

GIÁM SÁT TÀI CHÍNH ĐỐI VỚI DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC VÀ DOANH NGHIỆP CÓ VỐN ĐẦU TƯ NHÀ NƯỚC: KINH NGHIỆM QUỐC TẾ CHO VIỆT NAM

ThS. Vũ Minh Chiến*

Trường Đại học Ngoại thương

*Tác giả liên hệ: chienvu@ftu.edu.vn

Ngày nhận: 24/02/2022

Ngày nhận bản sửa: 15/3/2022

Ngày duyệt đăng: 18/3/2022

Tóm tắt

Doanh nghiệp nhà nước (DNNN) hay doanh nghiệp có vốn nhà nước là loại hình doanh nghiệp hiện diện ở mọi quốc gia trên khắp thế giới, thậm chí, nhiều doanh nghiệp có quy mô khổng lồ, và là những trụ cột đối với nền kinh tế. Tuy nhiên, các doanh nghiệp này, do có những đặc thù khác biệt hoàn toàn so với các doanh nghiệp khối tư nhân, nên chúng đặt ra nhiều vấn đề và thách thức trong công tác quản lý cũng như giám sát hoạt động. Vì vậy, trong phần mở đầu, bài viết đưa ra tổng quan về công tác giám sát tài chính tại Việt Nam dựa trên Nghị định số 87/2015/NĐ-CP. Phần thứ hai giới thiệu các mô hình giám sát phổ biến trên thế giới cũng như những điểm mạnh, điểm yếu của những mô hình này từ báo cáo của OECD. Phần này cũng là tiền đề cho phần tiếp theo: những kinh nghiệm của các quốc gia trên thế giới, bao gồm các nước trong Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD) và Trung Quốc trong việc vận hành, áp dụng những mô hình đó. Phần cuối đề cập những bài học kinh nghiệm từ các nước trên.

Từ khóa: Giám sát tài chính, doanh nghiệp nhà nước, kinh nghiệm quốc tế.

Financial supervision for state enterprise and state - owned enterprises: International experience for Vietnam

Abstract

State-owned enterprises (SOEs) or the enterprises having state-owned capital are a type of enterprise existing countries worldwide; some of which even are large-scaled pillars of national economy. However, these enterprises, due to their different characteristics from the ones of private sector enterprises, pose many problems and challenges in the management and supervision of activities. Therefore, in the introduction part, the article gives an overview of financial supervision in Vietnam. The second part of the article introduces the existing surveillance models that are popular in the world as well as the strengths and weaknesses of these models. This part is also a premise for the next part: the experiences of countries in the world including countries in the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) and China in operating and applying models that picture. The last part is what Vietnam can learn from the experiences of these countries.

Keywords: Financial supervision, state enterprises, international experience.

1. Tổng quan về giám sát tài chính

Giám sát tài chính là một vấn đề không mới, vào năm 2015, Chính phủ Việt Nam đã ban hành Nghị định số 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 đã phân biệt rõ ràng các loại hình giám sát như giám sát trực tiếp/gián tiếp, giám sát trước/trong/sau, từ đó, chỉ rõ khái niệm về giám sát tài

chính: “Giám sát tài chính là việc theo dõi, kiểm tra, thanh tra, đánh giá các vấn đề về tài chính, chấp hành chính sách pháp luật về tài chính của doanh nghiệp”. Như vậy, giám sát không đơn thuần chỉ là theo dõi, mà nó còn liên quan mật thiết với công tác kiểm tra, thậm chí là thanh tra. Nếu việc theo dõi cho phép các chủ thể quản lý nắm tình hình, tiến độ thực hiện nhiệm vụ cũng như kết quả của việc thực hiện đó thì công tác kiểm tra và thanh tra giúp các chủ thể quản lý phát hiện kịp thời các sai phạm và bất cập, từ đó,

kip thời chấn chỉnh, đảm bảo việc hoạt động hiệu quả, tuân thủ đúng các quy định của pháp luật.

