



GIÁM SÁT TÀI CHÍNH DOANH NGHIỆP: MỤC TIÊU QUAN TRỌNG HÀNG ĐẦU

TS. VŨ NHỮ THĂNG - Viện Chiến lược và Chính sách Tài chính

Giai đoạn 2011 - 2015, cùng với quá trình tái cấu trúc nền kinh tế, tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước đã và đang được triển khai quyết liệt. Trong đó, giám sát hiệu quả quản trị doanh nghiệp, sức cạnh tranh, tình hình tài chính lành mạnh... là những mục tiêu quan trọng hàng đầu.

Trong thời gian qua, để thực hiện việc giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước (DNNN), Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định 224/2006/QĐ-TTg ngày 6/10/2006 thay thế Quyết định số 271/2003/QĐ-TTg về Quy chế giám sát và đánh giá hiệu quả của DNNN, và Quyết định số 169/2007/QĐ-TTg ngày 8/11/2007 về Quy chế giám sát đối với DNNN kinh doanh thua lỗ, hoạt động không hiệu quả. Theo tinh thần tiếp tục đổi mới quản lý tài chính với DNNN và DNNN góp vốn, thực hiện Quyết định 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", vấn đề giám sát tài chính DNNN cần được xem xét và nhìn nhận một cách toàn diện trên các khía cạnh: cơ chế giám sát, tiêu chí giám sát và mô hình cơ quan giám sát.

Cơ chế giám sát

Theo phân công, phân cấp của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trực tiếp thực hiện quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu đối với các tập đoàn, tổng công ty nhà nước có vai trò đặc biệt quan trọng. Các bộ, chủ tịch ủy ban nhân dân (UBND) cấp tỉnh là đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại các DNNN do bộ, UBND cấp tỉnh quyết định thành lập; Bộ Tài chính thực hiện một số quyền, nghĩa vụ của đại diện chủ sở hữu DNNN; Hội đồng quản trị là đại diện chủ sở hữu trực tiếp vốn nhà nước tại DNNN có hội đồng quản trị. DNNN được quyền chủ động sử dụng vốn nhà nước giao, các loại vốn khác, các quỹ do DNNN quản lý vào hoạt động kinh doanh, chịu trách nhiệm về bảo toàn, phát triển vốn, hiệu quả sử dụng vốn.

Tuy nhiên, việc phân công, phân cấp thực hiện

quyền và nghĩa vụ chủ sở hữu nhà nước (SHNN) đối với tập đoàn kinh tế nhà nước còn những điểm chưa hợp lý, chưa rõ ràng, còn phân tán vai trò và trách nhiệm của các bộ, ngành, UBND trong quản lý, giám sát việc sử dụng vốn, tài sản tại các tập đoàn kinh tế. Nhiều cơ quan nhà nước còn gặp khó khăn trong việc nắm bắt một cách đầy đủ, kịp thời và chính xác thông tin về vốn, tài sản nhà nước và tình hình hoạt động tại các tập đoàn kinh tế. Một số sai phạm trong quản lý, sử dụng vốn và tài sản nhà nước chỉ được phát hiện sau thanh tra, kiểm tra tại các tập đoàn kinh tế hoặc sau khi có khiếu nại, tố cáo.

Việc phân cấp cho hội đồng quản trị của các tập đoàn kinh tế nhà nước được quyết định các dự án đầu tư, hợp đồng mua bán, vay, cho vay và hợp đồng khác có giá trị dưới 50% tổng giá trị tài sản được ghi trong báo cáo tài chính gần nhất mặc dù phù hợp với Luật DN nhưng thường có giá trị lớn trong khi công tác kiểm tra giám sát từ bên trong và bên ngoài còn rất hạn chế.

Việc thực hiện chức năng quyền chủ sở hữu chưa được tách biệt triệt để với chức năng quản lý hành chính nhà nước theo quy định của Luật DN. Cơ quan quản lý hành chính nhà nước vẫn đồng thời là cơ quan thực hiện quyền và nghĩa vụ chủ SHNN đối với DNNN, đặc biệt là các tập đoàn kinh tế, dẫn đến tình trạng chồng chéo, thiếu minh bạch về vai trò, chức năng của cơ quan nhà nước.

