

**GIÁM SÁT, ĐÁNH GIÁ
DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC:
THỰC TRẠNG VÀ KHUYẾN NGHỊ ĐỔI MỚI**

MỤC LỤC

1. Vai trò của giám sát, đánh giá trong quản lý doanh nghiệp nhà nước.....	2
2. Thực trạng quy định pháp luật về giám sát, đánh giá doanh nghiệp nhà nước	3
3. Những tồn tại, hạn chế của giám sát, đánh giá doanh nghiệp nhà nước	8
4. Khuyến nghị đổi mới và tăng cường giám sát, đánh giá doanh nghiệp nhà nước	13

Trong nhiều năm qua, đặc biệt từ khi chuyển mạnh sang áp dụng thể chế kinh tế thị trường, việc đánh giá hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước (DNNN), nhất là đối với tổng công ty nhà nước (TCTNN) và tập đoàn kinh tế nhà nước (TĐKTNN) trong thời gian gần đây, tuy có các ý kiến trái chiều, nhưng phần lớn cho rằng chưa sát với thực tế ở DNNN. Nguyên nhân là do việc giám sát DNNN chưa sát thực tế nên đánh giá chưa đúng thực trạng còn kém hiệu quả ở nhiều DNNN. Làm rõ những hạn chế, tồn tại và những vấn đề của giám sát, đánh giá DNNN là cần thiết, vừa giúp làm sáng tỏ thực trạng giám sát, đánh giá DNNN, vừa là căn cứ để cải thiện quản lý, giám sát DNNN, nhất là đối với TĐKTNN, TCTNN.

1. Vai trò của giám sát, đánh giá trong quản lý doanh nghiệp nhà nước

Quản lý và giám sát là hai phạm trù khác nhau, nhưng chứa đựng trong nhau, đan xen vào nhau, bổ sung cho nhau. Quản lý cần có giám sát; giám sát là một trong những nhiệm vụ của quản lý. Giám sát – tức là theo dõi, xem xét, đánh giá xem đối tượng quản lý có thực hiện đúng yêu cầu và đạt được mục tiêu do quản lý đặt ra không. Giám sát cung cấp thông tin phản hồi về đối tượng quản lý, sự tiến triển trong thực hiện mục tiêu quản lý, làm cơ sở cho hoạt động quản lý, để người quản lý ra quyết định hoặc điều chỉnh quyết định.

Giám sát và đánh giá DNNN là hai khái niệm khác nhau, hai loại hoạt động kế tiếp nhau, nhưng bổ trợ cho nhau. Giám sát mang tính miêu tả, cung cấp thông tin về tình trạng của DNNN tại một thời điểm nào đó hoặc trong một khoảng thời gian nào đó. Giám sát luôn đi kèm với đánh giá để phân tích, nhận định, kết luận về mục tiêu quản lý được đặt ra hoặc kỳ vọng có đạt được hay không và vì sao. Giám sát, đánh giá DNNN thông thường được nhìn nhận thiên về từ góc độ chức năng chủ sở hữu nhà nước.

Giám sát, đánh giá DNNN phản ánh mối quan hệ hai chiều giữa các cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước (chủ thể quản lý) và DNNN (đối tượng bị quản lý). Một mặt, đó là quyền của các cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước tiến hành theo dõi, nắm bắt thông tin, xem xét, đánh giá đối với DNNN. Mặt khác, nó cũng xác nhận nghĩa vụ của DNNN chịu sự giám sát, đánh giá của các cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước. Trong đó nghĩa vụ cung cấp thông tin và minh bạch hoá thông tin cho các cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước và các bên liên quan là yêu cầu cấp thiết trong quản trị doanh nghiệp hiện đại trong thể chế kinh tế thị trường.

Trong kinh tế thị trường hiện đại, các DNNN được tổ chức thành các công ty hay được “công ty hoá” - cụ thể là chuyển thành các công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn (TNHH) một thành viên hoặc hai thành viên trở lên, là một tất yếu. Đây là những pháp nhân độc lập với chủ sở hữu, được trao quyền tự chủ lớn hơn so với trước “công ty hoá”, có địa vị bình đẳng với các doanh nghiệp khác. Cũng vì vậy, việc giám sát và đánh giá của chủ sở hữu nhà nước đối với những DNNN này là rất cần thiết. Đây là vai trò mới của nhà đầu tư Nhà nước, vừa không can thiệp vào các doanh nghiệp này nhưng vẫn nắm bắt và quản lý được quyền chủ sở hữu của mình.

Do nhận thức chưa đúng về vai trò của giám sát, đánh giá DNNN nên vừa qua chúng ta đã phải trả giá cho những thua lỗ, thất thoát, lãng phí, thiếu trách nhiệm và cả tham nhũng xảy ra trong các DNNN, nhất là tại một số TĐKTNN và TCTNN.

