

MỘT SỐ QUAN ĐIỂM, GIẢI PHÁP PHÁT TRIỂN VÀ HOÀN THIỆN MÔ HÌNH TẬP ĐOÀN KINH TẾ NHÀ NƯỚC

GS.TS. Phạm Quang Trung, PGS.TS. Bùi Huy Nhượng

Đại học Kinh tế Quốc dân

Tính đến nay, cả nước có 12 tập đoàn kinh tế nhà nước (TĐKTNN) được thí điểm thành lập, trong đó có 11 tập đoàn do Thủ tướng Chính phủ phê duyệt quyết định thành lập; 1 tập đoàn được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án cổ phần hóa và thí điểm thành lập, ủy quyền cho Bộ Tài chính thành lập công ty mẹ. Trong đó, hiện 11 tập đoàn đang nắm giữ 30% tổng giá trị tài sản, 51% tổng vốn chủ sở hữu và gần 40% lao động của khu vực doanh nghiệp nhà nước DNNN. Thời gian qua, Nhà nước đã đề cao vai trò của các tập đoàn kinh tế nói chung và TĐKTNN nói riêng là hết sức lớn. Mặc dù, trên thực tế, một số tập đoàn đã được những bước tiến bộ quan trọng, tiếp tục thể hiện vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước nhưng sự gắn kết giữa các doanh nghiệp trong tập đoàn chưa thực sự sâu sắc và hiệu quả. Hiệu quả kinh doanh không tương xứng với vốn đầu tư và những ưu đãi của nhà nước. Thậm chí một số TĐKTNN quá yếu kém, thua lỗ lớn gây tổn thất cho quốc gia. Bởi vậy, phát triển các TĐKTNN để xứng tầm với vai trò của nó luôn có ý nghĩa quan trọng và cần thiết. Trong bài viết này, các tác giả đề xuất một số quan điểm, phương hướng và giải pháp phát triển các TĐKTNN.¹

Từ khóa: tập đoàn kinh tế nhà nước, kinh tế nhà nước, tái cấu trúc

1. Quan điểm phát triển và hoàn thiện mô hình của tập đoàn kinh tế nhà nước

Quan điểm 1. Hoàn thiện mô hình TĐKTNN theo hướng tái cấu trúc toàn diện các tập đoàn kinh tế nhà nước. Các tập đoàn này trước hết phải là một tổ chức kinh doanh có quyền hạn và nghĩa vụ bình đẳng so với các doanh nghiệp khác, hoạt động và cạnh tranh theo cơ chế thị trường.

Hiện nay, các tập đoàn kinh tế nhà nước (TĐKTNN) đang nắm giữ những nguồn lực quan trọng nhất, thậm chí lớn nhất về nguồn vốn, tài sản, vị thế kinh doanh, lĩnh vực kinh doanh, đội ngũ cán bộ, của nền kinh tế, vì vậy hiệu quả sử dụng các nguồn lực này có ảnh hưởng quan trọng tới toàn bộ nền kinh tế. Quán triệt quan điểm này cần xóa bỏ các ưu đãi mới, đặc thù, ‘phi lý’ đối với các tập đoàn kinh tế nhà nước. Nếu tiếp tục thực hiện ưu đãi sẽ khiến cho các hoạt động kinh tế bị bóp méo, các khu vực kinh tế khác sẽ không có điều kiện tiếp cận các nguồn lực để phát triển. Bản thân các tập đoàn kinh tế cũng sẽ trì trệ, thiếu năng động, hiệu quả nếu thiếu đi áp lực cạnh tranh, động lực phát triển của nền kinh tế thị trường. Hơn nữa, các TĐKTNN sẽ

khó thực hiện vai trò là tiên phong và dẫn dắt các doanh nghiệp khác trong nền kinh tế ở trong và ngoài ngành tạo dựng năng lực cạnh tranh quốc gia cũng như nâng cao năng lực cạnh tranh trên thị trường khu vực và toàn cầu. Mặt khác, cũng cần xóa bỏ triệt để cơ chế xin cho và quản lý bằng mệnh lệnh hành chính đối với các tập đoàn. Lợi ích kinh tế cũng như hiệu quả kinh doanh của các tập đoàn (trừ lĩnh vực an ninh quốc phòng và một số dịch vụ công ích khác) cần được coi trọng. Quán triệt chức năng của Nhà nước là điều tiết vĩ mô nền kinh tế thông qua các công cụ điều tiết (trong đó có công cụ quan trọng là doanh nghiệp nhà nước), nhà nước cần tiến hành các điều chỉnh đối với hoạt động của tập đoàn thông qua quyền của chủ sở hữu, nhưng xu hướng là nhà nước phải giảm và tiến tới không điều hành các quá trình kinh tế cụ thể. Hơn nữa, từ 01/7/2010, tất cả các loại hình doanh nghiệp phải hoạt động theo Luật Doanh nghiệp (năm 2005). Do vậy, các tập đoàn kinh tế nhà nước cũng cần phải được điều chỉnh theo xu hướng này.

Quan điểm 2. Hoàn thiện mô hình TĐKTNN phải tôn trọng tính đặc thù và tính đa dạng của các tập đoàn kinh tế trong môi trường kinh tế cạnh

tranh, không gò ép các tập đoàn kinh tế nhà nước theo một khuôn mẫu chung.