Như vậy, căn cứ vào Nghị định số 87/2015/NĐ-CP, mục đích của công tác giám sát tài chính, về cơ bản, là để:

- Đánh giá đúng đắn thực trạng tài chính và hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp. Đây là mục tiêu chung của các chủ thể giám sát tài chính doanh nghiệp chứ không riêng gì của DNNN. Việc nắm được tình trạng thực tế của doanh nghiệp sẽ giúp các chủ thể quản lý đưa ra quyết định kịp thời, phù hợp với thời thế.

- Nâng cao trách nhiệm của doanh nghiệp trong việc chấp hành các quy định của pháp luật trong quản lý, sử dụng vốn, tài sản của nhà nước. Do có sự tách biệt rõ ràng giữa quyền sở hữu và quyền quản lý, sử dụng vốn đối với vốn nhà nước, nên sẽ có những nguy cơ tiềm ẩn về việc sử dụng lãng phí, sai mục đích vốn nhà nước. Vì vậy, để chủ thể quản lý chắc chắn rằng số vốn đó được sử dụng một cách đúng đắn, việc giám sát tài chính là điều tất yếu.

- Giúp cho các chủ thể quản lý kịp thời phát hiện những yếu kém trong hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp để cảnh báo, cũng như đưa ra các biện pháp chấn chỉnh kịp thời. Trong quá trình hoạt động của doanh nghiệp, có thể sẽ có những lỏng lẻo, bất cập, bất hợp lý mà khó bị phản ánh hoặc phát hiện thông qua những con số hoặc những bản báo cáo. Vì thế, khâu giám sát tài chính, nhất là, giám sát tài chính trực tiếp, sẽ góp phần giúp chủ thể quản lý nắm bắt được những điều bất cập đó.

- Thực hiện minh bạch hoá tình hình tài chính của doanh nghiệp. Trong nền kinh tế thị trường, các DNNN cũng phải tuân thủ quy định của pháp luật về kinh tế cũng như cạnh tranh bình đẳng như bao doanh nghiệp thường khác. Thế nhưng, điều này đòi hỏi những DNNN phải minh bạch hóa hoạt động tài chính của mình và giám sát tài chính sẽ giúp các chủ thể quản lý nắm bắt, đánh giá đúng về mức độ lành mạnh của tình hình tài chính doanh nghiệp.

Các nội dung chính của giám sát tài chính:

- Giám sát tình hình chấp hành các quy định của pháp luật đối với doanh nghiệp. Cụ thể là những tình hình về việc: Chấp hành các chế độ, chính sách và pháp luật về đầu tư, quản lý và sử dụng vốn nhà nước có liên quan đến hoạt động của doanh nghiệp; Thực hiện nghĩa vụ tài chính với ngân sách nhà nước; chấp hành các chính sách chế độ với người lao động (tiền

lương, thưởng).

- Giám sát về vốn. Cơ cấu vốn đầu tư của những DNNN đa ngành, đa lĩnh vực sẽ được phân tích, đánh giá, từ đó, có những kiến nghị cụ thể; Các hoạt động huy động vốn, đầu tư vốn sẽ được kiểm tra, đánh giá, những doanh nghiệp nào sử dụng vốn hiệu quả có thể tiếp tục nhận nguồn vốn từ NSNN, ngược lại, có thể bị thoái vốn.

- Giám sát hiệu quả hoạt động. Đây là vấn đề quan trọng nhất và được quan tâm nhất bởi chủ sở hữu (đối với DNNN), đại diện chủ sở hữu nhà nước (đối với doanh nghiệp có vốn nhà nước) và bản thân doanh nghiệp, đồng thời là minh chứng cho kết quả thực hiện mục tiêu của nhà nước giao cho doanh nghiệp. Công tác giám sát tài chính sẽ tập trung vào những tiêu chí như: Mục tiêu về doanh thu và lợi nhuận, tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu (ROE), tỷ suất lợi nhuận trên tổng tài sản (ROA), nhóm tỷ số về khả năng thanh toán của doanh nghiệp,... Ngoài ra, những nhiệm vụ mà nhà nước giao phó như cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích cũng sẽ được kiểm tra, đánh giá.

