



KIỂM SOÁT TÀI CHÍNH TRONG TẬP ĐOÀN KINH TẾ, TỔNG CÔNG TY NHÀ NƯỚC

TS. HOÀNG XUÂN HÒA - Phó Vụ trưởng Vụ Kinh tế, Văn phòng Trung ương Đảng, ThS. NGUYỄN LÊ HOA - Bộ Tài chính

Kiểm soát tài chính trong tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước luôn là vấn đề thu hút sự quan tâm của dư luận, đặc biệt trong bối cảnh hiện nay khi Đảng, Chính phủ đang đẩy mạnh thực hiện tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước. Bài viết phân tích vai trò và đưa ra một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả kiểm soát tài chính tại các tập đoàn, tổng công ty nhà nước.

Vai trò của kiểm soát tài chính trong tập đoàn, tổng công ty nhà nước ở Việt Nam

Ở Việt Nam, tập đoàn kinh tế hoạt động theo mô hình công ty mẹ - công ty con là hình thức phổ biến và được hình thành từ sự liên kết các doanh nghiệp (DN) trên cơ sở các quan hệ về đầu tư tài chính, chi phối, gắn kết với nhau về thương hiệu, thị trường. Các tập đoàn kinh tế Việt Nam với những đặc trưng chủ yếu là: được hình thành từ việc chuyển đổi và tổ chức lại các tổng công ty nhà nước theo quyết định của Chính phủ; hoạt động trong các ngành kinh tế trọng điểm của quốc gia như: điện lực, dầu khí, bưu chính viễn thông, than và khoáng sản... với quy mô, khả năng tích tụ vốn còn hạn chế, phạm vi hoạt động nhỏ hẹp; việc hợp tác, liên kết kinh doanh giữa các đơn vị trong tập đoàn kinh tế chưa cao, chưa thể hiện được bản chất kinh tế của tập đoàn kinh tế; chưa thực hiện phân tách rõ ràng giữa quyền sở hữu hoặc đại diện sở hữu và quyền điều hành DN, do đó chưa có sự chuyên môn hoá và chuyên sâu trong công tác quản lý...

Từ những đặc trưng trên cho thấy, việc quản lý các công ty con thông qua kiểm soát tài chính là một khâu quan trọng, thiết yếu trong hoạt động của các tập đoàn kinh tế Việt Nam. Vai trò quan trọng của kiểm soát tài chính trong tập đoàn kinh tế được thể hiện trên các khía cạnh như: Kiểm soát tài chính là công cụ để các chủ sở hữu, các nhà đầu tư quản lý, giám sát hiệu quả vốn đầu tư; Kiểm soát tài chính bảo vệ quyền lợi hợp pháp của các

chủ thể sở hữu vốn tham gia đầu tư vào tập đoàn, bảo đảm quyền lợi của các cổ đông, hạn chế rủi ro cho các khoản đầu tư; Kiểm soát tài chính là công cụ đánh giá mức độ phù hợp của các mục tiêu, quyết định và chính sách của hội đồng quản trị (HĐQT) trong điều hành tập đoàn kinh tế; Kiểm soát tài chính đảm bảo cho tập đoàn sử dụng vốn một cách hiệu quả; Kiểm soát tài chính giúp công ty mẹ của tập đoàn nắm bắt được chính xác, toàn diện về tình hình tài chính để điều hành và giám sát các mặt hoạt động sản xuất kinh doanh (SXKD) của tập đoàn, đảm bảo sự hoạt động của các thành viên trong tập đoàn đúng theo định hướng, chiến lược phát triển chung và thực hiện được các mục tiêu của tập đoàn.

