DNNN và đối thủ cạnh tranh của DNNN trên thị trường. Hình thức pháp lý của DNNN phải cho phép chủ nợ thực hiện việc đòi nợ và mở thủ tục phá sản.*

Đối với vấn đề trung lập cạnh tranh, không có sự phân biệt đối xử rõ ràng theo luật định. Luật Cạnh tranh nghiêm cấm phân biệt đối xử, không có trường hợp ngoại lệ đối với các đơn vị thuộc sở hữu nhà nước. Điều 5 Luật số 69 nêu rõ vốn đầu tư của Nhà nước cần giới hạn trong những lĩnh vực mà các bên tham gia thị trường tư nhân đầu tư không đủ hoặc những lĩnh vực được coi là quan trọng đối với sự phát triển của đất nước. Ngoài ra, Chính phủ cũng ra một chỉ thị về việc DNNN “phải hoạt động theo nguyên tắc thị trường và tuân theo các tiêu chuẩn quốc tế”. Tuy nhiên, nhóm công tác của OECD nhận thấy trên thực tế, DNNN thường không tuân thủ nguyên tắc (OECD, 2021<sup>[11]</sup>).

Để quản lý rủi ro khi bảo lãnh khoản vay doanh nghiệp, Chính phủ thi hành Điều 41 Luật Quản lý nợ công và Nghị định số 91/2018/NĐ-CP, trong đó quy định cụ thể về tiêu chí đủ điều kiện cấp bảo lãnh và hạn mức tín dụng được Chính phủ bảo lãnh. Để được Chính phủ bảo lãnh, doanh nghiệp phải có lãi trong ba năm hoạt động liên tục gần nhất, không có nợ quá hạn, được Bộ Tài chính xem xét, phê duyệt phương án tài chính và được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt theo quy định, tối thiểu 20% tổng vốn đầu tư của dự án đến từ nguồn vốn chủ sở hữu và đáp ứng các yêu cầu cụ thể khác, với mức trần từ 60% đến 70% tổng vốn đầu tư. Chính phủ bảo lãnh cho các khoản vay của DNNN theo Nghị định số 15/2011/NĐ-CP về cấp, quản lý bảo lãnh Chính phủ. Chính phủ đã ban hành Nghị định, Thông tư hướng dẫn thủ tục, chế độ báo cáo giám sát, quản lý việc sử dụng vốn vay của DNNN.

**Bảng 9.1. Các luật và quy định đảm bảo tính trung lập trong cạnh tranh**

<b>Luật Cạnh tranh (số 23/2018/QH14)</b>	Điều 2 nêu rõ đối tượng áp dụng bao gồm: “tổ chức, cá nhân kinh doanh, bao gồm cả doanh nghiệp sản xuất, cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích, doanh nghiệp hoạt động trong các ngành, lĩnh vực thuộc độc quyền nhà nước [và] đơn vị sự nghiệp công lập.” Điều 8 quy định cơ quan nhà nước không được phân biệt đối xử giữa các doanh nghiệp và không được áp đặt, yêu cầu doanh nghiệp, cá nhân tìm nguồn cung (hoặc cung cấp hoặc bán) các dịch vụ, sản phẩm từ (hoặc cho) các doanh nghiệp cụ thể, trừ hàng hóa, dịch vụ thuộc lĩnh vực độc quyền nhà nước. Điều 28 quy định rằng nhà nước có thể kiểm soát doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực độc quyền nhà nước, nhưng nếu cùng một doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực độc quyền nhà nước thực hiện hoạt động kinh doanh khác ngoài lĩnh vực độc quyền nhà nước thì các hoạt động này vẫn phải tuân theo luật cạnh tranh.
<b>Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước</b>	Điều 5 nêu rõ vốn đầu tư của Nhà nước cần giới hạn trong những lĩnh vực mà các bên tham gia thị trường tư nhân đầu tư không đủ hoặc những lĩnh vực được coi là quan trọng đối với sự phát triển của đất nước
<b>Luật Quản lý nợ công</b>	Điều 41 quy định các tiêu chí đủ điều kiện cấp bảo lãnh và hạn mức tín dụng của bảo lãnh chính phủ
<b>Nghị định số 75/2019/NĐ-CP quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực cạnh tranh</b>	Nghị định nêu rõ, Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia (NCC) có thể yêu cầu chấm dứt hành vi chống cạnh tranh, khắc phục hậu quả và bồi thường thiệt hại.

Nguồn: OECD (2021<sup>[11]</sup>), Đánh giá trung lập về cạnh tranh của OECD: Dịch vụ giao hàng trọn gói tại Việt Nam, <https://www.oecd.org/competition/fostering-competition-in-asean.htm>.

Tuy nhiên, sự gắn gũ của DNNN với các nhà hoạch định chính sách, việc tiếp tục kết hợp thực hiện quyền sở hữu, việc Chính phủ sử dụng DNNN một cách rõ ràng làm phương tiện chính để thực hiện các chính sách ngành hoặc lĩnh vực của Nhà nước, trách nhiệm hoạch định chính sách và quản lý trong cùng một bộ/ngành của Chính phủ đã nâng cao nhận thức về phân biệt đối xử và sự khác biệt. Mặc dù luật pháp Việt Nam không trao đặc quyền pháp lý cho DNNN hay thành viên hội đồng, song nhóm công tác của OECD được biết, DNNN được chính phủ tạo điều kiện “thuận lợi” về mọi mặt. Các bộ ngành và chính quyền địa phương trao cho các DNNN trực thuộc những đặc quyền như tiếp cận vốn, tài nguyên thiên nhiên, đất đai và nguồn nhân lực. Chỉ số Quy định thị trường sản phẩm (PMR) mới của OECD về kiểm soát quyền sở hữu công đã xác nhận những phát hiện này (OECD, 2022<sup>[21]</sup>).

## 9.6. Các điều kiện tài trợ phù hợp với thị trường

*F. Hoạt động kinh tế của DNNN phải tuân thủ các điều kiện phù hợp với thị trường liên quan đến cơ hội tiếp cận khoản vay và vốn. Cụ thể: Mối quan hệ của DNNN với tất cả các định chế tài chính, cũng như DNNN phi tài chính, phải dựa trên nền tảng hoàn toàn mang tính thương mại;*

### 9.6.1. Luật Quản lý nợ công và Nghị định số 91/2018/NĐ-CP về cấp và quản lý bảo lãnh chính phủ

Chính phủ có cung cấp, nhưng đang giảm dần bảo lãnh cho các khoản vay của DNNN. Chính phủ cấp bảo lãnh vay vốn cho doanh nghiệp để tạo điều kiện huy động các nguồn vốn lớn, trong trường hợp đó, các tổ chức tín dụng đôi khi đòi hỏi phải có bảo lãnh của Chính phủ. Chính phủ đã ban hành một số quy định về bảo lãnh vay vốn cho DNNN như Luật Quản lý nợ công và Nghị định số 91/2018/NĐ-CP về cấp và quản lý bảo lãnh chính phủ. Theo quy định tại Luật Quản lý nợ công, dựa trên yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, Chính phủ có thể cung cấp bảo lãnh nhà nước cho doanh nghiệp nói chung (không chỉ riêng DNNN) để vay vốn nước ngoài.

Chính phủ đã ban hành một danh sách các dự án đủ điều kiện bảo lãnh, trình tự, thủ tục xem xét cấp bảo lãnh, quy định về xem xét, thẩm định doanh nghiệp để cấp bảo lãnh, quy định về giám sát và giải ngân vốn vay nước ngoài, quy định về kiểm toán. Tuy nhiên, một khuôn khổ toàn diện nhằm ngăn ngừa rủi ro đạo đức xảy ra do quá tự tin trong quản lý vẫn chưa được đưa ra.

Bên cho vay chính của DNNN là các ngân hàng thương mại, định chế tài chính trong và ngoài nước. Các định chế tài chính do nhà nước kiểm soát cũng có thể đóng vai trò là bên cho vay của DNNN. Mặc dù pháp luật Việt Nam không có quy định rõ ràng về việc DNNN được hưởng lãi suất cho vay ưu đãi, nhưng trên thực tế, một doanh nghiệp nhà nước có chi phí hoạt động cao hơn các đối thủ cạnh tranh tư nhân có thể được hưởng lợi từ chi phí đi vay thấp hơn do được Chính phủ bảo lãnh ngầm. Theo Ngân hàng phát triển Việt Nam (VDB), hơn một nửa danh mục cho vay của ngân hàng này hiện bao gồm các khoản vay của DNNN. Về nguyên tắc, quan hệ chủ nợ - bên vay nợ của DNNN phải được thực hiện dựa trên hợp đồng/thỏa thuận cho vay và chịu sự điều chỉnh của pháp luật chuyên ngành. Mặc dù chưa có cơ chế toàn diện để đảm bảo mối quan hệ chủ nợ/bên vay nợ được tiến hành độc lập và không chịu ảnh hưởng quá mức của quan chức chính phủ, nhưng Bộ luật Dân sự năm 2015 đã quy định rõ ràng các biện pháp bảo đảm thực hiện nghĩa vụ dân sự mà các tổ chức tín dụng cũng thực hiện trong hoạt động cho vay.

Hàng năm, cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước có trách nhiệm ban hành quyết định giao kế hoạch sản xuất, kinh doanh hàng năm cho DNNN, trong đó bao gồm cả tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu dự kiến (ROE). Mặc dù việc phân loại DNNN cần dựa trên kế hoạch, nhưng công tác phân loại trên thực tế thường được tiến hành đột xuất. Hiện không có khuôn khổ pháp lý nào đảm bảo các chi phí phù hợp với thị trường của hoạt động tài trợ bằng vốn chủ sở hữu từ nhà nước và việc rút vốn của Nhà nước không phải tuân theo tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu tối thiểu dự kiến. Việc rút vốn của Nhà nước tùy thuộc vào mức độ đầu tư theo yêu cầu của từng lĩnh vực. Các khoản đầu tư của Chính phủ được thực hiện trên cơ sở bảo toàn vốn. Theo quy định về quản lý vốn nhà nước và quy định về tài chính của DNNN, lãnh đạo DNNN phải có trách nhiệm bảo toàn vốn nhà nước và sử dụng vốn nhà nước có hiệu quả.

*F.2. [Hoạt động kinh tế của DNNN phải tuân thủ các điều kiện phù hợp với thị trường liên quan đến cơ hội tiếp cận khoản vay và vốn. Cụ thể,] hoạt động kinh tế của DNNN không nên được hưởng bất kỳ ưu đãi tài chính gián tiếp nào đem đến lợi thế so với đối thủ cạnh tranh tư nhân, như tài trợ ưu đãi, cho phép nợ thuế hoặc tín dụng thương mại ưu đãi từ các DNNN khác. Hoạt động kinh tế của DNNN không nên được ưu đãi nguyên liệu đầu vào (như năng lượng, nước hoặc đất) với mức giá hoặc điều kiện thuận lợi hơn điều kiện dành cho đối thủ cạnh tranh tư nhân;*

Chính phủ quy định về bộ tiêu chí quyết định cấp vốn chủ sở hữu mới cho DNNN trong một số văn bản quy phạm pháp luật, bao gồm Luật số 69/2014/QH13 (từ Điều 10 đến Điều 21), Nghị định số 91/2015/NĐ-CP (từ Điều 5 đến Điều 18), Nghị định số 32/2018/NĐ-CP (từ khoản 2 đến khoản 5 Điều 1), Nghị định số 140/2020/NĐ-CP (khoản 3 đến khoản 10 Điều 2; khoản 2 Điều 6), Nghị định số 121/2020/NĐ-CP và các thông tư hướng dẫn. Cơ quan đại diện chủ sở hữu có thể quyết định cấp mới hoặc bổ sung vốn chủ sở hữu cho các công ty công ích (cảng hàng không, cảng biển, đường sắt) khi được Thủ tướng Chính phủ chấp thuận. Quyết định này phù hợp với chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ về chiến lược phát triển quốc gia.

Cả DNNN và doanh nghiệp tư nhân đều phải tuân thủ Luật Doanh nghiệp và Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp (TNDN). Dư nợ giữa các DNNN (nếu có) được xử lý theo quy định của pháp luật tương tự như cách xử lý giữa các doanh nghiệp tư nhân hoặc giữa DNNN và doanh nghiệp tư nhân. Chính phủ Việt Nam ban hành luật thuế áp dụng bình đẳng cho tất cả doanh nghiệp trên cả nước. DNNN phải thực hiện nghĩa vụ thuế giống hoặc tương tự như công ty cổ phần theo quy định của pháp luật về thuế. Theo Chính phủ Việt Nam, khu vực DNNN thực hiện nghĩa vụ thuế nghiêm ngặt hơn khu vực doanh nghiệp tư nhân. Trong một số trường hợp, để đáp ứng nhu cầu chi tiêu, các tập đoàn kinh tế nhà nước có thể nộp trước một phần hoặc phần lớn số thuế phải nộp của kỳ sau hoặc năm sau.

Các DNNN lớn đã báo cáo với OECD rằng tín dụng thương mại là nguồn tài chính chủ chốt cho hoạt động của doanh nghiệp, và tín dụng thương mại từ DNNN này sang DNNN khác không phải là nguồn tài chính chính của DNNN. Tuy nhiên, OECD nhận thấy rằng với vị thế và uy tín hiện tại của DNNN, quan hệ tín dụng với các DNNN dường như ít rủi ro hơn so với các doanh nghiệp tư nhân.



*F.3. [Hoạt động kinh tế của DNNN phải tuân thủ các điều kiện phù hợp với thị trường liên quan đến cơ hội tiếp cận khoản vay và vốn. Cụ thể,] hoạt động kinh tế của DNNN phải đạt được mức tỷ suất đầu tư phù hợp với mức mà doanh nghiệp tư nhân cạnh tranh đạt được, có tính đến điều kiện hoạt động của DNNN.*

Về nguyên tắc, khi tham gia vào kế hoạch đầu tư, DNNN cũng như doanh nghiệp nói chung phải dự kiến, đánh giá và quản lý rủi ro để đạt được lợi nhuận tối đa và được cấp có thẩm quyền (thường là cơ quan sở hữu) phê duyệt phương án đầu tư. Trường hợp đầu tư vốn với lãi suất thấp hơn lãi suất trên thị trường, DNNN phải trình bày rõ lý do và phải được cấp có thẩm quyền chấp thuận.

Hiện tại, không có quy định nào về tỷ suất lợi nhuận tối thiểu bắt buộc. Mặc dù vậy, DNNN phải chịu trách nhiệm về các quy định kinh doanh của mình để đảm bảo đầu tư, sử dụng vốn có hiệu quả. Hằng năm, cơ quan đại diện chủ sở hữu lập kế hoạch lợi nhuận bao gồm ROE dựa trên kết quả của các năm trước. Tuy nhiên, kế hoạch lợi nhuận của DNNN không nhất thiết phải bằng hoặc cao hơn các doanh nghiệp tư nhân trong cùng ngành vì DNNN phải thực hiện nghĩa vụ chính sách công, bao gồm tạo việc làm tại địa phương.

DNNN vay vốn phải đảm bảo: tỷ lệ giữa tổng số vốn mà DNNN vay để phục vụ sản xuất kinh doanh (bao gồm cả khoản vay của công ty con thuộc công ty mẹ do Nhà nước làm chủ sở hữu được Nhà nước bảo lãnh theo quy định tại khoản 1 Điều 189 Luật Doanh nghiệp 2014) và vốn chủ sở hữu không vượt quá ba lần vốn chủ sở hữu theo quy định trong báo cáo tài chính hằng quý hoặc hằng năm gần nhất của DNNN tại thời điểm vay.

Chính phủ nhấn mạnh, trong những năm gần đây, DNNN đã tích cực đổi mới phương thức quản lý, tập trung phát triển các lĩnh vực kinh doanh hiệu quả để đảm bảo gia tăng lợi nhuận, từ đó cải thiện đời sống của người lao động và thu nhập của lãnh đạo DNNN. Trên thực tế, nhiều DNNN ở Việt Nam có quy mô vốn lớn và tỷ suất lợi nhuận cao hơn khu vực tư nhân trong cùng ngành. Tuy nhiên, cũng không ít DNNN có lợi nhuận thấp, thậm chí thua lỗ kéo dài.

Việc chi trả cổ tức của doanh nghiệp 100% vốn nhà nước phải tuân thủ Luật Quản lý vốn nhà nước. Đối với việc chi trả cổ tức của các DNNN khác, Nhà nước với vốn góp chi phối có thể quyết định tỷ lệ chi trả cổ tức. Việc chuyển vốn từ DNNN này sang DNNN khác sẽ do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định và có thể thực hiện theo nhiều cách khác nhau như đầu tư trực tiếp hoặc thu lợi nhuận về ngân sách nhà nước trước khi đầu tư vào doanh nghiệp khác. Chính sách cổ tức của DNNN cổ phần sẽ do Đại hội đồng cổ đông thông qua. Cơ quan đại diện chủ sở hữu chỉ đạo người đại diện phần vốn nhà nước tại DNNN biểu quyết, thông qua chính sách cổ tức hằng năm tại đại hội đồng cổ đông.

Cơ cấu vốn của DNNN có thể thay đổi trong trường hợp thay đổi vốn điều lệ, sáp nhập, tái cơ cấu tài chính. Tất cả những thay đổi này phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền chấp thuận, quyết định bằng văn bản và công bố theo quy định về thoái vốn của Luật Doanh nghiệp, Luật Chứng khoán, Luật Quản lý vốn nhà nước và các quy định pháp luật khác liên quan.

## 9.7. Thủ tục đấu thầu mua sắm công

*G. Khi DNNN tham gia đấu thầu mua sắm công, dù với tư cách nhà thầu hay bên mời thầu, quy trình đấu thầu phải mang tính cạnh tranh, không phân biệt đối xử và được bảo đảm an toàn bởi các chuẩn mực phù hợp về mức độ minh bạch.*

### 9.7.1. Các quy tắc và thủ tục đấu thầu mua sắm của DNNN

Hoạt động đấu thầu mua sắm tại DNNN phải tuân thủ quy định của Luật Đấu thầu, Luật Quản lý, sử dụng tài sản công, Luật Xây dựng và các văn bản hướng dẫn liên quan. Luật Đấu thầu quy định thủ tục đấu thầu mua sắm đối với các dự án đầu tư phát triển của DNNN và các dự án có vốn đầu tư nhà nước. DNNN có vốn chi phối của Nhà nước phải tuân thủ quy định của Luật Đấu thầu trong bất kỳ hoạt động đấu thầu mua sắm nào của mình. Đây là một nguyên tắc phổ biến mà DNNN phải thực hành bất kể quy mô hoặc

quỹ đạo kinh doanh. Phạm vi điều chỉnh của Luật Đấu thầu không phân biệt DNNN và doanh nghiệp tư nhân. Bất kỳ hoạt động mua sắm (hay đấu thầu) nào sử dụng từ 30% vốn nhà nước trở lên đều phải thực hiện quy định của Luật Đấu thầu (Xem Hộp 9.1). Các bên tham gia đấu thầu chia sẻ quyền, lợi ích, nghĩa vụ và trách nhiệm ngang nhau.

Theo Chính phủ, các quy tắc, quy trình và thủ tục đấu thầu mua sắm đối với DNNN chặt chẽ hơn so với doanh nghiệp tư nhân. Tại DNNN, để đảm bảo tính minh bạch, hầu hết hoạt động mua sắm tài sản đều phải thực hiện thông qua đấu thầu trên cơ sở kế hoạch mua sắm được phê duyệt vào cuối năm trước.

Chính phủ đã ban hành, hướng dẫn và yêu cầu DNNN thực hiện mua sắm công khai, minh bạch để tránh lãng phí, trục lợi thông qua quy trình thông báo và nhận hồ sơ mời thầu, thành lập tổ thẩm định, đánh giá thầu và lựa chọn thầu một cách công khai. Tuy nhiên, thực tế thanh tra, kiểm tra cho thấy do hạn chế về ngân sách đấu thầu mua sắm nên nhiều DNNN thường không mua sắm được tài sản hiện đại với công nghệ mới nhất, dẫn đến việc đấu thầu mua sắm ở DNNN còn kém hiệu quả.

### Hộp 9.1. Các quy định về đấu thầu mua sắm đối với DNNN được quy định trong Luật Đấu thầu

Luật định của Việt Nam nêu rõ khi DNNN tham gia đấu thầu và mua sắm công khai, dù với tư cách là nhà thầu hay bên mời thầu, các thủ tục liên quan phải mang tính cạnh tranh, không phân biệt đối xử và được bảo đảm bằng các tiêu chuẩn phù hợp về tính minh bạch. Các quy định, thủ tục đấu thầu mà DNNN phải tuân thủ khi tham gia đấu thầu thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật Đấu thầu, cụ thể:

Điểm b khoản 1 Điều 1 Luật Đấu thầu 2013 quy định việc lựa chọn nhà cung cấp dịch vụ tư vấn, dịch vụ phi tư vấn, hàng hóa, dịch vụ lắp đặt phục vụ các dự án đầu tư phát triển của DNNN thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật Đấu thầu.

Việc xác định doanh nghiệp có phải là DNNN hay không cần căn cứ vào các quy định về doanh nghiệp (trong Luật Doanh nghiệp đã đề cập). Trường hợp doanh nghiệp không phải là DNNN thì không thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật Đấu thầu nêu trên.

Căn cứ điểm c khoản 1 Điều 1 Luật Đấu thầu, dự án đầu tư phát triển không thuộc quy định tại điểm a và điểm b khoản này có sử dụng vốn nhà nước, vốn của DNNN từ 30% trở lên hoặc dưới 30% nhưng trên 500 tỷ đồng trong tổng mức đầu tư của dự án thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật Đấu thầu.

Ngoài ra, Khoản 2 Điều 3 Luật Đấu thầu cũng quy định trường hợp lựa chọn đấu thầu cung cấp nguyên liệu, nhiên liệu, vật liệu, vật tư, dịch vụ tư vấn, dịch vụ phi tư vấn thì doanh nghiệp phải ban hành quy định về lựa chọn nhà thầu để áp dụng thống nhất trong doanh nghiệp trên cơ sở bảo đảm mục tiêu công bằng, minh bạch và hiệu quả kinh tế.

Nguồn: Luật Đấu thầu, <https://thuvienphapluat.vn/>

Hoạt động đấu thầu chịu sự điều chỉnh của Luật Đấu thầu và các văn bản hướng dẫn thi hành. Về đầu tư xây dựng đường cao tốc, khoản 5 Điều 29 Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư số 64/2020/QH có nội dung: “Doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ phải liên danh với nhà đầu tư thuộc khu vực tư nhân để tham dự thầu.” Khoản 3 Điều 2 Nghị định 25/2020/NĐ-CP quy định: “Cơ quan nhà nước có thẩm quyền, bên mời thầu không có tỷ lệ sở hữu vốn trên 49% cổ phần, vốn góp của nhà thầu. Trường hợp nhà đầu tư tham dự thầu với tư cách liên danh, tỷ lệ sở hữu vốn của cơ quan nhà nước có thẩm quyền hoặc bên mời thầu trong liên danh bằng tổng tỷ lệ sở hữu vốn của cơ quan nhà nước có thẩm quyền nhân với tỷ lệ sở hữu vốn của từng thành viên trong liên danh.

## Tài liệu tham khảo

- OECD (2022), *OECD Economic Surveys: Viet Nam 2022*, OECD Publishing, Paris, [2]  
<https://doi.org/10.1787/8f2a6ecb-en>.
- OECD (2021), *OECD Competitive Neutrality Reviews: Small-Package Delivery Services in Viet Nam*, <https://www.oecd.org/competition/fostering-competition-in-asean.htm>. [1]



# 10 **Đối xử bình đẳng với cổ đông và các nhà đầu tư khác**

---

Chương này xem xét các thông lệ của quốc gia dựa trên Chương IV của Bộ hướng dẫn về DNNN của OECD về việc đối xử bình đẳng với các cổ đông và các nhà đầu tư khác. Chương này xem xét chính sách đối thoại và tham vấn với các cổ đông ngoài nhà nước, sự tham gia của các cổ đông thiểu số trong các cuộc họp cổ đông và sự tham gia của các DNNN vào các dự án hợp tác như liên doanh và đối tác công tư.

---

## **Khuyến nghị tổng thể từ Bộ Hướng dẫn DNNN**

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

### **10.1. Đảm bảo đối xử bình đẳng với cổ đông**

*Nhà nước nên nỗ lực hướng đến việc thực hiện đầy đủ Bộ Nguyên tắc Quản trị Công ty OECD khi Nhà nước không phải là chủ sở hữu duy nhất của DNNN, và trong trường hợp nhà nước là chủ sở hữu duy nhất của DNNN, nên nỗ lực thực hiện tất cả những phần phù hợp trong Bộ Nguyên tắc. Liên quan đến việc bảo vệ cổ*

*đồng, nội dung này bao gồm. A1. Nhà nước và DNNN phải đảm bảo rằng mọi cổ đông được đối xử công bằng;*

Theo quy định của Luật Chứng khoán và Luật Doanh nghiệp, cổ đông ngoài nhà nước trong DNNN có quyền, lợi ích hợp pháp giống như cổ đông của các công ty khác và giống với Nhà nước về quyền biểu quyết, quyền chất vấn và tỷ lệ cổ tức.

Theo Luật Doanh nghiệp năm 2020, nếu một DNNN chào bán cổ phiếu ưu đãi thì quyền, nghĩa vụ liên quan đến cổ phiếu đó phải được Đại hội đồng cổ đông thông qua và công bố đầy đủ cho tất cả các cổ đông. Luật này quy định rằng cổ đông ngoài nhà nước phải được tiếp cận đầy đủ thông tin do DNNN công bố và họ có quyền yêu cầu đình chỉ hoặc bãi bỏ các nghị quyết, quyết định của Đại hội đồng cổ đông hoặc HĐQT.

Luật Doanh nghiệp 2020, có hiệu lực từ ngày 1/1/2021, quy định về biện pháp trao quyền cho các cổ đông nhỏ trong công ty cổ phần. Luật Doanh nghiệp 2014 trước đây quy định cổ đông hoặc nhóm cổ đông nắm giữ ít nhất 10% cổ phần trong thời hạn ít nhất 6 tháng mới được quyền can thiệp vào quản trị, giám sát công ty. Cổ đông hoặc nhóm cổ đông phải nắm giữ ít nhất 1% cổ phần trong thời hạn ít nhất 06 tháng mới có quyền khởi kiện thành viên HĐQT, Giám đốc hoặc Tổng Giám đốc nhân danh chính họ hoặc doanh nghiệp.

Tuy nhiên, Luật Doanh nghiệp năm 2020, Luật Doanh nghiệp 2020 đã hạ tỷ lệ sở hữu nói trên từ 10% xuống 5% để cho phép cổ đông xem xét, tra cứu và có được các số liệu hoặc tài liệu quan trọng của doanh nghiệp, yêu cầu Ban kiểm soát (BKS) kiểm tra hoạt động của công ty hoặc triệu tập đại hội đồng cổ đông.

Cổ đông và nhóm cổ đông nắm giữ ít nhất 10% tổng số cổ phần vẫn được độc quyền đề cử thành viên HĐQT và BKS. Cổ đông nắm giữ ít nhất 1% tổng số cổ phần được phép khởi kiện ban lãnh đạo.

Tuy nhiên, Luật Doanh nghiệp mới nhất không còn yêu cầu các cổ đông này phải nắm giữ cổ phần của họ trong vòng ít nhất 06 tháng. Việc bãi bỏ yêu cầu này đã mang lại một sự thay đổi tích cực cho cổ đông nhỏ, cho phép họ lên tiếng ngay từ giai đoạn quan tâm tìm hiểu về công ty thay vì phải đợi sáu tháng và bỏ lỡ nhiều sự kiện có thể diễn ra.

Theo các luật có liên quan, điều lệ tổ chức, hoạt động của DNNN phải có quy định khuyến khích cổ đông nhỏ chất vấn và trình bày ý kiến trước cơ quan quản lý và sở hữu DNNN. Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp số 69 không quy định việc nắm giữ cổ phần ưu đãi biểu quyết khi cổ phần hóa doanh nghiệp.

Tuy nhiên, trong DNNN, cổ đông nhà nước chiếm tỷ lệ lớn, bình quân trên 50% nên có vai trò chi phối trong các quyết định của đại hội đồng cổ đông. Nhóm công tác OECD được biết, trên thực tế không có biện pháp bảo vệ cụ thể nào đối với các nhà đầu tư thiểu số trong công ty cổ phần hóa; tất cả quyết định quan trọng đều do Đại hội đồng cổ đông (ĐHĐCĐ) đưa ra bằng hình thức biểu quyết đa số đơn giản. Đồng thời, nhà nước có thể sử dụng cổ phần ưu đãi (ví dụ: “cổ phần vàng”) theo Điều 116 Luật Doanh nghiệp 2020 về “cổ phần ưu đãi biểu quyết” được gắn kèm số phiếu biểu quyết cao hơn cổ phần phổ thông. Dưới đây là các điều khoản liên quan:

- Khoản 1 Điều 116: Chỉ có tổ chức được Chính phủ ủy quyền và cổ đông sáng lập được quyền nắm giữ cổ phần ưu đãi biểu quyết. Ưu đãi biểu quyết của cổ đông sáng lập có hiệu lực trong ba năm kể từ ngày công ty được cấp Giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp. Quyền biểu quyết và thời hạn ưu đãi biểu quyết của cổ phần ưu đãi biểu quyết do các tổ chức được Chính phủ ủy quyền nắm giữ sẽ được quy định trong Điều lệ Công ty. Sau thời hạn ưu đãi biểu quyết, cổ phần ưu đãi biểu quyết chuyển đổi thành cổ phần phổ thông.
- Khoản 3 Điều 116: Cổ đông sở hữu cổ phần ưu đãi biểu quyết không được chuyển nhượng cổ phần đó cho người khác, trừ trường hợp chuyển nhượng theo bản án, quyết định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật hoặc thừa kế.

Nhóm công tác của OECD được biết, mặc dù Chính phủ thừa nhận rằng quy tắc cổ phần vàng có thể ngăn cản việc bán DNNN thiết yếu vì lợi ích quốc gia cho nhà đầu tư ngoài tầm kiểm soát của Nhà nước, nhưng trên thực tế, quy tắc này vẫn chưa được thực thi. Tất cả các Bộ, cơ quan chính phủ từng tương tác với OECD đều khẳng định rằng họ không biết bất kỳ trường hợp nào mà Nhà nước nắm giữ cổ phần vàng trong một công ty. Chương tiếp theo của báo cáo đánh giá việc công bố thông tin và tính minh bạch của DNNN cũng chỉ ra rằng DNNN không công bố bất kỳ thông tin nào về cổ phần vàng hoặc quyền phủ quyết đối với các quyết định doanh nghiệp trong báo cáo định kỳ về quản lý hoạt động kinh doanh của công ty.

### Hộp 10.1. Các quy định chung của Luật Doanh nghiệp 2020 về bảo vệ quyền, lợi ích của cổ đông thiểu số

Luật Doanh nghiệp 2020 đặt ra quy định chung về công ty cổ phần (có hoặc không có cổ đông Nhà nước sở hữu trên 50% vốn điều lệ) bao gồm một số điều bảo vệ quyền, lợi ích của cổ đông thiểu số như sau:

Các lợi ích liên quan đến tài sản:

- Khoản 1 Điều 115 và Khoản 1 Điều 124: cổ đông được ưu tiên mua thêm cổ phần tương ứng với tỷ lệ sở hữu cổ phần phổ thông của mình trong công ty.
- Khoản 1 Điều 115: Chuyển nhượng cổ phần của mình cho người khác, trừ trường hợp quy định tại khoản 3 Điều 120, khoản 1 Điều 127 của Luật này và quy định khác của pháp luật có liên quan.
- Điều 132: Cổ đông có quyền yêu cầu công ty mua lại cổ phần của mình.

Các lợi ích liên quan đến quản trị công ty:

- Khoản 2 Điều 115: Cổ đông hoặc nhóm cổ đông sở hữu từ 5% tổng số cổ phần phổ thông trở lên hoặc một tỷ lệ khác nhỏ hơn theo quy định tại Điều lệ Công ty có quyền sau đây: Xem xét và trích các biên bản họp, nghị quyết, quyết định của HĐQT, báo cáo tài chính bán niên và thường niên, báo cáo của BKS, hợp đồng, giao dịch phải thông qua HĐQT và tài liệu khác, trừ tài liệu liên quan đến bí mật kinh doanh của công ty; yêu cầu triệu tập họp ĐHĐCĐ; yêu cầu BKS kiểm tra từng vấn đề cụ thể liên quan đến quản lý, điều hành hoạt động của công ty khi xét thấy cần thiết; các quyền khác theo quy định của Luật này và Điều lệ Công ty.
- Khoản 5 Điều 115: cổ đông hoặc nhóm cổ đông sở hữu từ 10% tổng số cổ phần có quyền biểu quyết trở lên hoặc một tỷ lệ khác nhỏ hơn theo quy định tại Điều lệ Công ty có quyền đề cử người vào HĐQT và BKS.
- Các lợi ích liên quan đến thông tin: Công ty cổ phần phải công bố thông tin theo Điều 164.

Các lợi ích liên quan đến khôi phục quyền:

- Cổ đông hoặc nhóm cổ đông sở hữu từ 5% tổng số cổ phần phổ thông trở lên hoặc một tỷ lệ khác nhỏ hơn theo quy định tại Điều lệ Công ty có quyền yêu cầu Tòa án hoặc Trọng tài xem xét, hủy bỏ toàn bộ hoặc một phần nghị quyết HĐQT nếu thủ tục triệu tập họp và ra quyết định của ĐHĐCĐ vi phạm quy định của Luật này và Điều lệ Công ty, hoặc nội dung nghị quyết vi phạm pháp luật hoặc Điều lệ Công ty (Điều 151).
- Điều 166: Cổ đông, nhóm cổ đông sở hữu ít nhất 1% tổng số cổ phần phổ thông có quyền nhân danh bản thân hoặc công ty khởi kiện thành viên HĐQT hoặc Giám đốc/Tổng giám đốc để yêu cầu hoàn trả lợi ích hoặc bồi thường thiệt hại cho công ty hoặc người khác.

Nguồn: Tài liệu đệ trình của Bộ Tài chính và Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn Nhà nước Việt Nam

### 10.1.1. Quy tắc và thủ tục giao dịch giữa các DNNN

Không có quy định đặc biệt nào liên quan đến giao dịch giữa các DNNN. Ngoài ra, việc lựa chọn nhà thầu cung cấp dịch vụ tư vấn, hàng hóa và dịch vụ xây dựng và lắp đặt cho các dự án đầu tư phát triển mà Nhà nước hoặc DNNN chiếm tỷ lệ chi phí vốn tối thiểu 30% được thực hiện theo các quy định của Luật Đấu thầu. Dự án đầu tư sử dụng đất để xây dựng nhà ở thương mại; tài sản thương mại và dịch vụ; hoặc khu phức hợp đa mục tiêu, đa năng để kinh doanh và dự án PPP được thực hiện theo quy định về lựa chọn nhà thầu trong Luật Đấu thầu.

Nghị định số 132/2020/NĐ-CP ngày 5/11/2020 của Chính phủ về quản lý thuế đối với doanh nghiệp có giao dịch liên kết quy định cụ thể khả năng áp dụng và cách thức xác định tác nhân có giao dịch liên kết. Nghị định số 132/2020/NĐ-CP áp dụng với các đơn vị sản xuất, kinh doanh sản phẩm, dịch vụ là đối tượng nộp thuế thu nhập doanh nghiệp (TNDN) và có giao dịch với các bên liên quan.

### 10.1.2. Các phương án khắc phục khả thi của cổ đông thiểu số khi họ cho rằng quyền của mình bị vi phạm

Khi phát hiện có dấu hiệu vi phạm lợi ích chung và lợi ích riêng, cổ đông nhỏ có thể kiến nghị lên hội đồng quản trị, cơ quan sở hữu của DNNN, bộ chủ quản và Chính phủ theo quy định của Luật Doanh nghiệp, Luật Chứng khoán, Luật Khiếu nại và Tố cáo. Cổ đông thiểu số có quyền yêu cầu Tòa án hoặc Hội đồng trọng tài xem xét tuyên bố vô hiệu một phần hoặc toàn bộ nghị quyết HĐQT theo quy định tại Điều 151 Luật Doanh nghiệp 2020. Ngoài ra, theo Luật Doanh nghiệp 2020, cổ đông hoặc nhóm cổ đông nắm giữ ít nhất 1% tổng số cổ phần phổ thông có thể nhân danh bản thân hoặc công ty khởi kiện dân sự đối với các thành viên HĐQT, Ban Điều hành, Tổng Giám đốc trong một số trường hợp theo quy định của pháp luật.

*A.2. [Liên quan đến việc bảo vệ cổ đông, nội dung này bao gồm:] DNNN cần đảm bảo mức độ minh bạch cao, thông thường bao gồm việc công bố công bằng và đồng thời các thông tin, đối với mọi cổ đông;*

Cổ đông hoặc nhóm cổ đông nắm giữ ít nhất 5% tổng số cổ phần phổ thông có quyền xem và nhận biên bản họp, nghị quyết và quyết định của HĐQT, yêu cầu triệu tập ĐHĐCĐ và yêu cầu BKS điều tra các vấn đề cụ thể về quản lý và điều hành.

Theo Luật Doanh nghiệp 2020, tất cả cổ đông của DNNN có quyền tiếp cận thông tin thông qua hoạt động công bố thông tin của công ty cổ phần (Điều 164). Cổ đông được quyền tiếp cận báo cáo tài chính, đánh giá định kỳ hoạt động kinh doanh và đấu thầu mua sắm của DNNN, nhận xét và biểu quyết về kế hoạch hoạt động, đấu thầu mua sắm trong tương lai tại ĐHĐCĐ, nhận nghị quyết của HĐQT hoặc chỉ định đại diện tham gia HĐQT và BKS (Điều 115). Tất cả cổ đông của DNNN có quyền tiếp cận thông tin để ra quyết định đầu tư, đề xuất khuyến nghị với HĐQT của DNNN và các cơ quan có thẩm quyền.

*A.3. [Liên quan đến việc bảo vệ cổ đông, nội dung này bao gồm:] DNNN phải xây dựng chính sách chủ động về truyền thông và tham vấn ý kiến mọi cổ đông;*

Các tiêu chuẩn về truyền thông và tham vấn của DNNN với tất cả cổ đông được phản ánh một phần trong các chính sách pháp luật cụ thể. Ví dụ, Luật số 69 năm 2014 quy định người đại diện phần vốn nhà nước có nghĩa vụ đánh giá, báo cáo tình hình hoạt động kinh doanh hằng quý của DNNN cho cơ quan sở hữu. DNNN phải báo cáo tình hình hoạt động kinh doanh cho cơ quan sở hữu và Bộ TC tổng hợp kết quả và báo cáo Chính phủ. DNNN cũng phải gửi báo cáo về việc thay đổi vốn điều lệ cho Bộ Tài chính. DNNN chịu sự giám sát của Quốc hội, thanh tra Chính phủ, thanh tra của các bộ, ngành về tình hình hoạt động.

Theo Luật Doanh nghiệp và Luật Chứng khoán, DNNN phải tuân theo quy định pháp luật hiện hành như công ty cổ phần. Các vấn đề thuộc thẩm quyền của ĐHĐCĐ sẽ được công bố trên phương tiện thông tin đại chúng và tài liệu về các vấn đề phải được gửi cho cổ đông ít nhất 21 ngày trước ngày diễn ra đại hội kèm theo ý kiến đóng góp của cổ đông được thu thập bằng văn bản. HĐQT của DNNN có khả năng xác



định những cổ đông không phải là cổ đông nhà nước thông qua sổ đăng ký cổ đông (do doanh nghiệp lập và lưu giữ) hoặc Tổng công ty lưu ký và bù trừ chứng khoán Việt Nam (VSDC) (nếu doanh nghiệp đã đăng ký chứng khoán với VSDC). Nếu không tính đến các quy định trên, tất cả cổ đông sẽ nhận được thông tin một cách công bằng theo quy định của Pháp luật.

*A.4. [Liên quan đến việc bảo vệ cổ đông, nội dung này bao gồm:] Phải tạo điều kiện cho sự tham gia của cổ đông thiểu số vào các cuộc họp cổ đông sao cho cổ đông có thể tham gia vào các quyết định quan trọng của doanh nghiệp như bầu cử HĐQT;*

Điều 15, 141, 143 và 144 Luật Doanh nghiệp 2020 quy định rõ về quyền tham gia ĐHĐCĐ của tất cả cổ đông (kể cả cổ đông ngoài nhà nước). Cổ đông ngoài nhà nước có thể biểu quyết khi vắng mặt và/hoặc ủy quyền cho người khác tham dự, biểu quyết thay mặt cho mình theo Điều lệ Công ty và Luật Doanh nghiệp. Điều 144 Luật Doanh nghiệp 2020 cho phép các hình thức biểu quyết thay thế đối với cổ đông không có mặt trực tiếp tại ĐHĐCĐ.

