

Đánh giá hiệu quả hoạt động và xếp loại đối với doanh nghiệp nhà nước

Kinh nghiệm của Hàn Quốc và một số gợi ý cho Việt Nam

Kinh nghiệm của Hàn Quốc cho thấy, hệ thống các tiêu chí đánh giá hiệu quả hoạt động và xếp loại đối với doanh nghiệp nhà nước (DNNN) phải đảm bảo được tính minh bạch, công bằng, từ đó tạo động lực cho sự phát triển của DNNN. Vì vậy, để đánh giá và xếp loại DNNN một cách hiệu quả, cần có sự kết hợp giữa tiêu chí định lượng và định tính, với sự tham gia đánh giá của các DNNN, cơ quan đánh giá độc lập do Nhà nước thành lập và phản hồi từ xã hội.

1. Kinh nghiệm của Hàn Quốc

Giai đoạn 1962 - 1984, việc quản lý DNNN ở Hàn Quốc được thực hiện một cách chặt chẽ. Trong đó, hệ thống giám sát thực hiện theo từng bộ, ngành phân tán, thiếu linh hoạt và trách nhiệm giải trình. Nhà nước không tách bạch vai trò chủ sở hữu

THƯ VIỆN CÁN THO



và quản lý, can thiệp quá sâu vào hoạt động của doanh nghiệp¹ từ việc lập kế hoạch, sử dụng vốn, tuyển dụng nhân lực, mua sắm tài sản... vì vậy, vai trò quản lý của hội đồng quản trị doanh nghiệp bị thu hẹp. Bên cạnh đó, việc đánh giá DNNN dựa trên kết quả hoạt động, cùng với quy định về khen thưởng không tương ứng với hiệu suất và kết quả đạt được đã làm triệt tiêu sự sáng tạo cũng như năng lực quản lý của chủ doanh nghiệp. Hệ thống giám sát yếu kém, đánh giá dựa trên kết quả hoạt động đã làm mất đi động lực cho sự phát triển của DNNN.

Năm 2006, Luật Đánh giá khu vực công được ban hành đã khắc phục những hạn chế trước đó, chuyển từ đánh giá hiệu quả hoạt động sang đánh giá hiệu quả quản lý², tập trung vào ba nhóm gồm chính phủ, các cơ quan chính phủ ở địa phương và các tổ chức công cộng³. Trong đó các tổ chức công gồm các doanh nghiệp công và các tổ chức công cộng được đánh giá, xếp loại theo ba nhóm: doanh nghiệp công (có trên 50 nhân viên và tạo ra trên 50% doanh thu từ hoạt động tự chủ của mình); tổ chức bán công (được giao thực hiện một số nhiệm vụ theo đặt hàng của Chính phủ); tổ chức khác.

¹ 53% cán bộ quản lý do Nhà nước bổ nhiệm, trung bình hằng năm phải thực hiện 37 báo cáo; 33 lần xin ý kiến chấp thuận từ Chính phủ; những can thiệp hành chính, chính trị vào hoạt động sản xuất - kinh doanh tương đối phổ biến.

² Theo Luật này, việc đánh giá hiệu quả quản lý là một loạt các hoạt động thiết lập trách nhiệm, mục tiêu trung và dài hạn, kế hoạch thường niên và các chỉ số hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhằm xúc tiến hoạt động quản trị cũng như quá trình và kết quả quản lý dựa trên tính khả thi, hiệu suất và hiệu quả về kinh tế.

³ Theo Luật Quản lý khu vực công 2007.