Hiện nay, mỗi tập đoàn kinh tế nhà nước hoạt động chủ yếu trong một ngành (lĩnh vực) kinh tế với những đặc điểm hết sức khác nhau từ quy mô thị trường, phạm vi ảnh hưởng, tới tính chất của sản phẩm và mức độ rủi ro. Chính vì vậy, mỗi tập đoàn kinh tế sẽ tự xây dựng cho mình một mô hình tổ chức, quản lý phù hợp có đủ khả năng ứng phó với những biến đổi của thị trường và cạnh tranh có hiệu quả. Những nét đặc thù này sẽ được phản ánh trong điều lệ hoạt động của tập đoàn với những quy định về cơ cấu vốn (tỷ lệ an toàn), cơ chế đầu tư, cơ chế phối hợp, mức độ chi phối,... Mặt khác, các tập đoàn có quá trình hình thành và có văn hóa doanh nghiệp khác nhau; vì vậy, không nên có một sự gò ép hành chính, áp đặt chủ quan đối với các tập đoàn theo một khuôn mẫu chung, cứng nhắc. Việc tôn trọng tính đặc thù và tính đa dạng sẽ vừa tạo điều kiện cho TĐKT hoạt động, vừa giúp cho việc đánh giá hoạt động của các tập đoàn kinh tế chính xác, khách quan và hiệu quả hơn.

Quán triệt các tư tưởng trên, việc hoàn thiện mô hình TĐKTNN theo hướng thực hiện tái cấu trúc mạnh mẽ, toàn diện và hiệu quả đối với các TĐKT. Việc tái cấu trúc các TĐKTNN không phải là xóa bỏ, hoặc làm giảm vai trò của DNNN nói chung, TĐKTNN nói riêng, mà ngược lại phải làm cho TĐKTNN phát triển lớn mạnh hơn, có hiệu quả hơn.

Quan điểm 3. Hoàn thiện mô hình TĐKTNN phải đảm bảo Nhà nước thực hiện quyền chủ sở hữu đối với các tập đoàn kinh tế nhà nước trong khuôn khổ pháp luật, không can thiệp sâu và trực tiếp vào các hoạt động của TĐKTNN.

Ngày 05 tháng 2 năm 2009, Chính phủ đã có Nghị định 09/2009/NĐ-CP ban hành Quy chế quản lý tài chính của công ty nhà nước và quản lý vốn nhà nước đầu tư vào các doanh nghiệp khác. Đây là cơ sở pháp lý cho Nhà nước thực hiện quyền của chủ sở hữu đối với các công ty nhà nước (bao gồm cả các tập đoàn kinh tế) và quyền của cổ đông đối với phần vốn đầu tư vào các doanh nghiệp khác. Các điều khoản của Quy chế này phần lớn phù hợp với Luật Doanh nghiệp, tuy nhiên, nó vẫn chưa thể hiện hết những quy định chi tiết cần thiết khi tại Điểm 1, Điều 5 vẫn ghi “Đại diện chủ sở hữu công ty nhà nước và chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp khác thực hiện các quyền và nghĩa vụ theo quy định tại Luật Doanh nghiệp Nhà nước và theo phân công, phân cấp của chính phủ”. Như vậy, đến 01/07/2010 thì Quy chế này cũng cần phải điều chỉnh một lần

nữa và cần được tiếp tục đánh giá, bổ sung để hoàn thiện.

Quan điểm 4. Các TĐKTNN phải tập trung vào kinh doanh những ngành nghề, lĩnh vực chính được Nhà nước giao. Bên cạnh các ngành nghề chính, các TĐKTNN được phép kinh doanh ở một số ngành nghề khác nhưng phải trên cơ sở tận dụng phương tiện, tài sản và nhân lực từ ngành kinh doanh chính và hỗ trợ trực tiếp cho ngành kinh doanh chính. Đặc biệt nếu là các tập đoàn phi tài chính thì không được phép đầu tư vào những nghề không trọng tâm có rủi ro cao như tài chính, ngân hàng, chứng khoán, bất động sản.

Cần tôn trọng bài học về phát triển dựa trên năng lực cốt lõi (core competency) mà các tập đoàn kinh tế trên thế giới đã đúc kết. Ngành nghề, lĩnh vực hoạt động chính của các TĐKTNN hiện nay về cơ bản dựa trên ngành nghề, lĩnh vực của tổng công ty trước đây chuyển đổi sang. Dựa vào các ngành nghề, lĩnh vực chính đó, trên thực tế các tập đoàn đã tiến hành đa dạng hóa hoạt động kinh doanh theo hai hướng (i) Sử dụng nguồn lực sẵn có chủ yếu là tài sản, tài chính và công nghệ để mở rộng các ngành nghề, lĩnh vực có liên quan đến ngành chính; (ii) Kinh doanh ngành nghề, lĩnh vực mới, chủ yếu hướng tới mục tiêu lợi nhuận. Sự đa dạng hóa ngành nghề này đã diễn ra ngay từ khi còn là tổng công ty và chưa chuyển sang mô hình tập đoàn kinh tế. Nhưng thực tế, kết quả kinh doanh của các TĐKTNN cho thấy nhiều TĐKTNN, nếu xét chung các hoạt động kinh doanh thì bị lỗ, nhưng nếu xét riêng hiệu quả kinh doanh của ngành nghề kinh doanh chính thì có lãi. Điều đó chứng tỏ hiệu quả kinh doanh của những ngành nghề không phải là thế mạnh của các tập đoàn thì không có hiệu quả. Chính vì vậy, việc điều chỉnh, sắp xếp lại lĩnh vực đầu tư, giảm bớt số lượng ngành nghề liên quan của các TĐKTNN để tập trung hơn nữa vào một số công đoạn, khâu then chốt trong ngành, lĩnh vực kinh doanh chính, những công đoạn mang hàm lượng giá trị gia tăng cao, góp phần tạo ra mạng liên kết sản phẩm, hình thành chuỗi giá trị và động lực phát triển kinh tế cho các khu vực DN khác là vấn đề cấp thiết, có tính sống còn.