Cổ đông có thể đề cử thành viên vào HĐQT theo khoản 5 Điều 115 Luật Doanh nghiệp. Theo Điều 115 và 166, công ty cổ phần (kể cả công ty có vốn nhà nước) cho phép áp dụng biểu quyết dồn phiếu để bảo vệ quyền lợi của cổ đông thiểu số. ĐHĐCĐ và/hoặc HĐQT có thể tham khảo ý kiến chuyên gia trước khi ra quyết định liên quan đến các vấn đề kỹ thuật đặc thù trong một số trường hợp.

Cổ đông ngoài nhà nước bình đẳng với cổ đông nhà nước trong việc đề cử thành viên HĐQT, điều này phụ thuộc vào tỷ lệ cổ phần mà cổ đông nắm giữ trong một DNNN. Theo quy định của Luật Doanh nghiệp, cổ đông hoặc nhóm cổ đông nắm giữ từ 10% tổng số cổ phần phổ thông trở xuống, theo quy định của Điều lệ Công ty, được đề cử thành viên HĐQT. Biểu quyết dồn phiếu là quy trình được sử dụng để bầu thành viên HĐQT, trong đó tổng số phiếu biểu quyết của mỗi cổ đông bằng tổng số cổ phần mà họ nắm giữ nhân với tổng số ứng cử viên HĐQT. Cổ đông có thể đặt toàn bộ hoặc một phần phiếu bầu của mình vào một hoặc nhiều ứng cử viên.

### **Hộp 10.2. Điều 15 Luật Doanh nghiệp 2020 về trách nhiệm của người đại diện theo ủy quyền của chủ sở hữu/thành viên/đối tác/cổ đông công ty**

Người đại diện theo ủy quyền nhân danh chủ sở hữu/thành viên/đối tác/cổ đông công ty thực hiện quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu/thành viên/đối tác/cổ đông công ty theo quy định của Luật này. Mọi hạn chế của chủ sở hữu/thành viên/đối tác/cổ đông công ty đối với người đại diện theo ủy quyền trong việc thực hiện quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu/thành viên/đối tác/cổ đông công ty tương ứng tại Hội đồng thành viên, Đại hội đồng cổ đông đều không có hiệu lực đối với bên thứ ba.

Người đại diện theo ủy quyền có trách nhiệm tham dự đầy đủ cuộc họp Hội đồng thành viên, Đại hội đồng cổ đông; thực hiện quyền và nghĩa vụ được ủy quyền một cách trung thực, cẩn trọng, tốt nhất, bảo vệ lợi ích hợp pháp của chủ sở hữu/thành viên/đối tác/cổ đông công ty cử đại diện.

Người đại diện theo ủy quyền chịu trách nhiệm trước chủ sở hữu/thành viên/đối tác/cổ đông công ty cử đại diện hoàn thành trách nhiệm quy định tại Điều này. Chủ sở hữu/thành viên/đối tác/cổ đông công ty cử đại diện chịu trách nhiệm trước bên thứ ba về hoạt động người đại diện theo ủy quyền.

Nguồn: Luật Doanh nghiệp năm 2020, <https://thuvienphapluat.vn/>.

*A.5. [Liên quan đến việc bảo vệ cổ đông, nội dung này bao gồm:] Giao dịch giữa nhà nước và DNNN, và giữa các DNNN, cần thực hiện theo các điều khoản nhất quán của thị trường.*

Theo quy định của pháp luật, điều lệ tổ chức, hoạt động của nhiều DNNN quy định hạn mức giao dịch của DNNN với các tổ chức khác dựa trên tỷ lệ giá trị giao dịch/vốn điều lệ của DNNN, định giá và thẩm định

khách hàng, thẩm quyền quyết định giá trị giao dịch tại DNNN để đảm bảo quản lý rủi ro trong kinh doanh, tránh thao túng lợi ích và bảo vệ quyền lợi của cổ đông nhỏ.

Ngoài ra, việc lựa chọn nhà thầu cung cấp dịch vụ tư vấn, hàng hóa, dịch vụ xây dựng và lắp đặt cho các dự án đầu tư phát triển mà Nhà nước hoặc DNNN chiếm tỷ lệ chi phí vốn tối thiểu 30% được thực hiện theo quy định của Luật Đấu thầu. Dự án đầu tư sử dụng đất để xây dựng nhà ở thương mại; tài sản thương mại và dịch vụ; hoặc khu phức hợp đa mục tiêu, đa năng để kinh doanh và dự án PPP được thực hiện theo quy định về lựa chọn nhà thầu trong Luật Đấu thầu.

Các cơ chế đảm bảo giao dịch giữa nhà nước và DNNN diễn ra theo các điều khoản phù hợp với thị trường được quy định một phần, rời rạc trong Luật Doanh nghiệp, Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước và các luật có liên quan (Bộ luật Dân sự, Luật Thuế, v.v.).

Theo quy định của pháp luật, mối quan hệ hợp tác giữa Nhà nước và DNNN phải là quan hệ bình đẳng, tự nguyện, đảm bảo lợi ích của cả hai bên. Trong trường hợp có sự cố (như thay đổi giá nguyên vật liệu) ảnh hưởng đến chất lượng công việc, DNNN có thể gửi khuyến nghị cho cơ quan sở hữu và Chính phủ để xem xét, quyết định. Dựa trên quy định của pháp luật và việc xác định chính xác các điều kiện khách quan liên quan đến công việc, cơ quan nhà nước có thể đưa ra giải pháp điều chỉnh hợp đồng trong phạm vi thẩm quyền hoặc trình lên cấp có thẩm quyền xem xét, quyết định.

## 10.2. Tuân thủ quy tắc quản trị công ty

*B. Bộ quy tắc quản trị công ty của quốc gia phải được tất cả các DNNN niêm yết, và trong trường hợp khả thi, cả những DNNN chưa niêm yết, tuân thủ*

Bộ nguyên tắc quản trị công ty theo thông lệ tốt nhất được ban hành lần đầu vào tháng 08 năm 2019 nhưng chưa áp dụng cho các DNNN chưa cổ phần hóa. Không có quy định riêng biệt về quản trị công ty trong DNNN, bao gồm DNNN chưa niêm yết. Các yêu cầu về quản trị công ty mà DNNN phải tuân thủ được quy định một cách manh mún trong Luật Doanh nghiệp; Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước; quy chế quản trị công ty của công ty đại chúng,... DNNN là công ty đại chúng phải tuân theo quy chế quản trị công ty đại chúng do Bộ Tài chính ban hành.

## 10.3. Công bố thông tin về mục tiêu chính sách công

*C. Trường hợp DNNN được yêu cầu phải thực hiện các mục tiêu chính sách công, thông tin đầy đủ về nội dung này phải luôn sẵn có đối với cổ đông phi nhà nước*

Theo quy định của Luật Doanh nghiệp nhà nước và Luật Chứng khoán, trong trường hợp DNNN phải thực hiện các chính sách công theo yêu cầu của Nhà nước, DNNN phải thông báo đầy đủ cho các cổ đông ngoài nhà nước, trừ những lĩnh vực mà luật pháp có liên quan không cho phép thông báo. Nếu DNNN là công ty cổ phần thì phải tuân thủ quy định về công bố thông tin tại Điều 164 Luật Doanh nghiệp 2020.

## 10.4. Liên danh và đối tác công tư

*D. Khi DNNN tham gia các dự án hợp tác như liên danh và mô hình đầu tư Công - tư, bên tham gia hợp đồng phải bảo đảm tôn trọng các quyền lợi theo hợp đồng và kịp thời giải quyết tranh chấp một cách khách quan*

Khi DNNN tham gia vào các dự án hợp tác, DNNN thường tham gia theo hình thức đối tác công tư (PPP) và liên danh dưới hình thức thành lập công ty mới là công ty con của DNNN (có tư cách pháp nhân riêng biệt). Trong trường hợp gặp phải khó khăn hoặc tranh chấp, về nguyên tắc, cơ quan có thẩm quyền phải

đánh giá và ra quyết định dựa trên hoạt động của pháp nhân mới này, có xem xét quyền lợi của cổ đông DNNN và các cổ đông khác trong trường hợp không ảnh hưởng đến hoạt động kinh doanh hiện tại của DNNN.

Hiện nay, Luật Đầu tư công, Luật Đầu tư và Luật PPP đã được ban hành để điều chỉnh và kiểm soát các hình thức liên danh của tất cả các loại hình doanh nghiệp, trong đó có DNNN. Cả DNNN và doanh nghiệp tư nhân đều hoạt động tuân thủ các quy định của (Luật) Doanh nghiệp và các quy định khác của pháp luật có liên quan. Trong tất cả hình thức liên danh, hợp tác đầu tư và PPP, tất cả các doanh nghiệp, bao gồm cả DNNN, đều được đối xử bình đẳng trên cơ sở thỏa thuận/hợp đồng giữa các bên. Pháp luật bảo vệ mọi thỏa thuận theo hợp đồng (nếu không trái với quy định của pháp luật). Trong tất cả các hợp đồng liên danh, hợp tác đầu tư, PPP đều có quy định về thủ tục giải quyết tranh chấp theo thỏa thuận giữa các bên tham gia hợp đồng như hòa giải, trọng tài, tòa án. Đây là thông lệ phổ biến đối với hợp đồng giữa các doanh nghiệp nhằm đảm bảo tranh chấp hợp đồng được giải quyết một cách công bằng trước pháp luật.



# 11 Quan hệ với các bên có quyền lợi liên quan và hoạt động kinh doanh có trách nhiệm

---

Hoạt động kinh doanh có trách nhiệm đặt ra một kỳ vọng rằng tất cả các doanh nghiệp, với mọi địa vị pháp lý, quy mô, quyền sở hữu hay lĩnh vực, cần tránh và giải quyết các tác động tiêu cực trong hoạt động của họ, đồng thời đóng góp vào sự phát triển bền vững của quốc gia nơi họ hoạt động. Chương này đưa ra các nhận xét dựa trên Chương V của Bộ hướng dẫn về DNNN của OECD, nghiên cứu việc khu vực DNNN áp dụng các nguyên tắc và tiêu chuẩn trong việc ứng xử kinh doanh có trách nhiệm, cụ thể là liên quan đến quyền của các bên liên quan, kiểm soát nội bộ, đạo đức và các chương trình tuân thủ.

---

## Khuyến nghị tổng thể từ Bộ Hướng dẫn DNNN

Chính sách sở hữu nhà nước cần công nhận đầy đủ trách nhiệm của DNNN đối với các bên có quyền lợi liên quan và yêu cầu doanh nghiệp báo cáo về mối quan hệ của họ với các bên có quyền lợi liên quan. Chính sách nên làm rõ mọi kỳ vọng của nhà nước đối với hoạt động kinh doanh có trách nhiệm mà DNNN thực hiện.

### 11.1. Công nhận và tôn trọng quyền của các bên có quyền lợi liên quan

*Chính phủ, cơ quan sở hữu và bản thân DNNN phải công nhận và tôn trọng quyền của các bên có quyền lợi liên quan được pháp luật công nhận hoặc quy định trong các thỏa thuận chung*

Quyền và nghĩa vụ của người lao động, tổ chức đại diện của người lao động và người sử dụng lao động được thực hiện theo các quy định về lao động - đó là Bộ luật Lao động (năm 2019, có hiệu lực năm 2021) và các quy định hỗ trợ (Nghị định 145/2020/NĐ-CP) quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Bộ luật Lao động về điều kiện lao động và quan hệ lao động. Có hai nghị định hỗ trợ cho từng công ty TNHH một thành viên do nhà nước sở hữu toàn bộ và các DNNN do nhà đầu tư bên ngoài sở hữu một phần:

- Nghị định 51/2016/NĐ-CP quy định quản lý lao động, tiền lương và tiền thưởng đối với người lao động làm việc trong công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ.
- Nghị định 53/2016/NĐ-CP quy định về lao động, tiền lương, thù lao, tiền thưởng đối với công ty có cổ phần, vốn góp chi phối của Nhà nước, quy định cụ thể về chế độ tiền lương, tiền thưởng đối với người lao động, cán bộ lãnh đạo, người đại diện phần vốn Nhà nước và không phải người đại diện phần vốn Nhà nước.

Bộ luật Lao động cho phép người lao động thành lập, gia nhập hoặc tham gia vào các hoạt động của tổ chức đại diện cho người lao động và “thực hiện” hợp đồng lao động, thỏa ước lao động tập thể hoặc văn bản tương tự, trong số những hoạt động khác. Các thỏa ước lao động tập thể này, cũng như các quy định lao động nội bộ của các DNNN, cũng hỗ trợ cho bộ luật lao động.

Công đoàn là tổ chức phổ biến. Tổ chức này có thể được tham vấn về nhiều vấn đề, chẳng hạn như quy định tiền lương, như trường hợp của Công đoàn VNR - một tổ chức chính trị-xã hội được pháp luật thành lập để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người lao động với tư cách là bên thứ ba. Vinacomin cũng ký thỏa ước lao động tập thể với tổ chức công đoàn đó.

Quyền của người lao động không bao gồm tham gia vào hội đồng quản trị hoặc các cuộc họp cổ đông đối với DNNN do nhà đầu tư bên ngoài sở hữu một phần. Quyền của chủ nợ, người tiêu dùng và đối tác kinh doanh cũng được quy định trong nhiều bộ luật.

- Quyền của chủ nợ được quy định trong Bộ luật Dân sự và Luật Doanh nghiệp nhà nước. Các quyền này chủ yếu liên quan đến trách nhiệm của các công ty - ở đây là các DNNN - về việc thông báo cho các chủ nợ về các thông tin liên quan, chẳng hạn như về nghĩa vụ trả nợ trong trường hợp giải thể hoặc xử lý cổ phần được mua lại.
- Quyền của người tiêu dùng được nêu trong Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng (Luật số 59/2020/QH12). Quyền của người tiêu dùng bao gồm được cung cấp thông tin chính xác, đầy đủ về tổ chức hoặc cá nhân kinh doanh hàng hóa hoặc dịch vụ, nội dung giao dịch; được góp ý với tổ chức hoặc cá nhân kinh doanh hàng hóa và/hoặc dịch vụ về phạm vi hoặc các vấn đề có liên quan, được quyền khiếu nại, tố giác hoặc khởi kiện.

- Quyền của những người tham gia hợp đồng thương mại được quy định trong Bộ luật Dân sự và Luật Thương mại (Luật số 36/2005/QH11) quy định các điều khoản cơ bản của hợp đồng thương mại, bao gồm quyền và nghĩa vụ của các bên tham gia.

Nhóm công tác OECD chưa nắm việc áp dụng các luật này trên thực tế - tức là liệu các DNNN có thực hiện tốt trách nhiệm của mình đối với người lao động, người tiêu dùng, chủ nợ và đối tác kinh doanh hay không. Ít nhất, mối quan tâm của đoàn công tác OECD về việc tiết lộ thông tin cho công chúng, được thảo luận trong chương sau về tính minh bạch và công bố thông tin, cho thấy ít nhất có một số quyền liên quan đến quyền tiếp cận thông tin của các bên có quyền lợi liên quan còn chưa được tuân thủ đầy đủ.

## 11.2. Báo cáo về mối quan hệ với các bên có quyền lợi liên quan

*B. DNNN niêm yết hoặc DNNN lớn phải báo cáo về mối quan hệ với các bên có quyền lợi liên quan, bao gồm cả người lao động, chủ nợ, và các cộng đồng chịu ảnh hưởng, trong trường hợp phù hợp và khả thi*

Các công ty niêm yết trên một trong hai sở giao dịch chứng khoán quốc gia của Việt Nam<sup>1</sup> phải công bố thông tin về “môi trường doanh nghiệp, xã hội và cộng đồng bền vững”<sup>2</sup>, phù hợp với Hướng dẫn công bố thông tin về Môi trường, Xã hội và Quản trị (ESG) do cơ quan quản lý thị trường của Sở Giao dịch Chứng khoán Hà Nội xuất bản. Theo Luật Chứng khoán (Luật số 62/2010/QH12), các DNNN niêm yết trên sàn chứng khoán bắt buộc phải công bố thông tin.

Mặc dù các DNNN niêm yết ở Việt Nam tuân thủ quy định này trong Hướng dẫn dành cho DNNN, thì có vẻ như các DNNN lớn - dù là công ty TNHH một thành viên hay công ty cổ phần - không cần tuân thủ. Các DNNN cổ phần và các DNNN do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ không phải báo cáo về quan hệ với các bên có quyền lợi liên quan, cũng như không cần công bố thông tin về môi trường và xã hội, và cũng không có tiêu chuẩn quốc tế được khuyến khích áp dụng trong vấn đề này. Các công ty TNHH một thành viên phải báo cáo định kỳ trên trang thông tin điện tử của công ty về việc “thực hiện công vụ được giao theo kế hoạch hoặc đấu thầu (nếu có) và trách nhiệm xã hội khác” theo Luật Doanh nghiệp (được hỗ trợ bởi Nghị định 47). Công ty cổ phần và Công ty TNHH hai thành viên trở lên không phải tuân thủ yêu cầu công bố thông tin cụ thể này. Những thông tin công bố này có thể bao gồm thông tin liên quan đến mối quan hệ với các bên có quyền lợi liên quan, nhưng không một DNNN nào tham gia trả lời bảng câu hỏi hoặc đoàn khảo sát thực tế nào có thể chỉ ra những thông tin đó ngay cả khi tự nguyện.

Theo Luật Doanh nghiệp, hội đồng quản trị và thành viên ban điều hành của các DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ có trách nhiệm thông báo cho công ty về cổ phần hoặc phần vốn góp thuộc sở hữu của họ hoặc những người có liên quan đến họ và công ty phải công bố thông tin này, cũng như công bố thông tin về các hợp đồng và giao dịch giữa họ và những người có liên quan.

## 11.3. Kiểm soát nội bộ, quy tắc đạo đức và chương trình tuân thủ

*C. HĐQT của DNNN cần xây dựng, thực hiện, giám sát và truyền thông về các chốt kiểm soát nội bộ, quy tắc đạo đức và các chương trình hoặc biện pháp tuân thủ, bao gồm những biện pháp để ngăn chặn gian lận và tham nhũng. Các quy tắc đạo đức kinh doanh này cần dựa trên chuẩn mực quốc gia, phù hợp với các cam kết quốc tế và áp dụng cho DNNN lẫn các chi nhánh của doanh nghiệp đó*

Các DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ ở Việt Nam không bắt buộc phải xây dựng các chốt kiểm soát, quy tắc đạo đức cũng như các chương trình hoặc biện pháp tuân thủ cụ thể. Các DNNN - bao gồm cả công ty cổ phần và công ty do nhà nước sở hữu toàn bộ - báo cáo rằng họ đã xây dựng các chương trình phòng chống tham nhũng và lãng phí, nhưng điều này không được quy định rõ ràng trong các điều luật. Thay vào đó, chúng ta hiểu rằng các DNNN đang đề cập đến yêu cầu về kiểm toán nội bộ và các quy định của Luật Phòng, chống tham nhũng (PCTN) về tính minh bạch và hành vi có đạo đức. Tuy nhiên, các

DNNN, hoặc trong một số trường hợp là các quan chức nhà nước trong các DNNN, phải tuân thủ các quy định nhất định đóng vai trò như các biện pháp kiểm soát mà khi hoạt động tốt sẽ góp phần phòng chống tham nhũng và gian lận.

Luật Phòng, chống tham nhũng, được mô tả là áp dụng cho các DNNN trong Phần I Chương 5, yêu cầu đại diện nhà nước trong các DNNN - được coi là “người giữ chức vụ” - phải tuân thủ bộ quy tắc ứng xử trong khu vực nhà nước (Điều 20). Luật này yêu cầu một doanh nghiệp do nhà nước sở hữu toàn bộ (không chỉ riêng những người giữ chức vụ) phải tuân thủ chính sách về quà tặng và quản lý xung đột lợi ích. Các DNNN do nhà đầu tư bên ngoài sở hữu một phần ban hành, thực hiện “quy tắc ứng xử, cơ chế kiểm soát nội bộ nhằm phòng ngừa xung đột lợi ích, ngăn chặn hành vi tham nhũng và xây dựng văn hóa kinh doanh lành mạnh, không tham nhũng” (Điều 79, Luật PCTN). Do đó, các Công ty TNHH hai thành viên trở lên và Công ty cổ phần sẽ có một Bộ Quy tắc ứng xử áp dụng cho toàn bộ công ty, thay vì chỉ giới hạn đối với các cá nhân trong công ty như trong trường hợp của các DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ.

Bất kỳ quan chức nhà nước nào, dù là trong các DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ hay do nhà đầu tư bên ngoài sở hữu một phần, cũng như cấp phó phòng trở lên trong các công ty do nhà nước sở hữu toàn bộ đều phải kê khai tài sản và thu nhập. Ngoài ra, các kỳ vọng về hành vi đạo đức của các thành viên HĐQT cũng có thể được lấy từ phần nghĩa vụ của thành viên HĐQT trong Luật Doanh nghiệp, đó là, ngoài những nghĩa vụ khác, thực hiện các chức năng của mình một cách trung thực, cẩn trọng và theo cách tốt nhất để đảm bảo lợi ích hợp pháp theo luật công ty tối đa, trung thành với lợi ích của công ty, không lạm dụng chức vụ, quyền hạn, sử dụng thông tin, bí quyết, cơ hội kinh doanh và tài sản khác của công ty để tư lợi hoặc phục vụ lợi ích của tổ chức, cá nhân khác. Các đánh giá hàng năm của HĐQT, cùng với xếp hạng các cá nhân, bao gồm các tiêu chí về phẩm chất chính trị, đạo đức và lối sống. Có thể tìm thêm thông tin về đánh giá của HĐQT trong chương 13.

Do đó, khuôn khổ pháp lý và quy định yêu cầu các DNNN hoặc ít nhất là đại diện của DNNN phải tuân thủ các biện pháp và chốt kiểm soát liên quan đến phòng, chống tham nhũng. Cùng với yêu cầu mới áp dụng cho tất cả các DNNN là phải xây dựng hệ thống kiểm toán nội bộ, còn có các yếu tố của thông lệ tốt quốc tế được đan xen trong luật. Tuy nhiên, việc đạt được hiệu quả của các chốt kiểm soát nội bộ riêng lẻ trong thực tế còn gặp phải nhiều thách thức, vì chúng được gắn vào một cấu trúc kiểm soát công ty vô cùng phức tạp và khó hiểu, kết hợp giữa các biện pháp kiểm soát của nhà nước và các thông lệ kinh doanh.

Có ba lý do chính dẫn đến cơ cấu kiểm soát (nội bộ) tổng thể kém hiệu quả và từ đó cũng dẫn đến sự kém hiệu quả của các biện pháp phòng chống tham nhũng và gian lận. Thứ nhất, có nhiều cơ quan tham gia vào hoạt động “kiểm soát” trong các DNNN khiến cơ cấu kiểm soát DNNN của Việt Nam rất độc đáo và phức tạp. BKS dường như có quyền kiểm soát đối với toàn bộ công ty và ban lãnh đạo công ty, “Ban Kiểm soát nội bộ” có quyền kiểm soát đối với các hoạt động của DNNN (chức năng kiểm soát nội bộ) và “Tổ chức Đảng” có thể kết hợp cả hai chức năng này. Ngoài ra, còn có các kiểm soát viên bên ngoài. Thứ hai, còn có những lo ngại về việc thực thi luật pháp hiện hành do các mối quan hệ không chính thức và cấu trúc quyền lực tồn tại trong thực tế. Thứ ba, dường như có sự lẫn lộn ở một mức độ nào đó về vai trò và trách nhiệm của nhiều cơ quan/đơn vị kiểm soát về vấn đề kiểm soát nội bộ. Khi được hỏi về các yêu cầu xung quanh cơ cấu kiểm soát và quản lý rủi ro rộng hơn của các DNNN nói chung, các bên có quyền lợi liên quan ở cả cấp nhà nước và cấp công ty đều quan tâm đầu tiên đến và đôi khi chỉ quan tâm đến công tác kiểm toán nội bộ. Nội dung kiểm toán nội bộ sẽ được thảo luận chi tiết hơn trong phần 7.10, nhưng ở đây cần lưu ý rằng việc phân chia trách nhiệm về kiểm soát nội bộ, quy tắc đạo đức và tuân thủ trong DNNN giữa Hội đồng thành viên hoặc Hội đồng quản trị (HĐQT), BKS, “Ủy ban Kiểm soát nội bộ” và kiểm toán viên nội bộ còn chưa rõ ràng không chỉ trong pháp luật mà trong thực tế cũng vậy. Những thách thức này được trình bày chi tiết dưới đây:

**Ban Kiểm soát (BKS)** - còn được gọi là “Kiểm soát viên của công ty” - bao gồm các viên chức, công chức do CMSC bổ nhiệm và chịu trách nhiệm quản lý HĐTV của DNNN (Nghị định số 10/2019/NĐ-CP, Điều 10, Khoản 2). Mặc dù đóng vai trò “tương đương” với HĐQT về mặt pháp lý và có trách nhiệm giám sát HĐQT,



nhưng một số bên có quyền lợi liên quan còn nghi ngờ về hiệu quả của BKS trong thực tế, một phần có thể là do các công chức được CMSC của BKS bổ nhiệm có nhiệm vụ giám sát các thành viên nhiều quyền lực của HĐQT, trong đó có thể bao gồm cả Tổng giám đốc và các Đảng viên. Theo một bên có quyền lợi liên quan, nếu BKS phát hiện sai phạm hoặc nghi ngờ xảy ra sự việc bất thường thì “họ không phải là người báo cáo để ngăn chặn sự việc”, thay vào đó, trên thực tế, họ sẽ làm theo chỉ dẫn của HĐQT và có thể là Tổ chức Đảng (xem dưới đây).

Các DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ có một **cơ quan kiểm soát nội bộ** chịu trách nhiệm kiểm soát nội bộ trong DNNN. Cơ quan này có nhiều tên: “Ủy ban Kiểm toán và Kiểm tra”, “Ban hoặc Ủy ban Kiểm soát nội bộ”, “Ủy ban Kiểm toán nội bộ” và “Bộ phận Kiểm toán nội bộ và Giám sát tài chính”, (sau đây sẽ được gọi đơn giản là “Ban Kiểm soát nội bộ”). Mặc dù tên này có thể gây hiểu lầm, nhưng đây là cơ quan trực thuộc HĐQT. Các thành viên của Ban Kiểm soát nội bộ sẽ do HĐQT tuyển dụng và sa thải. Trong hầu hết các trường hợp, thường thì trưởng bộ phận kiểm toán nội bộ, nếu có, sẽ có trong “Ban Kiểm soát nội bộ”. Theo các thông lệ tốt, người đứng đầu các đơn vị hoặc bộ phận kiểm toán nội bộ có quyền tiếp xúc trực tiếp với HĐQT (để bảo vệ quyền tự chủ của HĐQT). Mặc dù các kiểm toán viên nội bộ dường như có thể tiếp xúc với HĐQT thông qua Ban Kiểm soát nội bộ, nhưng có vẻ như Ban Kiểm soát nội bộ có vai trò phụ thuộc hơn so với vai trò mà Ủy ban Kiểm toán độc lập giao cho và do đó đặt ra nghi ngờ về tính tự chủ của kiểm toán nội bộ.

Báo cáo năm 2019 do VCCI và Chính phủ Vương quốc Anh xuất bản, *Việc sử dụng Kiểm soát nội bộ và Bộ Quy tắc ứng xử của các công ty tại Việt Nam* cho thấy ban kiểm soát nội bộ thường được bố trí nhân sự dựa trên cấu trúc quyền lực và có một số thành viên đến từ công ty mẹ và thiếu kiến thức về hoạt động của công ty. Báo cáo này cũng cho biết có sự dàn xếp trong các cuộc kiểm tra mà cơ quan tiến hành, trong đó các thanh tra và những người bị kiểm tra đã thoả thuận trước về nội dung báo cáo. Trên thực tế, một bên có quyền lợi liên quan đã thông báo cho OECD rằng Ban Kiểm soát nội bộ thường phải tuân theo các chỉ thị hoặc hướng dẫn đặc biệt của các thành viên HĐQT, dẫn đến phá bỏ các thủ tục kiểm soát và kiểm toán nội bộ chuẩn. Họ nhắc lại rằng việc tăng cường kiểm toán nội bộ và kiểm soát nội bộ trên thực tế là một thách thức lớn.

Các công ty cổ phần có thể chọn thành lập Ủy ban Kiểm toán thay vì BKS do CMSC bổ nhiệm (như trên). Một số bên có quyền lợi liên quan cho biết việc này sẽ giúp đạt được mức độ đảm bảo cao hơn đối với các hoạt động kiểm soát nội bộ của công ty - một trong những lý do là cấu trúc kiểm soát trở nên đơn giản hơn và cho phép các luồng báo cáo rõ ràng hơn trong nội bộ công ty.

Có vẻ như hầu hết, nếu không nói là tất cả, các DNNN đều có **Tổ chức Đảng/Ủy ban/Chi bộ**. Không có gì lạ khi TGD hoặc Chủ tịch HĐQT là Đảng viên, nhưng “Tổ chức Đảng” cũng có thể có mặt trong các chức năng và vai trò khác nhau của công ty. Nhiều bên có quyền lợi liên quan cho rằng sự có mặt của Đảng viên Đảng Cộng sản trong các DNNN sẽ mang lại sự “kiểm tra và cân bằng” khá hiệu quả trong công ty, ngay cả đối với HĐQT hay ban điều hành - mặc dù điều này còn hạn chế khi các Đảng viên đảm nhiệm vị trí Chủ tịch và/hoặc TGD.

Theo PVN, “Đảng bộ Tập đoàn Dầu khí Quốc gia Việt Nam” trực thuộc Đảng ủy Khối Doanh nghiệp Trung ương. Thường xuyên chỉ đạo phòng chống lãng phí, phòng chống tham nhũng theo quy định của Luật Phòng, chống tham nhũng. Ghi chép các hành động về phòng chống tham ô lãng phí, thường xuyên tuyên truyền, phổ biến, giáo dục đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Đảng. Tăng cường cải cách hành vi, thường xuyên cải tiến quy trình và quy chế nội bộ trong quá trình giải quyết công việc theo hướng chặt chẽ, tuân thủ các quy định của pháp luật nhằm phòng chống tham ô lãng phí, nhất là trong quản lý, mua sắm hàng hóa, dịch vụ và lựa chọn nhà cung cấp.

Bỏ qua mối lo ngại đáng kể về sự can thiệp chính trị vào hoạt động của DNNN, có vẻ như chức năng của Đảng đã lấp đầy được khoảng trống trong cấu trúc rủi ro và kiểm soát, cũng như thúc đẩy hành vi có đạo đức, hoặc mang lại lý do cho HĐQT/HĐQT, BKS, Ban Kiểm soát nội bộ hoặc kiểm toán nội bộ để từ bỏ ít nhất là một phần vai trò thông thường trong lực lượng chính trị nội bộ. Theo các thông lệ tốt, hội đồng quản trị và ban điều hành có trách nhiệm quản lý và kiểm soát rủi ro và bộ phận hoặc đơn vị kiểm toán độc lập đóng vai trò giám sát và đảm bảo, báo cáo cho các thành viên độc lập của HĐQT. Ở Việt Nam,

tất cả các biện pháp đều có hạn chế đáng kể là có thể cản trở khả năng của DNNN trong việc quản lý rủi ro (tham nhũng và các rủi ro khác) đối với các mục tiêu của DNNN.

Hiện có một hệ thống trách nhiệm giải trình rộng hơn để giám sát các DNNN - bao gồm **kiểm toán độc lập bên ngoài, kiểm toán nhà nước và Thanh tra nhà nước**. Theo chức năng nhiệm vụ, kiểm toán viên độc lập bên ngoài không có vai trò tìm kiếm các hoạt động tham nhũng, mà có thể đóng vai trò nổi bật hơn trong việc phát hiện các vấn đề nảy sinh trong quá trình thực hiện chức năng nhiệm vụ của mình. Kiểm toán nhà nước (KTNN) trước đây đã nêu ra những bất thường mà sau đó tiếp tục được điều tra bởi các cơ quan chức năng thích hợp, như Thanh tra Nhà nước, cơ quan chịu trách nhiệm giám sát các DNNN. Thông thường, các DNNN không bị giám sát chặt chẽ như ở các nước khác, nhưng có những trường hợp truyền thông đã chú ý đến một số vụ việc tham nhũng hoặc bất thường trong DNNN.

Các DNNN Việt Nam và những DNNN thực hiện quyền sở hữu nhà nước được hưởng lợi từ sự hiểu biết ngày càng sâu rộng về các khái niệm kiểm toán nội bộ, kiểm soát nội bộ và quản lý rủi ro - cũng như mối quan hệ giữa các khái niệm này. Nhiều bên có quyền lợi liên quan chỉ nhắc đến kiểm toán nội bộ khi được hỏi về kiểm soát nội bộ theo cách rộng hơn và rất ít bên có quyền lợi liên quan có thể cung cấp thông tin chi tiết về quản trị rủi ro - ở mức độ chi tiết thậm chí còn ám chỉ hoàn toàn không có các thông lệ về quản lý rủi ro. Liên quan đến vấn đề này, OECD nhận được báo cáo rằng rủi ro tham nhũng ở các DNNN vẫn cao hơn so với các doanh nghiệp tư nhân ở Việt Nam, một phần là do thiếu cơ chế quản lý và kiểm soát rủi ro cũng như do kiến thức và năng lực ở cấp HĐQT - với bằng chứng là một số vụ tham nhũng gần đây. Một phần của thách thức bắt nguồn từ việc HĐQT của DNNN còn thiếu khả năng quản lý rủi ro khi ra quyết định vì lợi ích tốt nhất của công ty, điều này là do hạn chế về khả năng đưa ra quyết định tự chủ của HĐQT - do nhiều quyết định phải thông qua nhiều tầng quyết định (thường) bao gồm nhiều cơ quan nhà nước. Điều này sẽ được thảo luận chi tiết hơn trong chương 13. HĐQT không có quyền phê chuẩn hoặc đưa ra các quyết định quan trọng ở cấp HĐQT, ở đây đại diện phần vốn nhà nước sẽ có quyền quyết định. Đại diện này có thể có lợi ích cạnh tranh hoặc lợi ích cá nhân trong các quyết định đó và trong một số trường hợp điều này dẫn đến việc bòn rút tiền từ các DNNN để làm giàu bất chính cho cá nhân hoặc cho các bên liên quan. Các bên có quyền lợi liên quan cho rằng hoạt động quản lý rủi ro trong các DNNN tốt hơn ở các DNNN cổ phần và đặc biệt là các DNNN niêm yết, đồng thời vẫn tuân thủ luật chứng khoán.

#### 11.4. Thực hiện hoạt động kinh doanh có trách nhiệm

*D. DNNN cần tuân thủ chuẩn mực cao về thực hiện hoạt động kinh doanh có trách nhiệm. Những kỳ vọng của chính phủ liên quan đến nội dung này phải được công bố công khai và cơ chế cho việc thực hiện phải được thiết lập rõ ràng*

Các DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ được yêu cầu công bố thông tin định kỳ về công vụ (có nghĩa là các mục tiêu chính sách) cũng như các “trách nhiệm xã hội”. Điều này không áp dụng cho các Công ty TNHH hoặc Công ty cổ phần do nhà đầu tư bên ngoài sở hữu một phần. Nghị định về công bố thông tin của doanh nghiệp nhà nước (Nghị định số 81/2015/NĐ-CP) có trước Luật Doanh nghiệp sửa đổi quy định chi tiết về bản chất của hoạt động báo cáo này:

- Doanh nghiệp phải xây dựng báo cáo kết quả thực hiện công vụ và trách nhiệm xã hội (nếu có) theo các nội dung quy định tại Phụ lục VI kèm theo Nghị định này. Doanh nghiệp thực hiện công bố trên cổng hoặc trang thông tin điện tử của doanh nghiệp báo cáo kết quả thực hiện công vụ và trách nhiệm xã hội khác (nếu có) đồng thời gửi báo cáo tới cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước và Bộ KH-ĐT để công bố theo quy định. Thời hạn công bố và gửi báo cáo cho cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước và Bộ Kế hoạch và Đầu tư không muộn hơn ngày 20 tháng 6 của năm liền sau năm báo cáo.
- Cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước thực hiện công bố báo cáo kết quả thực hiện công vụ và trách nhiệm xã hội khác (nếu có) trên cổng hoặc trang thông tin điện tử của cơ quan trong vòng năm (05) ngày làm việc kể từ ngày nhận được báo cáo của doanh nghiệp.

- Bộ KH-ĐT thực hiện công bố báo cáo kết quả thực hiện công vụ và trách nhiệm xã hội khác (nếu có) trên cổng thông tin doanh nghiệp của Bộ (<http://www.business.gov.vn>) trong vòng năm (05) ngày làm việc kể từ ngày nhận được báo cáo của doanh nghiệp.

Trách nhiệm xã hội bao gồm trách nhiệm của DNNN về: bảo vệ môi trường; đóng góp cho cộng đồng xã hội và đối với nhà cung cấp; bảo đảm lợi ích và sự an toàn của người tiêu dùng; duy trì quan hệ tốt với người lao động và bảo đảm lợi ích cho cổ đông và người lao động trong doanh nghiệp. Một số trách nhiệm trong số đó liên quan đến các luật nêu trên về quyền của người tiêu dùng, người lao động và chủ nợ.

OECD hiểu rằng các DNNN theo đuổi các mục tiêu này và có các trách nhiệm này đang công bố “báo cáo” tích hợp vào báo cáo thường niên hoặc dưới dạng “báo cáo RBC theo lĩnh vực hoạt động kinh doanh” thường niên riêng biệt. Tuy nhiên, một bên có quyền lợi liên quan cho biết “Báo cáo RBC theo lĩnh vực kinh doanh” trên thực tế là báo cáo không bắt buộc. Việc yêu cầu này nhắc đến từ “nếu có” sẽ cho phép loại trừ các DNNN không có ý định thực hiện công vụ hoặc trách nhiệm xã hội

Nhóm OECD hiểu rằng chủ sở hữu nhà nước không đặt ra kỳ vọng rõ ràng về việc thực hiện hoạt động kinh doanh có trách nhiệm. Điều đó có nghĩa là các DNNN phải báo cáo nếu họ thực hiện các mục tiêu chính sách công hoặc có “các trách nhiệm xã hội khác” - nhưng nhóm công tác không rõ liệu các trách nhiệm “khác” đó nằm trong khuôn khổ các mục tiêu tổng thể của DNNN hay là các mục tiêu tự nguyện. Chỉ những DNNN nghiêm yết mới phải tuân thủ yêu cầu công bố thông tin liên quan đến ESG, như đã đề cập ở trên<sup>3</sup>.

Các DNNN tham gia vào quá trình rà soát đã chỉ ra một kỳ vọng lâu dài và ngầm hiểu hoặc “hiểu rõ” rằng các DNNN có đóng góp vào “quỹ phúc lợi xã hội”. Một bên có quyền lợi liên quan được phỏng vấn đã báo cáo với OECD rằng, theo ông, các DNNN theo đuổi hoạt động kinh doanh có trách nhiệm “không phải vì họ chịu áp lực phải thực hiện, mà chỉ đơn giản đó là những gì họ làm”. Bộ KH-ĐT đã báo cáo với OECD rằng các DNNN có truyền thống lâu đời trong việc giúp đỡ những người dễ bị tổn thương hằng năm. Về phần mình, công ty đường sắt quốc gia VNR có những quy định cụ thể cho từng công ty để hỗ trợ các hoạt động ở vùng sâu, vùng xa, biên giới và hải đảo - được coi là các mục tiêu chính sách công - cũng như hỗ trợ những người khó khăn (ví dụ: đồng bào gặp lũ lụt). Bộ KH-ĐT đã đánh dấu bước tiến về đóng góp của các DNNN cho xã hội thông qua đại dịch Covid-19, cho thấy các DNNN đã có đóng góp đáng kể vào các chức năng và dịch vụ của chính phủ.

Nhiều bên có quyền lợi liên quan đề cập đến cam kết “Quy hoạch tổng thể” tái cơ cấu và cơ hội cho bảy DNNN có liên quan đóng vai trò dẫn đầu và truyền cảm hứng cho các thành phần kinh tế khác, từ đó đóng góp vào nền kinh tế để trở nên lớn mạnh hơn. OECD nhận được báo cáo rằng việc này có thể bao gồm làm việc với các doanh nghiệp vừa và nhỏ để trở thành đối tác đối mới sáng tạo, hoạt động này được coi là một “trách nhiệm xã hội”.

