



CƠ CHẾ GIÁM SÁT TÀI CHÍNH, ĐẦU TƯ VỐN NHÀ NƯỚC TẠI DOANH NGHIỆP: NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA

ThS. NGUYỄN DUY LONG

Quản lý, giám sát tài chính, đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp là nhiệm vụ quan trọng của quá trình đổi mới, nâng cao hiệu quả hoạt động doanh nghiệp nhà nước ở nước ta. Đặc biệt trong bối cảnh Đảng, Chính phủ đang đẩy mạnh tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, công tác quản lý, giám sát tài chính và nâng cao hiệu quả đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp là vấn đề hết sức cần thiết...

Những kết quả ban đầu...

Trước hết phải khẳng định, hệ thống cơ chế, chính sách quản lý, giám sát vốn nhà nước tại doanh nghiệp nhà nước (DNNN) trong thời gian qua đã được Chính phủ, Bộ Tài chính ban hành đồng bộ, liên tục sửa đổi hoàn chỉnh cho phù hợp với tình hình thực tiễn. Vì vậy đã góp phần ngày càng hoàn thiện hơn các cơ chế, chính sách tài chính, hạn chế rủi ro, thất thoát trong quản lý, đầu tư vốn tại các DNNN.

Trong những năm qua, hệ thống cơ chế, chính sách tài chính DN đã được hình thành và đang dần được hoàn thiện, thống nhất với mọi thành phần kinh tế, góp phần tạo lập môi trường kinh doanh bình đẳng giữa các DN. Các chính sách hỗ trợ DN được điều chỉnh theo hướng giảm dần việc hỗ trợ trực tiếp từ NSNN cho các DNNN sang hỗ trợ gián tiếp cho tất cả mọi loại hình DN đảm bảo phù hợp với thông lệ và cam kết quốc tế. Qua đó góp phần thực hiện phân bổ lại nguồn lực trong từng ngành kinh tế chuyển dịch theo hướng công nghiệp hóa - hiện đại hóa.

Sự đổi mới hệ thống cơ chế, chính sách tài chính DN trong thời gian qua đã có sự chuyển biến tích cực theo hướng giảm thiểu can thiệp hành chính của cơ quan quản lý nhà nước gắn với nâng cao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của DN trong hoạt động kinh doanh và tài chính. Khuyến khích DN nâng cao chất lượng quản trị, năng lực cạnh tranh, công khai, minh bạch thông tin, thích ứng với điều kiện hội nhập. Với hệ thống cơ chế quản lý, giám sát vốn và tài sản nhà nước tại DN ngày càng được hoàn thiện

đã tạo cơ sở pháp lý cho việc thực hiện tách chức năng quản lý nhà nước với chức năng điều hành sản xuất kinh doanh của các tập đoàn, tổng công ty nhà nước. Đổi mới phương thức quản lý vốn nhà nước từ quản lý hành chính sang quan hệ đầu tư, kinh doanh vốn, xác định rõ mối quan hệ giữa chủ sở hữu vốn, người quản lý điều hành DN, tăng cường tính tự chủ cho DN có vốn nhà nước. Vì vậy, bước đầu đã xác lập rõ được quyền và nghĩa vụ của người đại diện phần vốn nhà nước tại DN. Bên cạnh đó, tạo sự phân công, phân cấp giữa các cơ quan thuộc Chính phủ, UBND các tỉnh, thành phố, Hội đồng quản trị (nay là Hội đồng thành viên) các tập đoàn, tổng công ty nhà nước; thay đổi phương thức quản lý, giám sát từ "tiền kiểm" sang "hậu kiểm", gắn với việc phân loại, đánh giá DN.

Công tác quản lý, giám sát tài chính DN đã được triển khai thông qua các hoạt động kiểm toán báo cáo tài chính, phân tích, đánh giá, xếp loại DN, thanh tra, kiểm tra, giám sát việc thực hiện cơ chế, chính sách tài chính DN, công bố công khai thông tin về kết quả kinh doanh và tình hình tài chính DN... Riêng đối với các tập đoàn, tổng công ty nhà nước, định kỳ hàng năm Bộ Tài chính phối hợp với các bộ, địa phương thực hiện các quyền và nghĩa vụ về tài chính của chủ sở hữu, đánh giá, xếp loại DN. Cùng với đó, tổng hợp, phân tích đánh giá về tình hình tài chính và kết quả kinh doanh báo cáo Quốc hội, Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ. Thông qua giám sát, phân tích, đánh giá hiệu quả hoạt động của DN, đưa ra kiến nghị và cảnh báo về rủi ro trong hoạt động của



các tổng công ty, tập đoàn để cơ quan chủ sở hữu có giải pháp khắc phục.

