



GIẢI PHÁP GIÁM SÁT HOẠT ĐỘNG TÀI CHÍNH DOANH NGHIỆP SAU CỔ PHẦN HÓA

TS. NGUYỄN TUẤN PHƯƠNG - Học viện Tài chính

Để thực hiện thành công chủ trương cổ phần doanh nghiệp nhà nước, công tác giám sát doanh nghiệp nhà nước sau cổ phần là một nhiệm vụ quan trọng. Tuy nhiên, thời gian qua công tác này còn thiếu chặt chẽ và bộc lộ nhiều hạn chế, ảnh hưởng không ít đến khả năng bảo toàn và sinh lời nguồn vốn của Nhà nước.

Khái quát về tình hình cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước

Sau gần 20 năm triển khai, việc cổ phần hóa (CPH) doanh nghiệp nhà nước (DNNN) đã đạt được một số thành tựu nhất định. Hết năm 2011, cả nước đã sắp xếp được 5.856 DN và bộ phận DN, trong đó CPH được 3.951 DN (chiếm trên 67%). Trong 3.951 DN CPH có 2.296 DN thuộc địa phương; 1.197 DN thuộc khối bộ, ngành; 456 DN thuộc khối tập đoàn...

Nếu như các giai đoạn trước, CPH chỉ được tiến hành với các DNNN có quy mô vừa và nhỏ, thì kể từ năm 2006, chính sách CPH đã mở đường cho các DNNN có quy mô lớn, thậm chí đóng vai trò chủ đạo trong nền kinh tế. Số lượng DN có vốn từ 100 tỷ đồng trở lên được CPH trong giai đoạn 2006-2010 tăng mạnh và tính đến nay, tổng số DN có vốn trên 100 tỷ đồng được CPH là 77 DN, trong đó DN có vốn trên 500 tỷ đồng là 17 DN.

Trong số những DNNN đã CPH, có những tổng công ty lớn giữ vai trò quan trọng trong nhiều ngành nghề và Nhà nước vẫn nắm giữ tỷ lệ cổ phần lớn, đảm bảo chi phối và giữ vai trò chủ đạo trong điều hành DN.

Tuy nhiên, bất cập tồn tại khi Nhà nước vừa là người ban hành các quy định, vừa là cổ đông lớn. Khi sở hữu đa số cổ phần, những người đại diện vốn nhà nước tại DN có quyền phủ quyết các quyết định quản

lý, đầu tư quan trọng, và điều này có thể dẫn đến trường hợp can thiệp một cách duy ý chí vào hoạt động điều hành của DN. Một vấn đề cần quan tâm nữa là khả năng và nguồn lực của các cơ quan quản lý vốn nhà nước còn rất hạn chế trong khi những cơ quan này phải giám sát cùng lúc rất nhiều DN CPH. Từ đó có thể dẫn tới tình trạng Nhà nước cũng không thể sử dụng quyền điều hành và giám sát một cách đúng đắn cho dù Nhà nước là một cổ đông lớn.

Thực trạng giám sát hoạt động tài chính của doanh nghiệp sau cổ phần hóa

Về hình thức và phương pháp giám sát

Hiện nay, mặc dù Nhà nước không có một văn bản pháp lý nào về giám sát hoạt động tài chính của DNNN sau CPH, nhưng theo Quyết định 224/2006/QĐ-TTg ngày 6/10/2006 về Quy chế giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN, có

TỶ LỆ VỐN NHÀ NƯỚC CÒN LẠI TẠI MỘT SỐ DN SAU CỔ PHẦN HÓA (THỜI ĐIỂM 30/03/2011)

Tên công ty	Tỷ lệ Nhà nước nắm giữ vốn điều lệ
Tổng Công ty Điện tử tin học	88%
Tổng Công ty Xuất nhập khẩu và xây dựng Việt Nam	63,4%
Tổng Công ty Bia rượu và nước giải khát Hà Nội	81,79%
Tổng Công ty Bia rượu và nước giải khát Sài Gòn	89,59%
Tập đoàn Bảo hiểm Việt Nam	77,54%
Tổng Công ty Đường sông Miền Nam	51%
Tổng Công ty Xây dựng thủy lợi 4	60,6%
Ngân hàng TMCP Ngoại thương Việt Nam	90,7%
Ngân hàng TMCP Công thương Việt Nam	80%

Nguồn: SCIC



các hình thức giám sát sau:

1. Giám sát từ bên trong DN là giám sát nội bộ do DN tự tổ chức thực hiện.

2. Giám sát từ bên ngoài là giám sát do chủ sở hữu và cơ quan quản lý nhà nước tổ chức thực hiện. Việc giám sát từ bên ngoài được thực hiện dưới hai hình thức:

Giám sát gián tiếp là việc theo dõi và kiểm tra hoạt động của DN thông qua các báo cáo tài chính, thống kê và báo cáo khác theo quy định của pháp luật và của chủ sở hữu;

Giám sát trực tiếp là việc kiểm tra, nắm tình hình trực tiếp tại DN.

