



KINH NGHIỆM GIÁM SÁT TÀI CHÍNH DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC TẠI MỘT SỐ NƯỚC

TS. PHẠM THÁI HÀ - Văn phòng Chính phủ

Để nâng cao hiệu quả hoạt động, phát huy nguồn vốn nhà nước tại các doanh nghiệp, bên cạnh các yếu tố cơ chế chính sách, quản trị doanh nghiệp, nguồn nhân lực... vai trò của công tác giám sát tài chính là rất quan trọng. Kinh nghiệm giám sát tài chính doanh nghiệp nhà nước tại Trung Quốc và Hàn Quốc được nghiên cứu trong bài viết là những tham khảo hữu ích cho Việt Nam trong quá trình quản lý, giám sát nâng cao hiệu quả nguồn tài chính nhà nước tại doanh nghiệp nhà nước...

Từ khóa: Doanh nghiệp nhà nước, giám sát tài chính, vốn đầu tư, hiệu quả hoạt động

To improve the operation performance of the State capital at enterprises, in addition to the issues of policy, corporate governance, human resource..., the importance of financial supervision has been emphasized. The international experiences in corporate financial supervision of Singapore, China and Korea have been studied and referenced for Vietnam in managing and supervising financial resources at local enterprises.

Keywords: State enterprises, financial supervision, capital, operation performance

Ngày nhận bài: 4/8/2017

Ngày hoàn thiện biên tập: 30/8/2017

Ngày duyệt đăng: 31/8/2017

Thực tiễn giám sát tài chính doanh nghiệp nhà nước tại các nước

Trung Quốc:

Quốc gia này đã và đang trải qua nhiều giai đoạn cải cách mạnh mẽ trong mô hình tổ chức cơ quan quản lý, giám sát các DNNN. Năm 2003, Trung Quốc thành lập Ủy ban Quản lý và Giám sát tài sản nhà nước (SASAC) hoạt động theo cơ chế cấp Bộ, trực thuộc Quốc vụ viện (Chính phủ) nhưng khác với các cơ quan hành chính của Chính phủ. SASAC là một tổ chức có thẩm quyền đặc biệt, quản lý, giám sát tài sản thuộc sở hữu và ban hành các cơ chế chính sách liên quan, thực

hiện bổ nhiệm và miễn nhiệm các vị trí chủ chốt trong DNNN.

SASAC chịu trách nhiệm giám sát sự bảo toàn và phát triển giá trị tài sản của Nhà nước tại các DN, xây dựng và cải thiện hệ thống chỉ số theo dõi sự bảo toàn và phát triển giá trị tài sản của Nhà nước, xây dựng các tiêu chí đánh giá hiệu quả DN, giám sát và quản lý việc bảo toàn, tăng trưởng giá trị tài sản nhà nước tại các DN thông qua các số liệu thống kê và tiến hành kiểm toán, chịu trách nhiệm quản lý tiền lương, tiền công tại các DN, xây dựng chính sách điều chỉnh, phân phối thu nhập của lãnh đạo các DN và tổ chức thực hiện các chính sách này.

Mô hình này đã tách bạch quyền sở hữu và quyền kinh doanh trong một chủ thể Nhà nước, cơ chế “chia nhau đại diện” thay cho “phân cấp quản lý”, cơ quan quản lý, giám sát thay mặt cho Chính phủ để thi hành chức trách của người xuất vốn, phụ trách giám sát quản lý tài sản Nhà nước của DN. Ưu điểm của hệ thống giám sát này là quản lý tài sản của Nhà nước được quy về một mối, tương đối độc lập và trực thuộc Chính phủ, giúp Chính phủ thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu, thúc đẩy cải cách DNNN, giám sát quản lý trực tiếp việc bảo toàn và tăng vốn nhà nước trong DN. Tuy nhiên, để đáp ứng yêu cầu mới phát sinh, năm 2015, Trung Quốc tiếp tục cải cách quản lý DNNN, về cơ bản gồm 05 nội dung như: (i) Thông qua định hướng thị trường hóa để đưa các DNNN thành những chủ thể thị trường độc lập; (iii) Thúc đẩy DNNN sở hữu hỗn hợp dưới nhiều loại hình, dưới nhiều phương thức nhưng không đặt nặng tiến độ hoàn thành; (iv) Tiếp tục thúc đẩy thực hiện thí điểm các Công ty đầu tư, kinh doanh vốn nhà nước và điều chỉnh chức năng cơ quan quản lý giám sát tài sản nhà nước; (v) Thực



hiện chế độ phân phối thu nhập DN phù hợp với nền kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa; Tăng cường vai trò là hình mẫu và dẫn dắt của DNNN trong quá trình chuyển đổi, nâng cấp nền kinh tế.

