

PHƯƠNG THỨC ĐÁNH GIÁ HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG VÀ XẾP LOẠI DOANH NGHIỆP DO NHÀ NƯỚC NẮM GIỮ 100% VỐN ĐIỀU LỆ

BÙI TUẤN MINH

Từ năm 2015 đến nay, đánh giá hiệu quả hoạt động và xếp loại doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ được thực hiện theo quy định Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp, Nghị định số 87/2015/NĐ-CP, Thông tư số 200/2015/TT-BTC... tuy nhiên, trong quá trình triển khai đã bộc lộ một số vướng mắc, bất cập. Bài viết này đánh giá thực trạng hiệu quả hoạt động và xếp loại doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ, qua đó đề xuất một số giải pháp đổi mới phương thức đánh giá hiệu quả hoạt động và xếp loại doanh nghiệp.

Từ khóa: Xếp loại doanh nghiệp, doanh nghiệp nhà nước, hiệu quả hoạt động

INNOVATING METHODS OF OPERATIONAL PERFORMANCE ASSESSMENT AND CLASSIFICATION OF 100% STATE-OWNED ENTERPRISES

Bui Tuan Minh

From 2015 to date, the operational performance assessment and classification of 100% state-owned enterprises have been conducted in accordance with the regulations of the Law on Management and Use of State Capital Invested in Production and Business Operations of Enterprises, Decree No. 87/2015/ND-CP, Circular No. 200/2015/TT-BTC, and so on. However, during the implementation process, certain difficulties and shortcomings have been revealed. Therefore, this article overviews the operational performance assessment and classification of 100% state-owned enterprises, thereby proposing solutions to innovate the methods of operational performance assessment and classification of 100% state-owned enterprises.

Keywords: Enterprise ranking, state-owned enterprises, operational efficiency

Ngày nhận bài: 5/12/2023

Ngày hoàn thiện biên tập: 22/12/2023

Ngày duyệt đăng: 28/12/2023

Phương thức đánh giá hiệu quả hoạt động và xếp loại doanh nghiệp nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ

Đến hết năm 2022, Việt Nam có 827 doanh nghiệp có vốn góp của Nhà nước (không bao gồm các ngân hàng có vốn góp của Nhà nước); trong đó có 676 doanh nghiệp nhà nước, bao gồm doanh nghiệp do

Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ hoạt động dưới hình thức công ty TNHH MTV và doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ hoạt động dưới hình thức công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn thành viên trở lên. Trong số các doanh nghiệp nhà nước nói trên, có 478 doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ (chiếm khoảng 71% tổng số doanh nghiệp nhà nước và khoảng 58% tổng số doanh nghiệp có vốn góp của Nhà nước). Như vậy, số lượng doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ chiếm phần lớn trong tổng số doanh nghiệp nhà nước.

Các doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ đang nắm giữ khoảng 7% tổng tài sản và 10% vốn chủ sở hữu của toàn bộ doanh nghiệp trên thị trường; chiếm khoảng 25,78% tổng vốn sản xuất, kinh doanh và 23,4% tổng giá trị tài sản cố định và đầu tư tài chính dài hạn của các doanh nghiệp. Tình hình tài chính và kết quả hoạt động sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ trong năm 2022 như sau: tổng tài sản là 3.110.545 tỷ đồng (tăng 4,9% so với năm 2021); tổng doanh thu đạt 2.029.289 tỷ đồng (tăng 30% so với năm 2021); tổng các khoản phát sinh phải nộp ngân sách nhà nước đạt 315.959 tỷ đồng (tăng 30% so với năm 2021). Khối doanh nghiệp này đang tập trung hoạt động trong một số ngành, lĩnh vực như: quốc phòng an ninh; nông, lâm nghiệp và công trình thủy lợi; hoạt động xã hội; hoạt động công ích; hoạt động trong các ngành, lĩnh vực khác kết hợp mục tiêu sản xuất kinh doanh; đóng vai trò là cánh tay nối dài để Nhà nước thực hiện điều hành các chính sách, ổn định

kinh tế, đảm bảo an ninh lương thực, an sinh xã hội, ổn định cuộc sống của người dân, đặc biệt là tại các vùng sâu, vùng xa. Tuy nhiên, hiệu quả hoạt động của khối doanh nghiệp này chưa tương xứng với nguồn lực nắm giữ, chưa như kỳ vọng khi phê duyệt dự án, một số dự án có vốn đầu tư lớn nhưng không thành công, rủi ro cao như dự án tìm kiếm, thăm dò và khai thác dầu khí, khai thác khoáng sản; các dự án đầu tư tại các khu vực bất ổn về kinh tế, chính trị, pháp lý, xã hội, thị trường...; một số dự án có lỗ lũy kế lớn, lỗ liên tiếp trong nhiều năm, phương thức tái cấu trúc chưa hiệu quả.