Hiện nay, ở Việt Nam, số lượng doanh nghiệp (DN) có vốn đầu tư của Nhà nước khá lớn, với số tiền đầu tư dàn trải vào nhiều DN, nhiều lĩnh vực và do nhiều cơ quan thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu, khiến cho công tác giám sát tài chính gặp nhiều khó khăn, từ đó, dẫn đến tình trạng lãng phí, thất thoát trong đầu tư và quản lý vốn đầu tư của Nhà nước, cũng như tình trạng hoạt động kém hiệu quả của các DNNN [17].

Vì lẽ đó, công tác giám sát tài chính hiệu quả, toàn diện là một yêu cầu cần thiết đối với Việt Nam. Hơn nữa, cơ chế giám sát cần phải phù hợp với năng lực của các cơ quan quản lý nhà nước liên quan và phù hợp với thông lệ quốc tế.

Nhắc đến thông lệ quốc tế thì không thể không nói đến các mô hình giám sát cũng như kinh nghiệm vận hành các mô hình giám sát đó của các nước phát triển trên thế giới. Các quốc gia trong OECD có thể là hình mẫu cho Việt Nam vì phần lớn các nước này là những nước tư bản lâu đời, có nhiều kinh nghiệm quản lý nhà nước cũng như rất chú trọng công tác giám sát nhà nước. Trung Quốc cũng là một quốc gia đáng để học hỏi vì cường quốc này có nhiều điểm tương đồng về mặt văn hóa và thể chế chính trị với Việt Nam.

2. Các bộ máy giám sát DNNN phổ biến trên thế giới

Hiệu quả của công tác giám sát tài chính

nhà nước đối với các DNNN sẽ được quyết định một phần bởi cơ chế hay bộ máy giám sát tài chính đối với các doanh nghiệp này. Tuy nhiên, bộ máy và cơ chế giám sát lại phụ thuộc vào thể chế chính trị và mô hình kinh tế của từng quốc gia. Nhìn chung, căn cứ vào báo cáo của OECD (2018) “*Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices*” [10], trên thế giới có các mô hình phổ biến sau:

- **Mô hình tập trung:** Mô hình này cho phép tập trung các nhiệm vụ khác nhau như thực hiện mục tiêu tài chính, kiểm tra, giám sát, sử dụng vốn và tài sản Nhà nước vào một định chế duy nhất. Định chế này có thể là một cơ quan chuyên trách trong việc quản lý sở hữu nhà nước hay một bộ, ngành được chỉ định.

Tại Pháp, cơ quan “*Agence des Participations de l’État*” (APE) trực thuộc Chính phủ Pháp được giao cho nhiệm vụ quản lý sở hữu nhà nước tại 83 DNNN trong các lĩnh vực liên quan đến an ninh quốc gia, xã hội Pháp như năng lượng nguyên tử, quốc phòng, giao thông công cộng và công nghiệp. Cơ quan này chịu trách nhiệm những chức vụ chính như: thúc đẩy hiệu quả kinh tế, khả năng sinh lời của các DNNN, thực hiện quyền quản lý nhà nước đối với tài sản, vốn nhà nước, đảm bảo lợi ích quốc gia Pháp tại các DNNN, v.v... Cơ quan tương ứng tại Việt Nam là Tổng Công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn Nhà nước.

Mô hình này có ưu điểm là khắc phục được sự phân tán trong hoạt động quản lý các DNNN giữa các bộ, ngành bằng cách tập trung quyền và trách nhiệm vào một đầu mối duy nhất, từ đó, có sự thống nhất và đồng bộ cao trong việc quản lý giám sát; nhưng mô hình này chỉ phát huy hiệu quả khi tổ chức được giao trách nhiệm đại diện chủ sở hữu nhà nước có đủ năng lực quản lý giám sát và phạm vi giám sát phải phù hợp.

- **Mô hình song trùng:** Đối với mô hình này, sự quản lý và giám sát được thực hiện bởi hai bộ của nhà nước. Một bộ quản lý ngành chịu trách nhiệm về hiệu quả hoạt động và một bộ chịu trách nhiệm về hiệu quả tài chính và mục tiêu của Chính phủ (thường là Bộ Tài chính). Mô hình này đôi khi gây ra hiện tượng chông chéo trách nhiệm trong việc giám sát và quản lý DNNN.

