

HƯỚNG DẪN CỦA OECD/OECD GUIDELINES
QUẢN TRỊ CÔNG TY TRONG DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC
CORPORATE GOVERNANCE OF STATE-OWNED ENTERPRISES
2015



Nguyên bản của OECD, xuất bản bằng tiếng Anh và tiếng Pháp với tên gốc là: OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition/ Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques, Édition 2015.

© 2019 OECD

© 2019 Tổ chức Tài Chính Quốc Tế (IFC), thành viên của Nhóm Ngân hàng Thế giới, giữ bản quyền bản dịch tiếng Việt này.

Photo credits: © ann triling/Thinkstock.com.

Lời mở đầu

Hướng dẫn của OECD về Quản trị Công ty trong Doanh nghiệp Nhà nước (DNNN) (*Bộ Hướng dẫn*) là các khuyến nghị cho các chính phủ về cách thức để bảo đảm cho các DNNN hoạt động một cách hiệu quả, minh bạch và có trách nhiệm. Đây là những chuẩn mực được thống nhất chung trên trường quốc tế về cách thức các chính phủ nên thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước để tránh việc nhà nước thực hiện quyền sở hữu thụ động cũng như việc nhà nước can thiệp quá mức. Bộ Hướng dẫn này được soạn thảo lần đầu năm 2005 để bổ sung cho Các Nguyên tắc Quản trị Công ty của OECD¹ (*Bộ Nguyên tắc*). Bộ Hướng dẫn đã được cập nhật năm 2015 để phản ánh một thập kỷ kinh nghiệm trong triển khai và đề cập những vấn đề mới liên quan đến DNNN cả trong bối cảnh trong nước và quốc tế.

Trong khi thực hiện trách nhiệm chủ sở hữu, các chính phủ cũng có thể sử dụng các khuyến nghị dưới đây dành cho khu vực tư nhân, nhất là Các Nguyên tắc Quản trị Công ty của G20/OECD. Bộ Hướng dẫn này nhằm bổ sung cho Bộ Nguyên tắc, và hoàn toàn phù hợp với Bộ Nguyên tắc. Những công cụ liên quan khác của OECD bao gồm Hướng dẫn cho các Công ty Đa quốc gia của OECD. Hướng dẫn bổ sung có thể được tìm thấy ở nhiều nguồn khác, như Khung chính sách OECD cho Đầu tư và Bộ công cụ Đánh giá Cạnh tranh OECD. Bộ Hướng dẫn này tư vấn về cách các chính phủ có thể bảo đảm để DNNN tối thiểu cũng có trách nhiệm giải trình với người dân tương đương như trách nhiệm của các công ty niêm yết đối với cổ đông.

Bộ Hướng dẫn cập nhật được Hội đồng OECD, cơ quan quản trị của Tổ chức, thông qua vào tháng 7 năm 2015, là một phần của Khuyến nghị của Hội đồng để thúc đẩy cộng đồng quốc tế sử dụng Bộ Hướng dẫn.

1 Những Nguyên tắc này đã được đổi tên là *Các Nguyên tắc Quản trị Công ty của G20/OECD* sau khi sửa đổi năm 2015 và được các Bộ trưởng Tài chính và Thống đốc Ngân hàng Trung ương G20 thông qua tại cuộc họp ngày 4-5 tháng 9 năm 2015.

Lời cảm ơn

Bộ Hướng dẫn này được các quốc gia OECD sửa đổi với sự hợp tác của rất nhiều đối tác và các bên có quyền lợi liên quan. Colombia, Latvia và Liên bang Nga đã tham gia rà soát Bộ Hướng dẫn với vai trò quốc gia Cộng tác (trên cơ sở quan hệ bình đẳng với các quốc gia OECD) và kết quả rà soát cũng liên quan đến các nước này. Nhóm Ngân hàng Thế giới tham gia với tư cách quan sát viên của Nhóm Công tác về Thông lệ Sở hữu của Nhà nước và Tư nhân hóa. Argentina, Brazil, Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa, Costa Rica, Kazakhstan, Lithuania, Peru, Philippines, Nam Phi và Ukraina tham gia thảo luận trực tiếp với Nhóm Công tác về các nội dung sửa đổi. Tham vấn rộng rãi ngoài các cuộc họp định kỳ của Nhóm Công tác được thực hiện trong quá trình sửa đổi Bộ Hướng dẫn. Các quốc gia sau đây đã gửi góp ý để sửa đổi Bộ Hướng dẫn bao gồm: Cabo Verde, E-cua-dor, Ai Cập, Ấn Độ, In-đô-nê-xia, I-rắc, Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Lào, Ma-lay-xia, Mau-ri-ta-nia, Ma-rốc, My-an-mar, Pa-ra-guay, Su-ri-na-me, Thái Lan, U-ru-guay và Việt Nam.

Quá trình sửa đổi còn được hỗ trợ về thông tin đầu vào từ các cơ quan cố vấn của OECD, Ủy ban Cố vấn Kinh doanh và Công nghiệp (BIAC) và Ủy ban Cố vấn Nghiệp đoàn (TUAC), cũng như Viện Quản trị Tổ chức của Ac-hen-ti-na (IAGO), Ngân hàng Phát triển Châu Á, Viện Quản trị Công ty Bal-tic, Hiệp hội Các Nhà đầu tư Thị trường Vốn Bra-xin, Học viện Thành viên HDQT Bra-xin, Gu-ber-na, Ngân hàng Phát triển Liên Mỹ, Mạng lưới Quản trị Công ty Quốc tế, Ngân hàng Phát triển Mỹ La-tinh, Học viện Thành viên HDQT Ma-lay-xia, Viện Nguồn lực Phát triển My-an-mar - Trung tâm Phát triển Kinh tế và Xã hội, Viện Kế toán viên Công chứng My-an-mar, Viện Quản trị Công ty Pa-kis-tan, Viện Kế toán viên Công chứng Phi-lip-pin, Học viện Thành viên HDQT Phi-lip-pin, Học viện Thành viên HDQT Sin-ga-por, Liên minh các Liên đoàn Phòng Thương mại và Công nghiệp My-an-mar và Hội đồng Kinh tế cho Châu Phi thuộc Liên Hiệp quốc.

Mục lục

LỜI TỰA	5
KHUYẾN NGHỊ CỦA HỘI ĐỒNG ĐỐI VỚI BỘ HƯỚNG DẪN VỀ QUẢN TRỊ CÔNG TY TRONG DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC	7
VỀ BỘ HƯỚNG DẪN	9
KHẢ NĂNG ÁP DỤNG VÀ ĐỊNH NGHĨA	13
I. LÝ DO CHO VIỆC NHÀ NƯỚC ĐÓNG VAI TRÒ CHỦ SỞ HỮU	16
II. NHÀ NƯỚC ĐÓNG VAI TRÒ CHỦ SỞ HỮU	17
III. DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC TRÊN THỊ TRƯỜNG	19
IV. ĐỐI XỬ CÔNG BẰNG VỚI CỔ ĐÔNG VÀ CÁC NHÀ ĐẦU TƯ KHÁC	21
V. QUAN HỆ VỚI CÁC BÊN CÓ QUYỀN LỢI LIÊN QUAN VÀ HOẠT ĐỘNG KINH DOANH CÓ TRÁCH NHIỆM	22
VI. CÔNG BỐ THÔNG TIN VÀ TÍNH MINH BẠCH	23
VII. TRÁCH NHIỆM CỦA HĐQT CỦA DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC	25
<i>HƯỚNG DẪN CHI TIẾT CHƯƠNG I:</i>	
LÝ DO CHO VIỆC NHÀ NƯỚC ĐÓNG VAI TRÒ CHỦ SỞ HỮU	27
<i>HƯỚNG DẪN CHI TIẾT CHƯƠNG II:</i>	
NHÀ NƯỚC ĐÓNG VAI TRÒ CHỦ SỞ HỮU	31
<i>HƯỚNG DẪN CHI TIẾT CHƯƠNG III:</i>	
DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC TRÊN THỊ TRƯỜNG	42

HƯỚNG DẪN CHI TIẾT CHƯƠNG IV:

ĐỐI XỬ CÔNG BẰNG VỚI CỔ ĐÔNG VÀ CÁC NHÀ ĐẦU TƯ KHÁC	48
---	----

HƯỚNG DẪN CHI TIẾT CHƯƠNG V:

QUAN HỆ VỚI CÁC BÊN CÓ QUYỀN LỢI LIÊN QUAN VÀ KINH DOANH CÓ TRÁCH NHIỆM.....	53
--	----

HƯỚNG DẪN CHI TIẾT CHƯƠNG VI:

CÔNG BỐ THÔNG TIN VÀ TÍNH MINH BẠCH.....	58
--	----

HƯỚNG DẪN CHI TIẾT CHƯƠNG VII:

TRÁCH NHIỆM CỦA HĐQT CỦA DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC	65
--	----

Lời tựa

Quản trị tốt doanh nghiệp nhà nước (DNNN) là vấn đề thiết yếu để có được thị trường mở và hiệu quả cả ở cấp quốc gia và quốc tế. Ở nhiều quốc gia, DNNN là các nhà cung cấp dịch vụ công quan trọng, bao gồm các ngành dịch vụ tiện ích công cộng. Điều này đồng nghĩa với việc hoạt động của DNNN có tác động đối với cuộc sống hàng ngày của người dân và khả năng cạnh tranh của khu vực còn lại của nền kinh tế. DNNN ngày càng đóng vai trò nổi bật trên thị trường quốc tế. Bảo đảm để DNNN hoạt động trong một môi trường pháp lý và cạnh tranh lành mạnh là hết sức quan trọng để duy trì một môi trường thương mại và đầu tư cởi mở, là cơ sở cho tăng trưởng kinh tế.

Hướng dẫn của OECD về Quản trị Công ty trong DNNN (*Bộ Hướng dẫn*) bao gồm các khuyến nghị dành cho các chính phủ về cách để bảo đảm cho DNNN hoạt động hiệu quả, minh bạch và có trách nhiệm giải trình. Đây là những chuẩn mực được thống nhất chung về cách thức các chính phủ nên thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước để tránh việc nhà nước thực hiện quyền sở hữu thụ động cũng như nhà nước can thiệp quá mức. *Bộ Hướng dẫn* này được soạn thảo lần đầu năm 2005 để bổ sung cho *Các Nguyên tắc Quản trị Công ty của OECD*, và đã được cập nhật năm 2015 để phản ánh một thập kỷ kinh nghiệm trong triển khai và đề cập những vấn đề mới liên quan đến DNNN cả trong bối cảnh trong nước và quốc tế.

Bộ Hướng dẫn đã được sửa đổi đáng kể và sự phù hợp của những hướng dẫn này với các chính sách đã được cải thiện rất nhiều. Bản cập nhật và nâng cấp đưa ra khuyến nghị rõ ràng hơn về cách các nhà chính sách nên kết hợp chặt chẽ các thể chế công và bảo đảm việc thực hiện các thông lệ tốt đã được công nhận. Những khuyến nghị liên quan đến các lý do nhà nước đóng vai trò chủ sở hữu doanh nghiệp đã được soạn thảo, và những khuyến nghị này sẽ giúp các chính phủ quyết định liệu có nên bước vào lĩnh vực doanh nghiệp, và sẽ phải tuân thủ những yêu cầu nào về trách nhiệm giải trình. Các khuyến nghị để duy trì môi trường kinh doanh bình đẳng giữa DNNN và doanh nghiệp tư nhân sẽ cung cấp hướng dẫn cho DNNN đang hoạt động trên thị trường trong nước và quốc tế.

Bộ Hướng dẫn sửa đổi này được ban hành vào một thời điểm quan trọng. Trong bối cảnh nhiều quốc gia trải qua tăng trưởng kinh tế chậm và có không gian tài khóa bị thu hẹp, các chính phủ phải đối mặt với những thách thức ngày càng gia tăng để bảo đảm khu vực DNNN hoạt động tốt, tài liệu này cung cấp cho họ những hướng dẫn phù hợp. Nhiều nền kinh tế có khu vực DNNN lớn, và kinh nghiệm cho thấy khu vực DNNN có thể thúc đẩy hoặc cản trở phát triển kinh tế và xã hội, tùy thuộc vào việc khu vực này có hoạt động theo những thông lệ tốt được chấp nhận rộng rãi hay không. Đồng thời, một số quốc gia đang ngày càng quan tâm đến DNNN

nước ngoài hoạt động trên lãnh thổ của mình – kể cả trong bối cảnh các hiệp định thương mại và đầu tư – nhằm đánh giá định hướng thương mại và tác động tiềm tàng của những doanh nghiệp này đối với môi trường cạnh tranh.

Tôi tin tưởng rằng *Bộ Hướng dẫn* này sẽ tiếp tục có vai trò quan trọng hơn nữa như một nguồn lực cho các chính phủ. *Bộ Hướng dẫn* cung cấp một công cụ mạnh mẽ để góp phần xây dựng các thị trường công bằng và cạnh tranh hơn, tạo ra giá trị, tăng trưởng và phát triển, và cải thiện việc cung cấp những dịch vụ thiết yếu tới tất cả các thành viên của xã hội. Do vậy, tôi xin kính mời chính phủ của các quốc gia OECD và quốc gia đối tác tích cực sử dụng *Bộ Hướng dẫn* này.



Angel Gurría

Tổng Thư ký OECD

Khuyến nghị của Hội đồng đối với Hướng dẫn về Quản trị Công ty trong Doanh nghiệp Nhà nước

Ngày 8 tháng 7 năm 2015

HỘI ĐỒNG

Liên quan đến Điều 5(b) của Công ước về Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế ngày 14 tháng 12 năm 1960;

Liên quan đến Khuyến nghị của Hội đồng về các Nguyên tắc Quản trị Công ty theo đó Khuyến nghị này đặt ra những hướng dẫn bổ sung cho DNNN;

Liên quan đến Khuyến nghị của Hội đồng về Hướng dẫn Quản trị Công ty trong DNNN (sau đây gọi là “Bộ Hướng dẫn”), mà Khuyến nghị này thay thế;

Liên quan đến Bộ Hướng dẫn cho Doanh nghiệp Đa quốc gia, cấu thành một phần không tách rời của Tuyên bố về Đầu tư Quốc tế và Doanh nghiệp Đa quốc gia; Công ước về Chống Hối lộ Quan chức Nhà nước Nước ngoài trong Giao dịch Kinh doanh Quốc tế; Khuyến nghị của Hội đồng về Nguyên tắc cho Sự tham gia của Khu vực Tư nhân trong Lĩnh vực Cơ sở Hạ tầng; Khuyến nghị của Hội đồng về Nguyên tắc cho Quản trị Công đối với những Hợp tác Công - Tư; và Khuyến nghị của Hội đồng về Bình đẳng Giới trong Giáo dục, Việc làm, và Kinh doanh;

Cần nhắc việc sửa đổi Bộ Hướng dẫn sau nhiều năm có sự quan tâm ngày càng tăng của các chính phủ đang bắt tay vào cải cách khu vực nhà nước;

Nhận thấy vai trò quan trọng của DNNN trong nhiều nền kinh tế và sự tham gia ngày càng nhiều của những doanh nghiệp này trên thị trường quốc tế và những lợi ích lớn xuất phát từ quản trị công ty tốt trong DNNN;

Nhận thấy rằng DNNN đang đối mặt với một số thách thức riêng về quản trị xuất phát từ thực tế là quyền sở hữu của những doanh nghiệp này do các quan chức chính phủ thực hiện thay mặt người dân;

Về đề xuất của Ủy ban Quản trị Công ty

- I. Khuyến nghị các Quốc gia Thành viên và Phi Thành viên đã tuân thủ Khuyến nghị này (sau đây gọi là “Quốc gia Tuân thủ”) cân nhắc nghiêm túc Bộ Hướng dẫn được đưa ra tại Phụ lục của Hướng dẫn này và xây dựng các khuyến nghị của Bộ Hướng dẫn thành một phần không tách rời của các thông lệ tốt được chấp nhận chung trong việc tổ chức khu vực DNNN;
- II. Khuyến nghị rằng các Quốc gia Tuân thủ tích cực thúc đẩy việc thực hiện Bộ Hướng dẫn trong khi thiết lập hoạt động sở hữu của chính quốc gia đó và xác định khuôn khổ quản trị công ty của DNNN;
- III. Đề nghị Tổng thư ký phổ biến Khuyến nghị này;
- IV. Đề nghị các Quốc gia Tuân thủ phổ biến Khuyến nghị này;
- V. Đề nghị các Quốc gia chưa Tuân thủ xem xét kỹ Khuyến nghị này và, trong trường hợp phù hợp, tuân thủ Khuyến nghị trên cơ sở một rà soát của Nhóm Công tác về Thông lệ Sở hữu của Nhà nước và Tư nhân hóa;
- VI. Chỉ đạo Ủy ban Quản trị Công ty, thông qua Nhóm Công tác về Thông lệ Sở hữu của Nhà nước và Tư nhân hóa, theo dõi việc thực hiện Khuyến nghị này và báo cáo với Hội đồng không quá năm năm sau khi thông qua và báo cáo phù hợp sau đó.

Về Bộ Hướng dẫn

Phần lớn các nền kinh tế công nghiệp hoá có đặc điểm của các thị trường mở cạnh tranh trên cơ sở nguyên tắc luật pháp chặt chẽ, và các doanh nghiệp tư nhân đóng vai trò thành phần kinh tế chủ yếu. Tuy nhiên, ở một số quốc gia khác, bao gồm nhiều nền kinh tế mới nổi, DNNN đại diện một phần không nhỏ của GDP, việc làm và vốn hóa thị trường. Thậm chí cả ở những quốc gia nơi DNNN chỉ đóng một vai trò rất nhỏ trong nền kinh tế, những doanh nghiệp này thường hoạt động phổ biến trong các ngành dịch vụ tiện ích và công nghiệp hạ tầng, như năng lượng, vận tải, viễn thông và trong một số trường hợp cả hydrocarbon và tài chính, mà kết quả hoạt động của những ngành này có tầm quan trọng lớn đối với đại bộ phận dân số và các bộ phận khác của khu vực kinh doanh. Vì vậy, quản trị tốt DNNN có vai trò hết sức quan trọng để đảm bảo đóng góp tích cực của khu vực này đối với hiệu quả kinh tế chung và khả năng cạnh tranh của quốc gia. Kinh nghiệm cho thấy phát triển theo định hướng thị trường là mô hình hiệu quả nhất cho việc phân bổ hiệu quả nguồn lực. Một số quốc gia đang trong quá trình cải cách cách thức tổ chức và quản lý DNNN và trong nhiều trường hợp đã lấy thông lệ quốc tế tốt nhất như Bộ Hướng dẫn hiện hành làm điểm xuất phát hoặc thậm chí làm cơ sở tham chiếu. Bộ Hướng dẫn này nhằm: (i) giúp nhà nước trở thành chủ sở hữu chuyên nghiệp; (ii) giúp các DNNN hoạt động với hiệu quả, sự minh bạch và trách nhiệm giải trình tương tự như những doanh nghiệp tư nhân theo thông lệ tốt; và (iii) bảo đảm để cạnh tranh giữa DNNN và doanh nghiệp tư nhân, nếu có, được thực hiện trong môi trường kinh doanh bình đẳng. Bộ Hướng dẫn này không đề cập đến việc liệu những hoạt động nhất định nên được bố trí tốt nhất thuộc sở hữu nhà nước hay tư nhân. Tuy nhiên, nếu một chính phủ quyết định thoái vốn khỏi DNNN, khi đó quản trị công ty tốt là một điều kiện tiên quyết để tư nhân hoá hiệu quả về mặt kinh tế, cải thiện giá trị của DNNN và nhờ đó thúc đẩy được nguồn ngân sách thu được từ quá trình tư nhân hoá.

Lý do của việc nhà nước sở hữu doanh nghiệp rất khác nhau giữa các quốc gia và các ngành và thường bao gồm sự kết hợp giữa lợi ích xã hội, kinh tế và chiến lược. Ví dụ về các lý do này bao gồm chính sách phát triển công nghiệp, vùng miền, đảm bảo cung cấp dịch vụ công, cũng như sự tồn tại của mô hình độc quyền “tự nhiên”, ở những lĩnh vực mà cạnh tranh không được coi là khả thi. Tuy nhiên, trong vài thập niên gần đây, toàn cầu hóa thị trường, thay đổi công nghệ, cũng như việc dỡ bỏ kiểm soát các thị trường độc quyền trước đây đã dẫn tới việc điều chỉnh và cơ cấu lại khối DNNN ở nhiều quốc gia. Hơn nữa, sự tham gia của DNNN trong thương mại quốc tế và đầu tư đang ngày càng tăng lên đáng kể.

Trong khi DNNN từng chỉ tham gia chủ yếu vào việc cung cấp hạ tầng cơ bản hoặc các dịch vụ công khác trên thị trường trong nước, DNNN đang ngày càng trở thành những thành phần quan trọng ngoài lãnh thổ của mình. Song song với phát triển này là sự gia tăng nhanh chóng các công cụ đầu tư thuộc sở hữu nhà nước, khiến cho mối quan hệ giữa chính phủ và doanh nghiệp thuộc sở hữu chính phủ càng trở nên phức tạp hơn. Những phát triển này được khảo sát trong một số báo cáo của OECD để làm đầu vào cho Bộ Hướng dẫn này.²

DNNN có những thách thức riêng về quản trị. Một mặt, DNNN có thể gặp khó khăn khi nhà nước thực thi quá mức quyền sở hữu của mình và can thiệp quá sâu vào điều hành doanh nghiệp với động cơ chính trị, dẫn tới phạm vi trách nhiệm không rõ ràng, thiếu trách nhiệm giải trình và thiếu hiệu quả trong hoạt động của doanh nghiệp. Mặt khác, tình trạng thiếu giám sát do nhà nước quá thụ động hoặc thực thi quyền sở hữu từ xa có thể làm suy yếu động cơ của các DNNN và cán bộ trong doanh nghiệp trong việc hành động vì lợi ích tốt nhất của doanh nghiệp và người dân, chính là cổ đông thực sự của doanh nghiệp, và làm tăng khả năng hành động vì lợi ích cá nhân của cán bộ trong doanh nghiệp. Lãnh đạo DNNN cũng có thể được bảo vệ khỏi hai yếu tố trừng phạt được coi là thiết yếu đối với lãnh đạo điều hành trong các công ty thuộc khu vực tư nhân, nghĩa là khả năng bị thu tóm và khả năng phá sản. Ở cấp nhà nước, việc thi hành luật và quy định về thương mại đối với DNNN có thể tạo ra những thách thức đặc biệt vì bất đồng trong nội bộ chính phủ xuất phát từ các cơ quan quản lý dẫn đến việc khiếu kiện những cơ quan thuộc kiểm soát của chính phủ. Ngoài ra, những vấn đề quản trị khác phát sinh khi DNNN có mục đích kép, bao gồm thực hiện các hoạt động kinh tế và đáp ứng vai trò chính sách công.

Về cơ bản hơn nữa, những khó khăn về quản trị công ty xuất phát từ thực tế là trách nhiệm giải trình về hiệu quả hoạt động của DNNN có liên quan đến một chuỗi phức tạp các tác nhân đại diện (Ban điều hành, HĐQT, các cơ quan sở hữu, các bộ, chính phủ và cơ quan lập pháp), mà người chủ thể có thể không được xác định một cách rõ ràng và dễ dàng, hoặc tách biệt; các bên có xung đột lợi ích nội tại có thể thúc đẩy quyết định dựa trên các tiêu chí không phải là lợi ích tốt nhất của doanh nghiệp và người dân, chính là cổ đông của doanh nghiệp. Để cấu trúc mạng lưới trách nhiệm giải trình phức tạp này nhằm bảo đảm việc ra quyết định hiệu quả và quản trị công ty tốt là một thách thức và đòi hỏi có sự quan tâm sâu

2 *Trách nhiệm giải trình và Minh bạch: Hướng dẫn về Sở hữu Nhà nước*, OECD, 2011; *Trung lập Cảnh tranh: Duy trì một sân chơi bình đẳng giữa Doanh nghiệp nhà nước và Tư nhân*, OECD, 2012; *Hội đồng Quản trị của Doanh nghiệp nhà nước*, OECD, 2013; *Tài trợ doanh nghiệp nhà nước: Tổng quan về Thông lệ Quốc gia*, OECD, 2014; và *Quản trị Doanh nghiệp nhà nước: Nhìn lại Lý do của Sở hữu Nhà nước*, OECD, 2015

sắc tới ba nguyên tắc có vai trò quan trọng tối cao để có một môi trường đầu tư hấp dẫn; đó là sự minh bạch, đánh giá và gắn kết về chính sách.

