



QUẢN LÝ, GIÁM SÁT VỐN NHÀ NƯỚC TẠI DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC HIỆN NAY

NGUYỄN THỊ MINH HẰNG - Cục Tài chính Doanh nghiệp (Bộ Tài chính)

Quản lý và giám sát việc sử dụng vốn nhà nước tại các doanh nghiệp nhà nước là một việc làm cần thiết nhằm đánh giá đúng thực trạng hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp, từ đó, có cơ chế chính sách giúp cơ quan quản lý nhà nước kịp thời phát hiện các yếu kém trong quá trình hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp để có cảnh báo và đề ra biện pháp chấn chỉnh kịp thời.

Từ ngày 30/6/2010 trở về trước, khi các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) hoạt động theo Luật DNNN, Thủ tướng Chính phủ đã có Quyết định số 271/2003/QĐ-TTg ngày 31/12/2003, tiếp đó là Quyết định số 224/2006/QĐ-TTg ngày 6/10/2006 về việc ban hành Quy chế giám sát và đánh giá hiệu quả của DNNN và Quyết định số 169/2007/QĐ-TTg ngày 8/11/2007 về việc ban hành Quy chế giám sát đối với DNNN kinh doanh thua lỗ, hoạt động không có hiệu quả, (thay thế Quyết định số 271/2003/QĐ-TTg)

Việc thực hiện các quyết định trên đã từng bước nâng cao ý thức chấp hành pháp luật, kỷ cương của số đông các DNNN. Qua công tác giám sát, cơ quan quản lý nhà nước về tài chính đã có sự cảnh báo với chủ sở hữu DNNN về những nguy cơ, dấu hiệu rủi ro tài chính. Cơ chế giám sát tài chính, đánh giá hiệu quả DNNN đã góp phần đưa số DNNN làm ăn thua lỗ giảm từ 60% những năm đầu 2000 xuống còn 20% năm 2010. Số lượng các tập đoàn, tổng công ty xếp loại A – hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ (doanh thu và thu nhập khác năm sau cao hơn năm trước 5%, lợi nhuận thực hiện và tỷ suất lợi nhuận thực hiện cao hơn kế hoạch, chấp hành nghiêm chỉnh các quy định của pháp luật hiện hành) đã tăng; đặc biệt trong giai đoạn khủng hoảng kinh tế tài chính 2009-2010 vẫn duy trì được số lượng DN xếp loại A (năm 2009 có 53% các tập đoàn, tổng công ty xếp loại A, 70% các công ty độc lập thuộc các bộ, ngành xếp loại A. Năm 2010 có 54% các tập đoàn, tổng công ty xếp loại A, 67% các công ty độc lập thuộc các bộ, ngành xếp loại A).

Tuy nhiên, qua thực tế thực hiện cho thấy các quy định hiện hành về giám sát, đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN còn bất cập, chưa thực sự tạo cơ chế hiệu quả để kịp thời phát hiện, cảnh báo cho chủ sở hữu DN về những nguy cơ, dấu hiệu rủi ro về tài chính. Những vấn đề bất cập đó là:

1. Về nội dung giám sát:

Mặc dù, Quy chế đã quy định hàng năm các bộ ngành, ủy ban nhân dân tỉnh, hội đồng quản trị các tập đoàn, tổng công ty nhà nước (là các tổ chức được Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ phân cấp hoặc ủy quyền là chủ sở hữu DN) phải thực hiện công tác giám sát tài chính và tổng hợp kết quả giám sát và đánh giá phân loại hiệu quả hoạt động của DNNN (xếp loại A, B, C) để nắm thực trạng hoạt động của DN và kịp thời đưa ra các những giải pháp, khuyến nghị để giúp DN kịp thời khắc phục các yếu kém trong hoạt động của DN.

Tuy vậy trong thời gian vừa qua, các cơ quan đại diện chủ sở hữu mới chỉ tập trung vào việc phân loại, đánh giá xếp loại DN theo A, B, C mà chưa chú trọng đến nội dung giám sát tài chính DN theo quy định. Do đó đã xảy ra tình trạng một số DNNN có vi phạm trong vấn đề sản xuất kinh doanh, đầu tư và quản lý vốn, tài sản nhà nước nhưng chưa được phát hiện và có biện pháp chấn chỉnh kịp thời. Đặc biệt đối với các DNNN kinh doanh thua lỗ, hoạt động không hiệu quả, việc giám sát chưa thực sự có kết quả để đưa ra các giải pháp xử lý phù hợp nên hiện tượng kinh doanh thua lỗ kéo dài, số lỗ lũy kế gia tăng tại một số DN.