Với vai trò quan trọng như vậy nhưng trong thực tiễn, nhiều tập đoàn kinh tế Việt Nam hiện nay hầu như kiểm soát tài chính chưa được coi trọng đúng mức. Đặc biệt là trong một số tập đoàn, kiểm soát tài chính và thực hiện các hoạt động tài chính đều do cùng một đơn vị thực hiện nên đã dễ xảy ra nhiều sai phạm dẫn tới sự đổ vỡ của cả tập đoàn. Có thể nêu một số vấn đề liên quan chủ yếu sau:

- Về các quyết định đầu tư: Theo mô hình công ty mẹ - tập đoàn đang được áp dụng tại Việt Nam, các tập đoàn kinh tế nhà nước nhìn chung có những thẩm quyền như sau đối với các quyết định đầu tư: (1) Đầu tư mới 100% vào những công ty 100% vốn của tập đoàn, hay những công ty đã có hoặc sẽ có vốn chi phối của tập đoàn; (2) Đầu tư phát triển sản xuất kinh doanh vào những công ty nói trên; (3) Đầu tư vào những công ty liên kết

cũng như việc tăng hay giảm vốn sau này. Theo các bản điều lệ và thực tế cho thấy, các tập đoàn kinh tế nhà nước, với danh nghĩa là thuộc sở hữu nhà nước 100%, đã được trao quyền rất sâu rộng. Tài sản khổng lồ nhất của nhiều tập đoàn kinh tế nhà nước là đất đai, tài nguyên thiên nhiên, cùng với các ưu quyền khác (hiện nay, các DNNN đang nắm giữ khối tài sản quốc gia rất lớn: 70% tổng tài sản cố định, 20% vốn đầu tư toàn xã hội, 50% vốn đầu tư của nhà nước, 60% tín dụng ngân hàng và 70% nguồn vốn ODA... trong đó hơn 80% do các tổng công ty lớn đã hoặc sắp thành tập đoàn nắm giữ). Do vậy, các tập đoàn kinh tế nhà nước thường ở vào một vị thế thuận lợi là thường có nguồn tài sản, là tiền đề có thể đầu tư vào các dự án khác nhau theo thẩm quyền quy định trong điều lệ.

- *Quan hệ giữa công ty mẹ và công ty con trong các quyết định đầu tư:* Với tư cách là những đơn vị hạch toán độc lập, nhưng gần như các quyết định đầu tư lớn nhỏ của các công ty con của các tập đoàn kinh tế nhà nước lại lệ thuộc vào các quyết định của ban lãnh đạo các tập đoàn kinh tế nhà nước, vẫn tồn tại một sự không rõ ràng giữa vai trò chủ sở hữu đầu tư và vai trò quản lý nhà nước, khiến cho các công ty con dễ “bị can thiệp”, theo họ xin “bao cấp” chủ trương có vẻ yên tâm nhiều hơn. Với

Các DNNN hiện đang nắm giữ khối tài sản quốc gia rất lớn, bao gồm: 70% tổng tài sản cố định, 20% vốn đầu tư toàn xã hội, 50% vốn đầu tư của Nhà nước, 60% tín dụng ngân hàng và 70% nguồn vốn ODA...

xu hướng thành lập các tổng công ty trực thuộc tập đoàn kinh tế nhà nước, thì khả năng đầu tư trùng lặp giữa các tổng công ty trực thuộc rất dễ xảy ra. Vì một khi mô hình các tổng công ty đã hình thành rộng rãi, thì khả năng phân quyền của các tập đoàn kinh tế nhà nước sẽ không tránh khỏi. Do đó, các tập đoàn kinh tế nhà nước sẽ ngày càng khó khăn trong kiểm soát tập trung. Đầu tư trùng lặp là nguyên nhân cho các “xung đột quyền lợi” xảy ra trong nội bộ tập đoàn.