Quan điểm 5. Tạm ngừng thí điểm thành lập mới TĐKTNN để tập trung hoàn thiện khung pháp lý, đánh giá tổng thể và tái cấu trúc các tập đoàn kinh tế nhà nước hiện có.

Nếu tính trong tổng số DN của toàn bộ nền kinh tế, 11 TĐ chiếm tới 10% tổng giá trị tài sản; hơn 14% tổng số vốn chủ sở hữu và 7,6% lao động hợp đồng dài hạn. Theo đánh giá của Bộ KH&ĐT, các

tập đoàn thí điểm được thành lập theo phương thức hành chính, còn mang nặng tính chủ quan nên gặp rất nhiều khó khăn. Do chưa có quy định hướng dẫn cụ thể về mức vốn điều lệ tối thiểu của công ty mẹ trong từng ngành, lĩnh vực, nguồn nhân lực chưa đủ trình độ... Trong khi đó, các cơ quan nhà nước và tập đoàn lại chưa chú trọng theo dõi, kiểm tra, giám sát việc triển khai thực hiện đề án cũng như phát triển nhân tố nội tại trong tập đoàn. Hầu hết các tập đoàn đều kinh doanh có lãi nhưng hiệu quả và sức cạnh tranh chưa cao, chưa tương xứng với các ưu đãi về nguồn lực và các lợi thế khác. Tình trạng tài chính còn yếu kém, tiềm ẩn nhiều rủi ro, mất cân đối tài chính. Mặt khác, ngoài kinh doanh, các tập đoàn còn thực hiện nhiệm vụ chính trị, xã hội, công ích nhưng đến nay vẫn chưa có phương thức tính toán lượng hóa chi phí để bù đắp hoặc đánh giá kết quả, tác động của các tập đoàn khi thực hiện những nhiệm vụ này do vậy đã tạo cơ chế để biện minh cho sự kém hiệu quả. Chính vì vậy, nhằm giải quyết những bất cập trên, trước mắt, cần tạm dừng việc thí điểm thành lập mới TĐKTNN trong 2-3 năm tới, để xúc tiến hơn việc ra soát, đánh giá một cách toàn diện tất cả các mặt từ khâu thành lập đến hoạt động của TĐKTNN, tập trung hoàn thiện khung pháp luật và cơ cấu tổ chức, việc quản lý, giám sát của chủ sở hữu nhà nước cùng với việc tái cấu trúc tập đoàn kinh tế nhà nước đã được thí điểm thành lập. Đồng thời với đó là đẩy mạnh tái cấu trúc TĐKTNN, trong đó việc tái cấu trúc thực hiện theo hướng không duy trì mô hình TĐKTNN kinh doanh đa ngành, đa lĩnh vực.

2. Định hướng phát triển và hoàn thiện mô hình các tập đoàn kinh tế nhà nước ở Việt Nam

Thứ nhất, cần xác định rõ mục tiêu, qui mô và nhu cầu đầu tư để từ đó xúc tiến các công tác nghiên cứu, thí điểm. Để có được chính sách hợp lý phát triển TĐKTNN, một nhiệm vụ chính yếu là phải xác định hết sức rõ ràng mục đích hoạt động, tách biệt rạch ròi giữa nhiệm vụ kinh doanh với nhiệm vụ làm công ích để có thể đánh giá đúng, khách quan giữa trách nhiệm và thành tích của tập đoàn. Đồng thời, vai trò của các tập đoàn trong mỗi thời kỳ nhất định và phải được điều chỉnh đúng hướng. Sau khi đã có mục tiêu chính xác, cụ thể, hợp lý thì mới có thể lập kế hoạch thực thi. Điều này là rất quan trọng bởi tình hình kinh tế thế giới ngày càng biến động nhanh chóng và khó dự đoán. Qui mô của các tập đoàn giúp tối ưu hóa kết quả tích cực của hoạt động sản xuất, kinh doanh, nhưng cũng sẽ làm trầm trọng thêm những thất bại, nếu các kế hoạch không được điều chỉnh kịp thời cho phù hợp với bối cảnh kinh tế.

Thứ hai, không thực hiện các ưu đãi dành riêng cho các TĐKTNN. TĐKTNN và các doanh nghiệp nhà nước, cũng như các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác sẽ ở trong một sân chơi chung, bình đẳng và minh bạch. Định hướng này đã được Chính phủ bước đầu triển khai thực hiện khi chuyển các doanh nghiệp nhà nước sang hoạt động theo luật Doanh nghiệp 2005, các công ty mẹ trong các tập đoàn kinh tế cũng đã chuyển thành các công ty trách nhiệm hữu hạn 1 thành viên do nhà nước làm chủ sở hữu. Việc làm này sẽ làm tăng tính tự chủ của các TĐKTNN, tránh phụ thuộc vào sự ưu đãi của chính phủ như hiện tại. Bên cạnh đó, việc cho các TĐKTNN phải tự thân vận động sẽ khiến cho các tập đoàn tự cải cách, điều chỉnh để phát triển, hoàn thiện và hoạt động trong nền kinh tế thị trường. Điều đó sẽ giúp các tập đoàn có khả năng đảm nhận được các trọng trách, nhiệm vụ của chính phủ, góp phần hạn chế những bất cập do chính việc hình thành từ mệnh lệnh hành chính đối với các TĐKTNN ở Việt Nam gây ra.