Việc giám sát trực tiếp tại DN được thực hiện theo các quy định hiện hành về công tác kiểm tra đối với DN;

Các chủ thể giám sát có thể sử dụng các công ty tư vấn như Công ty tư vấn tài chính kế toán, thuế, Công ty kiểm toán độc lập, Công ty đánh giá tài sản để thực hiện việc giám sát và đánh giá DN;

3. Giám sát trước, trong và sau hoạt động của DN:

Giám sát trước hoạt động của DN là việc kiểm tra tính khả thi của các kế hoạch ngắn hạn, dài hạn; các dự án đầu tư, xây dựng, đầu tư ra ngoài DN, phương án huy động vốn và các dự án, phương án khác;

Giám sát trong hoạt động của DN là việc theo dõi, kiểm tra quá trình thực hiện các kế hoạch, dự án của DN, thực hiện các quy định của pháp luật và của chủ sở hữu;

Giám sát sau hoạt động của DN là việc kiểm tra kết quả hoạt động của DN trên cơ sở các báo cáo định kỳ; kết quả chấp hành các quyết định của chủ sở hữu hoặc Điều lệ DN; việc tuân thủ các quy định của pháp luật.

Về cơ bản, các hình thức giám sát trên khá toàn diện và đều được thực hiện ở các DN sau CPH. Tuy nhiên, việc thực hiện giám sát lại không đạt được hiệu quả. Cụ thể, công tác giám sát bên trong của các DN sau CPH hiện nay hầu như mới chỉ là hình thức, chưa phát huy được vai trò của giám sát, chưa được chú trọng ở nhiều DN. Giám sát của chủ sở hữu Nhà nước đối với DN sau CPH bị buông lỏng. Hầu như không thực hiện giám sát trước và trong hoạt động của DN. Chính vì vậy nhiều quyết định đầu tư sai lầm của người quản lý đã không được cảnh báo trước, gây thiệt hại cho DN cũng như chủ sở hữu.

Thực trạng hệ thống giám sát

Hệ thống giám sát hoạt động tài chính của

DN sau CPH hiện nay có thể được khái quát như sau:

- *Cơ quan giám sát nhà nước:* Hiện nay, không có một cơ quan chuyên trách nào chịu trách nhiệm giám sát DN sau CPH. Tuy nhiên, Nhà nước đã ủy quyền quản lý vốn nhà nước đầu tư tại các DN này cho các đại diện chủ sở hữu nhà nước. Đại diện chủ sở hữu nhà nước có trách nhiệm quản lý và giám sát hoạt động tài chính của các DN này. Hiện nay đại diện chủ sở hữu nhà nước là Tổng công ty Đầu tư & Kinh doanh vốn nhà nước (SCIC), công ty mẹ của các tập đoàn, tổng công ty, các bộ, ủy ban nhân dân cấp tỉnh, thành.

- *Cơ quan giám sát, kiểm soát nội bộ của DN sau CPH:* Hiện nay các DN sau CPH chuyển sang hoạt động theo hình thức công ty cổ phần

Tính trong cả giai đoạn 2005 - 2010, tổng giá trị vốn Nhà nước tại DN đã cổ phần hóa đạt khoảng 95.000 tỷ đồng. Trong đó, cơ cấu vốn điều lệ, Nhà nước nắm giữ 57%, người lao động nắm giữ 14%, nhà đầu tư nước ngoài nắm giữ 6%, các nhà đầu tư khác nắm giữ 23%.

đều đã thành lập Ban Kiểm soát. Ban Kiểm soát có chức năng giám sát tình hình tài chính nội bộ nhằm đảm bảo các quyết định và chế độ quản lý được thực hiện đúng.

