

QUYỀN TỰ CHỦ, TỰ CHỊU TRÁCH NHIỆM CỦA DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC THEO NGUYÊN TẮC THỊ TRƯỜNG: KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VÀ MỘT SỐ GỢI Ý CHÍNH SÁCH CHO VIỆT NAM

Lê Huỳnh Quang

Bộ Tư pháp

1. Sự cần thiết của việc đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của doanh nghiệp nhà nước theo nguyên tắc thị trường

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

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

Nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế cho thấy, để đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN theo nguyên tắc thị trường, chủ sở hữu nhà nước cần xác định cụ thể, rõ ràng và có tính ổn định, dài hạn mục tiêu của DNNN. Bên cạnh đó, Nhà nước phải hành động như một chủ sở hữu là phải xác định rõ mục tiêu tổng

thể của sở hữu nhà nước, mục tiêu hoạt động của từng DNNN và làm thế nào thực hiện được mục tiêu đó. Bộ máy quản lý, HĐQT và cơ quan tương đương trong bộ máy quản lý DNNN phải có cơ cấu hợp lý, có năng lực để thực hiện tốt trách nhiệm của họ. Hệ thống các chỉ tiêu theo dõi, giám sát, đánh giá đối với từng DNNN và bộ máy quản lý DNNN cần được xây dựng, ban hành và công bố công khai. Các qui định về tiếp cận nguồn vốn của các DNNN được thực hiện công bằng giống như các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác. Thông tin của từng DNNN, đặc biệt kết quả hoạt động, phải được công khai, minh bạch để tăng trách nhiệm giải trình của DNNN.

Ở Việt Nam, nâng cao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của doanh nghiệp nhà nước đã đề ra trong nhiều chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước. Trải qua hơn 30 năm đổi mới, về cơ bản, khu vực doanh nghiệp nhà nước đã được đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm trên bình diện pháp luật cũng như trên thực tế. Song việc thực hiện các cam kết hội nhập kinh tế quốc tế cũng đòi hỏi DNNN phải hoạt động theo cơ chế thị trường, DNNN phải có quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm theo nguyên tắc thị trường. Tuy nhiên, việc thực hiện quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của doanh nghiệp nhà nước theo nguyên tắc thị trường còn nhiều vấn đề đặt ra, các điều kiện chưa được đảm bảo, đặc biệt khi so sánh với các nguyên tắc, thông lệ quốc tế phổ biến. Để có cơ sở đề xuất giải pháp nâng cao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của doanh nghiệp nhà nước trong thời gian tới, chuyên đề “Quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của doanh nghiệp nhà nước theo nguyên tắc thị trường: kinh nghiệm quốc tế và một số gợi ý chính sách cho Việt Nam” được thực hiện.

2. Một số kinh nghiệm quốc tế về đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN theo nguyên tắc thị trường

Để đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN theo nguyên tắc thị trường, nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế cho thấy, nhiều điều kiện quan trọng đã được các nước thực hiện như: xác định rõ mục tiêu đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp và trách nhiệm của DNNN và bộ máy quản lý; để đảm bảo sân chơi bình đẳng và cạnh tranh công bằng theo nguyên tắc thị trường, các qui định pháp

lý liên quan đến việc giám sát tài chính DNNN thông qua các chỉ tiêu cụ thể như tỷ suất lợi nhuận trên vốn, mức lợi nhuận được chia, nộp ngân sách nhà nước (NSNN), doanh thu, ...; đến việc tiếp cận nguồn vốn được áp dụng giống như các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác; thông tin về DNNN, nhất là kết quả kinh doanh phải được công khai và minh bạch.

2.1. Na Uy

2.1.1. Mục tiêu sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp; trách nhiệm của DNNN và bộ máy quản lý

Ở Na Uy, mục tiêu chính của duy trì sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp là tham gia vì lợi ích chung. Với tư cách là chủ sở hữu, Nhà nước mong muốn các DNNN thực hiện trách nhiệm xã hội và làm gương trong việc duy trì những giá trị cơ bản. Chính sách sở hữu ban hành hàng năm của Na Uy cũng xác định, Nhà nước là chủ sở hữu chính trong phát triển kinh doanh và công nghiệp. Sở hữu nhà nước đảm bảo cho việc giám sát nguồn lực quốc gia và doanh thu thu được được sử dụng cho phát triển của toàn xã hội. Ngoài ra, sở hữu nhà nước cũng là phương tiện quan trọng để đạt được các mục tiêu liên quan đến chính trị, chính sách ngành, vùng,...¹.

