

MỘT SỐ VẤN ĐỀ ĐẶT RA ĐỐI VỚI HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT TÀI CHÍNH TẠI CÁC DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC VÀ DOANH NGHIỆP CÓ VỐN NHÀ NƯỚC

G iám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước (DNNN) là việc làm cần thiết nhằm phản ánh đúng thực trạng hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp (DN). Từ đó có cơ chế, chính sách kịp thời phát hiện những bất cập, yếu kém trong quá trình hoạt động kinh doanh của DN để có cảnh báo và đề ra biện pháp chấn chỉnh kịp thời.

Từ năm 2003, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 271/2003/QĐ-TTg ngày 31/12/2003 về Quy chế giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN, sau đó thay thế bằng Quyết định số 224/2006/QĐ-TTg ngày 6/10/2006. Tiếp đó, Thủ tướng Chính phủ tiếp tục ban hành 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 có hiệu quả. Tuy nhiên, quy chế giám sát còn tồn tại những vấn đề bất cập như chưa có quy định cụ thể, 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; phương thức giám sát gián

tiếp không đảm bảo tính kịp thời; tiêu chí giám sát theo Quyết định 224/2006/QĐ-TTg tuy đã bao quát được 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; nội dung giám sát, đánh giá xếp loại DN chưa chú trọng đến giám sát tài chính DN... Vì vậy, Chính phủ ban hành Nghị định số 61/2013/NĐ-CP ngày 25/6/2013 về quy chế giám sát tài chính và đánh giá hiệu quả hoạt động và công khai thông tin tài chính đối với doanh nghiệp do Nhà nước làm chủ sở hữu và doanh nghiệp có vốn nhà nước, có hiệu lực thi hành từ ngày 15/8/2013, thay thế cho Quyết định số 224/2006/QĐ-TTg và Quyết định số 169/2007/QĐ-TTg nhằm khắc phục những bất cập nêu trên.

Một số điểm mới

Theo Ông Đặng Quyết Tiến - Phó Cục trưởng Cục Tài chính doanh nghiệp, Bộ Tài chính, Nghị định số 61/2013/NĐ-CP đã khắc phục các khiếm khuyết của cơ chế giám sát tài chính hiện hành. Cụ thể: (i) Ban hành các tiêu chí giám sát tài chính cụ thể tại DN; (ii) Nội dung các tiêu chí giám sát theo hướng đánh giá đúng, đủ và sát tình hình hoạt động, hiệu quả sản xuất - kinh doanh của DN; (iii) Làm rõ các chỉ tiêu báo cáo, giúp DN thực hiện đúng quy định về báo cáo, công khai tình hình tài chính, minh bạch hơn kết quả hoạt động của DN; (iv) Quy định cụ thể về trách nhiệm quản lý và giám sát tài chính tại DN của chủ sở hữu, DN, cơ quan quản lý nhà nước về vấn đề tài chính; (v) Đưa ra các chế tài xử lý đối với các tổ chức, cá nhân 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. Đồng thời, Nghị định đã đưa ra một số điểm mới như:

(1) Không giới hạn phạm vi giám sát tài chính, bao gồm cả việc đánh giá hiệu quả hoạt động và công khai thông tin tài chính; việc công khai thông tin tài chính được quy định từ Điều 25 đến Điều 28 của Nghị định.

(2) Đối tượng áp dụng (quy định tại Điều 2 của Nghị định) được mở rộng hơn với cả các công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn từ hai thành viên trở lên có vốn nhà nước, trong đó có quy định phân biệt đối với DN mà Nhà nước nắm giữ 50% vốn điều lệ và DN nắm giữ không quá 50% vốn điều lệ.