Việt Nam tiếp tục được hưởng lợi từ việc triển khai chính thức và tăng độ nhất quán về đóng góp của DNNN vào RBC, như một phương tiện để thu hút đầu tư. Tại thời điểm viết bài, còn một số hạn chế do do chủ sở hữu nhà nước không đưa ra yêu cầu rõ ràng và những kẽ hở trong yêu cầu công bố thông tin. Các yêu cầu công bố thông tin (i) cho phép loại trừ các DNNN không xác định là có mục tiêu công ích hoặc “các trách nhiệm xã hội khác” và (ii) không áp dụng cho các Công ty TNHH hai thành viên trở lên hoặc Công ty cổ phần. Do đó, nhóm công tác suy luận rằng các DNNN thực hiện hoạt động kinh doanh có trách nhiệm có thiện chí nhưng tốt nhất là thực hiện từng phần. Vẫn còn khả năng đạt được tính nhất quán cao hơn giữa các DNNN, từ đó có thể gửi tín hiệu tích cực đến các nhà đầu tư.

## 11.5. Tài trợ các hoạt động chính trị

*E. DNNN không nên bị sử dụng như phương tiện để tài trợ các hoạt động chính trị. Bản thân DNNN không nên đóng góp cho các chiến dịch vận động chính trị*

Trong luật không có nội dung nào đề cập đến việc tài trợ các hoạt động chính trị vì Đảng Cộng sản được tài trợ trực tiếp từ ngân sách nhà nước (cũng như các hoạt động của các quan chức của Đảng). Hầu như không có chiến dịch chính trị hoặc hoạt động gây quỹ nào được tổ chức. Do nguồn tài trợ đến từ ngân sách nhà nước, pháp luật không công nhận sự đóng góp của các cá nhân hoặc tổ chức. Mặc dù vậy, các DNNN báo cáo rằng trên thực tế, DNNN không bị sử dụng như phương tiện để tài trợ các hoạt động chính trị. Tuy nhiên, sự hiện diện của “Tổ chức Đảng” trong các DNNN thể hiện mối quan hệ đan xen giữa DNNN và Đảng vượt ra ngoài các giới hạn mà các quy định tài chính của các đảng phái chính trị có ý định thiết lập giữa chính trường và DNNN. Việc xây dựng chiến lược và quản trị của doanh nghiệp thường dựa trên định hướng của Đảng, Nhà nước và Chính phủ.

## Ghi chú

<sup>1</sup> Sở Giao dịch Chứng khoán Thành phố Hồ Chí Minh (HOSE) và Sở Giao dịch Chứng khoán Hà Nội (HNX). Thị trường Công ty Đại chúng Chưa niêm yết (UPCoM) được gộp vào HNX, là phân khúc niêm yết chính và ưu tiên của các DNNN mới được cổ phần hóa để tham gia thị trường chứng khoán, với mục đích chung là chuẩn bị chuyển sang HOSE hoặc HNSX sau này.

<sup>2</sup> Thông tư 155/2015/TT-BTC (ngày 6/10/2015) về hướng dẫn công bố thông tin trên thị trường chứng khoán.

<sup>3</sup> Các DNNN niêm yết phải công bố thông tin về “môi trường doanh nghiệp, xã hội và cộng đồng bền vững” theo hướng dẫn của Sở Giao dịch Chứng khoán Hà Nội về công bố thông tin về Môi trường, Xã hội và Quản trị (ESG).

# 12 Công bố thông tin và tính minh bạch

Chương này phân tích các thông lệ về công bố thông tin và tính minh bạch của các DNNN so với Chương VI của Bộ hướng dẫn về DNNN của OECD. Chương này đánh giá khung chính sách của quốc gia để đảm bảo tính minh bạch trong khu vực DNNN, bao gồm các thông lệ kiểm toán và thực hành báo cáo tổng hợp.

## Khuyến nghị tổng thể từ Bộ Hướng dẫn DNNN

DNNN cần tuân thủ chuẩn mực cao về minh bạch và phải tuân thủ các chuẩn mực kế toán, công bố thông tin, tuân thủ và kiểm toán chất lượng cao như các công ty niêm yết.

### 12.1. Các chuẩn mực và thông lệ về công bố thông tin

*A. DNNN phải công bố các thông tin tài chính và phi tài chính trọng yếu về doanh nghiệp, phù hợp với chuẩn mực công bố thông tin doanh nghiệp được chấp nhận chung trên thế giới, bao gồm cả các lĩnh vực gây lo ngại đối với nhà nước trong vai trò chủ sở hữu và đối với người dân. Đặc biệt, nội dung thông tin phải bao gồm các hoạt động của DNNN được thực hiện vì lợi ích chung của xã hội.*

Các yêu cầu về công bố thông tin của DNNN ở Việt Nam chủ yếu được tìm thấy trong ba bộ luật - Luật Doanh nghiệp (Điều 73, 109, 110, 164 và 176), Nghị định 47/2021/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều của Luật Doanh nghiệp và Nghị định 87/2015/NĐ-CP về giám sát tài chính, đánh giá hiệu quả hoạt động

và công khai thông tin tài chính của doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp có vốn nhà nước. Bảng 12.1 trình bày những cách áp dụng các quy định công bố thông tin khác nhau đối với các hình thức DNNN khác nhau ở Việt Nam, lưu ý rằng các DNNN niêm yết phải tuân thủ các yêu cầu công bố thông tin riêng trong Luật Chứng khoán.

### Bảng 12.1. Yêu cầu công bố thông tin định kỳ và đột xuất đối với tất cả các DNNN Việt Nam - Luật Doanh nghiệp nhà nước

Áp dụng yêu cầu công bố thông tin trong Luật Doanh nghiệp, được bổ sung bởi Nghị định 47/2021/NĐ-CP và Nghị định 87/2015/NĐ-CP đối với DNNN chưa niêm yết (và Luật Chứng khoán đối với DNNN niêm yết).

	Công ty TNHH một thành viên do nhà nước sở hữu toàn bộ	Công ty TNHH hai thành viên trở lên do nhà đầu tư bên ngoài sở hữu một phần	Công ty cổ phần do nhà đầu tư bên ngoài sở hữu một phần
<b>Công bố thông tin định kỳ, đăng trên trang thông tin điện tử và chia sẻ với cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước (Điều 109, Khoản 1):</b>			
a) Thông tin cơ bản về công ty và Điều lệ công ty;	X	X	X
b) Mục tiêu tổng quát; mục tiêu, chỉ tiêu cụ thể của kế hoạch kinh doanh hằng năm đã được cơ quan đại diện chủ sở hữu phê duyệt; thời hạn công bố trước ngày 31 tháng 3 của năm thực hiện; (quy định chi tiết trong Nghị định 47)	X		
c) Báo cáo và tóm tắt báo cáo tài chính hằng năm đã được kiểm toán bởi tổ chức kiểm toán độc lập, bao gồm báo cáo tài chính của công ty mẹ và báo cáo tài chính hợp nhất (nếu có) theo quy định pháp luật về kế toán doanh nghiệp; thời hạn công bố trong vòng 150 ngày kể từ ngày kết thúc năm tài chính (theo Nghị định 47, Điều 23, 1.h) <sup>2</sup> .	X	X (chỉ được quy định trong Nghị định 47, không có trong Luật Doanh nghiệp)	X <sup>1</sup>
d) Báo cáo và tóm tắt báo cáo tài chính giữa năm đã được kiểm toán bởi tổ chức kiểm toán độc lập (bao gồm báo cáo tài chính của công ty mẹ và báo cáo tài chính hợp nhất (nếu có)); thời hạn công bố trước ngày 31 tháng 7 hằng năm <sup>2</sup> ;	X	X (chỉ được quy định trong Luật DN, không có trong Nghị định 47)	
đ) Báo cáo đánh giá về kết quả thực hiện kế hoạch sản xuất, kinh doanh hằng năm; thời hạn công bố trước ngày 30 tháng 6 của năm liền sau năm thực hiện; (quy định chi tiết trong Nghị định 47, Điều 23, 1.c)	X	X	X
e) Báo cáo kết quả thực hiện công vụ được giao theo kế hoạch hoặc đấu thầu (nếu có) và trách nhiệm xã hội khác;	X		
g) Báo cáo về thực trạng quản trị, cơ cấu tổ chức công ty, bao gồm: - Báo cáo thực trạng quản trị và cơ cấu tổ chức 06 tháng của doanh nghiệp; thời hạn công bố trước ngày 31 tháng 7 hằng năm (quy định chi tiết trong Nghị định 47, Điều 23, 1.dd) - Báo cáo thực trạng quản trị và cơ cấu tổ chức hằng năm của doanh nghiệp; thời hạn công bố trước ngày 30 tháng 6 của năm thực hiện; (quy định chi tiết trong Nghị định 47, Điều 23, 1.e). Báo cáo về thực trạng quản trị, cơ cấu tổ chức công ty bao gồm các thông tin sau đây (Điều 109, Khoản 2): a) Thông tin về cơ quan đại diện chủ sở hữu, người đứng đầu và cấp phó của người đứng đầu cơ quan đại diện chủ sở hữu; b) Thông tin về người quản lý công ty, bao gồm trình độ chuyên môn, kinh nghiệm nghề nghiệp, các vị trí quản lý đã nắm giữ, cách thức được bổ nhiệm, công việc quản lý được giao; mức và cách thức chi trả tiền lương, thù lao, thưởng và lợi ích khác; người có liên quan và lợi ích có liên quan của người quản lý công ty; c) Quyết định có liên quan của cơ quan đại diện chủ sở hữu; các nghị quyết, quyết định của Hội đồng thành viên hoặc Chủ tịch công ty;	X	X	X

	Công ty TNHH một thành viên do nhà nước sở hữu toàn bộ	Công ty TNHH hai thành viên trở lên do nhà đầu tư bên ngoài sở hữu một phần	Công ty cổ phần do nhà đầu tư bên ngoài sở hữu một phần
d) Thông tin về Ban kiểm soát, Kiểm soát viên và hoạt động của họ; e) Báo cáo kết luận của cơ quan thanh tra (nếu có) và báo cáo của Ban kiểm soát, Kiểm soát viên; f) Thông tin về người có liên quan của công ty; hợp đồng, giao dịch của công ty với người có liên quan; g) Thông tin khác theo quy định của Điều lệ công ty.			
<b>Công ty cổ phần</b> công bố trên trang thông tin điện tử của mình thông tin sau đây (Điều 176, Khoản 2): a) Điều lệ công ty; b) Sơ yếu lý lịch, trình độ học vấn và kinh nghiệm nghề nghiệp của các thành viên Hội đồng quản trị, Kiểm soát viên, Giám đốc hoặc Tổng giám đốc công ty; c) Báo cáo đánh giá kết quả hoạt động hằng năm của Hội đồng quản trị và Ban kiểm soát.			X
Trong thời hạn mười ngày kể từ ngày kiểm toán báo cáo tài chính năm, <b>công ty đại chúng</b> phải công bố thông tin định kỳ về báo cáo tài chính năm theo quy định tại Khoản 1 và 2, Điều 16 của Luật này. 2. Công ty đại chúng phải công bố thông tin bất thường trong vòng hai mươi tư giờ sau khi xảy ra một trong các sự kiện sau đây: a/ Tài khoản ngân hàng bị phong tỏa hoặc được phép hoạt động trở lại sau khi bị phong tỏa; b/ Tạm ngừng kinh doanh; c/ Thay đổi nội dung đăng ký doanh nghiệp hoặc giấy phép thành lập và hoạt động hoặc bị thu hồi giấy phép hoạt động; d/ Thông qua quyết định của đại hội đồng cổ đông bất thường theo quy định trong Điều 104 của Luật Doanh nghiệp; e/ Hội đồng quản trị quyết định mua lại cổ phiếu của công ty hoặc bán lại các cổ phiếu đã mua, vào ngày thực hiện quyền mua cổ phần của người sở hữu trái phiếu kèm theo quyền mua cổ phần hoặc ngày thực hiện chuyển đổi trái phiếu chuyển đổi thành cổ phiếu và các quyết định liên quan đến việc chào bán, phát hành chứng khoán theo các quy định trong Khoản 2, Điều 108 của Luật Doanh nghiệp; f/ Có quyết định khởi kiện thành viên của Hội đồng quản trị, giám đốc hoặc tổng giám đốc, phó giám đốc hoặc phó tổng giám đốc, kế toán trưởng; có bản án, quyết định của tòa án liên quan đến hoạt động của công ty; có kết luận của cơ quan thuế về hành vi vi phạm pháp luật về thuế.			X (công ty cổ phần niêm yết)
<b>Công bố thông tin bất thường (Điều 110) - công bố trên trang thông tin điện tử trong vòng 36 giờ kể từ khi sự kiện diễn ra</b>			
1. Công ty phải công bố trên trang thông tin điện tử, ấn phẩm (nếu có) và niêm yết công khai tại trụ sở chính, địa điểm kinh doanh của công ty về các thông tin bất thường trong thời hạn 36 giờ kể từ khi xảy ra một trong các sự kiện sau đây: a) Tài khoản của công ty bị phong tỏa hoặc được phép hoạt động trở lại sau khi bị phong tỏa; b) Tạm ngừng một phần hoặc toàn bộ hoạt động kinh doanh; bị thu hồi giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp, giấy phép thành lập, giấy phép thành lập và hoạt động, giấy phép hoạt động hoặc giấy phép khác liên quan đến hoạt động của công ty; c) Sửa đổi, bổ sung nội dung giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp, giấy phép thành lập, giấy phép thành lập và hoạt động, giấy phép hoạt động hoặc giấy phép khác liên quan đến hoạt động của công ty; d) Thay đổi thành viên Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty, Giám đốc, Giám đốc/Tổng giám đốc, Phó giám đốc/Tổng Giám đốc, Kế toán trưởng, Trưởng phòng tài chính kế toán, Trưởng Ban kiểm soát hoặc Kiểm soát viên; đ) Có quyết định kỷ luật, khởi tố; có bản án, quyết định của tòa án đối với người quản lý doanh nghiệp; e) Có kết luận của cơ quan thanh tra hoặc của cơ quan quản lý thuế về việc vi phạm pháp luật của doanh nghiệp; g) Có quyết định thay đổi tổ chức kiểm toán độc lập hoặc bị từ chối kiểm toán báo cáo tài chính; h) Có quyết định thành lập, giải thể, hợp nhất, sáp nhập, chuyển đổi công ty con, chi nhánh, văn phòng đại diện; quyết định đầu tư, giảm vốn hoặc thoái vốn đầu tư tại các công ty khác.	X	X	X

Chú thích: <sup>1</sup> - Nghị định 47 quy định Công ty cổ phần phải “gửi báo cáo tài chính hằng năm đã được [Đại hội đồng cổ đông] thông qua đến cơ quan nhà nước có thẩm quyền theo quy định của pháp luật về kế toán và quy định khác của pháp luật có liên quan”.

<sup>2</sup> - Nghị định 87 bổ sung báo cáo tài chính 6 tháng và báo cáo tài chính năm (đã được kiểm toán) bao gồm: Bảng cân đối kế toán; Báo cáo kết quả hoạt động kinh doanh; Báo cáo lưu chuyển tiền tệ Bản thuyết minh Báo cáo tài chính theo quy định của pháp luật về kế toán. Đối với doanh nghiệp hoạt động theo mô hình công ty mẹ - công ty con, khi công khai Báo cáo tài chính năm (đã được kiểm toán) doanh nghiệp phải thực hiện công khai Báo cáo tài chính năm của công ty mẹ và Báo cáo tài chính năm hợp nhất.

Yêu cầu công bố thông tin đối với các Công ty TNHH một thành viên do nhà nước sở hữu toàn bộ được quy định tại Điều 109 của Luật Doanh nghiệp và được quy định chi tiết trong Điều 23, Khoản 1, Nghị định 47. Yêu cầu công bố thông tin đối với Công ty TNHH một thành viên do nhà đầu tư bên ngoài sở hữu một phần được quy định tại Điều 73 của Luật Doanh nghiệp, tham chiếu các yêu cầu hiện hành trong Điều 109 đối với Công ty TNHH một thành viên do nhà nước sở hữu toàn bộ và được quy định chi tiết tại Điều 23, Khoản 2, Nghị định 47. Yêu cầu công bố thông tin đối với Công ty cổ phần và các DNNN niêm yết được nêu tại Điều 176 của Luật Doanh nghiệp (tham chiếu các yêu cầu hiện hành trong Điều 109 đối với Công ty TNHH một thành viên do nhà nước sở hữu toàn bộ và được quy định chi tiết tại Điều 23, Khoản 2, Nghị định 47).

Nguồn: Luật Doanh nghiệp, Nghị định 47.

Cả thông tin định kỳ và bất thường đều phải được công bố trên các trang thông tin điện tử của công ty và trên “Cổng thông tin doanh nghiệp” (xem thêm thông tin bên dưới). Thông tin phải được công bố đầy đủ một cách chính xác và kịp thời, bởi đại diện theo pháp luật của DNNN hoặc người được ủy quyền công bố thông tin. Đại diện theo pháp luật phải chịu trách nhiệm về tính đầy đủ, đúng hạn và chính xác của thông tin được công bố. Đồng thời, DNNN phải gửi báo cáo cho Bộ hoặc cơ quan giám sát có thẩm quyền, sau đó, DNNN có 5 ngày làm việc kể từ ngày nhận được báo cáo để công bố trên cổng hoặc trang thông tin điện tử các “thông tin phải công bố định kỳ”. Cơ quan đại diện chủ sở hữu “rà soát, đánh giá, quyết định việc hạn chế công bố thông tin các nội dung quan trọng, liên quan hoặc ảnh hưởng đến bí mật và an ninh quốc gia, bí mật kinh doanh của doanh nghiệp, đồng thời thông báo cho Bộ KH-ĐT để theo dõi, giám sát” (Điều 25, Nghị định 47/2021/NĐ-CP).

Nhiều cơ quan nhà nước có trách nhiệm giám sát việc công bố thông tin tài chính và phi tài chính của các DNNN. Dưới đây là danh sách trách nhiệm chính của các cơ quan này:

- Các cơ quan đại diện chủ sở hữu cần phối hợp với Bộ TC thực hiện giám sát tài chính và đánh giá hiệu quả hoạt động kinh doanh của công ty mẹ, Công ty TNHH một thành viên trực thuộc. Việc này đòi hỏi cơ quan này phải xây dựng các quy trình giám sát để giám sát việc công bố thông tin tài chính (bao gồm thiết lập hệ thống CNTT cần thiết) và thiết lập các thông số giám sát tài chính bao gồm “tiêu chí” và “kế hoạch” cho từng doanh nghiệp (tùy thuộc vào ý kiến của các cơ quan nhà nước khác). Các cơ quan này cũng chịu trách nhiệm thông báo khi một thực thể gặp phải tình trạng mất an toàn tài chính theo kết quả giám sát tài chính của thực thể đó. Cơ quan đại diện chủ sở hữu lập và trình lên Bộ TC báo cáo kết quả giám sát tài chính định kỳ 6 tháng hoặc hằng năm. Trong trường hợp nghi ngờ công bố thông tin không chính xác, cơ quan đại diện chủ sở hữu có thể yêu cầu DNNN thuê kiểm toán độc lập rà soát dữ liệu tài chính (có thể là bổ sung cho việc kiểm toán báo cáo tài chính trước đây theo quy định của pháp luật). Cơ quan đại diện chủ sở hữu chịu trách nhiệm trước Thủ tướng Chính phủ về việc “không giám sát, kiểm tra việc doanh nghiệp công bố thông tin theo quy định tại Nghị định này (47) và không đăng tải công khai, kịp thời thông tin doanh nghiệp do mình quản lý lên trang thông tin điện tử”.
- Tương tự như vậy, Bộ TC cần phối hợp với cơ quan đại diện chủ sở hữu thực hiện giám sát tài chính đối với các công ty mẹ và các Công ty TNHH một thành viên trực thuộc. Ở góc độ toàn Chính phủ, Bộ TC còn có trách nhiệm tổng hợp báo cáo Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ sáu (06) tháng và hằng năm về tình hình quản lý và sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp, hiệu quả hoạt động và thực trạng tài chính của các doanh nghiệp (Nghị định 87/2015/NĐ-CP, Điều 12, Khoản 2). Bộ cũng có trách nhiệm thông báo, cảnh báo khi có dấu hiệu mất an toàn tài chính đối với DNNN hoặc yêu cầu làm rõ và giải quyết khi DNNN và bộ có thẩm quyền có ý kiến khác với BTC, cũng như kiến nghị biện pháp khắc phục và xử lý trong các trường hợp không tuân thủ. Bộ TC cũng tham khảo ý kiến của các cơ quan sở hữu về phân loại DNNN của họ. Bộ lập báo cáo về hiệu quả hoạt động và phân loại DNNN, việc thực hiện các mục tiêu công ích, trình Chính phủ trước ngày 31/7 hằng năm.



- Vào tháng 12/2021, Cục Phát triển Doanh nghiệp (AED) trực thuộc Bộ KH&ĐT đã cho ra mắt “Cổng thông tin doanh nghiệp”<sup>1</sup> đã đề cập ở trên, phối hợp với Tổ chức Hợp tác Quốc tế CHLB Đức (GIZ). Cổng thông tin này nhằm cải thiện tính minh bạch của các công ty, đồng thời cho phép tiếp cận thông tin thị trường và các đối tác kinh doanh tiềm năng để phù hợp với nhu cầu kinh doanh ngày càng tăng của các DNNN Việt Nam. Cổng thông tin này có thể truy cập bằng tiếng Anh và tiếng Việt. Bộ KH&ĐT chịu trách nhiệm chung về việc giám sát việc sử dụng “Cổng thông tin doanh nghiệp” hoặc việc không tuân thủ của các DNNN. Chẳng hạn, Bộ KH&ĐT phải báo cáo Thủ tướng Chính phủ và thông báo cho cơ quan đại diện chủ sở hữu về trường hợp các DNNN không công bố thông tin trên Cổng thông tin doanh nghiệp để các cơ quan có thẩm quyền xử lý vi phạm theo quy định (Nghị định 47/2021/NĐ-CP). Ngoài ra, Bộ KH&ĐT có trách nhiệm tổ chức tập huấn, hướng dẫn thực hiện công bố thông tin và sử dụng hệ thống mới (Điều 32, Nghị định 47).

Không mâu thuẫn với các trách nhiệm được đề cập ở trên, các tổ chức này cũng như các tổ chức khác còn có những trách nhiệm khác, tạo ra một loạt các yêu cầu báo cáo và giám sát khá phức tạp. Sẽ hữu ích cho Việt Nam nếu có một tài liệu quy định tất cả các vai trò và trách nhiệm liên quan của các cơ quan có liên quan. Trên thực tế, một DNNN đã xác nhận rằng doanh nghiệp này chia sẻ rất nhiều loại báo cáo với Bộ TC, Bộ KH&ĐT, Bộ Công Thương và các bộ ngành khác về các lĩnh vực mà họ đang quản lý, đồng thời vẫn phải trình lên CMSC để giám sát và thực hiện. Sự phân tán vai trò trong hoạt động quản lý liên quan đến việc giám sát công bố thông tin của DNNN có thể để lại những bất cập về giám sát trên thực tế và giúp giải thích tại sao một số bên có quyền lợi liên quan lại báo cáo với OECD về việc thiếu tuân thủ trong công bố thông tin và trách nhiệm giải trình yếu kém liên quan đến vấn đề này. Một bên có quyền lợi liên quan cho rằng các báo cáo mà DNNN trình lên còn mang tính chung chung. Một báo cáo so sánh năm 2010 về công bố thông tin của DNNN do CIEM lập, mặc dù đã lỗi thời, nhưng cho thấy các DNNN cổ phần hóa đáp ứng các yêu cầu công bố thông tin tốt hơn. OECD kỳ vọng đây chính là hướng đi đúng đắn nếu áp dụng thêm các yêu cầu của Luật Chứng khoán đối với ít nhất là các DNNN niêm yết.

Các DNNN Việt Nam sẽ được hưởng lợi từ một chính sách công bố thông tin tổng hợp và trình bày chi tiết tất cả các yêu cầu công bố thông tin trong cùng một tài liệu. Các yêu cầu công bố thông tin và trách nhiệm của các tổ chức và cơ quan liên quan đến việc giám sát và thực hiện công bố thông tin, nằm rải rác trong nhiều điều luật khác nhau. Mặc dù hầu hết các quy định đều nhất quán với nhau, nhưng rất khó theo dõi và OECD đã phát hiện ra ít nhất một vài điểm mâu thuẫn - ví dụ như trong việc áp dụng yêu cầu công bố một số nội dung cụ thể đối với Công ty TNHH hai thành viên trở lên.

Một số bên có quyền lợi liên quan còn quan ngại về việc thực hiện các yêu cầu công bố thông tin trên thực tế. Điều này được khẳng định trong một báo cáo năm 2020 do ADBI và Chính phủ Vương quốc Anh thực hiện cho thấy “hầu hết các DNNN chưa thực hiện chặt chẽ các quy định về công bố thông tin và chưa thiết lập phần công bố thông tin riêng (trên trang thông tin điện tử của doanh nghiệp)”. Ngoài ra, báo cáo này cũng cho biết việc công bố thông tin không được quy định chặt chẽ, đây cũng là một vấn đề nữa mà các bên có quyền lợi liên quan ở Việt Nam nhận thức được.

Báo cáo tài chính của các DNNN phải được lập và kiểm toán theo các Chuẩn mực Kế toán Việt Nam do Bộ Tài chính ban hành. Chuẩn mực này cũng được áp dụng cho tất cả các DNNN, bao gồm các công ty niêm yết. Các DNNN tham gia báo cáo đánh giá này cho biết không có sự khác biệt giữa các chuẩn mực kế toán của công ty chưa niêm yết và công ty niêm yết. Như đã đề cập trong Phần I của báo cáo đánh giá này, nhóm công tác hiểu rằng có một lộ trình 5 năm để áp dụng IFRS mà ít nhất một số DNNN đang hướng tới, nhưng lộ trình này vẫn chưa được áp dụng. Nhiều DNNN lớn đã được kiểm toán bởi một trong các công ty kiểm toán “Big 4”. Các công ty niêm yết phải được kiểm toán bởi một trong số 40 công ty kiểm toán đã được phê duyệt trước do UBCKNN công bố. Các DNNN cũng phải chịu sự kiểm toán của Cơ quan Kiểm toán Nhà nước (KTNN).

A1. [Ví dụ về các thông tin này bao gồm:] Công bố rõ ràng cho công chúng về mục tiêu của doanh nghiệp và kết quả đạt được (đối với doanh nghiệp do nhà nước sở hữu toàn bộ, nội dung này phải bao gồm mọi nhiệm vụ do cơ quan sở hữu nhà nước đã giao);

Đối với DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ, Thủ tướng Chính phủ phê duyệt chiến lược, kế hoạch đầu tư phát triển 5 năm và kế hoạch sản xuất kinh doanh 5 năm dựa trên đề xuất của Bộ có thẩm quyền (ví dụ như Bộ Giao thông vận tải trong trường hợp VNR). Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp thông qua các nội dung dưới đây. Định kỳ hằng năm, Bộ KH-ĐT tổng hợp, báo cáo Chính phủ (tức là Thủ tướng Chính phủ) tình hình thực hiện mục tiêu, nhiệm vụ và ngành nghề kinh doanh của DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ.

- Hoạt động góp vốn, tăng, giảm vốn góp, chuyển vốn đầu tư của DNNN để đầu tư vào công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên;
- Báo cáo tài chính; phân phối lợi nhuận, trích lập các quỹ hằng năm của DNNN.

Luật Doanh nghiệp yêu cầu các DNNN 100% vốn nhà nước này phải công bố “mục tiêu tổng quát, mục tiêu, chỉ tiêu cụ thể của kế hoạch kinh doanh hằng năm đã được cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước phê duyệt” (Luật Doanh nghiệp, Điều 109, 1.b). Thời hạn công bố thông tin trước ngày 31/3 của năm thực hiện. Nội dung công bố theo quy định tại Phụ lục II Nghị định 47. Thông tin này phải được công bố trên các trang thông tin điện tử của DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ, “Cổng thông tin doanh nghiệp” và trong các báo cáo được chia sẻ với cơ quan đại diện chủ sở hữu. Trên lý thuyết, thông tin này cần được công bố rộng rãi, nhưng có nhiều việc cần làm hơn để hiểu rõ liệu ít nhất là các DNNN lớn nhất có đang công bố thông tin một cách có ý nghĩa hay không. Thông tin này chỉ bắt buộc đối với Công ty TNHH một thành viên do nhà nước sở hữu toàn bộ, không áp dụng cho Công ty TNHH hai thành viên trở lên và Công ty cổ phần. Một DNNN do nhà đầu tư bên ngoài sở hữu một phần tham gia nghiên cứu này cho rằng “Kế hoạch kinh doanh và báo cáo tài chính của các DNNN được thảo luận và thông qua tại các cuộc họp đại hội đồng cổ đông thường niên”, coi đây chính là công bố thông tin, mặc dù không phải công bố cho người dân.

Mặc dù không phải tất cả các DNNN đều phải công bố thông tin về mục tiêu, nhưng tất cả các DNNN phải công bố “Báo cáo đánh giá về kết quả thực hiện kế hoạch sản xuất, kinh doanh hằng năm... công bố trước ngày 30/6 của năm liền sau năm thực hiện” (Luật Doanh nghiệp, Điều 109, 1.dd., và Nghị định 47, Điều 23, 1.c). Các thông tin này cũng phải công bố trên các trang thông tin điện tử, “Cổng thông tin doanh nghiệp” và trong các báo cáo được chia sẻ với cơ quan đại diện chủ sở hữu.

*A2. [Ví dụ về các thông tin này bao gồm:] Kết quả tài chính và hoạt động của doanh nghiệp, bao gồm chi phí và vốn tài trợ cho các mục tiêu chính sách công, nếu phù hợp;*

DNNN phải công bố thông tin về kết quả tài chính và hoạt động như được nêu trong phiên bản viết tắt của Bảng 12.1 được trình bày ở trên (Bảng 12.2). Tất cả các DNNN đều phải tuân theo các yêu cầu như nhau về báo cáo kết quả hoạt động kinh doanh, ngoại trừ hai trường hợp ngoại lệ. Thứ nhất, các DNNN do nhà đầu tư bên ngoài sở hữu một phần được miễn báo cáo về việc “thực hiện công vụ... và trách nhiệm xã hội khác”. Bộ TC xác nhận rằng các thông tin công bố này không kèm theo thông tin về chi phí và vốn tài trợ thích hợp. Thứ hai, Công ty cổ phần cũng phải công bố trên trang thông tin điện tử của công ty báo cáo đánh giá kết quả hoạt động hằng năm của Hội đồng quản trị và Ban kiểm soát, mà Công ty TNHH (một thành viên hay hai thành viên trở lên) không phải công bố.

**Bảng 12.2. Công bố kết quả tài chính và hoạt động**

	Công ty TNHH một thành viên do nhà nước sở hữu toàn bộ	Công ty TNHH hai thành viên trở lên do nhà đầu tư bên	Công ty cổ phần do nhà đầu tư bên ngoài sở hữu một phần

		ngoài sở hữu một phần	
<b>Công bố thông tin định kỳ, đăng trên trang thông tin điện tử và chia sẻ với cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước (Điều 109, Khoản 1):</b>			
c) Báo cáo và tóm tắt báo cáo tài chính hằng năm đã được kiểm toán bởi tổ chức kiểm toán độc lập, bao gồm báo cáo tài chính của công ty mẹ và báo cáo tài chính hợp nhất (nếu có) theo quy định pháp luật về kế toán doanh nghiệp; thời hạn công bố trong vòng 150 ngày kể từ ngày kết thúc năm tài chính (theo Nghị định 47, Điều 23, 1.h) <sup>2</sup> .	X	X (chỉ được quy định trong Nghị định 47, không có trong Luật Doanh nghiệp)	X <sup>1</sup>
d) Báo cáo và tóm tắt báo cáo tài chính giữa năm đã được kiểm toán bởi tổ chức kiểm toán độc lập (bao gồm báo cáo tài chính của công ty mẹ và báo cáo tài chính hợp nhất (nếu có)); thời hạn công bố trước ngày 31/7 hằng năm <sup>2</sup>	X	X (chỉ được quy định trong Luật Doanh nghiệp, không có trong Nghị định 47)	* các công ty niêm yết báo cáo hằng quý
d) Báo cáo đánh giá về kết quả thực hiện kế hoạch sản xuất, kinh doanh hằng năm; thời hạn công bố trước ngày 30/6 của năm liền sau năm thực hiện; (quy định chi tiết trong Nghị định 47, Điều 23, 1.c)	X	X	X
e) Báo cáo kết quả thực hiện công vụ được giao theo kế hoạch hoặc đấu thầu (nếu có) và trách nhiệm xã hội khác	X		
Công ty cổ phần công bố trên trang thông tin điện tử của mình thông tin sau đây (Điều 176, Khoản 2)			
c) Báo cáo đánh giá kết quả hoạt động hằng năm của Hội đồng quản trị và Ban kiểm soát			X

Chú thích: <sup>2</sup> - Nghị định 87 bổ sung báo cáo tài chính 6 tháng và báo cáo tài chính năm (đã được kiểm toán) bao gồm: Bảng cân đối kế toán; Báo cáo kết quả hoạt động kinh doanh; Báo cáo lưu chuyển tiền tệ; Bản thuyết minh Báo cáo tài chính theo quy định của pháp luật về kế toán. Đối với doanh nghiệp hoạt động theo mô hình công ty mẹ - công ty con, khi công khai Báo cáo tài chính năm (đã được kiểm toán) doanh nghiệp phải thực hiện công khai Báo cáo tài chính năm của công ty mẹ và Báo cáo tài chính năm hợp nhất.

Nguồn: Điều 109 Luật Doanh nghiệp, Điều 23 Nghị định 47/2021/NĐ-CP, Nghị định 87/2015/NĐ-CP.

Nhà nước áp dụng một công cụ khác để tìm hiểu và đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN được xây dựng trong Luật Giám sát tài chính đối với DNNN (Nghị định 87/2015/NĐ-CP) - “đánh giá hiệu quả hoạt động và xếp loại doanh nghiệp”. DNNN áp dụng xếp loại trên cơ sở tự đánh giá và chia sẻ với cơ quan đại diện chủ sở hữu để phê duyệt và cuối cùng là chuyển từ Bộ Tài chính lên Thủ tướng Chính phủ. Có vẻ như báo cáo này không được công bố cho người dân. Luật pháp không quy định rõ ràng về hình thức doanh nghiệp của DNNN. Việt Nam có thể xem xét công bố công khai xếp loại hiệu quả hoạt động để khuyến khích cải thiện các thông lệ quản trị công ty và hiệu quả hoạt động tổng thể, như đã thực hiện ở một số quốc gia. Khi mà xếp loại công ty và cá nhân vẫn là thông tin nội bộ của chính phủ, OECD suy đoán rằng có thể có rủi ro quy trình này được sử dụng làm phương tiện để báo cáo cho lãnh đạo Đảng về hiệu quả hoạt động của các thành viên, để khen thưởng hoặc khiển trách, mà không phải để đạt được mục tiêu rộng hơn là báo cáo Chính phủ về hiệu quả hoạt động của các doanh nghiệp riêng lẻ và các danh mục đầu tư của DNNN.

A3. [Ví dụ về các thông tin này bao gồm:] Vấn đề quản trị, sở hữu, và cơ cấu biểu quyết của doanh nghiệp, bao gồm nội dung của bộ quy tắc quản trị doanh nghiệp hoặc chính sách và quy trình thực hiện;

Tất cả các DNNN - Công ty TNHH một thành viên, hai thành viên trở lên và Công ty cổ phần - phải báo cáo định kỳ về thực trạng quản trị và cơ cấu tổ chức của công ty. Báo cáo này phải được thực hiện nửa năm (công bố trước ngày 31/7 hàng năm) và hằng năm (trước ngày 30/6 của năm thực hiện). Các báo cáo này không bao gồm thông tin về cổ phần vàng hoặc quyền phủ quyết đối với các quyết định của công ty. Các DNNN cũng không bắt buộc phải công bố thông tin về việc tuân thủ các chuẩn mực quản trị công ty. Báo cáo về thực trạng quản trị, cơ cấu tổ chức công ty giới hạn ở các thông tin sau đây (Điều 109, Khoản 2):

- Thông tin về cơ quan đại diện chủ sở hữu, người đứng đầu và cấp phó của người đứng đầu cơ quan đại diện chủ sở hữu;

- Thông tin về người quản lý công ty, bao gồm trình độ chuyên môn, kinh nghiệm nghề nghiệp, các vị trí quản lý đã nắm giữ, cách thức được bổ nhiệm, công việc quản lý được giao; mức và cách thức chi trả tiền lương, thù lao, thưởng và quyền lợi khác; người có liên quan và lợi ích có liên quan của người quản lý công ty;
- Quyết định có liên quan của cơ quan đại diện chủ sở hữu; các nghị quyết, quyết định của Hội đồng thành viên hoặc Chủ tịch công ty;
- Thông tin về Ban kiểm soát, Kiểm soát viên và hoạt động của họ;
- Báo cáo kết luận của cơ quan thanh tra (nếu có) và báo cáo của Ban kiểm soát, Kiểm soát viên;
- Thông tin về người có liên quan của công ty; hợp đồng, giao dịch của công ty với người có liên quan;
- Thông tin khác theo quy định của Điều lệ công ty.

Các DNNN niêm yết công khai phải công bố các thay đổi về số lượng cổ phiếu có quyền biểu quyết, theo các DNNN niêm yết, cũng như các nghị quyết của Đại hội đồng cổ đông thường niên và quyết định của hội đồng quản trị về việc mua lại hoặc bán lại cổ phần của công ty (Luật số 62/2010/QH12, sửa đổi Luật Chứng khoán). Dường như không có quy định nào về cổ phần vàng hoặc quyền phủ quyết trong bất cứ luật nào liên quan đến DNNN.

*A4. [Ví dụ về các thông tin này bao gồm:] Thù lao của thành viên HĐQT và cán bộ quản lý chủ chốt;*

DNNN (dưới hình thức Công ty TNHH một thành viên, hai thành viên trở lên và Công ty cổ phần) phải công bố “Thông tin về người quản lý công ty, mức và cách thức chi trả tiền lương, thù lao, thưởng và lợi ích khác, người có liên quan và lợi ích có liên quan của người quản lý công ty” theo Luật Doanh nghiệp. Các DNNN tham gia báo cáo đánh giá này khẳng định yêu cầu bắt buộc phải công khai tiền lương của thành viên Hội đồng thành viên, Hội đồng quản trị nếu phù hợp, Kế toán trưởng và/hoặc người quản lý khác theo quy định. Tuy nhiên, các DNNN đã nêu ra Nghị định 47/2021/NĐ-CP làm tài liệu tham khảo trong đó không có yêu cầu này. Trên thực tế, yêu cầu này chỉ được quy định rõ ràng trong Luật Doanh nghiệp.

Luật Doanh nghiệp cũng quy định rằng các Công ty TNHH hai thành viên trở lên phải ghi nhận thù lao, tiền thưởng và các lợi ích khác cho Chủ tịch Hội đồng thành viên, Giám đốc điều hành (Giám đốc/Tổng giám đốc) và các cán bộ chủ chốt khác dưới dạng chi phí hoạt động và “được lập thành mục riêng trong báo cáo tài chính hằng năm của công ty”. Yêu cầu này không được áp dụng cho các hình thức DNNN khác. Văn bản thứ hai liên quan đến Luật Doanh nghiệp, Nghị định 47/2021/NĐ-CP, yêu cầu cách tiếp cận tương tự đối với việc hạch toán “tiền lương, thù lao, tiền thưởng, điều kiện làm việc, định mức chi phí công tác và các chi phí hoạt động khác của Ban kiểm soát, Kiểm soát viên”. Các khoản chi phí này “do cơ quan đại diện chủ sở hữu quyết định, tối thiểu bằng thành viên Hội đồng thành viên hoặc Phó Tổng giám đốc/Phó giám đốc tại doanh nghiệp; được tính vào chi phí kinh doanh của doanh nghiệp và được lập thành mục riêng trong báo cáo tài chính hằng năm của doanh nghiệp” (Điều 8.2).

*A5. [Ví dụ về các thông tin này bao gồm:] Năng lực trình độ của thành viên HĐQT, quy trình tuyển chọn, bao gồm chính sách về thành phần đa dạng của HĐQT, vai trò trong HĐQT của công ty khác và liệu thành viên HĐQT đó có được HĐQT của DNNN coi là độc lập;*

Theo Luật Doanh nghiệp, tất cả các DNNN phải công bố một báo cáo về thực trạng quản trị và cơ cấu tổ chức của công ty, bao gồm: “thông tin về người quản lý công ty, bao gồm trình độ chuyên môn, kinh nghiệm nghề nghiệp, các vị trí quản lý đã nắm giữ, cách thức được bổ nhiệm, công việc quản lý được giao; mức và cách thức chi trả tiền lương, thù lao, thưởng và lợi ích khác; người có liên quan và lợi ích có liên quan của người quản lý công ty” (Điều 109, Khoản 2). Các báo cáo này được công bố trên các trang thông tin điện tử của DNNN và/hoặc trên “Cổng thông tin doanh nghiệp” và được chia sẻ với cơ quan đại diện chủ sở hữu nửa năm một lần và hằng năm. Mặc dù đây là yêu cầu bắt buộc đối với tất cả các hình

thức DNNN, nhưng những doanh nghiệp tham gia nghiên cứu có những phản hồi trái ngược nhau về quy định công bố thông tin này.

