

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan bản luận án này là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các thông tin, tài liệu trình bày trong luận án là trung thực và có nguồn gốc rõ ràng. Các kết quả nghiên cứu trong luận án chưa từng được công bố trong bất cứ công trình khoa học nào.

Hà Nội, ngày tháng năm 2017

Nghiên cứu sinh

Đỗ Phương Thảo

LỜI CẢM ƠN

Nghiên cứu sinh xin bày tỏ sự biết ơn sâu sắc tới GS, TS. Đinh Văn Sơn và TS. Tống Quốc Trường - Giáo viên hướng dẫn khoa học, đã nhiệt tình hướng dẫn để nghiên cứu sinh có thể hoàn thành luận án này.

Nghiên cứu sinh trân trọng cảm ơn sự hỗ trợ nhiệt tình của các nhà quản lý tại các công ty thuộc Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam trong quá trình thu thập thông tin tài liệu, các chuyên gia tham gia phỏng vấn đã tạo điều kiện thuận lợi, cung cấp các thông tin quý báu, có giá trị thực tiễn giúp nghiên cứu sinh thực hiện luận án. Nghiên cứu sinh chân thành cảm ơn Ban giám hiệu Trường Đại học Thương mại, quý thầy, cô giáo Khoa Sau Đại học, các đồng nghiệp Khoa Tài chính - Ngân hàng và Bộ môn Quản trị tài chính đã tạo mọi điều kiện tốt nhất giúp nghiên cứu sinh hoàn thành luận án.

Cuối cùng, nghiên cứu sinh xin bày tỏ lời cảm ơn tới gia đình và bạn bè đã động viên, giúp đỡ nghiên cứu sinh trong suốt quá trình nghiên cứu và hoàn thành luận án này.

Nghiên cứu sinh

Đỗ Phương Thảo

MỤC LỤC

LỜI CAM ĐOAN.....	i
LỜI CẢM ƠN.....	ii
MỤC LỤC	iii
DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT	vii
DANH MỤC CÁC BIỂU ĐỒ VÀ SƠ ĐỒ.....	viii
DANH MỤC CÁC BẢNG.....	ix
MỞ ĐẦU	1
1. Tính cấp thiết của đề tài luận án	1
2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu.....	2
3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu.....	3
4. Những đóng góp mới của đề tài nghiên cứu	4
5. Kết cấu luận án.....	5
CHƯƠNG 1: TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU	6
1.1. Tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài luận án	6
1.1.1. Các nghiên cứu về doanh nghiệp nhà nước và tập đoàn kinh tế nhà nước	6
1.1.2. Các nghiên cứu về quản lý nhà nước đối với tập đoàn kinh tế nhà nước	7
1.1.3. Các nghiên cứu về hệ thống kiểm soát nội bộ tại tập đoàn kinh tế nhà nước.....	15
1.1.4. Khoảng trống nghiên cứu và những giá trị khoa học, thực tiễn luận án được kế thừa	16
1.2. Câu hỏi nghiên cứu	18
1.3. Phương pháp nghiên cứu đề tài luận án	18
1.3.1. Phương pháp nghiên cứu định tính	18
1.3.2. Phương pháp nghiên cứu định lượng.....	20
1.3.3. Tổng hợp các phương pháp và công cụ hỗ trợ nghiên cứu	23
TÓM TẮT CHƯƠNG 1.....	25
CHƯƠNG 2: CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN VỀ KIỂM SOÁT SỬ DỤNG VỐN NHÀ NƯỚC TẠI TẬP ĐOÀN KINH TẾ NHÀ NƯỚC.....	26
2.1. Một số vấn đề cơ bản về vốn và sử dụng vốn nhà nước tại tập đoàn kinh tế nhà nước.....	26
2.1.1. Tổng quan về tập đoàn kinh tế nhà nước.....	26
2.1.2. Vốn và sử dụng vốn nhà nước tại tập đoàn kinh tế nhà nước	34
2.2. Kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại tập đoàn kinh tế nhà nước.....	37

2.2.1. Khái niệm, mục tiêu, phương thức và thông tin phục vụ kiểm soát sử dụng vốn nhà nước	37
2.2.2. Mô hình kiểm soát sử dụng vốn nhà nước	43
2.2.3. Nội dung kiểm soát sử dụng vốn nhà nước	46
2.3. Tiêu chí đánh giá hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại tập đoàn kinh tế nhà nước và các yếu tố ảnh hưởng	49
2.3.1. Tiêu chí đánh giá hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước	49
2.3.2. Các yếu tố ảnh hưởng đến kiểm soát sử dụng vốn nhà nước	51
2.4. Kinh nghiệm kiểm soát sử dụng vốn tại các tập đoàn kinh tế ở một số nước và bài học rút ra cho Việt Nam	55
2.4.1. Kinh nghiệm kiểm soát sử dụng vốn trong nội bộ tập đoàn kinh tế ở một số quốc gia	55
2.4.2. Kinh nghiệm về quản lý nhà nước trong kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại các tập đoàn kinh tế nhà nước tại Trung Quốc.....	59
2.4.3. Bài học rút ra cho Việt Nam.....	63
TÓM TẮT CHƯƠNG 2.....	65
CHƯƠNG 3: THỰC TRẠNG KIỂM SOÁT SỬ DỤNG VỐN NHÀ NƯỚC TẠI TẬP ĐOÀN CÔNG NGHIỆP THAN - KHOÁNG SẢN VIỆT NAM	66
3.1. Giới thiệu chung về Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam.....	66
3.1.1. Thông tin chung về Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam.....	66
3.1.2. Ngành nghề kinh doanh của Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam.....	67
3.1.3. Chức năng, nhiệm vụ của Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam.....	68
3.1.4. Cơ cấu tổ chức hoạt động của Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam.....	69
3.1.5. Khái quát tình hình hoạt động sản xuất kinh doanh của Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam	70
3.2. Thực trạng vốn và sử dụng vốn nhà nước tại Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam giai đoạn 2011 - 2016.....	72
3.2.1. Thực trạng vốn và nguồn vốn tại Tập đoàn và các đơn vị thành viên.....	72
3.2.2. Thực trạng sử dụng vốn nhà nước của Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam.....	76
3.3. Thực trạng kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam	81
3.3.1. Căn cứ, nguồn thông tin và phương thức kiểm soát sử dụng vốn tại Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam	81

3.3.2. Mô hình kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam.....	84
3.3.3. Nội dung kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam.....	86
3.3.4. Kết quả kiểm định tác động của kiểm soát sử dụng vốn nhà nước đến giá trị gia tăng của Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam và đơn vị thành viên	94
3.4. Đánh giá chung về thực trạng kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam.....	98
3.4.1. Những kết quả đã đạt được.....	98
3.4.2. Hạn chế và nguyên nhân của hạn chế.....	102
TÓM TẮT CHƯƠNG 3.....	112
CHƯƠNG 4: ĐỊNH HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN KIỂM SOÁT SỬ DỤNG VỐN NHÀ NƯỚC TẠI TẬP ĐOÀN CÔNG NGHIỆP THAN - KHOÁNG SẢN VIỆT NAM	114
4.1. Định hướng và quan điểm hoàn thiện kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn 2030	114
4.1.1. Định hướng của Nhà nước về phát triển các tập đoàn kinh tế nhà nước ở Việt Nam.....	114
4.1.2. Mục tiêu chiến lược và định hướng phát triển của Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam.....	115
4.1.3. Định hướng sử dụng vốn nhà nước tại Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam.....	119
4.1.4. Quan điểm hoàn thiện kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam	120
4.2. Các giải pháp hoàn thiện kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam	122
4.2.1. Giải pháp về mô hình tổ chức hoạt động kiểm soát.....	122
4.2.2. Giải pháp về nội dung, quy trình và phương thức kiểm soát	131
4.2.3. Các giải pháp hỗ trợ khác	143
4.3. Kiến nghị với Chính phủ và các cơ quan quản lý nhà nước	147
4.3.1. Đẩy nhanh việc thành lập một cơ quan chuyên trách làm đại diện chủ sở hữu đối với doanh nghiệp nhà nước và cổ phần, vốn góp của Nhà nước tại doanh nghiệp	147
4.3.2. Hoàn thiện khung chính sách về kiểm soát sử dụng vốn nhà nước	151
TÓM TẮT CHƯƠNG 4.....	153
KẾT LUẬN.....	155
DANH MỤC BÀI BÁO KHOA HỌC CÓ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN.....	157

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO.....	158
Phụ lục 1: Thư phỏng vấn.....	164
Phụ lục 2: Thông tin về chuyên gia phỏng vấn	166
Phụ lục 3: Nội dung phỏng vấn.....	167
Phụ lục 4: Tổng hợp kết quả phỏng vấn.....	170
Phụ lục 5: Danh sách các đơn vị thành viên thuộc TKV.....	198
Phụ lục 6: Mô hình 1 - So sánh hiệu quả giữa các doanh nghiệp thuộc TKV với các doanh nghiệp thuộc ngành than - khoáng sản khác không thuộc TKV.....	201
Phụ lục 7: Mô hình 2 - Phân tích xu hướng kiểm soát vốn tác động tới giá trị gia tăng của các doanh nghiệp nói chung	202
Phụ lục 8: Mô hình 3 - Tác động của tỷ lệ vốn chủ sở hữu tới giá trị gia tăng của doanh nghiệp	203
Phụ lục 9: Mô hình 4 - Ảnh hưởng của kiểm soát vốn đến giá trị gia tăng của các doanh nghiệp thuộc TKV	204
Phụ lục 10: Mô hình 5 - Phân tích biến Dvon	205
Phụ lục 11: Mô hình kiểm soát của các cơ quan quản lý nhà nước về sử dụng vốn nhà nước tại TKV	206
Phụ lục 12: Tiêu chí đánh giá hiệu quả và kết quả xếp loại doanh nghiệp tại TKV	210

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

STT	Từ viết tắt	Từ viết đầy đủ
1	CTCP	Công ty cổ phần
2	DATC	Công ty Mua bán nợ
3	DNNN	Doanh nghiệp nhà nước
4	HĐQT	Hội đồng quản trị
5	HTK	Hàng tồn kho
6	LNST	Lợi nhuận sau thuế
7	ROA	Tỷ suất lợi nhuận sau thuế trên tổng tài sản
8	ROE	Tỷ suất lợi nhuận sau thuế trên vốn chủ sở hữu
9	SASAC	Ủy ban Giám sát và Quản lý tài sản quốc hữu (Tại Trung Quốc)
10	SXKD	Sản xuất kinh doanh
11	SCIC	Tổng Công ty Đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước tại doanh nghiệp
12	TĐKTNN	Tập đoàn kinh tế nhà nước
13	TĐKT	Tập đoàn kinh tế
14	TKV	Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam
15	TNHH	Trách nhiệm hữu hạn
16	TSLĐ	Tài sản lưu động
17	UBND	Ủy ban nhân dân
18	VAMC	Công ty thu mua nợ quốc gia tiếng Anh là “Vietnam Asset Management Company”,
19	VIMICO	Tổng công ty Khoáng sản TKV
20	VINACOMIN	Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam (Tên viết tắt Tiếng Anh)
21	WTO	Tổ chức Thương mại Thế giới

DANH MỤC CÁC BIỂU ĐỒ VÀ SƠ ĐỒ

Sơ đồ 2.1: Phương thức kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TĐKTNN	39
Sơ đồ 2.2: Mô hình kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại các TĐKTNN.....	44
Sơ đồ 3.1: Cơ cấu tổ chức hoạt động của TKV	69
Sơ đồ 3.2: Phương thức kiểm soát vốn nhà nước tại TKV	83
Sơ đồ 3.3: Mô hình kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV	84
Sơ đồ 4.1: Mô hình hoạt động của Ban kiểm soát tại Công ty mẹ - Tập đoàn TKV	126
Sơ đồ 4.2: Mô hình hệ thống liên kết nội bộ kiểm soát sử dụng vốn nhà nước	127
Sơ đồ 4.3: Các bước quy trình kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV	137
Sơ đồ 4.4: Điều kiện thực hiện các giải pháp hoàn thiện kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV	146
Sơ đồ 4.5: Kiến nghị cơ chế quản lý, kiểm soát vốn nhà nước tại TKV	151
Biểu đồ 4.1: Tốc độ tăng trưởng giá trị sản xuất công nghiệp ngành Khai thác và chế biến khoáng sản, ngành Than, ngành Điện Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030	116
Biểu đồ 4.2: Quy hoạch phát triển ngành than Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030	117
Biểu đồ 4.3: Kế hoạch đầu tư vốn của TKV giai đoạn 2016 - 2020.....	119

DANH MỤC CÁC BẢNG

Bảng 1.1: Bảng tổng hợp phương pháp nghiên cứu và công cụ hỗ trợ nghiên cứu của luận án.....	24
Bảng 2.1: Tiêu chí xếp loại doanh nghiệp	49
Bảng 3.1: Doanh thu - Lợi nhuận của TKV giai đoạn 2011 - 2016.....	71
Bảng 3.2: Quy mô vốn chủ sở hữu bình quân của các công ty con thuộc TKV.....	73
Bảng 3.3: Tỷ lệ vốn chủ sở hữu của các công ty con thuộc TKV giai đoạn 2011 - 2016	74
Bảng 3.4: Cơ cấu nguồn vốn của TKV giai đoạn 2011 - 2016.....	75
Bảng 3.5: Giá trị đầu tư vốn tại TKV giai đoạn 2013 - 2016	78
Bảng 3.6: Tình hình đầu tư ngoài ngành của TKV giai đoạn 2013 - 2016.....	80
Bảng 3.7: Tình hình bảo toàn vốn và phát triển vốn của TKV giai đoạn 2011 - 2016	87
Bảng 3.8: Kết quả tài chính cơ bản của TKV giai đoạn 2011 - 2016.....	89
Bảng 3.9: So sánh kết quả tài chính của TKV giai đoạn 2006 - 2010 và 2011 - 2016	92
Bảng 3.10: Kết quả tài chính cơ bản của các công ty con thuộc TKV giai đoạn 2011 - 2016	93
Bảng 3.11: Kết quả ước lượng ảnh hưởng của kiểm soát vốn đến giá trị gia tăng của TKV	97

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài luận án

Việt Nam đang trên con đường phát triển và hội nhập mạnh mẽ vào nền kinh tế quốc tế. Các doanh nghiệp Việt Nam đang phải cạnh tranh đối mặt với các TĐKT đa quốc gia trên thế giới đặc biệt là sau khi gia nhập WTO và ký kết các Hiệp định thương mại tự do (FTA). Việc phát triển các TĐKT cũng là một yêu cầu tất yếu của quá trình liên kết và phát triển các loại hình doanh nghiệp, các mối quan hệ hợp tác đầu tư trên cơ sở nhu cầu thị trường. Kinh nghiệm của các nước phát triển trên thế giới cho thấy, các TĐKT lớn là những đầu tàu trong việc phát triển các ngành kinh tế mũi nhọn. Hiện nay, Việt Nam là quốc gia đang phát triển và phải đối mặt với sự cạnh tranh ngày càng gay gắt trong quá trình hội nhập nên vai trò của các TĐKT trở nên quan trọng hơn lúc nào hết.

Việc hình thành và phát triển TĐKTNN tại Việt Nam là chủ trương của Đảng và Nhà nước nhằm đưa nền kinh tế phát triển ổn định và hội nhập với kinh tế thế giới. Trong hầu hết các chính sách ban hành có liên quan, Chính phủ đều thể hiện quyết tâm xây dựng các TĐKTNN mũi nhọn và đủ sức cạnh tranh trên thị trường quốc tế. Đảng và Nhà nước cũng xác định rõ các lĩnh vực trọng điểm, then chốt cần phải đầu tư, duy trì và phát triển tại TĐKTNN.

Tuy nhiên, sau hơn mười năm kể từ khi thành lập cho đến nay, hầu hết TĐKTNN Việt Nam bộc lộ nhiều bất cập như hoạt động không hiệu quả, kinh doanh thua lỗ, tình trạng một số TĐKTNN vi phạm các quy định về SXKD, các sai phạm trong đầu tư và quản lý vốn, tài sản nhà nước chưa được phát hiện kịp thời và có biện pháp chấn chỉnh. Một trong những nguyên nhân của hiện tượng trên xuất phát từ hệ thống kiểm soát TĐKTNN hiện nay chưa phù hợp, đặc biệt là công tác kiểm soát sử dụng vốn nhà nước trong nội bộ tập đoàn còn nhiều hạn chế. Cơ chế kiểm soát vốn nhà nước của tập đoàn còn lỏng lẻo, vi phạm nghiêm trọng các quy định của Nhà nước về quản lý vốn đầu tư, làm thất thoát vốn nhà nước. HĐQT, lãnh đạo của các tập đoàn, tổng công ty có những quyền hạn quá lớn trong các quyết định đầu tư, kinh doanh và sử dụng vốn nhà nước, trong khi đó, lại không xây dựng cơ chế kiểm soát sử dụng vốn hiệu quả và phù hợp.

Hoạt động kiểm soát vốn nhà nước tại tập đoàn chưa có tác dụng cảnh báo và ngăn ngừa việc sử dụng vốn nhà nước kém hiệu quả và bảo vệ được tài sản của nhà nước đầu tư. Đến nay, các vấn đề nổi cộm đối với tính hiệu quả và hiệu lực công tác

kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại các TĐKTNN ở Việt Nam vẫn chưa được lưu tâm đúng mức. Trên thực tế, vẫn còn khuyết thiếu các quy định pháp quy mang tính định lượng đối với hoạt động kiểm soát vốn nhà nước tại TĐKTNN.

Trong số các TĐKTNN tại Việt Nam, Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam là một trong số các tập đoàn được Nhà nước ưu tiên phát triển hàng đầu. Việc thành lập và phát triển TKV nhằm hướng tới các mục tiêu chung đã đề ra, đẩy mạnh tăng trưởng, phát triển bền vững, trụ cột đảm bảo an ninh năng lượng quốc gia, góp phần vào công cuộc xây dựng và bảo vệ Tổ quốc. Trong quá trình hoạt động, TKV đã đạt được nhiều thành tích đáng ghi nhận và đóng góp cho sự phát triển kinh tế của đất nước. Tuy nhiên, kết quả hoạt động SXKD trong giai đoạn 2011 - 2016 được đánh giá còn thấp và chưa tương xứng với sự đầu tư của Nhà nước và kỳ vọng của xã hội. Giống như các TĐKTNN tại Việt Nam hiện nay, trong số rất nhiều nguyên nhân tồn tại, hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV gặp rất nhiều khó khăn, lúng túng và là vấn đề nổi cộm.

Bên cạnh đó, từ năm 2013, Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án tổng thể tái cơ cấu nền kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng và chỉ rõ tái cơ cấu TĐKTNN là một yêu cầu bức thiết của nền kinh tế. Trong đó, Chính phủ nhấn mạnh vào nội dung tái cấu trúc vốn tại các TĐKTNN và kiểm soát chặt chẽ, hiệu quả phần vốn nhà nước đầu tư tại tập đoàn.

Xuất phát từ những bất cập trong sử dụng vốn nhà nước hiện nay tại TKV và sự đòi hỏi tất yếu trong thay đổi của nền kinh tế, nghiên cứu sinh quyết định lựa chọn đề tài: ***“Giải pháp hoàn thiện kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam”*** làm đề tài luận án tiến sĩ.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

**** Mục đích nghiên cứu***

Đánh giá thực trạng kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV giai đoạn 2011 - 2016 từ đó đề xuất định hướng và giải pháp có căn cứ khoa học và giá trị thực tiễn đối với hoàn thiện kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV.

**** Nhiệm vụ nghiên cứu***

Một là, hệ thống hóa các vấn đề lý luận và tìm hiểu kinh nghiệm thực tiễn của một số tập đoàn về kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TĐKTNN.

Hai là, đánh giá thực trạng vốn và sử dụng vốn nhà nước, kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV giai đoạn 2011-2016, phân tích kết quả đạt được, hạn chế và nguyên nhân của hạn chế.

Ba là, xác định mục tiêu, định hướng phát triển và làm rõ quan điểm kiểm soát sử dụng vốn nhà nước của TKV đến năm 2020, tầm nhìn 2030.

Bốn là, đề xuất hệ thống giải pháp hoàn thiện kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

*** Đối tượng nghiên cứu**

Đối tượng nghiên cứu của luận án tập trung vào thực trạng vốn và sử dụng vốn nhà nước, kiểm soát sử dụng vốn nhà nước: nội dung, mô hình tổ chức, tiêu chí đánh giá và các yếu tố ảnh hưởng đến kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TĐKTNN.

*** Cách tiếp cận nghiên cứu**

NCS thực hiện nghiên cứu trên góc độ quản lý kinh tế trong nội bộ tập đoàn, hoạt động quản lý nhà nước đối với tập đoàn được xem xét là yếu tố ảnh hưởng đến quản lý kinh tế trong nội bộ tập đoàn.

*** Phạm vi nghiên cứu**

- Về nội dung:

+ Trong phạm vi luận án, NCS tập trung nghiên cứu về thực trạng vốn và sử dụng vốn nhà nước, kiểm soát sử dụng vốn nhà nước từ công ty mẹ đến các công ty con thuộc TKV; hoạt động quản lý sử dụng vốn nhà nước của các cơ quan quản lý nhà nước đối với TKV được xem xét trên góc độ tiếp cận là yếu tố ảnh hưởng đến kiểm soát sử dụng vốn nhà nước trong nội bộ tập đoàn.

+ Chủ thể của hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước là công ty mẹ của TKV.

+ Khách thể kiểm soát (đối tượng bị kiểm soát) là các công ty con của TKV được công ty mẹ đầu tư vốn nhà nước phục vụ cho hoạt động đầu tư, SXKD, bao gồm: công ty TNHH Một thành viên nắm giữ 100% vốn điều lệ (05 đơn vị), các công ty con cổ phần (36 đơn vị) (*Xem phụ lục 5*).

- Về thời gian:

+ Luận án nghiên cứu thực trạng kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV giai đoạn 2011 - 2016. Một số chỉ tiêu tài chính của luận án chỉ trình bày trong giai đoạn 2013 - 2016 vì khó khăn khách quan NCS không tiếp cận được nguồn số liệu năm 2011, 2012 (*cụ thể Bảng 3.5 và Bảng 3.6*).

+ Thời gian áp dụng các đề xuất giải pháp từ nay đến năm 2020, tầm nhìn 2030.

4. Những đóng góp mới của đề tài nghiên cứu

**** Những đóng góp mới về học thuật, lý luận***

Luận án đã làm rõ các vấn đề lý luận về vốn và sử dụng vốn nhà nước, xác lập mô hình kiểm soát và các tiêu chí đánh giá kiểm soát sử dụng vốn nhà nước trong nội bộ các TĐKTNN. Từ đó, áp dụng các quan điểm lý thuyết vào nghiên cứu thực trạng kiểm soát vốn tại TKV.

Từ nghiên cứu kinh nghiệm kiểm soát sử dụng vốn nhà nước trong TĐKT tại các quốc gia Pháp, Hàn Quốc và Trung Quốc, luận án đã tìm ra được những điểm chung, điểm khác biệt và những hạn chế trong quá trình kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại tập đoàn của các nước trên. Trên cơ sở đó, luận án rút ra bốn bài học kinh nghiệm cho Việt Nam trong hoàn thiện kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại các TĐKTNN.

**** Những kết luận mới về đánh giá thực tiễn***

Luận án vận dụng mô hình Cobb - Douglas trong nghiên cứu định lượng, phương pháp phỏng vấn chuyên gia và kết hợp các phương pháp nghiên cứu khác trong đánh giá thực trạng kiểm soát sử dụng vốn tại TKV giai đoạn 2011 - 2016 và đã chỉ ra: (i) Công ty mẹ tại TKV đã xây dựng mô hình kiểm soát sử dụng vốn tại công ty con, tuy nhiên, thực tế áp dụng hoạt động kiểm soát còn chưa chuyên nghiệp và lỏng lẻo; (ii) Mô hình kiểm soát vốn nhà nước tại TKV chưa đáp ứng được các yêu cầu thực tiễn kiểm soát; (iii) Các tiêu chí kiểm soát còn sơ sài và chưa đánh giá được toàn diện kết quả của hoạt động kiểm soát; (iv) Công tác khắc phục và ngăn chặn sai phạm sau kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại công ty con chưa được công ty mẹ chú trọng.

Kết quả nghiên cứu định lượng và định tính trong luận án cho thấy: (i) Có mối quan hệ tương tác giữa hoạt động kiểm soát vốn nhà nước tới giá trị gia tăng tại

các công ty con thuộc TKV; (ii) Chưa thấy rõ vai trò của tỷ lệ vốn nhà nước tại công ty con của TKV có tác động tới giá trị gia tăng của công ty; (iii) Hiện nay, kiểm soát vốn nhà nước tại TKV có tác động không tốt tới giá trị gia tăng của công ty; (iv) Nghiên cứu so sánh chỉ ra kết quả hoạt động kinh doanh tại các công ty con của TKV không hiệu quả bằng các doanh nghiệp than - khoáng sản khác không thuộc TKV.

**** Những đề xuất mới về chính sách, giải pháp***

Từ định hướng phát triển và quan điểm hoàn thiện kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV đến năm 2020, tầm nhìn 2030, luận án đã đề xuất ba nhóm giải pháp cụ thể về kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV, bao gồm: (1) Giải pháp về mô hình tổ chức hoạt động kiểm soát; (2) Giải pháp về nội dung, quy trình và phương thức kiểm soát vốn nhà nước tại TKV; (3) Nhóm các giải pháp hỗ trợ khác.

Đồng thời, để các giải pháp có tính thực tiễn và hiệu quả, luận án đưa ra kiến nghị với Nhà nước về việc thành lập một cơ quan chuyên trách làm đại diện chủ sở hữu đối với DNNN và cổ phần, vốn góp của Nhà nước tại doanh nghiệp và các kiến nghị về hoàn thiện khung chính sách liên quan đến kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TĐKTNN.

5. Kết cấu luận án

Ngoài phần mở đầu, mục lục, danh mục từ viết tắt, danh mục bảng biểu, sơ đồ, danh mục tài liệu tham khảo, phụ lục, luận án được kết cấu thành 4 chương:

Chương 1: Tổng quan tình hình nghiên cứu và phương pháp nghiên cứu.

Chương 2: Cơ sở lý luận và thực tiễn về kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại tập đoàn kinh tế nhà nước.

Chương 3: Thực trạng kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam.

Chương 4: Định hướng và giải pháp hoàn thiện kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam.

CHƯƠNG 1: TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

1.1. Tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài luận án

1.1.1. Các nghiên cứu về doanh nghiệp nhà nước và tập đoàn kinh tế nhà nước

Thứ nhất, tác giả Minh Châu (2005), sách “Tập đoàn kinh tế và một số vấn đề xây dựng tập đoàn kinh tế ở Việt Nam”, NXB Bưu Điện.

Tác phẩm là một cuốn sách gồm bốn chương phản ánh một cách khái quát về tình hình xây dựng và hình thành các TĐKT mạnh ở Việt Nam để cạnh tranh và hội nhập kinh tế quốc tế có hiệu quả.

Trong đó, tác giả đề cập những vấn đề lý luận cơ bản về TĐKT, kinh nghiệm hình thành, phát triển và quá trình cải cách của một số tập đoàn lớn trên thế giới, giới thiệu mô hình TĐKT của Trung Quốc và những bài học kinh nghiệm từ mô hình này. Đặc biệt, cuốn sách tổng hợp và hệ thống các văn bản về chủ trương, chính sách, định hướng của Đảng, Chính phủ liên quan đến TĐKTNN.

Thứ hai, tác giả Trần Kim Hào - Bùi Văn Dũng (đồng chủ biên năm 2014), sách "Hình thành, phát triển và quản lý tập đoàn kinh tế: lý luận, kinh nghiệm quốc tế và bài học cho Việt Nam", NXB Hồng Đức.

Cuốn sách là kết quả nghiên cứu khoa học của hai tác giả nhằm khái quát tình hình phát triển của TĐKTNN Việt Nam giai đoạn 2011 - 2015. Nghiên cứu đã tập trung làm rõ các nội dung liên quan đến TĐKTNN bao gồm khái niệm, đặc điểm, các phương thức hình thành TĐKT và các mối quan hệ, liên kết và mô hình tổ chức trong TĐKT. Ngoài ra, để định hướng cho sự phát triển của các TĐKT trong giai đoạn 2016 - 2020, tầm nhìn 2030, cuốn sách tìm hiểu kinh nghiệm của một số quốc gia như Anh, Pháp, Đức, Trung Quốc, Hàn Quốc trong hình thành và phát triển TĐKT. Từ đó, các tác giả rút ra một số bài học quan trọng từ nghiên cứu lý luận và kinh nghiệm quốc tế như: (i) Tổ chức quản lý điều hành TĐKT cần thực hiện thông qua công ty mẹ và một số phương thức khác phù hợp với đặc thù của từng TĐKT; (ii) Nhà nước phải đóng vai trò kiến tạo trong tạo lập khung pháp luật, ban hành và thực hiện các chính sách, chương trình nhằm hỗ trợ TĐKT; (iii) Xây dựng và tổ chức thực hiện đồng bộ các cơ chế, chính sách nâng cao hiệu quả hoạt động TĐKTNN; (iv) Nhà nước cần xây dựng hệ thống các tiêu chí giám sát hiệu quả của TĐKT một cách toàn diện, có hệ thống và đảm bảo tính khả thi.

Thứ ba, Tiến sĩ Neil Efirid (2010) - Đại học George Washington, DNNN như là một phương tiện để giữ ổn định.

Hướng nghiên cứu là phân tích và minh chứng để làm rõ nhận định về các DNNN có thể coi như một phương tiện cho sự ổn định kinh tế cũng như chính trị của một quốc gia. Để phục vụ cho nghiên cứu của mình, tác giả lần lượt xem xét và giải quyết các vấn đề theo định hướng: Xem xét tầm quan trọng của các DNNN và các TĐKTNN đối với sự phát triển của nền kinh tế, tìm kiếm các điều kiện trong nước và quốc tế hỗ trợ cho các DNNN trong nền kinh tế cạnh tranh, nghiên cứu các chi phí liên quan đến tái cấu trúc DNNN và đánh giá các nhóm doanh nghiệp cần được ưu tiên trong quá trình tái cấu trúc.

Bằng phương pháp thu thập dữ liệu sơ cấp, phương pháp phân tích, hệ thống hóa vấn đề nghiên cứu, trong tác phẩm của mình, tác giả đã làm rõ cho người đọc những nội dung sau: (1) Khẳng định được tầm quan trọng của các DNNN trong việc ổn định kinh tế. Trong đó, tác giả chứng minh nhận định của mình bằng cách chỉ ra các quốc gia đã thành công trong việc sử dụng các DNNN như một công cụ để điều hành nền kinh tế như Liberia, Mozambique, Afghanistan... (2) Rút ra được các kết luận trong việc điều hành các DNNN, cách kiểm soát và đo lường tiến độ thực hiện các kế hoạch tại các doanh nghiệp, hiệu quả sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp và tăng cường hiệu quả hoạt động tại các doanh nghiệp này. Thông qua phân tích và các luận chứng được nêu ra, tác giả khẳng định, sự tồn tại của các DNNN là quan trọng đối với nền kinh tế và sự tồn tại này được coi là một công cụ hữu hiệu để Chính phủ điều hành sự ổn định của đất nước cả về kinh tế cũng như chính trị.

1.1.2. Các nghiên cứu về quản lý nhà nước đối với tập đoàn kinh tế nhà nước

1.1.2.1. Những nghiên cứu về quản lý nhà nước đối với hoạt động của tập đoàn

Nghiên cứu về vấn đề này có thể kể đến luận án tiến sĩ kinh tế “*Quản lý nhà nước đối với tập đoàn kinh tế nhà nước ở Việt Nam*”, 2012, của tác giả Nguyễn Thị Hà Đông. Hướng nghiên cứu chính của đề tài là phân tích lý luận, thực trạng về công tác quản lý nhà nước đối với các TĐKTNN. Mặt khác, đưa ra các kiến nghị trong việc quản lý của nhà nước đối với các TĐKTNN trong giai đoạn hiện nay. Trong quá trình nghiên cứu, tác giả đã sử dụng phương pháp thống kê, phương pháp phân tích hệ thống, phương pháp thực chứng. Ngoài ra, tác giả cũng kế thừa các kết quả đã được công bố ở các công trình trước đó để làm rõ thêm nội dung nghiên cứu

của mình. Tác giả đã làm sáng tỏ các lý thuyết liên quan đến TĐKTNN, sự cần thiết của quản lý nhà nước với các tập đoàn trên cả 2 vai trò: Vai trò quản lý nhà nước với TĐKT và vai trò Nhà nước là chủ sở hữu các TĐKTNN. Đặc biệt, tác giả nghiên cứu các bài học kinh nghiệm về quản lý nhà nước đối với các TĐKT ở một số nước như Trung Quốc, Thụy Điển và đề xuất các giải pháp nhằm hoàn thiện quản lý nhà nước đối với các TĐKTNN ở Việt nam trong những năm tới. Các giải pháp đều xuất phát trên cơ sở thực trạng thực tế và có giá trị tham khảo cao, cụ thể: (1) Giải pháp hoàn thiện cơ sở pháp lý đối với các TĐKTNN, trong đó nhấn mạnh tầm quan trọng của việc hoàn thiện môi trường pháp lý, tạo điều kiện cho các tập đoàn khai thác và sử dụng hiệu quả các nguồn lực để phát triển; (2) Đổi mới cơ chế quản lý tài chính tại các TĐKT để các Tập đoàn phát huy tối đa khả năng huy động và sử dụng vốn đầu tư có hiệu quả; (3) Đổi mới công tác tuyển chọn bổ nhiệm cán bộ đại diện nhà nước (chủ sở hữu) trực tiếp quản lý Tập đoàn; (4) Hoàn thiện thủ tục hành chính trong quản lý nhà nước đối với TĐKT, quản lý các TĐKT thông qua hệ thống pháp luật của Việt Nam; (5) Hoàn thiện các chính sách quản lý vĩ mô của Nhà nước liên quan đến thuế, giá cả, lãi suất, tỷ giá. Đồng thời luận án đã thành công trong việc hệ thống hóa và góp phần bổ sung cơ sở lý luận về quản lý nhà nước đối với TĐKTNN, tổng quan được kinh nghiệm trong quản lý Nhà nước tại Trung Quốc và Thụy Điển, từ đó rút ra được 8 bài học có giá trị thực tiễn cho Việt Nam.

Bên cạnh đó, có thể kể đến luận án tiến sĩ kinh tế “*Quản lý tài chính góp phần nâng cao năng lực cạnh tranh của các tập đoàn kinh tế Việt Nam*”, 2012 của tác giả Vũ Anh Tuấn. Nội dung của luận án là phân tích, đánh giá thực trạng quản lý tài chính với vấn đề nâng cao năng lực cạnh tranh của các TĐKTNN ở Việt Nam trong những năm qua. Tác giả sử dụng các phương pháp khác nhau bao gồm: phương pháp tổng hợp và so sánh với các mô hình quản lý và kinh nghiệm tại các TĐKT ở nhiều quốc gia khác nhau như Trung Quốc, Hàn Quốc, Pháp; phương pháp tổng hợp, thống kê, sơ đồ hóa thành các biểu mẫu phục vụ cho nghiên cứu. Thành công của luận án là đã khái quát hoá khái niệm cơ bản về TĐKT, đặc biệt nhấn mạnh và làm rõ nội dung của quản lý tài chính gắn với mục tiêu nâng cao năng lực cạnh tranh và đã cụ thể hoá được thành 8 tiêu chí phản ánh năng lực cạnh tranh của TĐKT. Bên cạnh đó, luận án đã phân tích được thực trạng năng lực cạnh tranh của các Tập đoàn trên cơ sở phân tích hai điển hình là Tập đoàn Dầu khí Quốc gia Việt Nam và Tập đoàn Công nghiệp tàu thuỷ Việt Nam (Vinashin). Cuối cùng, tác giả đã

đề xuất được các giải pháp cụ thể có căn cứ khoa học và tính khả thi về quản lý tài chính nhằm nâng cao năng lực cạnh tranh của các TĐKT Việt Nam.

Nghiên cứu "*Quản lý nhà nước đối với DNNN ở nước ta hiện nay*" năm 2012 của PGS.TS Ngô Quang Minh tại Hội thảo khoa học: Đổi mới, nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước, bảo đảm vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, Học viện chính trị - Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh, tr203-213. Tác giả đã khái quát bức tranh chung về DNNN tại Việt Nam và chỉ ra những mặt yếu kém của DNNN về năng suất lao động, hiệu quả đầu tư thấp và các mối quan hệ chòng chéo dẫn đến kém hiệu quả trong quản lý nhà nước tại các DNNN. Từ đó, tác giả chỉ ra cần xem xét và xác định lại vai trò đích thực của các DNNN trong nền kinh tế, từ đó, quản lý nhà nước cần loại bỏ cơ chế ưu đãi dưới hình thức bao cấp hoặc bảo hộ, xác định rõ đại diện chủ sở hữu nhà nước tại các DNNN và các TĐKT, chú ý đến cơ chế kiểm soát và gắn trách nhiệm với các cá nhân, tổ chức thực hiện nhiệm vụ này. Bên cạnh đó, nghiên cứu còn đưa ra nhiều định hướng vĩ mô trong quản lý nhà nước tại các TĐKT.

1.1.2.2. Các nghiên cứu về vấn đề chủ sở hữu nhà nước tại các tập đoàn kinh tế nhà nước

Luận án tiến sĩ kinh tế "Tái cấu trúc vốn tại Tập đoàn Dầu khí Quốc gia Việt Nam", 2014 của Vũ Thị Ngọc Lan.

Xác định tái cấu trúc vốn tại Tập đoàn Dầu khí Quốc gia Việt Nam là một nhiệm vụ trọng tâm trong quá trình tái cấu trúc Tập đoàn để đảm bảo cho sự phát triển của Tập đoàn được lành mạnh, ổn định và vững chắc. Do đó, luận án đã lựa chọn và tập trung nghiên cứu một số vấn đề cụ thể như sau: (1) Vấn đề cấu trúc vốn và vốn nhà nước tại các TĐKT; (2) Nhận dạng một số tồn tại chính của doanh nghiệp tác động đến cơ cấu vốn của các doanh nghiệp tại Tập đoàn Dầu khí Quốc gia Việt Nam; (3) Đánh giá thực trạng cấu trúc vốn tại các doanh nghiệp thuộc Tập đoàn bao gồm các vấn đề về vốn chủ sở hữu, nợ và tình hình chi phí vốn tại các doanh nghiệp thuộc Tập đoàn; (4) Phân tích tác động của các nhân tố đến cấu trúc vốn của các doanh nghiệp thuộc Tập đoàn và đặc biệt chỉ ra các hạn chế và nguyên nhân của hạn chế trong cấu trúc vốn tại các doanh nghiệp thuộc Tập đoàn Dầu khí Quốc gia Việt Nam; (4) Xác định các giải pháp và các điều kiện để thực thi các giải pháp tái cấu trúc vốn tại các doanh nghiệp thuộc Tập đoàn Dầu khí Quốc gia Việt Nam.

TS Trần Hoa Phượng (2012) với nghiên cứu "Kinh nghiệm của một số quốc gia về thực hiện quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu đối với doanh nghiệp nhà nước", Hội thảo khoa học: Đổi mới, nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước, bảo đảm vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, Học viện chính trị - Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh, tr465-477.

Nghiên cứu tiếp cận với một nội dung rất sáng tạo là đưa ra kinh nghiệm quản lý doanh nghiệp nhà nước tại các quốc gia khác trên thế giới, trên cơ sở đó đối chiếu với thực trạng hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước Việt Nam để đưa ra các nhóm giải pháp phù hợp. Trên cơ sở tổng hợp các nguồn số liệu và khái quát hóa thành các nhóm nội dung lớn, tác giả nêu ra kinh nghiệm về hoạt động và quản lý doanh nghiệp nhà nước tại các nước công nghiệp phát triển, kinh nghiệm của các nền kinh tế cải cách và chuyển đổi. Tiếp đó, tác giả nêu rõ các vấn đề còn tồn tại của các doanh nghiệp nhà nước Việt Nam, đó là; đóng góp cho GDP thấp, nhiều doanh nghiệp làm ăn thua lỗ, dư nợ ở mức đáng báo động, đầu tư tràn lan kém hiệu quả, quá trình chuyển đổi, tái cơ cấu chậm. Cuối cùng, bài viết đề xuất các nhóm giải pháp trong đó nêu bật nội dung là làm thế nào để vốn nhà nước đầu tư cho các doanh nghiệp được sử dụng hiệu quả, xác định rõ vai trò của nhà nước trong việc quản lý vốn nhà nước. Nhà nước cần hoàn thiện thể chế quản lý DNNN, thực hiện quyền và trách nhiệm của chủ sở hữu nhà nước đối với vốn và tài sản nhà nước tại doanh nghiệp, bổ sung các văn bản luật và dưới luật để các doanh nghiệp có cơ sở thực hiện.

Chuyên đề báo cáo thuộc luận án tiến sĩ của tác giả Stine Ludvigsen tại Trường đại học BI Na Uy với nội dung "Vốn chủ sở hữu nhà nước và kiểm soát doanh nghiệp - Dẫn chứng từ kinh nghiệm của Na Uy và Thụy Điển" năm 2010.

Vấn đề quản lý DNNN luôn chiếm vị trí quan trọng trong số các hoạt động của Chính phủ tại các nước Châu Âu. Do đó, chuyên đề hướng đến giải quyết vấn đề chính giữa sở hữu nhà nước và quản trị tài chính doanh nghiệp. Trong đó, tác giả đã phân tích tình huống dựa trên dữ liệu của hai nước Bắc Âu là Na Uy và Thụy Điển giai đoạn 2005 - 2010. Tác giả nhấn mạnh vào các mô hình hoạt động của các DNNN nhằm đưa ra các bức tranh thực tế trong việc đưa ra quyết định quản trị tài chính. Chuyên đề được triển khai dựa trên lý thuyết về tầm quan trọng của quản trị DNNN, động cơ của Nhà nước và các giám đốc điều hành doanh nghiệp trong hoạt động quản trị tài chính doanh nghiệp. Tác giả tiếp cận 3 mô hình: mô hình danh tiếng, mô hình tái tranh cử và mô hình tư tưởng làm cơ sở để phân tích các nội dung

của luận án. Tác giả phân tích và nhận định vấn đề được đặt trong bối cảnh kinh tế cụ thể của quốc gia. Sử dụng phương pháp thu thập dữ liệu, thiết lập các phương trình toán học nhằm biểu thị mối quan hệ giữa các biến số và kết hợp các chỉ số kinh tế để phân tích vấn đề.

Kết quả nghiên cứu của chuyên đề được trình bày gồm 09 chương đã làm rõ được những nội dung chính sau đây: (1) Làm rõ lý thuyết về sở hữu nhà nước và tầm quan trọng của quản lý DNNN; (2) Đưa ra một số mô hình hoạt động của các DNNN; (3) Nêu ra các khuôn khổ thể chế về mặt pháp luật và đặc điểm hoạt động của loại hình DNNN, trên cơ sở đó nêu rõ các nguyên tắc và hướng dẫn cách áp dụng trong công tác quản trị công ty; (4) Luận án dành một phần không nhỏ để nêu rõ vai trò của CEO trong điều hành DNNN, trong đó nêu rất rõ quyền hạn và trách nhiệm của CEO gắn liền với các lợi ích kinh tế và pháp luật trong công tác quản trị, đặc biệt là quản trị tài chính. Nghiên cứu làm rõ nội dung liên quan đến thanh toán cổ tức tại các DNNN, phân tích cụ thể ảnh hưởng của các tiêu chí kinh tế và mục tiêu chính trị trong việc đưa ra các quyết định tài chính. Với các tình huống được nghiên cứu điển hình tại Na-uy và Thụy Điển, nghiên cứu đã làm sáng tỏ về mặt lý luận tầm quan trọng của công tác quản trị doanh nghiệp nhà nước và mối quan hệ giữa sở hữu nhà nước và quản trị tài chính doanh nghiệp.

1.1.2.3. Những nghiên cứu về vấn đề quản lý vốn nhà nước đầu tư tại tập đoàn

Đề cập đến nội dung này, TS Đỗ Thị Thục và TS Nguyễn Thị Thu Hương đã có những phân tích trong cuốn sách “*Quản lý vốn nhà nước đầu tư tại các doanh nghiệp Việt Nam*” [14]. Đây là một cuốn sách đề cập đến vấn đề hiệu quả sử dụng vốn nhà nước đầu tư tại các DNNN sau khi đã cổ phần hóa. Trong đó, các tác giả đã khẳng định việc nâng cao hiệu quả sử dụng vốn nhà nước đầu tư tại các doanh nghiệp vẫn là một đề tài còn nóng, còn mang tính thời sự và trong đó còn rất nhiều vấn đề tồn tại cần được làm rõ, cụ thể như: chưa có quy định rõ ràng, cụ thể về quyền lợi, trách nhiệm của người đại diện hoặc kiêm nhiệm quản lý cổ phần nhà nước trong các doanh nghiệp sau cổ phần hóa DNNN. Các tác giả cũng đã chỉ rõ các mặt hạn chế như: Quyết định đầu tư vốn tại các doanh nghiệp còn dàn trải, chông chéo; cơ chế thoái vốn đầu tư nhà nước tại công ty cổ phần, cơ chế cung cấp thông tin phục vụ giám sát hoạt động đối với công ty cổ phần chưa được quy định rõ ràng. Trong đó, tác giả bàn về hoạt động của SCIC.

Trên cơ sở những vấn đề đặt ra, cuốn sách đi sâu vào ba nội dung chính bao gồm các vấn đề: (1) Hệ thống một cách rõ ràng lý thuyết về quản lý vốn nhà nước

đầu tư tại các doanh nghiệp ở Việt Nam hiện nay; (2) Đưa ra các bài học cụ thể về quản lý vốn nhà nước đầu tư vào các doanh nghiệp tại Thụy Điển, Hungary, Singapore, Trung Quốc và trên cơ sở đó rút ra các bài học kinh nghiệm cho Việt Nam; (3) Đề xuất một số giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý vốn nhà nước đầu tư tại các doanh nghiệp của Việt Nam, và đi sâu vào nhóm doanh nghiệp có vốn đầu tư của Nhà nước. Với những nội dung nghiên cứu của ấn phẩm đã giúp định hướng cho người đọc những nội dung khái quát nhất về hiệu quả sử dụng vốn nhà nước tại các DNN, trong đó có các TĐKTNN.

Với cùng vấn đề nghiên cứu, tác giả Phạm Thị Thanh Hòa đã có các phân tích trong luận án tiến sĩ kinh tế “*Cơ chế quản lý vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp ở Việt Nam*” năm 2012 [29]. Nội dung chính của luận án là đánh giá thực trạng về vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp và cơ chế quản lý vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp từ góc độ quản lý của chủ sở hữu nhà nước, bao gồm: cơ chế đầu tư, cơ chế quản lý sử dụng vốn, cơ chế phân phối lợi nhuận sau thuế, cơ chế kiểm tra giám sát, hình thức thực hiện quyền sở hữu. Tác giả đã sử dụng phương pháp nghiên cứu khoa học kết hợp lý luận và thực tiễn. Cụ thể, luận án sử dụng phương pháp thống kê, phân tích số liệu, thông tin, so sánh, phương pháp diễn giải nhằm đánh giá đúng thực trạng về vốn, cơ chế quản lý vốn nhà nước đầu tư tại các doanh nghiệp giai đoạn 2001 - 2010. Kết quả của công trình nghiên cứu đã làm rõ khái niệm vốn đầu tư nhà nước tại các doanh nghiệp, xây dựng hệ thống lý thuyết một cách rõ ràng làm cơ sở để hoạch định và phân tích tốt thực trạng đầu tư vốn nhà nước tại các doanh nghiệp của Việt Nam. Thành công của tác giả là đã nghiên cứu kinh nghiệm của một số nước có nền kinh tế phát triển trong việc đổi mới cơ chế quản lý vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp. Từ đó, tác giả đã đưa ra các giải pháp nhằm hoàn thiện mô hình đại diện vốn chủ sở hữu nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp, giải pháp về đổi mới cơ chế giám sát việc sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp, cụ thể các giải pháp sau: (i) Hoàn thiện cơ chế đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp, trong đó xác định rõ mục tiêu đầu tư, lĩnh vực, ngành nghề mà nhà nước cần đầu tư và xác định rõ phương thức đầu tư vốn tại các doanh nghiệp. (ii) Hoàn thiện cơ chế sử dụng vốn nhà nước, cơ chế phân chia lợi ích kinh tế, cơ chế giám sát việc đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp và tăng cường giám sát, đánh giá hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp có vốn đầu tư của nhà nước, đồng thời hoàn thiện hệ thống cung cấp thông tin phục vụ cho công tác giám sát vốn nhà nước.

1.1.2.4. Các nghiên cứu về giám sát sử dụng vốn nhà nước tại tập đoàn

Thứ nhất, TS. Nguyễn Đình Cung (chủ biên), Phan Đức Hiếu, Nguyễn Minh Thảo “Cơ chế và các tiêu chí giám sát các hoạt động của DNNN”, 2014, NXB Tri thức.

Nghiên cứu gồm ba nội dung: (1) Nghiên cứu thực tiễn quốc tế về cơ chế và hệ thống các chỉ tiêu giám sát DNNN, tập trung vào Hàn Quốc; (2) Rà soát và đánh giá cơ chế và chỉ tiêu giám sát DNNN hiện nay của Việt Nam, những mặt được, chưa được và chỉ ra khoảng cách của cơ chế giám sát, đánh giá hiện hành so với thực tiễn quốc tế; (3) Đề xuất cải thiện bộ tiêu chí, quy trình và thể chế giám sát các DNNN. Nghiên cứu về thực tiễn quốc tế chủ yếu được thu thập thông qua các tài liệu sẵn có và tập trung vào Hàn Quốc và vận dụng cho Việt Nam. Về phần đánh giá thực trạng hệ thống giám sát DNNN được thực hiện trên hai cách thức là so sánh với thông lệ, kinh nghiệm quốc tế về hệ thống giám sát nói chung và giám sát DNNN nói riêng và thực tế phỏng vấn, làm việc trực tiếp với khoảng 10 DNNN ở Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh. Từ đó đưa ra kiến nghị sửa đổi hệ thống giám sát DNNN ở Việt Nam.

Thứ hai, tác giả Phùng Thế Hùng (9/2013), với bài viết “Giám sát vốn nhà nước: Nhìn từ sai phạm của VNPT”, Tạp chí Kinh tế và dự báo, số 18 (9/2013), t14-16.

Những sai phạm nghiêm trọng trong quản lý sử dụng vốn nhà nước tại Tập đoàn VNPT năm 2013 được Thanh tra Chính phủ công bố đã đặt ra rất nhiều vấn đề cần phải nghiên cứu và xem xét về chất lượng giám sát vốn nhà nước tại các doanh nghiệp nhà nước. Trên cơ sở nội dung được sự quan tâm rất nhiều của dư luận, tác giả đi sâu phân tích làm rõ những mảng còn tồn tại và đưa ra một số quan điểm cá nhân để nâng cao chất lượng giám sát vốn nhà nước.

Bằng phương pháp thu thập dữ liệu, phương pháp phân tích số liệu để khái quát hóa thành các nhận định, tác giả đã tìm ra được những lỗ hổng trong khâu giám sát vốn nhà nước tại các Tập đoàn nói chung, bao gồm: (1) Chưa có nhiều đột phá trong quy định của Nhà nước về giám sát, các văn bản, Nghị quyết được ban hành nhiều, tuy nhiên, trong công tác giám sát, chưa phát hiện được sai phạm về tài chính nào, các vụ việc sai phạm khi đã được phát hiện thì đều nghiêm trọng, hậu quả để lại lớn và sai phạm đã diễn ra trong thời gian dài. (2) Hệ thống tiêu chí giám sát tuy đã phân theo từng lĩnh vực, ngành nghề nhưng còn giản đơn. (3) Chức năng đại

diện chủ sở hữu nhà nước còn phân tán, nên trách nhiệm trong quản lý, giám sát chưa rõ ràng, trong đó, bất cập nhất là công tác kiểm tra, giám sát nội bộ chưa được coi trọng.

Trên cơ sở những bất cập được phát hiện, tác giả đã đưa ra các ý kiến đóng góp để nâng cao chất lượng giám sát vốn nhà nước, cụ thể: (1) Sớm ban hành Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh; (2) Đẩy mạnh kiểm tra, giám sát nội bộ DNNN; (3) Nên thiết lập một ủy ban giám sát vốn nhà nước độc lập; (4) Đẩy mạnh và nâng cao chất lượng kiểm toán độc lập.

Thứ ba, nghiên cứu trên Báo Asian "Chiến lược của các DNNN Trung Quốc và vấn đề kiểm soát sở hữu" của Mikael Mattlin, giảng viên Đại học Helsinki năm 2012.

Bài viết nghiên cứu về chiến lược của các DNNN Trung Quốc và kiểm soát quyền sở hữu. Tác giả đánh giá những cải cách trong việc điều hành của Chính phủ và chiến lược tài chính của các DNNN. Cụ thể, xem xét lại các chính sách sở hữu của Nhà nước tại các doanh nghiệp và đề xuất mô hình kiểm soát tập trung các DNNN. Trong đó, Chính phủ Trung Quốc sẽ kiểm soát doanh nghiệp chặt chẽ hơn về các mặt: Chiến lược phát triển, tài chính, vốn nhà nước đầu tư và thu nhập tạo ra.

Thông qua nghiên cứu của mình, tác giả đã khẳng định những nội dung sau:

(1) Đưa các các luận điểm khẳng định sự tồn tại của các DNNN trong sự phát triển kinh tế của Trung Quốc là thiết yếu và quan trọng.

(2) Đánh giá thực trạng tái cơ cấu các DNNN và việc thành lập Ủy ban điều hành và giám sát tài sản thuộc Hội đồng Nhà nước (SASAC) năm 2003. SASAC đánh dấu một quá trình mới trong việc xác định lại mối quan hệ giữa Trung ương và các doanh nghiệp trong đó Chính phủ sẽ kiểm soát chặt chẽ hơn các quyết định đầu tư và quản lý doanh nghiệp.

(3) Tác giả trình bày quan điểm cá nhân trong việc xác định các nhóm doanh nghiệp nào sẽ là nhóm doanh nghiệp cần được ưu tiên tập trung phát triển, xem xét kỹ vấn đề tư nhân hóa tại các nhóm doanh nghiệp này bởi nó bị ảnh hưởng nhiều của yếu tố chính trị. Cho đến gần đây, mô hình quản lý được duy trì vẫn là Nhà nước giữ vị trí kiểm soát quan trọng, trong đó lượng cổ phần nắm giữ thường là 55 - 70%.

(4) Bài viết định hướng một số giải pháp nhằm tăng cường kiểm soát tài chính tại các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Tác giả nhấn mạnh lại vai trò

của SASAC và nêu ra những mặt cần phải điều chỉnh nhằm tăng hiệu quả hoạt động của SASAC.

Với mục tiêu đã đề ra, bài viết khẳng định quan điểm rất rõ ràng của tác giả đó là giảm quyền sở hữu nhưng tăng quyền giám sát và quản lý tài chính. Đặc biệt, cần tăng cường chức năng quản lý của Nhà nước thông qua hoạt động của SASAC.

Thứ tư, Ấn phẩm phát hành bởi Bộ Tài chính Trinidad và Tobago năm 2011 về "Nâng cao hệ thống kiểm soát DNNN".

Đây là một ấn phẩm được xuất bản bởi Bộ Tài chính của Chính phủ nước Cộng hòa Trinidad và Tobago, trong đó nêu rõ quan điểm và định hướng nhằm cải thiện khung quản trị doanh nghiệp tại các DNNN. Tác phẩm sử dụng phương pháp tập hợp dữ liệu, bám sát các văn bản luật làm cơ sở pháp lý để đưa ra định hướng trong công tác quản trị, sơ đồ hóa các mối quan hệ để người đọc dễ dàng theo dõi.

Kết quả nghiên cứu gồm báo cáo dài 200 trang đề cập đến một số nội dung sau: (1) Làm rõ vai trò, chức năng của các DNNN trong nền kinh tế và nêu rõ mối quan hệ giữa các DNNN với sự quản lý của Chính phủ. (2) Hướng dẫn, chỉ đạo thực hiện giám sát tài chính của Chính phủ với các DNNN. (3) Hướng dẫn việc thực hiện và tuân thủ của các DNNN thông qua báo cáo tài chính doanh nghiệp, đặc biệt là báo cáo lưu chuyển tiền tệ, danh mục đầu tư chứng khoán và các dự án đầu tư, kiểm soát hoạt động kinh doanh bởi các chỉ số tài chính.

1.1.3. Các nghiên cứu về hệ thống kiểm soát nội bộ tại tập đoàn kinh tế nhà nước

Tác giả Nguyễn Thị Lan Anh đã nghiên cứu hệ thống kiểm soát nội bộ trong TĐKTNN trong luận án tiến sĩ kinh tế "*Hoàn thiện hệ thống kiểm soát nội bộ tại Tập đoàn Hóa chất Việt Nam*" năm 2013. Nhà nước đã ký quyết định thành lập Tập đoàn Hoá chất Việt Nam năm 2009 trên cơ sở sắp xếp lại Tổng Công ty Hoá chất Việt Nam. Với quy mô lớn và hoạt động đa ngành nghề, việc thiết lập một hệ thống kiểm soát nội bộ đủ mạnh để hỗ trợ cho công tác quản lý là một tất yếu khách quan nhằm đảm bảo cho Tập đoàn đạt được các mục tiêu đề ra. Nội dung luận án tập trung nghiên cứu lý luận về hệ thống kiểm soát nội bộ trong các đơn vị hoạt động theo mô hình TĐKT, kinh nghiệm quốc tế về hệ thống kiểm soát nội bộ của các tập đoàn trên thế giới và thực trạng tại Tập đoàn Hóa chất Việt Nam. Từ đó đưa ra các giải pháp hoàn thiện cho hệ thống kiểm soát nội bộ cho Tập đoàn Hóa chất Việt Nam. Những đóng góp của luận án thể hiện ở cả hai mặt lý luận và thực tiễn. Về lý luận đã làm rõ những vấn đề lý luận cơ bản về hệ thống kiểm soát nội bộ tại doanh

nghiệp và phân tích các quan điểm khác nhau, từ đó tổng quát đưa ra mô hình tổ chức hệ thống kiểm soát nội bộ làm khung lý thuyết nghiên cứu tại Tập đoàn Hoá chất Việt Nam. Về thực tiễn đã điều tra, phân tích, đánh giá thực trạng hệ thống kiểm soát nội bộ tại Tập đoàn. Kết quả đánh giá chỉ ra những mặt đạt được, đặc biệt là những tồn tại và nguyên nhân của những tồn tại, từ đó luận án đề xuất những giải pháp hoàn thiện hệ thống kiểm soát nội bộ tại Tập đoàn Hoá chất Việt Nam cụ thể như: (1) Hoàn thiện các yếu tố cấu thành hệ thống kiểm soát nội bộ; (2) Hoàn thiện quy chế quản lý người đại diện; (3) Hoàn thiện kiểm soát vốn tại Tập đoàn và một số giải pháp tái cấu trúc Tập đoàn.

Nghiên cứu "*Đặc điểm hệ thống kiểm soát nội bộ trong các TĐKT*" của tác giả Nguyễn Thị Phương Hoa đăng trên Tạp chí Kiểm toán số 8/2011 đã chỉ ra những đặc điểm cơ bản của hệ thống kiểm soát nội bộ trong TĐKT để giúp người đọc định hướng trong việc hình thành và xây dựng một hệ thống kiểm soát phù hợp. Trong kiểm soát nội bộ tại TĐKT cần căn cứ vào các đặc điểm liên quan đến môi trường kiểm soát, đặc thù quản lý, cơ cấu tổ chức, mô hình tổ chức và các chính sách nhân sự được áp dụng.

Bên cạnh đó, nghiên cứu "*Thiết kế và vận hành hệ thống kiểm soát nội bộ theo mô hình tập đoàn*" đăng trên Tạp chí Kế toán và Kiểm toán số 7/2016 của Nguyễn Thanh Thủy đã gợi ý hệ thống kiểm soát nội bộ phải được thiết kế dưới góc độ chủ sở hữu kiểm soát hoạt động của các đơn vị một cách hiệu quả, phù hợp với quy mô, ngành nghề và lĩnh vực kinh doanh của tập đoàn. Đặc biệt, trong thiết kế mô hình kiểm soát cần phải tránh hiện tượng chồng chéo và phải đảm bảo mối liên hệ giữa công ty mẹ và các công ty con trong tập đoàn. Đối với quan hệ về vốn, chủ thể đầu tư và sở hữu vốn không nên tham gia điều hành hoạt động của tập đoàn mà chỉ nên quyết định đầu tư vốn và quản lý vốn đầu tư của mình thông qua quyền kiểm soát. Đối với các TĐKTNN tại Việt Nam, cần xây dựng một cơ chế kiểm soát phù hợp với thực tế và đặc thù của từng tập đoàn.

1.1.4. Khoảng trống nghiên cứu và những giá trị khoa học, thực tiễn luận án được kế thừa

* Khoảng trống nghiên cứu

Với tổng quan các công trình nghiên cứu trong và ngoài nước có liên quan đến đề tài luận án cho thấy, các nghiên cứu đã được công bố còn tồn tại những giới hạn và khoảng trống nghiên cứu sau:

- Các nghiên cứu đã đề cập nhiều đến kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại các TĐKTNN dưới góc độ kiểm soát của Nhà nước tới các tập đoàn. Tuy nhiên, chưa có nhiều công trình nghiên cứu cụ thể kiểm soát sử dụng vốn nhà nước của công ty mẹ tới các công ty con trong tập đoàn.

- Chưa có nhiều nghiên cứu chuyên sâu về mô hình kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại các TĐKTNN nói chung và tại một TĐKTNN cụ thể tại Việt Nam.

- Chưa có công trình nghiên cứu nào đã công bố liên quan đến kiểm soát sử dụng vốn nhà nước giữa công ty mẹ và công ty con tại một TĐKTNN Việt Nam.

* Hướng nghiên cứu của luận án

Căn cứ vào giới hạn và khoảng trống nghiên cứu, luận án sẽ tập trung làm rõ các nội dung chính sau:

- ✓ Xây dựng cơ sở lý luận và mô hình thực tiễn trong kiểm soát sử dụng vốn nhà nước ngay trong nội bộ các tập đoàn.
- ✓ Phân tích thực trạng kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV giai đoạn 2011 - 2016.
- ✓ Đưa ra các kết luận thông qua kiểm định ảnh hưởng kiểm soát vốn nhà nước của công ty mẹ tới giá trị gia tăng tại các công ty con thuộc TKV.
- ✓ Đề xuất các giải pháp đối với hoạt động kiểm soát sử dụng vốn tại TKV và các kiến nghị đối với việc điều chỉnh chính sách phù hợp với hoạt động kiểm soát vốn trên thực tế tại các TĐKTNN Việt Nam.

* Những giá trị khoa học, thực tiễn luận án được kế thừa

Luận án kế thừa được từ các công trình nghiên cứu trong và ngoài nước như sau:

- Tham khảo các mô hình cơ cấu tổ chức của nhiều TĐKTNN trên thế giới với cách thức tổ chức hoạt động chặt chẽ, hiệu quả để định hướng xây dựng mô hình kiểm soát vốn nhà nước phù hợp tại TĐKTNN Việt Nam.

- Từ kinh nghiệm quản lý vốn nhà nước tại một số tập đoàn lớn trên thế giới để nghiên cứu, vận dụng trong kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV.

- Kinh nghiệm điều hành và quan điểm quản lý vốn nhà nước của các TĐKTNN tại các quốc gia khác nhau giúp xây dựng các nhóm giải pháp có giá trị thực tiễn cao áp dụng tại TKV nói riêng các TĐKTNN Việt Nam nói chung.

1.2. Câu hỏi nghiên cứu

Dựa trên cơ sở lý luận cũng như thực tiễn về vấn đề nghiên cứu, luận án được thực hiện để trả lời cho những câu hỏi chính sau:

- **Một là**, thế nào là vốn nhà nước và kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại các TĐKTNN?

- **Hai là**, công ty mẹ kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại các công ty con như thế nào? Mục tiêu, căn cứ, nội dung kiểm soát sử dụng vốn nhà nước là gì? Vấn đề phân cấp và tổ chức thực hiện kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV như thế nào? Tiêu chí đánh giá hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước của công ty mẹ tới công ty con và các yếu tố ảnh hưởng?

- **Ba là**, công ty mẹ TKV sử dụng những tiêu chí nào để đánh giá hoạt động sử dụng vốn tại các công ty con?

- **Bốn là**, thực trạng kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV giai đoạn 2011 - 2016 như thế nào và kết quả kiểm soát sử dụng vốn có tác động như thế nào đến giá trị gia tăng của tập đoàn, sử dụng mô hình nào để đo lường mức độ tác động đó?

- **Năm là**, TKV cần đề ra các nhóm giải pháp cụ thể nào để tăng cường kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại Tập đoàn?

1.3. Phương pháp nghiên cứu đề tài luận án

Để giải quyết các câu hỏi nghiên cứu của luận án, NCS sử dụng kết hợp hai phương pháp nghiên cứu là phương pháp nghiên cứu định tính và phương pháp nghiên cứu định lượng.

1.3.1. Phương pháp nghiên cứu định tính

1.3.1.1. Thông tin sơ cấp

Để có được nguồn thông tin sơ cấp, NCS thực hiện phương pháp phỏng vấn chuyên gia.