Hướng dẫn của OECD về Quản trị Công ty trong DNNN được soạn thảo lần đầu đề cập những thách thức này vào năm 2005. Vào năm 2014, Ủy ban Quản trị Công ty của OECD đề nghị Nhóm Công tác về Thông lệ Sở hữu của Nhà nước và Tư nhân hóa thuộc OECD rà soát và sửa đổi công cụ này với gần một thập kỷ kinh nghiệm thực hiện. Một báo cáo đã đánh giá những thay đổi trong quản trị công ty và cách thức tổ chức sở hữu nhà nước ở các quốc gia OECD từ năm 2005 và kết luận rằng những nỗ lực cải cách ở các quốc gia đều phù hợp với Bộ Hướng dẫn này và hầu như không có ngoại lệ.³ Dựa trên điều này, Nhóm Công tác kết luận rằng Bộ Hướng dẫn nên tiếp tục đặt ra các kỳ vọng cao hơn nữa cho các chính phủ và đóng vai trò nguyên tắc chỉ đạo cho cải cách đối với khu vực DNNN.

Trong khi thực hiện trách nhiệm chủ sở hữu, các chính phủ cũng có thể được lợi từ việc tuân thủ những khuyến nghị áp dụng cho khu vực tư nhân, mà tiêu biểu là *Bộ Nguyên tắc Quản trị công ty của OECD (Bộ Nguyên tắc)*.⁴ Bộ Hướng dẫn này nhằm đóng vai trò bổ sung cho Bộ Nguyên tắc, và hoàn toàn phù hợp với Bộ Nguyên tắc này. Các công cụ pháp lý khác liên quan của OECD bao gồm *Tuyên bố của OECD về Đầu tư Quốc tế và Doanh nghiệp Đa quốc gia*, trong đó *Hướng dẫn cho Doanh nghiệp Đa quốc gia* cấu thành một phần không tách rời. Hướng dẫn bổ sung có thể được tìm ở nhiều nguồn khác, như *Khung chính sách OECD cho Đầu tư và Bộ công cụ Đánh giá Khả năng Cạnh tranh OECD*. Bộ Hướng dẫn này tư vấn về cách các chính phủ có thể bảo đảm để DNNN tối thiểu cũng có trách nhiệm với người dân tương đương như của các công ty niêm yết đối với cổ đông.

Phần còn lại của tài liệu này được chia thành hai phần cơ bản: Bộ Hướng dẫn được trình bày ở phần đầu, đề cập những lĩnh vực sau đây: I) Lý do cho việc Nhà nước đóng vai trò Sở hữu; II) Vai trò Chủ sở hữu của Nhà nước; III) DNNN trên Thị trường; IV) Đối xử công bằng với cổ đông và các nhà đầu tư khác; V) Mối quan hệ với các Bên có quyền lợi liên quan và Kinh doanh có Trách nhiệm; VI) Công bố thông tin và tính minh bạch; và VII) Trách nhiệm của HĐQT của DNNN. Mỗi phần được mở đầu bằng một Hướng dẫn dưới dạng chữ in nghiêng đậm và theo sau là một số tiêu hướng dẫn bổ trợ. Ở phần Hai của tài liệu, Bộ Hướng dẫn được

3 *Quản trị Công ty trong Doanh nghiệp Nhà nước: Thay đổi và Cải cách ở các Quốc gia OECD từ năm 2005, OECD, 2010*

4 Những Nguyên tắc này đã được đổi tên là Các Nguyên tắc Quản trị Công ty của G20/OECD sau khi sửa đổi năm 2015 và được các Bộ trưởng Tài chính và Thống đốc Ngân hàng Trung ương G20 thông qua tại cuộc họp ngày 4-5 tháng 9 năm 2015

bổ sung bằng những hướng dẫn chi tiết bao gồm phần dẫn giải đối với các Hướng dẫn giúp người đọc hiểu cơ sở căn bản của Hướng dẫn. Phần dẫn giải cũng bao gồm mô tả các xu thế chính và các biện pháp thực hiện khác nhau cũng như các ví dụ cụ thể khi áp dụng Hướng dẫn.

Khả năng áp dụng và định nghĩa

Bộ Hướng dẫn này hướng đến những quan chức chính phủ chịu trách nhiệm thực thi quyền sở hữu của doanh nghiệp và cũng là hướng dẫn hữu ích cho HĐQT và Ban điều hành DNNN. Bộ Hướng dẫn đưa ra khuyến nghị liên quan đến quản trị từng DNNN, cũng như liên quan đến thông lệ về sở hữu nhà nước và môi trường luật pháp và quản lý trong đó DNNN hoạt động. Bộ Hướng dẫn này được áp dụng chung cho DNNN, dù hoạt động trong nước hay quốc tế.

Cũng cần phải nhận thức được rằng không có hướng dẫn nào có thể áp dụng chung cho tất cả mọi đối tượng và những truyền thống về luật pháp và hành chính khác nhau có thể yêu cầu có những sắp xếp khác nhau. Do vậy, Bộ Hướng dẫn mang tính dựa trên kết quả, nghĩa là chính các chính phủ có vai trò quyết định về cách để đạt được kết quả mà Bộ Hướng dẫn khuyến nghị. Phần này xem xét một số câu hỏi và vấn đề mà chủ sở hữu các doanh nghiệp cần giải quyết nhằm quyết định về khả năng áp dụng của Bộ Hướng dẫn.

Định nghĩa DNNN. Các quốc gia có quy định khác nhau đối với phạm vi tổ chức được coi là DNNN. Cho mục đích của Bộ Hướng dẫn này, bất kỳ thực thể doanh nghiệp nào được luật pháp công nhận là doanh nghiệp, trong đó nhà nước thực thi quyền sở hữu, nên được coi là một DNNN. Những doanh nghiệp này bao gồm công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn, và công ty hợp danh hữu hạn. Ngoài ra, các công ty theo luật định, với tư cách pháp nhân được thiết lập thông qua bởi các pháp luật cụ thể, nên được coi là DNNN nếu mục đích và hoạt động của những công ty này, hoặc một phần hoạt động của các công ty, về cơ bản mang bản chất kinh tế.

Quyền sở hữu và kiểm soát. Bộ Hướng dẫn áp dụng cho các doanh nghiệp thuộc kiểm soát của nhà nước, hoặc do nhà nước là chủ sở hữu cuối cùng của đa số cổ phần có quyền biểu quyết hoặc thực thi mức độ kiểm soát tương đương. Ví dụ về mức độ kiểm soát tương đương bao gồm, ví dụ, trường hợp các quy định luật pháp hoặc điều lệ thành lập công ty bảo đảm rằng nhà nước sẽ tiếp tục kiểm soát doanh nghiệp hoặc HĐQT của doanh nghiệp mà trong đó nhà nước chỉ nắm giữ số cổ phần thiểu số. Một số trường hợp nằm ở mấp mé ranh giới cần được giải quyết theo từng tình huống. Ví dụ, liệu “cổ phần ưu đãi biểu quyết” có dẫn tới việc kiểm soát hay không còn phụ thuộc vào mức độ quyền hạn mà cổ phần đó trao cho nhà nước. Ngoài ra, Bộ Hướng dẫn có bao gồm cả những trường hợp sở hữu nhà nước là thiểu số nếu cấu trúc công ty hoặc cổ đông trao ảnh hưởng kiểm soát thực tế cho nhà nước (ví dụ như thông qua thỏa thuận cổ đông). Ngược lại, ảnh hưởng của nhà nước đối với các quyết định của công ty được thực hiện thông qua quy định *xác thực* thường

không được coi là kiểm soát. Những doanh nghiệp mà chính phủ nắm giữ vốn cổ phần chưa tới 10% không có quyền kiểm soát và không hàm ý ngầm định một lợi ích lâu dài trong công ty mục tiêu, được nắm giữ không trực tiếp, qua các nhà quản lý tài sản độc lập như quỹ hưu trí, cũng không được coi là DNNN. Cho mục đích của Bộ Hướng dẫn, các thực thể do chính phủ sở hữu hoặc kiểm soát trong một thời gian nhất định phát sinh từ phá sản, thanh lý, kiểm soát đặc biệt hoặc đặt dưới sự điều hành của quản tài viên, thường sẽ không được coi là DNNN. Những phương thức khác nhau của việc thực thi kiểm soát nhà nước cũng sẽ làm phát sinh các vấn đề quản trị khác nhau. Trong suốt Bộ Hướng dẫn, thuật ngữ “quyền sở hữu” được hiểu hàm ý là quyền kiểm soát.

Hoạt động kinh tế. Cho mục đích của Bộ Hướng dẫn này, một hoạt động kinh tế là hoạt động có liên quan đến việc cung cấp hàng hoá hoặc dịch vụ trên một thị trường nhất định và có thể, tối thiểu là về nguyên tắc, được thực hiện bởi một đơn vị vận hành tư nhân nhằm thu được lợi nhuận. Cơ cấu thị trường (ví dụ : dù mang tính cạnh tranh, độc quyền nhóm hay độc quyền hay không) không phải là yếu tố quyết định cho việc xác định một hoạt động có phải là hoạt động kinh tế hay không. Việc chính phủ thu phí người sử dụng bắt buộc thường không được coi là việc bán hàng hóa và dịch vụ trên thị trường. Hoạt động kinh tế thường diễn ra trên những thị trường nơi việc cạnh tranh với các doanh nghiệp khác đã diễn ra hoặc nơi cạnh tranh có thể diễn ra theo luật pháp và quy định hiện hành.

Mục tiêu chính sách công. Cho mục đích của tài liệu này, mục tiêu chính sách công là những mục tiêu làm lợi cho người dân trong phạm vi lãnh thổ của DNNN. Những mục tiêu này được thực hiện khi những yêu cầu về hiệu quả cụ thể được áp đặt lên DNNN và/hoặc doanh nghiệp tư nhân ngoài mục tiêu tối đa hóa lợi nhuận và giá trị cổ đông. Những mục tiêu này có thể bao gồm việc cung cấp dịch vụ công, như dịch vụ bưu chính, cũng như những nghĩa vụ đặc biệt khác được thực hiện vì lợi ích chung của xã hội. Trong nhiều trường hợp, các mục tiêu chính sách công có thể đạt được theo cách khác thông qua các cơ quan chính phủ, nhưng đã được giao cho một DNNN vì lý do hiệu quả hoặc lý do khác. Các can thiệp *phi thể thức* của chính phủ trong hoạt động của DNNN thường không được coi là một phần của mục tiêu chính sách công của một doanh nghiệp. Các mục tiêu chính sách công có thể được theo đuổi riêng hoặc kết hợp cùng với hoạt động kinh tế.

Cơ quan quản lý DNNN. Một số DNNN có HĐQT theo mô hình hai cấp tách chức năng kiểm soát và quản lý thành hai cơ quan riêng biệt. Một số khác có hệ thống HĐQT một cấp, có thể có hoặc không có thành viên HĐQT điều hành. Trong bối cảnh của tài liệu này, “HĐQT” được sử dụng để chỉ một cơ quan của công ty được giao chức năng quản trị công ty và giám sát việc quản lý điều hành công ty. Nhiều chính phủ có thành viên “độc lập” trong HĐQT của DNNN,

nhưng phạm vi và định nghĩa độc lập lại khác nhau đáng kể theo bối cảnh pháp luật quốc gia và bộ quy tắc quản trị công ty. Tổng giám đốc (TGD) là cán bộ điều hành cao nhất của doanh nghiệp, chịu trách nhiệm quản lý hoạt động và thực hiện chiến lược của công ty. Tổng giám đốc chịu trách nhiệm giải trình trước HĐQT.

DNNN niêm yết. Một số phần của Bộ Hướng dẫn này được dành riêng cho “DNNN niêm yết”. Cho mục đích của tài liệu này, “DNNN niêm yết” chỉ những DNNN mà cổ phần được giao dịch công khai. Ở một số thể chế, DNNN phát hành cổ phần ưu đãi, chứng khoán nợ được giao dịch trên sàn giao dịch và/hoặc các công cụ tài chính tương tự cũng có thể được coi là doanh nghiệp niêm yết.

Cơ quan sở hữu. Cơ quan sở hữu là một phần của nhà nước chịu trách nhiệm thực hiện chức năng chủ sở hữu, hoặc thực hiện quyền sở hữu trong DNNN. “Cơ quan sở hữu” có thể được hiểu là một cơ quan sở hữu nhà nước, hoặc một cơ quan điều phối, hoặc một bộ thuộc chính phủ chịu trách nhiệm thực hiện quyền sở hữu nhà nước. Trong suốt Bộ Hướng dẫn và Dẫn giải, thuật ngữ “cơ quan sở hữu” được sử dụng mà không ảnh hưởng đến lựa chọn về mô hình sở hữu. Không phải mọi quốc gia tuân thủ Bộ Hướng dẫn đều giao cho một cơ quan chính phủ đóng vai trò chủ sở hữu chính, và điều này không nhất thiết sẽ ảnh hưởng đến việc thực hiện phần còn lại của các khuyến nghị.

Khả năng áp dụng. Bộ Hướng dẫn có thể áp dụng cho tất cả các DNNN theo đuổi các hoạt động kinh tế, hoặc chỉ thực hiện một mục đích này hoặc kết hợp với việc thực hiện cả những mục tiêu chính sách công hoặc thực hiện thẩm quyền của chính phủ hoặc một chức năng của chính phủ. Việc các đơn vị khác của chính phủ có nên tuân thủ Bộ Hướng dẫn này hay không tùy thuộc một phần vào mức độ những đơn vị đó thực hiện các hoạt động kinh tế. Bộ Hướng dẫn này thường không nhằm áp dụng cho các đơn vị hoặc hoạt động mà mục đích chủ yếu là thực hiện chức năng chính sách công, thậm chí cả khi đơn vị liên quan có hình thức pháp lý là một doanh nghiệp. Là một nguyên tắc mang tính hướng dẫn, những đơn vị chịu trách nhiệm về chức năng sở hữu các doanh nghiệp trực thuộc chính quyền cấp tỉnh nên nỗ lực thực hiện ở mức tối đa các khuyến nghị trong Bộ Hướng dẫn này.

I

Lý do cho việc Nhà nước đóng vai trò Chủ sở hữu

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.

- 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.
- B. Chính phủ phải xây dựng một chính sách về sở hữu. Chính sách này cần, *ngoài những mục đích khác*, 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 sở hữu, và vai trò và trách nhiệm tương ứng của các cơ quan thuộc chính phủ tham gia thực hiện.
- 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.
- 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

II

Nhà nước đóng vai trò chủ sở hữu

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.

- 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.
- 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 các mục tiêu của DNNN theo các hình thức không minh bạch.
- C. Nhà nước cần cho phép HĐQT của DNNN thực hiện trách nhiệm của mình và tôn trọng sự độc lập của họ.
- 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.
- 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.
- 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:
 - 1. Có đại diện tại Đại hội đồng cổ đông và biểu quyết và thực hiện hiệu quả quyền biểu quyết;
 - 2. 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;

3. 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;
4. 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 và giám sát sự tuân thủ các chuẩn mực quản trị công ty hiện hành;
5. 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;
6. 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;
7. 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.

III

Doanh nghiệp nhà nước trên thị trường

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.

- A. 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.
- 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.
- 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.
- D. Các chi phí liên quan đến mục tiêu chính sách công phải được nhà nước tài trợ và công bố.
- 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.
- 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:
 1. Mỗi 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.
 2. 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.

3. 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.
- 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.

IV

Đối xử công bằng với cổ đông và các nhà đầu tư khác

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.

- A. 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 đông, nội dung này bao gồm:
 1. Nhà nước và DNNN phải đảm bảo rằng mọi cổ đông được đối xử công bằng.
 2. 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.
 3. DNNN phải xây dựng chính sách chủ động về truyền thông và tham vấn ý kiến mọi cổ đông.
 4. 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.
 5. Giao dịch giữa nhà nước và DNNN, và giữa các DNNN, cần thực hiện theo các điều khoản nhất quán của thị trường.
- 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.
- 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.
- 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 tranh chấp phải được giải quyết một cách kịp thời và khách quan.

V

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

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 quy tắc kinh doanh có trách nhiệm mà DNNN thực hiện.

- A. Chính phủ, cơ quan sở hữu nhà nước và bản thân DNNN cần nhận ra và tôn trọng quyền của các bên có quyền lợi liên quan được luật pháp thiết lập hoặc thông qua thỏa thuận chung.
- 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.
- 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 cả 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.
- 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.
- 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.

VI

Công bố thông tin và tính minh bạch

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

A. DNNN phải báo cáo các thông tin tài chính và phi tài chính trọng yếu của 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. Phù hợp với năng lực và quy mô của doanh nghiệp, ví dụ về những thông tin này bao gồm:

1. 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 công bố);
2. Kết quả tài chính và hoạt động của doanh nghiệp, bao gồm chi phí và sắp xếp tài trợ gắn với mục tiêu chính sách công, nếu phù hợp;
3. 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;
4. Thù lao của thành viên HĐQT và cán bộ quản lý chủ chốt;
5. Năng lực phẩm chất 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 DNNN coi là độc lập.
6. Bất kỳ yếu tố rủi ro trọng yếu nào có thể tiên liệu và biện pháp quản lý các rủi ro đó;
7. 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 quan hệ đối tác nhà nước - tư nhân;
8. Mọi giao dịch trọng yếu với nhà nước và các đơn vị có liên quan khác;
9. Mọi vấn đề có liên quan đến người lao động và các bên có quyền lợi liên quan khác.

- B. Báo cáo tài chính của DNNN phải được kiểm toán độc lập hàng năm dựa trên các chuẩn mực chất lượng cao. Các thủ tục kiểm soát cụ thể của nhà nước không thể thay thế cho kiểm toán độc lập.
- C. Cơ quan sở hữu DNNN cần phát triển hệ thống báo cáo nhất quán và hàng năm phải công bố bản báo cáo hợp nhất của các DNNN. Thông lệ tốt yêu cầu sử dụng truyền thông trên trang web để tạo điều kiện thuận lợi cho việc tiếp cận thông tin của người dân.

VII

Trách nhiệm của HĐQT của Doanh nghiệp nhà nước

HĐQT của DNNN phải có thẩm quyền, năng lực và tính khách quan cần thiết để thực hiện chức năng chỉ đạo chiến lược và giám sát quản lý. HĐQT cần hoạt động một cách liêm chính và chịu trách nhiệm giải trình về hành động của mình.

- A. HĐQT của DNNN phải được giao nhiệm vụ rõ ràng và chịu trách nhiệm cao nhất đối với hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp. Vai trò của HĐQT trong DNNN phải được luật pháp quy định rõ ràng, tốt nhất là luật doanh nghiệp. HĐQT phải chịu hoàn toàn trách nhiệm giải trình trước chủ sở hữu, hành động vì lợi ích cao nhất của doanh nghiệp và đối xử công bằng với tất cả cổ đông.
- B. HĐQT của DNNN phải thực hiện hiệu quả chức năng thiết lập chiến lược và giám sát Ban điều hành, dựa trên những nhiệm vụ và mục tiêu chung do chính phủ đặt ra. HĐQT phải có quyền bổ nhiệm và miễn nhiệm Tổng Giám đốc. HĐQT phải thiết lập các mức thù lao của Ban điều hành vì lợi ích lâu dài của doanh nghiệp.
- C. Thành phần HĐQT của DNNN phải đảm bảo khả năng đưa ra đánh giá khách quan và độc lập. Tất cả thành viên HĐQT, kể cả quan chức nhà nước, cần được đề cử dựa trên năng lực và có trách nhiệm pháp lý như nhau.
- D. Thành viên HĐQT độc lập, trong trường hợp phù hợp, không nên có bất kỳ lợi ích hoặc mối quan hệ quan trọng nào với doanh nghiệp, Ban điều hành, cổ đông lớn khác và cơ quan sở hữu mà có thể làm ảnh hưởng đến việc thành viên đó đưa ra đánh giá khách quan.
- E. Cần thực hiện cơ chế để tránh những xung đột lợi ích có thể cản trở đến việc thành viên HĐQT thực hiện khách quan trách nhiệm của HĐQT và hạn chế can thiệp chính trị trong quá trình hoạt động của HĐQT.
- F. Chủ tịch HĐQT phải có trách nhiệm đối với hiệu quả hoạt động của HĐQT và khi cần thiết, phối hợp với các thành viên HĐQT khác, đóng vai trò truyền đạt thông tin với cơ quan sở hữu nhà nước. Thông lệ tốt yêu cầu Chủ tịch HĐQT phải độc lập với Tổng Giám đốc.

- G. Nếu phải có đại diện của người lao động trong HĐQT, phải thiết lập cơ chế bảo đảm việc đại diện này được thực hiện hiệu quả và góp phần tăng cường năng lực, thông tin và sự độc lập của HĐQT.
- H. HĐQT của DNNN nên cân nhắc thiết lập các ủy ban chuyên môn, bao gồm các thành viên độc lập và có năng lực, để hỗ trợ HĐQT thực hiện các chức năng, đặc biệt liên quan đến kiểm toán, quản lý rủi ro, và lương thưởng. Việc thành lập các ủy ban chuyên môn cần cải thiện hiệu quả của HĐQT và không nên làm giảm trách nhiệm của toàn bộ HĐQT.
- I. Dưới sự giám sát của Chủ tịch, hàng năm, HĐQT của DNNN nên thực hiện công tác đánh giá có hệ thống để nhận định về kết quả và hiệu quả của HĐQT.
- J. DNNN cần xây dựng quy trình kiểm toán nội bộ hiệu quả và thiết lập chức năng kiểm toán nội bộ dưới sự giám sát của HĐQT và báo cáo trực tiếp cho HĐQT và Ủy ban Kiểm toán hoặc bộ phận tương đương.

Hướng dẫn chi tiết

Chương I

Lý do cho việc Nhà nước đóng vai trò Chủ sở hữu

Nhà nước thực hiện quyền sở hữu DNNN vì lợi ích của công chúng. 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.

Người dân của quốc gia mà chính phủ thực hiện quyền sở hữu chính là chủ sở hữu cuối cùng của DNNN. Điều này hàm ý rằng những người thực thi quyền sở hữu đối với DNNN có trách nhiệm đối với người dân nói chung, không khác gì nghĩa vụ ủy thác của HĐQT đối với cổ đông, và phải hành động như người được uỷ quyền để bảo vệ lợi ích của công chúng. Cần có chuẩn mực cao về minh bạch và trách nhiệm giải trình để cho phép công chúng tin rằng nhà nước thực hiện thẩm quyền của mình vì lợi ích cao nhất của người dân.

Ở các quốc gia OECD, lý do của việc thiết lập hoặc duy trì vai trò chủ sở hữu DNNN thường bao gồm một trong những lý do sau đây: (1) cung cấp hàng hoá hoặc dịch vụ công, nơi sở hữu nhà nước được coi là hiệu quả hơn hoặc đáng tin cậy hơn so với việc thuê nhà vận hành tư nhân; (2) hoạt động của độc quyền tự nhiên nơi việc điều tiết thị trường bị coi là không khả thi hoặc không hiệu quả; và (3) hỗ trợ cho các mục tiêu kinh tế và chiến lược rộng hơn vì lợi ích quốc gia, như duy trì một số ngành nhất định thuộc sở hữu nhà nước, hoặc hỗ trợ các công ty yếu kém nhưng có vai trò quan trọng đối với hệ thống.⁵

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.

