

NÂNG CAO HIỆU QUẢ GIÁM SÁT TÀI CHÍNH ĐỐI VỚI DNNN



NCS. Hà Khắc Minh

Học viện Hành chính quốc gia

Tóm tắt

Công tác quản lý, giám sát tài chính đối với doanh nghiệp nhà nước đã được triển khai thông qua các hoạt động kiểm toán báo cáo tài chính; Phân tích, đánh giá, xếp loại doanh nghiệp; Thanh tra, kiểm tra, giám sát việc thực hiện cơ chế chính sách tài chính doanh nghiệp.

Tuy nhiên, một số sai phạm của DNNN ở Việt Nam đã diễn ra trong khoảng thời gian dài và dự báo có thể tiếp tục diễn ra nếu không kịp thời thay đổi cơ chế quản lý nhà nước cũng như cơ chế giám sát đối với doanh nghiệp nhà nước. Điều này đòi hỏi cần có sự đổi mới về nhận thức, việc giám sát phải được tiến hành thực chất, các chủ thể có thẩm quyền giám sát phải bảo đảm sự độc lập, được giao các quyền hạn thích hợp, được bảo đảm về quyền lợi nhưng đồng thời phải chịu trách nhiệm về việc thực hiện nhiệm vụ của mình. Bản thân DNNN cũng cần được tạo sự chủ động, hoạt động phải tuân theo các nguyên tắc thị trường, hạn chế tối đa sự can thiệp từ phía nhà nước vào hoạt động của doanh nghiệp. Các thiết chế giám sát đối với doanh nghiệp phải vận hành theo phương thức hiệu quả, bảo đảm không ảnh hưởng đến hoạt động bình thường của doanh nghiệp.

Từ khóa: giám sát DNNN; giám sát tài chính; DNNN, Tập đoàn kinh tế, Tổng công ty

1. Thực trạng giám sát đối với DNNN

Tính đến hết năm 2020, Việt Nam có khoảng gần 500 doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ và gần 200 doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ cổ phần chi phối. Hiện còn 94 DNNN quy mô lớn (trừ các doanh nghiệp quốc phòng, an ninh và nông, lâm nghiệp), gồm: 9 tập đoàn kinh tế, 67 tổng công ty nhà nước, 18 công ty hoạt động theo mô hình nhóm công ty mẹ - công ty con.

Bộ trưởng Bộ Tài chính Hồ Đức Phớc cho biết, dù số lượng DNNN chỉ còn chiếm khoảng 0,08% tổng số doanh nghiệp đang hoạt động tính đến thời điểm 31/12/2020, nhưng các DNNN vẫn nắm giữ nhiều nguồn lực quan trọng của nền kinh tế, chiếm 7% tổng tài sản và 10% vốn chủ sở hữu của toàn bộ doanh nghiệp trên thị trường, chiếm khoảng 25,78% tổng vốn sản xuất, kinh doanh và 23,4%

giá trị tài sản cố định và đầu tư tài chính dài hạn của các doanh nghiệp đang hoạt động có kết quả sản xuất, kinh doanh.

DNNN, nhất là các tập đoàn, tổng công ty, ngân hàng thương mại Nhà nước đã có đóng góp quan trọng thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, hình thành các ngành công nghiệp, ngành kinh tế quan trọng, then chốt của nền kinh tế, thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế. Nhiều DNNN đang nắm giữ tỷ trọng vốn lớn trên một số lĩnh vực then chốt, cung cấp thực phẩm dịch vụ công ích thiết yếu cho xã hội, quốc phòng an ninh, sản xuất.

Nhiều tập đoàn, tổng công ty, ngân hàng, thương mại Nhà nước có vai trò quan trọng, góp phần ổn định kinh tế vĩ mô, tham gia nhiệm vụ quốc phòng an ninh, kết hợp phát triển kinh tế với bảo đảm an ninh quốc phòng, chủ quyền quốc gia, thực hiện an sinh xã hội.

Tuy nhiên, bên cạnh những đóng góp DNNN mang lại, hoạt động sản xuất kinh doanh của các DNNN cũng còn nhiều hạn chế, bất cập, hiệu quả sản xuất kinh doanh và đóng góp của nhiều DNNN còn thấp, chưa tương xứng với nguồn lực Nhà nước đầu tư; nợ nần, thua lỗ, thất thoát lớn.