2. Thực trạng quy định pháp luật về giám sát, đánh giá doanh nghiệp nhà nước

Các quy định có liên quan đến giám sát, đánh giá DNNN, ở mức độ nhiều ít khác nhau, trực tiếp hay gián tiếp, đã được thể hiện trong một số các văn bản quy phạm pháp luật chủ yếu như: Luật DNNN (2003); Quyết định số 224/2006/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ban hành Quy chế giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN; Quyết định số 169/2007/QĐ-TTg ban hành Quy chế giám sát đối với DNNN thua lỗ, kinh doanh không hiệu quả; Nghị định số 101/2009/NĐ-CP của Chính phủ về thí điểm thành lập, tổ chức, hoạt động và quản lý TĐKTNN; Nghị định 25/2010/NĐ-CP về chuyển đổi công ty nhà nước thành công ty TNHH một thành viên và tổ chức quản lý công ty TNHH một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu; Nghị định 61/2013/NĐ-CP ngày 25/6/2013 về việc ban hành Quy chế giám sát tài chính và đánh giá hiệu quả hoạt động và công khai thông tin tài chính đối với doanh nghiệp do nhà nước làm chủ sở hữu và doanh nghiệp có vốn nhà nước; Nghị định số 71/2013/NĐ-CP ngày 11 tháng 7 năm 2013 của Chính phủ về đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp và quản lý tài chính đối với doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ; Nghị định 99/2012/NĐ-CP ngày 15/11/2012 về việc phân công, phân cấp thực hiện các quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước và vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp; Nghị định 19/2014/NĐ-CP ngày 14/03/2014 ban hành Điều lệ mẫu của công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu; Nghị định 69/2014/NĐ-CP ngày 15 tháng 07 năm 2014 về tập đoàn kinh tế nhà nước và tổng công ty nhà nước.

Từ tập hợp của các văn bản này cho thấy khung quy định về giám sát, đánh giá DNNN được hình thành trong khoảng thời gian khá dài, bắt đầu từ Luật DNNN 2003 và đến nay vẫn đang tiếp tục bổ sung, hoàn chỉnh.

Luật DNNN 2003 quy định một số nguyên tắc cơ bản về giám sát, đánh giá hoạt động của công ty nhà nước, trong đó các cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước có quyền, nghĩa vụ giám sát, đánh giá hoạt động của công ty nhà nước; yêu cầu các chủ thể này hướng dẫn chi tiết thêm một số quy định trong Luật DNNN 2003 và triển khai thực hiện giám sát, đánh giá hoạt động của DNNN.

Để thực hiện Luật DNNN, cuối năm 2006, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quy chế giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN (kèm theo Quyết định số 224/2006/QĐ-TTg) với những quy định khá cụ thể và chi tiết về phương pháp, cách thức, công cụ, biện pháp áp dụng trong giám sát, đánh giá hoạt động DNNN. Căn cứ Quy chế này, từ năm 2007 đến nay, hàng năm các DNNN tự đánh giá, xếp loại và báo cáo đại diện chủ sở hữu và Bộ Tài chính để làm căn cứ trích thưởng. Tuy nhiên, Quyết định số 224/2006/QĐ-TTg có hạn chế là chủ yếu thiên về giám sát, đánh giá hoạt động tài chính của DNNN để xếp hạng doanh nghiệp, phục vụ cho việc thực hiện chế độ thưởng, phạt đối với bộ máy quản lý DNNN. Phạm vi giám sát, đánh giá theo Quyết định 224/2006/QĐ-TTg hẹp hơn rất nhiều so với những nội dung hoạt động cần có sự giám sát, đánh giá từ phía Nhà nước, nhất là đối với TĐKTNN, TCTNN. Những nội dung quan trọng như mục tiêu chính của chủ sở hữu giao, chiến lược phát triển, định hướng kinh doanh, ngành nghề, lĩnh vực kinh doanh chính; đầu tư ra ngoài ngành, lĩnh vực kinh doanh chính; đầu tư thành lập công ty con, công ty liên kết... chưa được quy định trong Quyết định 224/2006/QĐ-TTg hoặc trong các văn bản khác để làm căn cứ giám sát, đánh giá DNNN.

Trong các năm 2009 và 2010, Chính phủ tiếp tục ban hành các Nghị định 101/2009/NĐ-CP và Nghị định 25/2010/NĐ-CP về tổ chức, quản lý các TĐKTNN và các DNNN 100% vốn nhà nước chuyển thành công ty TNHH một thành viên. Nội dung 2 văn bản này bao gồm các quy định về giám sát, đánh giá và phân công, phân cấp trách nhiệm giám sát, đánh giá đối với TĐKTNN và các DNNN khác chuyển thành công ty TNHH một thành viên hoạt động theo Luật Doanh nghiệp. Hai văn bản này hình thành khung khổ quy định ban đầu về TĐKTNN có công ty mẹ là các công ty TNHH một thành viên là Nhà nước. Từ đây có thể phát triển tiếp, hướng dẫn chi tiết, tạo nền tảng pháp lý cho việc giám sát, đánh giá đối với hoạt động của TĐKTNN, của bộ máy quản lý, điều hành của những TĐKTNN có công ty mẹ là các công ty

TNNH một thành viên là Nhà nước. Tuy nhiên, rất tiếc các quy định về giám sát, đánh giá trong hai văn bản trên chưa được hướng dẫn cụ thể, chi tiết thêm nên không được sử dụng như là công cụ pháp lý cơ bản, cần thiết để triển khai giám sát, đánh giá TĐKTNN và các doanh nghiệp 100% vốn nhà nước.