Thứ ba, tập trung phát triển các TĐKTNN hoạt động trong những ngành, lĩnh vực quan trọng có ý nghĩa then chốt của nền kinh tế quốc dân, chủ yếu thuộc các chuyên ngành kinh tế, kỹ thuật liên quan đến kết cấu hạ tầng kinh tế-xã hội; dịch vụ công; ổn định kinh tế vĩ mô và đảm bảo an ninh quốc phòng. Để theo đuổi mục tiêu phát triển các tập đoàn kinh tế trong dài hạn, trên thực tế, Chính phủ đã tạo điều kiện triển khai nhiều các hoạt động nghiên cứu, thảo luận, các buổi tọa đàm, chất vấn... để các nhà kinh tế, tài chính, lãnh đạo các ban, ngành, công ty có thể đóng góp ý kiến cho việc phát triển các TĐKTNN. Nhiều đề tài khoa học nghiên cứu về vấn đề này đã giúp đưa ra những cái nhìn khách quan, mới mẻ. Tuy nhiên, có một điểm chung nhất trong tất cả các bài tham luận, các công trình nghiên cứu, các hội thảo... và chúng tôi cũng đồng tình là định hướng phát triển các TĐKTNN trong các năm sắp tới: tiếp tục giữ vững vai trò nòng cốt, chủ đạo của các tập đoàn này trong các ngành, lĩnh vực sản xuất, cung ứng hàng hóa, dịch vụ thiết yếu, liên quan tới lợi ích quốc gia, an ninh quốc gia... Không chỉ làm tốt các nhiệm vụ được giao trong biên giới nước nhà, mà các TĐKTNN sắp tới cũng phải tiến hành mở rộng phạm vi hoạt động của mình sang các nước khác, vượt qua biên giới lãnh thổ Việt Nam. Khi đó, chính sự thành công của tập đoàn trong sản xuất kinh doanh sẽ góp phần tạo dựng và nâng cao uy tín và hình ảnh của quốc gia trong khu vực và trên thế giới.

3. Một số giải pháp và kiến nghị phát triển và hoàn thiện mô hình tập đoàn kinh tế nhà nước ở

Việt Nam

3.1. Tiếp tục hoàn thiện khung pháp luật cho hoạt động của các tập đoàn kinh tế nhà nước

Như ở các phần trên đã chỉ ra, việc hình thành và phát triển các TĐKTNN thời gian qua chủ yếu dựa vào các quyết định hành chính. Thêm vào đó, các văn bản pháp quy cho sự hoạt động của các TĐKTNN còn thiếu và bản thân một số văn bản đã ban hành còn không ít bất cập. Chính vì vậy, để các TĐKTNN sau tái cấu trúc hoạt động thực sự hiệu quả, cần hoàn thiện khung khổ pháp luật cho hoạt động cho hoạt động của các TĐKTNN như sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành Nghị định thay thế Nghị định số 101/2009/NĐ-CP; bổ quy định về “thí điểm” thành lập TĐKTNN vì thực tế các TĐKTNN được “thí điểm” thành lập đã bao quát hết tất cả các ngành, lĩnh vực then chốt của nền kinh tế; hoàn thiện các quy định về thành lập tập đoàn kinh tế: về điều kiện, lĩnh vực ngành nghề, quy trình thành lập; hoàn thiện quy định về tổ chức, quản lý điều hành tập đoàn kinh tế; quy định cụ thể chức năng, quyền hạn, nghĩa vụ và tổ chức quản lý công ty mẹ trong trường hợp công ty mẹ là công ty 100% vốn nhà nước dưới hình thức công ty TNHH một thành viên và công ty mẹ là công ty cổ phần hoặc trách nhiệm hữu hạn do Nhà nước nắm cổ phần hoặc vốn góp chi phối...

3.2. Nghiên cứu xây dựng hệ thống chỉ tiêu đánh giá hiệu quả đối với DNNN nói chung và tập đoàn kinh tế nhà nước nói riêng

Cần phải đánh giá hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp trên hai góc độ: (1) việc thực hiện nhiệm vụ kinh tế, chính trị, xã hội với vai trò, chức năng và tầm ảnh hưởng trên bình diện nền kinh tế; và (2) đánh giá hiệu quả hoạt động thông qua các chỉ tiêu kết quả sản xuất kinh doanh thuần túy. Có nhiều chỉ tiêu cần phải xét trên quy mô nền kinh tế và hiệu quả liên ngành. Hay nói cách khác, khi đánh giá hiệu quả hoạt động của TĐKTNN cần phải sử dụng chỉ tiêu kép, đó là các chỉ tiêu về hoạt động kinh doanh và các chỉ tiêu về mức độ thực hiện mục tiêu, nhiệm vụ dài hạn được giao và thực hiện nhiệm vụ chính trị xã hội khác.

Đồng thời, khi xem xét đến hiệu quả hoạt động của các DNNN nói chung và các TĐKTNN nói riêng, cần phải xem xét đến yếu tố phát triển bền vững của doanh nghiệp trong một chu kỳ trung và dài hạn. Thực chất, các chủ tiêu định lượng về hiệu quả kinh tế của doanh thu, lợi nhuận,... chỉ thể hiện kết quả hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp trong một niên độ kế toán. Đồng thời, để đạt được kết quả sản xuất – kinh doanh hàng năm, bên cạnh

nỗ lực của bản thân doanh nghiệp còn có yếu tố khách quan do thị trường mang lại, cho nên cần phải loại bỏ những yếu tố thuận lợi khách quan để đưa việc đánh giá hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp trên phương diện phát triển bền vững.

