

**Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương**

**Trung tâm Thông tin – Tư liệu**

---

**Chuyên đề Số 1:**

**Nâng cao hiệu quả giám sát đầu tư vốn nhà nước  
vào sản xuất kinh doanh  
của Doanh nghiệp nhà nước tại Việt Nam**

Hà Nội - 2018

## MỤC LỤC

1. Giới thiệu.....	2
2. Khung khổ lý thuyết và kinh nghiệm quốc tế về giám sát, đánh giá hiệu quả DNNN 3	
2.1. Mục tiêu của hệ thống giám sát, đánh giá hiệu quả .....	3
2.2. Kinh nghiệm quốc tế về giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động .....	5
3. Thực trạng giám sát đầu tư vốn nhà nước.....	7
4. Kiến nghị sửa đổi quy trình giám sát đầu tư vốn nhà nước .....	13

## 1. Giới thiệu

Cải cách thể chế đã luôn là ưu tiên quan trọng của Việt Nam kể từ sau Đổi mới năm 1986. Hiện nay, cải cách thể chế đã trở thành ưu tiên hàng đầu. Hội nghị Ban Chấp hành Trung ương lần thứ 5 khóa XII của Đảng đã ban hành 3 Nghị quyết đặc biệt quan trọng nhằm thể hiện quyết tâm tiếp tục các cải cách thể chế mạnh mẽ, trong đó có Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 03 tháng 6 năm 2017 về tiếp tục cơ cấu lại, đổi mới và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước (DNNN).

Một trong những giải pháp quan trọng gắn với cải cách và nâng cao hiệu quả DNNN là việc hình thành cơ quan chuyên trách thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp. Cơ quan chuyên trách sẽ thống nhất các đầu mối nhằm quản lý, giám sát có hiệu quả tài sản nhà nước tại các doanh nghiệp và đánh giá đúng thực trạng hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp. Trên cơ sở đó, cơ quan chuyên trách có thể phát hiện các yếu kém trong quá trình hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp để có cảnh báo và đưa ra những giải pháp quản lý kịp thời nhằm bảo toàn và phát triển vốn và tài sản nhà nước cũng như nâng cao hiệu quả hoạt động của các doanh nghiệp.

Tại Việt Nam, các yếu kém về quản trị DNNN, đặc biệt là vấn đề giám sát, đánh giá hiệu quả và quản trị rủi ro, đã gây ra những hệ lụy nghiêm trọng cho nền kinh tế trong thời gian qua. Nhiều tập đoàn, tổng công ty hoạt động kém hiệu quả, thua lỗ lớn, nhiều dự án đầu tư hàng ngàn tỷ do DNNN thực hiện phải tạm dừng triển khai hoặc ngày càng chất chồng thua lỗ do không được quản lý, giám sát, thanh kiểm tra và nhận diện rủi ro một cách kịp thời. Những hệ lụy này gây tác động tiêu cực tới tâm lý xã hội, làm mất niềm tin vào chính sách. Do đó, việc nâng cao hiệu quả của giám sát, đánh giá hiệu quả DNNN là một nhu cầu bức thiết ảnh hưởng tới sự thành công của công cuộc tái cơ cấu nền kinh tế.

Trong bối cảnh Việt Nam đang bước vào giai đoạn đầu của Công nghiệp 4.0, “cơn sóng thần của hủy diệt sáng tạo” sẽ ập tới và tác động tới toàn bộ khu vực doanh nghiệp. Điều này khác biệt với các thời kỳ hội nhập trước khi doanh nghiệp trong nước đã có nhiều thời gian hơn để cải thiện quản trị doanh nghiệp nhằm thích nghi với sân chơi rộng lớn của khu vực và quốc tế. Nói cách khác, bối cảnh Công nghiệp

4.0 sẽ buộc các doanh nghiệp, kể cả các DNNN phải thay đổi một cách cơ bản và nhanh chóng nền tảng quản trị doanh nghiệp. Trong đó, giám sát, đánh giá hiệu quả và quản trị rủi ro trong doanh nghiệp là yếu tố quản trị quyết định đến cơ hội sinh tồn và phát triển của DN trong thời kỳ CN 4.0.

Bài viết này có mục tiêu phân tích, đánh giá thực trạng về giám sát, đánh giá hiệu quả đầu tư vốn nhà nước tại DNNN, trình bày một số kinh nghiệm quốc tế và đề xuất một số giải pháp, chính sách.

## **2. Khung khổ lý thuyết và kinh nghiệm quốc tế về giám sát, đánh giá hiệu quả DNNN**

Theo thông lệ quốc tế, hệ thống giám sát, đánh giá hiệu quả là “các thể chế, quy trình và văn bản mà chính phủ sử dụng để giám sát hiệu quả tài chính và phi tài chính của các DNNN. Giám sát hiệu quả bao gồm ba nhân tố chính: (1) thiết lập chiến lược, quy ước và mục tiêu cho DNNN; (2) ký kết các hợp đồng hiệu quả giữa DNNN và chính phủ để giám sát mức độ thực hiện; và (3) xây dựng những mục tiêu và chỉ tiêu hiệu quả. (World Bank 2014).