Sau khi Đề án “Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, trọng tâm là Tập đoàn kinh tế và Tổng công ty nhà nước giai đoạn 2011 - 2015” được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt và triển khai theo Quyết định 929/QĐ-TTg ngày 17/7/2012, khung pháp lý về giám sát, đánh giá DNNN tiếp tục được điều chỉnh, bổ sung thêm. Chính phủ đã ban hành một số văn bản mới chứa đựng các nội dung liên quan đến giám sát, đánh giá DNNN gồm Nghị định 61/2013/NĐ-CP, Nghị định số 71/2013/NĐ-CP, Nghị định 99/2012/NĐ-CP , Nghị định 19/2014/NĐ-CP, Nghị định 69/2014/NĐ-CP. Bộ Tài chính ban hành các Thông tư 158/2013/TT-BTC hướng dẫn một số nội dung về giám sát tài chính và đánh giá hiệu quả hoạt động đối với doanh nghiệp do nhà nước làm chủ sở hữu và doanh nghiệp có vốn nhà nước; Thông tư 171/2013/TT-BTC hướng dẫn về công khai thông tin tài chính theo quy định tại Nghị định số 61/2013/NĐ-CP; và Thông tư 220/2013/TT-BTC ngày 31/12/2013 hướng dẫn thực hiện một số điều của Nghị định số 71/2013/NĐ-CP.

Mặc dù vậy, các quy phạm pháp luật trên, xét về tính hệ thống, tính toàn, chưa tạo thành khung khổ hoàn chỉnh về quản lý, giám sát, đánh giá đối với DNNN, mà mới là tập hợp một số văn bản liên quan đến giám sát, đánh giá DNNN. Các văn bản này được chia thành 2 nhóm:

Nhóm thứ nhất gồm những văn bản chế định về cơ chế giám sát, đánh giá hoạt động của DNNN - tức quy định về các phương pháp, cách thức, công cụ, biện pháp thực hiện giám sát, đánh giá hoạt động DNNN. Đây là các văn bản liên quan trực tiếp và sử dụng để giám sát, đánh giá DNNN. Thuộc nhóm này gồm có:

- Quyết định số 224/2006/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ban hành Quy chế giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN, áp dụng từ năm 2006 đến giữa 2013 sau khi có Nghị định 61/2013/NĐ-CP thay thế. Tuy nhiên, phạm vi nội dung giám sát theo Quyết định 224/2006/QĐ-TTg hẹp hơn rất nhiều so với phạm vi nội dung rộng hơn cần có sự giám sát của chủ sở hữu đối với hoạt động của DNNN như: mục tiêu chủ sở hữu đặt ra; chiến lược phát triển, định hướng kinh doanh; ngành nghề, lĩnh vực kinh doanh chính; đầu tư ra ngoài ngành, lĩnh vực kinh doanh chính; đầu tư thành lập công ty con, công ty liên kết...

- Nghị định số 101/2009/NĐ-CP về thí điểm thành lập, tổ chức, hoạt động và quản lý tập đoàn kinh tế nhà nước. Nghị định này gồm một số chế định cơ bản hỗ trợ cho việc hình thành cơ chế giám sát hoạt động của TĐKTNN, như: chế định về nội dung giám sát; chế định về chủ thể giám sát; chế định phân công, phân cấp nhiệm vụ và nội dung giám sát cho các chủ thể giám sát; chế định phương thức thực hiện giám sát; chế định quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu với hàm ý là các chủ thể đại diện chủ sở hữu TĐKTNN cũng phải được giám sát; chế định trách nhiệm hướng dẫn tiếp để thực hiện việc giám sát theo các quy định của Nghị định 101/2009/NĐ-CP.

- Nghị định 61/2013/NĐ-CP và 2 thông tư của Bộ Tài chính hướng dẫn chi tiết thi hành nghị định này gồm Thông tư 158/2013/TT-BTC và Thông tư 171/2013/TT-BTC. Trong đó, Nghị định 61/2013/NĐ-CP quy định về chủ thể giám sát, đánh giá; tổ chức việc giám sát, đánh giá; phạm vi giám sát, đánh giá (giám sát trong lĩnh vực tài chính, công khai thông tin về tài chính, đánh giá về hiệu quả hoạt động), nội dung giám sát, đánh giá (việc quản lý, sử dụng vốn, tài sản; bảo toàn, phát triển vốn; thực hiện các chính sách với người lao động); căn cứ thực hiện; phương thức thực hiện (giám sát trước, trong và sau); tiêu chí đánh giá; nguyên tắc đánh giá và xếp loại DNNN. Hai thông tư 158/2013/TT-BTC và 171/2013/TT-BTC hướng dẫn cụ thể về các nội dung của Nghị định 61/2013/NĐ-CP. Sau Quyết định số 224/2006/QĐ-TTg và Nghị định 101/2009/NĐ-CP thì đây là các văn bản tiếp theo có nhiều nội dung bám sát hơn với yêu cầu giám sát, đánh giá DNNN và hướng dẫn cụ thể hơn để thực hiện so với Nghị định 101/2009/NĐ-CP.

Nhóm thứ hai gồm những văn bản quy phạm pháp luật với các chế định chung có tính nguyên tắc về giám sát, đánh giá hoạt động của DNNN hoặc có liên quan giám sát, đánh giá hoạt động của DNNN. Nhóm văn bản này không đi sâu vào quy định chi tiết về cơ chế giám sát, đánh giá đối với hoạt động của DNNN và đối với hoạt động của bộ máy quản lý của DNNN.

Văn bản quy phạm pháp luật chủ yếu thuộc nhóm này bao gồm:

- Luật Doanh nghiệp nhà nước (2003). Luật này đưa ra một số các quy định về các chủ thể quản lý (gồm chủ sở hữu nói chung, Chính phủ, Bộ quản lý ngành, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Bộ Tài chính) và các quy định chung về giám sát, đánh giá hoạt động của DNNN nhưng chưa đủ cụ thể và chi tiết để áp dụng vào giám sát, đánh giá hoạt động và quản trị của DNNN.