(3) Từ Điều 5 đến Điều 8 của Nghị định quy định rõ ràng hơn về chủ thể giám sát, nội dung giám sát, công cụ giám sát nhằm nắm tình hình DN một cách nhanh chóng, chính xác và đặc biệt là phát hiện sớm những nguy cơ hay những bất thường trong hoạt động của DN, thông qua các phương thức giám sát như: (i) Giám sát trực tiếp thông qua việc thanh tra, kiểm tra; (ii) Giám sát gián tiếp thông qua các báo cáo định kỳ hoặc không định kỳ của DN gửi cho chủ sở hữu; (iii) Giám sát trước bằng cách kiểm tra, xem xét và phát hiện vấn đề bất hợp lý từ kế hoạch sản xuất, kinh doanh và hoạt động của DN; (iv) Giám sát trong là bước kiểm tra, theo dõi việc thực hiện và hoạt động theo kế hoạch đã đề ra của DN; (v) Giám sát sau được thực hiện khi DN có kết quả kinh doanh.

(4) Ngoài ra, Nghị định (Điều 18 và Điều 19) cũng quy định rõ về chế độ khen thưởng, kỷ luật đối với viên chức quản lý DN hay chủ sở hữu¹ không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ quyền hạn được giao.

¹ Bộ quản lý ngành và ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

Hạn chế, tồn tại

Tuy nhiên, qua một thời gian áp dụng, Nghị định cũng đã bộc lộ một số hạn chế như sau:

Một là, còn khoảng cách giữa các quy định và việc áp dụng trong thực tiễn

Chủ thể giám sát được quy định tại Điều 5 của Quy chế ban hành kèm theo Nghị định 61/2013/NĐ-CP, bao gồm bộ quản lý ngành, ủy ban nhân dân (UBND) cấp tỉnh và cơ quan quản lý tài chính DN². Thực tế cho thấy, việc giao quyền giám sát cho các bộ, ngành chủ quản không mang lại hiệu quả và thiếu tính khách quan, minh bạch là một trong những nguyên nhân dẫn đến tình trạng hoạt động kinh doanh kém hiệu quả, thua lỗ, làm thất thoát vốn nhà nước tại các tập đoàn, tổng công ty nhà nước.

Mặc dù nhiệm vụ giám sát được giao cho các cơ quan nhưng thực tế việc kiểm tra, giám sát lại do các cá nhân thực hiện, điều này cũng là một trong những nguyên nhân dẫn đến những tiêu cực, thực trạng hoạt động yếu kém của các DNNN không được báo cáo minh bạch. Mặt khác, hoạt động tài chính của DNNN rất đa dạng và phức tạp, để phát hiện được những sai phạm cũng là một điều khó khăn đối với người phụ trách, kiểm tra và giám sát.

Hai là, chưa thống nhất về việc đánh giá, xếp loại DN và viên chức quản lý DN trong các văn bản quy phạm

Tiêu chí, căn cứ để đánh giá, xếp loại viên chức quản lý được quy định cụ thể tại Khoản 1, Điều 18 của Nghị định

² Ngoài ra Bộ Tài chính và sở tài chính các tỉnh, thành phố có trách nhiệm phối hợp với cơ quan chủ sở hữu và làm đầu mối giúp UBND cấp tỉnh thực hiện công tác giám sát.

61/2013/NĐ-CP: Mức khen thưởng hàng năm đối với viên chức quản lý DN sẽ căn cứ vào mức độ hoàn thành nhiệm vụ. Ngoài ra, việc đánh giá kết quả hoạt động của viên chức quản lý DN cũng được quy định tại Điểm c, Khoản 2, Điều 15 của Nghị định, trong đó việc đánh giá căn cứ vào mức độ hoàn thành chỉ tiêu Nhà nước giao về tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu và kết quả phân loại DN.