Mục đích của phương pháp phỏng vấn chuyên gia: luận án sử dụng phương pháp phỏng vấn chuyên gia để làm tăng giá trị chuyên môn và thực tiễn về các nhận định liên quan đến hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV. Các quan điểm và ý kiến đóng góp của các chuyên gia góp phần giúp NCS đề xuất các giải pháp có giá trị thực tiễn và nâng cao chất lượng của luận án.

Người được phỏng vấn: Người tham gia phỏng vấn là các chuyên gia kinh tế trong lĩnh vực quản lý nhà nước đối với TĐKTNN, lãnh đạo các Tập đoàn/Tổng Công ty nhà nước, các nhà nghiên cứu tại các Viện nghiên cứu, các Trường Đại học tại Việt Nam (*Xem phụ lục 2*).

Câu hỏi phỏng vấn: NCS xây dựng 08 câu hỏi theo các vấn đề liên quan trực tiếp đến các nội dung của luận án (*Xem phụ lục 3*).

Phương thức ghi nhận thông tin: Sau khi gửi thư phỏng vấn (*Xem phụ lục 1*), được sự cho phép của các chuyên gia, NCS gặp trực tiếp các chuyên gia để tiến hành phỏng vấn theo 08 câu hỏi đã được chuẩn bị. Buổi phỏng vấn với các chuyên gia được ghi chép đầy đủ, trung thực làm tư liệu phục vụ cho nghiên cứu. Kết thúc buổi phỏng vấn, các chuyên gia ký xác nhận đã tham gia phỏng vấn.

Thời gian phỏng vấn: 60 phút.

Xử lý thông tin phỏng vấn: Dựa vào thông tin do các chuyên gia cung cấp trong buổi phỏng vấn, NCS tổng hợp ý kiến chuyên gia theo câu hỏi. Với mỗi câu hỏi, NCS kẻ bảng và tổng hợp các ý kiến theo vấn đề và sử dụng các thông tin thu thập được trong một số nội dung của luận án (*Xem phụ lục 4*).

1.3.1.2. Thông tin thứ cấp

❖ Dữ liệu thứ cấp

Dữ liệu thứ cấp được thu thập từ các nguồn tin cậy trong nước, cụ thể gồm:

- Các số liệu tài chính trong báo cáo tài chính hợp nhất, báo cáo tài chính của công ty mẹ, báo cáo tài chính các công ty con của TKV. Các báo cáo tài chính đều được HĐQT thông qua và công bố trên trang web www.vinacomin.vn và các trang web chính thức của công ty con.

- Số liệu về doanh thu, chi phí, lợi nhuận, các chỉ tiêu tài chính đã được tính toán, thông tin vốn nhà nước đầu tư vào các dự án của TKV được thu thập từ các báo cáo tổng kết công tác quản lý kinh tế tổng hợp và phương hướng nhiệm vụ các năm từ 2011 đến 2016. Ngoài ra, các số liệu về tình hình huy động và sử dụng vốn nhà nước tại TKV được thu thập từ Báo cáo giám sát tài chính hàng năm của TKV gửi Bộ Công thương và Bộ Tài chính. Các Báo cáo được cung cấp bởi Phòng Tài chính của TKV.

- Các Nghị định, Thông tư, Quyết định, văn bản hướng dẫn có liên quan được công bố trên Cổng thông tin điện tử Chính phủ www.chinhphu.vn.

❖ Xử lý thông tin, dữ liệu thứ cấp

Các dữ liệu thứ cấp sau khi thu thập được xử lý và mô tả thông qua hệ thống bảng biểu, sơ đồ nhằm tính toán các chỉ tiêu tài chính của TKV, sự biến động tăng giảm của từng nhóm chỉ số trong giai đoạn 2011-2016. Ngoài ra, các số liệu được đưa vào Excel để có các biểu đồ dạng hình cột (Column), dạng hình tròn (Pie) để dễ dàng so sánh, đối chiếu kết quả đạt được với các chỉ tiêu đặt ra.

1.3.2. Phương pháp nghiên cứu định lượng

❖ Mô hình nghiên cứu

Trên cơ sở các kết luận được rút ra từ phương pháp nghiên cứu định tính, NCS sử dụng phương pháp nghiên cứu định lượng để kiểm định và bổ sung tính chính xác của các kết luận. Phương pháp nghiên cứu định lượng cho phép kiểm định mối quan hệ giữa kiểm soát vốn (công ty mẹ kiểm soát công ty con) của TKV với giá trị gia tăng của tập đoàn, ảnh hưởng của tỷ lệ vốn nhà nước trong công ty tới giá trị gia tăng của công ty đó và so sánh tính hiệu quả trong việc sử dụng vốn giữa các công ty thuộc TKV và công ty cùng ngành than - khoáng sản không thuộc TKV.

Cụ thể, để xem xét ảnh hưởng từ các yếu tố đến hoạt động sản xuất của doanh nghiệp, nghiên cứu sử dụng mô hình Cobb - Douglas. Trong kinh tế học, hàm sản xuất Cobb - Douglas được sử dụng rộng rãi và phổ biến trong việc phân tích, nghiên cứu mối quan hệ giữa lượng đầu vào và đầu ra. Mô hình này được đề xuất bởi Knut Wicksell (1851 - 1926) và được thử nghiệm với bằng chứng thống kê của Charles Cobb và Paul Douglas năm 1928. Mô hình dạng Cobb-Douglas là dạng cơ bản được các nhà nghiên cứu trong và ngoài nước sử dụng phổ biến trong việc đánh giá ảnh hưởng của các yếu tố nguồn lực đến tăng trưởng ở cấp quốc gia, cấp vùng hay cấp tỉnh, đến kết quả đầu ra ở cấp doanh nghiệp hay đánh giá hiệu quả ở cấp doanh nghiệp. Có nhiều công trình trong và ngoài nước áp dụng hàm sản xuất Cobb - Douglas trong nghiên cứu và hiệu quả của mô hình được chứng minh là khá chính xác. Hàm Cobb - Douglas tổng quát có dạng như sau:

$$Y = A.K^\alpha.L^\beta e^X \quad (1)$$

Trong đó:

- Y là giá trị tăng thêm;
- A là mức năng suất bình quân chung;
- K là vốn cố định;

- L lao động làm việc;
- X là yếu tố khác;
- α hệ số đóng góp của vốn;
- β hệ số đóng góp của lao động.

Biến đổi (1) bằng cách logarit hai vế, ta có:

$$\text{Ln}Y = \text{Ln}A + \alpha\text{Ln}K + \beta\text{Ln}L + \lambda\text{Ln}X \quad (2)$$

Tham số A và các hệ số α , β , λ có thể tính được trên cơ sở áp dụng phương pháp bình phương nhỏ nhất (OLS).

Trên cơ sở mô hình khung lý thuyết đã được xây dựng, áp dụng (2) để ước lượng ảnh hưởng của kiểm soát vốn nhà nước từ công ty mẹ đến công ty con đối với hoạt động của các công ty con, ta có mô hình ước lượng có dạng:

$$\text{LnVA}_{it} = \beta_0 + \beta_1\text{LnK}_{it} + \beta_2\text{LnL}_{it} + \beta_3\text{SIZE}_{it} + \beta_4D_{it} + \beta_5\text{KSVon} + e_{it} \quad (3)$$

Trong đó,

- i và t tương ứng chỉ số doanh nghiệp và thời gian;
- LnVA là logarit của giá trị gia tăng. Giá trị gia tăng của doanh nghiệp (LnVA) được tính theo phương pháp thu nhập, bằng thu nhập của người lao động + thu nhập của doanh nghiệp + hao mòn tài sản + Tổng thuế và các khoản phí, lệ phí phải nộp Nhà nước - Thuế VAT bán hàng nội địa - Thuế tiêu thụ đặc biệt;
- Tài sản (LnK): được tính toán bằng bình quân giữa tổng tài sản tại thời điểm đầu năm và cuối năm;
- Số lao động bình quân (LnL): Là số lao động trung bình trong năm, được tính bằng trung bình cộng số lao động đầu năm và số lao động cuối năm trong doanh nghiệp;
- SIZE: bằng 1 nếu là doanh nghiệp nhỏ và vừa; bằng 0 nếu là các doanh nghiệp lớn;
- D: bằng 1 nếu doanh nghiệp thuộc TKV, bằng 0 nếu là các doanh nghiệp khác thuộc ngành than - khoáng sản;
- Kiểm soát vốn (KSVon), có thể được đo bằng một số biến số sau đây:

- + Tỷ lệ vốn chủ sở hữu (tylevon), phản ánh phần trăm vốn nhà nước tại các công ty con;
- + Sở hữu 100% vốn nhà nước (Dvon), Dvon nhận giá trị bằng 1 nếu doanh nghiệp có 100% vốn nhà nước, Dvon nhận giá trị bằng 0 trong các trường hợp còn lại.
- + Phần trăm thay đổi vốn chủ sở hữu cuối năm so với đầu năm (C_per_vcsh), phản ánh tốc độ tăng/giảm vốn chủ sở hữu giữa 2 kỳ liên tiếp tác động đến giá trị gia tăng của doanh nghiệp như thế nào (tính bảo toàn vốn);
- + Biến tương tác giữa biến D (doanh nghiệp TKV) và Phần trăm thay đổi vốn chủ sở hữu (C_per_vcsh) là D_change, phản ánh ảnh hưởng của thay đổi vốn chủ sở hữu từ các doanh nghiệp TKV đến giá trị gia tăng của doanh nghiệp như thế nào.

Kết quả ước lượng từ mô hình trên sẽ cung cấp thông tin về tác động của biến độc lập lên biến phụ thuộc, ví dụ tác động của biến LnK (biến độc lập) đến biến Y sẽ được xác định bằng công thức sau:

$$\frac{\partial \text{LnVA}}{\partial \text{LnK}} = \beta_1$$

Tương tự đối với các biến số khác, sẽ có hệ số tác động tương ứng là đạo hàm riêng của hàm LnVA theo biến độc lập.

Nghiên cứu ước lượng mô hình với số liệu doanh nghiệp bằng phương pháp bình phương nhỏ nhất (OLS) thông qua phần mềm phân tích thống kê, kinh tế lượng STATA phiên bản 13.

❖ Nguồn số liệu

Số liệu sử dụng trong xây dựng mô hình là dữ liệu thu thập từ điều tra doanh nghiệp hàng năm của Tổng cục Thống kê. Nghiên cứu sử dụng kết quả số liệu điều tra từ năm 2011 đến 2015 để tiến hành phân tích (ứng với năm điều tra từ 2012 đến 2016).

Điều tra doanh nghiệp của Tổng cục Thống kê là cuộc tổng điều tra nhằm đáp ứng yêu cầu thông tin về doanh nghiệp phục vụ cho việc tính toán và công bố về các chỉ tiêu doanh nghiệp thuộc hệ thống chỉ tiêu quốc gia, phục vụ cho việc lập bảng cân đối liên ngành và xây dựng hệ số chi phí trung gian của các ngành kinh tế

phục vụ yêu cầu về quản lý, hoạch định chính sách, kế hoạch phát triển doanh nghiệp của quốc gia và từng địa phương.

Từ cơ sở dữ liệu này, nghiên cứu lựa chọn các doanh nghiệp thuộc TKV là đối tượng nghiên cứu chính (trừ các đơn vị sự nghiệp hạch toán độc lập của TKV) (*Xem phụ lục 5*). Bên cạnh đó nghiên cứu sử dụng thông tin của một số doanh nghiệp thuộc ngành than khoáng sản khác (không thuộc TKV) để so sánh, đối chứng.

❖ Các bước thực hiện

Số liệu điều tra doanh nghiệp của Tổng cục Thống kê được lưu dưới định dạng file của phần mềm Stata. Để xử lý thống kê và ước lượng mô hình từ số liệu điều tra doanh nghiệp, nghiên cứu thực hiện theo các bước sau:

Bước 1: Đọc bảng hỏi, xác định các câu hỏi và các thông tin liên quan.

Bước 2: Sử dụng phần mềm STATA để mở số liệu điều tra của Tổng cục Thống kê cho từng năm, giữ lại các biến số (các thông tin) đã được xác định ở Bước 1, sau đó đặt lại tên biến cho thống nhất giữa các năm và theo ký hiệu đã được trình bày ở phần mô hình nghiên cứu.

Bước 3: Sử dụng lệnh trong STATA (append) để nối các file dữ liệu từ năm 2012 đến 2016.

Bước 4: Khai thác dữ liệu:

+ Tạo ra các biến được định nghĩa trong phần mô hình nghiên cứu, ví dụ như: LnVA, LnK, LnL, SIZE, D, KSVon.

+ Tạo ra các biểu bảng theo nhu cầu phân tích từ dữ liệu với sự trợ giúp bằng lệnh "table" trong STATA.

+ Ước lượng các mô hình hồi quy với số liệu doanh nghiệp bằng phương pháp bình phương nhỏ nhất (OLS) thông qua phần mềm phân tích thống kê, kinh tế lượng STATA phiên bản 13.

1.3.3. Tổng hợp các phương pháp và công cụ hỗ trợ nghiên cứu

Để hoàn thành luận án, NCS đã sử dụng các phương pháp và công cụ hỗ trợ nghiên cứu được tổng hợp qua bảng sau:

Bảng 1.1: Bảng tổng hợp phương pháp nghiên cứu và công cụ hỗ trợ nghiên cứu của luận án

STT	Phương pháp nghiên cứu	Nội dung nghiên cứu tương ứng
<i>Phương pháp luận</i>		
1	Phương pháp luận: chủ nghĩa duy vật biện chứng và chủ nghĩa duy vật lịch sử	Toàn bộ luận án
<i>Phương pháp nghiên cứu cụ thể</i>		
2	Phương pháp thống kê, mô tả	Tổng quan tình hình nghiên cứu
3	Phương pháp phân tích, tổng hợp	<ul style="list-style-type: none"> - Tổng quan về TĐKTNN; - Khái niệm về vốn và sử dụng vốn nhà nước tại các TĐKTNN; - Khái niệm, mục tiêu, căn cứ, nội dung và phân cấp thực hiện kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại các TĐKTNN; - Các tiêu chí đánh giá và yếu tố ảnh hưởng đến kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại các TĐKTNN; - Định hướng của Nhà nước về phát triển các TĐKTNN ở Việt Nam; - Mục tiêu và quan điểm của TKV trong hoàn thiện kiểm soát sử dụng vốn nhà nước
4	Phương pháp phân tích, so sánh, tổng hợp	<ul style="list-style-type: none"> - Kinh nghiệm kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại một số quốc gia và bài học kinh nghiệm rút ra cho Việt Nam; - Khái quát chung về tình hình tài chính của TKV giai đoạn 2011 - 2016; - Thực trạng kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV; - Thành công, hạn chế và nguyên nhân của hạn chế trong kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV; - Giải pháp hoàn thiện kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV.
5	Phương pháp phỏng vấn chuyên gia	<ul style="list-style-type: none"> - Thực trạng kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV; - Thành công, hạn chế và nguyên nhân của hạn chế trong kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV; - Giải pháp hoàn thiện kiểm soát sử dụng vốn nhà

STT	Phương pháp nghiên cứu	Nội dung nghiên cứu tương ứng
		nước tại TKV. - Kiến nghị với Chính phủ và các cơ quan quản lý nhà nước
STT	Công cụ hỗ trợ	Nội dung nghiên cứu
1	Bảng, biểu đồ, sơ đồ	- Tình hình tài chính và kết quả kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV; - Cơ cấu tổ chức, mô hình, phân cấp kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV; - Tốc độ tăng trưởng và quy hoạch phát triển ngành than - khoáng sản Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn 2030.
2	Mô hình Cobb - Douglas và phần mềm phân tích thống kê, kinh tế lượng STATA phiên bản 13.	- Nội dung cụ thể trình bày tại mục 1.3.2 và mục 3.3.4

TÓM TẮT CHƯƠNG 1

Trong chương 1, luận án tập trung trình bày hai nội dung chính là tổng quan tình hình nghiên cứu và phương pháp nghiên cứu.

Với việc tổng quan hình hình nghiên cứu trong và ngoài nước, luận án đã khái quát thành các nội dung chính: (1) Nghiên cứu về DNNN và các TĐKTNN; (2) Nghiên cứu về quản lý nhà nước đối với TĐKTNN; (3) Nghiên cứu về hệ thống kiểm soát nội bộ tại các TĐKTNN. Trên cơ sở đó, luận án tìm ra các khoảng trống nghiên cứu, đặt ra các câu hỏi nghiên cứu cần giải quyết.

Luận án giới thiệu các phương pháp nghiên cứu được sử dụng trong quá trình thực hiện đề tài luận án, đó là: phương pháp nghiên cứu định tính với việc phỏng vấn chuyên gia được sử dụng để thu thập thông tin sơ cấp nhằm nâng cao giá trị các nhận định và kết luận trong luận án, nguồn thông tin thứ cấp nhằm đưa ra kết quả, kết luận về thực trạng kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV. Ngoài ra, phương pháp nghiên cứu định lượng được sử dụng để hỗ trợ kiểm định tính chính xác của các kết quả nghiên cứu.

CHƯƠNG 2: CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN VỀ KIỂM SOÁT SỬ DỤNG VỐN NHÀ NƯỚC TẠI TẬP ĐOÀN KINH TẾ NHÀ NƯỚC

2.1. Một số vấn đề cơ bản về vốn và sử dụng vốn nhà nước tại tập đoàn kinh tế nhà nước

2.1.1. Tổng quan về tập đoàn kinh tế nhà nước

2.1.1.1. Khái niệm tập đoàn kinh tế

Trên thế giới, TĐKT đã xuất hiện từ nửa cuối thế kỷ 19 và đóng góp rất quan trọng đối với sự phát triển về kinh tế - chính trị - xã hội của mỗi quốc gia cũng như kinh tế thế giới. Trong giai đoạn 2011 - 2015, ước tính tổng doanh thu trung bình của 500 TĐKT lớn nhất thế giới mỗi năm là 45.000 tỷ USD, xấp xỉ khoảng 60% GDP toàn cầu và tạo ra việc làm cho gần 120 triệu lao động. Hiện nay, trong bối cảnh hội nhập kinh tế và cạnh tranh mạnh mẽ, việc hình thành các TĐKT lớn vẫn là một xu hướng phát triển tốt nhằm theo đuổi mục tiêu phát triển các doanh nghiệp có quy mô thực sự lớn để mở rộng thị trường và tăng năng lực cạnh tranh giữa các quốc gia. Tuy nhiên, khái niệm và cách nhận diện TĐKT có rất nhiều quan điểm. Ở các nước khác nhau, TĐKT được gắn với những tên gọi khác nhau tùy theo cách tiếp cận, mục tiêu quản lý và tính phù hợp theo giai đoạn phát triển của TĐKT. Hiện nay, phần lớn các nước gọi TĐKT là *enterprise group* hay *business group* trong khi tại Ấn Độ dùng thuật ngữ *business houses*, Hàn Quốc gọi là *Chaebol*, Nhật Bản là *Keiretsu* và Trung Quốc tiếp cận với thuật ngữ *tập đoàn doanh nghiệp*. Sự đa dạng trong cách sử dụng các thuật ngữ trên nói lên tính đa dạng của hình thức liên kết trong TĐKT [50].

Dưới góc độ khái niệm, hiện có nhiều cách tiếp cận khác nhau về TĐKT, song cho đến nay chưa đưa ra được một khái niệm chuẩn tắc, trọn vẹn được công luận thừa nhận. Theo từ điển Business English, TĐKT được xác nhận là một tổ hợp các công ty độc lập về mặt pháp lý gồm một công ty mẹ và nhiều công ty hay chi nhánh góp vốn cổ phần chịu sự kiểm soát của công ty mẹ. Luật pháp Cộng hòa Liên bang Đức quy định tại Điều 18 Luật Chứng khoán ban hành năm 2002: “Nếu một doanh nghiệp chi phối và nhiều doanh nghiệp bị chi phối cùng nhau tập hợp lại dưới sự lãnh đạo thống nhất của doanh nghiệp chi phối thì các doanh nghiệp này hình thành nên một TĐKT”. Theo nghiên cứu của nhóm các tác giả Trường đại học Oxford năm 2010 có đưa ra cách tiếp cận khái niệm TĐKT tại nhiều nước khác nhau, trong đó, tại Nhật Bản, TĐKT (Keiretsu) là một nhóm doanh nghiệp độc lập

về mặt pháp lý, nắm giữ cổ phần của nhau và thiết lập mối quan hệ mật thiết với nguồn vốn, nguồn nhân lực, công nghệ, cung ứng nguyên vật liệu, tiêu thụ sản phẩm. Trong khi đó, Hàn Quốc lại xác định TĐKT (Chaebol) là một tập hợp các công ty độc lập về mặt pháp lý nhưng có liên kết với nhau bởi các mối quan hệ ràng buộc chính thức hoặc không chính thức và cùng nhau phối hợp hoạt động [50].

Tóm lại, có nhiều khái niệm khác nhau về TĐKT tùy theo cách thức tiếp cận. Theo NCS: *“TĐKT là một tổ hợp các doanh nghiệp có tư cách pháp nhân, được pháp luật thừa nhận, hoạt động cùng ngành hay nhiều ngành khác nhau, có mối quan hệ ràng buộc về vốn, tài chính, chiến lược phát triển... nhằm đạt được lợi ích của các bên tham gia”*.

2.1.1.2. Khái niệm tập đoàn kinh tế nhà nước

Ở nhiều nước, TĐKTNN về cơ bản là các TĐKT được hình thành trên cơ sở một DNNN có quy mô rất lớn như tại Nhật Bản, Hàn Quốc, Malaysia, Pháp, Đức hoặc tổng công ty nhà nước có sẵn mối quan hệ mật thiết bên trong và cơ cấu tổ chức theo hướng tập đoàn (Trung Quốc). Khi thành lập, các TĐKTNN đều có quy mô hoạt động lớn cả về vốn và tài sản, có tính sở hữu nhà nước, được hưởng sự đầu tư về vốn và nhiều chính sách ưu đãi của Nhà nước trong quá trình hoạt động SXKD nhằm đạt được mục tiêu kinh tế - chính trị - xã hội đã đề ra.

TĐKTNN tại Việt Nam được thành lập dựa trên những công ty có quy mô lớn, giữ vai trò nòng cốt trong những ngành nghề, lĩnh vực then chốt trong nền kinh tế và là công cụ quan trọng để Nhà nước điều tiết kinh tế vĩ mô. Theo Nghị định số 139/2007/NĐ-CP của Chính phủ ban hành ngày 05 tháng 9 năm 2007 quy định *“TĐKTNN bao gồm nhóm các công ty có tư cách pháp nhân độc lập, được hình thành trên cơ sở tập hợp, liên kết thông qua đầu tư, góp vốn, sáp nhập, mua lại, tổ chức lại hoặc các hình thức liên kết khác; gắn bó lâu dài với nhau về lợi ích kinh tế, công nghệ, thị trường và các dịch vụ kinh doanh khác tạo thành tổ hợp kinh doanh có từ hai cấp doanh nghiệp trở lên dưới hình thức công ty mẹ - công ty con. Việc tổ chức hoạt động của tập đoàn do các công ty thành lập tập đoàn tự thỏa thuận quyết định”*. Công ty mẹ và các công ty con có vốn và tài sản riêng, có quyền chiếm hữu, sử dụng, định đoạt tài sản của mình theo quy định của pháp luật và theo thỏa thuận chung của TĐKT, tổng công ty. Nhà nước là chủ sở hữu vốn nhà nước trực tiếp đầu tư tại công ty mẹ. Công ty mẹ là chủ sở hữu vốn do công ty mẹ đầu tư tại các công ty con, công ty liên kết.

Từ các nhận định trên, theo quan điểm của NCS: “*TĐKTNN là TĐKT được nhận vốn đầu tư từ Nhà nước và do Nhà nước làm chủ sở hữu. Cơ cấu bộ máy tổ chức TĐKTNN bao gồm các nhóm công ty gồm công ty mẹ, các doanh nghiệp thành viên và các công ty liên kết*”.

2.1.1.2. Đặc điểm của tập đoàn kinh tế nhà nước

Đa phần các TĐKTNN được hình thành và phát triển căn cứ vào chính sách kinh tế của Nhà nước và việc tư nhân hóa các lĩnh vực kinh tế quốc dân nhưng vẫn do Nhà nước làm chủ sở hữu (Nhà nước vẫn giữ tỷ lệ vốn đủ để nắm quyền chi phối và định hướng phát triển tập đoàn). Ngoài những đặc điểm riêng, TĐKTNN có các đặc điểm chung cơ bản của các TĐKT, bao gồm:

a. Đặc điểm về cấu trúc và tổ chức

TĐKT là một tổ hợp các công ty có tổ chức và liên kết đa dạng, cơ cấu đa tầng và chịu sự chi phối mạnh từ công ty mẹ, thường được gọi là Holding Company. Công ty mẹ sở hữu phần lớn vốn cổ phần trong các công ty con, đóng vai trò lãnh đạo, chi phối các doanh nghiệp thành viên thông qua phân vốn góp, cổ phần chi phối và bằng các hình thức khác như công nghệ, thị trường, lợi ích kinh tế... Cấu trúc tổ chức của các tập đoàn có thể theo một số hình thức sau:

Hình thức thứ nhất: liên kết theo hình thức Cartel

Đây là hình thức liên kết thông qua các thoả thuận hoặc các cam kết hợp tác. Hình thức của liên kết này rất đa dạng, có thể tập trung vào các lĩnh vực như chính sách giá cả, tiêu chuẩn kỹ thuật, thị trường tiêu thụ, công nghệ, mức sản lượng... Theo đó, các công ty thành viên tham gia tập đoàn chỉ chịu sự ràng buộc tương đối lỏng lẻo, các thành viên có tính độc lập cao. Thông thường, cơ sở tồn tại của loại hình tập đoàn này là các thoả thuận hoặc hợp đồng tạo ra sự liên kết “mềm” giữa các thành viên để tăng thêm lợi thế cho nhóm các thành viên đó. Về mặt lịch sử, hình thức liên kết này đã có từ rất sớm, phôi thai từ thế kỷ 19.

Cartel là hình thức liên kết giữa các công ty hoạt động trong cùng một lĩnh vực, một ngành, thậm chí có cùng sản phẩm giống nhau nhằm tránh cạnh tranh trực tiếp với nhau. Nguyên nhân thúc đẩy sự liên kết và liên minh giữa các công ty theo hình thức này là do những thay đổi của nền kinh tế tại mỗi nước và trên thế giới, môi trường cạnh tranh ngày càng gay gắt, các hoạt động kinh doanh không ngừng mở rộng đòi hỏi quy mô lớn hơn về vốn và trình độ cao hơn về công nghệ. Sự liên kết có thể tạo ra ưu thế kinh tế của hợp tác và lợi dụng được *tính kinh tế nhờ quy mô*

(EOS). Do đó, buộc các công ty phải tìm kiếm những sự liên kết có lợi cho từng công ty và cho cả nhóm để có thể tồn tại và phát triển.

Hình thức thứ hai: theo loại hình liên kết

Mối liên kết giữa các công ty thành viên rất chặt chẽ, mức độ phụ thuộc lẫn nhau rất cao, các đơn vị thành viên bị hạn chế tính độc lập. Nói chung với hình thức này, cơ sở kinh tế của sự liên kết chặt chẽ trong nội bộ tập đoàn là quyền sở hữu, giữa các công ty thành viên có sự nắm giữ cổ phiếu của nhau hoặc có 1 công ty mạnh nhất chi phối cả tập đoàn. Về mặt cấu trúc, có thể có 3 dạng khác nhau của hình thức này:

Thứ nhất, liên kết theo chiều dọc về công nghệ và sử dụng sản phẩm (đầu ra) của nhau. Chẳng hạn, một tập đoàn gồm các công ty khai khoáng, luyện kim, chế tạo máy và sản xuất cấu kiện kim loại như tập đoàn Mitsubishi. Theo hình thức này, công ty mẹ thường giữ vị trí chủ chốt trong dây chuyền công nghệ, thị trường đồng thời điều phối và định hướng chiến lược cho cả tập đoàn. Công ty con hoạt động theo phân công của tổ chức như thực hiện một mắt xích chuyên môn hóa hoặc phối hợp với nhau theo đặc thù của từng ngành.

Thứ hai, liên kết theo chiều ngang. Đây là hình thức liên kết có sự kết hợp giữa các công ty có các sản phẩm, dịch vụ liên quan với nhau và có thể sử dụng cùng một hệ thống phân phối để gia tăng hiệu quả. Ví dụ, trong tập đoàn LG (Hàn Quốc) có công ty sản xuất máy tính, công ty sản xuất máy in, máy photocopy và thiết bị văn phòng, công ty sản xuất giấy... Với hình thức liên kết theo chiều ngang, các công ty mẹ giữ chức năng điều phối, quản lý và định hướng chung cho cả tập đoàn, đồng thời trực tiếp kinh doanh, phụ trách các khâu liên kết chính trong tập đoàn. Các công ty con được phân công sản xuất ra một sản phẩm hoàn chỉnh hoặc cùng nhau phối hợp tạo ra một sản phẩm hoàn chỉnh theo phân công [51].

Thứ ba, liên kết hỗn hợp đa ngành, đa lĩnh vực. Loại hình liên kết này cho phép các TĐKT hoạt động trong nhiều ngành nghề, lĩnh vực có mối quan hệ hoặc không có mối quan hệ về công nghệ, quy trình sản xuất... nhưng có mối quan hệ chặt chẽ về tài chính.

Tuy vậy, các mối liên kết và hình thức hiện nói trên là hết sức tương đối, luôn biến đổi do tác động của môi trường kinh tế, xã hội và tiến bộ khoa học kỹ thuật.

Hình thức thứ ba: hình thức công ty mẹ - công ty con

Đây là hình thức liên kết ngày càng phổ biến và có sự phân biệt rõ các mức độ liên kết, bao gồm các loại sau: i) Loại liên kết chặt là các công ty con do công ty mẹ nắm toàn bộ vốn điều lệ; ii) Loại liên kết lỏng là các công ty con có cổ phần, vốn góp chi phối công ty mẹ; iii) Loại chịu sự điều phối của công ty mẹ, bao gồm các doanh nghiệp không có vốn góp, cổ phần chi phối của công ty mẹ nhưng tham gia liên kết với tập đoàn với những ràng buộc về thị trường, công nghệ, thương hiệu...

Giữa công ty mẹ và các công ty con có mối quan hệ phụ thuộc, hỗ trợ về mặt chiến lược, tài chính, tín dụng nhằm tạo thành các tầng sau: công ty mẹ (doanh nghiệp cấp 1) giữ vai trò hạt nhân lãnh đạo, chi phối các doanh nghiệp thành viên trong tập đoàn. Công ty con của doanh nghiệp cấp 1 (doanh nghiệp cấp 2) là doanh nghiệp do công ty mẹ nắm toàn bộ vốn điều lệ hoặc nắm quyền chi phối. Công ty con của doanh nghiệp cấp 2 (doanh nghiệp cấp 3) do doanh nghiệp cấp 2 nắm quyền chi phối. Do vậy, trong các hoạt động, giữa các công ty con trong tập đoàn có sự liên kết chặt chẽ với nhau. Hình thức này với tính gắn kết và quy mô cho phép huy động tối đa nguồn lực xã hội vào hoạt động sản xuất - kinh doanh, hình thành sợi dây liên kết, chuyên môn hóa trong sản xuất và phân phối sản phẩm. Nhờ vậy, các công ty con có thể tận dụng triệt để lợi thế về quy mô, thương hiệu, cơ sở vật chất nói chung trong hệ thống tập đoàn.

Đồng thời, sức mạnh về vốn được nhấn mạnh rõ hơn khi nguồn vốn của công ty con có thể được tài trợ/đầu tư bởi công ty mẹ. Hoặc chính các công ty thành viên cũng có thể huy động vốn, sau đó, số vốn này có thể được tính toán, thống nhất để đầu tư vào những dự án trọng điểm có tính khả thi cao nhất nhằm mang lại lợi nhuận tối đa cho cả tập đoàn.

Bên cạnh đó, đặc điểm của hình thức liên kết này giúp mang lại hiệu quả trong quản lý tập đoàn. Điều này không những tạo ra lợi thế về quy mô mà còn tạo ra những ưu thế của phân công chuyên môn hóa, hợp tác hóa để tránh sự trùng lặp về sản phẩm, dịch vụ cung ứng, tận dụng công suất máy móc, lao động, chủ động trong việc huy động và điều phối dòng tiền trong hoạt động tài chính của cả tập đoàn.

b. Đặc điểm về quy mô

Hầu hết các tập đoàn đều có quy mô lớn và phạm vi hoạt động rất đa dạng. Đó là kết quả của sự tích tụ và tập trung vốn, lao động, phân công chuyên môn hóa, hợp tác hóa cao nhằm tận dụng hiệu quả kinh tế theo quy mô. Phạm vi hoạt động của các TĐKT cũng như các TĐKTNN rất rộng, không chỉ hoạt động trong phạm vi

lãnh thổ một quốc gia, mà ở nhiều nước thậm chí là phạm vi toàn cầu. Thông thường, quy mô của tập đoàn có thể biểu hiện dưới một số chỉ tiêu như: tổng số vốn, tổng tài sản hay doanh thu; số nước có chi nhánh hoặc văn phòng đại diện; thị phần đối với một loại hoặc một nhóm sản phẩm chủ yếu.

Trong xu thế hội nhập, quy mô của các TĐKT tiếp tục được mở rộng để tăng cường sức cạnh tranh. Nhiều tập đoàn lớn có các công ty chi nhánh và văn phòng đại diện ở hàng trăm nước trên thế giới. Chẳng hạn, tập đoàn Nestlé (Thụy Sĩ) năm 2016 có quy mô gần 500 nhà máy tại 86 quốc gia trên toàn thế giới, tuyển dụng hơn 280.000 nhân viên, tiếp thị 8.500 thương hiệu với 30.000 sản phẩm. Tập đoàn Daewoo của Hàn Quốc có tới 230.000 nhân công trên toàn thế giới. Hiện nay, xu hướng sáp nhập để mở rộng quy mô của các tập đoàn đa quốc gia vẫn đang diễn ra hết sức mạnh mẽ.

c. Đặc điểm về ngành và lĩnh vực kinh doanh

Các TĐKT nói chung thường có xu hướng hoạt động đa ngành, đa lĩnh vực và tập trung vào những ngành mũi nhọn tại các quốc gia. Bên cạnh tập trung vào ngành nghề, lĩnh vực chính, cốt lõi, có lợi thế thì phần lớn các TĐKT có xu hướng mở rộng đầu tư ngoài ngành sang các lĩnh vực sản xuất kinh doanh phụ trợ, sản xuất các sản phẩm có liên quan phái sinh từ sản phẩm chính, thậm chí lấn sân sang các lĩnh vực khác như tài chính, bảo hiểm, ngân hàng...căn cứ vào năng lực cụ thể của từng tập đoàn và khả năng tận dụng những ưu đãi từ những chính sách chiến lược của Chính phủ. Điều này cho thấy tính chất đa ngành, đa lĩnh vực đang có chiều hướng vượt trội hơn so với tính chất chuyên ngành và xu thế này hoàn toàn hợp lý trước sức ép cạnh tranh ngày càng tăng trên toàn cầu.

Bên cạnh các đặc điểm chung giống nhau giữa TĐKT và TĐKTNN, các TĐKTNN có một số đặc điểm riêng như sau:

- TĐKTNN ngoài đảm bảo trọng trách sản xuất - kinh doanh còn phải gồng gánh trách nhiệm kinh tế - chính trị - xã hội liên quan đến sản phẩm, dịch vụ thiết yếu của quốc gia. Do vậy, vào một số thời điểm, TĐKTNN không buộc hoặc không đạt được mục tiêu tối đa hóa lợi nhuận.

- TĐKTNN được Nhà nước đầu tư toàn bộ hoặc một phần vốn nhà nước trong hoạt động kinh doanh. Nhà nước là chủ sở hữu của phần vốn nhà nước đầu tư và chịu trách nhiệm quản lý trên phần vốn đó. TĐKTNN chịu sự quản lý trực tiếp của Nhà nước trong quá trình vận hành.

2.1.1.3. Vai trò của tập đoàn kinh tế nhà nước

Xuất phát từ đặc điểm chung cơ bản giữa TĐKT và TĐKTNN về cơ cấu tổ chức, quy mô, ngành nghề kinh doanh, TĐKTNN và TĐKT cũng giữ một số vai trò giống nhau trong nền kinh tế, cụ thể như sau:

a. Giữ vai trò trụ cột trong nền kinh tế tại các quốc gia

Thực tế chứng minh các TĐKT giữ một vị trí trụ cột trong nền kinh tế tại nhiều quốc gia trên thế giới. Theo số liệu thống kê của Liên hiệp quốc, tổng GDP của thế giới năm 2011 là 77.132 tỷ USD (tính cho 195 quốc gia). Trong khi đó, ước tính tổng doanh thu của 500 TĐKT thế giới là khoảng 45.000 tỷ USD tương đương khoảng 58,34% GDP toàn cầu [50].

b. Huy động các nguồn lực nhằm hình thành nhóm công ty có quy mô lớn trong các ngành, lĩnh vực then chốt

Quy mô lớn cho phép các tập đoàn phát huy lợi thế trong việc huy động các nguồn lực về vật chất, lao động và vốn trong toàn xã hội để đưa vào kinh doanh tạo ra các giá trị to lớn cho nền kinh tế. Lợi thế về quy mô thể hiện rất rõ vai trò của các tập đoàn bởi sự liên kết chặt chẽ giữa hệ thống các công ty con trong tập đoàn sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho một đường hướng phát triển thống nhất và có chiến lược rõ ràng. Hình thành TĐKT giúp khắc phục được khả năng hạn chế về vốn kinh doanh của từng công ty nhỏ cá biệt. Trong TĐKT, số vốn huy động được từ các nguồn khác nhau sẽ được tập trung để đầu tư vào những công ty, những dự án được đánh giá là có triển vọng cao nhất, tạo ra mức lợi nhuận đột phá cho cả tập đoàn và các công ty thành viên. Hơn nữa, vốn của công ty này có thể được huy động đầu tư vào công ty khác và ngược lại, giúp cho các công ty có thể phát huy tối đa hiệu quả sử dụng nguồn vốn của mình.

c. Đẩy mạnh công cuộc công nghiệp hóa và quá trình đổi mới công nghệ

Hiện nay, mức độ cạnh tranh giữa các doanh nghiệp không chỉ diễn ra trong phạm vi một quốc gia mà nó diễn ra trên phạm vi toàn cầu. Sự phát triển của một doanh nghiệp không chỉ có ý nghĩa với nội bộ công ty đó mà còn có tầm ảnh hưởng đến kinh tế quốc gia, đặc biệt với các doanh nghiệp có quy mô lớn. Cạnh tranh khốc liệt trên thị trường đòi hỏi mỗi doanh nghiệp phải thường xuyên thay đổi và cung ứng được những sản phẩm đáp ứng được nhu cầu ngày càng cao của người tiêu dùng. Muốn làm được điều đó đòi hỏi phải có một quy mô đủ lớn để thường xuyên đổi mới khoa học, công nghệ, kỹ thuật, đặc biệt trong công cuộc công nghiệp hóa,

hiện đại hóa. Trong những điều kiện cụ thể với sự hỗ trợ tích cực của Nhà nước, các TĐKTNN có đủ cơ sở và tiềm lực để huy động các nguồn lực như vốn, lao động trình độ cao, trang thiết bị hiện đại... để thành lập các cơ sở nghiên cứu R&D, phát triển các sản phẩm mới có giá trị cao hơn, nhanh thu hồi vốn đầu tư ban đầu và hạn chế được tác dụng tiêu cực của hao mòn vô hình. Hiện nay, tại Trung Quốc, các TĐKT ước tính chi khoảng hơn 70% tổng vốn đầu tư cho nghiên cứu khoa học công nghệ và tập trung vào phát triển tập đoàn theo hướng công nghiệp hóa. Ngoài hoạt động tự nghiên cứu phát triển, xu hướng đang được các TĐKT lớn triển khai là việc mua bán lại các doanh nghiệp đang sở hữu công nghệ cao nhằm tiết kiệm thời gian và hấp thụ nhanh nhất công nghệ đẳng cấp thế giới và biến nó thành sản phẩm sở hữu của tập đoàn mình, tăng lợi thế cạnh tranh. Có thể kể đến ví dụ tiêu biểu là Lenovo Group, một TĐKT lớn nhất Trung Quốc đã bỏ ra số tiền 1,75 tỷ USD để mua lại bộ phận sản xuất máy tính cá nhân của IBM. Sau thương vụ mua bán này, Lenovo Group trở thành nhà sản xuất máy tính lớn thứ ba trên thế giới.

Đồng thời, các TĐKT có vai trò hết sức quan trọng đối với các nước mới công nghiệp hóa và đang trên con đường thực hiện công nghiệp hóa. Trong bối cảnh kinh tế mà sự xâm nhập thị trường từ các tập đoàn của quốc gia khác đang rất lớn thì việc thành lập và phát triển các mô hình TĐKTNN trong nước dần trở nên tất yếu.

Ngoài các vai trò trên, do TĐKTNN nắm giữ một lượng lớn vốn nhà nước đầu tư nên TĐKTNN còn có các vai trò sau:

- TĐKTNN là một chủ thể trong nền kinh tế và chịu sự kiểm soát của Nhà nước. Theo các giai đoạn cụ thể, TĐKTNN được coi là lực lượng kinh tế chủ đạo phát triển theo định hướng của Chính phủ và giúp Chính phủ vận hành nền kinh tế.

- TĐKTNN là công cụ để ổn định vĩ mô. Bên cạnh điều tiết kinh tế, Chính phủ thông qua các TĐKTNN nhằm thực thi các chính sách xã hội như chính sách việc làm, chính sách an sinh xã hội, phát triển các nguồn lực theo vùng miền, cung cấp các sản phẩm thiết yếu. Sự phát triển của TĐKTNN còn giúp tạo nguồn thu đáng kể đóng góp vào ngân sách nhà nước.

- TĐKTNN giúp Chính phủ đối phó với những biến động về kinh tế, chính trị trên thế giới, đảm bảo an ninh quốc phòng của đất nước.

2.1.2. Vốn và sử dụng vốn nhà nước tại tập đoàn kinh tế nhà nước

2.1.2.1. Vốn và nguồn vốn của tập đoàn kinh tế nhà nước

Trong kinh tế học, theo P.A. Samuelson và W.D. Nordphaus, vốn gồm có hai loại là vốn vật chất (nhà máy, máy móc trang thiết bị, hàng hóa...) và vốn tài chính (tiền, chứng khoán, tín phiếu). Theo cách tiếp cận này, với hai hình thức biểu hiện, sẽ rất khó để xác định được mục đích đầu tư của vốn và dòng chảy của dòng vốn đầu tư trong dự án đầu tư hay hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp nói chung. Theo quan điểm của các nhà kinh tế hiện đại: *“Vốn là biểu hiện về mặt giá trị của tài sản được đưa vào kinh doanh nhằm hướng tới mục tiêu sinh lời”*. Trên thực tế, các TĐKT được hình thành và có điều kiện phát triển khi đã đạt tới một trình độ nhất định về khả năng tích tụ và huy động vốn. Do vậy đòi hỏi các tập đoàn phải tổ chức tốt nguồn vốn. Để có sự lựa chọn hình thức huy động vốn thích hợp và hiệu quả cần phân loại nguồn vốn. Vốn của TĐKTNN được hình thành từ nhiều nguồn khác nhau tùy theo cách tiếp cận:

- Theo thời gian hoạt động và sử dụng

Theo cách này, nguồn vốn của tập đoàn bao gồm vốn ngắn hạn, vốn trung và dài hạn.

Nguồn vốn trung, dài hạn là nguồn vốn mà tập đoàn có thể sử dụng trong một thời gian dài hơn một năm. Nguồn vốn trung, dài hạn, bao gồm nguồn vốn chủ sở hữu, vốn vay trung - dài hạn như vay ngân hàng, vay công ty mẹ, vay tổ chức tín dụng khác, trái phiếu trung - dài hạn... và các khoản phải trả dài hạn, nợ dài hạn... thông qua các công cụ mua bán trao đổi trên thị trường vốn. Nguồn vốn ngắn hạn bao gồm nguồn huy động có kỳ hạn dưới 12 tháng và chủ yếu dưới hình thức vay nợ thông qua các hình thức mua bán trao đổi trên thị trường tiền tệ.

- Theo phạm vi hoạt động

Căn cứ vào phạm vi hoạt động có thể phân chia nguồn vốn của TĐKTNN thành nguồn vốn bên trong nội bộ và nguồn vốn bên ngoài tập đoàn.

Nguồn vốn bên trong là nguồn vốn có thể huy động được trong nội bộ tập đoàn từ những hoạt động do chính tập đoàn tạo ra. Đây là nguồn vốn thể hiện khả năng tự tài trợ của mỗi tập đoàn thông qua phần lợi nhuận được giữ lại để tái đầu tư. Khi sử dụng nguồn vốn này, các tập đoàn thường nắm giữ thế chủ động trong các quyết định liên quan đến đầu tư và sử dụng vốn nhằm nắm bắt các cơ hội kinh doanh khi có thời cơ, đồng thời có thể kiểm soát tốt chi phí sử dụng vốn so với việc sử dụng các nguồn vốn khác.

Nguồn vốn từ bên ngoài tập đoàn có thể đến từ các nguồn trong và ngoài nước, thông qua nhiều cách thức huy động khác nhau như vay ngân hàng thương mại, vay các tổ chức tín dụng khác, liên doanh liên kết với các doanh nghiệp khác, thuê tài sản, phát hành chứng khoán...

- Theo đặc điểm sở hữu

Dựa theo tiêu chí này, nguồn vốn của TĐKTNN được chia thành vốn chủ sở hữu và nợ. Đây là cách phân chia rất phổ biến và thường được sử dụng trong thực tế hoạt động của các tập đoàn.

Vốn chủ sở hữu là nguồn vốn thuộc quyền sở hữu của chủ doanh nghiệp (có thể thuộc quyền sở hữu của Nhà nước đối với DNNN và các doanh nghiệp có vốn nhà nước), của các thành viên trong công ty liên doanh hoặc của các cổ đông trong trường hợp là CTCP. Thông thường, vốn chủ sở hữu được hình thành từ ba nguồn: vốn góp của các nhà đầu tư, lợi nhuận chưa phân phối, kết quả của việc đánh giá lại tài sản [58].

Nợ phải trả là phần vốn được tài trợ không phải từ những người chủ sở hữu, trong đó doanh nghiệp phải có nghĩa vụ thanh toán toàn bộ gốc và phần lãi phát sinh cho các tác nhân kinh tế như nợ vay, khoản phải trả cho người bán, cho Nhà nước...

Để đảm bảo cho hoạt động kinh doanh đạt hiệu quả tốt, các TĐKTNN thường phối hợp sử dụng cả nợ và vốn chủ sở hữu. Sự kết hợp này phụ thuộc vào đặc thù của ngành nghề kinh doanh, tình hình kinh doanh thực tế và quyết định của nhà quản trị tập đoàn và các đơn vị thành viên. Cơ cấu nguồn vốn của tập đoàn được thể hiện rất rõ ràng thông qua các khoản mục trong Bảng cân đối kế toán.

2.1.2.2. Vốn nhà nước đầu tư tại tập đoàn kinh tế nhà nước

Trong nền kinh tế, Nhà nước cũng được coi là một chủ thể đầu tư. Vốn nhà nước là số vốn đầu tư cho các TĐKTNN có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước. Nếu Nhà nước cung cấp 100% vốn cho tập đoàn thì Nhà nước sẽ được xác định là chủ sở hữu duy nhất của tập đoàn đó. Nếu tỷ lệ vốn nhà nước dưới 100% trong tổng số vốn điều lệ thì Nhà nước là một trong số các chủ sở hữu của tập đoàn. Vốn nhà nước đầu tư tại TĐKTNN gồm vốn ngân sách nhà nước cấp lần đầu và cấp bổ sung, vốn tiếp nhận có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước; vốn từ quỹ đầu tư phát triển tại doanh nghiệp, quỹ hỗ trợ sắp xếp doanh nghiệp; vốn tín dụng do Chính phủ bảo lãnh, vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước và vốn khác được Nhà nước đầu tư tại TĐKTNN [32].

Xét theo quá trình hình thành và phát triển TĐKTNN, vốn nhà nước tại các TĐKTNN gồm:

- Vốn nhà nước đầu tư ban đầu: khi thành lập, các TĐKTNN đều được Nhà nước cấp cho số vốn đầu tư ban đầu. Tỷ lệ vốn nhà nước đầu tư tại các tập đoàn nhiều hay ít phụ thuộc vào ngành nghề kinh doanh và định hướng ưu tiên phát triển của Chính phủ.

- Vốn đầu tư bổ sung: Nhà nước cấp thêm vốn cho các TĐKTNN trong quá trình kinh doanh nhằm phù hợp với nhu cầu và mục tiêu phát triển của tập đoàn.

- Lợi nhuận không chia: tính theo tỷ lệ phần trăm vốn nhà nước trên tổng vốn chủ sở hữu.

Ngoài ra, vốn nhà nước đầu tư tại các TĐKTNN còn có thể bao gồm các khoản vốn vay. Phần nợ vay này được xác định là vốn nhà nước trong trường hợp như vốn vay có bảo lãnh của Chính phủ; vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước được xác định là vốn nhà nước đầu tư tại TĐKTNN nếu các khoản vốn vay đó đã được Nhà nước trả nợ thay, được Nhà nước quyết định chuyển thành vốn cấp của Nhà nước cho tập đoàn theo quyết định của cấp có thẩm quyền [32].

2.1.2.3. Sử dụng vốn nhà nước đầu tư tại tập đoàn kinh tế nhà nước

Sử dụng vốn nhà nước là cách thức TĐKTNN đưa vốn nhà nước vào đầu tư và thực hiện các hoạt động kinh doanh với mục tiêu gia tăng giá trị vốn nhà nước đầu tư tại tập đoàn. Đối với các TĐKTNN, Chính phủ đầu tư vốn nhà nước thông qua hai phương thức, chủ yếu là đầu tư vốn nhà nước tại thời điểm thành lập các TĐKTNN và đầu tư bổ sung vốn điều lệ dựa trên tình hình thực tế hoạt động của các TĐKTNN.

TĐKTNN nhận được số vốn nhà nước được đầu tư bởi Chính phủ, sẽ sử dụng vốn vào các mục đích chính như sau:

- Đầu tư, mua sắm tài sản cố định phục vụ cho hoạt động SXKD của tập đoàn. Việc đầu tư, mua sắm tài sản cố định do tập đoàn thực hiện, quá trình đầu tư xây dựng phải thực hiện theo đúng quy định của pháp luật về xây dựng, về đấu thầu và các quy định pháp luật khác có liên quan. Sử dụng vốn nhà nước trong mua sắm tài sản cố định tại TĐKTNN phải đảm bảo đúng tiêu chuẩn, định mức mua sắm, sử dụng phục vụ SXKD bảo đảm công khai, minh bạch, tiết kiệm, hiệu quả theo quy định Nhà nước [32].

- Đầu tư góp vốn liên doanh, liên kết đối với các doanh nghiệp trong nước. Các TĐKTNN được quyền sử dụng tài sản, vốn được cấp bởi Nhà nước để đầu tư hoặc góp vốn với các doanh nghiệp trong nước ngoài tập đoàn. Việc đầu tư này phải tuân thủ theo đúng quy định của pháp luật, phù hợp với chiến lược, quy hoạch, kế hoạch của tập đoàn, không làm ảnh hưởng đến kế hoạch SXKD của tập đoàn và phải đảm bảo nguyên tắc có hiệu quả, bảo toàn và phát triển vốn nhà nước tại các TĐKTNN [47].

- Đầu tư vốn nhà nước ra nước ngoài: các TĐKTNN đầu tư vốn nhà nước để thành lập các công ty con trực thuộc tập đoàn trên lãnh thổ của quốc gia khác. Hoạt động đầu tư vốn và quản lý các công ty con sau thành lập phải đảm bảo tuân thủ đúng quy định của pháp luật trong nước và của quốc gia nơi thành lập công ty con.

2.2. Kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại tập đoàn kinh tế nhà nước

2.2.1. Khái niệm, mục tiêu, phương thức và thông tin phục vụ kiểm soát sử dụng vốn nhà nước

2.2.1.1. Khái niệm kiểm soát sử dụng vốn nhà nước

Kiểm soát được coi là một trong những chức năng quan trọng trong lý thuyết căn bản về quản trị học. Tại Mỹ, khoảng những năm 1916, hai nhà khoa học nghiên cứu lý thuyết quản trị hiện đại là Henry Fayol và Henry Gantt đã đưa ra quan điểm đầu tiên: “Kiểm soát là việc kiểm tra để khẳng định mọi hoạt động trong tổ chức có được thực hiện theo đúng kế hoạch đã được xây dựng từ trước hay không, từ đó có các kết quả đánh giá và chỉ ra các yếu kém và sai phạm cần phải điều chỉnh, đồng thời ngăn ngừa chúng không được phép tái diễn”. Theo TS. Trương Quang Dũng, trường Đại học kinh tế tài chính lại tiếp cận: “Kiểm soát là quá trình xác định thành quả đạt được trên thực tế và so sánh với những tiêu chuẩn nhằm phát hiện sự sai lệch và nguyên nhân sự sai lệch, trên cơ sở đó đưa ra biện pháp điều chỉnh sự sai lệch để đảm bảo tổ chức đạt được mục tiêu”. Từ những quan điểm trên, theo NCS: “*Kiểm soát là việc thiết lập một hệ thống các cách thức và tiêu chí nhằm thu thập và phân tích thông tin theo định hướng có sẵn đối với các khách thể kiểm soát. Chủ thể kiểm soát sau khi nắm bắt được đầy đủ nội dung sẽ tiến hành đánh giá kết quả của khách thể kiểm soát và điều chỉnh những sai sót quan trọng*”.

TĐKTNN nắm giữ một lượng lớn vốn nhà nước và lựa chọn chủ yếu mô hình liên kết công ty mẹ - công ty con để hoạt động. Theo mô hình đó, trên cơ sở mối quan hệ về tài chính, công ty mẹ đầu tư vốn cho các công ty con đồng thời thiết

lập một cơ chế kiểm soát các hoạt động sử dụng vốn nhà nước. Dựa vào các khái niệm kiểm soát đã được xây dựng, NCS nhận định :*“Kiểm soát sử dụng vốn nhà nước là một tiến trình gồm các hoạt động kiểm soát do chủ thể kiểm soát thực hiện nhằm đảm bảo hoạt động sử dụng vốn nhà nước được thực hiện theo đúng quy định đã đề ra. Khi có sai phạm, chủ thể kiểm soát sẽ yêu cầu khách thể kiểm soát khắc phục hậu quả và đảm bảo không được phép lặp lại các sai sót”*.

Đối với kiểm soát sử dụng vốn nhà nước, các công ty mẹ cần thiết phải thiết lập được các chính sách, những quy định, quy trình, thủ tục kiểm soát và có các bước kiểm soát được hướng dẫn cụ thể trong hoạt động sử dụng vốn nhà nước để các công ty con dễ dàng nắm bắt, tuân thủ và điều hành hoạt động tại đơn vị của mình. Theo đó, hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước của công ty mẹ tới các công ty con được xây dựng trên cơ sở xác định rõ chủ thể kiểm soát là công ty mẹ, khách thể kiểm soát là các công ty con được công ty mẹ cấp vốn, đối tượng kiểm soát là hoạt động sử dụng vốn nhà nước.

Công ty mẹ kiểm soát hoạt động sử dụng vốn nhà nước tại các công ty con thông qua hoạt động theo dõi và đánh giá.

- Theo dõi là thu thập và phân tích các dữ liệu về vốn nhà nước, bao gồm tổng vốn đầu tư, mục đích, cơ cấu sử dụng vốn và tính hiệu quả. Dữ liệu thu thập được có tác dụng cung cấp thông tin cho chủ thể kiểm soát để phục vụ công tác kiểm soát.

- Đánh giá là đưa ra những nhận định dựa trên dữ liệu của quá trình theo dõi, bao gồm việc sử dụng vốn nhà nước đúng mục đích của đối tượng bị kiểm soát, hiệu quả mang lại do sử dụng vốn nhà nước có đúng như dự kiến ban đầu hay không. Những kết luận của việc đánh giá đóng vai trò rất quan trọng đối với nhà quản lý trong định hướng điều hành các công ty con, đảm bảo hoạt động của toàn tập đoàn đạt kết quả tốt.

2.2.1.2. Mục tiêu kiểm soát sử dụng vốn nhà nước

Giữ vai trò then chốt trong nền kinh tế và nắm giữ lượng lớn vốn đầu tư của Nhà nước, các TĐKTNN cần xây dựng một hệ thống kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tốt để có những đánh giá chính xác và đưa ra các giải pháp khắc phục nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng vốn nhà nước trong tập đoàn. Kiểm soát sử dụng vốn nhà nước được xây dựng đảm bảo các mục tiêu sau:

- Đảm bảo hoạt động sử dụng vốn nhà nước tại các công ty con phải tuân thủ quy định của pháp luật về đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước. Đồng thời, các công ty con phải sử dụng vốn nhà nước được cấp bởi công ty mẹ một cách phù hợp với chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch phát triển của ngành, của toàn tập đoàn.

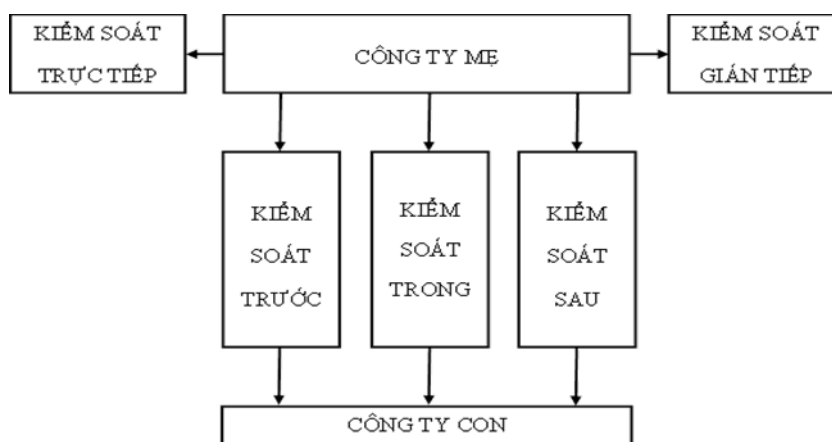
- Đảm bảo các văn bản báo cáo và báo cáo tài chính của công ty con phải thực sự chính xác, tin cậy và có giá trị đóng góp trong việc đưa ra các quyết định liên quan đến sử dụng vốn nhà nước của tập đoàn và các cấp quản lý cao hơn.

- Hoạt động kiểm soát được xây dựng phải đảm bảo mục tiêu mang lại hiệu quả kinh doanh cho các công ty con trực thuộc tập đoàn.

- Ngăn ngừa và phát hiện kịp thời các hành vi vi phạm trong công tác sử dụng vốn nhà nước tại các công ty con. Đồng thời, mục tiêu của kiểm soát là đưa ra các khuyến nghị, giải pháp nhằm khắc phục các sai phạm, điều chỉnh quy mô, tỷ lệ vốn nhà nước đầu tư vào các công ty con, các dự án nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng vốn nhà nước tại tập đoàn.

2.2.1.3. Phương thức kiểm soát sử dụng vốn nhà nước

Để kiểm soát vốn nhà nước, có nhiều phương thức khác nhau, song trên thực tế, có hai phương thức kiểm soát chủ yếu được sử dụng là kiểm soát trực tiếp (kiểm soát tại chỗ) và kiểm soát gián tiếp (kiểm soát từ xa).



Sơ đồ 2.1: Phương thức kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TĐKTNN

Kiểm soát trực tiếp là việc công ty mẹ tiến hành kiểm soát công ty con thông qua các hoạt động thanh tra trực tiếp tại địa bàn nơi diễn ra các hoạt động SXKD của công ty con. Trên thực tế, hoạt động kiểm soát trực tiếp được tiến hành thông qua việc tổ chức các đoàn công tác, kiểm tra trực tiếp tại công ty con. Về ưu điểm,

phương thức kiểm soát này sẽ giúp cho chủ thể kiểm soát có được đánh giá khách quan, trực diện và kịp thời đối với hoạt động sử dụng vốn của khách thể kiểm soát. Tuy nhiên, kiểm soát trực tiếp đòi hỏi tốn nhiều thời gian, chi phí cao và khó khăn cho công ty mẹ khi triển khai nếu số lượng công ty con quá lớn. Kiểm soát gián tiếp dựa trên các báo cáo do công ty con gửi cho công ty mẹ theo yêu cầu. Theo đó, công ty mẹ phát hiện ra những vấn đề bất thường trong công tác đầu tư, sử dụng vốn nhà nước tại công ty con và sẽ tiến hành điều tra để xác minh các sự việc liên quan. Kiểm soát gián tiếp có nhiều ưu điểm bởi công ty mẹ cùng lúc có thể tiến hành hoạt động kiểm soát tại nhiều công ty con khác nhau, chi phí bỏ ra thấp, chủ động bố trí thời gian đánh giá kiểm soát theo định kỳ đã đề ra. Về nhược điểm, chất lượng các kết luận của hoạt động kiểm soát phụ thuộc nhiều vào độ chính xác của các báo cáo do công ty con gửi lên công ty mẹ. Đồng thời, trong một số trường hợp, kiểm soát gián tiếp không phát hiện được tức thời các sai phạm, dẫn đến các sai sót khi được phát hiện cũng đã để lại nhiều tổn thất cho tập đoàn.

Có hai phương thức kiểm soát chính mà Ban lãnh đạo tại công ty mẹ có thể lựa chọn áp dụng sao cho phù hợp với cơ cấu tổ chức và cách thức quản lý tại từng tập đoàn. Theo sơ đồ 2.1, hai phương thức trên sẽ được nhà quản lý lựa chọn sử dụng một cách linh hoạt và phù hợp dựa trên quá trình sử dụng vốn của công ty con, bao gồm ba quá trình kiểm soát:

Thứ nhất, kiểm soát trước khi công ty con sử dụng vốn nhà nước

Đây là loại kiểm soát được tiến hành trước khi thực hiện một hoạt động đầu tư hay sử dụng vốn nào đó tại công ty con. Loại kiểm soát này mang tính định hướng tương lai và do Ban lãnh đạo công ty mẹ và Ban kiểm soát tại công ty con (nếu có) sẽ tiến hành kiểm soát vốn trước khi việc đầu tư được diễn ra bằng cách tiên liệu những rủi ro và sai phạm có thể xảy ra để có những biện pháp điều chỉnh ngay trong hiện tại.

Kiểm soát trước tạo căn cứ để phê duyệt dự án đầu tư giúp các công ty con thực hiện kế hoạch chính xác, đúng theo định hướng chỉ đạo của tập đoàn kể từ thời điểm lên kế hoạch cho đến lúc thực hiện.

Ưu điểm: Điểm quan trọng của kiểm soát trước là đưa ra những quyết định quản lý trước khi vốn nhà nước được các công ty con sử dụng dựa trên quan điểm “phòng bệnh hơn chữa bệnh” bởi nó cho phép Ban lãnh đạo công ty mẹ ngăn chặn vấn đề chứ không phải là khắc phục sau khi những tổn thất đã xảy ra, như công ty

con sử dụng vốn sai mục đích, thất thoát vốn nhà nước, sản phẩm đầu ra kém chất lượng, giảm doanh thu... Đây được đánh giá là hình thức ít tốn kém nhất.

Nhược điểm: Hình thức kiểm soát trước chỉ có hiệu quả khi nó được cung cấp và xử lý thông tin trên lượng dữ liệu đầy đủ và chính xác. Để làm được điều này đòi hỏi phải có nguồn thông tin đầy đủ, đáng tin cậy, nhất là các thông tin dự báo. Đây là một vấn đề vô cùng khó khăn khi áp dụng trên thực tế.

Thứ hai, kiểm soát trong quá trình sử dụng vốn nhà nước

Như tên gọi của nó, kiểm soát “trong” được áp dụng khi một hoạt động sử dụng vốn nhà nước đang được các công ty con tiến hành. Việc kiểm soát được thực hiện khi dự án đang được diễn ra, các nhà quản lý có thể khắc phục những vấn đề mới phát sinh, trước khi chúng trở nên quá tốn kém và để lại hậu quả cho tập đoàn.

Ưu điểm: Dạng phổ biến nhất của kiểm soát trong là kiểm soát tại chỗ hay kiểm soát trực tiếp, kiểm soát tại thực địa. Công ty mẹ trực tiếp kiểm soát hoạt động sử dụng vốn nhà nước của công ty con, Ban lãnh đạo có thể vừa kiểm tra vừa khắc phục khi vấn đề xảy ra. Độ trễ theo tiến độ của các hoạt động được đánh giá là có nhưng rất ngắn và so với việc tập đoàn phải chịu những tổn thất khi không kiểm soát trong quá trình đầu tư, sử dụng vốn nhà nước tại công ty con.

Nhược điểm: Cũng giống như kiểm soát trước, kiểm soát trong chỉ có giá trị khi công ty mẹ có được thông tin chính xác, kịp thời về những thay đổi trong đầu tư và kết quả kinh doanh. Riêng với hoạt động sử dụng vốn, kiểm soát trong sẽ gặp nhiều khó khăn hơn bởi khi công ty con đã ra quyết định đầu tư và đi vào sản xuất kinh doanh thì những biện pháp khắc phục liên quan tới vốn nhà nước được cho là thực sự khó khăn.