3.3. Hoàn thiện cơ chế thực hiện quyền chủ sở hữu Nhà nước đối với tập đoàn kinh tế nhà nước

Thứ nhất, việc thực hiện quyền chủ sở hữu đối với các tập đoàn kinh tế cần phải được cải tổ. Hiện nay vẫn còn tình trạng chùng chèo trong người đại diện chủ sở hữu với các tập đoàn kinh tế nhà nước. Nên thống nhất và xác định rõ và chỉ có một cơ quan duy nhất thực hiện quyền chủ sở hữu tập đoàn kinh tế nhà nước. Cần có sự phân cấp rõ ràng hơn về quyền hạn và trách nhiệm của người đại diện chủ sở hữu, các cơ quan quản lý và kiểm soát trong tập đoàn. Việc để các Bộ chủ quản hay các Ủy ban Nhân dân làm đại diện chủ sở hữu có thể dẫn đến sự không minh bạch và lợi dụng quyền lực chính trị và quyền lực kinh tế. Đây chính là một trong những nguyên nhân tạo ra tham nhũng và các “tệ nạn” khác trong nền kinh tế.

Thứ hai, trước mắt cần kiên quyết rà soát và có những biện pháp thích hợp đối với một số tập đoàn có những biểu hiện khó khăn. Như đã báo cáo, Tập đoàn Công nghiệp tàu thủy có khá nhiều vấn đề trong quản lý tài chính và đầu tư. Theo số liệu báo cáo của Bộ Tài chính, thì cơ cấu vốn của Tập đoàn đang ở mức báo động khi vốn chủ sở hữu chỉ bằng khoảng 9% so với nợ phải trả. Cơ cấu vốn như vậy đối với các doanh nghiệp đóng tàu là quá rủi ro. Mặt khác, đầu tư của tập đoàn vào cả 3 lĩnh vực có tính rủi ro cao là bảo hiểm, chứng khoán và bất động sản lên tới 24% vốn chủ sở hữu vào năm 2008.

Thứ ba, xây dựng hệ thống công cụ và tiến hành kiểm tra giám sát thường xuyên đối với hoạt động của các tập đoàn. Có 03 công việc cần phải được thực hiện, gồm (i) Thực hiện chế độ báo cáo định kỳ và đột xuất của công ty mẹ và các công ty con; (ii) Thực hiện kiểm toán tại công ty mẹ và các doanh nghiệp thành viên khác; và (iii) Xây dựng hệ thống các chỉ tiêu, các chuẩn mực để phân tích báo cáo tài chính của các doanh nghiệp.

Cần nâng cao tính minh bạch trong quản lý tài chính, tăng cường công tác kiểm tra giám sát của công ty mẹ cũng như toàn bộ các doanh nghiệp trong tập đoàn. Xây dựng ý thức tự giác trong việc minh bạch công khai hóa thông tin của các tập đoàn vì lợi ích của xã hội và của chính tập đoàn. Các báo cáo tài chính phải được kiểm toán bởi những công ty kiểm toán có uy tín. Bên cạnh đó cần xây dựng các chỉ tiêu phân tích báo cáo tài chính và các chuẩn

mục (industry norms) để so sánh tình hình và kết quả tài chính của các tập đoàn với các doanh nghiệp từ các khu vực kinh tế khác (FDI, dân doanh) trong cùng ngành.

3.4. Hoàn thiện cơ chế giám sát tài chính đối với tập đoàn kinh tế nhà nước

Hoàn thiện cơ chế phân cấp trong hoạt động giám sát tài chính và công bố thông tin như công ty niêm yết

Để có thể tăng cường hiệu quả của hoạt động giám sát, khắc phục được những thiếu sót trong cơ chế phân cấp đã được nói tới ở các phần trên, một hướng đi có thể cân nhắc là việc thành lập một cơ quan trực thuộc Bộ Tài Chính với chức năng giám sát nguồn vốn của Nhà nước tại các TĐKTNN. Để tăng hiệu quả giám sát, một trong những vấn đề cần đặt ra là việc kiểm toán các báo cáo tài chính, nguồn thông tin quan trọng của việc giám sát. Các báo cáo tài chính cần phải được kiểm toán một cách thường xuyên hơn. Nhưng chúng ta không thể để phần việc này cho kiểm toán nhà nước, như vậy sẽ tăng khối lượng công việc của kiểm toán nhà nước lên rất nhiều. Do vậy, giải pháp tối ưu cho vấn đề này là cần phải sử dụng thêm kiểm toán độc lập. Bên cạnh các cuộc giám sát của kiểm toán nhà nước theo kế hoạch, hằng năm các tập đoàn đều phải sử dụng kiểm toán độc lập để kiểm toán cho kết quả hoạt động của mình, nếu tại trong kế hoạch của kiểm toán nhà nước đã có tên các tập đoàn thì sẽ không phải thực hiện kiểm toán độc lập nữa.