Đặc biệt, qua các khảo sát cho thấy, các quyết định đầu tư của các công ty con lại có những quan hệ liên quan với các quyết định đầu tư của các công ty mẹ. Những bất cập trong vấn đề liên quan đến phần lợi nhuận mà các công ty con phải nộp cho các tập đoàn kinh tế nhà nước chưa được giải quyết. Các khoản lợi nhuận sau thuế đáng lẽ

ra phải nộp cho các tập đoàn kinh tế nhà nước, nhưng phần lớn vẫn còn “treo” tại các công ty con. Từ đó, dần hình thành một cơ chế “mở” cho các công ty con là khi có nhu cầu đầu tư, thì một lối khai thông nguồn vốn đầu tư gần nhất có thể được nghĩ đến đó chính là khả năng sử dụng phần lợi nhuận phải nộp cho các tập đoàn kinh tế nhà nước. Điều này gần như đã kích thích các công ty con cố gắng “tìm kiếm” các dự án để có thể có lý do giữ lại phần lợi nhuận đáng ra phải nộp để sử dụng. Điều này rõ ràng chứa đựng nhiều hiểm nguy tiềm ẩn trong quản lý tài chính, vì thông thường, nhà kinh doanh nào cũng nghĩ rằng mình đủ tinh táo, sáng suốt trong các quyết định đầu tư. Tiên nhân rồi sẽ có điều kiện “nhảy” vào các dự án đầu tư khác.

- *Tài trợ dự án đầu tư trong và ngoài ngành:* Dưới góc độ công ty mẹ, với thẩm quyền được giao, các tập đoàn kinh tế nhà nước có thể khá thoải mái trong việc định đoạt 100% nguồn vốn đầu tư ban đầu vào các dự án công ty con, công ty mà tập đoàn kinh tế nhà nước có vốn góp chi phối. Ngay cả trong trường hợp phải vay vốn, thì với tầm cỡ và uy tín, tập đoàn kinh tế nhà nước vẫn có thể dễ dàng tìm được các nguồn vốn vay lớn, thời hạn dài và lãi suất rẻ. Ở đây, xem xét trường hợp vay vốn của các công ty con, hầu hết các công ty con đều có những thẩm quyền nhất định trong việc ký kết hợp đồng vay vốn với các định chế tín dụng. Thế nhưng, vẫn có những khác biệt trong việc mô tả các quyền tự chủ đó. Rõ ràng, những cơ sở cần thiết để xác lập quyền tự chủ trong huy động vốn bên ngoài tập đoàn là rất cần thiết đối với các công ty con (với các lĩnh vực, quy mô hoạt động và khả năng tài chính khác nhau).

Công ty mẹ đã có vị thế của mình với khả năng tài chính dồi dào, còn các công ty con được toàn quyền trong việc vay vốn ngắn, trung và dài hạn để phục vụ cho hoạt động sản xuất kinh doanh và cho cả các dự án đầu tư. Dưới góc nhìn của các định chế tài chính ngân hàng, vị thế các công ty con sẽ khác so với các công ty mẹ, ngoại trừ trường hợp họ chấp nhận việc công ty con được bảo lãnh 100% bởi công ty mẹ. Do vậy, trong một chừng mực nào đó, việc tiếp cận các nguồn vốn vay của các công ty con sẽ kém thuận lợi hơn.

- *Phân phối và vấn đề tái đầu tư:* Quyết định phân phối sẽ có tác động đến các quyết định tài trợ, là cơ sở hỗ trợ cho các quyết định tài trợ. Qua các phân tích ở trên, chúng ta thấy là tập đoàn kinh tế nhà nước gần như có toàn quyền rộng rãi trong các quyết định đầu tư mới của mình, nhưng



với tư cách là chủ đầu tư (dù là 100% hay góp vốn chi phối), nhưng vai trò và thể chế điều tiết liên quan đến các chính sách tài trợ và phân phối hoặc vẫn chưa thấy rõ, hoặc còn lệ thuộc vào các quy định đã có từ trước khi các tập đoàn kinh tế nhà nước ra đời. Có thể thấy rõ qua vấn đề phân phối: ngay cả đối với các DN đã cổ phần hóa trực thuộc tập đoàn kinh tế nhà nước (hoạt động theo Luật DN), nhưng chính sách trích lập quỹ khen thưởng, phúc lợi vẫn phải rập khuôn dẫn chiếu theo Nghị định 09/2009/NĐ-CP ngày 05/02/2009 của Chính phủ về quy chế quản lý tài chính của các công ty nhà nước.