Việc nghiên cứu thực trạng DNNN và khung khổ pháp lý hiện nay đối với cơ chế quản lý giám sát tài chính nhà nước tại DNNN cho thấy, trong thời gian tới, trên cơ sở Đề án tái cấu trúc DNNN mà trọng tâm là tập đoàn, tổng công ty nhà nước, cần tiếp tục rà soát, sửa đổi, bổ sung ban hành mới các văn bản luật, cơ chế,



chính sách có liên quan, cần tạo lập một cơ chế quản lý giám sát tài chính đối với DNNN phù hợp với thông lệ cơ chế thị trường và hội nhập quốc tế. Cụ thể:

(1) Cần xây dựng và ban hành Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh trong các DN nhằm làm rõ chủ thể giám sát DNNN, trong đó giải quyết mối quan hệ giám sát tài chính DNNN của chủ sở hữu, người đại diện phần vốn nhà nước tại DN, cơ quan quản lý nhà nước và người quản lý, điều hành DN. Xác định rõ chức năng, quyền hạn và trách nhiệm của cơ quan quản lý hành chính nhà nước và đại diện chủ sở hữu đối với các DNNN.

(2) Xác định rõ nội dung giám sát của chủ sở hữu đối với tài chính DNNN như thực hiện mục tiêu kế hoạch đầu tư, tài chính; danh mục đầu tư, các ngành nghề kinh doanh chính và các ngành nghề có liên quan đến ngành nghề kinh doanh chính; đầu tư vào lĩnh vực, ngành nghề, địa bàn rủi ro; thực hiện nhiệm vụ công ích; bảo toàn và phát triển vốn nhà nước...

(3) Quy định rõ trách nhiệm của các đối tượng được giám sát, tức là trách nhiệm của hội đồng quản trị, ban giám đốc DNNN trong việc cung cấp thông tin, chế độ báo cáo định kỳ và đột xuất, đảm bảo tính chính xác, đầy đủ, kịp thời cũng như cơ chế xử lý vi phạm.

(4) Đổi mới phương thức kiểm tra, giám sát đối với DNNN; phát triển thị trường chứng khoán, tăng cường các hình thức huy động vốn của DNNN qua thị trường này để minh bạch hóa hoạt động của các DNNN.

Tiêu chí giám sát

Tính đến cuối năm 2011, cả nước còn hơn 1.300 DN 100% vốn nhà nước. DNNN hiện chiếm khoảng 70% vốn đầu tư của toàn xã hội, 50% vốn đầu tư nhà nước, 60% vốn tín dụng của hệ thống ngân hàng thương mại và 70% nguồn vốn ODA, trong khi chỉ đóng góp vào GDP chưa đến 40%, tạo ra khoảng 4,4% việc làm, năng suất lao động và sản lượng luôn tăng trưởng chậm hơn 10-15% so với khu vực tư nhân.

Hiệu quả hoạt động của DNNN còn chưa cao so với nguồn lực hiện đang nắm giữ, ảnh hưởng đến sức cạnh tranh của nền kinh tế. Các DNNN hoạt động trong các lĩnh vực như: khai mỏ, vận tải, thủy sản, thông tin liên lạc có hiệu quả hoạt động cao, trong khi các DN thuộc các lĩnh vực sản xuất (sắt, thép, xi măng...), cung ứng các sản phẩm thiết yếu (điện, nước, phục vụ công cộng, khoa học - công nghệ...), xây dựng và công nghiệp chế biến... có hiệu quả hoạt động tương đối thấp. Bên cạnh đó, một số DNNN còn rơi vào tình trạng thua lỗ, thậm chí mức thua lỗ bình quân cao hơn 12 lần so với mức lỗ bình quân của khối DN ngoài nhà nước. Hơn nữa, hệ số nợ phải trả/vốn chủ sở hữu của hệ thống DNNN thường ở mức trên 3 lần, so với mức bình quân 2,1 lần

của một DN nói chung. Trong đó, DNNN Trung ương tỷ lệ này còn lên đến mức trên 3,5 lần.