Ở Đức, Bộ Tài chính chịu trách nhiệm quản lý sở hữu nhà nước tại các DNNN, còn các doanh nghiệp này được quản lý bởi các bộ, ngành chuyên trách. Bộ Tài chính sẽ đứng ra đảm bảo

lợi ích quốc gia tại các DNNN, quyết định các chính sách tư nhân hóa, xác định mục tiêu kinh tế và công bố báo cáo hàng năm về sở hữu nhà nước tại mọi DNNN của Liên bang.

- **Mô hình phi tập trung:** Theo mô hình này, không một cơ quan hay bộ, ngành nào của nhà nước chịu trách nhiệm toàn bộ về sở hữu nhà nước tại các DNNN. Hoạt động giám sát phân ra nhiều tầng, lớp, cả chiều dọc và chiều ngang; do nhiều cơ quan, tổ chức, cá nhân quản lý và đại diện sở hữu cùng tiến hành. Mô hình này có ưu điểm là đánh giá khá khách quan tình hình hoạt động và tài chính của các doanh nghiệp. Tuy nhiên, sự phân tán, tản mạn về tổ chức, thiếu thống nhất giám sát nhà nước mà kết quả cuối cùng là tình trạng thiếu hiệu quả trong quản lý, giám sát đầu tư và quản lý vốn nhà nước. Mô hình phân tán thường được áp dụng trong trường hợp phạm vi giám sát quá rộng, khi số lượng DNNN và có vốn nhà nước quá lớn, năng lực giám sát của các cơ quan, bộ phận đại diện chủ sở hữu nhà nước có hạn, không đủ sức gánh vác toàn bộ trách nhiệm giám sát tài chính.

Mỗi mô hình giám sát và quản lý trên đều có ưu và nhược điểm riêng của nó. Trên thực tế, mô hình tập trung với những ưu thế của mình thường được lựa chọn bởi các quốc gia trên thế giới và xu thế chung là chuyển từ mô hình song trùng hay mô hình phân tán sang mô hình tập trung.

3. Kinh nghiệm của các nước trên thế giới

3.1. Kinh nghiệm của các nước trong Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD)

Mặc dù số lượng DNNN nhìn chung không quá nhiều tại những nước OECD, nhưng lại tập trung vào những ngành mang tính sống còn của nền kinh tế hoặc an sinh xã hội. Hơn nữa, bản thân OECD rất coi trọng công tác giám sát tài chính. Vì vậy, dựa vào báo cáo của OECD (2018) [10], chúng ta có thể thấy những kinh nghiệm như sau:

Về chủ thể giám sát và mô hình tổ chức bộ máy giám sát

Các nước OECD tổ chức bộ máy giám sát theo cả 3 mô hình. Một số nước áp dụng “mô hình tập trung”, trong đó, cơ quan được giao trách nhiệm giám sát tài chính là Bộ Kinh tế hoặc Bộ Tài chính, hoặc có thể là một cơ quan thuộc Bộ Tài chính. Đại diện cho mô hình này là Pháp, Hungary, Canada, v.v..

Một số quốc gia khác áp dụng mô hình phi tập trung, đại diện cho mô hình này là các

nước Bắc Âu như Thụy Điển, Đan Mạch hay Anh Quốc trước năm 2003.

Có một số quốc gia áp dụng mô hình song trùng. Đại diện cho mô hình này là các nước Australia, Đức, Ý, New Zealand. Sự phân chia quyền và trách nhiệm giám sát giữa Bộ Tài chính và Bộ quản lý ngành tại New Zealand như sau:

- Bộ Tài chính tập trung vào đánh giá hiệu quả kinh tế và tác động tài khoá trong hoạt động của DNNN. Do đó, Bộ Tài chính chịu trách nhiệm tổng hợp báo cáo về tình hình tài chính các DNNN, các vấn đề kinh tế, thoái vốn, phân chia lợi nhuận và là Bộ duy nhất có quyền phê duyệt việc bán tài sản của doanh nghiệp.