Cơ chế quản trị DNNN chậm được đổi mới, kém hiệu quả, chưa phù hợp với các thông lệ, chuẩn mực quốc tế, tính công khai, minh bạch còn hạn chế, còn có tình trạng tham nhũng, tiêu cực, vi phạm pháp luật. Nhiều vụ việc tham nhũng lớn được phát hiện và xử lý trong thời gian gần đây đã cho thấy điều này.

Vấn đề giám sát đặt ra đối với DNNN trong thời gian qua chủ yếu tập trung vào giám sát của cơ quan hành chính nhà nước đối với doanh nghiệp và giám sát trong nội bộ doanh nghiệp. Trong giám sát của cơ quan hành chính Nhà nước,

hoạt động giám sát đối với DNNN được thực hiện trên cơ sở các quy định trong một số văn bản quy phạm pháp luật như: Nghị định số 49/2014/NĐ-CP về giám sát, thanh tra, kiểm tra đối với các DNNN được thực hiện trên cơ sở các quy định trong việc chấp hành pháp luật và tuân thủ các quyết định của chủ sở hữu; Nghị định 87/2015/NĐ-CP; Nghị định 05/2019/NĐ-CP.

Từ thực tiễn cơ sở pháp lý và hoạt động giám sát của các chủ thể đối với DNNN trong thời gian qua cho thấy các quy định về giám sát vốn nhà nước vẫn còn rải rác trong nhiều văn bản pháp luật khác nhau với nội dung điều chỉnh, thiếu thống nhất, chưa tạo thành khung pháp lý hoàn chỉnh và đồng bộ. Chẳng hạn quy định về khái niệm “vốn nhà nước” được ghi nhận tại nhiều văn bản khác nhau như Luật Đầu tư 2005, Luật Đấu thầu 2013, Luật Đầu tư công 2014 và Luật 69/QH13/2014 nhưng chưa có sự thống nhất về nguồn gốc hình thành cũng như hình thức biểu hiện. Bên cạnh đó, với việc trao thẩm quyền giám sát cho nhiều chủ thể cho thấy pháp luật Việt Nam hiện hành chưa thiết lập được mô hình giám sát vốn nhà nước hiệu quả, phù hợp với yêu cầu của thực tiễn. Trong đó, thẩm quyền giám sát của cơ quan đại diện CSH đang có sự chồng lấn, trùng lặp với chức năng quản lý nhà nước.

Ngoài ra, cơ chế giám sát tài chính theo pháp luật hiện hành còn bộc lộ nhiều hạn chế như: Cơ chế phân cấp trong thực hiện các quyền sở hữu tại DNNN vừa phân tán vừa chồng chéo, nặng về giám sát gián tiếp. Việc giám sát vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp chưa chặt chẽ, hiệu quả giám sát chưa cao. Đồng thời, 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 vốn Nhà nước. Việc công bố thông tin của các doanh nghiệp có vốn Nhà nước còn thiếu minh bạch. Cơ chế xử lý người đứng đầu khi xảy ra sai phạm, cũng như việc xử lý các hành vi vi phạm về giám sát, đánh giá hiệu quả hoạt động đối với DNNN chưa thực hiện đầy đủ, nghiêm túc...

Theo quy định hiện nay, chủ thể giám sát tài chính là chủ sở hữu, tuy rõ về trách nhiệm giải trình, nhưng còn chồng chéo, chưa xử lý được vấn đề xung đột lợi ích, không đảm bảo tính độc lập của chủ thể. Việc đánh giá hiệu quả hoạt động chưa mang tính trung và dài hạn, tiêu chí đánh giá còn lẫn giữa 2 góc độ chủ sở hữu và cơ quan quản lý Nhà nước. Chủ sở hữu chịu trách nhiệm cao nhất về giám sát tài chính, nhưng năng lực chưa tương xứng số lượng, quy mô và mức độ phức tạp của đối tượng giám sát. Tiêu chí đánh giá, xếp loại doanh nghiệp chưa phù hợp, thiếu tính trung và dài hạn, còn hình thức, kết quả đánh giá chưa gắn với quyết định xử lý, sắp xếp lại doanh nghiệp. Đặc biệt, việc thiếu sót các quy định pháp luật về giám sát việc thực hiện quyền hạn và nhiệm vụ của các cơ quan đại diện chủ sở hữu được xem là một khoảng trống pháp lý trong pháp luật hiện hành.