Tất cả các DNNN phải công bố thông tin, như một phần trong báo cáo về tổ chức của công ty: (b) thông tin về người quản lý công ty cách thức được bổ nhiệm người có liên quan và lợi ích có liên quan của người quản lý công ty; và (c) quyết định có liên quan của cơ quan đại diện chủ sở hữu, các nghị quyết, quyết định của Hội đồng thành viên hoặc Chủ tịch công ty. Thông tin công bố phải bao gồm thông tin về quy trình tuyển chọn. Tuy nhiên, đánh giá về 10 DNNN lớn nhất Việt Nam (niêm yết và chưa niêm yết, do nhà đầu tư bên ngoài sở hữu một phần và do nhà nước sở hữu toàn bộ) cho thấy nhiều DNNN không tuân thủ yêu cầu này. xem Bảng 12.3.

**Bảng 12.3. Thông tin công bố liên quan đến HĐQT tại 10 DNNN lớn**

Tổng hợp từ trang thông tin điện tử của 10 DNNN lớn (6 trong số 10 DNNN niêm yết lớn nhất, 1 DNNN niêm yết và 3 DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ)

	Hội đồng quản trị (CTCP)/Thành viên (Công ty TNHH)	Ban điều hành	BKS	Tên	Ảnh	Thông tin về bổ nhiệm	Thông tin về vai trò trong các công ty khác	Thông tin lý lịch cá nhân	Đại diện độc lập rõ ràng?
<b>10 DNNN niêm yết lớn nhất</b>									
Ngân hàng TMCP Ngoại thương Việt Nam - Vietcombank	x	x	x	x	x			x	
Tổng Công ty Khí Việt Nam - CTCP (PV Gas)	x	x	x	x				x	
CTCP Sữa Việt Nam	x	x		x	x		x		x
Ngân hàng TMCP Đầu tư và Phát triển Việt Nam (BIDV)	x	x	x	x	x			x	x
Tập đoàn Cao su Việt Nam	x	x		x	x				
Tổng CTCP Bia-Rượu-Nước giải khát Sài Gòn	x	x	x	x	x				
<b>Niêm yết</b>									
Vietnam Airlines	x	x	x	x				x	
<b>100% vốn sở hữu của Nhà nước</b>									
Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn Nhà nước (SCIC)		x	x	x	x	x		x	
Tập đoàn Dầu khí Việt Nam (PVN)		x	x	x	x				

	Hội đồng quản trị (CTCP)/Thành viên (Công ty TNHH)	Ban điều hành	BKS	Tên	Ảnh	Thông tin về bổ nhiệm	Thông tin về vai trò trong các công ty khác	Thông tin lý lịch cá nhân	Đại diện độc lập rõ ràng?
Điện lực Việt Nam (EVN)		x		x	x				

Nguồn: Nghiên cứu của tác giả trên trang thông tin điện tử của các DNNN

Thông qua đánh giá trang thông tin điện tử của các DNNN lớn cũng cho thấy sự thiếu hụt nghiêm trọng về sự đa dạng về giới của HĐQT. Như đã trình bày trong Phần I, các hội đồng (HĐQT hoặc HĐTV) và ban điều hành có thành viên chủ yếu là nam giới. Chỉ có BKS có sự đại diện bình đẳng hơn. Không có yêu cầu về đa dạng hoá đối với HĐQT trong các DNNN Việt Nam, điều này có thể giúp cải thiện tính đa dạng và do đó nâng cao tính chuyên nghiệp và hiệu quả tổng thể của ban lãnh đạo DNNN. Đại diện theo giới trong 10 DNNN lớn (niêm yết và chưa niêm yết, do nhà nước sở hữu toàn bộ) như sau:

- Hội đồng quản trị/Hội đồng thành viên: 85% nam; 14% nữ;
- Ban điều hành: 91% nam; 9% nữ;
- Ban kiểm soát: 44% nam; 56% nữ.

Hầu hết thông tin về cách thức quá trình đề cử diễn ra trên thực tế hầu như chỉ được tiết lộ thông qua các cuộc phỏng vấn thông tin. Trên lý thuyết, thông tin về vai trò của thành viên HĐQT trong các HĐQT khác (điều này dường như phổ biến) cần được đưa ra trong báo cáo về những người có liên quan và lợi ích có liên quan, nhưng thông tin này chỉ được cung cấp trên trang thông tin điện tử của một hoặc mười công ty.

*A6. [Ví dụ về các thông tin này bao gồm:] Bất kỳ yếu tố rủi ro trọng yếu nào có thể tiên liệu và biện pháp quản lý các rủi ro đó;*

DNNN không bắt buộc phải công bố thông tin về các yếu tố rủi ro trọng yếu có thể dự đoán và các biện pháp được thực hiện để giảm thiểu những rủi ro đó. Tuy nhiên, tất cả các hình thức DNNN đều phải công bố các sự kiện có thể có ảnh hưởng trọng yếu đến công ty. Các thông tin sau đây phải được công bố trên trang thông tin điện tử, ấn phẩm và niêm yết công khai tại trụ sở chính, địa điểm kinh doanh của công ty trong thời hạn 36 giờ kể từ khi xảy ra một trong các sự kiện sau đây:

- Tài khoản của công ty bị phong tỏa hoặc được phép hoạt động trở lại sau khi bị phong tỏa;
- Tạm ngừng một phần hoặc toàn bộ hoạt động kinh doanh; bị thu hồi giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp, giấy phép thành lập, giấy phép thành lập và hoạt động, giấy phép hoạt động hoặc giấy phép khác liên quan đến hoạt động của công ty;
- Sửa đổi, bổ sung nội dung giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp, giấy phép thành lập, giấy phép thành lập và hoạt động, giấy phép hoạt động hoặc giấy phép khác liên quan đến hoạt động của công ty;
- Thay đổi thành viên Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty, Giám đốc/Tổng giám đốc, Phó giám đốc/Tổng giám đốc, Kế toán trưởng, Trưởng phòng tài chính kế toán, Trưởng Ban kiểm soát hoặc Kiểm soát viên;
- Có quyết định kỷ luật, khởi tố; có bản án, quyết định của tòa án đối với người quản lý doanh nghiệp;
- Có kết luận của cơ quan thanh tra hoặc của cơ quan quản lý thuế về việc vi phạm pháp luật của doanh nghiệp;
- Có quyết định thay đổi tổ chức kiểm toán độc lập hoặc bị từ chối kiểm toán báo cáo tài chính;

- Có quyết định thành lập, giải thể, hợp nhất, sáp nhập, chuyển đổi công ty con, chi nhánh, văn phòng đại diện; quyết định đầu tư, giảm vốn hoặc thoái vốn đầu tư tại các công ty khác.

Mặc dù Hội đồng thành viên DNNN (hoặc Chủ tịch doanh nghiệp, đối với trường hợp lựa chọn hình thức này) bắt buộc phải thực hiện các biện pháp phòng ngừa rủi ro đối với việc quản lý vốn và tài sản trong DNNN, nhưng không có bằng chứng cho thấy DNNN phải công bố các biện pháp phòng ngừa hoặc có thể thực hiện để hạn chế các rủi ro đã xác định.

Tất cả các DNNN phải công bố báo cáo tài chính 6 tháng và hằng năm bao gồm bảng cân đối kế toán, báo cáo kết quả hoạt động kinh doanh, báo cáo lưu chuyển tiền tệ và bản thuyết minh báo cáo tài chính theo quy định của pháp luật về kế toán (Nghị định 87/2015/NĐ-CP). Các Chuẩn mực Kế toán Việt Nam (VAS), áp dụng cho tất cả các DNNN, yêu cầu DNNN phải công bố các khoản nợ tiềm tàng (tại ngày kết thúc kỳ kế toán năm) (VAS, 18, Điều 81), “trừ khi xảy ra giảm sút lợi ích kinh tế của doanh nghiệp”. VAS nêu rõ “nếu sự giảm sút lợi ích kinh tế trong tương lai có thể xảy ra có liên quan đến một khoản mục trước đây là một khoản nợ tiềm tàng, thì phải ghi nhận khoản dự phòng đó vào báo cáo tài chính của kỳ kế toán có khả năng thay đổi (ngoại trừ trường hợp không đưa ra được cách ước tính đáng tin cậy).” Chuẩn mực quy định rõ ràng hơn về yêu cầu đối với DNNN về việc công bố tài sản tiềm tàng ngoài bảng cân đối kế toán trong bản thuyết minh: “Tài sản tiềm tàng phải được đánh giá thường xuyên để đảm bảo là đã được phản ánh một cách hợp lý trong Bản thuyết minh báo cáo tài chính. Nếu doanh nghiệp gần như chắc chắn thu được lợi ích kinh tế, thì tài sản và khoản thu nhập liên quan phải được ghi nhận trên báo cáo tài chính của kỳ kế toán có khả năng xảy ra khoản thu nhập đó” (VAS, 18, Điều 31).

VAS chỉ đề cập rõ ràng đến “Nghĩa vụ nợ tiềm ẩn và cam kết trình bày ngoài Bảng cân đối kế toán” trong Chương dành riêng cho ngân hàng và các tổ chức tài chính tương tự (22).<sup>2</sup> SCIC xác nhận điều này là chính xác. Doanh nghiệp phải ghi nhận trong thuyết minh báo cáo tài chính giữa niên độ và hằng năm các khoản mục “ngoài Bảng cân đối kế toán” sau đây:

- nội dung và giá trị của các cam kết cho vay không thể huỷ ngang bởi vì các khoản này không thể rút ra tùy theo quyết định của ngân hàng mà không có nguy cơ phát sinh tiền phạt hoặc chi phí đáng kể; và
- nội dung và giá trị của các nghĩa vụ nợ tiềm ẩn và các cam kết được trình bày ngoài Bảng cân đối kế toán bao gồm các khoản liên quan đến:
  - các khoản tín dụng gián tiếp, như: các khoản bảo lãnh nợ, bảo lãnh thanh toán và thư tín dụng dự phòng có vai trò như là các khoản bảo lãnh tài chính cho các khoản vay và chứng khoán;
  - các nghĩa vụ nợ tiềm ẩn liên quan đến các nghiệp vụ kinh tế, như: bảo lãnh thực hiện hợp đồng, bảo lãnh dự thầu, các khoản đảm bảo khác và thư tín dụng dự phòng liên quan đến các nghiệp vụ đặc biệt;
  - các nghĩa vụ nợ tiềm ẩn ngắn hạn phát sinh từ việc giao nhận hàng hoá, như: thư tín dụng, chứng từ có sử dụng hàng hoá giao nhận làm tài sản đảm bảo;
- các cam kết khác và cam kết bảo lãnh phát hành chứng từ có giá khác.

*A7. [Ví dụ về các thông tin này bao gồm:] Mọi hỗ trợ tài chính, bao gồm cả bảo lãnh, nhận được từ nhà nước và các cam kết được thực hiện thay mặt DNNN, bao gồm các cam kết theo hợp đồng và nghĩa vụ phát sinh từ các dự án hợp tác công - tư;*

CMSC báo cáo OECD rằng các yêu cầu báo cáo về hỗ trợ tài chính hoặc trợ cấp cho các DNNN bao gồm: biểu mẫu, ngày tháng, thời hạn và các giới hạn thời gian khác kèm theo (nếu có); các yêu cầu về điều kiện; tổng số tiền hoặc số tiền hằng năm được ngân sách hỗ trợ/trợ cấp tài chính; bất kỳ thông tin nào khác liên quan đến hỗ trợ/trợ cấp tài chính, nếu phù hợp. Tuy nhiên, OECD không thể xác định thông tin này xuất phát từ đâu, không có tham chiếu đến những thông tin này trong luật và chuẩn mực về kế toán hoặc công bố thông tin.

Các DNNN đã báo cáo với nhóm công tác rằng doanh nghiệp không bắt buộc phải công bố thông tin về hỗ trợ tài chính nhận được từ nhà nước trừ khi tuân thủ quy định khi lập và công bố báo cáo tài chính. Một DNNN cho biết thông tin này chỉ được cung cấp “cho các cơ quan có thẩm quyền”. VAS yêu cầu bản thuyết minh báo cáo tài chính của DNNN phải bao gồm “các khoản dự phòng, cam kết và các thông tin tài chính khác”. Trên lý thuyết, các khoản mục được phân loại có thể có phạm vi đủ rộng để bao gồm các khoản nợ phải trả luân chuyển trong năm lập báo cáo tài chính do các cam kết theo hợp đồng hoặc nghĩa vụ phát sinh từ các dự án hợp tác công - tư (PPP), nhưng trên thực tế, OECD thấy rằng thông tin về các khoản nợ phải trả phát sinh từ các cam kết và nguồn hỗ trợ của nhà nước chỉ được chia sẻ với các cơ quan có thẩm quyền.

Như đã thảo luận ở trên, tài liệu tham khảo rõ ràng duy nhất về việc công bố các khoản bảo lãnh là tài liệu liên quan đến ngân hàng và các tổ chức tài chính khác, trong đó quy định ngân hàng và các tổ chức tài chính khác phải công bố nội dung và giá trị của các khoản nợ tiềm tàng và cam kết phát sinh từ các khoản mục ngoài bảng cân đối kế toán. Các khoản mục này bao gồm: các khoản tín dụng gián tiếp, như: các khoản bảo lãnh nợ, bảo lãnh thanh toán và thư tín dụng dự phòng có vai trò như là các khoản bảo lãnh tài chính cho các khoản vay và chứng khoán (VAS, 22).

Ít nhất là các DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ không tham gia vào các dự án PPP. Bộ KH-ĐT đề nghị cần công bố thông tin về các thỏa thuận hợp đồng liên quan đến mua sắm và đấu thầu, trừ trường hợp có thể áp dụng miễn trừ do bí mật kinh doanh. Hầu hết các bên liên quan đều cương quyết rằng DNNN không nhận được miễn áp dụng các luật hoặc quy định chung. Trên thực tế, các DNNN hoặc thành viên HĐQT không nhận được bất kỳ đặc quyền pháp lý nào và luật cạnh tranh nghiêm cấm việc phân biệt đối xử. Tuy nhiên, nhóm công tác của OECD đã được báo cáo rằng trên thực tế, các DNNN được chính phủ đối xử “ưu ái” về mọi mặt, bao gồm khả năng tiếp cận nguồn vốn, tài nguyên thiên nhiên, đất đai và nguồn nhân lực. Những đặc quyền này không được quy định chính thức và do đó không được công bố.

Chính phủ cung cấp bảo lãnh cho các khoản vay của DNNN theo Nghị định số 15/2011/NĐ-CP về cấp và quản lý bảo lãnh chính phủ. Chính phủ đã ban hành các Nghị định và Thông tư hướng dẫn về thủ tục và phương án báo cáo để giám sát và quản lý việc sử dụng vốn vay của DNNN.

*A8. [Ví dụ về các thông tin này bao gồm:] Mọi giao dịch trọng yếu với nhà nước và các đơn vị có liên quan khác;*

Luật Doanh nghiệp (Điều 4, Khoản 23) quy định “người có liên quan” là các bên có quyền lợi liên quan có quan hệ trực tiếp hoặc gián tiếp với doanh nghiệp:

- a) Công ty mẹ, người quản lý và người đại diện theo pháp luật của công ty mẹ và người có thẩm quyền bổ nhiệm người quản lý của công ty mẹ;
- b) Công ty con, người quản lý và người đại diện theo pháp luật của công ty con;
- c) Cá nhân, tổ chức hoặc nhóm cá nhân, tổ chức có khả năng chi phối hoạt động của doanh nghiệp đó thông qua sở hữu, thuê mướn cổ phần, phần vốn góp hoặc thông qua việc ra quyết định của công ty;
- d) Người quản lý doanh nghiệp, người đại diện theo pháp luật, kiểm soát viên;
- e) Vợ, chồng, bố đẻ, mẹ đẻ, bố nuôi, mẹ nuôi, bố chồng, mẹ chồng, bố vợ, mẹ vợ, con đẻ, con nuôi, con rể, con dâu, anh ruột, chị ruột, em ruột, anh rể, em rể, chị dâu, em dâu của người quản lý công ty, người đại diện theo pháp luật, kiểm soát viên, thành viên và cổ đông sở hữu phần vốn góp hay cổ phần chi phối;
- f) Cá nhân là người đại diện theo ủy quyền của công ty, tổ chức quy định tại các Điểm a, b và c Khoản này;
- g) Doanh nghiệp trong đó cá nhân, công ty, tổ chức quy định tại các Điểm a, b, c, d, đ và e khoản này có sở hữu đến mức chi phối việc ra quyết định của công ty.



Tất cả các DNNN - Công ty TNHH và CTCP - phải công bố trực tuyến và cho chủ sở hữu doanh nghiệp báo cáo giữa niên độ và hằng năm về thực trạng quản trị và cơ cấu tổ chức của công ty, bao gồm thông tin về: mức và cách thức chi trả tiền lương, thù lao, thưởng và lợi ích khác; người có liên quan và lợi ích có liên quan của người quản lý công ty (b); người có liên quan của công ty, hợp đồng, giao dịch của công ty với người có liên quan (f) (Luật Doanh nghiệp).

Các cơ chế nhằm ngăn chặn các giao dịch có tính lợi dụng được quy định trong Luật Doanh nghiệp cũng như các điều lệ và quy định nội bộ của công ty. Hợp đồng và giao dịch của Công ty TNHH một thành viên với những người có liên quan được quy định tại Điều 86 của Luật Doanh nghiệp, cho phép thực hiện hợp đồng và giao dịch khi được Hội đồng thành viên hoặc Tổng giám đốc chấp thuận (ví dụ: hợp đồng giữa DNNN và chủ sở hữu công ty và người có liên quan của chủ sở hữu công ty, thành viên Hội đồng thành viên và Tổng giám đốc hoặc người có liên quan của HĐQT và Tổng giám đốc, người quản lý của chủ sở hữu công ty và/hoặc người có thẩm quyền bổ nhiệm người quản lý đó và mối quan hệ giữa họ. Việc chấp thuận phải đáp ứng các tiêu chí nhất định và phải được “ghi chép lại và lưu giữ thành hồ sơ riêng của công ty”. Trong các Công ty TNHH hai thành viên trở lên, chỉ cần HĐQT chấp thuận (mặc dù Tổng giám đốc thường nằm trong HĐQT).

Luật cũng quy định rằng các DNNN giao dịch công khai (Luật Chứng khoán) công bố các quyết định riêng lẻ của Đại hội đồng cổ đông hoặc HĐQT để thông qua các hợp đồng hoặc giao dịch giữa DNNN và cán bộ trong doanh nghiệp, người có liên quan đến cán bộ trong doanh nghiệp hoặc người có liên quan đến DNNN được giao dịch công khai.

*A9. [Ví dụ về các thông tin này bao gồm:] Mọi vấn đề có liên quan đến người lao động và các bên có quyền lợi liên quan khác.*

Trên lý thuyết, các yêu cầu công bố thông tin định kỳ đối với DNNN chưa niêm yết có phạm vi đủ rộng để bao gồm báo cáo về các vấn đề liên quan đến nhân viên và các bên có quyền lợi liên quan khác có thể ảnh hưởng đáng kể đến hoạt động tài chính (và/hoặc phi tài chính) của công ty, nhưng yêu cầu này không được đưa ra một cách rõ ràng và có vẻ như cũng không phổ biến. DNNN chưa niêm yết tham gia vào báo cáo đánh giá này còn không trả lời câu hỏi liên quan đến vấn đề này chứ chưa nói đến cung cấp ví dụ cụ thể. Tuy nhiên, DNNN phải cung cấp thông tin trong vòng 10 ngày kể từ ngày: (i) thay đổi thành viên Hội đồng thành viên (hoặc Chủ tịch công ty), Giám đốc điều hành (Giám đốc/Tổng giám đốc) hoặc Phó giám đốc/Phó Tổng giám đốc, Kế toán trưởng, Trưởng phòng tài chính kế toán, Kiểm soát viên hoặc Trưởng Ban kiểm soát (được hiểu là người đứng đầu bộ phận kiểm toán nội bộ); và (ii) nếu hoặc khi có quyết định kỷ luật, khởi tố; có bản án, quyết định của tòa án đối với người quản lý doanh nghiệp.

Như đã thảo luận trong phần 5.3, các DNNN niêm yết không phải báo cáo về quan hệ với các bên có quyền lợi liên quan, cũng như không cần công bố thông tin về môi trường và xã hội, và cũng không có tiêu chuẩn quốc tế được khuyến khích áp dụng trong vấn đề này. Các công ty TNHH một thành viên phải báo cáo định kỳ trên trang thông tin điện tử của công ty về “việc thực hiện công vụ được giao theo kế hoạch hoặc đấu thầu (nếu có) và trách nhiệm xã hội khác” theo Luật Doanh nghiệp (được hỗ trợ bởi Nghị định 47). Công ty cổ phần và Công ty TNHH hai thành viên trở lên không phải tuân thủ yêu cầu công bố thông tin cụ thể này. Những thông tin công bố này có thể bao gồm thông tin liên quan đến mối quan hệ với các bên có quyền lợi liên quan, nhưng không một DNNN nào tham gia trả lời bảng câu hỏi hoặc đoàn khảo sát thực tế nào có thể chỉ ra những thông tin đó ngay cả khi tự nguyện. Về phần mình, các DNNN niêm yết phải công bố thông tin về “môi trường doanh nghiệp, xã hội và cộng đồng bền vững”, phù hợp với Hướng dẫn công bố thông tin về Môi trường, Xã hội và Quản trị (ESG) do cơ quan quản lý thị trường của Sở Giao dịch Chứng khoán Hà Nội xuất bản.

## 12.2. Kiểm toán bên ngoài đối với báo cáo tài chính

*B. Báo cáo tài chính thường niên của DNNN phải được kiểm toán độc lập dựa trên các tiêu chuẩn chất lượng cao. Sự tồn tại của các thủ tục kiểm soát nhà nước cụ thể không thể thay thế cho kiểm toán độc lập*

Kể từ năm 2012, tất cả các DNNN phải thực hiện kiểm toán độc lập bên ngoài đối với báo cáo tài chính thường niên theo “Luật Kiểm toán độc lập” và Nghị định 17/2012/NĐ-CP. Theo đó, các DNNN phải tuân thủ các tiêu chuẩn giống như doanh nghiệp tư nhân nhưng cũng phải được kiểm toán bởi KTNN. DNNN hoạt động trong các ngành “được phân loại” được miễn kiểm toán độc lập hằng năm. Sau khi ban hành Nghị định 61 và sau đó là Nghị định 81/2015/NĐ-CP và Luật Doanh nghiệp sửa đổi, DNNN phải công bố báo cáo tài chính đã được kiểm toán hằng năm trên trang thông tin điện tử của mình trước khi chuyển đến các bộ quản lý và Bộ KH-ĐT. Không cần công bố báo cáo kiểm toán.

Trên thực tế, các khuyến nghị kiểm toán sẽ được DNNN xem xét và nếu “hợp lý” thì sẽ được giải quyết vào năm sau. Theo quy định của Luật Kiểm toán độc lập và Luật Kiểm toán nhà nước, Giám đốc DNNN phải có cam kết bằng văn bản kèm theo các tài liệu chứng minh có liên quan trong trường hợp kiểm toán viên đưa ra kết luận, ý kiến “không phù hợp” hoặc yêu cầu cung cấp văn bản, tài liệu. Theo KTNN, hầu hết các khuyến nghị từ báo cáo kiểm toán đã được các DNNN tuân thủ nghiêm túc: 85-90% khuyến nghị đã được thực hiện. KTNN báo cáo rằng việc không thực hiện thường là do DNNN cần thêm thời gian (ví dụ như cho hoạt động tái cơ cấu). Nếu việc này phản ánh một vấn đề mới xuất hiện, doanh nghiệp sẽ báo cáo vấn đề cho cơ quan có trách nhiệm để xử lý. Nhóm công tác không thể xác minh mức độ thực hiện cao được báo cáo này cũng như không thu thập được số liệu về việc thực hiện các khuyến nghị kiểm toán độc lập.

Các DNNN được kiểm toán theo các Chuẩn mực Kế toán Việt Nam. Nhóm công tác hiểu rằng có một lộ trình 5 năm để áp dụng IFRS mà ít nhất một số DNNN đang hướng tới. Nhiều DNNN lớn được kiểm toán bởi một trong các công ty kiểm toán “Big 4”. Các công ty niêm yết phải được kiểm toán bởi một trong số 40 công ty kiểm toán đã được phê duyệt trước do UBCKNN công bố.

Doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ kiểm toán viên do cơ quan đại diện chủ sở hữu, cơ quan nhà nước có thẩm quyền bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, miễn nhiệm (Điều 45, Nghị định số 69/2014/QH13). Các công ty cổ phần có “quyền tuyển dụng” kiểm toán viên độc lập bên ngoài, với nhiều công ty lớn làm việc với “Big 4”. OECD được báo cáo rằng kiểm toán viên được lựa chọn thông qua một quy trình đấu thầu công khai và minh bạch, và ứng cử viên trúng tuyển được báo cáo cho các cơ quan nhà nước có liên quan, tuy nhiên OECD không thể xác định được các quy định pháp luật về vấn đề này. Đối với các trường hợp thực hiện quy trình cạnh tranh, cần thực hiện theo các quy định về đấu thầu trong Luật Đấu thầu số 43/2013/QH13 và Nghị định số 63/2014/NĐ-CP. Tuy nhiên, OECD không thể xác định là quy định có được áp dụng trong thực tế hay không và mức độ công khai, minh bạch của quy trình này ít nhất là đối với các công ty không sử dụng các công ty kiểm toán nổi tiếng.

Theo một số DNNN, các cơ chế đảm bảo tính độc lập của kiểm toán viên bên ngoài đều có hiệu quả. Trong các CTCP lựa chọn thành lập Ủy ban Kiểm toán (thay vì Ban kiểm soát), Ủy ban Kiểm toán có trách nhiệm đề xuất kiểm toán viên độc lập cho Đại hội đồng cổ đông, cũng như trách nhiệm giám sát và đánh giá tính độc lập và khách quan của kiểm toán viên độc lập, đặc biệt là khi công ty sử dụng các dịch vụ phi kiểm toán (Luật Doanh nghiệp). Tuy nhiên, ở các DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ, “Ban kiểm soát nội bộ” (xem phần 11.3) đóng vai trò là đầu mối cho các kiểm toán viên bên ngoài và dường như là cho cả KTNN. Thông lệ tốt trong việc bảo vệ tính độc lập của kiểm toán viên bên ngoài là kiểm toán viên bên ngoài chỉ hạn chế tương tác với Ủy ban Kiểm toán trực thuộc mà không phục vụ HĐQT và đặc biệt là các thành viên độc lập của ủy ban không thuộc nhà nước và không phải là người quản lý doanh nghiệp. Đây không phải là trường hợp của các DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ Việt Nam, vì đầu mối có thể là nhân sự của ban điều hành có các hoạt động là đối tượng của kiểm toán bên ngoài.

Kiểm toán nhà nước không thể thay thế cho kiểm toán độc lập bên ngoài, nhưng các cuộc kiểm toán và ý kiến của KTNN thường được coi là có trọng lượng hơn so với kiểm toán viên độc lập. Công tác kiểm toán của KTNN nhìn chung hướng tới việc bảo vệ an toàn giá trị tài sản nhà nước, chủ yếu tập trung vào kiểm toán tuân thủ định kỳ (3-5 năm một lần) đối với các doanh nghiệp chưa niêm yết và thường là các doanh nghiệp do Nhà nước sở hữu 100% vốn. Một số DNNN cho biết KTNN “có thể kiểm toán bất cứ điều gì họ muốn” và có thẩm quyền xử phạt các DNNN hoặc làm việc với các cơ quan có liên quan (bao gồm cả TTCP) khi cần thiết. OECD hiểu rằng các cuộc kiểm toán do Nhà nước và Quốc hội yêu cầu luôn được thực hiện. Ngoài ra, và không nhất quán với quy chuẩn toàn cầu, quân đội và chính quyền địa phương cũng có thể yêu cầu kiểm toán, mặc dù OECD hiểu rằng điều này phụ thuộc vào nguồn lực và năng lực của KTNN trong một năm nhất định. Tổ chức Quốc tế các Cơ quan Kiểm toán Tối cao coi việc một Cơ quan Kiểm toán Tối cao công bố thông tin về tất cả các cuộc kiểm toán là thông lệ tốt, nhưng có vẻ như nhiều cuộc kiểm toán của KTNN chỉ được công bố tại trụ sở của KTNN. Có thể cần lưu ý rằng một bên có quyền lợi liên quan cho biết kiểm toán nhà nước trên thực tế có thể thay thế cho các biện pháp kiểm soát thích hợp ở cấp công ty (xem phần 11.3 về những thách thức đối với vai trò và trách nhiệm của các thành phần kiểm soát công ty-kiểm soát nội bộ).

Kiểm toán viên bên ngoài và kiểm toán viên nội bộ được phép tham khảo ý kiến của nhau, nhưng điều này không thường xuyên xảy ra trong thực tế. Một bên có quyền lợi liên quan đã thông báo với OECD rằng kiểm toán viên độc lập bên ngoài không phải là người nêu ra vấn đề trong các DNNN và trong trường hợp xảy ra tham nhũng hoặc các sai phạm liên quan, kiểm toán viên nhà nước hoặc TTCP thường là người thực hiện việc này.

### 12.3. Báo cáo tổng hợp hằng năm về DNNN

*C. Cơ quan sở hữu cần phát triển hệ thống báo cáo nhất quán về DNNN và hàng năm phải công bố bản báo cáo tổng hợp về các DNNN. Thông lệ tốt yêu cầu sử dụng truyền thông trực tuyến để tạo điều kiện thuận lợi cho việc tiếp cận thông tin của người dân*

Bộ KH-ĐT lập báo cáo hằng năm theo chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ. Báo cáo này dựa trên dữ liệu từ nhiều nguồn khác nhau, bao gồm báo cáo tài chính sáu tháng và hằng năm đã được kiểm toán của từng DNNN. Dữ liệu có tính chất định lượng và định tính.

Trong báo cáo tổng hợp, Bộ KH-ĐT thường tập trung vào đánh giá và phân tích hoạt động kinh doanh và quản trị của DNNN. Báo cáo này không bao gồm tất cả các DNNN. Báo cáo này bao gồm những thông tin sau: Đóng góp của DNNN đối với nền kinh tế (cơ cấu ngành nghề, kim ngạch xuất nhập khẩu, nguồn thu ngân sách quốc gia), hiệu quả tài chính và giá trị của khu vực DNNN, quy mô kinh doanh của DNNN, việc làm, tiền lương và thù lao của HĐQT trong DNNN. Báo cáo này không cung cấp thông tin tài chính về các DNNN riêng lẻ. Có thể tiến hành báo cáo riêng cho từng DNNN nếu các DNNN tuân thủ yêu cầu công bố báo cáo tài chính đã được kiểm toán trên trang thông tin điện tử của doanh nghiệp vào thời điểm sáu tháng và hằng năm, có nghĩa là thông tin phải được công bố công khai. Bộ KH-ĐT nhận thấy rằng việc áp dụng “Cổng thông tin doanh nghiệp” mà bộ đang giám sát và là nơi tổng hợp thông tin tài chính và phi tài chính cụ thể của DNNN, sẽ cho phép trích xuất nhiều thông tin cụ thể hơn về từng DNNN. Thông tin này có thể được tích hợp vào báo cáo hằng năm, nhưng cần một số yếu tố chính trị để khiến báo cáo của Bộ KH-ĐT thống nhất hơn với loại báo cáo tổng hợp hằng năm được trình bày trong Bộ Hướng dẫn DNNN. Các bên có quyền lợi liên quan cho biết báo cáo tổng hợp đó có thể giúp đưa ra quan điểm về quản trị công ty “đối với những [công ty] không được kiểm soát trực tiếp [bởi chính phủ]”, nhưng lại không áp dụng cái nhìn tương tự cho các DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ.

Học viện Ngân hàng Phát triển Châu Á đã phát hành một báo cáo vào năm 2020 về tiến trình và thách thức trong việc cải cách DNNN, trong đó đánh giá mức độ công bố thông tin của các DNNN và báo cáo cấp nhà nước. Trong đó viết: “Hiện nay, báo cáo về tình hình hoạt động của DNNN được nhiều cơ quan chức năng thực hiện. Tuy nhiên, do các đầu mối còn manh mún nên việc biên soạn bản đánh giá quốc

gia về hiệu quả hoạt động của DNNN còn chưa được thực hiện đầy đủ, chuyên nghiệp và chưa được tuân thủ chặt chẽ. Các báo cáo tổng hợp tốt nhất là báo cáo của Bộ TC và Bộ KH-ĐT; tuy nhiên, các báo cáo này lại không liệt kê đầy đủ tất cả các DNNN. Trong đó còn thiếu và không bao gồm các thông điệp quan trọng, chẳng hạn như so sánh hiệu quả của DNNN với các doanh nghiệp tương tự trong cùng ngành, số liệu thống kê về tình hình nợ của DNNN liên quan đến thâm hụt ngân sách nhà nước và nợ của chính phủ” (ADBI, 2020<sup>[1]</sup>).

Tại Việt Nam, báo cáo tổng hợp được trình lên Thủ tướng Chính phủ và thành viên nội các. Thủ tướng Chính phủ phải trình báo cáo trước Quốc hội trong các hội nghị giữa năm. Báo cáo không được dịch sang các ngôn ngữ khác và có sẵn bằng ngôn ngữ khác do “các vấn đề nhạy cảm”. Nhà nước không có trang thông tin điện tử riêng để công bố thông tin về các DNNN riêng lẻ, nhưng nhà nước đề xuất bằng cách lập báo cáo và công bố báo cáo đó trong các cuộc họp và hội nghị định kỳ có nghĩa là đang công khai thông tin về hoạt động tài chính và phi tài chính của DNNN.

## Tài liệu tham khảo

ADBI (2020), *State-Owned Enterprise Reform in Viet Nam: Progress and Challenges*, [1]  
<https://www.adb.org/sites/default/files/publication/562061/adbi-wp1071.pdf>.

## Ghi chú

<sup>1</sup> <https://business.gov.vn>

<sup>2</sup> Theo Chuẩn mực Kế toán Việt Nam, Chương 22: Trình bày bổ sung báo cáo tài chính của các ngân hàng và tổ chức tài chính tương tự (Ban hành theo Quyết định số 12/2005/QĐ-BTC của Bộ trưởng Bộ Tài chính).

# 13 Trách nhiệm của các hội đồng trong các doanh nghiệp nhà nước

---

Chương này đánh giá trách nhiệm của các hội đồng trong các DNNN dựa trên Chương VII của Bộ hướng dẫn về DNNN của OECD. Chương còn xem xét khuôn khổ bổ nhiệm và đề cử hội đồng trong DNNN và cũng xem xét mức độ mà các hội đồng trong DNNN được trao quyền để thực hiện các đánh giá khách quan và độc lập vì lợi ích tốt nhất của công ty.

---

## 13.1. Nhiệm vụ và trách nhiệm của hội đồng đối với hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp

*A. Các hội đồng trong DNNN cần được chỉ định nhiệm vụ rõ ràng và trách nhiệm cuối cùng đối với hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp. Vai trò của các hội đồng trong DNNN cần được xác định rõ ràng trong pháp luật, tốt nhất là theo quy định của công ty. Hội đồng nên chịu trách nhiệm hoàn toàn với chủ sở hữu, hành động vì lợi ích tốt nhất của doanh nghiệp và đối xử công bằng với tất cả cổ đông*

Nhiệm vụ của các hội đồng trong DNNN khác nhau theo hình thức DNNN - dù là doanh nghiệp nhà nước sở hữu toàn bộ, trường hợp này là Hội đồng Thành viên (HĐTV), hay sở hữu một phần, trường hợp này là Hội đồng Quản trị (HĐQT). Nhiệm vụ, trách nhiệm và quyền hạn của cả HĐTV và HĐQT được quy định trong Luật Doanh nghiệp.

HĐTV (hoặc Chủ tịch, trong trường hợp các công ty TNHH một thành viên lựa chọn không có HĐTV) “có quyền quản lý và kiểm soát doanh nghiệp theo luật và quyết định của cơ quan đại diện chủ sở hữu”. Bộ luật cho phép HĐTV/Chủ tịch “ban hành quyết định sau khi có sự đồng ý của cơ quan đại diện chủ sở hữu về việc bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, miễn nhiệm, khen thưởng [và] phạt, cùng những quyết định khác, đối với Tổng giám đốc hoặc Giám đốc (CEO)”. Họ phải yêu cầu nhà nước (Thủ tướng Chính phủ hoặc cơ quan sở hữu) ra quyết định về những nội dung này cho Chủ tịch và các thành viên khác trong HĐTV. Họ có thể

ra quyết định mà không cần nhà nước phê duyệt về thù lao của tổng giám đốc và các phó giám đốc, cũng như bổ nhiệm và miễn nhiệm các phó giám đốc. Điều này cũng khiến HĐQT chịu trách nhiệm pháp lý với bất kỳ vi phạm nào gây ra tổn thất hoặc thiệt hại đối với vốn và tài sản của doanh nghiệp (Điều 44). Các trách nhiệm khác của HĐQT trong công ty TNHH một thành viên được nêu trong Bảng 13.1 dưới đây.

Về mặt giấy tờ, luật chỉ định HĐQT, và HĐQT đối với trường hợp CTCP, nhiệm vụ rõ ràng và quyền quản lý, kiểm soát doanh nghiệp. Trên thực tế, việc cần yêu cầu nhà nước phê duyệt các quyết định quan trọng sẽ khiến HĐQT mất đi thẩm quyền dự định có và làm quy trình ra quyết định kém hiệu quả.

HĐTV bao gồm các đại diện cho phần vốn nhà nước. Dù về chính thức, họ không được coi là công chức hay viên chức, điều này cho thấy có mức độ tách biệt nhất định giữa chủ sở hữu và hoạt động kinh doanh của công ty, thực tế, hội đồng bao gồm toàn bộ đại diện nhà nước hoặc người từng là nhân viên của tổ chức. Mỗi DNNN áp dụng các quy trình, thủ tục khác nhau cho dự án phê duyệt hoặc kế hoạch đầu tư, trong đó tổng giám đốc và HĐQT quyết định xem có thể quản lý quy trình trong nội bộ công ty hay không. Trường hợp thường xảy ra là người đại diện phần vốn nhà nước trong HĐQT quyết định nâng mức phê duyệt lên mức của CMSC, sau đó cơ quan này thường chọn chia sẻ quyết định với các bộ khác - cụ thể là Bộ KH-ĐT và Bộ TC. Thực sự, ở nhiều quốc gia, quyết định lớn hoặc một DNNN có thể được giám sát bởi chủ sở hữu nhà nước, nhưng tính linh hoạt và đột xuất của việc cho phép HĐQT ra quyết định đã đặt ra câu hỏi về tính nhất quán của các thông lệ quản trị và cơ hội để đại diện nhà nước tạo tác động tới công tác vận hành doanh nghiệp trong vai trò là đại diện nhà nước so với những gì vì lợi ích tốt nhất của công ty. Trong khi cách làm thông thường không chỉ làm tăng thêm lớp thủ tục quan liêu đối với quy trình ra quyết định trong công ty, mà còn là dấu hiệu cho thấy chưa có sự phân chia trách nhiệm rõ ràng giữa tổng giám đốc và ban lãnh đạo với HĐQT, và giữa công ty và chủ sở hữu nhà nước. Điều này cũng cho thấy mức độ tự chủ cao trong mỗi DNNN và hội đồng với việc áp dụng các trách nhiệm, chưa kể để các biện pháp kiểm soát quan trọng.

Đối với DN cổ phần nhà nước do nhà đầu tư bên ngoài sở hữu một phần, trách nhiệm được quy định rõ ràng hơn. Trên thực tế, những DNNN này báo cáo cho cuộc họp cổ đông thường niên. Tuy nhiên, nhóm công tác vẫn quan ngại về độ tự chủ của HĐQT và công tác quản trị vận hành của DNNN do ranh giới mong manh và các kênh báo cáo giữa bên đại diện phần vốn nhà nước trong hội đồng và chủ sở hữu nhà nước. Bảng dưới đây trình bày tổng quan về trách nhiệm của cả HĐQT và HĐQT.