Thực tế cho thấy, các quy định 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. 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 đó là 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. Hệ thống chỉ tiêu hiện nay đang áp dụng để đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN còn thiếu cụ thể, chi tiết, chưa cho phép đánh giá toàn diện hoạt động của DN. Các tiêu chí đánh giá hoạt động DN mới tập trung vào chỉ tiêu cơ bản là (i) Doanh thu; (ii) Lợi nhuận và tỷ suất lợi nhuận trên vốn nhà nước; (iii) Khả năng thanh toán nợ ngắn hạn (đến hạn); và (iv) tình hình chấp hành các quy định pháp luật. Do đó, kết quả đánh giá hoạt động của DNNN còn mang tính hình thức, chưa có tác dụng nhiều đối với việc xem xét và quyết định các vấn đề đối với DNNN như tăng (thoái) vốn đầu tư nhà nước, quản trị DN... Các chế tài liên quan đến xử lý các sai phạm về quản lý giám sát tài chính và đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN chưa cao, dẫn đến tình trạng một số DNNN, bộ, ngành, UBND tỉnh chưa làm tốt công tác quản lý và giám sát DNNN.

Dự thảo Quy chế giám sát tài chính và đánh giá hiệu quả hoạt động đối với DN do Nhà nước làm chủ sở hữu và DN có vốn nhà nước trong tháng 5/2012 sẽ thay thế Quyết định số 224/2006/QĐ-TTg ngày 06/10/2006 về việc ban hành Quy chế Giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động DNNN và Quyết định số 169/2007/QĐ-TTg ngày 08/11/2007 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Quy chế giám sát đối với DNNN kinh doanh thua lỗ. Nội dung giám sát trong dự thảo Quy chế bao gồm: quản lý, sử dụng vốn và tài sản nhà nước của DN; đầu tư của DN; huy động vốn và sử dụng vốn huy động; đầu tư vốn ra ngoài DN và hiệu quả đầu tư; quản lý tài sản, công nợ; bảo toàn và phát triển vốn DN; kinh doanh của DN; thực hiện các chính sách đối

với người lao động trong DN... Bên cạnh đó, dự thảo cũng tăng cường quy định các chế tài xử lý vi phạm và hình thức kỷ luật đối với các chủ thể khi vi phạm hoặc không hoàn thành nhiệm vụ giám sát tài chính DN.

Quy chế giám sát tài chính DNNN cần sớm được ban hành để nâng cao hiệu quả và hiệu lực quản lý của chủ SHNN đối với DNNN và đảm bảo DNNN hoạt động hiệu quả. Bên cạnh đó, cần có các hướng dẫn cụ thể hơn về nội dung giám sát tài chính, quy trình giám sát tài chính và đánh giá hiệu quả hoạt động của DN, cụ thể:

Một là, ban hành quy định làm rõ trách nhiệm, nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân được giao thực hiện quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu;

Hai là, hình thành cơ chế kiểm tra, giám sát, đánh giá hiệu quả hoạt động của các cơ quan thực hiện quyền, nghĩa vụ của chủ SHNN, trong đó Quốc hội là cơ quan thực hiện quyền giám sát, đánh giá Chính phủ; Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ thực hiện quyền kiểm tra, giám sát, đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ của các cơ quan được giao thực hiện quyền, nghĩa vụ của chủ SHNN;

Ba là, tăng cường vai trò của các trung tâm giao dịch chứng khoán trong việc giám sát và thúc đẩy quản trị công ty của DNNN;

Bốn là, hoàn thiện chế độ kế toán áp dụng đối với tập đoàn, tổng công ty nhà nước; thiết lập hệ thống thông tin giám sát và quản lý DN gồm thông tin về hoạt động kinh doanh, thông tin về đầu tư, về các rủi ro và biến động bất thường;

Năm là, ban hành quy chế kiểm toán nội bộ trong các tập đoàn, tổng công ty nhà nước. Tăng cường hoạt động thanh tra, kiểm tra, kiểm toán và minh bạch, công khai thông tin hoạt động của DNNN.