- Nghị định 25/2010/NĐ-CP ngày 19/3/2010 của Chính phủ về chuyển đổi công ty nhà nước thành công ty TNHH một thành viên và tổ chức quản lý công ty TNHH một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu. Nghị định này chủ yếu đưa ra các quy định yêu cầu thực hiện giám sát đối với công ty TNHH một thành viên do nhà nước làm chủ sở hữu.

- Quyết định số 169/2007/QĐ-TTg ngày 8/11/2007 ban hành Quy chế giám sát đối với DNNN thua lỗ, kinh doanh không hiệu quả, áp dụng để giám sát các đối tượng DNNN kinh doanh thua lỗ, hoạt động không có hiệu quả. Quyết định 169/2007/QĐ-TTg thiên về giám sát hoạt động tài chính của DNNN, chủ yếu giám sát tình trạng kinh doanh thua lỗ, hoạt động không có hiệu quả, phục vụ mục tiêu xác định nguyên nhân và biện pháp giúp doanh nghiệp khắc phục tồn tại, nâng cao hiệu quả sử dụng vốn, hiệu quả hoạt động kinh doanh và biện pháp xử lý đối với người quản lý, điều hành doanh nghiệp.

- Các văn bản khác bao gồm Nghị định 99/2012/NĐ-CP, Nghị định 71/2013/NĐ-CP, Nghị định 69/2014/NĐ-CP, Nghị định 19/2014/NĐ-CP và Thông tư 220/2013/TT-BTC. Đây là những văn bản ban hành từ năm 2012 trở lại đây chủ yếu để thể chế hoá chủ trương tái cấu trúc DNNN, hỗ trợ, thúc đẩy các hoạt động giám sát, đánh giá DNNN. Trong đó:

Nghị định 99/2012/NĐ-CP quy định về quyền, trách nhiệm của chủ sở hữu nhà nước và các tổ chức, cá nhân được phân công, phân cấp thực hiện quyền chủ sở hữu trong thực hiện giám sát các nội dung quản lý của chủ sở hữu bao gồm: giám sát việc chấp hành pháp luật; đánh giá việc thực hiện mục tiêu, nhiệm vụ được giao, kết quả hoạt động, hiệu quả sản xuất kinh doanh; quản lý, sử dụng, bảo toàn, phát triển vốn của DNNN; đánh giá viên chức quản lý doanh nghiệp.

Nghị định số 71/2013/NĐ-CP và Thông tư 220/2013/TT-BTC chủ yếu quy định quyền, trách nhiệm về giám sát tài chính – là một phần nội dung của quản lý tài chính đối với DNNN do nhà nước sở hữu 100% vốn điều lệ hoặc sở hữu cổ phần đa số.

Nghị định 69/2014/NĐ-CP thay thế Nghị định 101/2009/NĐ-CP tiếp tục chế định về nội dung quản lý DNNN trong đó có giám sát, đánh giá của chủ sở hữu đối với nhóm DNNN quy mô lớn là TĐKT và TCTN.

Nghị định 19/2014/NĐ-CP quy định trách nhiệm giám sát của chủ sở hữu đối với DNNN, nghĩa vụ của DNNN chịu sự giám sát của chủ sở hữu và thực hiện chế độ

báo cáo và thông tin cho chủ sở hữu để giám sát, nghĩa vụ công khai thông tin ra bên ngoài doanh nghiệp.

3. Những tồn tại, hạn chế của giám sát, đánh giá doanh nghiệp nhà nước

a) Về quy định pháp luật

Từ 1/7/2010, Luật DNNN hết hiệu lực thi hành, toàn bộ các DNNN chuyển sang hoạt động theo Luật Doanh nghiệp, cũng có nghĩa về mặt pháp lý, Quyết định 224/2006/QĐ-TTg không còn hiệu lực để giám sát, đánh giá đối với DNNN. Các DNNN chuyển sang áp dụng các quy định về giám sát, đánh giá theo Luật Doanh nghiệp. Tuy nhiên, Luật Doanh nghiệp áp dụng chung cho mọi thành phần kinh tế, không có các chế định về giám sát, đánh giá đối với doanh nghiệp hoạt động theo Luật Doanh nghiệp, trong đó có DNNN. Cũng vì vậy, các DNNN, kể cả các TĐKTNN và TCTNN vẫn tiếp tục được giám sát, đánh giá theo các quy định của Quyết định 224/2006/QĐ-TTg dù rằng các quy định này không chỉ thiếu tính chính danh về mặt pháp lý mà còn không toàn diện, chỉ thiên về giám sát, đánh giá tài chính và không phù hợp cho giám sát, đánh giá các nhóm công ty dạng hình như TĐKTNN, TCTNN. Tình trạng này kéo dài từ giữa năm 2010 đến khi ban hành Nghị định 61/2013/NĐ-CP vào tháng 6 năm 2013 thay thế cho Quyết định 224/2006/QĐ-TTg. Đây cũng là một trong những nguyên nhân dẫn đến giám sát, đánh giá DNNN kém hiệu lực, hiệu quả. Cũng chính trong khoảng thời gian này đã có nhiều TĐKT, TCTNN đầu tư dàn trải, đầu tư ra ngoài ngành kinh doanh chính gây thất thoát, lãng phí, kém hiệu quả hoặc thua lỗ nhưng không phát hiện được.