Từ năm 2015 đến nay, việc đánh giá hiệu quả hoạt động và xếp loại doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ được thực hiện theo quy định tại Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp (Luật số 69/2014/QH13), Nghị định số 87/2015/NĐ-CP ngày 06/10/2015 của Chính phủ về giám sát đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp; giám sát tài chính, đánh giá hiệu quả hoạt động và công khai thông tin tài chính của doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp có vốn nhà nước; Thông tư số 200/2015/TT-BTC ngày 15/12/2015 của Bộ Tài chính hướng dẫn một số nội dung về giám sát đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp; giám sát tài chính, đánh giá hiệu quả hoạt động và công khai thông tin tài chính của doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp có vốn nhà nước và Thông tư số 77/2021/TT-BTC ngày 17/9/2021 của Bộ Tài chính sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 200/2015/TT-BTC. Theo đó, việc đánh giá hiệu quả và xếp loại doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ đang được thực hiện như sau:

- Tất cả các doanh nghiệp (không phân biệt quy mô, mô hình tổ chức, ngành nghề hoạt động) đều được đánh giá, xếp loại bằng một bộ tiêu chí chung gồm 05 tiêu chí:

- + Tiêu chí 1. Doanh thu.
- + Tiêu chí 2. Lợi nhuận sau thuế và tỷ suất lợi nhuận sau thuế trên vốn chủ sở hữu.
- + Tiêu chí 3. Nợ phải trả quá hạn, khả năng thanh toán nợ đến hạn.
- + Tiêu chí 4. Tình hình chấp hành các quy định pháp luật hiện hành
- + Tiêu chí 5. Tình hình thực hiện sản phẩm, dịch vụ công ích.

- Việc đánh giá do cơ quan đại diện chủ sở hữu chủ trì thực hiện hàng năm trên cơ sở tự đánh giá của doanh nghiệp so sánh với chỉ tiêu mà cơ quan đại

diện chủ sở hữu giao đầu năm và ý kiến tham gia của Bộ Tài chính. Kết quả đánh giá sẽ được sử dụng để xếp loại doanh nghiệp theo loại A,B,C, được dùng để quyết định mức trích Quỹ khen thưởng, phúc lợi của doanh nghiệp và đánh giá mức độ hoàn thành nhiệm vụ của người quản lý doanh nghiệp.

- Ngoài các chỉ tiêu chung, cơ quan đại diện chủ sở hữu phải quy định các chỉ tiêu đánh giá, xếp loại phù hợp với đặc thù hoạt động sản xuất, kinh doanh của từng doanh nghiệp. Điều này giúp việc đánh giá hiệu quả phù hợp hơn với thực tiễn ngành, do mỗi ngành sẽ có những chỉ tiêu về tỷ suất lợi nhuận trên vốn hoặc chỉ số đòn cân nợ ở ngưỡng riêng, ngoài ra còn có các chỉ tiêu tài chính hoặc phi tài chính đặc thù (ví dụ: ngành điện có chỉ tiêu về hao tổn điện năng, ngành viễn thông có chỉ tiêu về thị phần...).

- Việc đánh giá được căn cứ vào kế hoạch sản xuất kinh doanh, kế hoạch tài chính hàng năm của doanh nghiệp (phải được cơ quan chủ sở hữu phê duyệt qua 1 quá trình chặt chẽ) giúp khắc phục được hạn chế của quy định trước đây khi việc đánh giá, phân loại doanh nghiệp hàng năm trên cơ sở so sánh với kết quả năm trước.

- Cơ quan đại diện chủ sở hữu chủ động phân loại doanh nghiệp hoạt động sản xuất kinh doanh hay doanh nghiệp thực hiện cung cấp sản phẩm, dịch vụ công sử dụng ngân sách nhà nước từ nguồn kinh phí chi thường xuyên trong quyết định giao kế hoạch sản xuất kinh doanh hàng năm cho từng doanh nghiệp để thực hiện xếp loại doanh nghiệp.