2. Về tiêu chí giám sát:

Tiêu chí giám sát DN theo Quyết định số 224/2006/QĐ-TTg tuy đã bao quát các hoạt động sản xuất kinh doanh của DN song lại không có các chỉ tiêu cụ thể để kịp thời phát hiện, cảnh báo rủi ro tài chính. Ngược lại, Quyết định số 169/2007/QĐ-TTg đưa ra các chỉ tiêu cụ thể, chặt chẽ nhưng chỉ khi DNNN đã rơi vào tình hình thua lỗ, kém hiệu quả. Các chỉ tiêu trong biểu mẫu báo cáo của DN để làm cơ sở cho chủ sở hữu và cơ quan quản lý nhà nước thực hiện đánh giá giám sát DN còn chưa nêu đầy đủ được các nội dung cần giám sát (ví dụ tình hình sử dụng vốn đầu tư, hiệu quả đầu tư, tình hình mở rộng ngành nghề kinh doanh của DN, tình hình huy động vốn...), trong đó các chỉ tiêu tài chính còn chưa đầy đủ, đồng bộ.

3. Về các quy định trách nhiệm:

Chưa có quy định cụ thể và phân biệt rõ trách nhiệm của chủ sở hữu, cơ quan quản lý nhà nước và DN trong việc thực hiện cơ chế giám sát, đánh giá hiệu quả hoạt động của DN.

4. Về chế tài xử lý đối với các vi phạm trong việc giám sát, đánh giá hiệu quả DN:

Chưa đầy đủ, rõ ràng và chưa đảm bảo được tính răn đe. Một số DN, bộ ngành, ủy ban nhân dân tỉnh chưa làm tốt công tác giám sát, đánh giá xếp loại DN, chất lượng báo cáo đánh giá xếp loại chưa đạt yêu cầu, chưa đúng quy định và còn chậm trễ nhưng chưa có biện pháp xử lý. Một số DN kinh doanh thua lỗ nhưng chưa nghiêm chỉnh thực hiện chế độ báo cáo giám sát theo quy định chậm bị xử lý hoặc chế tài xử lý chưa đủ mạnh để chấn chỉnh kịp thời, khắc phục sự yếu kém của DN.

5. Về tính kịp thời của việc giám sát:

Việc giám sát, báo cáo đánh giá xếp loại DN theo Quyết định số 224/2006/QĐ-TTg thực hiện mỗi năm một lần, sau khi DN đã hoàn tất việc kiểm toán độc lập báo cáo tài chính nên tính kịp thời trong giám sát, đánh giá hiệu quả hoạt động của DN còn hạn chế, tính cảnh báo phòng ngừa chưa được phát huy, kết quả giám sát đánh giá chủ yếu để khắc phục hậu quả. Từ ngày 1/7/2010 Luật DNNN hết hiệu lực, do đó các Quyết định số 224/2006/QĐ-TTg và Quyết định số 169/2007/QĐ-TTg cũng cần phải sửa đổi cho phù hợp. Để tăng cường quản lý giám sát tình hình tài chính, tình hình đầu tư và hoạt động kinh doanh

của các DNNN, trước hết cần phải hoàn thiện các quy định về giám sát tài chính và đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN. Hiện nay, Bộ Tài chính đang trình Thủ tướng Chính phủ Quyết định về ban hành Quy chế giám sát tài chính và đánh giá hiệu quả hoạt động của các DN do nhà nước làm chủ sở hữu và DN có vốn nhà nước.

Quy chế thay thế tập trung vào các nội dung cụ thể như sau:

Một là, mục tiêu giám sát tài chính là giám sát đánh giá được thực trạng tài chính của DN, những nguy cơ tiềm ẩn dẫn đến rủi ro tài chính. Từ đó, đưa ra được những cảnh báo từ phía cơ quan quản lý nhà nước, những biện pháp từ chủ sở hữu và những hoạt động, giải pháp ngăn ngừa của DN để đảm bảo tình hình tài chính lành mạnh.