Những vai trò của DNNN, và lý do hợp lý cho việc nhà nước đóng vai trò chủ sở hữu doanh nghiệp, hoàn toàn khác nhau giữa các quốc gia. Tuy nhiên, thông lệ tốt kêu gọi các chính phủ cân nhắc và quy định rõ cách thức doanh nghiệp có thể làm tăng giá trị cho người dân, chính là chủ sở hữu cuối cùng, thông qua việc phân bổ nguồn lực

5 Quản trị Doanh nghiệp Nhà nước: Nhìn lại Lý do cho việc Nhà nước đóng vai trò sở hữu, OECD, 2015.

một cách hiệu quả. Để cung cấp thông tin cho việc quyết định thiết lập hay duy trì một doanh nghiệp thuộc sở hữu của nhà nước, các chính phủ phải cân nhắc xem liệu có thể thực hiện được việc phân bổ nguồn lực một cách hiệu quả hơn và có lợi cho người dân thông qua cơ cấu sở hữu khác hoặc cơ cấu thuế khác hay không.

Trường hợp DNNN được yêu cầu cung cấp dịch vụ công, cần thực hiện một số cân nhắc về hiệu quả. Người dân được phục vụ tốt nhất nếu dịch vụ được cung cấp một cách hiệu quả và minh bạch, và khi không có phương án sử dụng nào khác đối với cùng nguồn lực ngân sách có thể dẫn tới việc cung cấp dịch vụ tốt hơn. Những cân nhắc như vậy nên định hướng chỉ dẫn cho các quyết định của các nhà hoạch định chính sách khi sử dụng DNNN làm phương tiện thực hiện các mục tiêu chính sách công. Trong trường hợp DNNN tham gia các hoạt động kinh tế cạnh tranh, các doanh nghiệp này sẽ phục vụ người dân tốt nhất bằng cách tối đa hóa giá trị dài hạn và tạo ra dòng doanh thu thỏa đáng cho ngân sách quốc gia.

B. Chính phủ phải xây dựng một chính sách về sở hữu. Chính sách này cần, ngoài những mục đích khác, 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 sở hữu, và vai trò và trách nhiệm tương ứng của các cơ quan thuộc chính phủ tham gia thực hiện.

Việc có nhiều lý do đa dạng và mâu thuẫn nhau để giải thích cho việc nhà nước đóng vai trò chủ sở hữu của doanh nghiệp thường dẫn đến tình trạng hoặc nhà nước thực hiện chức năng sở hữu một cách rất thụ động, hoặc ngược lại, có thể dẫn đến việc can thiệp quá sâu vào các vấn đề lẽ ra phải do doanh nghiệp và các cơ quan quản trị của doanh nghiệp đảm nhận. Để có thể xác định rõ vị trí của mình với tư cách chủ sở hữu, nhà nước phải làm rõ và xác định thứ tự ưu tiên cho các lý do để nhà nước đóng vai trò chủ sở hữu bằng cách xây dựng một chính sách sở hữu rõ ràng và dễ hiểu. Chính sách này sẽ giúp DNNN, thị trường và công chúng có thể dự đoán và hiểu rõ các mục tiêu chung của nhà nước với tư cách chủ sở hữu.

Một cách lý tưởng, chính sách sở hữu nên có hình thức một văn bản chính sách ngắn gọn nêu sơ lược những lý do chung cho việc nhà nước đóng vai trò chủ sở hữu doanh nghiệp. Có thể coi là thông lệ tốt khi trong mục tiêu chính sách công có những mục tiêu như tạo ra giá trị, cung cấp dịch vụ công, hay mục tiêu chiến lược như duy trì những ngành nhất định thuộc sở hữu quốc gia. Nhà nước được quyết định lý do cho việc nhà nước đóng vai trò chủ sở hữu, nhưng cho dù lý do là gì, những lý do đó cần được công bố rõ ràng cho công chúng, và cho toàn bộ các cơ quan của chính phủ thực hiện quyền sở hữu hoặc tham gia vào việc thực hiện chính sách sở hữu của nhà nước theo cách khác.

Ngoài ra, chính sách sở hữu nên có những thông tin chi tiết hơn về cách thực hiện quyền sở hữu trong chính phủ, bao gồm nhiệm vụ của cơ quan sở hữu và những chức năng chính và vai trò và trách nhiệm của tất cả các cơ quan thuộc chính phủ thực hiện quyền sở hữu của nhà nước. Chính sách này cũng nên dẫn chiếu đến và tổng hợp những nội dung chính của mọi chính sách, luật pháp và quy định hiện hành đối với DNNN, cũng như mọi hướng dẫn bổ sung để cung cấp thông tin cho việc nhà nước thực hiện quyền sở hữu. Trong trường hợp phù hợp, nhà nước cũng nên cung cấp thông tin về chính sách và kế hoạch liên quan đến việc tư nhân hoá DNNN. Mức độ minh bạch cao là hết sức quan trọng để ngăn ngừa việc đối xử ưu đãi, và do vậy tối đa hoá kết quả thu được.

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

Khi xây dựng và cập nhật chính sách sở hữu của nhà nước, chính phủ phải tổ chức tham vấn rộng rãi một cách phù hợp. Cơ chế và phạm vi tham vấn cộng đồng có khác biệt giữa các quốc gia, nhưng cần bao gồm việc thông báo và thu thập đầu vào từ người dân hoặc đại diện của người dân. Cơ chế và phạm vi tham vấn cũng cần bao gồm việc tham vấn rộng rãi với đại diện của khu vực tư nhân, kể cả các nhà đầu tư và nhà cung cấp dịch vụ thị trường, và với đại diện công đoàn. Sử dụng tham vấn cộng đồng từ sớm và hiệu quả có vai trò hết sức quan trọng trong việc thúc đẩy sự chấp thuận của các thành viên thị trường và các bên có quyền lợi liên quan chính đối với chính sách sở hữu. Việc xây dựng chính sách sở hữu cũng có thể bao gồm việc tham vấn với tất cả các cơ quan chính phủ có liên quan, ví dụ như các ủy ban lập pháp hoặc ủy ban quốc hội, tổ chức kiểm toán nhà nước, cũng như các bộ và cơ quan quản lý liên quan.

Chính sách sở hữu phải là tài liệu chung mà công chúng có thể tiếp cận được và được lưu hành rộng rãi trong các bộ, ngành liên quan, HĐQT, Ban điều hành DNNN, và cơ quan lập pháp. Cam kết chính trị có thể được củng cố hơn nữa bằng cách dựa trên cơ chế trách nhiệm giải trình phù hợp như phê chuẩn định kỳ của cơ quan lập pháp.

Ngoài ra, nhà nước cần nỗ lực nhất quán trong chính sách sở hữu và tránh sửa đổi quá thường xuyên các lý do chung cho việc nhà nước đóng vai trò sở hữu. Tuy nhiên, lý do và các mục tiêu vẫn có thể biến đổi theo thời gian, trong trường hợp đó chính sách sở hữu cần được cập nhật tương ứng. Tùy thuộc vào hoàn cảnh quốc gia, cách tốt nhất để làm được điều này có thể bao gồm việc rà soát sở hữu DNNN như một phần trong quy trình ngân sách, kế hoạch tài khóa trung hạn hoặc theo chu kỳ bầu cử.

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.

Lý do cho việc sở hữu từng doanh nghiệp riêng - hoặc theo tình huống, có thể là một nhóm doanh nghiệp - có thể khác nhau. Ví dụ, đôi khi các nhóm doanh nghiệp nhất định thuộc sở hữu nhà nước vì các doanh nghiệp này thực hiện các chức năng chính sách công quan trọng, trong khi các nhóm khác chủ yếu chỉ thực hiện hoạt động kinh tế nhưng vẫn thuộc sở hữu nhà nước vì những lý do chiến lược, hoặc bởi vì những doanh nghiệp này hoạt động trong những ngành có đặc điểm độc quyền tự nhiên. Độc quyền tự nhiên là những ngành mà hoạt động sản xuất sẽ hiệu quả nhất khi chỉ có một công ty đảm nhiệm. Trong những trường hợp đó, nhà nước có thể coi việc sở hữu những doanh nghiệp như vậy là hiệu quả hơn về mặt chi phí so với việc phải điều tiết độc quyền do tư nhân sở hữu. Để làm rõ những lý do chính sách là cơ sở cho việc duy trì quyền sở hữu nhà nước, cần phân loại những DNNN này thành những nhóm riêng và xác định các lý do tương ứng. Tất cả các nhân tố trong chuỗi các thành phần tham gia quản trị DNNN cần nhận thức rõ về cam kết của chính phủ đối với Bộ Hướng dẫn này.

Có những DNNN được kỳ vọng thực hiện những trách nhiệm và nghĩa vụ đặc biệt vì mục tiêu xã hội hay chính sách công. Ở một số quốc gia, việc này bao gồm quy định về giá bán sản phẩm và dịch vụ của DNNN. Những trách nhiệm và nghĩa vụ đặc biệt này có thể được ủy thác một cách rõ ràng và được khuyến khích bởi luật pháp và quy định. Những trách nhiệm và nghĩa vụ này cũng có thể được đưa vào các văn bản dưới luật doanh nghiệp. Thị trường và công chúng cần được thông tin rõ ràng về bản chất và phạm vi của các nghĩa vụ này, cũng như về ảnh hưởng chung của các nghĩa vụ này đối với nguồn lực và hiệu quả kinh tế của DNNN.

Các quốc gia có quy định khác nhau về cơ quan có thẩm quyền chịu trách nhiệm thông báo về các nghĩa vụ cụ thể cho DNNN. Trong một số trường hợp, chỉ có chính phủ có thẩm quyền này. Trong một số trường hợp khác, cơ quan lập pháp có thể xác lập những nghĩa vụ đó thông qua quy trình lập pháp. Ở trường hợp sau, điều quan trọng là cơ chế tham vấn phù hợp phải được thiết lập giữa cơ quan lập pháp và các cơ quan nhà nước chịu trách nhiệm sở hữu DNNN để bảo đảm có phối hợp phù hợp và tránh làm suy yếu sự tự chủ của cơ quan sở hữu.

Hướng dẫn chi tiết

Chương II

Nhà nước đóng vai trò chủ sở hữu

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.

Để thực hiện chức năng sở hữu của mình, chính phủ cần tham khảo các chuẩn mực quản trị của khối tư nhân và nhà nước, đặc biệt là bộ *Nguyên tắc Quản trị Công ty của OECD*, cũng có thể áp dụng đối với DNNN. Ngoài ra, một số khía cạnh cụ thể của quản trị DNNN cần được quan tâm đặc biệt hoặc cần được hướng dẫn bằng tài liệu chi tiết hơn để định hướng cho HĐQT, Ban điều hành và cơ quan sở hữu nhà nước thực hiện hiệu quả hơn vai trò của mình.

A. Chính phủ cần 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 có nhiều hình thức pháp lý riêng khác với các công ty khác. Điều này có thể phản ánh các mục tiêu hoặc những mối quan tâm xã hội đặc thù cũng như sự bảo hộ đặc biệt đối với một số bên có quyền lợi liên quan nhất định. Ví dụ người lao động trong DNNN có thể có chính sách thù lao khác biệt do pháp luật/cơ quan quản lý quy định, hay có chế độ hưu trí đặc biệt và được bảo đảm việc làm tương tự như công chức nhà nước. Trong một số trường hợp, DNNN cũng được bảo hộ khỏi các thủ tục vỡ nợ và phá sản do vị thế pháp lý riêng.

Khi xảy ra trường hợp này, một số hợp phần khác của Bộ Hướng dẫn thường đã không được thực hiện chặt chẽ. Ví dụ, DNNN có thể khác với công ty trách nhiệm hữu hạn tư nhân, thể hiện qua: (i) thẩm quyền và quyền lực tương ứng của HĐQT, Ban điều hành của DNNN, và các bộ; (ii) thành phần và cơ cấu HĐQT; (iii) mức độ DNNN trao quyền tham vấn hoặc ra quyết định cho một số bên có quyền lợi liên quan, mà cụ thể hơn là người lao động; (iv) các yêu cầu về công bố thông tin; và (v) mức độ DNNN phải tuân thủ các thủ tục vỡ nợ và phá sản. Hình thức pháp lý của DNNN cũng thường bao gồm định nghĩa chặt chẽ về những hoạt động của doanh nghiệp liên quan, hạn chế việc doanh nghiệp đa dạng hóa hoặc mở rộng hoạt động sang các lĩnh vực mới và/hoặc ra nước ngoài. Những hạn chế này nhằm ngăn ngừa việc sử dụng sai nguồn vốn nhà nước, ngăn chặn các chiến lược tăng trưởng quá

tham vọng, hoặc xuất khẩu các công nghệ nhạy cảm ra nước ngoài. Cần hết sức thận trọng để bảo đảm những hạn chế về luật pháp không cản trở quyền tự chủ cần thiết của HĐQT trong thực hiện nhiệm vụ của mình.

Khi chuẩn hóa hình thức pháp lý của DNNN, chính phủ phải căn cứ càng nhiều càng tốt vào luật công ty, áp dụng bình đẳng cho công ty thuộc sở hữu tư nhân, và tránh tạo ra hình thức pháp lý riêng biệt, hoặc cho phép DNNN có địa vị đặc quyền hoặc bảo hộ đặc biệt, khi điều này không thực sự cần thiết đối với các mục tiêu chính sách công mà doanh nghiệp phải thực hiện. Chuẩn hóa hình thức pháp lý của DNNN sẽ làm tăng tính minh bạch và tạo điều kiện thực hiện giám sát thông qua sử dụng các chuẩn mực tham chiếu. Việc chuẩn hóa nên đặc biệt hướng đến những DNNN tham gia các hoạt động kinh tế. Cần tạo điều kiện cho nhà nước với tư cách chủ sở hữu có thể tiếp cận được các phương tiện và công cụ mà chủ sở hữu tư nhân đang áp dụng trên thị trường. Vì vậy việc cải tiến trước hết liên quan đến vai trò và thẩm quyền của các bộ phận quản trị của doanh nghiệp cũng như nghĩa vụ về minh bạch và công bố thông tin.

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 các mục tiêu của DNNN theo các hình thức không minh bạch.

Phương tiện căn bản để thực hiện chức năng sở hữu nhà nước tích cực và có hiệu biết là chính sách sở hữu rõ ràng và nhất quán, xây dựng những nhiệm vụ và mục tiêu chung cho DNNN, quy trình đề cử HĐQT chặt chẽ, và thực hiện hiệu quả các quyền sở hữu đã được xác lập. Những nhiệm vụ và mục tiêu chung do nhà nước giao cho DNNN chỉ nên được sửa đổi trong trường hợp có thay đổi mang tính nền tảng đối với sứ mệnh của doanh nghiệp. Trong khi việc rà soát và sửa đổi tương ứng mục tiêu của DNNN đôi khi cũng cần thiết, nhà nước nên hạn chế sửa đổi những mục tiêu này quá thường xuyên và cần bảo đảm để những thủ tục liên quan có tính minh bạch.

Điều này không hàm ý rằng chính phủ không nên đóng vai trò một chủ sở hữu chủ động. Điều này chỉ có nghĩa là thẩm quyền của cơ quan sở hữu trong việc chỉ đạo DNNNDNNN hoặc HĐQT của doanh nghiệp cần phải hạn chế trong khuôn khổ các vấn đề có tính chiến lược và các mục tiêu chính sách công. Nhà nước không nên tham gia vào các quyết định về hoạt động của doanh nghiệp, như chỉ đạo các quyết định về tuyển dụng của DNNN. Nhà nước cần công bố công khai và xác định rõ những lĩnh vực và loại quyết định mà cơ quan sở hữu có thẩm quyền chỉ đạo DNNN.

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

Khi đề cử và bầu chọn thành viên HĐQT, cơ quan sở hữu phải đảm bảo để HĐQT của DNNN thực hiện trách nhiệm của mình một cách chuyên nghiệp và độc lập.

Điều quan trọng là từng cá nhân thành viên HĐQT không đóng vai trò đại diện cho các tổ chức khác khi thực hiện nhiệm vụ của mình. Tính độc lập đòi hỏi tất cả thành viên HĐQT thực hiện nhiệm vụ của mình một cách công bằng, tôn trọng lợi ích của tất cả cổ đông.

Khi nhà nước giữ cổ phần kiểm soát, nhà nước có một vị thế rất đặc biệt có thể đề cử và bầu chọn HĐQT mà không cần sự đồng thuận của các cổ đông khác. Quyền lực này đi đôi với mức độ trách nhiệm cao trong việc xác định, đề cử và bầu chọn thành viên HĐQT. Trong quy trình này, để giảm thiểu các xung đột lợi ích tiềm ẩn, cơ quan sở hữu phải tránh bầu chọn quá nhiều thành viên HĐQT từ các hệ thống hành chính nhà nước. Điều này đặc biệt phù hợp đối với những DNNN tham gia các hoạt động kinh tế, khi việc hạn chế số lượng thành viên HĐQT là đại diện của cơ quan sở hữu hoặc là cán bộ quản lý nhà nước khác có thể làm tăng tính chuyên nghiệp, giúp ngăn ngừa can thiệp quá mức của chính phủ trong hoạt động điều hành của DNNN và có thể giúp hạn chế trách nhiệm của nhà nước đối với những quyết định do HĐQT của DNNN đưa ra.

Cán bộ của cơ quan sở hữu, hay chuyên gia từ các lĩnh vực khác nhau của chính phủ chỉ được bầu chọn vào HĐQT của DNNN nếu họ đáp ứng được các yêu cầu về năng lực quy định cho tất cả thành viên HĐQT, và nếu họ không có ảnh hưởng chính trị quá mức vượt quá vai trò sở hữu. Những thành viên này có nhiệm vụ và trách nhiệm giống như các thành viên HĐQT khác, và phải hành động vì lợi ích của DNNN cũng như cổ đông của doanh nghiệp. Những trường hợp không đủ năng lực và các tình huống xung đột lợi ích phải được đánh giá thận trọng, và cần có hướng dẫn cụ thể về cách thức xử lý và giải quyết. Các chuyên gia tham gia vào HĐQT của DNNN không được có xung đột lợi ích cổ hữu hay tiềm ẩn quá lớn. Cụ thể, điều này có nghĩa là những chuyên gia này không được tham gia vào các quyết định quản lý nhà nước có liên quan tới doanh nghiệp mà họ là thành viên HĐQT, cũng như không có bất kỳ một nghĩa vụ hay hạn chế cụ thể nào có thể ngăn họ hành động vì lợi ích của doanh nghiệp. Rộng hơn, tất cả các xung đột lợi ích tiềm tàng liên quan tới mọi thành viên HĐQT cần được thông báo cho HĐQT và sau đó HĐQT phải công bố các xung đột lợi ích này cùng với thông tin về cách thức giải quyết.

Điều quan trọng là cần làm rõ nghĩa vụ pháp lý của cá nhân và nhà nước khi các quan chức nhà nước tham gia vào HĐQT của DNNN. Quan chức nhà nước cần công bố mọi khoản sở hữu cá nhân mà họ có trong DNNN và tuân thủ các quy định về giao dịch nội gián. Cơ quan sở hữu có thể soạn thảo hướng dẫn hoặc bộ quy tắc đạo đức đối với cán bộ của cơ quan sở hữu và các quan chức nhà nước khác tham gia HĐQT của DNNN. Các hướng dẫn hoặc quy tắc đạo đức này cũng phải quy định rõ cách thức xử lý thông tin mật do thành viên HĐQT thông báo lại cho nhà nước. Phương hướng liên quan đến mục tiêu chính sách rộng lớn hơn nên được truyền đạt qua cơ

quan sở hữu, và phải được đặt ra như là mục tiêu của doanh nghiệp hơn là áp đặt trực tiếp thông qua việc tham gia HĐQT.

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.

Việc xác định rõ ràng chức năng sở hữu trong hệ thống hành chính nhà nước là đặc biệt quan trọng, cho dù chức năng sở hữu được đặt ở cấp bộ ngành tổng hợp như Bộ Tài chính hay Kinh tế, một cơ quan hành chính riêng biệt, hay một bộ chuyên ngành cụ thể.

Để xác định được rõ ràng chức năng sở hữu, chức năng này có thể được tập trung vào một cơ quan duy nhất, độc lập hoặc đặt dưới quyền của một bộ. Cách tiếp cận này sẽ giúp làm rõ chính sách sở hữu và định hướng của chính sách này, đồng thời đảm bảo cho chính sách được thực hiện nhất quán hơn. Tập trung hóa chức năng sở hữu có thể góp phần tăng cường và phối hợp các kỹ năng chuyên môn cần thiết bằng cách tổ chức “các nhóm” chuyên gia về các vấn đề chủ chốt như báo cáo tài chính hay đề cử HĐQT. Theo cách này, tập trung hóa cũng là công cụ chính trong việc xây dựng hệ thống báo cáo tổng hợp về sở hữu nhà nước. Cuối cùng, tập trung hóa là một cách hiệu quả để phân chia rõ ràng giữa việc thực hiện các chức năng sở hữu và các hoạt động khác của nhà nước có khả năng gây xung đột, đặc biệt là điều tiết thị trường và chính sách phát triển ngành như đề cập trong nguyên tắc III.A dưới đây.

Cơ quan sở hữu cần có năng lực và khả năng cần thiết để thực hiện hiệu quả nhiệm vụ của mình, và được sự hỗ trợ của các quy định và thủ tục chính thức phù hợp với những quy định áp dụng cho các công ty mà cơ quan này thực hiện quyền sở hữu của nhà nước.

Nếu chức năng sở hữu không được tập trung hóa thì yêu cầu tối thiểu là thành lập một cơ quan điều phối vững mạnh trong số các cơ quan hành chính có liên quan. Việc này giúp đảm bảo mỗi DNNN có một nhiệm vụ rõ ràng và được hướng dẫn cụ thể, nhất quán về mặt chỉ đạo chiến lược hay yêu cầu báo cáo. Cơ quan điều phối sẽ điều hòa và sắp xếp các hoạt động và chính sách do các cơ quan sở hữu nhà nước khác nhau trong các bộ khác nhau đảm trách, và giúp bảo đảm rằng các quyết định liên quan đến sở hữu doanh nghiệp được thực hiện trên cơ sở quan điểm toàn diện của chính phủ. Cơ quan điều phối cũng phải chịu trách nhiệm xây dựng chính sách sở hữu tổng thể, xây dựng hướng dẫn cụ thể và thống nhất hoạt động giữa các bộ. Việc thành lập một cơ quan điều phối cũng có thể tạo điều kiện thuận lợi cho việc tập trung hóa một số chức năng chính, nhằm tận dụng được một số chuyên môn cụ thể và bảo đảm sự

độc lập với các bộ chuyên ngành. Ví dụ, sẽ hữu ích nếu cơ quan điều phối thực hiện chức năng đề cử HĐQT.

E. Cơ quan sở hữu phải chịu trách nhiệm trước các cơ quan dân cử 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.

Mối quan hệ của cơ quan sở hữu doanh nghiệp với các cơ quan chính phủ khác cần được xác định rõ. Một số cơ quan nhà nước, các bộ hoặc cơ quan hành chính có thể có vai trò khác nhau đối với cùng một DNNN. Để tăng cường lòng tin của công chúng vào cách thức nhà nước quản lý quyền sở hữu DNNN thì việc làm rõ và giải thích các vai trò khác nhau này cho công chúng là rất quan trọng. Ví dụ, cơ quan sở hữu phải duy trì hợp tác và đối thoại thường xuyên với tổ chức kiểm toán tối cao của nhà nước chịu trách nhiệm kiểm toán DNNN. Cơ quan này phải ủng hộ công việc của tổ chức kiểm toán nhà nước và tiến hành các biện pháp thích hợp để thực hiện các phát hiện của kiểm toán.