Về mô hình cơ quan quản lý, giám sát tài sản nhà nước từ 2015, Trung Quốc tiếp tục thí điểm mô hình SASAC nhưng có một số điều chỉnh như: Chuyển giao một số chức năng đại diện chủ sở hữu từ SASAC cho các công ty đầu tư, kinh doanh vốn nhà nước khác; Việc giám sát về tổng thể các tập đoàn, công ty, các hạng mục quản lý liên quan đến công ty con về cơ bản sẽ thuộc về DN cấp I (trước đây SASAC quản lý bao trùm hầu hết các mặt hoạt động của DN, chỉ phân cấp hạn chế cho công ty cấp I); Chuyển các chức năng trong phối hợp quản lý nhà nước của SASAC về cho các cơ quan nhà nước có liên quan.

Từ năm 2015, Trung Quốc tiếp tục thí điểm mô hình giám sát tài chính nhà nước - SASAC nhưng có một số điều chỉnh như: Chuyển giao một số chức năng đại diện chủ sở hữu từ SASAC cho các công ty đầu tư, kinh doanh vốn nhà nước khác. Trung Quốc tăng cường công khai, minh bạch thông tin về doanh nghiệp nhà nước để thúc đẩy giám sát của xã hội.

Bên cạnh đó, Trung Quốc tăng cường công khai, minh bạch thông tin về DNNN để thúc đẩy giám sát của xã hội, thực hiện cơ chế phản hồi ý kiến và chất vấn trách nhiệm giám sát. Cùng với chuyển biến trong phân cấp quản lý, cũng có sự thay đổi trong cách thức quản lý tài sản nhà nước...

Nội dung về giám sát được quy định với một loạt các biện pháp gồm (i) “Bốn kênh phòng tuyến”: Tăng cường giám sát nội bộ DN, giám sát của người góp vốn, giám sát đặc thù và giám sát của xã hội; (ii) “Sáu cơ chế”: Xây dựng, kiện toàn các cơ chế xác minh, điều chuyển và cải tổ; cơ chế phối hợp công tác giám sát; cơ chế phản hồi ý kiến giám sát; cơ chế điều tra ngược, truy cứu trách nhiệm trong việc đưa ra các quyết sách sai quan trọng, không làm tròn chức vụ, lạm dụng chức vụ; cơ chế chất vấn trách nhiệm giám sát tài sản nhà nước trong DN; cơ chế chống tham ô, tham nhũng có hiệu quả trong dài hạn.

Hàn Quốc:

Chủ thể giám sát là Ủy ban Quản lý DNNN. Ủy ban này do Bộ Tài chính và Chiến lược Hàn Quốc làm chủ tịch và các Bộ chuyên ngành là thành viên, trong đó Bộ Tài chính và Chiến lược chịu trách nhiệm quản lý, đánh giá tổng thể, các Bộ chuyên ngành giám sát

thực hiện dự án trên góc độ chuyên môn. Cùng với đó, Kiểm toán Nhà nước – Cơ quan của Quốc hội cũng tham gia giám sát với nhiệm vụ thực hiện kiểm toán báo cáo tài chính của các DNNN.

Ủy ban Quản lý DNNN sẽ tiến hành đánh giá và xếp loại DNNN theo các tiêu chí sau:

(i) Quy trình quản lý: Đánh giá về hệ thống lãnh đạo; quản lý trách nhiệm giải trình; mức độ hài lòng của khách hàng; trách nhiệm xã hội;

(ii) Hiệu quả hoạt động: Tình hình tài sản; năng suất lao động, hệ thống quản lý tài chính; kết quả sản xuất kinh doanh, hệ thống đánh giá hiệu quả hoạt động của nhân viên gắn với tiền lương; các vấn đề quản lý lao động khác;

(iii) Các ngành nghề kinh doanh chính: Đánh giá hiệu quả các ngành nghề kinh doanh chính của DN.