Thứ ba, kiểm soát sau quá trình sử dụng vốn nhà nước

Kiểm soát sau là loại kiểm soát được thực hiện sau khi hoạt động sử dụng vốn nhà nước đã xảy ra, liên quan đến kết quả đầu tư, kinh doanh, bảo toàn và phát triển vốn nhà nước... Mục đích của kiểm soát sau nhằm hướng đến việc tìm ra những sai lầm mắc phải ở những chu kỳ sản xuất kinh doanh trước, đồng thời gắn với trách nhiệm của người trực tiếp thực hiện các khâu liên quan đến sử dụng vốn nhà nước. Đối với kiểm soát sau, tác dụng của nó không những liên quan đến một chu kỳ hoạt động nhất định tại công ty con, mà quan trọng hơn cả là sự đổi mới và rút kinh nghiệm ở những hoạt động tiếp theo trong tương lai, nhằm giúp công ty con phát triển theo đúng mục tiêu đề ra của toàn tập đoàn.

Ưu điểm: Kiểm soát sau quá trình sử dụng vốn nhà nước có ưu điểm vượt trội so với kiểm soát trước lẫn kiểm soát trong. Kiểm soát sau cung cấp cho công ty mẹ đầy đủ thông tin về những hiệu quả trong kế hoạch sử dụng vốn tại công ty con. Đồng thời, đây là những thông tin cần thiết để lập kế hoạch tốt hơn cho những giai đoạn đầu tư, sử dụng trong tương lai. Nếu kiểm soát sau chỉ ra rằng không có nhiều sai lệch giữa kết quả đã thực hiện và mục tiêu cần đạt được thì điều này chứng tỏ công tác kiểm soát hữu hiệu. Ngược lại, nếu phát hiện có nhiều sai lệch sẽ giúp Ban lãnh đạo công ty mẹ có những chỉ đạo kịp thời khắc phục sai phạm của công ty con.

Nhược điểm: Độ trễ về thời gian thường khá lớn, từ lúc sự cố thực sự xảy ra đến khi phát hiện sai sót hoặc sai lệch của kết quả đo lường. Bên cạnh đó, đối với hoạt động đầu tư và sử dụng vốn nhà nước, nếu những sai sót được phát hiện ra là lớn thì hậu quả để lại sẽ rất nghiêm trọng, thậm chí ảnh hưởng đến các chiến lược phát triển của tập đoàn trong tương lai.

2.2.1.4. Thông tin phục vụ kiểm soát sử dụng vốn nhà nước

Trong quá trình kiểm soát sử dụng vốn nhà nước, để đánh giá kết quả của hoạt động kiểm soát, công ty mẹ thường căn cứ vào hai kênh thông tin chính: kênh thông tin trong nội bộ tập đoàn và kênh thông tin từ bên ngoài.

Đối với kênh thông tin từ nội bộ tập đoàn được thu thập chủ yếu thông qua báo cáo tài chính và báo cáo tổng kết hàng năm về tình hình hoạt động SXKD của công ty con gửi công ty mẹ.

- Báo cáo tài chính của công ty con được lập và gửi lên công ty mẹ (thường 6 tháng một lần) nhằm giúp công ty mẹ kịp thời ghi nhận, xử lý và có những định hướng chỉ đạo với các hoạt động sử dụng vốn nhà nước phát sinh. Báo cáo tài chính là tài liệu quan trọng phản ánh tình hình biến động tài sản và nguồn vốn tại một thời điểm và tình hình kết quả hoạt động trong kỳ. Việc lập và trình bày báo cáo tài chính không chỉ nhằm mục đích quản lý ngay trong nội bộ các công ty con thuộc tập đoàn, phục vụ các cổ đông mà còn là tài liệu quan trọng hỗ trợ công ty mẹ trong công tác kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại các công ty con. Các nước trên thế giới có quy định khác nhau về cách thức cụ thể đối với lập và trình bày báo cáo tài chính. Nhưng nhìn chung, phần lớn các quốc gia đều tuân thủ các quy định quốc tế và đưa ra hướng dẫn cụ thể trong việc lập và trình bày báo cáo tài chính. Về nội dung, hệ thống báo cáo tài chính đầy đủ hiện nay theo thông lệ quốc tế và hầu hết các quốc gia áp dụng bao gồm 04 báo cáo chính: (1) Bảng cân đối kế toán; (2) Báo cáo kết quả hoạt động kinh doanh; (3) Báo cáo lưu chuyển tiền tệ; (4) Thuyết minh báo cáo tài chính.

- Báo cáo tổng kết hàng năm về tình hình hoạt động SXKD của công ty con gửi công ty mẹ. Tại các quốc gia khác nhau, hình thức, số lượng và cách thức của các loại báo cáo được quy định và hướng dẫn cụ thể căn cứ theo pháp luật của từng nước. Trên thực tế, báo cáo tổng kết này được lập bởi HĐQT của công ty con hoặc Ban kiểm soát (nếu có) được thành lập tại các công ty con này. Nội dung của các báo cáo cung cấp các thông tin tài chính, thông tin các dự án đầu tư, tiến độ dự án, các chỉ số tài chính chưa được thể hiện trong báo cáo tài chính, đồng thời kèm theo giải trình liên quan đến sử dụng vốn nhà nước nhằm cung cấp thêm thông tin cho công ty mẹ trong hoạt động kiểm soát.

Ngoài kênh thông tin đã được nêu, để phục vụ cho chiến lược phát triển lâu dài của toàn tập đoàn cũng như của công ty con, trong quá trình kiểm soát sử dụng vốn, nhà quản lý của tập đoàn cũng quan tâm đến kênh thông tin từ bên ngoài như các thông tin phi tài chính liên quan đến chất lượng sản phẩm đầu ra, thị phần của công ty con trên thị trường, số lượng các hợp đồng ký kết thành công, mức độ hài lòng của các đối tác... Tùy vào đặc điểm của từng ngành nghề kinh doanh mà các công ty mẹ sẽ bổ sung thêm các căn cứ nhằm có được những đánh giá toàn diện trong quá trình kiểm soát.

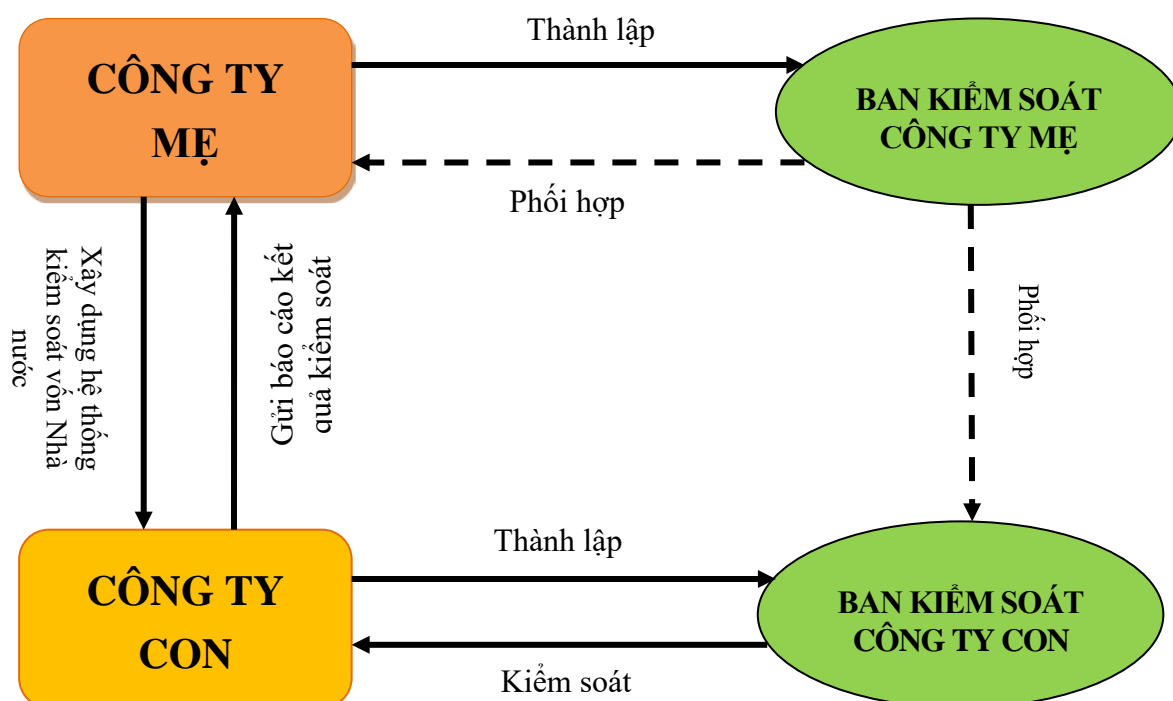
Kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại các công ty con phụ thuộc rất nhiều vào chất lượng của nguồn thông tin. Do các TĐKTNN có quy mô rất lớn, địa bàn hoạt động phân tán nên việc sử dụng các kênh thông tin để kiểm soát được xem là cách thức sử dụng thường xuyên, bắt buộc. Từ đó, cũng đặt ra yêu cầu với các công ty con phải đảm bảo được độ tin cậy, tính cụ thể, tính chi tiết và hợp lý trong các báo cáo cung cấp cho công ty mẹ. Cách kết hợp nguồn thông tin công ty con báo cáo với tham khảo kênh thông tin từ bên ngoài sẽ giúp nhà quản lý tập đoàn có được đánh giá toàn diện, chuẩn xác về hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước.

2.2.2. Mô hình kiểm soát sử dụng vốn nhà nước

Kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TĐKTNN gồm kiểm soát nhà nước và kiểm soát trong nội bộ tập đoàn. Đối với kiểm soát nhà nước, đứng đầu là Chính phủ thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu tại TĐKTNN. Kiểm soát nhà nước đối với hoạt động sử dụng vốn nhà nước tại TĐKTNN thông qua việc ban hành các quyết định, phân công, phân cấp, ủy quyền ban hành các quyết định và kiểm tra, thực hiện các quyết định của chủ sở hữu tại tập đoàn. Hoạt động kiểm soát này có sự tham gia của các Bộ, ngành liên quan tùy theo quy định của mỗi quốc gia. Tại Việt Nam, kiểm soát sử dụng vốn nhà nước dưới góc độ quản lý nhà nước tại tập đoàn có sự

tham gia chủ yếu của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư [44] (Xem phụ lục 11).

Để tổ chức tốt kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TĐKTNN cần xây dựng một mô hình kiểm soát rõ ràng, minh bạch sao cho đạt hiệu quả cao nhất. Đối với hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước trong nội bộ TĐKTNN, mô hình kiểm soát gồm công ty mẹ, các công ty con được công ty mẹ cấp vốn nhà nước và Ban kiểm soát theo các cấp tương ứng nhằm đáp ứng các yêu cầu của hoạt động kiểm soát.



Sơ đồ 2.2: Mô hình kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại các TĐKTNN

*** Đối với công ty mẹ (Chủ thể kiểm soát)**

Hội đồng thành viên và Ban giám đốc công ty mẹ phải chịu trách nhiệm triển khai các nội dung sau:

- Dựa trên quan điểm điều hành trong kiểm soát sử dụng vốn nhà nước của Chính phủ, Hội đồng thành viên công ty mẹ xây dựng hệ thống kiểm soát sử dụng vốn nhà nước cho toàn bộ các công ty con trong tập đoàn. Công ty mẹ sẽ cụ thể hóa hệ thống kiểm soát bằng cách ban hành bằng văn bản quy trình kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại công ty con trong đó quy định rõ: quy trình lập kế hoạch, ngân sách và dự báo vốn nhà nước; quy trình quản lý, tiến độ giải ngân và đầu tư vốn nhà nước; quy trình kế toán, lập báo cáo tài chính; quy trình quản lý rủi ro tài chính và

các quy chế liên quan khác nhằm giúp công ty con có định hướng trong việc sử dụng vốn nhà nước [11].

- Tại công ty mẹ, Hội đồng thành viên phân công nhiệm vụ, trách nhiệm của các phòng, ban để phối hợp với bộ phận kiểm soát nội bộ [11]. Theo Điều lệ hoạt động của các TĐKTNN phân cấp cho chủ tịch Hội đồng thành viên công ty mẹ ra quyết định thành lập Ban kiểm soát công ty mẹ để phục vụ cho hoạt động kiểm soát của chính Tập đoàn.

- Ban kiểm soát công ty mẹ hàng năm có trách nhiệm tổ chức thực hiện kế hoạch kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại các đơn vị trực thuộc công ty mẹ và các công ty con. Kế hoạch kiểm soát sử dụng vốn do chủ tịch Hội đồng thành viên công ty mẹ phê duyệt.

- Hội đồng thành viên có trách nhiệm ban hành văn bản quy định cụ thể vai trò, trách nhiệm, phân cấp, phân quyền, cơ chế báo cáo của Kiểm soát viên hoặc Người đại diện.

- Căn cứ vào kết quả thu được từ hệ thống kiểm soát trong nội bộ tập đoàn, Hội đồng thành viên công ty mẹ chịu trách nhiệm rà soát và đánh giá hiệu quả hoạt động sử dụng vốn nhà nước để kịp thời phát hiện và khắc phục sai phạm tại công ty con [11]. Để quá trình kiểm soát đạt hiệu quả, Hội đồng thành viên công ty mẹ chủ trương lựa chọn các cá nhân có đủ kinh nghiệm, năng lực và trình độ để đảm nhận vị trí được giao, đảm bảo tính độc lập và không xung đột lợi ích giữa các bộ phận trong hệ thống kiểm soát.

- Kết quả kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại công ty con là căn cứ để Hội đồng thành viên công ty mẹ làm báo cáo xin ý kiến chỉ đạo của các Bộ, ngành liên quan đối với các công ty con. Căn cứ vào báo cáo tài chính của công ty con, báo cáo của các cơ quan kiểm toán, thanh tra, kết quả kiểm soát trực tiếp tại công ty con và các báo cáo khác có liên quan, Ban lãnh đạo và Ban kiểm soát của công ty mẹ đánh giá và xem xét hiệu quả SXKD, tình hình quản lý, sử dụng, bảo toàn và phát triển vốn nhà nước, tình hình thanh khoản và khả năng trả nợ của công ty con nhằm phát hiện dấu hiệu hoạt động kém hiệu quả và có khả năng mất an toàn về tài chính.

- Nếu phát hiện có sai phạm, công ty mẹ gửi văn bản nhắc nhở lãnh đạo công ty con và khuyến nghị các biện pháp xử lý. Sau khi công ty con nhận được văn bản, công ty mẹ tiếp tục theo dõi và kiểm tra tình hình tiếp thu và công tác khắc phục hậu quả của công ty con [11].

*** Đối với công ty con (Khách thể kiểm soát)**

- Các công ty con thuộc TĐKTNN có nghĩa vụ tuân thủ tuyệt đối quy định về kiểm soát sử dụng vốn nhà nước do Hội đồng thành viên công ty mẹ ban hành, tổ chức kiểm soát công ty con theo kế hoạch đã được công ty mẹ phê duyệt nhằm phát huy tối đa hiệu quả của hệ thống kiểm soát trong nội bộ tập đoàn.

- Ban kiểm soát công ty con do Đại hội đồng cổ đông bầu ra và có nhiệm vụ thay mặt chủ sở hữu kiểm soát các hoạt động của HĐQT công ty con và báo cáo kết quả lên Hội đồng thành viên công ty mẹ.

- Định kỳ hàng quý và hàng tháng, người đại diện công ty con và ban kiểm soát lập báo cáo tài chính và các báo cáo liên quan đến kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại công ty con theo các nội dung quy định.

- Ban lãnh đạo công ty con chịu trách nhiệm gửi đầy đủ các báo cáo lên Ban lãnh đạo công ty mẹ theo đúng thời hạn quy định.

- Ban lãnh đạo công ty con có trách nhiệm xây dựng kế hoạch và tổ chức thực hiện kế hoạch khắc phục hậu quả sai phạm theo kết luận tại biên bản kiểm soát sử dụng vốn nhà nước của ban kiểm soát công ty mẹ và báo cáo phản hồi kết quả tình hình khắc phục sai phạm lên công ty mẹ.

2.2.3. Nội dung kiểm soát sử dụng vốn nhà nước

Để xây dựng hệ thống kiểm soát sử dụng vốn nhà nước phù hợp nhất từ công ty mẹ đến công ty con trong TĐKTNN, trước hết, cần đề ra được một chính sách kiểm soát rõ ràng, minh bạch để tất cả bộ phận quản lý liên quan trong hệ thống kiểm soát thấu hiểu được tầm quan trọng và hỗ trợ cho công tác kiểm soát. Theo mục đích kiểm soát, hoạt động kiểm soát phải đảm bảo các nội dung sau:

✓ ***Kiểm soát tính tuân thủ pháp luật trong sử dụng vốn nhà nước tại công ty con***

Các công ty con trong quá trình sử dụng vốn nhà nước cần tuân thủ đầy đủ và nghiêm ngặt các quy định của pháp luật về đầu tư, pháp luật về đất đai và quy định khác có liên quan đảm bảo phù hợp với chiến lược, kế hoạch đầu tư phát triển, kế hoạch sản xuất, kinh doanh hàng năm của công ty con và toàn tập đoàn. Vốn nhà nước nhất thiết chỉ được đầu tư vào các lĩnh vực được cho phép và đảm bảo được sử dụng đúng mục đích, hiệu quả. Ngoài ra, công tác kiểm soát còn tập trung vào nội dung liên quan đến tình hình thực hiện nghĩa vụ với Nhà nước trong đóng thuế, thu nộp ngân sách theo đúng quy định của Nhà nước.

✓ **Kiểm soát tính minh bạch trong sử dụng vốn nhà nước**

Tất cả hoạt động liên quan đến sử dụng vốn nhà nước đều phải có chứng từ đầu tư rõ ràng, mục đích sử dụng vốn hợp pháp. Trong quá trình sử dụng vốn, cần hạch toán rõ ràng các vấn đề về mua sắm đầu tư tài sản cố định, quản lý danh mục đầu tư, quản lý nợ phải trả, nợ phải thu...đảm bảo vốn nhà nước được hạch toán chính xác và quy mô sử dụng vốn nhà nước phải căn cứ trên năng lực tài chính thực tế của công ty con.

✓ **Kiểm soát mức độ bảo toàn và phát triển vốn nhà nước**

Để kiểm soát được mức độ bảo toàn và phát triển vốn, các công ty con tính toán dựa trên công thức sau:

$$H = \frac{\text{Vốn chủ sở hữu của công ty tại thời điểm báo cáo}}{\text{Vốn chủ sở hữu của công ty cuối kỳ trước liền kề với kỳ báo cáo}}$$

H là hệ số bảo toàn vốn nhà nước. Trường hợp $H > 1$, công ty con thuộc tập đoàn đã phát triển được vốn; $H = 1$ công ty con bảo toàn được vốn; $H < 1$ công ty con chưa bảo toàn được vốn.

Công thức tính hệ số bảo toàn vốn hiện nay vẫn được nhiều quốc gia đưa vào xem xét trong kiểm soát sử dụng vốn nhà nước. Tuy nhiên, công thức trên chưa phản ánh được hiệu quả sử dụng vốn nhà nước, bởi nó chỉ xem xét thuần nhất đến yếu tố vốn chủ sở hữu, trong khi thước đo năng lực tài chính của công ty lại là giá trị tổng tài sản.

✓ **Kiểm soát kết quả tài chính và hiệu quả kinh doanh**

Kết quả tài chính và hiệu quả kinh doanh của các công ty con trong tập đoàn cao hay thấp phụ thuộc vào nhiều yếu tố, trong đó có vai trò của kiểm soát sử dụng vốn nói chung, kiểm soát sử dụng vốn nhà nước nói riêng. Có nhiều chỉ tiêu phản ánh kết quả tài chính, nhưng đối với kiểm soát sử dụng vốn tại tập đoàn, công ty mẹ quan tâm đến các chỉ tiêu tài chính cơ bản sau tại công ty con. Đây cũng là các chỉ tiêu do Nhà nước quy định trong các nội dung liên quan đến giám sát tài chính và hiệu quả hoạt động của TĐKTNN Việt Nam.

- Tổng doanh thu: bao gồm doanh thu và chi phí phát sinh liên quan đến tiêu thụ sản phẩm trong kỳ, doanh thu và chi phí của hoạt động tài chính, thu nhập và các chi phí khác, kết quả kinh doanh. Từ đó, phải so sánh được giữa chỉ tiêu thực

hiện tại kỳ báo cáo với chỉ tiêu kế hoạch năm và chỉ tiêu thực hiện cùng kỳ tại những năm liền kề trước đó [11].

- LNST và tỷ suất LNST trên vốn chủ sở hữu (ROE)

LNST bao gồm lợi nhuận thuần từ hoạt động kinh doanh và lợi nhuận khác sau khi trừ đi chi phí thuế thu nhập doanh nghiệp hiện hành và chi phí thuế thu nhập doanh nghiệp hoãn lại [11].

Tỷ suất lợi nhuận thực hiện trên vốn chủ sở hữu được tính bằng tỷ lệ giữa lợi nhuận thực hiện so với vốn chủ sở hữu bình quân trong năm của doanh nghiệp.

$$ROE = \frac{LNST}{\text{Vốn chủ sở hữu bình quân trong năm}}$$

Từ công thức tính ROE, có thể tính tỷ suất LNST trên tổng tài sản (ROA)

$$ROA = \frac{LNST}{\text{Tài sản bình quân}}$$

- Nợ phải trả quá hạn và khả năng thanh toán nợ đến hạn: trong đó, nợ phải trả quá hạn là các khoản nợ đã quá thời hạn cam kết thanh toán cho các chủ nợ. Việc xác định nợ phải trả quá hạn căn cứ vào thời hạn thanh toán ghi trên khế ước vay nợ, hợp đồng kinh tế hoặc các chứng từ cam kết khác [11].

Chỉ tiêu về khả năng thanh toán nợ đến hạn: khả năng thanh toán nợ đến hạn của doanh nghiệp là khả năng thanh toán hiện thời được xác định bằng tỷ lệ giữa tài sản ngắn hạn hiện có so với nợ ngắn hạn và được tính toán theo công thức sau:

$$\text{Khả năng thanh toán nợ đến hạn} = \frac{\text{Tài sản ngắn hạn}}{\text{Nợ ngắn hạn}}$$

Ngoài ra, nội dung kiểm soát này còn đề cập đến các chỉ tiêu về hoạt động sản xuất, tiêu thụ, tồn kho sản phẩm, doanh thu hoạt động kinh doanh, dịch vụ, doanh thu hoạt động tài chính; thu nhập khác tại các công ty con và toàn tập đoàn. Bên cạnh đó, tính hiệu quả trong đầu tư vốn nhà nước còn thể hiện qua các các chỉ tiêu phản ánh hiệu quả hoạt động sản xuất kinh doanh, tốc độ lưu chuyển dòng tiền, việc thực hiện nghĩa vụ đối với ngân sách nhà nước... tại công ty con, giữa công ty mẹ và công ty con.

Hiện nay, ở Việt Nam, dựa trên các chỉ tiêu tài chính, Nhà nước đưa ra các ngưỡng đánh giá xếp loại công ty con cụ thể theo ba mức A, B, C. Các ngưỡng đánh giá này sẽ giúp cho tập đoàn xếp loại các công ty con và đây là cơ sở đánh giá hiệu quả của quá trình kiểm soát vốn nhà nước.

Bảng 2.1: Tiêu chí xếp loại doanh nghiệp

STT	Tên tiêu chí	Doanh nghiệp xếp loại A	Doanh nghiệp xếp loại B	Doanh nghiệp xếp loại C
1	Tổng doanh thu	Tổng doanh thu thực hiện bằng hoặc cao hơn kế hoạch được giao	Tổng doanh thu thực hiện thấp hơn nhưng tối thiểu bằng 90% so với kế hoạch được giao	Tổng doanh thu thực hiện đạt dưới 90% kế hoạch được giao
2	Tỷ suất LNST trên vốn chủ sở hữu (ROE)	ROE bằng hoặc cao hơn kế hoạch được giao.	ROE thấp hơn nhưng tối thiểu bằng 90% so với kế hoạch được giao	ROE đạt dưới 90% so với kế hoạch được giao.
3	Nợ phải trả quá hạn và khả năng thanh toán nợ đến hạn	Không có nợ phải trả quá hạn và có hệ số khả năng thanh toán nợ đến hạn lớn hơn 1	Không có nợ phải trả quá hạn và có hệ số khả năng thanh toán nợ đến hạn từ 0,5 đến 1	Có nợ phải trả quá hạn hoặc hệ số khả năng thanh toán nợ đến hạn nhỏ hơn 0,5
4	Tình hình chấp hành các quy định pháp luật hiện hành	Doanh nghiệp không vi phạm các quy định của pháp luật hiện hành	Doanh nghiệp có kết luận của cơ quan thẩm quyền xác nhận việc vi phạm pháp luật hiện hành nhưng chưa đến mức bị xử phạt hành chính	Doanh nghiệp bị xử phạt hành chính do vi phạm các quy định của pháp luật hoặc Người quản lý điều hành doanh nghiệp vi phạm pháp luật trong quá trình thực thi nhiệm vụ đến mức bị truy cứu trách nhiệm hình sự

Nguồn: Tổng hợp từ Thông tư 200/2015/TT-BTC của Bộ Tài chính [11]

2.3. Tiêu chí đánh giá hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại tập đoàn kinh tế nhà nước và các yếu tố ảnh hưởng

2.3.1. Tiêu chí đánh giá hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước

Đây là các tiêu chí để đánh giá hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước từ công ty mẹ đến công ty con. Khi xem xét đánh giá hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại các công ty con cần dựa vào các tiêu chí sau:

Tiêu chí 1: Mức độ tuân thủ pháp luật và quy định của Tập đoàn đối với hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước. Hệ thống kiểm soát trong nội bộ tập đoàn được ban hành bởi Hội đồng thành viên công ty mẹ và các công ty con được yêu cầu triển khai hoạt động kiểm soát căn cứ vào các quy định đã được đề ra. Do vậy, mức độ tuân thủ các quy định của Nhà nước và tập đoàn của công ty mẹ được xem là một trong những tiêu chí để đánh giá hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước.

Tiêu chí 2: Mức độ chính xác, toàn diện các nội dung kiểm soát. Nội dung kiểm soát được công ty mẹ đề cập trong các văn bản hướng dẫn đã bao hàm hết các hoạt động trong sử dụng vốn nhà nước. Trên thực tế, bên cạnh các quy định chung của Nhà nước, mỗi TĐKTNN đều tự xây dựng quy chế kiểm soát vốn nhà nước của riêng mình. Mức độ đầy đủ, chính xác trong nội dung triển khai thực hiện các hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước của công ty mẹ tới công ty con là một tiêu chí đánh giá chất lượng, hiệu quả của hoạt động kiểm soát.

Tiêu chí 3: Mức độ chính xác, toàn diện của các kết luận của hoạt động kiểm soát. Có thể khẳng định các kết luận đóng vai trò quan trọng quyết định sự thành - bại của hoạt động kiểm soát. Đây là cơ sở, tiêu chí cần thiết để đánh giá hiệu quả hoạt động kiểm soát. Các kết luận được nêu không chỉ có ý nghĩa trong đánh giá hoạt động kiểm soát vốn nhà nước trong năm hiện tại mà còn là cơ sở định hướng công ty mẹ triển khai các hoạt động kiểm soát vốn nhà nước tại công ty con trong những năm tiếp theo.

Tiêu chí 4: Tỷ lệ các dự án có sử dụng vốn nhà nước tại công ty con mang lại hiệu quả cho toàn tập đoàn, số công ty con có sử dụng vốn nhà nước trên tổng số các công ty con có vốn nhà nước bảo toàn và phát triển được vốn nhà nước. Dựa vào tiêu chí này, có thể xác định được tổng mức đầu tư và nguồn vốn huy động cho từng dự án, đánh giá được tiến độ thực hiện và giải ngân vốn cho dự án, quyết toán vốn đầu tư của nhà nước. Từ đó, cũng xác định được tỷ lệ các công ty con có số dự án sai phạm và đưa ra các biện pháp xử lý kịp thời.

Tiêu chí 5: Tính hiệu lực, hiệu quả của hoạt động kiểm soát sau, trong đó các kiến nghị xử lý sai sót sau kiểm soát từ công ty mẹ phải được các công ty con tuân thủ nghiêm ngặt. Tiêu chí này thuộc quá trình kiểm soát sau. Kết quả thu được từ quá trình kiểm soát trước và kiểm soát trong cho phép Ban kiểm soát có được những kết luận về thực trạng kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại công ty con. Tuy nhiên, với kết quả thu được, công tác ngăn chặn và khắc phục sai phạm là một tiêu chí quan trọng và giúp hiệu quả của quá trình kiểm soát được toàn diện hơn.

Tiêu chí 6: Hiệu quả sử dụng vốn nhà nước của tập đoàn và các công ty con thuộc tập đoàn. Hiệu quả sử dụng vốn nhà nước tại các công ty con cao hay thấp phụ thuộc vào nhiều yếu tố. Trong đó, kiểm soát vốn nhà nước được xem là một yếu tố quan trọng. Nếu hoạt động kiểm soát vốn lỏng lẻo, không hiệu quả dẫn đến vốn nhà nước dễ bị thất thoát, sử dụng không đúng mục đích dẫn đến hiệu quả sử dụng vốn nhà nước thấp. Ngược lại, hoạt động kiểm soát chặt chẽ là cơ sở để đạt được các kết quả tài chính tốt. Hiệu quả sử dụng vốn nhà nước được xem xét căn cứ vào các chỉ tiêu đã được trình bày tại mục 2.2.3 (như tổng doanh thu, LNST, ROA, ROE, khả năng thanh toán nợ đến hạn...).

2.3.2. Các yếu tố ảnh hưởng đến kiểm soát sử dụng vốn nhà nước

2.3.2.1. Yếu tố thuộc về chủ thể kiểm soát

Hệ thống kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại các TĐKTNN chịu ảnh hưởng của các yếu tố bên ngoài và bên trong tập đoàn. Trong đó, các yếu tố thuộc về chủ thể kiểm soát là các yếu tố bên trong bao gồm:

Thứ nhất, phạm vi hoạt động của tập đoàn: TĐKTNN có phạm vi hoạt động lớn, công ty mẹ của tập đoàn không chỉ đầu tư vốn nhà nước vào các công ty con trong nước mà còn đầu tư vốn vào các công ty con ở nước ngoài. Đặc điểm này ảnh hưởng đến việc xây dựng hệ thống kiểm soát. Mặc dù công ty mẹ xây dựng và kiểm soát hoạt động sử dụng vốn nhà nước thống nhất chung cho tập đoàn, tuy nhiên, phạm vi hoạt động và vùng địa lý khác nhau của công ty con là yếu tố tác động tới hiệu quả hoạt động kiểm soát.

Thứ hai, quy mô hoạt động của tập đoàn: TĐKTNN thường có quy mô lớn. Quy mô của TĐKTNN thể hiện cụ thể ở những chỉ tiêu như nguồn vốn, số lượng lao động, doanh thu hay tổng tài sản. Quy mô hoạt động của tập đoàn có ảnh hưởng quyết định đến quy mô của hệ thống kiểm soát được xây dựng tại tập đoàn. Hệ thống kiểm soát sử dụng vốn nhà nước được xây dựng luôn bao hàm đầy đủ các tiêu chí liên quan, song hiệu quả của hoạt động kiểm soát chịu ảnh hưởng rất nhiều bởi quy mô tập đoàn.

Thứ ba, cơ cấu tổ chức của tập đoàn: Các tập đoàn thường tổ chức hoạt động theo mô hình công ty mẹ - công ty con. Mối quan hệ này không phải là quan hệ cấp trên, cấp dưới hay quan hệ hành chính, mà là mối quan hệ gắn kết về đầu tư tài chính và lợi ích kinh tế. Không có bộ máy quản lý cho cả tập đoàn mà các đơn vị thành viên trong tập đoàn đều có tư cách pháp nhân riêng, có quyền lực riêng và tổ

chức bộ máy quản lý riêng. Do đó, công ty mẹ xây dựng mô hình tổ chức hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại công ty con sao cho phù hợp với cơ cấu tổ chức của từng tập đoàn [43].

Thứ tư, quy trình và phương thức kiểm soát của tập đoàn. Nhà nước ban hành các chính sách chung chỉ đạo hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại tất cả các tập đoàn. Khi vận dụng các quyết định hiện hành của Chính phủ, mỗi tập đoàn tự xây dựng một quy trình và phương thức riêng cho tập đoàn của mình. Do vậy, hiệu quả kiểm soát vốn nhà nước của tập đoàn tốt hay chưa tốt chịu ảnh hưởng của tính khoa học, hợp lý, tính thực tiễn của quy trình và phương thức kiểm soát do chính các TĐKTNN đặt ra. Cũng cần bàn thêm, yếu tố này cũng chịu ảnh hưởng của các quy định nhà nước về kiểm soát vốn. Trên quan điểm quản lý vĩ mô, xây dựng mô hình và bộ máy quản lý nhà nước về kiểm soát vốn tại từng thời điểm cụ thể (dựa theo văn bản mới nhất có liên quan được Nhà nước ban hành), TĐKTNN sẽ có những điều chỉnh phù hợp về quy trình và phương thức kiểm soát vốn nhà nước trong nội bộ tập đoàn.

Thứ năm, nhân lực thực thi nhiệm vụ kiểm soát: Nếu nguồn nhân lực tốt, toàn bộ hệ thống kiểm soát vốn nhà nước tại tập đoàn từ khâu xây dựng hệ thống, hướng dẫn thực hiện và kiểm soát đều mang lại hiệu quả cao. Một vấn đề liên quan đến nguồn nhân lực tác động đến hiệu quả kiểm soát là các chính sách liên quan đến nhân sự trực tiếp tham gia hệ thống kiểm soát như chính sách lương, chính sách đãi ngộ, đề bạt, đào tạo, khen thưởng và kỷ luật... Chính sách nhân sự tốt là một yếu tố khích lệ Ban kiểm soát và các bộ phận tham gia kiểm soát nâng cao tính trách nhiệm và phát huy tối đa hiệu lực của hoạt động kiểm soát đã được công ty mẹ ban hành.

Thứ sáu, chiến lược phát triển tập đoàn, đặc biệt là chiến lược tái cơ cấu và tiến độ cổ phần hóa TĐKTNN. Cổ phần hóa TĐKTNN là chuyển TĐKTNN từ chỗ chịu sự kiểm soát trực tiếp của Nhà nước sang Nhà nước kiểm soát thông qua chính sách, pháp luật. Cổ phần hóa TĐKTNN là hệ quả tất yếu của tiến trình phát triển nền kinh tế. Tiến độ cổ phần hóa TĐKT sẽ ảnh hưởng đến cơ cấu bộ máy tổ chức của tập đoàn. Hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước được triển khai căn cứ vào số lượng thực tế các công ty con hoàn thành cổ phần hóa, số công ty con giải thể. Do vậy, đây là một yếu tố ảnh hưởng đến hiệu quả của hoạt động kiểm soát.

2.3.2.2. Yếu tố thuộc về khách thể kiểm soát

Các yếu tố thuộc về khách thể kiểm soát được xác định là các yếu tố xuất

phát từ công ty con.

Một là, ý thức tuân thủ và quan điểm của Ban lãnh đạo công ty con đối với hoạt động kiểm soát. Ban lãnh đạo chịu trách nhiệm trong việc cung cấp thông tin về tình hình sử dụng vốn nhà nước tại công ty con. Nếu Ban lãnh đạo có quan điểm trung thực trong báo cáo, chất lượng kiểm soát sẽ đạt kết quả tốt.

Hai là, trách nhiệm và trình độ của kiểm soát viên nội bộ tại công ty con. Khi công ty mẹ triển khai hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại công ty con, yếu tố con người đóng vai trò rất quan trọng và là yếu tố ảnh hưởng đến kiểm soát vốn. Hệ thống kiểm soát được xây dựng và ban hành bởi con người (thuộc chủ thể kiểm soát), đồng thời vận dụng và thực hiện cũng là con người (thuộc khách thể kiểm soát). Liên quan đến khách thể kiểm soát, ý thức trách nhiệm và trình độ kiểm soát viên tại công ty được đánh giá là một trong những yếu tố mấu chốt.

Hiệu quả kiểm soát tại các công ty con sẽ đạt được khi các thành viên ban kiểm soát tại công ty con có đủ năng lực chuyên môn, trung thực, minh bạch, đảm bảo năng lực đáp ứng yêu cầu kiểm soát theo yêu cầu của công ty mẹ trong các điều kiện thay đổi. Việc kiểm soát viên tổng hợp kết quả kiểm soát vốn nhà nước, phân tích, đánh giá các chỉ tiêu tài chính của công ty con và điều chỉnh các chính sách, quy định, thủ tục kiểm soát sau hoạt động kiểm soát, đem lại kết quả kiểm soát cao hơn, hiệu lực hơn, đúng với mục tiêu và yêu cầu đặt ra là một trong những yếu tố cấu thành của hệ thống kiểm soát tại tập đoàn.

Ba là, chất lượng nguồn thông tin cung cấp phục vụ cho hoạt động kiểm soát. Công ty mẹ quy định bắt buộc tất cả các công ty con được công ty mẹ đầu tư vốn nhà nước phải gửi báo cáo tài chính và kèm theo báo cáo của Ban kiểm soát đơn vị, báo cáo kiểm toán nội bộ, báo cáo kiểm toán độc lập của các tổ chức kiểm toán có uy tín làm minh chứng cho việc tuân thủ và tôn trọng kiểm soát theo các quy định đặt ra. Trên cơ sở các nội dung được ghi chép và báo cáo, Ban lãnh đạo công ty mẹ có thể nắm bắt được thực tế phát sinh và đưa ra các quyết định điều tiết một cách kịp thời. Chất lượng của các kết luận liên quan đến hoạt động kiểm soát, có thể nói, phụ thuộc trực tiếp vào chất lượng của thông tin do công ty con cung cấp.

2.3.2.3. *Yếu tố thuộc về môi trường kiểm soát*

Môi trường kiểm soát là toàn bộ những yếu tố tác động đến hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại các TĐKTNN, từ đó tạo ra một môi trường để hệ

thống kiểm soát được vận hành. TĐKTNN ở các quốc gia khác nhau chịu sự can thiệp của môi trường kiểm soát theo quan điểm định hướng của các cơ quan quản lý nhà nước sở tại. Trong quá trình sản xuất kinh doanh, kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại các công ty con của tập đoàn chịu ảnh hưởng từ các yếu tố thuộc về môi trường kiểm soát sau:

Một là, những thay đổi và hoàn thiện về chính sách quản lý nói chung của Nhà nước đối với các vấn đề liên quan đến TĐKTNN. Mỗi quốc gia để tạo ra sự ổn định và phát triển bền vững thì Nhà nước cần quản lý và điều hành nền kinh tế vĩ mô bằng các chính sách. Với bất cứ sự thay đổi nào trong chế độ chính sách hiện hành đều ảnh hưởng tới hoạt động của các TĐKTNN nói riêng và cơ chế quản lý vốn nhà nước nói chung. Sự nhất quán trong đường lối, chủ trương quản lý của Nhà nước luôn là điều kiện hoạch định sản xuất kinh doanh và nâng cao hiệu quả quản lý vốn nhà nước. Hệ thống tài chính tiền tệ, vấn đề lạm phát, thất nghiệp và các chính sách tài khóa có tác động rất lớn đến việc hoạch định chính sách liên quan đến quyết định đầu tư và sử dụng vốn nhà nước vào tập đoàn.

Hai là, môi trường pháp lý và văn bản pháp luật cụ thể quy định về kiểm soát sử dụng vốn nhà nước của các cơ quan quản lý nhà nước tới tập đoàn. Khi Chính phủ có những thay đổi trong đường lối chính sách kinh tế hoặc trong đời sống chính trị, mỗi tập đoàn sẽ gặp ít nhiều khó khăn trong sản xuất, tiêu thụ sản phẩm. Công ty mẹ phân bổ vốn nhà nước tới các công ty con hoàn toàn dựa trên định hướng và chiến lược phát triển chung cho Nhà nước chỉ đạo. Trên thực tế, các quy định cụ thể về kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại các TĐKTNN cũng thường xuyên được Chính phủ và các Bộ, ngành liên quan thay đổi, điều chỉnh để phù hợp với từng giai đoạn kinh tế cụ thể. Do ảnh hưởng của yếu tố này, hoạt động kiểm soát sử dụng vốn trong nội bộ tập đoàn cũng chịu tác động theo.

Ba là, sự biến động của nền kinh tế trong nước và tác động mạnh mẽ của cuộc cách mạng công nghiệp 4.0.

Sự ổn định của nền kinh tế và thị trường trong nước ảnh hưởng trực tiếp đến hoạt động kinh doanh và chiến lược phát triển của TĐKTNN, từ đó có ảnh hưởng tới nhu cầu về vốn nhà nước đầu tư tại tập đoàn. Khi nền kinh tế trong nước tăng trưởng với tốc độ cao sẽ dẫn tới đa dạng hóa các loại nhu cầu và xu hướng phổ biến là tăng cầu. Vì vậy, nó làm gia tăng sản lượng và tăng hiệu quả kinh doanh của các tập đoàn. Từ đó làm tăng khả năng tích lũy vốn nhiều hơn, tăng về đầu tư mở rộng SXKD làm cho môi trường kinh doanh hấp dẫn hơn. Vấn đề này sẽ tác động tới quy

mô vốn nhà nước đầu tư cho các tập đoàn, ảnh hưởng tới quyết định phân bổ vốn nhà nước từ công ty mẹ tới công ty con. Kết quả của quá trình này làm thay đổi cách thức và hiệu quả của hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước. Ngược lại, khi nền kinh tế suy thoái sẽ tác động tiêu cực đến chiến lược sản xuất kinh doanh của tập đoàn và làm thay đổi các nội dung liên quan đến kiểm soát sử dụng vốn nhà nước.

Cuộc cách mạng 4.0 mở ra cơ hội cho TĐKTNN nào biết tận dụng, phát triển đúng trọng tâm, trọng điểm và ngược lại sẽ dẫn đến tụt hậu bởi nó tác động mạnh mẽ tới cả kinh tế, xã hội và môi trường trên cấp độ toàn cầu, khu vực, quốc gia và doanh nghiệp trong đó có TĐKTNN. Tại Việt Nam, TĐKTNN hiện nay vẫn được coi là “đầu tàu” trong việc thúc đẩy phát triển toàn diện kinh tế quốc gia. Do vậy, mọi sự biến chuyển theo chiều hướng tốt hay xấu của kinh tế thế giới đều tác động mạnh lên hoạt động của các TĐKTNN. Việc kiểm soát sử dụng vốn nhà nước ngay trong nội bộ tập đoàn cũng trở nên khó khăn hơn và chịu ảnh hưởng mạnh mẽ của các yếu tố đến từ bên ngoài. Kết quả kiểm soát sử dụng vốn nhà nước không còn là kết quả của quá trình kinh doanh đơn thuần mà còn phản ánh khả năng thích ứng của tập đoàn trước mỗi biến động của kinh tế thế giới. Đó là hệ quả tất yếu của xu thế nhất thể hóa nền kinh tế toàn cầu.

Ngoài ra, kiểm soát sử dụng vốn nhà nước còn chịu ảnh hưởng bởi một số nhân tố khác như hoạt động của thị trường tài chính và hệ thống các tổ chức tài chính trung gian trong nền kinh tế, sự tiến bộ của khoa học - kỹ thuật, trang thiết bị, tổ chức và cơ sở hạ tầng không thay đổi phù hợp với sự phát triển, xuất hiện các yếu tố không mong muốn ảnh hưởng tới thị phần, giá cả sản phẩm đầu ra của tập đoàn...

2.4. Kinh nghiệm kiểm soát sử dụng vốn tại các tập đoàn kinh tế ở một số nước và bài học rút ra cho Việt Nam

2.4.1. Kinh nghiệm kiểm soát sử dụng vốn trong nội bộ tập đoàn kinh tế ở một số quốc gia

2.4.1.1. Kinh nghiệm kiểm soát sử dụng vốn trong nội bộ tập đoàn tại Pháp

TĐKT tại Pháp có lịch sử tồn tại và phát triển lâu dài dưới tác động của thể chế, môi trường kinh doanh và sự biến động của kinh tế, văn hóa, xã hội. Chính phủ Pháp chủ trương thành lập TĐKT trên cơ sở tái cơ cấu một hoặc một số DNNN có quy mô lớn. Thực tế chỉ ra rằng, có sự chuyển hóa sở hữu TĐKTNN và tư nhân

thông qua quốc hữu hóa công ty mẹ trong TĐKT tư nhân hoặc tư nhân hóa công ty mẹ trong TĐKTNN [50;51].

Các TĐKT có quy mô rất khác nhau, đa số các tập đoàn này chỉ có từ 3 - 5 công ty con và sử dụng một lực lượng lao động khoảng 500 người. Tại Pháp, số lượng các tập đoàn có quy mô như vậy chiếm khoảng 90% các TĐKT và được gọi là Microgroupes. Bên cạnh đó, một số tập đoàn lại có quy mô rất lớn, phạm vi hoạt động rất rộng, điển hình như hãng hàng không Airbus hoạt động trong ngành công nghiệp hàng không, vũ trụ tại cả Pháp, Đức, Tây Ban Nha... Airbus là một nhà tập đoàn toàn cầu đi đầu trong lĩnh vực hàng không, không gian và các dịch vụ liên quan [50].

Một số TĐKT tại Pháp không chỉ đóng vai trò quan trọng đối với nền kinh tế của các nước này mà còn giữ một vị trí quan trọng đối với kinh tế thế giới. Với quy mô và hiệu quả kinh tế đã đạt được, ngoài sự kiểm soát tốt của Nhà nước, hoạt động kiểm soát từ công ty mẹ đến công ty con cũng được tổ chức hiệu quả, cụ thể như sau:

Về cơ chế tổ chức, quản lý điều hành

Đối với kiểm soát sử dụng vốn của các TĐKT, vì các TĐKT không có tư cách pháp nhân nên việc quản lý cả hệ thống được thực hiện thông qua công ty mẹ điều hành. Trong kinh doanh, công ty mẹ sẽ giữ vai trò đầu mối và thường đảm nhận các nhiệm vụ cơ bản sau:

- Đại diện cho tập đoàn để thực hiện các hoạt động sản xuất kinh doanh với bên thứ ba theo thỏa thuận và phải đảm bảo không trái với các quy định của pháp luật.

- Sử dụng quyền, nghĩa vụ của cổ đông thành viên chi phối để quyết định các vấn đề quan trọng trong đường hướng hoạt động của các doanh nghiệp thành viên và gắn kết các công ty con nhằm thực hiện các mục tiêu chung của toàn tập đoàn [50].

- Đối với kiểm soát sử dụng vốn tại công ty con, công ty mẹ thành lập các Ban giúp việc hỗ trợ cho hoạt động kiểm soát như Ban Tài chính, Ban Nhân sự... trong đó phải kể đến Ban Kiểm toán, giám sát có nhiệm vụ thực hiện kiểm tra, kiểm soát các hoạt động huy động vốn, sử dụng vốn và phân phối các nguồn lực trong TĐKT, kiểm soát việc thực hiện trình tự kế toán và việc thực hiện các quyết định của Hội đồng về kế toán, kiểm toán và tài chính.

- Pháp luật tại Pháp quy định công ty mẹ và công ty con là những pháp nhân độc lập, do đó, công ty mẹ không có quyền yêu cầu trực tiếp các công ty con thực hiện theo các “mệnh lệnh” của mình. Các yêu cầu của công ty mẹ phải được thực hiện thông qua người đại diện theo ủy quyền và được thông qua Đại hội đồng cổ đông.

Về chế độ công khai, minh bạch các thông tin tài chính

Để kiểm soát được việc sử dụng vốn tại các công ty con, một trong những công cụ cung cấp thông tin là báo cáo tài chính. Báo cáo tài chính được các công ty con gửi lên công ty mẹ. Sau đó, công ty mẹ sẽ xây dựng báo cáo hợp nhất. Với mỗi bộ báo cáo tài chính, thông tin sẽ được khai thác bởi rất nhiều chủ thể khác nhau như cổ đông, nhà quản lý, người lao động, khách hàng, ngân hàng... Do vậy, các TĐKT Pháp được quy định áp dụng chế độ hợp nhất kế toán, tài chính từ những năm 1960. Riêng Cộng đồng Châu Âu nói chung quyết định áp dụng hợp nhất kế toán, tài chính trong phạm vi Cộng đồng vào năm 1983.

Theo quy định, báo cáo hợp nhất do công ty mẹ xây dựng phải bao gồm đầy đủ các thông tin về vốn, tài sản, tài chính, đầu tư, kết quả kinh doanh của toàn bộ tập đoàn (bao gồm cả công ty mẹ, công ty con và kể cả các công ty ở nước ngoài) sau khi trừ đi các giao dịch nội bộ, phải cùng một đơn vị tính và thống nhất về nguyên tắc kế toán. Đồng thời, tính xác thực của các thông tin này được quy định rất chặt chẽ và sẽ được kiểm tra bởi kiểm toán viên [50].

Về cơ chế thanh tra, kiểm tra

Công ty mẹ thường thanh tra, kiểm tra một cách định kỳ hoặc bất thường với các công ty con nhằm kiểm soát hoạt động sử dụng vốn, phát hiện và chấn chỉnh những hoạt động sai phạm của các tập đoàn. Trong trường hợp phát hiện ra sai phạm và có những minh chứng cho sai phạm, các công ty con này sẽ phải chịu những xử phạt theo quy định của pháp luật.

Ngoài kiểm soát hoạt động sử dụng vốn trong nội bộ tập đoàn, Chính phủ Pháp cũng xây dựng và ban hành cơ chế chính sách, tạo khung pháp luật đồng bộ, phù hợp với sự phát triển của các TĐKT. Sự hỗ trợ này trước là để giúp các tập đoàn có cơ chế để phát triển tốt, sau là để định hướng công ty mẹ kiểm soát các công ty con theo đúng nguyên tắc thị trường, hạn chế các sai lệch trong công tác điều hành, đặc biệt là sử dụng vốn trong tập đoàn.

2.4.1.2. Kinh nghiệm kiểm soát sử dụng vốn trong nội bộ tập đoàn tại Hàn Quốc

Hàn Quốc là quốc gia có nền kinh tế phát triển nhanh bậc nhất thế giới, với vị thế được đánh giá là tâm điểm của Châu Á trong thế kỷ 21. Năm 1990 đánh dấu bước ngoặt lớn khi Hàn Quốc chính thức mở cửa và tự do hóa thị trường. Xuyên suốt trên con đường phát triển, Hàn Quốc luôn nhận thức rõ việc tạo điều kiện cho các doanh nghiệp phát triển, trong đó đặc biệt quan tâm đến các doanh nghiệp có sử dụng vốn nhà nước bằng cách tăng cường tính minh bạch, đáp ứng được tiêu chuẩn quốc tế, áp dụng các chính sách khuyến khích kinh doanh và xây dựng hệ thống kiểm soát sử dụng vốn hiệu quả trong nội bộ các tập đoàn.

Để tổ chức kiểm soát sử dụng vốn tốt, tại các tập đoàn, cơ cấu tổ chức tập đoàn bao gồm Ban giám đốc và HĐQT. Ban giám đốc thường là người ngoài tập đoàn, nhất là đối với tập đoàn lớn, quy mô hoạt động rộng. Chủ tịch tập đoàn chịu trách nhiệm tương đương thành viên HĐQT. Tập đoàn không có tư cách pháp nhân mà là tổ hợp các doanh nghiệp có tư cách pháp nhân [22].

Các công ty con trong tập đoàn đều có tư cách pháp nhân hoạt động theo luật công ty và bình đẳng trước pháp luật. Một công ty phải có ít nhất ba thành viên hội đồng có nhiệm vụ làm việc hết mình và trung thành vì lợi ích của các cổ đông và người lao động trong công ty, được giao nhiệm vụ duy trì hệ thống kiểm soát thích hợp và vận hành hệ thống kiểm soát một cách bài bản. Các thành viên chuyên trách trong Ban kiểm soát tại công ty con chịu trách nhiệm kiểm soát việc thực hiện đầu tư và sử dụng vốn của công ty.

Công ty mẹ kiểm soát công ty con bằng cách ban hành một tài liệu hướng dẫn chi tiết, theo quy trình tháng 12 của năm trước sẽ gửi yêu cầu báo cáo các chỉ số và phương pháp thực hiện đến đối tượng bị kiểm soát là công ty con. Các đối tượng bị kiểm soát sẽ chuẩn bị các tài liệu được yêu cầu và nộp báo cáo lên công ty mẹ vào tháng 3 năm sau. Công ty mẹ sau khi nhận được báo cáo sẽ tiến hành đánh giá một cách độc lập từ tháng 3 đến tháng 6. Kiểm soát hiệu quả sử dụng vốn nhà nước sẽ căn cứ trên hiệu quả quản lý tài chính, tần suất sử dụng vốn và các chỉ số tài chính thu được. Cách thức kiểm soát mới này được đánh giá cao vì định hướng tốt phương pháp thực hiện cho đối tượng bị kiểm soát. Các kết quả được đánh giá bởi công ty mẹ sẽ được tập hợp và trình lên các cấp quản lý cao hơn.

Cơ sở để công ty mẹ đưa ra các kết luận về kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại công ty con dựa trên các tiêu chí xác định. Từ năm 2006, các tiêu chí này được

thay đổi phù hợp tình hình thực tế và tạo động lực khuyến khích sự phát triển của các tập đoàn. Theo các tiêu chí được đưa ra, các mức độ đánh giá được xếp hạng từ tốt đến xấu tương ứng với các bậc S, A, B, C, D, E và các tiêu chí luôn gắn liền với thưởng, phạt rõ ràng. Ngoài ra, kết quả kiểm soát được gắn liền với trách nhiệm và quyền lợi của người quản lý tại công ty con. Ví dụ, ở Hàn Quốc, nếu doanh nghiệp về tổng thể được xếp hạng tốt thì người quản lý có thể được thưởng tối đa đến 500% lương và ngược lại, nếu không làm tròn trách nhiệm được giao sẽ bị trừ thưởng thậm chí là miễn nhiệm chức vụ. Sự thay đổi này đã ngay lập tức trực tiếp làm tăng năng suất lao động và hiệu quả sử dụng vốn, nâng cao hiệu quả hoạt động của tập đoàn [52].

Kiểm soát sử dụng vốn nhà nước từ công ty mẹ tới công ty con trong các tập đoàn tại Hàn Quốc có những điểm nổi bật như sau:

- Có sự phối hợp chặt chẽ giữa chủ thể kiểm soát và khách thể kiểm soát trong tập đoàn.

- Cơ chế kiểm soát được xây dựng bao gồm các tiêu chí định tính và định lượng với căn cứ là so sánh kết quả đạt được với mục tiêu đã đề ra. Mọi tiêu chí được đưa ra rõ ràng gắn liền với quyền lợi và trách nhiệm của Ban kiểm soát và người quản lý vốn trực tiếp tại công ty con.

- Đánh giá hiệu quả của hoạt động kiểm soát dựa trên tác động của hoạt động quản lý tới hiệu quả kinh doanh thay vì chỉ tập trung vào kết quả tài chính đạt được.

- Mọi thông tin về quá trình kiểm soát, kết quả đạt được đều được minh bạch giúp tối thiểu hóa rủi ro và khắc phục tối đa các hậu quả đã xảy ra.

2.4.2. Kinh nghiệm về quản lý nhà nước trong kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại các tập đoàn kinh tế nhà nước tại Trung Quốc

Quyền chủ sở hữu vốn nhà nước tại các TĐKTNN là một vấn đề chính trị tồn tại từ lâu ở nhiều quốc gia. Tại Trung Quốc, quá trình hình thành và phát triển các TĐKTNN bắt đầu từ năm 1978 với nguồn gốc xuất phát từ những thay đổi của mô hình liên hiệp các xí nghiệp theo chiều ngang (tức sự liên kết giữa các doanh nghiệp thuộc cùng một ngành nghề kinh doanh với nhau). Đến năm 1980, TĐKTNN tại Trung Quốc đã trở thành một hiện tượng của nền kinh tế với hai loại hình: TĐKTNN với công ty mẹ có 100% vốn đầu tư của Nhà nước và TĐKT có công ty mẹ trong đó Nhà nước chiếm hơn 50% số cổ phần. Các TĐKTNN Trung Quốc nắm giữ vai trò quan trọng tập trung ở các lĩnh vực như sản xuất chế tạo năng lượng

(than đá, điện lực, cung cấp nước), thương mại bán si, bán lẻ và dịch vụ chế biến thực phẩm.

Do đó, Trung Quốc rất coi trọng quản lý nhà nước đối với hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại các TĐKTNN. Trung Quốc đã thử nghiệm ba mô hình tổ chức thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu bao gồm:

Mô hình 1: Mô hình “Bộ chủ quản” áp dụng từ năm 1994 trở về trước. Khi áp dụng mô hình này, kiểm soát vốn nhà nước tại các TĐKTNN được thông qua các cơ quan tổ chức sau:

- Ủy ban Công tác doanh nghiệp lớn của Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc có trách nhiệm bổ nhiệm đội ngũ cán bộ quản lý. Trong đó, số cán bộ nắm giữ các vị trí chủ chốt tại công ty mẹ của tập đoàn phải được sự phê duyệt của Bộ chính trị khi ra quyết định chính thức liên quan đến việc bổ nhiệm hay miễn nhiệm.

- Ủy ban Kinh tế - Mậu dịch quản lý việc vận hành và hoạt động của các TĐKTNN (Kiểm soát chung).

- Ủy ban Kế hoạch nhà nước quyết định các hạng mục đầu tư lớn cần có sự phê duyệt của Chính phủ (Kiểm soát hoạt động đầu tư và sử dụng vốn nhà nước tại các TĐKTNN).

- Cục quản lý tài sản quốc hữu thuộc Bộ tài chính quản lý tài sản của các TĐKTNN, thực hiện các quyền của cổ đông nhà nước đối với tài sản của doanh nghiệp có vốn nhà nước.

Theo cách này, mô hình “Bộ chủ quản” bộc lộ nhiều hạn chế do Nhà nước tham gia và chi phối hầu hết các quyết định liên quan đến việc sử dụng vốn tại tập đoàn, không có sự tách bạch giữa quyền sở hữu và quyền sử dụng vốn. Nhà nước chưa thể hiện được vai trò của mình trong kiểm soát vốn nhà nước tại các TĐKTNN. Trước những điều bất cập trên, Trung Quốc đã có những thay đổi trong công tác kiểm soát vốn nhà nước.

Mô hình 2: Mô hình phân tán áp dụng trong giai đoạn 1994 đến đầu năm 2003. Mô hình này ngay từ khi áp dụng đã bộc lộ rất nhiều hạn chế như: i) Chức năng quản lý, kiểm soát vốn nhà nước được phân tán cho quá nhiều cơ quan tổ chức dẫn đến tình trạng vừa chồng chéo, vừa buông lỏng và không hiệu quả; ii) Chức năng đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại các TĐKTNN không được làm rõ và minh bạch; iii) Không có sự gắn kết giữa các trong công tác giám sát giữa các cơ

quan, tổ chức được giao nhiệm vụ; iv) Không có cơ quan, tổ chức nào đứng ra làm đầu mối và chịu trách nhiệm bao quát hoạt động giám sát sử dụng vốn nhà nước dẫn đến không kiểm soát được vốn và tài sản nhà nước và làm giảm hoạt động của TĐKTNN. Sự bất cập này đã đẩy Trung Quốc phải chuyển đổi sang mô hình kiểm soát khác phù hợp hơn trong giai đoạn tiếp theo.

Mô hình 3: Mô hình tập trung áp dụng từ năm 2004 đến nay. So với giai đoạn trước, thời kỳ này, Trung Quốc đã thành lập Ủy ban Trung ương các DNNN quy mô lớn. Các TĐKTNN được tách lập với cơ quan hành chính nhà nước và do Ủy ban Trung ương trực tiếp kiểm soát. Các Bộ và các tổ chức liên quan trước đây giúp Chính phủ quản lý bị giải tán phần lớn. Năm 2003, Trung Quốc quyết định thành lập Ủy ban Giám sát và Quản lý tài sản quốc hữu (SASAC) thuộc Quốc vụ viện (Chính phủ) và các Ủy ban giám sát và quản lý tài sản nhà nước thuộc chính quyền địa phương (các ủy ban này không thực hiện chức năng quản lý nhà nước). Song song với việc thành lập các tổ chức này, Chính phủ đồng thời chuyển giao chức năng chủ sở hữu do các Bộ, Ủy ban đang nắm giữ sang cho SASAC. Việc Trung Quốc thành lập SASAC là một yêu cầu tất yếu cũng như đánh dấu một bước ngoặt lớn trong công tác kiểm soát vốn nhà nước tại các TĐKTNN bởi nó đảm bảo được hai yếu tố căn bản: **Một là**, hạn chế các cơ quan quản lý nhà nước thuộc Quốc vụ viện can thiệp vào hoạt động của các TĐKTNN. **Hai là**, đưa chủ sở hữu vốn nhà nước tại các TĐKTNN trở về đúng vai trò và vị trí của một nhà đầu tư chuyên nghiệp, phù hợp với những sự thay đổi của nền kinh tế thị trường.

Để hỗ trợ Nhà nước trong việc kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại các TĐKTNN, SASAC ra đời có những chức năng, nhiệm vụ chính như sau:

- SASAC căn cứ theo sự ủy quyền của Quốc vụ viện và các văn bản như Luật doanh nghiệp, thực hiện chức năng xuất vốn, kiểm soát việc bảo toàn và làm gia tăng giá trị vốn nhà nước đầu tư tại các TĐKTNN, điều chỉnh, cơ cấu lại hoạt động của các TĐKTNN theo hướng hiện đại.

- SASAC thay mặt Nhà nước cử ra Hội đồng giám sát các TĐKTNN và thực hiện việc quản lý thường xuyên đối với Hội đồng này, đảm bảo Hội đồng kiểm soát tuân thủ và hoàn thành đúng nhiệm vụ như đã được quy định trong Điều lệ khi thành lập.

- SASAC xây dựng bộ tiêu chí giúp thống kê, kiểm soát, bảo toàn và làm gia tăng giá trị vốn và tài sản của Nhà nước tại TĐKTNN, bảo đảm quyền lợi của chủ sở hữu.

Theo mô hình này, SASAC giúp cho hệ thống kiểm soát và quản lý vốn nhà nước được quy về một mối, tương đối độc lập và trực thuộc Quốc hội, giúp Quốc hội thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu, thúc đẩy cải cách DNNN nói chung cũng như các TĐKTNN nói riêng, kiểm soát trực tiếp việc bảo toàn và tăng vốn nhà nước trong tập đoàn. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện, SASAC được đặt vào vị trí của “Hội đồng quản trị” chung của nhiều TĐKTNN với quy mô và ngành nghề khác nhau dẫn đến hiệu quả hoạt động của SASAC còn hạn chế. Bên cạnh đó, mối quan hệ về đại diện giữa Chính phủ - toàn dân - SASAC cũng chưa được đề cập rõ ràng trong mô hình này.

Có thể nói, mô hình TĐKTNN của Việt Nam có nhiều nét tương đồng với TĐKTNN của Trung Quốc. Trong khoảng 10 năm trở lại đây, Trung Quốc liên tục có những điều chỉnh về chính sách để thúc đẩy nhanh hơn nữa tiến trình hội nhập quốc tế và tăng tính cạnh tranh của các tập đoàn Trung Quốc với các tập đoàn lớn khác trên thế giới. Một số chính sách được Trung Quốc áp dụng nhằm tăng cường hiệu quả quản lý vốn nhà nước nói riêng cũng như của toàn tập đoàn nói chung, bao gồm:

Thứ nhất, tách bạch giữa chức năng quản lý vốn nhà nước và chức năng chủ sở hữu vốn tại các tập đoàn thông qua việc thành lập SASAC. SASAC đảm nhận vai trò quan trọng là quản lý và kiểm soát tài chính, tài sản, vốn nhà nước tại các TĐKTNN. Bên cạnh đó, năm 2007, Chính phủ Trung Quốc sửa đổi, bổ sung Luật Công ty trong đó có phần quy định riêng về công ty TNHH hoàn toàn vốn nhà nước. Năm 2008, Chính phủ tiếp tục cho ban hành Luật quản lý tài sản nhà nước tại các doanh nghiệp. Đây là những biện pháp nhằm cụ thể hóa công tác quản lý vốn nhà nước tại các tập đoàn.

Thứ hai, Trung Quốc chủ trương không phát triển dàn trải số lượng các TĐKTNN. Chính phủ tập trung phát triển trọng tâm một số TĐKTNN có quy mô lớn, hoạt động hiệu quả để thúc đẩy công ty mẹ của các tập đoàn này được niêm yết cổ phiếu trên thị trường chứng khoán quốc tế.

Thứ ba, tăng cường kiểm soát đầu tư, tài chính, đặc biệt là việc sử dụng đúng mục đích vốn nhà nước tại các tập đoàn. Xây dựng chế độ báo cáo minh bạch, hợp lý và kiểm soát các danh mục thu hút và đầu tư vốn, dự toán nhu cầu tài chính của tập đoàn.

Thứ tư, tiếp tục hoàn thiện khung pháp lý về quản lý, kiểm soát vốn nhà nước tại các TĐKTNN. Thông qua đó, Chính phủ Trung Quốc ngày càng quy chuẩn các biện pháp và tiêu chí đánh giá TĐKTNN cũng như năng lực lãnh đạo của đội ngũ quản lý. Cùng với xây dựng cơ chế quản lý, Chính phủ cũng yêu cầu thiết lập chế độ báo cáo tài chính định kỳ, kiểm soát danh mục đầu tư vốn nhà nước quan trọng, dự toán chế độ kế toán tài chính, đánh giá tình hình sử dụng vốn nhà nước cũng như thẩm tra trách nhiệm kinh tế đối với đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại các tập đoàn.