Bên cạnh đó, mặc dù Nghị định 61/2013/NĐ-CP đã thay thế Quyết định 224/2006/QĐ-TTg, quy định về giám sát, đánh giá trong Nghị định 61/2013/NĐ-CP và các thông tư hướng dẫn đã cụ thể và chi tiết hơn nhưng vẫn còn những hạn chế. Nội dung cũng như các chỉ tiêu giám sát, đánh giá DNNN trong Nghị định 61/2013/NĐ-CP không có nhiều thay đổi so với trước. Đặc biệt, các chỉ tiêu giám sát, đánh giá vẫn chưa toàn diện, vẫn thiên về nội dung tài chính, vẫn hướng vào đối tượng là doanh nghiệp độc lập, chưa thích hợp với giám sát, đánh giá nhóm công ty dạng như TĐKTNN, TCTNN.

Thực trạng này cho thấy, còn có khoảng trống pháp lý hay sự thiếu hụt của khung pháp lý về giám sát, đánh giá DNNN, nhất là đối với nhóm công ty dạng như TĐKTNN, TCTNN, khi các DNNN và nhóm công ty chuyển sang hoạt động theo

Luật Doanh nghiệp trong môi trường kinh doanh chung, thống nhất và theo thể chế kinh tế thị trường.

b) Về các chỉ tiêu đánh giá DNNN

Từ năm 2006 đến năm 2013, theo Quyết định số 224/2006/QĐ-TTg, việc đánh giá DNNN thực hiện theo 5 chỉ tiêu, chủ yếu là các chỉ tiêu tài chính gồm: (i) doanh thu hoặc sản lượng; (ii) lợi nhuận và tỷ suất lợi nhuận; (iii) nợ phải trả quá hạn và khả năng thanh toán nợ đến hạn; (iv) tình hình chấp hành chế độ, chính sách, pháp luật; và (v) tình hình thực hiện sản phẩm, dịch vụ công ích. Từ giữa năm 2013, theo quy định mới (Nghị định 61/2013/NĐ-CP), 5 chỉ tiêu này vẫn tiếp tục sử dụng để đánh giá DNNN.

Như vậy, các chỉ tiêu giám sát, đánh giá DNNN trong các quy định cũ trước đây (Quyết định số 224/2006/QĐ-TTg) và đang sử dụng hiện nay (Nghị định 61/2013/NĐ-CP) đều cho thấy việc giám sát, đánh giá DNNN hầu như mới chỉ quan tâm phản ánh về mặt tài chính của hoạt động DNNN. Trong khi đó nhà nước chưa có các chỉ tiêu giám sát, đánh giá đối với 2 mặt hoạt động quan trọng khác của DNNN là hoạt động kinh doanh (gồm các vấn đề quan trọng như tình hình chấp hành quyết định của chủ sở hữu nhà nước, triển khai các dự án được phê duyệt, mở rộng ngành lĩnh vực kinh doanh, đầu tư vào lĩnh vực rủi ro, thành lập doanh nghiệp vượt khả năng quản lý...) và công tác tổ chức, cán bộ của DNNN (gồm công tác bổ nhiệm, ủy quyền, giao nhiệm vụ và đánh giá năng lực, trách nhiệm của người đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại các doanh nghiệp).

Điều đó cho thấy các chỉ tiêu giám sát, đánh giá DNNN vẫn còn phiến diện, thiên về tài chính, chưa chú trọng nhiều đến quản trị doanh nghiệp trong thể chế kinh tế thị trường.

Bên cạnh đó, các chỉ tiêu giám sát, đánh giá chưa xét tới đặc thù ngành, lĩnh vực hoạt động của DNNN cũng như nhiệm vụ đặc thù của DNNN. Hiện nay, DNNN ở Việt Nam mang đặc tính đa mục tiêu, vừa có mục tiêu kinh tế, vừa có mục tiêu xã hội. Một số DNNN lớn còn thực hiện mục tiêu tham gia điều tiết thị trường và ổn định kinh tế vĩ mô. Tuy nhiên, các chỉ tiêu đánh giá hiện nay đối với DNNN chưa phản ánh được tính đa mục này.

Đối với viên chức quản lý doanh nghiệp, hiện vẫn chưa có các tiêu chí giám sát, đánh giá phù hợp. Theo Nghị định 66/2011/NĐ-CP ngày 1/8/2011, nội dung đánh giá người quản lý doanh nghiệp và người đại diện, gồm: thứ nhất, chấp hành đường lối,

chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước; thứ hai, phẩm chất chính trị, đạo đức, lối sống, tác phong và lề lối làm việc; và thứ ba, năng lực, trình độ quản lý doanh nghiệp, trong đó quan trọng nhất là tiêu chuẩn thứ ba. Tuy nhiên, hiện nay chưa có các chỉ tiêu cụ thể để đánh giá về năng lực, trình độ quản lý doanh nghiệp của chức danh này.

c) Về hiệu lực, hiệu quả giám sát, đánh giá

Thứ nhất, giám sát, đánh giá ở cả cấp doanh nghiệp, TĐKTNN, TCTNN (giám sát nội bộ) và ở cấp trên DNNN, TĐKTNN, TCTNN (quản lý, giám sát của chủ sở hữu nhà nước) chưa thật sự có hiệu quả.