Những hạn chế, bất cập của hệ thống pháp luật đã làm giảm đi một cách đáng kể hiệu lực và hiệu quả của hoạt động giám sát sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp. Đây cũng là một trong những nguyên nhân chủ yếu dẫn đến tình trạng thua lỗ, lãng phí, thất thoát, thiếu trách nhiệm và tham nhũng trong quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Một số ví dụ điển hình như: Tập đoàn Công nghiệp Tàu thủy Việt

Nam (Vinashin) kinh doanh thua lỗ nặng nề. Tổng số nợ quá hạn của Vinashin đến hết năm 2008 lên tới 3.812 tỉ đồng, chiếm 91,4% tổng số nợ quá hạn của cả 7 tập đoàn, tổng công ty nhà nước; đến trước tháng 6/2010, Vinashin cùng hơn 200 công ty con có công nợ tổng cộng hơn 80.000 tỷ đồng.

Khủng hoảng của Vinashin được Thanh tra Chính phủ kết luận làm “ảnh hưởng lớn đến hoạt động của nhiều ngân hàng, tổ chức tín dụng trong nước, ảnh hưởng đến tín nhiệm của Chính phủ trên thị trường vốn quốc tế”. Hay vi phạm xảy ra tại TCT cổ phần xây lắp dầu khí Việt Nam (PVC) thuộc Tập đoàn Dầu khí Việt Nam, theo đó HĐQT, Ban Tổng giám đốc, Ban Kiểm soát T đã thiếu trách nhiệm, buông lỏng lãnh đạo, quản lý điều hành, thiếu kiểm tra, giám sát, làm trái các quy định của pháp luật về quản lý kinh tế, để xảy ra nhiều sai phạm và thua lỗ 3.298 tỉ đồng (giai đoạn 2011- 2013), nhiều tổ chức, cá nhân trong bị kỷ luật và xử lý hình sự. Gần đây nhất là sai phạm trong thương vụ Mobifone mua 95% cổ phần của Công ty cổ phần nghe nhìn toàn cầu (AVG).

Tháng 3/2018, Thanh tra Chính phủ đã cho công bố toàn văn kết luận thanh tra chỉ ra hàng loạt sai phạm của Mobifone trong thương vụ, thể hiện ở các khâu: đề xuất đầu tư, đánh giá thực trạng tài chính, kinh doanh của AVG; lựa chọn các đơn vị tư vấn thẩm định giá trị doanh nghiệp AVG, tư vấn mua bán, sáp nhập doanh nghiệp; nghiệm thu, sử dụng kết quả thẩm định giá trị AVG làm căn cứ đàm phán giá mua cổ phần; lập dự án đầu tư, trình Bộ Thông tin và Truyền thông phê duyệt dự án đầu tư; ký kết thỏa thuận và hợp đồng chuyển nhượng cổ phần; thanh toán các chi phí liên quan đến dự án. Những vi phạm này đã dẫn đến nguy cơ hiện hữu thiệt hại

ng nghiêm trọng vốn của nhà nước tại Mobifone khoảng 7.006 tỷ đồng, trong đó thiệt hại do mua nợ phải trả của AVG là 1.134 tỷ đồng. Các “đại án” nói trên chỉ là những vụ việc điển hình, trên thực tế còn rất nhiều sai phạm xảy ra ở nhiều doanh nghiệp khác.

Theo Báo cáo số 16/BC-ĐGS ngày 25/5/2018 của Đoàn Giám sát Quốc hội về kết quả giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước giai đoạn 2011- 2016 hầu hết các DNNN đều có vi phạm nguyên tắc tuân thủ pháp luật trong kinh doanh và vi phạm nguyên tắc quản lý tài chính ở các mức độ khác nhau. Điều này cho thấy những bất cập về quy định pháp luật và tổ chức thực hiện pháp luật giám sát sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp ở Việt Nam đã khiến chúng ta phải trả giá bằng những thiệt hại nghiêm trọng cho nền kinh tế đất nước.