Cơ quan sở hữu DNNN phải chịu trách nhiệm giải trình rõ ràng về cách thức thực hiện chức năng sở hữu nhà nước. Cơ quan này có trách nhiệm giải trình, trực tiếp hoặc gián tiếp, trước các cơ quan đại diện cho lợi ích của dân chúng như cơ quan lập pháp. Trách nhiệm giải trình của cơ quan này đối với cơ quan lập pháp cũng như trách nhiệm của bản thân DNNN cần được xác định rõ, và trách nhiệm này không nên được giảm bớt do mối quan hệ báo cáo trung gian.

Trách nhiệm giải trình phải đảm bảo việc thực hiện quyền sở hữu không làm ảnh hưởng đến quyền của cơ quan lập pháp liên quan đến chính sách ngân sách. Cơ quan sở hữu phải báo cáo kết quả thực hiện quyền sở hữu nhà nước của chính mình và mức độ đạt được các mục tiêu của nhà nước về mặt này. Cơ quan sở hữu phải cung cấp thông tin định lượng và đáng tin cậy về cách thức quản lý DNNN vì lợi ích của chủ sở hữu cho công chúng và tổ chức đại diện của họ. Trong trường hợp phải điều trần trước cơ quan lập pháp, các vấn đề bảo mật phải được trình bày thông qua các thủ tục đặc biệt như phiên họp kín hay bí mật. Mặc dù công tác này là một quy trình cần thiết, hình thức, tần suất và nội dung của đối thoại này có thể khác nhau tùy thuộc vào quy định trong hiến pháp cũng như thông lệ hoạt động và vai trò khác nhau của các cơ quan pháp luật.

Yêu cầu về trách nhiệm giải trình không được hạn chế quá mức quyền tự chủ của cơ quan sở hữu trong việc thực hiện trách nhiệm của mình. Ví dụ, cần hạn chế những trường hợp mà cơ quan sở hữu cần được phê chuẩn *trước* của cơ quan lập pháp và những trường hợp này chỉ nên liên quan đến những thay đổi quan trọng đối với chính sách sở hữu chung, thay đổi quan trọng trong quy mô của khu vực nhà nước và các giao dịch quan trọng (đầu tư hoặc rút vốn đầu tư). Nhìn chung, cơ

quan sở hữu DNNN cần có mức độ linh hoạt nhất định *đối với* bộ chủ quản, trong trường hợp phù hợp, trong cách thức tổ chức bộ máy và ra quyết định về các thủ tục và quy trình. Cơ quan sở hữu cũng có thể được hưởng một mức độ tự chủ nhất định về ngân sách để cho phép có sự linh hoạt trong việc tuyển dụng, trả lương và duy trì đội ngũ chuyên môn cần thiết bao gồm cả những chuyên gia từ khối tư nhân, có thể thông qua hợp đồng có thời hạn hoặc biệt phái từ khu vực tư nhân.

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.

Để tránh can thiệp chính trị quá mức hoặc thiếu giám sát do sở hữu nhà nước thụ động dẫn tới hiệu quả hoạt động yếu kém, điều quan trọng là cơ quan sở hữu cần tập trung vào thực hiện hiệu quả quyền sở hữu. Nhà nước, khi là cổ đông lớn cần phải hành xử như bất cứ cổ đông đa số nào có ảnh hưởng quan trọng tới doanh nghiệp, và khi nhà nước là cổ đông thiểu số, phải giữ vai trò là cổ đông hiểu biết và tích cực. Nhà nước cần thực hiện các quyền của mình để bảo vệ quyền sở hữu và tối đa hóa giá trị của mình.

Các quyền cổ đông cơ bản bao gồm: (i) tham gia và biểu quyết tại Đại hội đồng cổ đông; (ii) tiếp cận đầy đủ thông tin liên quan tới công ty một cách kịp thời và thường xuyên; (iii) bầu và miễn nhiệm thành viên HĐQT; (iv) phê chuẩn các giao dịch bất thường; và (v) biểu quyết về phân phối cổ tức và giải thể doanh nghiệp. Cơ quan sở hữu cần thực hiện các quyền này một cách đầy đủ và sáng suốt vì điều này cho phép có ảnh hưởng cần thiết tới DNNN mà không can thiệp vào công việc quản lý hàng ngày của doanh nghiệp. Hiệu quả và độ tin cậy của hệ thống quản trị và giám sát DNNN phần lớn phụ thuộc vào khả năng cơ quan sở hữu sử dụng quyền cổ đông một cách có hiểu biết và thực hiện hiệu quả các chức năng sở hữu tại doanh nghiệp.

Cơ quan sở hữu cần có những khả năng chuyên biệt và phải có đội ngũ chuyên gia về pháp lý, tài chính, kinh tế và quản lý có kinh nghiệm thực hiện các trách nhiệm ủy thác. Những chuyên gia này cũng cần hiểu rõ vai trò và trách nhiệm công chức của mình đối với DNNN. Ngoài ra, cơ quan sở hữu cần có cán bộ có chuyên môn về các nghĩa vụ cụ thể mà một số DNNN trực thuộc phải thực hiện liên quan tới việc cung cấp dịch vụ công. Cơ quan sở hữu cũng cần được phép sử dụng tư vấn bên ngoài hoặc thuê ngoài thực hiện một số chức năng sở hữu để thực hiện quyền sở hữu nhà nước tốt hơn. Ví dụ, cơ quan này có thể sử dụng chuyên gia để đánh giá, giám sát chủ động hoặc biểu quyết theo ủy quyền của cơ quan khi thấy cần thiết và phù hợp. Việc sử dụng hợp đồng ngắn hạn và biệt phái có thể sẽ hữu ích trong trường hợp này.

Các trách nhiệm chính của cơ quan sở hữu bao gồm:

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

Nhà nước với tư cách chủ sở hữu phải thực hành trách nhiệm ủy thác của mình bằng cách thực hiện quyền biểu quyết hay tối thiểu là giải thích lý do nếu không thực hiện. Nhà nước phải tránh không để xảy ra tình trạng không phản hồi lại các đề xuất đưa ra trước khi họp Đại hội đồng cổ đông của DNNN. Việc thiết lập các quy trình phù hợp để có đại diện của nhà nước tại Đại hội đồng cổ đông là rất quan trọng. Điều này có thể đạt được bằng cách xác định rõ ràng rằng cơ quan sở hữu là đại diện cho cổ phần của nhà nước tại doanh nghiệp.

Để nhà nước có thể bày tỏ quan điểm của mình về các vấn đề được đưa ra phê chuẩn tại Đại hội đồng cổ đông, cơ quan sở hữu cần có khả năng trình bày quan điểm thấu đáo về các vấn đề này với HĐQT của DNNN thông qua Đại hội đồng cổ đông.

2. Xây dựng quy trình đề cử HĐQT cụ thể và minh bạch, dựa trên năng lực, ở các doanh nghiệp mà nhà nước sở hữu toàn bộ hoặc phần lớn cổ phần và tham gia tích cực vào việc đề cử HĐQT của tất cả các DNNN và góp phần tạo nên sự đa dạng của HĐQT;

Cơ quan sở hữu cần đảm bảo rằng DNNN có HĐQT hoạt động hiệu quả và chuyên nghiệp với năng lực chuyên môn đa dạng để hoàn thành trách nhiệm của mình. Yêu cầu này bao gồm việc thiết lập một quy trình đề cử chặt chẽ và đóng vai trò tích cực trong quy trình này. Điều này sẽ dễ dàng hơn nếu cơ quan sở hữu được giao hoàn toàn trách nhiệm tổ chức sự tham gia của nhà nước trong quy trình đề cử.

Việc đề cử HĐQT của DNNN phải minh bạch, tổ chức chặt chẽ và dựa trên việc đánh giá một loạt các kỹ năng, năng lực và kinh nghiệm theo yêu cầu. Các yêu cầu về năng lực và kinh nghiệm phải bắt nguồn từ việc đánh giá HĐQT đương nhiệm và nhu cầu liên quan đến chiến lược lâu dài của doanh nghiệp. Đánh giá này cũng phải xét đến vai trò của đại diện người lao động trong HĐQT nếu pháp luật hoặc các thỏa thuận chung quy định. Việc đề cử dựa trên yêu cầu và đánh giá năng lực cụ thể, rõ ràng như vậy sẽ góp phần tạo nên một HĐQT chuyên nghiệp, có trách nhiệm và theo định hướng kinh doanh hơn.

HQĐT của DNNN cũng phải được phép giới thiệu thành viên HĐQT với cơ quan sở hữu căn cứ vào các yêu cầu về kỹ năng, kinh nghiệm và đánh giá thành viên HĐQT đã được phê chuẩn. Nên thành lập ủy ban đề cử, giúp tập trung tìm kiếm các ứng cử viên giỏi và góp phần tổ chức quy trình đề cử về sau. Ở một số quốc gia, thành lập một ủy ban chuyên trách hoặc “hội đồng nhân dân” để giám sát việc đề cử vào HĐQT DNNN cũng được coi là thông lệ tốt. Mặc dù các ủy ban hoặc hội đồng nhân dân này có thể chỉ có quyền giới thiệu, trong thực tế họ có thể có ảnh hưởng lớn đối với việc cải thiện tính độc lập và chuyên nghiệp của HĐQT của DNNN. Các đề cử phải được công bố trước khi tiến hành Đại hội đồng cổ đông, với thông tin đầy đủ về lý lịch và trình độ chuyên môn của từng ứng viên.

Cơ quan sở hữu cũng nên duy trì một cơ sở dữ liệu về các ứng cử viên đáp ứng khả năng, được xây dựng thông qua quy trình cạnh tranh mở. Sử dụng công ty tuyển dụng chuyên nghiệp hoặc quảng cáo quốc tế là phương thức khác để nâng cao chất lượng quá trình tìm kiếm. Những hoạt động này giúp mở rộng số lượng ứng cử viên đủ khả năng cho HĐQT của DNNN, đặc biệt là chuyên gia từ khu vực tư nhân và có kinh nghiệm quốc tế. Quy trình này cũng có thể cải thiện sự đa dạng của HĐQT, bao gồm cả đa dạng về giới.

Cơ quan sở hữu nên xem xét Khuyến nghị của OECD về **Bình đẳng Giới trong Giáo dục, Việc làm và Kinh doanh**. OECD khuyến nghị các quốc gia khuyến khích những biện pháp như mục tiêu tự nguyện, yêu cầu về công bố thông tin và các sáng kiến tư nhân nhằm cải thiện sự đa dạng về giới trong HĐQT và ban lãnh đạo cấp cao của các công ty niêm yết và cân nhắc đến chi phí và lợi ích của các biện pháp khác như tỷ lệ thành viên nữ tối thiểu trong HĐQT. Trong trường hợp DNNN cung cấp dịch vụ công, khuyến nghị liên quan đến cân bằng giới trong khu vực nhà nước cũng là khuyến nghị phù hợp. Theo những khuyến nghị này, cơ quan có thẩm quyền phải thực hiện các biện pháp để áp dụng cơ chế nhằm cải thiện cân bằng giới trong các vị trí lãnh đạo của khu vực nhà nước, như các yêu cầu về công bố thông tin, thiết lập mục tiêu hoặc tỷ lệ nữ giới tối thiểu ở các vị trí quản lý cấp cao.

3. 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;

Như đề cập trên đây, nhà nước trong vai trò chủ sở hữu tích cực đối với việc xác định và truyền thông rõ ràng về nhiệm vụ và mục tiêu chung của doanh nghiệp thuộc sở hữu toàn bộ của nhà nước. Trong trường hợp nhà nước không phải là chủ sở hữu duy nhất của một DNNN, thường nhà nước không có vị thế để “giao nhiệm vụ” chính thức cho doanh nghiệp hoàn thành các mục tiêu cụ thể, mà thay vào đó nên truyền đạt những kỳ vọng của mình thông qua các kênh chuẩn như một cổ đông quan trọng.

Tài liệu giới thiệu các nhiệm vụ sứ mạng của DNNN là các văn bản ngắn gọn cung cấp tổng quan về các mục tiêu cấp cao dài hạn, phù hợp với lý do đã đưa ra cho việc nhà nước đóng vai trò sở hữu trong doanh nghiệp. Nhiệm vụ sứ mạng mô tả những hoạt động chủ yếu của DNNN và cung cấp một số chỉ số liên quan đến mục tiêu kinh tế, và mục tiêu chính sách công, nếu cần thiết. Ví dụ, nhà nước có thể xác định nhiệm vụ sứ mạng của cơ quan vận hành dịch vụ bưu chính nhà nước như sau: “Vận hành dịch vụ bưu chính quốc gia trên cơ sở tự chủ về tài chính và duy trì dịch vụ chung và mức giá chấp nhận được để đáp ứng nhu cầu của dân số trong nước.” Việc xác định nhiệm vụ sứ mạng một cách rõ ràng giúp bảo đảm mức độ trách nhiệm giải trình ở cấp doanh nghiệp, và có thể giúp hạn chế những thay đổi khó dự báo trong hoạt động

của DNNN, ví dụ như nghĩa vụ đặc biệt bất thường do nhà nước áp đặt có thể đe dọa khả năng tồn tại thương mại của DNNN. Việc xác định này cũng cung cấp một khuôn khổ để giúp nhà nước xác định và sau đó giám sát việc thực hiện những mục tiêu và mục đích trước mắt của DNNN.

Ngoài việc xác định nhiệm vụ sứ mạng của DNNN, cơ quan sở hữu cũng cần xác định rõ với DNNN những mục tiêu về hiệu quả tài chính, hoạt động và phi tài chính một cách cụ thể hơn, và thường xuyên giám sát việc thực hiện những mục tiêu này. Điều này sẽ giúp tránh được tình trạng DNNN được trao quá nhiều quyền tự chủ trong việc xác định mục tiêu của mình, hoặc trong việc xác định bản chất và mức độ của các nghĩa vụ cung cấp dịch vụ công. Các mục tiêu có thể bao gồm việc tránh bóp méo thị trường và theo đuổi lợi nhuận, được thể hiện dưới dạng chỉ tiêu cụ thể như chỉ tiêu tỷ suất lợi nhuận, chính sách cổ tức và hướng dẫn đánh giá sự phù hợp của cơ cấu vốn. Việc thiết lập mục tiêu có thể phải bao gồm cả sự đánh đổi, ví dụ như giữa giá trị của cổ đông, năng lực đầu tư dài hạn, nghĩa vụ cung cấp dịch vụ công hay bảo đảm việc làm. Vì vậy ngoài việc xác định các mục tiêu chính của mình với tư cách chủ sở hữu, nhà nước cũng cần chỉ ra các ưu tiên của mình và xác định rõ sự đánh đổi gắn liền với các ưu tiên đó sẽ được giải quyết như thế nào. Để làm được điều này, nhà nước phải tránh can thiệp sâu vào các vấn đề điều hành, và tôn trọng sự độc lập của HĐQT.

4. 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 và giám sát sự tuân thủ các chuẩn mực quản trị công ty hiện hành;

Để cơ quan sở hữu có được những quyết định sáng suốt về các vấn đề cơ bản của doanh nghiệp, cơ quan này phải nhận được tất cả các thông tin liên quan và cần thiết một cách kịp thời. Cơ quan này cũng cần xây dựng các biện pháp có thể giúp giám sát thường xuyên hoạt động và hiệu quả của DNNN. Cơ quan sở hữu phải đảm bảo mọi DNNN có hệ thống báo cáo đầy đủ cho bên ngoài. Hệ thống báo cáo cần cung cấp cho cơ quan sở hữu bức tranh trung thực về hiệu quả và tình hình tài chính của DNNN, cho phép cơ quan này phản ứng kịp thời và lựa chọn thận trọng khi tiến hành can thiệp.

Cơ quan sở hữu phải xây dựng các biện pháp phù hợp và chọn lựa cách thức đánh giá đúng đắn để giám sát hiệu quả của DNNN dựa trên các mục tiêu đặt ra. Để làm được điều này cơ quan điều phối hoặc sở hữu có thể thiết lập chuẩn mực so sánh hiệu quả của DNNN một cách có hệ thống với các doanh nghiệp tư nhân và nhà nước khác, cả ở trong lẫn ngoài nước. Đối với những DNNN không có cơ quan tương đương để so sánh hiệu quả chung, việc so sánh có thể được thực hiện liên quan đến những yếu tố nhất định trong hoạt động và hiệu quả của doanh nghiệp. Việc so sánh với chuẩn mực này phải bao gồm cả năng suất và việc sử dụng hiệu quả nhân công, tài sản và vốn. Việc so sánh với chuẩn mực này đặc biệt quan trọng đối với những DNNN hoạt động trong những ngành không phải đối mặt với cạnh tranh. Việc so sánh cho phép

doanh nghiệp, cơ quan sở hữu, và công chúng đánh giá tốt hơn hiệu quả của doanh nghiệp và cân nhắc về sự phát triển của doanh nghiệp.

Giám sát một cách hiệu quả kết quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước có thể dễ dàng hơn khi cơ quan sở hữu có năng lực kế toán và kiểm toán đầy đủ để trao đổi thông tin phù hợp với các tổ chức liên quan, cả với tổ chức cung cấp dịch vụ tài chính cho doanh nghiệp, cơ quan kiểm toán độc lập, và các cơ quan kiểm soát nhà nước chuyên biệt khác. Cơ quan sở hữu cũng phải yêu cầu HĐQT của DNNN thiết lập đầy đủ các chốt kiểm soát nội bộ, quy tắc đạo đức và các biện pháp tuân thủ để phát hiện và ngăn chặn vi phạm luật pháp.

5. 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;

Để bảo đảm trách nhiệm giải trình đầy đủ của DNNN đối với cổ đông, cơ quan báo cáo, và công chúng nói chung, nhà nước trong vai trò chủ sở hữu cần xây dựng và truyền thông một chính sách công bố thông tin minh bạch và chặt chẽ cho doanh nghiệp mà nhà nước sở hữu. Chính sách công bố thông tin cần nhấn mạnh sự cần thiết đối với việc DNNN phải báo cáo những thông tin trọng yếu. Việc xây dựng chính sách công bố thông tin nên dựa trên việc rà soát toàn diện các yêu cầu quản lý và pháp lý hiện hành áp dụng cho DNNN, cũng như việc xác định mọi thiếu hụt về các yêu cầu và thông lệ so với thông lệ tốt và yêu cầu niềm yết của quốc gia. Dựa trên quá trình rà soát này, nhà nước có thể cân nhắc một số biện pháp để cải thiện khuôn khổ minh bạch và công bố thông tin hiện có, như đề xuất các sửa đổi đối với khuôn khổ pháp luật và quy định quản lý, hay soạn thảo những hướng dẫn, nguyên tắc, hoặc bộ quy tắc cụ thể để cải thiện thông lệ ở cấp doanh nghiệp. Quá trình này cần có sự tham vấn chặt chẽ với các HĐQT và Ban điều hành của DNNN, cũng như các cơ quan quản lý, cơ quan lập pháp và các bên có quyền lợi liên quan khác.

Cơ quan sở hữu cần truyền thông rộng rãi và hiệu quả về khuôn khổ minh bạch và công bố thông tin đối với DNNN, và cũng khuyến khích việc thực hiện và bảo đảm chất lượng thông tin ở cấp doanh nghiệp. Ví dụ về những cơ chế này bao gồm: việc xây dựng sổ tay hướng dẫn thực hiện và hội thảo đào tạo cho DNNN; những sáng kiến đặc biệt như giải thưởng đề ghi nhận những DNNN có hoạt động công bố thông tin chất lượng cao; và cơ chế để đo lường, đánh giá, và báo cáo về việc DNNN thực hiện yêu cầu công bố thông tin.

6. 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;

Luật pháp của các quốc gia có sự khác nhau liên quan đến việc trao đổi thông tin với cơ quan kiểm toán độc lập. Ở một số nước, đây là đặc quyền của HĐQT. Ở những quốc gia khác, trong trường hợp DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ, cơ quan sở hữu đóng vai trò đại diện duy nhất của Đại hội đồng cổ đông nên trao đổi thông tin với cơ quan kiểm toán độc lập. Trong trường hợp này, cơ quan sở hữu sẽ cần có năng lực chuyên môn, kể cả kiến thức chi tiết về kế toán tài chính, để thực hiện chức năng này. Tùy thuộc từng quốc gia, cơ quan sở hữu có thể được phép, thông qua Đại hội đồng cổ đông, đề cử và thậm chí bổ nhiệm cơ quan kiểm toán độc lập. Đối với doanh nghiệp do nhà nước sở hữu toàn bộ, cơ quan sở hữu cần duy trì đối thoại thường xuyên với cơ quan kiểm toán độc lập, cũng như với các cơ quan kiểm soát nhà nước chuyên biệt khác, nếu có. Việc đối thoại này có thể thực hiện dưới dạng trao đổi thông tin thường xuyên, các cuộc họp hoặc thảo luận nếu nảy sinh vấn đề cụ thể. Cơ quan kiểm toán độc lập sẽ cung cấp cho cơ quan sở hữu bản đánh giá từ bên ngoài, độc lập và có chất lượng về hiệu quả và tình hình tài chính của DNNNDNN. Tuy nhiên, đối thoại thường xuyên giữa cơ quan sở hữu với cơ quan kiểm toán độc lập và cơ quan kiểm soát của nhà nước không được làm tổn hại tới trách nhiệm của HĐQT.

Khi DNNN được giao dịch công khai hoặc do nhà đầu tư bên ngoài sở hữu một phần, cơ quan sở hữu phải tôn trọng quyền của cổ đông thiểu số và đối xử công bằng với cổ đông thiểu số. Việc đối thoại với cơ quan kiểm toán độc lập không nhằm mang lại cho cơ quan sở hữu bất kỳ đặc quyền nào về thông tin và phải tôn trọng quy định liên quan tới thông tin đặc quyền và phải bảo mật.

7. 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.

Việc đảm bảo để thù lao của thành viên HĐQT của DNNN phù hợp với thông lệ của khu vực tư nhân nên được ủng hộ mạnh mẽ. Đối với những DNNN có mục tiêu hoạt động kinh tế là chủ yếu hoạt động trong một môi trường cạnh tranh, mức thù lao của HĐQT cần phản ánh các điều kiện thị trường ở mức độ hợp lý cần thiết để thu hút và duy trì những thành viên HĐQT có năng lực tốt. Tuy nhiên, cần hết sức thận trọng để xử lý hiệu quả các phản ứng của công chúng đối với DNNN và cơ quan sở hữu khi công chúng có thể có những suy nghĩ tiêu cực về việc mức thù lao của HĐQT quá cao. Điều này có thể gây thách thức đối với việc thu hút nhân tài hàng đầu tham gia HĐQT của các DNNN, mặc dù các yếu tố khác như lợi ích về danh tiếng, uy tín và cơ hội tiếp cận mạng lưới đôi khi được coi là những khía cạnh không thể bỏ qua của thù lao cho HĐQT.

Phù hợp với lý do cho việc nhà nước đóng vai trò sở hữu, khuôn khổ pháp lý và quản lý phải bảo đảm có một sân chơi bình đẳng và cạnh tranh công bằng trên thị trường khi DNNN thực hiện hoạt động kinh tế.

Khi DNNN tham gia các hoạt động kinh tế, thực tế được thống nhất chung là 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 DNNN khác hoặc doanh nghiệp tư nhân. Tuy nhiên, có ít quan điểm đồng thuận hơn về việc làm thế nào để có được một sân chơi bình đẳng trên thực tế, đặc biệt khi DNNN thường kết hợp hoạt động kinh tế với những mục tiêu chính sách công. Ngoài những thách thức cụ thể như bảo đảm đối xử công bằng về tài chính, quy định quản lý và thuế, còn có một số vấn đề rộng hơn, bao gồm việc xác định chi phí của các hoạt động dịch vụ công và, trong trường hợp khả thi, phân tách hoạt động kinh tế và mục tiêu chính sách công. Ấn phẩm của OECD (2012) *Trung lập Cạnh tranh: Duy trì một sân chơi bình đẳng giữa DNNN và Tư nhân*, cung cấp thông lệ tốt nhất từ các quốc gia thành viên OECD có thể là một nguồn tham khảo cho các cơ quan quản lý và các nhà chính sách.