1.1. Hệ thống đánh giá hiệu quả quản lý

Ủy ban Đánh giá (GPEC) là cơ quan đánh giá hiệu quả quản lý của DNNN⁴, gồm 15 thành viên là các chuyên gia tư vấn, giáo sư với các chuyên ngành khác nhau, do Thủ tướng và một đại diện phi chính phủ đồng Chủ tịch. Trong số 13 người còn lại, 2 thành viên là Bộ trưởng Bộ Chiến lược và Tài chính, Bộ trưởng Bộ Hành chính và An ninh công; 11 thành viên đến từ khu vực tư nhân gồm: 10 giáo sư và 1 đại diện từ công ty kế toán. Thành viên đại diện từ khu vực tư có nhiệm kỳ liên tục hai năm. Thông thường vào tháng 12, Bộ Chiến lược và Tài chính chuẩn bị tài liệu hướng dẫn hoạt động đánh giá hằng năm cho các DNNN, trong đó nêu chi tiết phương pháp, các chỉ số đánh giá, lịch trình đánh giá. GPEC sẽ tiến hành đánh giá độc lập vào khoảng từ tháng 3 đến tháng 6. Sau đó, Bộ Chiến lược và Tài chính nộp kết quả đánh giá lên Thủ tướng và Quốc hội vào cuối tháng 6. Ủy ban đánh giá thành lập các đội đánh giá gồm 150 thành viên là các chuyên gia đầu ngành liên quan đến các lĩnh vực của DNNN. Các thành viên này được chia thành 6 nhóm để đánh giá các khía cạnh gồm năng lực lãnh đạo; hiệu quả quản lý; chương trình kinh doanh then chốt; định lượng; quan hệ với nhân viên; đánh giá của kiểm toán viên. Các nhóm thực hiện đánh giá theo ba bước: Đánh giá báo cáo của DNNN, đánh giá tại đơn vị và đánh giá thông qua hai cuộc họp thẩm định (đánh giá chỉ tiêu định tính và định lượng).

⁴Jooheon Kim (2013), *Korea's Government Performance Evaluation System and Operating Experience 2013*, KDI School of Public Policy and Management, page 34.

1.2. Tiêu chí đánh giá và xếp loại DNNN ở Hàn Quốc

Trong đánh giá hiệu quả quản lý DNNN, chỉ tiêu định lượng chiếm 40%, chỉ tiêu định tính chiếm 60%. Bộ tiêu chí đánh giá được xây dựng trên 3 chỉ số chính và 17 chỉ số thành phần. Trong các chỉ số chính, lĩnh vực kinh doanh then chốt chiếm trọng số lớn nhất với 45/100 điểm. Các chỉ số thành phần được tính toán theo thang điểm 100, với trọng số khác nhau tùy thuộc vào mức độ tác động đến kết quả hoạt động. Ba chỉ số chính là:

(1) Lãnh đạo và trách nhiệm quản lý: Bao gồm các định hướng phát triển như mục tiêu, sứ mệnh của doanh nghiệp, các trách nhiệm liên quan (đóng góp) đối với xã hội. Chỉ số này gồm 5 chỉ số thành phần.

(2) Hiệu quả quản lý: Đánh giá việc sử dụng hệ thống các nguồn lực của doanh nghiệp, gồm 8 chỉ số thành phần.

(3) Lĩnh vực kinh doanh then chốt: Đánh giá kết quả kinh doanh đạt được và mức độ hài lòng của khách hàng, gồm 4 chỉ số thành phần.

Các chỉ số định tính thường được đánh giá dựa trên kết quả cải thiện và tính bền vững của hệ thống. Chỉ số này là chênh lệch giữa mục tiêu thấp nhất và kết quả thực tế đạt được; chênh lệch giữa mục tiêu thấp nhất và cao nhất. DNNN sẽ được xếp hạng theo sáu mức: S, A, B, C, D và E. Tùy theo xếp hạng đạt được, doanh nghiệp sẽ nhận được tiền thưởng (hạng S, A, B) hoặc bị phạt (hạng D, E). Người quản lý doanh nghiệp sẽ được thưởng từ 200 - 500% lương nếu doanh nghiệp xếp hạng tốt; hoặc bị trừ thưởng và có thể bị bãi miễn vị trí quản

lý nếu doanh nghiệp bị xếp hạng D hoặc E. Bên cạnh đó, kết quả đánh giá còn được sử dụng là một tiêu chí quyết định ngân sách dành cho doanh nghiệp trong năm tiếp theo.