*Đánh giá hiệu quả với DNNN:* Là nhiệm vụ trọng tâm của chủ sở hữu nhà nước bao gồm việc thiết lập hệ thống báo cáo cho phép việc giám sát và đánh giá hiệu quả của DNNN một cách thường xuyên. Quá trình đánh giá hiệu quả của DNNN bao gồm ba thành tố chính: giám sát hiệu quả hoạt động thường nhật, phát triển hệ thống đáng tin cậy để đánh giá hiệu quả thường niên của DNNN và tiêu chuẩn hóa hoạt động của DNNN (OECD 2010).

### **2.1. Mục tiêu của hệ thống giám sát, đánh giá hiệu quả**

Giám sát hoạt động của DNNN là chức năng chính của chủ sở hữu nhà nước để đảm bảo tính minh bạch và trách nhiệm giải trình về việc sử dụng vốn và tài sản nhà nước. Với vai trò là cổ đông, Chính phủ được yêu cầu quản lý các khoản đầu tư của DNNN một cách tốt nhất có thể vì lợi ích của quốc gia và những người trả thuế, và chịu trách nhiệm cho kết quả hoạt động của DNNN trước Quốc hội.

Đối với DNNN thì việc giám sát, đánh giá hiệu quả và quản trị rủi ro càng quan trọng hơn vì khu vực này không phải chịu sức ép phá sản, bị thôn tính và bị ảnh

hưởng lớn hơn bởi vấn đề thân chủ-đại diện. Williamson (1985) đã sớm chỉ ra rằng doanh nghiệp sở hữu công không có khả năng kiểm soát chi phí đại diện hiệu quả như doanh nghiệp ở khu vực tư nhân. Ở khu vực tư nhân, các xung đột lợi ích hay bất đối xứng thông tin nguyên do bởi sự phân tách giữa sở hữu và điều hành sẽ được điều hòa bởi cơ chế cổ phiếu, kiểm soát qua thị trường, kiểm soát bởi các cổ đông, các chuyên gia trong hội đồng quản trị, thị trường lao động, mối nguy phá sản và tính cạnh tranh trên thị trường (Jennings và Cameron 1987). Tuy nhiên trong khu vực công, các giải pháp trên hầu hết đều bị cản trở đặc biệt trong DNNN 100% vốn.

Một thách thức nữa đối với các cơ quan đại diện chủ sở hữu trong việc hình thành khuôn khổ giám sát hoạt động đối với các DNNN đó là các DN này thường được thành lập vì những mục tiêu kinh tế và phi kinh tế. Trong nhiều trường hợp, những mục tiêu phi kinh tế sẽ khiến cho DNNN chịu những chi phí tài chính và ban lãnh đạo DNNN gặp khó khăn trong việc đưa ra những quyết định kinh doanh nhằm tối đa hóa lợi nhuận.

Một khuôn khổ giám sát, đánh giá hiệu quả hoạt động sẽ giải quyết những thách thức trên bằng cách xác định rõ ràng những mục tiêu tài chính và phi tài chính cốt lõi của các DNNN và đưa ra những ưu tiên của chính phủ đối với những mục tiêu chiến lược cho từng DNNN. Một cơ quan đại diện chủ sở hữu tập trung có thể cải thiện đáng kể về sự điều phối và tính hữu hiệu trong việc xây dựng những mục tiêu xuyên suốt cho toàn bộ danh mục đầu tư DNNN. Mục tiêu của khuôn khổ giám sát hoạt động là để đảm bảo trách nhiệm giải trình của ban giám đốc và các lãnh đạo cấp cao của DNNN trong các cuộc họp báo cáo kết quả hoạt động tài chính và phi tài chính của DN.

Tổng kết lại, việc giám sát, đánh giá hiệu quả hoạt động DNNN nhằm các mục tiêu sau:

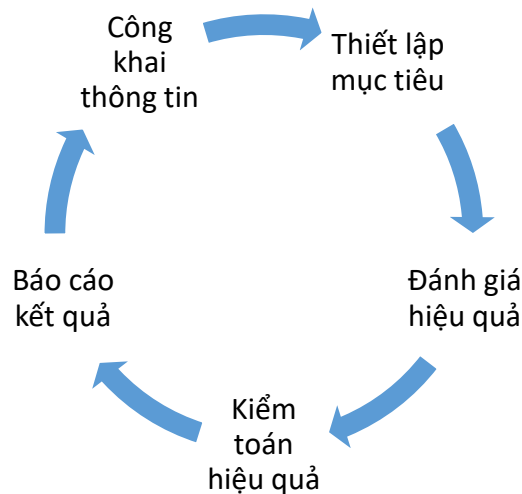
- Đảm bảo rằng các DNNN hoàn thành tất cả các báo cáo và các hoạt động định kỳ và cung cấp chúng đúng thời hạn.