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

Khi nhà nước đóng vai trò kép, vừa là cơ quan quản lý thị trường vừa là chủ sở hữu DNNN có hoạt động kinh doanh (ví dụ như trong các ngành mới được mở cửa kiểm soát và thường mới được tư nhân hóa một phần), nhà nước vừa là một thành viên thị trường quan trọng vừa là trọng tài. Thực trạng này có thể tạo ra xung đột lợi ích, chẳng tốt cho lợi ích của cả doanh nghiệp, nhà nước, hoặc người dân. Do vậy việc tách bạch hoàn toàn về hành chính và pháp lý giữa trách nhiệm của chủ sở hữu và trách nhiệm quản lý thị trường là điều kiện tiên quyết cơ bản để tạo ra sân chơi bình đẳng cho các DNNN và công ty tư nhân, và tránh bóp méo cạnh tranh. Việc phân tách này cũng được bộ *Nguyên tắc Cải cách Thể chế của OECD* ủng hộ.

Một trường hợp quan trọng là khi DNNN được sử dụng làm phương tiện thực hiện các mục tiêu chính sách công cụ thể, như thực hiện chính sách công nghiệp. Trong

những trường hợp đó, tình trạng thiếu phân tách giữa chức năng sở hữu và chức năng xây dựng chính sách sẽ gây ra vấn đề vì một số lý do được nhấn mạnh trong suốt Bộ Hướng dẫn, và có thể dễ dàng dẫn đến việc lẫn lộn giữa các mục tiêu và xung đột lợi ích giữa các cơ quan ban ngành của nhà nước. Việc tách bạch chính sách phát triển ngành và nhu cầu sở hữu không hẳn ngăn ngừa sự phối hợp giữa các cơ quan liên quan, và giúp cải thiện việc phân định rõ vai trò của nhà nước với tư cách là chủ sở hữu, và tạo điều kiện cho xác định mục tiêu cũng như giám sát hiệu quả hoạt động một cách minh bạch.

Để ngăn chặn xung đột lợi ích, cũng cần phải tách chức năng sở hữu khỏi bất kỳ cơ quan nhà nước nào có thể là khách hàng hoặc nhà cung cấp chính của DNNN. Những rào cản pháp lý cũng như phi pháp lý đối với đấu thầu công khai cần được loại bỏ. Khi tách bạch hiệu quả các vai trò khác nhau của nhà nước liên quan tới DNNN, cần quan tâm đến cả xung đột lợi ích tiềm tàng và xung đột lợi ích thực tế.

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 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.

DNNN, cũng như nhà nước với tư cách là cổ đông, không nên được bảo hộ khi đứng trước tòa án trong trường hợp doanh nghiệp vi phạm pháp luật hoặc không tôn trọng nghĩa vụ hợp đồng. Các bên có quyền lợi liên quan phải có quyền chất vấn DNNN và nhà nước với tư cách chủ sở hữu doanh nghiệp trước tòa và/hoặc hội đồng trọng tài và phải được hệ thống tư pháp đối xử công bằng và bình đẳng trong trường hợp như vậy. Các cơ quan này cần có khả năng làm được điều này mà không lo ngại về phản ứng bất lợi từ quyền lực của nhà nước thực hiện quyền sở hữu đối với DNNN đang bị tranh chấp.

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.

Khi DNNN kết hợp hoạt động kinh tế với những mục tiêu chính sách công, phân tách về cấu trúc của những hoạt động đó, khi khả thi và hiệu quả, có thể thúc đẩy quá trình xác định, tính toán chi phí và tài trợ cho các mục tiêu chính sách công. Việc phân tách về cấu trúc hàm ý phân chia một thực thể tích hợp trước đây thành các hoạt động kinh tế và những bộ phận được giao nhiệm vụ thực hiện các mục tiêu chính sách công. Có mức độ phân tách khác nhau xuất phát từ phân tách về kế toán, chức năng hoặc công ty. Tuy nhiên, phải nhận thức được rằng tùy thuộc vào các yếu tố sản xuất của từng DNNN, bao gồm công nghệ, thiết bị vốn và vốn nhân lực, việc

chia tách này không phải lúc nào cũng khả thi và, trong trường hợp khả thi, đôi khi không hiệu quả về kinh tế.

Hoạt động kinh tế của các doanh nghiệp vẫn tích hợp trong những bộ phận khác của khu vực chính phủ thường chia sẻ chi phí và/hoặc tài sản và nợ. Bảo đảm một sân chơi bình đẳng trước tiên thường yêu cầu mức độ cao về minh bạch và công bố thông tin liên quan đến cơ cấu chi phí. Điểm này được nêu bật hơn nữa trong trường hợp các mục tiêu chính sách công của một DNNN được trợ giá của chính phủ hoặc được hưởng các chính sách ưu tiên khác. Thứ hai, việc phân tách chi phí và tài sản giữa các tài khoản tương ứng với hoạt động kinh tế và mục tiêu chính sách công nên được thực hiện. Những nỗ lực như vậy là mục tiêu của việc xác lập các nguyên tắc quốc tế. Việc phân tách hoạt động kinh tế và mục tiêu chính sách công cũng giúp tránh việc trợ cấp chéo gây bóp méo thị trường giữa hai loại hoạt động.

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

Nhằm duy trì một sân chơi bình đẳng với đối thủ cạnh tranh tư nhân, DNNN cần được bù đắp đầy đủ cho việc thực hiện các mục tiêu chính sách công, với các biện pháp được thực hiện để tránh việc bù đắp quá mức và bù đắp không đầy đủ. Một mặt, nếu DNNN được bù đắp quá mức cho các hoạt động chính sách công, điều này thực chất có thể dẫn tới việc trợ cấp cho các hoạt động cạnh tranh, do vậy bóp méo sân chơi bình đẳng với các đối thủ cạnh tranh tư nhân. Mặt khác, việc bù đắp không đủ cho các hoạt động chính sách công có thể làm doanh nghiệp gặp rủi ro về khả năng tồn tại.

Do vậy, điều quan trọng là các chi phí liên quan đến việc thực hiện chính sách công cần được xác định rõ ràng, công bố đầy đủ và phải được ngân sách nhà nước chi trả thỏa đáng trên cơ sở các quy định pháp lý cụ thể và/hoặc thông qua cơ chế hợp đồng, ví dụ hợp đồng quản lý hoặc dịch vụ. Các sắp xếp tài trợ liên quan cũng phải được công bố. Mức bù đắp cần được xác định theo cách có thể tránh bóp méo thị trường. Điều này đặc biệt chính xác nếu doanh nghiệp liên quan thực hiện các mục tiêu chính sách công bên cạnh các hoạt động kinh tế. Trường hợp DNNN đang có lãi, việc bù đắp có thể thực hiện dưới hình thức nhà nước từ bỏ doanh thu cổ tức, cũng có tác động tương đương như trợ cấp, nhưng cho dù hình thức là thế nào, việc bù đắp cần được xác định và giải trình. Điều quan trọng là việc bù đắp cho DNNN được xác định chính xác theo chi phí thực tế của việc thực hiện các mục tiêu chính sách công đã xác định rõ và không được sử dụng để bù đắp bất kỳ thiếu hụt nào về tài chính hoặc hoạt động. Việc tài trợ và thực hiện mục tiêu chính sách công cũng cần được giám sát và đánh giá thông qua hệ thống giám sát hiệu quả hoạt động chung.

E. Một nguyên tắc chỉ đạo là DNNN thực hiện hoạt động kinh tế không được miễn áp dụng luật pháp, mã số thuế và các quy định chung. Luật pháp và các quy định của pháp luật 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.

Mặc dù ở một số quốc gia, DNNN được miễn tuân thủ một số luật và quy định (vd: luật thuế, cạnh tranh và phá sản cũng như các quy định về quy hoạch phân vùng và quy chuẩn xây dựng), tuy nhiên nên tránh việc miễn tuân thủ như vậy; trong trường hợp có tồn tại, việc miễn tuân thủ này cần được hạn chế và minh bạch, và DNNN, ở mức độ có thể, cần tuân thủ các chính sách là cơ sở cho các luật và quy định đó. Tất cả các trường hợp miễn áp dụng các luật hoặc quy định chung dẫn tới những ưu đãi đặc biệt đối với DNNN, hoặc ảnh hưởng đến sự an toàn của người dân, cần được công bố, bởi cơ quan sở hữu hoặc bởi chính từng DNNN.

Nhìn chung, DNNN và các đối thủ cạnh tranh tư nhân cần được đối xử công bằng, cả theo nguyên tắc đối xử quốc gia và cơ hội tiếp cận thị trường. Điều này bao gồm việc áp dụng *Công bố về Đầu tư Quốc tế* và *Doanh nghiệp Đa quốc gia của OECD* và *Bộ Quy tắc Tự do hóa của OECD*, nếu phù hợp.

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.

Dù nguồn vốn tài trợ cho hoạt động kinh tế cho một DNNN xuất phát từ ngân sách nhà nước hay thị trường thương mại, cũng cần thực hiện các biện pháp để bảo đảm rằng điều khoản của cả khoản tài trợ bằng nợ vay hay vốn chủ sở hữu đều phù hợp với thị trường.

Cụ thể:

1. Mọi 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.

Đôi khi các chủ nợ có thể nghĩ rằng các khoản nợ của DNNN được nhà nước bảo lãnh ngầm. Điều này trong nhiều trường hợp đã dẫn tới chi phí huy động vốn thấp một cách bất thường, gây trở ngại cho môi trường cạnh tranh. Hơn nữa, ở những quốc gia nơi các định chế tài chính quốc doanh có xu hướng là những chủ nợ chính của các DNNN tham gia hoạt động kinh tế, xung đột lợi ích có nhiều khả năng phát sinh. Việc dựa vào các định chế tài chính quốc doanh có thể che chở cho các DNNN khỏi nguồn quan trọng về áp lực thị trường và giám sát của thị trường, do đó bóp méo cơ cấu động cơ của DNNN và dẫn tới việc sử dụng nợ quá nhiều, nguồn lực bị phí phạm và bóp méo thị trường.

Cần phải phân định rõ trách nhiệm liên quan tới chủ nợ của nhà nước và của DNNN. Cần xây dựng các cơ chế giải quyết xung đột lợi ích và đảm bảo DNNN xây dựng quan hệ với các ngân hàng quốc doanh, tổ chức tài chính cũng như DNNN khác dựa trên cơ sở thương mại thuần túy. Ngân hàng quốc doanh phải cho DNNN vay với các điều khoản và điều kiện giống như đối với công ty thuộc khu vực kinh tế tư nhân. Cơ chế này cũng có thể bao gồm việc hạn chế và giám sát chặt chẽ những thành viên HĐQT của DNNN đồng thời cũng là thành viên HĐQT của các ngân hàng quốc doanh.

Trường hợp nhà nước cấp bảo lãnh cho DNNN để bù đắp cho việc nhà nước không thể cấp vốn, có thể làm phát sinh các vấn đề khác. Nguyên tắc chung là nhà nước không tự động bảo lãnh các khoản nợ của DNNN. Các thông lệ công bằng liên quan tới công bố thông tin và chi phí cho bảo lãnh của nhà nước cũng cần được xây dựng, và DNNN phải được khuyến khích tìm kiếm nguồn tài chính từ thị trường vốn. Liên quan đến các bên cho vay thương mại, nhà nước cần làm rõ với tất cả các thành viên tham gia thị trường về việc nhà nước không bảo lãnh cho các khoản vay của DNNN. Nhà nước cũng cần cân nhắc cơ chế áp dụng chi trả bù đắp cho ngân sách nhà nước từ các DNNN được hưởng lợi từ chi phí tài trợ thấp hơn so với công ty tư nhân trong hoàn cảnh tương tự.

2. Hoạt động kinh tế của DNNN không nên được hưởng lợi từ bất kỳ hỗ trợ tài chính gián tiếp nào đem đến lợi thế so với đối thủ cạnh tranh tư nhân, như tài trợ ưu đãi, cho nợ thuế hoặc tín dụng thương mại ưu đãi từ các DNNN khác. Hoạt động kinh tế của DNNN không nên được ưu đãi về nguồn lực 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.

Để duy trì một sân chơi bình đẳng, DNNN phải chịu thuế tương đương hoặc bằng với các đối thủ cạnh tranh tư nhân trong các hoàn cảnh tương tự. Ngoài các điểm được nêu trên đây, cũng không nên kỳ vọng rằng DNNN có thể được hưởng lợi từ tình trạng gần với chính phủ để nợ thuế hoặc được hưởng nhượng nhẹ khi thi hành các quy định về thuế.

Nhìn chung DNNN cũng không nên được hưởng lợi từ các sắp xếp tài trợ “ngoài thị trường” từ các DNNN khác, như tín dụng thương mại. Những sắp xếp như vậy, trừ khi hoàn toàn phù hợp với hoạt động doanh nghiệp thông thường, sẽ dẫn tới việc cho vay có ưu đãi. Nhà nước nên thực hiện các biện pháp để bảo đảm rằng các giao dịch giữa các DNNN diễn ra với các điều khoản hoàn toàn mang tính thương mại.

3. Hoạt động kinh tế của DNNN, có tính đến điều kiện hoạt động của DNNN, phải được đạt được mức tỷ suất đầu tư, phù hợp với mức mà các đối thủ cạnh tranh tư nhân đạt được.

Hoạt động kinh tế của DNNN nên được kỳ vọng sẽ thu được tỷ suất lợi nhuận trong dài hạn tương đương với những công ty cạnh tranh. Tỷ suất lợi nhuận (RoR) cần phải được cân nhắc trong khoảng thời gian dài, vì thậm chí những công ty tư nhân hoạt động trong những môi trường cạnh tranh cao, RoR cũng có thể khác nhau đáng kể trong ngắn và trung hạn. Hơn nữa, mọi khoản tài trợ vốn được cấp từ ngân sách nhà nước cần phải đạt được RoR dự kiến tối thiểu theo yêu cầu, phù hợp với các công ty thuộc khu vực tư nhân trong những hoàn cảnh tương tự. Một số chính phủ cho phép RoR thấp hơn để bù đắp cho những bất thường trên bảng cân đối tài sản như nhu cầu tạm thời đối với các chi tiêu lớn về vốn. Điều này không phải là không phổ biến ở các khu vực doanh nghiệp khác, và nếu được tính toán thận trọng, sẽ không đi chệch với những thông lệ phù hợp với việc duy trì một sân chơi bình đẳng. Ngược lại, một số chính phủ cũng có xu hướng hạ thấp các yêu cầu về RoR để bù đắp cho DNNN cho việc thực hiện các mục tiêu chính sách công. Đây không phải là một thông lệ tốt vì đối với nhóm mục tiêu này, như thảo luận ở các phần khác trong Bộ Hướng dẫn, các DNNN nên được bù đắp riêng và gắn bó chặt chẽ hơn với chi phí thực tế của mục tiêu chính sách công.

G. Khi DNNN tham gia đấu thầu mua sắm công, dù với tư cách nhà thầu hay bên mời thầu, quy trình liên quan 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.

Sự tham gia của DNNN vào quá trình đấu thầu vẫn là một vấn đề gây lo ngại cho các chính phủ cam kết xây dựng một sân chơi bình đẳng. Thiết kế các cơ chế đấu thầu mà về nguyên tắc không thiên vị bất kỳ nhóm nhà thầu nào không hề phức tạp, và trên thực tế đều được tích hợp trong luật pháp của ngày càng nhiều quốc gia. Tuy nhiên, việc thực hiện trên thực tế lại phức tạp. Việc những quy định như vậy chỉ giới hạn cho việc đấu thầu bởi chính phủ hay còn được áp dụng cho việc đấu thầu bởi các DNNN thì còn tùy từng quốc gia. Khi DNNN tham gia đấu thầu mua sắm công, dù với tư cách nhà thầu hay bên mời thầu, quy trình liên quan phải mang tính minh bạch, cạnh tranh, không phân biệt đối xử và được bảo đảm an toàn bởi các chuẩn mực phù hợp về mức độ minh bạch. Nhìn chung, hoạt động của DNNN có thể được chia thành hai phần: các hoạt động cho việc bán hàng hoặc bán lại mang tính thương mại; và các hoạt động để thực hiện mục đích của chính phủ. Trong những trường hợp một DNNN thực hiện mục đích của chính phủ, hoặc triển khai một hoạt động cụ thể liên quan đến việc DNNN thực hiện mục tiêu của chính phủ, DNNN nên áp dụng các hướng dẫn đấu thầu của chính phủ để bảo đảm một sân chơi bình đẳng cho mọi đối thủ cạnh tranh, dù thuộc sở hữu nhà nước hay không. Các doanh nghiệp độc quyền nhà nước cần tuân thủ cùng các quy định về đấu thầu áp dụng cho khu vực nhà nước.

Đối xử công bằng với cổ đông và các nhà đầu tư khác

Trong trường hợp DNNN được niêm yết hoặc trong số cổ đông 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.

Nhằm phục vụ chính lợi ích của nhà nước, nhà nước cần phải bảo đảm rằng trong mọi doanh nghiệp mà nhà nước có cổ phần, mọi cổ đông được đối xử công bằng. Uy tín của nhà nước trong việc đảm bảo sự đối xử công bằng của các cổ đông sẽ ảnh hưởng đến năng lực của DNNN trong việc thu hút tài trợ bên ngoài và việc định giá doanh nghiệp. Vì vậy nhà nước cần đảm bảo rằng các cổ đông khác không coi nhà nước là một chủ sở hữu không rõ ràng, hay thay đổi và không công bằng. Trái lại, nhà nước cần làm gương và tuân thủ các thông lệ tốt nhất về đối xử với cổ đông.

A. 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 thực hiện tất cả những phần nội dung phù hợp khi nhà nước là chủ sở hữu duy nhất của DNNN. Liên quan đến việc bảo vệ cổ đông, nội dung này bao gồm:

1. Nhà nước và bản thân DNNN phải đảm bảo rằng mọi cổ đông được đối xử công bằng.

Mỗi khi một phần vốn DNNN được cổ đông tư nhân nắm giữ, dù là tổ chức hay cá nhân, nhà nước cần công nhận quyền của những cổ đông này. Cụ thể, cổ đông phi nhà nước cần được bảo vệ khỏi hành động lạm dụng của nhà nước trong vai trò chủ sở hữu, và cần có biện pháp giải quyết khiếu nại hiệu quả. Cần cấm việc thực hiện giao dịch nội gián và hưởng lợi nhờ lạm dụng giao dịch cho người khác. Quyền ưu tiên mua cổ phiếu và biểu quyết đa số cho một số quyết định nhất định của cổ đông cũng có thể là phương tiện *đề phòng trước* để bảo đảm việc bảo vệ cổ đông thiểu số. Cần hết sức thận trọng để bảo đảm việc bảo vệ cổ đông trong các trường hợp tư nhân hoá một phần đối với DNNN.

Là cổ đông chi phối, trong nhiều trường hợp nhà nước có thể ra quyết định tại Đại hội đồng cổ đông mà không cần sự đồng ý của các cổ đông khác. Nhà nước thường ở vị thế có quyền quyết định thành phần của HĐQT. Mặc dù quyền quyết định như vậy là quyền hợp pháp đi kèm với quyền sở hữu, nhà nước không được lạm dụng vai trò cổ

đồng chi phối của mình để theo đuổi các mục tiêu bất lợi cho doanh nghiệp dẫn đến gây tổn hại cho các cổ đông khác. Lạm dụng có thể xảy ra thông qua giao dịch không phù hợp với bên có liên quan, thiên vị trong ra quyết định kinh doanh, hoặc thay đổi cơ cấu vốn có lợi cho cổ đông kiểm soát.

Cơ quan sở hữu DNNN cần xây dựng các Hướng dẫn về đối xử công bằng với cổ đông không phải là cổ đông nhà nước. Cơ quan này cần đảm bảo từng DNNN, cụ thể hơn là HĐQT, phải nhận thức đầy đủ tầm quan trọng của mối quan hệ với cổ đông và chủ động tăng cường mối quan hệ này. Khả năng lạm dụng tiềm tàng là quan ngại khi nhà nước được phép thực hiện mức độ kiểm soát đối với doanh nghiệp vượt quá phần vốn sở hữu trong doanh nghiệp. Việc sử dụng cổ phần vàng nên được hạn chế ở những trường hợp đặc biệt cần thiết để bảo vệ những lợi ích thiết yếu nhất định như những lợi ích liên quan đến việc bảo vệ an sinh công cộng và tương xứng với việc theo đuổi những mục tiêu này. Hơn nữa, Chính phủ cần công bố sự tồn tại (nếu có) của các thỏa thuận với cổ đông và cơ cấu vốn cho phép cổ đông thực hiện mức độ kiểm soát đối với doanh nghiệp không tương ứng với phần vốn sở hữu trong doanh nghiệp.

2. DNNN cần đảm bảo mức độ minh bạch cao, với quy tắc chung là việc công bố thông tin phải đảm bảo công bằng và đồng thời đối với mọi cổ đông.

Một điều kiện cốt yếu để bảo vệ cổ đông là bảo đảm độ minh bạch cao. Nhìn chung, thông tin trọng yếu cần được báo cáo đồng thời cho mọi cổ đông để bảo đảm việc đối xử công bằng. Hơn nữa, bất kỳ thỏa ước cổ đông nào, bao gồm thỏa ước về thông tin của thành viên HĐQT, cũng cần được công bố.

Cổ đông thiểu số và các cổ đông khác phải được tiếp cận mọi thông tin cần thiết để có thể ra quyết định đầu tư sáng suốt. Đồng thời, cổ đông quan trọng, bao gồm cơ quan sở hữu, không được lạm dụng thông tin họ có thể có được với tư cách cổ đông kiểm soát hoặc thành viên HĐQT. Với DNNN chưa niêm yết, các cổ đông khác thường được xác định rõ và thường được ưu tiên tiếp cận thông tin thông qua các vị trí trong HĐQT. Tuy nhiên, dù khuôn khổ pháp lý về công bố thông tin có chất lượng và đầy đủ đến đâu thì cơ quan sở hữu cũng cần đảm bảo rằng mọi doanh nghiệp mà nhà nước có cổ phần phải xây dựng các cơ chế và quy trình để đảm bảo mọi cổ đông được tiếp cận thông tin dễ dàng và công bằng. Cần đặc biệt thận trọng để bảo đảm rằng khi DNNN được tư nhân hóa một phần, nhà nước trong vai trò cổ đông không được có quyền tham gia nhiều hơn vào các quyết định của doanh nghiệp, hay tiếp cận thông tin, so với mức độ mà nhà nước có quyền tương ứng với số cổ phần sở hữu.

3. DNNN phải xây dựng chính sách truyền thông và tham vấn tích cực tới mọi cổ đông.

DNNN, gồm cả doanh nghiệp mà nhà nước là cổ đông thiểu số, phải xác định được

cổ đông của mình và thông tin cho họ về những sự kiện quan trọng và các cuộc họp cổ đông sắp tới một cách kịp thời và có hệ thống. Cổ đông cũng cần được cung cấp đầy đủ các thông tin cơ sở về những vấn đề cần được quyết định. HĐQT có trách nhiệm bảo đảm doanh nghiệp hoàn thành nghĩa vụ về mặt thông tin đối với cổ đông. Để làm được điều này, DNNN không chỉ cần áp dụng khuôn khổ pháp lý và quản lý hiện có mà cần được khuyến khích làm tốt hơn thể để xây dựng sự tín nhiệm và lòng tin, và thận trọng để tránh việc các yêu cầu trở thành gánh nặng quá mức. Khi có thể, việc tham vấn tích cực cổ đông thiểu số sẽ giúp cải thiện quy trình ra quyết định và giúp đạt được sự chấp thuận với các quyết định quan trọng.