- Bộ quản lý ngành chịu trách nhiệm chính trong hoạt động giám sát tình hình hoạt động của doanh nghiệp và là cơ quan duy nhất có quyền chỉ định thành phần hội đồng quản trị.

Về tiêu chí chọn lãnh đạo DNNN

Các nước trong OECD không đơn thuần giám sát hiệu quả của DNNN mà họ còn rất chú trọng đến việc giám sát hiệu quả của ban giám đốc của các doanh nghiệp này. Cụ thể:

- Hiệu suất của ban giám đốc được đánh giá hàng năm, như trường hợp của Cộng hòa Séc và Thụy Điển [7] [11].

- Croatia và Romania đã nỗ lực phi chính trị hóa các ban giám đốc DNNN bằng cách cải thiện tính minh bạch của các thủ tục tuyển chọn, nâng cao yêu cầu về năng lực chuyên môn [14] [5].

- Estonia yêu cầu các thành viên ban giám đốc phải đến từ khu vực tư nhân và nhà nước một cách bình đẳng để đảm bảo (tận dụng được) chuyên môn của khu vực tư nhân nhiều hơn [7].

Về chỉ tiêu giám sát

Các chỉ tiêu thường được dùng để theo dõi, đánh giá năng lực tài chính của doanh nghiệp gồm: (i) Doanh thu; (ii) Lợi nhuận; (iii) Tỷ suất lợi nhuận trên vốn CSH (ROE); (iv) Cổ tức được nhận từ DN. Ngoài ra, một số quốc gia còn sử dụng thêm các chỉ tiêu như: Hệ số khả năng thanh toán nhanh; Hệ số khả năng thanh toán nợ đến hạn; Hệ số dòng tiền; Tỷ suất lợi nhuận trên tài sản (ROA).

- Các nước như Thụy Điển, Latvia, Lithuania và Slovenia thường dựa trên tỷ suất sinh lời và cơ cấu nguồn vốn [11] [8] [9] [15]. Ở Bulgaria, các chỉ tiêu cũng liên quan đến doanh thu và việc làm nhưng IMF cho rằng các chỉ tiêu này có thể gây hiệu ứng ngược do DNNN của nước này có xu hướng phục vụ các mục tiêu chính sách công nghiệp hoặc thị trường lao động,

thay vì tối đa hóa giá trị [4].

- Trong số các quốc gia OECD, Hàn Quốc áp dụng một hệ thống giám sát DNNN đặc biệt nghiêm ngặt với các chỉ số tài chính cơ bản (Số lượng lao động, doanh thu, lợi nhuận, tỷ suất lợi nhuận, tiền lương), và cả chỉ số phi tài chính như mức độ hài lòng của khách hàng [3] và việc đánh giá dựa trên chỉ số được coi là những yếu tố chủ chốt làm hình mẫu cho hiệu quả và hiệu suất của các DNNN của Hàn Quốc [6].

- Ở Lithuania, tỷ lệ chi trả cổ tức được áp dụng lên tới ít nhất 7 phần trăm vốn chủ sở hữu và nhiều nhất là 80 phần trăm lợi nhuận của DNNN, trong khi các công ty khác theo luật định chỉ phải trả 50 phần trăm lợi nhuận hàng năm. Còn ở Ba Lan, mức cổ tức sẽ được xác định dựa trên các chỉ số tỷ suất sinh lợi và chỉ số thanh khoản [13].

Về đánh giá hiệu quả hoạt động và xếp loại doanh nghiệp

Tại hầu hết các nước OECD, mức độ đạt được mục tiêu là căn cứ để đánh giá hiệu quả hoạt động các DNNN. Theo đó, DNNN phải lập và nộp báo cáo phục vụ cho công tác đánh giá. Báo cáo này có nhiều hình thức khác nhau như Báo cáo mục tiêu, Báo cáo tài chính, Kế hoạch công ty. Về quy trình, trước hết, các DNNN phải nộp kế hoạch kinh doanh hàng năm và được sự chấp thuận của các Bộ có liên quan hoặc của Bộ Tài chính. Sau đó, các DNNN phải nộp cho cơ quan CSH và/hoặc Bộ Tài chính các báo cáo quý, 6 tháng hoặc hàng năm với số lượng và chất lượng thông tin đảm bảo để phục vụ giám sát tình hình thực hiện mục tiêu đề ra.