Để có một hệ thống các TĐKTNN phát triển như hiện nay, Chính phủ Trung Quốc đã tiến hành cải cách thể chế qua rất nhiều giai đoạn với quan điểm thận trọng, chọn lọc thí điểm, rút kinh nghiệm rồi mới nhân rộng ra toàn bộ hệ thống TĐKTNN. Quản lý nhà nước về kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại các TĐKTNN ở Trung Quốc là một ví dụ điển hình để rút ra các bài học kinh nghiệm trong quá trình phát triển các TĐKTNN tại Việt Nam.

2.4.3. Bài học rút ra cho Việt Nam

2.4.3.1. Kinh nghiệm kiểm soát vốn nhà nước trong nội bộ tập đoàn kinh tế nhà nước

Mỗi TĐKTNN lựa chọn cho mình một mô hình kiểm soát sử dụng vốn nhà nước riêng. Cách thức kiểm soát vốn trong nội bộ tập đoàn được triển khai trên cơ sở định hướng chỉ đạo chung của Nhà nước. Không có mô hình nào được đánh giá là “hoàn hảo” bởi khi áp dụng, mỗi sự lựa chọn đều bộc lộ những hạn chế riêng. Mô hình kiểm soát được đánh giá là “hoàn hảo” phải thực sự phù hợp với hoàn cảnh kinh tế - chính trị - xã hội của quốc gia đó và của tập đoàn. Việt Nam có thể vận dụng, học hỏi nhiều ý tưởng hay từ kinh nghiệm thực tế của các quốc gia trên thế giới nhằm tìm ra một mô hình hợp lý, phát huy cao nhất hiệu quả quản lý và kiểm soát vốn nhà nước tại các TĐKTNN. Một số bài học kinh nghiệm về kiểm soát vốn nhà nước trong nội bộ tập đoàn được rút ra như sau:

Một là, cần thiết xây dựng hệ thống kiểm soát sử dụng vốn nhà nước độc lập theo các cấp, trong đó, chủ thể kiểm soát và khách thể kiểm soát phải phối hợp chặt chẽ với nhau. Hệ thống kiểm soát có khả năng cảnh báo và ngăn ngừa những sai phạm trong sử dụng vốn nhà nước trong nội bộ tập đoàn. Tại mỗi TĐKTNN, Hội đồng thành viên công mẹ chịu trách nhiệm xây dựng quy trình kiểm soát sử dụng vốn nhà nước dựa trên các quy định do Chính phủ ban hành và điều chỉnh phù hợp với thực trạng cụ thể của tập đoàn.

Hai là, Ban kiểm soát tại công ty mẹ và công ty con cần đưa thành viên độc lập bên ngoài tham gia để đảm bảo tính khách quan. Kiểm soát viên không chỉ được giao nhiệm vụ kiểm soát mà còn quy định rõ trách nhiệm trong giải trình và ngăn chặn các dấu hiệu sai phạm. Do vậy, quy chế nhân sự cần được điều chỉnh sao cho phù hợp với từng giai đoạn phát triển của tập đoàn. Trong quá trình kiểm soát, cần sử dụng đội ngũ nhân sự có trình độ cao, chuyên môn tốt và sa thải những nhân viên không đủ năng lực, khuyến khích đãi ngộ tốt với nhân viên hoàn thành tốt vị trí công việc được giao.

Ba là, trong kiểm soát vốn từ công ty mẹ tới công ty con, thiết lập bộ tiêu chí đánh giá kết quả hoạt động kiểm soát đảm bảo tính toàn diện và tính hệ thống. Có thể học hỏi kinh nghiệm của Hàn Quốc trong việc xây dựng bộ tiêu chí và cách xếp loại công ty. Bộ tiêu chí đánh giá phải Bộ tiêu chí đánh giá này phải gắn liền với cơ chế thưởng, phạt rõ ràng đối với những người trực tiếp quản lý và các thành viên tham gia kiểm soát. Việc đưa các tiêu chí đánh giá nhân sự trong Ban kiểm soát sẽ tăng cường tính trách nhiệm và nâng cao hiệu quả của quá trình kiểm soát.

Bốn là, kết quả của hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại các TĐKTNN cần được công bố rộng rãi, công khai và minh bạch.

2.4.3.2. Kinh nghiệm quản lý nhà nước đối với kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại tập đoàn kinh tế nhà nước

Nghiên cứu kinh nghiệm kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại một số quốc gia cho thấy, quản lý nhà nước có mối quan hệ với việc xây dựng hệ thống kiểm soát vốn nhà nước trong nội bộ tập đoàn. Một số bài học có thể rút ra như sau:

Thứ nhất, Nhà nước cần có quan điểm rõ ràng trong việc tách bạch chức năng quản lý nhà nước và chức năng đại diện chủ sở hữu tại TĐKTNN nhằm tăng cường hiệu quả kiểm soát phần vốn nhà nước tại các tập đoàn. Chủ trương này cần được hiện thực hóa bằng việc thành lập một cơ quan chuyên trách đại diện cho chủ sở hữu phần vốn nhà nước. Việc quyết định thành lập một cơ quan chuyên trách có thể học hỏi kinh nghiệm từ mô hình SASAC của Trung Quốc. Cơ quan chuyên trách sẽ thực hiện các nhiệm vụ: quản lý chiến lược phát triển chung của tập đoàn và kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại các TĐKTNN.

Thứ hai, tạo lập khung pháp luật cụ thể hướng dẫn các TĐKTNN thiết lập được hệ thống kiểm soát vốn nhà nước trong nội bộ tập đoàn. Hệ thống kiểm soát

nội bộ phải phù hợp phải đặc thù riêng của từng tập đoàn, song vẫn phải căn cứ và bám sát theo các quy định do Nhà nước ban hành.

Thứ ba, tập trung nguồn lực nhà nước trong phát triển các TĐKTNN có quy mô lớn, hoạt động hiệu quả và có khả năng cạnh tranh tốt cả trong và ngoài nước. Bài học này được rút ra dựa trên kinh nghiệm quản lý nhà nước đối với các tập đoàn tại Trung Quốc. Việc không đầu tư dàn trải vào số lượng lớn các TĐKTNN sẽ giúp hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước được xây dựng được trọng tâm, cụ thể và mang lại hiệu quả cao.

TÓM TẮT CHƯƠNG 2

Trong số các tập đoàn, nếu xét riêng về TĐKTNN, mặc dù quá trình tư nhân hóa và cổ phần hóa đã diễn ra rất mạnh mẽ nhưng TĐKTNN vẫn giữ một vai trò hết sức quan trọng trong nền kinh tế. Vai trò và chức năng của các TĐKTNN tại mỗi quốc gia có những điểm chung nhưng cũng tồn tại nhiều sự khác biệt. Thực tế cho thấy, khi các tập đoàn nhận được sự đầu tư vốn nhà nước, vấn đề sử dụng vốn ra sao và cách xác định tính hiệu quả sử dụng vốn như thế nào cũng như việc phân cấp trong kiểm soát sử dụng vốn là một nội dung khó và phức tạp. Về vấn đề này, mỗi quốc gia đều gặp những khó khăn riêng và phải có những giải pháp đặc thù cho phù hợp với thực tiễn. Do đó, trong chương 2, luận án đã tập trung giải quyết những nội dung sau:

Thứ nhất, phân tích đặc điểm, vai trò của TĐKTNN và những luận cứ khoa học cơ bản về vốn và sử dụng vốn nhà nước tại TĐKTNN.

Thứ hai, phân tích luận giải khái niệm, mục tiêu, phương thức và các thông tin phục vụ kiểm soát; phân cấp và tổ chức thực hiện kiểm soát sử dụng vốn nhà nước; nội dung kiểm soát sử dụng vốn nhà nước.

Thứ ba, xác lập sáu tiêu chí đánh giá hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TĐKTNN và chỉ ra các yếu tố ảnh hưởng đến kiểm soát sử dụng vốn nhà nước bao gồm các yếu tố thuộc về chủ thể kiểm soát, khách thể kiểm soát và môi trường kiểm soát.

Thứ tư, nghiên cứu và phân tích kinh nghiệm về kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại các TĐKT tại Pháp, Hàn Quốc, Trung Quốc. Từ đó, rút ra bốn bài học kinh nghiệm về kiểm soát sử dụng vốn nhà nước trong nội bộ tập đoàn và ba bài học kinh nghiệm về quản lý nhà nước đối với hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước trong tập đoàn.

CHƯƠNG 3: THỰC TRẠNG KIỂM SOÁT SỬ DỤNG VỐN NHÀ NƯỚC TẠI TẬP ĐOÀN CÔNG NGHIỆP THAN - KHOÁNG SẢN VIỆT NAM

3.1. Giới thiệu chung về Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam

3.1.1. Thông tin chung về Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam

TKV được thành lập theo Quyết định số 345/2005/QĐ-TTg ngày 26/12/2005 của Thủ tướng Chính phủ trên cơ sở sáp nhập Tập đoàn Than Việt Nam (tiền thân là Tổng Công ty Than Việt Nam - TVN được thành lập ngày 10/10/1994 theo Quyết định số 563/QĐ-TTG của Thủ tướng Chính phủ) và Tổng Công ty Khoáng sản Việt Nam và hoạt động theo Điều lệ được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 228/2006/QĐ-TTg ngày 11/10/2006. Tiếp đó, ngày 25/6/2010, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 989/QĐ-TTg về việc chuyển Công ty mẹ - Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam thành công ty TNHH Một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu. Ngày 19/12/2013, Thủ tướng Chính phủ ban hành Nghị định số 212/2013/NĐ-CP về Điều lệ tổ chức và hoạt động của TKV (thay thế cho Điều lệ tổ chức và hoạt động của TKV ban hành theo Quyết định số 418/Q Đ-TTg ngày 21/3/2011 của Thủ tướng Chính phủ).

Hiện nay, TKV là công ty TNHH Một thành viên do Nhà nước đầu tư 100% vốn điều lệ và hoạt động theo quy định của pháp luật. TKV có tư cách pháp nhân, con dấu riêng, biểu tượng, thương hiệu, tài khoản tiền đồng Việt Nam và ngoại tệ mở tại Kho bạc Nhà nước, các ngân hàng trong nước và nước ngoài theo quy định của pháp luật. TKV có vốn và tài sản riêng, chịu trách nhiệm đối với các khoản nợ và các nghĩa vụ tài sản khác bằng toàn bộ tài sản của mình; chịu trách nhiệm dân sự và thực hiện quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu đối với các công ty con, công ty liên kết trong phạm vi số vốn do TKV đầu tư.

- Tên đầy đủ: Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam.

- Tên giao dịch bằng tiếng Việt: Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam. Tên viết tắt bằng tiếng Việt là TKV.

- Tên gọi bằng tiếng Anh: Vietnam National Coal and Mineral Industries Holding Corporation Limited. Tên viết tắt bằng tiếng Anh là VINACOMIN

- Trụ sở chính: 226 phố Lê Duẩn, phường Trung Phụng, quận Đống Đa, thành phố Hà Nội.

- Website: www.vinacomin.vn

3.1.2. Ngành nghề kinh doanh của Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam

3.1.2.1. Ngành nghề kinh doanh chính

- **Công nghiệp than:** khảo sát, thăm dò, đầu tư xây dựng, khai thác, sàng tuyển, chế biến, vận tải, mua, bán, xuất nhập khẩu các sản phẩm than, khí mỏ, nước ngầm và khoáng sản khác đi cùng với than.

- **Công nghiệp khoáng sản** (bao gồm công nghiệp bô xít - alumin - nhôm và các khoáng sản khác): Khảo sát, thăm dò, đầu tư xây dựng, khai thác, làm giàu quặng, gia công, chế tác, vận tải, mua, bán, xuất nhập khẩu các sản phẩm alumin, nhôm, đồng, chì, kẽm, crôm, thiếc, đá quý, vàng, các kim loại đen, kim loại màu khác và khoáng sản khác.

- **Công nghiệp điện:** Đầu tư xây dựng, khai thác vận hành các nhà máy nhiệt điện, các nhà máy thủy điện, bán điện cho các hộ kinh doanh và tiêu dùng theo quy định của pháp luật.

- **Cơ khí:** Đúc, cán thép, sửa chữa, lắp ráp, chế tạo các sản phẩm cơ khí, xe vận tải, xe chuyên dùng, phương tiện vận tải đường sông, đường biển, thiết bị mỏ, thiết bị điện, thiết bị chịu áp lực và các thiết bị công nghiệp khác.

- **Vật liệu nổ công nghiệp:** Đầu tư xây dựng, sản xuất, mua bán, dự trữ, xuất nhập khẩu các loại vật liệu nổ công nghiệp, cung ứng dịch vụ khoan nổ mìn, sử dụng vật liệu nổ công nghiệp.

- **Cảng:** Quản lý, khai thác cảng biển, bến thủy nội địa và vận tải đường bộ, đường sắt, đường thủy chuyên dùng, xếp dỡ, chuyển tải hàng hoá.

- **Vật liệu xây dựng:** Khai thác đá, sét, cát, sỏi, các loại phụ gia, sản xuất xi măng, gạch ngói và các loại vật liệu xây dựng khác.

- **Xây lắp:** Đường dây và trạm điện, xây dựng các công trình công nghiệp, luyện kim, nông nghiệp, giao thông và dân dụng [76].

3.1.2.2. Ngành nghề kinh doanh có liên quan

Một là, ngành nghề kinh doanh khác như đầu tư, kinh doanh kết cấu hạ tầng và bất động sản, cấp nước, xử lý nước thải, trồng rừng và sản xuất, dịch vụ trong lĩnh vực bảo vệ môi trường...

Hai là, các ngành dịch vụ có liên quan: đo đạc, bản đồ, thăm dò địa chất; tư vấn đầu tư, thiết kế; khoa học công nghệ, tin học, kiểm định, giám định hàng hoá; in ấn, xuất bản; đào tạo, y tế điều trị bệnh nghề nghiệp và phục hồi chức năng; thương mại, khách sạn, du lịch; hàng hải; xuất khẩu lao động; bảo hiểm, tài chính [81].

3.1.3. Chức năng, nhiệm vụ của Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam

3.1.3.1. Chức năng

Một là, đầu tư tài chính vào các công ty con, các công ty liên kết; chi phối các công ty con, các công ty liên kết theo mức độ chiếm giữ vốn điều lệ của các công ty đó.

Hai là, trực tiếp kinh doanh có lợi nhuận và hiệu quả theo quy định của pháp luật.

Ba là, thực hiện quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu phần vốn nhà nước tại các công ty con và công ty liên kết.

Bốn là, TKV được Nhà nước giao nhiệm vụ quản lý tài nguyên khoáng sản than, bô xít, đồng, sắt, vàng, bạc, thiếc, kẽm và các khoáng sản khác theo quy định của pháp luật.

Năm là, đầu mối thực hiện những công việc mà Nhà nước trực tiếp giao cho TKV tổ chức thực hiện trong Tập đoàn các công ty TKV, gồm: Động viên công nghiệp; nhận và phân bổ vốn ngân sách; lập và điều hành kế hoạch phối hợp kinh doanh; định hướng phân công lĩnh vực hoạt động và ngành, nghề sản xuất, kinh doanh của các doanh nghiệp thành viên; tổ chức công tác tài chính, kế toán, thống kê; hình thành, quản lý và sử dụng các quỹ tài chính tập trung; công tác lao động, tiền lương, y tế, đào tạo, phát triển nguồn nhân lực; công tác an toàn lao động, phòng chống thiên tai, bảo vệ môi trường; công tác ứng dụng khoa học, công nghệ; đặt tên các đơn vị trong Tập đoàn các công ty TKV sử dụng tên, thương hiệu của Tập đoàn TKV; công tác hành chính, đối ngoại và thủ tục nhân sự xuất, nhập cảnh và các nội dung khác theo thỏa thuận của các doanh nghiệp thành viên Tập đoàn các công ty TKV [81].

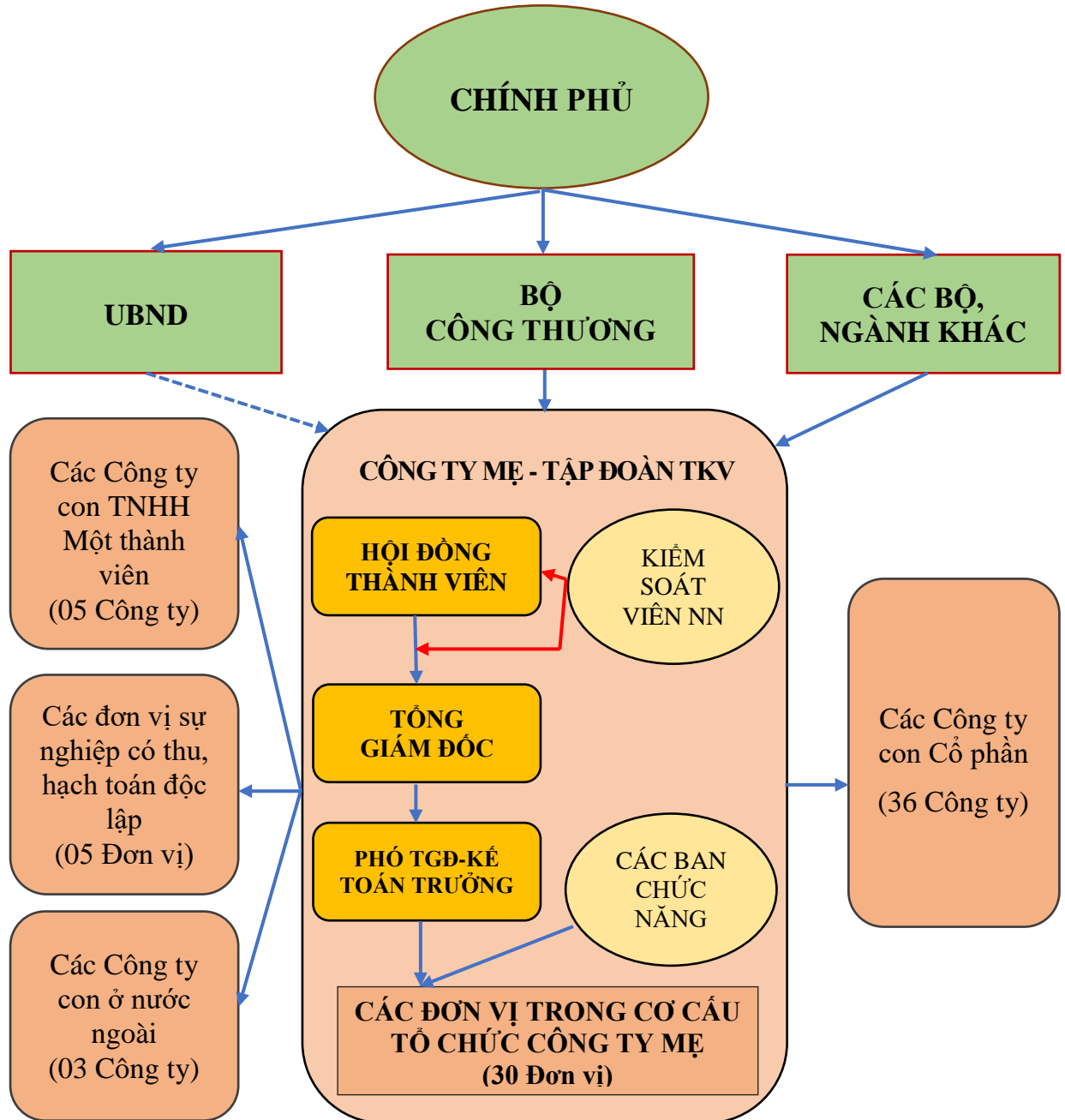
3.1.3.2. Nhiệm vụ

TKV được Nhà nước giao quản lý và sử dụng nguồn tài nguyên trữ lượng than, bô xít và các khoáng sản khác theo quy định của pháp luật; vốn nhà nước đầu tư vào TKV; một số công trình thuộc kết cấu hạ tầng có tính chất liên mỏ, liên khu vực.

TKV giữ vai trò trung tâm, lãnh đạo, quản lý và chi phối hoạt động của các công ty con nhằm đạt hiệu quả kinh doanh cao nhất của Tập đoàn các công ty TKV và của từng công ty con.

3.1.4. Cơ cấu tổ chức hoạt động của Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam

Cơ cấu tổ chức hoạt động của TKV hiện nay là cơ sở để xây dựng cơ chế kiểm soát sử dụng vốn nhà nước phù hợp.



Sơ đồ 3.1: Cơ cấu tổ chức hoạt động của TKV

Theo sơ đồ trên, các cơ quan thực hiện chức năng của Chủ sở hữu đối với TKV gồm:

- Chính phủ
- Thủ tướng Chính phủ

- Bộ quản lý ngành: Bộ Công Thương

- Bộ quản lý tổng hợp: Tài chính, Kế hoạch và Đầu tư, Nội vụ, Lao động - Thương binh và Xã hội

Cơ cấu tổ chức Công ty mẹ - Tập đoàn TKV bao gồm:

- Hội đồng thành viên là đại diện trực tiếp của Chủ sở hữu Nhà nước tại TKV, có quyền lực cao nhất tại TKV;

- Các Kiểm soát viên nhà nước do các Bộ cử xuống làm việc trực tiếp tại TKV để kiểm soát mọi hoạt động quản lý, điều hành của TKV, kể cả kiểm soát đối với hoạt động của HĐTV và Tổng giám đốc, các chi nhánh, các công ty con;

- Ban lãnh đạo điều hành, gồm Tổng giám đốc, các Phó tổng giám đốc, Kế toán trưởng là người điều hành công việc hàng ngày của TKV. Tổng giám đốc là người đại diện theo pháp luật của TKV.

Các đơn vị trực thuộc công ty mẹ (30 đơn vị), các công ty con TNHH Một thành viên (05 công ty), các công ty con cổ phần (36 công ty), các đơn vị sự nghiệp có thu, hạch toán độc lập (05 đơn vị), các công ty con ở nước ngoài (03 công ty)

Danh sách cụ thể các công ty thuộc TKV (*Xem phụ lục 5*). Hội đồng thành viên TKV thực hiện quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu đối với phần vốn của TKV đầu tư tại các công ty con. Về mặt quyền lợi, các công ty con được TKV giao cho thực hiện các hợp đồng sản xuất, kinh doanh trên cơ sở hợp đồng kinh tế với TKV, được TKV cung cấp thông tin và hưởng các dịch vụ, lợi ích từ hoạt động chung của Tập đoàn các công ty của TKV.

3.1.5. Khái quát tình hình hoạt động sản xuất kinh doanh của Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam

Trong quá trình hoạt động, Nhà nước luôn tạo điều kiện cho TKV phát triển. Trên quan điểm và chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ, TKV cũng từng bước bắt đầu đẩy nhanh quá trình tái cơ cấu và tăng hiệu quả kinh doanh. Ngày 7/2/2013, Thủ tướng Chính phủ ra Quyết định số 314/QĐ - TTg phê duyệt đề án Tái cơ cấu TKV giai đoạn 2012 - 2015.

Sau một thời gian thực hiện đề án tái cơ cấu đồng thời duy trì hoạt động sản xuất kinh doanh, thực trạng hoạt động của TKV được đánh giá còn nhiều khó khăn, giá cả nguyên vật liệu đầu vào tăng cao; các loại thuế, phí tại các địa phương tăng mạnh. TKV gặp khó khăn trong việc tiếp cận các nguồn vốn cho hoạt động sản xuất

kinh doanh và đầu tư phát triển, giá bán các sản phẩm chính của Tổng công ty đều giảm mạnh, năm 2016 giảm trên 5% so với giá bán bình quân năm 2012, tài nguyên nhiều mỏ cạn kiệt, tình hình thời tiết diễn biến phức tạp ảnh hưởng đến hoạt động khai thác của Tập đoàn. Năm 2016 được xem là năm khó khăn của TKV về thị trường khi lượng than nhập khẩu tăng mạnh, trong khi đó, từ cuối tháng 4 năm 2016 Tập đoàn mới được phép xuất khẩu một số loại than. Tuy vậy, về chỉ tiêu kinh tế năm 2016 vừa qua, TKV cũng đạt được một số kết quả sau:

- Doanh thu: toàn tập đoàn đạt được 101.180 tỷ đồng, bằng 100% so với kế hoạch đề ra, trong đó doanh thu sản xuất than là 51.120 tỷ đồng, khoáng sản 7.020 tỷ đồng, sản xuất điện đạt 9.790 tỷ đồng.

- LNST đạt 800 tỷ đồng; nộp ngân sách 14.310 tỷ đồng, bằng 114,48% so với năm 2015.

- Tính đến ngày 31/12/2016, tổng số lao động của toàn tập đoàn là 112.800 người, trong đó lao động cho sản xuất than là 77.000 người. Từ năm 2015 đến tháng 10.2016, tập đoàn đã giảm 8.000 lao động. Tiền lương bình quân toàn tập đoàn đạt 8,9 triệu đồng/người/tháng.

Bảng 3.1: Doanh thu - Lợi nhuận của TKV giai đoạn 2011 - 2016

Đơn vị: tỷ đồng

Chỉ tiêu	Năm 2011	Năm 2012	Năm 2013	Năm 2014	Năm 2015	Năm 2016
Doanh thu	94.000	95.000	100.000	108.929	106.000	101.180
LNST	8.600	2.500	3.000	2.500	600	800
Nộp NSNN	16.500	14.000	11.955	12.878	13.767	14.310

Nguồn: Tổng hợp từ báo cáo kết quả thực hiện kế hoạch của TKV trong giai đoạn 2011 - 2016

Doanh thu của toàn tập đoàn giai đoạn 2011 - 2016 có xu hướng tăng đều qua các năm. Tuy nhiên, trái ngược với doanh thu, mức lợi nhuận thu được lại sụt giảm dần qua các năm, trong đó, có hai lần giảm mạnh giữa hai năm 2011 và 2012 (từ mức lợi nhuận 8600 tỷ đồng xuống 2500 tỷ đồng), đồng thời giữa hai năm 2014 và 2015 (lợi nhuận giảm từ 2500 tỷ đồng xuống 600 tỷ đồng, tức chỉ bằng ¼ mức cùng kỳ năm 2014).

Nguyên nhân khiến lợi nhuận của TKV sụt giảm đáng kể trong giai đoạn 2011 - 2014 và giảm nhanh vào năm 2015 - 2016 được lý giải là do ảnh hưởng của khủng hoảng tài chính và suy giảm kinh tế dẫn đến sản lượng than cũng như giá bán xuất khẩu giảm mạnh. Trong khi đó, chi phí sản xuất than lại tăng do điều kiện khai thác ngày càng khó khăn vì phải xuống sâu hơn, hệ số bóc đất đá tăng, cung độ vận chuyển xa hơn, tỷ lệ than hàm lò tăng, các chi phí xử lý áp lực mỏ lớn, khí, nước nhiều khiến giá thành tăng bình quân 4-5%/năm; tỷ suất đầu tư tăng cao. Thêm vào đó, sản lượng khai thác tại các mỏ giảm làm chi phí cố định tính cho 1 tấn than tăng; các loại thuế phí tăng cao như thuế tài nguyên (năm 2007 thuế tài nguyên bình quân là 7.000 đồng/tấn, năm 2015 đã tăng lên bình quân 186.000 đồng/tấn than tiêu thụ), bổ sung tiền cấp quyền khai thác 2% (thực chất là thu thuế tài nguyên lần 2), chi phí sử dụng tài liệu thăm dò tăng. Năm 2016, các loại thuế phí áp dụng tiếp tục tăng gây khó khăn rất lớn cho ngành than.

Bên cạnh đó, sự sụt giảm về lợi nhuận của TKV kể từ năm 2013 do giá bán than giảm 7-10% so với giá thành kế hoạch. Doanh thu từ nguồn bán sản phẩm ngoài than của TKV cũng giảm sâu do không có khách hàng. Giá than giảm có nguyên nhân từ nhu cầu nhập khẩu than từ Trung Quốc, thị trường nhập khẩu than chính của Việt Nam giảm sâu. Tồn kho của ngành than vì thế tăng mạnh, giá trị tồn kho lên tới hàng nghìn tỷ đồng.

Trong giai đoạn 2012 - 2016, tỷ lệ nợ phải trả của một số đơn vị trong Tập đoàn cao gấp nhiều lần vốn chủ sở hữu. Khoản lãi vay phải trả là gánh nặng lớn cho các doanh nghiệp ngành than, trong khi đầu ra của ngành chưa thấy tín hiệu sáng sủa. Với những nguyên nhân khách quan ảnh hưởng đến TKV, kết quả kinh doanh trên cũng phản ánh hiệu quả sử dụng vốn nhà nước tại TKV còn rất nhiều bất cập và cần được giải quyết.

3.2. Thực trạng vốn và sử dụng vốn nhà nước tại Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam giai đoạn 2011 - 2016

3.2.1. Thực trạng vốn và nguồn vốn tại Tập đoàn và các đơn vị thành viên

3.2.1.1. Quy mô vốn chủ sở hữu của TKV và các đơn vị thành viên giai đoạn 2011 - 2016

TKV là công ty TNHH một thành viên do Nhà nước đầu tư 100% vốn điều lệ, hoạt động theo quy định của Chính phủ. Vì vậy, quy mô vốn nhà nước tại các TKV trước hết thể hiện ở quy mô vốn điều lệ. Vốn điều lệ của TKV là số vốn nhà nước đầu tư và ghi tại Điều lệ của TKV. Do có sự khác biệt về bản chất giữa khái niệm vốn điều lệ và vốn chủ sở hữu nên trong vấn đề kiểm soát sử dụng vốn nhà nước trong nội

bộ TKV (công ty mẹ - công ty con), việc kiểm soát vốn nhà nước chỉ có thể phản ánh đầy đủ qua việc bảo toàn và phát triển của vốn chủ sở hữu nhà nước.

Xét về quy mô vốn điều lệ, trong số 08 TĐKTNN tồn tại hiện nay, Tập đoàn Dầu khí Việt Nam có quy mô vốn điều lệ lớn nhất (vốn điều lệ 177.628 tỷ đồng) và Tập đoàn Dệt may Việt Nam có quy mô vốn điều lệ nhỏ nhất (vốn điều lệ 3.400 tỷ đồng), chênh lệch nhau rất lớn gần 52 lần. Trong đó, một điều dễ nhận thấy, nhóm bốn tập đoàn có số vốn điều lệ lớn nhất bao gồm Tập đoàn Dầu khí Việt Nam, Tập đoàn Điện lực Việt Nam, Tập đoàn Bru chính Viễn thông Việt Nam và Tập đoàn Viễn thông quân đội đã chiếm hơn 80% tổng số vốn nhà nước đầu tư cho các TĐKTNN. Sự chênh lệch đó được giải thích bởi mức độ ưu tiên của Nhà nước đối với từng ngành nghề kinh doanh cũng như vai trò, vị trí của Tập đoàn đó đối với nền kinh tế nói chung.

Riêng với TKV, trong lần tăng vốn điều lệ giai đoạn năm 2011 - 2013, số vốn điều lệ của TKV tăng hơn gấp hai lần (từ 14.974 tỷ đồng năm 2011 lên mức 35.000 tỷ đồng năm 2013 và mức vốn điều lệ này sẽ duy trì cố định đến hết năm 2015). Đây là mức tăng vốn điều lệ mạnh nhất nếu đem so sánh mức tương quan về tỷ lệ gia tăng vốn điều lệ của 08 TĐKTNN tồn tại đến hiện nay.

Đối với các công ty con thuộc TKV (trừ 05 đơn vị sự nghiệp có thu, hoạch toán độc lập và 03 công ty con ở nước ngoài), quy mô vốn chủ sở hữu bình quân tại một công ty dựa theo tỷ lệ phần trăm vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp được phản ánh qua bảng sau:

Bảng 3.2: Quy mô vốn chủ sở hữu bình quân của các công ty con thuộc TKV

Đơn vị: triệu đồng

Năm	Công ty con cổ phần do TKV nắm dưới 50% VĐL	Công ty con cổ phần do TKV nắm trên 50% VĐL	Công ty TNHH MTV do TKV nắm 100% VĐL	Bình quân chung
2011	43.071	77.030	183.016	101.039
2012	45.209	88.062	175.886	98.771
2013	28.778	97.767	552.895	330.308
2014	35.419	83.773	423.180	255.562
2015	92.175	111.280	725.016	385.986
2016	38.954	194.628	739.031	342.848

Nguồn: NCS tính toán từ điều tra của Tổng cục Thống kê về các doanh nghiệp của TKV giai đoạn 2011 - 2016

So sánh với quy mô vốn chủ sở hữu tại các công ty con cổ phần, tỷ lệ nợ tại các công ty con của TKV cũng chiếm một tỷ trọng rất cao trong cơ cấu nguồn vốn của các công ty này.

Bảng 3.3: Tỷ lệ vốn chủ sở hữu của các công ty con thuộc TKV giai đoạn 2011 - 2016

Đơn vị: %

Năm	Công ty con cổ phần do TKV nắm dưới 50% VDL		Công ty con cổ phần do TKV nắm trên 50% VDL		Công ty con TNHH MTV do TKV nắm 100% VDL	
	Nợ	Vốn CSH	Nợ	Vốn CSH	Nợ	Vốn CSH
2011	85,09	14,91	81,56	18,44	67,47	32,53
2012	84,01	15,99	78,33	21,67	66,20	33,80
2013	83,74	16,26	77,97	22,03	65,69	34,31
2014	81,21	18,79	76,14	23,86	62,37	37,63
2015	54,23	45,77	80,67	19,33	66,35	33,65
2016	76,93	23,07	75,73	24,27	63,76	36,24

Nguồn: NCS tính toán từ điều tra của Tổng cục Thống kê về các doanh nghiệp của TKV giai đoạn 2011 - 2016

Theo bảng 3.3, nhóm công ty con cổ phần do TKV nắm giữ dưới 50% vốn điều lệ có tỷ lệ nợ vay chiếm khá cao so với vốn chủ sở hữu (hơn 3 lần). Điều này có thể giải thích do ngành than khoáng sản cần đầu tư một lượng vốn lớn trong SXKD. Để đáp ứng được điều đó, các công ty này buộc phải dựa vào nợ vay khi lượng vốn chủ sở hữu không đáp ứng được. Tuy nhiên, xu hướng giảm tỷ trọng nợ vay trong cơ cấu nguồn vốn của các công ty trên đang được điều chỉnh một cách triệt để theo yêu cầu của Bộ Tài chính và giảm thiểu rủi ro cho các công ty này khi sử dụng đòn bẩy tài chính quá cao.

3.2.1.2. Cơ cấu nguồn vốn của TKV giai đoạn 2011 - 2016.

Cơ cấu nguồn vốn của mỗi TKV bao gồm hai nguồn là vốn chủ sở hữu và vốn vay. Bên cạnh nguồn vốn chủ sở hữu do Nhà nước đầu tư cho TKV, để tăng quy mô tài sản của mình, TKV có xu hướng đi vay nợ từ các nguồn tín dụng khác nhau nhằm mục đích tăng quy mô cũng như vị thế của mình trong nền kinh tế.

Bảng 3.4: Cơ cấu nguồn vốn của TKV giai đoạn 2011 - 2016*Đơn vị: triệu đồng*

Chỉ tiêu	Năm 2011	Năm 2012	Năm 2013	Năm 2014	Năm 2015	Năm 2016
1. Tổng nợ	71.112.089	81.850.590	96.266.318	96.445.702	100.343.873	100.792.234
- Nợ ngắn hạn	26.471.048	32.243.631	33.118.481	33.118.481	37.609.117	39.104.392
- Nợ dài hạn	44.641.041	49.606.959	63.147.837	63.147.837	62.734.756	61.624.842
2. Vốn CSH	30.428.114	32.848.914	34.983.828	34.295.689	38.182.367	39.366.639
3. Lợi ích cổ đông thiểu số	1.883.100	2.498.482	2.715.127	2.991.232	0	0
Tổng nguồn vốn	103.423.303	117.197.986	133.965.273	133.732.623	138.526.240	140.095.873
Hệ số Nợ/Vốn CSH	2,38 lần	2,49 lần	2,75 lần	2,81 lần	2,62 lần	2,56 lần

Nguồn: Tổng hợp từ bảng cân đối kế toán hợp nhất của TKV ngày 31/12 hàng năm giai đoạn 2011 -2016

Dựa vào số liệu tổng hợp từ bảng 3.4, có thể thấy nợ chiếm một tỷ trọng lớn trong cơ cấu tài sản của TKV, cụ thể trong giai đoạn 2011 - 2016, tỷ lệ nợ trên vốn chủ sở hữu luôn nằm ở mức trên 2,5 lần. Trong đó, điều đáng nói là tỷ lệ nợ dài hạn chiếm tỷ trọng cao hơn so với nợ ngắn hạn. Điều này có thể lý giải bởi các hoạt động kinh doanh của TKV chủ yếu phải đầu tư với giá trị cao và thu hồi vốn trong

thời gian dài (> 1 năm). Tuy nhiên, theo kết quả kinh doanh đã được phân tích ở mục 3.1.5, hiệu quả kinh doanh của TKV trong giai đoạn 2011 - 2016 là không cao, LNST đạt rất thấp. Đây được cho là nguyên nhân dẫn đến tình trạng khó khăn trong công tác thanh toán các khoản nợ phải trả của TKV.

3.2.2. Thực trạng sử dụng vốn nhà nước của Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam.

Bộ Tài chính đã ra quyết định 3383/QĐ - BTC ngày 31 tháng 12 năm 2014 phê duyệt quy chế quản lý tài chính của TKV trong đó quy định vốn của TKV bao gồm vốn do Nhà nước đầu tư tại TKV, vốn do TKV tự huy động và các loại vốn hợp pháp khác theo quy định của pháp luật.

Riêng vốn điều lệ của TKV được ghi trong Điều lệ tổ chức và hoạt động của TKV do Thủ tướng Chính phủ phê duyệt. Số vốn điều lệ của TKV được điều chỉnh tăng trong quá trình kinh doanh theo quy định của pháp luật, thủ tục điều chỉnh tăng vốn điều lệ theo quy định của Chính phủ. Ngoài ra, TKV có thể bổ sung vốn điều lệ bằng cách trích từ Quỹ đầu tư phát triển và các nguồn vốn bổ sung khác (nếu có).

TKV được quyền chủ động sử dụng số vốn nhà nước đầu tư, các loại vốn khác, các quỹ do TKV quản lý vào hoạt động kinh doanh của TKV theo quy định của pháp luật và các quyết định của chủ sở hữu; quản lý sử dụng, bảo toàn và phát triển vốn có hiệu quả; báo cáo kịp thời cho chủ sở hữu, Bộ Tài chính về việc doanh nghiệp hoạt động thua lỗ, không đảm bảo khả năng thanh toán, không hoàn thành mục tiêu, nhiệm vụ do chủ sở hữu giao hoặc trường hợp sai phạm khác để thực hiện giám sát theo quy định. Việc sử dụng vốn, quỹ để đầu tư xây dựng phải tuân theo các quy định của pháp luật về quản lý đầu tư và xây dựng.

Để đảm bảo cho hoạt động kinh doanh của mình, ngoài số vốn được Nhà nước đầu tư, TKV được quyền chủ động huy động vốn phục vụ SXKD đảm bảo hệ số nợ phải trả trên vốn chủ sở hữu của TKV không vượt quá 3 lần, bao gồm cả các khoản bảo lãnh vay vốn đối với doanh nghiệp có vốn góp của TKV. Trong đó: Hội đồng thành viên phê duyệt phương án huy động vốn có giá trị khoản vay tương đương từ 5% đến dưới 30% vốn điều lệ của TKV. Hội đồng thành viên ủy quyền và giao cho Tổng giám đốc quyết định các hợp đồng vay vốn (huy động vốn) có giá trị khoản vay tương đương dưới 5% vốn điều lệ của TKV.

Nguồn vốn TKV vay để thực hiện các dự án đầu tư được chuyển giao sang các Công ty con, Công ty liên kết của TKV. Theo quyết định của cấp có thẩm

quyền thì TKV phải thỏa thuận với các tổ chức cho vay hoặc Bên bảo lãnh cho vay để chuyển đổi chủ thể hợp đồng vay sang các Công ty tiếp nhận các dự án đầu tư từ TKV, trường hợp không được các tổ chức cho vay hoặc Bên bảo lãnh cho vay đồng ý chuyển đổi chủ thể vay thì TKV thực hiện ký hợp đồng cho vay lại với các Công ty tiếp nhận dự án đầu tư. Sau khi ký hợp đồng cho vay lại, TKV báo cáo Bộ Công Thương, Bộ Tài chính để thực hiện giám sát theo quy định của pháp luật. Khi cho vay, TKV phải thực hiện đầy đủ các nghĩa vụ liên quan phát sinh từ các thỏa thuận vay (hoặc bảo lãnh vay), các chế độ báo cáo, giám sát theo đúng quy định của pháp luật đối với khoản vay mà TKV đã cho công ty con, công ty liên kết vay lại. Đồng thời, TKV phải thường xuyên kiểm tra, giám sát, dự báo tình hình tài chính và khả năng trả nợ của các đơn vị nhận vay lại để kịp thời đưa ra các giải pháp thu nợ.

Kể từ ngày 01/7/2010, công ty mẹ của TKV đã chuyển đổi thành công ty TNHH một thành viên đăng ký theo Luật Doanh nghiệp. Do vậy, sau khi Luật DNNN hết hiệu lực thi hành đối với các TĐKTNN có công ty mẹ là công ty nhà nước (thời điểm trước ngày 01/7/2010), việc sử dụng vốn nhà nước và quản lý tài chính đối với TKV chủ yếu thực hiện theo các quy định của Nghị định 25/2010/NĐ-CP về chuyển đổi công ty nhà nước thành công ty TNHH một thành viên và tổ chức quản lý công ty TNHH một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu, Thông tư số 117/2010/TT-BTC của Bộ Tài chính hướng dẫn cơ chế tài chính của công ty TNHH một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu để thực hiện Nghị định 25/2010/NĐ-CP và Nghị định 71/2013/NĐ-CP về đầu tư vốn vào doanh nghiệp và quản lý tài chính đối với doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ.

Trong đó, Nghị định 25/2010/NĐ-CP, Thông tư số 117/2010/TT-BTC và Nghị định 71/2013/NĐ-CP chỉ quy định về sử dụng vốn nhà nước và quản lý tài chính đối với công ty mẹ do Nhà nước sở hữu 100% vốn điều lệ tổ chức dưới hình thức các công ty TNHH một thành viên. Hiện nay, pháp luật hiện hành không có các quy định về sử dụng vốn nhà nước và quản lý tài chính áp dụng đối với một nhóm công ty gồm công ty mẹ, các công ty con, công ty liên kết, nghĩa là không có quy định về sử dụng vốn nhà nước và quản lý tài chính áp dụng đối với TĐKTNN nói chung. Việc sử dụng vốn nhà nước tại các công ty con, công ty liên kết thực hiện theo quy định về quản lý vốn nhà nước đầu tư ở doanh nghiệp khác. Việc sử dụng vốn nhà nước tại TĐKT do Nhà nước chi phối vốn đối với công ty mẹ cũng được thực hiện theo quy định về quản lý vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp khác.

Bảng 3.5: Giá trị đầu tư vốn tại TKV giai đoạn 2013 - 2016*Đơn vị tính: triệu đồng*

TT	Chỉ tiêu	Năm 2013		Năm 2014		Năm 2015		Năm 2016	
		Giá trị đầu tư 01/01/2013	Giá trị đầu tư 31/12/2013	Giá trị đầu tư 01/01/2014	Giá trị đầu tư 31/12/2014	Giá trị đầu tư 01/01/2015	Giá trị đầu tư 31/12/2015	Giá trị đầu tư 01/01/2016	Giá trị đầu tư 31/12/2016
A	Đầu tư vào ngành nghề kinh doanh chính	15.512.192	16.338.250	13.669.537	14.916.701	13.639.031	13.037.250	13.050.023	15.776.000
I	Đầu tư vào công ty con	15.512.192	16.338.250	13.669.537	14.916.701	13.639.031	13.037.250	13.050.023	15.776.000
II	Đầu tư vào công ty liên kết	0	0	0	0	0	0	0	0
III	Đầu tư tài chính khác	0	0	0	0	0	0	0	0
B	Đầu tư vào ngành nghề khác	550.665	550.665	569.555	569.555	88.674	73.795	71.837	54.594
I	Đầu tư vào công ty con	0	0	0	0	0	0	0	0
II	Đầu tư vào công ty liên kết	0	0	0	0	0	14.908	14.720	6.720
III	Đầu tư tài chính khác	550.665	550.665	569.555	569.555	88.674	58.887	57.117	47.874
	Tổng cộng	16.062.857	16.888.915	14.239.092	15.486.256	13.727.705	13.111.045	13.121.860	15.830.594

Nguồn: Tổng hợp từ báo cáo giám sát tài chính TKV gửi Bộ Tài chính giai đoạn 2013-2016

Nhìn vào bảng 3.5 ta có thể nhận thấy xu hướng sử dụng vốn nhà nước của TKV như sau:

Thứ nhất, đối với đầu tư vào các ngành nghề kinh doanh chính bao gồm như công nghiệp than, công nghiệp khoáng sản - luyện kim, vật liệu nổ công nghiệp, công nghiệp điện...TKV chỉ đầu tư vốn nhà nước vào các công ty con và hoàn toàn không đầu tư vốn của mình tại các ngành nghề kinh doanh chính tại công ty liên kết và đầu tư tài chính khác. Trong ba năm từ 2013 đến 2015, số vốn đầu tư vào các ngành nghề kinh doanh chính tại các công ty con có xu hướng giảm nhẹ. Lí giải cho xu hướng giảm nhẹ về lượng vốn đầu tư này không phải do TKV cắt giảm quy mô mà do chủ trương của toàn Tập đoàn là cắt giảm các chi phí không hợp lý trong quá trình đầu tư. Vấn đề giảm trừ chi phí đã được TKV đưa vào chủ trương từ năm 2011 và được thực hiện quyết liệt kể từ năm 2013. Các chỉ tiêu tiết kiệm trong năm 2013 đã được TKV triển khai ký kết giữa Tổng giám đốc Tập đoàn với giám đốc các đơn vị thành viên về các chỉ tiêu tiết giảm, tiết kiệm cụ thể cũng như tiết kiệm chi phí quản lý, tiết kiệm điện năng 10%, tiết kiệm định mức chi phí quản lý, chi phí chung 8%, nhiên liệu 1,5%, tăng năng suất lao động 5% và tiết giảm các chi phí khác... để tăng lợi nhuận cho và giảm bớt số vốn đầu tư ban đầu. Do vậy, tổng mức đầu tư vào các ngành nghề kinh doanh chính vào cuối năm 2014 giảm gần 1.500 tỷ đồng so với cùng kỳ năm 2013.

Thứ hai, đối với đầu tư vào các ngành nghề khác, TKV chỉ tập trung vốn đầu tư ngoài ngành tại các công ty khác không thuộc TKV. TKV không đầu tư vốn ngoài ngành vào các công ty con và công ty liên kết. Các công ty con do TKV nắm giữ cổ phần được tập trung khai thác hiệu quả vào các ngành nghề kinh doanh chính để phát huy tối đa năng lực và chi phí cố định đầu tư ban đầu. Việc đầu tư vào các ngành nghề khác của TKV có xu hướng giảm mạnh trong giai đoạn 2013 - 2015. Việc thoái vốn đầu tư ngoài ngành của TKV tại các công ty liên kết cũng đã được Tập đoàn tích cực, chủ động triển khai thực hiện. Đến cuối năm 2014, TKV đã hoàn thành thoái vốn tại hầu hết các đơn vị, trong đó đã thu hồi toàn bộ vốn đầu tư tại lĩnh vực tài chính, ngân hàng, bảo hiểm và chứng khoán theo đúng chỉ đạo của Chính phủ. Mặc dù trong giai đoạn 2013 - 2015, do tác động của suy thoái kinh tế nên việc thoái vốn có khó khăn, nhưng TKV đã đạt được kết quả tích cực, việc thu hồi vốn đã đảm bảo nguyên tắc bảo toàn vốn nhà nước và có thặng dư. Việc thoái vốn này đã đảm bảo thực hiện đúng chủ trương của Chính phủ về tái cơ cấu TĐKT, Tổng công ty nhà nước và đặc biệt là đã phù hợp với Quyết định số 37/2014/QĐ-TTg ngày 18/6/2014 của Thủ tướng Chính phủ về tiêu chí, danh mục phân loại DNNN và Quyết định số 51/2014/QĐ-TTg quy định một số nội dung về thoái vốn,

bán cổ phần và đăng ký giao dịch, niêm yết trên thị trường chứng khoán của DNNN. Việc đẩy mạnh thoái vốn ngoài ngành của TKV được thể hiện qua mức vốn đầu tư giảm tại các công ty qua các năm, cụ thể như sau:

Bảng 3.6: Tình hình đầu tư ngoài ngành của TKV giai đoạn 2013 - 2016

Đơn vị: triệu đồng

TT	Đầu tư tài chính khác	Giá trị đầu tư năm 2013	Giá trị đầu tư năm 2014	Giá trị đầu tư năm 2015	Giá trị đầu tư năm 2016
1	Quỹ đầu tư Việt Nam	48.000	48.000	26.100	6.720
2	Quỹ hỗ trợ đầu tư quốc gia	200	0	0	0
3	CTCP chứng khoán SHS	76.090	82.180	0	0
4	Ngân hàng Sài Gòn - Hà Nội (SHB)	318.000	381.000	0	0
5	CTCP đầu tư và phát triển khu kinh tế Hải Hà	47.875	47.875	47.875	47.874
6	CTCP phát triển đường cao tốc BIDV	10.500	10.500	0	0
7	CTCP Bảo hiểm Hàng không	50.000	0	0	0
	Tổng cộng	550.665	569.555	73.975	54.594

Nguồn: Tổng hợp từ báo cáo giám sát tài chính TKV gửi Bộ Tài chính giai đoạn 2013-2016

Trước sự quyết liệt trong hành động của Chính phủ, TKV đã tiến hành rất nhanh chóng việc thoái vốn đầu tư ngoài ngành và quá trình này diễn ra khá nhanh chóng kể từ năm 2013. Do vậy, đến cuối năm 2016, TKV chỉ còn vốn đầu tư ngoài ngành tại hai lĩnh vực thuộc Quỹ đầu tư Việt Nam và Công ty cổ phần đầu tư và phát triển khu kinh tế Hải Hà với tổng số vốn khoảng 55 tỷ đồng, bằng khoảng 1/10 so với tổng mức đầu tư ngoài ngành của TKV trong hai năm 2013 và 2014. Chủ trương thoái vốn cũng được đánh giá là một bước tiến lớn trong hoàn thiện dần cơ chế kiểm soát vốn nhà nước, tăng cường tính giám sát việc sử dụng vốn nhà nước và đẩy mạnh tính hiệu quả trên một đồng vốn đầu tư của Nhà nước cho TKV.

3.3. Thực trạng kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam

3.3.1. Căn cứ, nguồn thông tin và phương thức kiểm soát sử dụng vốn tại Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam

3.3.1.1. Căn cứ kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam

Để đánh giá được thực trạng kiểm soát sử dụng vốn của các TĐKTNN cần phải có các căn cứ để làm khung tiêu chuẩn, từ đó, dễ dàng có những biện pháp đưa ra trong quá trình kiểm soát. Một số văn bản pháp luật quy định làm căn cứ để kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại các TĐKTNN bao gồm:

* Luật Doanh nghiệp và các Nghị định hướng dẫn thi hành quy định về hình thức pháp lý, quyền nghĩa vụ, cơ cấu tổ chức quản lý của công ty mẹ và các công ty con; phương thức thực hiện quyền, nghĩa vụ của công ty mẹ trong quan hệ với công ty con.

* Các Nghị định của Chính phủ và các văn bản hướng dẫn thi hành quy định về TĐKTNN và các quy định có liên quan đến kiểm soát vốn nhà nước như quy định về tổ chức quản lý, điều hành TĐKTNN; chức năng, quyền, nghĩa vụ tổ chức quản lý công ty mẹ; quan hệ giữa công ty mẹ với các công ty tham gia trong TĐKT; quản lý, giám sát với các TĐKT về vấn đề đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp và quản lý tài chính đối với công ty mẹ dưới hình thức công ty TNHH một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu [41, 42, 44, 45]. Đặc biệt, trong số các văn bản quy định, cần bám sát vào Nghị định số 69/2014/NĐ-CP với những quy định áp dụng riêng đối với TĐKTNN.

* Về chế độ kế toán, tài chính và công khai minh bạch hóa thông tin, Luật kế toán số 03/2003/QH11 và các văn bản hướng dẫn thi hành đã quy định và hướng dẫn các nguyên tắc và phương pháp lập và trình bày báo cáo tài chính hợp nhất của một TĐKT và kế toán khoản đầu tư vào công ty con trên báo cáo tài chính riêng của công ty mẹ, bao gồm: Báo cáo tài chính hợp nhất năm và Báo cáo tài chính hợp nhất giữa niên độ. Trong đó, Báo cáo tài chính hợp nhất giữa niên độ gồm Báo cáo tài chính hợp nhất giữa niên độ dạng đầy đủ và Báo cáo tài chính hợp nhất giữa niên độ dạng tóm lược. Riêng các công ty mẹ và công ty niêm yết phải công khai báo cáo tài chính hợp nhất quý.

3.3.1.2. Nguồn thông tin để TKV kiểm soát sử dụng vốn nhà nước

Công ty mẹ kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại các công ty con dựa vào nguồn thông tin là các báo cáo.

HĐQT công ty con sẽ gửi các báo cáo lên công ty mẹ, bao gồm báo cáo tài chính định kỳ của công ty con, các báo cáo phân tích, đánh giá thực trạng và hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp mình theo các mẫu biểu quy định. Đối với báo cáo 6 tháng đầu năm thì thời gian nộp báo cáo cho công ty mẹ trước ngày 26/7 hàng năm. Đối với báo cáo năm, thời gian nộp báo cáo cho công ty mẹ trước ngày 25/4 năm tiếp theo.

Các biểu mẫu báo cáo được hướng dẫn cụ thể theo Thông tư số 200/2015/TT-BTC ngày 15 tháng 12 năm 2015 của Bộ Tài chính và các biểu theo quyết định 1885/QĐ-BCT ngày 17 tháng 5 năm 2016 của Bộ Công Thương.

Căn cứ vào các báo cáo được công ty con gửi lên, Ban kiểm soát nội bộ sẽ tổng hợp và lập biểu 05.A và 05.B Thông tư số 200/2015/TT-BTC trình Hội đồng thành viên.

Bên cạnh các báo cáo do HĐQT công ty con gửi lên công ty mẹ, Ban kiểm soát nội bộ tại các công ty con cũng chịu trách nhiệm gửi lên công ty mẹ Báo cáo của Ban kiểm soát về tình hình sử dụng vốn nhà nước tại các công ty con.

Nội dung báo cáo kiểm soát gồm 04 phần:

Phần 1: Báo cáo của Ban kiểm soát.

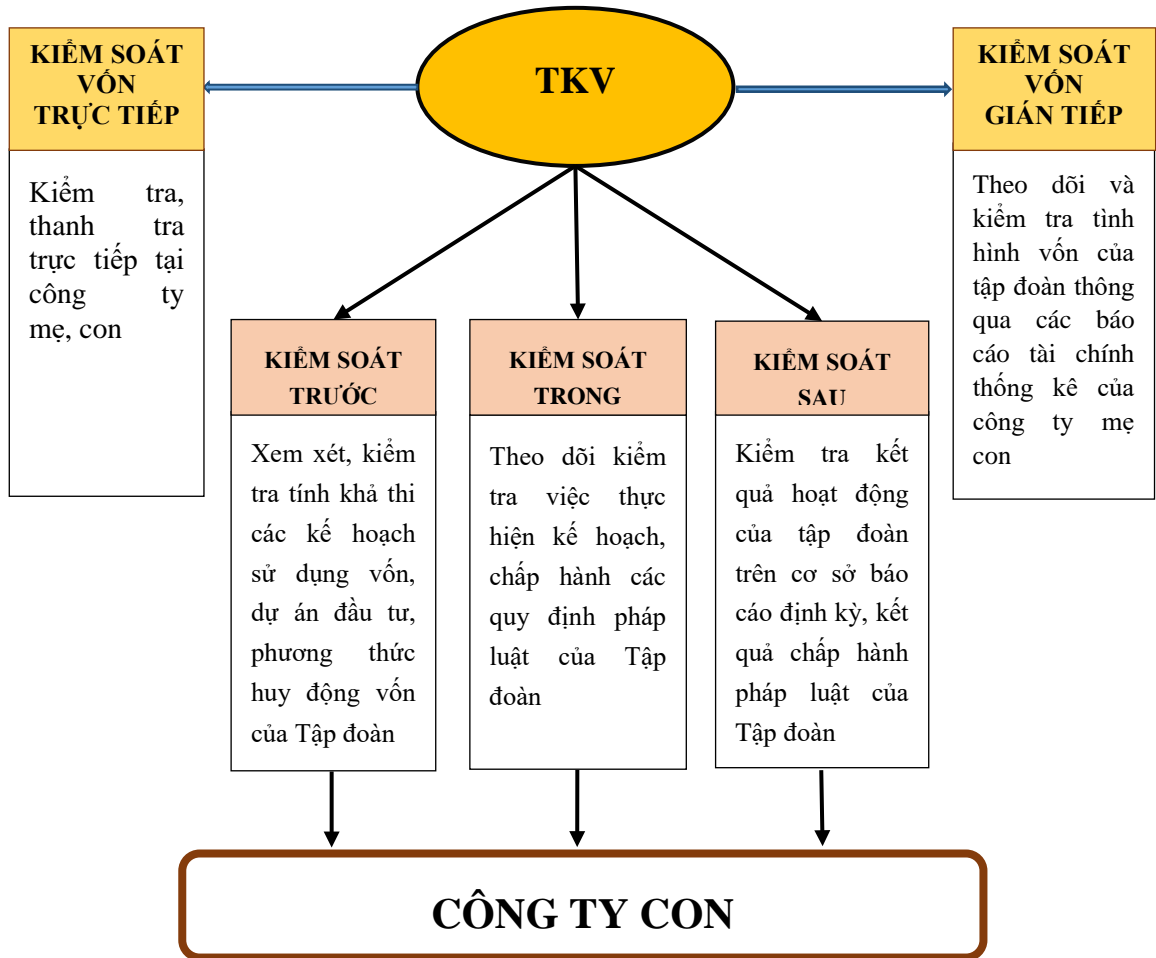
Phần 2: Kết quả giám sát của Ban kiểm soát.

Phần 3: Thẩm định báo cáo tài chính của Công ty.

Phần 4: Kiến nghị của Ban kiểm soát.

Ngoài các kênh thông tin đến từ các báo cáo, công ty mẹ TKV còn dựa vào các kênh thông tin đến từ bên ngoài như báo chí, truyền thông... để hỗ trợ cho hoạt động kiểm soát. Đặc biệt, đối với các công ty con cổ phần đã niêm yết trên sàn chứng khoán, các thông tin được công bố đầy đủ và minh bạch.

3.3.1.3. Phương thức kiểm soát vốn nhà nước tại Tập đoàn



Sơ đồ 3.2: Phương thức kiểm soát vốn nhà nước tại TKV

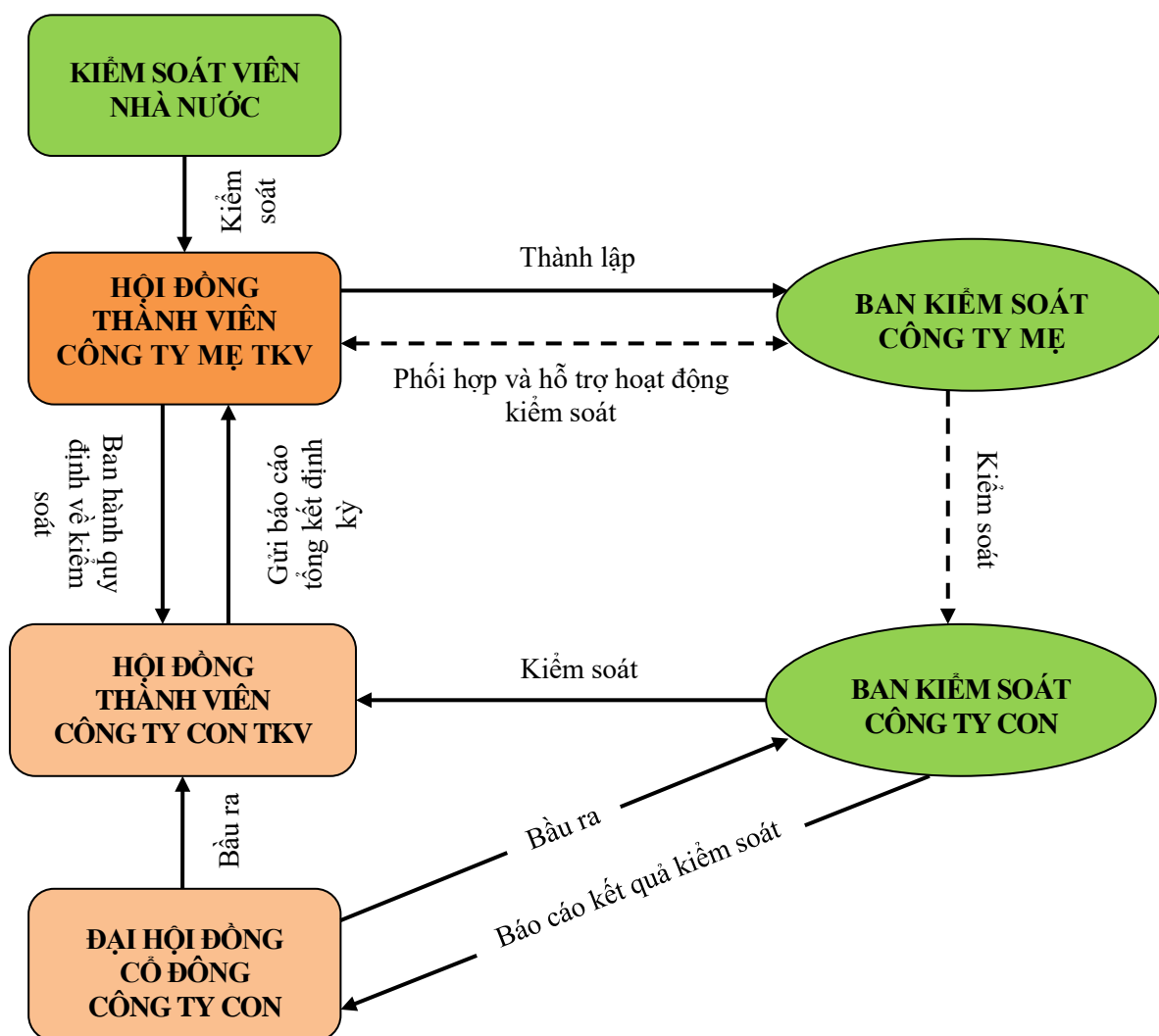
Cũng giống như các TĐKTNN khác, phương thức để kiểm soát sử dụng vốn nhà nước trong nội bộ TKV cũng bao gồm kiểm soát trực tiếp, kiểm soát gián tiếp, kiểm soát trước, trong và sau, trong đó tập trung việc kiểm soát trước và kiểm soát trong. Theo kết quả phỏng vấn chuyên gia, TKV hiện nay rất chú trọng phương thức kiểm soát trước bởi nó giúp công ty mẹ có thể rà soát và ngăn chặn các sai phạm cũng như phát hiện sớm các dự án đầu tư không mang lại hiệu quả tại công ty con. Việc kiểm soát trước không những có tác dụng ngăn chặn mà còn giúp cho số vốn nhà nước không bị mất đi do hoạt động đầu tư không hiệu quả. Bên cạnh đó, với đặc thù các dự án của ngành than khoáng sản là vốn đầu tư lớn, tuổi thọ dự án dài, do đó, kiểm soát sau cũng mang lại hiệu quả trong việc giúp HĐQT công ty mẹ rút ra các kinh nghiệm và khắc phục các yếu kém trong sử dụng vốn nhà nước ở các năm đầu tư vốn tiếp theo.

Với hai phương thức kiểm soát trực tiếp và kiểm soát gián tiếp, ý kiến chuyên gia khi được phỏng vấn nhận định, công ty mẹ TKV thiên về áp dụng phương pháp kiểm soát gián tiếp thông qua các báo cáo định kỳ, đột xuất hoặc theo

yêu cầu của cơ quan đại diện chủ sở hữu do người đại diện vốn nhà nước tại công ty con báo cáo. Trên thực tế, kiểm soát trực tiếp cũng được công ty mẹ TKV sử dụng nhưng không phổ biến bởi chi phí thực hiện cao, số lượng cán bộ tại công ty mẹ được cử đi kiểm soát còn mỏng, số lượng các công ty con nhiều và địa bàn lại rải rác ở các vùng địa lý khác nhau.