Thực tế, ngay cả Nghị định 09/2011/NĐ-CP vẫn còn những kẽ hở quy định về phân phối lợi nhuận sau thuế. Theo Điều 27 của Nghị định nói trên, lợi nhuận sau thuế, sau khi đã chia lãi cho các thành viên góp vốn, cũng như đã trích lập các quỹ theo quy định, sẽ được phân chia theo tỷ lệ góp vốn nhà nước tại công ty và vốn công ty tự huy động bình quân trong năm. Như vậy, không ít các công ty để có thể giữ lại phần lợi nhuận được phân chia nhiều hơn, đã phải “lách” bằng cách tạo ra các hợp đồng vay mượn, dù trên thực tế không có nhu cầu. Phải chăng, động cơ mong muốn có được thu nhập nhiều hơn đã tạo ra các phản tác dụng về mặt tài chính: trên bình diện tổng thể, tập đoàn kinh tế nhà nước đã vô tình tự làm giảm giá trị tổng thu nhập của mình từ việc phải trả các khoản lãi vay “vô lý”.

Kiến nghị một số giải pháp

Đối với Chính phủ

Thứ nhất, cần có cơ quan quản lý DNNN tập trung, kể cả các tập đoàn kinh tế chuyên trách, đủ mạnh để thực hiện quản lý và giám sát sở hữu nhà nước tại các DN.

Thứ hai, xác định lại mục tiêu chiến lược, chức năng của các tập đoàn trong 5 đến 10 năm tới. Định vị lại mục tiêu chiến lược của từng tập đoàn, coi đó là sứ mệnh, với định hướng trong 5 đến 10 năm tới, mỗi tập đoàn phải trở thành một DN có năng lực cạnh tranh toàn cầu trong ngành có liên quan về trình độ công nghệ, năng lực nghiên cứu và phát triển công nghệ; về quy trình sản xuất và năng lực cạnh tranh của các sản phẩm; về vốn, doanh thu và trị giá DN; về thị phần trên thị trường khu vực và quốc tế, về cách thức quản trị. Mọi hoạt động kinh doanh, phân bổ và sử dụng nguồn lực chỉ nhằm đến thực hiện mục tiêu nói trên.

Thứ ba, đánh giá lại tài sản cả hữu hình lẫn vô

hình của DNNN một cách chính xác và thực hiện cơ cấu lại DN trên tất cả các phương diện hướng đến thực hiện mục tiêu trọng tâm đã xác định. Công khai, minh bạch hóa thông tin ít nhất theo các tiêu chí như đang áp dụng đối với công ty niêm yết trên thị trường chứng khoán hiện nay. Hàng năm, các tổng công ty nhà nước, các tập đoàn kinh tế phải có báo cáo tài chính hợp nhất; báo cáo đánh giá mức độ hoàn thành mục tiêu chiến lược được kiểm toán theo chuẩn mực quốc tế trình Quốc hội và công khai để bất kỳ ai có quan tâm đều biết.

Đối với các tập đoàn, tổng công ty

Một là, cần tiếp tục đổi mới, sắp xếp DN, đẩy nhanh tiến trình cổ phần hóa DN thành viên và trực thuộc đơn vị thành viên. Để thực hiện kiểm soát tài chính một cách hiệu quả thì một trong những giải pháp quan trọng là các tập đoàn, tổng công ty cần đẩy nhanh tiến trình thực hiện cổ phần hóa (CPH), đa dạng hóa sở hữu. Như vậy sẽ tách bạch được quyền sở hữu và quyền điều hành quản lý DN, hoạt động của DN sẽ được giám sát bởi các cổ đông. Sau CPH, giám đốc là người điều hành DN và biết rõ mục tiêu của các chủ sở hữu (cổ đông) và gia tăng giá trị tài sản của mình. Điều này đòi hỏi giám đốc và DN cần nỗ lực việc tạo giá trị cho cổ đông, làm hài lòng cổ đông bằng việc hiện thực hóa mục tiêu, chiến lược đề ra. Thực tế cho thấy, các DN trong các tập đoàn kinh tế sau khi CPH đều hoạt động hiệu quả hơn với sự tham gia giám sát của cổ đông, các thông tin về tình hình hoạt động, tài chính, kết quả hoạt động của đơn vị được minh bạch hơn.