- Tại Hàn Quốc, việc xếp loại doanh nghiệp sẽ diễn ra từ tháng 2 hàng năm và được thực hiện bởi Ủy ban quản lý DNNN. Các DNNN sẽ được xếp loại từ S (xếp loại đặc biệt), xếp loại A nếu kết quả năm sau cao hơn năm trước và ngược lại sẽ xếp loại từ B; C; D; E (theo kết quả thấp dần). Trên cơ sở xếp loại, Chính phủ sẽ xem xét, quyết định việc giải thể đối với DNNN xếp loại E, cảnh báo nếu xếp loại D, thưởng ít hơn 1 tháng lương thực hiện cho nhân viên nếu xếp loại C, thưởng từ 1 đến 1,5 tháng lương cho nhân viên nếu xếp loại B, thưởng từ 1,5 đến 2 tháng lương nếu xếp loại A và từ 2 đến 2,5 tháng lương nếu xếp loại đặc biệt (S) [3].

- Tại Thụy Điển, Chính phủ tổng hợp và trình Quốc hội một bản báo cáo chung về tình hình các DNNN cùng báo cáo tài chính hợp nhất theo quý, năm về vốn nhà nước tại các DN và báo

cáo định kỳ của từng DNNN mà Hội đồng quản trị trình lên Bộ chủ quản. Cục DNNN thuộc Bộ Công nghiệp tiến hành đánh giá hoạt động hàng năm của Hội đồng quản trị của DNNN thuộc Bộ Công nghiệp và kết quả hoạt động kinh doanh của DN so với mục tiêu đã đề ra đầu năm và trình Quốc hội xem xét [16].

3.2. Kinh nghiệm của Trung Quốc

Trung Quốc không phải là một thành viên của tổ chức OECD, nhưng đây là quốc gia đặc biệt ở chỗ, thể chế của nó theo mô hình Xã hội chủ nghĩa. Và Đảng Cộng sản Việt Nam cũng tham khảo rất nhiều bài học kinh nghiệm của Đảng Cộng sản Trung Quốc trong việc xây dựng và phát triển nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Thế nên, cách làm của Trung Quốc (công bố rộng rãi trên trang web quốc gia họ) cũng như các nhận định của các tác giả những bài viết đăng trên Diễn đàn kinh tế thế giới và tạp chí của Đại học Quốc gia Singapore về kinh nghiệm này cũng rất xứng đáng để tham khảo.

Sự ra đời của Ủy ban quản lý và giám sát tài sản nhà nước (SASAC)

Cũng như các quốc gia khác trên thế giới, Trung Quốc cũng phải đối mặt với hiệu quả hoạt động nghèo nàn của các DNNN. Hơn nữa, các cơ quan ban, ngành khác nhau của nước này cùng quản lý tài sản của nhà nước dẫn đến quyền kiểm soát các DNNN bị phân tán và dàn trải. Vì lẽ đó, vào năm 2003, Trung Quốc đã thành lập SASAC. Kể từ đó, SASAC đã trở thành một cơ quan nhà nước được sử dụng để đại diện cho lợi ích của nhà nước với tư cách là nhà đầu tư, giám sát và quản lý các tài sản phi tài chính thuộc sở hữu nhà nước tại các DNNN [12].

Sự khác biệt của Trung Quốc nằm ở chỗ: có hai loại SASAC. SASAC trung ương trực thuộc Hội đồng nhà nước, quản lý những DNNN trung ương được công bố trong danh sách cụ thể. Những doanh nghiệp không có trong danh sách này sẽ do SASAC địa phương trực thuộc chính quyền địa phương quản lý. Mỗi quan hệ giữa SACC địa phương và trung ương là độc lập, không có quan hệ cấp trên - cấp dưới [12].