Việc đánh giá được thực hiện trên cơ sở các chỉ tiêu định lượng và chỉ tiêu định tính, chỉ tiêu tài chính và chỉ tiêu phi tài chính. Cụ thể: Các chỉ tiêu tài chính bao gồm các chỉ số tài chính cơ bản như: Số lượng lao động, doanh thu, lợi nhuận, tỷ suất lợi nhuận, tiền lương...; Các chỉ tiêu phi tài chính: Chỉ số phi tài chính được lập riêng cho từng DN nhằm đánh giá hiệu quả hoạt động của DN đó. Ngoài ra, chỉ số phi tài chính còn bao gồm các chỉ số như “Mức độ hài lòng của khách hàng”, các ảnh hưởng của DN đến xã hội...

Hàng năm, tại Hàn Quốc có đánh giá và nghiên cứu lại tình hình của DN và triển vọng kinh tế của ngành trong năm tiếp theo để xây dựng bộ chỉ tiêu/ chỉ số cho từng DN trong năm tới, tuy nhiên cũng sẽ giảm bớt 1 số chỉ tiêu nhằm giảm áp lực lên các DN. Ngoài nội dung các tiêu chí/chỉ số đánh giá, nhóm chuyên gia phải đề xuất được mức độ tăng trưởng/cải thiện (% tăng lên) của mỗi chỉ số sao cho phù hợp với những khó khăn hay thuận lợi trong môi trường kinh doanh của năm sau. Do mức giá đầu ra của sản phẩm của các DNNN thường bị Nhà nước điều tiết, nên các chỉ số tài chính có thể không tăng so với năm trước, nhưng các chỉ số phi tài chính thì bắt buộc phải đạt mức cao hơn năm trước thì DN mới được xếp loại tốt. Điều này tạo áp lực lên DNNN phải liên tục phải cải thiện, nâng cao hiệu quả hoạt động.

Sau khi bộ chỉ tiêu/chỉ số được trình Ủy ban Quản lý DNNN phê duyệt, quá trình đánh giá, xếp loại DN sẽ được tiến hành từ tháng 2 hàng năm. Báo cáo của Nhóm đánh giá phải được gửi tới các DNNN để tham gia ý kiến, đề xuất kiến nghị và sau đó trình lên Ủy ban Quản lý DNNN phê duyệt là làm kết quả xếp loại DN.

Các DNNN sẽ được xếp loại từ S (xếp loại đặc



biệt), xếp loại A nếu kết quả năm sau cao hơn năm trước và ngược lại sẽ xếp loại từ B; C; D; E (theo kết quả thấp dần).

Trên cơ sở xếp loại, Chính phủ sẽ xem xét, quyết định việc giải thể đối với DNNN xếp loại E, cảnh báo nếu xếp loại D, thưởng ít hơn 1 tháng lương thực hiện cho nhân viên nếu xếp loại C, thưởng từ 1 đến 1,5 tháng lương cho nhân viên nếu xếp loại B, thưởng từ 1,5 đến 2 tháng lương nếu xếp loại A và từ 2 đến 2,5 tháng lương nếu xếp loại đặc biệt (S).

Thông qua phương tiện thông tin đại chúng, Bộ Tài chính và Chiến lược Hàn Quốc duy trì riêng một trang web để công khai thông tin về các DNNN của nước này (www.alio.go.kr). Đăng công khai trên trang web này là thông tin về 38 DN và tổ chức công của Hàn Quốc. Thông tin công khai bao gồm 20 chỉ số về thông tin chung, thông tin tài chính, thu nhập của cán bộ lãnh đạo và người lao động, tuyển dụng, đấu thầu. Trong đó, thông tin tài chính và thu nhập được công khai theo định kỳ 6 tháng, các thông tin khác công khai theo quý. Để đảm bảo thực thi có hiệu quả chế độ công khai thông tin nêu trên, Bộ Tài chính và Chiến lược Hàn Quốc áp dụng chế tài như sau: Đối với DN nộp thông tin chậm trừ 1-5 điểm/mỗi loại thông tin theo các mốc chậm từ 1-6 tháng; Đối với DN nộp thông tin sai trừ 5 điểm. Nếu DN bị trừ 10 điểm thì sẽ bị gửi thông báo cảnh cáo. Nếu bị trừ từ 20 điểm trở lên thì bị xếp loại là “DN không trung thực” và sẽ có biện pháp áp dụng với người lãnh đạo DN.