Hoàn thiện cơ chế giám sát việc tạo lập và huy động vốn

Cần bổ sung thêm vào quy chế các hình thức tạo lập và huy động vốn mới, đặc biệt là các công cụ phái sinh, nếu không có sự quản lý chặt chẽ sẽ mang lại nhiều rủi ro. Bên cạnh đó, cần giám sát từ khâu lên kế hoạch huy động, tập trung theo dõi xem xét mục đích huy động vốn và việc sử dụng vốn sau này, đảm bảo rằng các TĐKT huy động vốn đúng mục đích đã nêu ra khi huy động và đảm bảo được nhu cầu về vốn của các hoạt động chính phục vụ cho các mục tiêu của Chính phủ. Cuối cùng, cần có sự quản lý chặt chẽ trong quá trình phát hành chứng khoán với giá ưu đãi đối với các cá nhân thực hiện giao dịch nhằm phát hiện ra các giao dịch mang tính vụ lợi cá nhân. Đảm bảo rằng tài sản của nhà nước sẽ không bị chiếm dụng.

Hoàn thiện cơ chế giám sát sử dụng vốn và tài sản

Việc đánh giá kết quả hoạt động kinh doanh cần nghiên cứu và ra các mức chỉ tiêu áp dụng cho từng tập đoàn do tính đặc thù hoạt động của từng tập

đoàn. Tiếp tục hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại các tập đoàn, tổng công ty nhà nước để làm cơ sở cho hoạt động giám sát.

Hoàn thiện cơ chế giám sát phân phối lợi nhuận

Thứ nhất, như đã nêu trong phần đánh giá thực trạng cơ chế giám sát phân phối lợi nhuận các TĐKTNN, cơ chế này hiện còn gặp vướng mắc về các quy định trích, lập các quỹ từ lợi nhuận để lại của doanh nghiệp. Cần có sự điều chỉnh lại các quy định này để phù hợp hơn với thực tiễn, tính chất các tập đoàn hiện nay vì các tỉ lệ trong quy định trước đây được áp dụng cho các doanh nghiệp trong môi trường kém cạnh tranh hơn rất nhiều. Hơn nữa, một điều dễ thấy là bất cứ các quyết định tài chính nào cũng chịu ảnh hưởng bởi đặc điểm của hoạt động sản xuất, kinh doanh của ngành. Do vậy, việc điều chỉnh phải làm sao để thỏa mãn được yêu cầu này, nghĩa là nên có những tỉ lệ riêng cho mỗi ngành.

Thứ hai, cần đẩy mạnh công tác kiểm tra cơ học đối với hoạt động này, tránh tình trạng chỉ giám sát thông qua các báo cáo. Chỉ có như vậy mới thực sự xác minh được tính trung thực, phát hiện ra các hành vi gian lận vì mục đích tư lợi. Các phương pháp kỹ thuật hiện đại nên được áp dụng để giám sát hoạt động này như trả lương, thưởng qua tài khoản Ngân hàng... sẽ tăng độ tin cậy của kết quả giám sát.

Hoàn thiện hệ thống kiểm soát nội bộ và kiểm soát quản trị của tập đoàn kinh tế nhà nước

Hệ thống kiểm soát nội bộ là bộ phận thực hiện chức năng giám sát các hoạt động nhằm phục vụ mục đích quản lý. Vì thế, hệ thống này là “sản phẩm” được tạo ra theo yêu cầu của nhà quản lý doanh nghiệp. Kiểm soát nội bộ là những phương pháp và chính sách được thiết kế để ngăn chặn gian lận, giảm thiểu sai sót, khuyến khích hiệu quả hoạt động, và nhằm đạt được sự tuân thủ các chính sách và quy trình được thiết lập.

Các cơ quan giám sát cần phải sử dụng linh hoạt hơn các phương thức giám sát trong quá trình giám sát hoạt động tài chính, kế toán của tập đoàn để đạt chất lượng giám sát cao hơn. Nếu chỉ thực hiện giám sát thông qua các báo cáo tài chính và báo cáo kết quả hoạt động, thì sẽ không thể phát hiện những gian lận của tập đoàn trong lượng thông tin kế toán không lồ được hợp nhất của mỗi tập đoàn để gửi cơ quan giám sát.

Cần phải có chế tài xử phạt đối với các trường hợp tập đoàn nộp muộn các báo cáo tài chính, báo cáo quản lý cho cơ quan giám sát, làm ảnh hưởng

đến hoạt động tổng kết giám sát chung; đối với trường hợp cơ quan giám sát không báo cáo kết quả giám sát theo đúng thời hạn cho Chính phủ. Hơn nữa, để loại trừ khả năng các tập đoàn nộp các báo cáo không chính xác cho kịp thời hạn rồi sau đó mới nộp bản khác để sửa lại, cần phải coi đây là sai sót của tập đoàn trong công tác kế toán và theo đó có biện pháp cảnh cáo, xử phạt.

3.5. Thay đổi cơ chế chính sách về nguồn nhân lực đối với các TĐKTNN

Công ty mẹ xác định các chính sách về nhân sự gồm các tiêu chuẩn về kinh nghiệm, trình độ quản lý; nguyên tắc, phương pháp xác định mức lương, thường có tính cạnh tranh và chế tài xử lý các trường hợp vi phạm; hệ thống đánh giá hiệu quả công việc áp dụng đối với các chức danh chủ chốt để áp dụng trong toàn bộ tập đoàn.

Hệ thống đánh giá hiệu quả hoạt động bao gồm các chỉ tiêu hiệu quả chính cho mỗi nhà quản lý dựa vào kết quả hoạt động của họ, việc đánh giá hiệu quả định kỳ, lương thưởng dựa vào kết quả hoạt động và chế tài khi người quản lý không đáp ứng được các chỉ tiêu hiệu quả đặt ra.