Chính sách “zhuada fangxiao”

Tiếp đó, để củng cố khối lượng tài sản nhà nước không lồ, chính phủ quyết định áp dụng chính sách “zhuada fangxiao” - nắm lấy cái lớn, giải phóng cái nhỏ - dẫn đến làn sóng sáp nhập và tư nhân hóa các doanh nghiệp nhỏ, vốn quá tốn kém để giám sát. Quyền sở hữu của các công ty trước đây thuộc sở hữu của các cơ quan nhà nước

và hoạt động trong các lĩnh vực tương tự đã được chuyển giao cho các công ty mẹ do SASAC sở hữu hoàn toàn. Hiện có 97 DNNN không lồ do chính quyền trung ương trực tiếp sở hữu, chiếm phần lớn tổng tài sản thuộc sở hữu của Nhà nước và được coi là những doanh nghiệp có ý nghĩa chiến lược nhất [11].

Giám sát từ khối tư nhân

Một mặt, SASAC cho thiết lập những cam kết về mục tiêu cổ tức giữa CEO (của DNNN Trung ương) và các giám đốc các DNNN con trực thuộc để đảm bảo tính hiệu quả hoạt động của những công ty này. Thậm chí, để nâng cao trách nhiệm giải trình của các giám đốc và phân tán bớt quyền của họ trong nội bộ các DNNN con, các giám đốc độc lập chuyên nghiệp đã được mời tham gia hội đồng quản trị.

Mặt khác, SASAC giảm bớt áp lực giám sát của mình bằng cách cho phép các công ty con của các DNNN niêm yết trên sàn chứng khoán. Từ đó, việc tư nhân hóa một phần này cho phép các nhà đầu tư tư nhân tham gia giám sát hiệu quả hoạt động của các DNNN. Ngoài ra, các nhà đầu tư nước ngoài cũng được hoan nghênh đầu tư vào các DNNN tư nhân hóa một phần này do họ có khả năng phát hiện những bất cập và phản ánh qua các kênh khác nhau, điều những nhà đầu tư bản địa không thường làm. Việc của Nhà nước hay SASAC Trung ương là chỉ cần theo dõi chặt chẽ phản ứng của các nhà đầu tư tư nhân thông qua động thái giá cổ phiếu, truyền thông trong và ngoài nước, mạng xã hội và các vụ kiện, để nắm được tình hình về bất kỳ bất cập nào trong hoạt động của các DNNN.

4. Những bài học rút ra đối với Việt Nam

Từ kinh nghiệm giám sát tài chính của Nhà nước đối với DNNN của các nước trong OECD và Trung Quốc, chúng ta có thể rút ra một số bài học cho Việt Nam như sau:

Thứ nhất, không nên rập khuôn thực hiện một cách máy móc theo bất kỳ quốc gia cụ thể nào, cần linh hoạt trong việc lựa chọn mô hình tổ chức bộ máy giám sát tài chính đối với DNNN. Mỗi mô hình tổ chức bộ máy giám sát tài chính đều có những ưu điểm và hạn chế của riêng nó. Việc lựa chọn mô hình nào (tập trung, phân tán hay song trùng) cần phù hợp với điều kiện cụ thể của mỗi quốc gia (số lượng DNNN; năng lực của đội ngũ cán bộ, cơ quan giám sát; trình độ phát triển kinh tế của đất nước; đặc thù ngành; vai trò của khu vực kinh tế nhà nước trong nền kinh tế quốc dân;...).

Thứ hai, cần thiết kế hệ thống chấm điểm đánh giá mức độ hoàn thành mục tiêu được giao của doanh nghiệp. Để tạo sức ép, thúc đẩy doanh nghiệp cải thiện hiệu quả sản xuất kinh doanh, cần thực hiện đánh giá xếp loại doanh nghiệp dựa vào hệ thống chấm điểm này - yêu cầu của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN. Cần xem xét việc đưa vào lộ trình phương thức đánh giá của cơ quan độc lập nhằm có được các đánh giá khách quan nhất về hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp. Kết quả đánh giá cần được sử dụng làm cơ sở cho việc thực hiện chế độ thưởng, phạt vật chất đối với các tập thể và cá nhân trong việc quản lý, sử dụng vốn và tài sản của nhà nước cũng như để đưa ra các quyết định của chủ sở hữu phù hợp với tương lai, triển vọng của DNNN.