4. Phải tạo điều kiện cho cổ đông thiểu số tham gia vào các cuộc họp cổ đông để họ có thể tham gia vào các quyết định quan trọng của doanh nghiệp như bầu cử HĐQT.

Cổ đông thiểu số có thể lo ngại về những quyết định thực sự được tiến hành bên ngoài các cuộc họp cổ đông hoặc HĐQT của DNNN. Đây là lo ngại chính đáng đối với các công ty niêm yết khi có một cổ đông quan trọng hoặc nắm quyền kiểm soát, và cũng có thể là vấn đề với các công ty có nhà nước là cổ đông chi phối. Nhà nước với tư cách chủ sở hữu cần làm yên lòng cổ đông thiểu số bằng cách cam kết rằng lợi ích của họ luôn được xem xét, cân nhắc khi ra quyết định. Trong những tình huống có thể có xung đột giữa lợi ích của nhà nước và của cổ đông thiểu số, như giao dịch bên liên quan, cần cân nhắc việc cổ đông thiểu số tham gia vào quy trình phê duyệt những giao dịch đó.

Quyền tham gia đại hội đồng cổ đông là quyền cơ bản của cổ đông. Để khuyến khích cổ đông thiểu số tham gia tích cực vào Đại hội đồng cổ đông của DNNN và tạo điều kiện cho họ thực hiện quyền của mình, DNNN cần áp dụng những cơ chế cụ thể. Các cơ chế này có thể bao gồm biểu quyết đa số cho một số quyết định nhất định của cổ đông, và khi cần thiết, có thể sử dụng quy tắc bầu cử đặc biệt như bầu dồn phiếu. Các biện pháp hỗ trợ bao gồm tạo điều kiện biểu quyết *vắng mặt* hoặc phát triển việc sử dụng phương tiện điện tử để biểu quyết như một cách làm giảm chi phí tham gia. Ngoài ra, có thể tạo điều kiện thuận lợi cho cổ đông là người lao động tham gia Đại hội đồng cổ đông bằng cách thu thập phiếu bầu ủy thác từ cổ đông là người lao động.

Điều quan trọng là bất kỳ cơ chế bảo vệ cổ đông thiểu số đặc biệt nào cũng cần được cân nhắc thận trọng. Cơ chế này phải ủng hộ mọi cổ đông thiểu số và không được mâu thuẫn với khái niệm đối xử công bằng trên mọi phương diện. Cơ chế này không được cản trở nhà nước với tư cách là cổ đông đa số có ảnh hưởng hợp pháp tới các quyết định, và không được cho phép cổ đông thiểu số trì hoãn quá trình ra quyết định.

5. Giao dịch giữa nhà nước và DNNN, và giao dịch giữa các DNNN, cần thực hiện nhất quán với các điều khoản của thị trường.

Để bảo đảm đối xử công bằng với cổ đông, giao dịch giữa nhà nước và DNNN nên diễn ra với cùng các điều khoản như giữa bất kỳ đối tác thị trường nào khác. Về mặt khái niệm, nguyên tắc này có liên quan tới vấn đề giao dịch bên liên quan có tính lợi dụng, nhưng lại khác ở góc độ là định nghĩa “các bên liên quan” không được chặt chẽ trong trường hợp sở hữu nhà nước. Chính phủ nên bảo đảm sự nhất quán của thị trường trong mọi giao dịch của DNNN với nhà nước và các đơn vị do nhà nước kiểm soát và, tùy trường hợp phù hợp, kiểm tra về độ tin cậy. Vấn đề này lại gắn liền với các nghĩa vụ của HĐQT được đề cập ở các phần khác của Bộ Hướng dẫn này, vì việc bảo vệ mọi cổ đông là một nghĩa vụ trung thành được tuyên bố rõ ràng của thành viên HĐQT đối với doanh nghiệp và cổ đông.

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

Hầu hết các quốc gia có bộ quy tắc quản trị công ty cho các doanh nghiệp niêm yết trên thị trường chứng khoán. Tuy nhiên, cơ chế thực hiện của các bộ quy tắc này lại khác nhau đáng kể, vì một số bộ quy tắc chỉ mang tính khuyến nghị, trong khi những bộ quy tắc khác được thực hiện (bởi thị trường chứng khoán hoặc cơ quan quản lý chứng khoán) trên cơ sở tuân thủ hoặc phải giải thích, và ở một số thị trường thì việc thực hiện là bắt buộc. **Bộ Hướng dẫn có một tiền đề cơ bản là DNNN cần tuân thủ chuẩn mực quản trị theo thông lệ tốt nhất của doanh nghiệp niêm yết.** Điều này hàm ý rằng cả DNNN niêm yết và chưa niêm yết luôn luôn phải tuân thủ bộ quy tắc quản trị công ty của quốc gia, cho dù mức độ “ràng buộc” là thế nào.

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

Là một phần trong cam kết của nhà nước về việc bảo đảm mức độ cao về minh bạch với tất cả các cổ đông, nhà nước phải bảo đảm rằng thông tin trọng yếu về bất kỳ mục tiêu chính sách công nào mà một DNNN được kỳ vọng thực hiện sẽ được công bố cho các cổ đông phi nhà nước. Thông tin liên quan cần được công bố cho mọi cổ đông tại thời điểm đầu tư và được liên tục cung cấp trong suốt thời gian đầu tư.

D. Khi DNNN tham gia các dự án như liên doanh hay các dự án hợp tác công - tư, bên tham gia hợp đồng phải bảo đảm tôn trọng các quyền lợi theo hợp đồng và tranh chấp phải được giải quyết một cách kịp thời và khách quan.

Khi DNNN tham gia các dự án hợp tác với đối tác tư nhân, cần thận trọng để bảo đảm quyền lợi theo hợp đồng của tất cả các bên để bảo đảm có cơ chế giải quyết khiếu nại hiệu quả và/hoặc cơ chế giải quyết tranh chấp. Sự phù hợp với các khuyến nghị OECD khác cần được tuân thủ, đặc biệt là *Nguyên tắc Quản trị Công đối với Quan hệ Hợp tác Công - Tư OECD*, cũng như các phần liên quan của *Nguyên tắc cho sự Tham gia của Khu vực tư nhân vào Hạ tầng của OECD*. Một trong những khuyến nghị chính từ những ấn bản này là cần thận trọng giám sát và quản lý mọi rủi ro tài khóa tiềm ẩn hoặc rõ ràng đối với chính phủ xuất phát từ quan hệ hợp tác công - tư hoặc các loại hình hợp tác khác mà DNNN tham gia.

Ngoài ra, các thỏa thuận chính thức giữa đối tác nhà nước và tư nhân, hoặc giữa DNNN và đối tác tư nhân, cần xác định rõ trách nhiệm tương ứng của các đối tác dự án trong các trường hợp ngoài dự kiến, trong khi đồng thời vẫn cần đảm bảo đủ linh hoạt để tái đàm phán hợp đồng trong trường hợp cần thiết. Cơ chế giải quyết tranh chấp cần bảo đảm rằng mọi tranh chấp phát sinh trong suốt thời hạn dự án được giải quyết một cách công bằng và kịp thời mà không làm tổn hại đến các biện pháp khắc phục khác theo luật pháp.

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

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.

Ở một số quốc gia thuộc OECD, vị thế pháp lý, các quy định hoặc thỏa ước/hợp đồng song phương trao cho một số bên có quyền lợi liên quan các quyền cụ thể trong DNNN. Một số doanh nghiệp thậm chí có đặc thù cơ cấu quản trị khác biệt trong việc trao quyền cho các bên có quyền lợi liên quan, chủ yếu là tỉ lệ đại diện của người lao động trong HĐQT hay các quyền được tham vấn/ra quyết định khác trao cho đại diện người lao động và tổ chức người tiêu dùng, ví dụ thông qua hội đồng cổ vấn.

DNNN cần nhận thức rõ tầm quan trọng của mối quan hệ với các bên có quyền lợi liên quan trong việc xây dựng doanh nghiệp phát triển bền vững và mạnh về tài chính. Quan hệ với bên có quyền lợi liên quan đặc biệt quan trọng với DNNN vì các mối quan hệ này có thể đóng vai trò quyết định trong việc hoàn thành các nghĩa vụ cung cấp dịch vụ công, và DNNN có thể, trong một số ngành hạ tầng, có tác động quan trọng đối với tiềm năng phát triển kinh tế vĩ mô và đối với cộng đồng nơi doanh nghiệp hoạt động. Hơn nữa, một số nhà đầu tư ngày càng chú trọng tới các vấn đề có liên quan đến các bên có quyền lợi liên quan trong quyết định đầu tư của mình và xem xét cẩn trọng những rủi ro kiện tụng tiềm tàng trong lĩnh vực này. Vì vậy, cơ quan sở hữu và DNNN cần nhận thức đầy đủ ảnh hưởng mà chính sách tích cực về các bên có quyền lợi liên quan có thể có đối với mục tiêu chiến lược và uy tín lâu dài của doanh nghiệp. Do đó, trên cơ sở tham vấn với cơ quan sở hữu, DNNN nên xây dựng chính sách rõ ràng về các bên có quyền lợi liên quan và công bố đầy đủ những thông tin này.

Tuy nhiên, chính phủ không được sử dụng DNNN cho các mục tiêu xa và khác hơn với những gì áp dụng cho khối tư nhân, trừ phi doanh nghiệp được bù đắp theo cách nào đó. Bất cứ quyền cụ thể nào được trao cho bên có quyền lợi liên quan hoặc có ảnh hưởng đến quá trình ra quyết định đều phải rõ ràng. Với bất kỳ quyền gì được trao cho bên có quyền lợi liên quan theo luật pháp hoặc có nghĩa vụ đặc biệt nào mà doanh nghiệp phải thực hiện, các tổ chức của doanh nghiệp, chủ yếu là Đại hội đồng cổ đông và HĐQT vẫn phải giữ quyền ra quyết định của mình.

A. 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.

Là cổ đông chi phối, nhà nước có thể kiểm soát việc ra quyết định của DNNN và ở vị thế có thể ra những quyết định gây tổn hại cho các bên có quyền lợi liên quan. Vì vậy cần thiết lập một cơ chế và quy trình để bảo vệ quyền của các bên có quyền lợi liên quan. Cơ quan sở hữu cần có chính sách rõ ràng về vấn đề này. DNNN phải tôn trọng đầy đủ quyền của các bên có quyền lợi liên quan quy định bởi luật pháp và thỏa ước chung. DNNN cần hành động theo cách tương tự như các công ty niêm yết của khu vực tư nhân.

Để khuyến khích sự hợp tác tích cực và đôi bên cùng có lợi với các bên có quyền lợi liên quan, DNNN phải đảm bảo các bên có quyền lợi liên quan được tiếp cận thông tin liên quan một cách đầy đủ, tin cậy, kịp thời và thường xuyên để có thể thực hiện quyền của mình. Các bên có quyền lợi liên quan phải được tiếp cận cơ chế giải quyết khiếu nại hiệu quả khi quyền của họ bị xâm phạm. Người lao động cũng cần được tự do báo cáo những quan ngại chân thực của họ về các hoạt động không tuân thủ pháp luật hoặc không phù hợp đạo đức kinh doanh trong doanh nghiệp cho HĐQT, và điều này không được phung phí đến các quyền khác của họ. DNNN cần thiết lập các chính sách và quy trình rõ ràng về khía cạnh này, ví dụ như cơ chế tố giác. Khi không có hành động xử lý kịp thời hoặc khi rủi ro là những hành động tiêu cực có khả năng xảy ra liên quan đến khiếu nại về hành vi vi phạm pháp luật, người lao động được khuyến khích báo cáo sự việc lên cơ quan có thẩm quyền. Nhiều quốc gia cũng quy định cho phép báo cáo các vi phạm của *Hướng dẫn OECD cho Doanh nghiệp Đa quốc gia* lên Đầu mối Liên lạc Quốc gia.

Cần khuyến khích xây dựng các cơ chế đảm bảo cho sự tham gia của người lao động nếu cần thiết, phù hợp với tầm quan trọng của mối quan hệ với các bên có quyền lợi liên quan ở một số DNNN. Tuy nhiên, khi quyết định về sự phù hợp và việc xây dựng các cơ chế này, nhà nước cần xem xét thận trọng những khó khăn tiềm ẩn trong việc chuyển đổi cơ chế cũ là cơ chế cho phép làm sang những cơ chế tăng

cường hiệu quả. Ví dụ về cơ chế nâng cao hiệu quả tham gia của người lao động bao gồm người lao động có đại diện trong HĐQT, và các quy trình quản trị như đại diện công đoàn và ủy ban lao động xem xét quan điểm của người lao động trong các quyết định quan trọng. Các công ước và quy chuẩn quốc tế cũng công nhận quyền của người lao động được tiếp cận thông tin, tham khảo ý kiến, và đàm phán.

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.

Thông lệ tốt yêu cầu các công ty niêm yết phải thông báo về các vấn đề với bên có quyền lợi liên quan. Bằng cách này, DNNN sẽ chứng tỏ thiện chí hoạt động minh bạch hơn và cam kết hợp tác với các bên có quyền lợi liên quan. Điều này sẽ nuôi dưỡng lòng tin và nâng cao uy tín của doanh nghiệp. Vì thế, các DNNN lớn hoặc đã niêm yết cần thông báo với nhà đầu tư, các bên có quyền lợi liên quan và công chúng về chính sách đối với các bên có quyền lợi liên quan và cung cấp thông tin về việc thực thi hiệu quả chính sách đó. Việc này cũng cần áp dụng cho các DNNN đang theo đuổi các mục tiêu chính sách công quan trọng hoặc có nghĩa vụ cung cấp dịch vụ công, cần nhắc tới chi phí phát sinh phù hợp với quy mô của doanh nghiệp. Báo cáo về mối quan hệ với bên có quyền lợi liên quan cần tham chiếu thông lệ tốt nhất và tuân thủ các hướng dẫn hiện hành về công bố thông tin về trách nhiệm đối với xã hội và môi trường. Báo cáo về các bên có quyền lợi liên quan của DNNN nên được rà soát độc lập để tăng cường độ tin nhiệm của doanh nghiệp.

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.

HĐQT của DNNN, cũng như HĐQT công ty tư nhân, phải luôn áp dụng chuẩn mực đạo đức cao. Điều này giúp xây dựng uy tín và lòng tin vào doanh nghiệp trong các hoạt động hàng ngày, cũng như trong các cam kết lâu dài của công ty. DNNN có thể phải chịu nhiều áp lực hơn, vì vừa phải thực hiện mục tiêu kinh doanh, vừa phải thực hiện mục tiêu chính trị và các chính sách công. Tuy nhiên, do DNNN có thể đóng một vai trò quan trọng trong việc xây dựng tập quán kinh doanh lành mạnh ở mỗi quốc gia, các doanh nghiệp này cần duy trì các chuẩn mực đạo đức kinh doanh cao.

DNNN và cán bộ của mình phải cư xử theo các chuẩn mực đạo đức kinh doanh cao. Doanh nghiệp phải xây dựng các chốt kiểm soát nội bộ, quy tắc đạo đức, và chương trình và biện pháp tuân thủ, tuân thủ các chuẩn mực quốc gia, và phù hợp với các

quy tắc ứng xử quốc tế. Nội dung này nên bao gồm cam kết tuân thủ với *Công ước Chống Hối lộ của OECD* và thực hiện các khuyến nghị của *Hướng dẫn Thông lệ tốt về Kiểm soát Nội bộ, Quy tắc Đạo đức và Tuân thủ của OECD*.

Bộ Quy tắc đạo đức kinh doanh này phải được áp dụng cho toàn bộ DNNN nói chung và tất cả các chi nhánh của doanh nghiệp đó. Quy tắc đạo đức kinh doanh phải hướng dẫn rõ ràng và chi tiết về cách ứng xử được kỳ vọng của người lao động và các chương trình và biện pháp tuân thủ cần được thiết lập. Việc khuyến khích sự tham gia của tất cả người lao động và các bên có quyền lợi liên quan trong xây dựng các quy tắc này được coi là thông lệ tốt. HĐQT và Ban điều hành của doanh nghiệp cũng cần ủng hộ và cam kết rõ ràng về việc thực hiện các quy tắc này. Việc DNNN tuân thủ bộ quy tắc phải được HĐQT giám sát định kỳ.

Bộ Quy tắc đạo đức kinh doanh cần bao gồm hướng dẫn về quy trình mua sắm, cũng như xây dựng các cơ chế cụ thể bảo vệ và khuyến khích các bên có quyền lợi liên quan, đặc biệt là người lao động, tố cáo các hành vi không hợp pháp hoặc không phù hợp đạo đức kinh doanh của lãnh đạo doanh nghiệp. Về mặt này, cơ quan sở hữu cần đảm bảo DNNN mà họ phụ trách phải bảo vệ cho người tố cáo, dù là nhân viên trong công ty hay người ngoài doanh nghiệp. HĐQT của DNNN có thể cho phép người lao động hoặc tổ chức đại diện của họ bí mật tiếp cận trực tiếp một thành viên độc lập trong HĐQT hoặc thanh tra của doanh nghiệp. Bộ Quy tắc đạo đức kinh doanh cũng cần bao gồm các biện pháp kỷ luật, nếu những cáo buộc bị phát hiện là không có cơ sở và không đúng sự thật, không nghiêm túc hoặc chỉ nhằm gây rắc rối.

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.

Như công ty tư nhân, DNNN có lợi ích thương mại khi giảm thiểu rủi ro danh tiếng và được đánh giá là “công dân doanh nghiệp tốt”. DNNN nên tuân thủ chuẩn mực hoạt động kinh doanh có trách nhiệm, bao gồm các chuẩn mực về môi trường, lao động, sức khỏe cộng đồng và an toàn, và nhân quyền. Hành động của DNNN cần được hướng dẫn bởi các chuẩn mực quốc tế liên quan bao gồm *Bộ Hướng dẫn của OECD đối với các Công ty Đa Quốc Gia*, được áp dụng tại tất cả các quốc gia thuộc OECD, phản ánh bốn nguyên tắc nêu trong *Tuyên bố về Nguyên Tắc và Quyền Cơ bản tại Nơi làm việc của ILO* và *Nguyên tắc chỉ đạo của LHQ về Kinh doanh và Nhân quyền*. Cơ quan sở hữu có thể truyền đạt những kỳ vọng của mình về khía cạnh này và yêu cầu DNNN báo cáo về kết quả liên quan. HĐQT và Ban điều hành của DNNN cần bảo đảm rằng những kỳ vọng này được đưa vào bộ quy tắc quản trị công ty của DNNN, được sự ủng hộ của các chính sách ưu đãi và phải được báo cáo và giám sát hiệu quả phù hợp.

Không nên yêu cầu DNNN tham gia các hoạt động từ thiện hoặc cung cấp dịch vụ công nếu các cơ quan nhà nước có thẩm quyền liên quan thực hiện sẽ phù hợp hơn. Kỳ vọng của nhà nước liên quan đến hoạt động kinh doanh có trách nhiệm của DNNN nên được công bố một cách rõ ràng và minh bạch.

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 bất kỳ trường hợp nào, DNNN cũng không nên được sử dụng như các nguồn vốn để tài trợ các chiến dịch hoặc hoạt động chính trị. Trong trường hợp DNNN đã được sử dụng trong quá khứ để tài trợ cho các đảng phái chính trị, việc này chưa hẳn đã được thực hiện theo hình thức giải ngân trực tiếp. Trong một số trường hợp, đã từng có cáo buộc về việc sử dụng các giao dịch giữa DNNN và các công ty chịu sự kiểm soát của lợi ích chính trị, thông qua đó DNNN thực tế phải chịu tổn thất.

Ngoài ra, mặc dù ở một số quốc gia, việc các công ty tư nhân có đóng góp cho các chiến dịch chính trị vì lý do thương mại cũng rất phổ biến, DNNN nên tránh làm như vậy. Việc kiểm soát cuối cùng, bao gồm thông qua các quy định, đối với DNNN, là trách nhiệm của các chính trị gia thuộc các đảng phái chính trị được hưởng lợi từ đóng góp của các công ty bảo trợ. Vì vậy, rủi ro xung đột lợi ích - vốn đã tồn tại trong các công ty thuộc khu vực tư nhân - sẽ bị nhân lên nhiều lần trong trường hợp của 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.

Sự minh bạch liên quan đến kết quả tài chính và phi tài chính của DNNN là chìa khóa cho việc tăng cường trách nhiệm của HĐQT và Ban điều hành của DNNN và để cho phép nhà nước hành động như một chủ sở hữu có hiểu biết. Khi quyết định về yêu cầu báo cáo và công bố thông tin cho DNNN, cần có một số cân nhắc về quy mô doanh nghiệp và định hướng thương mại. Ví dụ, DNNN có quy mô nhỏ không tham gia các hoạt động chính sách công, các yêu cầu về công bố thông tin không nên ở mức quá cao đến mức thực chất lại tạo ra bất lợi về mặt cạnh tranh. Ngược lại, trong trường hợp DNNN có quy mô lớn hoặc quyền sở hữu nhà nước chủ yếu được thúc đẩy bởi mục tiêu chính sách công, các doanh nghiệp có liên quan nên thực hiện các tiêu chuẩn đặc biệt cao về minh bạch và 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.

Tất cả các DNNN phải công bố thông tin tài chính và phi tài chính, đặc biệt các doanh nghiệp lớn và đã niêm yết cần thực hiện việc này theo tiêu chuẩn chất lượng cao được quốc tế công nhận. Điều đó có nghĩa là HĐQT của DNNN ký duyệt báo cáo tài chính đồng thời Tổng Giám đốc và Giám đốc Tài chính ký xác nhận rằng những báo cáo này trình bày các hoạt động và tình hình tài chính của doanh nghiệp một cách trung thực và hợp lý về tất cả các mặt quan trọng.

Ở mức độ có thể, các cơ quan có thẩm quyền liên quan cần tiến hành phân tích chi phí-lợi ích để quyết định DNNN nào cần áp dụng các tiêu chuẩn chất lượng cao được quốc tế công nhận. Phân tích này phải coi các quy định về công bố thông tin

vừa là động cơ vừa là phương tiện để HĐQT và Ban điều hành thực hiện nhiệm vụ của họ một cách chuyên nghiệp.

Công bố thông tin ở mức độ cao cũng rất có ích cho các DNNN theo đuổi mục tiêu chính sách công quan trọng. Điều này đặc biệt quan trọng khi doanh nghiệp có ảnh hưởng lớn đối với ngân sách nhà nước, nhà nước phải chịu nhiều rủi ro liên quan đến doanh nghiệp đó, hoặc doanh nghiệp có ảnh hưởng xã hội rộng lớn hơn. Ví dụ ở các nước trong Cộng đồng Châu Âu, các doanh nghiệp được nhà nước bao cấp để cung cấp các dịch vụ vì lợi ích kinh tế chung được yêu cầu có tài khoản riêng cho các hoạt động này.

DNNN tối thiểu phải tuân thủ các yêu cầu công bố thông tin như công ty niêm yết. Các yêu cầu công bố thông tin không nên thỏa hiệp tính bảo mật thiết yếu của doanh nghiệp và không nên làm DNNN chịu bất lợi so với đối thủ cạnh tranh tư nhân. DNNN phải báo cáo về kết quả tài chính và hoạt động, thông tin phi tài chính, chính sách lương thưởng, giao dịch bên liên quan, cơ cấu quản trị và chính sách quản trị. DNNN phải công bố về việc có tuân thủ nguyên tắc quản trị công ty không và nếu có thì cụ thể là nguyên tắc nào. Trong công bố thông tin về kết quả tài chính và phi tài chính, việc tuân thủ các chuẩn mực báo cáo được chấp nhận chung trên thế giới cần được coi là thông lệ tốt.