- *Cơ quan kiểm toán độc lập:* Bên cạnh công tác kiểm soát nội bộ, công tác kiểm toán độc lập được coi là công cụ quan trọng trong việc quản lý và điều hành DN. Hiện nay, Nhà nước cũng đã có quy định những DN nào niêm yết trên thị trường chứng khoán thì bắt buộc phải kiểm toán báo cáo tài chính. Những DN nào chưa niêm yết thì khuyến khích kiểm toán độc lập.

Những ưu điểm trong hoạt động giám sát

Việc giám sát của Nhà nước trong thời gian qua đối với các DN sau CPH đã có nhiều mặt tích cực như sau:

- Giúp cơ quan nhà nước nắm bắt kịp thời thực trạng, đánh giá hiệu quả hoạt động của DN về các mặt cơ bản doanh thu và thu nhập khác so với năm trước; lợi nhuận thực hiện và tỷ suất lợi nhuận trên vốn nhà nước; nợ phải trả quá hạn và khả năng thanh toán; tình hình chấp hành chế độ, chính sách, pháp luật.

- Triển khai được vai trò giám sát hoạt động tài chính, đánh giá hiệu quả DN sau CPH của chủ sở hữu nhà nước.



- Tạo cơ sở để nhìn nhận, đánh giá sát thực hơn hiệu quả sản xuất kinh doanh cũng như năng lực điều hành của đội ngũ lãnh đạo DN. Từ đó có cơ sở đưa ra các biện pháp khuyến khích, động viên, khen thưởng hoặc đề ra các biện pháp chế tài, khắc phục kịp thời tình trạng yếu kém của DN.

- Việc giám sát, đánh giá hiệu quả của DN cũng tạo điều kiện cho bản thân DN chủ động triển khai các hoạt động theo quy định của pháp luật, đề ra các biện pháp giúp DN khắc phục tồn tại, nâng cao hiệu quả sản xuất kinh doanh và nâng cao khả năng cạnh tranh.

Những tồn tại trong hoạt động giám sát

Một là, có sự chông chéo vai trò chủ thể giám sát hoạt động tài chính và quản lý nhà nước đối với DNNN sau CPH.

Hoạt động giám sát của Nhà nước đối với DNNN sau CPH chưa thực sự hiệu quả, chưa đi vào bản chất là giám sát của chủ sở hữu đối với DNNN sau CPH vì hiện nay đang diễn ra sự chông chéo giữa hoạt động giám sát tài chính của Nhà nước với vai trò chủ sở hữu và hoạt động giám sát quản lý của cơ quan quản lý nhà nước.

Hiện nay, bộ máy quản lý nhà nước đồng thời là bộ máy thực hiện quyền sở hữu vốn nhà nước đầu tư tại DNNN sau CPH không có sự phân định rõ ràng vai trò của Nhà nước đối với DNNN sau CPH với tư cách là chủ thể giám sát vì Nhà nước chỉ là chủ thể giám sát đối với DNNN sau CPH khi Nhà nước là chủ sở hữu. Do đó các nội dung giám sát hoạt động tài chính của Nhà nước đối với DNNN sau CPH (căn cứ trên mối quan hệ chủ thể sở hữu vốn-đầu tư vốn với chủ thể tiếp nhận vốn) và nội dung quản lý, giám sát của Nhà nước đối với DNNN sau CPH (căn cứ vào mối quan hệ hành chính nhà nước) cũng không được tách bạch rõ ràng.

Hai là, hệ thống pháp luật làm cơ sở giám sát tài chính DN vẫn còn thiếu tính thống nhất và tính đồng bộ. Về cơ bản, các quy định pháp luật về tài chính mới chỉ được thiết kế dựa trên quyền lợi của nhà nước và trách nhiệm của DN mà chưa tính đến trách nhiệm của Nhà nước và quyền lợi của DN. Chính vì vậy, DN không thấy tác dụng và hiệu quả của giám sát tài chính mà chỉ coi đó là công cụ quản lý của Nhà nước đối với DN. Mặc dù Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quy chế giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN,

MỘT SỐ CHỈ TIÊU TÀI CHÍNH CỦA CÁC DOANH NGHIỆP DO SCIC QUẢN LÝ				
Chỉ tiêu	Thời điểm bàn giao	Năm 2008	Năm 2009	Năm 2010
Tổng doanh thu (tỷ đồng)	94.031	115.409	129.743	151.952
Lợi nhuận TT (tỷ đồng)	4.253	5.005	9.837	13.609
ROA	6,4%	6,4%	4,6%	4,4%
ROE	15,8%	17,5%	17,5%	18,5%

Nguồn: Báo cáo tổng kết 5 năm hoạt động của SCIC

nhưng mới chỉ tập trung chủ yếu vào các DNNN. Trong quy chế có đề cập đối tượng giám sát là cả công ty cổ phần có vốn góp chi phối của Nhà nước nhưng lại chưa đầy đủ đối với công ty cổ phần mà Nhà nước không giữ cổ phần chi phối.

