

CƠ CHẾ QUẢN LÝ TÀI CHÍNH ĐỐI VỚI DOANH NGHIỆP CÓ VỐN NHÀ NƯỚC

● NGUYỄN THỊ KIM THOA

TÓM TẮT:

Doanh nghiệp nhà nước (DNNN) luôn giữ vững vai trò quan trọng, then chốt và là lực lượng vật chất quan trọng của kinh tế nhà nước, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế và thực hiện tiến bộ, công bằng xã hội. Tuy nhiên, khu vực DNNN vẫn tồn tại nhiều hạn chế, yếu kém, đặc biệt trong việc sử dụng vốn và tài sản. Do đó, quản lý tài chính tại DNNN là điều cần thiết và đang ngày càng “chặt” hơn, giảm bớt “gồng xiềng” cho các DNNN. Nhưng để điều này thực sự hiệu quả và đi vào thực tiễn vẫn cần hàng loạt chính sách cụ thể hóa tháo gỡ, giải quyết những tồn tại vốn có tại các DNNN. Bài viết bàn về cơ chế quản lý tài chính đối với doanh nghiệp có vốn nhà nước hiện nay.

Từ khóa: quản lý tài chính, doanh nghiệp nhà nước.

1. Quản lý tài chính tại các DNNN bắt nguồn từ yếu kém trong quản lý vốn và tài sản

Theo số liệu của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, tính đến thời điểm năm 2020, cả nước có khoảng hơn 650 DNNN có số liệu báo cáo cung cấp dữ liệu hoạt động. Trong đó có khoảng 478 doanh nghiệp 100% vốn nhà nước hoạt động trong các lĩnh vực quốc phòng, an ninh, nông lâm nghiệp,... Khoảng 180 doanh nghiệp mà Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn. Phần lớn nguồn lực và sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước đều xuất phát từ hoạt động các DNNN theo mô hình công ty mẹ - con. Cụ thể, qua 3 năm, tổng tài sản của khối các doanh nghiệp này bình quân đạt 2.735.000 tỷ đồng, chiếm 92% tổng tài sản của DNNN trên phạm vi toàn quốc. Vốn chủ sở hữu của khối này bình quân đạt 1.240.126 tỷ đồng, chiếm 91% tổng vốn chủ sở hữu của DNNN.

Tuy nhiên, hiệu quả hoạt động và năng lực cạnh tranh của DNNN còn hạn chế, chưa tương xứng với nguồn lực nắm giữ. Cụ thể, hiện DNNN đóng góp gần 40% GDP, phần còn lại 60% GDP là đóng góp từ doanh nghiệp tư nhân và khu FDI. Trong khi đó, khoảng 60% nguồn lực xã hội đang tập trung cho DNNN. Nguyên nhân đến từ việc doanh nghiệp sử dụng vốn và tài sản chưa hiệu quả.

Một số DNNN được giao một khối tài sản rất lớn để kinh doanh nhưng hệ thống quản lý, giám sát không theo kịp với yêu cầu thực tiễn. Thậm chí, thiếu hiệu lực và kém hiệu quả, dẫn tới không ngăn ngừa và cảnh báo được các nguy cơ làm doanh nghiệp bị thua lỗ, mất vốn nhà nước. Hiệu suất sinh lời trên tài sản (tính bằng tổng lợi nhuận trước thuế/tổng tài sản) cho biết khả năng sinh lời trên mỗi đồng tài sản của doanh nghiệp. Tính riêng

trong 415 DNNN quản lý của bộ, ngành, ủy ban nhân dân cấp tỉnh, hiện còn tồn tại nhiều doanh nghiệp có tỷ suất lợi nhuận trước thuế/vốn chủ sở hữu, tỷ suất lợi nhuận trước thuế/tổng tài sản đạt thấp dưới mức lãi suất gửi tiết kiệm bình quân của ngân hàng (khoảng từ 1-5%).

