



VỀ PHƯƠNG THỨC GIÁM SÁT TÀI CHÍNH ĐỐI VỚI DOANH NGHIỆP CÓ VỐN NHÀ NƯỚC

TS. NGUYỄN MẠNH THIỀU - Học viện Tài chính

Giám sát tài chính đối với doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp có vốn nhà nước giúp cho các cơ quan quản lý nhà nước, cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn và chủ thể quản lý doanh nghiệp đưa ra những giải pháp quản lý hữu hiệu nhằm bảo toàn và phát triển vốn nhà nước cũng như nâng cao hiệu quả hoạt động của các doanh nghiệp. Thực tế hiện nay, phương thức giám sát tài chính tại các doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp có vốn nhà nước còn chưa rõ nét, hầu hết chỉ giám sát sau một cách gián tiếp. Vì vậy, việc nghiên cứu bổ sung phương thức giám sát trực tiếp, phương pháp giám sát gián tiếp đối với lĩnh vực tài chính là cần thiết.

Từ khoá: Giám sát tài chính, doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp có vốn nhà nước.

Financial monitoring for state and state-owned enterprises in Vietnam helps the authorities and representatives of ownership and managers at these enterprises with solutions to maintain and raise state capital as well as improve business performance. However, financial monitoring at for state enterprises has been implemented indirectly. Therefore, an additional study of direct and indirect financial monitoring is essential.

Keywords: Financial monitoring, state-owned enterprises, advance monitoring, internal monitoring

Ngày nhận bài: 1/4/2017

Ngày chuyển phản biện: 3/4/2017

Ngày nhận phản biện: 3/5/2017

Ngày chấp nhận đăng: 5/5/2017

Cơ sở lý luận và thực trạng về giám sát tài chính đối với doanh nghiệp có vốn nhà nước

Giám sát tài chính đối với doanh nghiệp nhà nước (DNNN) và DN có vốn nhà nước là công việc quan trọng của chủ thể quản lý cũng như các cơ quan chủ quản, cơ quan quản lý nhà nước nhằm đánh giá thực trạng hiệu quả hoạt động và tình hình tài chính của DN trong từng thời kỳ nhất định. Qua công tác giám sát tài chính giúp cho các cơ quan quản lý nhà nước, chủ sở hữu vốn, chủ thể quản lý DN cảnh báo và đề ra biện pháp quản lý hữu hiệu đối với DN.

Nghị định số 87/2015/NĐ-CP quy định, giám sát tài chính là việc theo dõi, kiểm tra, thanh tra, đánh giá các vấn đề về tài chính, chấp hành chính sách pháp luật về tài chính của DN nói chung và DNNN có vốn đầu tư nhà nước nói riêng. Như vậy, giám sát tài chính được xem là một trong những biện pháp quản lý. Trong đó chủ sở hữu thông qua các hình thức, phương thức và các chỉ tiêu giám sát để thực hiện việc giám sát tài chính của mình đối với các hoạt động của DN, nhằm đánh giá hiệu quả hoạt động và phát hiện những rủi ro để cảnh báo cho công tác quản lý điều hành. Trên thực tế, có nhiều cách nhìn về phương thức giám sát tài chính nhưng chủ yếu được nhìn nhận theo phương thức giám sát quá trình thực hiện và giám sát thông qua kiểm tra, thanh tra quá trình thực hiện.

Thứ nhất, giám sát quá trình thực hiện. Việc giám sát được thực hiện bằng phương thức giám sát trực tiếp, giám sát gián tiếp, giám sát trước, giám sát trong, giám sát sau. Trong đó, tập trung việc giám sát trước và giám sát trong nhằm phát hiện kịp thời các rủi ro về tài chính, hạn chế trong quản lý tài chính của DN và có cảnh báo, giải pháp xử lý.

- Giám sát trực tiếp là việc kiểm tra, thanh tra trực tiếp tại DN.

- Giám sát gián tiếp là việc theo dõi và kiểm tra tình hình của DN thông qua các báo cáo tài chính, thống kê và báo cáo khác theo quy định của pháp luật và của cơ quan đại diện chủ sở hữu.

- Giám sát trước là việc xem xét, kiểm tra tính khả thi của các kế hoạch ngắn hạn, dài hạn, dự án đầu tư, phương án huy động vốn, các dự án và phương án khác của DN.