Ba là, chưa có một đơn vị đầu mối thực hiện và chịu trách nhiệm về hoạt động giám sát tài chính đối với DNNN sau CPH.

Hiện nay, những DNNN sau CPH được chuyển giao cho SCIC quản lý thì SCIC chịu trách nhiệm giám sát hoạt động tài chính của các DN này thông qua người đại diện. Những DNNN sau CPH không chuyển về cho SCIC quản lý thì vẫn đang bị quản lý phân tán ở UBND cấp tỉnh, thành phố, các bộ, cơ quan ngang bộ, các tổng công ty, tập đoàn.

Các nội dung giám sát hoạt động tài chính của chủ sở hữu nhà nước không tập trung tại một đầu mối mà tản mát do nhiều bộ, ngành khác nhau thực hiện, qua nhiều cấp khác nhau, không đảm bảo tính kịp thời dẫn đến tính hiệu quả của hoạt động giám sát của nhà nước đối với DNNN sau CPH có nhiều hạn chế. Đồng thời, thực tế này cũng dẫn đến bất cập là sẽ không có đơn vị, cơ quan đầu mối nào thực hiện và chịu trách nhiệm về hoạt động giám sát tài chính đối với DNNN sau CPH.

Bốn là, các nội dung giám sát tài chính của Nhà nước đối với DNNN sau CPH còn mang tính hình thức, chưa thực sự đầy đủ và hiệu quả. Các DNNN sau CPH trở thành công ty cổ phần, hoạt động sản xuất kinh doanh theo Luật DN 2005, được chủ động trong việc huy động vốn, đầu tư và sử dụng vốn. Nhà nước chỉ là một trong các chủ sở hữu, dù có vốn góp chi phối. Hiện tại, Nhà nước vẫn chưa kiểm soát được các hoạt động đầu tư ra bên ngoài ngành nghề chính của các công ty cổ phần có vốn góp chi phối của Nhà nước. Do vậy, hiệu quả của số vốn đầu tư này cũng không đánh giá được. Hiện nay, chưa có một báo cáo cụ thể nào về hoạt động kinh doanh cũng như tính hiệu quả của hoạt động kinh doanh sang ngành nghề khác của các DNNN sau CPH.

Năm là, hệ thống công cụ giám sát tài chính của

Nhà nước đối với các DNNN sau CPH chưa phát huy hiệu quả.

Chỉ tiêu giám sát còn chưa phù hợp để nhận biết và phân tích tình hình hoạt động kinh doanh của DN một cách chuẩn xác. Hiện tại việc đánh giá DN chỉ thông qua các chỉ tiêu tài chính như: doanh thu, lợi nhuận thực hiện, tỷ suất lợi nhuận trên vốn nhà nước đầu tư và chỉ tiêu khả năng thanh toán và nợ quá hạn của DN. Những chỉ tiêu này vẫn chưa thực sự phản ánh được thực trạng

Cả nước hiện có 12 tập đoàn kinh tế, 10 tổng công ty 91, 80 tổng công ty 90 và 2 ngân hàng thương mại nhà nước. Các tập đoàn, tổng công ty chiếm khoảng 87% tổng số vốn đầu tư của Nhà nước vào doanh nghiệp.

về tình hình tài chính, về rủi ro của DN. Bên cạnh đó các chỉ tiêu giám sát chưa đầy đủ, mới chỉ thiên về các chỉ tiêu tài chính. Công tác bổ nhiệm cán bộ, cử người đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại DN thành viên... chưa được quy định cụ thể bằng các chỉ tiêu định lượng hoặc dễ lượng hóa phục vụ cho công tác đánh giá.

Các giải pháp nâng cao năng lực giám sát tài chính của doanh nghiệp sau cổ phần hóa

Thứ nhất, cần phải rà soát lại hoạt động của các DN cổ phần có vốn nhà nước để tiếp tục sắp xếp. Đối với DN hoạt động trong lĩnh vực, nghề nghiệp hoặc địa bàn mà Nhà nước không cần tham gia nắm giữ vốn để chi phối thì thực hiện thoái phần vốn Nhà nước để thu hồi vốn và giảm đầu mỗi quản lý.