Một số vấn đề đặt ra

Tuy nhiên, trong quá trình triển khai, việc đánh giá hiệu quả hoạt động và xếp loại doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ theo quy định nêu trên bộc lộ một số vướng mắc, bất cập như:

Thứ nhất, tiêu chí đánh giá hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp là hàng năm, chưa có sự gắn kết giữa ngắn hạn – trung hạn – dài hạn, còn có hiện tượng các doanh nghiệp chạy theo việc hoàn thành chỉ tiêu ngắn hạn.

Thứ hai, tiêu chí hiện hành đang có sự chưa rạch ròi giữa mục tiêu đánh giá của chủ sở hữu và cơ quan quản lý nhà nước. Về lý thuyết, việc tuân thủ của doanh nghiệp thuộc mục tiêu đánh giá của cơ quan quản lý nhà nước, nên được đánh giá và xử lý theo hệ thống quy định chung, thống nhất với các thành phần kinh tế khác: nếu doanh nghiệp vi

phạm quy định pháp luật thì cần được xử lý chung như các doanh nghiệp khác, việc xử lý cần gắn với đối tượng thực hiện hành vi vi phạm (chủ yếu là gắn với người lãnh đạo doanh nghiệp). Trong khi đó, từ góc độ chủ sở hữu/nhà đầu tư, theo thông lệ quốc tế về quản lý hiệu quả doanh nghiệp thì tiêu chí đánh giá hiệu quả hoạt động nên tập trung vào mức độ đạt được các kế hoạch chiến lược và mục tiêu của doanh nghiệp (ví dụ: về lợi nhuận, về thị trường, về cải thiện quản trị doanh nghiệp, về nghiên cứu và phát triển R&D...) hơn là vào mục tiêu tuân thủ pháp luật. Việc đưa tiêu chí tuân thủ vào tiêu chí đánh giá hiệu quả doanh nghiệp là không thực sự cần thiết và có thể “pha loãng” kết quả thực sự của công tác đánh giá, đồng thời có thể làm người lao động bị ảnh hưởng về chế độ khen thưởng, phúc lợi do các lỗi vi phạm của người lãnh đạo doanh nghiệp.

Thứ ba, chưa cho phép cơ quan đại diện chủ sở hữu được sử dụng các phương thức đánh giá khác (cơ quan đánh giá độc lập) trong quá trình đánh giá hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp.

Thứ tư, tiêu chí đánh giá hiệu quả hoạt động và xếp loại DN công ích chưa có gắn với các tiêu chí/chi số phụ để đánh giá cụ thể về chất lượng và hiệu quả cung cấp sản phẩm, dịch vụ công ích.

Thứ năm, kết quả đánh giá, xếp loại doanh nghiệp chủ yếu được dùng để xét để quyết định mức khen thưởng, phúc lợi đối người quản lý doanh nghiệp và người lao động, chưa gắn với việc tái cơ cấu, sắp xếp doanh nghiệp hoặc giải thể doanh nghiệp. Vì vậy, kết quả đánh giá xếp loại doanh nghiệp còn mang tính hình thức.

Đề xuất giải pháp đổi mới phương thức đánh giá hiệu quả và xếp loại doanh nghiệp

Thực hiện chỉ đạo của Phó Thủ tướng Lê Minh Khái tại Công văn số 6593/VPCP-PL ngày 25/8/2023, Bộ Tài chính (Cục Tài chính doanh nghiệp) đang chủ trì, phối hợp với các bộ, cơ quan liên quan hoàn thiện đề nghị xây dựng Luật số 69/2014/QH13 để báo cáo Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, bổ sung vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2024 của Quốc hội. Một trong các nội dung rất quan trọng quy định tại Luật số 69/2014/QH13 là về đánh giá hiệu quả hoạt động và xếp loại doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ. Việc sửa đổi, bổ sung Luật số 69/2014/QH13 là một cơ hội tốt để điều chỉnh các quy định khung hiện nay về

đánh giá hiệu quả hoạt động, xếp loại doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ một cách tổng thể; tuy nhiên cần được tiến hành trên cơ sở khoa học; phù hợp với thực tiễn Việt Nam. Qua đánh giá các vướng mắc, bất cập đang tồn tại ở trên và nghiên cứu kinh nghiệm của một số quốc gia trên thế giới (Trung Quốc, Hàn Quốc), cần đổi mới việc đánh giá hiệu quả hoạt động và xếp loại doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ theo định hướng sau:

