

BÀN VỀ CÁC CĂN CỨ GIÁM SÁT TÀI CHÍNH ĐỐI VỚI DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC

TS. NGUYỄN THỊ HÀ - Học viện Tài chính

Giám sát tài chính đối với doanh nghiệp nhà nước là hoạt động có mục đích, thường xuyên, liên tục của Nhà nước nhằm theo dõi, kiểm tra, phát hiện, uốn nắn việc tuân thủ các quy định về hoạt động tài chính doanh nghiệp. Để giám sát tài chính cần có chủ thể giám sát, phương thức giám sát và căn cứ giám sát... Bài viết bàn về các căn cứ giám sát tài chính đối với doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam hiện nay và đề xuất một số giải pháp khắc phục những bất cập tồn tại.

Năm 2014, đánh dấu sự ra đời của Luật Doanh nghiệp (DN) và có hiệu lực thi hành từ 01/07/2015. Khái niệm DN nhà nước (DNNN) theo quy định tại Khoản 8 Điều 4 Luật DN năm 2014 đã có nhiều điểm khác so với trước: Thay vì quy định DNNN là DN trong đó Nhà nước sở hữu trên 50% vốn điều lệ, thì Luật DN năm 2014 quy định trong 16 “chữ vàng” là “DNNN là DN do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ.”

Theo số liệu báo cáo của các bộ quản lý ngành, UBND cấp tỉnh, tính đến 31/12/2014, tổng số có 781 DN do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ - một con số khá lớn về số lượng cũng như quy mô. Để DNNN hoạt động có hiệu quả, một trong những nhiệm vụ vô cùng cần thiết, đặc biệt trong giai đoạn hiện nay là tăng cường giám sát, nhất là giám sát hoạt động tài chính của DN.

Căn cứ thực hiện giám sát gồm: các văn bản pháp luật về quản lý tài chính DN; điều lệ hoạt động và quy chế quản lý tài chính DN; kế hoạch sản xuất kinh doanh và kế hoạch đầu tư phát triển; báo cáo tài chính DN và các báo cáo đột xuất khác; kết quả thanh tra, kiểm tra tại DN; các thông tin, tài liệu khác. Có thể thấy, trong thời gian qua (từ năm 2015 trở về trước) công tác giám sát đặc biệt là giám sát tài chính đối với DNNN và DN có vốn đầu tư Nhà nước còn nhiều bất cập, chưa thực sự hiệu quả. Một trong những nguyên nhân dẫn đến những bất cập đó là do các căn cứ để giám sát tài chính còn tồn tại nhiều hạn chế.

Những hạn chế của các căn cứ giám sát

Thứ nhất, còn có sự chông chéo giữa các văn bản pháp luật tham chiếu về quản lý tài chính của Nhà nước đối với DNNN và nhiều DN chưa đáp ứng được yêu cầu của văn bản. Có thể thống kê từ năm 2015 trở về trước, ở Việt Nam, các văn bản pháp luật tham chiếu về quản lý tài chính của Nhà nước đối với DNNN như Nghị định 61/2013/NĐ-CP ban hành quy chế giám sát tài chính và đánh giá hiệu quả hoạt động và công khai thông tin tài chính đối với DN do Nhà nước làm chủ sở hữu và DN có vốn Nhà nước. Thực tế cho thấy, có nhiều DN còn chưa có phương tiện hỗ trợ về tổ chức bộ máy, về công nghệ thông tin để triển khai Nghị định 61/2013/NĐ-CP hoặc sẽ mất nhiều thời gian và nguồn lực để xử lý các yêu cầu tương tự. Nghị định cũng chưa bao quát được hết đối với việc thực hiện giám sát các cấp của DNNN. Chủ yếu Nghị định mới chỉ thực hiện giám sát đối với DNNN cấp 1, sau đó việc giám sát đối với DNNN cấp 2, cấp 3... sẽ được thực hiện thông qua các DNNN cấp 1.