Để công ty hoạt động có hiệu quả cần đơn đốc, giám sát tạo áp lực, kể cả việc bãi nhiệm, miễn nhiệm. Nhưng trong nhiều trường hợp, cơ chế này thậm chí không hiệu quả bằng cơ chế khuyến khích, vì vậy, hầu hết các tập đoàn đều xây dựng một cơ chế khuyến khích khoa học đối với các nhà quản lý. Cơ chế khuyến khích khoa học cần phải xác định rõ loại quyết định. Khuyến khích này bao gồm cơ cấu và chế độ mà chủ sở hữu dùng để khuyến khích các nhà quản lý hành động vì các mục tiêu do chủ sở hữu nêu ra. Cơ chế khuyến khích hiệu quả gồm 2 loại cơ chế khuyến khích bên trong và cơ chế khuyến khích bên ngoài.

Cơ chế khuyến khích nội bộ liên quan đến việc xác định quyền, trách nhiệm và mối quan hệ qua lại giữa chủ sở hữu, hội đồng quản trị và những người quản lý để thực hiện các mục đích của chủ sở hữu. Nói khác đi là quy định rõ cụ thể, cách thực hiện và trách nhiệm đối với từng quyết định cơ bản trong doanh nghiệp. Quyết định cơ bản gồm chủ sở hữu lựa chọn thành viên hội đồng quản trị, các chức danh lựa chọn thành viên hội đồng quản trị, các chức danh quản trị chủ chốt của công ty; thông qua hay không thông qua những thay đổi đối với điều lệ công nợ chính, thanh lý tài sản quan trọng; xác định và phân bổ lợi nhuận còn lại; cổ tức và hệ thống lương thưởng cho những nhà quản lý.

Cơ chế khuyến khích bên ngoài liên quan tới các yếu tố thông thường không nằm dưới sự kiểm soát

trực tiếp của chủ sở hữu như: mức độ cạnh tranh của thị trường sản phẩm (khả năng của công ty ảnh hưởng tới mức giá và ảnh hưởng tới việc gia nhập hay rút khỏi thị trường vốn và nợ (bao gồm tác động tới việc gia nhập hay rút khỏi thị trường của đối tác cạnh tranh);

3.6. Phát triển các tập đoàn kinh tế nhà nước trên cơ sở tái cấu trúc một cách sâu sắc và toàn diện

Hình thành các tập đoàn kinh tế là vấn đề rất mới ở Việt Nam, tác động đến những đơn vị đang nắm giữ những nguồn lực lớn và chi phối nhiều ngành, lĩnh vực then chốt của nền kinh tế, là lực lượng quan trọng trong việc bảo đảm các cân đối lớn và ổn định kinh tế vĩ mô, có đóng góp lớn cho ngân sách nhà nước. Nó liên quan tới việc đổi mới nhiều mặt, gồm đổi mới cách thức liên kết, cơ cấu tổ chức, bộ máy quản lý các tổng công ty và các doanh nghiệp thành viên, đồng thời cũng liên quan đến điều chỉnh quyền hạn, nghĩa vụ, lợi ích của nhiều cơ quan nhà nước và các nhóm lợi ích có liên quan.

Để đảm bảo thực hiện tích cực, vững chắc, đạt yêu cầu, cần có một giai đoạn thí điểm để rút ra những kinh nghiệm cần thiết, chọn các tổng công ty có đủ điều kiện để xây dựng đề án, tổ chức lại thành lập Tập đoàn kinh tế.

Ưu tiên lựa chọn các tổng công ty đáp ứng đủ các điều kiện như có vị trí, vai trò quan trọng; có thực lực, tiềm năng và trình độ tích tụ, tập trung hoá trong sản xuất kinh doanh; thực sự có liên kết trong nội bộ (khả năng chi phối và hỗ trợ nhau về công nghệ, thị trường); khả năng rõ ràng chuyển sang cơ cấu công ty mẹ - công ty con.

Đánh giá điều kiện quy mô, mức độ tích tụ, tập trung và về vị trí, vai trò trong ngành, lĩnh vực hoạt động thông qua các chỉ tiêu khác nhau, như tỷ trọng doanh thu, vốn, nộp ngân sách hoặc thị phần của các doanh nghiệp trong ngành.

3.7. Tiếp tục đổi mới mang tính “đột phá” mạnh mẽ hơn về tư duy, nhận thức và hành động đối với việc tái cấu trúc và hoàn thiện mô hình TĐKTNN

Mô hình TĐKTNN và bản thân các TĐKTNN hoạt động trong những năm qua, bên cạnh những kết quả, thành công, đang nổi lên không ít bất cập. Điều đó đòi hỏi phải tái cấu trúc lại và hoàn thiện mô hình. Để thực hiện tốt nhiệm vụ này cần:

+ Đẩy nhanh quá trình tách chức năng quản lý Nhà nước và chức năng thực hiện quyền sở hữu, giải phóng các Bộ ra khỏi chức năng sở hữu để khắc phục ngay tình trạng vừa đá bóng, vừa thổi còi. Chức năng thực hiện quyền sở hữu nên tập trung

thống nhất vào một cơ quan duy nhất chịu trách nhiệm đại diện chủ sở hữu DNNN (trong đó có TĐKTNN); nâng cao năng lực quyền hạn, tách nhiệm và tính chuyên nghiệp cho cơ quan đại diện chủ sở hữu; thực hiện triệt để, đầy đủ quản lý DNNN (trong đó có TĐKTNN) theo các nguyên tắc của thị trường để tạo lập môi trường cạnh tranh bình đẳng giữa các loại hình doanh nghiệp.