- Tất cả những chênh lệch về kết quả tài chính và phi tài chính giữa thực tế và kết quả đã cam kết đều được ghi lại để báo cáo lên đại diện chủ sở hữu, Chính phủ, Quốc hội
- Giải trình các vấn đề quản trị doanh nghiệp hoặc các chênh lệch kết quả không mong muốn. Hội đồng quản trị có thể giải thích trực tiếp trong cuộc họp với cơ quan đại diện chủ sở hữu.
- Công bố, công khai thông tin định kỳ về kết quả thực hiện của DNNN so với các mục tiêu đã cam kết hoặc những tiêu chuẩn có liên quan.

## **2.2. Kinh nghiệm quốc tế về giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động**

Theo thông lệ tốt của các nước phát triển OECD, quy trình giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động DNNN bao gồm năm bước sau:

**Hình 1: Quy trình giám sát, đánh giá hiệu quả tại DNNN**



**Nguồn: OECD (2010).**

*Bước đầu tiên, **thiết lập mục tiêu** rõ ràng để làm cơ sở cho việc giám sát, đánh giá. Do các mục tiêu của nhà nước thường đa dạng, không thuần túy về kinh tế và có nhiều đối tượng liên quan nên việc thiết lập mục tiêu nên bao quát các nội dung sau:*

- Xây dựng chính sách sở hữu chung

- Thiết lập mục tiêu cho các cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước
- Xác định sứ mệnh, mục tiêu dài hạn cho các DNNN (100% sở hữu nhà nước)
- Xác định các mục tiêu, nhiệm vụ cụ thể cho DNNN
- Xác định rõ ràng các trách nhiệm xã hội, nhiệm vụ công ích mà DNNN phải đảm nhiệm
- Xây dựng hệ thống các chỉ tiêu đánh giá hiệu quả

*Bước thứ hai, **đánh giá hiệu quả** của DNNN, bao gồm ba thành tố quan trọng:*

- Đánh giá hiệu quả thường xuyên
- Phát triển hệ thống đánh giá hiệu quả hàng năm
- Tiêu chuẩn hóa hiệu quả của DNNN

*Bước thứ ba, **kiểm toán hiệu quả hoạt động** của DNNN. Việc kiểm toán này nhằm mục tiêu kiểm chứng độ độ tin cậy cho quá trình đánh giá và bao gồm ba hình thức:*

- Kiểm toán nội bộ
- Kiểm toán độc lập
- Kiểm toán nhà nước (không nhất thiết áp dụng cho mọi DNNN)

*Bước thứ tư, **báo cáo kết quả hoạt động** liên quan tới nghĩa vụ của cơ quan đại diện chủ sở hữu DNNN, bao gồm:*

- Phát hành báo cáo tổng quát về giám sát, đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN và sử dụng hiệu quả báo cáo này
- Phát triển và cập nhật thông tin trên website
- Báo cáo, giải trình với Quốc hội

*Bước cuối cùng, **công khai và minh bạch thông tin** về DNNN đóng một vai trò quan trọng trong quy trình giám sát. Rõ ràng, giám sát DNNN không phải là việc riêng của cơ quan đại diện chủ sở hữu, chính phủ mà còn là trách nhiệm của các chủ sở hữu khác, toàn dân và công luận. Do đó, theo thông lệ tốt của OECD về quản trị DNNN, thì nhà nước cần thực hiện công khai và minh bạch thông tin với những chuẩn mực cao để giảm thiểu sự bất đối xứng thông tin và hỗ trợ sự giám sát của các cổ đông khác, giới truyền thông và xã hội với DNNN.*

- Xây dựng ban hành những quy chế hợp lý về công khai, minh bạch thông tin của DNNN
- Thực hiện nghiêm chỉnh những quy định này đối với từng DNNN trên thực tế

### 3. Thực trạng giám sát đầu tư vốn nhà nước

Theo thông lệ tốt của OECD, quy trình giám sát chặt chẽ bao gồm năm bước: từ thiết lập mục tiêu, đánh giá hiệu quả, kiểm toán hiệu quả, báo cáo kết quả và công bố thông tin. Mỗi bước cần được thiết kế và thực thi một cách hiệu quả để đảm bảo quy trình giám sát, đánh giá hiệu quả được hoàn thiện. Nghiên cứu sẽ phân tích thực trạng giám sát đầu tư vốn nhà nước tại DNNN dựa theo khung khổ năm bước của OECD, qua đó chỉ ra các điểm bất cập, hạn chế.

*Thứ nhất*, về việc **giao mục tiêu**, theo quy định của Luật về quản lý sử dụng vốn nhà nước tại DNNN (Luật 69/2014/QH13) thì cơ quan chủ sở hữu nhà nước có trách nhiệm phê duyệt chiến lược, kế hoạch đầu tư phát triển 05 năm và kế hoạch sản xuất, kinh doanh hằng năm của doanh nghiệp. Theo khuyến cáo OECD về quản trị tốt cho DNNN, Cơ quan chủ sở hữu cần phải năng động, tích cực và giao nhiệm vụ mục tiêu hết sức rõ ràng. Các mục tiêu cần đặt ở mức không dễ dàng đạt được để khuyến khích DNNN phấn đấu.