Không có khái niệm chính thức về “giám đốc ngầm” ở Việt Nam. Luật Doanh nghiệp (Khoản 4, Điều 56) quy định chi tiết quy trình bổ nhiệm tạm thời khi Chủ tịch hội đồng không đủ năng lực hay không thể thực hiện chức năng của mình. Vai trò này thường được đảm nhận bởi Tổng giám đốc. Một cá nhân trong HĐQT được giao nhiệm vụ triệu tập cuộc họp để bầu một trong những thành viên hiện tại trong hội đồng tạm thời làm Chủ tịch, sau đó các thành viên khác sẽ nhất trí. Vị trí này tồn tại “cho đến khi có quyết định mới của [HĐTV]”. Quy định đó cũng nên được phản ánh trong điều lệ công ty. Như những gì có thể nhận thấy, không có thời gian hay thời hạn xác định trước đối với vị trí quyền Chủ tịch. Luật không quy định các thủ tục đối với các thành viên hội đồng không phải là Chủ tịch.

**Bảng 13.1. Nghĩa vụ của Hội đồng thành viên (với công ty TNHH) và Hội đồng quản trị (với CTCP)**

Hội đồng thành viên		Hội đồng quản trị
DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ (Công ty TNHH một thành viên)	DNNN do nhà nước sở hữu đa số (Công ty TNHH hai thành viên trở lên)	DNNN do nhà nước sở hữu đa số (CTCP)
a) Quyết định các vấn đề nêu tại Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp; b) Quyết định thành lập, tổ chức lại, giải thể chi nhánh, văn phòng đại diện và các	a) Quyết định chiến lược phát triển và kế hoạch kinh doanh hàng năm của công ty; b) Quyết định tăng hoặc giảm vốn điều lệ, quyết định thời điểm và phương thức huy động thêm vốn; quyết định phát hành trái phiếu;	a) Quyết định chiến lược phát triển trung hạn và kế hoạch kinh doanh hàng năm của công ty; b) Kiến nghị loại cổ phần và tổng số cổ phần được quyền chào bán của từng loại; c) Quyết định bán cổ phần chưa bán trong

<p>đơn vị hạch toán phụ thuộc của công ty;</p> <p>c) Quyết định kế hoạch sản xuất, kinh doanh hằng năm, chủ trương phát triển thị trường, tiếp thị và công nghệ của công ty;</p> <p>d) Tổ chức hoạt động kiểm toán nội bộ và quyết định thành lập đơn vị kiểm toán nội bộ của công ty;</p> <p>đ) Quyền và nghĩa vụ khác theo quy định của Điều lệ công ty, Luật Doanh nghiệp và quy định khác của pháp luật có liên quan.</p>	<p>c) Quyết định dự án đầu tư phát triển của công ty; giải pháp phát triển thị trường, tiếp thị và chuyển giao công nghệ;</p> <p>d) Thông qua hợp đồng vay, cho vay, bán tài sản và hợp đồng khác do điều lệ công ty quy định có giá trị từ 50% tổng giá trị tài sản trở lên được ghi trong báo cáo tài chính tại thời điểm công bố gần nhất của công ty (hoặc một tỷ lệ hoặc giá trị khác nhỏ hơn quy định tại điều lệ công ty);</p> <p>đ) Bầu, miễn nhiệm Chủ tịch Hội đồng thành viên; quyết định bổ nhiệm, miễn nhiệm, ký và chấm dứt hợp đồng đối với Giám đốc/Tổng giám đốc, kế toán trưởng, kiểm soát viên và người quản lý khác quy định tại điều lệ công ty;</p> <p>e) Quyết định mức lương, thù lao, thưởng và lợi ích khác đối với Chủ tịch Hội đồng thành viên, Giám đốc/Tổng giám đốc, kế toán trưởng, kiểm soát viên và người quản lý khác quy định tại điều lệ công ty;</p> <p>g) Thông qua báo cáo tài chính hằng năm, phương án sử dụng và phân chia lợi nhuận hoặc phương án xử lý lỗ của công ty;</p> <p>h) Quyết định cơ cấu tổ chức quản lý công ty;</p> <p>i) Quyết định thành lập công ty con, chi nhánh, văn phòng đại diện;</p> <p>k) Sửa đổi, bổ sung điều lệ công ty;</p> <p>l) Quyết định tổ chức lại công ty;</p> <p>m) Quyết định giải thể hoặc yêu cầu phá sản công ty;</p> <p>n) Quyền và nghĩa vụ khác theo quy định của Luật này và điều lệ công ty.</p>	<p>phạm vi số cổ phần được quyền chào bán của từng loại; quyết định huy động thêm vốn theo hình thức khác;</p> <p>d) Quyết định giá bán cổ phần và trái phiếu của công ty;</p> <p>đ) Quyết định mua lại cổ phần theo quy định tại Khoản 1 và Khoản 2 Điều 133 của Luật Doanh nghiệp;</p> <p>e) Quyết định phương án đầu tư và dự án đầu tư trong thẩm quyền và giới hạn theo quy định của pháp luật;</p> <p>g) Quyết định giải pháp phát triển thị trường, tiếp thị và công nghệ;</p> <p>h) Thông qua hợp đồng mua, bán, vay, cho vay và hợp đồng, giao dịch khác có giá trị từ 35% tổng giá trị tài sản trở lên được ghi trong báo cáo tài chính gần nhất của công ty, trừ trường hợp điều lệ công ty có quy định tỷ lệ hoặc giá trị khác; hợp đồng, giao dịch thuộc thẩm quyền quyết định của ĐHĐCĐ theo quy định tại Điểm d Khoản 2 Điều 138, Khoản 1 và Khoản 3 Điều 167 của Luật Doanh nghiệp.</p> <p>i) Bầu, miễn nhiệm Chủ tịch Hội đồng quản trị; bổ nhiệm, miễn nhiệm, ký kết hợp đồng, chấm dứt hợp đồng đối với Giám đốc/Tổng giám đốc và người quản lý quan trọng khác do điều lệ công ty quy định; quyết định tiền lương, thù lao, thưởng và lợi ích khác của những người quản lý đó; cử người đại diện theo ủy quyền tham gia Hội đồng thành viên hoặc ĐHĐCĐ ở công ty khác; quyết định mức thù lao và quyền lợi khác của những người đó;</p> <p>k) Giám sát, chỉ đạo Giám đốc/Tổng giám đốc và người quản lý khác trong điều hành công việc kinh doanh hằng ngày của công ty;</p> <p>l) Quyết định cơ cấu tổ chức, quy chế quản lý nội bộ của công ty; quyết định thành lập công ty con, chi nhánh, văn phòng đại diện; việc góp vốn, mua cổ phần của doanh nghiệp khác;</p> <p>m) Duyệt chương trình, nội dung tài liệu phục vụ họp ĐHĐCĐ; triệu tập họp ĐHĐCĐ hoặc lấy ý kiến để ĐHĐCĐ thông qua nghị quyết;</p> <p>n) Trình báo cáo tài chính hằng năm lên ĐHĐCĐ;</p> <p>o) Kiến nghị mức cổ tức được trả; quyết định thời hạn và thủ tục trả cổ tức hoặc xử lý lỗ phát sinh trong quá trình kinh doanh;</p> <p>p) Kiến nghị việc tổ chức lại, giải thể công ty; yêu cầu phá sản công ty;</p> <p>q) Quyền và nghĩa vụ khác theo quy định của Luật này và điều lệ công ty.</p>
---	--	---

Nguồn: Luật Doanh nghiệp.

Các đánh giá cho HĐTV thường là từ trên xuống - nghĩa là thực hiện bởi bộ có thẩm quyền chịu trách nhiệm đề cử hội đồng. Hay theo cách nói của bên Việt Nam, “người đề cử thì phải đánh giá”. Tuy nhiên, cơ quan thực hiện đánh giá một phần dựa trên bản tự đánh giá của hội đồng, căn cứ theo Nghị định 159. Nhóm công tác hiểu rằng việc đánh giá của hội đồng chỉ mang tính hình thức, hay nói cách khác là không thu được kết quả đánh giá có ý nghĩa. Nhóm công tác nghi ngại rằng điều này phần nào có thể xảy ra, bởi

thành viên trong HĐQT biết thông tin này sẽ được cung cấp để bộ có thẩm quyền đưa ra đánh giá, và được sử dụng để xác định mức thù lao cho năm tiếp theo.

## 13.2. Xây dựng chiến lược và giám sát công tác quản lý

*B. Các hội đồng trong DNNN cần thực hiện hiệu quả chức năng của mình trong xây dựng chiến lược và giám sát công tác quản lý, dựa trên nhiệm vụ và mục tiêu tổng quan do chính phủ đặt ra. Hội đồng nên có quyền bổ nhiệm và bãi nhiệm tổng giám đốc. Hội đồng nên đặt mức thù lao cho ban điều hành phù hợp với lợi ích lâu dài của doanh nghiệp*

Khó khăn chung đối với việc quản trị DNNN nhiều khả năng nằm ở việc pháp luật hiện được xây dựng theo hướng trao cho nhà nước, ít nhất là trong trường hợp DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ, quyền ra quyết định cuối cùng về thành phần và đại diện trong hội đồng. Nhiều đại diện của nhà nước cùng nhau quản lý nhóm ứng cử viên, điều chỉnh hợp lý tiêu chí yêu cầu cho từng vị trí, đánh giá mức độ đáp ứng tiêu chí, đề cử thành viên hội đồng có sự tham vấn với ban lãnh đạo công ty, và cuối cùng là bổ nhiệm (đôi khi do Thủ tướng Chính phủ thực hiện). Hơn nữa, trong khi luật năm 2015 cấm công chức tham gia vào các hội đồng - cả HĐQT và HĐQT - nhà nước vẫn bổ nhiệm “nhóm đại diện cho phần vốn nhà nước” vào hội đồng.

Chính quyền Việt Nam đề xuất chủ sở hữu nhà nước thực hiện quyền, trách nhiệm và nghĩa vụ của mình theo quy định pháp luật, bao gồm Luật Doanh nghiệp, Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp. Các điều lệ công ty riêng lẻ cũng nhằm hướng tới việc trao cho DNNN quyền tự chủ và “tự chịu trách nhiệm”, điều này cho thấy rằng chủ sở hữu nhà nước có trách nhiệm tuân thủ nghiêm ngặt các quy định trong điều lệ công ty. Nhiều bên liên quan nhấn mạnh lại rằng sự can thiệp vào hoạt động kinh doanh của DNNN sẽ bị coi là bất hợp pháp.

Có vẻ có một quy trình để thúc đẩy việc ra quyết định từ tổng giám đốc tới HĐQT hoặc HĐQT, cho đến CMSC (và các bộ khác) tùy thuộc vào tính chất của quyết định. Tuy nhiên, như đã đề cập ở trên, ngưỡng hoặc chỉ tiêu về thời điểm cần đưa ra quyết định ở cấp nào chưa được làm rõ trong luật, mặc dù nội dung này có thể được định rõ ràng hơn trong điều lệ công ty. Quy định này có thể khác nhau tùy vào mỗi công ty. Có vẻ như người đại diện phần vốn nhà nước, hiển nhiên là trong HĐQT và có khả năng là HĐQT, có tầm ảnh hưởng đáng kể đến quyết định của công ty về mặt điều hành, giữ mối liên hệ chặt chẽ với chủ thể xuất thân của mình (bất kể là CMSC hay SCIC).

Về mặt lý thuyết, HĐQT trong công ty do nhà nước sở hữu toàn bộ sẽ chịu sự giám sát của Ban kiểm soát (BKS). Trên thực tế, mặc dù BKS được trao quyền hạn ngang với HĐQT, BKS không thể có quyền hạn cao hơn HĐQT. Một cách “kiểm soát và cân bằng” hiệu quả hơn đối với cả HĐQT và ban quản lý điều hành là qua các “Tổ chức Đảng” hay đại diện Đảng Cộng sản trong từng DNNN. Thông thường, Tổ chức Đảng có đại diện trong các vị trí lãnh đạo - tổng giám đốc và/hoặc Chủ tịch hội đồng - nhưng không phải là duy nhất. Họ hành động độc lập trong công ty và có thể khá hiệu quả trong việc khiến ban lãnh đạo và các hội đồng chịu trách nhiệm giải trình, đặc biệt là xoay quanh vấn đề tham nhũng hoặc các sai phạm liên quan, vốn là trọng tâm chính của Đảng Cộng sản. Trong khi hoạt động của Đảng Cộng sản, KTNN và thanh tra được cho là hiệu quả trong việc quy trách nhiệm giải trình cho DNNN, nhóm công tác vẫn còn hoài nghi rằng họ chịu trách nhiệm giải trình đối với các quyết định chỉ có lợi cho công ty, vì thực tế các quyết định của HĐQT trong doanh nghiệp do nhà nước sở hữu toàn bộ được kỳ vọng có lợi cho nhà nước.

Trong trường hợp DNNN dưới hình thức CTCP, HĐQT có quyền tuyển dụng và ký hợp đồng lao động với tổng giám đốc, tuân theo sự chấp thuận của chủ sở hữu nhà nước. Theo pháp luật, tổng giám đốc của DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ sẽ được HĐQT bổ nhiệm, tuân theo sự chấp thuận hoặc yêu cầu của cơ quan đại diện chủ sở hữu (bộ có thẩm quyền). Trên thực tế có thể ngược lại - tức là bộ có thẩm quyền ban đầu sẽ đưa ra đề xuất và đề cử dựa trên nhóm ứng viên, và tham khảo ý kiến với HĐQT. Đối với tập đoàn công ty, các chức danh Chủ tịch và CEO/Tổng Giám đốc được coi là “vị trí cấp cao”, do đó sẽ do



Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm, cho dù tập đoàn công ty ở cấp trung ương hay cấp tỉnh. Ở cả công ty TNHH và CTCP, có vẻ như HĐQT và HĐQT đều tham gia vào quy trình đánh giá thường niên cho tổng giám đốc - kết quả sau đó được thông báo cho cấp ủy của công ty và cơ quan có thẩm quyền theo yêu cầu. Đánh giá này sẽ được HĐQT cân nhắc khi xem xét việc bổ nhiệm lại, nâng lương và thưởng cho ban quản lý điều hành.

Vấn đề nhân sự của DNNN do các bộ có thẩm quyền giám sát. Hướng dẫn về quản lý nhân sự do Bộ NV quy định, đóng vai trò như cố vấn cho các bộ có thẩm quyền về luật pháp và các vấn đề nhân sự cụ thể. Theo quan sát của nhóm công tác, Bộ NV và bộ có thẩm quyền cùng nhau đảm nhiệm vai trò giám sát công tác quản lý DNNN, đặc biệt là DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ.

Tuy đóng vai trò giám sát công tác quản lý, nhà nước cũng có ảnh hưởng lớn tương đương, không hề ít hơn do nhà nước và Đảng đều đại diện đa số trong các hội đồng (100% nhà nước sở hữu). OECD nhận thấy rằng các bộ có thể và thực tế tham vấn trực tiếp với các tổng giám đốc và không thông qua HĐQT, như về vấn đề góp ý cho soạn thảo luật, điều này làm dấy lên lo ngại về việc ban lãnh đạo DNNN hành động vì lợi ích tốt nhất của doanh nghiệp cũng như nhà nước có đủ để tách biệt chức năng quản lý và chức năng sở hữu.

### 13.3. Thành phần hội đồng và thực hiện phán quyết một cách khách quan, độc lập

*C. Thành phần hội đồng trong DNNN nên tạo điều kiện thực hiện phán quyết một cách khách quan, độc lập. Tất cả thành viên hội đồng, bao gồm bất kỳ quan chức nhà nước nào, nên được đề cử dựa trên trình độ chuyên môn và có trách nhiệm pháp lý tương đương*

Pháp luật quy định các thông số về thành phần của một trong hai loại hội đồng thông qua số lượng thành viên tối đa và tối thiểu trong hội đồng; tối đa 7 thành viên đối với công ty TNHH do nhà nước sở hữu toàn bộ; từ 3-7 thành viên đối với công ty TNHH do nhà đầu tư bên ngoài sở hữu một phần; và từ 3-11 thành viên đối với DNNN do nhà đầu tư bên ngoài sở hữu một phần dưới hình thức CTCP.

Không có yêu cầu pháp luật đối với thành phần hội đồng trong công ty TNHH (một thành viên và nhiều thành viên). Tại các công ty đại chúng, HĐQT phải có tối thiểu 1/3 thành viên là thành viên không điều hành. Thành phần hội đồng đối với công ty TNHH được quy định bởi các tiêu chí đặt ra ở cấp trung ương và bộ có thẩm quyền điều chỉnh cho phù hợp với từng vị trí và công ty. Có vẻ như HĐQT của DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ bao gồm “người đại diện phần vốn nhà nước”<sup>1</sup> - là đại diện của CMSC hoặc SCIC - hoặc cán bộ Đảng, và cựu nhân viên của công ty.

Ngoài ra, tại các công ty đại chúng chưa niêm yết và công ty đại chúng niêm yết không có BKS (thay vào đó thành lập ủy ban kiểm toán), tối thiểu 20% thành viên HĐQT phải là thành viên độc lập. Không thể xác minh sự tuân thủ yêu cầu này bằng cách đánh giá trang web của DNNN. Bộ nguyên tắc về Quản trị Công ty dành cho các công ty niêm yết cũng khuyến khích các công ty niêm yết (bao gồm DNNN) đảm bảo tối thiểu 1/3 số thành viên HĐQT là thành viên độc lập.

Có vẻ như những đại diện phần vốn nhà nước đến từ CMSC hay SCIC, và không được coi là công chức hay viên chức, do đó cho phép họ trở thành thành viên hội đồng mà không mâu thuẫn với chính sách không có “công chức” trong hội đồng, đây dường như là một cách làm tốt. Đảng viên cũng tham gia các hội đồng, ví dụ như ở PVN, do nhà nước sở hữu 100%. Hội đồng bao gồm 7 thành viên sau: Chủ tịch (kiêm Bí thư Đảng Ủy Tập đoàn Dầu khí Quốc gia); Thành viên (kiêm Phó Bí thư Đảng ủy); CEO/Tổng Giám đốc PVN; 5 thành viên chuyên trách.

HĐTV cũng có thể có sự tham gia của nhân viên nội bộ công ty có lộ trình sự nghiệp rõ ràng, như mô tả dưới đây. Trong trường hợp này, có vẻ như nhân viên sau đó sẽ mất tư cách nhân viên trong công ty và trở thành thành viên chuyên trách trong hội đồng. Việc này được coi là thăng chức. HĐQT có thể chấp

nhận ứng cử viên bên ngoài, nhưng đây thường là phương án thứ hai, thường áp dụng khi không có thành viên nội bộ đủ tiêu chuẩn hoặc công ty đang cực kỳ khó khăn về tài chính. Nhóm công tác hiểu rằng hiện không có thành viên hội đồng bên ngoài độc lập - tức là bên ngoài công ty hoặc nhà nước. Việc thiếu thông tin trong vấn đề này phản ánh khó khăn trong tiếp cận thông tin về thành phần hội đồng và sự thiếu minh bạch nói chung trong các hội đồng ở DNNN. Khi tìm thấy thông tin về hội đồng ở trên mạng, nhóm công tác thấy nam giới chiếm đa số trong các HĐQT ở DNNN Việt Nam.

Đối với CTCP, dù đã niêm yết hay chưa niêm yết, HĐQT phải có từ 3 đến 11 thành viên với nhiệm kỳ 5 năm. Tại các CTCP chưa niêm yết, HĐQT bao gồm Chủ tịch, đại diện người lao động hoặc đại diện chủ sở hữu nhà nước và có thể có Phó Chủ tịch trong trường hợp công ty lớn (ví dụ: SCIC). Tại các DNNN niêm yết, HĐQT phải có tối thiểu 1/3 thành viên là thành viên không điều hành. Ngoài ra, tại các công ty đại chúng chưa niêm yết và công ty đại chúng niêm yết không có BKS (mà chỉ có ủy ban kiểm toán), tối thiểu 20% thành viên HĐQT phải là thành viên độc lập. Bộ nguyên tắc về Quản trị Công ty dành cho các công ty niêm yết cũng khuyến khích các công ty niêm yết (bao gồm DNNN) đảm bảo tối thiểu 1/3 số thành viên HĐQT là thành viên độc lập. Thành viên HĐQT độc lập chỉ có thể được bầu tối đa hai nhiệm kỳ liên tục.

Tất cả các DNNN phải công bố trên trang web của mình: (b) thông tin về lãnh đạo điều hành công ty... họ được chỉ định ra sao... cũng như những người và lợi ích liên quan tới họ. Bảng 13.2 trình bày tổng quan thông tin thu thập được qua trang web của 10 DNNN lớn về Hội đồng, bảng này cho thấy các DNNN cung cấp rất ít thông tin về hội đồng của mình qua trang web - đặc biệt là không chỉ riêng các DNNN do nhà nước sở hữu 100% - qua đó chúng tôi nhận thấy việc không tuân thủ quy định về công bố thông tin đề cập ở phần này và mục 6.1.

### Bảng 13.2. Thông tin công bố liên quan đến hội đồng của 10 DNNN lớn

Bảng tổng hợp từ trang web của 10 DNNN lớn (6 trong số 10 DNNN niêm yết lớn nhất, 1 doanh nghiệp niêm yết, 3 DN do nhà nước sở hữu toàn bộ)

	HĐQT (CTCP) /HĐTV (CT TNHH)	Ban giám đốc	BKS	Tên	Ảnh	Thông tin bổ nhiệm	Thông tin về vai trò ở các công ty khác	Lý lịch cá nhân	Đại diện độc lập rõ ràng?
<b>Top 10 DNNN niêm yết lớn nhất</b>									
Ngân hàng TMCP Ngoại thương Việt Nam - Vietcombank	x	x	x	x	x			x	
Tổng Công ty Khí Việt Nam - CTCP (Pvgas)	x	x	x	x				x	
CTCP Sữa Việt Nam	x	x		x	x		x		x
Ngân hàng TMCP Đầu tư và Phát triển Việt Nam (BIDV)	x	x	x	x	x			x	x
Tập đoàn Công nghiệp Cao su Việt Nam	x	x		x	x				

	HDQT (CTCP) /HĐTV (CT TNHH)	Ban giám đốc	BKS	Tên	Ảnh	Thông tin bổ nhiệm	Thông tin về vai trò ở các công ty khác	Lý lịch cá nhân	Đại diện độc lập rõ ràng?
Tổng CTCP Bia - Rượu - Nước giải khát Sài Gòn	x	x	x	x	x				
<b>Niên yết</b>									
Vietnam Airlines	x	x	x	x				x	
<b>Nhà nước sở hữu 100%</b>									
Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh Vốn Nhà nước (SCIC)		x	x	x	x	x		x	
Tập đoàn Đầu khí Việt Nam (PVN)		x	x	x	x				
Tập đoàn Điện lực Việt Nam (EVN)		x		x	x				

Nguồn: Tác giả tìm hiểu trên trang web các DNNN.

Dựa trên thông tin cung cấp trên trang web công ty, có thể xác nhận rằng chỉ có HDQT của Công ty Sữa Việt Nam tuân thủ cách làm quy định trong Bộ Nguyên tắc về Quản trị Công ty là có 30% thành viên độc lập (bao gồm cả những thành viên thuộc Ủy ban Kiểm toán), số còn lại bao gồm thành viên không điều hành (40%) và thành viên điều hành (30%). Không thể nói rằng các công ty niêm yết khác không tuân thủ, nhưng thông tin không có trên trang web của họ. HDQT của Công ty Sữa Việt Nam có đại diện nước ngoài - điều này không rõ ràng nhưng có thể xác minh được đối với Vietcombank, Tổng CTCP Bia - Rượu - Nước giải khát Sài Gòn và Vietnam Airlines (tất cả đều là công ty niêm yết).

Như đã thảo luận ở các chương trên, chủ sở hữu nhà nước không những chịu trách nhiệm đề cử thành viên hội đồng trong DNNN một thành viên do nhà nước sở hữu toàn bộ, mà còn về bổ nhiệm, miễn nhiệm, khen thưởng, kỷ luật và xử phạt họ. Ngoài ra, nhà nước cũng bổ nhiệm Tổng giám đốc và các Kiểm soát viên. Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm Chủ tịch hội đồng đối với tập đoàn kinh tế. Chẳng hạn, thành viên trong HĐTV của EVN (tập đoàn kinh tế nhà nước sở hữu toàn bộ) được cơ quan đại diện chủ sở hữu (CMSC) bổ nhiệm. Chủ tịch hội đồng của EVN được Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm theo yêu cầu của CMSC, sau khi Bộ NV đánh giá vai trò trong quản lý các vị trí cấp cao của nhà nước. Tương tự, Chủ tịch HĐTV của VNR được CMSC đề cử để Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm, tái bổ nhiệm, miễn nhiệm, khen thưởng và kỷ luật theo pháp luật. Các thành viên khác trong hội đồng được CMSC bổ nhiệm, tái bổ nhiệm, miễn nhiệm, khen thưởng và kỷ luật.

Các cơ quan nhà nước đề xuất một danh sách các ứng cử viên cho hội đồng của DNNN. Người được đề cử sau đó sẽ cân nhắc trước khi chấp nhận hoặc từ chối đề cử. Nếu một ứng cử viên được hội đồng thông qua, việc này sẽ được thông báo cho cơ quan nhà nước trước khi tiến hành bổ nhiệm. Hiện nay có các quy định hướng dẫn quy trình đề cử bao gồm tiêu chí đề cử, quá trình chuẩn bị và thủ tục bổ nhiệm chính thức (Nghị định 97/2015/NĐ-CP, Nghị định 106/2015/NĐ-CP). Tất cả các ứng cử viên đều phải tuân theo quy trình này.

Đề cử được thực hiện theo định hướng của các tiêu chí chung cho bổ nhiệm, quy định trong Nghị định số 159/2020/NĐ-CP ngày 31/12/2020 của Chính phủ về quản lý người giữ chức danh, chức vụ và đại diện phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Tiêu chí được Bộ NV xây dựng ở cấp trung ương (Nghị định 159),

trong sự hợp tác với CMSC và Bộ KH-ĐT (xác nhận), và áp dụng với tất cả DNNN ở cấp trung ương và cấp tỉnh. Chúng nên được chuyển đổi thành điều lệ công ty. Các bộ có thẩm quyền có quyền điều chỉnh tiêu chí tùy thuộc vào vị trí trong công ty, với điều kiện không gây mâu thuẫn với Nghị định 159 do Bộ NV phối hợp với CMSC xây dựng. Điều này cho thấy độ linh hoạt nhất định được đảm bảo để điều chỉnh các tiêu chí phù hợp với từng vị trí, lĩnh vực và chuyên môn. Yêu cầu cụ thể có thể được nêu trong Điều lệ Công ty, nhưng nhóm công tác hiểu rằng có thể điều chỉnh thêm các tiêu chí ra bên ngoài phạm vi Điều lệ Công ty. Do thiếu tính minh bạch trong quy trình và không đăng công khai các vị trí, rất khó xác định xem các tiêu chí có được điều chỉnh theo hướng thiên vị một cá nhân hay nhóm so với các cá nhân, nhóm khác hay không. Trong trường hợp là Đảng viên, sẽ có thêm các tiêu chí, điều kiện bổ sung, căn cứ theo quy định của Đảng.

Nhà nước sử dụng một quy trình chi tiết để chuẩn bị lộ trình sự nghiệp cho các cá nhân. Nhóm công tác hiểu rằng quy trình này áp dụng phần lớn cho nhân viên công ty, nhưng cũng có thể áp dụng cho những cán bộ trong khu vực công có tiềm năng thăng chức, theo quan điểm của nhà nước hoặc Đảng. Do đó, quyết định bổ nhiệm của một số hội đồng, nếu không phải là tất cả, được đưa ra dựa trên một nhóm ứng viên được tìm kiếm, tuyển dụng và chuẩn bị trước cho bổ nhiệm có thể xảy ra. Các cá nhân cần tuân theo một “kế hoạch tổng thể” để được “thăng chức”. Hiệu quả làm việc của họ được đánh giá, và có thể đưa họ vào các nhóm để đào tạo phục vụ mục đích thăng chức trong tương lai. Lộ trình thăng tiến như vậy làm dấy lên mối lo ngại về sự trung thành mà cá nhân có đối với quá trình và nhà nước đối với con đường sự nghiệp của họ, cũng như hệ quả đối với việc hành động vì lợi ích của công ty. Đồng thời, nhóm công tác được cung cấp thông tin về nhu cầu đào tạo cho các thành viên trong hội đồng, ít nhất là trong các công ty do nhà nước sở hữu toàn bộ. Cùng với một bình luận về tiềm năng cải thiện tính chuyên nghiệp của HĐQT, nhóm công tác cho rằng hiện tại cấp hội đồng đang thiếu kỹ năng và chuyên môn cần thiết. Điều này có thể do các tiêu chí còn lại có trọng số khác nhau - ví dụ, vị trí trong nội bộ hoặc sự trung thành với Đảng. Việt Nam có thể mong muốn sửa đổi các tiêu chí hay quy trình áp dụng các tiêu chí, hoặc tìm kiếm bên ngoài những ứng viên với kinh nghiệm, kiến thức phù hợp - có cả các kỹ năng cứng và kỹ năng mềm cần thiết - để chuyên nghiệp hóa HĐQT.

Về lý thuyết, nếu hội đồng của DNNN từ chối một ứng cử viên, thì người đó sẽ không được bổ nhiệm. Song, theo nhóm công tác được biết, chưa từng có bất đồng nào như vậy xảy ra. Theo thông tin từ một DNNN, công ty đánh giá nghiêm ngặt hồ sơ đề cử cho các vị trí trong HĐQT và ban lãnh đạo, nhằm đảm bảo sự tuân thủ với hệ thống quy định - tức là quy định của cả Đảng và Nhà nước về vấn đề/công tác nhân sự. Tuy nhiên, các DNNN có vẻ thường chấp nhận các đề cử của nhà nước, đặc biệt khi thấy rằng nhiều người nằm trong danh sách ứng viên xác định trước.

Điều đáng chú ý là nhóm công tác được thông tin về dự định xây dựng hướng dẫn mới về quy trình đề cử. Theo quan điểm của một bên liên quan, ý tưởng của việc này là để DNNN thu hút được những ứng viên có chất lượng và cơ cấu quản trị của DNNN để nâng cao hiệu quả làm việc và vận hành. Họ cho rằng hiện tại chưa thể làm được điều này vì nhiều lý do, chưa kể đến quy trình đề cử ứng viên “rất công kềnh và phức tạp”. Ngoài vấn đề này, các bộ được phỏng vấn không thể (hoặc không sẵn sàng) nói rõ quy trình như thế nào và sẽ thay đổi như thế nào.

Như đã đề cập, pháp luật Việt Nam không cho phép công chức, viên chức tham gia vào hội đồng. Trước năm 2015, việc hội đồng có đại diện từ nhiều bộ là rất phổ biến. Hiện tại, nhà nước có đại diện trong hội đồng thông qua “người đại diện phần vốn nhà nước” đến từ CMSC hoặc SCIC và có thể từ các cơ quan khác, trong đó nhân viên không được coi là công chức hay viên chức. Do đó, dù trên giấy tờ pháp luật quy định nhà nước không nên có mặt trong hội đồng, nhưng thực tế đại diện của nhà nước khá nhiều.

Như đã đề cập, quyền và nghĩa vụ của HĐQT và HĐQT được quy định chi tiết trong Luật Doanh nghiệp, cũng như Nghị định số 159/2020/NĐ-CP (về nhân sự) và Điều lệ công ty. Thành viên của HĐQT và ban lãnh đạo trong DNNN phải chịu trách nhiệm cá nhân với những thiệt hại gây ra cho DNNN do quyết định, chỉ đạo của họ theo mức độ thiệt hại được xác định bởi cơ quan/cá nhân có thẩm quyền sau khi loại bỏ các yếu tố ảnh hưởng khách quan (trong khi đó với công ty tư nhân, chủ sở hữu hoặc cổ đông bị ảnh

hường bởi quyết định của chính họ). Việc xác định mức bồi thường và/hoặc trách nhiệm hình sự của thành viên ban lãnh đạo DNNN dựa trên ý chí và hành vi (cố ý vi phạm quy định hoặc sơ suất trong khâu quản lý) được đánh giá, xác định và kết luận bởi cơ quan tư pháp.

Theo CIEM, có một số trường hợp người trong HĐQT bị cách chức, đặc biệt là trong bối cảnh chống tham nhũng. Luật số 69 và Nghị định 159 quy định rõ trường hợp chủ tịch hội đồng bị miễn nhiệm. Nếu không thể đáp ứng yêu cầu trong hai năm liên tiếp, họ sẽ bị miễn nhiệm (vi phạm pháp luật, tham nhũng), và trên thực tế đã có nhiều trường hợp và thành viên hội đồng như vậy.

Nhóm công tác đã tìm hiểu từ một DNNN về vấn đề mà các ủy ban chuyên trách trong hội đồng đã nêu lên, liên quan đến việc hiểu rõ trách nhiệm tập thể và trách nhiệm cá nhân của thành viên trong HĐQT. Quan trọng hơn là quan điểm này cho thấy văn hóa mặc định về định hướng thống nhất của hội đồng - không có quan điểm bất đồng hoặc có các nhiệm vụ đa dạng - có thể gây ra vấn đề đối với hiệu quả của hội đồng. Mặt khác, việc làm rõ trách nhiệm của các ủy ban chuyên trách, cũng như hệ quả đối với trách nhiệm tập thể và trách nhiệm của các thành viên còn lại trong hội đồng, có thể quan trọng trong việc giảm thiểu sự chống đối thông lệ tốt là có các ủy ban hội đồng vững mạnh để nâng cao tính chuyên nghiệp của hội đồng.

### 13.4. Các thành viên hội đồng độc lập

*D. Các thành viên hội đồng độc lập, nếu có, không được có bất kỳ lợi ích hay mối quan hệ nào với doanh nghiệp, ban lãnh đạo, các cổ đông lớn khác và cơ quan sở hữu mà có thể ảnh hưởng đến việc thực hiện phán quyết một cách khách quan*

Như đã đề cập, có rất ít yêu cầu bằng văn bản về thành phần thành viên lý tưởng trong hội đồng của DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ. Mặc dù có vẻ như trên lý thuyết, luật pháp cho phép nhà nước thêm thành viên độc lập vào nhóm ứng cử viên, nhưng nhóm công tác thấy rằng không có thành viên bên ngoài (ngoài công ty và ngoài nhà nước) tham gia hội đồng trong các công ty do nhà nước sở hữu toàn bộ. Luật Doanh nghiệp quy định thành viên trong hội đồng không được là nhân viên hiện tại của công ty hay công ty con của công ty, nhưng nhóm công tác nhận thấy rằng có nhiều quyết định bổ nhiệm thành viên hội đồng trong các công ty do nhà nước sở hữu toàn bộ là đối với nhân sự nội bộ. Có lẽ, khi một cá nhân được đề cử từ nội bộ, họ sẽ mất tư cách là nhân viên của công ty. Trong khi về mặt chuyên môn, luật pháp cấm công chức, viên chức tham gia hội đồng, nhưng thay vào đó, thành phần nhà nước được đại diện bởi “nhóm đại diện phần vốn nhà nước”, mà OECD thực sự coi họ là các quan chức nhà nước.

Tại các công ty đại chúng, như đã đề cập ở trên, HĐQT phải có tối thiểu 1/3 thành viên là thành viên không điều hành. Ngoài ra, tại các công ty đại chúng chưa niêm yết và công ty đại chúng niêm yết không có BKS (mà chỉ có ủy ban kiểm toán), tối thiểu 20% thành viên HĐQT phải là thành viên độc lập. Bộ nguyên tắc về Quản trị Công ty dành cho các công ty niêm yết cũng khuyến khích các công ty niêm yết (bao gồm DNNN) đảm bảo tối thiểu 1/3 số thành viên HĐQT là thành viên độc lập. Thành viên HĐQT độc lập chỉ có thể được bầu tối đa hai nhiệm kỳ liên tục.

### 13.5. Cơ chế ngăn chặn xung đột lợi ích

*E. Cần triển khai các cơ chế để tránh xung đột lợi ích khiến các thành viên hội đồng không thực hiện nghĩa vụ một cách khách quan và hạn chế sự can thiệp chính trị vào các quy trình của hội đồng*

Luật Phòng, chống tham nhũng của Việt Nam năm 2018 đưa ra định nghĩa chính thức về xung đột lợi ích, theo đó: “Xung đột lợi ích là tình huống mà trong đó lợi ích của người có chức vụ, quyền hạn hoặc người thân thích của họ tác động hoặc sẽ tác động không đúng đến việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ” (Khoản 8, Điều 3). Người có “chức vụ, quyền hạn” bao gồm đại diện phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp và

người giữ chức danh, chức vụ quản lý trong doanh nghiệp, tổ chức, cùng với công chức, quân nhân và viên chức quốc phòng, cùng các cá nhân khác.

Luật quy định những trường hợp cấu thành xung đột lợi ích (Điều 29). Các trường hợp này bao gồm khi những người có chức vụ, quyền hạn nêu trên được xác định là có xung đột lợi ích cùng những dấu hiệu rõ ràng cho thấy người đó thuộc hoặc sẽ rơi vào một trong những trường hợp sau:

- Nhận tiền, tài sản hoặc lợi ích khác từ các cơ quan, tổ chức, đơn vị và cá nhân liên quan đến công việc họ xử lý hoặc thuộc quyền quản lý của họ;
- Thành lập, tham gia vào ban lãnh đạo, điều hành của doanh nghiệp tư nhân, công ty TNHH, CTCP, công ty hợp danh và hợp tác xã, trừ trường hợp luật có quy định khác;
- Tư vấn cho doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân khác ở trong nước và nước ngoài về công việc có liên quan đến bí mật nhà nước, bí mật công tác, công việc thuộc nhóm thẩm quyền giải quyết hoặc tham gia giải quyết;
- Sử dụng thông tin có được qua quyền hạn, chức vụ của mình để trục lợi cá nhân hoặc phục vụ lợi ích của tổ chức, cá nhân khác;
- Sắp xếp cho vợ, chồng, cha, mẹ, con, anh, chị, em ruột nắm giữ chức vụ quản lý về tổ chức nhân sự, kế toán, làm thủ quỹ, thủ kho trong cơ quan, tổ chức, đơn vị hoặc giao dịch, mua bán hàng hóa, dịch vụ, ký kết hợp đồng cho cơ quan, tổ chức, đơn vị mà người đó làm lãnh đạo hoặc phó lãnh đạo;
- Góp vốn vào doanh nghiệp hoạt động trong phạm vi ngành, nghề mà người đó trực tiếp thực hiện việc quản lý nhà nước hoặc để vợ, chồng, bố, mẹ, con kinh doanh trong phạm vi ngành, nghề do người đó trực tiếp thực hiện việc quản lý nhà nước.
- Ký kết hợp đồng với doanh nghiệp thuộc sở hữu của vợ, chồng, bố, mẹ, con, anh, chị, em ruột; hay cho phép doanh nghiệp thuộc sở hữu của vợ, chồng, bố, mẹ, con, anh, chị, em ruột tham dự các gói thầu của cơ quan, tổ chức, đơn vị mình khi được phân công thực hiện giao dịch, mua bán hàng hóa, dịch vụ, ký kết hợp đồng cho cơ quan, tổ chức, đơn vị đó;
- Có vợ, chồng, bố, mẹ, con, anh, chị, em ruột có quyền và lợi ích trực tiếp liên quan đến việc thi hành nhiệm vụ, công vụ của mình;
- Can thiệp hoặc gây ảnh hưởng không chính đáng đến hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị và cá nhân có thẩm quyền vì mục đích vụ lợi”.

Cơ chế giám sát và cách tiếp cận đối với việc quản lý xung đột sẽ khác nhau tùy thuộc vào hình thức công ty hoặc chức vụ cá nhân. Bộ NV khẳng định “nhân sự mục tiêu” (ví dụ, chủ tịch hội đồng hoặc tổng giám đốc) phải tuân theo quy định phòng, chống tham nhũng nêu trên về kê khai, quản lý tài sản cả trước khi được bổ nhiệm và trong thời gian đương nhiệm. Đối với DNNN dưới hình thức CTCP, cơ chế giám sát nên được thiết lập như sau:

- Khai báo tất cả các xung đột lợi ích hiện có hoặc có thể xảy ra trước khi tham gia giao dịch, hoạt động hay mối quan hệ dẫn đến yêu cầu báo cáo.
- Khai báo các xung đột lợi ích hiện có hoặc có thể xảy ra liên quan đến tuyển dụng.
- Yêu cầu tất cả nhân viên của doanh nghiệp thường xuyên tham gia vào hợp đồng liên quan đến mua bán, dịch vụ, nguyên vật liệu thô, tài sản hoặc sản phẩm phải khai báo hằng năm về bất kỳ xung đột lợi ích nào hiện có hoặc có thể xảy ra.
- Không tham gia vào HĐQT của bất kỳ khách hàng, nhà cung ứng hay đối thủ nào.
- Tham khảo ý kiến của nhóm kiểm soát tuân thủ về cách xử lý xung đột lợi ích thay vì chỉ dựa vào cách hiểu của riêng họ, vì chúng có thể không nhất quán theo từng trường hợp.