... Còn nhiều tồn tại

Bên cạnh những kết quả đã đạt được trong thời gian qua, công tác quản lý, giám sát tài chính, đầu tư vốn nhà nước tại DN cũng đã bộc lộ nhiều hạn chế và bất cập, chưa theo kịp yêu cầu quản lý nền kinh tế trong điều kiện mới. Cụ thể:

Về xây dựng cơ chế chính sách

Mặc dù đã tạo lập được một hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật về giám sát và đầu tư vốn nhà nước tại DN nhưng một số cơ chế, chính sách còn chưa bao quát được hết các loại hình hoạt động DN thuộc mọi thành phần kinh tế. Đặc biệt là cơ chế tài chính cho các tập đoàn kinh tế; chế độ về quản lý rủi ro, báo cáo và công bố thông tin, đánh giá xếp loại DN; cơ chế tài chính cho các hoạt động mua bán sáp nhập DN, đầu tư ra nước ngoài, cổ phần hóa DN FDI, góp vốn bằng thương hiệu, thành lập DN BTO, BOT, BT, BOO; thanh lý phá sản dự án lớn thua lỗ vỡ nợ, xử lý về mặt tài chính đối với DN liên quan bán phá giá... Bên cạnh đó, cơ chế phân công, phân cấp trong thực hiện các quyền chủ sở hữu tại DNNN còn bị phân tán, chồng chéo, cắt khúc, trách nhiệm chưa rõ ràng nên dẫn đến buông lỏng quản lý, giám sát. Do đó, dẫn đến một số DN kinh doanh thua lỗ nhưng chậm được xử lý, gây thất thoát vốn và tài sản nhà nước.

Về tổ chức thực hiện giám sát

Công tác kiểm tra giám sát tài chính DN chưa được thực hiện thường xuyên, nên những sai phạm trong việc đầu tư, quản lý tài chính tại các DN không được phát hiện kịp thời, khả năng phát sinh tổn thất lớn. Mặt khác, do thực hiện cơ chế "hậu kiểm" nên các cơ quan quản lý nhà nước không thực hiện việc kiểm tra quyết toán báo cáo tài chính như trước đây mà thay vào đó là cơ chế quản lý và đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN. Tuy nhiên, do chưa có quy định và chế tài cụ thể ràng buộc trách nhiệm của kiểm toán viên, công ty kiểm toán độc lập cũng như chất lượng đội ngũ kiểm toán viên còn thấp, nên phản ánh còn chưa chính xác kết quả sản xuất kinh doanh của DN. Thêm vào đó, công tác kiểm toán, thanh tra nhà nước còn mang tính kế hoạch hoặc khi có dấu hiệu sai phạm mới thực hiện nên tính phòng ngừa rủi ro chưa cao.

Thực tế, việc tổng hợp, phân tích, đánh giá hiệu quả hoạt động sản xuất kinh doanh của các tập đoàn, tổng công ty nhà nước trong những năm gần đây đã

được Bộ Tài chính thực hiện (sau khi kết thúc năm tài chính) nhưng chưa đầy đủ. Nguyên nhân là do thiếu sự quan tâm phối hợp của các cơ quan được phân công thực hiện quyền chủ sở hữu cũng như việc chấp hành chế độ báo cáo của các tập đoàn, tổng công ty chưa nghiêm túc và chưa kịp thời nên tác dụng cảnh báo và ngăn chặn còn hạn chế. Nhiều cảnh báo, kiến nghị của Bộ Tài chính đã được Chính phủ thông qua và chỉ đạo thực hiện nhưng các bộ, địa phương, tập đoàn, tổng công ty nhà nước chưa tuân thủ nghiêm nên tính răn đe và phòng ngừa rủi ro còn thấp. Điều đó cũng cho thấy cần nâng cao trách nhiệm của các bộ, địa phương trong công tác quản lý tài chính DN, đặc biệt là đối với các tập đoàn, tổng công ty.