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

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

¹ OECD (2010), *Accountability and Transparency: A guide for state ownership*, OECD Publishing

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

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

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

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

Trách nhiệm của DNNN và bộ máy quản lý được xác định như sau:

- Để xác định trách nhiệm của DNNN và bộ máy quản lý đảm bảo các DNNN hoạt động hiệu quả, mặc dù Na Uy không có đại diện sở hữu nhà nước trong

HĐQT nhưng Chính phủ xây dựng chính sách sở hữu trình Quốc hội thông qua và hàng năm Chính phủ có báo cáo đánh giá toàn bộ sở hữu nhà nước và cụ thể từng DNNN.

- Chính sách sở hữu nhà nước cung cấp những thông tin rõ ràng về các mục tiêu tổng thể của Nhà nước với tư cách là chủ sở hữu và tóm tắt những nội dung chính của các văn bản có liên quan đến mục tiêu và chiến lược tổng thể của Nhà nước đối với DNNN. Những nội dung chính của chính sách sở hữu ở Na Uy gồm: Những thay đổi so với chính sách sở hữu trước; Quy mô sở hữu trực tiếp của Nhà nước; Mục tiêu sở hữu nhà nước của chính phủ; Các yêu cầu đối với các công ty liên quan đến tỷ suất lợi nhuận, cổ tức, chế độ báo cáo, v.v.; Những kỳ vọng của Nhà nước đối với các công ty; Chính sách lương, thưởng cho cán bộ quản lý, điều hành; Phân chia thực hiện các vai trò của chủ sở hữu; Khung cho quản lý của chủ sở hữu nhà nước; Môi quan hệ giữa HĐQT, ban quản lý và các cổ đông².

2.1.2. Giám sát tài chính

Đề DNNN tự chủ trong thực hiện các mục tiêu cũng như đề chủ sở hữu quản lý DNNN theo mục tiêu và phục vụ lợi ích của mình, chủ sở hữu nhà nước sử dụng các dạng “thỏa thuận” mục tiêu, biên bản ghi nhớ hay hợp đồng quản lý đối với DNNN.

Những thỏa thuận này là một loại hợp đồng giữa chính phủ (hoặc một cơ quan sở hữu cụ thể) và HĐQT của DNNN, xác định rõ mục tiêu và yêu cầu đối với DNNN và trao cho HĐQT những quyền tự chủ nhất định để đạt được những mục tiêu và yêu cầu đó. Những thỏa thuận này có thể cũng xác định rõ những động lực khuyến khích HĐQT và bộ máy quản lý khi đạt được các mục tiêu đề ra. Những thỏa thuận này thường đưa ra các chỉ tiêu hiệu quả tài chính và các mục tiêu chính sách rộng hơn của DNNN. Những chỉ tiêu này được xác định cụ thể hoặc được quy định như bản nhiệm vụ chung của DNNN.

Ở Na Uy, đối với những doanh nghiệp hoạt động vì mục tiêu kinh tế, một số chỉ tiêu chính gồm: Tỷ suất lợi nhuận; Tỷ lệ cổ tức hay mức lợi nhuận được chia;

² The Government's Ownership Policy 2008.

Kỳ vọng lợi tức trong dài hạn (3-5 năm hoặc dài hơn); kỳ vọng lợi tức hàng năm; Giá trị công ty và một số chỉ tiêu tài chính khác như doanh thu, lợi nhuận, vốn, nộp NSNN,... Trong đó, giá trị công ty được xác định bằng nhiều cách khác nhau tùy theo công ty.

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

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

2.1.3. Tiếp cận nguồn vốn

Để DNNN tiếp cận nguồn vốn và tạo sân chơi bình đẳng, Na Uy đảm bảo tối đa theo điều kiện thị trường trong việc tiếp cận vốn chung bình đẳng như các doanh nghiệp thuộc thành phần kinh tế khác, các DNNN phải đáp ứng các yêu cầu về tỷ lệ hoàn vốn; kỳ vọng trả cổ tức như các doanh nghiệp khác.

Chính phủ Na Uy thiết lập các mục tiêu hiệu quả tài chính cho một số hoạt động của DNNN như xây dựng các quy tắc hiệu quả về cơ cấu vốn để quyết định tài chính của DNNN hoặc qui định các chỉ tiêu tài chính cụ thể như tỷ lệ hoàn vốn; lợi nhuận, nộp NSNN, kỳ vọng trả cổ tức, doanh thu,... khi DNNN có nhu cầu tiếp cận nguồn vốn.