DNNN được ưu đãi về các nguồn lực (tài nguyên, đất đai và các lợi thế khác, nhất là lợi thế độc quyền trong một số lĩnh vực), nhưng hoạt động kém hiệu quả, kể cả trong lĩnh vực quan trọng. Bên cạnh đó, tình trạng đặc quyền, đặc lợi, tham nhũng, độc quyền doanh nghiệp đang hiện hữu đã làm méo mó quan hệ thị trường, gây thiệt hại cho người tiêu dùng, hạn chế sự cạnh tranh và phát triển của nền kinh tế, từ đó làm suy yếu vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước. Mức nợ của nhiều DNNN và hệ số nợ phải trả trên vốn chủ sở hữu cao, các doanh nghiệp kinh doanh chủ yếu dựa vào vốn vay các tổ chức tín dụng, vốn chiếm dụng, tiềm ẩn rủi ro mất cân đối tài chính tăng lên. Hệ số nợ phải trả/vốn chủ sở hữu bình quân năm 2021 là 1,14 lần (công ty mẹ là 0,74 lần); có 15 công ty mẹ có tỷ lệ nợ phải trả/vốn chủ sở hữu lớn hơn 3 lần. Dự kiến cả năm 2022, khi dịch bệnh kéo dài, giá dầu không phục hồi, doanh thu của các tập đoàn, tổng công ty tiếp tục giảm và cũng vì vậy, việc khắc phục tình trạng thua lỗ so với kế hoạch sẽ là thách thức vô cùng lớn.

Do đó, việc gia tăng quản lý tài chính của Nhà nước đối với các doanh nghiệp này là tất yếu. Cơ chế quản lý tài chính của Nhà nước được tách thành 2 mảng hoạt động là quản lý tài chính (bao gồm các quy định cụ thể về quản lý cả quá trình từ cấp vốn điều lệ thành lập doanh nghiệp đến huy động, phân bổ vốn, sử dụng vốn và phân phối lợi nhuận) và giám sát tài chính của chủ sở hữu (CSH) Nhà nước.

- Đối với hoạt động quản lý tài chính của Nhà nước, từ quy định ban đầu Nhà nước quản lý toàn bộ các vấn đề liên quan đến hoạt động đầu tư, sử dụng vốn, tài sản của DNNN và doanh nghiệp có vốn Nhà nước, thông qua chủ thể là CSH, người đại diện CSH. Đồng thời phân bổ vai trò, trách nhiệm về quản lý vốn, tài sản của Nhà nước cho Bộ Tài chính và các bộ quản lý ngành. Nhìn chung, các DNNN được quyền chủ động sử dụng vốn khá rộng. Cơ quan đại diện sở hữu Nhà nước chỉ giữ quyền hạn chế trong một số quyết sách quan trọng như

quyết định phê chuẩn dự án có vốn lớn, quyết định mua, bán, thanh lý tài sản cố định có giá trị lớn, quyết định thành lập doanh nghiệp mới 100% vốn Nhà nước, đưa ra quyết định về mua sắm, thanh lý, nhượng bán tài sản cố định có giá trị lớn hơn một hạn mức nhất định theo vốn CSH cũng như giữ quyền phê chuẩn các dự án đầu tư ra ngoài doanh nghiệp có giá trị lớn hơn hạn mức nào đó.

- Đối với hoạt động giám sát tài chính, đối tượng giám sát gồm các doanh nghiệp do Nhà nước sở hữu 100% vốn điều lệ và các công ty cổ phần, công ty TNHH 2TV trở lên có vốn góp chi phối của Nhà nước. Nội dung giám sát được quy định riêng cho từng chủ thể giám sát, bao gồm cả cơ quan quản lý Nhà nước (giám sát việc thực hiện chủ trương, chính sách, pháp luật của Nhà nước tại doanh nghiệp và đánh giá tình hình, hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp); CSH giám sát toàn diện hơn từ tổ chức hoạt động kinh doanh, thực hiện nhiệm vụ được giao, tình hình tài chính, tình hình quản lý, sử dụng vốn, phân phối thu nhập, trích lập và sử dụng quỹ của doanh nghiệp.

Cơ quan đại diện chủ sở hữu Nhà nước có trách nhiệm rà soát lại kế hoạch tài chính do các DNNN nộp và có ý kiến chính thức bằng văn bản để các doanh nghiệp này hoàn thành kế hoạch tài chính. Kế hoạch tài chính sau khi hoàn chỉnh là kế hoạch chính thức làm cơ sở cho Cơ quan chủ quản giám sát đánh giá quản lý điều hành hoạt động kinh doanh của DNNN. Cuối kỳ kế toán, DNNN phải lập, trình bày và gửi các báo cáo tài chính và báo cáo thống kê theo quy định của pháp luật cho cơ quan đại diện chủ sở hữu Nhà nước. Cơ quan đại diện này sẽ thực hiện giám sát, kiểm tra, thanh tra việc quản lý, sử dụng, bảo toàn và phát triển vốn của DNNN và đưa ra đánh giá kết quả, hiệu quả hoạt động kinh doanh, mức độ hoàn thành kế hoạch của DNNN.