Hai là, cần xây dựng hệ thống kiểm soát tài chính hiệu quả trong các tập đoàn, tổng công ty. Hệ thống kiểm soát tài chính là một trong những yếu tố quan trọng của hệ thống quản lý hiện đại và có ảnh hưởng rất lớn đến hiệu quả của hệ thống quản lý nói chung và quản lý tài chính nói riêng trong tập đoàn kinh tế. Đối với các tập đoàn kinh tế, hệ thống kiểm soát tài chính vẫn chưa được xây dựng một cách chuyên nghiệp, chức năng kiểm soát tài chính còn chồng chéo. Các tập đoàn, tổng công ty chưa quản lý được các công ty thành viên của mình. Chủ sở hữu không chỉ quản lý công ty mẹ của tập đoàn mà phải kiểm soát được dòng vốn của chủ sở hữu đến các công ty thành viên. Do đó, hệ thống kiểm soát tài chính cần được kiện toàn và hoàn thiện như sau:

- Ban kiểm soát là đơn vị đại diện cho các chủ sở hữu vốn, thực hiện chức năng kiểm soát đối với

việc thực hiện các mục tiêu và nhiệm vụ của HĐQT trong việc quản lý và thực hiện các mục tiêu phát triển của tập đoàn. Do đó, đơn vị này cần phải độc lập với HĐQT (trong hầu hết các tập đoàn kinh tế Việt Nam hiện nay, ban kiểm soát trực thuộc HĐQT).

- Cần tách bạch chức năng thực hiện các hoạt động tài chính và chức năng kiểm tra, kiểm soát các hoạt động tài chính để nhanh chóng hạn chế tổn tại trong một số tập đoàn hiện nay là ban kế toán tài chính là đơn vị chức năng nhưng lại vừa là đơn vị thực hiện các hoạt động tài chính, vừa thực hiện chức năng kiểm soát các hoạt động tài chính do đó chức năng kiểm soát hầu như không có hiệu quả.

- Hệ thống kiểm soát tài chính trong các tập đoàn kinh tế bao gồm: kiểm soát của chủ sở hữu đối với giám đốc điều hành, kiểm soát của giám đốc điều hành đối với toàn bộ hoạt động trong phạm vi được quản lý. Có thể thực hiện theo hệ thống sau:

+ Kiểm soát của chủ sở hữu đối với người quản lý tập đoàn và kiểm soát của người quản lý tập đoàn đối với toàn bộ hoạt động trong phạm vi mình quản lý. Ở tầng thứ nhất, đại hội cổ đông, cơ quan quyền lực cao nhất sẽ lập và bầu ra Ủy ban kiểm soát tập đoàn. Ủy ban kiểm soát này có nhiệm vụ kiểm soát tất cả những hoạt động của HĐQT. Nếu phát hiện HĐQT có hành vi sai trái, Ủy ban này sẽ báo cáo đại hội cổ đông để cơ quan này xử lý, kể cả cách chức, miễn nhiệm HĐQT;

+ Đồng thời, HĐQT cũng lập ra một ban kiểm soát để giám sát hoạt động của tổng giám đốc, phó tổng giám đốc, trong đó có hai hoạt động quan trọng là hoạt động tài chính và việc thực thi chiến lược, nghị quyết của HĐQT...