Một cơ chế khác để quản lý xung đột lợi ích là công bố các quyền lợi liên quan, bắt buộc đối với CTCP do nhà đầu tư bên ngoài sở hữu một phần, được trình bày trong Hợp 13.1. Tuy nhiên, cơ chế này không bắt

buộc đối với công ty TNHH một hoặc nhiều thành viên. Có vẻ như các DNNN Việt Nam dưới hình thức công ty TNHH sẽ được lợi từ những yêu cầu toàn diện hơn về quản lý xung đột lợi ích, dựa trên những thách thức đặt ra đối với quyền tự chủ của ban kiểm toán nội bộ và của hội đồng.

### Hộp 13.1 Công khai các lợi ích liên quan cho DNNN dưới hình thức CPCP

Theo Điều 164, Luật doanh nghiệp năm 2020: Công khai các lợi ích liên quan

Trường hợp Điều lệ công ty không có quy định khác chặt chẽ hơn, việc công khai lợi ích và người có liên quan của công ty thực hiện theo quy định sau đây:

Công ty phải tập hợp và cập nhật danh sách những người có liên quan của công ty theo quy định tại Khoản 23 Điều 4 của Luật này và các hợp đồng, giao dịch tương ứng của họ với công ty;

Thành viên Hội đồng quản trị, Kiểm soát viên, Giám đốc hoặc Tổng giám đốc và người quản lý khác của công ty phải kê khai cho công ty về các lợi ích liên quan của mình, bao gồm:

- a) Tên, mã số doanh nghiệp, địa chỉ trụ sở chính, ngành, nghề kinh doanh của doanh nghiệp mà họ làm chủ hoặc sở hữu phần vốn góp hoặc cổ phần; tỷ lệ và thời điểm làm chủ, sở hữu phần vốn góp hoặc cổ phần đó;
- b) Tên, mã số doanh nghiệp, địa chỉ trụ sở chính, ngành, nghề kinh doanh của doanh nghiệp mà những người có liên quan của họ làm chủ, cùng sở hữu hoặc sở hữu riêng phần vốn góp hoặc cổ phần trên 10% vốn điều lệ;

Việc kê khai quy định tại khoản 2 Điều này phải được thực hiện trong thời hạn 07 ngày làm việc kể từ ngày phát sinh lợi ích liên quan; việc sửa đổi, bổ sung phải được thông báo với công ty trong thời hạn 07 ngày làm việc kể từ ngày có sửa đổi, bổ sung tương ứng;

Việc lưu giữ, công khai, xem xét, trích lục, sao chép danh sách người có liên quan và lợi ích có liên quan được kê khai quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều này được thực hiện như sau:

- a) Công ty phải thông báo danh sách người có liên quan và lợi ích có liên quan cho ĐHĐCĐ tại cuộc họp thường niên;
- b) Danh sách người có liên quan và lợi ích có liên quan được lưu giữ tại trụ sở chính của doanh nghiệp; trường hợp cần thiết có thể lưu giữ một phần hoặc toàn bộ nội dung danh sách nói trên tại các chi nhánh của công ty;
- c) Cổ đông, đại diện theo ủy quyền của cổ đông, thành viên HĐQT, BKS, Giám đốc hoặc Tổng giám đốc và người quản lý khác có quyền xem xét, trích lục và sao chép một phần hoặc toàn bộ nội dung kê khai;
- d) Công ty phải tạo điều kiện để những người quy định tại Điểm c Khoản này tiếp cận, xem xét, trích lục, sao chép danh sách người có liên quan và lợi ích có liên quan một cách nhanh nhất, thuận lợi nhất; không được ngăn cản, gây khó khăn đối với họ trong thực hiện quyền này. Trình tự, thủ tục xem xét, trích lục, sao chép nội dung kê khai người có liên quan và lợi ích có liên quan được thực hiện theo quy định tại Điều lệ công ty;

Thành viên HĐQT, Giám đốc hoặc Tổng giám đốc nhân danh cá nhân hoặc nhân danh người khác để thực hiện công việc dưới mọi hình thức trong phạm vi công việc kinh doanh của công ty đều phải giải trình bản chất, nội dung của công việc đó trước HĐQT, BKS và chỉ được thực hiện khi được đa số thành viên còn lại của HĐQT chấp thuận. Nếu thực hiện mà không khai báo hoặc không được sự chấp thuận của HĐQT thì tất cả thu nhập có được từ hoạt động đó thuộc về công ty.

Quy định này nên được kết hợp với yêu cầu ban lãnh đạo và thành viên hội đồng hoàn thành trách nhiệm, được nêu chi tiết trong văn bản luật (Luật Doanh nghiệp và Nghị định 159/2020/NĐ-CP), cũng như điều

lệ công ty. Ví dụ, Điều lệ của EVN quy định nghĩa vụ của HĐQT của EVN, bao gồm các quy định không được lợi dụng chức vụ, quyền hạn để sử dụng vốn, tài sản của EVN vì mục đích trục lợi cá nhân hay cho người khác.

Pháp luật chỉ định người quản lý có trách nhiệm giám sát việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ của cá nhân, khi có cơ sở để tin rằng người đó có xung đột lợi ích, từ đó không đảm bảo tính đúng đắn, khách quan và trung thực khi thực hiện nhiệm vụ, công vụ. Họ làm điều này thông qua giám sát hiệu quả làm việc cùng những công việc khác. Khi nói đến giám sát xung đột lợi ích của thành viên hội đồng, trách nhiệm giải trình kém rõ ràng hơn.

Căn cứ theo Kiểm toán Nhà nước (KTNN), pháp luật Việt Nam về xung đột lợi ích, đặc biệt là Luật Phòng chống tham nhũng, quy định rõ ràng việc công khai, mời và xác định người chịu trách nhiệm quản lý các cá nhân khi phát hiện sự xung đột, nhu cầu báo cáo, cách thức mời xem xét và khi nào cần biện pháp xử phạt.

KTNN nhấn mạnh khó khăn đối với việc phát hiện xung đột lợi ích. KTNN cung cấp thông tin cho nhóm công tác rằng có những trường hợp xung đột lợi ích phát sinh trong quá trình kiểm toán, ví dụ như khi phát hiện một tổng giám đốc ký hợp đồng với một doanh nghiệp có mối quan hệ gia đình với họ. KTNN đã yêu cầu người phụ trách xử lý tình huống, xem lại hợp đồng để đảm bảo và xác nhận tính xung đột, và đình chỉ hợp đồng. Họ nói rằng đây là một sự việc bất thường. Một phần quan trọng của xử lý xung đột lợi ích là khả năng quản lý và giải quyết xung đột, đồng thời minh bạch về hậu quả. Có vẻ như người quản lý hoặc cá nhân khác chịu trách nhiệm về nhân viên có xung đột nắm đáng kể quyền quyết định khi giải quyết xung đột. Chúng tôi không rõ những người phụ trách giải trình như thế nào về việc giải quyết thỏa đáng tình huống xung đột lợi ích trong công ty hoặc trong hội đồng.

Khả năng xảy ra xung đột lợi ích rất rõ ràng khi xét đến vai trò của nhà nước như một chủ thể kinh tế, điều này nêu lên mối lo ngại về sự có mặt của nhà nước trong hội đồng. Việc loại bỏ công chức, viên chức thuộc bộ chủ quản có thể giúp giải quyết vấn đề này, nhưng thực tế là nhà nước vẫn có đại diện thông qua CMSC và/hoặc SCIC. Thật vậy, đối với DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ, “Hội đồng thành viên [HĐTV] là đại diện trực tiếp của chủ sở hữu”.

Luật pháp quy định về xung đột lợi ích ở DNNN Việt Nam tập trung vào xung đột giữa các cá nhân, đặc biệt là xung đột liên quan đến người nhà, ít nhất là đối với DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ. Luật không đề cập đến xung đột lợi ích mà một đại diện nhà nước có thể khiến lợi ích của nhà nước được ưu tiên hơn của công ty. Nói cách khác, khái niệm xung đột lợi ích không áp dụng cho xung đột có thể phát sinh giữa chức năng quy định, kiểm soát và chức năng quản trị kinh doanh của chính phủ ở góc độ rộng hơn. Về vấn đề này, OECD và các quan sát viên quốc tế khác, ví dụ như Ngân hàng Thế giới, từng chỉ ra vấn đề liên quan đến xung đột lợi ích, cụ thể là liên quan đến vai trò của nhà nước với tư cách chủ sở hữu DNNN và nhà hoạch định chính sách. Các bên liên quan đã chỉ ra xung đột lợi ích thực tế và nhận thức là yếu tố cản trở đầu tư từ cơ quan tư nhân, từ đó càng củng cố vị thế chủ đạo của DNNN trên thị trường (OECD, 2018<sup>[1]</sup>). Nhận thức về xung đột lợi ích có thể gây ra tổn hại, và việc thiếu tách biệt giữa các chức năng nhà nước dường như vẫn là một yếu tố phức tạp trong khả năng đầu tư vào các DNNN Việt Nam.

### 13.6. Vai trò và trách nhiệm của Chủ tịch

*F. Chủ tịch cần chịu trách nhiệm về hiệu quả cuộc họp, và khi cần thiết, phối hợp với các thành viên khác trong hội đồng, đóng vai trò liên lạc để trao đổi với cơ quan sở hữu nhà nước. Cách làm hợp lý là Chủ tịch phải tách biệt với Tổng Giám đốc*

Nhiệm kỳ của Chủ tịch (và các thành viên khác của HĐQT) không quá 5 năm. Căn cứ theo Luật Doanh nghiệp, Chủ tịch HĐQT của công ty TNHH một thành viên không thể đồng thời là Giám đốc hay Tổng giám đốc (Điều 93). Tương tự, luật cũng nghiêm cấm Chủ tịch HĐQT của một công ty đại chúng hoặc doanh nghiệp mà Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ hoặc cổ phần có quyền biểu quyết, không thể kiêm



làm Tổng giám đốc (Điều 156). Thực vậy, theo thông tin Mobifone (100% nhà nước sở hữu) cung cấp, “Chủ tịch HĐQT không thể đồng thời kiêm nhiệm Tổng giám đốc theo quy định trong Nghị định số 159/2020/NĐ-CP”.

Đảng viên có thể đảm nhiệm vị trí Chủ tịch và bên cạnh Tổng giám đốc, với mỗi DNNN có “Tổ chức Đảng”, “chi bộ” hoặc “ủy ban” có thể có đại diện trong chức năng khác hoặc chức năng bổ sung trong DNNN. Trong khi phù hợp với các thông lệ hiệu quả, việc tách biệt các vị trí có thể có lợi thêm cho Đảng vì nó cho phép nhiều Đảng viên hoặc đại diện nhà nước đảm nhiệm các vị trí quan trọng, có tầm ảnh hưởng trong DNNN cùng một lúc.

Đối với DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ, đại diện phần vốn nhà nước ở cấp độ doanh nghiệp là đầu mối liên lạc giữa cơ quan sở hữu và HĐQT. Đây có thể là Chủ tịch HĐQT, vì vị trí đó thường do người đại diện phần vốn nhà nước (và/hoặc Đảng viên) đảm nhiệm. Đối với tập đoàn công ty, các chức danh Chủ tịch và Tổng giám đốc được coi là “vị trí cấp cao”, do đó sẽ do Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm. Vì thế, trong khi Chủ tịch nên là người chịu trách nhiệm cho hiệu quả cuộc họp và đóng vai trò là người liên lạc với cơ quan sở hữu nhà nước, thì có vẻ trên thực tế, điều này phụ thuộc vào việc ai là người đảm nhiệm vị trí Chủ tịch trong một DNNN vào thời điểm nhất định.

### 13.7. Đại diện cán bộ nhân viên

*G. Nếu bắt buộc phải có đại diện cán bộ nhân viên trong hội đồng, cần xây dựng cơ chế để đảm bảo việc đại diện như vậy được thực hiện hiệu quả và góp phần nâng cao kỹ năng, thông tin và sự độc lập của hội đồng*

Đối với cả DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ lẫn một phần, việc có đại diện cán bộ nhân viên là không bắt buộc. Trên thực tế, người đại diện cho cán bộ nhân viên không nắm giữ vị trí trong hội đồng. Như đã đề cập, HĐQT thường gồm những cá nhân trước đây từng làm việc ở công ty, nhưng vị trí thành viên không dành cho nhân viên như ở nơi khác. Những cá nhân này, như một phần trong nhóm ứng viên tiềm năng cho các vị trí trong hội đồng, nhiều khả năng sẽ được đào tạo trong lộ trình sự nghiệp. Đối với trường hợp CTCP, đại diện cán bộ nhân viên có thể trở thành thành viên HĐQT nếu được bầu vào trong hội đồng cổ đông. Nếu thành viên HĐQT không thể trực tiếp tham gia cuộc họp, họ có thể ủy quyền cho người khác đại diện mình tham gia và phát biểu, nhưng chưa rõ nhân viên có được phép hay không. Nội dung về đại diện được quy định tại Điều 138, 141, 142 Bộ luật Dân sự.

### 13.8. Các ủy ban trong hội đồng

*H. Các hội đồng trong DNNN cần cân nhắc thành lập các ủy ban chuyên trách, gồm những thành viên độc lập và đủ năng lực, để hỗ trợ toàn bộ hội đồng trong thực hiện chức năng của mình, đặc biệt là đối với việc kiểm toán, quản trị rủi ro và chế độ lương thưởng. Việc thành lập các ủy ban chuyên trách cần nâng cao hiệu quả cuộc họp và không làm giảm trách nhiệm của toàn bộ hội đồng*

DNNN theo hình thức công ty TNHH (cả công ty một thành viên và nhiều thành viên) không bắt buộc phải có các ủy ban chuyên trách trong hội đồng. DNNN dưới hình thức CTCP có thể thành lập Ban kiểm soát hoặc Ủy ban Kiểm toán - trong đó Ủy ban Kiểm toán theo dõi sát sao về mặt chức năng như quy định trong các tiêu chuẩn quốc tế (Hộp 13.1).

### Hộp 13.2. Ủy ban Kiểm toán của DNNN dưới hình thức CTCP được chọn

#### Quy định sau áp dụng cho DNNN dưới hình thức CTCP lựa chọn phương án thành lập Ủy ban Kiểm toán (thay vì thành lập Ban kiểm soát)

Ủy ban Kiểm toán bao gồm từ 2 thành viên trở lên. Chủ tịch Ủy ban Kiểm toán phải là một thành viên hội đồng độc lập. Các thành viên khác của Ủy ban Kiểm toán phải là một thành viên hội đồng không đảm nhiệm việc điều hành.

Ủy ban Kiểm toán thông qua nghị quyết, quyết định bằng biểu quyết tại cuộc họp, lấy ý kiến bằng văn bản hoặc hình thức khác do Điều lệ công ty hoặc quy chế hoạt động Ủy ban Kiểm toán quy định. Mỗi thành viên Ủy ban Kiểm toán có một phiếu biểu quyết. Trừ trường hợp Điều lệ công ty hoặc quy chế hoạt động Ủy ban kiểm toán có quy định tỷ lệ khác cao hơn, quyết định của Ủy ban Kiểm toán được thông qua nếu được đa số thành viên dự họp tán thành. Trường hợp số phiếu ngang nhau thì quyết định cuối cùng thuộc về phía có ý kiến của Chủ tịch Ủy ban kiểm toán.

Ủy ban Kiểm toán có quyền và nghĩa vụ sau đây:

1. Giám sát tính trung thực của báo cáo tài chính của công ty và công bố chính thức liên quan đến kết quả tài chính của công ty;
2. Rà soát hệ thống kiểm soát nội bộ và quản lý rủi ro;
3. Rà soát giao dịch với người có liên quan thuộc thẩm quyền phê duyệt của HĐQT hoặc ĐHĐCĐ và đưa ra khuyến nghị về những giao dịch cần có phê duyệt của HĐQT hoặc ĐHĐCĐ;
4. Giám sát bộ phận kiểm toán nội bộ của công ty;
5. đ) Kiến nghị công ty kiểm toán độc lập, mức thù lao và điều khoản liên quan trong hợp đồng với công ty kiểm toán để HĐQT thông qua trước khi trình lên ĐHĐCĐ thường niên phê duyệt;
6. Theo dõi và đánh giá sự độc lập, khách quan của công ty kiểm toán và hiệu quả của quá trình kiểm toán, đặc biệt trong trường hợp công ty có sử dụng các dịch vụ phi kiểm toán của bên kiểm toán;
7. Giám sát nhằm bảo đảm công ty tuân thủ quy định của pháp luật, yêu cầu của cơ quan quản lý và quy định nội bộ khác của công ty.

Nguồn: Luật Doanh nghiệp

HĐQT (của CTCP) có thể thành lập các ủy ban cụ thể phụ trách các chính sách phát triển, nhân sự, lương thưởng, kiểm toán nội bộ và quản trị rủi ro. Số lượng thành viên trên mỗi ủy ban phụ được HĐQT xác định, gồm ít nhất 03 thành viên, cả thành viên HĐQT và thành viên bên ngoài. Các thành viên HĐQT độc lập hoặc không điều hành nên chiếm đa số thành viên của ủy ban phụ, một trong số đó nên được bổ nhiệm làm chủ tịch ủy ban phụ theo Quyết định của HĐQT. Hoạt động của các ủy ban phụ phải tuân thủ quy định do HĐQT đặt ra. Nghị quyết của ủy ban phụ chỉ có hiệu lực khi đa số thành viên tham gia cuộc họp của ủy ban phụ bỏ phiếu đồng thuận. Việc thành lập và hoạt động của các ủy ban phụ trong HĐQT được quy định tại Quy định Quốc tế về quản trị công ty trong các doanh nghiệp đại chúng.

Như đã đề cập trước đó, một DNNN dưới hình thức CTCP đã nêu lên lo ngại rằng sự hiện diện của các ủy ban chuyên trách thực sự gây nhầm lẫn về trách nhiệm tập thể ở hội đồng và trách nhiệm cá nhân của thành viên trong hội đồng. Mặc dù nằm ngoài phạm vi báo cáo đánh giá này, điều này có thể được phản ánh nhằm đảm bảo có thể tận dụng các ủy ban chuyên trách của hội đồng để nâng cao năng lực của hội đồng, cũng như chất lượng ra quyết định của hội đồng. Thị trường cần có bức tranh rõ ràng và đầy đủ về mục tiêu, nhiệm vụ và thành phần của hội đồng. Theo những gì nhóm công tác biết, những thông tin đó đặc biệt quan trọng trong trường hợp HĐQT chọn phương án thành lập Ủy ban Kiểm toán. Các ủy ban

khác trong HĐQT thường bao gồm ủy ban đề cử và ủy ban lương thưởng. Trách nhiệm của các thành viên HĐQT khác và toàn thể HĐQT nói chung cũng nên được quy định rõ.

Đối với công ty TNHH, có nhiều đơn vị hoặc bộ phận hỗ trợ hoạt động chức năng của HĐQT. Một số DNNN gọi đây là các ủy ban của Hội đồng, nhưng chúng không giống như các ủy ban chuyên trách thành lập theo tiêu chuẩn quốc tế, vì các ủy ban này bao gồm các cá nhân thuộc quyền quản lý của Tổng giám đốc hoặc các thành viên trong ban quản lý điều hành. Bộ phận hỗ trợ phổ biến nhất là “Ủy ban Kiểm toán và Thanh tra” (hoặc tên gọi tương tự như vậy). Các công ty có thể thành lập các ủy ban khác theo nhu cầu, như Việt Nam Airlines thành lập ủy ban chiến lược và nguồn nhân lực, hay EVN thành lập Ban Tổng hợp và Ban Chiến lược Phát triển. Vì đây không phải là ủy ban chuyên trách của hội đồng, nên quy trình làm việc của những ban này không được xác định hay công bố.

### 13.9. Đánh giá hiệu quả làm việc hằng năm

*I. Dưới sự giám sát của Chủ tịch, các hội đồng của DNNN cần thực hiện đánh giá hằng năm, có cấu trúc để xem xét hiệu quả và hiệu suất của mình*

Các công ty TNHH có thể triển khai tự đánh giá trên cơ sở tự nguyện. Một số DNNN xác nhận họ tiến hành tự đánh giá hằng năm, xem xét hiệu quả làm việc của mình và gửi kết quả cho bộ chủ quản chịu trách nhiệm cho việc bổ nhiệm họ (bộ chủ quản). Các bộ trưởng cân nhắc và quyết định kết quả đánh giá cuối cùng. Các bộ chủ quản sử dụng bản tự đánh giá, trong phạm vi đề trình, để chuẩn bị đánh giá hằng năm từng hội đồng trong DNNN - cả đánh giá toàn bộ cũng như từng thành viên, bao gồm cả Chủ tịch - để cung cấp thông tin phục vụ cân nhắc về lương thưởng, kỷ luật, đề cử và miễn nhiệm. Theo CMSC, các đánh giá có bản chất định tính và cơ học, nhưng thiếu thông tin định lượng. Hơn nữa, việc đánh giá các hội đồng là một thách thức vì quy trình tự đánh giá của hội đồng không có tính hệ thống. Hộp 13.3 dưới đây trình bày chi tiết cách tiếp cận của VIMC.

### Hộp 13.3. Đánh giá đối với hội đồng trong các CTCP: trường hợp của VIMC

Tổng Công ty Hàng hải Việt Nam (Vinalines) xây dựng lại thương hiệu vào năm 2020 khi chuyển sang hình thức công ty cổ phần, sau đó được biết đến với thương hiệu mới VIMC. Cả ban điều hành và HĐQT được đánh giá định kỳ hằng năm. HĐQT của VIMC hiện nay có 3 thành viên, tất cả đều là nam giới.

#### Ban giám đốc (Ban điều hành) của VIMC được đánh giá hằng năm theo các bước sau:

- Bước 1: Để chuẩn bị đánh giá Đảng viên, vào cuối năm, Ban điều hành của VIMC tổ chức một cuộc họp để thảo luận, đưa ra ý kiến, và đánh giá (tạm thời) các thành viên dựa trên kết quả hoạt động kinh doanh ước tính cho năm đó.
- Bước 2: Sau khi có báo cáo tài chính đã kiểm toán, Tổng giám đốc và Phó giám đốc viết bản báo cáo tự phản ánh kết quả đã đạt được đối với nhiệm vụ được giao và đánh giá bản thân (dựa trên số liệu từ báo cáo tài chính đã kiểm toán và các tiêu chí đánh giá quy định trong Nghị định số 159/2020/NĐ-CP của Chính phủ).
- Bước 3: Ban điều hành tổ chức một buổi họp thảo luận để đưa ra ý kiến và đề xuất xếp loại cho từng thành viên. Sau đó, Ban điều hành gửi báo cáo kết quả thảo luận cho HĐQT của VIMC.
- Bước 4: HĐQT của VIMC: (i) đánh giá Tổng giám đốc và (ii) đánh giá Phó giám đốc dựa trên ý kiến từ Tổng giám đốc.
- Bước 5: Kết quả đánh giá/xếp loại được ghi lại và thông tin cho từng thành viên trong Ban điều hành và Ủy Đảng của VIMC, cũng như các cơ quan quản lý có thẩm quyền (khi có yêu cầu). Những kết quả đó là cơ sở để VIMC cân nhắc bổ nhiệm, tăng lương và khen thưởng cho thành viên Ban điều hành.

#### HĐQT của VIMC được đánh giá hằng năm theo các bước sau:

- Bước 1: Để chuẩn bị đánh giá Đảng viên, vào cuối năm, HĐQT của VIMC tổ chức một cuộc họp để thảo luận, đưa ra ý kiến, và đánh giá (tạm thời) các thành viên dựa trên kết quả hoạt động kinh doanh ước tính cho năm đó.
- Bước 2: Sau khi có báo cáo tài chính đã kiểm toán, các thành viên HĐQT viết bản báo cáo tự phản ánh kết quả đã đạt được đối với nhiệm vụ được giao và đánh giá bản thân (dựa trên số liệu từ báo cáo tài chính đã kiểm toán và các tiêu chí đánh giá quy định trong Nghị định số 159/2020/NĐ-CP của Chính phủ).
- Bước 3: VIMC báo cáo kết quả tự đánh giá bằng văn bản cho CMSC, cơ quan này sau đó sẽ đánh giá và xếp loại từng thành viên HĐQT. Kết quả đánh giá/xếp loại được ghi lại và thông tin cho từng thành viên HĐQT, đồng thời là cơ sở để VIMC cân nhắc bổ nhiệm, tăng lương và khen thưởng cho thành viên HĐQT.

Nguồn: Trả lời của VIMC trong bộ câu hỏi của OECD

Trên thực tế, nhóm công tác được thông báo trong chuyến đi thực địa rằng có rất ít trách nhiệm giải trình đối với hiệu quả hoạt động của hội đồng, đặc biệt là công ty TNHH so với CTCP và doanh nghiệp tư nhân. Hơn nữa, việc đại diện phần vốn nhà nước chiếm đa số trong hội đồng có thể gia tăng động lực để các thành viên trong hội đồng báo cáo không đầy đủ hoặc để bộ chủ quản tránh việc bị giám sát chặt chẽ trong quá trình đánh giá hội đồng.

Có các cơ chế khác đang triển khai để đảm bảo hiệu suất và hiệu quả của hội đồng, như BKS, Tổ chức Đảng trong công ty (có thể thể hiện qua vị trí Chủ tịch và Tổng giám đốc), ngoài ra còn có kiểm toán nội

bộ và kiểm toán độc lập bên ngoài, cũng như thanh tra chính phủ. Trên thực tế, BKS không có đủ người trong hệ thống phân cấp hoặc không đủ tính độc lập để thực hiện nhiệm vụ giám sát. Như đã nêu ở trên, BKS trên thực tế có thể gộp chung với HĐTV (mối quan hệ của HĐTV với HĐQT ở CTCP nếu có thì cũng ít rõ ràng hơn), mặc dù được chỉ định thẩm quyền ngang nhau trong Luật và Điều lệ công ty. Trên thực tế, Tổ chức Đảng có thể mang lại hiệu quả nhất trong việc trực tiếp giám sát hành vi và hành động của hội đồng - đặc biệt là thông qua các Đảng viên không hoàn thành chức vụ Chủ tịch hay Tổng giám đốc (tổng giám đốc thường là thành viên của hội đồng) và những người “bằng cách nào đó độc lập” trong công ty. Tuy nhiên, như đã nêu trong chương này, nhóm công tác không chắc việc giám sát như vậy có tính đến việc ưu tiên hiệu quả hoạt động lên trên các tiêu chí vì lợi ích nhà nước trong quyết định của hội đồng hay không.

### 13.10. Kiểm toán nội bộ

*J. DNNN cần xây dựng quy trình kiểm toán nội bộ hiệu quả và thành lập bộ phận kiểm toán nội bộ, chịu sự giám sát và báo cáo cho hội đồng và ủy ban kiểm toán, hoặc cơ quan tương đương trong doanh nghiệp*

Như đã giải thích trong các chương đầu, các công ty mẹ do nhà nước sở hữu toàn bộ hoặc đa số bắt buộc phải có đơn vị hoặc bộ phận kiểm toán nội bộ (kể từ ngày 1/4/2021 - hai năm sau khi ban hành Nghị định số 05/2019/NĐ-CP). Nghị định này quy định vai trò và trách nhiệm của kiểm toán nội bộ và các bên liên quan. Gần đây, Nghị định này đã bổ sung thêm hướng dẫn tuân thủ do Bộ Tài chính ban hành. Trong đó bao gồm hướng dẫn quy chế mẫu về kiểm toán nội bộ áp dụng cho doanh nghiệp (Thông tư số 66/2020/TT-BTC) và Chuẩn mực kiểm toán nội bộ Việt Nam và các nguyên tắc đạo đức nghề nghiệp kiểm toán nội bộ được ban hành gần đây (Thông tư số 08/2021/TT-BTC).

Văn bản pháp luật nhằm mục đích đảm bảo chức năng kiểm soát nội bộ của cơ quan và chỉ định mục tiêu, thông tin chi tiết về quy trình lập kế hoạch kiểm toán, đồng thời yêu cầu xây dựng tiêu chuẩn chuyên môn đối với kiểm toán nội bộ, điều này giúp phần lớn quy định pháp luật phù hợp với tiêu chuẩn quốc tế. Theo thông tin nhóm công tác thu thập được, văn bản này nhìn chung nhằm hỗ trợ các công ty Việt Nam tuân thủ các thông lệ quốc tế về kiểm toán nội bộ và cải thiện công tác quản trị doanh nghiệp. Điều này có thể giúp các DNNN chuẩn bị tốt hơn cho việc chuyển sang áp dụng IFRS từ các chuẩn mực kế toán Việt Nam hiện hành trong lộ trình 5 năm mà một số DNNN đang hướng tới.

Nghị định này yêu cầu các công ty quyết định thành lập ban kiểm toán nội bộ hay phòng kiểm toán nội bộ, và đặt bộ phận này trong cơ cấu tổ chức của doanh nghiệp. Các công ty phải xác định rõ: (i) vai trò và trách nhiệm giữa HĐTV/HĐQT và BKS đối với kiểm toán nội bộ; (ii) cơ chế báo cáo của kiểm toán nội bộ với HĐTV/HĐQT và với BKS; và (iii) sự khác biệt giữa BKS và ban/phòng kiểm toán nội bộ. Nghị định này cho phép HĐTV và HĐQT có quyền thiết lập các quy tắc cho công tác kiểm toán nội bộ - bao gồm cả trách nhiệm và hoạt động của kiểm toán nội bộ. Chúng phải được thiết lập thông qua quy định kiểm toán nội bộ cụ thể của từng công ty.

Bộ Tài chính đưa ra ví dụ về cách thức HĐTV có thể đặt đơn vị kiểm toán nội bộ trong công ty:

- Bộ phận kiểm toán nội bộ được thành lập bởi HĐQT (đối với CTCP)/HĐTV (đối với công ty TNHH)/Chủ tịch (đối với công ty TNHH một thành viên) của DNNN. HĐQT/HĐTV/Chủ tịch của công ty trực tiếp quản lý bộ phận kiểm toán nội bộ (hoặc thông qua Ủy ban Kiểm toán (CTCP) hay cơ quan được HĐQT/HĐTV/Chủ tịch của công ty ủy quyền).
- Người phụ trách kiểm toán nội bộ sẽ báo cáo các vấn đề chuyên môn với HĐQT/HĐTV/Chủ tịch công ty (hoặc thông qua Ủy ban Kiểm toán / cơ quan được ủy quyền).
- Người phụ trách kiểm toán nội bộ hàng ngày sẽ báo cáo công việc hành chính (ví dụ, thông báo lịch trình kiểm toán, vấn đề đi lại, hoặc chi phí công tác) trực tiếp cho Tổng giám đốc/Giám đốc hoặc người được Tổng giám đốc/Giám đốc ủy quyền.

- Người phụ trách kiểm toán nội bộ có quyền báo cáo và thảo luận trực tiếp với HĐQT/HĐTV/Chủ tịch công ty khi cần thiết.
- Người phụ trách kiểm toán sẽ báo cáo định kỳ cho HĐQT/HĐTV/Chủ tịch công ty (hoặc thông qua Ủy ban Kiểm toán hay cơ quan được ủy quyền) về mục đích, quyền hạn và trách nhiệm, cũng như hoạt động của bộ phận kiểm toán nội bộ liên quan đến kế hoạch của mình. Báo cáo cũng bao gồm các vấn đề rủi ro và kiểm soát quan trọng, rủi ro gian lận, vấn đề quản trị và các vấn đề khác nếu cần hoặc theo yêu cầu của HĐQT và HĐQT/HĐTV/Chủ tịch (hoặc Ủy ban Kiểm toán hay cơ quan có thẩm quyền).

Một ví dụ cụ thể hơn là Tập đoàn Điện lực (EVN) do nhà nước sở hữu toàn bộ, HĐTV ban hành các quy định về kiểm toán nội bộ, giám sát tài chính và kiểm soát trước khi ban hành Nghị định năm 2019 (Quyết định số 44/QĐ-EVN tháng 2/2018). Kiểm toán viên nội bộ báo cáo cho trưởng nhóm và Trưởng ban “Kiểm toán nội bộ và Giám sát tài chính” (được cho là tương tự như “Ban Kiểm soát nội bộ” đề cập trong 5.3). Kết quả kiểm toán trước tiên sẽ được duyệt bởi các thành viên HĐTV được chỉ định phụ trách Ban [Kiểm toán nội bộ và Giám sát tài chính] trước khi trình lên HĐQT. Ngoài ra, Quy định 44 quy định các thủ tục báo cáo cho từng bên có quyền lợi liên quan trong EVN (kiểm toán viên nội bộ và kiểm soát viên) và trong hệ thống kiểm toán và giám sát của tập đoàn có phạm vi rộng hơn bao gồm các công ty có hình thức doanh nghiệp khác.

Cách tiếp cận này phản ánh một số yếu tố nhất định trong cách làm tốt của quốc tế - cụ thể là người đứng đầu ban kiểm toán nội bộ báo cáo về mặt chức năng cho HĐQT/HĐTV và về mặt hành chính cho ban quản lý điều hành, nhưng có nhiều quan ngại về tính tự chủ của kiểm toán nội bộ và khả năng thực hiện hiệu quả vai trò đảm bảo, như nêu chi tiết dưới đây:

- Nhiều DNNN lựa chọn để kiểm toán viên nội bộ báo cáo cho - và có khả năng làm thành viên trong - Ban Kiểm soát nội bộ (xem mục 5.3). Ban này “phục vụ” HĐTV, giúp Kiểm toán viên nội bộ tiếp cận được với HĐTV. Tuy nhiên, điều này đặt ra câu hỏi về sự phụ thuộc của kiểm toán nội bộ vào HĐTV/HĐQT và tính tự chủ trên thực tế. Ít nhất HĐTV của công ty do nhà nước sở hữu toàn bộ bao gồm các cán bộ Đảng và Nhà nước, và thường là Tổng giám đốc. Một DNNN cho biết “hệ thống kiểm toán nội bộ được xây dựng để giúp Hội đồng thành viên [HĐTV] trực tiếp thực hiện vai trò là đại diện chủ sở hữu trong việc bảo toàn và phát triển vốn Nhà nước, và hỗ trợ Tổng giám đốc [TGD] và các lãnh đạo [điều hành] trong thực hiện các mục tiêu cụ thể về bảo vệ tài sản, từ đó đảm bảo độ tin cậy của thông tin, sự tuân thủ pháp lý và hiệu suất hoạt động”. Trọng tâm của công ty này trước tiên là hỗ trợ nhà nước bảo toàn vốn, không phải hỗ trợ công ty đạt được mục tiêu. Mặc dù có thể không rõ ràng, điều này khiến OECD có nhận định rằng những mối quan hệ không chính thức giữa các cơ quan kiểm soát khác nhau làm cản trở tính tự chủ của kiểm toán nội bộ. Đối với một số CTCP hay công ty niêm yết có các hội đồng đa dạng hơn, kiểm toán nội bộ có tính tự chủ cao hơn.
- Theo thông tin OECD thu thập được, ít nhất trong một số trường hợp DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ, Tổng giám đốc đã tuyển dụng và sa thải kiểm toán viên nội bộ. Điều này mâu thuẫn trực tiếp với thông lệ quốc tế là quyết định đó thuộc về hội đồng để bảo vệ chức năng kiểm toán nội bộ khỏi những hệ quả của kiểm toán tác động tới ban giám đốc công ty.
- Hiện nay, mỗi DNNN có quyền quyết định đặt ra quy tắc để bảo vệ tính tự chủ của DNNN. Điều này có nghĩa là biện pháp bảo vệ kiểm toán viên nội bộ là khác nhau ở mỗi công ty, hoặc thậm chí không có (như đã đề cập trong một cuộc phỏng vấn). Về mặt lý thuyết, những kỳ vọng đối với kiểm toán nội bộ có tính tiêu chuẩn: họ chịu trách nhiệm tuân thủ các tiêu chuẩn liên quan đến tính khách quan cá nhân, trình độ chuyên môn, cẩn trọng trong chuyên môn, và các tiêu chuẩn liên quan đến hoàn thành trách nhiệm công việc. Trưởng ban kiểm toán nội bộ cũng có trách nhiệm bổ sung đối với sự tuân thủ chung trong hoạt động kiểm toán theo tiêu chuẩn kiểm toán nội bộ và phải báo cáo trực tiếp cho quản lý cấp cao nhất. Tuy nhiên, để kiểm toán nội bộ có thể đáp ứng tiêu chuẩn thực hiện chức năng của mình, điều quan trọng là phải xác định rõ các cấp báo cáo để

hỗ trợ khả năng tự chủ - và những vấn đề này đang được xem xét ở Việt Nam (xem thêm mục 5.3).

Ngoài ra, nhóm công tác cũng có thông tin rằng nhiều DNNN vẫn thiếu năng lực và nguồn lực để thực hiện những quy định pháp luật mới một cách hiệu quả. Trong một số trường hợp, bộ phận kiểm toán nội bộ tại các DNNN lớn có thể phục vụ chức năng “kiểm tra chéo” ở phạm vi hẹp hơn trực thuộc bộ phận kế toán mặc dù cần đáp ứng nhiều mục tiêu. Trong khi một số DNNN được phép thuê kiểm toán nội bộ hoàn toàn ở bên ngoài, các công ty khác chỉ làm vậy đối với một số đối tượng kiểm toán nhất định.

Khi có chức năng kiểm toán nội bộ, kiểm toán viên được phép duy trì “mối quan hệ” với kiểm toán độc lập (Điều 20). Trong trường hợp của VIMC, “Ban Kiểm toán nội bộ” (còn gọi là “Ban Kiểm soát nội bộ” như đề cập bên trên) tham vấn với kiểm toán viên độc lập bên ngoài - trong khi đó ở nhiều quốc gia khác, vai trò này dành cho Ủy ban Kiểm toán có vị trí thích hợp trong Ủy ban. Tuy nhiên với hầu hết các công ty, sự tham gia như vậy hiếm khi xảy ra trên thực tế, và việc kiểm toán viên nội bộ liên kết với kiểm toán bên ngoài chỉ giới hạn ở việc theo dõi công việc của kiểm toán bên ngoài trong quá trình thực hiện kiểm toán báo cáo tài chính hằng năm.

## Tài liệu tham khảo

OECD (2018), *OECD Investment Policy Reviews: Viet Nam 2018*, OECD Investment Policy Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264282957-en>. [1]

## Ghi chú

<sup>1</sup> Khoản 6, Điều 3, Luật số 69/2014/QH13 ngày 26/11/2014 của Quốc hội quy định “... 6. Người đại diện cho phần vốn nhà nước đầu tư vào CTCP, công ty TNHH hai thành viên trở lên (sau đây gọi là đại diện phần vốn nhà nước), là cá nhân được cơ quan đại diện chủ sở hữu ủy quyền bằng văn bản để thực hiện quyền và trách nhiệm của đại diện chủ sở hữu nhà nước cho phần vốn nhà nước đầu tư vào CTCP hoặc công ty TNHH hai thành viên trở lên”.





# 14 Kết luận và Khuyến nghị

## Kết luận

---

Chính phủ Việt Nam đã đạt được nhiều tiến bộ trong những năm gần đây trong việc cải thiện khuôn khổ về quyền sở hữu và quản trị công ty của các doanh nghiệp nhà nước. Chương này đưa ra các khuyến nghị chính sách nhằm giúp các cơ quan chức năng của Việt Nam giải quyết những thách thức còn tồn tại và chuyên nghiệp hóa hơn nữa chức năng sở hữu nhà nước.

---

Trong những năm gần đây, Chính phủ Việt Nam đã đạt được nhiều bước tiến trong việc cải thiện khung pháp lý về sở hữu và quản trị doanh nghiệp tại các DNNN. Đặc biệt, vào năm 2018, Chính phủ đã thành lập một cơ quan cấp bộ với tên gọi Ủy ban Quản lý Vốn nhà nước tại Doanh nghiệp (CMSC) nhằm nâng cao hiệu quả, thúc đẩy cổ phần hóa và phân tách giữa quyền sở hữu 19 doanh nghiệp và tập đoàn nhà nước lớn nhất với chức năng quản lý nhà nước. Chính phủ đã ban hành Luật Doanh nghiệp mới, theo sau đó là các Nghị định và thông tư hướng dẫn tổ chức khu vực DNNN một cách hợp lý hơn. Chính phủ cũng đã xây dựng và triển khai hình thức báo cáo tổng hợp thường xuyên để cập nhật thông tin cho Thủ tướng và các thành viên Chính phủ. Hơn nữa, nhờ việc Chính phủ thực hiện rộng rãi các chương trình thoái vốn và cổ phần hóa, số lượng DNNN đã giảm từ 12.000 vào năm 1990 xuống còn khoảng 2.100 doanh nghiệp vào thời điểm hiện tại. Liên quan tới các bước tiếp theo, gần đây Chính phủ đã công bố kế hoạch sửa đổi Luật 69 về Quản lý, sử dụng vốn nhà nước để phù hợp hơn với Hướng dẫn của OECD về DNNN và lộ trình 5 năm áp dụng IFRS.