Hoạt động quản lý tài chính còn tồn tại nhiều bất cập:

Việc phân công, phân cấp thực hiện quyền và nghĩa vụ CSH Nhà nước đối với Tập đoàn kinh tế nhà nước chưa rõ ràng, vai trò trách nhiệm của các Bộ, ngành trong giám sát tài chính còn phân tán. Việc giám sát được đặt lên vai nhiều chủ thể dẫn đến không xác định được chủ thể chịu trách nhiệm cuối cùng.

Cơ quan đại diện giám sát, quản lý thiếu chặt chẽ khiến tình trạng quản lý và sử dụng đất đai, quản lý hoạt động đầu tư xây dựng của nhiều DNNN có nhiều sai sót, yếu kém. Diện tích, số lượng cơ sở nhà đất mà các tập đoàn, tổng công ty, DNNN được giao rất lớn song chưa được sử dụng. Nhiều doanh nghiệp sử dụng đất không đúng mục đích, thậm chí còn bị lấn chiếm, tranh chấp lên tới hàng chục héc-ta. Tương tự, việc quản lý hoạt động đầu tư xây dựng còn buông lỏng. Nhiều dự án nghiệm thu, thanh toán, quyết toán sai sót về khối lượng, đơn giá và chưa đầy đủ thủ tục.

2. Giải pháp khắc phục hạn chế trong quản lý tài chính tại các doanh nghiệp có vốn Nhà nước

Một là, tăng cường quản lý tài sản được hình thành thông qua việc triển khai thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ sử dụng vốn nhà nước, đẩy mạnh việc thương mại hóa kết quả nghiên cứu để tăng nguồn thu cho ngân sách nhà nước. Thực hiện xử lý kịp thời tài sản của các dự án sử dụng vốn nhà nước sau khi dự án kết thúc theo đúng quy định của pháp luật, tránh làm thất thoát, lãng phí tài sản.

Hai là, tiếp tục và quyết liệt thúc đẩy cổ phần hóa và thoái vốn đầu tư ngoài ngành của các DNNN. Để làm được điều này cần hoàn thiện cơ chế, chính sách cổ phần hóa theo hướng đa dạng hóa các phương thức thoái vốn theo nguyên tắc thị trường; ban hành cơ chế sử dụng nguồn thu từ cổ phần hóa, thoái vốn, bổ sung nguồn lực cho đầu tư phát triển. Hoàn thiện cơ sở pháp lý và xử lý dứt điểm những dự án thua lỗ, kém hiệu quả. Giảm tối đa loại hình DNNN do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ, tiếp tục thu hẹp diện doanh nghiệp mà Nhà nước duy trì có cổ phần, vốn góp.

Ba là, hoàn thiện hệ thống pháp luật đối với DNNN theo hướng quy định rõ về quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm, áp dụng các chuẩn mực theo thông lệ quốc tế tốt trong quản trị, áp dụng triệt để nguyên tắc thị trường trong chính sách tiền lương. Xây dựng cơ chế tách bạch nhiệm vụ phát triển kinh tế, nhiệm vụ chính trị và an sinh xã hội của một số DNNN.

Bên cạnh đó, tiếp tục hoàn thiện và phát huy hiệu quả mô hình cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp; giải quyết những tồn

tại, vướng mắc, nâng cao hiệu quả trong quản lý, sử dụng đất đai của khối DNNN. Thực thi nghiêm kỷ luật, kỷ cương hành chính và xử lý nghiêm các hành vi vi phạm làm chậm tiến độ cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước và cơ cấu lại DNNN.