Tuy nhiên, với cơ sở pháp lý hiện nay và thực tiễn thời gian qua cho thấy, việc giám sát của cơ quan quyền lực Nhà nước đối với DNNN còn hạn chế. Hầu như chưa có giám sát chuyên đề chuyên sát về hoạt động của các DNNN trên các lĩnh vực; vai trò giám sát của xã hội đối với DNNN chưa thực sự được chú trọng, quan tâm; mô hình kiểm soát nội bộ DNNN trong thời gian qua còn nhiều hạn chế, bất cập, cơ chế lạc hậu đòi hỏi phải nghiên cứu, đổi mới nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của DNNN; còn thiếu cơ sở pháp lý về việc tiếp nhận, xử lý các kết quả, kiến nghị từ hoạt động giám sát đối với DNNN...

2. Một số giải pháp

Thứ nhất, hoàn thiện pháp luật và tổ chức thi hành pháp luật có liên quan. Theo đó, cần thực hiện

rà soát, hoàn thiện cơ chế giám sát đối với DNNN và doanh nghiệp có vốn nhà nước sau khi rà soát, bổ sung Luật số 69/2014/QH13 để nâng cao hiệu quả của hoạt động này; Tiếp tục nghiêm túc thực hiện các quy định về giám sát tài chính tại Nghị định số 87/2015/NĐ-CP ngày 06/10/2015 của Chính phủ và Thông tư số 200/2015/TT-BTC của Bộ Tài chính. Trong đó, cần quan tâm đến các nội dung như: Nội dung giám sát, Công tác tổ chức giám sát; Căn cứ thực hiện giám sát, tài chính; Phương thức giám sát; Quy trình xử lý của cơ quan đại diện chủ sở hữu đối với doanh nghiệp được đưa vào diện giám sát tài chính đặc biệt; Trách nhiệm của Hội đồng thành viên, Tổng giám đốc hoặc Giám đốc doanh nghiệp thuộc diện giám sát, tài chính đặc biệt...

Về công tác giám sát tài chính:

+ Nghiên cứu 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 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. Từ đó, giúp nhận diện rủi ro tài chính của các DNNN để có biện pháp điều hành, xử lý kịp thời.

+ Bổ sung các chỉ tiêu giám sát 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 doanh nghiệp như các chỉ tiêu liên quan đến sản lượng khai thác, thăm dò; năng suất lao động trên doanh thu...

Về công tác thanh tra, kiểm tra:

+ Xây dựng và tiếp tục hoàn thiện Phần mềm Cơ sở dữ liệu thanh tra, liên thông kết nối với các cơ sở dữ liệu trong ngành Tài chính (Thuế, Kho bạc Nhà nước, Hải quan, Tài chính doanh nghiệp...).

+ Tăng cường công tác giám sát đối tượng, thông qua hệ thống phân tích rủi ro, phối hợp với các cơ quan, đơn vị ngành Tài chính để chủ động cung cấp các thông tin phục vụ cho công tác lãnh đạo, chỉ đạo điều hành; Kịp thời điều chỉnh, bổ sung kế hoạch thanh tra, kiểm tra tài chính cho phù hợp với yêu cầu thực tiễn nhằm nâng cao chất lượng, hiệu quả các cuộc thanh tra, kiểm tra, cũng như phục vụ cho việc xây dựng kế hoạch thanh tra, kiểm tra, giám sát tài chính năm sau được kịp thời và đúng đối tượng.

+ Tổ chức, triển khai kịp thời kế hoạch thanh tra, kiểm tra tài chính hàng năm theo kế hoạch đã được phê duyệt; bố trí lực lượng, tổ chức triển khai có hiệu quả để phần đầu hoàn thành 100% kế hoạch thanh tra và những nhiệm vụ đột xuất được giao; Bố trí lực lượng dự phòng trong trường hợp thanh tra, kiểm tra đột xuất theo chỉ đạo của Chính phủ, của Bộ. Thực hiện tốt cơ chế giám sát Đoàn thanh tra để đảm bảo phòng ngừa, phát hiện, ngăn chặn và xử lý nghiêm các trường hợp gây phiền hà, sách nhiễu, tiêu cực trong quá trình thanh tra, kiểm tra.