+ Ở tầng kiểm soát tiếp theo, để giám sát hoạt động của cấp dưới, tổng giám đốc cũng lập ra một bộ phận kiểm soát nội bộ. Bộ phận này thay mặt tổng giám đốc có thể kiểm soát các hoạt động tài chính của tập đoàn

Ba là, cần xây dựng được một quy trình kiểm soát tài chính trong tập đoàn mà trước hết cần thiết lập mục tiêu kiểm soát tài chính của tập đoàn theo đó mục tiêu kiểm soát là những mốc mà các hoạt động tài chính của tập đoàn cần đạt được. Các mục tiêu này thường là các chỉ tiêu phản ánh về mặt định tính hay định lượng. Tuy nhiên, cần lượng hóa các tiêu chuẩn định lượng như tổng doanh thu, lợi nhuận, tỷ suất lợi nhuận trên vốn đầu tư... Đồng thời, thiết lập được các hệ thống giám sát, đánh giá hoạt động tài chính cũng như dự báo và kiểm soát được rủi ro các

hoạt động tài chính để có các biện pháp ứng phó linh hoạt.

Thiết lập hệ thống thông tin quản trị thông suốt và hệ thống giám sát hữu hiệu từ các bộ phận sản xuất kinh doanh đến ban giám đốc, hội đồng quản trị và cơ quan chuyên trách chủ sở hữu; thiết lập hệ thống giám sát nội bộ hữu hiệu, gồm giám sát tài chính, giám sát hoạt động kinh doanh và giám sát, đánh giá rủi ro theo sát các nguyên tắc và thông lệ quản trị tốt đã được quốc tế thừa nhận. Quy trình kiểm soát tài chính cần chỉ rõ đơn vị đầu mối thực hiện kiểm soát tài chính cũng như các đơn vị, tổ chức tham gia phối hợp kiểm soát tài chính trong tập đoàn kinh tế. Quy trình cần nêu rõ trách nhiệm của từng chủ thể thực hiện kiểm soát trong tập đoàn. Cần lưu ý rằng kiểm soát tài chính là kiểm soát sự luân chuyển và sự sinh sôi đồng vốn, hay nói cách khác là tính hiệu quả của vốn đầu tư vào công ty con chứ không phải kiểm soát công việc của giám đốc các công ty con.

Bốn là, cần dự báo và kiểm soát được rủi ro tài chính. Rủi ro tài chính là một trạng thái biểu hiện nguy cơ bất ổn xảy ra trong hoạt động đầu tư dẫn đến hiệu quả đầu tư không đạt được mức như mục tiêu dự kiến khiến cho chủ thể đầu tư lâm vào trạng thái bất lợi trong kinh doanh như thua lỗ, nợ nần thậm chí phá sản... và gây ảnh hưởng đến hoạt động tài chính. Nguy cơ rủi ro tài chính đã thực sự chứa đựng trong từng lĩnh vực hoạt động kinh doanh, đặc biệt là các hoạt động tài chính và là những mầm mống, sẵn sàng châm ngòi cho khủng hoảng đối với các tập đoàn kinh tế bất cứ lúc nào. Nhất là, trong điều kiện kinh tế thị trường ngày càng phát triển thì mức độ rủi ro tài chính ngày càng tăng thêm cùng với sự phát triển của thị trường tài chính. Do đó, kiểm soát rủi ro tài chính được coi là một nội dung quan trọng và không thể thiếu của nội dung kiểm soát tài chính trong tập đoàn kinh tế. Tùy từng lĩnh vực của hoạt động tài chính mà kiểm soát rủi ro tài chính bao gồm các nội dung tương ứng.

Đặc biệt, hoạt động kiểm soát muốn đạt hiệu quả, người được giao trọng trách kiểm soát phải hội tụ được một số phẩm chất quan trọng như: Phải am hiểu ngành, nghề. Ví dụ, kiểm soát tuân thủ thì phải am hiểu về luật lệ, kiểm soát về tài chính thì phải có chuyên môn kế toán - tài chính hoặc công ty hoạt động về dầu khí thì phải có kiến thức về lĩnh vực dầu khí...; Phải có linh cảm nghề nghiệp, phát hiện ra sai sót; Phải khách quan (tôn trọng sự thật). Muốn khách quan thì cần phải độc lập (về kinh tế, quan hệ, công việc...).