Liên quan đến việc công bố chính sách thù lao cho thành viên HĐQT và cán bộ quản lý cấp cao, thực hiện chính sách này trên cơ sở cụ thể cho từng cá nhân được coi là thông lệ tốt. Thông tin phải bao gồm các điều khoản chấm dứt hợp đồng và hưu trí, cũng như bất kỳ lợi ích cụ thể hay thù lao bằng hiện vật nào cấp cho thành viên HĐQT.

Phù hợp với năng lực và quy mô của doanh nghiệp, ví dụ về những thông tin này bao gồm:

- 1. 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);**

Điều quan trọng là mỗi DNNN đều nắm rõ về các mục tiêu chung của mình. Bên cạnh xây dựng hệ thống giám sát hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp, một nhóm mục tiêu chung cơ bản cần được xác định cùng với thông tin về cách thức doanh nghiệp giải quyết sự đánh đổi giữa các mục tiêu mâu thuẫn nhau.

Khi nhà nước là cổ đông đa số hoặc kiểm soát doanh nghiệp, mục tiêu của doanh nghiệp cần được công bố rõ ràng cho tất cả các nhà đầu tư khác, cho thị trường và công chúng. Các nghĩa vụ công bố thông tin như vậy sẽ khuyến khích quan chức trong doanh nghiệp làm rõ các mục tiêu cho bản thân và cũng nâng cao cam kết

của Ban điều hành trong việc theo đuổi các mục tiêu đó. Đây là thông tin mà mọi cổ đông, thị trường và công chúng sẽ tham khảo khi xem xét chiến lược của doanh nghiệp và quyết định của Ban điều hành.

DNNN cần báo cáo về cách thức doanh nghiệp đã hoàn thành các mục tiêu bằng việc công bố các chỉ tiêu tài chính và phi tài chính chủ yếu. Khi DNNN cũng được sử dụng cho mục tiêu chính sách công, doanh nghiệp cũng cần báo cáo về cách đạt được các mục tiêu này.

2. 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;

Như các công ty tư nhân, DNNN cần công bố thông tin về kết quả tài chính, hoạt động và phi tài chính. Ngoài ra, khi các DNNN dự kiến sẽ thực hiện các mục tiêu chính sách công cụ thể, thông tin về chi phí của các hoạt động liên quan, và cách thức tài trợ những mục tiêu này, cần được công bố. Đồng thời, cơ quan sở hữu cần thận trọng để bảo đảm các nghĩa vụ báo cáo bổ sung mà DNNN phải thực hiện, ngoài những nghĩa vụ như đối với doanh nghiệp tư nhân, không tạo ra gánh nặng quá lớn đối với các hoạt động kinh tế của DNNN.

3. 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;

Điều quan trọng là cơ cấu sở hữu và biểu quyết của DNNN phải minh bạch để mọi cổ đông đều hiểu rõ phần đóng góp của họ trong doanh nghiệp và quyền biểu quyết. Ngoài ra, cũng cần xác định rõ người nắm giữ quyền sở hữu pháp lý cổ phần của nhà nước và trách nhiệm thực hiện quyền sở hữu nhà nước nằm ở đâu. Bất cứ quyền hoặc thỏa thuận đặc biệt nào khác với các nguyên tắc chung về quản trị công ty, và có thể làm mất cân bằng quyền sở hữu hoặc cơ chế kiểm soát DNNN, như cổ phần vàng và quyền phủ quyết, cần được công bố. Sự tồn tại của thỏa thuận cổ đông cần được công bố, trong khi một số nội dung có thể phải tuân thủ điều kiện bảo mật.

4. Thù lao của thành viên HĐQT và cán bộ quản lý chủ chốt;

DNNN cần duy trì mức độ minh bạch cao liên quan đến thù lao của thành viên HĐQT và cán bộ quản lý chủ chốt. Việc không công bố đầy đủ thông tin cho công chúng có thể dẫn tới nhìn nhận tiêu cực và dẫn đến rủi ro có phản ứng không tốt đối với cơ quan sở hữu và từng DNNN. Thông tin cần cụ thể về mức lương thưởng thực tế và các chính sách là cơ sở cho mức lương thưởng đó.

5. 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;

Mức minh bạch cao nhất về năng lực của thành viên HĐQT là đặc biệt quan trọng đối với DNNN. Việc đề cử thành viên HĐQT của DNNN thường là trách nhiệm trực tiếp của chính phủ và do vậy, có rủi ro là thành viên HĐQT được coi là hành động đại diện cho nhà nước hoặc nhóm chính trị cụ thể, thay vì hướng đến lợi ích lâu dài của doanh nghiệp và cổ đông. Yêu cầu mức độ minh bạch cao về năng lực của thành viên HĐQT và quy trình đề cử có thể góp phần tăng cường tính chuyên nghiệp cho HĐQT DNNN. Việc này cũng cho phép nhà đầu tư đánh giá năng lực của thành viên HĐQT và xác định các xung đột lợi ích tiềm tàng.

6. Bất kỳ yếu tố rủi ro trọng yếu nào có thể tiên liệu và biện pháp quản lý các rủi ro đó;

Nhiều khó khăn nghiêm trọng phát sinh khi DNNN thực hiện các chiến lược tham vọng mà không xác định rõ, không đánh giá hoặc thông báo kịp thời về những rủi ro liên quan. Việc công bố các yếu tố rủi ro trọng yếu là đặc biệt quan trọng khi doanh nghiệp hoạt động trong những ngành mới được nổi lòng kiểm soát và ngày càng quốc tế hóa, nơi doanh nghiệp phải đối mặt với một loạt rủi ro mới, chẳng hạn rủi ro về chính trị, điều hành kinh tế vĩ mô hay tỉ giá hối đoái. Nếu không báo cáo đầy đủ về những yếu tố rủi ro trọng yếu, DNNN có thể đưa ra tuyên bố sai lệch về tình hình tài chính và hiệu quả chung. Điều này sẽ dẫn tới các quyết định chiến lược không phù hợp và thua lỗ tài chính ngoài dự kiến. Những yếu tố rủi ro trọng yếu cần được báo cáo một cách kịp thời và thường xuyên.

Việc DNNN thực hiện đúng đắn việc công bố bản chất và mức độ rủi ro phát sinh trong hoạt động của mình đòi hỏi phải thiết lập các hệ thống quản lý rủi ro nội bộ vững chắc để nhận dạng, quản lý, kiểm soát và báo cáo rủi ro. DNNN phải báo cáo theo các tiêu chuẩn cập nhật nhất và công bố tất cả các tài sản và các khoản nợ ngoại bảng. Tùy trường hợp, những báo cáo như vậy có thể bao gồm các chiến lược quản lý rủi ro cũng như các hệ thống được thiết lập để thực hiện chúng. Việc báo cáo cần được áp dụng với rủi ro tài chính và hoạt động, và cũng bao trùm các rủi ro về nhân quyền, lao động, môi trường và thuế, nếu phù hợp và có mức độ trọng yếu. Doanh nghiệp trong các ngành công nghiệp khai thác phải công bố trữ lượng theo thông lệ tốt nhất trong lĩnh vực này, vì đây có thể là yếu tố gây tác động chủ yếu tới giá trị và mức độ rủi ro của họ.

7. 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;

Để có được bức tranh trung thực và toàn vẹn về tình hình tài chính, DNNN cần công bố các nghĩa vụ chung, sự hỗ trợ tài chính hoặc cơ chế chia sẻ rủi ro giữa nhà nước và doanh nghiệp một cách phù hợp. Việc công bố phải bao gồm chi tiết của tất cả các khoản tài trợ hoặc trợ cấp mà nhà nước cấp cho doanh nghiệp, tất cả các bảo lãnh của nhà nước đối với hoạt động của doanh nghiệp, cũng như tất cả các cam kết mà nhà nước thực hiện nhân danh doanh nghiệp. Tiêu chuẩn về công bố thông tin phải phù hợp với các nghĩa vụ pháp lý hiện tại, hạn như các quy định điều chỉnh về viện trợ của nhà nước. Công bố về các khoản bảo lãnh có thể do doanh nghiệp tự thực hiện hoặc do nhà nước thực hiện. Việc cơ quan lập pháp giám sát các bảo lãnh của nhà nước để đảm bảo tuân thủ các thủ tục ngân sách được coi là thông lệ tốt.

Quan hệ hợp tác công - tư cũng cần được công bố thông tin đầy đủ. Các dự án hợp tác công - tư như vậy thường mang tính chất chuyển giao rủi ro, nguồn lực và lợi nhuận giữa đối tác nhà nước và tư nhân để cung cấp các dịch vụ công cộng hoặc cơ sở hạ tầng công cộng, và vì vậy có thể làm phát sinh những rủi ro trọng yếu mới.

8. Mọi giao dịch trọng yếu với nhà nước và các đơn vị có liên quan khác;

Giao dịch trọng yếu giữa DNNN và các cơ quan liên quan, như giao dịch đầu tư vốn của một DNNN vào một doanh nghiệp khác, có thể là một nguồn lạm dụng tiềm tàng và phải được công bố. Báo cáo về giao dịch với các cơ quan liên quan cần cung cấp mọi thông tin cần thiết cho việc đánh giá tính trung thực và phù hợp của các giao dịch này. Cũng là thông lệ tốt kể cả trong trường hợp không có giao dịch trọng yếu, mọi liên kết về công ty và tổ chức của DNNN với các cơ quan liên quan được xác định rõ.

9. Mọi vấn đề có liên quan đến người lao động và các bên có quyền lợi liên quan khác.

DNNN cần cung cấp thông tin về những vấn đề chính có liên quan đến người lao động và các bên có quyền lợi liên quan khác có thể có ảnh hưởng đáng kể đến kết quả tài chính và phi tài chính của doanh nghiệp, hoặc có tác động đáng kể đối với các bên có quyền lợi liên quan. Việc công bố bao gồm quan hệ giữa Ban điều hành và người lao động, bao gồm thù lao, thỏa ước lao động tập thể, và cơ chế đại diện cho người lao động, cũng như quan hệ với các bên có quyền lợi liên quan khác như chủ nợ, nhà cung cấp và cộng đồng địa phương. Việc công bố cũng có thể bao gồm thông tin quan trọng về các biện pháp môi trường, xã hội, nhân quyền, phòng chống tham nhũng.

Một số quốc gia yêu cầu công bố thông tin toàn diện về nguồn nhân lực. Các chính sách liên quan, như chương trình phát triển và đào tạo nguồn nhân lực, tỷ lệ lao

động ổn định và chương trình sở hữu cổ phần của người lao động, có thể truyền đạt thông điệp quan trọng về sức cạnh tranh của công ty tới các bên tham gia thị trường và các bên có quyền lợi liên quan khác.

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.

Vì lợi ích của công chúng, DNNN phải hoạt động minh bạch như các công ty đại chúng. Cho dù DNNN có pháp nhân thể nào và dù chưa niêm yết, mọi DNNN phải báo cáo theo các tiêu chuẩn kế toán và kiểm toán tốt nhất.

Trên thực tế, DNNN không phải lúc nào cũng bị yêu cầu phải kiểm toán bởi cơ quan kiểm toán độc lập bên ngoài. Việc này thường tùy thuộc vào hệ thống kiểm toán và kiểm soát của nhà nước cụ thể, vì đôi khi những hệ thống này được coi là đủ để đảm bảo chất lượng và tính toàn diện của thông tin kế toán. Các biện pháp kiểm soát tài chính này thường được tiến hành bởi cơ quan kiểm toán nhà nước chuyên ngành hoặc “tối cao”, có thể kiểm tra cả DNNN lẫn cơ quan sở hữu. Trong nhiều trường hợp, cơ quan kiểm toán cũng tham dự cuộc họp HĐQT và thường báo cáo trực tiếp cho cơ quan lập pháp về kết quả hoạt động của DNNN. Tuy nhiên, các biện pháp kiểm soát cụ thể này được thiết kế nhằm giám sát việc sử dụng công quỹ và nguồn lực ngân sách hơn là hoạt động của doanh nghiệp nói chung.

Để tăng cường sự tin nhiệm đối với thông tin được cung cấp, nhà nước phải quy định rằng, ngoài kiểm toán nhà nước đặc biệt, ít nhất các DNNN lớn phải được kiểm toán độc lập theo chuẩn mực quốc tế. Phải xây dựng các thủ tục đầy đủ cho việc tuyển chọn cơ quan kiểm toán độc lập, và việc cơ quan này độc lập với Ban điều hành cũng như cổ đông lớn, nghĩa là nhà nước trong trường hợp DNNN, là đặc biệt quan trọng. Hơn nữa, cơ quan kiểm toán độc lập phải đáp ứng các tiêu chí độc lập giống như đối với các công ty thuộc khối tư nhân. Điều này yêu cầu sự quan tâm chặt chẽ của Ủy ban kiểm toán hoặc HĐQT và thường liên quan đến việc hạn chế cung cấp dịch vụ phi kiểm toán cho DNNN được kiểm toán cũng như luân phiên định kỳ giám đốc kiểm toán hoặc đầu thầu dịch vụ kiểm toán độc lập.

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.

Cơ quan sở hữu DNNN phải xây dựng hệ thống báo cáo tổng hợp bao trùm tất cả các DNNN và phát triển hệ thống này thành công cụ công bố thông tin chủ yếu cho công chúng, cơ quan lập pháp và các phương tiện thông tin đại chúng. Hệ

thông báo cáo này cần được xây dựng theo một phương thức cho phép độc giả có được cái nhìn tổng quan rõ ràng về hiệu quả chung và sự phát triển của DNNN. Ngoài ra, hệ thống báo cáo tổng hợp cũng phải là phương tiện giúp cơ quan sở hữu hiểu sâu hơn về hiệu quả của doanh nghiệp và làm rõ chính sách của mình.

Hệ thống báo cáo tổng hợp phải cho kết quả là một bản báo cáo tổng hợp hàng năm do nhà nước phát hành. Báo cáo tổng hợp này nên tập trung chủ yếu vào kết quả tài chính và giá trị của DNNN, những cũng cần cung cấp thông tin về kết quả có liên quan đến những chỉ số phi tài chính quan trọng. Tối thiểu, báo cáo phải cung cấp chỉ số về tổng giá trị của danh mục đầu tư của nhà nước. Báo cáo cũng cần có tuyên bố chung về chính sách sở hữu của nhà nước, thông tin về cách thức nhà nước thực hiện chính sách này. Các thông tin khác như tổ chức chức năng sở hữu cũng nên được cung cấp, cũng như tổng quan về sự phát triển của DNNN, thông tin tài chính tổng hợp và báo cáo về những thay đổi trong HĐQT của DNNN cũng cần được cung cấp. Báo cáo tổng hợp cần cung cấp các chỉ tiêu tài chính chủ yếu bao gồm doanh thu, lợi nhuận, lưu chuyển tiền tệ từ hoạt động kinh doanh, tổng đầu tư, tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu, hệ số vốn chủ sở hữu/tài sản và cổ tức. Cơ quan sở hữu doanh nghiệp nên tăng cường việc công bố thông tin về mối quan hệ với các bên có quyền lợi liên quan nhờ việc có một chính sách rõ ràng, và có thể xây dựng hệ thống công bố thông tin tổng hợp cho công chúng.

Thông tin về phương pháp dùng để tổng hợp số liệu cũng cần được cung cấp. Báo cáo tổng hợp cũng có thể bao gồm các báo cáo riêng về các DNNN quan trọng nhất. Cần lưu ý rằng báo cáo tổng hợp không nên lặp lại mà nên bổ sung cho các yêu cầu báo cáo hiện thời, ví dụ, báo cáo hàng năm cho cơ quan lập pháp. Một số cơ quan sở hữu có thể chỉ công bố báo cáo tổng hợp “một phần”, nghĩa là đề cập tới các doanh nghiệp năng động trong các lĩnh vực có thể so sánh được.

Cơ quan sở hữu nên cân nhắc xây dựng một trang Web, cho phép người dân dễ dàng tiếp cận thông tin. Những trang Web này có thể cung cấp thông tin cả về việc tổ chức chức năng sở hữu và chính sách sở hữu nói chung, cũng như thông tin về quy mô, sự phát triển, hiệu quả và giá trị của doanh nghiệp khỏi nhà nước.

HĐQT của DNNN phải có thẩm quyền, năng lực và tính khách quan cần thiết để thực hiện chức năng chỉ đạo chiến lược và giám sát quản lý. HĐQT cần hoạt động một cách liêm chính và chịu trách nhiệm về hành động của mình.

Trao quyền và nâng cao chất lượng và hiệu quả của HĐQT của DNNN là biện pháp cơ bản để tăng cường quản trị công ty của DNNN. Điều quan trọng là DNNN có một HĐQT vững mạnh, có thể hoạt động vì lợi ích của doanh nghiệp và chủ sở hữu doanh nghiệp, giám sát hiệu quả Ban điều hành và bảo vệ Ban điều hành khỏi mọi can thiệp chính trị thái quá trong hoạt động hàng ngày. Để đạt được mục đích này cần phải đảm bảo năng lực của HĐQT, tăng cường sự độc lập và cải thiện cách thức HĐQT hoạt động. Ngoài ra HĐQT cần được giao trách nhiệm rõ ràng, đầy đủ để thực hiện chức năng của mình, và đảm bảo để HĐQT hoạt động một cách liêm chính.

A. HĐQT của DNNN phải được giao nhiệm vụ rõ ràng và chịu trách nhiệm cao nhất đối với hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp. Vai trò của HĐQT của DNNN phải được quy định rõ ràng trong luật pháp, tốt nhất theo luật doanh nghiệp. HĐQT phải chịu hoàn toàn trách nhiệm giải trình trước chủ sở hữu, hành động vì lợi ích tốt nhất của doanh nghiệp và đối xử công bằng với cổ đông.

Trách nhiệm của HĐQT của DNNN cần được quy định trong luật pháp, quy định và chính sách sở hữu của chính phủ và điều lệ của doanh nghiệp. Điều quan trọng và cần được lưu ý là mọi thành viên HĐQT có nghĩa vụ pháp lý phải hành động vì lợi ích tốt nhất của doanh nghiệp và đối xử công bằng với mọi cổ đông. Trách nhiệm pháp lý chung và của từng cá nhân thành viên HĐQT phải được quy định rõ ràng. Không được có khác biệt giữa trách nhiệm của các thành viên HĐQT cho dù thành viên đó được đề cử bởi nhà nước hay bất cứ cổ đông hoặc bên có quyền lợi liên quan nào khác. Thành viên HĐQT cần được đào tạo và thông báo đầy đủ về trách nhiệm và nghĩa vụ pháp lý của họ.

Để khuyến khích trách nhiệm của HĐQT và nhằm để HĐQT hoạt động hiệu quả, HĐQT phải tuân thủ thông lệ tốt nhất do khu vực tư nhân xây dựng. HĐQT

phải hạn chế về quy mô, chỉ bao gồm số lượng thành viên cần thiết để bảo đảm hoạt động hiệu quả.

Kinh nghiệm cho thấy HĐQT ít thành viên hơn cho phép thảo luận chiến lược thực sự và ít có xu hướng trở thành nơi chỉ đóng dấu văn bản. Báo cáo riêng của HĐQT có thể được ban hành cùng với báo cáo thường niên và nộp cho cơ quan kiểm toán độc lập. Báo cáo của HĐQT phải cung cấp thông tin và nhận xét về tổ chức, hiệu quả tài chính, các yếu tố rủi ro trọng yếu, các sự kiện lớn, quan hệ với các bên có quyền lợi liên quan, và ảnh hưởng của các chỉ đạo từ cơ quan sở hữu tới hoạt động của HĐQT và doanh nghiệp.

B. HĐQT của DNNN phải thực hiện hiệu quả chức năng thiết lập chiến lược và giám sát Ban điều hành, dựa trên những nhiệm vụ và mục tiêu chung do chính phủ đặt ra. HĐQT phải có quyền bổ nhiệm và bãi nhiệm Tổng Giám đốc. HĐQT phải thiết lập các mức thù lao vì lợi ích lâu dài của doanh nghiệp.

Để thực hiện vai trò của mình, HĐQT của DNNN phải tích cực (i) xây dựng hoặc phê duyệt, giám sát và rà soát chiến lược của doanh nghiệp, trong khuôn khổ các mục tiêu chung của doanh nghiệp; (ii) thiết lập các chỉ tiêu đo lường kết quả phù hợp và xác định các rủi ro chính; (iii) xây dựng và giám sát các chính sách và quy trình quản lý rủi ro hiệu quả liên quan đến rủi ro tài chính và hoạt động, và cũng bao trùm các vấn đề về nhân quyền, lao động, môi trường và thuế; (iv) giám sát quy trình công bố và trao đổi thông tin, đảm bảo các báo cáo tài chính trình bày trung thực tình hình hoạt động của doanh nghiệp và phản ánh những rủi ro phát sinh; (v) đánh giá và theo dõi hiệu quả hoạt động của Ban điều hành; và (vi) quyết định lương thưởng của Tổng giám đốc và xây dựng quy hoạch hiệu quả cho các vị trí cán bộ quản lý chủ chốt.

Một chức năng cơ bản của HĐQT ở DNNN là bổ nhiệm hoặc miễn nhiệm Tổng Giám đốc. Không có thẩm quyền này HĐQT sẽ khó thực hiện đầy đủ chức năng giám sát và đảm nhận trách nhiệm đối với hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp. Trong một số trường hợp, việc này có thể phải được sự nhất trí hoặc tham khảo ý kiến cơ quan sở hữu.

Một số quốc gia không thực hiện theo thông lệ tốt và trong trường hợp DNNN do nhà nước sở hữu toàn bộ, cho phép nhà nước trực tiếp bổ nhiệm Tổng giám đốc. Để đảm bảo duy trì tính liêm chính của HĐQT, thông lệ tốt yêu cầu tối thiểu phải tham khảo ý kiến HĐQT khi bổ nhiệm Tổng Giám đốc. Bất kể thủ tục như thế nào, việc bổ nhiệm phải dựa trên các tiêu chí năng lực chuyên môn và một quy trình tuyển chọn có tính cạnh tranh. Đặc biệt đối với những DNNN lớn tham gia các hoạt động kinh tế, việc sử dụng chuyên gia độc lập quản lý quy trình tuyển chọn được coi là một thông lệ tốt. Quy trình và thủ tục đề cử và bổ nhiệm Tổng Giám đốc phải minh

bạch và tôn trọng trách nhiệm giải trình giữa Tổng Giám đốc, HĐQT và cơ quan sở hữu. Bất kỳ thỏa ước cổ đông nào về việc đề cử Tổng Giám đốc phải được công bố.

Để tuân thủ nghĩa vụ đánh giá và giám sát kết quả điều hành, HĐQT của DNNN nên quyết định về mức thù lao cho Tổng giám đốc, dựa trên các nguyên tắc hiện hành do nhà nước thiết lập. HĐQT cần đảm bảo chính sách thù lao của Tổng Giám đốc gắn liền với hiệu quả hoạt động và được công bố kịp thời. Các khoản thù lao cho lãnh đạo cấp cao cần mang tính cạnh tranh, nhưng cần thận trọng để không khuyến khích Ban điều hành theo cách không phù hợp với lợi ích dài hạn của doanh nghiệp và chủ sở hữu. Việc áp dụng các quy định về thu hồi lương nếu kết quả công việc không tốt hoặc thu hồi nợ cấp không đúng đối tượng được coi là thông lệ tốt. Những quy định này cho phép doanh nghiệp có quyền giữ lại và thu hồi thù lao của cán bộ quản lý cấp cao trong những trường hợp gian lận và các tình huống khác, chẳng hạn như khi doanh nghiệp bị yêu cầu phải điều chỉnh lại báo cáo tài chính do không tuân thủ các yêu cầu về báo cáo tài chính mang tính trọng yếu. Một số chính phủ còn đặt ra các giới hạn về mức lương thưởng cho cán bộ điều hành của DNNN, tùy thuộc vào quy mô doanh nghiệp và ngành hoạt động.