Thời gian vừa qua nhiều TĐKTNN, TCTNN và DNNN đầu tư tràn lan, đầu tư ra ngoài ngành kinh doanh chính, vượt quá khả năng tài chính và năng lực quản trị của bộ máy nhưng không được phát hiện, cảnh báo, ngăn chặn kịp thời, trong khi đó có rất nhiều đầu mối, tầng cấp tham gia giám sát, theo dõi, đánh giá DNNN. Các trường hợp của Tập đoàn Công nghiệp tàu thủy Vinashin, Tổng công ty vận tải hàng hải Vinalines là minh chứng cho điều đó. Ở thời điểm cuối năm 2011 có 1309 doanh nghiệp 100% vốn nhà nước nhưng có tới 101 đầu mối quản lý, trong đó: 17 bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ quản lý 355 doanh nghiệp; 63 tỉnh, thành phố quản lý 701 doanh nghiệp; 11 TĐKTNN quản lý 147 doanh nghiệp; 10 tổng công ty 91 quản lý 106 doanh nghiệp. Ngoài ra, có 5 Bộ, cơ quan ngang Bộ khác tham gia thực hiện các nhiệm vụ của chủ sở hữu nhà nước và 7 cơ quan, ban, ngành có lãnh đạo là thành viên trong Ban Chỉ đạo đổi mới và phát triển doanh nghiệp¹ cũng có liên quan đến thực hiện các nhiệm vụ của chủ sở hữu nhà nước.

Thực tế đó cho thấy, bên cạnh khoảng trống về quy định pháp luật và tiêu chí giám sát, đánh giá chưa phù hợp như phân tích ở trên, thì quản lý, giám sát DNNN chưa thật sự bám sát thực tế, chưa có hiệu quả. Vì vậy Hội nghị lần thứ 6 Ban chấp hành Trung ương Đảng Khóa XI đã đánh giá "Hoạt động giám sát chưa có tác dụng cảnh báo và ngăn ngừa việc sử dụng kém hiệu quả vốn và tài sản nhà nước đầu tư. Cơ chế giám sát việc thực hiện các quyền, nghĩa vụ và bảo vệ lợi ích của chủ sở hữu nhà nước còn thiếu đồng bộ".

Thứ hai, còn có khoảng cách giữa quy định và thực tế giám sát, đánh giá hoạt động của DNNN. Cụ thể:

¹ Gồm Bộ Tư pháp, Bộ NN và PTNT, Bộ Tài nguyên và Môi trường, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, Văn phòng Trung ương Đảng, Đảng ủy Khối doanh nghiệp Trung ương, Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam

- Có nhiều yêu cầu về giám sát, đánh giá được pháp luật quy định trong Luật DNNN năm 2003, Nghị định 101/2009/NĐ-CP, Nghị định 25/2010/NĐ-CP trước đây và Nghị định 61/2013/NĐ-CP hiện nay, nhưng chưa được triển khai thực hiện do chưa có hướng dẫn chi tiết.

Cụ thể, điểm a, khoản 2, Điều 43 và khoản 2, Điều 45 của Nghị định 101/2009/NĐ-CP quy định trách nhiệm của Chính phủ ban hành quy chế quản lý, giám sát, đánh giá đối với TĐKTNN và các Bộ: Kế hoạch và Đầu tư, Tài chính, Tư pháp, Lao động - Thương binh và Xã hội, Nội vụ, Công Thương có trách nhiệm hướng dẫn thực hiện. Tuy nhiên, cả quy chế giám sát, đánh giá lẫn hướng dẫn của các Bộ trên đều không được ban hành, dẫn đến việc giám sát, đánh giá theo Nghị định 101/2009/NĐ-CP không thực hiện được.

Một ví dụ khác, khoản 2, Điều 6 của Nghị định 25/2010/NĐ-CP quy định ưu tiên áp dụng giám sát, đánh giá theo quy định của Nghị định 101/2009/NĐ-CP nếu có sự khác nhau trong quy định về giám sát, đánh giá giữa Nghị định 25/2010/NĐ-CP và Nghị định 101/2009/NĐ-CP. Trên thực tế, giám sát, đánh giá theo cả 2 Nghị định (25/2010/NĐ-CP và 101/2009/NĐ-CP) đều không được triển khai mà vẫn thực hiện theo quy định cũ của Quyết định 224/2006/QĐ-TTg.

Ví dụ tiếp theo là, khoản 1 Điều 15 Thông tư 158/2013/TT-BTC quy định tiêu chí đánh giá kết quả hoạt động của viên chức quản lý doanh nghiệp thực hiện theo hướng dẫn của Bộ Nội vụ. Thực tế đánh giá kết quả hoạt động của viên chức quản lý doanh nghiệp vẫn thực hiện theo Nghị định 66/2011/NĐ-CP với các hạn chế là thiếu các chỉ tiêu cụ thể để đánh giá về năng lực, trình độ quản lý doanh nghiệp của viên chức quản lý doanh nghiệp.