Tuy nhiên, tại Thông tư số 19/2013/TT-BLĐTBXH của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội (LĐTBXH) hướng dẫn thực hiện chế độ tiền lương, thù lao, tiền thưởng đối với thành viên hội đồng thành viên hoặc chủ tịch công ty, kiểm soát viên, tổng giám đốc hoặc giám đốc, phó tổng giám đốc hoặc phó giám đốc, kế toán trưởng trong công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu (Mục 3, từ Điều 7 đến Điều 9), nguyên tắc xác định trả lương, thù lao, tiền thưởng đối với viên chức quản lý lại được gắn với hiệu quả sản xuất, kinh doanh, kết quả quản lý, điều hành hoặc kiểm soát và có khống chế mức lương tối đa. Ngoài ra, quỹ tiền lương kế hoạch của viên chức quản lý chuyên trách được căn cứ vào các tiêu chí như bảo toàn và phát triển vốn nhà nước, lợi nhuận và năng suất lao động so với kết quả thực hiện của năm trước liền kề.

Về thời gian nộp báo cáo đánh giá hiệu quả và xếp loại DN: Tại Khoản 3, Điều 18 Thông tư số 158/2013/TT-BTC của Bộ Tài chính hướng dẫn một số nội dung về 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, thời gian mà DN phải nộp báo cáo đánh giá hiệu quả và xếp loại của năm cho các chủ sở hữu là trước ngày 30/4 của năm sau; Bộ quản lý ngành và UBND cấp tỉnh thực hiện thẩm định và

gửi lại kết quả xếp loại năm báo cáo của DN cho Bộ Tài chính trước ngày 31/5 năm sau. Như vậy, thời gian thực hiện đánh giá hiệu quả DN là từ 30/4 đến trước 31/5 của năm sau.

Còn theo quy định của Bộ LĐTBXH tại Thông tư số 19/2013/TT-BLĐTBXH, thời gian hội đồng thành viên hoặc chủ tịch công ty có trách nhiệm báo cáo chủ sở hữu đồng thời gửi cho kiểm soát viên các nội dung về tiền lương, thù lao, tiền thưởng. Cụ thể: (i) Xác định quỹ tiền lương, thù lao, tiền thưởng thực hiện năm trước của viên chức quản lý gắn với chỉ tiêu sản xuất, kinh doanh chậm nhất vào ngày 15/01 hàng năm; (ii) Báo cáo xác định quỹ tiền lương, thù lao kế hoạch của công ty; báo cáo tiền lương, thù lao, tiền thưởng và thu nhập bình quân hàng tháng năm trước của từng viên chức chậm nhất vào ngày 31/3 hàng năm; (iii) Báo cáo tình hình thực hiện quỹ tiền lương, tạm ứng tiền lương gắn với các chỉ tiêu sản xuất, kinh doanh 6 tháng đầu năm chậm nhất vào ngày 30/7 hàng năm.

Chủ sở hữu có trách nhiệm tiếp nhận, phê duyệt quỹ tiền lương, thù lao thực hiện, quỹ tiền thưởng năm trước đối với viên chức quản lý chậm nhất vào ngày 31/01 hàng năm. Trường hợp công ty đề nghị điều chỉnh quỹ tiền lương, thù lao thực hiện, quỹ tiền thưởng thì thời gian phê duyệt chậm nhất vào ngày 15/3 hàng năm.

Như vậy có thể thấy sự thiếu thống nhất giữa 2 văn bản hướng dẫn của Bộ Tài chính và Bộ LĐTBXH trong việc đánh giá, xếp loại DN và đánh giá viên chức quản lý, dẫn đến khó khăn cho các DN khi thực hiện các công việc có liên quan.

Ba là, chủ thể giám sát còn chưa thống nhất tại các văn bản quy phạm pháp luật

Tại Điều 5 của Nghị định 61/2013/NĐ-CP, việc thực hiện giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động, công khai thông tin tài chính của DN do Nhà nước làm chủ sở hữu sẽ do bộ quản lý ngành và UBND cấp tỉnh với tư cách là chủ sở hữu chịu trách nhiệm chủ trì thực hiện giám sát, hai cơ quan quản lý tài chính DN là Bộ Tài chính và sở tài chính có trách nhiệm phối hợp với cơ quan chủ sở hữu thực hiện giám sát tài chính và làm đầu mối giúp UBND cấp tỉnh giám sát tài chính và đánh giá hiệu quả sản xuất - kinh doanh của DN. Ngoài ra, hai cơ quan này còn có trách nhiệm tổng hợp báo cáo để gửi Chính phủ, UBND cấp tỉnh.