Trên thực tế, việc phê duyệt kế hoạch mục tiêu của DNNN diễn ra khá thụ động. Nhiều cơ quan chủ sở hữu tại các DNNN quy mô nhỏ, trực thuộc UBND hoặc Bộ, thiếu tích cực trong giao nhiệm vụ, mục tiêu. Thay vào đó, các cơ quan chủ sở hữu chỉ phê duyệt kế hoạch mục tiêu do DNNN tự trình lên và các mục tiêu đó thường dễ dàng đạt được. Khảo sát một số DNNN tại các địa phương cho thấy DNNN chỉ cần đạt mục tiêu các chỉ tiêu về sản xuất kinh doanh với mức năm sau cao hơn năm trước. Chính các mục tiêu dễ dãi và thiếu cơ chế trách nhiệm đã khiến DNNN, đặc biệt khối DNNN 100% vốn nhà nước không có động lực để cải thiện hiệu quả kinh doanh.

Đối với các tập đoàn kinh tế, tổng công ty, việc đặt kế hoạch mục tiêu sản xuất kinh doanh và chiến lược được thực hiện quy củ hơn thông qua các đề án. Tuy nhiên, cơ quan chủ sở hữu thường không phân định rõ ràng các mục tiêu kinh



doanh và mục tiêu phi kinh doanh khác, ví dụ như các mục tiêu vì an sinh xã hội, an ninh quốc phòng... Sự nhập nhèm giữa hai mục tiêu này khiến DNNN có thể lợi dụng để biện hộ cho các yếu kém về năng lực và hiệu quả sản xuất kinh doanh.

Thêm vào đó, việc đặt mục tiêu cho DNNN mới chỉ tập trung đơn thuần vào các mục tiêu kinh doanh mà chưa chú trọng đến các mục tiêu phát triển thị trường, phát triển bền vững và đổi mới sáng tạo. Tổng hợp các đề án của các tập đoàn, TCT cho thấy các tiêu chí về phát triển bền vững như: trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp, tác động tới cạnh tranh, mức độ hài lòng của khách hàng, tác động tới môi trường... không được bao hàm. Các mục tiêu về phát triển công nghệ, đổi mới sáng tạo, mức độ sẵn sàng cho công nghiệp 4.0 cũng không được chủ sở hữu đưa vào giao nhiệm vụ.

*Thứ hai*, công tác **thanh tra, kiểm tra, giám sát** đối với doanh nghiệp có vốn đầu tư của Nhà nước tuy có sự phân công, phân cấp nhưng hiệu quả chưa cao. Hệ thống thanh tra, kiểm tra, kiểm soát nội bộ hoạt động kém hiệu quả, chưa đủ nhạy bén để giám sát và cảnh báo kịp thời cho người đại diện chủ sở hữu khi các vi phạm còn chưa xảy ra, nhiều vụ việc vi phạm thời gian vừa qua đều được phát hiện sau thanh tra, kiểm toán khi đã xảy ra vi phạm nên việc khắc phục hậu quả rất khó khăn. Việc xử lý trách nhiệm của người đứng đầu khi xảy ra vi phạm cũng như việc xử lý các hành vi vi phạm về báo cáo hoạt động đầu tư, quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp chưa được thực hiện đầy đủ, nghiêm túc.

Trách nhiệm giám sát DNNN bị phân tán cho nhiều đầu mối dẫn tới sự xao nhãng trách nhiệm khi không có một cơ quan nào chịu trách nhiệm hoàn toàn đối với việc giám sát, đánh giá DNNN. Do phân tán chức năng giám sát nên không cơ quan nào có đủ thẩm quyền và khả năng theo dõi đầy đủ, toàn diện và hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp. Ngoài ra, bên cạnh chức năng giám sát của chủ sở hữu thì các Bộ còn thực hiện chức năng thanh tra, kiểm tra của cơ quan quản lý nhà nước. Việc cùng thực hiện một lúc hai chức năng dễ dẫn đến sự ô mồm, quá tải về công việc, sự thiếu chuyên nghiệp trong giám sát, thanh kiểm tra hoặc sự thiên vị với các DNNN. Trong tương lai, khi Ủy ban giám sát và quản lý vốn nhà nước ra đời thì

sẽ cải thiện được phần nào việc phân tán chức năng giám sát, đánh giá hiệu quả ở 19 TĐ, TCT lớn nhất.

Một hạn chế lớn khác là việc giám sát, đánh giá hiệu quả hoạt động định kỳ, thường xuyên đối với DNNN chưa được chú trọng. Các cơ quan chủ sở hữu phân tán bị lệ thuộc vào chế độ báo cáo bằng giấy, theo chu kỳ nửa năm hoặc một năm của doanh nghiệp. Nhược điểm của hệ thống báo cáo này là thiếu tính khách quan, kịp thời. Các quy trình thủ tục quan liêu trong các khâu soạn thảo, trình, tiếp nhận, xử lý và trả lời văn bản cũng gia tăng độ trễ cho việc xử lý các vấn đề quan trọng của doanh nghiệp. Trong nhiều trường hợp, khi cơ quan chủ sở hữu nhận được báo cáo thì hậu quả đã xảy ra, không có tác dụng ngăn chặn, cảnh báo.

