



# QUYỀN CHỦ SỞ HỮU VÀ CÔNG KHAI TÀI CHÍNH ĐỐI VỚI DOANH NGHIỆP CÓ VỐN NHÀ NƯỚC

PHẠM DUY KHÁNH – Ngân hàng Thương mại cổ phần Sài Gòn

**Tình hình thực hiện quyền chủ sở hữu và công khai tài chính đối với các doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp có vốn đầu tư của nhà nước đang có những chuyển biến tích cực cả về khuôn khổ pháp lý và triển khai thực hiện. Tuy nhiên, để doanh nghiệp có vốn nhà nước hoạt động hiệu quả, công khai đầy đủ, kịp thời tình hình tài chính và công tác giám sát tài chính của Nhà nước đối với các doanh nghiệp này đi vào thực chất cần tiếp tục hoàn thiện 2 vấn đề cốt lõi đó là: Lựa chọn mô hình tổ chức thực hiện quyền sở hữu nhà nước đối với phần vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp và công khai thông tin tài chính.**

• Từ khóa: Chủ sở hữu, tài chính, doanh nghiệp có vốn nhà nước, giám sát tài chính.

## Thực trạng quyền chủ sở hữu và công khai tài sản tại doanh nghiệp có vốn nhà nước

Có thể kể đến quy định về quyền chủ sở hữu và công khai tài chính đối với các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) tại các văn bản pháp quy hiện hành như: Luật Quản lý và sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại DN (số 69/2014/QH13) được Quốc hội thông qua năm 2014, có hiệu lực thi hành từ 01/07/2015; Nghị định số 87/2015/NĐ-CP của Chính phủ 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 DNNN và DN có vốn nhà nước; Nghị định 81/2015/NĐ-CP về công bố thông tin của DNNN.... đến các báo cáo của Chính phủ, các Bộ, các Ủy ban giám sát của Quốc hội trình bày tại các kỳ họp Quốc hội.

Mặc dù đã rất nỗ lực cải cách và hoàn thiện, tuy nhiên, đến nay số lượng các DNNN vẫn còn lớn, nguồn lực tài chính chiếm tỷ lệ cao trong tổng nguồn lực của nền kinh tế, nhưng hiệu quả hoạt động kinh doanh lại chưa tương xứng với tiềm năng và nguồn lực hiện có khả năng sinh lời thấp...

Có hai nguyên nhân căn bản làm cho hoạt động kinh doanh của các DNNN hiệu quả thấp là tình trạng “vô chủ” và công tác công khai, minh bạch thông tin chưa đầy đủ, kịp thời:

*Về tình trạng “vô chủ” của các DNNN:* Hệ thống DNNN ở Việt Nam hiện nay vẫn còn phân tán ở cả chiều dọc lẫn chiều ngang; do nhiều cơ quan, tổ chức, cá nhân quản lý và thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu. Thực trạng này dẫn đến phân tán về tổ chức, tản mạn, thiếu thống nhất trong

BẢNG 1: TÌNH HÌNH SỬ DỤNG VỐN CỦA CÁC DN DO NHÀ NƯỚC GIỮ 100% VỐN ĐIỀU LỆ

STT	Chỉ tiêu	Đơn vị tính	Năm 2014	Năm 2013	Chênh lệch
1	Số lượng DN	DN	781	802	(21)
2	Tổng tài sản	Triệu tỷ đồng	3,105	2,823	0,282
3	Tổng vốn chủ sở hữu	Triệu tỷ đồng	1,233	1,152	0,081
4	Tổng doanh thu	Triệu tỷ đồng	1,709	1,692	0,017
5	Tổng lợi nhuận trước thuế	Triệu tỷ đồng	0,187	0,189	(0,0018)
6	Tổng lợi nhuận sau thuế	Triệu tỷ đồng	0,149	0,151	(0,002)
7	ROS	%	10,94	11,17	(0,23)
8	ROA	%	4,79	5,34	(0,55)
9	ROE	%	12,08	13,1	(0,102)