Giải pháp hoàn thiện cơ chế, chính sách

Để khắc phục thực trạng trên, Đảng và Chính phủ đã chỉ đạo quyết liệt việc thực hiện tái cơ cấu DNNN, trọng tâm là các tập đoàn, tổng công ty nhà nước. Một trong những giải pháp quan trọng của quá trình tái cơ cấu DNNN trong giai đoạn tới đó là tăng cường quản lý, giám sát việc đầu tư vốn nhà nước vào DN nhằm đặt được 02 mục tiêu chính là: (i) DNNN có cơ cấu hợp lý hơn, tập trung vào ngành, lĩnh vực then chốt, cung cấp sản phẩm, dịch vụ công ích thiết yếu cho xã hội và quốc phòng, an ninh, làm nòng cốt để kinh tế nhà nước thực hiện được vai trò chủ đạo, là lực lượng vật chất quan trọng để Nhà nước định hướng, điều tiết nền kinh tế và ổn định kinh tế vĩ mô; (ii) Nâng cao sức cạnh tranh, tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu đối với DN kinh doanh; hoàn thành nhiệm vụ sản xuất, cung ứng các sản phẩm, dịch vụ công ích thiết yếu cho xã hội, quốc phòng, an ninh đối với DN hoạt động công ích. Theo đó cần thực hiện đồng bộ các giải pháp sau:

Một là, sớm nghiên cứu ban hành Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh theo hướng: (i) Xác định rõ phạm vi, đối tượng, mục tiêu, hình thức và thẩm quyền đầu tư vốn nhà nước vào DN. Trong đó, khái niệm vốn nhà nước đầu tư vào DN cũng cần phải làm rõ để đảm bảo yêu cầu quản lý, giám sát của nhà nước, cũng như đảm bảo hoạt động kinh doanh của DN. Theo Luật DNNN, Nhà nước thực hiện giao vốn, bổ sung vốn cho DN khi DN 100% vốn nhà nước đầu tư thành lập công ty con do công ty mẹ nắm 100% vốn điều lệ. Điều này đồng nghĩa công ty con là do Nhà nước đầu tư vốn, trên thực tế, công ty mẹ có thể sử dụng nguồn huy động, nguồn vốn khác (không phải vốn đầu tư của Nhà nước) để đầu tư thành lập công ty con. Do đó, phải xác định rõ khái niệm và phạm vi vốn nhà nước đầu tư vào DN là số



vốn nhà nước đầu tư trực tiếp vào công ty mẹ là tập đoàn, tổng công ty hoặc các DN nhà nước độc lập, Nhà nước cần nắm giữ 100% vốn (thuộc lĩnh vực an ninh, quốc phòng). Mặt khác, việc đầu tư chéo giữa các DN trong cùng tổ hợp, tập đoàn cũng cần được nghiên cứu, hướng dẫn kỹ. Theo quy định hiện nay, đối với DNNN thì các công ty con không được đầu tư ngược lại công ty mẹ. Tuy nhiên, trong Luật DN chưa có nội dung nào hướng dẫn việc này và thực tế các DN thuộc các thành phần kinh tế khác cũng đã thực hiện việc đầu tư chéo, đầu tư ngược lại này. Để đảm bảo vận hành thống nhất cần có quy định chung đối với vấn đề này, không nên để các công ty con đầu tư ngược lại vào công ty mẹ trong cùng tổ hợp, tập đoàn; (ii) Xác định rõ tổ chức, hình thức, tiêu chí và chế tài cụ thể để thực hiện việc quản lý, giám sát vốn nhà nước đầu tư vào DN và thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại DN; (iii) Hướng dẫn việc quản lý vốn, tài sản nhà nước tại DN do Nhà nước làm chủ sở hữu, trong đó làm rõ quyền hạn và trách nhiệm của các chủ thể tham gia thực hiện quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu vốn nhà nước và quyền và nghĩa vụ của các chủ thể điều hành sản xuất kinh doanh tại DN.

Trong khi chưa ban hành Luật thì cần sớm ban hành hệ thống các văn bản hướng dẫn việc quản lý, giám sát vốn nhà nước đầu tư tại DN cho phù hợp với tình hình thực tiễn và quy định tại Luật DN năm 2005 như:

- Hoàn thiện phân công, phân cấp thực hiện các quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN và vốn nhà nước đầu tư vào DN. Trong đó, tập trung làm rõ quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, bộ quản lý ngành - cấp trên trực tiếp chủ sở hữu tại tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước. Các bộ như Tài chính, Kế hoạch và Đầu tư, Nội vụ, Lao động - Thương binh và Xã hội và Hội đồng thành viên, Hội đồng quản trị - là chủ sở hữu tại tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước trong việc tổ chức, hoạt động, giám sát, kiểm tra, thanh tra thực hiện mục tiêu, nhiệm vụ sản xuất kinh doanh, đầu tư phát triển; quản lý, sử dụng, bảo toàn, phát triển vốn, đánh giá cán bộ quản lý và hiệu quả hoạt động của DNNN. Đồng thời, có cơ chế, chế tài để các tổ chức, cá nhân thực hiện có hiệu quả các quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ được phân công, phân cấp. Thành lập cơ quan để thực hiện có hiệu quả nhiệm vụ giám sát, kiểm tra, quản lý sử dụng, bảo toàn, phát triển vốn và đánh giá hiệu quả vốn nhà nước đầu tư vào DN.