Hai là, phân định rõ mối quan hệ giữa các chủ thể thực hiện giám sát tài chính, cụ thể là:

- Đối với DN: Hội đồng thành viên, Ban Điều hành DN thông qua bộ phận tài chính kế toán, Ban Kiểm soát nội bộ có trách nhiệm tổ chức việc tự giám sát nội bộ DN mang tính chất thường xuyên, đột xuất theo ngày, tuần, tháng, quý, năm tùy theo tính chất hoạt động của DN. Thông qua tự giám sát để có những điều chỉnh, biện pháp tự chấn chỉnh về quản lý tài chính nói riêng, quản trị DN nói chung để đưa tài chính DN luôn trong trạng thái an toàn.

Hội đồng thành viên, Ban Điều hành DN thông qua người đại diện phần vốn nhà nước tại các DN thực hiện giám sát hiệu quả sử dụng, bảo toàn và phát triển phần vốn đã góp vào DN khác.

Kiểm soát viên do chủ sở hữu bổ nhiệm có nhiệm vụ giúp chủ sở hữu thực hiện công tác giám sát hoạt động sản xuất kinh doanh và giám sát tài chính DN.

- Đối với chủ sở hữu DN: hình thành một quy trình cụ thể để chủ sở hữu có thể nắm bắt kịp thời các thông tin tài chính của DN do Hội đồng thành viên, Ban Điều hành DN báo cáo theo tháng, quý, năm. Đồng thời phải gắn trách nhiệm của chủ sở hữu trong việc phân tích, sử dụng báo cáo tài chính để đưa ra những đánh giá về quản trị tài chính nói riêng, quản trị DN nói chung từ đó có những kiến nghị, yêu cầu Ban Điều hành DN, Hội đồng thành viên thực thi để đảm bảo an toàn tài chính.

- Đối với cơ quan quản lý tài chính DN: với trách nhiệm của mình, cơ quan quản lý tài chính DN phải tổ chức việc kiểm tra, giám sát DN – chủ sở hữu trong việc chấp hành các quy định, cơ chế, chính sách tài chính DN. Cơ quan quản lý tài chính DN phải thúc đẩy việc công khai minh bạch số liệu tài chính của DN theo các hình thức khác nhau, nhưng phải có lộ trình để các tập đoàn kinh tế nhà nước,



các DN lớn thực hiện báo cáo minh bạch thông tin như các công ty đại chúng.

Trên cơ sở báo cáo của chủ sở hữu, cơ quan quản lý tài chính DN cần có những đánh giá, tổng hợp và cảnh báo về tình hình tài chính của từng ngành, từng DN. Cơ quan quản lý tài chính DN còn có trách nhiệm bảo vệ quyền lợi của các nhà đầu tư khi phát hiện nguy cơ rủi ro tài chính của DN lớn; đồng thời tiếp nhận để cơ cấu tài chính đối với các DN mới, DN có vốn nhà nước.

Ba là, hệ thống các tiêu chí giám sát tài chính đảm bảo đầy đủ nội dung cần thiết, có tính đến tính chất ngành nghề đảm bảo yêu cầu của từng chế độ báo cáo.

Bốn là, hệ thống chế tài được thiết kế cụ thể, đủ

Hiện nay cả nước còn khoảng 1.300 doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn, trong đó 53,6% số doanh nghiệp do địa phương quản lý; 27,1% số doanh nghiệp do các bộ, ngành quản lý; còn lại do các tập đoàn, tổng công ty quản lý.

mạnh và rõ ràng đối với các trường hợp vi phạm, đồng thời phải gắn với quyền và trách nhiệm của từng chủ thể giám sát: DN, chủ sở hữu và cơ quan quản lý về tài chính DN để đảm bảo sự bình đẳng giữa các chủ thể. Đi đôi với hệ thống chế tài, các hình thức khen thưởng về tinh thần và lợi ích kinh tế cũng phải thiết lập phù hợp.