2.1.4. Công bố thông tin và tính minh bạch

Ở Na Uy, HĐQT có trách nhiệm cung cấp thông tin kịp thời, chính xác cho chủ sở hữu nhà nước; nộp báo cáo hàng năm cho các chủ thể sở hữu, trong đó chỉ rõ những mục tiêu cần đạt được trong 1-3 năm tới. Điều này giúp các chủ thể sở

hữu nhà nước dễ dàng theo dõi, giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN. Báo cáo hàng năm của mỗi DNNN chỉ rõ bản chất và quy mô hoạt động cần đạt được; tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu, giá trị tăng thêm (VA) và các chỉ tiêu hiệu quả khác cho ba năm tiếp theo; lợi nhuận được chia; việc tuân thủ các nhiệm vụ theo quy định,...

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

Về phía chính phủ Na Uy, báo cáo thường xuyên về các hoạt động và hiệu quả hoạt động của DNNN là một yếu tố quan trọng về tính minh bạch và trách nhiệm giải trình của chính phủ. Thông tin được phổ biến trên website để tạo thuận lợi cho việc truy cập. Báo cáo thường niên của DNNN được cung cấp bằng ngôn ngữ mẹ đẻ hoặc ngôn ngữ quốc tế. Na Uy tích hợp nội dung về mục tiêu chính sách công trong báo cáo tổng hợp trong đó tách riêng chi phí liên quan đến mục tiêu chính sách công của DNNN và các tài trợ từ NSNN cho các mục tiêu đó. Tại Na Uy, báo cáo tổng hợp cung cấp chỉ số của tất cả DNNN và các khoản tài trợ của Nhà nước hằng năm.

2.2. Trung Quốc

2.2.1. Mục tiêu sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp; trách nhiệm của DNNN và bộ máy quản lý

Ở Trung Quốc, mục tiêu sở hữu nhà nước đối với khu vực DNNN rất đa dạng. Điển hình Trung Quốc chia các DNNN thành ba nhóm: DNNN thực hiện mục tiêu kinh doanh vì lợi nhuận; DNNN hoạt động kinh doanh và thực hiện các nhiệm vụ cung cấp dịch vụ công; DNNN thực hiện nhiệm vụ cung cấp dịch vụ công.

Bên cạnh mục tiêu tối đa hóa lợi nhuận, chủ sở hữu nhà nước cũng đặt ra các mục tiêu chính trị - xã hội khác như điều chỉnh những thất bại của thị trường hay

tạo ra cơ hội việc làm³. Về bản chất, mục tiêu tồn tại sở hữu nhà nước ở Trung Quốc là mục tiêu chính trị - xã hội. Tuy nhiên, có những nhóm DNNN, đặc biệt DNNN lớn dưới hình thức tập đoàn kinh tế hay tổng công ty nhà nước, Trung Quốc vẫn theo đuổi mục tiêu hiệu quả, tối đa hóa tỷ suất lợi nhuận trên vốn là chính và mục tiêu cuối cùng là tăng khả năng cạnh tranh toàn cầu của các DNNN. Chính phủ Trung Quốc cho rằng nâng cao hiệu quả sử dụng vốn nhà nước để tăng cường năng lực cạnh tranh của DNNN Trung Quốc, hoàn toàn có cơ sở để hy vọng các DNNN cũng có thể đạt được các mục tiêu khác⁴.

Ở Trung Quốc, trách nhiệm của DNNN và bộ máy quản lý DNNN được xác định bởi một cơ quan thực hiện vai trò là cổ đông trong tất cả các công ty và tổ chức mà Nhà nước có cổ phần. Cơ quan này chính là Ủy ban quản lý và giám sát tài sản nhà nước (SASAC). SASAC ra quyết định tập trung, đề ra các mục tiêu tài chính mà DNNN phải đạt được và nhiệm vụ mà bộ máy quản lý phải hoàn thành.