Nguồn: Báo cáo của Chính phủ năm 2015 và tính toán của tác giả


**BẢNG 2: KẾT QUẢ THỰC HIỆN CÔNG KHAI TÀI CHÍNH CỦA CÁC DN CÓ VỐN NHÀ NƯỚC**

STT	LOẠI HÌNH DN	TIÊU CHÍ CÔNG KHAI	THỰC HIỆN (%)
1	DNNN niêm yết	Mua bán cổ phần trong DN	27
		Giao dịch hợp đồng	28
		Lương của thành viên HĐQT	35
		Thưởng thành viên HĐQT	42
		Chính sách rủi ro	26
2	Tập đoàn, tổng công ty nhà nước	Báo cáo giám sát tài chính	15,4
		Báo cáo xếp loại DN	22
		Chuyên mục riêng trên website	0
		Thông tin quản trị DN	0
		Cơ sở dữ liệu lưu trữ về tài chính	0

Nguồn: Báo cáo của VICEM, Cục Tài chính DN 2015

theo dõi, giám sát, chỉ đạo và đánh giá DNNN và đặc biệt, khi xảy ra thất thoát tài sản, lãng phí nguồn lực, vi phạm pháp luật rất khó quy trách nhiệm cụ thể.

Hiện nay, bộ máy quản lý nhà nước cũng đồng thời là bộ máy thực hiện quyền sở hữu nhà nước đối với DN 100% vốn nhà nước và đối với phần vốn nhà nước đầu tư vào các DN khác. Chính phủ phân công cho Thủ tướng Chính phủ, các bộ, ngành quản lý, UBND các tỉnh, hội đồng thành viên, chủ tịch các tập đoàn, tổng công ty nhà nước... là những “người đại diện chủ sở hữu” thực hiện các quyền, trách nhiệm và nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước tại các DN có vốn nhà nước. Với mô hình đại diện chủ sở hữu phân tán tại nhiều đầu mối nhưng lại song trùng cả chức năng quản lý nhà nước và chức năng của chủ sở hữu – nhà đầu tư như vậy, dẫn đến hiệu quả, hiệu lực của hoạt động quản lý nhà nước và hoạt động đầu tư kinh doanh vốn của chủ sở hữu đối với DN có vốn Nhà nước khó có thể thực hiện hiệu quả.

Ở góc độ quản lý nhà nước: Nhà nước vừa làm nhiệm vụ quản lý hành chính, vừa làm nhiệm vụ của chủ sở hữu đối với DN có vốn nhà nước, tức là “vừa đá bóng, vừa thổi còi”. Người được ủy quyền chủ sở hữu hay đại diện chủ sở hữu không phải là người trực tiếp bỏ vốn của mình đầu tư kinh doanh tại DN nên không phải là chủ sở hữu đích thực, họ là người được Nhà nước cử ra để quản lý DN theo cơ chế bổ nhiệm cán bộ như công chức trong các cơ quan quản lý nhà nước, kinh nghiệm về đầu tư, kinh doanh rất ít. Sự tách rời giữa sở hữu đích thực về vốn kinh doanh với đại diện chủ sở hữu về vốn,

khoảng cách giữa tổ chức và năng lực quản lý điều hành DN của một doanh nhân với một công chức mẫn cán của cơ quan hành chính... tình trạng không tách bạch một cách rõ ràng về quyền và trách nhiệm, vai trò và nhiệm vụ... của cơ quan quản lý nhà nước và chủ sở hữu của DN có vốn nhà nước đang là rào cản làm méo mó thị trường và suy giảm tính thượng tôn của pháp luật.