Thứ hai, cần phải xác định rõ vốn nhà nước và vốn của công ty mẹ - tổng công ty trên nguyên tắc: Vốn nhà nước là những khoản vốn do Nhà nước trực tiếp đầu tư nắm giữ ở các công ty mẹ - tập đoàn, tổng công ty hoặc các công ty nhà nước độc lập (không thuộc thành viên tập đoàn, tổng công ty).

Thứ ba, công ty mẹ - tập đoàn, tổng công ty sẽ thực hiện quyền chi phối đối với các tổng công ty con hoặc công ty có vốn chi phối của tổng công ty con thông qua người đại diện phần vốn của tổng công ty con tại công ty có vốn chi phối. Ví dụ: Công ty mẹ cấp I của Tập đoàn A, có vốn góp vào công ty mẹ cấp II của Tổng công ty B, công ty mẹ cấp II có vốn góp vào công ty con cấp III. Theo đó, công ty mẹ cấp I có thể chi phối hoạt động công ty cấp III thông qua người đại diện của công ty mẹ cấp I tại công ty mẹ cấp II, người đại diện ở công

ty con cấp II sẽ đề xuất các biện pháp chi phối công ty cấp III.

Các cơ quan đầu mối thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu vốn, các công ty mẹ của tập đoàn, tổng công ty xây dựng chiến lược phát triển, các ngành nghề, lĩnh vực và địa bàn hoạt động của DN có vốn chi phối để làm căn cứ cho người đại diện theo ủy quyền hoặc đại diện vốn nhà nước đề xuất các biện pháp để chi phối chiến lược hoạt động kinh doanh, ngành nghề lĩnh vực và địa bàn kinh doanh của các DN này theo định hướng chung của tập đoàn, tổng công ty.

Thứ tư, các bộ, UBND cấp tỉnh được Thủ tướng Chính phủ ủy quyền thực hiện các chức năng còn lại của chủ sở hữu vốn: Tổ chức thực hiện việc giám sát hoạt động của các DN do Nhà nước nắm giữ vốn nói riêng và các DN có vốn nhà nước nói chung. Thông qua việc giám sát, phát hiện kịp thời nhưng vướng mắc, khó khăn của DN để từ đó, đề ra các biện pháp tháo gỡ hoặc ngăn chặn những hành vi tiêu cực, làm tổn hại đến sản xuất kinh doanh của DN và lợi ích của cổ đông.

Thứ năm, hoàn thiện các chỉ tiêu giám sát tài chính. Cần xây dựng hệ thống các chỉ tiêu giám sát cụ thể gồm: Các chỉ số về tài sản và nguồn vốn; Các chỉ số về kết quả hoạt động, khả năng sinh lời; Chỉ tiêu bảo toàn và phát triển vốn chủ sở hữu nhà nước; Chỉ tiêu lỗ; Các chỉ số về năng lực tự tài trợ; Các chỉ số về luân chuyển vốn... Xây dựng chỉ tiêu đánh giá kết quả hoạt động của Ban điều hành DN.

Thứ sáu, đổi mới hệ thống cung cấp thông tin phục vụ cho công tác giám sát. Căn cứ và công cụ giám sát trước hết là hệ thống thông tin xác thực, kịp thời, khách quan. Tuy nhiên, hiện nay chưa hình thành hệ thống thông tin thống nhất, đồng bộ, đầy đủ, tin cậy và cần thiết để giám sát DN có vốn đầu tư nhà nước. Trong thời gian tới, cần phải nâng cao hơn nữa việc minh bạch hóa thông tin và hoạt động của các DNNN sau CPH.

Thứ bảy, tăng cường giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN sau CPH. Hiện nay, Chính phủ vẫn là người *thống nhất* tổ chức thực hiện chức năng chủ sở hữu vốn và tài sản nhà nước đầu tư tại DN. Nói cách khác, Chính phủ là nơi tiếp nhận vốn và tài sản thuộc sở hữu toàn dân để đầu tư vào các DN. Chính phủ phân cấp cho các cơ quan hành chính các cấp, hội đồng quản trị các tập đoàn, tổng công ty và SCIC thực hiện đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước đầu tư tại DN. Vì vậy, cần có cơ chế giám sát và đánh giá hiệu quả việc đầu tư vốn này.