3.3.2. Mô hình kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam

Theo tổng hợp kết quả phỏng vấn chuyên gia, tại TKV chưa ban hành văn bản chính thức quy định về mô hình kiểm soát sử dụng vốn nhà nước. Tuy nhiên, căn cứ vào Quyết định 2037/QĐ-TKV ngày 08 tháng 8 năm 2016 về việc ban hành Quy chế giám sát tài chính và đánh giá hiệu quả hoạt động đối với Công ty mẹ, các Công ty do TKV nắm giữ 100% vốn và Công ty có cổ phần đầu tư của TKV, có thể tóm tắt mô hình kiểm soát vốn sử dụng vốn nhà nước trong nội bộ TKV như sau:



Sơ đồ 3.3: Mô hình kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV

✓ **Tại công ty mẹ TKV**

- **Thứ nhất**, Hội đồng thành viên công ty mẹ - Tập đoàn TKV chịu sự kiểm soát của Kiểm soát viên nhà nước, bao gồm 03 thành viên là người do Bộ Công thương và Bộ Tài chính cử xuống nhằm kiểm soát các hoạt động của công ty mẹ. Kiểm soát viên nhà nước đại diện chủ sở hữu nhà nước do Bộ Công thương chủ trì, có quy chế hoạt động riêng do Bộ Công thương phê chuẩn. Hàng năm, kế hoạch tổ chức thực hiện kiểm soát vốn nhà nước tại TKV đều do Bộ Công thương phê duyệt. Hoạt động của kiểm soát viên nhà nước độc lập với hoạt động kiểm soát nội bộ trong Tập đoàn.

- **Thứ hai**, theo mô hình này, Hội đồng thành viên công ty mẹ TKV sẽ chịu trách nhiệm thực hiện các nhiệm vụ chính sau:

+ Hội đồng thành viên thành lập ra Ban kiểm soát nội bộ công ty mẹ. Do TKV là TĐKTNN có quy mô lớn, có nhiều công ty con trực thuộc công ty mẹ và nhiều công ty con cổ phần nên việc thành lập ra Ban kiểm soát này là yêu cầu tất yếu của hoạt động kiểm soát trong nội bộ Tập đoàn, giúp cho Hội đồng thành viên và Ban lãnh đạo TKV dễ dàng hơn trong quản lý hoạt động sử dụng vốn nhà nước tại Tập đoàn. Trên thực tế, Ban kiểm soát công ty mẹ TKV được hiểu như một "Ban chức năng" hỗ trợ Hội đồng thành viên trong việc kiểm soát hoạt động các công ty con trực thuộc công ty mẹ và hỗ trợ công ty mẹ tổ chức hoạt động kiểm soát tại các công ty con cổ phần.

+ Hội đồng thành viên chịu trách nhiệm ban hành các quy định về kiểm soát, cụ thể là: (1) Xây dựng Quy chế hoạt động và quản lý, sử dụng vốn, tài sản của doanh nghiệp; (2) Xây dựng chỉ tiêu giám sát kết quả SXKD, hiệu quả đầu tư vốn đối với các dự án đầu tư; (3) Thông báo tới các công ty con các quy định đã được ban hành và đôn đốc việc triển khai, thực hiện hoạt động kiểm soát tại công ty con.

✓ **Tại các công ty con thuộc TKV**

- Đại Hội đồng cổ đông công ty con bầu ra HĐQT công ty con và Ban kiểm soát nội bộ công ty con để phục vụ cho hoạt động kiểm soát của chính công ty con đó. Ban kiểm soát nội bộ công ty con chịu trách nhiệm kiểm soát các hoạt động liên quan đến sử dụng vốn nhà nước của HĐQT và gửi báo cáo kết quả kiểm soát tới Đại Hội đồng cổ đông.

- Công ty con cổ phần của TKV nắm giữ một lượng vốn bị chi phối bởi công ty mẹ nên Công ty mẹ TKV thường cử một cán bộ thuộc Ban kiểm soát công ty mẹ tham gia ứng cử để trở thành một thành viên thuộc Ban kiểm soát công ty con. Cụ thể, thực

trạng hiện nay tại TKV, Ban kiểm soát nội bộ công ty mẹ có 10 thành viên. Mỗi thành viên thuộc Ban kiểm soát công ty mẹ tùy theo thực tế có thể tham gia ứng cử để trở thành một thành viên của Ban kiểm soát tại 3-4 công ty con. Trong trường hợp thiếu người, Hội đồng thành viên công ty mẹ có thể lựa chọn và cử ra một số thành viên thuộc các ban trực thuộc khác của tập đoàn để ứng cử vào vị trí kiểm soát viên tại các công ty con. Các cán bộ được cử ra sẽ làm việc theo hình thức kiêm nhiệm.

- HĐQT công ty con lập kế hoạch giám sát tình hình tài chính và hiệu quả đầu tư; Lập Báo cáo giám sát tình hình tài chính và hiệu quả đầu tư 06 tháng và hàng năm gửi lên Hội đồng thành viên công ty mẹ. Căn cứ để HĐQT công ty con làm báo cáo kiểm soát gửi lên công ty mẹ: Căn cứ vào Luật Doanh nghiệp được Quốc hội khóa 13 kỳ họp thứ 8 thông qua ngày 26/11/2014; Căn cứ Điều lệ tổ chức và hoạt động của Công ty đã được Đại hội đồng cổ đông thông qua; Căn cứ Báo cáo tài chính Công ty đã được kiểm toán; Căn cứ Báo cáo hoạt động của HĐQT và Báo cáo kết quả sản xuất kinh doanh của Ban Giám đốc Công ty.

✓ ***Tổ chức thực hiện hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV***

- Ban kiểm soát nội bộ công ty mẹ và Ban kiểm soát nội bộ tại các công ty con nhìn chung hoạt động độc lập với nhau. Mỗi ban kiểm soát được thành lập đều có vai trò, vị trí và nhiệm vụ riêng.

- HĐQT công ty con chịu trách nhiệm gửi báo cáo lên Hội đồng thành viên công ty mẹ. Ngoài các báo cáo này, Hội đồng thành viên công ty mẹ còn căn cứ vào báo cáo của các phòng ban trực thuộc và báo cáo kiểm toán độc lập để có đánh giá toàn diện về hoạt động kiểm soát sử dụng vốn của toàn Tập đoàn.

- Trong mô hình kiểm soát sử dụng vốn nhà nước trong nội bộ tập đoàn, Hội đồng thành viên công ty mẹ TKV là cấp cao nhất chịu trách nhiệm xử lý tất cả các phát sinh và đưa ra kết luận cuối cùng trong đánh giá công tác kiểm soát sử dụng vốn nhà nước, đồng thời chịu trách nhiệm trước pháp luật đối với các quyết định đó.

3.3.3. Nội dung kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam

Nội dung kiểm soát sử dụng vốn nhà nước về lý thuyết được xây dựng bao gồm 04 nội dung cơ bản: (1) Tính tuân thủ pháp luật trong sử dụng vốn nhà nước tại công ty con; (2) Tính minh bạch trong sử dụng vốn nhà nước; (3) Mức độ bảo toàn và phát triển vốn nhà nước; (4) Kết quả tài chính và hiệu quả kinh doanh. Tuy nhiên, căn cứ vào Báo cáo tổng kết công tác quản lý kinh tế tổng hợp hàng năm [33] và ý kiến đánh giá của các chuyên gia cho thấy, thực trạng tại TKV hiện mới tập

trung kiểm soát vốn nhà nước chủ yếu theo nội dung số (3) (4), nội dung (1) (2) chưa được đưa ra triển khai một cách cụ thể trên thực tế. Do đó, các thông tin và kết quả kiểm soát tính tuân thủ pháp luật trong sử dụng vốn tại công ty con và tính minh bạch trong sử dụng vốn nhà nước ít được đề cập trong các báo cáo kết quả hoạt động kiểm soát.

Do vậy, kết quả thực hiện kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV căn cứ vào nội dung số (3) (4) như sau:

3.3.3.1. Kiểm soát mức độ bảo toàn và phát triển vốn nhà nước

Việc đánh giá mức độ bảo toàn và phát triển vốn của TKV được thực hiện theo Nghị định số 91/2015/NĐ-CP. Căn cứ vào nội dung kiểm soát này, kết quả bảo toàn và phát triển vốn nhà nước của TKV được thể hiện qua bảng sau:

**Bảng 3.7: Tình hình bảo toàn vốn và phát triển vốn của TKV
giai đoạn 2011 - 2016**

Đơn vị: triệu đồng

Năm	Chỉ tiêu	Đầu năm	Cuối năm	Hệ số bảo toàn vốn	Đánh giá
2011	Vốn chủ sở hữu	23.454.385	29.157.120	1.24 lần	Bảo toàn vốn
	Vốn đầu tư của CSH	18.274.070	21.051.921		
	Quỹ đầu tư phát triển	3.989.336	5.452.577		
	Nguồn vốn đầu tư XD CB	662.709	690.774		
2012	Vốn chủ sở hữu	29.157.120	31.284.065	1.073 lần	Bảo toàn vốn
	Vốn đầu tư của CSH	22.430.350	21.051.921		
	Quỹ đầu tư phát triển	5.452.577	3.186.603		
	Nguồn vốn đầu tư XD CB	690.774	2.961.704		
2013	Vốn chủ sở hữu	27.371.409	31.492.131	1.15 lần	Bảo toàn vốn
	Vốn đầu tư của CSH	22.430.351	24.670.312		
	Quỹ đầu tư phát triển	2.125.453	3.473.535		
	Nguồn vốn đầu tư XD CB	2.815.605	3.348.284		
2014	Vốn chủ sở hữu	31.357.549	31.560.397	1.006 lần	Bảo toàn vốn
	Vốn đầu tư của CSH	24.673.389	31.560.397		
	Quỹ đầu tư phát triển	3.334.092	-		
	Nguồn vốn đầu tư XD CB	3.350.068	-		

Năm	Chỉ tiêu	Đầu năm	Cuối năm	Hệ số bảo toàn vốn	Đánh giá
2015	Vốn chủ sở hữu	31.247.697	32.265.238	1.03 lần	Bảo toàn vốn
	Vốn đầu tư của CSH	31.244.552	31.426.859		
	Quỹ đầu tư phát triển	-	11.415		
	Nguồn vốn đầu tư XD CB	-	917		
2016	Vốn chủ sở hữu	38.182.366	39.366.639	1.03 lần	Bảo toàn vốn
	Vốn đầu tư của CSH	36.360.170	37.549.549		
	Quỹ đầu tư phát triển	455.204	277.638		
	Nguồn vốn đầu tư XD CB	38.807	86.187		

Nguồn: Tổng hợp từ báo cáo giám sát của TKV gửi Bộ Tài chính và báo cáo tài chính hợp nhất TKV giai đoạn 2011 - 2016

Căn cứ vào bảng tổng hợp số liệu của TKV giai đoạn 2011 - 2016 có thể thấy, trong giai đoạn dài 5 năm, TKV luôn đảm bảo được hệ số bảo toàn và phát triển vốn của mình $H > 1$, có nghĩa là TKV đã bảo toàn được vốn nhà nước. Bên cạnh đó, theo Báo cáo tổng kết công tác quản lý kinh tế của TKV từ năm 2011 đến năm 2016, các công ty con cổ phần thuộc TKV cơ bản đều duy trì được hệ số bảo toàn vốn $H > 1$. Tuy nhiên, nếu chỉ dựa vào hệ số này để đánh giá kết quả kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV là đạt thì chưa đủ. Bởi trong quá trình hoạt động, vốn chủ sở hữu này sẽ thành tài sản của TKV. Tài sản này có thể tăng lên hoặc giảm xuống tùy thuộc vào hiệu quả khai thác và sử dụng tài sản của Tập đoàn.

3.3.3.2. Kiểm soát kết quả tài chính và hiệu quả kinh doanh của TKV

Căn cứ vào nội dung kiểm soát kết quả tài chính và hiệu quả kinh doanh của TKV, mặc dù giai đoạn 2011 - 2016 là một giai đoạn kinh tế vô cùng khó khăn không chỉ của riêng ngành than mà còn cả kinh tế đất nước nói chung. Tuy nhiên, TKV cũng đã đạt được một số các kết quả tài chính như sau:

Bảng 3.8: Kết quả tài chính cơ bản của TKV giai đoạn 2011 - 2016

Chỉ tiêu	Năm 2011	Năm 2012	Năm 2013	Năm 2014	Năm 2015	Năm 2016
1. Tổng tài sản (tỷ đồng)	103.423	117.198	125.909	132.270	138.709	142.652
2. Doanh thu thuần (tỷ đồng)	94.000	71.429	67.727	80.690	80.440	29.662
3. Lợi nhuận TT (tỷ đồng)	8.600	3.469	2.872	2.761	895	453
4. Nộp ngân sách (tỷ đồng)	16.500	14.000	11.955	12.878	13.767	14.310
5. Chỉ tiêu về khả năng thanh toán						
- Hệ số thanh toán ngắn hạn (TSLĐ/Nợ ngắn hạn)	1,09	0,93	1,1	0,98	0,88	0,77
- Hệ số thanh toán nhanh (TSLĐ - HTK)/Nợ ngắn hạn)	0,72	0,51	0,46	0,45	0,37	0,31
6. Chỉ tiêu về năng lực hoạt động						
- Vòng quay hàng tồn kho (Giá vốn bán hàng/ HTK bình quân)	3,30	3,38	3,89	3,77	3,75	3,24
- Doanh thu thuần/ Tổng tài sản	0,68	0,54	0,61	0,59	0,58	0,51
7. Tỷ suất lợi nhuận trên tài sản (ROA)						
- Toàn Tập đoàn	2,3%	2,1%	2,4%	2,1%	1,0%	0,83%
- Công ty mẹ	2,2%	2,1%	2,0%	2,0%	1,0%	0,23%
8. Tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu (ROE)						
- Toàn Tập đoàn	8,6%	8,5%	9,0%	8,0%	2,0%	2,97%
- Công ty mẹ	5,2%	5,1%	5,5%	5,9%	2,0%	0,67%

Nguồn: Tổng hợp từ Báo cáo tổng kết công tác quản lý kinh tế tổng hợp từ năm 2011 đến năm 2016

Thứ nhất, khả năng thanh toán nợ của TKV trong giai đoạn 2011 - 2016 có xu hướng giảm dần.

Mặc dù hệ số thanh toán ngắn hạn vẫn đảm bảo quay quanh 1 là mức tương đối an toàn cho doanh nghiệp sử dụng nguồn nợ vay. Nhưng từ năm 2015, hệ số thanh toán nợ ngắn hạn và hệ số thanh toán nhanh giảm mạnh và bắt đầu có dấu hiệu “nguy hiểm” trong việc đáp ứng khả năng thanh toán. Hệ số thanh toán nhanh của TKV năm 2015 chỉ đạt 0,37 là một mức rất thấp trong việc đảm bảo tính an toàn về thanh toán các khoản nợ khi đến hạn. Tình trạng vay nợ của TKV còn tiếp tục kéo dài đến năm 2016 khi mà tính đến thời điểm 30/9/2016, tổng tài sản của TKV đạt 98.381 tỷ đồng, giảm nhẹ so với hồi đầu năm. Tài sản tính bằng tiền của TKV hiện chỉ còn 903 tỷ đồng, quá nhỏ so với khoản nợ vay ngắn hạn là 11.200 tỷ đồng, báo hiệu nguy cơ không đủ khả năng thanh toán cho các khoản vay vào ngày đáo hạn. Nợ dài hạn của TKV hiện đã ở mức 41.276 tỷ đồng. Trong khi đó, tài sản của TKV chủ yếu nằm ở các tài sản dài hạn, chất lượng tài sản thực đang là một dấu hỏi lớn.

Báo cáo tài chính quý III/2016 của Công ty mẹ cho thấy TKV đang đầu tư dở dang 18.675 tỷ đồng. Dẫn đầu danh sách là dự án alumin Nhân Cơ, dự án được chấp thuận xây dựng tại Quyết định số 167/2007 của Thủ tướng với công suất 600.000 tấn một năm, với mục tiêu khai thác chế biến quặng bô xít. Dự án được khởi công năm 2010, TKV làm chủ đầu tư với nhà thầu xây dựng là Chalieco (Trung Quốc). Đến 30/9/2016, TKV đã rót tổng cộng 14.310 tỷ đồng vào dự án này. Để thu xếp vốn cho dự án này, TKV đã vay dài hạn ngân hàng City Bank và Sumitomo Mitsui Banking của Nhật Bản với số dư nợ đến thời điểm ngày 30/6/2016 lần lượt là 285 triệu USD và 250 triệu USD. Góp phần đưa tổng nợ vay bằng đồng ngoại tệ hiện tại gần 940 triệu USD. Hiện tương lai của dự án này chưa biết sẽ về đâu nhưng trước mắt, số nợ này có dấu hiệu phình to khi mà tỷ giá USD/VNĐ đang có xu hướng tăng nhanh trong những tháng cuối năm 2016. Nếu trong 9 tháng TKV ghi nhận mức chi phí tài chính thấp hơn so với năm trước thì trong quý IV/2016, nhiều khả năng TKV sẽ phải ghi nhận hàng trăm tỷ đồng do lỗ tỷ giá.

Ngoài ra, TKV hiện đang đầu tư tài chính dài hạn vào các công ty con hoạt động trong lĩnh vực khai thác mỏ than với số tiền 16.338 tỷ đồng. Trong đó, có khá nhiều khoản đầu tư thua lỗ và trích lập dự phòng. Đặc biệt, khoản đầu tư 6.778 tỷ đồng vào Tổng công ty Điện lực thua lỗ đã buộc TKV phải trích lập dự phòng lên tới 706 tỷ đồng.

Một vấn đề khác dẫn đến hệ số thanh toán nhanh của TKV giảm là do lượng tồn kho cao. Tính đến cuối năm 2016, HTK của riêng công ty mẹ TKV tiếp tục tăng hơn 1.000 tỷ so với đầu năm, lên mức 11.551 tỷ đồng. Hiện nay, TKV đang vào tình cảnh khó khăn do HTK cao gây nên khó khăn về dòng tiền hoạt động.

Với kết quả phân tích trên cho thấy khả năng kiểm soát vốn của TKV đang gặp khó khăn do tài sản của TKV chủ yếu nằm ở các tài sản dài hạn, chất lượng tài sản thực đang là một dấu hỏi lớn. Dư nợ tăng cao do vốn tồn đọng tại các dự án khai thác lớn đang dở dang. Tồn kho cao và hàng tồn kho công ty mẹ tăng nhanh.

Thứ hai, các chỉ số phản ánh hiệu quả kinh doanh giảm trong giai đoạn 2011 - 2015 và tiếp tục giảm trong năm 2016.

Ngoài các số liệu đã nêu trong giai đoạn 2011 - 2015, năm 2016, TKV đạt doanh thu thuần 71.055 tỷ đồng, giảm 11,66% so với năm 2015.

Doanh thu đến từ than của TKV trong 9 tháng đầu năm chiếm 85,5% trong cơ cấu doanh thu, đạt 38 nghìn tỷ đồng. Trong đó, năm 2015, doanh thu xuất khẩu đạt khoảng 2.298 tỷ đồng, chiếm 6,1% doanh thu bán than thì năm 2016, TKV chỉ thu về 834 tỷ đồng, giảm 63,7% so với cùng kỳ.

Dựa theo báo cáo về cơ cấu doanh thu của TKV, có thể ước tính mức giá bán than ở mức bình quân trong 9 tháng năm 2016 đã giảm khoảng 6,5% so với cùng kỳ năm 2015, khoảng 1.365.600 đồng/tấn. Đây cũng là nguyên nhân dẫn đến lãi gộp giảm hơn 12%, chỉ đạt 4,417 tỷ đồng so với mức 5.046 tỷ đồng cùng kỳ năm trước. Nhờ tỷ giá đồng USD/VNĐ trong 9 tháng đầu năm 2016 ổn định hơn so với cùng kỳ năm 2015 giúp TKV giảm gần 580 tỷ đồng chi phí tài chính so với cùng kỳ, xuống mức 2.213 tỷ đồng. LNST của TKV chỉ đạt 43 tỷ đồng sau khi trừ các chi phí là quá nhỏ bé so với con số doanh thu lên đến hơn 44 nghìn tỷ đồng.

Cũng theo bảng 3.8, năm 2016, tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu (ROE) chỉ đạt 2,97%, chưa bằng 1/2 so với mức lãi suất huy động trung bình trên thị trường. Đây là con số cảnh báo cho hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước của TKV trong thời gian qua và đòi hỏi cần có một cơ chế thay đổi tích cực để đảm bảo vốn nhà nước đầu tư vào TKV được sử dụng đúng mục đích và hiệu quả.

Trước những diễn biến của tình hình kinh tế thế giới và trong nước có nhiều thay đổi, tập đoàn đã nhanh chóng điều chỉnh mục tiêu từ kinh doanh đa ngành chuyển sang chỉ đầu tư vào ngành sản xuất chính, đẩy mạnh tái cơ cấu tổ chức sản xuất và quản trị doanh nghiệp. Do đó, các kết quả tài chính thu được cũng phản ánh rất trực diện khả năng kiểm soát sử dụng vốn nhà nước của TKV. Bởi tính đến thời

điểm này, TKV được sử dụng một lượng vốn nhà nước rất lớn và gánh vác trọng trách kinh tế và xã hội liên quan đến năng lượng quốc gia, đồng thời TKV cũng chủ động tập trung cao nhất vào mục tiêu ổn định sản xuất, ổn định việc làm và thu nhập cho công nhân viên chức và người lao động.

Bảng 3.9: So sánh kết quả tài chính của TKV giai đoạn 2006 - 2010 và 2011 - 2016

TT	Chỉ tiêu	Giai đoạn 2011-2016	So với giai đoạn 2006-2010
1	Tổng doanh thu	527.878 tỷ đồng	Tăng 15%
2	Tổng lợi nhuận	19.419 tỷ đồng	-
3	Tổng mức đầu tư	112.327 tỷ đồng	Tăng 1.3 lần
4	Nộp NSNN	68.817 tỷ đồng	Tăng 2.66 lần
5	Tổng tài sản	693.545 tỷ đồng	Tăng 2.13 lần
6	Tốc độ tăng trưởng tài sản bình quân	24,3%	

Nguồn: Tổng hợp từ báo cáo tài chính của TKV giai đoạn 2006 - 2016

Kết quả tài chính TKV đạt được cũng phản ánh khả năng kiểm soát sử dụng vốn nhà nước của TKV. Giai đoạn 2011 - 2016, mặc dù giá than trên thị trường biến động mạnh, TKV liên tục phải giảm sản lượng xuất khẩu theo chỉ đạo của Chính phủ, song Tập đoàn vẫn đảm bảo mức tăng trưởng doanh thu, lợi nhuận và đóng góp cho ngân sách khá cao. Cụ thể, tổng doanh thu giai đoạn 2011 - 2016 đạt 527.878 tỷ đồng, tăng 15% so với giai đoạn 2006 - 2010. Vốn nhà nước tại TKV được bảo toàn và phát triển, tốc độ tăng trưởng tài sản đạt bình quân đạt 24,3%/năm.

Bên cạnh đó, tổng tài sản năm 2016 đạt 140.095 tỷ đồng; tăng gấp 2,32 lần so với năm 2010. Tổng mức đầu tư giai đoạn 2011 - 2016 là 112.327 tỷ đồng; tăng gấp 1,3 lần so với giai đoạn 2006 -2010. Lợi nhuận hàng năm của Tập đoàn đều đạt kế hoạch đề ra. Tổng lợi nhuận giai đoạn 2011 - 2016 đạt 19.413 tỷ đồng.

Đồng thời, trong giai đoạn 2011 - 2016, Tập đoàn đã nộp ngân sách nhà nước 68.817 tỷ đồng; tăng gấp 2,66 lần so với giai đoạn 2006 - 2010.

Tuy nhiên, kể từ năm 2015, LNST của TKV giảm mạnh, nguyên nhân có thể do mức thuế tài nguyên tăng 2% so với trước, chi phí sử dụng tài liệu thăm dò cũng tăng cao là những khó khăn Tập đoàn gặp phải. Năm 2016, TKV nộp ngân sách

khoảng 12.255 tỷ đồng, là một kết quả không quá thấp so với mức đóng góp ngân sách của những năm liền trước.

Theo báo cáo tài chính hợp nhất của TKV nửa đầu năm 2016, mức lãi trước thuế 453 tỷ đồng, giảm sâu so với mức 1.173 tỷ đồng cùng kỳ năm 2015. Cuối quý II năm 2016, TKV vẫn lỗ lũy kế gần 109 tỷ đồng. Một tình trạng rất đáng lo ngại là TKV hiện nằm trong nhóm những DNNN vay mượn nhiều nhất, số dư nợ vay của TKV cuối năm 2016 lên tới 82.135 tỷ đồng, tăng hơn 4.000 tỷ đồng so với đầu năm. Tồn kho của Tập đoàn tăng 3.300 tỷ đồng, đạt 20.324 tỷ đồng tại cùng thời điểm. Đây chính là một thử thách rất lớn đối với TKV. Theo Nghị định 91/2015/NĐ-CP quy định về đầu tư vốn nhà nước, vốn vay mà TKV đang sở hữu được là do sự bảo lãnh của Chính phủ. Do vậy, khi nợ vay của TKV tăng mạnh, kết quả tài chính sụt giảm nghiêm trọng cho thấy những lỗ hổng và yếu kém trong việc sử dụng vốn nhà nước tại TKV.

Bên cạnh các kết quả tài chính của toàn tập đoàn, các kết quả tài chính cơ bản của các công ty con thuộc TKV phân theo loại hình doanh nghiệp nhỏ và vừa, doanh nghiệp lớn thu được từ xử lý số liệu điều tra của Tổng cục Thống kê giai đoạn 2012 - 2016 như sau:

**Bảng 3.10: Kết quả tài chính cơ bản của các công ty con thuộc TKV
giai đoạn 2011 - 2016**

Năm	Công ty con cổ phần do TKV nắm dưới 50% vốn điều lệ			Công ty con cổ phần do TKV nắm trên 50% vốn điều lệ			Công ty con TNHH MTV do TKV nắm 100% vốn điều lệ		
	LNST (trđ)	ROA	ROE	LNST (trđ)	ROA	ROE	LNST (trđ)	ROA	ROE
2012	(10.703)	(0,0323)	(0,2367)	39.286	0,1022	0,4461	22.730	0,0175	0,1292
2013	(9.457)	(0,0298)	(0,3286)	16.933	0,0365	0,1732	15.233	0,0055	0,0276
2014	5.582	0,0184	0,1576	10.469	0,0228	0,1250	91.282	0,0581	0,2157
2015	10.243	0,0402	0,1111	18.245	0,0315	0,1640	25.283	0,0053	0,0349
2016	5.080	0,0192	0,1304	2.050	0,0025	0,0105	(35.854)	(0,0138)	(0,0485)

Nguồn: NCS tính toán từ điều tra của Tổng cục Thống kê về các doanh nghiệp của TKV giai đoạn 2012 - 2016

Các chỉ tiêu tài chính của các công ty con thuộc TKV cho thấy, tình trạng các công ty con về cơ bản làm ăn thua lỗ, hiệu quả mang lại không cao, nhiều công ty con trong danh sách có mức thua lỗ nặng. Trong giai đoạn 2012-2016, hiệu quả trong kinh doanh vẫn chưa được cải thiện nhiều, thậm chí theo chiều hướng suy giảm. TKV là tập đoàn được Nhà nước cho hưởng nhiều ưu đãi, ngành nghề kinh doanh độc quyền, sử dụng lượng lớn vốn nhà nước nhưng các kết quả tài chính tại công ty mẹ và các công ty con đặt ra rất nhiều vấn đề liên quan đến kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV.

3.3.4. Kết quả kiểm định tác động của kiểm soát sử dụng vốn nhà nước đến giá trị gia tăng của Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam và đơn vị thành viên

Căn cứ vào các nội dung đã phân tích ở trên, để có thể thêm cơ sở cho các nhận định liên quan đến kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV, nghiên cứu sẽ chỉ ra tác động của kiểm soát sử dụng vốn nhà nước đến giá trị gia tăng của TKV.

Theo mô hình Cobb - Douglas và xử lý số liệu bằng phần mềm phân tích STATA, ước lượng mô hình với các biến phụ thuộc là logarit của giá trị gia tăng ($\ln va$) cho thấy:

- Kiểm định sự phù hợp của mô hình hồi quy thông qua thống kê F với giá trị $Prob > F$. Nếu giá trị $Prob < 0,05$ thì bác bỏ giả thuyết cho rằng $R^2=0$, chấp nhận $R^2>0$ hay mô hình phù hợp.

- Kết quả cho thấy R^2 ở các mô hình vào khoảng 0,9 với $Prob < 0,05$, điều này cho thấy các biến độc lập trong mô hình giải thích được khoảng 90% sự thay đổi của biến phụ thuộc, còn 10% ảnh hưởng nữa có thể do các yếu tố khác mà trong mô hình này chưa quan sát được.

- Kiểm định hệ số của các biến độc lập: Giả thuyết H_0 cho rằng hệ số $\beta=0$; H_1 cho rằng hệ số β khác 0. Nếu giá trị $P > t$ trong các bảng kết quả nhận được nhỏ hơn 0,05 thì bác bỏ H_0 , chấp nhận H_1 hay biến độc lập tương ứng có ảnh hưởng đến biến phụ thuộc. Một cách khác, khi sử dụng kết quả tự động từ STATA, các hệ số có ảnh hưởng hay khác không và có ý nghĩa thống kê ở độ tin cậy 99%, 95% hay 90% sẽ tương đương với các hệ số có dấu “***”, “**” và “*” được chú thích trong bảng.

❖ **Số liệu được xử lý dựa trên 5 mô hình**

Dựa vào nguồn số liệu của Tổng cục Thống kê và các bước thực hiện đã trình bày đối với phương pháp nghiên cứu định lượng, các số liệu được xử lý và cho kết quả dựa trên 5 mô hình được xây dựng như sau:

- **Mô hình 1:** bao gồm các biến độc lập LnK, LnLabor, Size và D. Mô hình 1 tập trung xem xét liệu có sự khác biệt về giá trị gia tăng của doanh nghiệp (LnVA) giữa các công ty con thuộc TKV và doanh nghiệp khác ngành than khoáng sản không thuộc TKV (so sánh hiệu quả kinh doanh giữa các công ty con của TKV và các doanh nghiệp than khoáng sản không thuộc TKV) (Xem phụ lục 6).

$$\text{LnVA}_{it} = \beta_0 + \beta_1 \text{LnK}_{it} + \beta_2 \text{LnL}_{it} + \beta_3 \text{SIZE}_{it} + \beta_4 \text{D}_{it} + e_{it} \quad (\text{Mô hình 1})$$

- **Mô hình 2:** bao gồm các biến độc lập LnK, LnLabor, Size và C_per_vcsh (% thay đổi vốn chủ sở hữu). Mô hình 2 cho biết kiểm soát sử dụng vốn ở các doanh nghiệp nói chung có tác động đến giá trị gia tăng của doanh nghiệp như thế nào? (Xem phụ lục 7).

$$\text{LnVA}_{it} = \beta_0 + \beta_1 \text{LnK}_{it} + \beta_2 \text{LnL}_{it} + \beta_3 \text{SIZE}_{it} + \beta_4 \text{D}_{it} + \beta_5 \text{C_per_vcsh} + e_{it} \quad (\text{Mô hình 2})$$

- **Mô hình 3:** bao gồm các biến độc lập LnK, LnLabor, Size và tylevon. Mô hình 3 kiểm định liệu tỷ lệ vốn nhà nước đầu tư tại các công ty con thuộc TKV càng cao thì giá trị gia tăng tại các công ty đó càng cao hay không? (Xem phụ lục 8).

$$\text{LnVA}_{it} = \beta_0 + \beta_1 \text{LnK}_{it} + \beta_2 \text{LnL}_{it} + \beta_3 \text{SIZE}_{it} + \beta_4 \text{D}_{it} + \beta_5 \text{tylevon} + e_{it} \quad (\text{Mô hình 3})$$

- **Mô hình 4:** bao gồm các biến độc lập LnK, LnLabor, Size và C_per_vcsh, D_change. Mô hình 4 xem xét kiểm soát vốn ở các doanh nghiệp TKV ảnh hưởng đến giá trị gia tăng của doanh nghiệp TKV như thế nào? (Xem phụ lục 9).

$$\text{LnVA}_{it} = \beta_0 + \beta_1 \text{LnK}_{it} + \beta_2 \text{LnL}_{it} + \beta_3 \text{SIZE}_{it} + \beta_4 \text{D}_{it} + \beta_5 \text{C_per_vcsh} + \beta_6 \text{D_change} + e_{it} \quad (\text{Mô hình 4})$$

- **Mô hình 5:** bao gồm các biến độc lập LnK, LnLabor, Size và Dvon. Mô hình 5 kiểm định các công ty được đầu tư 100% vốn nhà nước tại TKV có hiệu quả hơn (căn cứ trên thước đo giá trị gia tăng) so với các công ty con còn lại thuộc TKV? (Xem phụ lục 10).

$$\text{LnVA}_{it} = \beta_0 + \beta_1 \text{LnK}_{it} + \beta_2 \text{LnL}_{it} + \beta_3 \text{SIZE}_{it} + \beta_4 \text{D}_{it} + \beta_5 \text{Dvon} + e_{it} \quad (\text{Mô hình 5})$$

❖ ***Kết luận chung rút ra từ mô hình 1 đến 5***

Kết luận 1: Việc tăng giá trị tài sản của các doanh nghiệp sẽ có tác động tích cực đến tăng giá trị gia tăng, cụ thể, nếu doanh nghiệp tăng bình quân 1% giá trị tài sản thì giá trị gia tăng sẽ tăng thêm khoảng 0,56% (xem hệ số Lnk từ các mô hình). Nếu số lao động đầu vào tăng thêm 1% thì giá trị gia tăng tăng thêm khoảng 0,8%. Hệ số ảnh hưởng từ lao động lớn hơn so với từ tài sản ($0,8\% > 0,56\%$) cho thấy dường như các doanh nghiệp đang tăng trưởng dựa vào mở rộng quy mô lao động.

Kết luận 2: Kết quả ước lượng cho thấy doanh nghiệp quy mô nhỏ và vừa hoạt động hiệu quả hơn, khi mà giá trị gia tăng bình quân một doanh nghiệp của doanh nghiệp nhỏ và vừa cao hơn khoảng 44-50% so với doanh nghiệp lớn.

❖ ***Kết luận cụ thể về tác động của kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV đến giá trị gia tăng của Tập đoàn***

Kết quả xử lý các mô hình cho kết quả thu được tương ứng trong các bảng số liệu (*Xem phụ lục 6 đến 10*). Cụ thể các kết quả kiểm định được tổng hợp trong bảng sau:

Bảng 3.11: Kết quả ước lượng ảnh hưởng của kiểm soát vốn đến giá trị gia tăng của TKV

Tên biến	Giải thích biến	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
		Ln(VA)	Ln(VA)	Ln(VA)	Ln(VA)	Ln(VA)
Lnk	Logarit (Vốn)	0.572*** (0.039)	0.581*** (0.040)	0.568*** (0.039)	0.551*** (0.041)	0.568*** (0.039)
Lnlabor	Logarit (số lao động)	0.854*** (0.054)	0.846*** (0.054)	0.844*** (0.054)	0.852*** (0.054)	0.852*** (0.054)
Size	Doanh nghiệp nhỏ và vừa	0.500** (0.202)	0.492** (0.202)	0.501** (0.202)	0.443** (0.200)	0.493** (0.202)
D	Doanh nghiệp TKV	-0.588*** (0.201)	-0.566*** (0.209)	-0.618*** (0.201)	-0.843*** (0.231)	-0.593*** (0.201)
C_per_vcsh	% thay đổi vốn chủ sở hữu		-0.002** (0.001)		-0.006*** (0.002)	
tylevon	Tỷ lệ vốn do nhà nước nắm giữ			0.002 (0.001)		
D_change	Biến tương tác giữa D và C_per_vcsh				0.005*** (0.002)	
Dvon	Doanh nghiệp có 100% vốn nhà nước					0.101 (0.137)
Constant	Hệ số chặn	0.007 (0.534)	-0.052 (0.560)	0.046 (0.534)	0.571 (0.601)	0.053 (0.538)
Số quan sát		294	291	294	291	294
R-squared		0.897	0.899	0.898	0.902	0.897

Standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Nguồn: Kết quả xử lý dữ liệu thu được bằng phần mềm định lượng STATA

Từ bảng tổng hợp 3.11, rút ra một số kết luận sau:

- **Mô hình 1:** Các công ty con thuộc TKV hoạt động không hiệu quả bằng các doanh nghiệp ngành than khoáng sản khác không thuộc TKV. Đánh giá trên được đưa ra khi nghiên cứu sử dụng thêm dữ liệu của các doanh nghiệp thuộc ngành than khoáng sản khác mà không thuộc TKV để đưa vào phân tích trong mô hình 1. Kết quả ước lượng cho thấy hệ số của D âm (D=1, nếu thuộc doanh nghiệp TKV;

$D=0$ là các doanh nghiệp than khoáng sản khác), điều này ngụ ý các doanh nghiệp thuộc TKV có giá trị gia tăng bình quân nhỏ hơn so với doanh nghiệp khác cùng ngành than khoáng sản (*Xem phụ lục 6*).

- **Mô hình 2:** Các doanh nghiệp mức độ kiểm soát được vốn chủ sở hữu (khi mà vốn chủ sở hữu năm sau không nhỏ hơn so với năm trước) thì giá trị gia tăng có xu hướng giảm. Ở đây nghiên cứu sử dụng chỉ tiêu phần trăm thay đổi vốn chủ sở hữu làm thước đo cho biến kiểm soát vốn. Nếu một doanh nghiệp có khả năng kiểm soát vốn nhà nước khi vốn năm sau không thấp hơn so với năm trước, tuy nhiên nếu sử dụng chỉ tiêu là phần trăm thay đổi sẽ giúp xác định được doanh nghiệp có mức độ kiểm soát nhanh hay chậm, mạnh hay yếu một cách tương đối (*Xem phụ lục 7*).

- **Mô hình 3:** Tỷ lệ vốn nhà nước đầu tư tại các công ty con thuộc TKV dường như chưa có bằng chứng cho thấy có tác động đến giá trị gia tăng của các công ty này (*Xem phụ lục 8*).

- **Mô hình 4:** Sử dụng biến tương tác nhằm xác định ảnh hưởng của kiểm soát vốn trong các doanh nghiệp TKV đến giá trị gia tăng của doanh nghiệp, hệ số tác động như sau: $\frac{\partial \ln VA}{\partial C_{per_vcsh}} = -0,006 + 0.005 * D$; Như vậy, độ lớn hệ số tác động này phụ thuộc vào doanh nghiệp thuộc nhóm TKV hay không, nếu thuộc nhóm TKV, thì $D=1$, hay hệ số trên bằng $-0,001$. Điều này ngụ ý các doanh nghiệp TKV có tốc độ tăng vốn chủ sở hữu dương có quan hệ âm tới giá trị gia tăng trong doanh nghiệp.

- **Mô hình 5:** Xem xét giữa nhóm doanh nghiệp 100% vốn nhà nước và nhóm doanh nghiệp khác tại TKV có khác biệt về giá trị gia tăng bình quân hay không. Kết quả cho thấy hệ số ước lượng của biến D_{von} (0,101) không có ý nghĩa thống kê, hay chưa có bằng chứng khẳng định việc sở hữu vốn (doanh nghiệp 100% vốn nhà nước và doanh nghiệp khác) có ảnh hưởng đến giá trị gia tăng.

Các kết luận của phương pháp nghiên cứu định lượng sẽ bổ sung cùng phương pháp nghiên cứu định tính để gợi ý cho các nhận định và đề xuất giải pháp trong các nội dung tiếp theo.

3.4. Đánh giá chung về thực trạng kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam

3.4.1. Những kết quả đã đạt được

Trong quá trình phát triển, TKV đã luôn chú trọng đến quản lý tài chính, công tác kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại Tập đoàn đã từng bước được hoàn thiện và đã

đem lại những thành công nhất định, tạo đà cho sự tích tụ, tập trung cao về vốn, đủ sức cạnh tranh trên thị trường thế giới và hội nhập kinh tế quốc tế. Với sự phát triển, hội nhập quốc tế hiện nay, chủ trương tiếp tục đầu tư phát triển Tập đoàn là điều tất yếu để cho Tập đoàn có đủ sức cạnh tranh với các tập đoàn, tổng công ty cùng ngành kinh doanh trong khu vực và trên thị trường quốc tế. Căn cứ theo nội dung kiểm soát và các tiêu chí chung trong đánh giá hoạt động kiểm soát, công tác kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV đã đạt được những thành công sau:

***Thứ nhất,** hoàn thành mục tiêu sứ mệnh về kiểm soát sử dụng vốn nhà nước trong nội bộ Tập đoàn theo các quy định hiện hành.*

Hiện tại TKV đang nắm giữ những nguồn lực đáng kể trong khu vực các TĐKTNN cũng như trong toàn bộ nền kinh tế, bảo toàn được nguồn vốn của nhà nước và thực hiện tốt mục tiêu sứ mệnh đặt ra. TKV đã tuân thủ đầy đủ, chính xác các quy định của Nhà nước, Tập đoàn về kiểm soát sử dụng vốn.

Theo kết quả phỏng vấn chuyên gia, tất cả các chuyên gia đều cho rằng hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV đã được triển khai khá tốt, bám sát theo quy định. Hoạt động kiểm soát đã cảnh báo được rủi ro cho công ty mẹ trước khi ra quyết định đầu tư vốn nhà nước vào công ty con và cảnh báo trong đối với công ty con đang ở giai đoạn sử dụng vốn nhà nước. Việc xuất hiện hoạt động kiểm soát trong nội bộ tập đoàn cũng giúp hoạt động đầu tư vốn nhà nước có sự cân nhắc kỹ lưỡng và thận trọng hơn (*Xem phụ lục 4*).

Trên thực tế, sau khi hình thành và đi vào hoạt động, công tác kiểm soát sử dụng vốn nhà nước của TKV được tổ chức hợp lý, hiệu quả. HĐQT công ty mẹ đã thực hiện đúng thẩm quyền, chức trách trong việc xây dựng hệ thống kiểm soát sử dụng vốn nhà nước trong nội bộ tập đoàn. Đồng thời, công ty mẹ đã đảm nhận trách nhiệm theo sát quy trình kiểm soát trong các khâu kiểm soát trước, trong và sau. Các công ty con tuân thủ đầy đủ các quy định chung của Nhà nước và các quy định về sử dụng vốn nhà nước do công ty mẹ ban hành

***Thứ hai,** trong số bốn nội dung về kiểm soát được xây dựng, nội dung liên quan đến kiểm soát mức độ bảo toàn vốn nhà nước và kiểm soát kết quả tài chính và hiệu quả kinh doanh được xây dựng khá đầy đủ trong các văn bản pháp lý do Tập đoàn ban hành và áp dụng trong thực tế kiểm soát tại TKV.*

Căn cứ vào các Quy định của Chính phủ, Bộ Tài chính, Bộ Công thương liên quan đến hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước trong nội bộ tập đoàn, TKV đã ra Quyết định số 2037/QĐ-TKV về việc ban hành Quy chế giám sát tài chính và

đánh giá hiệu quả hoạt động với công ty mẹ, các công ty do TKV nắm giữ 100% vốn và công ty có vốn đầu tư của TKV.

Thứ ba, các Ban kiểm soát nội bộ đã được thành lập và thực hiện quyền và nhiệm vụ của mình theo quy định của Luật Doanh nghiệp, Điều lệ hoạt động, Nghị quyết Đại hội đồng cổ đông.

Đối với hệ thống kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV, ý kiến chuyên gia được phỏng vấn đều nhấn mạnh đây là một thành công lớn của TKV khi các công ty con cổ phần đều thành lập được Ban kiểm soát nội bộ và hoạt động theo đúng quy chế, pháp luật. Ban kiểm soát hỗ trợ công ty mẹ, tập đoàn TKV luôn quản lý chặt chẽ được mọi tình hình liên quan đến các công ty con (*Xem phụ lục 4*). Cụ thể:

- Ban kiểm soát nói chung và các kiểm soát viên đã có sự phối hợp nhịp nhàng với HĐQT và Ban giám đốc trong các hoạt động liên quan đến kiểm soát sử dụng vốn nhà nước và triển khai, cập nhật các văn bản, quy định mới của Nhà nước.

- Ban kiểm soát công ty con do Đại hội đồng cổ đông bầu ra để kiểm soát hoạt động của HĐQT công ty con. Trong đó, có một thành viên của Ban kiểm soát công ty con là người thuộc Ban kiểm soát công ty mẹ tham gia ứng cử vào. Điều này làm tăng tính khách quan và minh bạch trong triển khai hoạt động kiểm soát.

- Ban kiểm soát công ty mẹ và Ban kiểm soát công ty con hoạt động độc lập tương đối với nhau, có vai trò và vị trí riêng, song vẫn đảm bảo tính liên kết dựa trên kế hoạch kiểm soát tổng thể do Hội đồng thành viên công ty mẹ ban hành.

- Ban kiểm soát nội bộ các công ty con đã thành công thực hiện các nhiệm vụ kiểm soát tài chính như: thẩm định báo cáo tài chính, nguyên tắc, phương pháp thực hiện kiểm toán, các chuẩn mực kiểm toán của công ty kiểm toán cũng như các chuẩn mực kế toán và chế độ tài chính công ty áp dụng trong báo cáo tài chính của công ty. Thời gian lập và gửi báo cáo tài chính các quý và năm theo đúng mẫu biểu quy định. Tổ chức bộ máy kế toán được thực hiện tập trung đảm bảo phù hợp với quy trình tổ chức sản xuất và quản lý công ty.

- Ban kiểm soát nội bộ thực hiện chức năng nhiệm vụ của mình theo đúng quy định của Luật Doanh nghiệp, Điều lệ Công ty và Nghị quyết của Đại hội đồng cổ đông. Ý kiến chuyên gia cũng nhận định, trong thực thi nhiệm vụ, Ban kiểm soát không làm ảnh hưởng đến hoạt động bình thường của HĐQT cũng không gây gián đoạn hoặc cản trở gì đến việc điều hành hoạt động SXKD của Ban giám đốc công ty. Không sử dụng thông tin, bí quyết, cơ hội kinh doanh của công ty, không lợi

dụng địa vị, chức vụ và quyền hạn để sử dụng tài sản, vật tư, tiền vốn của công ty để trục lợi hoặc phục vụ lợi ích của tổ chức, cá nhân khác (*Xem phụ lục 4*).

- Một thành công nữa cũng cần được đề cập là Ban kiểm soát công ty tuy hoạt động theo chế độ kiêm nhiệm song đã cố gắng hoàn thành nhiệm vụ theo quy định của Luật doanh nghiệp, Điều lệ Công ty, Nghị quyết của Đại hội đồng cổ đông và đạo đức nghề nghiệp trong thực thi nhiệm vụ được giao. Thực hiện quyền và nhiệm vụ được giao một cách trung thực, cẩn trọng và khách quan nhằm đảm bảo lợi ích hợp pháp tối đa cho Công ty, các cổ đông Công ty và người lao động.

- Ban kiểm soát đã thực hiện kiểm soát tốt các công việc sau:

- Kiểm soát hoạt động quản lý điều hành của HĐQT và Ban giám đốc công ty thông qua việc thực thi các văn bản quản lý của Nhà nước, Tập đoàn, Điều lệ công ty và Nghị quyết của Đại hội đồng cổ đông công ty. Giám sát hoạt động quản lý điều hành của Ban Giám đốc và các cán bộ quản lý khác trong công ty thông qua việc thực hiện hợp đồng phối hợp kinh doanh giữa Giám đốc công ty với Tập đoàn. Việc triển khai thực hiện Nghị quyết, Quyết định của HĐQT, các văn bản quản lý khác của nhà nước, Tập đoàn và công ty.
- Kiểm soát Ban giám đốc công ty trong việc thực thi những kiến nghị của cơ quan thanh tra, kiểm tra, kiểm toán và kiểm soát nội bộ. Đề xuất lựa chọn công ty kiểm toán độc lập, mức phí kiểm toán.
- Kiểm tra tính hợp lý, hợp pháp, trung thực, nhất quán và mức độ cẩn trọng trong quản lý, điều hành hoạt động sản xuất kinh doanh của Công ty. Kiểm tra đánh giá hiệu lực, hiệu quả của hệ thống kiểm soát nội bộ.
- Tham gia các cuộc họp của HĐQT và Ban giám đốc công ty khi được mời với tinh thần trách nhiệm, xây dựng và hợp tác; trao đổi và tham gia ý kiến thẳng thắn, trung thực, khách quan với HĐQT và Ban giám đốc công ty; giữ mối liên hệ giữa các thành viên trong Ban kiểm soát, giữa Ban kiểm soát với HĐQT, Ban giám đốc công ty và các cổ đông.

Thứ tư, các kết luận của hoạt động kiểm soát đã được Ban kiểm soát và HĐQT công ty mẹ đưa ra một cách rõ ràng, chính xác.

Dựa trên việc thẩm định báo cáo tài chính, báo cáo tình hình kinh doanh, báo cáo đánh giá công tác quản lý và các báo cáo khác trước khi trình cơ quan nhà nước có liên quan. Hàng năm, Ban kiểm soát công ty con lập báo cáo kiểm soát gửi lên công ty mẹ. Trong báo cáo, Ban kiểm soát đưa ra các kết luận liên quan đến hoạt

động kiểm soát vốn. Đồng thời, kiến nghị cấp trên các giải pháp sửa đổi, khắc phục công tác sử dụng vốn nhà nước trong các năm tiếp theo

Khi nhận được báo cáo của Ban kiểm soát và phát hiện sai sót hoặc có hành vi vi phạm của công ty con, công ty mẹ đã có thông báo kịp thời bằng văn bản với Hội đồng thành viên và yêu cầu công ty, cá nhân có hành vi vi phạm chấm dứt sai phạm và có giải pháp khắc phục hậu quả.

Thứ năm, về hiệu quả hoạt động sản xuất kinh doanh

Đánh giá một cách tổng quát hiệu quả hoạt động sản xuất - kinh doanh của Tập đoàn, theo các chỉ tiêu cơ bản thì có thể thấy: Tập đoàn đã kinh doanh có lãi; các công ty con về cơ bản có LNST dương, tiêu chí bảo toàn được vốn của nhà nước được duy trì liên tục trong giai đoạn 2011 - 2016. Các chỉ tiêu tài chính đánh giá hiệu quả về sử dụng vốn nhìn chung đều ở mức an toàn. Kết quả này được xem là rất quan trọng trong đánh giá hiệu quả kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV.

3.4.2. Hạn chế và nguyên nhân của hạn chế

3.4.2.1. Hạn chế

Bên cạnh những kết quả đạt được, tại TKV vẫn tồn tại một số hạn chế trong công tác kiểm soát sử dụng vốn nhà nước. Có thể thấy một số hạn chế như sau:

✓ *Tổ chức kiểm soát chưa chuyên nghiệp.*

Theo kết quả phỏng vấn chuyên gia, 10/10 chuyên gia đều có chung quan điểm cho rằng kiểm soát vốn nhà nước tại TKV còn lỏng lẻo và triển khai chưa chuyên nghiệp. Tình trạng quản lý chồng chéo trong hệ thống kiểm soát dẫn đến khó có thể thực hiện được sự công khai minh bạch, mối quan hệ vẫn mang tính hành chính, “xin - cho” trước đây vẫn tồn tại. Việc phân công, phân cấp giữa công ty mẹ và công ty con tại TKV chỉ là văn bản mang tính hình thức sau khi đã có những mệnh lệnh, quyết định hoặc chỉ tiêu từ công ty mẹ giao cho công ty con.

Việc phân công trách nhiệm kiểm soát Tập đoàn rất phức tạp với sự tham gia của nhiều bộ phận khác nhau trong doanh nghiệp. Thêm vào đó, hoạt động kiểm soát phân tán, thiếu đầu mối phối hợp.

✓ *Hệ thống kiểm soát của TKV chưa đáp ứng đầy đủ yêu cầu của công tác kiểm soát sử dụng vốn nhà nước.*

Hệ thống kiểm soát và đánh giá hiệu quả hoạt động Tập đoàn hiện nay chưa giúp theo dõi đầy đủ và kịp thời về hoạt động của Tập đoàn và chưa đánh giá được

đóng góp của người đại diện vốn nhà nước vào kết quả hoạt động của doanh nghiệp. Đồng thời, so với thực tiễn quốc tế, hệ thống kiểm soát TĐKTNN ở nước ta nói chung và của TKV nói riêng về cơ bản chưa đáp ứng yêu cầu và có những khiếm khuyết cơ bản sau đây:

- Về cơ chế kiểm soát Tập đoàn: Thiếu tính độc lập, khách quan và chuyên môn trong kiểm soát, chưa đảm bảo tính độc lập, khách quan, tính chuyên môn và tạo điều kiện tham gia của các bên có liên quan vào quá trình đánh giá Tập đoàn. Theo quy định tại khoản 11, điều 2, quy chế quản lý tài chính của Công ty nhà nước và quản lý vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp khác thì đại diện chủ sở hữu nhà nước là Hội đồng thành viên Tập đoàn. Trong khi đó Tập đoàn lại ủy quyền lại cho người khác thực hiện nghĩa vụ, quyền hạn thay mình. Như vậy, bằng một cách thức rất hành chính, đại diện của đại diện, cơ chế quản lý trao quyền cho những kiểm soát quản lý nguồn vốn nhà nước nhưng họ lại không có điều kiện sâu sát với hoạt động của các Công ty, thiếu hiểu biết về SXKD của Công ty. Năng lực và hiểu biết của người đại diện về quá trình hoạt động SXKD của công ty còn hạn chế, ngay cả hiểu biết về chức năng, nhiệm vụ được giao còn hạn chế. Cung cách quản lý lại nặng tính mệnh lệnh hành chính, thủ tục dẫn đến tính răn đe, ngăn chặn, kiểm soát không có. Cơ chế này triệt tiêu tính hiệu quả của hoạt động thanh tra, kiểm tra, kiểm soát thông qua các cơ quan tài chính có thẩm quyền đối với công tác tài chính của Tập đoàn. Quy chế quản lý tài chính đã có nhưng trách nhiệm chưa rõ ràng, cơ chế giám sát lỏng lẻo, chế tài yếu.

- Những người đại diện chủ sở hữu trong Tập đoàn vẫn mang nặng thói quen quản lý, điều hành theo kiểu hành chính. Trình độ của cán bộ quản lý, điều hành, kiểm soát viên trong công ty còn hạn chế về năng lực chuyên môn và không có cơ chế kiểm tra, kiểm soát thẩm định năng lực chuyên môn của kiểm soát viên một cách thường xuyên. Việc bầu và bổ nhiệm các chức danh quan trọng, chủ chốt trong công ty, kiểm soát viên mang tính chủ quan và theo nhiệm kỳ làm cho các mối quan hệ bị chông chéo giữa chức năng quản lý nhà nước với trách nhiệm quản lý điều hành công ty của những người được cử đại diện phần vốn chủ sở hữu. Các kiểm soát viên trong ban kiểm soát nội bộ thường là cán bộ kiêm nhiệm nên trình độ chuyên môn, tính chuyên nghiệp chưa cao.

- Việc trả tiền thù lao, phụ cấp trách nhiệm, mức thưởng cho người đại diện quản lý phần vốn của nhà nước, kiểm soát viên tại Tập đoàn còn thấp, chưa đủ khuyến khích các nhân viên này và rất khó để các nhân viên này trung thành bảo vệ lợi ích của Tập đoàn của công ty. Nghị định số 212/2013/NĐ-CP ngày

19/12/2013 về Điều lệ tổ chức và hoạt động của TKV cũng đã chỉ rõ: Kiểm soát viên làm việc theo quy định của pháp luật. Bộ Công Thương và Bộ Tài chính quy định quy chế làm việc, trả lương và thực hiện các chế độ chính sách đối với Kiểm soát viên thuộc thẩm quyền bổ nhiệm tương ứng của Bộ, phù hợp với quy định của pháp luật [43].

- Cũng theo điều lệ này, Kiểm soát viên có thể tham khảo ý kiến của Hội đồng thành viên trước khi trình báo cáo, kết luận và kiến nghị lên chủ sở hữu. Nhưng trong thực tế các báo cáo kiểm soát đều phải thông qua HĐQT, Chủ tịch hội đồng thành viên theo con đường chính thức hoặc không chính thức do vậy tính độc lập trong công việc cũng như tính minh bạch của công việc kiểm soát bị giảm đi. Tại các công ty thành viên cách thức này cũng thường diễn ra như vậy.

- ✓ *TKV chưa xây dựng cụ thể mô hình, quy trình và tiêu chí cụ thể về kiểm soát sử dụng vốn nhà nước.*

TKV đã ban hành quy chế về giám sát sử dụng vốn nhà nước trong nội bộ tập đoàn, tuy nhiên, trong các văn bản này, chưa có quy định cụ thể về mô hình, quy trình kiểm soát và tiêu chí đánh giá hiệu quả của hoạt động kiểm soát. Để xác thực cho nhận định này, phương pháp phỏng vấn chuyên gia đã được tiến hành và tất cả các chuyên gia đều nhất trí với nhận định trên (*Xem phụ lục 4*).

Mặc dù Chính phủ đã ban hành Nghị định số 87/2015/NĐ-CP ngày 06 tháng 10 năm 2015 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. Bộ Tài chính đã ban hành Thông tư số 200/2015/TT-BTC ngày 15/12/2015 hướng dẫn một số nội dung về giám sát vốn đầu tư nhà nước vào doanh nghiệp, giám sát tài chính và đánh giá hiệu quả hoạt động và công khai tài chính của doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp có vốn nhà nước. Bộ Công thương có QĐ 1885/QĐ-BCT về việc ban hành quy chế giám sát tài chính đối với Tập đoàn, Tổng công ty, Công ty TNHH MTV, Công ty cổ phần có vốn nhà nước do Bộ Công thương làm đại diện chủ sở hữu. Tuy nhiên, chính xác là chưa có một văn bản nào đề cập đến quy trình kiểm soát và bộ tiêu chí đánh giá hiệu quả của hoạt động kiểm soát vốn nhà nước.

Việc chưa có tiêu chí dẫn đến hạn chế trong việc đánh giá chính xác mức độ đóng góp và công sức của người đại diện phần vốn nhà nước đối với việc bảo toàn vốn và kết quả hoạt động kinh doanh của Tập đoàn. Các tiêu chí hiện hành thực chất mới dừng lại ở mức độ giúp cho việc theo dõi hoạt động của các công ty mẹ

con, chứ không phải là đánh giá các công ty mẹ, con và chưa chỉ ra được các giải pháp khắc phục chưa kể các báo cáo nhiều khi còn có độ lệch về thông tin. Các văn bản đã có mới chỉ kiến nghị được cơ chế thực hiện giám sát; chưa kiến nghị được một bộ tiêu chí cụ thể để đánh giá công tác kiểm soát vốn của Tập đoàn và các công ty mẹ, con. Việc kiểm soát sử dụng vốn nhà nước mới chỉ dừng ở việc dựa vào các báo cáo tài chính để đánh giá, chưa có bộ tiêu chí cụ thể, chưa có chỉ giới cảnh báo độ rủi ro về vốn nhà nước đầu tư tại Tập đoàn.

- ✓ *Nguồn thông tin chủ yếu hiện nay vẫn là yêu cầu báo cáo từ dưới lên, kiểm soát trực tiếp còn hạn chế.*

Kiểm soát viên căn cứ vào các báo cáo định kỳ để kiểm soát, đánh giá hoạt động sử dụng vốn nhà nước tại tập đoàn. Tuy nhiên, các quy định hiện nay về chế độ báo cáo cũng chưa rõ ràng thiếu sự phối hợp, chia sẻ thông tin và tăng gánh nặng báo cáo cho doanh nghiệp và cho Tập đoàn. Theo đó, gần như các Bộ, ngành có liên quan đều có quyền yêu cầu Tập đoàn trực tiếp báo cáo về nội dung liên quan chức năng quản lý nhà nước của mình.

Hầu hết tại các công ty còn thiếu cơ chế thu thập, lưu trữ và xử lý thông tin về Tập đoàn một cách có hệ thống, đầy đủ và có tính lịch sử.

- ✓ *Các báo cáo kiểm soát còn mang tính hình thức.*

Các báo cáo kiểm soát nội bộ còn mang tính hình thức, chưa đưa ra được các tiêu chí cụ thể và thường chỉ dừng ở việc phân tích chung chung về hoạt động của HĐQT, hoạt động của Ban giám đốc điều hành, hoạt động của Ban kiểm soát. Việc phối hợp giữa HĐQT, Ban giám đốc và Ban kiểm soát chưa được thực hiện thường xuyên. Sự phối hợp giữa các phòng ban trong công ty chưa chặt chẽ trong việc cung cấp tài liệu theo yêu cầu của Ban kiểm soát, việc lưu trữ tài liệu chưa có hệ thống.

- ✓ *Quản lý, kiểm soát nợ và rủi ro tài chính còn yếu.*

Tình trạng rủi ro về tài chính của Tập đoàn cho thấy thực trạng yếu kém trong quản lý nợ và rủi ro tài chính từ cả phía Tập đoàn lẫn từ phía các cơ quan nhà nước. Một mặt, xét từ phía các Tập đoàn, căn cứ theo Nghị định số 212/2013/NĐ-CP ngày 19/12/2013 về Điều lệ tổ chức và hoạt động của TKV về quản lý và xử lý nợ tồn đọng đối với DNNN thì các Tập đoàn có trách nhiệm xây dựng quy chế quản lý nợ, mở sổ theo dõi nợ, phân công cán bộ quản lý nợ theo chế độ quy định. Mặc dù trong thực tế Tập đoàn cũng tiến hành phân tích, đánh giá về nợ và về rủi ro tài chính trong báo cáo tài chính, nhưng do thiếu minh bạch hoá thông tin xác thực về tài chính với các cơ quan nhà nước, nên còn có khoảng cách giữa báo cáo và thực tế

hiện trạng tài chính của Tập đoàn. Rủi ro về sử dụng vốn nhà nước và vốn kinh doanh nói chung không được cập nhật thường xuyên đối với các cơ quan nhà nước.

Về việc kiểm soát nợ thì biện pháp răn đe cảnh báo còn hạn chế vì trong thực tế đã xảy ra là một số TĐKT đã lạm dụng việc kinh doanh đa ngành, đa lĩnh vực, đầu tư vào những lĩnh vực nằm ngoài lĩnh vực SXKD chính và có mức độ rủi ro kinh doanh rất cao như tài chính, ngân hàng, bảo hiểm, bất động sản... làm phân tán nguồn lực và giảm năng lực tài chính của các tập đoàn, có trường hợp dẫn đến thua lỗ, không thu hồi được vốn.

3.4.2.2. Các nguyên nhân của hạn chế

Để tìm ra các nguyên nhân của hạn chế đối với hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV, nghiên cứu đã đặt câu hỏi phỏng vấn với các chuyên gia. Các chuyên gia đã chỉ ra nhiều nguyên nhân khác nhau dẫn đến những hạn chế trên, tuy nhiên có thể chia thành các nhóm sau (*Xem phụ lục 4*).

a. Nguyên nhân thuộc về chủ thể kiểm soát

Thứ nhất, cơ cấu tổ chức của công ty mẹ quá công kênh.

Trong điều kiện số lượng kiểm soát viên tại công ty mẹ ít, trong khi đó số lượng công ty con thuộc công ty mẹ nhiều (*30 đơn vị - Xem phụ lục 5*) gây khó khăn trong việc triển khai hoạt động kiểm soát. Quá trình tái cơ cấu Tập đoàn không được xử lý triệt để dẫn đến việc đưa một số công ty độc lập khi chưa có phương án xử lý lại sáp nhập vào công ty mẹ. Điều đó làm cho số lượng các công ty con cổ phần trên thực tế giảm nhưng lại làm tăng số lượng công ty con trực thuộc công ty mẹ. Từ đó, công tác kiểm soát vốn nhà nước thêm phức tạp và gặp nhiều vấn đề.

Thứ hai, công ty mẹ chưa ban hành được văn bản quy định mô hình và quy trình cụ thể về kiểm soát sử dụng vốn nhà nước.

Hiện nay, Hội đồng thành viên công ty mẹ đã ban hành các Quy định và văn bản hướng dẫn trong nội bộ tập đoàn để hướng dẫn triển khai các hoạt động kiểm soát. Tuy nhiên, hiện chưa có quy định bằng văn bản về mô hình và quy trình kiểm soát sử dụng vốn nhà nước. Do vậy, thực tế khi triển khai vẫn gặp tình trạng chùng chèo, vừa "thừa" lại vừa "thiếu" các hướng dẫn cụ thể.

Thứ ba, việc thành lập Ban kiểm soát và trình độ của kiểm soát viên nói chung còn nhiều bất cập.

- ***Kiểm soát viên nhà nước:*** Trong cơ cấu nhân sự của ban kiểm soát TKV hiện nay có các kiểm soát viên nhà nước. Điều này hoàn toàn phù hợp với các quy

định pháp luật hiện hành, song trong thực tiễn triển khai vẫn còn những vướng mắc. Theo điều lệ quy định số lượng kiểm soát viên có tối đa 03 người, nhiệm kỳ không quá 03 năm. Việc bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, miễn nhiệm, khen thưởng, kỷ luật Kiểm soát viên theo quy định của pháp luật. Bộ Công Thương và Bộ Tài chính quy định quy chế làm việc, trả lương và thực hiện các chế độ chính sách đối với Kiểm soát viên thuộc thẩm quyền bổ nhiệm tương ứng của Bộ, phù hợp với quy định của pháp luật. Như vậy kiểm soát viên nhà nước là "người" của các cơ quan Bộ khác nhau được quyết định cử xuống làm việc tại Tập đoàn, song đầu mối phối hợp của các cơ quan Bộ trong giám sát chưa có, chưa kể đến số lượng, trình độ năng lực chuyên môn còn hạn chế, chưa đủ lực để tổ chức, kiểm soát các công việc đặc biệt là kiểm soát sử dụng vốn nhà nước, một vấn đề vẫn được coi là khó và nhạy cảm trong công tác quản lý kinh tế.