C. Thành phần HĐQT của DNNN phải cho phép đưa ra đánh giá khách quan và độc lập. Tất cả thành viên HĐQT, kể cả quan chức nhà nước, cần được đề cử dựa trên năng lực và có trách nhiệm pháp lý như nhau.

Điều kiện tiên quyết cơ bản khi trao quyền cho HĐQT của DNNN là tổ chức theo cách để HĐQT có thể đưa ra các đánh giá thực sự khách quan và độc lập về hoạt động của doanh nghiệp, ở vị thế có thể giám sát hiệu quả Ban điều hành và đưa ra quyết định chiến lược. Tất cả thành viên HĐQT phải được đề cử thông qua một quy trình minh bạch và cần hiểu rõ họ có trách nhiệm hành động vì lợi ích cao nhất của doanh nghiệp với tư cách tập thể. Các thành viên HĐQT không được hành động với tư cách là các cá nhân đại diện cho các nhóm cổ đông đề cử và bầu chọn họ. HĐQT của DNNN phải được bảo vệ khỏi các can thiệp về chính trị quá mức có thể khiến họ không tập trung vào việc hoàn thành các mục tiêu doanh nghiệp đã thỏa thuận với chính phủ và cơ quan sở hữu. Mọi đại diện của nhà nước được đề cử để tham gia HĐQT của DNNN phải có trách nhiệm pháp lý tương đương với các thành viên HĐQT khác. Chẳng hạn, những đại diện nhà nước này không được hưởng sự miễn nhiệm về pháp lý hoặc thực tế đối với trách nhiệm cá nhân.

Theo thông lệ tốt, nên hướng đến sự đa dạng trong thành phần HĐQT, bao gồm sự đa dạng về giới, độ tuổi, địa lý, chuyên môn và giáo dục. Những cá nhân có liên quan trực tiếp với quyền hạn điều hành - ví dụ: chủ tịch nước, thủ tướng và bộ trưởng - không nên tham gia các HĐQT vì điều này có thể gây ngờ vực nghiêm trọng về sự độc lập trong đánh giá của họ. Đối với những DNNN tham gia các hoạt động kinh tế, thành viên HĐQT được khuyến nghị phải có đủ kiến

thức chuyên môn về thương mại, tài chính và chuyên môn ngành để thực hiện hiệu quả nhiệm vụ của mình. Về khía cạnh này, kinh nghiệm của khu vực tư nhân có thể hữu ích.

Cơ chế đánh giá và duy trì tính độc lập cũng như hiệu quả hoạt động của HĐQT cũng cần được xây dựng. Ví dụ, những cơ chế này bao gồm giới hạn về số lần tái bổ nhiệm, cũng như nguồn lực để cho phép HĐQT tiếp cận thông tin hoặc chuyên môn độc lập.

D. Thành viên HĐQT độc lập, trong trường hợp phù hợp, không nên có bất kỳ lợi ích quan trọng nào hoặc mối quan hệ nào với doanh nghiệp, Ban điều hành, cổ đông lớn khác và cơ quan sở hữu có thể làm tổn hại đến việc thành viên đó đưa ra đánh giá khách quan.

Để tăng cường tính khách quan của HĐQT của DNNN, nên yêu cầu một số lượng nhất định thành viên không điều hành trong HĐQT. Một số quốc gia yêu cầu DNNN áp dụng nguyên tắc tương tự về thành viên HĐQT độc lập áp dụng cho công ty niêm yết. Khái niệm “độc lập” được hiểu tương đối khác nhau giữa các quốc gia. Thành viên HĐQT độc lập không nên có bất kỳ lợi ích hoặc mối quan hệ quan trọng nào với doanh nghiệp, Ban điều hành, hoặc cơ quan sở hữu có thể làm tổn hại đến việc thành viên đó đưa ra đánh giá khách quan. Theo thông lệ tốt, cũng nên loại trừ các cá nhân dựa trên mối quan hệ hôn nhân, gia đình hoặc các quan hệ cá nhân khác với cán bộ điều hành hoặc cổ đông kiểm soát của doanh nghiệp.

Thành viên HĐQT độc lập cần có khả năng và kinh nghiệm để tăng cường hiệu quả của HĐQT của DNNN. Trong những DNNN tham gia các hoạt động kinh tế, những thành viên HĐQT này nên được tuyển dụng từ khu vực tư nhân, có thể giúp HĐQT hoạt động theo định hướng kinh doanh hơn. Năng lực chuyên môn của thành viên HĐQT cũng có thể liên quan tới các nghĩa vụ cụ thể và mục tiêu chính sách của doanh nghiệp.

E. Cần thực hiện cơ chế để tránh xung đột lợi ích, làm cản trở đến việc thành viên HĐQT thực hiện khách quan trách nhiệm của HĐQT và hạn chế can thiệp chính trị trong quá trình hoạt động của HĐQT.

Vì mọi thành viên HĐQT của DNNN đều có thể trở thành đối tượng xung đột lợi ích, cần thực hiện các biện pháp để giải quyết xung đột lợi ích nếu phát sinh. Mọi thành viên của HĐQT phải công bố cho Hội đồng các xung đột lợi ích, và Hội đồng phải quyết định các xung đột này phải được giải quyết như thế nào. Cần thực hiện các biện pháp đặc biệt để ngăn chặn can thiệp chính trị đối với HĐQT của DNNN. Trong những DNNN thực hiện các nghĩa vụ dịch vụ công quan trọng, có

thể có giám sát chính trị nhất định. Ngược lại, trong những DNNN tham gia các hoạt động kinh tế mà không có mục tiêu chính sách công, nên tránh việc có các cấp thẩm quyền chính trị cao nhất có đại diện trong HĐQT, kể cả từ trong nội bộ chính phủ và cơ quan lập pháp. Điều này không hàm ý rằng công chức và các viên chức nhà nước khác không nên tham gia các HĐQT.

F. Chủ tịch HĐQT phải có trách nhiệm đối với hiệu quả hoạt động của HĐQT và khi cần thiết, phối hợp với các thành viên HĐQT khác, đóng vai trò truyền đạt thông tin với cơ quan sở hữu nhà nước. Thông lệ tốt yêu cầu Chủ tịch HĐQT phải tách biệt với Tổng Giám đốc.

Chủ tịch HĐQT có vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy hiệu quả và hiệu lực của HĐQT. Chủ tịch HĐQT có nhiệm vụ xây dựng một đội ngũ hiệu quả từ một nhóm các cá nhân. Điều này yêu cầu phải có kỹ năng cụ thể, bao gồm kỹ năng lãnh đạo, năng lực thúc đẩy cả đội ngũ, khả năng hiểu các khía cạnh và cách tiếp cận khác nhau, năng lực giải quyết xung đột cũng như hiệu quả và năng lực cá nhân. Chủ tịch HĐQT nên đóng vai trò điểm liên hệ đầu mối giữa doanh nghiệp và cơ quan sở hữu. Chủ tịch HĐQT cũng có thể đóng vai trò thiết yếu trong quy trình đề cử HĐQT bằng cách hỗ trợ cơ quan sở hữu, với đầu vào từ hoạt động tự đánh giá hàng năm của HĐQT, xác định các thiếu hụt về kỹ năng trong thành phần của HĐQT hiện tại.

Theo thông lệ tốt, Chủ tịch HĐQT phải tách biệt với Tổng giám đốc. Việc tách biệt hai vai trò này giúp bảo đảm có sự cân bằng về quyền lực, cải thiện trách nhiệm giải trình và tăng cường khả năng của HĐQT trong việc ra các quyết định khách quan mà không chịu ảnh hưởng quá mức của Ban điều hành. Việc xác định đầy đủ và rõ ràng chức năng của HĐQT và Chủ tịch Hội đồng sẽ tránh được các tình huống trong đó việc tách rời này có thể dẫn tới sự đối lập không hiệu quả giữa Chủ tịch HĐQT và Tổng Giám đốc doanh nghiệp. Việc người đứng đầu Ban điều hành không trở thành Chủ tịch Ban Kiểm soát (tùy trường hợp phù hợp) khi về hưu cũng được coi là thông lệ tốt.

Việc tách rời chức danh Chủ tịch HĐQT và Tổng Giám đốc đặc biệt quan trọng ở DNNN nơi mà tính độc lập của HĐQT đối với Ban điều hành cần được tăng cường. Chủ tịch HĐQT có vai trò then chốt trong việc lãnh đạo và đảm bảo sự hoạt động hiệu quả của Hội đồng cũng như khuyến khích các thành viên Hội đồng tích cực tham gia chỉ đạo chiến lược doanh nghiệp. Khi Chủ tịch HĐQT và Tổng Giám đốc độc lập với nhau, Chủ tịch HĐQT cũng cần có vai trò trong việc thỏa thuận với cơ quan sở hữu về những kỹ năng và kinh nghiệm mà HĐQT cần có để hoạt động hiệu quả.

G. Nếu cần phải có đại diện người lao động trong HĐQT thì phải thiết lập cơ chế đảm bảo việc đại diện này được thực thi hiệu quả và góp phần tăng cường kỹ năng, thông tin và sự độc lập của HĐQT.

Mục đích của việc có đại diện người lao động trong HĐQT là tăng cường trách nhiệm đối với người lao động trong vai trò bên có quyền lợi liên quan và tạo điều kiện thuận lợi cho việc chia sẻ thông tin giữa người lao động và HĐQT. Đại diện người lao động trong HĐQT có thể giúp làm phong phú thảo luận của HĐQT và tạo điều kiện thuận lợi cho việc thực hiện các quyết định của Hội đồng trong doanh nghiệp. Khi luật pháp hoặc thỏa ước chung quy định phải có đại diện người lao động trong HĐQT thì việc này cần được thực hiện sao cho có thể góp phần nâng cao tính độc lập, năng lực và thông tin của HĐQT. Đại diện người lao động cần có nhiệm vụ và trách nhiệm giống như tất cả các thành viên HĐQT khác, phải hành động vì lợi ích cao nhất của doanh nghiệp và đối xử công bằng với mọi cổ đông. Đại diện người lao động trong HĐQT không được coi là mối đe dọa đối với sự độc lập của Hội đồng.

Cần thiết lập các quy trình để tạo điều kiện thuận lợi cho việc tiếp cận thông tin, đào tạo, và chuyên môn, và sự độc lập của thành viên HĐQT là người lao động so với Tổng giám đốc và Ban điều hành. Những quy trình này cũng bao gồm quy trình bổ nhiệm đầy đủ, minh bạch, và dân chủ, quyền báo cáo thường xuyên cho HĐQT - với điều kiện là các yêu cầu về bảo mật thông tin của HĐQT được tôn trọng phù hợp - quy trình đào tạo, và quy trình rõ ràng để quản lý xung đột lợi ích. Để đại diện người lao động đóng góp tích cực cho hoạt động của HĐQT, cần có sự chấp nhận và hợp tác của các thành viên khác trong Hội đồng cũng như của Ban điều hành doanh nghiệp.

H. HĐQT của DNNN nên cân nhắc thiết lập các ủy ban chuyên môn, bao gồm các thành viên độc lập và có năng lực, để hỗ trợ HĐQT thực hiện các chức năng, đặc biệt liên quan đến kiểm toán, quản lý rủi ro, và lương thưởng. Việc thành lập các ủy ban chuyên môn cần cải thiện hiệu quả của HĐQT chứ không nên làm giảm trách nhiệm của toàn bộ HĐQT.

Việc thành lập các ủy ban chuyên môn của HĐQT có thể hết sức quan trọng trong cải thiện hiệu quả của HĐQT DNNN, tăng cường năng lực và củng cố trách nhiệm quan trọng của HĐQT. Các ủy ban này cũng có thể ảnh hưởng tới sự thay đổi văn hóa của HĐQT và tăng cường tính độc lập và hợp pháp của Hội đồng trong các lĩnh vực có xung đột lợi ích tiềm tàng, như liên quan tới việc mua bán, giao dịch với các bên liên quan và vấn đề lương thưởng. Việc thành lập các ủy ban chuyên trách trực thuộc HĐQT, đặc biệt trong các DNNN lớn, theo như thông lệ ở khối doanh nghiệp tư nhân được coi là thông lệ tốt. Các ủy ban chuyên trách có thể làm gia tăng giá trị cho HĐQT, kể cả trong các lĩnh vực như kiểm toán, lương thưởng, chiến lược, đạo đức, rủi ro, và mua sắm.

Khi không có các ủy ban chuyên môn thuộc HĐQT, cơ quan sở hữu có thể xây dựng hướng dẫn để xác định trong những trường hợp nào HĐQT DNNN nên cân nhắc thành lập các ủy ban chuyên môn thuộc HĐQT. Hướng dẫn này phải dựa trên một tập hợp các tiêu chí, bao gồm quy mô của doanh nghiệp và các rủi ro cụ thể phải đối mặt hoặc các năng lực cụ thể mà HĐQT cần được tăng cường. Tối thiểu các DNNN lớn phải có ủy ban kiểm toán hoặc cơ quan tương đương có quyền làm việc với bất kỳ quan chức nào trong doanh nghiệp.

Các ủy ban chuyên trách trực thuộc HĐQT nhất thiết phải do một thành viên không điều hành chủ trì và bao gồm đủ thành viên độc lập. Số lượng thành viên độc lập cũng như loại hình độc lập yêu cầu (ví dụ, độc lập với Ban điều hành hoặc chủ sở hữu chính) sẽ phụ thuộc vào loại ủy ban, mức độ nhạy cảm của vấn đề đối với xung đột lợi ích, và ngành nghề mà doanh nghiệp hoạt động. Ví dụ, ủy ban kiểm toán chỉ được bao gồm các thành viên độc lập và có hiểu biết về tài chính. Để bảo đảm hiệu quả, thành phần của các ủy ban trực thuộc HĐQT phải bao gồm các thành viên có đủ điều kiện năng lực và chuyên môn.

Sự tồn tại của các ủy ban chuyên trách không thể thay thế trách nhiệm tập thể của HĐQT đối với mọi vấn đề. Các ủy ban chuyên trách của HĐQT phải có bản chức năng nhiệm vụ bằng văn bản xác định rõ trách nhiệm, thẩm quyền và thành phần của mình. Các ủy ban chuyên trách phải báo cáo cho toàn bộ HĐQT và biên bản các cuộc họp của ủy ban chuyên trách phải được cung cấp cho tất cả thành viên HĐQT.

I. Dưới sự giám sát của Chủ tịch, HĐQT của DNNN nên thực hiện đánh giá hàng năm một cách rõ ràng để nhận định về kết quả và hiệu quả của HĐQT.

Quy trình đánh giá có hệ thống là công cụ cần thiết để tăng cường tính chuyên nghiệp của HĐQT DNNN vì nó làm rõ trách nhiệm của HĐQT và nhiệm vụ của các thành viên. Quy trình này cũng là công cụ giúp xác định các năng lực và kinh nghiệm cần thiết của thành viên HĐQT. Quy trình này cũng là động cơ hữu ích để thúc đẩy từng thành viên Hội đồng cống hiến thời gian và công sức để thực hiện nhiệm vụ của họ với tư cách là thành viên HĐQT. Việc đánh giá nên tập trung vào kết quả của HĐQT như một tập thể. Việc đánh giá cũng bao gồm hiệu quả và đóng góp của từng thành viên HĐQT. Tuy nhiên, việc đánh giá từng thành viên HĐQT không được cản trở mối quan hệ hợp tác mong muốn và cần thiết trong công việc của Hội đồng.

Đánh giá HĐQT là trách nhiệm của Chủ tịch Hội đồng và cần được tiến hành theo các thông lệ tốt nhất hiện hành. Có thể sử dụng chuyên môn bên ngoài hoặc độc lập khi cần thiết. Việc đánh giá HĐQT phải cung cấp thông tin cho việc rà soát các vấn đề như số lượng thành viên HĐQT, thành phần và thù lao cho các thành viên. Việc đánh giá cũng có vai trò nền tảng trong việc xây dựng các chương trình đào tạo hiệu quả và phù hợp cho các thành viên HĐQT mới và hiện tại. Trong khi thực

hiện đánh giá, HĐQT của DNNN có thể tìm kiếm tư vấn của chuyên gia độc lập bên ngoài cũng như cơ quan sở hữu.

Kết quả đánh giá HĐQT có vai trò một nguồn thông tin hữu ích cho quá trình đề cử HĐQT trong tương lai. Tuy nhiên, cần phải giữ cân bằng: đánh giá HĐQT có thể được sử dụng để cảnh báo cơ quan sở hữu về sự cần thiết phải tuyển dụng các thành viên HĐQT trong tương lai có những kỹ năng cụ thể cần thiết trong một HĐQT của DNNN. Tuy nhiên kết quả đánh giá không nên được sử dụng như một công cụ để “loại bỏ” những thành viên HĐQT hiện tại vì thế có thể không khuyến khích họ đóng vai trò tích cực, và có lẽ quan trọng trong các thảo luận của HĐQT.

J. DNNN cần xây dựng quy trình kiểm toán nội bộ hiệu quả và thiết lập chức năng kiểm toán nội bộ dưới sự giám sát và báo cáo trực tiếp cho HĐQT và Ủy ban Kiểm toán hoặc cơ quan tương đương trong doanh nghiệp.

Giống như ở các công ty đại chúng lớn, DNNN lớn cần thiết lập một hệ thống kiểm toán nội bộ. Kiểm toán nội bộ cung cấp đánh giá độc lập và khách quan để giúp DNNN cải thiện quản lý rủi ro, kiểm soát, và quản trị. Bộ phận kiểm toán nội bộ rất quan trọng để đảm bảo quy trình công bố thông tin hiệu quả, vững mạnh, và kiểm soát nội bộ được thực hiện đúng đắn theo nghĩa rộng hơn. Bộ phận này cần định rõ thủ tục thu thập, biên soạn và trình bày các thông tin chi tiết một cách đầy đủ. Kiểm toán nội bộ cũng cần bảo đảm về việc các quy trình trong DNNN được thực hiện đầy đủ.

Để tăng tính độc lập và thẩm quyền, bộ phận kiểm toán nội bộ phải hoạt động thay mặt cho và báo cáo trực tiếp lên HĐQT và Ủy ban Kiểm toán của HĐQT, hoặc Hội đồng Kiểm toán nếu có. Bộ phận kiểm toán nội bộ phải được quyền tiếp cận không hạn chế với Chủ tịch và toàn bộ thành viên HĐQT và Ủy ban Kiểm toán. Báo cáo của kiểm toán nội bộ rất quan trọng, giúp HĐQT có thể đánh giá hoạt động và hiệu quả thực sự của doanh nghiệp. Cũng cần khuyến khích sự tham vấn giữa cơ quan kiểm toán độc lập bên ngoài và cơ quan kiểm toán nội bộ. Cuối cùng, bản báo cáo kiểm soát nội bộ đi kèm với các báo cáo tài chính, mô tả cơ cấu kiểm soát nội bộ và các thủ tục báo cáo tài chính cũng được coi là thông lệ tốt. Những phát hiện trọng yếu của kiểm toán nội bộ phải được báo cáo cho HĐQT và trong trường hợp phù hợp, cho Ủy ban kiểm toán.

TỔ CHỨC HỢP TÁC VÀ PHÁT TRIỂN KINH TẾ

OECD là diễn đàn duy nhất nơi các Chính phủ cùng làm việc để giải quyết các thách thức về kinh tế, xã hội và môi trường của toàn cầu hóa. OECD cũng đi tiên phong trong nỗ lực nghiên cứu và giúp đỡ các Chính phủ đối phó với những lĩnh vực và quan ngại mới như quản trị công ty, kinh tế thông tin, và các khó khăn do dân số già đi gây ra. Tổ chức này là nơi các Chính phủ có thể so sánh trải nghiệm chính sách, tìm câu trả lời cho những vấn đề chung, xác định thông lệ tốt và cùng làm việc để điều phối các chính sách quốc gia và quốc tế.

Các quốc gia thành viên của OECD bao gồm: Úc, Áo, Bỉ, Canada, Chi lê, Cộng Hòa Séc, Đan Mạch, Estonia, Phần Lan, Pháp, Đức, Hy Lạp, Hungary, Ai Xơ Len, Ai Len, Ixraen, Ý, Nhật Bản, Hàn Quốc, Luxemburg, Mexico, Hà Lan, New Zealand, Na Uy, Ba Lan, Bồ Đào Nha, Cộng hòa Slovakia, Slovenia, Tây Ban Nha, Thụy Điển, Thụy Sĩ, Thổ Nhĩ Kỳ, Anh và Mỹ. Ủy ban Cộng đồng Châu Âu cũng tham gia vào các hoạt động của OECD.

Nhà xuất bản OECD phổ biến rộng rãi các kết quả thống kê và nghiên cứu của OECD về các vấn đề kinh tế, xã hội và môi trường, cũng như các hiệp định, hướng dẫn, và tiêu chuẩn mà các thành viên đã phê chuẩn.



NHÀ XUẤT BẢN OECD, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
(26 2015 06 1 P) ISBN 978-92-64-24412-2 – 2015

HƯỚNG DẪN CỦA OECD VỀ QUẢN TRỊ CÔNG TY TRONG DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC, ÁN BẢN 2015

Mục lục

Khuyến nghị của Hội đồng về Hướng dẫn về Quản trị Công ty trong Doanh nghiệp Nhà nước

Về Khả năng áp dụng của Bộ Hướng dẫn và định nghĩa

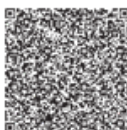
- I. Lý do cho việc Nhà nước đóng vai trò Chủ sở hữu
- II. Nhà nước đóng vai trò chủ sở hữu
- III. Doanh nghiệp Nhà nước Trên Thị trường
- IV. Đối xử công bằng với cổ đông và các nhà đầu tư khác
- V. Quan hệ với các bên có quyền lợi liên quan và kinh doanh có trách nhiệm
- VI. Công bố thông tin và tính minh bạch
- VII. Trách nhiệm của Hội đồng Quản trị trong Doanh nghiệp Nhà nước Hướng dẫn chi tiết cho Bộ Hướng dẫn.

Tham vấn trực tuyến ấn phẩm này tại **<http://dx.doi.org/10.1787/9789264244160-en>**.

Công trình này được xuất bản trên Thư viện điện tử của OECD, bao gồm toàn bộ các cuốn sách, tạp chí định kỳ và cơ sở dữ liệu thống kê của OECD.

Để biết thêm thông tin, tham khảo **www.oecd-ilibrary.org**.

OECD *publishing*
www.oecd.org/publishing



Bản gốc của ấn phẩm này được xuất bản với tiêu đề OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition/ Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques, Édition 2015, © 2015, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris.

Bản gốc tiếng Anh: (ISBN: 9789264250253 (EPUB); 9789264244160 (PDF); 9789264244122 (print))
Bản gốc tiếng Pháp: (ISBN: 9789264244221 (PDF); 9789264250260 (EPUB); 9789264244207 (print))
Bản dịch này được xuất bản theo thỏa thuận với OCED. Bản dịch này không phải là bản dịch chính thức của OECD.

www.oecdbookshop.org - OECD online bookshop
www.oecd-ilibrary.org - OECD online library
www.oecd.org/oecddirect - OECD title alerting service

Bản dịch do Dự án Quản trị Công ty Tại Việt Nam của Tổ chức Tài chính Quốc tế (IFC) thực hiện.



Tầng 3, 63 Lý Thái Tổ, Quận Hoàn Kiếm
Hà Nội, Việt Nam
ĐT: +84 8 3824 7892
Fax: + 84 8 3824 7898

Được tài trợ bởi:



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

Federal Department of Economic Affairs,
Education and Research EAER
State Secretariat for Economic Affairs SECO