Bảng 1. Chỉ số đánh giá hiệu quả quản lý các tổ chức công

STT	Chỉ số chính	Chỉ số thành phần		Trọng số	
				Định lượng	Định tính
1	Lãnh đạo và trách nhiệm quản lý (20)	Lãnh đạo của cán bộ quản lý		5	
2		Trách nhiệm quản lý và quản trị		3	
3		Đánh giá của công chúng			5
4		Trách nhiệm xã hội	Đóng góp xã hội	2	
5			Chương trình Chính phủ đề xuất		5
6	Hiệu quả quản lý (35)	Hiệu quả công việc			8
7		Tổ chức quản lý nhân sự		4	
8		Hệ thống quản lý tài chính	Quản lý tài chính	4	
9			Hiệu quả quản lý tài chính		6
10			Quản lý các quỹ		2
11		Chế độ lương và hiệu quả công việc	Chế độ lương và hiệu quả công việc	4	
12			Chi phí nhân công		4
13		Quan hệ giữa cán bộ quản lý và người lao động		3	
14	Lĩnh vực kinh doanh then chốt	Lựa chọn 4 chỉ số liên quan đến lĩnh vực kinh doanh then chốt		15	30
Tổng số				40	60

Nguồn: Joohoon Kim (2013), Korea's Government Performance Evaluation System and Operating Experience 2013

Đánh giá DNNN dựa trên hiệu quả quản lý đã kết hợp được cả tiền đánh giá và hậu đánh giá trên cơ sở so sánh kết quả đạt được với mục tiêu đề ra; tăng cường sự phối kết hợp giữa các cơ quan trong chính phủ (Bộ Chiến lược và Tài chính; GPEC, Hội đồng DNNN, hội đồng quản trị doanh nghiệp); đồng thời thiết lập quan hệ chặt chẽ giữa kết quả đánh giá với việc khen thưởng và xử phạt đối với doanh nghiệp và người quản lý doanh nghiệp; minh bạch thông tin đánh giá bằng cách lấy ý kiến phản biện đối với báo cáo đánh giá và công bố kết quả đánh giá, qua đó thúc đẩy cạnh tranh. Việc đánh giá DNNN ở Hàn Quốc cũng đã chú ý đến đặc điểm ngành nghề, lĩnh vực kinh doanh, tạo sự công bằng cho các doanh nghiệp hoạt động trong các lĩnh vực khác nhau. Việc chuyển từ đánh giá hiệu quả hoạt động sang đánh giá hiệu quả quản lý doanh nghiệp khắc phục được những hạn chế trước đây, nâng cao tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của người đại diện phần vốn chủ sở hữu.

Thực tế áp dụng hệ thống đánh giá hiệu quả quản lý DNNN cho thấy hệ thống này có tác động tích cực lên hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp, cụ thể là tác động rất lớn đến tăng năng suất lao động; tác động vừa phải đến hiệu quả sử dụng vốn, doanh thu và sản lượng; tác động rõ rệt đến nâng cao hiệu quả hoạt động của DNNN, thúc đẩy quá trình cải cách DNNN⁵.

⁵ Junki Kim, *State Owned Enterprise Reform and Corporate Government Reform in Korea*.

2. Một số gợi ý đối với Việt Nam

Hiện tại, việc giám sát, đánh giá hiệu quả hoạt động và xếp loại DNNN tại Việt Nam đang thực hiện theo Nghị định số 87/2015/NĐ-CP ngày 06/10/2015. Trong đó, hệ thống tiêu chí đánh giá hiệu quả hoạt động DNNN không có nhiều điểm khác biệt so với Nghị định số 61/2013/NĐ-CP và Quyết định số 224/2006/QĐ-BTC, về cơ bản vẫn gồm 5 chỉ tiêu: (1) Doanh thu; (2) Lợi nhuận sau thuế và tỷ suất lợi nhuận sau thuế trên vốn chủ sở hữu; (3) Nợ phải trả quá hạn và khả năng thanh toán nợ đến hạn; (4) Chấp hành pháp luật về đầu tư, quản lý và sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp, pháp luật về thuế và các khoản thu nộp ngân sách khác, quy định về chế độ báo cáo tài chính và báo cáo để thực hiện giám sát tài chính; (5) Tình hình thực hiện các sản phẩm dịch vụ công ích. Trong đó, các chỉ tiêu (1), (2), (3) và (5) khi tính toán được xem xét loại trừ các yếu tố tác động: (i) Nguyên nhân khách quan như thiên tai, hỏa hoạn, dịch bệnh, chiến tranh và các nguyên nhân bất khả kháng khác; (ii) Đầu tư mở rộng phát triển sản xuất theo quy hoạch, kế hoạch được cấp có thẩm quyền phê duyệt làm ảnh hưởng đến lợi nhuận trong hai năm đầu kể từ năm đưa công trình đầu tư vào sử dụng; (iii) Nhà nước điều chỉnh giá (đối với những sản phẩm do Nhà nước định giá) làm ảnh hưởng đến doanh thu của doanh nghiệp, hoặc phải thực hiện các mục tiêu kinh tế - xã hội theo chỉ đạo của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ. Căn cứ các tiêu chí đánh giá hiệu quả hoạt động doanh nghiệp, cơ quan đại diện chủ sở hữu giao các chỉ tiêu đánh giá, xếp loại phù hợp với