Một là, nghiên cứu điều chỉnh nguyên tắc đánh giá theo hướng việc đánh giá dựa vào mục tiêu tổng thể hoạt động của doanh nghiệp; việc đánh giá dựa vào các chỉ tiêu tổng hợp tài chính, phi tài chính gắn kết quả chung của doanh nghiệp trong năm tài chính và một giai đoạn, không tách riêng từng dự án đầu tư của doanh nghiệp; phù hợp mục tiêu, nhiệm vụ từng năm, từng thời kỳ, đảm bảo nguyên tắc thận trọng, công khai, minh bạch. Cơ quan đại diện chủ sở hữu tổ chức giao nhiệm vụ định kỳ cho Hội đồng thành viên/Chủ tịch công ty và tổ chức đánh giá, giám sát kết quả thực hiện các nhiệm vụ đó; Hội đồng thành viên/Chủ tịch công ty chịu trách nhiệm chủ động xây dựng các chỉ tiêu đo lường và đánh giá kết quả hoạt động của Tổng giám đốc, Giám đốc và bộ máy điều hành; từng doanh nghiệp xây dựng và triển khai thực hiện hệ thống đánh giá hiệu quả quản lý đối với cán bộ lãnh đạo, quản lý chủ chốt tại doanh nghiệp và người đại diện theo uỷ quyền tại các doanh nghiệp khác.

Việc điều chỉnh nguyên tắc đánh giá doanh nghiệp như vậy sẽ tạo cơ sở pháp lý để thực hiện đánh giá một cách chính xác và khách quan với từng lĩnh vực hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp. Khi đánh giá, xếp loại đúng đắn, phù hợp các doanh nghiệp sẽ là cơ sở để đưa ra các chính sách phù hợp để phát triển doanh nghiệp, tạo động lực cho các doanh nghiệp đầu tư với tầm nhìn dài hạn, thực hiện các mục tiêu chính trị, xã hội. Doanh nghiệp cũng sẽ chú trọng hơn đến các mục tiêu dài hạn, các mục tiêu chính trị xã hội, chứ không chỉ tập trung vào các chỉ tiêu tài chính ngắn hạn.

Hai là, sự tham gia của các chuyên gia từ bên ngoài trong quá trình đánh giá hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp đóng vai trò quan trọng, coi đây là một cơ chế nhằm duy trì tính khách quan của kết quả đánh giá. Theo đó, cần nghiên cứu việc thành lập Hội đồng đánh giá độc lập và ban hành Quy chế hoạt động của Hội đồng đánh giá để đảm bảo kết quả đánh giá mang

tính khách quan, minh bạch và hiệu quả. Hội đồng đánh giá do Thủ tướng Chính phủ thành lập, bao gồm thành viên của các cơ quan quản lý nhà nước và các thành viên đến từ khu vực tư nhân. Các thành viên này cần có chuyên môn tại nhiều lĩnh vực khác nhau như luật, kinh tế, quản lý nhân lực, có kinh nghiệm và kiến thức chuyên sâu trong lĩnh vực quản lý và kinh doanh của các doanh nghiệp và có sự công tâm trong thực hiện nhiệm vụ được giao.

Hội đồng độc lập sẽ là cơ quan giúp Nhà nước đánh giá doanh nghiệp một cách khách quan nhất thay vì cơ quan đại diện chủ sở hữu, do cơ quan đại diện chủ sở hữu vẫn có thẩm quyền quyết định đối với một số hoạt động của doanh nghiệp nên chưa thực sự đảm bảo tính độc lập, khách quan. Bên cạnh đó, việc đa dạng thành viên của Hội đồng đánh giá độc lập sẽ đảm bảo doanh nghiệp được đánh giá đa chiều, dưới nhiều góc nhìn khác nhau.

Ba là, xây dựng chỉ tiêu đánh giá hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp bao gồm các chỉ tiêu tài chính và phi tài chính gồm nhiều khía cạnh khác nhau như các chỉ tiêu về hiệu quả kinh doanh, phát triển nguồn nhân lực, sự hài lòng của khách hàng, chế độ lương thưởng, quan hệ giữa người lao động và người quản lý, chính sách ESG (môi trường- xã hội- quản trị) của doanh nghiệp, tỷ lệ mở rộng thị phần... Ngoài ra, đối với mỗi doanh nghiệp lại có các chỉ tiêu đánh giá khác nhau, tùy thuộc vào ngành nghề và đặc thù kinh doanh của doanh nghiệp do Thủ tướng Chính phủ quyết định.