Tuy nhiên, theo quy định tại Nghị định số 99/2012/NĐ-CP ngày 15/11/2012 về việc 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 (từ Điều 10 đến Điều 13) thì ngoài Bộ Tài chính và sở tài chính các tỉnh, cơ quan quản lý DN còn có các bộ như Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Nội vụ, Bộ LĐTBXH. Các cơ quan này đều có trách nhiệm phối hợp với bộ quản lý ngành, UBND cấp tỉnh thực hiện giám sát, kiểm tra, thanh tra DN về một số nội dung như việc thực hiện chiến lược, kế hoạch sản xuất - kinh doanh; việc chấp hành quy định của Đảng và Nhà nước về công tác cán bộ tại tập đoàn kinh tế nhà nước, tổng công ty nhà nước; việc thực hiện chế độ tuyển dụng, tiền lương, tiền thưởng của công ty. Như vậy, quy định tại Nghị định 61/2013/NĐ-CP chưa toàn diện và đồng nhất với Nghị định số 99/2012/NĐ-CP về chủ thể giám sát và trách nhiệm của những bộ này.

Một số đề xuất

Giám sát tài chính là vấn đề có nội hàm rộng, liên quan đến nhiều lĩnh vực và chủ thể khác nhau trong nền kinh tế. Trong đó, giám sát tài chính tại các DNNN và DN có vốn nhà nước là một trong những lĩnh vực giám sát được xem là quan trọng nhất đối với nền tài chính quốc gia³. Để góp phần nâng cao hiệu quả giám sát tài chính tại các DNNN và DN có vốn nhà nước, cần tập trung vào một số giải pháp như sau:

Thứ nhất, cần tiếp tục hoàn thiện khuôn khổ pháp luật về giám sát tài chính DN và có cơ chế phối hợp hiệu quả giữa các cơ quan bộ, ngành liên quan trong thực hiện giám sát, xây dựng hệ thống tiêu chí, chỉ tiêu giám sát bao quát được nội dung và chủ thể cần giám sát, qua đó hình thành hệ thống dữ liệu thông tin phục vụ công tác giám sát tài chính vĩ mô đáp ứng đủ các yêu cầu chính xác, kịp thời, công khai, minh bạch.

Thứ hai, cần nâng cao trách nhiệm của người đứng đầu DNNN, góp phần tăng hiệu quả hoạt động, giảm sai sót của DN; đồng thời nhanh chóng tìm ra nguyên nhân, quy trách nhiệm khi xảy ra sai phạm trong phạm vi người đứng đầu DN được giao nhiệm vụ quản lý, phụ trách. Do vai trò, phạm vi của DNNN mang đủ các đặc điểm kinh tế, chính trị, xã hội, việc quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN sẽ có những đặc thù riêng so với các DN thuộc thành phần kinh tế khác. Theo đó, việc quản lý của chủ sở

³ Một số lĩnh vực giám sát quan trọng khác là giám sát tài chính công, giám sát thị trường tài chính... Các lĩnh vực này có mối quan hệ tương tác lẫn nhau và cùng hướng tới mục tiêu chung là đảm bảo an ninh, an toàn tài chính quốc gia.

hữu nhà nước phải được coi là một hình thức quản lý đầu tư công.