Bên cạnh đó, các văn bản pháp luật tham chiếu khác như Thông tư 158/2013/TT-BTC 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; Thông tư 171/2013/TT-BTC hướng dẫn công khai thông tin tài chính theo quy định tại Nghị định 61/2013/NĐ-CP Chính phủ; Nghị định 99/2012/NĐ-CP Chính



phủ 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 khác; Luật số 69/2013/QH về quản lý sử dụng vốn Nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại DN; Nghị định 49/2014/NĐ-CP về giám sát, kiểm tra, thanh tra đối với DNNN trong việc chấp hành pháp luật và tuân thủ các quy định của chủ sở hữu...

Thứ hai, thực tế cho thấy, có nhiều DN chưa lập kế hoạch kinh doanh và kế hoạch tài chính, hay có những DN lập còn sơ sài và chưa có căn cứ. Đó là các bản tổng hợp dự kiến trước về quy mô sản xuất, tình hình đầu tư và nhu cầu tài chính cho hoạt động của một DN trong tương lai. Trong đó, kế hoạch kinh doanh là cơ sở của các kế hoạch khác như kế hoạch tài chính, cụ thể là kế hoạch huy động vốn, kế hoạch phân bổ vốn cho các khâu. Kế hoạch kinh doanh là cơ sở đề ra các dự báo. Các kế hoạch là cơ sở để kiểm tra và giám sát độ bền vững và mức độ sử dụng hiệu quả nguồn lực tài chính của DN.

Thứ ba, còn có nhiều khiếm khuyết trong các báo cáo tài chính (BCTC) và các hệ số tài chính của DN: Để xem xét tình hình tài chính hiện tại của DN cũng như những điểm mạnh, điểm yếu trong quá trình hoạt động của DN trong thời gian qua đòi hỏi phải có các BCTC tổng hợp, báo cáo chi tiết và các báo cáo đột xuất khác. Hệ thống BCTC tổng hợp gồm: bảng cân đối kế toán, báo cáo kết quả kinh doanh, báo cáo lưu chuyển tiền tệ, thuyết minh báo cáo tài chính. Các báo cáo này sẽ phản ánh tổng hợp các số liệu tài chính quan trọng của DN trong một giai đoạn nhất định. Hệ thống BCTC của DN sẽ cung cấp một bức tranh tổng thể về nguồn lực tài chính và kết quả hoạt động của một DN trong kỳ báo cáo. Các BCTC được lập và trình bày tuân thủ các quy định kế toán nhất định và chúng có quan hệ chặt chẽ với nhau hình thành một hệ thống BCTC. Để việc đánh giá tình hình tài chính có thể đưa ra những kết luận có giá trị đòi hỏi các thông tin trên BCTC phải đảm bảo tính kịp thời, tin cậy, trung thực, hợp lý. Muốn vậy, các BCTC này phải được các cơ quan kiểm toán độc lập xác nhận.

Bên cạnh các BCTC cũng cần có các hệ số tài chính. Muốn thấy được sự biến động về các con số trên, BCTC cần thiết phải tính toán các hệ số tài chính. Các hệ số tài chính sẽ giúp lý giải sâu hơn về tình hình tài chính của DN. Việc tính toán các hệ số tài chính hiện hành của DN sẽ phản ánh bức tranh toàn cảnh về tình hình tài chính của

một DN, qua đó cho thấy được những hạn chế còn tồn tại. Các nhóm hệ số tài chính phản ánh đặc trưng tài chính của DN bao gồm: Nhóm hệ số phản ánh khả năng thanh toán; nhóm hệ số cơ cấu nguồn vốn và cơ cấu tài sản; nhóm hệ số hiệu suất hoạt động; nhóm hệ số hiệu quả hoạt động; nhóm hệ số phân phối lợi nhuận; nhóm hệ số giá trị thị trường...