Thứ ba, nhiều quyền giám sát, đánh giá đối với DNNN được giao cho các chủ thể đại diện chủ sở hữu (Chính phủ, Thủ tướng, các Bộ, ngành, UBND cấp tỉnh), đại diện trực tiếp chủ sở hữu (Hội đồng quản trị), đại diện theo uỷ quyền (Hội đồng thành viên), bộ máy điều hành (tổng giám đốc, phó tổng giám đốc, kế toán trưởng), nhưng cơ chế giám sát, nội dung, phương thức, tổ chức công việc giám sát chưa được quy định cụ thể nên thiếu tính khả thi.

d) Về tổ chức giám sát, đánh giá

Những tồn tại, hạn chế chủ yếu trong tổ chức giám sát, đánh giá DNNN bao gồm:

- Việc sử dụng bộ máy hành chính nhà nước để đánh giá DNNN không phải là lựa chọn tối ưu và không thích hợp trong thể chế kinh tế thị trường. Lý do là:

Thứ nhất, bộ máy hành chính và công chức nhà nước vừa thực hiện chức năng chủ sở hữu; vừa ban hành, áp dụng và điều tiết chính sách cho cả khu vực DNNN và các thành phần kinh tế khác; vừa tiến hành giám sát, đánh giá DNNN. Điều này dẫn đến hạn chế, một là, đại diện chủ sở hữu nhà nước thiếu tính chuyên trách, chuyên nghiệp, chồng chéo, nhiều đầu mối nhưng khó phối hợp và không rõ trách nhiệm; hai là, coi trọng ban hành các quy định hơn là tiến hành giám sát, đánh giá việc thực thi các quy định để phát hiện các sai lệch, sai phạm để điều chỉnh, xử lý; ba là, chậm phát hiện các vấn đề để xử lý.

Thứ hai, tổ chức bộ máy đánh giá DNNN chưa bảo đảm tính độc lập, khách quan trong đánh giá và chưa phản ánh tính toàn diện về chuyên môn. Cơ chế đánh giá DNNN theo Quyết định 224/2006/QĐ-TTg trước đây và Nghị định 61/2009/NĐ-CP hiện nay sử dụng phương pháp DNNN tự đánh giá và xếp hạng doanh nghiệp, sau đó chuyển kết quả lên Bộ Tài chính để kiểm tra, thẩm định. Quy trình này chứa đựng yếu tố “nội bộ”, theo hướng tự đánh giá của doanh nghiệp nhiều hơn.

Về thành phần, bộ máy đánh giá chỉ gồm công chức nhà nước ở Bộ Tài chính, không có thành phần bên ngoài, dù đó là công chức bên ngoài Bộ Tài chính, hay ở mức độ độc lập cao hơn là viên chức thuộc các tổ chức nghiên cứu như viện, trường hoặc chuyên gia độc lập, thành viên thuộc khu vực tư nhân. Vì vậy, tổ chức đánh giá DNNN không thể hiện rõ tính độc lập như thông lệ quốc tế. Trường hợp của Hàn Quốc là ví dụ về tính độc lập của bộ máy đánh giá DNNN. Theo đó, Ủy ban điều phối đánh giá doanh nghiệp công của Hàn Quốc thành lập năm 2007 có 11 thành viên đến từ khu vực tư nhân bên cạnh các thành viên đến từ một số Bộ thuộc Chính phủ.

Về mặt chuyên môn, sử dụng bộ máy trong ngành tài chính để đánh giá DNNN, với chuyên môn về tài chính, nên đương nhiên bộ máy này gặp khó khăn, hạn chế nhất định trong đánh giá các chuyên môn khác, cụ thể như đánh giá về quản trị công ty, đánh giá về tổ chức và nhân sự, đánh giá tính chuyên trách, chuyên nghiệp của viên chức quản lý doanh nghiệp...

đ) Một số vấn đề khác

- Chưa có các quy định cụ thể, rõ ràng về các mục tiêu hoạt động, thể hiện được thành tiêu chí, có thể giám sát được, giao cho các loại hình DNNN làm cơ sở để thực

hiện giám sát, đánh giá về mục tiêu hoạt động đối với DNNN, đặc biệt là đối với TĐKTNN và TCTNN.

- Chưa có cơ chế giám sát, đánh giá về việc thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước phân công, phân cấp cho các Bộ, UBND cấp tỉnh làm đại diện. Bên cạnh đó vẫn còn thiếu sự ràng buộc trách nhiệm rõ ràng với từng tổ chức, từng cá nhân, đặc biệt là người đứng đầu tổ chức trong thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước phân công, phân cấp. Còn tình trạng buông lỏng quản lý, giám sát quyền của chủ sở hữu Nhà nước tại các cơ quan này.

4. Khuyến nghị đổi mới và tăng cường giám sát, đánh giá doanh nghiệp nhà nước

- Xây dựng thể chế quản trị DNNN hiện đại theo hướng bảo đảm hiệu quả hoạt động của bộ máy quản lý và điều hành; tính minh bạch, công khai, trách nhiệm giải trình của tổ chức và cá nhân trong quản lý, điều hành DNNN; trách nhiệm giải trình của các cơ quan, tổ chức và cá nhân đại diện chủ sở hữu nhà nước; giám sát, kiểm soát các giao dịch ngầm và nội gián vì lợi ích cá nhân, lợi ích nhóm có ảnh hưởng đến quyền, lợi ích của chủ sở hữu nhà nước, cổ đông nhà nước và các bên có liên quan.

- Xây dựng và áp dụng quy chế giám sát, đánh giá hiệu quả hoạt động của các tổ chức, cá nhân thực hiện quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước. Xây dựng hệ thống tiêu chí giám sát, đánh giá hàng năm và dài hạn cho DNNN và người đại diện chủ sở hữu nhà nước, trong đó xác định rõ các chỉ tiêu chính cho mỗi chức danh; định kỳ đánh giá hiệu quả hoạt động; cơ chế khuyến khích; các chế tài xử lý vi phạm.