đặc thù hoạt động sản xuất - kinh doanh của từng doanh nghiệp và phải được giao cho doanh nghiệp bằng văn bản trước ngày 30/4 của năm kế hoạch và không được điều chỉnh trong suốt kỳ thực hiện kế hoạch (trừ các trường hợp bất khả kháng lớn). Theo kết quả đánh giá, doanh nghiệp được phân loại: A, B, C theo mức độ hoàn thành các chỉ tiêu đánh giá do cơ quan đại diện chủ sở hữu giao cho từng doanh nghiệp. Về cơ bản, quy trình đánh giá gồm 3 bước: (1) Doanh nghiệp tự đánh giá và xếp loại; (2) Gửi báo cáo đánh giá và xếp loại cho cơ quan có liên quan (chủ sở hữu, Bộ Tài chính, bộ quản lý ngành, ủy ban nhân dân cấp tỉnh); (3) Cơ quan có liên quan thẩm định và công bố xếp loại doanh nghiệp.

Trong quá trình thực hiện, việc đánh giá và xếp loại DNNN bộc lộ một số hạn chế, trong đó có hai hạn chế căn bản: (1) Chủ sở hữu đóng vai trò quyết định trong việc giám sát, đánh giá hoạt hiệu quả hoạt động của DNNN; Bộ Tài chính chỉ có vai trò là cơ quan tham vấn, có trách nhiệm tổng hợp báo cáo việc xếp loại DNNN trình Chính phủ. Vai trò của các bộ, ngành liên quan khác như Bộ Lao động Thương binh và Xã hội, Bộ Nội vụ... không được đề cập trong việc đánh giá, xếp loại DNNN; (2) Tiêu chí đánh giá đơn giản, chủ yếu dựa vào các chỉ tiêu tài chính (doanh thu, lợi nhuận, tỷ suất lợi nhuận vốn chủ sở hữu, nợ phải trả và khả năng thanh toán nợ đến hạn). Trong 5 chỉ tiêu đánh giá hiệu quả hoạt động DNNN, có 3 chỉ tiêu về tài chính (chỉ tiêu 1, 2, 3) là các chỉ tiêu căn bản, tuy nhiên chưa phản ánh hết hoạt động sản xuất - kinh doanh của doanh nghiệp.



Để giám sát và đánh giá DNNN, Chính phủ Hàn Quốc đã chuyển từ hệ thống đánh giá hiệu quả doanh nghiệp sang hệ thống đánh giá hiệu quả quản lý nhằm xác định chính xác mức độ ảnh hưởng của hoạt động quản lý cũng như những đóng góp của người quản lý đến hoạt động sản xuất - kinh doanh. Bên cạnh đó, nhằm tách bạch chức năng sở hữu và chức năng quản lý, giám sát, Chính phủ Hàn Quốc đã thành lập một cơ quan đánh giá, xếp loại DNNN độc lập (GPEC). Việc thẩm tra kết quả đánh giá, xếp loại DNNN cũng được thực hiện chặt chẽ bao gồm báo cáo đánh giá mang tính chất cung cấp thông tin từ phía doanh nghiệp, GPEC thực hiện đánh giá tại văn phòng, các nhóm công tác đánh giá thực tế tại doanh nghiệp, trung cầu ý kiến đối với báo cáo sơ bộ; tổng hợp, trình và công khai báo cáo. Ngoài ra, để đánh giá khách quan, công bằng giữa các doanh nghiệp thuộc các lĩnh vực hoạt động khác nhau, Chính phủ Hàn Quốc đã chia các tổ chức công thành năm loại gồm DNNN, các tổ chức bán công, các quỹ của chính phủ, các viện nghiên cứu, các viện nghiên cứu địa phương, các tổ chức công được chia vào năm loại này để thực hiện đánh giá. Tuy nhiên, kết quả công bố cuối cùng sẽ ghép năm loại hình tổ chức công thành ba nhóm là doanh nghiệp công, tổ chức bán công và tổ chức khác.