Nguồn gốc số liệu sử dụng để tính toán các hệ số tài chính là các BCTC. Sự thật là các BCTC chưa được ghi nhận nhiều khiếm khuyết. Bởi lẽ, nguyên tắc ghi nhận BCTC là theo giá gốc, các số liệu trên BCTC chỉ có tính chất lịch sử, có bản chất tĩnh và được ghi nhận trong một thời kỳ nhất định và tại một thời điểm nhất định. Mặt khác, đây lại là số liệu lấy theo giá trị sổ sách nên chịu ảnh hưởng của phương pháp hạch toán kế toán DN. Ngoài ra, BCTC chưa phản ánh đầy đủ nguồn lực của DN như nguồn nhân lực và bí quyết công nghệ của DN và nhìn chung chưa bao quát hết các vấn

Công tác giám sát đặc biệt là giám sát tài chính đối với DNNN và DN có vốn đầu tư Nhà nước còn nhiều bất cập, chưa thực sự hiệu quả. Một trong những nguyên nhân dẫn đến những bất cập đó là do các căn cứ để giám sát tài chính còn tồn tại nhiều hạn chế.

đề ảnh hưởng tới hiệu quả của DN. Trên báo cáo kết quả kinh doanh không phản ánh rõ doanh thu thu tiền và doanh thu bán chịu nên tiềm ẩn rất nhiều rủi ro. Trên bảng cân đối kế toán không thể hiện rõ các khoản mục chi tiết (hàng tồn kho gồm những gì? Tình trạng từng khoản nợ phải thu như thế nào? Đây là tài sản thường xuyên, đây là tài sản tạm thời...). Đặc biệt trong điều kiện lạm phát cao sẽ làm thay đổi các kết quả trong BCTC. Ngoài việc chất lượng các BCTC không được đảm bảo, thì các BCTC thường được nộp rất chậm dẫn đến tính không kịp thời trong việc giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của DN.

Như vậy, tất cả các khiếm khuyết của BCTC đã ảnh hưởng trực tiếp đến tính không chính xác của các hệ số tài chính. Các chỉ tiêu chủ yếu tập trung ở các chỉ tiêu về tài chính và vấn đề thực hiện các quy định mà chưa đề cập đến các chỉ tiêu về quản trị, định hướng và ra quyết định, chưa tính đến các tiêu chí phản ánh sự tăng trưởng và phát triển của DN trong tương lai.

Giải pháp tháo gỡ và khắc phục hạn chế

Thứ nhất, tiếp tục hoàn thiện các văn bản pháp

quy tham chiếu quản lý tài chính của Nhà nước đối với DNNN.

Vừa qua, Nhà nước đã ban hành Nghị định 87/2015/NĐ-CP 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. Nghị định có hiệu lực thi hành từ 1/12/2015 và áp dụng cho năm tài chính 2016 trở đi và thay thế cho Nghị định 61/2013/NĐ-CP. Nghị định 87/2015/NĐ-CP thực sự đã có những cải biến tích cực, đã quy định chi tiết hơn về chủ thể giám sát; về thực hiện giám sát cụ thể đến từng cấp của DN (DNNN cấp 1, cấp 2...); về trách nhiệm của các cơ quan đại diện chủ sở hữu, trách nhiệm của Bộ Tài chính, trách nhiệm của các DNNN trong việc thực thi nhiệm vụ và tổ chức tốt cho công tác giám sát, phối hợp tốt với các cơ quan chịu trách nhiệm giám sát; quy định cụ thể các nội dung giám sát; quy định rõ chế tài xử lý đối với các trường hợp vi phạm...

Nhà nước đã ban hành Nghị định 87/2015/NĐ-CP 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 doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp có vốn Nhà nước. Nghị định có hiệu lực thi hành từ 1/12/2015 và áp dụng cho năm tài chính 2016 trở đi.

Cần tăng cường giám sát công tác lập kế hoạch kinh doanh và kế hoạch tài chính DN, khuyến khích các DN thực hiện việc lập kế hoạch và làm theo kế hoạch.

Nhà nước cần quy định khung chung về các loại kế hoạch cũng như những nội dung cơ bản của mỗi kế hoạch mà DN phải lập. Đây sẽ là cơ sở để Nhà nước có căn cứ giám sát.