Ở góc độ kinh doanh của DN: Chủ DN của mọi thành phần kinh tế đều là chủ thể kinh tế có quyền tự do kinh doanh theo quy định của pháp luật. Tuy nhiên, DN có vốn nhà nước không hoàn toàn có quyền này bởi nó chịu sự ràng buộc, chịu sự chi phối của Nhà nước với cả hai chức năng công quyền và chức năng chủ sở hữu. Trong nhiều trường hợp, DN có

vốn nhà nước bị áp đặt kiểu quản lý hành chính nhà nước cứng nhắc và quy chuẩn đối lập với mô hình hoạt động kinh doanh linh hoạt, nắm bắt thời cơ, ra quyết định kịp thời của DN, hoặc ở thái cực đối lập, một số DN có vốn nhà nước hoạt động trong các lĩnh vực độc quyền, có “kim bài miễn tử” lại đang sử dụng nguồn lực công để trục lợi tư.

*Tình trạng công khai thông tin tài chính hình thức và nửa vời:* Theo quy định hiện hành, việc công khai thông tin tài chính của DN có vốn Nhà nước được quy định tại Chương V, Nghị định 87/2015/NĐ-CP ngày 06/10/2015. Theo đó, các DN có vốn nhà nước phải công khai tình hình đầu tư tài sản, tình hình quản lý và sử dụng tài sản nhà nước, tình hình huy động vốn và sử dụng vốn huy động, hiệu quả hoạt động kinh doanh của DN, tình hình chấp hành các nghĩa vụ với ngân sách nhà nước, với người lao động, giải trình với các đoàn kiểm tra, thanh tra, kiểm toán... trên trang web của đơn vị... Tuy nhiên, quy định về mẫu biểu, nội dung công khai... và đặc biệt là giám sát, xử lý vi phạm về công khai thông tin tài chính của các DN có vốn Nhà nước còn nhiều bất cập.

Thực tế, truy cập vào các trang web của các DNNN thấy rằng, thông tin về quy hoạch, chiến lược, kế hoạch tài chính nói riêng và các kế hoạch đầu tư, phát triển gắn với cân đối nguồn lực tài chính; các cơ quan được phân công làm đại diện chủ sở hữu tại các DNNN và các DN có vốn nhà nước thì hầu như không công bố công khai thông tin về kết quả giám sát tài chính của chủ sở hữu... Công chúng chỉ có thể biết được tình hình quản lý, sử dụng vốn của nhà nước tại các DN có vốn nhà nước khi báo chí điều tra

và phản ánh vụ việc trên các phương tiện thông tin đại chúng. Chẳng hạn như: Vinashin, Vinaline, Tổng công ty công nghiệp xi măng....

### **Đề xuất mô hình tổ chức thực hiện**

#### **Về mô hình tổ chức đại diện chủ sở hữu phần vốn nhà nước tại DN có vốn nhà nước**

Yêu cầu tách bạch chức năng quản lý nhà nước của Chính phủ, các Bộ chuyên ngành, UBND các tỉnh, thành phố và chức năng đầu tư kinh doanh vốn của đại diện chủ sở hữu phần vốn nhà nước tại các DN có vốn nhà nước của cơ quan thực hiện quyền chủ sở hữu là tất yếu khách quan. Việc tách bạch này thực hiện càng sớm, càng kiên quyết thì lợi ích của Nhà nước và nhân dân càng được bảo vệ. Để thực hiện quyền chủ sở hữu phần vốn nhà nước tại DN không nên giao cho bất cứ cơ quan nào của Chính phủ mà nên giao cho một định chế tài chính của Chính phủ, hoạt động theo mô hình DN thực hiện tương tự như mô hình Temasek của Singapore. Định chế tài chính thuộc Chính phủ được thành lập và hoạt động theo Luật DN như một quỹ đầu tư chuyên nghiệp, đem lại giá trị tối đa cho các cổ đông, trong đó có cổ đông nhà nước thông qua việc gia tăng giá trị các khoản đầu tư trong danh mục.