- **Ban kiểm soát công ty mẹ:** Ban kiểm soát công ty mẹ được thành lập với vai trò chính là hỗ trợ Hội đồng thành viên kiểm soát hoạt động của toàn tập đoàn. Số lượng hiện nay của Ban kiểm soát này gồm 10 thành viên, được đánh giá là "mỏng" so với quy mô của TKV. Như đã phân tích, mỗi thành viên này sẽ được Hội đồng thành viên chỉ định để ứng cử tham gia vào hoạt động kiểm soát của 3-4 công ty con. Trong khi đó, quy mô của nhiều công ty con rất lớn, phạm vi hoạt động rộng dẫn đến tình trạng quá tải đối với các thành viên của công ty mẹ. Chưa kể đến, trình độ của kiểm soát viên còn hạn chế, chưa thực sự chuyên sâu về quản lý tài chính. Đây cũng là nguyên nhân dẫn đến tình trạng kém hiệu quả đối với hoạt động kiểm soát sử dụng vốn trong nội bộ tập đoàn.

Trong các công ty của Tập đoàn, Ban kiểm soát nội bộ và các kiểm soát viên chủ yếu là người từ doanh nghiệp và thường là kiêm nhiệm chức năng kiểm soát, việc tổ chức kiểm soát nhiều khi mang tính hình thức, chưa thực hiện đúng chức năng nhiệm vụ quy định. Các kiểm soát viên còn kiêm nhiệm nên chưa có trình độ chuyên môn cao và chưa có mối quan hệ dọc với Ban kiểm soát của TKV và mối quan hệ ngang giữa các Ban kiểm soát nội bộ với nhau. Công tác giám sát ngoài còn bị hạn chế. Thực tế cho thấy cách phân công, tổ chức hiện tại làm cho hiệu quả công tác kiểm soát vốn nhà nước còn bị động, các báo cáo nhiều khi chỉ là hình thức và còn chung chung chưa có tính răn đe cảnh báo. Công tác kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại các công ty con nhiều khi chưa tuân thủ các quy định kiểm soát của Tập đoàn. Chế độ báo cáo định kỳ về công tác kiểm soát vốn nhà nước tại các công ty chưa được chú trọng.

Thứ tư, năng lực giám sát, kiểm soát về tài chính trong Tập đoàn còn hạn chế, vấn đề đào tạo nguồn nhân lực chuyên sâu về công tác kiểm soát vốn chưa được chú trọng

Các vấn đề kiểm soát về tài chính trong Tập đoàn còn hạn chế, chưa có mức cảnh báo và các giải pháp quyết liệt để ngăn chặn trước tình trạng kinh doanh kém hiệu quả trong Tập đoàn, trong các công ty mẹ, con. Các chỉ tiêu cần kiểm soát như: bảo toàn và phát triển vốn nhà nước; tình hình và kết quả hoạt động tài chính; tỷ suất lợi nhuận trên vốn nhà nước; hiệu quả đầu tư và kinh doanh; chi phí tiền lương; vay, nợ và khả năng thanh toán nợ; vốn điều lệ, tăng giảm vốn điều lệ, thay đổi cơ cấu vốn điều lệ; các dự án đầu tư vượt quá mức quy định chưa được xem xét đúng mức và chưa có sự cảnh báo về độ an toàn đối với quản lý vốn.

Công tác bổ nhiệm, tuyển dụng, đào tạo đội ngũ kiểm soát viên chưa được Tập đoàn chú trọng thích đáng. Năng lực trình độ chuyên môn của đội ngũ cán bộ chuyên trách và chuyên nghiệp đại diện cho chủ sở hữu còn hạn chế. Việc nâng cao trình độ nghiệp vụ cho ban kiểm soát chưa được chú ý.

Thứ năm, công ty mẹ chưa kịp thời đưa ra các kết luận của hoạt động kiểm soát và chưa tận dụng triệt để thông tin để cảnh báo, phòng ngừa.

Theo định kỳ, HĐQT và Ban kiểm soát tại công ty con sẽ gửi báo cáo lên công ty mẹ. Tuy nhiên, công ty mẹ chưa tận dụng kịp thời nguồn thông tin được cung cấp để đưa ra các kết luận và giải pháp khắc phục hậu quả của các sai phạm trong công tác sử dụng vốn nhà nước. Thêm vào đó, Công ty mẹ TKV chưa thường xuyên tổ chức tổng kết đánh giá kết quả hoạt động của công tác kiểm soát trong nội bộ Tập đoàn để chỉ ra những tồn tại, yếu kém, nhằm phát huy những điểm mạnh, hạn chế những điểm yếu, nhằm nâng cao hiệu quả của công tác kiểm soát vốn.

Thứ sáu, vấn đề tái cơ cấu tập đoàn chưa hoàn thiện và việc thực hiện cổ phần hóa còn chậm là nguyên nhân làm giảm hiệu quả hoạt động kiểm soát.

Việc tái cơ cấu TKV dẫn đến một số công ty được thành lập, liên kết bằng quyết định hành chính, ghép cơ học các công ty thành viên lại với nhau, nên chưa thực hiện được mục tiêu đề ra là trở thành TĐKT mạnh. Một số công ty quy mô và nguồn vốn quá nhỏ so với các TĐKT trong khu vực và trên thế giới; tổ chức và hoạt động chưa có đổi mới nhiều so với tổng công ty nhà nước trước đây, chưa tạo được sự đột phá mạnh mẽ cho mô hình TĐKT. Một số công ty chưa phát huy được vai trò chi phối trong lĩnh vực hoạt động của Tập đoàn. Các mô hình tổ chức quản lý mới triển khai còn chậm; ở một số công ty vẫn duy trì biện pháp quản lý hành chính đối

với các công ty con. Công tác dự báo, giám sát, đánh giá đối với hoạt động của Tập đoàn và các công ty mẹ, con chưa đáp ứng được yêu cầu phát triển của mô hình này. Do vậy, vấn đề tái cơ cấu tập đoàn vẫn cần tiếp tục từng bước hoàn thiện cho phù hợp và phát huy được thế mạnh của Tập đoàn.

Về vấn đề cổ phần hóa, vẫn còn nhiều vướng mắc trong quá trình cổ phần hóa, thoái vốn doanh nghiệp; trong đó tập trung vào các vấn đề tài chính, định giá tài sản, mô hình quản lý sau khi cổ phần hóa, việc thực hiện các báo cáo một cách minh bạch, ưu đãi cho các nhà đầu tư chiến lược. Quy mô, mức độ, phạm vi và tiến độ thực hiện cổ phần hóa vẫn còn thấp so với yêu cầu như đã đề ra trong Nghị quyết của Chính phủ.

b. Nguyên nhân thuộc về khách thể kiểm soát

Một là, các công ty con chưa thực sự chú trọng và đề cao vai trò của hoạt động kiểm soát.

Hoạt động kiểm soát được các công ty con coi là một phần "việc" phải làm, chứ chưa đi vào mục tiêu của kiểm soát là ngăn ngừa và cảnh báo sai phạm liên quan đến sử dụng vốn nhà nước. Hoạt động kiểm soát cũng chưa đạt hiệu quả do không có sự phối hợp giữa Ban giám đốc và Ban kiểm soát tại công ty con.

Hai là, hoạt động của nhiều Ban kiểm soát công ty con chưa thực sự hiệu quả.

- Tại các công ty con vẫn tồn tại sự kiêm nhiệm của kiểm soát viên trong các ban kiểm soát nội bộ. Sự kiêm nhiệm này làm giảm tính độc lập của Ban kiểm soát và nhiều khi dẫn đến sự thiếu trách nhiệm, minh bạch của công tác kiểm soát, tính chuyên sâu trong công việc bị hạn chế.

- Nhận định của chuyên gia khi được phỏng vấn cho rằng, trình độ của kiểm soát viên tại một số công ty con còn hạn chế, hạn chế lớn nhất của các kiểm soát viên là không thực sự chuyên sâu về quản lý tài chính để có thể đáp ứng tốt các yêu cầu của hoạt động kiểm soát.

- Nhiều công ty con có quy mô lớn, lượng vốn nhà nước đầu tư cao. Tuy nhiên, do sự cứng nhắc trong quy định Ban kiểm soát chỉ gồm 03 thành viên dẫn đến không đảm bảo chất lượng kiểm soát. Khối lượng công việc của hoạt động kiểm soát lớn nhưng nhân sự "thiếu" dẫn đến quá tải và giảm hiệu quả.

Ba là, cơ chế báo cáo và chất lượng nguồn thông tin cung cấp cho hoạt động kiểm soát.

Hệ thống thông tin chưa đầy đủ, tin cậy, chưa cập nhật thường xuyên về Tập đoàn và các công ty thành viên. Một thực tế là, các doanh nghiệp đã phải cung cấp rất nhiều thông tin cho các cơ quan quản lý nhà nước có liên quan. Tuy nhiên, các cơ quan nhà nước không nắm được đầy đủ và kịp thời tình hình hoạt động của doanh nghiệp. Mỗi khi cần nắm bắt tình hình hoạt động của Tập đoàn, cơ quan quản lý tổ chức thu thập thông tin thông qua cơ chế báo cáo đột xuất hoặc đoàn công tác. Xã hội nói chung ít được biết các thông tin về tình hình hoạt động của Tập đoàn. Chính vì vậy, dễ xảy ra sai phạm nghiêm trọng trong Tập đoàn vì không có được hệ thống giám sát ngoài. Hàng năm Tập đoàn phải lập và nộp nhiều báo cáo các loại theo quy định, định kỳ. Ngoài ra, Tập đoàn, công ty còn phải thực hiện nhiều báo cáo mang tính đột xuất hoặc theo yêu cầu vụ việc cụ thể.

c. Nguyên nhân thuộc về môi trường kiểm soát

Một là, cơ chế chính sách, khung khổ pháp lý về kiểm soát sử dụng vốn nhà nước nói riêng còn nhiều bất cập.

- Thực tế còn tồn tại nhiều vấn đề về quản lý nhà nước đối với các TĐKTNN và cơ chế nội tại bên trong các tập đoàn như: Quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm pháp lý của công ty mẹ và các công ty con, sự liên kết giữa các công ty thành viên...đặc biệt là chưa tạo lập được khung khổ pháp lý cụ thể, chi tiết, có tính khả thi để áp dụng vào việc quản lý, giám sát đối với TĐKTNN.

- Đã có nhiều văn bản quy phạm pháp luật được ban hành, nhưng chưa tạo lập được cơ sở pháp lý có tính hệ thống, nhất quán cho việc sử dụng vốn nhà nước trong TĐKTNN, cho việc quản lý, giám sát đầu tư, sử dụng vốn của công ty mẹ tại công ty con, công ty liên kết.

- Một bất cập khác trong kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại các công ty con trực thuộc TKV là tính hình thức và hiệu quả trong việc đánh giá của HĐQT đối với thực trạng kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại các công ty con. Hiện nay, TKV trực thuộc Bộ Công thương quản lý, tuy nhiên, tính đến thời điểm này, vẫn chưa có một quy chế rõ ràng nào trong việc hướng dẫn quy trình và cách thức đánh giá hiệu quả sử dụng vốn nhà nước thuộc Bộ.

- Việc ban hành các quy định pháp luật để tăng cường giám sát, kiểm soát trách nhiệm của chủ sở hữu đối với TĐKTNN, giám sát, kiểm soát trách nhiệm của các cơ quan đại diện chủ sở hữu trong thực hiện các hoạt động giám sát, kiểm soát còn hạn chế. Việc quản lý, giám sát thực hiện các quyền chủ sở hữu của Nhà nước chưa được quan tâm giám sát đúng mức. Hệ quả là dẫn đến tình trạng đầu tư trong

Tập đoàn kém hiệu quả, đầu tư tràn lan, ra ngoài ngành kinh doanh chính; đầu tư và sử dụng vốn nhà nước cũng như vốn huy động không được kiểm soát chặt chẽ, đúng mục đích, dẫn đến nợ xấu, lỗ, gây tổn thất vốn, tài sản nhà nước. Có tình trạng quy định không rành mạch thậm chí lẫn lộn giữa vốn nhà nước và vốn của công ty mẹ đầu tư tại công ty con, công ty liên kết.

- Quy định pháp luật về công khai tài chính của TĐKTNN để giám sát việc sử dụng vốn nhà nước tại TĐKTNN, quy định pháp luật về kiểm soát sử dụng vốn nhà nước còn chung chung. Trong Nghị định 61/2013/NĐ-CP về Quy chế giám sát tài chính và đánh giá hiệu quả hoạt động và công khai thông tin tài chính đối với doanh nghiệp do Nhà nước làm chủ sở hữu và doanh nghiệp có vốn nhà nước có nhiều nội dung mới so với các văn bản trước đây. Tuy nhiên, các nội dung liên quan đến công khai mới chỉ là thông tin tài chính, thể hiện ở những nguyên tắc chung chưa đủ cụ thể để thực hiện và không có các hướng dẫn tiếp theo.

- Một đặc điểm dễ nhận thấy của hệ thống các quy định về giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động TĐKTNN nhiều và phân tán về thời gian ban hành. Có nhiều loại văn bản khác nhau quy định về giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động TĐKTNN ở các khía cạnh và nội dung khác nhau. Nhiều báo cáo chồng chéo nhau về hình thức và nội dung gây cản trở cho công tác kiểm soát. Có quá nhiều đầu mối quy định, hướng dẫn về giám sát, sử dụng vốn nhà nước trong doanh nghiệp, các mẫu biểu báo cáo chưa đồng bộ, vừa "thừa" lại vừa "thiếu".

- Cơ chế thưởng phạt gắn với hoạt động kiểm soát chưa rõ, chưa khích lệ được đội ngũ kiểm soát viên nâng cao tinh thần làm trong hoạt động kiểm soát, đồng thời chưa gắn được trách nhiệm của kiểm soát viên khi chưa hoàn thành nhiệm vụ.

Hai là, việc phân công, phân cấp các quyền sở hữu vốn nhà nước còn hạn chế.

- Việc phân công, phân cấp các quyền sở hữu vốn nhà nước tại công ty mẹ - TĐKTNN chưa được quy định đầy đủ, cụ thể, chưa gắn quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của các chủ thể tham gia thực hiện các quyền của chủ sở hữu. Chưa có một cơ quan đầu mối theo dõi, giám sát và chịu trách nhiệm quyền đại diện chủ sở hữu. Việc Chính phủ ủy quyền thực hiện chức năng đại diện quyền sở hữu cho nhiều Bộ, tạo ra nhiều đầu mối và sự phối hợp gặp nhiều khó khăn làm cho tiến độ giải quyết công việc chậm trễ và không rõ ràng về trách nhiệm.

- Chưa có quy định cụ thể về giám sát, kiểm soát quyền chủ sở hữu nhà nước vì chỉ thông qua việc giám sát, kiểm soát quyền chủ sở hữu nhà nước trong Tập

đoàn mới có thể bảo đảm quyền và lợi ích của Nhà nước; khắc phục được những bất cập trong quản lý, giám sát TĐKTNN nói chung và TKV nói riêng như trong thời gian vừa qua.

- Chưa ban hành các quy định pháp luật để tăng cường giám sát, kiểm soát trách nhiệm của chủ sở hữu đối với Tập đoàn, giám sát, kiểm soát trách nhiệm của các cơ quan đại diện chủ sở hữu trong thực hiện các hoạt động giám sát, kiểm soát.

Ngoài ra, còn có một số nguyên nhân khác thuộc về môi trường kiểm soát dẫn đến hạn chế của hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV như.

- Tình trạng độc quyền trong tập đoàn làm hạn chế công tác kiểm soát vốn của nhà nước và giảm sự cạnh tranh lành mạnh trong kinh tế thị trường. TKV hoạt động trong lĩnh vực độc quyền Nhà nước, như vậy, vô hình chung, TKV đã biến độc quyền Nhà nước thành độc quyền của doanh nghiệp; điều đó không phù hợp với cơ chế thị trường, không tạo ra được sự cạnh tranh lành mạnh trong kinh tế thị trường và dễ dẫn đến tình trạng thất thoát vốn của nhà nước.

- Kết quả kiểm soát sử dụng vốn nhà nước chưa được công khai, công bố rộng rãi cho công chúng.

TÓM TẮT CHƯƠNG 3

Trong chương 3, luận án đã tập trung nghiên cứu và làm rõ các vấn đề sau:

Thứ nhất, giới thiệu chung về TKV và các hoạt động của Tập đoàn, làm rõ thực trạng vốn và cơ cấu nguồn vốn, thực trạng sử dụng vốn nhà nước tại TKV và các đơn vị thành viên giai đoạn 2011 - 2016 thông qua phân tích các chỉ tiêu hiệu quả sử dụng vốn.

Thứ hai, dựa trên kết quả nghiên cứu định tính và định lượng, luận án đã phân tích thực trạng kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV và các đơn vị thành viên giai đoạn 2011-2016.

Thứ ba, dựa trên các tiêu chí, nội dung đánh giá hiệu quả kiểm soát sử dụng vốn nhà nước đã được trình bày trong chương hai, kết hợp nghiên cứu định tính và nghiên cứu định lượng thông qua việc xử lý nguồn số liệu của Tổng cục Thống kê bằng mô hình Cobb - Douglas, NCS đã đánh giá thực trạng về sử dụng vốn và kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại Tập đoàn giai đoạn 2011 - 2016 trên hai mặt: kết quả đã đạt được và những hạn chế còn tồn tại. Luận án cũng chỉ ra nguyên nhân của những hạn chế bao gồm các nguyên nhân thuộc về chủ thể kiểm soát, khách thể kiểm soát và môi trường kiểm soát đã tác động đến hoạt động kiểm soát sử dụng

vốn nhà nước tại TKV. Đó chính là cơ sở để đưa ra các giải pháp hoàn thiện kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV.

Có thể thấy, công tác kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV đã đạt được nhiều mặt tích cực, thực hiện được mục tiêu hoạt động của Tập đoàn, song trong quá trình thực hiện vẫn còn nhiều bất cập và cần tiếp tục hoàn thiện để bảo toàn và nâng cao hiệu quả sử dụng vốn nhà nước tại Tập đoàn.

CHƯƠNG 4: ĐỊNH HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN KIỂM SOÁT SỬ DỤNG VỐN NHÀ NƯỚC TẠI TẬP ĐOÀN CÔNG NGHIỆP THAN - KHOÁNG SẢN VIỆT NAM

4.1. Định hướng và quan điểm hoàn thiện kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn 2030

4.1.1. Định hướng của Nhà nước về phát triển các tập đoàn kinh tế nhà nước ở Việt Nam

Ở Việt Nam, trong quá trình thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa, Đảng và Nhà nước ta đã có nhiều chủ trương, chính sách tạo điều kiện cho sự hình thành và phát triển của các TĐKTNN. Sự hình thành và phát triển của các TĐKTNN trong thời gian qua ở nước ta đã cho thấy vai trò đầu tàu kinh tế của các tập đoàn trong việc đóng góp vào tăng trưởng, phát triển và ổn định kinh tế xã hội.

Trước yêu cầu hội nhập kinh tế, Đảng và Nhà nước chủ trương cơ cấu lại nền kinh tế trên cơ sở môi trường pháp lý thống nhất, trong đó DNNN tiếp tục phát huy vai trò chủ đạo. Theo đó, các TĐKTNN giữ vai trò chi phối chủ đạo trong nền kinh tế quốc dân và là các doanh nghiệp có quy mô lớn về vốn, có trình độ công nghệ cao, quản lý hiện đại và hoạt động rộng khắp trong và ngoài nước.

Văn kiện đại hội XI Đảng Cộng sản Việt Nam đã khẳng định rõ cần: "Xây dựng một số TĐKT mạnh, đa sở hữu, trong đó sở hữu nhà nước giữ vai trò chi phối, cơ cấu lại ngành nghề kinh doanh của các TĐKT và tổng công ty nhà nước để DNNN thực sự trở thành nòng cốt của kinh tế nhà nước" [13].

Nghị quyết Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII Số 12-NQ/TW ngày 3 tháng 6 năm 2017 về tiếp tục cơ cấu lại, đổi mới và nâng cao hiệu quả DNNN đã chỉ rõ: "DNNN là một 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. Nâng cao chất lượng, hiệu quả, năng lực cạnh tranh của DNNN để làm tốt vai trò dẫn dắt phát triển các doanh nghiệp thuộc thành phần kinh tế khác, bảo đảm doanh nghiệp Việt Nam thật sự trở thành lực lượng nòng cốt trong phát triển kinh tế - xã hội" [2].

Trong thời gian qua, hoạt động của các TĐKTNN ở Việt Nam cho thấy, mô hình này đã đạt được những kết quả nhất định. Tuy nhiên, bên cạnh mặt tích cực, các TĐKTNN còn có những mặt hạn chế như: Một số TĐKTNN sử dụng nhiều nguồn lực

nhưng kinh doanh chưa hiệu quả dẫn đến làm thất thoát vốn nhà nước và bị phá sản; Thể chế, chính sách pháp luật về TĐKTNN chưa hoàn thiện; Trình độ nguồn nhân lực còn hạn chế, chưa đáp ứng được yêu cầu của công tác quản lý; Một số tập đoàn đã đa dạng hóa ngành nghề kinh doanh, lấn sân sang các lĩnh vực kinh doanh khác...

Theo Nghị quyết Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII số 12-NQ/TW, việc phát triển các TĐKTNN cần theo các định hướng sau:

Một là, cơ cấu lại, đổi mới TĐKTNN giai đoạn 2017 - 2020 trên cơ sở các tiêu chí phân loại DNNN, doanh nghiệp có vốn nhà nước thuộc các ngành, lĩnh vực. Phấn đấu hoàn thành thoái vốn tại các TĐKTNN không cần nắm giữ, tham gia góp vốn.

Hai là, tập trung xử lý dứt điểm các TĐKT, tổng công ty nhà nước, các dự án, công trình đầu tư của DNNN kém hiệu quả, thua lỗ kéo dài. Phấn đấu đáp ứng các chuẩn mực quốc tế về quản trị doanh nghiệp, nâng cao hiệu quả SXKD, chất lượng sản phẩm, năng lực cạnh tranh của DNNN.

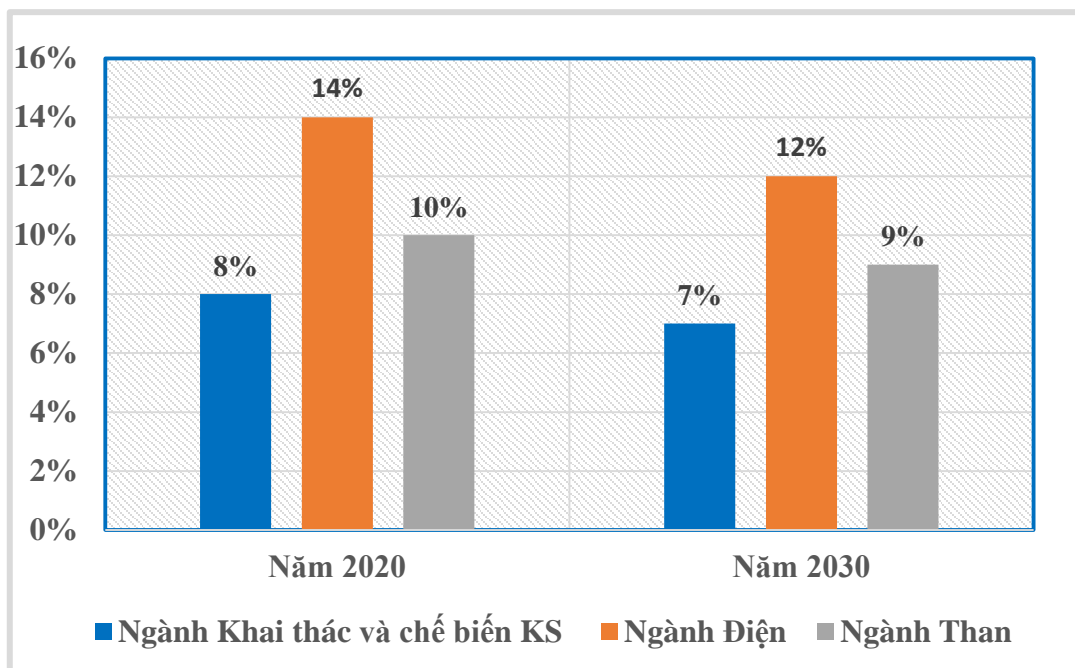
Ba là, hoàn thiện mô hình quản lý, giám sát DNNN và vốn, tài sản của Nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp. Chậm nhất đến năm 2018, thành lập một cơ quan chuyên trách làm đại diện chủ sở hữu đối với DNNN và cổ phần, vốn góp của Nhà nước tại doanh nghiệp.

Bốn là, củng cố, phát triển một số TĐKTNN có quy mô lớn, hoạt động hiệu quả, có khả năng cạnh tranh khu vực và quốc tế trong một số ngành, lĩnh vực then chốt của nền kinh tế. Hình thành đội ngũ quản lý chuyên nghiệp, có trình độ cao, phẩm chất đạo đức tốt [2].

4.1.2. Mục tiêu chiến lược và định hướng phát triển của Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam

4.1.2.1. Mục tiêu chiến lược của Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam đến năm 2020 tầm nhìn 2030

Theo Chiến lược và Quy hoạch tổng thể phát triển ngành công nghiệp, sẽ có 10 ngành được tập trung xây dựng lại là: Cơ khí - luyện kim; hóa chất; điện tử, công nghệ thông tin; dệt may - da giày; chế biến nông lâm thủy sản, thực phẩm, đồ uống; sản xuất vật liệu xây dựng; khai thác và chế biến khoáng sản; điện; than; dầu khí. Cụ thể:



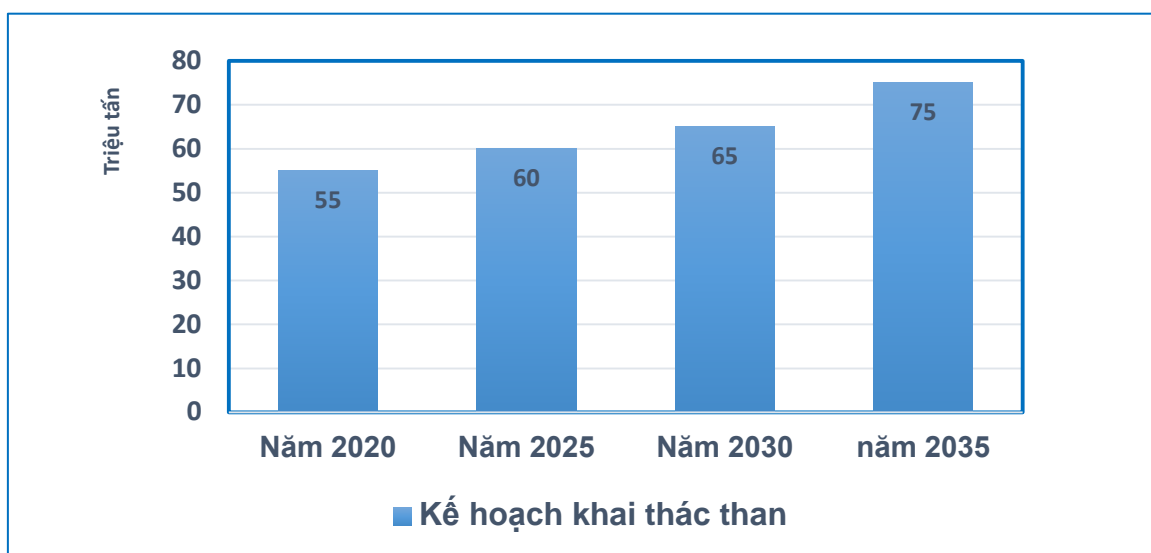
Nguồn: Chiến lược và Quy hoạch tổng thể phát triển ngành công nghiệp đến năm 2025, tầm nhìn đến năm 2035

Biểu đồ 4.1: Tốc độ tăng trưởng giá trị sản xuất công nghiệp ngành Khai thác và chế biến khoáng sản, ngành Than, ngành Điện Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030

- Đối với ngành Khai thác và chế biến khoáng sản, tăng trưởng giá trị sản xuất công nghiệp ngành khai thác và chế biến khoáng sản giai đoạn đến năm 2020 đạt 7 - 8%; giai đoạn đến năm 2030 đạt 6 - 7%.
- Đối với ngành Điện, tăng trưởng giá trị sản xuất công nghiệp ngành điện giai đoạn đến năm 2020 đạt 13 - 14% và giai đoạn đến năm 2030 đạt 10 - 12%.
- Đối với ngành Than, tăng trưởng giá trị sản xuất công nghiệp ngành than giai đoạn đến năm 2020 đạt 9 - 10% và giai đoạn đến năm 2030 đạt 7 - 9%.

Theo dự án điều chỉnh Quy hoạch phát triển ngành Than Việt Nam đến năm 2020, có xét triển vọng đến năm 2030 đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 403/QĐ - TTg ngày 14/3/2016 quan điểm phát triển được đưa ra là: Phát triển ngành Than trên cơ sở khai thác, chế biến, sử dụng có hiệu quả và tiết kiệm nguồn tài nguyên than của đất nước; đóng góp tích cực vào việc đảm bảo an ninh năng lượng quốc gia; ưu tiên đáp ứng nhu cầu trong nước; đảm bảo việc xuất, nhập khẩu hợp lý theo hướng giảm dần xuất khẩu.

Căn cứ vào quy hoạch phát triển ngành than Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030, TKV phấn đấu: 60 triệu tấn cho năm 2020, 65 triệu tấn cho năm 2025 và 75 triệu tấn vào năm 2030. Mục tiêu của TKV thời gian tới là phát triển áp dụng công nghệ cơ giới hóa khai thác than và khoáng sản; Đưa ra các giải pháp công nghệ khai thác trong điều kiện địa chất đặc biệt; Phát triển công nghệ tuyển, chế biến sâu nhằm nâng cao giá trị sử dụng than và khoáng sản.



Nguồn: Dự án điều chỉnh Quy hoạch phát triển ngành Than Việt Nam đến năm 2020 tầm nhìn 2035

Biểu đồ 4.2: Quy hoạch phát triển ngành than Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030

Trong lĩnh vực công nghiệp điện: TKV đặt mục tiêu vận hành ổn định, phát huy công suất các nhà máy điện hiện nay và đảm bảo tiến độ đưa vào vận hành thương mại các nhà máy nhiệt điện mới; Thiết kế, chế tạo nội địa hóa các sản phẩm cơ khí, máy móc, thiết bị điện.

Trong lĩnh vực công nghiệp hóa chất, công nghiệp cơ khí, thương mại, dịch vụ: TKV đặt mục tiêu nâng cao năng lực sản xuất của các nhà máy cơ khí trong Tập đoàn nhằm đáp ứng nhu cầu sửa chữa, chế tạo và cung cấp thiết bị và từng bước vươn ra thị trường ngoài ngành đảm bảo kinh doanh có hiệu quả, vươn lên giữ vai trò tổng thầu chế tạo, lắp đặt các nhà máy, công trình quan trọng trong và ngoài TKV.

4.1.2.2. Định hướng phát triển của Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam đến năm 2020 tầm nhìn 2030

Thứ nhất, tiếp tục tái cơ cấu Tập đoàn cho phù hợp với bối cảnh mới

Trước những tồn tại hiện nay đang diễn ra ở các TĐKTNN, việc tái cấu trúc là điều cần thiết và mang tính sống còn. Quá trình tái cấu trúc TKV trong những năm tới được tiếp tục thực hiện theo các xu hướng:

- Tăng vốn điều lệ của Tập đoàn trên cơ sở đánh giá lại giá trị tài sản theo thị trường và Nhà nước đầu tư thêm để có quy mô vốn đủ lớn nhằm tăng tính chủ động cho Tập đoàn.

- Thực hiện thường xuyên việc tái cấu trúc doanh nghiệp theo hướng tập trung vào lĩnh vực kinh doanh chủ chốt; tránh cạnh tranh nội bộ, bảo đảm đáp ứng yêu cầu phát triển tương ứng với mô hình phát triển của các tập đoàn.

- Trong quá trình thực hiện tái cơ cấu phải có những điều chỉnh hợp lý, tạo sân chơi cho các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác vì chính sự tham gia, đóng góp phong phú các nguồn lực đầu vào của các thành phần kinh tế khác nhau sẽ tạo ra trạng thái đa sở hữu; đồng thời, từ đó cũng có thể tạo nên được bộ máy tự giám sát hoạt động kinh doanh mới, phong phú thành phần và khách quan hơn. Như vậy, hiện trạng đa sở hữu trong một TĐKT sẽ đảm bảo có hai yếu tố quan trọng, đó là vừa có nguồn lực đầu tư tốt hơn, tăng khả năng cạnh tranh và vừa có bộ máy giám sát tốt hơn.

- Đổi mới theo hướng giảm đến mức tối đa vai trò là công cụ điều tiết chính sách của Nhà nước để tập trung tạo điều kiện cho Tập đoàn phát triển với chất lượng và hiệu quả cao nhất, góp phần thay đổi phân bổ nguồn lực quốc gia theo hướng nâng cao hiệu quả hoạt động và tương xứng với nguồn lực được giao.

Thứ hai, đảm bảo phát triển bền vững TKV trong điều kiện kinh tế trong nước và thế giới đang có nhiều biến động ảnh hưởng đến sản xuất kinh doanh của Tập đoàn

Phát triển bền vững TKV cần được nhìn nhận một cách toàn diện, cả khía cạnh kinh tế, xã hội và môi trường. Để bảo đảm tính bền vững của sự phát triển TKV trong giai đoạn mới, các vấn đề cần tập trung thực hiện là:

- Tiếp tục nghiên cứu sâu hơn và quán triệt thực hiện nghiêm túc các chủ trương của Đảng và Nhà nước về phát triển Tập đoàn, chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Gắn kết chặt chẽ giữa phát triển kinh tế và bảo đảm an ninh quốc phòng.

- Trong thời gian tới, cần tiếp tục củng cố, tập trung phát triển những ngành, lĩnh vực có thế mạnh, có khả năng phát triển để nâng cao năng lực cạnh tranh và hội nhập kinh tế quốc tế, góp phần chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa, đồng thời đảm bảo sự phát triển bền vững của TKV trong bối cảnh mới.

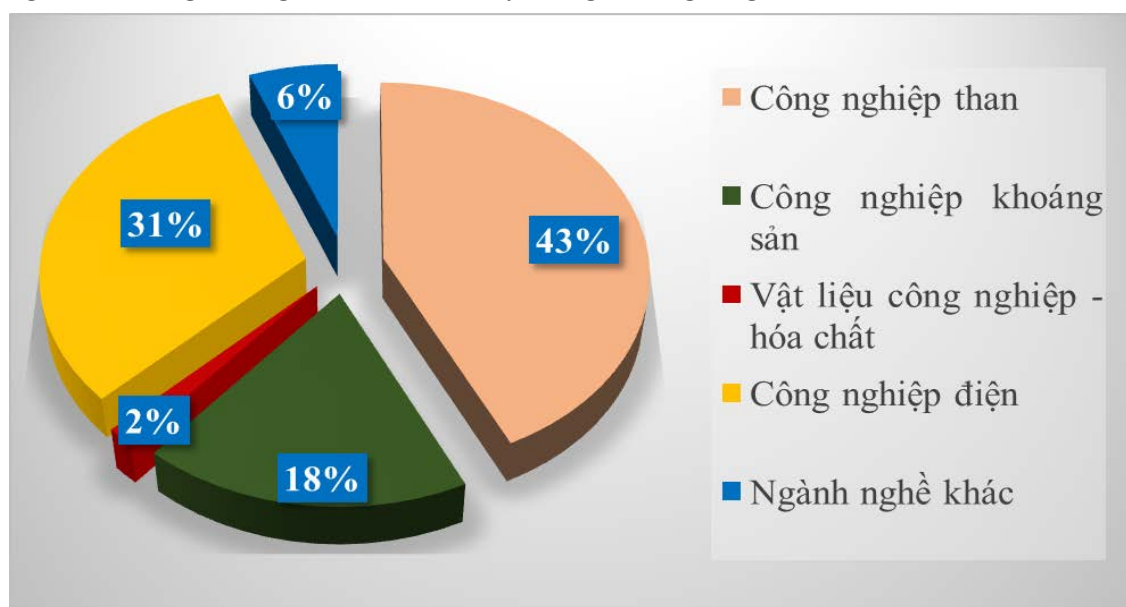
Thứ ba, nâng cao chất lượng nguồn nhân lực, đổi mới quản trị, tổ chức quản lý của Tập đoàn

Nâng cao chất lượng nguồn nhân lực có ý nghĩa rất quan trọng trong việc tăng năng lực cạnh tranh của Tập đoàn. Về vấn đề này, Nhà nước cần có cơ chế tài chính hỗ trợ Tập đoàn trong hoạt động đào tạo, nâng cao chất lượng nguồn nhân lực. Việc cấu trúc lại nguồn nhân lực phải luôn đi đôi với quản trị doanh nghiệp hiện đại để đáp ứng được hội nhập kinh tế trong giai đoạn hiện nay.

4.1.3. Định hướng sử dụng vốn nhà nước tại Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam

Thứ nhất, bước vào nhiệm vụ kế hoạch 5 năm 2016 - 2020, TKV đặt mục tiêu phát triển trở thành TĐKT vững mạnh, góp phần đảm bảo an ninh năng lượng quốc gia. Cụ thể, các chỉ tiêu chính giai đoạn 2016 - 2020, TKV phấn đấu: Tổng doanh thu 5 năm đạt 644 ngàn tỷ đồng; Tiêu thụ than 200,5 triệu tấn than; Sản xuất điện 51,50 tỷ KWh; Sản xuất và tiêu thụ alumin 5,6 triệu tấn.

Để đạt được mục tiêu trên, tổng giá trị kế hoạch đầu tư giai đoạn 2016 - 2020 là 143.201 tỷ đồng, trong đó lĩnh vực công nghiệp than 61.355 tỷ đồng, chiếm 42,8 %, công nghiệp khoáng sản 26.257 tỷ đồng, tương ứng 18,4 %, vật liệu công nghiệp - hóa chất 2.253 tỷ đồng, tương ứng 1,6 %, công nghiệp điện 44.883 tỷ đồng, tương ứng 31,3 %, ngành nghề khác 8.453 tỷ đồng, tương ứng 5,9%.



Nguồn: Kế hoạch 5 năm 2016 - 2020 của TKV

Biểu đồ 4.3: Kế hoạch đầu tư vốn của TKV giai đoạn 2016 - 2020

Thứ hai, tiếp tục duy trì hình thức doanh nghiệp 100% vốn công ty mẹ đối với các doanh nghiệp trực tiếp thực hiện nhiệm vụ quốc phòng, an ninh, DNNN hoạt động trong lĩnh vực độc quyền tự nhiên hoặc cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích quan trọng, thiết yếu cho xã hội như: Sản xuất, cung ứng vật liệu nổ công nghiệp; Sản xuất, cung ứng hóa chất; Truyền tải, điều độ hệ thống điện quốc gia.

Tiếp tục duy trì doanh nghiệp 100% vốn công ty mẹ đối với những doanh nghiệp thành viên hoạt động trong những khâu, công đoạn then chốt, những doanh nghiệp thành viên có vai trò chủ yếu trong hoạt động SXKD, chiến lược phát triển, nắm giữ các bí quyết kinh doanh, bí quyết công nghệ mà Tập đoàn cần phải giữ để thực hiện các nhiệm vụ, ngành nghề kinh doanh chính được giao.

Thứ ba, thực hiện cổ phần hóa và duy trì cổ phần nhà nước chi phối tại công ty mẹ trong Tập đoàn, đẩy mạnh việc thoái vốn nhà nước tại các công ty còn lại.

Thứ tư, đẩy mạnh tập trung và tích tụ vốn, khuyến khích các công ty đầu tư vốn trên cơ sở bảo đảm kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo ở những lĩnh vực, ngành nghề then chốt thông qua việc đẩy mạnh cổ phần hóa, cơ cấu lại nguồn vốn, tiếp nhận doanh nghiệp thành viên, nhằm phát huy thế mạnh và tăng cường khả năng cạnh tranh của Tập đoàn trong bối cảnh Việt Nam hội nhập kinh tế quốc tế ngày càng sâu rộng.

4.1.4. Quan điểm hoàn thiện kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam

❖ Hoàn thiện kiểm soát sử dụng vốn nhà nước nhằm hướng tới mục tiêu hoạt động của Tập đoàn là kinh doanh có lãi, bảo toàn và phát triển vốn của Nhà nước tối đa hóa hiệu quả hoạt động của Tập đoàn

Điều 4 Nghị định số 212/2013/NĐ-CP về Điều lệ tổ chức và hoạt động của TKV đã chỉ rõ: Mục tiêu hoạt động của TKV là kinh doanh có lãi, bảo toàn và phát triển vốn nhà nước đầu tư tại Tập đoàn; Tối đa hóa hiệu quả hoạt động của Tập đoàn.

Trong nhiệm vụ kế hoạch 5 năm 2016 - 2020, mục tiêu và lợi ích cốt lõi của Nhà nước đặt ra cho TKV đã được xác định cụ thể, đó là hiệu quả kinh tế, giá trị gia tăng, hiệu suất đầu tư, lợi nhuận, tỷ suất lợi nhuận cao, nắm giữ và phát triển có hiệu quả những ngành, lĩnh vực chiến lược có tính dẫn dắt cho phát triển của nền kinh tế, thu hút sự tham gia của các thành phần kinh tế. Do vậy, việc hoàn thiện kiểm soát sử dụng vốn nhà nước phải hướng tới mục tiêu TKV đã đặt ra.

❖ Tăng cường kiểm soát sử dụng vốn nhà nước để đảm bảo vai trò quản lý của Nhà nước trong quá trình phát triển Tập đoàn

Ngày 19/12/2013, Thủ tướng Chính phủ ban hành Nghị định số 212/2013/NĐ-CP về Điều lệ tổ chức và hoạt động của TKV (thay thế cho Điều lệ tổ chức và hoạt động của TKV ban hành theo Quyết định số 418/Q Đ-TTg ngày 21/3/2011 của Thủ tướng Chính phủ) đã làm tăng tính chủ động cho Tập đoàn trong quá trình hoạt động sản xuất kinh doanh, đồng thời vẫn đảm bảo được vai trò kiểm soát sử dụng và nâng cao hiệu quả vốn nhà nước trong Tập đoàn. Tuy nhiên trong quá trình thực hiện vẫn còn nhiều vướng mắc và chưa phân định được chức năng quản lý của nhà nước và chức năng đại diện chủ sở hữu. Quan điểm tăng cường vai trò của Nhà nước trong công tác kiểm soát sử dụng vốn nhà nước được đặt ra trong thời gian trước mắt đó là:

- Đòi mới mạnh mẽ theo hướng tách bạch chức năng quản lý nhà nước với chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước của các cơ quan quản lý hành chính nhà nước đối với TĐKTNN nói chung và TKV nói riêng; thống nhất khung hoạt động chung về kiểm soát vốn nhà nước cho các TĐKT.

- Quy định rõ trách nhiệm của các Bộ, ngành trong việc quản lý và kiểm soát Tập đoàn. Giao quyền và năng lực đầy đủ cho kiểm toán nhà nước để thực hiện kiểm toán thường xuyên Tập đoàn nhằm bảo đảm lợi ích lâu dài về năng lực cạnh tranh của tập đoàn đồng thời giúp Nhà nước quản lý tài chính tốt hơn.

- Thường xuyên sửa đổi, bổ sung Điều lệ tổ chức và hoạt động, Quy chế tài chính của Tập đoàn cho phù hợp với thực tiễn hoạt động theo từng giai đoạn, từng thời kỳ phát triển.

- Thực hiện ủy quyền tối đa cho hội đồng thành viên Tập đoàn trên cơ sở tăng cường công tác kiểm tra, giám sát để Tập đoàn chủ động, quyết định kịp thời không để lỡ những cơ hội sản xuất, kinh doanh và chịu trách nhiệm về các vấn đề lớn trong quá trình hoạt động sản xuất, kinh doanh.

❖ Đổi mới tổ chức, nội dung, quy trình và phương thức kiểm soát sử dụng vốn nhà nước theo hướng quản lý hiện đại và có cơ quan chuyên trách làm đại diện chủ sở hữu đối với DNNN và cổ phần, vốn góp của Nhà nước tại doanh nghiệp

Bên cạnh những kết quả đạt được trong hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước, tại TKV vẫn tồn tại các vấn đề hạn chế trong công tác kiểm soát sử dụng vốn nhà nước như: Tổ chức kiểm soát chưa chuyên nghiệp; Hệ thống kiểm soát của

TKV chưa đáp ứng đầy đủ yêu cầu của công tác kiểm soát sử dụng vốn nhà nước; Tiêu chí kiểm soát tài chính Tập đoàn chưa đầy đủ, đặc biệt là các tiêu chí cụ thể về kiểm soát sử dụng vốn nhà nước; Việc kiểm soát sử dụng vốn nhà nước mới chỉ dừng ở việc dựa vào các báo cáo tài chính để đánh giá, chưa có bộ tiêu chí cụ thể. Chưa có chỉ giới cảnh báo độ rủi ro về vốn nhà nước đầu tư tại Tập đoàn; Nguồn thông tin chủ yếu hiện nay vẫn là yêu cầu báo cáo từ dưới lên, kiểm soát trực tiếp còn hạn chế; Quản lý, kiểm soát nợ và rủi ro tài chính còn yếu. Thực trạng về những hạn chế trên của Tập đoàn cho thấy thực trạng yếu kém trong quản lý tài chính từ cả phía Tập đoàn lẫn từ phía các cơ quan nhà nước nên việc đổi mới tổ chức, nội dung, quy trình và phương thức kiểm soát sử dụng vốn nhà nước theo hướng quản lý hiện đại đáp ứng chuẩn mực và thông lệ quốc tế là hoàn toàn cần thiết.

4.2. Các giải pháp hoàn thiện kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam

4.2.1. Giải pháp về mô hình tổ chức hoạt động kiểm soát

4.2.1.1. Tổ chức lại hệ thống kiểm tra, kiểm soát

Cùng với việc tái cơ cấu, sắp xếp tổ chức lại Tập đoàn, TKV cần tổ chức lại hệ thống kiểm soát sử dụng vốn nhà nước ngay trong chính nội bộ của mình nhằm bảo toàn nguồn vốn của nhà nước và nâng cao hiệu quả sử dụng vốn. Trong thời gian tới, TKV cần có những giải pháp sau:

Một là, cần thành lập Ban kiểm soát nội bộ tại các công ty mẹ con có đủ trình độ, và được quy định rõ ràng chức năng, nhiệm vụ để thực hiện việc kiểm soát sử dụng vốn nhà nước và giám sát tài chính nói chung. Đặc biệt, cần miêu tả cụ thể nhiệm vụ của Ban kiểm soát đối với nội dung kiểm soát sử dụng vốn nhà nước.

Để khắc phục tình trạng kém hiệu lực, hiệu quả, khó phối hợp vì nhiều đầu mối, không rõ trách nhiệm trong quản lý, kiểm soát các công ty mẹ, con do nhà nước nắm 100% cổ phần chi phối cần thúc đẩy nhanh giải pháp có tính cải cách để tổ chức lại việc kiểm soát, đánh giá đối với các công ty trong Tập đoàn. Thay vì việc tổ chức kiểm soát đang thực hiện tại các công ty còn tản mạn, không có bộ phận chuyên trách độc lập cần thành lập ban kiểm soát chuyên trách và chuyên nghiệp để kiểm soát Tập đoàn và các công ty trong Tập đoàn. Tại các công ty mẹ, con cần xây dựng hệ thống kiểm soát sử dụng vốn nhà nước hiệu quả trong tổ chức của TKV dựa trên Điều lệ của Tập đoàn và không kiêm nhiệm để đảm bảo tính độc lập cao trong công tác kiểm soát, đồng thời tăng thêm quyền hạn, trách nhiệm cho

Ban kiểm soát nội bộ trong các công ty mẹ, con và Ban kiểm soát của Tập đoàn trong việc kiểm soát sử dụng vốn nhà nước.

Hệ thống kiểm soát nội bộ thực chất là sự tích hợp một loạt hoạt động, biện pháp, kế hoạch, quan điểm, nội quy chính sách và nỗ lực của mọi thành viên trong tổ chức để đảm bảo tổ chức đó hoạt động hiệu quả, đạt được mục tiêu đặt ra một cách hợp lý.

Kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại Tập đoàn được xem là một quá trình do các nhà quản lý, HĐQT và các nhân viên của Tập đoàn chi phối. Nó được thiết lập để cung cấp một sự đảm bảo hợp lý nhằm thực hiện ba mục tiêu: Sử dụng vốn có hiệu quả, báo cáo tài chính đáng tin cậy, các luật lệ và các quy định được tuân thủ.

Một hệ thống kiểm soát vững mạnh sẽ đem lại cho tổ chức các lợi ích như: Giảm bớt nguy cơ rủi ro tiềm ẩn trong SXKD, bảo vệ tài sản khỏi bị hư hỏng, mất mát bởi hao hụt, gian lận. Đảm bảo tính chính xác của các số liệu kế toán và báo cáo tài chính. Đảm bảo mọi thành viên tuân thủ nội quy, quy chế, quy trình hoạt động của tổ chức cũng như các quy định của luật pháp. Đảm bảo tổ chức hoạt động hiệu quả, sử dụng tối ưu các nguồn lực và đạt được mục tiêu đặt ra.

Căn cứ vào loại hình hoạt động, mục tiêu và quy mô, TKV cần xây dựng hệ thống kiểm soát có năm thành phần:

- (1) Môi trường kiểm soát.
- (2) Đánh giá rủi ro.
- (3) Hoạt động kiểm soát.
- (4) Thông tin và truyền thông.
- (5) Giám sát và thẩm định.

Trong nền kinh tế thị trường, hội nhập và mở cửa, đòi hỏi nền kinh tế phải có những TĐKTNN mạnh, giữ vai trò chủ đạo và điều tiết một số lĩnh vực quan trọng trong nền kinh tế, để hạn chế sự thao túng và chi phối của nhiều công ty đa quốc gia và các TĐKT quốc tế. Do mỗi TĐKTNN có một đặc thù riêng nên việc nghiên cứu các điểm đặc thù của Tập đoàn để thiết kế nên một hệ thống KSNB trong đó đặc biệt coi trọng việc kiểm soát sử dụng vốn nhà nước áp dụng cho Tập đoàn đang là một nhu cầu cần thiết, phù hợp với tình hình thực tiễn trong nước và xu thế quốc tế hóa, cạnh tranh gay gắt đang diễn ra tại Việt Nam và trên thế giới.

Việc nghiên cứu đặc điểm của Tập đoàn có ý nghĩa vô cùng quan trọng, vì chính những đặc điểm này có ý nghĩa quyết định đến việc xây dựng môi trường kiểm soát, thủ tục kiểm soát sử dụng vốn nhà nước và hệ thống thông tin, trong đó

đặc biệt quan trọng là hệ thống thông tin kế toán. Việc xây dựng một hệ thống kiểm soát nội bộ nói chung trong đó có kiểm soát sử dụng vốn nói riêng tại Tập đoàn cần đảm bảo được yêu cầu sau:

- Hệ thống kiểm soát nội bộ tại TKV phải được xây dựng theo định hướng kiểm soát của công ty mẹ và phù hợp với điều kiện, cũng như đặc điểm của các công ty con trong Tập đoàn. Công ty mẹ cũng như các công ty thành viên phải xây dựng được một hệ thống kiểm soát nội bộ trong đó có kiểm soát sử dụng vốn cho riêng mình, phù hợp với đặc điểm hoạt động cũng như cơ cấu tổ chức, tuân theo Điều lệ tổ chức hoạt động của từng công ty. Do Tập đoàn không có tư cách pháp nhân, nên hệ thống kiểm soát nội bộ tại Tập đoàn không phải nhằm mục đích kiểm soát việc chấp hành của cấp dưới đối với cấp trên, mà chúng phải được tổ chức dưới góc độ chủ sở hữu kiểm soát hoạt động của các đơn vị một cách hiệu quả, thông qua vốn góp. Công ty mẹ có quyền ảnh hưởng đáng kể để định hướng về mặt tổ chức, cơ chế hoạt động của hệ thống kiểm soát trong đó có kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại các công ty thành viên.

- Hệ thống kiểm soát trong đó có kiểm soát sử dụng vốn nhà nước phải mang tính định hướng và thống nhất, từ chính sách về nhân sự, tiền lương, chính sách về tài chính kế toán đến các chính sách về kế hoạch, đầu tư cũng như các thủ tục đi kèm. Và các chính sách này phải được xây dựng và áp dụng một cách thống nhất, tại các công ty thành viên của Tập đoàn.

- Quy mô của hệ thống kiểm soát được xây dựng phải phù hợp với quy mô của Tập đoàn. Dù hệ thống kiểm soát được xây dựng với quy mô như thế nào thì nó cũng phải bao gồm đầy đủ cả năm yếu tố, đó là môi trường kiểm soát, đánh giá rủi ro, hệ thống thông tin và truyền thông, thủ tục kiểm soát, hệ thống giám sát và thẩm định.

- Hệ thống kiểm soát trong Tập đoàn phải đảm bảo thiết kế được các thủ tục, quy trình kiểm soát hiệu quả, phù hợp với mục tiêu cụ thể của Tập đoàn trong từng thời kỳ, tránh làm thất thoát vốn của Nhà nước, kéo theo không đạt được các mục tiêu khác. Về hình thức sở hữu hiện tại của Tập đoàn, công ty mẹ và các công ty con trong Tập đoàn có thể tồn tại dưới hình thức DNNN, CTCP, công ty TNHH, công ty liên doanh với công ty nước ngoài. Trong kinh doanh thì công ty mẹ đầu tư vốn vào công ty con, công ty con lại đầu tư vốn vào công ty cháu...Quan hệ sở hữu chòng chèo nên sự phối kết hợp trong kiểm soát vốn gặp rất nhiều khó khăn. Đặc biệt, trong một số trường hợp mục tiêu của Tập đoàn, không chỉ đơn thuần là hiệu quả kinh doanh mà còn bao gồm cả mục tiêu về chính trị xã hội, nhiệm vụ công ích.

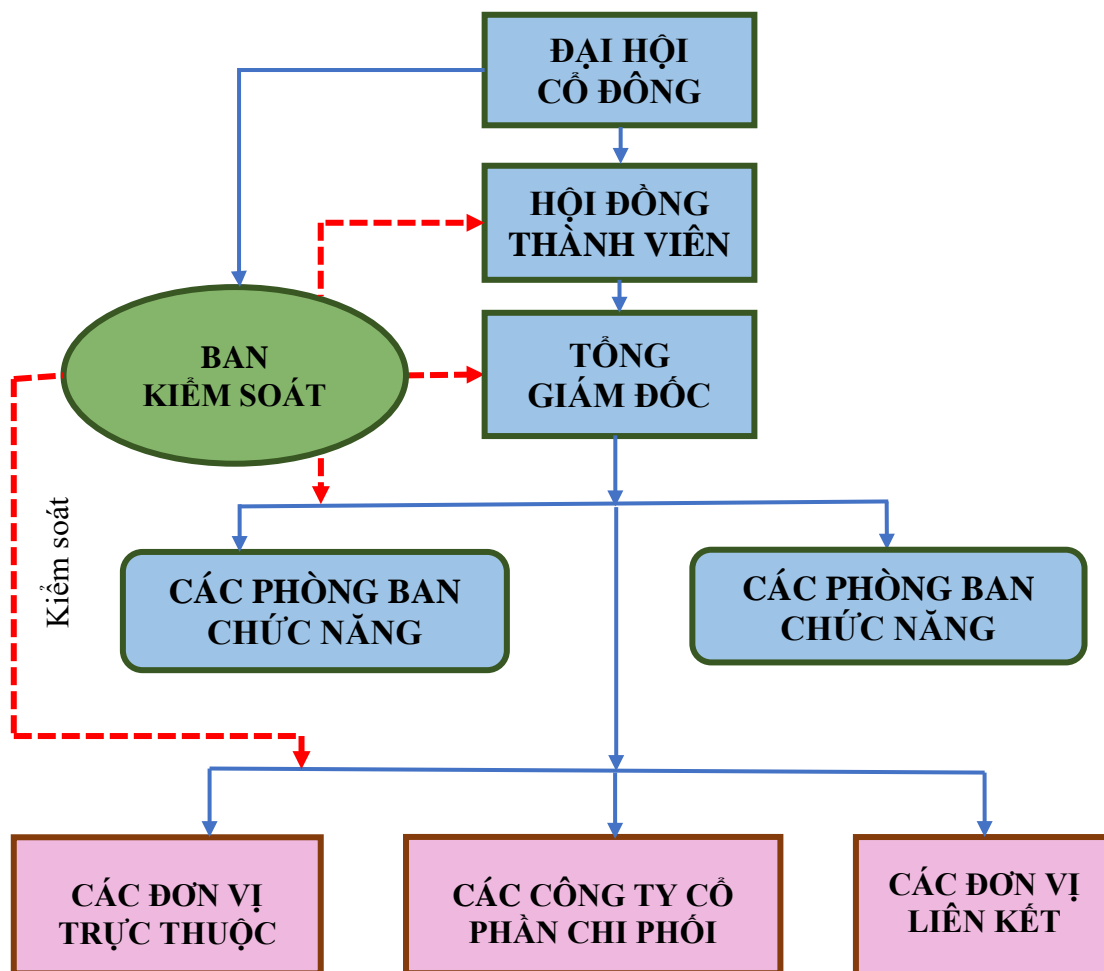
- Hệ thống kiểm soát phải được xây dựng một cách hợp lý, tránh hiện tượng kiểm soát chồng chéo hoặc bỏ sót. Hệ thống kiểm soát ở công ty mẹ phải có mối liên hệ với hệ thống kiểm soát được xây dựng ở các công ty thành viên, đảm bảo nâng cao được hiệu quả đồng vốn của công ty mẹ bỏ vào công ty con và đồng vốn của công ty con, đảm bảo công ty mẹ sẽ kiểm soát, chi phối, định hướng hoạt động của các công ty con theo mục tiêu, chiến lược kinh doanh chung của cả Tập đoàn, phù hợp với Điều lệ của công ty mẹ, công ty con và hệ thống pháp luật hiện hành. Thủ tục, quy trình kiểm soát sử dụng vốn nhà nước từ công ty mẹ xuống các công ty con phải đảm bảo tính chặt chẽ và linh hoạt.

- Cần xây dựng các thủ tục, quy trình kiểm soát sử dụng vốn nhà nước và truyền đạt thủ tục kiểm soát đó đến toàn Tập đoàn, để các thành viên thuộc TKV có thể nắm rõ được mức độ chi phối, quyền hạn và trách nhiệm ở các mức độ khác nhau của công ty mẹ đối với các công ty con và ngược lại. Vốn của TKV được hình thành từ nhiều nguồn khác nhau và được sử dụng để đầu tư vào các công ty thành viên, những dự án có hiệu quả cao. Công ty mẹ đầu tư toàn bộ hoặc có cổ phần, vốn góp chi phối ở các công ty con thông qua việc đầu tư vốn. Các công ty con tiếp tục đầu tư vào các công ty cháu, chuỗi đầu tư cứ tiếp tục theo chiều hướng như vậy nên việc kiểm soát sử dụng vốn nhà nước rất phức tạp và rắc rối.

Tại TKV, có sự tách biệt nhất định giữa quyền sở hữu vốn và quyền điều hành vốn. Chủ thể đầu tư và sở hữu vốn không tham gia điều hành các công ty mà chỉ quyết định đầu tư vốn và thực hiện nhiệm vụ quản lý vốn đầu tư của mình thông qua quyền kiểm soát.

Với những yêu cầu được nêu ở trên, đã cho ta thấy được vai trò quan trọng của việc phải xây dựng và duy trì một hệ thống kiểm soát trong đó đặc biệt là kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV.

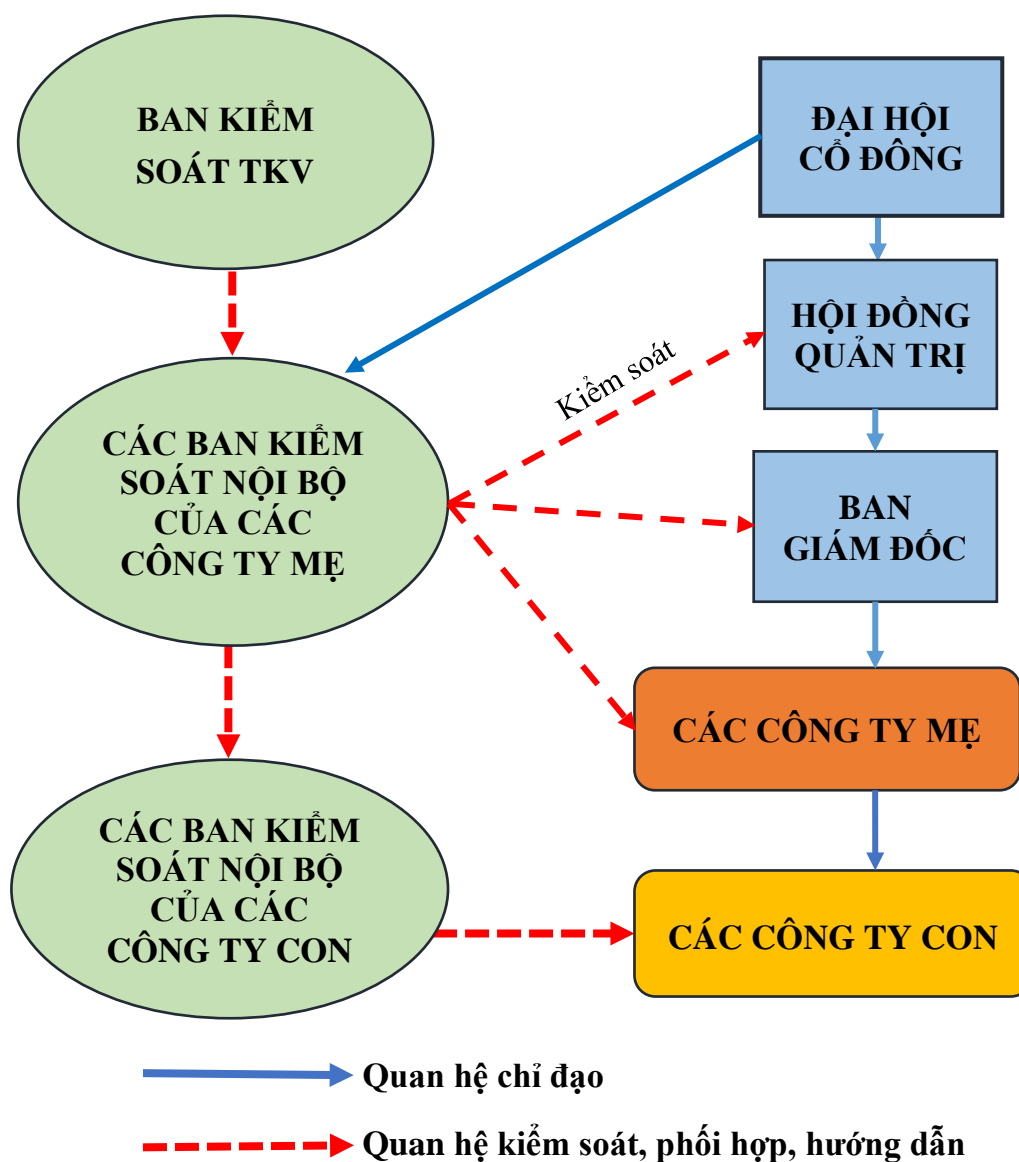
Mô hình về hoạt động của Ban kiểm soát trong tổng công ty (công ty mẹ cấp 2) được mô tả trong sơ đồ 4.1: Ban kiểm soát độc lập tương đối với Hội đồng quản trị và Ban giám đốc. Ban kiểm soát có quyền kiểm soát Hội đồng quản trị, Ban giám đốc, các phòng ban chức năng, các công ty cổ phần có quyền chi phối, các đơn vị trực thuộc và các đơn vị liên kết. Tại các công ty con cũng cần thành lập Ban kiểm soát theo mô hình trên và không nên kiêm nhiệm để nâng cao được hiệu quả công tác kiểm soát. Bên cạnh đội ngũ cán bộ kiểm soát cơ hữu, trong một số trường hợp công việc cụ thể cần bổ sung thêm đội ngũ từ các đơn vị, phòng ban chức năng thích hợp để đảm bảo công việc kiểm soát một cách khách quan và đúng tiến độ.



Sơ đồ 4.1: Mô hình hoạt động của Ban kiểm soát tại Công ty mẹ - Tập đoàn TKV

Theo sơ đồ trên, TKV cần đẩy mạnh hoạt động kiểm soát sử dụng vốn trong nội bộ từng công ty theo các tiêu chí quy định và theo định kỳ. Đây là tiền đề là điều kiện để công ty hoạt động sản xuất, kinh doanh đúng đắn, có hiệu quả. Theo đó, trong một số trường hợp cần tách Ban kiểm soát nội bộ ra khỏi HĐQT của doanh nghiệp, coi đó là một tổ chức độc lập, có thực quyền trong kiểm soát mọi hoạt động của công ty trong đó đặc biệt là công tác giám sát sử dụng vốn và kiểm soát chính HĐQT.

Hai là, xây dựng môi liên kết dọc giữa Ban kiểm soát tại các công ty con với Ban kiểm soát của TKV. Ban kiểm soát của TKV có trách nhiệm hướng dẫn, kiểm tra kiểm soát các Ban kiểm soát tại công ty cấp 2 và cấp 3.