Cơ quan này thực hiện quá trình giám sát hoạt động của DNNN, chỉ định thành viên hội đồng quản trị trong các DNNN. Nhiệm kỳ của HĐQT của DNNN là 5 năm. Quy mô HĐQT của DNNN ở Trung Quốc quy định tối thiểu có 5 thành viên, tối đa là 19 thành viên. Trung Quốc khuyến khích thiết lập bộ phận quản trị rủi ro trong DNNN. Trung Quốc cũng đưa ra mức độ rủi ro chung khi lập kế hoạch chiến lược tổng thể đối với toàn bộ quyền sở hữu trong khu vực DNNN. Việc đánh giá kết quả quản trị rủi ro được thực hiện chủ yếu thông qua các báo cáo hoạt động của DNNN, của chủ sở hữu, hội đồng quản trị, hoặc đại hội đồng cổ đông.

2.2.2. Giám sát tài chính

Cũng như các quốc gia khác trên thế giới, Trung Quốc cũng phải đối mặt với hiệu quả hoạt động nghèo nàn của các DNNN. Hơn nữa, các cơ quan ban, ngành khác nhau của nước này cùng quản lý tài sản của nhà nước dẫn đến quyền kiểm soát các DNNN bị phân tán và dàn trải. Vì lẽ đó, vào năm 2003, Trung Quốc đã

³ Fang Hu và Sidney C. M. Leung (2011), Appointment of Politically Connected Top Executives and Subsequent firm performance and corporate governance: Evidence from China's Listed SOEs

⁴ William P. Mako và Chunlin Zhang (2004), State Equity Ownership and Management in China: Issues and Lessons from International Experience, Policy Dialogue on Corporate Governance in China, Hosted by The Shanghai Stock Exchange và OECD, Shanghai, China, 25-26/2/2004

thành lập SASAC. Kể từ đó, SASAC đã trở thành một cơ quan nhà nước được sử dụng để đại diện cho lợi ích của nhà nước với tư cách là nhà đầu tư, giám sát và quản lý các tài sản phi tài chính thuộc sở hữu nhà nước tại các DNNN. Sự khác biệt của Trung Quốc nằm ở chỗ: có hai loại SASAC. SASAC trung ương trực thuộc Hội đồng nhà nước, quản lý những DNNN trung ương được công bố trong danh sách cụ thể. Những doanh nghiệp không có trong danh sách này sẽ do SASAC địa phương trực thuộc chính quyền địa phương quản lý. Mối quan hệ giữa SASAC địa phương và trung ương là độc lập, không có quan hệ cấp trên - cấp dưới.

Một mặt, SASAC cho thiết lập những cam kết về mục tiêu cổ tức giữa CEO (của DNNN Trung ương) và các giám đốc các DNNN con trực thuộc để đảm bảo tính hiệu quả hoạt động của những công ty này. Thậm chí, để nâng cao trách nhiệm giải trình của các giám đốc và phân tán bớt quyền của họ trong nội bộ các DNNN con, các giám đốc độc lập chuyên nghiệp đã được mời tham gia hội đồng quản trị. Mặt khác, SASAC giảm bớt áp lực giám sát của mình bằng cách cho phép các công ty con của các DNNN niêm yết trên sàn chứng khoán. Từ đó, việc tư nhân hóa một phần này cho phép các nhà đầu tư tư nhân tham gia giám sát hiệu quả hoạt động của các DNNN. Ngoài ra, các nhà đầu tư nước ngoài cũng được hoan nghênh đầu tư vào các DNNN tư nhân hóa một phần này do họ có khả năng phát hiện những bất cập và phản ánh qua các kênh khác nhau, điều những nhà đầu tư bản địa không thường làm. Việc của Nhà nước hay SASAC Trung ương là chỉ cần theo dõi chặt chẽ phản ứng của các nhà đầu tư tư nhân thông qua động thái giá cổ phiếu, truyền thông trong và ngoài nước, mạng xã hội và các vụ kiện, để nắm được tình hình về bất kỳ bất cập nào trong hoạt động của các DNNN.

2.2.3. Tiếp cận nguồn vốn

Trước đây, các DNNN Trung Quốc được đánh giá là tiếp cận nguồn vốn khá dễ dàng và việc cho các DNNN vay khá an toàn vì có sự “chống lưng” của nhà nước. Trong nhiều thập kỷ, các DNNN đã được hưởng cơ chế "bảo lãnh nợ ngầm" của chính quyền trung ương và địa phương Trung Quốc, nhưng sự việc nay đã đổi chiều. Để đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DNNN, bảo đảm có một

sân chơi bình đẳng và cạnh tranh công bằng trên thị trường khi DNNN thực hiện hoạt động kinh tế, hay nói cách khác, khi DNNN tham gia các hoạt động kinh tế, những hoạt động này phải được thực hiện trên cơ sở bình đẳng, không có bất kỳ lợi thế hay bất lợi nào so với các DN khác. Các DNNN tiếp cận nguồn vốn vay và tự chịu trách nhiệm với các khoản vay của mình tuân thủ các qui định về thời gian trả nợ, cách thức trả nợ,...