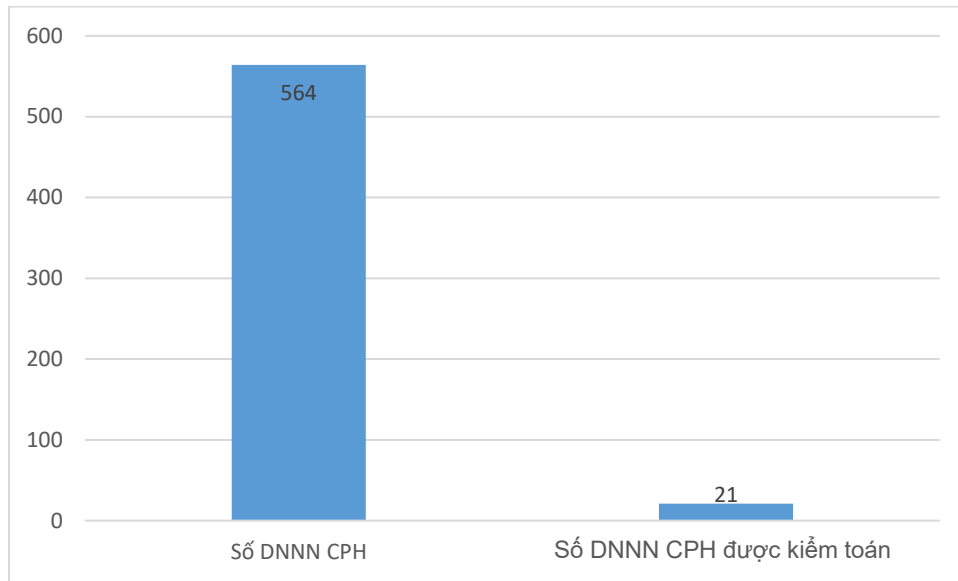
*Thứ ba*, về **kiểm toán hiệu quả**, theo quy định trong Luật 69/2014/QH1, các DNNN chỉ phải thực hiện kiểm toán đối với Báo cáo tài chính năm của doanh nghiệp. Không có quy định yêu cầu DNNN, kể cả các TĐ, TCT sử dụng kiểm toán độc lập trừ trường hợp cơ quan chủ sở hữu nhà nước kiến nghị. Kiểm toán đối với DNNN trên thực tế dựa vào Kiểm toán nội bộ và trong một số trường hợp là kiểm toán nhà nước. Tuy nhiên vẫn còn tình trạng không chấp hành nghiêm các kiến nghị của kiểm toán nhà nước và công bố thông tin, kiến nghị của kiểm toán.

Số lượng DNNN được kiểm toán nhà nước kiểm toán các kết quả định giá và xử lý các vấn đề tài chính trước khi CPH là không cao. Theo Ths. Trần Khánh Hòa - Vụ trưởng Vụ Tổng Hợp (Kiểm toán Nhà nước), từ năm 2011 đến năm 2016, KTNN đã tiến hành kiểm toán 21 cuộc kiểm toán kết quả định giá và xử lý các vấn đề tài chính trước khi chính thức công bố giá trị doanh nghiệp CPH. Đây là một con số quá nhỏ, chỉ chiếm 3,7% so với tổng số DNNN thực hiện CPH trong cùng giai đoạn.

Hơn nữa, việc kiểm toán tại các DNNN cho thấy việc xử lý các vấn đề tài chính trước khi CPH và định giá doanh nghiệp vẫn còn nhiều tồn tại, hạn chế, nhất là việc lựa chọn phương pháp định giá, xác định chi phí thương hiệu, lợi thế kinh doanh, giá trị các khoản đầu tư tài chính, giá trị quyền sử dụng đất, tài sản cố định, dự án, công trình đã hoàn thành chưa quyết toán... Kết quả kiểm toán, KTNN đã xác định tăng giá trị thực tế vốn nhà nước 22.114,9 tỷ đồng, riêng năm 2016 kiểm toán 07 doanh nghiệp tăng 20.818,9 tỷ đồng, trong đó khi kiểm toán việc

định giá theo phương pháp tài sản của 07 doanh nghiệp, KTNN đã xác định giá trị thực tế vốn nhà nước tăng 5.134,59 tỷ đồng. Nếu như thực hiện kiểm toán tất cả các DNNN CPH, các sai phạm, hạn chế gần như chắc chắn sẽ còn tăng hơn nữa.