- Giám sát trong là việc theo dõi, kiểm tra việc thực hiện các kế hoạch, dự án của doanh nghiệp,



việc chấp hành các quy định của pháp luật, của cơ quan đại diện chủ sở hữu trong suốt quá trình triển khai kế hoạch, dự án.

- Giám sát sau là việc kiểm tra kết quả hoạt động của DN trên cơ sở các báo cáo định kỳ, kết quả chấp hành pháp luật của cơ quan đại diện chủ sở hữu hoặc điều lệ DN, việc tuân thủ các quy định của pháp luật.

Thứ hai, giám sát tài chính thông qua kiểm tra, thanh tra thực hiện định kỳ hoặc đột xuất theo quy định của pháp luật về kiểm tra, thanh tra.

Trong những năm gần đây, quy trình và phương thức giám sát tài chính tại các DNNN và DN có vốn nhà nước đã chặt chẽ hơn, chuyển từ quan điểm giám sát việc bảo toàn phát triển vốn nhà nước đầu tư tại DN sang giám sát tình hình tài chính của DN. Đặc biệt, Nghị định 87/2015/NĐ-CP còn chỉ

Nghị định số 87/2015/NĐ-CP quy định, giám sát tài chính là việc theo dõi, kiểm tra, thanh tra, đánh giá các vấn đề về tài chính, chấp hành chính sách pháp luật về tài chính của DN nói chung và DNNN có vốn đầu tư nhà nước nói riêng. Như vậy, giám sát tài chính được xem là một trong những biện pháp quản lý.

rõ, công tác giám sát còn được thể hiện thông qua giám sát hoạt động đầu tư ra nước ngoài và giám sát đối với công ty con và công ty liên kết. Thực tế giám sát đối với hoạt động đầu tư nước ngoài và giám sát đối với công ty con, công ty liên kết ở Việt Nam hiện nay là giám sát gián tiếp. Đối với những trường hợp đặc biệt nếu phát hiện có vi phạm về quản lý vốn và tài sản nhà nước tại DN thì chủ thể giám sát có thể tiến hành giám sát trực tiếp.

Bên cạnh đó, với những DN hoạt động không có hiệu quả, mất an toàn về tài chính thì DN đó cần phải giám sát tài chính đặc biệt. Hiện nay, công tác giám sát tài chính của cơ quan quản lý nhà nước và chủ sở hữu vốn tại các DNNN và DN có vốn nhà nước chủ yếu là phương thức giám sát gián tiếp mà cụ thể là giám sát sau quá trình hoạt động... Mặt khác, giám sát tài chính được đề cập trong nhiều văn bản khác nhau và hầu hết nội dung giám sát tài chính tại các DNNN và DN có vốn nhà nước hiện nay chủ yếu phục vụ cho công tác giám sát sau, chưa thể hiện nội dung trong phương thức giám sát trước và giám sát trong. Việc giám sát sau tại các DN có vốn nhà nước và DNNN chỉ mới được thực hiện sau khi tổ chức thực hiện các kế hoạch sản xuất kinh doanh, kế

hoạch tài chính và triển khai các dự án đầu tư của DN thông qua kiểm tra, đánh giá kết quả hoạt động của DN qua một số chỉ tiêu tài chính phản ánh việc bảo toàn và phát triển vốn...

Theo thống kê chưa đầy đủ, Nhà nước đang đầu tư vốn tại hơn 1.000 DN, trong đó có 781 DN do Nhà nước nắm giữ 100% vốn và 248 DN có cổ phần của Nhà nước. Tổng tài sản của các DNNN khoảng hơn 3,1 triệu tỷ đồng, hệ số vốn sở hữu khoảng 40%. Từ kết quả hoạt động của các DN có thể thấy, công tác giám sát tài chính DNNN và DN có vốn nhà nước đã có những kết quả đáng khích lệ. Hệ thống cơ chế, chính sách để thực hiện quản lý và giám sát vốn đầu tư tại DNNN đã được Chính phủ, Bộ Tài chính ban hành đồng bộ và liên tiếp được sửa đổi cho phù hợp với thực tiễn. Việc hoàn thiện cơ chế, chính sách đã phần nào hạn chế được rủi ro thất thoát trong quản lý, đầu tư vốn tại DNNN. Bên cạnh đó, quyền và nghĩa vụ của người đại diện phần vốn nhà nước tại DN đã được xác lập rõ hơn. Phương thức quản lý, giám sát thay đổi gắn với phân loại, đánh giá DN...