Tuy nhiên, Việt Nam vẫn còn đối mặt không ít thách thức lớn. Việt Nam vẫn chưa xây dựng được một khung chính sách thống nhất và cụ thể về sở hữu doanh nghiệp. Khung thể chế và pháp lý về sở hữu nhà nước được xây dựng dựa trên một số văn bản quy định các ưu tiên chính sách trong lĩnh vực quản lý và sở hữu nhà nước. Các văn bản quy phạm này mô tả quyền và trách nhiệm về sở hữu nhà nước của các

đại diện Chính phủ bao gồm Thủ tướng Chính phủ, các bộ ngành đại diện chủ sở hữu nhà nước, HĐQT/Chủ tịch/đại diện phần vốn nhà nước tại DNNN ở các cấp độ khác nhau.

Theo ngôn ngữ gốc của OECD, quyền hạn của CMSC nằm đâu đó ở giữa vai trò là cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước hoặc cơ quan điều phối nhà nước. Cơ quan này có quyền điều phối đối với các DNNN trong danh mục quản lý, tuy nhiên một số quyết định quan trọng chỉ có thể được thực hiện với sự tham gia của các cơ quan khác trong Chính phủ. Ngoài ra, CMSC cũng không có cơ chế thu thập và báo cáo dữ liệu toàn diện để có một cái nhìn tổng quan về các dữ liệu tài chính và phi tài chính quan trọng của các doanh nghiệp trong danh mục quản lý. Hơn nữa, do CMSC có nguồn lực khá hạn chế và thiếu kiến thức chuyên sâu về ngành nghề hoạt động của các DNNN, nên trên thực tế, các bộ ngành chủ quản tiếp tục đóng vai trò quan trọng trong việc kiểm soát các DNNN trong danh mục quản lý của CMSC. Trong một số trường hợp, theo các DNNN, CMSC chỉ tạo ra thêm một lớp quản lý hành chính khác, kể cả khi cơ quan này tham gia vào các dự án cổ phần hóa hoặc đầu tư lớn.

Vì lý do nêu trên cùng với các lý do khác, các chức năng sở hữu nhà nước và điều tiết thị trường trên thực tế vẫn được thực hiện đồng thời trong nhiều trường hợp. Bên cạnh vai trò giám sát theo thành lập về thể chế, vai trò thứ hai phát sinh từ các quy định về quản lý, sử dụng vốn nhà nước được đầu tư vào DNNN. Các vai trò này thường có mối liên hệ chặt chẽ với các mục tiêu chính sách công của chính phủ, nên không có sự rõ ràng giữa các hoạt động sản xuất và kinh doanh của DNNN với việc thực thi quyền lực chính trị của nhà nước.

Liên quan tới vấn đề trung lập cạnh tranh, theo luật định không có sự phân biệt chính thức nào giữa DNNN và doanh nghiệp tư nhân. Tuy nhiên, sự gần gũi của các DNNN với các nhà hoạch định chính sách, việc tiếp tục hợp nhất thực hiện quyền sở hữu, việc Chính phủ sử dụng các DNNN một cách công khai như phương tiện chính để thực hiện các chính sách ngành/lĩnh vực của Nhà nước, trách nhiệm hoạch định chính sách và quản lý trong cùng các cơ quan/bộ thuộc chính phủ đã dẫn đến nhận thức có sự đối xử phân biệt và thiếu nhất quán cũng như làm bóp méo thị trường.

Mức độ công bố và chất lượng thông tin (bao gồm cả thông tin tài chính và phi tài chính) cũng khác nhau tùy thuộc vào bộ chủ quản chịu trách nhiệm hoặc bên kiểm soát liên quan, trong đó trang web của nhiều DNNN dường như không đảm bảo tính tuân thủ về công bố thông tin. Việc DNNN tuân thủ các yêu cầu cung cấp thông tin công khai trên “Cổng thông tin doanh nghiệp” mới định kỳ 6 tháng và hằng năm sẽ giúp minh bạch hơn thông tin tài chính của tất cả các DNNN. Tuy nhiên để triển khai thành công hoạt động này đòi hỏi phải tăng cường giám sát tuân thủ ở mức độ cao hơn so với hiện tại.

Cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước có trách nhiệm ra quyết định giao kế hoạch sản xuất/kinh doanh hàng năm cho DNNN, bao gồm tỷ suất sinh lời trên vốn chủ sở hữu kỳ vọng (ROE). Tuy nhiên, việc này trên thực tế được thực hiện không theo kế hoạch. Chưa có khuôn khổ pháp lý nào được thiết lập để đảm bảo chi phí vốn chủ sở hữu nhà nước phù hợp với thị trường và nguồn vốn từ nhà nước phải đảm bảo tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu đạt mức kỳ vọng tối thiểu. Những hạn chế tương tự cũng tồn tại ở các khoản đầu tư vốn cổ phần từ các DNNN.

Mặc dù Chính phủ đệ trình báo cáo tổng hợp lên Thủ tướng và các thành viên Chính phủ, nhà nước không có một trang web chuyên dụng nào để đăng tải thông tin trong báo cáo và các thông tin về từng DNNN. Theo quan điểm của Nhà nước, bằng cách chuẩn bị và công bố báo cáo trong các cuộc họp và hội nghị định kỳ, Nhà nước đang cung cấp thông tin công khai về hiệu quả hoạt động tài chính và phi tài chính của DNNN.

Vẫn còn nhiều việc phải làm để đảm bảo HĐQT trong các DNNN thực hiện vai trò của mình một cách mạnh mẽ và tự chủ. HĐQT tại các DNNN thường có mối liên kết chặt chẽ với các cơ quan hành pháp quốc gia, và trong một số trường hợp, Chính phủ trực tiếp đưa ra các quyết định quan trọng của doanh nghiệp mà không thông qua các cấp ra quyết định tại doanh nghiệp. Ở mức tối thiểu, nhà nước phê chuẩn việc bổ nhiệm Tổng giám đốc trong tất cả các DNNN - bao gồm cả Công ty cổ phần hoặc trực tiếp bổ nhiệm Tổng giám đốc trong trường hợp nhóm công ty (do Thủ tướng Chính phủ trực tiếp thực hiện).

Sự kết hợp hiện tại giữa các thủ tục kiểm soát của Đảng và Nhà nước tại DNNN với các thông lệ kinh doanh hướng tới đáp ứng các tiêu chuẩn quốc tế tạo ra những thách thức lớn về hiệu quả kiểm soát nội bộ tại các DNNN - đặc biệt nhưng không chỉ bao gồm các DNNN 100% vốn nhà nước. Vai trò và trách nhiệm kiểm soát nội bộ được phân tách một cách chính thức và không chính thức giữa HĐQT/HĐQT, Ban Kiểm soát, Tổ chức Đảng hoặc Đảng ủy trong doanh nghiệp, “Ban Kiểm soát nội bộ” báo cáo cho HĐQT và chức năng kiểm toán nội bộ báo cáo cho Ban Kiểm soát nội bộ. Trên thực tế, có vẻ như một trong những bộ phận kiểm soát hiệu quả nhất trong doanh nghiệp là Đảng ủy, tuy nhiên tổ chức này có thể không thực sự khuyến khích áp dụng các thông lệ quốc tế trong hoạt động kiểm toán nội bộ và quản lý rủi ro tham nhũng một cách thực chất.

Cuối cùng, và có lẽ quan trọng nhất, mối quan tâm chính vẫn là việc thực hiện các quy định hiện hành. Việt Nam đã xây dựng các cấu trúc pháp lý, quy định và thể chế mà về mặt nguyên tắc có thể so sánh tương ứng với nhiều quốc gia khác, kể cả các quốc gia thành viên của OECD. Tuy nhiên, vấn đề ở đây là các quy định chính thức thường không được tuân thủ. Trên thực tế, sự tồn tại của cấu trúc quyền lực dựa trên mối liên hệ cá nhân cũng như mối liên kết với Đảng đồng nghĩa với việc các cán bộ cấp cao trong các Bộ và DNNN có thể tự ý hành động mà không bị xử phạt. Do trong bối cảnh chính trị hiện nay, việc này khó có thể dừng diễn ra trong tương lai gần, nên các phương án tốt nhất để nâng cao quản trị các DNNN là tiếp tục tăng cường và chuyên nghiệp hóa hơn nữa chức năng đại diện chủ sở hữu cũng như gia tăng mức độ công khai và minh bạch trong các hoạt động cấp bộ và cấp doanh nghiệp.

## Khuyến nghị

### Chuyên nghiệp hóa cơ quan quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp

- Chuyên nghiệp hóa CMSC.** Chính phủ Việt Nam nên trao quyền và xây dựng nguồn lực cho CMSC để cơ quan này có thể thực hiện chức năng của mình với tư cách là một cơ quan chuyên nghiệp và độc lập. Để giảm lo ngại về việc CMSC trên thực tế đang hoạt động với vai trò ngang bằng với các bộ chủ quản truyền thống đối với các DNNN trong danh mục quản lý, tạo thêm một lớp quản lý nữa trong hoạt động của các DNNN, đội ngũ quản lý và cán bộ của CMSC cần được tuyển dụng thông qua một quy trình tuyển dụng mở và cạnh tranh. CMSC có thể tuyển dụng các chuyên gia có kiến thức sâu rộng về quản lý kinh doanh và/hoặc chức năng sở hữu vốn nhà nước. Chính phủ cũng nên phân bổ nguồn nhân lực và tài chính cần thiết cho Ủy ban để Ủy ban thực hiện hiệu quả các chức năng khác nhau với tư cách là đơn vị đại diện của nhà nước liên quan đến giám sát hiệu quả hoạt động của các DNNN trong danh mục quản lý. Thiết lập một cơ chế báo cáo và thu thập dữ liệu toàn diện giúp CMSC có cái nhìn tổng thể về hoạt động tài chính và phi tài chính của các DNNN có thể mang lại cho CMSC những lợi ích đáng kể.
- Tiếp tục tập trung hóa chức năng sở hữu nhà nước.** Mặc dù CMSC đã được thành lập để giám sát danh mục lên tới 200 DNNN chiếm 2/3 vốn nhà nước, Chính phủ Việt Nam vẫn còn dư địa để tiếp tục tập trung hóa các cấu trúc sở hữu vốn nhà nước hiện tại - trong đó 14 bộ và cơ quan giám sát số lượng doanh nghiệp còn lại trong danh mục DNNN trực thuộc trung ương gồm có 1909 công ty. CMSC hoặc SCIC có thể mở rộng danh mục quản lý bao gồm tất cả các DNNN trực thuộc trung ương, từ đó có thể phân tách giữa quyền sở hữu và chức năng quản lý ở mức độ lớn hơn. Cùng với những việc khác, việc này có thể thúc đẩy thực hiện các quyền sở hữu nhà nước ở cấp độ toàn chính phủ.
- Các cơ chế quản trị công ty tại các DNNN cần được phát triển hơn nữa để làm rõ và phân định rõ ràng vai trò của cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước, HĐQT và Ban điều hành DNNN.** Các Cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước bao gồm CMSC cần hoạt động như một chủ sở hữu chủ động có đầy đủ thông tin để đảm bảo hoạt động quản trị tại các DNNN được

thực hiện một cách minh bạch với trách nhiệm giải trình. Các cơ quan này nên cho phép các DNNN trong danh mục quản lý được hoàn toàn tự chủ hoạt động để đạt được các mục tiêu đề ra cũng như không can thiệp vào quản lý DNNN. Đặc biệt, HĐQT tại các DNNN cần được tạo điều kiện để thực hiện trách nhiệm của mình, đồng thời tính độc lập của HĐQT cần phải được tôn trọng. Việc thực hiện các quyền về sở hữu cần được phân định rõ ràng trong bộ máy quản lý nhà nước.

### **Đảm bảo sân chơi bình đẳng đối với các doanh nghiệp tư nhân**

- **Đảm bảo khung chính sách bao quát để đảm bảo tính trung lập cạnh tranh.** Khi các DNNN tiếp cận nguồn vốn vay nợ trên thị trường, chính phủ Việt Nam có thể xem xét thiết lập các cơ chế để đảm bảo tính nhất quán về các điều khoản tài trợ vốn trên thị trường hoặc trung lập hóa hoạt động tài trợ vốn ưu đãi. Việc này bao gồm đảm bảo các định chế tài chính nhà nước tính lãi suất cho vay đối với DNNN theo thị trường. Chính phủ cũng có thể phân tách các hoạt động thương mại và phi thương mại của các DNNN về mặt kế toán và điều chỉnh các yêu cầu về tỷ suất sinh lời phù hợp với các tiêu chí mà các doanh nghiệp tư nhân cạnh tranh đạt được. Chính phủ cũng nên đưa thông tin về nghĩa vụ nợ và các khoản nợ tiềm tàng của các DNNN cũng như cung cấp các hỗ trợ tài chính bao gồm bảo lãnh, viện trợ không hoàn lại, các khoản vay trợ cấp và vốn chủ sở hữu trong đợt kiểm toán riêng của từng DNNN cũng như trong báo cáo tổng hợp về DNNN.
- **Trao quyền cho cơ quan quản lý cạnh tranh.** Chính phủ cần trao quyền cho Cơ quan Quản lý Cạnh tranh để thực hiện hiệu quả các hoạt động thực thi ngăn chặn các hành vi phi cạnh tranh của các DNNN. Các quyền này không chỉ bao gồm các quyền hạn truyền thống nhằm hạn chế việc lạm dụng quyền lực thị trường và các hành vi thông đồng mà nên mở rộng sang giám sát “tính trung lập cạnh tranh” giữa các DNNN và các doanh nghiệp tư nhân trong những trường hợp tương tự.

### **Tăng cường công bố và minh bạch thông tin**

- **Xây dựng và thực hiện chính sách công bố thông tin toàn diện và nhất quán đối với các DNNN.** Để tăng cường tính rõ ràng trong hoạt động giám sát và giải trình trách nhiệm quản trị công ty đối với các DNNN, thực thi quy định công bố thông tin của DNNN có ý nghĩa hết sức quan trọng. Các DNNN Việt Nam và các doanh nghiệp tham gia thực hiện quyền sở hữu vốn nhà nước sẽ được hưởng lợi từ việc thiết lập chính sách công bố thông tin thống nhất, trong đó tập hợp và xây dựng các yêu cầu về công bố thông tin tại một văn bản, nêu rõ tất cả vai trò và trách nhiệm của các tổ chức liên quan trong bộ máy quản lý trong việc theo dõi và giám sát hoạt động công bố thông tin và hiệu quả kinh doanh của DNNN. Ngoài ra, có thể xem xét các yêu cầu mới liên quan đến vai trò của các ủy ban kiểm toán trong các DNNN, làm rõ về vai trò của nhà nước trong việc lựa chọn công ty kiểm toán.
- **Nâng cao chất lượng báo cáo tổng hợp về các DNNN.** Nhà nước cần cung cấp báo cáo tổng hợp cho Thủ tướng và thành viên Chính phủ thông qua trang web chuyên dụng có thể truy cập công khai. Phạm vi báo cáo nên được mở rộng đến doanh nghiệp do nhà nước sở hữu toàn bộ hoặc sở hữu đa số ở cấp trung ương. Báo cáo phải bao gồm thông tin về tình trạng thực hiện hoặc không thực hiện các quy định hiện hành của từng DNNN.

### **Tuân thủ thông lệ quốc tế về kiểm soát nội bộ và quản lý rủi ro**

- **Cải thiện công tác kiểm soát nội bộ và quản lý rủi ro trong các DNNN.** Nhà nước cần đảm bảo các DNNN thiết lập các hệ thống kiểm soát nội bộ và quản lý rủi ro tích hợp. Việc này có nghĩa cần hợp lý hóa vai trò và trách nhiệm của các cơ quan nhà nước và bộ máy quản lý

doanh nghiệp tham gia kiểm soát DNNN, đồng thời triển khai một hệ thống quản lý rủi ro trong đó mô tả rõ ràng vai trò của các bộ phận trong doanh nghiệp.

- **Bảo vệ tốt hơn tính tự chủ của chức năng kiểm toán nội bộ.** Nhà nước cần đưa ra các hướng dẫn chi tiết hơn cho các DNNN về cơ chế bảo vệ tính độc lập của các đơn vị kiểm toán nội bộ, trong đó tối thiểu cần đảm bảo rằng các đơn vị này báo cáo về mặt hành chính tới Ban điều hành và về mặt chức năng tới HĐQT, đặc biệt là các thành viên HĐQT độc lập bất cứ khi nào có thể. Các kênh báo cáo thông tin mật nên được thực hiện cho đại diện của các DNNN và cán bộ, nhân viên bao gồm cán bộ kiểm toán nội bộ để báo cáo những quan ngại về các hoạt động không thường xuyên trong doanh nghiệp cho một cơ quan bên ngoài DNNN (ví dụ: Văn phòng Kiểm toán Nhà nước hoặc Thanh tra Chính phủ; và cung cấp thông tin, đào tạo về phương án này).

### Nâng cao tính chủ động và tự chủ của HĐQT

- **Thành lập các HĐQT chuyên nghiệp.** Cơ cấu thành viên tham gia HĐQT phải đảm bảo HĐQT của các DNNN có thể thực hiện các đánh giá độc lập và không mang tính chính trị vì lợi ích của doanh nghiệp và các cổ đông. Việc này đòi hỏi phải thiết lập các quy tắc rõ ràng để thành phần HĐQT bao gồm các đại diện nhà nước, các cá nhân khác được giao trách nhiệm đảm bảo lợi ích công và các thành viên HĐQT độc lập. Khuyến nghị đưa ra là đẩy mạnh mức độ tham gia của các thành viên HĐQT độc lập. Tiêu chí về năng lực trình độ của các thành viên HĐQT có thể liên quan đến kinh nghiệm và chuyên môn của ứng viên. Thành phần HĐQT có thể được cân bằng hơn thông qua các giới hạn về số lượng thành viên HĐQT/Giám đốc bổ nhiệm hoặc hành động khẳng định tập trung vào giới tính và các nhóm thiểu số. Yêu cầu phải công bố thông tin về danh tính và số lượng thành viên ứng cử HĐQT trên trang web của tất cả các DNNN lớn và/hoặc yêu cầu công bố kết quả tỷ lệ biểu quyết của ĐHCĐ có thể nâng cao tính minh bạch trong các hoạt động của HĐQT.
- **Thiết lập các quy định và thủ tục rõ ràng về việc đề cử và bổ nhiệm cạnh tranh thành viên HĐQT.** Cần thiết lập các quy tắc đề cử thành viên HĐQT dựa trên năng lực áp dụng cho cả DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ hoặc sở hữu đa số. Cơ quan Quản lý vốn Nhà nước có thể quản lý một nhóm ứng cử viên cho “các thành viên HĐQT”, gồm các ứng viên được lựa chọn trước theo đánh giá chính thức và có thể đóng vai trò như một nguồn cung cấp ứng viên ứng cử vào HĐQT của các DNNN. Các phương pháp tuyển dụng có thể bao gồm thông báo tuyển dụng công khai hoặc thông qua các công ty tuyển dụng. Bộ Nội vụ, đơn vị chịu trách nhiệm xây dựng quy định về quy trình đề cử và cơ cấu HĐQT, có thể xây dựng và áp dụng các chỉ số đánh giá hiệu quả hoạt động để đánh giá các cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước bao gồm CMSC nhằm khuyến khích các cơ quan này huy động thêm chuyên gia bên ngoài vào HĐQT và Ban điều hành của DNNN. Một cơ quan nhà nước có thể giám sát thực hiện các chỉ số đánh giá hiệu quả hoạt động của các cơ quan đại diện sở hữu nhà nước ở cấp Chính phủ



## Phụ lục A. Loại hình doanh nghiệp và quy mô các công ty con của các DNNN lớn trong danh mục quản lý của CMSC

Dữ liệu trong bảng này dựa trên tài liệu trình từ các công ty riêng lẻ thông qua CMSC. Phạm vi thông tin được cung cấp của các doanh nghiệp là khác nhau. Lưu ý rằng vào ngày 10/07/2021, 1 USD = 22.750 VNĐ

**Bảng A A.1. Các DNNN lớn trong danh mục quản lý của CMSC liệt kê theo loại hình doanh nghiệp và quy mô công ty con**

Tên DNNN và Công ty con	Ngành hoạt động chính	Loại hình doanh nghiệp	Giá trị tài sản (triệu USD)	Vốn chủ sở hữu trên sổ sách (triệu USD)	Doanh thu hàng năm (triệu USD)	Số lượng nhân viên	Tỷ lệ sở hữu nhà nước
<b>Tập đoàn Điện lực Việt Nam (EVN)</b>							
Tập đoàn Điện lực Việt Nam	Sản xuất, truyền tải & phân phối điện	Doanh nghiệp pháp định	510 338,000	216684,000	332030,000	4974	100,00%
Tổng Công ty Phát điện 1	Sản xuất điện	Doanh nghiệp pháp định	97739,000	26091,000	39769,000	3280	100,00%
Tổng Công ty Phát điện 2	Sản xuất điện	Công ty niêm yết	51045,000	22561,000	26348,000	3029	99,80% (Phát hành lần đầu ra công chúng - IPO năm 2021)
Tổng Công ty Phát điện 3	Sản xuất điện	Công ty niêm yết	72900,000	14964,000	40367,000	2778	99,19% (Phát hành lần đầu ra công chúng - IPO năm 2018)
Công ty Nhiệt điện Thủ Đức	Sản xuất điện	Doanh nghiệp pháp định	366,000	122,000	111,000	136	100,00%
Tổng Công ty Truyền tải Điện Quốc gia	Truyền tải điện	Doanh nghiệp pháp định	85298,000	25220,000	18021,000	7114	100,00%
Tổng Công ty Điện lực Miền Bắc	Phân phối điện	Doanh nghiệp pháp định	77096,000	22345,000	131092,000	26416	100,00%
Tổng Công ty Điện lực Miền Trung	Phân phối điện	Doanh nghiệp pháp định	34150,000	10785,000	36484,000	11432	100,00%

Tên DNNN và Công ty con	Ngành hoạt động chính	Loại hình doanh nghiệp	Giá trị tài sản (triệu USD)	Vốn chủ sở hữu trên sổ sách (triệu USD)	Doanh thu hàng năm (triệu USD)	Số lượng nhân viên	Tỷ lệ sở hữu nhà nước
Tổng Công ty Điện lực Miền Nam	Phân phối điện	Doanh nghiệp pháp định	41828,000	17529,000	134644,000	21710	100,00%
Tổng Công ty Điện lực Thành phố Hà Nội	Phân phối điện	Doanh nghiệp pháp định	32484,000	10701,000	41126,000	7459	100,00%
Tổng Công ty Điện lực Thành phố Hồ Chí Minh	Phân phối điện	Doanh nghiệp pháp định	26628,000	12809,000	54392,000	6585	100,00%
Công ty Cổ phần Tư vấn Xây dựng Điện 1	Kỹ thuật điện	Công ty niêm yết	1602,000	280,000	632,000	674	54,34%
Công ty Cổ phần Tư vấn Xây dựng Điện 2	Kỹ thuật điện	Công ty niêm yết	3336,000	1167,000	3346,000	963	51,33%
Công ty Cổ phần Tư vấn Xây dựng Điện 3	Kỹ thuật điện	Công ty niêm yết	319,000	116,000	404,000	469	48,78%
Công ty Cổ phần Tư vấn Xây dựng Điện 4	Kỹ thuật điện	Công ty niêm yết	336,000	186,000	251,000	426	71,59%
Tổng Công ty Thiết bị Điện Đông Anh	Sản xuất thiết bị điện	Công ty niêm yết	1443,000	608,000	2422,000	748	46,49%

**Bảng A A.2. Tập đoàn Dầu khí Việt Nam (PVN)**

Tên công ty con	Loại hình doanh nghiệp	Giá trị tài sản (triệu USD)	Vốn chủ sở hữu trên sổ sách (triệu USD)	Vốn hóa thị trường (triệu USD)	Doanh thu hàng năm (triệu USD)	Tỷ lệ sở hữu nhà nước
Tổng công ty Thăm dò Khai thác Dầu khí (PVEP)	Công ty chưa niêm yết	4262,619	2674,232		859,197	100,00%
Tổng công ty Dầu Việt Nam (PVOIL)	Công ty niêm yết	956,508	457,819	688,5574633	2167,967	80,52%
Tổng công ty Khí Việt Nam (PVGAS)	Công ty niêm yết	2738,820	2144,388	7621,401	2778,968	95,76%
Tổng CTCP Khoan và Dịch vụ Khoan Dầu khí (PVD)	Công ty niêm yết	903,699	608,441	422,4306695	226,555	50,40%
Tổng công ty cổ phần Vận tải Dầu khí (PVTrans)	Công ty chưa niêm yết	480,512	272,064		319,892	51,00%
Tổng Công ty Cổ phần Dịch vụ Kỹ	Công ty niêm yết	1138,681	558,269	619,2372627	874,395	51,38%



Tên công ty con	Loại hình doanh nghiệp	Giá trị tài sản (triệu USD)	Vốn chủ sở hữu trên sổ sách (triệu USD)	Vốn hóa thị trường (triệu USD)	Doanh thu hàng năm (triệu USD)	Tỷ lệ sở hữu nhà nước
thuật Dầu khí Việt Nam (PTSC)						
Tổng Công ty Phân bón và Hóa chất Dầu khí (PVFCCo)	Công ty niêm yết	475,011	352,148	386,607592	314,905	59,58%
Tổng công ty Điện lực Dầu khí Việt Nam (PVPower)		2341,993	1354,781	1248,121517	1288,276	79,74%
Tổng Công ty Hóa chất và Dịch vụ Dầu khí (PVC)	Công ty chưa niêm yết	345,976	53,666		67,824	54,47%
Ngân hàng TMCP Đại Chúng Việt Nam (PVCombank)		7859,788	454,937		486,305	52,00%
Tổng công ty Cổ phần Bảo hiểm Dầu khí Việt Nam (PVI)	Công ty niêm yết	965,238	312,203	404,8356564	395,285	24,95%
Tổng Công ty CP Dịch vụ Tổng hợp Dầu khí (Petrosetco)	Công ty niêm yết	273,879	72,065	22,6672229	548,836	25,10%
Tổng công ty Hóa chất và Dịch vụ Dầu khí (PVChems)	Công ty niêm yết	72,514	35,691	24,3622925		36,00%
Công ty Cổ phần Phân bón Dầu khí Cà Mau (PVCFC)	Công ty niêm yết	377,728	274,125	466,8066557	334,373	75,56%
Công ty Cổ phần Lọc hóa dầu Bình Sơn (BSR)	Công ty niêm yết	2421,927	1346,027	2821,237532	2511,368	92,13%
Công ty Cổ phần Hóa Dầu và Xơ Sợi Việt Nam (VN Poly)	Công ty chưa niêm yết	183,814	-162,293		3,630	74,01%
Công ty Công nghiệp Tàu thủy Dung Quất (DQS)	Công ty chưa niêm yết	256,182	-52,896		16,551	
Tổng Công ty Bảo Dưỡng - Sửa chữa Công trình Dầu khí (PVMR)	Công ty chưa niêm yết	21,414	13,553		22,317	41,00%
Công ty Cổ phần Dầu khí Đầu tư Khai thác Cảng Phước An (PAP)	Công ty chưa niêm yết	55,309	48,119		1,108	31,82%
Công ty Cổ phần Đầu tư Tài chính Công đoàn Dầu khí Việt Nam (PVFI)	Công ty niêm yết	13,486	-7,502			

Tên công ty con	Loại hình doanh nghiệp	Giá trị tài sản (triệu USD)	Vốn chủ sở hữu trên sổ sách (triệu USD)	Vốn hóa thị trường (triệu USD)	Doanh thu hàng năm (triệu USD)	Tỷ lệ sở hữu nhà nước
GID	Công ty chưa niêm yết	8,857	8,709			36,90%
Công ty TNHH Lọc hóa dầu Nghi Sơn (NSRP)		8380,000	-510,000		3210,000	25,10%
Công ty TNHH Tân Cảng Petro Cam Ranh	Công ty chưa niêm yết	63,872	63,660		0,774	25,00%
Liên doanh Việt – Nga Vietsopetro	Công ty chưa niêm yết	4660,000	3170,000		1300,000	51,00%
Liên doanh Rusvietpetro	Công ty chưa niêm yết	1000,000	650,000		640,000	49,00%

**Bảng A A.3. Tập đoàn Bưu chính Viễn thông Việt Nam (VNPT)**

Tên DNNN và Công ty con	Loại hình doanh nghiệp	Giá trị tài sản (triệu USD)	Vốn chủ sở hữu trên sổ sách (triệu USD)	Vốn hóa thị trường (triệu USD)	Doanh thu hàng năm (triệu USD)	Số lượng nhân viên	Tỷ lệ sở hữu nhà nước
Tập đoàn Bưu chính Viễn thông Việt Nam (VNPT)	Công ty TNHH Một thành viên	3758,211	2872,959		1757,980	22842	100% by state
Tổng công ty Truyền thông (VNPT-Media)	Công ty TNHH Một thành viên	118,979	78,509		153,946	693	100% by VNPT
Tổng Công ty Dịch vụ Viễn thông (VNPT VinaPhone)	Công ty TNHH Một thành viên	400,031	143,457		1822,070	12664	100% by VNPT
Công ty Cổ phần Công nghệ Công nghiệp Bưu chính Viễn thông (VNPT Technology)	Công ty cổ phần chưa niêm yết	80,144	20,849		74,012	819	83,41%
Công ty Cổ phần Viễn thông - Tin học Bưu điện (CT-IN)	Niêm yết trên HOSE	93,457	30,190	26,171	68,466	413	14,49%
Công ty Cổ phần Thiết bị Bưu điện (Postef)	Niêm yết trên sàn HNX	90,681	14,196	12,186	46,673	402	29,60%
Công ty Cổ phần Cokyvina	Niêm yết trên sàn HNX	6,854	20,727	2,395	18,758	72	4,14%
Công ty TNHH Stream Net	Công ty Cổ phần chưa niêm yết	10,908	14,358		0,900	132	71,66%
Công ty cổ phần Dịch vụ Số liệu Toàn cầu (GDS)	Công ty Cổ phần chưa niêm yết	8,521	7,650		5,750	45	35,87%
Công ty Cổ phần truyền thông, Quảng Cáo Đa Phương Tiện (SMJ)	Công ty Cổ phần chưa niêm yết	4,188	4,188		1,291	33	68,17%
Công ty Cổ phần KASATI	Niêm yết trên sàn HNX	7,117	2,956	2,89	10,160	104	14,85%

<b>Công ty Cổ phần Quản lý và Khai thác tòa nhà VNPT (PCM)</b>	Niêm yết trên sàn Upcom	4,073	2,757	1,419	4,365	106	30,65%
<b>Công ty Cổ phần Dịch vụ Viễn thông và In Bưu điện (PTP)</b>	Niêm yết trên sàn Upcom	13,615	6,052	2,885	4,689	173	23,81%
<b>Công ty Cổ phần Vật tư Bưu Điện (Potmasco)</b>	Niêm yết trên sàn Upcom	4,447	2,103	1,713	4,713	42	18,88%
<b>Công ty cổ phần Viễn thông Telvina Việt Nam (Telvina)</b>	Niêm yết trên sàn Upcom	4,810	16,387	1,389	8,229	96	6,57%
<b>Công ty cổ phần cáp quang Việt Nam (VINA-OFC)</b>	Công ty cổ phần chưa niêm yết	4,987	4,040		6,996	66	47,70%
<b>Công ty Cổ phần Bất động sản Bưu chính Viễn thông Việt Nam (VNPT Land)</b>	Niêm yết trên sàn Upcom	5,819	5,400		0,022	42	112,13%
<b>Công ty Trách nhiệm Hữu hạn Thiết bị Viễn thông (ANSV)</b>	Công ty TNHH	30,029	9,331		62,084	183	22,85%
<b>Công ty Trách nhiệm hữu hạn Sản xuất Thiết bị Viễn thông (TELEQ)</b>	Công ty TNHH	4,949	8,059		5,191	50	19,97%
<b>Công ty Cổ phần Các Hệ thống Viễn thông (VINECO)</b>	Công ty cổ phần chưa niêm yết	6,443	5,307		7,175	157	32,54%
<b>Công ty Cổ Phần Những Trang Vàng Việt Nam (VNYP)</b>	Công ty cổ phần chưa niêm yết	3,107	1,864		19,909	77	12,34%
<b>Công ty Cổ phần Thiết kế Viễn thông Tin học Đà Nẵng</b>	Công ty cổ phần chưa niêm yết	2,342	1,357		1,724	74	3,02%
<b>Công ty Cổ phần Tư vấn - Đầu tư và phát triển Bưu điện Hà Nội</b>	Công ty cổ phần chưa niêm yết	0,633	0,204		0,797	24	25,49%
<b>Công ty Cổ phần Phát triển Viễn thông Bắc Miền Trung</b>	Công ty cổ phần chưa niêm yết	0,476	0,264		0,000	14	23,48%
<b>Công ty Cổ phần Đầu tư Xây dựng Bưu chính Viễn thông Vũng Tàu</b>	Công ty cổ phần chưa niêm yết	0,306	0,268		0,302	24	32,09%

**Bảng A A.4. Tổng Công ty Hàng Hải Việt Nam (VIMC)**

Tên Công ty Con	Loại hình doanh nghiệp	Giá trị tài sản (triệu USD)	Vốn chủ sở hữu trên sổ sách (triệu USD)	Vốn hóa thị trường (triệu USD)	Doanh thu hàng năm (triệu USD)	Số lượng nhân viên	Tỷ lệ sở hữu nhà nước
Công Ty TNHH Một thành viên Dịch vụ Hàng hải Hậu Giang	Công ty TNHH	31,928	16,895		1,828	49	100,00%
Công ty TNHH MTV Vận tải Biển Đông	Công ty TNHH	20,354	-147,018		43,783	187	100,00%
Công ty Cổ phần Cảng Cần Thơ	UPCOM	15,734	11,352		4,960	171	99,01%
Công ty Cổ phần Cảng Hải Phòng	HNX	251,809	201,871	225,258	95,066	1436	92,56%
Công ty Cổ phần Vinalines Nha Trang	Không đạt tiêu chuẩn công ty đại chúng	0,001	-0,006		0,000	5	91,79%
Công ty Cổ phần Cảng Cam Ranh	UPCOM	13,980	12,157	13,351	6,053	188	80,90%
Công ty Cổ phần Cảng Quy Nhơn	Không niêm yết/đăng ký để giao dịch	32,361	26,778		36,939	826	75,01%
Công ty Cổ phần Cảng Đà Nẵng	HNX	74,534	60,910	115,821	40,654	690	75,00%
Công ty Cổ phần Cảng Sài Gòn	UPCOM	212,412	98,010	112,456	45,068	942	65,45%
Công ty TNHH Khai thác Container Việt Nam	Công ty TNHH	2,900	2,183		4,736	122	60,00%
Công ty Cổ phần VIMC Logistics Việt Nam	UPCOM	11,605	7,246	2,155	12,159	157	56,72%
Công ty Cổ phần Đầu tư Cảng Cái Lân	UPCOM	2,073	-1,253		2,010	45	56,58%
Công ty TNHH Vận chuyển Hàng Công nghệ cao	Công ty TNHH	2,456	1,413		1,390	105	56,00%
Công ty Cổ phần Cảng Nghệ Tĩnh	HNX	11,955	10,160	13,053	8,918	449	51,00%
Công ty Cổ phần Cảng Vinalines Đình Vũ	Không niêm yết/đăng ký để giao dịch	20,580	10,127		0,000	25	51,00%
Công ty Cổ phần Vận tải	HOSE	121,662	22,547	0,014	59,134	630	51,00%

Tên Công ty Con	Loại hình doanh nghiệp	Giá trị tài sản (triệu USD)	Vốn chủ sở hữu trên sổ sách (triệu USD)	Vốn hóa thị trường (triệu USD)	Doanh thu hàng năm (triệu USD)	Số lượng nhân viên	Tỷ lệ sở hữu nhà nước
<b>biển Việt Nam</b>							
<b>Công ty Cổ phần Vận tải Biển Vinaship</b>	UPCOM	2,343	2,793	0,003	24,715	561	51,00%
<b>Công ty Cổ phần Đại lý Hàng Hải Quốc gia</b>	HNX	26,883	16,344	10,323	44,937	543	51,05%
<b>Công ty Cổ phần Phát triển Hàng Hải</b>	HNX	11,627	6,820	3,848	10,347	165	51,00%

Ghi chú: Tổng công ty Hàng hải Việt Nam (VIMC), nhà cung cấp dịch vụ hàng hải và logistics do Nhà nước kiểm soát đã đổi tên công ty từ Tổng công ty Hàng hải Việt Nam (Vinalines) vào ngày 1 tháng 9 năm 2021 khi chính thức hoạt động theo mô hình công ty cổ phần (JSC).