Sơ đồ 4.2: Mô hình hệ thống liên kết nội bộ kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV

Kiểm soát, đánh giá cần phản ánh mối quan hệ hai chiều giữa các cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước là chủ thể quản lý và các công ty mẹ, con là cấp bị quản lý. Một mặt, đó là quyền của các cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước tiến hành theo dõi, nắm bắt thông tin, xem xét, đánh giá đối với Tập đoàn. Mặt khác, nó cũng xác nhận nghĩa vụ của cấp bị quản lý chịu sự giám sát, đánh giá của các cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước. Trong đó nghĩa vụ cung cấp thông tin và minh bạch hoá thông tin cho các cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước (chủ thể quản lý) và các bên liên quan là yêu cầu cấp thiết trong quản trị doanh nghiệp hiện đại trong thể chế kinh tế thị trường. Cần tăng cường liên kết dọc, ngang của các Ban kiểm

soát ngay trong nội bộ công ty cấp 2 và giữa các công ty với nhau. Việc tạo ra liên kết trong công tác kiểm soát nội bộ nói chung và kiểm soát sử dụng vốn nhà nước nói riêng sẽ góp phần nâng cao chất lượng công tác kiểm soát, tạo ra được tính liên kết hệ thống, minh bạch trong công tác kiểm soát vốn và bảo toàn được nguồn vốn của nhà nước.

Ba là, tăng cường kiểm soát chặt chẽ các giao dịch ngầm và nội gián vì lợi ích cá nhân, lợi ích nhóm có ảnh hưởng đến quyền, lợi ích của chủ sở hữu nhà nước, cổ đông nhà nước và các bên có liên quan vì đây cũng là một trong các nguyên nhân dẫn đến thất thoát vốn nhà nước. Xây dựng thể chế quản trị của TKV hiện đại theo hướng bảo đảm hiệu quả hoạt động của bộ máy quản lý và điều hành; tính minh bạch, công khai, trách nhiệm giải trình của tổ chức và cá nhân trong quản lý, điều hành; trách nhiệm giải trình của các cơ quan, tổ chức và cá nhân đại diện chủ sở hữu nhà nước.

4.2.1.2. Đổi mới quản trị, tổ chức quản lý, điều hành Tập đoàn

Việc thiết lập một cơ cấu tổ chức thích hợp gồm việc xem xét, cân nhắc các vấn đề chính về quyền hạn, trách nhiệm và các kênh báo cáo phù hợp. Sự phù hợp của cơ cấu tổ chức phụ thuộc một phần vào quy mô và đặc điểm hoạt động của Tập đoàn. Cơ cấu tổ chức thực chất đây là sự phân chia trách nhiệm và quyền hạn giữa các bộ phận trong đơn vị, nó góp phần rất lớn trong việc đạt được các mục tiêu đề ra. Một cơ cấu phù hợp sẽ là cơ sở để lập kế hoạch, điều hành, kiểm soát và giám sát các hoạt động. Ngược lại, khi thiết kế không đúng, cơ cấu tổ chức có thể làm cho các thủ tục kiểm soát mất tác dụng.

Bộ máy kiểm soát muốn hoạt động tốt phải trên cơ sở đổi mới quản trị, tổ chức quản lý, điều hành tại TKV. Để tăng cường công tác kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV, theo quy định tại Nghị định số 212/2013/ND-CP về điều lệ tổ chức và hoạt động của TKV của Thủ tướng Chính phủ ban hành ngày 19 tháng 12 năm 2013 và Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp số 69/2014/QH13 của Quốc hội ban hành ngày 26 tháng 11 năm 2014 [43,44], trước hết cần đổi mới quản trị, tổ chức quản lý, điều hành Tập đoàn vì đây là chủ thể quan trọng và có ảnh hưởng nhiều mặt, đến nhiều đối tượng trong nền kinh tế; ngoài việc tuân thủ các quy định pháp luật có liên quan, TKV cần nhận thức và chủ động thực hiện đổi mới cơ chế hoạt động theo chuẩn mực quốc tế và thông lệ kinh tế thị trường trên ba phương diện:

Đầu tiên là, về đổi mới quản trị Tập đoàn: quản trị tập đoàn là hệ thống các thiết chế, chính sách, luật lệ nhằm định hướng, vận hành và kiểm soát hoạt động của Tập đoàn vì quyền lợi của chủ sở hữu và các bên có lợi ích liên quan như cơ quan quản lý Nhà nước, các đối tác kinh doanh, môi trường, cộng đồng và xã hội. Việc hoàn thiện quản trị Tập đoàn cần tập trung vào những nội dung chủ yếu sau đây:

(i) Hoàn thiện khung quản trị trong TKV: Trên cơ sở quy định pháp luật của Nhà nước, TKV phải xây dựng, cụ thể hóa và hoàn thiện hệ thống các quy chế quản trị có hiệu quả, đảm bảo vận hành thông suốt mối quan hệ giữa cơ quan giám sát và đội ngũ quản lý ở các doanh nghiệp thành viên trong Tập đoàn.

(ii) Cải thiện việc bảo vệ lợi ích chủ sở hữu, cổ đông, thành viên góp vốn: Quy định cụ thể, đầy đủ và rõ ràng hơn các quyền và trách nhiệm của chủ sở hữu, cổ đông, thành viên góp vốn trong Điều lệ hoặc quy chế của công ty mẹ và các doanh nghiệp thành viên.

(iii) Thiết lập và thực hiện cơ chế tăng cường trao đổi, cung cấp cho chủ sở hữu, cổ đông, thành viên góp vốn những thông tin về các quyết định liên quan tới những thay đổi cơ bản của công ty và toàn bộ Tập đoàn. Công ty mẹ và các doanh nghiệp thành viên là CTCP cần thiết lập và nghiêm túc thực hiện cơ chế cấm giao dịch nội gián và lạm dụng mua bán tư lợi cá nhân. Đây là vấn đề pháp luật chưa quy định rõ, nhưng với trách nhiệm và hình ảnh của mình, Tập đoàn nên xây dựng và thực hiện quy chế về vấn đề này.

(iv) Đảm bảo vai trò của các bên lợi ích liên quan: Quyền của các bên có quyền lợi liên quan đã được pháp luật quy định, trên cơ sở đó, Tập đoàn (công ty mẹ và các doanh nghiệp thành viên) cần cụ thể hóa trong hệ thống quy chế của mình.

Tiếp theo là, tăng cường công tác quản lý, điều hành nội bộ TKV

Đối tượng của quản lý, điều hành nội bộ Tập đoàn là mối quan hệ liên kết giữa các doanh nghiệp thành viên. Do đặc thù sở hữu, ngành nghề, công nghệ, thị trường... các quan hệ này luôn đa dạng, không giống nhau giữa các công ty thành viên. Cơ chế, biện pháp thực hiện quyền chi phối, kiểm soát, quản lý của công ty mẹ đối với các công ty khác nhau trong TĐKT cũng khác nhau. Vì vậy, không nên áp dụng một mô hình tổ chức quản lý, điều hành chung cho mọi công ty mà cần thực hiện một số giải pháp mang tính nguyên tắc như sau:

- HĐQT công ty mẹ TKV cần xây dựng một cơ cấu định hướng. Cơ cấu quản trị này được xem xét, đánh giá định kỳ để đảm bảo phù hợp với tình hình tăng

trường, mức độ phức tạp cũng như khả năng mở rộng về quy mô, phạm vi hoạt động SXKD.

- Kiểm soát Tập đoàn phù hợp với tính chất, quy mô và tính phức tạp trong hoạt động SXKD của toàn Tập đoàn cũng như từng công ty thành viên.

- HĐQT cũng phải có công cụ hợp lý để kiểm soát đối với các công ty thành viên tuân thủ yêu cầu quản trị của Tập đoàn đặc biệt là yêu cầu của công tác quản trị tài chính.

Cuối cùng là, đổi mới phát triển nguồn nhân lực tại TKV dựa trên cơ sở của mô hình quản lý hiện đại

Để tăng cường và nâng cao chất lượng công tác giám sát, quản lý vốn nhà nước thì ngoài việc đổi mới quản trị, tổ chức quản lý, điều hành, TKV cần phải đổi mới, phát triển nguồn nhân lực dựa trên cơ sở triết lý kinh doanh của mô hình quản lý hiện đại. Công việc này vừa góp phần tối đa hóa lợi nhuận, vừa phát triển đội ngũ lao động sáng tạo bao gồm cán bộ quản lý, quản trị cao cấp, chuyên gia, công nhân kỹ thuật trong các lĩnh vực. Đây là chìa khóa tạo ra năng suất cao và phát triển bền vững của TKV. Trong công tác đổi mới, phát triển nguồn nhân lực cần chú trọng đến công tác cán bộ, bởi vì hiện nay, đội ngũ cán bộ, công nhân viên của Tập đoàn, bao gồm cán bộ quản lý, quản trị doanh nghiệp, chuyên gia, và công nhân kỹ thuật trong các lĩnh vực, còn thiếu và yếu, trình độ chưa tương xứng với nhiệm vụ được giao. Do vậy, các công việc cần làm đó là:

- *Nâng cao tiêu chuẩn thành viên hội đồng quản trị:* TKV cần nghiên cứu và cụ thể hóa trách nhiệm cẩn trọng, trách nhiệm miễn cán và trách nhiệm trung thành của thành viên HĐQT bởi đây là vấn đề pháp luật yêu cầu nhưng chưa có quy định rõ ràng. Đặc biệt đối với Tập đoàn, trách nhiệm trung thành có vị trí hết sức quan trọng bởi thành viên HĐQT của công ty thành viên này có thể lại là đại diện lợi ích của một công ty thành viên khác. Cùng với những yêu cầu này, cần nâng cao vai trò, quyền lực, trách nhiệm trước pháp luật của ban giám sát nội bộ trong Tập đoàn. Tập đoàn phải quan tâm hơn đến việc thiết lập chuẩn mực, tiêu chuẩn đạo đức nghề nghiệp trong việc bổ nhiệm cán bộ quản lý trong các Ban kiểm soát nội bộ tại công ty mẹ và các công ty con.

- *Tăng cường chức năng HĐQT:* Bên cạnh các chức năng đã được pháp luật quy định, công ty mẹ của TKV cần đặc biệt quan tâm đến xây dựng và thực hiện chính sách quản lý rủi ro, xác định loại hình và mức độ rủi ro đối với toàn bộ Tập đoàn cũng như những ảnh hưởng có thể có đến bên ngoài.

Đối với việc liên kết Tập đoàn, HĐQT công ty mẹ phải tăng cường hơn nữa việc đánh giá thường xuyên, liên tục về cơ cấu TKV, hoạt động của từng công ty thành viên trong tổng thể mục tiêu của TKV trong từng giai đoạn. Bản thân HĐQT nên tự đánh giá hiệu quả của cả hội đồng cũng như từng thành viên.

Cơ chế thù lao đối với thành viên HĐQT cũng là một nội dung quan trọng. Theo xu thế cải thiện quản trị các TĐKT lớn trên thế giới, cần gắn mức thù lao của HĐQT với lợi ích lâu dài của công ty, của chủ sở hữu và của toàn Tập đoàn bằng các tiêu chuẩn có thể đo lường được.

- *Tăng cường tính khách quan, độc lập trong các quyết định của HĐQT:* Giải pháp cho mục tiêu này nên được áp dụng là: TKV có thể hình thành các bộ phận chuyên trách tham mưu, tư vấn cho HĐQT và độc lập với bộ máy điều hành của tổng giám đốc; có chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền rõ ràng.

4.2.1.3. Tăng cường liên kết nội bộ trong Tập đoàn

- Các công ty thuộc TKV cần hoàn thiện các quy chế hoạt động, trong đó, đặc biệt chú ý hoàn thiện các mối liên kết dọc giữa công ty mẹ với các doanh nghiệp thành viên và liên kết ngang giữa các doanh nghiệp thành viên với nhau về giao dịch SXKD, về đầu tư vốn, tài chính, về phân chia nguồn lực và lợi ích theo đặc thù của TKV và đặc biệt cả trong công tác kiểm soát sử dụng vốn nhà nước.

- Nhận thức mới về TĐKT cũng đòi hỏi một mô hình TKV hoàn chỉnh không chỉ dừng lại ở phần cơ cấu tổ chức của Tập đoàn với số lượng các công ty thành viên, với các mối liên kết hay đặc điểm hoạt động của mỗi công ty thành viên mà còn bao gồm phần liên kết mềm, liên kết ngầm dọc ngang. Đó là mối quan hệ tương tác giữa các công ty thuộc TKV. Sự phân chia quyền lực, phân công lao động, chuyên môn hóa giữa các công ty trong Tập đoàn cần phải tạo thành chuỗi sản xuất - kinh doanh. Tập đoàn cần tăng cường mối liên kết nội bộ ở trình độ cao để tận dụng được lợi thế quy mô, phân công chuyên môn hóa, hợp tác hóa tạo lợi thế cạnh tranh cao, sử dụng có hiệu quả các nguồn lực, tiết kiệm hao phí, phân tán rủi ro, tạo động lực cho tăng trưởng, phát triển bền vững của TKV.

4.2.2. Giải pháp về nội dung, quy trình và phương thức kiểm soát

4.2.2.1. Giải pháp về nội dung kiểm soát vốn

Kinh nghiệm quốc tế đã chỉ ra, quản lý TĐKT yếu kém là một trong những nguyên nhân chủ yếu gây ra các cuộc khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế trên thế giới. Đồng thời, thực tế nước ta giai đoạn vừa qua cũng cho thấy, việc tập

trung nguồn lực quá lớn vào một số TĐKT, Tổng công ty nhà nước trong khi chưa có chuẩn bị tốt về các điều kiện và năng lực quản trị đã gây hậu quả nghiêm trọng đến nền kinh tế hiện vẫn chưa khắc phục được. Thực tế trong thời gian qua cũng cho thấy công tác kiểm soát vốn nhà nước đã được đặt ra nhưng khi triển khai ở TKV vẫn còn vướng mắc về nội dung, quy trình và phương thức kiểm soát vốn. Do vậy, vấn đề đặt ra là phải tăng cường công tác kiểm soát vốn của nhà nước tại Tập đoàn trên các phương diện sau:

Thứ nhất, cải thiện chức năng theo dõi, kiểm soát và đánh giá trong quản lý TKV.

- Việc theo dõi, kiểm soát và đánh giá sử dụng vốn nhà nước tại TKV cần đặt trong kết cấu chặt chẽ của hệ thống kiểm soát thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước. Đây cũng là yêu cầu cơ bản để đảm bảo khung quản lý thống nhất cho Tập đoàn. Hệ thống kiểm soát này bao gồm:

- + Kiểm soát của Quốc hội đối với Chính phủ.
- + Kiểm soát, đánh giá của Chính phủ đối với cơ quan chủ sở hữu: Cho đến nay hoạt động theo dõi, giám sát và đánh giá của Chính phủ đối với cơ quan chủ sở hữu chưa được triển khai một cách có hệ thống. Trong thời gian tới cần được triển khai mạnh mẽ với các giải pháp chủ yếu sau: cơ quan chủ sở hữu phải có báo cáo chính thức về các công việc và kết quả thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu trực tiếp của Nhà nước tại TKV; xác định rõ tổng số vốn đầu tư của nhà nước tại các TKV, kết quả bảo toàn và phát triển vốn nói chung, kết quả và hiệu quả hoạt động kinh doanh của TKV.
- + Kiểm soát, đánh giá của cơ quan chủ sở hữu đối với Tập đoàn: Hoạt động này đã được quan tâm nhiều trong thời gian qua, nhưng còn nhiều bất cập, hạn chế, cần tiếp tục đẩy mạnh thực hiện

Trước hết, cơ quan chủ sở hữu phải xác định mục tiêu và sứ mệnh cụ thể cho TKV và các công ty mẹ. Trên cơ sở đó đặt ra các nhiệm vụ và chỉ tiêu đánh giá kiểm soát tương ứng trong nội bộ TKV. Nói cách khác, TKV phải có hệ thống chỉ tiêu đánh giá riêng và phải cụ thể cho từng loại hình công ty trong Tập đoàn. Hệ thống chỉ tiêu kiểm soát đặc biệt là các chỉ tiêu kiểm soát sử dụng vốn phải được bổ sung và từng bước hoàn thiện đảm bảo tính khoa học, công khai minh bạch.

Ngoài việc kiểm soát nội bộ sử dụng vốn nhà nước diễn ra thường xuyên trong Tập đoàn, Ban kiểm soát TKV cần tăng tần suất đánh giá, có thể theo quý hoặc nửa năm; đẩy sớm việc xác nhận kết quả đánh giá để làm tăng hiệu quả của

việc đánh giá, kiểm soát sử dụng vốn nhà nước trong quản trị Tập đoàn nhằm bảo toàn nguồn vốn.

Ban kiểm soát TKV cần có đầy đủ thông tin cho việc kiểm soát, đánh giá. Ngoài các báo cáo của Tập đoàn, cần phải thu thập các thông tin khác liên quan đến thị trường, các yếu tố bên ngoài có thể tác động đến kết quả hoạt động của Tập đoàn. Hoạt động kiểm soát của Ban kiểm soát TKV rất quan trọng, nhưng phức tạp, nặng nề, đòi hỏi cao về năng lực và nguồn lực. Để hoạt động này thực sự có hiệu quả, việc chuyên trách, chuyên nghiệp hóa bộ máy kiểm soát nói riêng và cơ quan chủ sở hữu nói chung là điều kiện tiên quyết.

Thứ hai, thực hiện đánh giá hiệu quả hoạt động kiểm soát sử dụng vốn thông qua các chỉ tiêu hiệu quả. Từng bước xây dựng lại bộ tiêu chí đánh giá kiểm soát sử dụng vốn nhà nước.

- Căn cứ kết quả kiểm soát tài chính, quy chế quản lý tài chính, TKV thực hiện đánh giá hiệu quả hoạt động kiểm soát sử dụng vốn theo 5 chỉ tiêu quy định bao gồm: (1) Doanh thu và thu nhập khác; (2) Lợi nhuận thực hiện và tỷ suất lợi nhuận thực hiện trên vốn chủ sở hữu; (3) Nợ phải trả quá hạn và khả năng thanh toán nợ đến hạn; (4) Chấp hành chế độ, chính sách, pháp luật về thuế và các khoản thu nộp ngân sách khác, về tín dụng, ngân hàng, bảo hiểm, bảo vệ môi trường, về lao động, tiền lương, an sinh xã hội, về chế độ báo cáo tài chính và báo cáo để thực hiện giám sát tài chính; (5) Tình hình thực hiện sản phẩm, dịch vụ công ích. Quy chế giám sát tài chính cần khắc phục các khiếm khuyết của cơ chế hiện hành với việc ban hành các tiêu chí giám sát tài chính cụ thể tại doanh nghiệp. Nội dung các tiêu chí giám sát theo hướng đánh giá đúng, đủ và sát tình hình hoạt động và hiệu quả SXKD của các công ty và một bước tách bạch các yếu tố xã hội. Cần phải có các chỉ tiêu đánh giá chất lượng sử dụng vốn nhà nước như sử dụng vốn đúng mục đích yêu cầu, đúng nguồn, đúng tỷ trọng, cơ cấu quy định và khả năng bảo toàn vốn nhà nước. Không nên yêu cầu Tập đoàn liên tục tăng doanh thu, lợi nhuận và lấy đó là cơ sở đánh giá kết quả hoạt động.

Để đánh giá, cần so sánh giữa mục tiêu, chỉ tiêu và kết quả thực tế đạt được; chỉ rõ ra được nguyên nhân làm phát sinh chênh lệch giữa kết quả và kế hoạch; chỉ ra được cá nhân, bộ phận có công hoặc chịu trách nhiệm về kết quả nói trên. Điều này giúp cơ quan chủ sở hữu hiểu được tại sao Tập đoàn đạt được hoặc không đạt được mục tiêu của kế hoạch và ai phải chịu trách nhiệm về điều đó, đồng thời giúp đỡ các công ty tìm ra các giải pháp tháo gỡ và khắc phục khó khăn.

- Từng bước xây dựng lại bộ tiêu chí đánh giá kiểm soát sử dụng vốn nhà nước.
- + Hệ thống tiêu chí kiểm soát Tập đoàn phải được xây dựng và thiết lập từ góc độ của chủ sở hữu với tư cách là nhà đầu tư vào Tập đoàn. Do đó, tiêu chí kiểm soát Tập đoàn phải được xác định rõ và phân biệt với chức năng kiểm soát các TĐKTNN nói chung của các Bộ, ngành với tư cách là cơ quan quản lý nhà nước.
- + Xây dựng hệ thống tiêu chí kiểm soát, đánh giá hàng năm và dài hạn cho TKV, trong đó xác định rõ các chỉ tiêu chính cho mỗi chức danh, định kỳ đánh giá hiệu quả hoạt động, có cơ chế khuyến khích và các chế tài xử lý vi phạm rõ ràng. Hệ thống chỉ tiêu kiểm soát đối với Tập đoàn phải toàn diện, khắc phục nhược điểm hiện nay là đánh giá thiên về kết quả tài chính với các tiêu chí đánh giá giản đơn và không đầy đủ.
- + Tiêu chí đánh giá TKV phải được xây dựng để có thể đo lường được năng lực người đại diện sở hữu vốn nhà nước, mức độ đóng góp của người đại diện thực hiện quyền chủ sở hữu đối với kết quả hoạt động mà Tập đoàn đạt được so với mục tiêu đề ra. Do đó, tiêu chí đánh giá Tập đoàn phải được xây dựng phù hợp với Tập đoàn, bao gồm ít nhất ba loại doanh nghiệp có sở hữu của nhà nước là: doanh nghiệp 100% vốn sở hữu nhà nước; doanh nghiệp có từ 50% trở lên vốn sở hữu nhà nước và doanh nghiệp có ít hơn 50% vốn sở hữu nhà nước.
- + Chỉ tiêu cụ thể trong tiêu chí đánh giá Tập đoàn cần phải thay đổi như sau: bổ sung các chỉ tiêu đánh giá phi tài chính nhằm giúp đánh giá đúng đắn được đóng góp Ban kiểm soát nội bộ các cấp như: hiệu quả tổ chức quản lý, năng suất lao động, chi phí cho công tác kiểm soát. Các chỉ tiêu cần phải được tính toán theo các trọng số khác nhau. Trọng số của một chỉ tiêu sẽ có thể khác nhau ở các loại doanh nghiệp khác nhau, phụ thuộc vào từng loại doanh nghiệp với tính chất hoạt động kinh doanh và mục tiêu cụ thể của doanh nghiệp đó, đặc biệt đối với doanh nghiệp có hoạt động công ích.

Thứ ba, mở rộng, bổ sung nội dung đánh giá, kiểm soát sử dụng vốn nhà nước.

Ngoài đánh giá về mặt tài chính như hiện tại đang làm, cần bổ sung đánh giá về 2 mặt quan trọng khác của DNNN trong Tập đoàn gồm: Đánh giá hoạt động kinh doanh của DNNN (việc mở rộng ngành nghề, lĩnh vực kinh doanh, chấp hành quyết định của đại diện chủ sở hữu nhà nước, việc thực hiện các dự án đầu tư, triển khai các dự án được phê duyệt, đầu tư vào lĩnh vực rủi ro, thành lập doanh nghiệp vượt

khả năng quản lý...); và đánh giá về tổ chức và cán bộ của DNNN (gồm công tác bổ nhiệm, uỷ quyền, giao nhiệm vụ và đánh giá năng lực, trách nhiệm của người đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại Tập đoàn).

Thứ tư, tăng cường công khai và minh bạch thông tin về TKV và thiết lập cơ chế thông tin đa chiều giữa các công ty trong TKV.

- Thiết lập hệ thống báo cáo; chế độ thông tin đa chiều (giữa công ty mẹ với các doanh nghiệp thành viên và ngược lại; giữa các doanh nghiệp thành viên với nhau); đầu tư chuẩn hóa và nâng cấp hệ thống hạ tầng kỹ thuật hỗ trợ thông tin, liên lạc. Bằng cách này, các nguồn dữ liệu, các chiến lược, thông tin thị trường, các quyết định quản lý... của Tập đoàn có thể được chia sẻ nhanh và tiện lợi với độ bảo mật cao giữa các công ty thành viên trong nội bộ TKV. Khi TKV càng phát triển, số lượng các công ty mẹ, con thành viên có thể được tái cấu trúc lại, đối tác càng lớn thì nhu cầu hoàn thiện, phát triển mạng thông tin càng bức thiết hơn.

Nội dung công bố thông tin phục vụ cho công tác kiểm soát cần bao gồm những thông tin quan trọng về kết quả tài chính và hoạt động; mục tiêu, kế hoạch; công tác cán bộ quản lý, điều hành như: lương, thưởng, tiêu chuẩn, quy trình tuyển chọn, bổ nhiệm, giao dịch với các bên liên quan, các yếu tố rủi ro trong hoạt động SXKD, các vấn đề liên quan đến người lao động, hệ thống các quy chế, quy định quản trị nội bộ. Thực tiễn kinh doanh cũng đòi hỏi cần phải quy định rõ chế độ công khai thông tin và chế độ bảo mật thông tin.

- Định rõ trách nhiệm cung cấp thông tin, chế độ báo cáo định kỳ và đột xuất, của các đối tượng được giám sát, đánh giá, trong đó có cả trách nhiệm chế độ công bố thông tin và các biện pháp xử lý khi có kết quả giám sát, đánh giá.

Cần xây dựng, thiết lập hệ thống thông tin và cơ sở dữ liệu đầy đủ, tin cậy, cập nhật, rõ ràng, minh bạch về các công ty đặc biệt là các công ty con 100% vốn chủ sở hữu của nhà nước và các doanh nghiệp có vốn nhà nước khác; đảm bảo đây là một trong những căn cứ tin cậy được sử dụng trong quản lý, kiểm soát, đánh giá Tập đoàn. Trong bối cảnh còn bất định về thông tin, thông tin không đầy đủ, thiếu minh bạch về như hiện nay, bên cạnh tiến hành đồng thời cả hai hoạt động kiểm soát và kiểm tra đánh giá, cần tăng cường chất lượng của hoạt động kiểm tra kiểm soát, đặc biệt chú trọng kiểm soát từ bên ngoài, kiểm soát độc lập, sử dụng thông tin và kết quả kiểm soát làm nền tảng cho đánh giá Tập đoàn.

- Tăng cường việc công bố thông tin và minh bạch hóa hoạt động của Công ty mẹ và các doanh nghiệp thành viên đã niêm yết.

Cần thực hiện nghiêm túc pháp luật về công bố thông tin. Trường hợp chưa niêm yết theo quy định pháp luật, cũng cần có cơ chế thực hiện tương tự bởi đây là cơ hội để TĐKT củng cố, tăng cường và cải thiện lòng tin của các nhà đầu tư, các đối tác, tổ chức tín dụng và của các bên có liên quan. Những thông tin này phải được công bố trên các phương tiện thông tin đại chúng để các bên có liên quan dễ dàng tiếp cận, tránh việc thực hiện theo chế độ báo cáo nội bộ cho một số đối tượng hẹp như chủ sở hữu, cổ đông, thành viên góp vốn chính hoặc cơ quan nhà nước.

Những kết quả kiểm soát Tập đoàn phải được công bố công khai. Các thông tin về kết quả kiểm soát Tập đoàn và thông tin khác về Tập đoàn cần phải được lưu trữ và xử lý một cách có hệ thống, toàn diện và trong một thời gian dài. Do đó, cần xây dựng và thiết lập một hệ thống cơ sở dữ liệu quốc gia và cập nhật về Tập đoàn một cách đầy đủ qua các thời kỳ.

- Việc yêu cầu công khai và minh bạch hóa thông tin đối với Tập đoàn là cần thiết. Với yêu cầu đó, công ty mẹ phải tiến hành công bố thông tin về Tập đoàn với các nội dung sau:

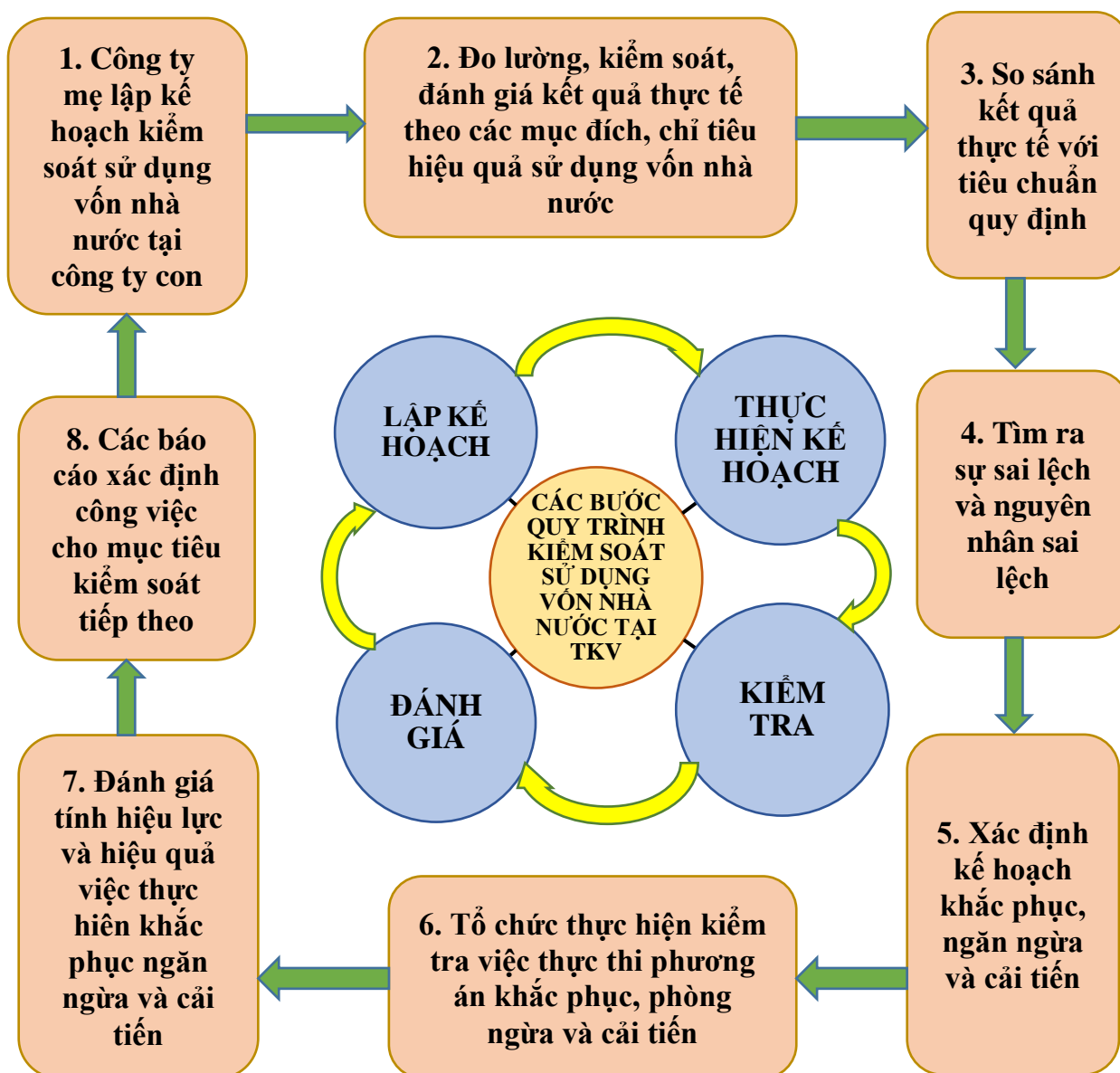
+ Công bố thông tin định kỳ: Công ty phải công bố định kỳ trên trang thông tin điện tử của công ty và của cơ quan chủ sở hữu những thông tin sau đây. (i) thông tin cơ bản về công ty và Điều lệ công ty; mục tiêu tổng quát, mục tiêu cụ thể của kế hoạch kinh doanh hàng năm; (ii) Báo cáo và tóm tắt Báo cáo tài chính hàng năm của công ty mẹ và hợp nhất đã được kiểm toán bởi tổ chức kiểm toán độc lập trong thời hạn quy định, kể từ ngày kết thúc năm tài chính trong đó cần giải trình rõ vốn của nhà nước hiện đang được sử dụng như thế nào, có đúng mục đích, cơ cấu được phân bổ không, khả năng bảo toàn vốn đến đâu; và các báo cáo của Ban kiểm soát nội bộ theo định kỳ về việc kiểm soát sử dụng vốn nhà nước (iii) Báo cáo và tóm tắt Báo cáo tài chính giữa năm của công ty mẹ và hợp nhất đã được kiểm toán bởi tổ chức kiểm toán độc lập; thời hạn công bố phải trước ngày 31 tháng 7 hàng năm; (iv) Báo cáo đánh giá về kết quả thực hiện kế hoạch SXKD hàng năm và 03 năm gần nhất tính đến năm báo cáo; (v) Báo cáo kết quả thực hiện các nhiệm vụ công ích được giao theo kế hoạch hoặc đấu thầu (nếu có) và trách nhiệm xã hội khác; (vi) Báo cáo về thực trạng quản trị, cơ cấu tổ chức công ty, trong đó đề cập rõ thông tin về Ban kiểm soát, Kiểm soát viên và các hoạt động của Ban kiểm soát.

+ Công bố thông tin bất thường: Công ty phải công bố trên trang thông tin điện tử và ấn phẩm (nếu có) và niêm yết công khai tại trụ sở chính và địa điểm kinh doanh của công ty về các thông tin bất thường theo quy định.

4.2.2.2. Giải pháp về quy trình kiểm soát vốn

Một là, xây dựng rõ ràng, chi tiết và áp dụng quy chế về công tác kiểm soát vốn, đánh giá hiệu quả hoạt động của các tổ chức, cá nhân thực hiện quyền, trách nhiệm sử dụng vốn nhà nước. Thực hiện tốt các bước quy trình kiểm soát vốn.

Theo kết quả phỏng vấn chuyên gia, hiện nay ở TKV chưa có một quy trình cụ thể về kiểm soát sử dụng vốn nhà nước. Mặc dù trong các văn bản hướng dẫn đã ban hành ít nhiều đã đề cập tới vấn đề này, nhưng chưa mạch lạc và rõ ràng. Do đó, giải pháp về quy trình kiểm soát vốn được đề xuất gồm có 8 bước chia làm 4 khâu, cụ thể như sau:



Sơ đồ 4.3: Các bước quy trình kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV

Nghị định số 212/2013/NĐ-CP về Điều lệ tổ chức và hoạt động của TKV do Thủ tướng Chính phủ ban hành ngày 19 tháng 12 năm 2013 đã có quy định cho kiểm soát viên song cần có hướng dẫn chi tiết hơn về tổ chức bộ máy kiểm soát trong đó đặc biệt chú ý đến các nội dung, quy trình kiểm soát sử dụng vốn. Kiểm soát sử dụng vốn nhà nước phải được coi là một nội dung cơ bản, thường xuyên trong công tác kiểm soát. Ngoài công việc thường xuyên về kiểm soát sử dụng vốn, quy trình kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV cần được thực hiện như sau:

Trước khi tiến hành các bước công việc cụ thể cần quy định rõ trách nhiệm của bên tham gia kiểm soát và đơn vị được kiểm soát cụ thể:

- Trưởng đoàn kiểm soát chịu trách nhiệm tổ chức, chỉ đạo phân công các thành viên trong Đoàn thực hiện nhiệm vụ theo đề cương kiểm soát sử dụng vốn nhà nước đã được phê duyệt, Trưởng đoàn chịu trách nhiệm trước Trưởng ban Kiểm soát nội bộ về việc thực hiện nhiệm vụ được giao. Thành viên đoàn kiểm soát chịu trách nhiệm trước Trưởng đoàn và Trưởng ban Kiểm soát nội bộ về nhiệm vụ được phân công.

- Khi bắt đầu tiến hành đợt kiểm soát sử dụng vốn nhà nước, Trưởng đoàn phải làm việc với đơn vị được kiểm soát để thông báo kế hoạch, nội dung kiểm soát, trách nhiệm của đơn vị trong việc cung cấp tài liệu và phối hợp công việc trong quá trình đoàn làm việc.

- Đơn vị được kiểm soát có trách nhiệm phối hợp và tạo điều kiện để công tác kiểm soát đạt kết quả tốt, chuẩn bị đầy đủ nội dung theo yêu cầu tại thông báo kiểm soát, cung cấp đầy đủ, kịp thời tài liệu theo yêu cầu của Đoàn kiểm soát.

Khâu 1. Công tác chuẩn bị kiểm soát sử dụng vốn gồm

Bước 1: Lập kế hoạch kiểm soát sử dụng vốn.

Thông báo kế hoạch kiểm soát, xây dựng đề cương kiểm soát. Đề cương kiểm soát phải nêu rõ nội dung kiểm soát, thời kỳ kiểm soát, thành phần đoàn kiểm soát, địa điểm và thời gian thực hiện kiểm soát.

Khâu 2. Thực hiện các nội dung công việc kiểm soát sử dụng vốn nhà nước

Bước 2: Đo lường, giám sát, đánh giá kết quả thực tế theo các mục đích, chỉ tiêu hiệu quả sử dụng vốn nhà nước.

Bước 3: So sánh kết quả thực tế về sử dụng vốn nhà nước với tiêu chuẩn quy định.

Bước 4: Tìm ra sự sai lệch và nguyên nhân sai lệch.

Khâu 3. Kiểm tra các bước công việc, kết thúc kiểm soát

Bước 5: Xác định kế hoạch khắc phục, ngăn ngừa và cải tiến.

Sau khi nhận được báo cáo kết quả kiểm soát do Ban kiểm soát nội bộ trình, Hội đồng thành viên xem xét có văn bản chỉ đạo đối với báo cáo kết quả kiểm soát.

Bước 6: Tổ chức thực hiện kiểm tra việc thực thi phương án khắc phục, phòng ngừa và cải tiến.

Tổng giám đốc có trách nhiệm chỉ đạo các ban có liên quan, các đơn vị được kiểm soát thực hiện các kiến nghị nêu trong báo cáo kết quả kiểm soát và báo cáo kết quả thực hiện về Hội đồng thành viên, Tổng giám đốc và Ban kiểm soát nội bộ để theo dõi.

Khâu 4. Đánh giá công tác kiểm soát

Bước 7: Đánh giá tính hiệu lực và hiệu quả việc thực hiện khắc phục ngăn ngừa và cải tiến.

Ban kiểm soát nội bộ có trách nhiệm kiểm tra, giám sát yêu cầu các đơn vị báo cáo tình hình thực hiện kết luận kiểm soát của các đơn vị và các ban liên quan, tổng hợp báo cáo Hội đồng thành viên kết quả thực hiện.

Bước 8: Báo cáo xác định các công việc cho mục tiêu kiểm soát tiếp theo.

Hai là, cần đẩy mạnh và nâng cao chất lượng kiểm toán độc lập.

Các công ty thuộc TKV phải thực hiện kiểm toán hàng năm và do đơn vị kiểm toán độc lập, đủ năng lực và có chất lượng cao đảm nhiệm nhằm cung cấp ý kiến đánh giá độc lập và khách quan cho chủ sở hữu, Hội đồng thành viên, cổ đông, HĐQT, thành viên góp vốn và các cổ đông. Công tác kiểm toán này phải đảm bảo được các báo cáo tài chính đã thể hiện một cách trung thực tình hình của Tập đoàn và cũng trên cơ sở tài liệu này để đánh giá, kiểm soát được nguồn vốn của nhà nước.

Cần đẩy mạnh và nâng cao chất lượng kiểm toán độc lập vì những sai phạm về quản lý vốn nhà nước tại các DNNN đang là vấn đề nhức nhối trong xã hội, khiến nhân dân mất lòng tin vì vốn nhà nước chính là tiền thuế của người dân. Do vậy, không nên chỉ phụ thuộc vào kết quả kiểm tra của Kiểm toán Nhà nước, mà nên thuê dịch vụ kiểm toán độc lập của các hãng kiểm toán có danh tiếng của nước ngoài nhằm bảo đảm tính minh bạch của con số kiểm toán, thậm chí nên thuê hơn một hãng để cho kết quả được khách quan, đồng thời việc thuê các hãng kiểm toán phải đảm bảo tính khách quan. Ngoài ra việc kiểm toán cũng nên được thực hiện

định kỳ hàng năm và có báo cáo công khai trên các phương tiện thông tin theo quy định. Thông qua công tác kiểm toán cũng là một lần chấn chỉnh và hoàn thiện việc sử dụng vốn của nhà nước có hiệu quả.

Ba là, Ban kiểm soát đánh giá thực trạng kiểm soát sử dụng vốn nhà nước theo các mức độ căn cứ kết quả kiểm soát. Ban kiểm soát đánh giá thực trạng kiểm soát sử dụng vốn của nhà nước của TKV và các công ty thành viên theo các mức độ: Đảm bảo an toàn, có dấu hiệu mất an toàn và mất an toàn. Trong trường hợp có dấu hiệu mất an toàn, chủ sở hữu thực hiện chế độ kiểm soát đặc biệt, đồng thời có biện pháp chấn chỉnh, xử lý kịp thời các vấn đề liên quan. Cần khẳng định rõ, doanh nghiệp có trách nhiệm và nghĩa vụ lập và gửi kịp thời các báo cáo phục vụ việc kiểm soát tài chính, kiểm soát sử dụng vốn của nhà nước, xây dựng các biện pháp ngăn chặn khi có cảnh báo của chủ sở hữu, thực hiện các chỉ đạo, khuyến nghị của chủ sở hữu, của cơ quan quản lý nhà nước trong các báo cáo kiểm soát.

Bốn là, hướng dẫn, kiểm soát chặt chẽ việc thực hiện Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh.

4.2.2.3. Phương thức kiểm soát vốn

Một là, Hội đồng thành viên là đại diện chủ sở hữu nhà nước trực tiếp tại TKV cần nhận thức rõ: theo dõi, kiểm soát và đánh giá sử dụng vốn nhà nước là một nội dung cơ bản trong quản lý Tập đoàn. Có hai loại kiểm soát, đó là kiểm soát bên trong và kiểm soát bên ngoài. Kiểm soát bên trong bao gồm: kiểm soát, đánh giá của Ban kiểm soát TKV đối với kết quả hoạt động của những người quản lý và kết quả đầu tư kinh doanh, sử dụng vốn của TKV; kiểm soát trong tập đoàn, trong từng công ty con của Tập đoàn thông qua các kênh quản lý, kiểm soát nội bộ. Kiểm soát bên ngoài là kiểm soát của thị trường, của xã hội đối với kết quả hoạt động của đại diện chủ sở hữu các cấp, kết quả hoạt động của Tập đoàn nói chung và của từng công ty nói riêng. Hai hình thức kiểm soát khi kết hợp có thể làm giảm nguy cơ bất lợi do những người đại diện chủ sở hữu, những người quản lý lạm dụng quyền và vị thế được giao để tư lợi riêng, gây hại cho lợi ích của người dân, của xã hội nói chung và của TKV nói riêng.

Hai là, thay đổi cách thức đánh giá, kiểm soát của Ban kiểm soát theo hướng kết quả đánh giá phải đảm bảo được tính tin cậy và chính xác.

Các doanh nghiệp thành viên vẫn tiếp tục là một nguồn cung cấp thông tin quan trọng nhưng thông tin này phải được xác thực lại và tránh trường hợp đánh giá chỉ đơn thuần là việc tập hợp thông tin để báo cáo lên cấp cao hơn. Do đó, việc

đánh giá phải được thực hiện bởi chuyên gia độc lập và có sự tham gia của bên có liên quan và xã hội vào quá trình kiểm soát tùy theo cấp độ đánh giá.

Kết quả đánh giá của Tập đoàn sẽ không thể thay thế hoàn toàn được việc thanh tra, kiểm tra và hoạt động kiểm toán khác. Tuy nhiên, kết quả đánh giá của Tập đoàn sẽ phải được sử dụng như một kết quả bổ trợ nhằm hỗ trợ hoạt động thanh tra, kiểm tra. Việc kiểm tra, thanh tra cần phải được tiến hành định kỳ theo quy định nhằm nhắc nhở, chấn chỉnh, cảnh báo các công việc có dấu hiệu làm sai quy định chứ không phải chỉ kiểm tra, kiểm soát khi sự việc đã xảy ra hoặc doanh nghiệp có dấu hiệu bất thường, nghi ngờ về kết quả hoạt động sản xuất kinh doanh.

Ba là, áp đặt kỷ luật tài chính và giám sát, quản lý rủi ro tại Tập đoàn. Tăng cường các khâu kiểm soát trước, trong và sau về việc sử dụng vốn nhà nước.

- Tập đoàn phải thực hiện nghiêm ngặt kỷ luật tài chính, áp đặt một ngân sách cố định để thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ xác định, xóa bỏ ưu tiên đối với các công ty trong tiếp cận tài chính. Loại bỏ hỗ trợ trực tiếp cho công ty hoạt động trong lĩnh vực cạnh tranh. Đối với việc hỗ trợ thực hiện nhiệm vụ công ích hoặc cung cấp các dịch vụ phi thương mại, cần áp dụng cơ chế chung đối với mọi thành phần kinh tế trên nguyên tắc minh bạch hóa. Phân tách rõ ràng nhiệm vụ công ích của Tập đoàn: Phải xác định rõ ràng và minh bạch chi phí cho các hoạt động phi thương mại; các khoản tài chính từ ngân sách nhà nước cho thực hiện nhiệm vụ phi thương mại phải được công bố trong báo cáo tài chính; tăng cường giám sát các hoạt động phi thương mại để có đánh giá và công khai hiệu quả của hoạt động này đối với Tập đoàn.

- Thiết lập cơ chế quản lý rủi ro đối với Tập đoàn

Các công ty trong Tập đoàn hoạt động không có hiệu quả thì Chính phủ phải đối mặt với những rủi ro tài chính. Việc đầu tư hoặc chi trả không rõ ràng cho công ty sẽ dẫn tới không đánh giá đúng mức độ nguy hiểm của những rủi ro này. Công cụ cần được áp dụng để quản lý rủi ro từ Tập đoàn gồm:

- + *Tổng hợp thông tin đầy đủ:* khi danh sách danh mục đầu tư của Tập đoàn hoàn tất, thông tin tài chính và phi tài chính có liên quan phải được tập hợp cho từng công ty trên cơ sở báo cáo tài chính được kiểm toán độc lập, chuyên nghiệp và có độ tin cậy cao, từ đó, đánh giá đúng những rủi ro có thể.
- + *Định kỳ tiến hành đánh giá rủi ro tài chính của Tập đoàn và các công ty trong Tập đoàn:* dưới sự chỉ đạo của cơ quan chủ sở hữu Tập đoàn cần thực hiện nhiệm vụ đánh giá rủi ro của các công ty mẹ, con trong Tập đoàn thông qua các tiêu chí:

- ✓ Tỷ lệ đóng góp của các công ty thuộc Tập đoàn trong thu ngân sách nhà nước, bao gồm cả thuế gián thu, thuế thu nhập doanh nghiệp, cổ tức, trợ cấp và trả nợ ròng.
- ✓ Nhu cầu tài chính của các công ty thuộc Tập đoàn, qua đó đánh giá khả năng rủi ro đối với ngân sách nhà nước của Tập đoàn.
- ✓ Nợ ròng của các công ty mẹ, con trong Tập đoàn qua đó đánh giá trực tiếp mức độ nợ và khả năng trả nợ khi xảy ra tình huống xấu.

- Tăng cường các khâu kiểm soát trước, trong và sau về việc sử dụng vốn nhà nước

Bốn là, hình thành chính sách quản lý nợ của các công ty trong Tập đoàn.

Giám sát nợ của các công ty nên được tích hợp vào phân tích chính sách tài chính của Tập đoàn bởi chúng có thể gây ra rủi ro cho ngân sách nhà nước. Chính phủ cần ban hành công cụ đo lường như đã nêu trên để giám sát, giới hạn các khoản nợ của Tập đoàn. Cùng với đó là tạo nền tảng tổ chức và pháp luật cho việc theo dõi nợ của Tập đoàn; cơ chế phối hợp và luồng thông tin cần phải rõ ràng, hợp lý để đảm bảo hiệu quả giám sát; quy định rõ đầu mối chịu trách nhiệm thu thập dữ liệu sơ cấp và phân tích các khoản nợ của Tập đoàn.

Trước mắt trong khi chưa áp đặt được đầy đủ các nguyên tắc, thì cần buộc các công ty trong Tập đoàn phải tuân thủ một số nguyên tắc sau: (i) Áp đặt đầy đủ ràng buộc về chi phí vốn trong đầu tư và kinh doanh của doanh nghiệp, nguyên tắc Nhà nước phải thu lợi nhuận với mức ít nhất bằng giá thị trường của vốn; (ii) Cho phép công ty tự chủ hơn trong cơ cấu lại vốn và tài sản trong khuôn khổ mục tiêu và các chỉ tiêu đã định; (iii) Người đại diện chủ sở hữu, người quản lý công ty phải trực tiếp chịu trách nhiệm giải trình đối với kết quả hoạt động kinh doanh của công ty. Trường hợp công ty không bảo toàn và phát triển vốn, thua lỗ không thanh toán được nợ đến hạn, không trả đủ thuế cho nhà nước... thì người đại diện chủ sở hữu, người quản lý phải bị thay thế và chịu trách nhiệm trước pháp luật, không sử dụng những can thiệp của Chính phủ nhằm khoan nợ, giảm nghĩa vụ trả nợ, giảm thuế và nghĩa vụ nộp thuế.

Bên cạnh đó, cần loại bỏ những hình thức tạo lợi thế cho các công ty thuộc Tập đoàn trong tiếp cận tài chính như hỗ trợ tài chính trực tiếp như các khoản chi hoặc trợ cấp trực tiếp từ ngân sách nhà nước và hỗ trợ tài chính gián tiếp như hưởng lợi tín dụng, hưởng lợi từ chính sách quản lý vốn chủ sở hữu nhà nước, hưởng lợi từ chính sách thuế, hưởng lợi từ chế độ kế toán và lợi ích có liên quan.

Phân tách rõ nhiệm vụ kinh doanh và nhiệm vụ chính trị - xã hội, đảm bảo an ninh quốc phòng của Tập đoàn. Đánh giá kết quả thực sự của việc thực hiện mục tiêu, nhiệm vụ chính trị - xã hội của tập đoàn cũng như tác động của việc sử dụng Tập đoàn làm công cụ chính sách kinh tế vĩ mô. Thiết lập hệ thống quản lý thông tin, phương pháp xử lý thông tin và tiến hành giám sát, đánh giá công tác quản trị rủi ro và gánh nặng tài chính quốc gia gây ra bởi Tập đoàn.

4.2.3. Các giải pháp hỗ trợ khác

Thứ nhất, đẩy mạnh cổ phần hóa, tái cơ cấu TKV theo đúng tiến độ và mục tiêu đã đề ra.

- Đẩy mạnh cổ phần hóa, từng bước tái cơ cấu lại TKV vẫn là tiên đề, là việc phải làm trước để trên cơ sở đó sắp xếp lại hệ thống tổ chức quản lý và kiểm soát vốn của nhà nước tại Tập đoàn. Theo đó, thực hiện việc đầu tư, thoái vốn, rút vốn của Nhà nước từng bước được xem xét một cách thấu đáo hoàn chỉnh để đảm bảo được mục tiêu bảo toàn và phát triển vốn nhà nước.

- Tổ chức lại, điều chỉnh hoạt động của tập đoàn TKV cho phù hợp với giai đoạn thay đổi cơ chế quản lý, hình thành Cơ quan chuyên trách làm đại diện chủ sở hữu đối với DNNN và cổ phần, vốn góp của Nhà nước tại doanh nghiệp. Việc tổ chức lại, điều chỉnh hoạt động của Tập đoàn là công việc diễn ra thường xuyên và cần thiết của Tập đoàn để có chiến lược phát triển phù hợp theo từng giai đoạn. Nghiên cứu kinh nghiệm phát triển các TĐKT trên thế giới cho thấy, một trong những nhân tố thành công then chốt của các TĐKT chính là chiến lược phát triển. Để Tập đoàn phát triển bền vững, cần xây dựng được chiến lược phát triển hiệu quả dựa trên các giai đoạn phát triển của TĐKT. Tập đoàn TKV hiện nay cần tự rà soát, xem xét giai đoạn phát triển của mình; trên cơ sở đó, thực hiện tổ chức lại, điều chỉnh hoạt động giám sát của toàn Tập đoàn cho phù hợp.

- + Đối với các công ty đang trong giai đoạn tăng trưởng, nhờ có năng lực cốt lõi, Tập đoàn có thể mở rộng quy mô, phát triển thông qua chiến lược liên kết mở rộng như liên kết dọc, liên kết ngang, liên kết hỗn hợp hay tham gia liên minh chiến lược với một số công ty khác để mở rộng quy mô về thị trường, bổ sung năng lực, kinh nghiệm.
- + Đối với công ty đang trong giai đoạn trưởng thành, nhờ có lợi thế về quy mô và năng lực cốt lõi, Tập đoàn có thể áp dụng chiến lược đa dạng hóa như đa dạng hóa thị trường, đa dạng hóa sản phẩm, dịch vụ. Tuy nhiên, việc mở rộng quy mô, ngành, lĩnh vực hoạt động phải phù hợp với tiềm

lực tài chính, nguồn nhân lực và khả năng quản lý, điều hòa, phối hợp trong Tập đoàn.

- + Đối với công ty đang trong giai đoạn bão hòa, Tập đoàn cần tạo sự khác biệt bằng cách sáng tạo nên những giá trị mới nhằm tạo khoảng trống thị trường và tránh cạnh tranh đối đầu trực tiếp từ các đối thủ cạnh tranh.
- + Đối với các công ty đang trong giai đoạn suy thoái, tập đoàn nên tìm các biện pháp để hạn chế rủi ro; đồng thời, tập trung nguồn lực năng lực cốt lõi của mình để tái tạo công ty theo hướng ổn định hoặc sát nhập, hoặc giải thể.

- Để đảm bảo công tác giám sát Tập đoàn cần thiết phải xây dựng các mô hình tổ chức và quản trị cao cấp, chỉ rõ mối liên hệ giữa công ty mẹ và các công ty con. Mỗi công ty con chỉ độc lập về một số phương diện, còn lại cần có sự thống nhất trong quản trị từ cấp Tập đoàn đến các doanh nghiệp thành viên, đảm bảo hoạt động với mục tiêu, chất lượng và hiệu quả của từng công ty trong Tập đoàn.

Thứ hai, tạo điều kiện phát triển tập đoàn mang tầm quốc tế, có sức cạnh tranh cao, dựa trên năng lực cốt lõi và trình độ công nghệ hiện đại.

Thực tế trên thị trường quốc tế cũng đã cho thấy, thành công trên thị trường quốc tế của các TĐKT được coi là một trong những chỉ số cạnh tranh quan trọng của quốc gia đó. Sức mạnh của doanh nghiệp trên thị trường thế giới được xem là chiếc hạm thủ biểu của nền kinh tế mỗi quốc gia. Hơn nữa, hiện nay hội nhập kinh tế quốc tế ngày càng sâu rộng, việc hình thành các TĐKT lớn là cần thiết nhằm khai thác lợi thế theo quy mô và là con đường khẳng định sự bền vững trong phân công và trao đổi quốc tế. Bên cạnh đó, các TĐKT lớn có thể vô hình tạo nên các rào cản kỹ thuật và kinh tế nhằm hạn chế sự xâm nhập của các tập đoàn nước ngoài, giảm thiểu các chi phí trong quá trình tăng trưởng và phát triển, thúc đẩy sự phát triển thương hiệu của Tập đoàn và từng bước thâm nhập thị trường thế giới. Do đó, trong thời gian tới, cần tiếp tục tạo môi trường pháp luật và thể chế thuận lợi để các TĐKT đầu tàu trong đó có TKV phát triển tới tầm khu vực và quốc tế để đảm bảo nâng cao sức cạnh tranh, làm chủ thị trường trong nước, mở rộng thị trường ngoài nước, góp phần bảo đảm độc lập, tự chủ của nền kinh tế.

Thứ ba, phát triển và củng cố các mối quan hệ hợp tác trong và ngoài nước.

Tiếp tục xây dựng mối quan hệ tốt đẹp với các đối tác bạn hàng lớn, truyền thống trên cơ sở tin cậy, lâu dài và cùng có lợi. Quan hệ mật thiết với các địa phương nơi có hoạt động SXKD của Tập đoàn, nhằm tiếp tục xây dựng môi trường kinh doanh hài hòa lợi ích với cộng đồng, địa phương. Duy trì và phát triển các mối quan hệ với các đối tác nước ngoài như Nhật Bản, Hàn Quốc, Trung Quốc, Nga,

Úc... không chỉ là tạo ra thị trường thương mại, mà còn là thị trường chuyên giao công nghệ và tri thức tiên tiến, hiện đại trên phạm vi toàn cầu.

Thứ tư, TKV tiếp tục có các giải pháp nâng cao năng suất lao động, giảm giá thành, nâng cao năng lực cạnh tranh, đồng thời có trách nhiệm nhập khẩu than.

TKV làm chủ và khai thác hiệu quả các dự án phát triển tài nguyên; tiếp tục tham gia các dự án sản xuất, cung ứng điện; đẩy mạnh công tác điều tra thăm dò tài nguyên làm cơ sở thực hiện Quy hoạch, phát triển ngành Than; tổ chức khai thác, sử dụng hiệu quả nguồn tài nguyên; huy động các nguồn vốn cho đầu tư phát triển, đảm bảo an toàn lao động là hàng đầu và chăm lo đời sống người lao động ngày càng tốt hơn.

Thứ năm, từng bước xóa bỏ các đặc quyền sở hữu nhà nước

Không để tập đoàn được hưởng lợi hoặc đặc quyền thông qua chế độ sở hữu nhà nước, bảo lãnh hoặc ưu tiên vay vốn, chính sách thuế và sự lỏng lẻo trong chế độ kế toán tài chính: loại bỏ các hình thức ưu tiên TĐKTNN trong tiếp cận các khoản vay lãi suất thấp từ Nhà nước hoặc ngân hàng thương mại nhà nước. Không bảo lãnh cho TĐKT vay vốn ưu đãi từ các tổ chức tài chính tư nhân trong và ngoài nước. Thị trường hóa mối quan hệ giữa ngân hàng thương mại nhà nước với các chủ thể trong nền kinh tế; đặt ra các điều khoản tín dụng như nhau giữa các doanh nghiệp theo hình thức sở hữu. Không để các công ty được hưởng lợi riêng từ cơ chế quản lý vốn chủ sở hữu nhà nước. Tạo áp lực mạnh hơn về trách nhiệm tăng giá trị vốn nhà nước. Tránh để lại công ty quá nhiều lợi nhuận từ vốn nhà nước. Chấm dứt miễn, giảm, hoãn, xóa thuế cho Tập đoàn. Sửa đổi, bổ sung chế độ, kế toán, đánh giá tài sản nhằm đảm bảo tài sản trên sổ sách phản ánh đúng giá trị thực, từ đó, xác định đúng chi phí, giá thành của các TĐKTNN.

Thứ năm, chấn chỉnh hoạt động đầu tư tràn lan, nhất là sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào những lĩnh vực có nhiều rủi ro, gây thất thoát vốn hoặc sử dụng vốn không hiệu quả.

Cần sử dụng nhiều biện pháp, nhiều hình thức để thoái vốn đầu tư ngoài ngành, ngoài chức năng của đơn vị. Vốn nhà nước phải được ưu tiên tập trung đầu tư thực hiện nhiệm vụ chính, ngành nghề chính, lĩnh vực thuộc chức năng của Tập đoàn. Có giải pháp tích cực, hình thức xử lý triệt để tình trạng nợ dây dưa, nợ chiếm dụng không lành mạnh giữa các DN, giữa DN với các tổ chức tín dụng. Có thể sử dụng cả các biện pháp mua bán nợ.

Kiên quyết xử lý sớm, xử lý dứt điểm các đơn vị thành viên hoạt động không hiệu quả, thua lỗ kéo dài. Cần thì cho phá sản, giải thể để tổ chức lại. Làm rõ trách nhiệm tập thể, cá nhân, không để tình trạng vốn đầu tư của Nhà nước tiếp tục bị thất thoát, lãng phí và sử dụng không hiệu quả. Đẩy nhanh tiến độ sắp xếp cổ phần hóa. Coi cổ phần hóa là một trong các biện pháp hữu hiệu để tái cấu trúc tài chính trong Tập đoàn.

Tóm lại, để hoàn thiện kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV thì tất cả các giải pháp được đưa ra phải được thực hiện đồng thời, cùng lúc và có mối quan hệ chặt chẽ với nhau. Những điều kiện cần thiết TKV cần phải thực hiện để đảm bảo các giải pháp đưa ra có hiệu quả được tổng hợp qua sơ đồ sau:



Sơ đồ 4.4: Điều kiện thực hiện các giải pháp hoàn thiện kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV

4.3. Kiến nghị với Chính phủ và các cơ quan quản lý nhà nước

4.3.1. *Đẩy nhanh việc thành lập một cơ quan chuyên trách làm đại diện chủ sở hữu đối với doanh nghiệp nhà nước và cổ phần, vốn góp của Nhà nước tại doanh nghiệp*

Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XII đã chỉ rõ: “*Cần thành lập một cơ quan chuyên trách làm đại diện chủ sở hữu đối với DNNN; tách chức năng chủ sở hữu tài sản, vốn của nhà nước và chức năng quản lý nhà nước; sớm xóa bỏ chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước của các Bộ, UBND đối với vốn, tài sản nhà nước tại các doanh nghiệp*” [1].

Nghị quyết Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII ngày 03 tháng 6 năm 2017 tiếp tục khẳng định phải hoàn thiện mô hình quản lý, giám sát DNNN và vốn, tài sản của Nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp. Chậm nhất đến năm 2018, thành lập một cơ quan chuyên trách làm đại diện chủ sở hữu đối với DNNN và cổ phần, vốn góp của Nhà nước tại doanh nghiệp.

Năm 2003, Chính phủ đã có quyết định thành lập Công ty Mua bán nợ (DATC) và năm 2005 có quyết định thành lập Tổng Công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước tại doanh nghiệp (SCIC) nhằm xóa bỏ sự can thiệp của các cấp quản lý hành chính vào hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp, phù hợp với quy luật của kinh tế thị trường. Mô hình SCIC và DATC đã đi đúng và đạt được những mục tiêu nhất định, nhưng còn nửa vời, chậm trễ trong việc tiếp tục triển khai những mặt được, khắc phục những mặt chưa được.

Mặt khác, trong các tập đoàn hiện nay, mô hình cử người Đại diện vốn nhà nước và Kiểm soát viên ở các TĐKT lại từ các cơ quan hành chính (từ Cục Tài chính doanh nghiệp - Bộ Tài chính, Bộ chức năng hay SCIC) cũng cần được tổng kết đánh giá, xem xét lại vì còn nhiều bất cập, quyền hạn, trách nhiệm có hạn, thiếu tính chuyên nghiệp nên việc theo dõi, kiểm soát sử dụng vốn nhà nước còn bị hạn chế.

Như vậy, cách tiếp cận vấn đề phải trên quan điểm coi đây là một quá trình mà chúng ta đã, đang làm và từng bước cần hoàn thiện. Vì vậy cần có tổng kết, phân tích rút ra những bài học, đánh giá một cách khoa học từ những việc đã làm: cái gì được, cái gì chưa được để có giải pháp thích hợp. Hiện nay vấn đề kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại các TĐKTNN luôn là vấn đề được nhiều cấp quan tâm và có nhiều quan điểm khác nhau.

Quan điểm 1 cho rằng: Cần một cơ quan thành lập một Ủy ban quản lý, giám sát vốn và tài sản nhà nước tại doanh nghiệp. Bên cạnh việc giao cho Bộ, ngành

quản lý với tư cách là chủ sở hữu thì phải cần một cơ quan giám sát độc lập của Chính phủ, hoặc cơ quan quản lý tài sản công. Cơ quan đó phải chịu trách nhiệm trước Chính phủ, Quốc hội để khách quan, công khai, minh bạch, nhằm tránh tình trạng bộ, ngành che chở cho Tập đoàn. Phương án tối ưu là sớm chấm dứt tình trạng bộ chủ quản là cơ quan chủ quản để tách bạch giữa quản lý nhà nước với điều hành sản xuất, kinh doanh, đi đôi với việc này là cần xem lại hoàn thiện quy chế các TĐKTNN và cả SCIC hiện tại đầu tư vốn nhà nước xuống các công ty con, công ty cháu và các doanh nghiệp khác, để tránh sự biến tướng từ sở hữu Nhà nước thành sở hữu tư nhân, gây thất thoát vốn và hậu quả xấu cho nền kinh tế.

Quan điểm 2 cho rằng: Phương án thành lập Ủy ban Quản lý, Giám sát vốn và tài sản nhà nước tại doanh nghiệp mà Bộ Kế hoạch và Đầu tư đưa ra là không phù hợp vì quan điểm này Đại hội Đảng XII đã xác định dứt khoát xóa bỏ chế độ chủ quản, thành lập một cơ quan quản lý vốn và tài sản nhà nước. Vì vậy, việc thành lập cơ quan này thay thế cho bộ chủ quản là chủ trương phù hợp và đúng đắn. Tuy nhiên, phương án trên đưa ra là không phù hợp bởi vì ủy ban hay cơ quan cũng là đơn vị quản lý hành chính, quản lý vốn và tài sản nhà nước, trong khi quan điểm hiện nay là chúng ta không nên tập trung quyền lực tài chính, quyền lực quản lý vốn vào một cơ quan. Trong khi đang bàn bỏ việc không giao quyền quản lý vốn cho Bộ chủ quản, mà lại thành lập cơ quan mới vừa có quyền lực hành chính vừa có quyền lực vốn là không thích hợp.