**Hình 2: Tình hình kiểm toán nhà nước với các DNNN CPH giai đoạn 2011-2016**



**Nguồn:** Thống kê từ số liệu của Vụ Đối mới DNNN và Kiểm toán NN.

Thứ tư, về báo cáo kết quả hoạt động của DNNN, các cơ quan chủ sở hữu nhà nước cũng không thực hiện tốt việc báo cáo kết quả hoạt động của DNNN trực thuộc. Hiện nay, báo cáo hiệu quả hoạt động của DNNN do nhiều đầu mối chủ sở hữu thực hiện. Tuy nhiên, vì phân tán các đầu mối nên việc tổng hợp thành một báo cáo đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN của toàn quốc vẫn chưa được thực hiện một cách đầy đủ, chuyên nghiệp. Các báo cáo tổng hợp tốt nhất là báo cáo của Bộ Tài Chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, tuy nhiên cũng không thống kê được đầy đủ toàn khối DNNN. Một số nội dung quan trọng trong báo cáo tổng hợp về DNNN nhưng không được trình bày trong các báo cáo hiện nay, chẳng hạn so sánh hiệu quả DNNN với các doanh nghiệp tương đương cùng ngành, lĩnh vực của khu vực ngoài nhà nước, thống kê tình hình nợ của DNNN liên quan tới thâm hụt ngân sách nhà nước và nợ chính phủ...

Về công bố thông tin trực tuyến, hầu hết các cơ quan Chủ sở hữu chưa thực hiện nghiêm túc các quy định về công bố thông tin tại Nghị định số 81/2015/NĐ-CP như chưa xây dựng chuyên mục riêng về công bố thông tin; chưa thực hiện công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát, xử lý các vi phạm về việc thực hiện công bố thông tin của các doanh nghiệp thuộc phạm vi quản lý. Theo Điểm a Khoản 2 Điều 22 Nghị định số 81/2015/NĐ-CP quy định “Cổng hoặc trang thông tin điện tử của cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước phải có chuyên mục riêng về công bố thông tin của doanh nghiệp. Cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước có trách nhiệm đăng tải công bố thông tin của doanh nghiệp đúng thời gian, bảo đảm các thông tin công bố được tiếp cận dễ dàng và thuận tiện”. Tuy nhiên, tính đến 31/12/2017, mới có 6/15 Bộ và cơ quan ngang Bộ (chỉ tính các đơn vị có doanh nghiệp nhà nước), 8/63 tỉnh, thành phố thuộc trung ương và 6/6 Tập đoàn kinh tế thuộc diện phải thực hiện công bố thông tin có chuyên mục riêng về công bố thông tin theo quy định này. Như vậy, mới chỉ có 20/84 cơ quan chủ sở hữu (chiếm 23,81%) thực hiện đúng quy định về tổ chức thực hiện công bố thông tin nêu trên.

*Thứ năm, về công khai minh bạch thông tin*, Chính phủ Việt Nam đã ban hành Nghị định số 81/2015/NĐ-CP, về công bố thông tin của DNNN có hiệu lực từ ngày 05/11/2015. Tuy nhiên, theo kết quả thực hiện Nghị định số 81<sup>1</sup>, hầu hết các tập đoàn, tổng công ty không công bố hoặc công bố không đầy đủ thông tin về tình hình sản xuất, kinh doanh theo định kỳ quý /năm. (tính tới thời điểm 31/12/2017, cả nước đã có 275/584 DNNN thực hiện CBTT theo Nghị định số 81/2015/NĐ-CP; còn lại 309 DN chưa thực hiện CBTT hoặc công bố không đầy đủ). Việc công bố thông tin của DNNN còn thiếu minh bạch, đôi khi thể hiện sự đối phó.

Trong số khoảng 309 doanh nghiệp còn lại chưa thực hiện công bố thông tin, chủ yếu là các doanh nghiệp thuộc lĩnh vực thủy nông, thủy lợi, các công ty nông, lâm nghiệp, xổ số kiến thiết của các địa phương. Đặc biệt, một số doanh nghiệp lớn như Tổng công ty Công nghiệp Tàu thủy Việt Nam, Tổng công ty Đầu tư Phát triển