- Hoàn thiện cơ chế đầu tư, kinh doanh vốn nhà nước vào DN và quản lý tài chính đối với DN và

cơ chế phân phối lợi nhuận trong DN theo cơ chế thị trường, công bố, minh bạch báo cáo tài chính, thông tin tài chính, kinh doanh, điều hành tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước; tăng cường trách nhiệm giải trình của Hội đồng thành viên và Ban điều hành.

- Hoàn thiện khung pháp lý về tập đoàn kinh tế nhà nước theo hướng có Nghị định riêng về tổ chức và hoạt động của từng tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước đặc biệt quan trọng để nâng cao tính pháp lý, tăng cường công tác giám sát, kiểm tra của chủ sở hữu nhà nước và các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước hoạt động có hiệu quả hơn.

- Hoàn thiện cơ chế tài chính đối với DN sản xuất, cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích, quốc phòng, an ninh bảo đảm người lao động có mức thu nhập hợp lý, DN có lãi, thu hút được nguồn lực của xã hội tham gia. Mở rộng chế độ đặt hàng, đấu thầu sản xuất, cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích.

- Tiếp tục đổi mới cơ chế quản lý tiền lương, tiền thưởng để DN thực sự chủ động trong trả lương, trả thưởng gắn với năng suất lao động, hiệu quả sản xuất, kinh doanh; bảo đảm hài hoà lợi ích của Nhà nước, DN, người lao động; thu hút lao động có trình độ cao vào làm việc.

- Ban hành cơ chế giám sát, kiểm tra, đánh giá hiệu quả hoạt động của các tổ chức, cá nhân thực hiện quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước theo hướng xác định rõ tiêu chí giám sát đối với DN kinh doanh là bảo toàn vốn dựa trên tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu và hoàn thành nhiệm vụ sản xuất, cung ứng các sản phẩm, dịch vụ công ích thiết yếu cho xã hội, quốc phòng, an ninh đối với DN hoạt động công ích.

Hai là, tổ chức chỉ đạo các tập đoàn, tổng công ty nhà nước xây dựng Đề án tái cơ cấu DNNN theo phân công của Thủ tướng Chính phủ tại Quyết định số 929/QĐ-TTg ngày 17/7/2012 phê duyệt Đề án "Tái cơ cấu DNNN, trọng tâm là tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước giai đoạn 2011- 2015". Trong đó, cần xác định rõ nhiệm vụ, ngành nghề kinh doanh chính; xây dựng chiến lược phát triển đến năm 2015, tầm nhìn đến 2020 phù hợp chiến lược phát triển ngành, nhu cầu của thị trường, khả năng về vốn và năng lực trình độ quản lý; xây dựng phương án tổ chức lại sản xuất kinh doanh, triển khai tái cơ cấu các DN thành viên để thực hiện chuyên môn hóa, phân công, hợp tác, không dàn trải, phân tán nguồn lực, tránh cạnh tranh nội bộ theo hướng sáp nhập, hợp nhất các DN thành viên kinh doanh cùng ngành nghề.

Về phương án tài chính, cần xác định rõ cơ cấu



lại vốn, tài sản theo hướng: đánh giá thực trạng; xác định nhu cầu vốn đầu tư, vốn điều lệ, nguồn bổ sung vốn; rà soát và có giải pháp xử lý triệt để các khoản nợ tồn đọng không có khả năng thu hồi; tính toán đề xuất phương án xử lý nợ không có khả năng thu hồi và nguồn bù đắp; tính toán xác định chi phí xử lý lao động dôi dư theo chế độ; xây dựng phương án cơ cấu lại tài sản bằng cách chuyển nhượng, sáp nhập các dự án, các khoản đầu tư không hiệu quả hoặc chưa cấp thiết để tập trung nguồn lực cho hoạt động kinh doanh chính.