Bên cạnh những kết quả đạt được, công tác giám sát tài chính tại các DNNN và DN có vốn nhà nước còn nhiều hạn chế, cơ chế phân cấp trong thực hiện các quyền sở hữu tại DNNN còn phân tán, chồng chéo; giám sát vốn nhà nước đầu tư tại DN chưa chặt chẽ dẫn đến hiệu quả chưa cao; công tác giám sát tài chính được thực hiện chủ yếu đối với các đối tượng trực tiếp sử dụng vốn nhà nước vào hoạt động kinh doanh, chưa chú trọng đến giám sát quá trình thực thi chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước...

Giải pháp hoàn thiện các phương thức giám sát tài chính

Để khắc phục những hạn chế trong công tác giám sát tài chính tại các DNNN và DN có vốn nhà nước cần triển khai các nội dung sau:

Thứ nhất, đối với giám sát tài chính trực tiếp: Được tiến hành đối với những DN hoạt động kinh doanh chưa có hiệu quả trong nhiều năm liên tục, chưa sử dụng có hiệu quả vốn trong quá trình hoạt động. Hoạt động giám sát tại các DN này cần tăng cường chức năng cho Ban kiểm soát của DN thực hiện để có thể kiểm tra, kiểm soát chặt chẽ quá trình huy động, quản lý, sử dụng vốn cũng như quá trình đầu tư của DN, báo cáo chủ thể quản lý kịp thời chấn chỉnh các hoạt động của DN đảm bảo hiệu quả.

Thứ hai, đối với giám sát tài chính gián tiếp: Phương thức giám sát này cần được quan tâm cả 3 khía cạnh: Giám sát trước, trong và sau đối với quá



trình hoạt động của DN.

- Với phương thức giám sát trước quá trình hoạt động của DN: DNNN và DN có vốn nhà nước phải có trách nhiệm xây dựng và ban hành các quy trình quản lý phục vụ giám sát tài chính và đánh giá hiệu quả hoạt động sản xuất kinh doanh của DN trước quá trình hoạt động bao gồm: Quy trình kế hoạch ngân sách và dự báo, quy trình kế toán, lập báo cáo tài chính, quy trình quản lý rủi ro tài chính, dự báo nguy cơ phá sản, kế hoạch sản xuất kinh doanh, quy chế giám sát tài chính và đánh giá hiệu quả hoạt động đối với các công ty con, công ty liên kết cũng như tình hình đầu tư của DN ra nước ngoài.

Bên cạnh đó, các DNNN và các DN có vốn nhà nước cần phải lập kế hoạch ngân sách cùng với kế hoạch kinh doanh, để từ đó có cơ sở để các chủ thể giám sát tổ chức thực hiện giám sát tài chính trước và trong quá trình hoạt động của DN. Kế hoạch ngân sách của DN bao gồm kế hoạch ngân sách dài hạn (từ 3 - 5 năm). Kế hoạch này gắn liền với chiến lược kinh doanh dài hạn của toàn DN như chiến lược đầu tư vốn dài hạn, chiến lược huy động vốn dài hạn, chiến lược phân phối lợi nhuận. Kế hoạch ngân sách ngắn hạn của DN chịu sự điều chỉnh chủ yếu bởi các chiến lược tài chính ngắn hạn trong một năm như kế hoạch dự trữ tiền mặt, chính sách bán chịu, chính sách tồn kho, lập kế hoạch trích lập dự phòng...

Để giám sát tài chính trước quá trình đầu tư thì cần phải xác định các chỉ tiêu: thời gian hoàn vốn đầu tư (Có chiết khấu và không có chiết khấu), tỷ suất lợi nhuận trên vốn đầu tư, giá trị hiện tại thuần của dự án đầu tư (NPV), tỷ suất doanh lợi nội bộ của dự án đầu tư, chỉ số sinh lời của dự án đầu tư theo từng kịch bản đầu tư mà DN có ý định đầu tư để kiểm soát rủi ro tài chính đối với từng dự án đầu tư.