Mô hình giám sát

Nhà nước cần đổi mới quản lý đối với DNNN nhằm tạo điều kiện đầy đủ và đồng bộ để DNNN thực sự tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong sản xuất kinh doanh. Kinh nghiệm của một số quốc gia cho thấy, cần phải đảm bảo nâng cao quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm của DNNN thông qua việc tăng cường quản lý DNNN theo cơ chế thị trường (Hungary, Hàn Quốc); Hạn chế/chấm dứt sự can thiệp của Nhà nước đối với hoạt động của các tập đoàn, tổng công ty (Hàn Quốc, Trung Quốc, Nam Phi); Tăng cường giám sát chặt chẽ các DNNN thông qua các báo cáo tài chính và người đại diện (Hàn Quốc, Trung Quốc, Hungary và Maroc); Xây dựng hệ thống chỉ tiêu giám sát DNNN (Trung Quốc); Ban hành quy tắc quản trị DNNN (Nam Phi, Hàn Quốc).

Về mô hình quản lý nhà nước đối với DNNN, cần

phân định rõ quyền hạn, trách nhiệm của chủ sở hữu, đại diện chủ sở hữu và người quản lý; cơ chế quản lý vốn, tài sản nhà nước tại DNNN. Tại một số nước, chức năng quản lý và giám sát do cơ quan quản lý thực hiện nhằm tách bạch vai trò chủ sở hữu và vai trò quản lý của Nhà nước. Một số nước khác thành lập cơ quan kinh doanh (tổng công ty hoặc tập đoàn) vì mục tiêu lợi nhuận nhằm đảm bảo hiệu quả bảo tồn và phát triển vốn nhà nước.

Theo Quyết định 929/QĐ-TTg thì sẽ 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, cụ thể là thành lập Tổng cục Quản lý, giám sát tài chính DN thuộc Bộ Tài chính. Tổng cục sẽ giúp Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng Bộ Tài chính thực hiện chức năng quản lý, giám sát nhà nước về tài chính DN; tài chính phục vụ chuyển đổi sở hữu, sắp xếp lại DNNN, chuyển đổi đơn vị sự nghiệp thành DN; cổ phần hoá đơn vị sự nghiệp; làm đầu mối thống nhất, tập trung thực hiện quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu về quản lý, giám sát tài chính đối với phần vốn nhà nước tại DN theo phân công, phân cấp và uỷ quyền của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và Bộ trưởng Bộ Tài chính. Theo đó, nhiệm vụ trọng tâm của Tổng cục bao gồm: (1) Nghiên cứu, xây dựng các cơ chế chính sách tài chính, đổi mới DN để tăng cường công tác quản lý, giám sát tài chính của cơ quan quản lý nhà nước và chủ SHNN đối với vốn nhà nước tại DN; (2) Xây dựng và tổ chức hệ thống giám sát tài chính DN; (3) Thực hiện quyền và nghĩa vụ về tài chính của chủ sở hữu đối với phần vốn nhà nước tại DN; (4) Tổ chức khai thác, ứng dụng công nghệ thông tin phục vụ công tác quản lý nhà nước và phân tích dự báo về tài chính DN...

Để đảm bảo hiệu quả hoạt động của Tổng cục, cần song song hoàn thiện và ban hành đầy đủ các cơ chế chính sách cơ bản liên quan để làm khung pháp lý cho mô hình tổ chức này đi vào hoạt động, tăng cường mạnh về nhân sự và chất lượng nhân sự cũng như thực hiện đề cử, bãi miễn cán bộ theo dõi, giám sát DNNN. 

Tài liệu tham khảo:

1. Dự thảo "Đề án Nâng cao hiệu quả hoạt động của khu vực DNNN", Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2012;
2. Dự thảo "Quy chế giám sát tài chính và đánh giá hiệu quả hoạt động đối với DN do Nhà nước làm chủ sở hữu và DN có vốn nhà nước", Bộ Tài chính, 2012;
3. Quyết định 929/QĐ-TTg ngày 17/7/2012 của Thủ tướng Chính phủ;
4. Nghị quyết số 42/2009/QH12 ngày 27/11/2009 của Quốc hội;
5. Kết luận số 78-KL/TW ngày 26/7/2010 của Bộ Chính trị.