Chính phủ Trung Quốc giờ đây sẵn sàng xóa bỏ lãnh cho các DNNN khi họ rơi vào rắc rối tài chính, Chính phủ không còn là chỗ dựa, chống lưng cho các DNNN. Nhiều DNNN không thể thanh toán các khoản nợ. Chính phủ Trung Quốc bắt đầu từng bước để các DNNN vỡ nợ ngày càng nhiều hơn, loại bỏ các DNNN nợ nần chông chát khỏi sự bảo vệ của chính phủ và cho phép phá sản theo thực lực thực tế. Chính phủ Trung Quốc tiếp tục tăng cường tìm mọi cách để loại bỏ các DNNN bị gánh nặng nợ quá sức và cố gắng không gây xáo trộn trên thị trường tài chính thông qua giải pháp “xử lý nợ có quản lý”. Ví dụ: Nợ trái phiếu doanh nghiệp (TPDN) có quản lý là nợ mà mọi loại TPDN Nhà nước cũng như TPDN tư nhân chỉ được phát hành trái phiếu hút vốn trực tiếp từ xã hội khi có sự chấp thuận của cơ quan quản lý tài chính của Nhà nước. Mọi loại TPDN phát hành ra mà không có giấy chấp thuận của cơ quan quản lý TPDN của Bộ tài chính đều là trái phiếu phát hành bất hợp pháp bị thu hồi và nhà đầu tư (trái chủ) sẽ không được bên nào bồi thường. Theo tiêu chí quản lý này, nhiều doanh nghiệp phát hành trái phiếu của Trung Quốc vi phạm và bị thanh lọc dần. Vì vậy, việc tiếp cận nguồn vốn trực tiếp từ xã hội của các DNNN tuân thủ qui định như các doanh nghiệp tư nhân.

2.2.4. Công bố thông tin và tính minh bạch

Cũng như Na Uy, Trung Quốc qui định HĐQT DNNN có trách nhiệm cung cấp thông tin kịp thời, chính xác cho chủ sở hữu nhà nước (hiện nay tập trung tại một đầu mối là SASAC Trung ương hay SASAC địa phương) theo chế độ báo cáo định kỳ hàng quý, giữa năm và hàng năm. Điều này giúp các chủ thể sở hữu nhà nước dễ dàng theo dõi, giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN. Trong báo cáo nêu rõ về “thực trạng hiệu quả hoạt động” với đầy đủ các thông tin tài

chính và phi tài chính về tình hình thực hiện các mục tiêu đề ra cũng như “các vấn đề về lợi ích công”.

Ở Trung Quốc, báo cáo thường niên giới hạn danh mục đầu tư của các DNNN do chủ sở hữu nhà nước hoặc công ty mẹ giám sát. Các thông tin liên quan đến báo cáo thường niên, hiệu quả hoạt động của các DNNN được phổ biến trên website để tạo thuận lợi cho việc truy cập, và được cung cấp bằng ngôn ngữ mẹ đẻ hoặc ngôn ngữ quốc tế.

3. Một số gợi ý chính sách cho Việt Nam

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

Một là, chủ sở hữu nhà nước cần xác định mục tiêu của DNNN một cách cụ thể, rõ ràng và có tính ổn định, dài hạn.

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

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

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

Hai là, chủ thể sở hữu xây dựng và ban hành các chỉ tiêu thích hợp phản ánh được mục tiêu chính để giám sát hiệu quả DNNN. Đồng thời, chủ thể sở hữu cần thiết kế hệ thống chấm điểm đánh giá mức độ hoàn thành mục tiêu được giao của doanh nghiệp. Để tạo sức ép, thúc đẩy doanh nghiệp cải thiện hiệu quả sản xuất kinh doanh, cần thực hiện đánh giá xếp loại doanh nghiệp dựa vào hệ thống chấm điểm đã xây dựng - yêu cầu của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN. Ngoài ra, cần xem xét việc đưa vào lộ trình phương thức đánh giá của cơ quan độc lập nhằm có được các đánh giá khách quan nhất về hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp. Kết quả đánh giá cần được sử dụng làm cơ sở cho việc thực hiện chế độ thưởng, phạt vật chất đối với các tập thể và cá nhân trong việc quản lý, sử dụng vốn và tài sản của nhà nước cũng như để đưa ra các quyết định của chủ sở hữu phù hợp với tương lai, triển vọng của DNNN.