+ Cần xác định rõ những lĩnh vực nào cần TĐKTNN, những lĩnh vực nào không cần TĐKTNN đảm nhận. Đối với các lĩnh vực không nhạy cảm, cần mở rộng sự tham gia của các doanh nghiệp trong và ngoài nước. Cần thực sự khuyến khích các TĐKT tư nhân phát triển; các TĐKT tư nhân phải thực sự trở thành đối trọng đối với TĐKTNN và các TCT Nhà nước trong các hoạt động sản xuất kinh doanh.

3.8. Tạm ngừng thành lập mới TĐKTNN và tiếp tục đẩy nhanh tái cấu trúc, chấn chỉnh tổ chức, hoạt động của TĐKTNN đã được thí điểm thành lập.

Thực hiện đa dạng hóa sở hữu các TĐKTNN, trong đó sở hữu nhà nước đóng vai trò chi phối.

Thời gian qua, nhiều TĐKTNN đầu tư tràn lan vào các lĩnh vực kinh doanh không thuộc thế mạnh

của mình. Do đó, để tập đoàn phát triển bền vững, hướng tái cấu trúc là: (i) Rà soát lại sự cần thiết và điều kiện thành lập TĐKTNN. Xem xét “xóa sổ” một vài tập đoàn không thuộc ngành kinh tế mũi nhọn, lĩnh vực then chốt và chưa đủ điều kiện chín mùi để thành lập TĐKTNN; (ii) Tập trung vào lĩnh vực kinh doanh chính; (iii) Tránh cạnh tranh nội bộ; (iv) Phát triển tập đoàn theo chiều sâu. Tuy nhiên, không nên áp đặt một thang bậc chuẩn có tính quy phạm, thống nhất về tỷ lệ hoặc mức đầu tư ra ngoài doanh nghiệp để áp dụng cho mọi TĐKTNN vì mỗi TĐKTNN có các đặc điểm khác nhau, điều kiện về tài chính, nhân lực, nhu cầu đầu tư, chiến lược phát triển kinh doanh, hiệu quả khác nhau, v.v... Chính những điều kiện này và chiến lược của từng tập đoàn có ảnh hưởng hoặc tác động đến việc mở rộng hay thu hẹp ngành nghề, cơ cấu ngành nghề. Cần tăng cường trách nhiệm của chủ sở hữu nhà nước, căn cứ vào tình hình thực tế của từng tập đoàn (đặc biệt là khả năng, mức độ hoàn thành các nhiệm vụ mà từng tập đoàn đã được giao, tính hiệu quả trong sản xuất kinh doanh của từng tập đoàn,...) để cho phép quyết định tỷ lệ hay mức đầu tư ra ngoài. □

1. Bài viết dựa trên kết quả Đề tài khoa học cấp Nhà nước “Nghiên cứu mô hình TĐKT nhà nước của Việt Nam đến năm 2020” do GS.TS. Phạm Quang Trung làm chủ nhiệm.

Tài liệu tham khảo:

1. Nguyễn Bình (2009), “Giám sát tập đoàn: Sáu hạn chế về cơ chế, chính sách quản lý vốn”, *báo điện tử VnEconomy*, truy cập lần cuối ngày 24-07-2010, tại trang web <http://vneconomy.vn/2009110908409522P0C9920/giam-sat-tap-doan-sau-han-che-ve-co-che-chinh-sach-quan-ly-von.htm>
2. Nguyễn Đình Cung (2010), “Áp chuẩn quốc tế cho tập đoàn Nhà nước Việt”, *Báo điện tử Vietnamnet*, truy cập lần cuối ngày 23-07-2010, tại trang web <http://vietnamnet.vn/chinhtri/201003/Ap-chuan-quoc-te-cho-tap-doan-nha-nuoc-Viet-897222/>
3. Tư Giang (2010), “Các tập đoàn kinh tế sử dụng vốn và đất đai còn lãng phí”, *Báo Sài Gòn Tiếp Thị Online*, truy cập lần cuối ngày 23-07-2010, tại trang web <http://sgtt.com.vn/Thoi-su/Goc-nhin/122636/Cac-tap-doan-kinh-te-su-dung-von-va-dat-dai-con-lang-phi.html>
4. Lê Hồng Giang (2009), “Phân tích mô hình SCIC”, *báo điện tử VnEconomy*, truy cập lần cuối ngày 24-07-2010, tại trang web <http://vneconomy.vn/20091126083430710P0C5/phan-tich-mo-hinh-scic.htm>
5. PGS.TS. Phạm Quang Trung (2007), *Mô hình công ty mẹ công ty con và tái cơ cấu tài chính các tổng công ty lớn*, NXB ĐH Kinh tế quốc dân, Hà Nội.
6. PGS.TS. Phạm Quang Trung (2009), “Bàn về cấu trúc và kiểm soát tài chính của tập đoàn kinh tế”, *Hội thảo Tập đoàn kinh tế - lý luận và thực tiễn*, Hà Nội, 2009.
7. Yumi Sera và Susan Beaudry, *Bộ phận phát triển xã hội Ngân hàng thế giới*, Hướng dẫn “Hệ thống Tài chính”, 2007.
8. Michael F.Martin, “China’s Sovereign Wealth Fund”, 22/1/2008.
9. Anatoli van der Krans, “Terrorism and financial supervision”, igitur xuất bản.
10. “Financial analysis”, Consultative group to assisy the foorest.
11. Tadashi Sekikawa, “Financial analysis Theory and Practices”, Deloitte Touche Tohmatsu, 14/4/2004.