- Tăng cường trách nhiệm người đại diện theo uỷ quyền tại các TĐKTNN, TCTNN, DNNN quy mô lớn, độc quyền; tập trung vào kiểm tra, giám sát việc thực hiện nhiệm vụ bảo vệ lợi ích chủ sở hữu nhà nước.

- Quy định rõ trách nhiệm của các đối tượng được giám sát, đánh giá, trong đó có trách nhiệm cung cấp thông tin, chế độ báo cáo (định kỳ và đột xuất), chế độ công bố thông tin và các biện pháp xử lý khi có kết quả giám sát, đánh giá.

- Xây dựng, thiết lập hệ thống thông tin và cơ sở dữ liệu đầy đủ, tin cậy, cập nhật, rõ ràng, minh bạch về các DNNN, đặc biệt là các TĐKTNN, TCTNN và các doanh nghiệp có vốn nhà nước khác; đảm bảo đây là một trong những căn cứ tin cậy được sử dụng trong quản lý, giám sát, đánh giá DNNN.

- Trong bối cảnh còn bất định về thông tin, thông tin không đầy đủ, thiếu minh bạch về DNNN như hiện nay, bên cạnh tiến hành đồng thời cả 2 hoạt động giám sát và đánh giá, cần tăng cường hoạt động giám sát, nâng cao chất lượng giám sát, đặc biệt chú trọng giám sát từ bên ngoài, giám sát độc lập, sử dụng thông tin và kết quả giám sát làm nền tảng cho đánh giá DNNN.

- Mở rộng, bổ sung nội dung đánh giá về DNNN. Ngoài đánh giá về mặt tài chính như hiện tại đang làm, cần bổ sung đánh giá về 2 mặt quan trọng khác của DNNN gồm: đánh giá hoạt động kinh doanh của DNNN (việc mở rộng ngành nghề, lĩnh vực kinh doanh, chấp hành quyết định của chủ sở hữu nhà nước, việc thực hiện các dự án đầu tư, triển khai các dự án được phê duyệt, đầu tư vào lĩnh vực rủi ro, thành lập doanh nghiệp vượt khả năng quản lý...); và đánh giá về tổ chức và cán bộ của DNNN (gồm công tác bổ nhiệm, uỷ quyền, giao nhiệm vụ và đánh giá năng lực, trách nhiệm của người đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại các doanh nghiệp...).

- Tăng tính khách quan, độc lập trong đánh giá đối với DNNN. Hình thành một tổ chức riêng (có thể ở dạng hội đồng) độc lập nhất định về chuyên môn với Bộ Tài chính, có đầy đủ các lĩnh vực về chuyên môn cần đánh giá về DNNN (gồm không chỉ quan chức, công chức, chuyên gia thuộc ngành tài chính mà gồm cả các ngành, lĩnh vực khác như về tổ chức, nhân sự, quản trị công ty, quản trị hành chính công, pháp luật), mở rộng thành phần tham gia đánh giá DNNN (không chỉ gồm công chức mà cả viên chức, chuyên gia độc lập).

- Thực hiện giải pháp cấp bách, đang được quan tâm hiện nay là chấm dứt tình trạng “nợ đọng” kéo dài về giải pháp giải quyết tình trạng kém hiệu lực, hiệu quả, khó phối hợp do nhiều đầu mối, không rõ trách nhiệm trong quản lý, giám sát DNNN, đặc biệt là TĐKTNN và TCTNN. Vì thế, cần thúc đẩy nhanh giải pháp có tính cải cách để tổ chức lại việc giám sát, đánh giá đối với các DNNN, đặc biệt là đối với các TĐKTNN và TCTNN. Thay vì vẫn tổ chức giám sát tản mạn và giao quyền và trách nhiệm nhiều hơn về cho các Bộ quản lý ngành, cần có quyết tâm chính trị để tập trung đầu mối, thành lập tổ chức chuyên trách và chuyên nghiệp để giám sát các TĐKTNN và TCTNN quy mô lớn, quan trọng.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Chiến lược và Tài chính Hàn Quốc và Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2012), Chương trình Chia sẻ tri thức (PSP) của Hàn Quốc với Việt Nam (2009-2011), Viện Phát triển Hàn Quốc và Viện Chiến lược phát triển, Hà Nội.
2. Bộ Tài chính, Đề án tái cơ cấu DNNN trọng tâm là tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước, tháng 4/2012.
3. Thủ tướng Chính phủ (2012), Quyết định 929/QĐ-TTg ngày 17/7/2012 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án “Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, trọng tâm là Tập đoàn kinh tế và Tổng công ty nhà nước giai đoạn 2011 - 2015”.
4. Trần Tiến Cường (2008), Đổi mới nội dung và phương thức quản lý, giám sát của nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước phù hợp với thể chế kinh tế thị trường và cam kết gia nhập WTO, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ, Bộ kế hoạch và Đầu tư.
5. Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2009), Báo cáo giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại các tập đoàn, tổng công ty nhà nước.
6. Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế trung ương (2012), Báo cáo nghiên cứu Đổi mới mô hình tổ chức thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước và phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp, Dự án “Tách chức năng chủ sở hữu doanh nghiệp nhà nước với chức năng quản lý hành chính nhà nước nhằm hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường và thực hiện cam kết WTO”, Hà Nội.