Trước mắt, có thể tái cấu trúc Tổng Công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước (SCIC) một cách phù hợp hơn. Hàng năm, hoặc định kỳ 5 năm SCIC sẽ ký hợp đồng quản lý DN theo các mục tiêu, nhiệm vụ do Nhà nước giao giữa Chính phủ và Ban quản lý điều hành SCIC; đồng thời, quy định chế độ báo cáo cho các cơ quan có liên quan về việc thực hiện các nội dung đã ký trong Hợp đồng, nếu kỳ hạn là 5 năm thì hàng năm phải có rà soát, đánh giá. Các điều khoản của hợp đồng sẽ được coi là khuôn khổ thể chế ràng buộc trách nhiệm của DN đối với chủ sở hữu; đồng thời, cũng là cơ sở để thực hiện quản lý và giám sát tài chính của chủ sở hữu nhà nước đối với phần vốn của nhà nước đầu tư vào DN.

#### **Về thực hiện công khai tài chính**

Tăng cường công khai, minh bạch thông tin tài chính của DN có vốn nhà nước vừa tăng thêm năng lực quản trị và giải trình của DN có vốn nhà nước vừa thực hiện có hiệu quả mục tiêu giám sát, phản biện của xã hội đối với hiệu quả sử dụng, quản lý tài sản của toàn dân. Trong nhiều nước thuộc Tổ chức hợp tác và Phát triển kinh tế, DN có vốn Nhà nước không niêm yết cũng phải báo cáo theo các chuẩn mực tương tự như các công ty niêm yết. Bởi, chủ

sở hữu đích thực của phần vốn nhà nước chính là công chúng, các DN có vốn nhà nước đương nhiên có tính “đại chúng hơn” so với các công ty đại chúng thông thường.

Việc minh bạch và công khai thông tin tài chính về các DN có vốn nhà nước nên thực hiện dưới hai hình thức:

- Công khai các thông tin, báo cáo, báo cáo tài chính, báo cáo kiểm toán báo cáo tài chính đã được kiểm toán bởi các công ty kiểm toán độc lập quốc tế trên phương tiện thông tin đại chúng; Bắt buộc trên website của DN có vốn nhà nước phải có chuyên mục công khai và lưu trữ thông tin tài chính.


- Các cá nhân chịu trách nhiệm quản lý vốn nhà nước hoặc quản lý DNNN phải tham gia giải trình trước Quốc hội, khi có các thông tin phản biện của xã hội hoặc DN có vốn nhà nước bị rơi vào tình trạng giám sát đặc biệt.

Các loại báo cáo chính của DN có vốn nhà nước phải công khai như sau:

(i) Báo cáo về kế hoạch, trong đó liệt kê các mục tiêu kế hoạch được đặt ra đối với từng DN trong năm, nhất là các dự án đầu tư.

(ii) Báo cáo tình hình thực hiện kế hoạch (bao gồm các báo cáo tài chính, báo cáo kiểm toán, báo cáo của tổng giám đốc hoặc báo cáo quản trị DN).

(iii) Báo cáo tổng hợp là báo cáo về toàn bộ hoạt động của DN có vốn nhà nước, được thực hiện bởi các cơ quan đại diện chủ sở hữu, hoặc kiểm toán nhà nước hoặc các cơ quan giám sát. Báo cáo tổng hợp nhằm mục đích báo cáo Quốc hội và cung cấp thông tin cho công chúng. Đối với các báo cáo được giữ kín giữa các DN có vốn nhà nước có liên quan và cơ quan chủ sở hữu, các đơn vị tư vấn, chính phủ, chỉ thảo luận tại Quốc hội và Quốc hội phê chuẩn không cần công khai.

- Đối tượng công khai thông tin không chỉ là các DN có vốn nhà nước 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. 

#### **Tài liệu tham khảo:**

1. *Temasek Holdings, Frequently asked questions about Temasek Holdings, Tài liệu hội thảo tại Hà Nội năm 2008 do Đại diện Temasek Holdings tại Việt Nam cung cấp;*
2. *Báo cáo của Chính phủ về “Tình hình tài chính và kết quả hoạt động sản xuất, kinh doanh năm 2014 của các DN do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ và DN có cổ phần, vốn góp của Nhà nước” tại kỳ họp thứ 10, Quốc hội khóa XIII năm 2015;*
3. *Nghị định 81/2015/NĐ-CP ngày 18/9/2015.*