Bên cạnh đó, hoạt động tài chính của DNNN, đặc biệt là những DN có quy mô lớn như tập đoàn, tổng công ty rất phức tạp, nội dung giám sát tài chính rộng, nên yêu cầu đặt ra đối với cán bộ làm nhiệm vụ giám sát, kiểm tra tài chính tại DN là cần phải thường xuyên nâng cao trình độ chuyên môn, cập nhật kiến thức, giữ gìn đạo đức nghề nghiệp. Nhờ đó, có thể phát hiện sớm và triệt để những hiện tượng, nguy cơ hay các sai phạm được ngay trang một cách tinh vi.

Thứ ba, thành lập một cơ quan giám sát độc lập để tạo sự khách quan trong công tác giám sát, giảm thiểu sự chi phối của các cá nhân được giao quyền giám sát. Theo quy định hiện hành, có 5 tổ chức được giao nhiệm vụ giám sát tài chính đối với DNNN cùng tập trung vào việc giám sát tình trạng tài chính nhưng thiếu sự chia sẻ thông tin giữa các cơ quan này. Bởi vậy, nếu có một cơ quan độc lập về giám sát tài chính thì việc chia sẻ thông tin một cách thường xuyên sẽ được thực hiện dễ dàng, tạo thuận lợi cho việc quy trách nhiệm, xử lý vi phạm. Hiện nay, xu hướng chuyển từ phương thức giám sát theo từng lĩnh vực riêng lẻ sang hình thành một cơ quan giám sát hợp nhất, thực hiện giám sát toàn bộ hệ thống tài chính đang trở nên rõ nét trên phạm vi toàn cầu, bởi hiệu quả giám sát cao và nhất quán hơn. Do đó, cần xem xét, cân nhắc đổi mới mô hình giám sát tài chính theo hướng này.

Thứ tư, thống nhất quy định về tiêu chí, thời gian giám sát, chủ thể giám sát trong các văn bản quy phạm pháp luật, nhằm tạo điều kiện cho công tác giám sát tại các DNNN,

bao gồm việc giám sát, đánh giá DN của cơ quan chủ sở hữu, việc tiến hành làm và nộp báo cáo của DN, được thực hiện một cách thuận lợi và hiệu quả.

Thứ năm, báo cáo giám sát cần được so sánh với kết quả hoạt động của DN trong năm trước đó ở các chỉ tiêu về doanh số, lợi nhuận, thị trường; đặc biệt phải phân tích rõ các nguyên nhân về tăng giảm khi so sánh, nhận định được xu hướng phát triển của DN trong những năm tới; dự báo thuận lợi, khó khăn của DN; kiến nghị, đề xuất biện pháp khắc phục.

Thứ sáu, công tác đánh giá, giám sát cần thực hiện thường xuyên, có trọng tâm, đi sâu vào các lĩnh vực mà DN đang vướng mắc để cùng tìm biện pháp tháo gỡ. Thực tế cho thấy, các DNNN do địa phương thành lập có nhiệm vụ chính không đơn thuần là kinh doanh mà còn góp phần đáng kể trong việc ổn định và phát triển kinh tế - xã hội tại địa phương, nên qua công tác giám sát, cần quan tâm định hướng DN phát triển theo luật định và phù hợp với trách nhiệm do địa phương giao.

Dương Thu Thảo

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Đặng Quyết Tiến. “Mô hình giám sát mới đảm bảo sự phát triển bền vững của tài chính doanh nghiệp”. Tapchitaichinh.vn ngày 13/10/2013.
2. Ủy ban Kinh tế Quốc hội và Chương trình Phát triển Liên hợp quốc tại Việt Nam (2014). Báo cáo nghiên cứu RS-10 “Cơ chế và tiêu chí giám sát các hoạt động của doanh nghiệp nhà nước”.
3. Vũ Xuân Tiên (2013). “Quy chế mới liệu có sức sống mới”. Tapchitaichinh.vn ngày 07/10/2013; “Đừng để quy chế bị vô hiệu”. Baoconghuong.com.vn ngày 02/7/2013.