Bộ chỉ tiêu sẽ giúp lượng hóa tối đa các chỉ tiêu của doanh nghiệp một cách cụ thể, là công cụ khoa học để đánh giá doanh nghiệp; trên cơ sở lượng hóa đó, doanh nghiệp, cơ quan đại diện chủ sở hữu có căn cứ để cải thiện, nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp theo từng chỉ tiêu, đặc biệt là đối với các chỉ tiêu phi tài chính.

Bốn là, nghiên cứu quy định 5 mức xếp loại thay vì 3 mức như hiện nay để phân biệt giữa các doanh nghiệp có kết quả tốt với rất tốt, doanh nghiệp có kết quả kém với rất kém, qua đó có cơ sở đưa ra các quyết định xử lý khác nhau tùy thuộc mức độ xếp loại của doanh nghiệp. Việc quy định nhiều mức xếp loại hơn sẽ giúp doanh nghiệp, cơ quan đại diện chủ sở hữu xác định được cụ thể hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp ở thời điểm hiện tại; trên cơ sở đó có kế hoạch, chiến lược để cải thiện, nâng cao hiệu quả hoạt động sản xuất kinh doanh.

Năm là, để nâng cao hiệu quả thực tế của việc xếp loại, đánh giá, ngoài quyết định chế độ khen thưởng đối với lãnh đạo doanh nghiệp và người lao động, kết quả đánh giá xếp loại cần được sử dụng làm cơ sở xem xét tái cơ cấu doanh nghiệp (ví dụ: những doanh nghiệp có 2 năm liên tục xếp loại rất thấp ngoài việc thay lãnh đạo doanh nghiệp còn cần đưa vào diện xem xét bắt buộc tái cơ cấu). Kết quả đánh giá, xếp loại là cơ sở vững chắc để cơ quan có thẩm quyền xem xét bắt buộc tái cơ cấu doanh nghiệp khi có kết quả xếp loại thấp. Tuy nhiên, việc đánh giá, xếp loại phải được thực hiện khách quan, khoa học, phù hợp với từng doanh nghiệp để đảm bảo các doanh nghiệp hoạt động vì mục tiêu chính trị, xã hội được đánh giá, xếp loại đúng đắn; theo đó việc thực hiện tái cơ cấu cũng có cơ sở chắc chắn hơn.

Sáu là, nghiên cứu xây dựng việc đánh giá thường niên và đánh giá theo nhiệm kỳ, đánh giá kết quả cũng như quá trình hoạt động, lương thưởng gắn với hiệu suất, gắn lương thưởng của người điều hành với kết quả hàng năm của doanh nghiệp, gắn hoạt động bổ nhiệm, miễn nhiệm với đánh giá nhiệm kỳ và các mục tiêu dài hạn.

Tài liệu tham khảo

1. Quốc hội (2014), Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp số 69/2014/QH13, ngày 26/11/2014;
2. Bộ Tài chính, Thông tư số 200/2015/TT-BTC ngày 15/12/2015 hướng dẫn một số nội dung về giám sát đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp; giám sát tài chính, đánh giá hiệu quả hoạt động và công khai thông tin tài chính của DNNN và doanh nghiệp có vốn nhà nước;
3. Bộ Tài chính, Thông tư số 77/2021/TT-BTC ngày 17/9/2021 sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 200/2015/TT-BTC;
4. Chính phủ, Nghị định số 87/2015/NĐ-CP ngày 06/10/2015 về giám sát đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp; giám sát tài chính đánh giá hiệu quả hoạt động và công khai thông tin tài chính của doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp có vốn nhà nước;
5. Chính phủ, Báo cáo số 482/BC-CP ngày 30/9/2023 về hoạt động đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp trong phạm vi toàn quốc năm 2022;
6. Bộ Kế hoạch và đầu tư, Báo cáo số 7542/BC-BKHĐT ngày 13/9/2023 về tình hình hoạt động sản xuất kinh doanh và đầu tư phát triển của doanh nghiệp Nhà nước trong phạm vi toàn quốc năm 2023 (Tài liệu phục vụ Hội nghị Thường trực Chính phủ làm việc với doanh nghiệp nhà nước ngày 14/9/2023).

Thông tin tác giả

TS. Bùi Tuấn Minh - Cục Tài chính doanh nghiệp (Bộ Tài chính)

Email: buituanminh@mof.gov.vn