Thứ hai, cần giao quyền chủ động hơn nữa cho cơ quan đại diện chủ sở hữu đồng thời ràng buộc chặt chẽ trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu trong giám sát, kiểm tra DNNN thuộc thẩm quyền quản lý của mình. Không nên quy định cứng toàn bộ nội dung và phương thức giám sát, kiểm tra của cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp. Thay vào đó có thể thiết kế thành 2 nhóm,

nhóm thứ nhất là những quy định cứng bắt buộc phải tuân thủ, nhóm thứ hai là những quy định tùy nghi trong đó khuyến khích cơ quan đại diện chủ sở hữu chủ động áp dụng những cách thức quản lý, giám sát, kiểm tra hiện đại, phù hợp với các chuẩn mực quốc tế và điều kiện thực tế của doanh nghiệp. Nghiên cứu, áp dụng cách thức giám sát, kiểm tra, đánh giá dựa trên kết quả để thay thế dần cách thức giám sát, kiểm tra, đánh giá theo quá trình như hiện nay.

Song song với việc tăng sự chủ động cho cơ quan đại diện chủ sở hữu, cần rà soát, bổ sung, quy định chi tiết, cụ thể trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu, đặc biệt là người đứng đầu cơ quan này trong việc bảo đảm chất lượng, hiệu quả của hoạt động giám sát, kiểm tra. Quy định rõ trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan đại diện chủ sở hữu trong trường hợp các cơ quan nhà nước có thẩm quyền phát hiện sai phạm trong doanh nghiệp về nội dung đã được giám sát, kiểm tra hoặc trong trường hợp cơ quan đại diện chủ sở hữu không cung cấp thông tin về dấu hiệu sai phạm của doanh nghiệp cho cơ quan nhà

nước có thẩm quyền để tiến hành kiểm tra, thanh tra, kiểm toán làm rõ sai phạm.

Thứ ba, quy định cụ thể trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu và của DNNN trong việc xây dựng và vận hành cơ chế kiểm soát trong nội bộ doanh nghiệp phù hợp với các chuẩn mực quốc tế. Cơ chế kiểm soát nội bộ cũng giống như hệ miễn dịch của doanh nghiệp, nếu được vận hành một cách thực chất và có hiệu quả sẽ giúp loại bỏ ngay từ đầu nguy cơ sai phạm, tham nhũng, lãng phí, tiêu cực. Nhiệm vụ của cơ quan quản lý nhà nước là tiến hành kiểm tra việc xây dựng và vận hành cơ chế kiểm soát nội bộ của DNNN, xử lý nghiêm các doanh nghiệp không tuân thủ.

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Chính phủ, Nghị định số 87/2015/NĐ-CP ngày 06/10/2015 về giám sát đầu tư vốn nhà nước vào DN; Giám sát tài chính, đánh giá hiệu quả hoạt động và công khai thông tin tài chính của DNNN và DN có vốn Nhà nước;
2. Bộ Tài chính, Thông tư số 200/2015/TT-BTC hướng dẫn một số nội dung về giám sát đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp; Giám sát tài chính, đánh giá hiệu quả hoạt động và công khai thông tin tài chính của DNNN và doanh nghiệp có vốn Nhà nước;
3. Bộ Tài chính (2019), Báo cáo kết quả giám sát tài chính, đánh giá hiệu quả hoạt động và xếp loại doanh nghiệp năm 2018.
4. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2016), Thông tư 13/2016/TT-BKHĐT quy định về chế độ báo cáo trực tuyến và quản lý vận hành Hệ thống thông tin về giám sát, đánh giá đầu tư chương trình, dự án đầu tư sử dụng vốn nhà nước.
5. Lê Hoàng Anh, Lê Hoàng Yến (2018), “Nâng cao hiệu quả giám sát tài chính tại doanh nghiệp nhà nước”, Tạp chí Tài chính, số tháng 1.;
6. TS. Phạm Thái Hà, Kinh nghiệm giám sát tài chính DNNN tại một số nước, Tạp chí Tài chính tháng 9/2017;