Ba là, xây dựng và ban hành các chỉ tiêu tiếp cận nguồn vốn một cách công khai, minh bạch áp dụng bình đẳng giống nhau giữa DNNN và doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác. Một số chỉ tiêu hiệu quả như tỷ lệ hoàn vốn, kỳ vọng trả cổ tức, doanh thu, lợi nhuận,... được áp dụng để xem xét quyết định cho phép các DNNN tiếp cận nguồn vốn. Các chỉ tiêu này cho phép đo lường, giám sát và đánh giá khả năng sinh lời, tính hiệu quả và mức rủi ro của DNNN.

Các chỉ tiêu hiệu quả chính đối với mỗi DNNN cần được công khai trên trang tin điện tử của DNNN và trang tin điện tử của chủ thể sở hữu. Các chủ thể sở hữu cần thường xuyên theo dõi, so sánh việc thực hiện các chỉ tiêu hiệu quả với các mục tiêu đặt ra để làm căn cứ xem xét khi DNNN tiếp cận nguồn vốn.

Bốn là, yêu cầu công khai, minh bạch thông tin của DNNN hàng năm một mặt để tăng trách nhiệm giải trình của DNNN, mặt khác cũng chính là công cụ hữu hiệu giúp tăng cường hiệu quả hoạt động giám sát chung và giám sát tài chính nói riêng đối với DNNN. Việc thực hiện công khai, minh bạch thông tin về doanh nghiệp cũng đồng nghĩa với việc tăng cường sự tham gia giám sát của xã hội đối với hoạt động tài chính của DNNN. Chủ sở hữu cần có cơ chế giám sát cả việc thực hiện minh bạch hóa thông tin gắn với việc áp dụng các chế tài xử lý trong trường hợp DNNN vi phạm chế độ công khai thông tin tài chính.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. A *European Perspective*, Economic Report Series, https://www.tuc.org.uk/sites/default/files/workers-voice-in-corporate-governance_0.pdf.
2. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2020), Đề án áp dụng quản trị hiện đại đối với doanh nghiệp nhà nước; minh bạch hóa hoạt động đầu tư kinh doanh của chủ sở hữu nhà nước.
3. Bộ Tài chính (2020), Đề án cơ cấu lại doanh nghiệp nhà nước, trọng tâm là tập đoàn, tổng công ty nhà nước giai đoạn 2021-2025 (Dự thảo).
4. Chính phủ (2019), Báo cáo "Hoạt động đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp trong phạm vi toàn quốc" (Báo cáo số 499/BC-CP ngày 16/10/2019).
5. Chính phủ (2020), Báo cáo về hoạt động đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp trong phạm vi toàn quốc và việc quản lý, sử dụng Quỹ Hỗ trợ sắp xếp và phát triển doanh nghiệp năm 2019 (Báo cáo số 496/BC-CP ngày 10/10/2020).
6. Chính phủ (2020), Nghị quyết số 161/NQ-CP ngày 29 tháng 10 năm 2020 về đẩy mạnh đổi mới, nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước.
7. European Commission (2015), Gender Balance on Corporate - Boards, http://ec.europa.eu/justice/genderequality/files/womenonboards/factsheet_women_on_boards_web_2015-10_en.pdf.
8. Information Subsequently Provided by the National Authorities in 2016.
9. OECD (2017), The size and sectoral distribution of state owned enterprises, OECD Publishing.
10. Phạm Đức Trung (2020), Luật Doanh nghiệp: Thực tiễn quản trị DNNN và những vấn đề đặt ra.
11. Zuzana Brincikova, Marek Kalovee, Colin W. Lawson và Eva Muchova (2018), A Survey of the Autonomy, Accountability, Effectiveness and

Governance of Slovak State-Owned Enterprises, *Scientific Annals of Economics and Business* 65(4), 2018, 427-442.

12. OECD (2017), *Methodology for Assessing the Implementation of the G20/OECD Principles of Corporate Governance*.

13. OECD (2018), *Privatisation and the Broadening of Ownership of State-owned Enterprises*.