Bốn là, đổi mới tổ chức và cơ chế hoạt động của DNNN theo hướng nâng cao chế độ tự chủ, tự chịu trách nhiệm về tổ chức bộ máy biên chế, nhân sự và tài chính; xã hội hóa lĩnh vực dịch vụ công, thu hút các thành phần kinh tế tham gia vào lĩnh vực này. Đồng thời xây dựng chiến lược cán bộ quản lý kinh doanh của DNNN, đặc biệt là đội ngũ cán bộ quản lý cao cấp. Lựa chọn, đào tạo, bố trí, sử dụng đội ngũ cán bộ quản trị kinh doanh với nguyên tắc cần quán triệt là “giao tài sản cho người nào có khả năng quản lý có hiệu quả tài sản đó. Như vậy, có thể thay chế độ bổ nhiệm cán bộ quản lý doanh nghiệp - quản trị kinh doanh, nhất là nhân sự cao cấp hiện nay, bằng cơ chế thu hút, tuyển chọn thông qua thị trường nhân sự quản trị kinh doanh, thi tuyển, mở rộng diện thuê giám đốc điều hành, thậm chí có thể là các nhà quản trị giỏi người nước ngoài.

Năm là, tái cơ cấu DNNN, bao gồm:

- Sắp xếp, điều chỉnh để DNNN có cơ cấu hợp lý, đi đầu trong việc đổi mới, ứng dụng khoa học và công nghệ... DNNN tập trung vào những lĩnh vực then chốt, thiết yếu; những địa bàn quan trọng và quốc phòng - an ninh; nhiệm vụ lĩnh vực mà doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác không đầu tư.

- Đẩy mạnh cổ phần hóa, bán vốn tại những doanh nghiệp mà Nhà nước không cần nắm hoặc không cần giữ cổ phần chi phối; kể cả những doanh nghiệp đang kinh doanh có hiệu quả. Hoàn thiện cơ chế đánh giá đất đai, tài sản hữu hình và tài sản vô hình (tài sản trí tuệ, thương hiệu,...) trong cổ phần hóa theo nguyên tắc thị trường, xóa đi rào cản trong quá trình cổ phần hóa là tham nhũng, “lợi ích nhóm”, tình trạng tham quyền cố vị của ban giám đốc DNNN.

Sáu là, cơ quan quản lý nhà nước cần tập trung thực hiện chức năng kiểm tra, giám sát, kiểm soát các DNNN. Điều quan trọng nhất là yêu cầu các doanh nghiệp phải công khai, minh bạch các thông tin về hoạt động kinh tế, đặc biệt các thông tin về đầu tư, tài chính ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Hà Thanh Giang - Tô Hà (2020), "Doanh nghiệp nhà nước phải có ý chí, khát vọng để phát triển đất nước hùng cường", <https://nhandan.com.vn/tin-tuc-kinh-te/doanh-nghiep-nha-nuoc-phai-co-y-chi-khat-vong-de-phat-trien-dat-nuoc-hung-cuong-447461/>
2. Lê Mạnh Hùng (2020), "Vị trí, vai trò của lực lượng doanh nghiệp nhà nước trong phát triển kinh tế - xã hội và nhiệm vụ tiếp tục đẩy mạnh cải cách", *Tạp chí Kinh tế và Dự báo*, số 1+2, tháng 1-2020.
3. Nguyễn Thị Hải Bình (2014), Kinh nghiệm quản lý đầu tư, kinh doanh vốn tại một số quốc gia, <https://tapchitaichinh.vn/nghien-cuu--trao-doi/trao-doi-binh-luan/kinh-nghiem-quan-ly-dau-tu-kinh-doanh-von-tai-mot-so-quoc-gia-90713.html>
4. UNIDO (2018), *Báo cáo kinh nghiệm quốc tế về quản lý vốn nhà nước*.

Ngày nhận bài: 5/1/2022

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 22/1/2022

Ngày chấp nhận đăng bài: 15/2/2022

Thông tin tác giả

ThS. NGUYỄN THỊ KIM THOA

Khoa Tài chính Ngân hàng,

Trường Đại học Kinh tế - Kỹ thuật công nghiệp

**THE FINANCIAL MANAGEMENT MECHANISM
FOR STATE-OWNED ENTERPRISES**

● Master. **NGUYEN THI KIM THOA**

Faculty of Finance - Banking

University of Economics - Technology for Industries

ABSTRACT:

State-owned enterprises always play an important, pivotal role of the state economy, contributing to the economic development and the realization of social progress and justice. However, the performance of some state-owned enterprises still quite low, especially in the use of capital and assets. Therefore, it is essential for state-owned enterprises to improve their financial management. This paper discusses the current financial management mechanism for state-owned enterprises.

Keywords: financial management, state-owned enterprises.