### Bảng A A.5. Tổng Công ty Hàng Không (ACV)

Tên DNNN và công ty con	Loại hình doanh nghiệp	Giá trị tài sản (triệu USD)	Vốn chủ sở hữu trên sổ sách (triệu USD)	Vốn hóa thị trường (triệu USD)	Doanh thu hàng năm (triệu USD)	Số lượng nhân viên	Tỷ lệ sở hữu nhà nước
<b>Tổng Công ty Hàng Không (ACV)</b>	Công ty niêm yết	2,470	1,631	7,656	435	9776	95,40%
<b>Công ty Cổ phần Dịch vụ Nhiên liệu Hàng không Nội Bài (NAFSC)</b>	Công ty cổ phần chưa niêm yết	5,8	4,6		1,5	140	60,00%
<b>Công ty Cổ phần Vận tải Hàng không Miền Nam (SATSCO)</b>	Công ty cổ phần chưa niêm yết	9,5	1,7		43,9	342	30,00%
<b>Công ty TNHH Dịch vụ Bảo Dưỡng Cảng hàng không Miền Nam (SAAM)</b>	Công ty TNHH	3	2,8		3,1	119	51,00%
<b>Công ty Cổ phần Phục vụ Mặt đất Hà Nội (HGS)</b>	Công ty cổ phần chưa niêm yết	17,9	13,6		16,8	922	20,00%
<b>Công ty Cổ phần Vận tải Hàng không Miền Nam (SATCO)</b>	Công ty cổ phần chưa niêm yết	1,4	1,1		0,9	77	29,53%
<b>Công ty Cổ phần Dịch vụ Hàng không Sân bay Tân Sơn Nhất (SASCO)</b>	Công ty niêm yết	78,4	65,6	168	49,7	969	49,07%
<b>Công ty Cổ phần Dịch vụ Hàng hóa Hàng</b>	Công ty cổ phần chưa niêm yết	27,7	24,5		21,2	418	20,00%

<b>không Việt Nam (ACSV)</b>							
<b>Công ty cổ phần Phục vụ Mặt đất Sài Gòn (SGN)</b>	Công ty niêm yết	39,2	33	103	29,5	1980	48,03%

**Bảng A A.6. Tổng Công ty Viễn thông Mobifone**

Tên DNNN và công ty con	Giá trị tài sản (triệu USD)	Vốn chủ sở hữu trên sổ sách (triệu USD)	Vốn hóa thị trường (triệu USD)	Doanh thu hàng năm (triệu USD)	Số lượng nhân viên	Tỷ lệ sở hữu nhà nước
<b>Tổng Công ty Viễn thông MobiFone</b>	1369,961	954,540		1335,102	3821	100,00%
<b>Công ty Cổ phần Công nghệ Mobifone Toàn cầu</b>	20,631	9,508		37,581	1109	69,42%
<b>Công ty Cổ phần Dịch vụ kỹ thuật MobiFone</b>	13,058	8,112	8,56907079	30,780	1229	31,26%
<b>Công ty Cổ phần Dịch vụ Gia tăng MobiFone</b>	9,386	6,640		25,996	1658	96,23%

**Bảng A A.7. Tập đoàn Xăng dầu Việt Nam - Petrolimex**

Tên DNNN và công ty con	Loại hình doanh nghiệp	Giá trị tài sản (triệu USD)	Vốn chủ sở hữu trên sổ sách (triệu USD)	Vốn hóa thị trường (triệu USD)	Doanh thu hàng năm (triệu USD)	Số lượng nhân viên	Tỷ lệ sở hữu nhà nước
Công ty Xăng dầu Hà Giang	Công ty chưa niêm yết	3,729	0,895		34,818	159	100,00%
Công ty Xăng dầu Cao Bằng	Công ty chưa niêm yết	3,349	1,345		23,225	136	100,00%
Công ty Xăng dầu Lai Châu	Công ty chưa niêm yết	3,232	0,729		18,930	135	100,00%
Công ty Xăng dầu Lào Cai	Công ty chưa niêm yết	5,679	1,588		36,263	187	100,00%
Công ty Xăng dầu Điện Biên	Công ty chưa niêm yết	6,571	1,537		26,091	184	100,00%
Công ty Xăng dầu Tuyên Quang	Công ty chưa niêm yết	6,693	1,764		29,102	167	100,00%
Công ty Xăng dầu Yên Bái	Công ty chưa niêm yết	5,012	0,988		22,415	144	100,00%
Công ty Xăng dầu Bắc Thái	Công ty chưa niêm yết	12,983	2,708		80,895	460	100,00%
Công ty Xăng dầu Hà Bắc	Công ty chưa niêm yết	6,200	1,863		54,711	354	100,00%
Công ty Xăng dầu Phú Thọ	Công ty chưa niêm yết	9,268	3,187		74,216	355	100,00%
Công ty Xăng dầu Hà Nội	Công ty chưa niêm yết	35,029	11,795		488,043	1569	100,00%
Công ty Xăng dầu Hà Sơn Bình	Công ty chưa niêm yết	12,864	3,936		166,601	758	100,00%
Công ty Xăng dầu Hải Phòng	Công ty chưa niêm yết	16,444	4,221		100,156	645	100,00%

Tên DNNN và công ty con	Loại hình doanh nghiệp	Giá trị tài sản (triệu USD)	Vốn chủ sở hữu trên sổ sách (triệu USD)	Vốn hóa thị trường (triệu USD)	Doanh thu hàng năm (triệu USD)	Số lượng nhân viên	Tỷ lệ sở hữu nhà nước
Công ty Xăng dầu Thái Bình	Công ty chưa niêm yết	2,347	0,859		35,260	159	100,00%
Công ty Xăng dầu Nam Ninh	Công ty chưa niêm yết	13,242	4,250		113,257	682	100,00%
Công ty Xăng dầu Quảng Ninh	Công ty chưa niêm yết	72,177	37,764		375,570	1640	100,00%
Công ty Xăng dầu Thanh Hóa	Công ty chưa niêm yết	16,447	5,457		72,418	378	100,00%
Công ty Xăng dầu Nghệ An	Công ty chưa niêm yết	20,987	5,685		140,976	602	100,00%
Công ty Xăng dầu Hà Tĩnh	Công ty chưa niêm yết	14,345	2,955		66,912	394	100,00%
Công ty Xăng dầu Quảng Bình	Công ty chưa niêm yết	6,513	2,407		41,683	279	100,00%
Công ty Xăng dầu Quảng Trị	Công ty chưa niêm yết	7,367	2,456		45,381	258	100,00%
Công ty Xăng dầu Thừa Thiên Huế	Công ty chưa niêm yết	7,019	3,047		68,942	374	100,00%
Công ty Xăng dầu Đà Nẵng	Công ty chưa niêm yết	23,795	12,976		167,134	676	100,00%
Công ty Xăng dầu Gia Lai	Công ty chưa niêm yết	17,425	5,001		102,933	412	100,00%
Công ty Xăng dầu Quảng Ngãi	Công ty chưa niêm yết	4,432	1,550		80,468	324	100,00%
Công ty Xăng dầu Bình Định	Công ty chưa niêm yết	9,191	3,799		71,627	361	100,00%
Công ty Xăng dầu Đắk Lắk	Công ty chưa niêm yết	10,102	3,466		90,042	367	100,00%
Công ty Xăng dầu Khánh Hòa	Công ty chưa niêm yết	24,415	4,655		160,750	630	100,00%
Công ty Xăng dầu Lâm Đồng	Công ty chưa niêm yết	7,243	1,938		67,857	242	100,00%
Công ty Xăng dầu Tây Ninh	Công ty chưa niêm yết	5,168	2,186		56,306	282	100,00%
Công ty Xăng dầu Sông Bé	Công ty chưa niêm yết	4,159	1,769		56,245	270	100,00%
Công ty Xăng dầu Bà Rịa Vũng Tàu	Công ty chưa niêm yết	18,102	7,477		113,745	402	100,00%
Công ty Xăng dầu Đồng Nai	Công ty chưa niêm yết	5,853	2,073		67,450	244	100,00%
Công ty Xăng dầu Sài Gòn	Công ty chưa niêm yết	82,392	37,079		498,351	1629	100,00%
Công ty Xăng dầu Long An	Công ty chưa niêm yết	8,681	4,790		68,341	330	100,00%
Công ty Xăng dầu Tiền Giang	Công ty chưa niêm yết	8,304	2,714		57,921	272	100,00%
Công ty Xăng dầu Đồng Tháp	Công ty chưa niêm yết	2,390	1,159		27,438	191	100,00%
Công ty Xăng dầu An Giang	Công ty chưa niêm yết	5,653	1,940		41,486	251	100,00%
Công ty Xăng dầu Vĩnh Long	Công ty chưa niêm yết	10,858	5,183		38,099	224	100,00%
Công ty Xăng dầu Bến Tre	Công ty chưa niêm yết	3,751	1,920		39,987	230	100,00%

Tên DNNN và công ty con	Loại hình doanh nghiệp	Giá trị tài sản (triệu USD)	Vốn chủ sở hữu trên sổ sách (triệu USD)	Vốn hóa thị trường (triệu USD)	Doanh thu hàng năm (triệu USD)	Số lượng nhân viên	Tỷ lệ sở hữu nhà nước
Công ty Xăng dầu Cần Thơ	Công ty chưa niêm yết	25,065	7,491		141,470	535	100,00%
Công ty Xăng dầu Trà Vinh	Công ty chưa niêm yết	3,033	1,371		24,066	149	100,00%
Công ty Xăng dầu Cà Mau	Công ty chưa niêm yết	8,775	4,331		33,782	200	100,00%
Tổng Công ty Vận tải thủy Petrolimex (PGT)	Công ty chưa niêm yết	216,431	139,897		154,085	1835	100,00%
Tổng công ty Dịch vụ Xăng dầu Petrolimex (PTC)	Công ty chưa niêm yết	57,310	27,698		146,906	2026	100,00%
Tổng Công ty Xây lắp và Thương mại Petrolimex (PGCC)	Công ty chưa niêm yết	51,120	28,174		73,998	651	100,00%
Công ty TNHH MTV Petrolimex Singapore (PLS)	Công ty chưa niêm yết	118,912	15,096		1003,563	16	100,00%
Công ty Xăng dầu Lào (PLL)	Công ty chưa niêm yết	28,337	2,470		48,729	85	100,00%
Công ty Cổ phần Nhiên liệu bay Petrolimex (PA)	Công ty chưa niêm yết	99,035	43,829		267,216	450	51,00%
Tổng Công ty Hóa dầu Petrolimex (PLC)	Doanh nghiệp niêm yết	203,752	54,444		247,037	700	79,00%
Tổng Công ty Gas Petrolimex (PGC)	Doanh nghiệp niêm yết	84,573	33,858		124,742	940	51,00%
Công ty TNHH Liên doanh Kho Ngoại quan Xăng Dầu Vân Phong (VPT)	Công ty chưa niêm yết	65,082	43,977		18,869	123	85,00%

**Bảng A A.8. Tập đoàn Công nghiệp Than – Khoáng sản Việt Nam (TKV)**

Tên DNNN và công ty con	Ngành kinh doanh chính	Loại hình doanh nghiệp	Giá trị tài sản (triệu USD)	Vốn chủ sở hữu trên sổ sách (triệu USD)	Vốn hóa thị trường (triệu USD)	Doanh thu hàng năm (triệu USD)	Số lượng nhân viên	Tỷ lệ sở hữu nhà nước
<b>Tập đoàn Công nghiệp Than – Khoáng sản Việt Nam</b>	Than, mỏ, điện, vật liệu nổ công nghiệp	Công ty TNHH Một thành viên	5508,542	1786,533	0,000	4657,822	96640	84,89%
<b>Tổng công ty Hoá chất mỏ</b>	Vật liệu nổ công nghiệp	Công ty TNHH Một thành viên	175,801	56,347	0,000	289,535	3627	99,97%
<b>Công ty TNHH MTV Hoa tiêu Hàng Hải</b>	Dịch vụ hàng hải	Công ty TNHH Một thành viên	1,736	0,808	0,000	3,305	84	88,88%
<b>Công ty TNHH MTV Môi trường</b>	Bảo vệ môi trường	Công ty TNHH Một thành viên	72,357	12,196	0,000	49,280	1159	98,48%



Tên DNNN và công ty con	Ngành kinh doanh chính	Loại hình doanh nghiệp	Giá trị tài sản (triệu USD)	Vốn chủ sở hữu trên sổ sách (triệu USD)	Vốn hóa thị trường (triệu USD)	Doanh thu hàng năm (triệu USD)	Số lượng nhân viên	Tỷ lệ sở hữu nhà nước
<b>Công ty TNHH MTV Nhôm Lâm Đồng</b>	Bô xít-nhôm	Công ty TNHH Một thành viên	36,004	12,392	0,000	119,730	1398	100,00%
<b>Trường Cao đẳng Than Khoáng sản Việt Nam</b>	Đào tạo	Doanh nghiệp không kinh doanh	32,564	1,363	0,000	19,241	944	0,00%
<b>Viện Khoa học Công nghệ Mỏ</b>	Nghiên cứu khoa học	Doanh nghiệp không kinh doanh	9,375	2,441	0,000	9,747	331	83,75%
<b>Viện Cơ khí Năng lượng và Mỏ</b>	Nghiên cứu khoa học	Doanh nghiệp không kinh doanh	10,332	1,850	0,000	10,605	246	32,39%
<b>Bệnh viện Than – Khoáng sản</b>	Khám và điều trị sức khỏe	Doanh nghiệp không kinh doanh	4,487	0,766	0,000	5,270	263	0,00%
<b>Công ty Cổ phần Than Núi Béo</b>	Sản xuất than	Công ty Cổ phần	154,312	20,541	24,368	95,052	3088	48,86%
<b>Công ty Cổ phần Than Cọc Sáu</b>	Sản xuất than	Công ty Cổ phần	74,017	14,481	9,856	135,367	2324	58,24%
<b>Công ty Cổ phần Than Đèo Nai</b>	Sản xuất than	Công ty Cổ phần	59,944	17,129	14,032	130,638	1927	45,29%
<b>Công ty Cổ phần Than Cao Sơn</b>	Sản xuất than	Công ty Cổ phần	164,718	31,845	25,063	138,469	3670	37,13%
<b>Công ty Cổ phần Than Hà Tu</b>	Sản xuất than	Công ty Cổ phần	77,199	15,487	12,136	124,630	1832	43,53%
<b>Công ty Cổ phần Than Hà Lâm</b>	Sản xuất than	Công ty Cổ phần	153,304	13,675	12,224	117,928	3156	59,76%
<b>Cổ phần Than Mông Dương</b>	Sản xuất than	Công ty Cổ phần	64,188	10,666	9,466	107,681	3341	55,73%
<b>Công ty Cổ phần Than Vàng Danh</b>	Sản xuất than	Công ty Cổ phần	115,714	22,351	20,067	194,734	5431	58,25%
<b>Công ty Cổ phần Chế tạo máy</b>	Cơ khí	Công ty Cổ phần	23,721	2,660	1,974	64,659	796	31,36%
<b>Công ty Cổ phần Công nghiệp Ô tô</b>	Cơ khí	Công ty Cổ phần	7,074	1,507	0,819	14,940	317	27,96%
<b>Công ty Cổ phần Cơ điện Ưông Bí</b>	Cơ khí	Công ty Cổ phần	3,281	1,232	3,497	7,695	202	30,32%
<b>Công ty Cổ phần Cơ khí Mạo Khê</b>	Cơ khí	Công ty Cổ phần	6,694	0,868	0,465	8,534	296	26,02%

Tên DNNN và công ty con	Ngành kinh doanh chính	Loại hình doanh nghiệp	Giá trị tài sản (triệu USD)	Vốn chủ sở hữu trên sổ sách (triệu USD)	Vốn hóa thị trường (triệu USD)	Doanh thu hàng năm (triệu USD)	Số lượng nhân viên	Tỷ lệ sở hữu nhà nước
<b>Công ty Cổ phần Kinh doanh Than Miền Bắc</b>	Kinh doanh than	Công ty Cổ phần	111,348	11,178	9,749	476,209	665	26,14%
<b>Công ty Cổ phần Kinh doanh Than Cẩm Phả</b>	Kinh doanh than	Công ty Cổ phần	42,924	2,930	0,000	101,350	370	56,96%
<b>Công ty Cổ phần Xuất Nhập khẩu Than</b>	Kinh doanh than	Công ty Cổ phần	52,222	8,384	13,107	324,498	165	31,50%
<b>Công ty Cổ phần Vận tải và đưa đón thợ mỏ</b>	Dịch vụ vận chuyển thợ mỏ và hàng hóa	Công ty Cổ phần	6,731	1,727	3,098	11,399	733	84,19%
<b>Công ty Cổ phần Tin học, Công nghệ, Môi trường</b>	Tư vấn	Công ty Cổ phần	7,039	1,265	0,000	9,487	148	31,80%
<b>Công ty Cổ phần Tư vấn Đầu tư Mỏ và Công nghiệp</b>	Tư vấn	Công ty Cổ phần	10,698	1,244	0,988	9,801	301	42,64%
<b>Công ty Cổ phần Giám định Vinacomin</b>	Giám định than	Công ty Cổ phần	5,333	3,909	2,870	6,827	485	20,35%
<b>Công ty Cổ phần Địa chất và Khoáng sản</b>	Khảo sát và thăm dò địa chất	Công ty Cổ phần	2,725	1,377	0,000	2,770	116	61,39%
<b>Công ty Cổ phần Cromit Cổ Định Thanh Hóa</b>	Khai khoáng	Công ty Cổ phần	19,510	6,393	0,000	10,564	70	273,01%
<b>Công ty Cổ phần Đồng Tả Pờ</b>	Khai khoáng	Công ty Cổ phần	62,304	9,871	0,000	14,816	230	131,01%
<b>Công ty Cổ phần Sắt Thạch Khê</b>	Khai khoáng	Công ty Cổ phần	96,204	77,599	0,000	3,423	72	62,69%
<b>Công ty Cổ phần Vật tư TKV</b>	Sản xuất đầu nhòn, vận chuyển, kinh doanh vật liệu	Công ty Cổ phần	39,093	7,591	9,099	139,662	769	43,66%
<b>Tổng Công ty Khoáng Sản</b>	Khai khoáng	Công ty Cổ phần	371,393	106,094	289,363	267,042	4167	80,10%
<b>Tổng Công ty Công nghiệp Mỏ Việt Bắc</b>	Sản xuất than và vật liệu xây dựng	Công ty Cổ phần	161,665	79,906	92,813	210,634	3672	55,91%
<b>Công ty Cổ phần Địa Chất Mỏ</b>	Khảo sát và thăm dò địa chất	Công ty Cổ phần	14,884	4,927	2,527	17,191	741	82,24%

Tên DNNN và công ty con	Ngành kinh doanh chính	Loại hình doanh nghiệp	Giá trị tài sản (triệu USD)	Vốn chủ sở hữu trên sổ sách (triệu USD)	Vốn hóa thị trường (triệu USD)	Doanh thu hàng năm (triệu USD)	Số lượng nhân viên	Tỷ lệ sở hữu nhà nước
<b>Tổng Công ty Điện lực TKV</b>	Sản xuất điện	Công ty Cổ phần	870,100	319,224	347,680	553,271	2055	92,00%
<b>Công ty Cổ phần Địa Chất Việt Bắc</b>	Khảo sát và thăm dò địa chất	Công ty Cổ phần	8,930	3,937	2,124	9,650	374	87,08%

**Bảng A.A.9. Tổng Công ty Đầu tư và Phát triển Đường Cao tốc Việt Nam (VEC)**

Tên DNNN và công ty con	Ngành hoạt động chính	Loại hình doanh nghiệp	Giá trị tài sản (triệu USD)	Vốn chủ sở hữu trên sổ sách (triệu USD)	Vốn hóa thị trường (triệu USD)	Doanh thu hàng năm (triệu USD)	Số lượng nhân viên	Tỷ lệ sở hữu nhà nước
Tổng Công ty Đầu tư và Phát triển Đường Cao tốc Việt Nam	Xây dựng và Vận hành đường cao tốc	Công ty TNHH Một thành viên	3985,666	484,326	N/A	182,833	220	100,00%
Công ty Vận hành và Quản lý Đường Cao tốc Việt Nam	Vận hành đường cao tốc	Công ty Cổ phần chưa niêm yết	4,220	0,747	N/A	6,144	758	81,30%
Công ty Cổ phần Dịch vụ Kỹ thuật Đường cao tốc Việt Nam	Vận hành đường cao tốc	Công ty Cổ phần chưa niêm yết	4,574	2,703	N/A	4,880	340	51,00%
Công ty Cổ phần Dịch vụ Đường cao tốc Việt Nam	Vận hành đường cao tốc	Công ty Cổ phần chưa niêm yết	5,709	4,125	N/A	3,047	341	22,30%

**Bảng A.A.10. Công ty Cà phê Việt Nam - Vinacafe**

Tên DNNN và công ty con	Ngành hoạt động chính	Loại hình doanh nghiệp	Giá trị tài sản (triệu USD)	Vốn chủ sở hữu trên sổ sách (triệu USD)	Vốn hóa thị trường (triệu USD)	Doanh thu hàng năm (triệu USD)	Số lượng nhân viên	Tỷ lệ sở hữu nhà nước
<b>Tổng Công ty Cà phê Việt Nam - Vinacafe</b>	Trồng cà phê	Công ty TNHH Một thành viên	78,984	32,630	N/A	44,205	>500	100,00%
<b>Công ty TNHH MTV Vinacafe Việt Đức</b>	Trồng cà phê	Công ty TNHH Một thành viên	7,808	0,175	N/A	3,094	>500	100,00%
<b>Công ty TNHH MTV Cà phê 716</b>	Trồng cà phê	Công ty TNHH Một thành viên	1,644	0,549	N/A	2,290	>500	100,00%

Tên DNNN và công ty con	Ngành hoạt động chính	Loại hình doanh nghiệp	Giá trị tài sản (triệu USD)	Vốn chủ sở hữu trên sổ sách (triệu USD)	Vốn hóa thị trường (triệu USD)	Doanh thu hàng năm (triệu USD)	Số lượng nhân viên	Tỷ lệ sở hữu nhà nước
Công ty TNHH MTV Cà phê 720	Trồng cà phê	Công ty TNHH Một thành viên	2,065	0,827	N/A	0,534	>500	100,00%
Công ty TNHH MTV Cà phê 721	Trồng cà phê	Công ty TNHH Một thành viên	2,252	0,810	N/A	1,875	>500	100,00%
Công ty TNHH MTV Cà phê 52	Trồng cà phê	Công ty TNHH Một thành viên	3,260	0,839	N/A	0,335	>500	100,00%
Công ty TNHH MTV Cà phê 715A	Trồng cà phê	Công ty TNHH Một thành viên	2,349	0,356	N/A	0,648	>500	100,00%
Công ty TNHH MTV Cà phê 715B	Trồng cà phê	Công ty TNHH Một thành viên	1,477	0,517	N/A	0,356	>500	100,00%
Công ty TNHH MTV Cà phê 715C	Trồng cà phê	Công ty TNHH Một thành viên	1,493	0,173	N/A	0,229	>500	100,00%
Công ty TNHH MTV Cà phê 49	Trồng cà phê	Công ty TNHH Một thành viên	4,877	1,938	N/A	1,126	>500	100,00%
Công ty TNHH MTV Cà phê Việt Thắng	Trồng cà phê	Công ty TNHH Một thành viên	78,984	32,630	N/A	44,205	>500	100,00%
Công ty TNHH MTV Cà phê Ea Sim	Trồng cà phê	Công ty TNHH Một thành viên	6,616	2,519	N/A	0,946	>500	100,00%
Công ty TNHH MTV Cà phê Ea Tieu	Trồng cà phê	Công ty TNHH Một thành viên	1,774	0,977	N/A	0,916	>500	100,00%
Công ty TNHH MTV Cà phê Ea H'Nin	Trồng cà phê	Công ty TNHH Một thành viên	1,691	-0,409	N/A	0,033	>500	100,00%
Công ty TNHH MTV Cà phê Ea K'Tur	Trồng cà phê	Công ty TNHH Một thành viên	1,300	-0,601	N/A	0,101	>500	100,00%
Công ty TNHH MTV Cà phê Chư Quỳnh	Trồng cà phê	Công ty TNHH Một thành viên	0,775	-0,703	N/A	0,092	>500	100,00%
Công ty TNHH MTV Cà phê D'Rao	Trồng cà phê	Công ty TNHH Một thành viên	3,812	1,370	N/A	0,899	>500	100,00%
Công ty TNHH MTV Cà phê Ea Tul	Trồng cà phê	Công ty TNHH Một thành viên	4,436	-0,690	N/A	0,070	>500	100,00%
Công ty TNHH MTV	Trồng cà phê	Công ty TNHH Một thành viên	8,642	1,919	N/A	4,136	>500	100,00%

Tên DNNN và công ty con	Ngành hoạt động chính	Loại hình doanh nghiệp	Giá trị tài sản (triệu USD)	Vốn chủ sở hữu trên sổ sách (triệu USD)	Vốn hóa thị trường (triệu USD)	Doanh thu hàng năm (triệu USD)	Số lượng nhân viên	Tỷ lệ sở hữu nhà nước
<b>Cà phê IA GRAI</b>								
<b>Công ty TNHH MTV Cà phê IABLAN</b>	Trồng cà phê	Công ty TNHH Một thành viên	2,710	-0,041	N/A	1,997	>500	100,00%
<b>Công ty TNHH MTV Cà phê IA CHAM</b>	Trồng cà phê	Công ty TNHH Một thành viên	2,956	-1,223	N/A	2,250	>500	100,00%
<b>Công ty TNHH MTV Cà phê 705</b>	Trồng cà phê	Công ty TNHH Một thành viên	2,681	0,275	N/A	1,260	>500	100,00%
<b>Công ty TNHH MTV Cà phê 704</b>	Trồng cà phê	Công ty TNHH Một thành viên	4,404	1,292	N/A	1,985	>500	100,00%
<b>Công ty TNHH MTV Cà phê 731</b>	Trồng cà phê	Công ty TNHH Một thành viên	1,410	0,165	N/A	1,821	>500	100,00%
<b>Công ty TNHH MTV Cà phê 734</b>	Trồng cà phê	Công ty TNHH Một thành viên	4,784	-0,703	N/A	2,157	>500	100,00%
<b>Công ty TNHH MTV Cà phê Đắc Nông</b>	Trồng cà phê	Công ty TNHH Một thành viên	3,186	0,512	N/A	0,227	>500	100,00%
<b>Công ty Cổ phần Vinacafe Miền Bắc</b>	Trồng cà phê	Công ty cổ phần	2,022	1,092	N/A	0,177	>500	99,00%
<b>Công ty Xuất Nhập khẩu Cà Phê Đà Lạt</b>	Trồng cà phê	Công ty TNHH Một thành viên	3,205	-0,356	N/A	1,079	>500	65,67%
<b>Công ty Cổ phần Vinacafe Sơn Thành</b>	Trồng cà phê	Công ty TNHH Một thành viên	0,579	0,439	N/A	0,476	>500	69,00%



## Phụ lục B. Danh sách các doanh nghiệp niêm yết với vốn nhà nước do SCIC sở hữu không dưới 10%

**Bảng A B.1. Danh sách các doanh nghiệp niêm yết với vốn nhà nước do SCIC đại diện sở hữu không dưới 10%**

Tên Doanh nghiệp:	Hoạt động kinh tế chính:	Tỷ lệ sở hữu vốn của SCIC	Vốn hóa doanh nghiệp (triệu USD)	Số lượng nhân viên
Công ty Cổ phần Sữa Việt Nam	Hàng tiêu dùng thiết yếu	36,00%	2966,285	9361
Tổng Công ty Cổ phần Bia - Rượu - Nước giải khát Sài Gòn	Hàng tiêu dùng thiết yếu	36,00%	1957,432	8100
Công ty Cổ phần Viễn thông FPT	Điện tử viễn thông	50,17%	276,741	8191
Công ty Cổ phần Dược Hậu Giang	Khác	43,31%	256,049	3000
Tổng Công ty Thép Việt Nam	Công nghiệp	93,93%	232,587	6613
Ngân hàng TMCP Quân đội	Tài chính	10,94%	303,349	9418
Tập đoàn Dệt May Việt Nam	Công nghiệp	53,49%	119,766	29235
Tổng công ty Sông Đà - CTCP	Công nghiệp	99,79%	117,025	129
Tổng Công ty Thủy sản Việt Nam – CTCP (Seaprodex)	Hàng tiêu dùng thiết yếu	63,38%	87,840	68
Tập đoàn Bảo hiểm Bảo Minh	Tài chính	50,70%	61,622	1627
Công ty Cổ phần nhựa Thiếu niên Tiền Phong	Công nghiệp	37,10%	57,010	1400
Công ty cổ phần TRAPHACO	Khác	35,67%	46,031	780
Tổng Công ty cổ phần Tái Bảo hiểm Quốc gia Việt Nam	Tài chính	40,36%	46,005	101
Tổng Công ty Công Nghiệp Dầu Thực Vật Việt Nam - CTCP	Hàng tiêu dùng thiết yếu	36,30%	42,482	108
Công ty Cổ phần Xuất nhập khẩu Y tế Domesco	Khác	34,71%	31,080	1259
Công ty Cổ phần Cảng An Giang	Kho vận	52,98%	27,244	130
Công ty Cổ phần Nhiệt điện Quảng Ninh	Điện, nước và khí	11,42%	26,371	866
Tổng công ty Đầu tư nước và môi trường Việt Nam – CTCP	Điện, nước và khí	98,16%	18,570	280
Tổng Công ty Xây dựng số 1 - CTCP	Công nghiệp	40,08%	18,368	61
Công ty Cổ phần Cấp thoát nước Lâm Đồng	Điện, nước và khí	39,99%	18,223	373
Tổng Công ty Cổ phần Điện tử và Tin học Việt Nam	Điện tử viễn thông	87,97%	18,092	76
CTCP Giao nhận Kho vận Ngoại thương	Kho vận	99,46%	16,342	93
Tổng Công ty Tư vấn Xây dựng Việt Nam - CTCP	Công nghiệp	87,32%	13,446	454
Công ty CP Cơ khí và Khách sạn Hà Giang	Công nghiệp	46,64%	8,942	150
Tổng Công ty LICOGI - CTCP	Công nghiệp	40,71%	8,762	141
Công ty Cổ phần Cấp nước Bạc Liêu	Điện, nước và khí	98,65%	8,431	89

Tên Doanh nghiệp:	Hoạt động kinh tế chính:	Tỷ lệ sở hữu vốn của SCIC	Vốn hóa doanh nghiệp (triệu USD)	Số lượng nhân viên
Công ty Cổ phần Nhựa Việt Nam	Công nghiệp	65,85%	4,561	25
Công ty Cổ phần Tập đoàn Vinacontrol	Công nghiệp	30,00%	4,232	982
Công ty Cổ phần Sách Việt Nam	Công nghiệp	10,00%	3,632	35
Tổng Công ty Thăng Long - CTCP	Công nghiệp	25,05%	3,424	64
Công ty Cổ phần Xuất nhập khẩu An Giang	Công nghiệp	28,17%	2,842	338
Tổng Công ty Tư vấn Xây dựng Thủy lợi Việt Nam - CTCP	Công nghiệp	49,00%	2,372	274
Công ty Cổ phần Cấp thoát nước Gia Lai	Điện, nước và khí	46,78%	1,501	120
Công ty Cổ phần Xây dựng Giao thông Quảng Nam	Công nghiệp	53,80%	0,947	90
Công ty Cổ phần Vật liệu Xây dựng Bến Tre	Công nghiệp	49,76%	0,631	50
Công ty cổ phần Quản lý Bảo trì Đường thủy Nội địa số 10	Công nghiệp	51,00%	0,303	120
Công ty Cổ phần Công nghệ thông tin, Viễn thông và Tự động hóa Dầu khí	Điện tử Viễn thông	13,60%	0,228	80
Công ty Cổ phần Quản lý Đường sông số 4	Công nghiệp	51,00%	0,206	180
Công ty Cổ phần TRAENCO JSC	Công nghiệp	19,37%	0,098	93
Công ty Cổ phần In Khoa học và Công nghệ	Công nghiệp	16,02%	0,086	46

Ghi chú : 1 đồng (VND) = 0,0000 44 USD vào ngày 07/10/2021



## Phụ lục C. Các doanh nghiệp đã niêm yết với vốn sở hữu nhà nước hợp nhất không dưới 10%

**Bảng A C.1. Các doanh nghiệp đã niêm yết với vốn sở hữu nhà nước hợp nhất không dưới 10%**

Tên Doanh nghiệp:	Hoạt động kinh doanh chính	Sàn chứng khoán	Mã Chứng khoán	Vốn hóa thị trường (triệu USD, 31/12/2021)	Tỷ lệ sở hữu nhà nước (%)	Số lượng nhân viên	Cổ đông nhà nước
Tổng công ty Máy động lực và Máy nông nghiệp Việt Nam	Sản xuất và kinh doanh máy động lực và máy nông nghiệp	UPCOM	VEA	2,581	88,47%	965	Bộ Công Thương
Tổng Công ty Máy và Thiết bị Công nghiệp	Sản xuất và chế tạo các sản phẩm cơ khí	UPCOM	MIE	66	99,57%	732	Bộ Công Thương
Tổng Công ty cổ phần Bia - Rượu - Nước giải khát Hà Nội	Sản xuất và kinh doanh bia, rượu, đồ uống	HOSE	BHN	614	81,79%	634	Bộ Công Thương
Tổng công ty Cảng hàng không Việt Nam	Vận tải, kho bãi và hỗ trợ vận chuyển	UPCOM	ACV	7,886	95,40%	9,618	CMSC
Tổng Công ty Xây dựng Hà Nội – Công ty Cổ phần	Xây dựng, vật liệu xây dựng	UPCOM	HAN	91	98,83%	380	Bộ Xây dựng
Tổng Công ty Cơ khí Xây dựng – Công ty cổ phần	Cơ khí, chế tạo máy, đóng tàu	UPCOM	TCK	4	98,76%	154	Bộ Xây dựng
Tổng Công ty Hàng hải Việt Nam	Hàng hải, cảng biển, hậu cần	UPCOM	MVN	1,586	99,47%	1,201	CMSC
Tổng Công ty cổ phần Sông Hồng	Xây dựng	UPCOM	SHG	4	49,04%	44	Bộ Xây dựng
Tổng Công ty Hàng không Việt Nam – Công ty cổ phần	Vận tải	HOSE	HVN	2,243	86,19%	5,979	CMSC
Tổng Công ty Lắp máy Việt Nam – Công ty cổ phần	Xây dựng, bất động sản	UPCOM	LLM	61	97,88%	632	Bộ Xây dựng
Tổng Công ty Viglacera - Công ty Cổ phần	Kinh doanh, vật liệu xây dựng	HOSE	VGC	1,044	38,58%	9,656	Bộ Xây dựng
Tập đoàn Công nghiệp Cao su Việt Nam - Công ty Cổ phần	Trồng, chăm sóc, khai thác, chế biến mủ biển và kinh doanh cao su	HOSE	GVR	6,466	96,77%	43,614	CMSC
Tổng Công ty Lương thực Miền Nam – Công ty cổ phần	Sản xuất và kinh doanh thực phẩm	UPCOM	VSF	171	51,43%	2,109	Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn

Tên Doanh nghiệp:	Hoạt động kinh doanh chính	Sàn chứng khoán	Mã Chứng khoán	Vốn hóa thị trường (triệu USD, 31/12/2021)	Tỷ lệ sở hữu nhà nước (%)	Số lượng nhân viên	Cổ đông nhà nước
<b>Công ty Cổ phần Thuốc thú y Trung ương Navetco</b>	Sản xuất, kinh doanh thuốc, hóa chất thú y, thủy sản, dự trữ quốc gia về thuốc thú y, thuốc thú y thủy sản	UPCOM	VET	58	65,14%	322	Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn
<b>Công ty Cổ phần thuốc Thú y Trung ương VETVACO</b>	Sản xuất, kinh doanh, xuất nhập khẩu thuốc thú y	UPCOM	VXP	3	65,00%	239	Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn
<b>Tổng công ty Lâm nghiệp Việt Nam - Công ty cổ phần</b>	Tái trồng rừng và khai thác gỗ sản xuất	HNX	VIF	1	51,00%	761	CMSC
<b>Tổng Công ty Dược Việt Nam – CTCP</b>	Kinh doanh dược phẩm	UPCOM	DVN	264	65,00%	54	Bộ Y tế
<b>Công ty CP Trung tâm Hội chợ Triển lãm Việt Nam</b>	Tổ chức xúc tiến và giới thiệu thương mại	UPCOM	VEF	1,624	10,00%	86	Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch
<b>Tập đoàn Xăng Dầu Việt Nam</b>	Kinh doanh kho bãi, cảng xăng dầu, khảo sát, thiết kế và lắp đặt các công trình đầu khí và dân dụng, xuất nhập khẩu và kinh doanh xăng dầu, sản phẩm hóa dầu, vật tư thiết bị ngành Dầu khí và các ngành công nghiệp khác, dịch vụ khách sạn và du lịch	HOSE	PLX	2,996	75,87%	24,009	CMSC
<b>Tập đoàn Bảo Việt</b>	Đầu tư tài chính	HOSE	BVH	1,819	67,98%	6,573	Bộ Tài chính
<b>Công ty Cổ phần Sửa Việt Nam</b>	Hàng tiêu dùng thiết yếu	HOSE	VNM	7,900	36,00%	6,244	SCIC
<b>Tổng Công ty Cổ phần Bia - Rượu - Nước giải khát Sài Gòn</b>	Hàng tiêu dùng thiết yếu	HOSE	SAB	4,236	36,00%	8,017	Bộ Công Thương
<b>Công ty Cổ phần Viễn thông FPT</b>	Điện tử viễn thông	UPCOM	FOX	1,060	50,17%	7,883	SCIC
<b>Công ty Cổ phần Dược Hậu Giang</b>	Khác	HOSE	DHG	646	43,31%	2,944	SCIC
<b>Tổng công ty Thép Việt Nam</b>	Công nghiệp	UPCOM	TVN	495	93,93%	147	SCIC
<b>Ngân hàng TMCP Quân đội</b>	Tài chính	HOSE	MBB	4,777	9,34%	15,691	SCIC
<b>Tập đoàn Dệt May Việt Nam</b>	Công nghiệp	UPCOM	VGTT	588	53,49%	85,979	SCIC
<b>Tổng công ty Sông Đà - CTCP</b>	Công nghiệp	UPCOM	SJG	443	99,79%	8,652	SCIC
<b>Tổng Công ty Thủy sản Việt Nam - CTCP</b>	Hàng tiêu dùng thiết yếu	UPCOM	SEA	230	63,38%	78	SCIC

Tên Doanh nghiệp:	Hoạt động kinh doanh chính	Sàn chứng khoán	Mã Chứng khoán	Vốn hóa thị trường (triệu USD, 31/12/2021)	Tỷ lệ sở hữu nhà nước (%)	Số lượng nhân viên	Cổ đông nhà nước
Tập đoàn Bảo hiểm Bảo Minh	Tài chính	HOSE	BMI	209	50,70%	1,687	SCIC
Công ty Cổ phần nhựa Thiếu niên Tiền Phong	Công nghiệp	HNX	NTP	309	37,10%	1,352	SCIC
Công ty cổ phần TRAPHACO	Khác	HOSE	TRA	165	35,67%	728	SCIC
Tổng Công ty cổ phần Tái Bảo hiểm Quốc gia Việt Nam	Tài chính	HNX	VNR	208	40,36%	100	SCIC
Tổng Công ty Công Nghiệp Dầu Thực Vật Việt Nam	Hàng tiêu dùng thiết yếu	UPCOM	VOC	163	36,30%	112	SCIC
Công ty Cổ phần Xuất nhập khẩu Y tế Domesco	Khác	HOSE	DMC	80	34,71%	1,188	SCIC
Công ty Cổ phần Cảng An Giang	Vận tải	HNX	CAG	14	52,98%	145	SCIC
Công ty Cổ phần Nhiệt điện Quảng Ninh	Điện, nước, khí ga	UPCOM	QTP	374	11,42%	905	SCIC
Tổng công ty Đầu tư nước và môi trường Việt Nam – CTCP	Điện, nước, khí ga	UPCOM	VIW	47	98,16%	306	Bộ Xây dựng
Tổng Công ty Xây dựng số 1 - CTCP	Công nghiệp	UPCOM	CC1	158	40,53%	10,420	Bộ Xây dựng
Công ty Cổ phần Cấp thoát nước Lâm Đồng	Điện, nước, khí ga	UPCOM	LDW	45	39,99%	386	SCIC
Tổng Công ty Cổ phần Điện tử và Tin học Việt Nam	Điện tử và Viễn thông	UPCOM	VEC	33	87,97%	85	SCIC
CTCP Giao nhận Kho vận Ngoại thương	Kho vận			16	99,46%	93	
Tổng Công ty Tư vấn Xây dựng Việt Nam - CTCP	Công nghiệp	UPCOM	VGW	22	87,32%	413	Bộ Xây dựng
Công ty CP Cơ khí và Khách sạn Hà Giang	Công nghiệp	HNX	HGM	18	47,00%	149	SCIC
Tổng Công ty LICOGL - CTCP	Công nghiệp	UPCOM	LIC	262	40,71%	212	SCIC
Công ty Cổ phần Cấp nước Bạc Liêu	Điện, nước, khí ga	UPCOM	BLW	8	98,65%	93	SCIC
Công ty Cổ phần Nhựa Việt Nam	Công nghiệp	UPCOM	VNP	22	65,85%	27	SCIC
Công ty Cổ phần Tập đoàn Vinacontrol	Công nghiệp	HNX	VNC	16	30,00%	853	SCIC
Công ty Cổ phần Sách Việt Nam	Công nghiệp	UPCOM	VNB	68	10,00%	63	Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch

Tên Doanh nghiệp:	Hoạt động kinh doanh chính	Sàn chứng khoán	Mã Chứng khoán	Vốn hóa thị trường (triệu USD, 31/12/2021)	Tỷ lệ sở hữu nhà nước (%)	Số lượng nhân viên	Cổ đông nhà nước
Tổng Công ty Thăng Long - CTCP	Công nghiệp	HNX	TTL	25	25,05%	63	SCIC
Công ty Cổ phần Xuất nhập khẩu An Giang	Công nghiệp	HOSE	AGM	29	28,17%	309	SCIC
Tổng Công ty Tư vấn Xây dựng Thủy lợi Việt Nam - CTCP	Công nghiệp	UPCOM	HEJ	9	49,00%	315	SCIC
Công ty Cổ phần Cấp Thoát nước Gia Lai	Điện, nước, khí ga	UPCOM	GLW	3	46,78%	113	SCIC
Công ty Cổ phần Xây dựng Giao thông Quảng Nam	Công nghiệp	HNX	QTC	2	53,80%	93	SCIC
Công ty Cổ phần Vật liệu Xây dựng Bến Tre	Công nghiệp	HNX	VXB	2	49,76%	65	SCIC
Công ty cổ phần Quản lý Bảo trì Đường thủy Nội địa số 10	Công nghiệp	UPCOM	QLT	2	51,00%	113	SCIC
CTCP Công nghệ thông tin Viễn thông và Tự động hóa Dầu Khí	Điện tử, viễn thông	UPCOM	PAI	2	13,60%	76	SCIC
Công ty Cổ phần Quản lý Bảo trì Đường thủy Nội địa số 4	Công nghiệp	UPCOM	DT4	0	51,00%	138	SCIC
Công ty Cổ phần TRAENCO	Công nghiệp	UPCOM	TEC	1	19,37%	115	SCIC

Ghi chú: VNĐ 1 = USD 0.000 044 tại 31 tháng 12, 2021.

# Đánh giá của OECD về Quản trị Công ty trong Doanh nghiệp Nhà nước tại Việt Nam

Trong những năm gần đây, Chính phủ Việt Nam đã đạt được nhiều tiến bộ trong việc cải thiện khuôn khổ quyền sở hữu và quản trị công ty của các doanh nghiệp nhà nước (SOEs). Báo cáo này đánh giá khuôn khổ quản trị công ty của khu vực doanh nghiệp nhà nước Việt Nam so với Hướng dẫn của OECD về Quản trị công ty doanh nghiệp nhà nước (Hướng dẫn SOE). Đánh giá đưa ra các khuyến nghị giúp các cơ quan chức năng Việt Nam giải quyết những thách thức tồn tại và chuyên nghiệp hóa chức năng sở hữu nhà nước.