Về phương án thoái vốn đầu tư ra ngoài ngành, lĩnh vực sản xuất, kinh doanh chính trước năm 2015 đảm bảo theo nguyên tắc thị trường, bảo đảm công khai, minh bạch, bảo toàn ở mức cao nhất phần vốn và tài sản của Nhà nước; đối với lĩnh vực đầu tư có khả năng mất vốn thì khẩn trương lập phương án thoái vốn phù hợp để trình cấp có thẩm quyền xem xét từng trường hợp cụ thể sau khi có ý kiến chấp thuận của Bộ Tài chính; thực hiện bán phần vốn của công ty mẹ - tập đoàn/tổng công ty nhà nước cho tổ chức, cá nhân ngoài tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước, không bán hoặc chuyển giao lại cho các đơn vị thành viên trong nội bộ; có lộ trình, phương thức và hình thức chuyển vốn về những tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước, DN có ngành nghề kinh doanh chính phù hợp với quy định của pháp luật; chuyển nhượng DN hoặc chuyển giao nguyên trạng toàn bộ DN do tập đoàn, tổng công ty giữ 100% vốn sang tập đoàn, tổng công ty có ngành nghề kinh doanh cùng với ngành nghề kinh doanh của DN chuyển giao.

Ba là, sớm thành lập Tổng cục Quản lý, giám sát tài chính DN thuộc Bộ Tài chính để tăng cường công tác quản lý giám sát tài chính DN, đảm bảo chỉ đạo tập trung thống nhất của nhà nước về tài chính DN. Đồng thời, nâng cao hiệu quả quản lý vốn và tài sản nhà nước tại DN chứ không phải là gia tăng sự can thiệp hành chính, gây cản trở cho hoạt động sản xuất kinh doanh và hạn chế quyền tự chủ tự chịu trách nhiệm của DN. Việc nâng cấp Cục Tài chính DN lên Tổng cục Quản lý, giám sát tài chính DN phải gắn với cơ chế phân công, phân cấp về quyền chủ sở hữu tại các DN có vốn nhà nước của Chính phủ trong thời

gian tới, không quay lại mô hình Tổng cục Quản lý vốn và tài sản nhà nước tại DN trước đây. Theo đó, Tổng cục Quản lý, giám sát tài chính DN sẽ tập trung vào công tác xây dựng, hoàn thiện thể chế, hướng dẫn và kiểm tra việc tuân thủ pháp luật, tổng hợp, phân tích, đánh giá hiệu quả hoạt động DNNN trên cơ sở báo cáo phân tích đánh giá hiệu quả DN của các bộ, ngành, địa phương. Việc quản lý, giám sát DN trong quá trình hoạt động sẽ do các bộ, địa phương chịu trách nhiệm chính, phù hợp với chức năng nhiệm vụ được Chính phủ phân công. Trong đó, để đảm bảo sự chỉ đạo tập trung, thống nhất, nâng cao hiệu lực, hiệu quả trong công tác quản lý, giám sát tài chính DN, Tổng cục Quản lý, giám sát tài chính DN cần được bổ sung một số quyền đặc thù để thực thi các chức năng, nhiệm vụ được giao (bao gồm cả các quyền về công tác cán bộ, quyền tiếp cận thông tin, quyền thực hiện giám sát đặc biệt).

Bốn là, Nhà nước tiếp tục có chính sách hỗ trợ DN phát triển bền vững, hiệu quả. Để hỗ trợ giúp các DN phát triển phù hợp với cam kết hội nhập, Nhà nước cần xây dựng và đưa ra các định hướng chiến lược phát triển ngành, vùng dài hạn làm cơ sở cho DN hoạt động. Nhà nước tập trung hỗ trợ các DN về tài chính, khoa học, kỹ thuật, công nghệ thông tin để giúp các DN xây dựng một hệ thống thông tin đồng nhất phục vụ công tác kiểm tra, giám sát của chủ sở hữu, của xã hội đảm bảo công khai, minh bạch theo đúng thông lệ quốc tế. Đồng thời, tập trung đào tạo xây dựng đội ngũ lãnh đạo DN nhằm đáp ứng được yêu cầu phát triển và thực hiện các quyền của đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước trong các DN.

Với sự chỉ đạo của Đảng, Chính phủ và sự phối hợp chặt chẽ của các cơ quan, đơn vị liên quan trong công tác giám sát tài chính và đầu tư nhà nước theo tinh thần trên sẽ góp phần giúp DNNN nâng cao hiệu quả hoạt động sản xuất kinh doanh. Qua đó, nâng cao sức cạnh tranh hướng đến mục tiêu phát triển bền vững, tạo tiền đề vững chắc góp phần thực hiện cao nhất các mục tiêu, nhiệm vụ của Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2011 - 2015 và Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011 - 2020 của Việt Nam.



Tiền thuế là của dân,
do dân đóng góp
để phục vụ lợi ích của nhân dân