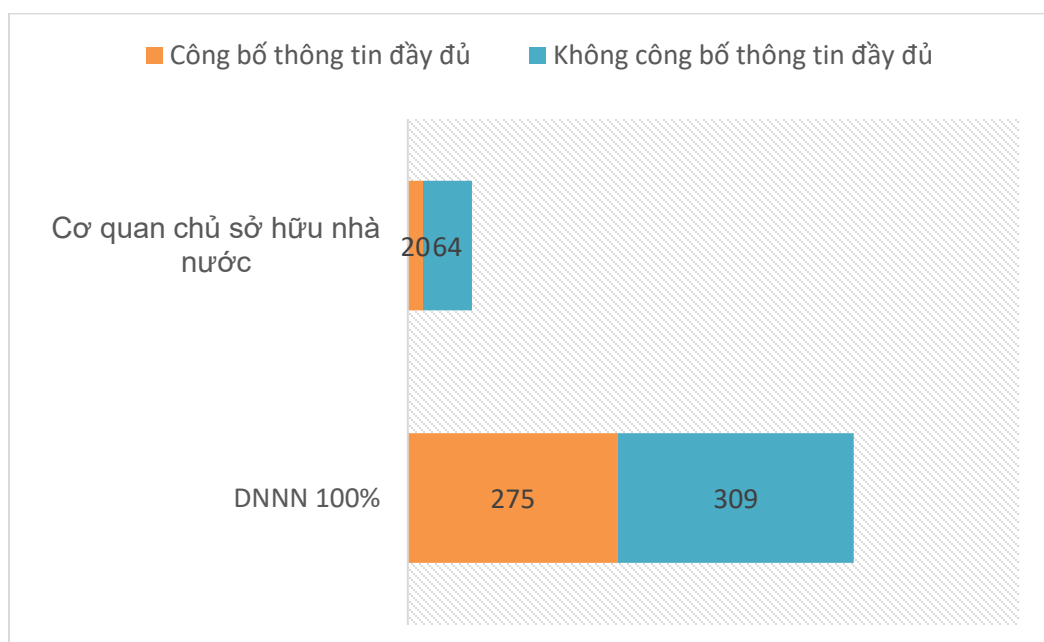
---

<sup>1</sup> Báo cáo số 1940/BKHĐT-PTDN ngày 29/3/2018 của Bộ KH&ĐT về tình hình CBTT của DNNN năm 2017 trình Thủ tướng Chính phủ

đường cao tốc Việt Nam, Tổng công ty Lương thực Miền Bắc, Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, các doanh nghiệp thuộc Bộ Văn hóa Thể thao và Du lịch... chưa gửi báo cáo đến Bộ Kế hoạch và Đầu tư để thực hiện công bố thông tin theo quy định của Nghị định số 81/2015/NĐ-CP. Phần lớn các doanh nghiệp thuộc đối tượng công bố thông tin chưa thực hiện đầy đủ các quy định về công bố thông tin như: chưa phân cấp thẩm quyền, trách nhiệm, phân công nhiệm vụ của các cá nhân, bộ phận liên quan thông qua quy chế nội bộ về công bố thông tin; chưa báo cáo đầy đủ, trung thực cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước để giám sát, đôn đốc thực hiện công bố thông tin; chưa gửi các thông tin về người đại diện theo pháp luật, người được ủy quyền thực hiện công bố thông tin về Bộ Kế hoạch và Đầu tư theo quy định để phối hợp; chưa có trang thông tin điện tử cũng như chưa xây dựng chuyên mục riêng về công bố thông tin theo quy định.

Mặc dù tại Điều 23 và Điều 27 Nghị định số 81/2015/NĐ-CP của Chính phủ đã quy định về xử lý trách nhiệm các cơ quan, tổ chức, cá nhân chưa thực hiện đầy đủ, nghiêm túc việc công bố thông tin, tuy nhiên đến nay vẫn chưa có cơ quan, tổ chức, cá nhân nào bị xử lý.

**Hình 3: Tình hình tuân thủ quy định về công bố thông tin về DNNN**



**Nguồn:** Bộ Kế hoạch và đầu tư (2018).

#### **4. Kiến nghị sửa đổi quy trình giám sát đầu tư vốn nhà nước**

Hệ thống giám sát, đánh giá hiệu quả và quản trị rủi ro đối với DNNN đã từng bước được hoàn thiện đặc biệt trong giai đoạn sau 2014 do chính phủ Việt Nam đã tích cực ban hành nhiều văn bản pháp lý nhằm hoàn thiện thể chế quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp. Nhìn chung các quy định về quản lý, giám sát, đánh giá hiệu quả DNNN hiện nay đã khá đầy đủ, tiến bộ hơn so với giai đoạn trước.

Tuy nhiên, như đã phân tích ở trên, hệ thống giám sát, đánh giá hiệu quả vốn đầu tư tại DNNN vẫn tồn tại một số hạn chế cả về thể chế lẫn tổ chức thực hiện. Báo cáo đã ra những hạn chế chính sau:

Về giám sát, nhiều quy định chồng chéo, trùng lặp về nội dung giám sát gây khó khăn cho thực hiện. Hơn nữa, trách nhiệm giám sát bị phân cho nhiều đầu mối lại không có sự phối hợp và chia sẻ thông tin đầy đủ, dẫn tới giám sát kém hiệu quả và gánh nặng chi phí cho DNNN. Các bước trong quy trình giám sát vẫn chưa thực hiện được triệt để theo thông lệ tốt về quản trị của OECD. Thêm vào đó, các nội dung giám sát chưa chú trọng tới yêu cầu phát triển bền vững và đổi mới sáng tạo của DNNN.

Về đánh giá hiệu quả hoạt động, vấn đề nổi cộm là thiếu vắng một hệ thống đánh giá hiệu quả định kỳ, thường xuyên để cập nhật cho chủ sở hữu tình hình thực tế của DN. Đánh giá hiệu quả chủ yếu dựa trên các báo cáo chủ quan, do doanh nghiệp tự lập, theo chu kỳ nửa năm và một năm. Việc xếp loại doanh nghiệp dựa theo các tiêu chí đơn giản, dễ đạt được và không có so sánh, đối chứng với các doanh nghiệp tương tự ngoài thị trường.