Thứ ba, minh bạch hoá thông tin luôn là một công cụ hữu hiệu giúp tăng cường hiệu quả hoạt động giám sát nói chung và tài chính nói riêng đối với DNNN. Ngoài sự giám sát của các cơ quan giám sát chuyên trách, cần có sự tham gia giám sát của xã hội đối với hoạt động tài chính thông qua việc thực hiện công khai, minh bạch thông tin về doanh nghiệp ở mức độ đúng và đủ để phù hợp với đặc thù của từng DNNN và năng lực trên thực tế của các cơ quan quản lý và giám sát; cần có cơ chế giám sát cả việc thực hiện minh bạch hóa thông tin của các doanh nghiệp gắn với việc áp dụng các chế tài xử lý trong trường hợp DNNN vi phạm chế độ công khai thông tin tài chính.

Tài liệu tham khảo

- [1]. Amir Guluzade (2020), “How reform has made China's state-owned enterprises stronger”, World Economic Forum.
- [2]. Chính phủ, *Nghị định số 87/2015/NĐ-CP 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 của DNNN và DN có vốn Nhà nước.*
- [3]. Phạm Thái Hà (2017), “Kinh nghiệm giám sát tài chính doanh nghiệp nhà nước tại một số nước”, Tạp chí Tài chính
- [4]. IMF (2017), “Bulgaria. Oversight and Management of State-Owned Enterprises” IMF Technical Assistance Report, International Monetary Fund, Washington
- [5]. Marrez, H. (2015), “The Role of State-Owned Enterprises in Romania” ECFIN Country Focus 12(1), European Commission, Brussels
- [6]. Park, J., D. N. Bobeva-Filipova, M. A. Dimitrov, S. V. Keremidchiev, P. D. Tchipev, 2016, “Governance Innovation for SOEs in Bulgaria: Based on Korean Experience in 31 questions”, In: “2015/16 Knowledge Sharing Program with Bulgaria: Policy Studies for Bulgaria's Sustainable Growth – Enhancing Innovation and Accountability”, Ministry of Strategy and Finance, Republic of Korea, Seoul
- [7]. OECD (2013), “Boards of Directors of State-Owned Enterprises”, OECD Publishing, Organization for Economic Co-operation and Development, Paris.
- [8]. OECD (2015), “Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises, Latvia”, OECD Publishing, Organization for Economic Co-operation and Development, Paris.
- [9]. OECD (2015), “Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises, Lithuania”, OECD Publishing, Organization for Economic Co-operation and Development, Paris.
- [10]. OCDE (2018), “Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices”.
- [11]. Regeringskansliet, (2015), “Annual Report State-Owned Enterprises”, Ministry for Enterprise and Innovation, Sweden, Stockholm
- [12]. Sea-Jin Chang, Sandy Yuan Jin (2017), “The Performance Of State Owned Enterprises In China: An Empirical Analysis of Ownership Control through SASACs”, National University of Singapore.
- [13]. Uwe Böwer (2017), “State-Owned Enterprises in Emerging Europe: The Good, the Bad, and the Ugly”, IMF Working Paper, European Department
- [14]. Ủy ban châu Âu (2016), “Country Report Croatia 2016”, Commission Staff Working Document, European Commission, Brussels
- [15]. Ủy ban châu Âu, (2017), “Country Report Slovenia 2017”, Commission Staff Working Document, European Commission, Brussels.
- [16]. Phạm Thị Tường Vân, Nguyễn Thị Hải Bình (2012), “Kinh nghiệm các nước về quản lý, giám sát vốn nhà nước tại doanh nghiệp”, Tạp chí Tài chính
- [17]. Lê Hoàng Yên, Lê Hoàng Oanh (2018), “Nâng cao hiệu quả giám sát tài chính tại doanh nghiệp nhà nước”, Tạp chí Tài chính.
- [18]. <https://www.economie.gouv.fr/agence-participations-etat/notre-mission-statement>
- [19]. http://en.sasac.gov.cn/2018/07/17/c_7.htm