- Với phương thức giám sát trong quá trình hoạt động của DN: Để giám sát quá trình tổ chức thực hiện các kế hoạch sản xuất kinh doanh, kế hoạch tài chính và triển khai các dự án đầu tư, các cơ quan quản lý nhà nước và cơ quan đại diện chủ sở hữu phải thực hiện giám sát tính tuân thủ, tinh thần chấp hành của các DN, của từng bộ phận và cá nhân trong việc tổ chức thực hiện và triển khai các kế hoạch kinh doanh, các quyết định huy động vốn cũng như các phương án đầu tư vốn của DN, từ đó đề ra các biện pháp kịp thời nhằm ngăn ngừa những rủi ro có thể xảy ra.

- Với phương thức giám sát sau quá trình hoạt động của DN: Hoạt động giám sát này được diễn ra sau quá trình thực hiện kế hoạch sản xuất kinh doanh và kế hoạch huy động vốn, cũng như sau quá trình triển khai các dự án đầu tư của DN. Tại các DN có vốn nhà nước và DNNN mặc dù đã thực hiện tốt phương

thức giám sát này, tuy nhiên trong quá trình thực hiện còn nhiều bất cập đó là việc xác định các chỉ tiêu trong giám sát sau còn chưa chuẩn xác, đồng thời chưa giám sát khả năng xảy ra rủi ro tài chính và giám sát nguy cơ phá sản của các DNNN và DN có vốn nhà nước.

Để nhận diện rủi ro tài chính của các DNNN và DN có vốn nhà nước cần phải bổ sung các chỉ tiêu phản ánh tình hình huy động vốn như hệ số nợ; các chỉ tiêu phản ánh khả năng thanh toán như hệ số khả năng thanh toán hiện thời (hệ số khả năng thanh toán nợ ngắn hạn), hệ số khả năng thanh toán ngay; các chỉ tiêu phản ánh hiệu suất sử dụng vốn như hiệu suất sử dụng vốn kinh doanh, vòng quay vốn lưu động; các chỉ tiêu phản ánh khả năng sinh lời như khả năng sinh lời hoạt động, khả năng sinh lời tài sản, khả năng sinh lời vốn chủ.

Theo thống kê đến hết năm 2016, Nhà nước đang đầu tư vốn tại hơn 1.000 doanh nghiệp, trong đó có 781 doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn và 248 doanh nghiệp có cổ phần của Nhà nước. Tổng tài sản của các doanh nghiệp nhà nước khoảng hơn 3,1 triệu tỷ đồng, hệ số vốn sở hữu khoảng 40%.

Bên cạnh đó, chỉ tiêu giám sát cần bổ sung các chỉ tiêu liên quan đến đặc thù ngành nghề kinh doanh, bởi vì đặc thù ngành nghề kinh doanh sẽ ảnh hưởng đến hiệu suất và hiệu quả hoạt động của DN như các chỉ tiêu liên quan đến sản lượng khai thác, thăm dò; năng suất lao động trên doanh thu...

Để thực hiện đầy đủ các phương thức giám sát nói trên trước tiên cần phải tổ chức bộ máy giám sát một cách chặt chẽ, các bộ ngành và địa phương phải có đầu mối thống nhất cũng như việc công khai quy trình giám sát cũng như nguồn nhân lực cho công tác giám sát tài chính ở tất cả các cấp. Cùng với đó, cần thực hiện nghiêm quy trình và sử dụng hiệu quả các phương thức giám sát trực tiếp và giám sát gián tiếp, đặc biệt là giám sát trước, trong và sau quá trình hoạt động của các DN có vốn nhà nước. 

Tài liệu tham khảo:

1. Nghị định 87/2015/NĐ-CP ngày 6/10/2015;
2. Thông tư 158/2013/TT - BTC ngày 13/11/2013 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;
3. Kỷ yếu Hội thảo quốc tế về "Giám sát tài chính DNNN: Kinh nghiệm quốc tế và bài học cho Việt Nam", Trường bồi dưỡng cán bộ Tài chính, Bộ Tài chính, ngày 29/11/2016;
4. Kỷ yếu hội thảo khoa học về "Giám sát tài chính đối với DNNN và DN có vốn nhà nước ở Việt Nam - Thực trạng và giải pháp", Học viện Tài chính, tháng 3/2016.