Từ thực trạng của Việt Nam cũng như kinh nghiệm của Hàn Quốc, để việc đánh giá DNNN phản ánh đúng mục tiêu của việc đánh giá là nhằm phân loại doanh nghiệp và có các biện pháp khuyến khích động viên về vật chất, tinh thần đối với những doanh nghiệp và người quản lý, điều hành doanh nghiệp hoạt động có hiệu quả; xử lý kịp thời đối với những doanh nghiệp và người quản lý, điều hành doanh nghiệp yếu

kém, cần thiết phải xây dựng lại hệ thống tiêu chí đánh giá, xếp loại DNNN, trong đó các tiêu chí đánh giá cần đảm bảo một số yêu cầu sau:

(i) Phải xác định rõ ràng giữa mục tiêu giám sát và mục tiêu quản lý nhà nước nói chung, do đó để hướng tới tách bạch chức năng sở hữu và chức năng giám sát, cần thiết lập một cơ quan đánh giá và xếp loại DNNN độc lập.

(ii) Tiêu chí đánh giá cần kết hợp cả tiêu chí định tính và tiêu chí định lượng. Theo kinh nghiệm Hàn Quốc các tiêu chí định tính có thể được xem xét đưa vào bộ tiêu chí đánh giá bao gồm chiến lược, kế hoạch kinh doanh; mối quan hệ giữa lãnh đạo và nhân viên; mức độ hài lòng của khách hàng; chi phí nhân công; hiệu quả tổ chức quản lý; năng suất lao động; ngành nghề kinh doanh chủ chốt...

(iii) Tách bạch chỉ tiêu để đánh giá nhóm DNNN thực hiện các nhiệm vụ chính trị, quốc gia, an ninh quốc phòng và công ích và nhóm DNNN thực hiện mục tiêu kinh doanh. Đối với các doanh nghiệp thực hiện nhiệm vụ chính trị, quốc phòng, công ích... chỉ cần yêu cầu bảo toàn vốn chủ sở hữu, hoặc lỗ theo tỷ lệ nhất định theo mục tiêu của Nhà nước. Tuy nhiên, đối với các DNNN với mục tiêu kinh doanh thuần túy, cần quy định mức tối thiểu về các chỉ tiêu doanh thu, lợi nhuận hay tỷ suất sinh lời trên vốn chủ sở hữu ít nhất bằng lãi suất chính phủ kỳ hạn 10 năm⁶.

ThS. Lê Minh Hương

⁶ Luật gia Vũ Xuân Tiền, Ủy viên Ban Chấp hành Hội Luật gia Việt Nam.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Joohoon Kim (2013), *Korea's Government Performance Evaluation System and Operating Experience 2013*, KDI School of Public Policy and Management.
2. Nguyễn Đình Cung (chủ biên), *Cơ chế và tiêu chí giám sát các hoạt động của DNNN*, Nhà xuất bản Tri Thức năm 2014.
3. http://csis.org/files/media/csis/events/080716_junki.pdf.
4. <http://khucongnghiep.com.vn/tabid/69/articletype/ArticleView/articleId/1089/default.aspx>.
5. <http://muasamcong.vn/danh-muc-tin/detail/giam-sat-hoat-dong-cua-doanh-nghiep-nha-nuoc-phan-tan-khong-hieu-qua>.
6. <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/48062494.pdf>.