Một số bài học cho Việt Nam

Từ thực trạng quản lý, giám sát tài chính và hoạt động của DNNN tại một số nước và thực tiễn tại Việt Nam, có thể rút ra một số bài học tham khảo sau:

Một là, về quản lý của Nhà nước: Cần tách bạch vai trò giữa cơ quan giám sát và cơ quan thực hiện chức năng chủ sở hữu để đảm bảo sự độc lập, khách quan của công tác giám sát tài chính, đánh giá hiệu quả DN. Theo đó, chức năng giám sát của các cơ quan giám sát (Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư) cần độc lập tương đối, đồng thời phối hợp cùng cơ quan đại diện chủ sở hữu.

Đối tượng công khai thông tin không chỉ là các DN mà còn là các tổ chức, cơ quan được giao nhiệm vụ đầu tư hoặc quản lý vốn nhà nước đầu tư tại DN; Cần có cơ chế giám sát thực hiện công khai thông tin của các DN và các cơ quan chủ sở hữu, gắn với chế tài cụ thể và đủ mạnh.

Hai là, về thẩm quyền cấp vốn đầu tư: Tại Singapore, việc sử dụng cấp vốn đầu tư gián tiếp thông qua các Quỹ Đầu tư phát triển, Quỹ Hỗ trợ sắp xếp và phát triển DN. Việc đầu tư gián tiếp đem

lại những ưu điểm như: Tạo điều kiện thuận lợi hơn trong công tác quản lý do quyền sử dụng vốn Nhà nước tập trung vào một đầu mối; Quy định rõ ràng trách nhiệm giải trình, báo cáo và chịu trách nhiệm về các khoản đầu tư của Nhà nước; Tránh việc quản lý chồng chéo khi thực hiện cấp vốn đầu tư thông qua các quỹ đầu tư quốc gia.

Ba là, thoái vốn đầu tư vào DN tùy thuộc vào mỗi thời kỳ và mục tiêu phát triển. Việc thoái vốn tập trung đầu tư vào những ngành mang tính quyết định nhằm tăng cường tính cạnh tranh. Nhìn chung, các nước đều có điểm chung là Chính phủ thực hiện việc thoái vốn đầu tư vào các DN. Tỷ lệ thoái vốn có thể là 100% hoặc giảm tỷ lệ sở hữu trong những DN không cần đầu tư hoặc chuyển cho khu vực kinh tế tư nhân thực hiện trong những lĩnh vực Nhà nước không cần tham gia.

Hàng năm, tại Hàn Quốc có đánh giá và nghiên cứu lại tình hình của DN và triển vọng kinh tế của ngành trong năm tiếp theo để xây dựng bộ chỉ tiêu/chỉ số cho từng DN trong năm tới. Sau khi bộ chỉ tiêu/chỉ số được trình Ủy ban Quản lý DNNN phê duyệt, quá trình đánh giá, xếp loại DN sẽ được tiến hành từ tháng 2 hàng năm.

Bốn là, giám sát hoạt động đầu tư thông qua hệ thống chỉ số giám sát. Các chỉ tiêu thường được dùng để theo dõi, đánh giá tình hình tài chính của DN gồm doanh thu, lợi nhuận, EBITDA (lợi nhuận trước thuế, trả lãi và khấu hao), cổ tức nhà nước được nhận từ DN, nợ/EBITDA và hệ số nợ. Bên cạnh đó, để thực hiện giám sát vốn đầu tư cần làm rõ: Vai trò đại diện chủ sở hữu đối với vốn nhà nước được đem đầu tư; Xây dựng bộ chỉ tiêu đánh giá hiệu quả đầu tư vốn nhà nước trên các khía cạnh về lợi nhuận, hiệu quả gián tiếp về kinh tế, xã hội; Xây dựng bộ tiêu chí giám sát hoạt động đầu tư của DN như: Giám sát HĐQT, cấp quản lý trong đầu tư, giám sát hoạt động đầu tư của công ty con...; Đẩy mạnh sự tham gia giám sát của các bên liên quan: Quốc hội, Chính phủ, các cơ quan hữu quan và người dân...

Tài liệu tham khảo:

1. Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế Trung ương - “Tái cơ cấu và cải cách DNNN” số 7/2012;
2. UNIDO 2013, Báo cáo kinh nghiệm quốc tế về quản lý vốn nhà nước;
3. <http://tapchitaichinh.vn/su-kien-noi-bat/su-kien-tai-chinh/tang-cuong-hoat-dong-giam-sat-tai-chinh-doi-voi-doanh-nghiep-nha-nuoc-97780.html>;
4. Nguyễn Nam Phương (2015). <http://enternews.vn/giam-sat-tai-chinh-cua-dnnn-da-co-cau-tra-loi-93995.html>.