Như vậy, Quy chế giám sát tài chính mới sẽ khắc phục các khiếm khuyết của cơ chế hiện hành với việc ban hành các tiêu chí giám sát tài chính cụ thể tại DN; nội dung các tiêu chí giám sát theo hướng đánh giá đúng, đủ và sát tình hình hoạt động và hiệu quả sản xuất kinh doanh của DN và một bước tách bạch các yếu tố xã hội... Quy chế mới cũng quy định cụ thể về trách nhiệm về quản lý và giám sát tài chính DN của chủ sở hữu, của DN và của cơ quan quản lý nhà nước về tài chính và đưa ra các chế tài xử lý đối với các tổ chức, cá nhân nếu như không thực hiện nghiêm túc các nội dung giám sát tài chính và đánh giá hiệu quả hoạt động DN mà Quy chế đã nêu.

Để tạo cơ sở pháp lý cho hoạt động của DN có vốn nhà nước hoạt động theo Luật DN, bên cạnh việc hoàn thiện các cơ chế chính sách quy định về việc thực hiện các quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với DN do nước làm chủ sở hữu và phần vốn nhà nước đầu tư vào DN khác; quy định về việc đầu tư, kinh doanh vốn nhà nước và cơ chế tài chính đối với DN do nhà

nước làm chủ sở hữu, cần thiết phải hoàn thiện cơ chế giám sát tài chính DN do nhà nước làm chủ sở hữu và DN có vốn nhà nước theo các yêu cầu đã nêu trên.

Báo cáo của Chính phủ tại Ủy ban Thường vụ Quốc hội cho thấy, hiện cả nước còn khoảng 1.300 DN do nhà nước nắm giữ 100% vốn, trong đó 53,6% do địa phương quản lý; các bộ, ngành quản lý 27,1%; còn lại do các tập đoàn, tổng công ty quản lý. Hiệu quả sản xuất - kinh doanh của DNNN còn thấp, chưa tương xứng với nguồn lực được phân bổ; quản trị DN chậm đổi mới, chưa theo kịp yêu cầu phát triển. Một số tập đoàn, tổng công ty thua lỗ, hiệu quả quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước chưa cao, còn xuất hiện nhiều tiêu cực, vi phạm pháp luật.

Theo đề án của Bộ Tài chính trình Chính phủ về quản lý vốn nhà nước, sẽ có nhiều giải pháp tăng cường quản lý, giám sát nhà nước đối với DNNN. Đáng chú ý là cơ quan này đề nghị thành lập Tổng cục Quản lý giám sát tài chính DN. Chính phủ sẽ hoàn chỉnh nghị định trên với tinh thần quan trọng nhất là không quay lại chế độ chủ quản trong quản lý, giám sát DNNN, nhưng tăng cường trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân có liên quan... Theo đó, Thủ tướng Chính phủ sẽ có trách nhiệm quản lý cao hơn đối với các tập đoàn, các DN đặc biệt. Bộ trưởng các bộ quản lý chuyên ngành chịu trách nhiệm rõ ràng, nặng nề hơn trong quản lý, giám sát các tổng công ty nhà nước.

Quản lý chặt vốn nhà nước tại DN - cũng là tiền thuế của dân, đã được Chính phủ xác định rất rõ ràng, nhưng để các quy định này đi vào thực tế và phát huy hiệu quả lại không hề đơn giản. Cần làm rõ tính khả thi của các quy định ngay từ khi dự thảo để bảo đảm tình trạng tiêu cực, thất thoát vốn tại các DNNN, nhất là ở các tập đoàn, tổng công ty lớn không lặp lại. Chẳng hạn việc thành lập Tổng cục Quản lý giám sát tài chính DN. Cơ chế phân cấp trách nhiệm trước đây là nhằm tạo tính tự chủ cho DNNN trong đầu tư sản xuất kinh doanh, nay cần được sửa đổi sao cho cơ quan quản lý vẫn giám sát được, đồng thời không quá bó buộc DN trong "vòng chủ quản".

Quá trình tái cơ cấu DNNN đang được Đảng và Chính phủ chỉ đạo quyết liệt. Đây chính là thời điểm cần tập trung đưa ra các giải pháp nhằm làm rõ trách nhiệm quản lý vốn nhà nước tại các DN, góp phần tăng cường hiệu quả đầu tư của khu vực nhà nước. Nhiệm vụ này cần sớm được thực hiện để mang lại hiệu quả thiết thực cho quá trình tái cơ cấu nền kinh tế theo hướng bền vững. 