Nhằm tiếp tục hoàn thiện hệ thống giám sát, đánh giá hiệu quả và quản trị rủi ro trong DNNN, nhóm nghiên cứu đề xuất thực hiện các kiến nghị, giải pháp chủ yếu sau:

*Thứ nhất*, giảm bớt đầu mối thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước bằng cách tập trung, chuyên nghiệp hóa một cơ quan chuyên trách. Thực trạng tại Việt Nam đã minh chứng, gót chân Asin của hệ thống giám sát, đánh giá hiệu quả

DNNN hiện nay bắt nguồn chính từ sự phân tán thực hiện chức năng giám sát, đánh giá hiệu quả của các chủ sở hữu nhà nước. Để khắc phục được nhược điểm này, cần giảm các đầu mối thực hiện chức năng giám sát, đánh giá hiệu quả tại DNNN so với hiện tại. Trong thời gian tới, Ủy ban quản lý vốn nhà nước sẽ chính thức đi vào hoạt động, góp phần giảm bớt sự phân tán thực hiện chức năng giám sát, đánh giá, kiểm tra DNNN. Chính phủ cần hỗ trợ xây dựng thể chế, tổ chức để đảm bảo Ủy ban đủ sự chuyên nghiệp, thẩm quyền, đồng thời phải thực hiện trách nhiệm giải trình trước Quốc hội về hiệu quả hoạt động của DNNN.

*Thứ hai*, chủ sở hữu nhà nước cần chuẩn hóa quy trình giám sát, đánh giá hiệu quả đầu tư vốn nhà nước theo các thông lệ tốt của OECD. Các bước thiết lập mục tiêu cần được chú trọng phân định rõ các mục tiêu kinh doanh và phi kinh doanh, bổ sung các mục tiêu bền vững, đổi mới công nghệ. Bước giám sát, đánh giá hiệu quả cần tăng cường việc giám sát định kỳ, thường xuyên để cập nhật và cảnh báo rủi ro cho DNNN. Có thể thực hiện giám sát định kỳ thông qua hệ thống thông tin quản trị trực tuyến hoặc các cuộc họp định kỳ hàng quý với hội đồng quản trị DNNN. Cơ quan chủ sở hữu cũng cần thực hiện báo cáo tổng hợp tình hình DNNN một cách đầy đủ hơn, bao gồm việc so sánh hiệu quả của DNNN với các thành phần khác cũng như nghĩa vụ nợ phát sinh của khu vực này. Việc công khai, công bố thông tin cần có chế tài xử phạt các DNNN và các cơ quan đại diện chưa làm tròn nghĩa vụ. Ngoài ra, việc giám sát DNNN không thể thực hiện được tốt nếu thiếu sự giám sát của truyền thông, dư luận xã hội. Bởi vậy, tất cả các thông tin quan trọng về tình hình hoạt động của DNNN đều cần được giải mật và công khai đại chúng.

*Thứ ba*, giải pháp trong dài hạn là thu nhỏ quy mô của khu vực DNNN thông qua cổ phần hóa, thoái vốn đầu tư nhà nước khỏi các DNNN trong diện không cần nắm giữ. Theo kế hoạch của Chính phủ, đến 2020, cả nước chỉ còn khoảng 150 doanh nghiệp nhà nước 100% (chủ yếu là các công ty xổ số, công ích và 3 Tập đoàn: Dầu khí, Điện lực và Viettel). Tuy nhiên, Chính phủ vẫn có thể thoái vốn nhiều hơn ở các DNNN dưới 100% để tạo điều kiện phát triển cho khu vực kinh tế

tư nhân và giải độc quyền, tăng cạnh tranh vì chính sức ép cạnh tranh là cơ chế giám sát, thúc đẩy hiệu quả tốt nhất của nền kinh tế thị trường./

### **TÀI LIỆU THAM KHẢO**

1. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2018), "Báo cáo tình hình công bố thông tin của doanh nghiệp nhà nước năm 2017"
2. Đoàn giám sát Quốc Hội (2018), "Báo cáo kết quả giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước giai đoạn 2011-2016", Báo cáo số 16/BC-ĐGS, ngày 25 tháng 5 năm 2018
3. Jensen, M.C. and W. Meckling (1976), 'Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Capital Structure', Journal of Financial Economics, vol. 3, 305-360.
4. OECD (2005), Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises
5. OECD (2010), Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership
6. OECD (2014), Risk Management and Corporate Governance
7. OECD (2015), The G20/OECD Principles of Corporate Governance
8. OECD (2016), Risk Management by State-Owned Enterprises and their Ownership, Corporate Governance
9. OECD (2018), Managing Risk in the State-Owned Enterprise Sector in Asia: Stocktaking of National Practices
10. Ủy ban Kinh tế Quốc Hội (2014), "Cơ chế và tiêu chí giám sát các hoạt động của doanh nghiệp nhà nước", Báo cáo Nghiên cứu RS-10, NXB Tri thức
11. Williamson, O. (1985), The Economic Institutions of Capitalism, New York: The Free Press.
12. World Bank (2010) "Corporate Governance of Central Public Sector Enterprises: Republic of India." Finance and Private Sector Development Vice Presidency, World Bank, Washington D.C.
13. World Bank (2014), "Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Toolkit", World Bank, Washington D.C.