Thứ hai, hoàn thiện hơn nữa các BCTC và các hệ số tài chính.

Cần xây dựng báo cáo đánh giá lại giá trị tài sản của DN hàng năm theo giá trị thị trường song song với báo cáo theo giá trị sổ sách như hiện nay. Điều này vừa tạo điều kiện so sánh giá trị sổ sách, giá trị thị trường của tài sản và nguồn vốn của DN, vừa có thể tính toán được các chỉ tiêu tài chính theo giá trị thị trường. Bên cạnh đó, cần bổ sung và chi tiết hơn nữa các khoản mục trong BCTC như thu nhập của chủ sở hữu DN, chi phí thường, phạt, chi phí tài trợ; chi tiết chi phí cố định và chi phí biến đổi bởi lẽ các công ty có chi

phí cố định cao sẽ bị tổn thất nhiều hơn khi doanh thu sụt giảm; bổ sung chỉ tiêu doanh thu bán hàng nội bộ, doanh thu bán chịu và giá trị hàng hóa mua chịu... Đối với các BCTC hợp nhất cần phải có những quy định cụ thể hơn về đối tượng áp dụng, thời điểm lập BCTC, phương pháp xác định lợi ích của cổ đông thiểu số; xử lý và điều chỉnh đối với các giao dịch nội bộ; quy định về xử lý đối với thuế thu nhập phát sinh trong quá trình lập báo cáo.

Đối với các hệ số tài chính, khi dùng để đánh giá cần sử dụng một cách đồng bộ các hệ số để có cái nhìn toàn cảnh, vì nếu chỉ sử dụng riêng biệt có thể sẽ đưa lại một nhận định sai. Ví dụ, chỉ tiêu tỷ suất lợi nhuận vốn chủ sở hữu (ROE) mà bản chất của nó chỉ chú ý đến lợi nhuận mà chưa tính đến rủi ro (lợi nhuận cao nhưng tiền có về hay không? Để có được ROE cao thì DN đã phải đối phó với những loại rủi ro nào?..). Vì vậy, cần có sự kết hợp với các chỉ tiêu phản ánh mức độ rủi ro tương ứng để đánh giá. Hơn nữa, khi đánh giá cần xem xét chi tiết các bộ phận cấu thành nên các hệ số, như vậy mới tìm hiểu rõ được nguyên nhân. Mỗi bộ hệ số sẽ có ý nghĩa khi được gắn trong một ngành cụ thể do chúng chịu ảnh hưởng bởi đặc điểm ngành kinh doanh, vì vậy sẽ tốt hơn nếu xây dựng được bộ hệ số chuẩn theo mỗi ngành riêng biệt..

Thứ ba, đảm bảo tính kịp thời, minh bạch và toàn diện của các kết quả thanh tra, kiểm tra tại DN của những kỳ quá khứ và hiện tại...

Muốn vậy, Nhà nước cần cụ thể các quy định về thời gian lập và nộp báo cáo đảm bảo tính kịp thời; Cần tăng cường vai trò của các bộ phận kiểm toán nội bộ, kiểm soát và kiểm toán độc lập để phối hợp với các cơ quan ban ngành liên quan trong quá trình tổ chức giám sát; Cần cụ thể và chặt chẽ hơn trong các quy định về chế tài xử lý các trường hợp vi phạm phát sinh. 

Tài liệu tham khảo:

1. *Cẩm nang hướng dẫn giám sát tài chính DNNN, tháng 8/2003;*
2. *Tài liệu hội thảo về giám sát tài chính đối với DNNN- thực trạng và định hướng và Báo cáo đánh giá hiệu quả hoạt động và tái cấu trúc DNNN - Đặng Quyết Tiến, Cục Tài chính DN;*
3. *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;*
4. *Báo cáo của Chính phủ số 620 ngày 11/11/2015 về tình hình tài chính và kết quả hoạt động sản xuất kinh doanh năm 2014 của các DNNN;*
5. *Ban đổi mới quản lý DN Trung ương- Báo cáo đánh giá đổi mới DN.*