Một số quan điểm khác lại cho rằng: Việc thành lập “Siêu ủy ban” quản lý vốn nhà nước là làm theo mô hình của Trung Quốc, trong khi mô hình này đang thất bại. Theo quan điểm này, có thể phát huy vai trò của Cục Quản lý vốn nhà nước hiện có, không nên “đẻ” thêm bộ máy mới. Nếu cần thiết, có thể nâng cơ quan này thành tổng cục. Như vậy, Bộ Tài chính có trách nhiệm theo dõi nguồn vốn này hiệu quả đến đâu để hút vốn, thoái vốn hoặc chuyển vốn sang chỗ khác, thậm chí thay đổi người quản trị với tư cách là cổ đông quan trọng. Khi đó, sẽ giống như cổ đông quản lý nguồn vốn mình đầu tư. Đó cũng là trách nhiệm của Bộ Tài chính thay mặt nhân dân quản lý tài sản nhà nước, quản lý vốn nhà nước.

Cũng có quan điểm lại đề xuất có thể nâng vai trò của SCIC thành một cơ quan quản lý vốn. Về mô hình hoạt động của cơ quan này, qua thực tiễn gần 10 năm tiếp nhận và thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại hơn 1.000 doanh nghiệp của SCIC và nghiên cứu kinh nghiệm của một số nước trên thế giới, để đáp ứng yêu cầu của tiến trình tái cơ cấu, đổi mới, sắp xếp DNNN, cơ quan này nên hoạt động theo mô hình doanh nghiệp trên cơ sở nâng cấp mô hình SCIC.

Về vấn đề này, theo NCS, cần có quan điểm rõ ràng là:

Thứ nhất, không có người chủ sở hữu cụ thể mà chỉ có Người đại diện chủ sở hữu. Cần tách chức năng quản lý nhà nước của các Bộ chuyên ngành và UBND các tỉnh thành phố ra khỏi chức năng chủ sở hữu, nhưng không phải về một Ủy ban hành chính như một siêu Bộ, mà cần chuyển về một Cơ quan chuyên trách làm đại diện chủ sở hữu đối với DNNN và cổ phần, vốn góp của Nhà nước tại doanh nghiệp.

Theo kết quả phỏng vấn chuyên gia, 10/10 chuyên gia được phỏng vấn đều ủng hộ quan điểm trên (*Xem phụ lục 4 - Câu hỏi 8*). Trong đó, Phó Cục trưởng Cục Tài chính doanh nghiệp - Bộ Tài chính trả lời phỏng vấn đã nhấn mạnh việc thành lập một cơ quan chuyên trách là cần thiết và đã đến lúc phải thành lập. Thực trạng quản lý vốn nhà nước tại các TĐKTNN/Tổng công ty hiện đang được giao cho đa Bộ, đa "người quản lý" thì nay cần thiết phải thu về một đầu mối, tức là sẽ cho thành lập một Cơ quan chuyên trách làm đại diện phần vốn chủ sở hữu tại các DNNN nói chung. Quan điểm này cũng phù hợp với bài học kinh nghiệm rút ra từ việc nghiên cứu kinh nghiệm tại các quốc gia như Pháp, Trung Quốc, Hàn Quốc.

Thứ hai, đẩy nhanh tiến độ hoàn thiện mô hình quản lý, giám sát DNNN và vốn, tài sản của Nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp. Chính phủ cần phải có các bước chuẩn bị tốt để việc thành lập cơ quan chuyên trách này được thực hiện vào đầu năm 2018 theo đúng tiến độ đã đề ra. Cơ quan chuyên trách làm đại diện chủ sở hữu là cơ quan được Chính phủ phân công hay được giao trực tiếp thực hiện các quyền chủ sở hữu của Nhà nước. Cơ quan chuyên trách làm đại diện chủ sở hữu phải thực hiện tập trung và thống nhất quyền chủ sở hữu. Nói cách khác, đối với mỗi công ty mẹ trong TĐKT chỉ có một và duy nhất một cơ quan trực tiếp thực hiện các quyền của chủ sở hữu và chịu trách nhiệm giải trình về kết quả thực hiện các quyền đó. Cơ quan chuyên trách làm đại diện chủ sở hữu phải chuyên trách, chuyên nghiệp.

Việc thành lập mới cơ quan chuyên trách trên cơ sở điều chuyển cán bộ tại các Bộ, ngành liên quan, bổ sung một số nhân sự đủ điều kiện từ SCIC, đảm bảo không làm tăng biên chế. Cơ quan chuyên trách sẽ quản lý các TĐKT, Tổng công ty nhà nước và doanh nghiệp có quy mô vốn nhà nước lớn. Trong đó, SCIC là đầu mối độc lập để quản lý và thoái vốn tại các công ty cổ phần Nhà nước độc lập.

Thứ ba, sau khi chính thức được thành lập, để tránh nguy cơ lạm quyền, Cơ quan chuyên trách này đòi hỏi phải xây dựng được cơ chế kiểm soát chặt chẽ, hợp lý và hiệu quả. Nội dung kiểm soát phải đầy đủ, cả kiểm soát bên trong lẫn kiểm soát từ bên ngoài; kiểm soát trước, kiểm soát trong, kiểm soát sau đối với mọi quyết

định của cơ quan chuyên trách trong thực thi nhiệm vụ đối với doanh nghiệp thuộc quyền quản lý. Cùng với kiểm soát, phải có cơ chế đánh giá tính hợp pháp, hợp lý và hiệu quả của việc thực hiện các quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của Cơ quan chuyên trách, kết quả và hiệu quả hoạt động đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước trong phạm vi toàn bộ nền kinh tế.

Thứ tư, về chủ thể thực hiện, kiến nghị với Chính phủ thống nhất tổ chức thực hiện việc kiểm soát, đánh giá đối với Cơ quan chuyên trách với sự tham gia của các cơ quan có liên quan, phải nâng cao trách nhiệm giải trình của Cơ quan chuyên trách này trước Chính phủ, Quốc hội và trước Đảng, trước Nhân dân.

Tuy nhiên, bên cạnh những điểm mạnh khi thành lập cơ quan này, cũng cần lưu ý những thách thức khi thành lập Cơ quan chuyên trách làm đại diện chủ sở hữu, cụ thể là phải vượt qua những ý kiến trái chiều phân vân, lo ngại về việc chuyển giao doanh nghiệp và vốn nhà nước về Cơ quan chuyên trách này như: (i) Chuyển giao toàn bộ các tập đoàn, Tổng công ty lớn về một Cơ quan sẽ tạo ra một trung tâm quyền lực quá mạnh, khó có thể kiểm soát được, dẫn đến nguy cơ lạm quyền. (ii) Việc thành lập và chuyển giao doanh nghiệp về Cơ quan chuyên trách sẽ ảnh hưởng đến tiến trình tái cơ cấu, cổ phần hóa DNNN, mà các Bộ hiện đang thực hiện. (iii) Thành lập Cơ quan chuyên trách này sẽ làm tăng biên chế nhà nước, đi ngược lại chủ trương giảm biên chế của Nhà nước. (iv) Hoài nghi về năng lực quản lý, kiểm soát của Cơ quan chuyên trách; liệu Cơ quan này có tránh được tình trạng “vừa đá bóng, vừa thổi còi”, và vấn đề nan giải là làm thế nào để có thể tách được chức năng quản lý nhà nước ra khỏi chức năng quản lý sản xuất, kinh doanh.

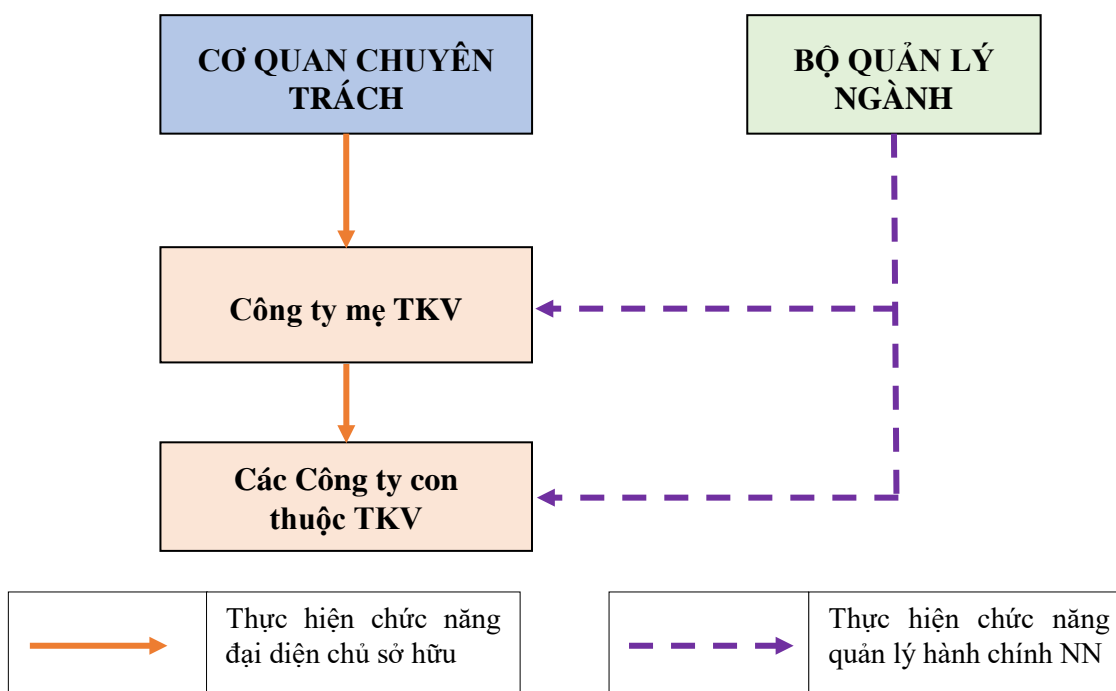
Để Cơ quan chuyên trách sau khi thành lập phát huy đúng hiệu quả như chủ trương đã đề ra của Chính phủ thì cần đáp ứng các điều kiện sau:

(i) Cơ quan chuyên trách này trước tiên phải am hiểu về doanh nghiệp, tôn trọng quyền tự chủ trong các quyết định về SXKD của doanh nghiệp và để doanh nghiệp thúc đẩy công tác quản trị theo thông lệ thị trường.

(ii) Cơ quan này phải giữ đúng vai trò như một cổ đông tại các doanh nghiệp được nhà nước đầu tư vốn thay vì giữ vai trò là một cấp quản lý. Do vậy, nhiệm vụ đề ra của cơ quan này là bảo toàn được phần vốn đầu tư, vừa kiểm soát vừa đặt mục tiêu sinh lời trên đồng vốn bỏ ra.

(iii) Cơ chế tuyển dụng nhân sự nên thực hiện ký kết các hợp đồng thay vì cơ chế bổ nhiệm cán bộ, như vậy mới chọn được người tài, có chuyên môn tốt.

Trong tương lai gần dự kiến vào đầu năm 2018, khi cơ quan chuyên trách làm đại diện chủ sở hữu đối với DNNN và cổ phần, vốn góp của Nhà nước tại doanh nghiệp được thành lập, việc quản lý nhà nước đối với hoạt động, kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV theo kiến nghị được thể hiện qua sơ đồ sau:



Sơ đồ 4.5: Kiến nghị cơ chế quản lý, kiểm soát vốn nhà nước tại TKV

4.3.2. Hoàn thiện khung chính sách về kiểm soát sử dụng vốn nhà nước

Thứ nhất, chính sách và pháp luật đối với TĐKT ở Việt Nam đã được điều chỉnh sửa đổi song cần có sự đồng bộ và có hướng dẫn cụ thể để Tập đoàn có cơ sở hướng dẫn cho các công ty trong Tập đoàn. Đặc biệt, trong giai đoạn hình thành Cơ quan chuyên trách làm đại diện chủ sở hữu đối với DNNN và cổ phần, vốn góp của Nhà nước tại doanh nghiệp.

- Nhà nước cần hoàn thiện hệ thống pháp luật về kinh doanh và pháp luật liên quan đến TĐKT, bảo đảm tính pháp chế trong thực thi pháp luật về kinh doanh và pháp luật liên quan đến TĐKT. Cần điều chỉnh pháp luật liên quan đến hình thành và phát triển TĐKT, không chỉ ở Luật Doanh nghiệp, mà còn ở các luật về thuế, cạnh tranh, ngân sách, thương mại, tổ chức bộ máy nhà nước, đầu tư...

- Sửa đổi, bổ sung các quy định pháp luật và tổ chức triển khai thực thi pháp luật liên quan đến giám sát, kiểm soát việc sáp nhập hoặc đầu tư mới trong quá trình

hình thành TĐKT dẫn đến hình thành các doanh nghiệp giữ vị trí thống lĩnh, độc quyền. Giám sát, kiểm soát độc quyền trong kinh doanh của Tập đoàn. Giám sát, kiểm soát độc quyền do các công ty trong TĐKT bắt tay nhau, thỏa thuận với nhau hoặc với sự chi phối của công ty mẹ để tiến hành các thỏa thuận độc quyền, lạm dụng địa vị chi phối thị trường hạn chế cạnh tranh. Cụ thể:

+ Hoàn thiện cơ chế tài chính, báo cáo tài chính hợp nhất, trong đó quy định cụ thể việc luân chuyển vốn giữa công ty mẹ và các công ty con, giữa các doanh nghiệp thành viên trong Tập đoàn; loại trừ việc mua bán tài sản giữa các doanh nghiệp thành viên.

+ Nghiên cứu quy định cho phép áp dụng chế độ nộp gộp thuế thu nhập doanh nghiệp (bù trừ giữa doanh nghiệp bị lỗ và doanh nghiệp có lãi) đối với các công ty mẹ, công ty con trong một số trường hợp để giảm bất lợi về thuế và khuyến khích hình thành và phát triển nhóm công ty, TĐKT. Bên cạnh đó, cần quy định rõ chế tài đối với nhóm công ty trong Tập đoàn chưa tuân thủ chế độ báo cáo tài chính.

Trong thời gian qua, chính sách và pháp luật đối với TĐKT ở Việt Nam đã được điều chỉnh sửa đổi song cần có sự đồng bộ, có hướng dẫn cụ thể cho các công ty trong Tập đoàn. Ngày 19 tháng 12 năm 2013 Thủ tướng Chính phủ ra Nghị định số 212/2013/NĐ-CP, *Về Điều lệ tổ chức và hoạt động của tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam*. Nghị định này đã thay thế cho Quyết định số 418/2011/QĐ-CP ngày 21/3/2011 về *Điều lệ tổ chức và hoạt động của Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam* và các quyết định khác trước đây trái với nghị định này. Trên cơ sở nghị định này, các công ty con đã cụ thể hóa hơn trong quá trình triển khai thực hiện ví dụ như Quyết định số 311/2016/QĐ-VIMICO ngày 11/5/2016 về Điều lệ tổ chức và hoạt động của Tổng công ty Khoáng sản TKV-CTCP, song tổ chức thực hiện vẫn còn những vấn đề cần hoàn thiện nhất là khâu kiểm soát vốn. Thực trạng này cho thấy, còn có khoảng trống pháp lý hay sự thiếu hụt của khung pháp lý về giám sát, đánh giá công ty, nhất là đối với nhóm công ty có trên 50% vốn nhà nước, khi các công ty chuyển sang hoạt động theo Luật Doanh nghiệp trong môi trường kinh doanh chung. Do vậy cần từng bước hoàn thiện, hướng dẫn các văn bản luật về giám sát, kiểm soát vốn nhà nước.

Thứ hai, cần ban hành một văn bản về quy định rõ toàn bộ các nội dung về tổ chức thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước trong Tập đoàn, trong đó định rõ vai trò, chức năng, mục tiêu tổng quát của sở hữu nhà nước, vai trò của Nhà nước trong các DNNN cách thức thực hiện chính sách chủ sở hữu. Xây dựng hoàn chỉnh chính sách sở hữu đối với DNNN nói chung, TĐKTNN nói riêng.

Thứ ba, toàn bộ nội dung về quản trị Tập đoàn cần phải được quy định một cách có hệ thống và thống nhất trong một văn bản của Nhà nước. Để các TĐKTNN phát triển hiệu quả và bền vững, ngoài các giải pháp cải thiện quản trị TĐKT nói chung, cần đẩy mạnh việc áp dụng chuẩn mực và thông lệ quốc tế về quản trị DNNN. Toàn bộ nội dung về quản trị Tập đoàn cần phải được quy định một cách có hệ thống và thống nhất trong một văn bản của Nhà nước. Đồng thời cần có các quy định cụ thể, rõ ràng về các mục tiêu hoạt động, thể hiện được thành tiêu chí, có thể giám sát được, giao cho các công ty làm cơ sở để thực hiện giám sát, đánh giá về mục tiêu hoạt động đối với công ty, đặc biệt là đối với công ty con trong Tập đoàn.

Thứ tư, Nhà nước chỉ tạo môi trường kinh doanh thuận lợi cho các doanh nghiệp mở rộng SXKD, thực hiện các thương vụ mua lại, sáp nhập, liên kết với nhau để tái cơ cấu Tập đoàn. Đối với TKV, Nhà nước định hướng ngành, lĩnh vực kinh doanh và có những kế hoạch, chiến lược cụ thể với tư cách là chủ sở hữu để hình thành và phát triển Tập đoàn nhưng vẫn phải tuân thủ các nguyên tắc của kinh tế thị trường.

Ngoài ra, cần bổ sung quy định về việc thành lập các nhóm công ty, Tập đoàn và phải thông báo việc hình thành, thay đổi, tổ chức lại doanh nghiệp thành viên, thay đổi vốn của công ty mẹ tại doanh nghiệp thành viên, để đảm bảo chính danh cho các công ty trong Tập đoàn đồng thời giám sát được các hoạt động của Tập đoàn, vì sự thay đổi cơ cấu của Tập đoàn có tác động đến công tác kiểm soát sử dụng vốn.

Thứ năm, tăng cường công tác giám sát ngoài thông qua các tổ chức chính trị trong xã hội trong Tập đoàn. Giám sát việc phối hợp lãnh đạo công ty thông qua nghị quyết liên tịch giữa Đảng ủy, Công đoàn với HĐQT và Ban giám đốc công ty; xem xét tính hợp lý, hiệu quả, của việc phân phối và sử dụng vốn nhà nước. Nâng cao vị trí của ban kiểm soát nội bộ trong việc thẩm định báo cáo tài chính, báo cáo công tác quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại Tập đoàn.

TÓM TẮT CHƯƠNG 4

Trên thế giới, TĐKT luôn có vai trò quan trọng và đóng góp lớn vào sự tăng trưởng và phát triển kinh tế, xã hội. Mặc dù có thể phát sinh những hiệu ứng tiêu cực ngoài mong muốn nhưng sự hình thành và phát triển các TĐKT trong đó có TKV đã và sẽ là một xu thế quan trọng trong việc mở rộng thị trường, nâng cao sức cạnh tranh quốc gia, phát triển khoa học công nghệ, tạo việc nhiều làm trong bối cảnh kinh tế mới.

Quá trình hình thành và phát triển của Tập đoàn thời gian qua cũng cho thấy công tác kiểm soát sử dụng vốn nhà nước đã được đặt ra nhưng khi triển khai ở Tập

đoàn vẫn còn vướng mắc về mô hình tổ chức hoạt động, nội dung, quy trình, phương thức kiểm soát vốn và một số vấn đề quản lý từ phía Nhà nước hay nói cách khác là vấn đề đặt ra chưa được giải quyết rõ ràng ở các khía cạnh như: Ai kiểm soát ai? Kiểm soát cái gì? Và kiểm soát như thế nào? để đạt được các mục tiêu đặt ra cho Tập đoàn. Do vậy, cần thiết phải từng bước hoàn thiện kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại Tập đoàn nhằm bảo toàn và sử dụng có hiệu quả vốn nhà nước.

Với chương 4: **“Định hướng và giải pháp hoàn thiện kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam”**, luận án đã tập trung vào giải quyết một số vấn đề sau:

Trên cơ sở định hướng của Nhà nước về phát triển các TĐKTNN ở Việt Nam và mục tiêu chiến lược, định hướng phát triển của TKV, luận án đã đưa ra 4 quan điểm định hướng hoàn thiện kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại Tập đoàn đó là: Đảm bảo mục tiêu hoạt động kinh doanh có lãi, bảo toàn và phát triển vốn của Nhà nước đầu tư vào TKV, tối đa hóa hiệu quả hoạt động của Tập đoàn; Đảm bảo phát triển bền vững TKV trong điều kiện kinh tế trong nước và thế giới đang có nhiều biến động ảnh hưởng đến sản xuất kinh doanh của Tập đoàn; Quản lý, kiểm soát vốn nhà nước của TKV hướng tới tiếp tục tái cơ cấu lại Tập đoàn cho phù hợp với bối cảnh mới; Tăng cường vai trò kiểm soát, quản lý vốn nhà nước để đảm bảo vai trò của Nhà nước trong quá trình phát triển Tập đoàn.

Luận án đã tập trung phân tích và đưa ra các giải pháp hoàn thiện kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại Tập đoàn bao gồm: Giải pháp về mô hình tổ chức hoạt động kiểm soát, giải pháp về nội dung, quy trình và phương thức kiểm soát vốn, các nhóm giải pháp hỗ trợ khác. Đồng thời cùng với những giải pháp trên, từ góc độ của Tập đoàn, luận án cũng đưa ra các kiến nghị với cơ quan nhà nước về việc: (1) Đẩy nhanh việc thành lập một cơ quan chuyên trách làm đại diện chủ sở hữu đối với DNNN và cổ phần, vốn góp của Nhà nước tại doanh nghiệp; (2) Kiến nghị về hoàn thiện khung chính sách liên quan đến kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TĐKTNN.

KẾT LUẬN

Với mục tiêu xây dựng TKV trở thành TĐKTNN mạnh, phát triển bền vững, tập trung vào lĩnh vực sản xuất then chốt, trong thời gian qua, TKV đã có nhiều nỗ lực để ổn định và phát triển Tập đoàn. Công tác giám sát tài chính trong đó đặc biệt kiểm soát sử dụng vốn nhà nước luôn được coi trọng. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện vẫn còn nhiều vấn đề được đặt ra đòi hỏi cần phải có biện pháp tháo gỡ. Việc thực hiện luận án với đề tài: **“Giải pháp hoàn thiện kiểm soát sử dụng vốn Nhà nước tại Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam”** góp phần để giải quyết vấn đề này.

Thực hiện mục đích nghiên cứu trên, luận án đã tập trung vào giải quyết được một số vấn đề sau:

Nghiên cứu, tổng hợp các vấn đề lý luận và thực tiễn về kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TĐKTNN. Phân tích thực trạng vốn và sử dụng vốn nhà nước tại TKV giai đoạn 2011-2016.

Luận án tập trung giải quyết vấn đề thực trạng kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV với các nội dung: Mô hình tổ chức hoạt động, phương thức kiểm soát, nội dung, tiêu chí kiểm soát sử dụng vốn nhà nước và kết quả kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại Tập đoàn. Từ đó, đánh giá đúng những thành công, tìm ra hạn chế và nguyên nhân của hạn chế.

Luận án cũng đưa ra định hướng phát triển của TKV, quan điểm định hướng hoàn thiện kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại Tập đoàn và từ đó đưa ra giải pháp đối với kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV. Các giải pháp được xem xét từ phía Tập đoàn trên các phương diện tổ chức, nội dung, quy trình kiểm soát vốn nhà nước tại Tập đoàn. Đồng thời, luận án cũng đưa ra các kiến nghị với Nhà nước để công tác kiểm soát sử dụng vốn nhà nước đem lại hiệu quả và bảo toàn được vốn nhà nước đầu tư tại TKV.

Từ những thực tiễn cũng cho thấy, hệ thống giám sát vốn và đánh giá hiệu quả hoạt động kinh tế TĐKT ở nước ta đã lạc hậu và có nhiều bất cập. Những kết quả phân tích trong luận án đã chỉ ra hệ thống kiểm soát và đánh giá hiệu quả hoạt động của TKV chưa giúp theo dõi đầy đủ và kịp thời về hoạt động của Tập đoàn và chưa đánh giá được đầy đủ đóng góp của người đại diện vốn nhà nước vào kết quả hoạt động của Tập đoàn. Hoạt động kiểm soát còn có những khiếm khuyết cơ bản sau đây:

Một là, về cơ chế giám sát Tập đoàn: chưa đảm bảo tính độc lập, khách quan, tính chuyên môn và tạo điều kiện tham gia của các bên có liên quan vào quá trình đánh giá, kiểm soát vốn của Tập đoàn, thiếu cơ chế thu thập, lưu trữ và xử lý thông tin về Tập đoàn một cách có hệ thống, đầy đủ và có tính lịch sử.

Hai là, về tiêu chí giám sát kiểm soát vốn: chưa có tiêu chí để đánh giá chính xác mức độ đóng góp và công sức của người đại diện phần vốn nhà nước đối với kết quả hoạt động kinh doanh của Tập đoàn. Các tiêu chí hiện hành thực chất mới dừng lại ở mức độ giúp cho việc theo dõi hoạt động của Tập đoàn, chứ không phải là đánh giá mức độ bảo toàn vốn và phát triển vốn nhà nước đầu tư tại Tập đoàn.

Mặc dù có nhiều cố gắng, nhưng do hạn chế về phương pháp nghiên cứu và số liệu thu thập được chưa đầy đủ nên luận án vẫn còn nhiều nội dung về kiểm soát sử dụng vốn nhà nước chưa được nghiên cứu và phân tích thấu đáo.

Tuy còn những khiếm khuyết nhất định, nhưng hy vọng luận án đã đóng góp được phần nhỏ cho việc hoàn thiện các giải pháp kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV và giúp cho Tập đoàn ngày càng phát triển bền vững và phù hợp với xu hướng hội nhập của nền kinh tế và hoàn thành sứ mệnh và mục tiêu đã đặt ra.

DANH MỤC BÀI BÁO KHOA HỌC CÓ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN

1. Đỗ Phương Thảo (2012), *Dùng nội lực để vượt qua giai đoạn khủng hoảng kinh tế hiện nay*, Tạp chí Khoa học Thương mại - Số 46 - Tháng 2/2012
2. Đỗ Phương Thảo (2013), *Cơ hội và thách thức cho doanh nghiệp trong những tháng còn lại năm 2013*, Tạp chí Kinh tế và dự báo - Số 14 - Tháng 7/2013.
3. Đỗ Phương Thảo (2013), *Hướng đi của các Tập đoàn kinh tế nhà nước trong bối cảnh hội nhập quốc tế*, Hội thảo quốc tế: "Hội nhập quốc tế: Thành tựu và những vấn đề đặt ra" do Trường Đại học Thương mại phối hợp với Bộ công thương, Bremen University - Germany, Trường Cao đẳng Thương mại - Tổ chức hội thảo tháng 11-2013 tại trường Đại học Thương mại.
4. Đỗ Phương Thảo (2014), *Tái cơ cấu tài chính tại Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt nam (Vinacomin)*, Tạp chí Khoa học Thương mại - Số 67/2014.
5. Đỗ Phương Thảo (2014), *Tái cơ cấu tập đoàn kinh tế nhà nước: nhìn từ Vinacomin*, Tạp chí Kinh tế và dự báo - Số 14 - Tháng 7/2014.
6. Đỗ Phương Thảo (2015), *Hướng đi nào cho doanh nghiệp nhỏ và vừa trong thời gian tới*, Tạp chí Kinh tế và dự báo - Số chuyên đề - Tháng 02/2015.
7. Đỗ Phương Thảo (2015), *SCIC thoái vốn nhà nước tại 746 doanh nghiệp, doanh thu đạt 7200 tỷ đồng*, Tạp chí Thuế Nhà nước - Số 20 (534) - ngày 14/5/2015.
8. Đỗ Phương Thảo (2015), *Phân cấp kiểm soát vốn Nhà nước tại các tập đoàn kinh tế nhà nước và những vấn đề đặt ra*, Tạp chí Khoa học Thương mại - Số 82+83 - Tháng 6+7/2015.
9. Đỗ Phương Thảo (2015), *Việt Nam trước cơ hội và thách thức của AEC 2015*, Tạp chí Kinh tế và dự báo - Số 19 - Tháng 10/2015.
10. Đỗ Phương Thảo (2016), *Thành lập Ủy ban Quản lý, Giám sát vốn và tài sản nhà nước tại doanh nghiệp: Thời cơ đã quá chín muồi!*, Tạp chí Kinh tế và dự báo Số 21 - Tháng 9/2016.
11. Đỗ Phương Thảo (2017), *Về hiệu quả hoạt động của các tập đoàn kinh tế và Tổng công ty nhà nước hiện nay*, Tạp chí Kinh tế và dự báo - Số 22 - Tháng 8/2017.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO**A. Tài liệu tham khảo Tiếng Việt**

1. Ban Chấp hành Trung ương khóa XII (2017), Nghị quyết số 12-NQ/TW về tiếp tục cơ cấu lại, đổi mới và nâng cao hiệu quả DNNN.
2. Ban Chỉ đạo Đổi mới và phát triển doanh nghiệp (2014), Báo cáo tình hình tái cơ cấu DNNN, Hà Nội tháng 1 năm 2014.
3. Ban Kinh tế Trung ương (2015), Kinh tế Việt Nam 2016-2020 - Một số đột phá phát triển, Hà Nội tháng 9 năm 2015.
4. Bộ Công Thương (2016), Diễn đàn Năng lượng Việt Nam 2016.
5. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2016), Dự thảo Nghị định của Chính phủ về thực hiện các quyền và trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước.
6. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2013), Đề án Tiếp tục sắp xếp, đổi mới, nâng cao hiệu quả DNNN, Hà Nội tháng 8 năm 2013.
7. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2011), Báo cáo tổng kết thí điểm thành lập tập đoàn kinh tế nhà nước, Hà Nội tháng 12 năm 2011.
8. Bộ Tài chính (2015), Báo cáo về tình hình tài chính và kết quả hoạt động sản xuất, kinh doanh năm 2014 của các doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ và doanh nghiệp có cổ phần, vốn góp của Nhà nước.
9. Bộ Tài chính (2011), Báo cáo thực trạng của tập đoàn, Tổng công ty nhà nước giai đoạn 2006-2010 và phương hướng, nhiệm vụ, giải pháp giai đoạn 2011-2015, Tài liệu Hội nghị tổng kết 10 năm sắp xếp, đổi mới DNNN, Hà Nội ngày 8 tháng 12 năm 2011.
10. Bộ Tài chính (2012), Đề án tái cơ cấu DNNN trọng tâm là tập đoàn kinh tế và Tổng công ty nhà nước, tháng 4/2012.
11. Bộ Tài chính (2015), Thông tư số 200/2015/TT-BTC hướng dẫn một số nội dung 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 DNNN và doanh nghiệp có vốn nhà nước.
12. Chính phủ (2013), Báo cáo tình hình tài chính và kết quả hoạt động sản xuất kinh doanh năm 2012 của các DNNN nắm giữ 100% vốn điều lệ và doanh nghiệp có cổ phần, vốn góp của nhà nước, Hà Nội 2013.
13. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011-2020 - Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội 2011.

14. Đỗ Thị Thục, Nguyễn Thị Thu Hương (2008), *Quản lý vốn nhà nước đầu tư tại các doanh nghiệp Việt Nam*, NXB Giáo dục Việt Nam.
15. Đinh Văn Sơn (2010), *Tái cấu trúc các tập đoàn kinh tế Việt Nam - Quan điểm định hướng và các giải pháp*, Kỷ yếu Hội thảo khoa học Quốc tế: “Tái cấu trúc ngành và các doanh nghiệp ngành Công thương giai đoạn hậu khủng hoảng tài chính toàn cầu”, Nhà xuất bản Thống kê.
16. Frederic S.Mishkin (2005), *Tiền tệ, ngân hàng và thị trường tài chính*. Nhà xuất bản Khoa học và Kỹ thuật 2005.
17. Hoàng Văn Thành (2015), *Giám sát tập đoàn tài chính: Kinh nghiệm quốc tế và bài học cho Việt nam*, Đề tài khoa học cấp Bộ năm 2015, Bộ Kế hoạch và Đầu tư.
18. Học viện chính trị quốc gia Hồ Chí Minh (2014), *DNNN thành công và những bài học đắt giá*, Kỷ yếu Hội thảo khoa học quốc gia, Nhà xuất bản lý luận chính trị.
19. Kiểm toán Nhà nước (2016), *Báo cáo tổng hợp kết quả kiểm toán năm 2015 của Kiểm toán Nhà nước*, trình tại Kỳ họp thứ nhất, Quốc hội khóa XIV.
20. Ngô Quang Minh (2012), *Quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước ở nước ta hiện nay*, Hội thảo khoa học: Đổi mới, nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước, bảo đảm vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, Học viện chính trị - Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh.
21. Nguyễn Duy Long (2013), *Cơ chế giám sát tài chính, đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp nhà nước: Những vấn đề đặt ra*, Tạp chí Tài chính số 9/2013.
22. Nguyễn Thị Lan Anh (2013), *Hoàn thiện hệ thống kiểm soát nội bộ tại Tập đoàn hóa chất Việt Nam*, Luận án tiến sĩ, Đại học kinh tế quốc dân.
23. Nguyễn Thanh Thủy (2016), *Thiết kế và vận hành hệ thống kiểm soát nội bộ theo mô hình tập đoàn*, Tạp chí Kế toán và Kiểm toán, số T7/2016.
24. Nguyễn Thị Hà Đông (2012), *Quản lý nhà nước đối với Tập đoàn kinh tế ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ, Viện Khoa học Xã hội Việt Nam.
25. Nguyễn Thị Bích Loan (2011), *Quản lý Nhà nước nhằm phát triển tập đoàn kinh doanh Việt Nam hiện nay*, Tạp chí Khoa học Thương mại số 45 tháng 12/2011.
26. Nguyễn Thị Phương Hoa (2012), *Đặc điểm hệ thống kiểm soát nội bộ trong các tập đoàn kinh tế*, Tạp chí Tài chính số 9/2012.
27. Phạm Hữu Hồng Thái (2013), *Đánh giá hiệu quả tài chính của doanh nghiệp nhà nước sau cổ phần hóa*, Tạp chí Kinh tế và dự báo số 24 tháng 12/2013.

28. Phạm Thành Trung (2017), *Mô hình Ủy ban quản lý, giám sát vốn nhà nước tại doanh nghiệp: một số điểm cần lưu ý*, Nghiên cứu và trao đổi, Viện Chiến lược và Chính sách Tài chính.
29. Phạm Thị Thanh Hòa (2012), *Cơ chế quản lý vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ, Học viện tài chính.
30. Phùng Thế Hùng (2013), *Giám sát vốn nhà nước: Nhìn từ sai phạm của VNPT*, Tạp chí Kinh tế và dự báo số 18 tháng 9/2013.
31. Quốc hội (2014), Số 68/2014/QH13 ngày 26/11/2014, *Luật doanh nghiệp*.
32. Quốc hội (2014), Số 69/2014/QH13 Hà Nội ngày 26/11/2014, *Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp*.
33. Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam, *Báo cáo Tổng kết công tác quản lý kinh tế tổng hợp các năm 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016*.
34. Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam, *Báo cáo Giám sát tài chính doanh nghiệp của TKV gửi Bộ Công Thương và Bộ Tài chính các năm 2013, 2014, 2015, 2016*.
35. Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam (2016), Quyết định số 1159/QĐ-TKV ngày 31/5/2016 của Hội đồng thành viên Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam về việc ban hành Quy chế quản lý Người đại diện của Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam.
36. Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam (2016), Quyết định số 2037/QĐ-TKV ngày 08/8/2016 về việc ban hành Quy chế giám sát tài chính và đánh giá hiệu quả hoạt động đối với Công ty Mẹ, các Công ty do TKV nắm giữ 100% vốn và Công ty có vốn đầu tư của TKV.
37. Thủ tướng Chính phủ (2014), Quyết định số 880/QĐ-TTg ngày 9/6/2014 *Quy hoạch tổng thể phát triển ngành công nghiệp Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030*.
38. Thủ tướng Chính phủ (2012), Quyết định 929/QĐ-TTg ngày 17/7/2012 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án “Tái cơ cấu DNNN, trọng tâm là Tập đoàn kinh tế và Tổng công ty nhà nước giai đoạn 2011 - 2015”.
39. Thủ tướng Chính phủ (2016), Quyết định số 403/QĐ - TTg ngày 14/3/2016, *Dự án điều chỉnh Quy hoạch phát triển ngành Than Việt Nam đến năm 2020, có xét triển vọng đến năm 2030*.
40. Thủ tướng Chính phủ (2015), Nghị định số 81/2015/NĐ-CP ngày 18/9/2015 về công bố thông tin của DNNN.

41. Thủ tướng Chính phủ (2015), Nghị định số 87/2015/NĐ-CP ngày 06/10/2015 về giám sát, đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp.
42. Thủ tướng Chính phủ (2015), Nghị định số 91/2015/NĐ-CP ngày 13/10/2015 về đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp, sử dụng vốn, tài sản tại doanh nghiệp.
43. Thủ tướng Chính phủ (2013), Nghị định số 212/2013/NĐ-CP ngày 19/12/2013, Về điều lệ tổ chức và hoạt động của Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam.
44. Thủ tướng Chính phủ (2014), Nghị định số 69/2014/NĐ-CP ngày 15/07/2014 về tập đoàn kinh tế nhà nước và tổng công ty nhà nước.
45. Thủ tướng Chính phủ (2013), Nghị định số 61/2013/NĐ-CP ngày 25/6/2013 về việc ban hành Quy chế giám sát tài chính và đánh giá hiệu quả hoạt động và công khai thông tin tài chính đối với doanh nghiệp do nhà nước làm chủ sở hữu và doanh nghiệp có vốn nhà nước.
46. Thủ tướng Chính phủ (2012), Quyết định số 929/QĐ-TTg ngày 17/7/2012 của Thủ tướng Chính phủ, Về khung pháp lý giám sát, đánh giá DNNN.
47. Thủ tướng Chính phủ (2013), Nghị định số 71/2013/NĐ-CP ngày 11/7/2013 của Chính phủ về đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp và quản lý tài chính đối với doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ.
48. Thủ tướng Chính phủ (2012), Nghị định số 99/2012/NĐ-CP ngày 15/11/2012 của Thủ tướng Chính phủ về việc phân công, phân cấp thực hiện các quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN và vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp.
49. Thủ tướng Chính phủ (2007), Quyết định số 169/2007/QĐ-TTg ngày 8/11/2007 của Thủ tướng Chính phủ về ban hành Quy chế giám sát đối với DNNN thua lỗ, kinh doanh không hiệu quả.
50. Trần Kinh Hòa, Bùi Văn Dũng và cộng sự (2014), Hình thành, phát triển và quản lý Tập đoàn kinh tế: Lý Luận, Kinh nghiệm Quốc tế và Bài học cho Việt Nam, Nhà xuất bản Hồng Đức, Hà Nội 2014.
51. Trần Tiến Cường (2005), Tập đoàn kinh tế - Lý luận và kinh nghiệm quốc tế ứng dụng vào Việt Nam, NXB Giao thông Vận tải.
52. Ủy ban Kinh tế của Quốc hội và UNDP tại Việt Nam (2014), Cơ chế và tiêu chí giám sát các hoạt động của doanh nghiệp nhà nước, Nhà xuất bản Tri thức, Hà Nội 2014.
53. Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2009), Báo cáo giám sát việc thực hiện chính

sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại các tập đoàn, tổng công ty nhà nước.

54. Văn phòng Chính phủ (2014), *Hội nghị triển khai nhiệm vụ tái cơ cấu DNNN 2014-2015*, Hà Nội tháng 02/2014.
55. Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương (2005), *Quản lý vốn nhà nước đầu tư tại các doanh nghiệp, kinh nghiệm quốc tế và thực tiễn Việt-Nam*, Nhà xuất bản Thống kê, Hà Nội 2005.
56. Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương (2014), *Giám sát, đánh giá DNNN: Thực trạng và khuyến nghị đổi mới*, Trung tâm thông tin tư liệu, số 04/2014.
57. Vũ Anh Tuấn (2012), *Quản lý tài chính góp phần nâng cao năng lực cạnh tranh của các Tập đoàn kinh tế Việt Nam*, Luận án tiến sĩ, Đại học Kinh tế quốc dân.
58. Vũ Thị Ngọc Lan (2015), *Tái cấu trúc vốn tại Tập đoàn Dầu khí Quốc gia Việt Nam*, Luận án tiến sĩ, Đại học Kinh tế quốc dân.

B. Tài liệu tham khảo Tiếng Anh

59. Acemoglu, Johnson và Mitton (2009), *Determinants of Vertical Integration: Financial Development and Contracting Costs*, The Journal of Finance, Vol.63, 1251-1290.
60. Altomonte và Rungi (2013), *Business Groups as Hierarchies of Firms: Determinants of Vertical Integration and Performance*, European Central Bank Working Paper Series No. 1554/June 2013.
61. Andreja Bohm (1990), *The State Holding Corporation: An incomplete divisional form of organization*, Public Enterprise.
62. David G. Victor, David R. Hults and Mark C. Thurber (2012), *Oil and Governance - State-Owned Enterprises and the World Energy Supply*, Published in the United States of America by Cambridge University Press, New York.
63. Fredrick Sjolholm (2006), *State Owned enterprises and equalizations in Vietnam* - Stockom School of Economics, Working Paper 228
64. GSO (2011), *Business results of all enterprises of Vietnam in 2009*, Statistics Publishing House.
65. Jan Stureson, Scott McIntyre, Nick C Johns (2015), *State-owned enterprises: Catalysts for public value creation?*, <http://www.psrc.pwc.com/>.
66. Jones, Geoffrey, and Asli M. Colpan (2010), *Business Groups in Historical Perspectives*, Chap. 3 in The Oxford Handbook of Business Groups, edited by Asli M.

Colpan, Takashi Hikino, and James R. Lincoln. Oxford Handbooks in Business and Management. Oxford University Press, 2010.

67. Mikael Matlin (2012), *Chinese strategic State - owned enterprises and ownership control*, Lecturer at the University of Helsinki, Asia Paper.
68. PhD Neil Efird (2010), *The State - Owned Enterprise as a vehicle for stability*. - George Washington University.
69. Stine Ludvigsen (2010), *State Ownership and Corporate Governance - Empirical Evidence from Norway and Sweden*, A dissertation submitted to BI Norwegian School of Management for the degree of PhD.
70. Thomas J Trebat (1983), *Brazil's State-owned Enterprises: A Case Study of the State as Entrepreneur*, Cambridge University Press.
71. Trinidad and Tobago (2011), *Improving the Corporate Governance Framework for State Enterprises*, A publication of the Ministry of Finance.
72. UNCTAD (2013), *World Investment Report 2013: Global Value Chains: Investment and Trade for Development*, United Nations.
73. UNCTAD (2011), *World Investment Report 2011: Non-Equity Modes of International Production and Development*, New York and Geneva, United Nations.
74. Yong Zhang (2008), *Large Chinese State-Owned Enterprises - Corporatization and Strategic Development*, Palgrave Macmillan UK.

C. Các trang Website

75. <http://cophieu68.vn>.
76. <http://www.vnr500.com.vn/>.
77. <http://www.chinhphu.vn>.
78. <http://www.oecd.org> OECD (2005b), Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises.
79. <http://www.wto.org>.
80. <http://www.mof.gov.vn>.
81. www.vinacomin.vn.
82. www.chinhphu.vn.
83. tapchitaichinh.vn

PHỤ LỤC 1 THƯ PHỎNG VẤN

Người phỏng vấn: **Đỗ Phương Thảo**

Nghề nghiệp: Giảng viên

Nơi công tác: Bộ môn Quản trị tài chính, Khoa Tài chính - Ngân hàng,
Trường Đại học Thương mại

Điện thoại: 0948 85 29 29

Email: dophuongthao@tmu.edu.vn; thaominh.tm@gmail.com

Đề tài NCS: “*Giải pháp hoàn thiện kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam*”

PHẦN 1: THÔNG TIN LIÊN QUAN ĐẾN BUỔI PHỎNG VẤN

Mục đích phỏng vấn: Bên cạnh phương pháp nghiên cứu định tính và nghiên cứu định lượng, nghiên cứu sử dụng phương pháp phỏng vấn chuyên gia để làm tăng giá trị chuyên môn và thực tiễn về các nhận định liên quan đến hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV. Các quan điểm và ý kiến đóng góp của các chuyên gia giúp NCS đề xuất các giải pháp có giá trị thực tiễn và nâng cao chất lượng của luận án.

Người được phỏng vấn: Người tham gia phỏng vấn là các chuyên gia kinh tế trong lĩnh vực quản lý nhà nước đối với TĐKTNN, lãnh đạo các Tập đoàn/Tổng Công ty nhà nước, các nhà nghiên cứu tại các Viện nghiên cứu, các Trường Đại học tại Việt Nam.

Phương thức ghi nhận thông tin: Cuộc phỏng vấn các chuyên gia sẽ được ghi chép đầy đủ, trung thực.

Khai thác và sử dụng thông tin: Thông tin trong buổi phỏng vấn được tổng hợp theo các nhóm chủ đề và sử dụng trong một số nội dung của đề tài. Người phỏng vấn cam kết toàn bộ thông tin của cuộc phỏng vấn sẽ được sử dụng vào mục đích nghiên cứu, không sử dụng vào bất kể mục đích nào khác.

Thời gian phỏng vấn: 60 phút.

PHẦN 2: XÁC NHẬN THÔNG TIN

Tôi được mời tham gia phỏng vấn trong đề tài: “*Giải pháp hoàn thiện kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam*”. Tôi đã đọc, kiểm tra mục đích của cuộc phỏng vấn, tự nguyện tham gia phỏng vấn và trao đổi các nội dung liên quan đến đề tài theo hiểu biết của tôi.

Thời gian thực hiện phỏng vấn:

Thông tin người được phỏng vấn:

- Họ và tên:.....
- Đơn vị công tác:.....
- Điện thoại:.....
- Email:.....

Chữ ký của người được phỏng vấn:

PHỤ LỤC 2
THÔNG TIN VỀ CHUYÊN GIA PHỎNG VẤN

Tiêu thức	Chuyên gia 1	Chuyên gia 2	Chuyên gia 3	Chuyên gia 4	Chuyên gia 5	Chuyên gia 6	Chuyên gia 7	Chuyên gia 8	Chuyên gia 9	Chuyên gia 10
Đơn vị công tác	Ban Tài chính - Vinacomin	Công ty Cổ phần xuất nhập khẩu than - Vinacomin	Công ty Cổ phần xuất nhập khẩu than - Vinacomin	Trưởng Quản trị kinh doanh Vinacomin	Cục Tài chính doanh nghiệp - Bộ Tài chính	Vụ thăm dò và khai thác - Tổng cục năng lượng - Bộ Công Thương	SCIC	Tổng Công ty phát điện 1 - Tập đoàn Điện lực Việt Nam	Đại học Kinh tế Quốc dân	Ban Quản lý đầu thầu - Tập đoàn Dầu khí Việt Nam
Chức danh	Phó Trưởng ban	Phó Trưởng phòng xuất nhập khẩu than	Trưởng Ban kiểm soát nội bộ	Phó Hiệu trưởng	Phó Cục trưởng	Vụ trưởng	Phó Tổng giám đốc	Phó Tổng giám đốc	Giảng viên cao cấp Viện Ngân hàng - Tài chính	Chuyên viên chính
Đơn vị	Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam	Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam	Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam	Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam	Bộ Tài chính	Bộ Công Thương	Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước	Tập đoàn Điện lực Việt Nam	Viện, Trường đại học	Tập đoàn Dầu khí Việt Nam
Trình độ học vấn	Thạc sĩ	Thạc sĩ	Thạc sĩ	Tiến sĩ	Thạc sĩ	Tiến sĩ	Thạc sĩ	Thạc sĩ	PGS,TS	Thạc sĩ
Giới tính	Nam	Nam	Nữ	Nam	Nam	Nam	Nam	Nam	Nữ	Nữ

***Ghi chú:** Thông tin về họ tên, số điện thoại, địa chỉ E-mail và chữ ký xác nhận của các chuyên gia đã được NCS tổng hợp và gửi về Đơn vị quản lý đào tạo là Khoa Sau Đại học - Trường Đại học Thương mại để phục vụ cho công tác kiểm tra (nếu có).*

PHỤ LỤC 3 NỘI DUNG PHÒNG VẤN

Tôi tên là **Đỗ Phương Thảo**, hiện là Giảng viên Bộ môn Quản trị tài chính, Khoa Tài chính - Ngân hàng, Trường Đại học Thương mại. Tôi đang nghiên cứu đề tài: ***“Giải pháp hoàn thiện kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam”***, có một số nội dung trong nghiên cứu mong muốn được trao đổi và tham khảo ý kiến từ các chuyên gia để kết quả nghiên cứu có giá trị khoa học và thực tiễn. Nội dung của buổi phỏng vấn chỉ phục vụ cho mục đích nghiên cứu, làm thuyết phục và gia tăng giá trị, từ đó tạo lập căn cứ cho các nhận định, đánh giá về hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam.

A - Thông tin về chuyên gia được phỏng vấn

Họ và tên:.....

Giới tính:.....

Trình độ học vấn:.....

Chức danh:.....

Đơn vị công tác.....

Điện thoại:

Email:

B - Câu hỏi phỏng vấn

1. Xin Ông/Bà có đánh giá về công tác kiểm soát sử dụng vốn nhà nước trong các TĐKTNN/Tổng công ty nhà nước Việt Nam hiện nay? Các thành công và hạn chế cần khắc phục?

.....
.....
.....

2. Đề nghị Ông/Bà có ý kiến về các tiêu chí đánh giá hiệu quả hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại các TĐKTNN/Tổng công ty nhà nước Việt Nam trong thời gian qua?

.....
.....
.....

3. Ông/Bà có đánh giá như thế nào về hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước trong nội bộ TKV?

.....

.....

.....

Mô hình kiểm soát	Quy trình kiểm soát	Nội dung kiểm soát	Tiêu chí đánh giá hoạt động kiểm soát
.....
.....
.....

4. Theo Ông/Bà, hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV đã đạt được những thành công nào trong giai đoạn 2011 - 2016?

.....

.....

.....

5. Theo Ông/Bà, hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV còn tồn tại những hạn chế nào?

.....

.....

.....

6. Nguyên nhân của hạn chế trong kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV?

.....

.....

Nguyên nhân đến từ công ty mẹ của Tập đoàn	Nguyên nhân đến từ các công ty con	Nguyên nhân thuộc về môi trường kiểm soát
.....
.....
.....

7. Ông/Bà có thể đưa ra những gợi ý nào về giải pháp hoàn thiện kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV?

.....
.....
.....

8. Ông/Bà có ý kiến như thế nào về quan điểm cần phải thành lập một cơ quan chuyên trách làm đại diện chủ sở hữu đối với DNNN và cổ phần, vốn góp của Nhà nước tại doanh nghiệp?

.....
.....
.....

Trân trọng cảm ơn Ông/Bà đã dành thời gian trao đổi, chia sẻ và cung cấp những thông tin quý báu!

PHỤ LỤC 4
TỔNG HỢP KẾT QUẢ PHỎNG VẤN

Câu hỏi 1: Đánh giá về công tác kiểm soát sử dụng vốn nhà nước trong các TĐKTNN/Tổng công ty nhà nước Việt Nam hiện nay? Các thành công và hạn chế cần khắc phục?

STT	Đánh giá chung	Thành công	Hạn chế
Chuyên gia 1	Hàng năm, các cơ quan Chính Phủ luôn phải báo cáo trước Quốc Hội về tình hình sử dụng vốn nhà nước và chi tiết kế hoạch sử dụng vốn. Do đó mọi doanh nghiệp có vốn Nhà nước đều phải báo cáo định kỳ tới các cơ quan quản lý và chịu sự giám sát chặt chẽ về vốn. Hoạt động kiểm soát vì thế rất quan trọng. Các cán bộ kiểm soát luôn phải thường trực hoạt động cùng các doanh nghiệp có vốn nhà nước. Các cán bộ kiểm soát đã phát huy được vai trò của mình. Vốn nhà nước được sử dụng đúng mục đích.	Các doanh nghiệp có vốn nhà nước đều đang tuân thủ nghiêm túc các quy định về kiểm soát vốn nhà nước. Các quy định này khá chặt chẽ, bám sát quá trình vận hành của doanh nghiệp nhà nước.	Quy trình kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tuy tốt nhưng muốn nâng cao hiệu quả kinh doanh thì còn cần rất nhiều yếu tố hỗ trợ khác. Việc kiểm soát nên song hành với các phân tích thị trường chuyên nghiệp, phán đoán đúng các tín hiệu của nền kinh tế, qua đó điều chuyển dòng vốn vào các hoạt động sinh lời cao. Trình độ năng lực của kiểm soát viên còn hạn chế, còn kiêm nhiệm nên tính độc lập chưa cao.

STT	Đánh giá chung	Thành công	Hạn chế
Chuyên gia 2	Đối với các doanh nghiệp có vốn nhà nước, việc dùng vốn nhà nước luôn phải rất rõ ràng. Mọi quyết định liên quan đến vốn đều phải được xem xét kỹ lưỡng, đảm bảo đúng với quy định, với chủ trương. Các hồ sơ và chứng từ luôn phải đầy đủ, rõ ràng.	Hiện nay, việc kiểm soát vốn trực tiếp đang được thực thi tốt dần lên và hiệu quả hơn. Tình trạng thất thoát vốn hoặc sử dụng sai mục đích hầu như đã không còn xảy ra trong thời gian gần đây.	<p>Kiểm soát vốn là cần thiết, rất quan trọng trong điều hành nền kinh tế. Nhưng cái giá phải trả cho việc kiểm soát vốn không hề thấp. Nếu quá cứng nhắc, việc kiểm soát sẽ dẫn tới tình trạng làm lỡ thời cơ kêu gọi vốn từ thị trường, hoặc lỡ thời cơ đầu tư rất tốt theo đúng thời điểm của thị trường.</p> <p>Do đó, nên cân bằng việc kiểm soát, và cơ chế nhất định để khi cần vẫn đảm được sự thích nghi trước các biến động của thị trường.</p>
Chuyên gia 3	Thời gian qua, hoạt động kiểm soát đã thực hiện đồng bộ nhiều giải pháp như: tăng cường năng lực, nâng cao trình độ chuyên môn cho công chức kiểm soát, tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin trong công tác kiểm soát thu chi,	Tiến độ báo cáo kiểm soát, chất lượng báo cáo kiểm soát đã được cải thiện và đáp ứng được yêu cầu của Nhà nước và Chính phủ. Hoạt động kiểm soát vốn Nhà nước đã trở thành một công cụ hữu hiệu để giúp cho Nhà nước điều hành vốn đúng với các mục tiêu và kế hoạch đề ra.	Lực lượng kiểm soát viên còn mỏng, khối lượng công việc lại nhiều nên cần tăng cường số lượng kiểm soát viên để chất lượng kiểm soát được nâng cao hơn nữa.

STT	Đánh giá chung	Thành công	Hạn chế
	thường xuyên động viên công chức nâng cao tinh thần trách nhiệm trong thực thi nhiệm vụ, thực hiện nhiều cải cách tiên bộ... Nên chất lượng kiểm soát được nâng cao đáng kể, thu được nhiều kết quả rất tốt.		
Chuyên gia 4	Chưa hiệu quả. Vẫn xảy ra những việc như đầu tư vốn sai mục đích, đầu tư quá lớn. Có nhiều doanh nghiệp Nhà nước đã bị lỗ, mà hệ thống kiểm soát không kịp cảnh báo từ sớm, đến khi hoạt động bị lỗ rất lớn rồi mới được quan tâm.	Đã xây dựng được mạng lưới kiểm soát thống nhất, có mặt tại các điểm chốt yếu. Hệ thống quy định về hoạt động kiểm soát vốn nhà nước khá đầy đủ và hoàn thiện.	Cách thức kiểm soát khá lạc hậu, chưa biết tận dụng các lợi thế về công nghệ mới, chưa áp dụng nhiều công nghệ thông tin, chưa liên kết số liệu trong mọi mặt hoạt động của doanh nghiệp lại để phân tích về doanh nghiệp sử dụng vốn nhà nước được tốt hơn.
Chuyên gia 5	Công tác kiểm soát vốn nhà nước tại các TĐKTNN/Tổng công ty đã được quan tâm và triển khai theo đúng quy định.	<ul style="list-style-type: none"> - Nhà nước đã xây dựng thể chế liên quan đến hoạt động kiểm soát vốn nhà nước như các Nghị định số 69, Nghị định số 81, Nghị định số 87. - Các tập đoàn đều có Điều lệ hoạt 	<ul style="list-style-type: none"> - Chế độ báo cáo còn chưa đồng bộ. - Bổ nhiệm cán bộ kiểm soát còn chưa rõ ràng, bổ nhiệm theo cảm tính của HĐQT công ty mẹ dẫn đến hiệu quả kiểm soát không cao.

STT	Đánh giá chung	Thành công	Hạn chế
		<p>động rõ ràng, từ đó là định hướng triển khai hoạt động kiểm soát.</p> <p>- Các công ty con của tập đoàn đều thành lập Ban kiểm soát nội bộ để cùng với một số Ban như Ban Tài chính, Ban Kế hoạch, Ban đầu tư... tham mưu cho hoạt động kiểm soát.</p>	
Chuyên gia 6	<p>Các TĐKTNN/Tổng công ty đều có quy mô rất lớn, sở hữu lượng vốn nhà nước cao. Do vậy, hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước trong nội bộ các Tập đoàn là hết sức cần thiết. Trong những năm trở lại đây, hoạt động này đã được Chính phủ quan tâm và giám sát chặt chẽ hơn. Trong nội bộ các tập đoàn, hoạt động này cũng được thực hiện theo đúng chỉ đạo của Chính phủ.</p>	<p>Công tác kiểm soát trong nội bộ tập đoàn được triển khai khiến hiệu quả hoạt động SXKD của các tập đoàn, Tổng công ty nhà nước có kết quả khả quan hơn: Tình hình tài chính minh bạch hơn, vốn nhà nước đầu tư vào tập đoàn được bảo toàn và phát triển, đóng góp số thu cho ngân sách nhà nước góp phần ổn định kinh tế vĩ mô và tăng trưởng kinh tế. Các chỉ tiêu tài chính tại công ty mẹ và các công ty con đạt mức khá.</p>	<p>Công tác kiểm soát sử dụng vốn nhà nước chưa được thực hiện thường xuyên, nên những sai phạm trong việc sử dụng vốn nhà nước tại các công ty con không được công ty mẹ phát hiện kịp thời để giảm thiểu tổn thất.</p> <p>Chưa có quy định và chế tài cụ thể ràng buộc trách nhiệm của kiểm soát viên cũng như trách nhiệm của Ban giám đốc trong hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước.</p>

STT	Đánh giá chung	Thành công	Hạn chế
Chuyên gia 7	<p>Các TĐKTNN/Tổng công ty được Nhà nước thành lập, đầu tư vốn và quản lý. Do đó, trách nhiệm của các TĐKTNN/Tổng công ty là bảo toàn và phát triển được số vốn đó thông qua các hoạt động đầu tư, kinh doanh. Về cơ bản, tôi thấy công tác kiểm soát vốn nhà nước tại các TĐKTNN/Tổng công ty đã được triển khai theo đúng chủ trương và quy định của Chính phủ.</p>	<p>Về thành công đã đạt được, tôi nhận thấy, tại các tập đoàn đều ban hành quy chế riêng về giám sát sử dụng vốn nhà nước trong nội bộ tập đoàn. Các quy chế đó đều bám sát và không sai lệch so với các văn bản hướng dẫn của Nhà nước như Nghị định 91/2015/NĐ-CP, Nghị định 81/2015/NĐ-CP, thông tư số 158/2013/TT-BTC... Theo đó, hoạt động kiểm soát đã được quy định rõ cho các bộ phận, xác định rõ chủ thể kiểm soát và khách thể kiểm soát. Tại các công ty con đều cho thành lập Ban kiểm soát nội bộ.</p>	<p>Tôi nhận thấy còn một số hạn chế như việc quản lý vốn nhà nước tại nội bộ tập đoàn còn lỏng lẻo, các thông tin chưa được công bố cụ thể, rõ ràng. Thêm vào đó, còn tồn tại sự chòng chéo trong kiểm soát sử dụng vốn nhà nước dẫn đến cơ chế kiểm soát công kênh, tốn kém chi phí nhưng hiệu quả mang lại chưa cao.</p>
Chuyên gia 8	<p>Nhà nước giao vốn cho các TĐKTNN và đã xây dựng một số văn bản quy định về hoạt động kiểm soát và sử dụng vốn nhà nước. Công tác kiểm soát sử dụng</p>	<p>Tại các TĐKTNN/Tổng công ty nhà nước đều đã thành lập các tổ chức, bộ phận kiểm tra, giám sát, kiểm toán nội bộ thông qua việc ban hành các quy chế, quy định, các chế độ báo cáo, Hệ</p>	<p>- Tình trạng quản lý chòng chéo khó có thể thực hiện được sự công khai minh bạch, mối quan hệ vẫn mang tính hành chính, “xin – cho” trước đây vẫn tồn tại.</p>

STT	Đánh giá chung	Thành công	Hạn chế
	vốn trong nội bộ tập đoàn đã được triển khai và có những tác động tích cực.	thống công nghệ thông tin, các phần mềm quản lý từ công ty con đến công ty mẹ và các Bộ, Ban, Ngành, tăng cường công tác kiểm tra, giám sát phản ánh và uốn nắn kịp thời các tồn tại trong việc kiểm soát quản lý vốn, tài sản nhà nước tại TĐKTNN/Tổng công ty nhà nước.	- Việc phân công, phân cấp giữa công ty mẹ và công ty con trong TĐKTNN/Tổng công ty nhà nước chỉ là văn bản mang tính hình thức sau khi đã có những mệnh lệnh, quyết định hoặc chỉ tiêu từ công ty mẹ giao cho công ty con.
Chuyên gia 9	Công tác kiểm soát được thực hiện tương đối tốt.	Nhà nước đã cho thành lập SCIC và công tác quản lý được thực hiện tương đối tốt. Các công ty được Nhà nước góp vốn và quản lý theo cơ chế công ty cổ phần và "mọi thứ" hiện nay được thực hiện khá minh bạch.	Mặc dù quy chế thì đã có nhưng theo tôi việc kiểm soát giữa công ty mẹ và công ty con chưa được thực hiện thường xuyên
Chuyên gia 10	Tôi cho rằng, công tác kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại các TĐKTNN/Tổng công ty nhà nước hiện nay đã được Chính phủ quan tâm và kiểm soát chặt chẽ hơn rất	Những thành công trong thời gian qua, theo tôi, Tập đoàn/Tổng công ty đã có sự phối hợp, tổ chức triển khai kiểm soát giữa công ty mẹ - công ty con, thành lập các Ban kiểm soát tại các	Hạn chế lớn nhất cần đề cập thì tôi nghĩ là các Tập đoàn/Tổng công ty thực sự chưa xây dựng một quy trình rõ ràng và tiêu chí hoàn thiện liên quan đến hoạt động kiểm soát

STT	Đánh giá chung	Thành công	Hạn chế
	<p>nhiều, đặc biệt là từ năm 2013 trở lại đây. Bản thân các Tập đoàn và các Tổng công ty cũng tuân thủ các quy định của Nhà nước về kiểm soát sử dụng vốn nhà nước, đồng thời, triển khai hoạt động này theo đúng văn bản hướng dẫn tại Tập đoàn.</p>	<p>công ty con. Về cơ bản, các bộ phận thực hiện hoạt động kiểm soát đều thực hiện đúng chức năng, vai trò của mình theo các quy định của Nhà nước, Điều lệ hoạt động của Tập đoàn và Nghị quyết Đại hội đồng cổ đông.</p>	<p>sử dụng vốn nhà nước.</p>

Nguồn: Tổng hợp từ các ghi chép trong buổi phỏng vấn chuyên gia

Câu hỏi 2: Ý kiến về các tiêu chí đánh giá hiệu quả hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại các TĐKTNN/Tổng công ty nhà nước Việt Nam trong thời gian qua?

STT	Ý kiến về các tiêu chí đánh giá hiệu quả hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước
Chuyên gia 1	Các tiêu chí hiện nay chưa chú trọng đúng mực với mục tiêu xây dựng được một hệ thống kiểm soát có khả năng nhận diện rủi ro, đánh giá rủi ro để có thể ngăn chặn được rủi ro một cách kịp thời.
Chuyên gia 2	Nhà nước đã đưa ra nhiều tiêu chí. Tuy nhiên, tiêu chí cụ thể về hiệu quả kiểm soát sử dụng vốn nhà nước thì chưa được đề cập một cách rõ ràng và chính thức.
Chuyên gia 3	Các tiêu chí đánh giá về hiệu quả SXKD là chưa đầy đủ. Cần đánh giá thêm các nội dung khác như so sánh năng lực cạnh tranh với thị trường trong nước và quốc tế, đánh giá về tính khả thi của các chiến lược kinh doanh, đánh giá về chất lượng đội ngũ nhân sự.
Chuyên gia 4	Bây giờ đang trong thời kỳ hội nhập mạnh mẽ. Để đồng vốn của Nhà nước được sử dụng hiệu quả, các tiêu chí cần được học tập từ các tiêu chuẩn kiểm soát từ các nước tiên tiến. Có nhiều công cụ đánh giá hoạt động, và hỗ trợ kiểm soát như ERP hoặc KPIs. Các tiêu chí của nước ta nên xem xét học hỏi từ các mô hình quản trị tiên tiến nói trên.
Chuyên gia 5	Các tiêu chí chưa được Nhà nước cũng như các Tập đoàn xây dựng cụ thể. Tuy nhiên, cần phải làm rõ mục tiêu của hoạt động kiểm soát là cảnh báo phòng ngừa. Do đó, cần xem xét các tiêu chí liên quan đến số dự án thành công hoặc thua lỗ, đề cao hệ thống kiểm soát rủi ro tài chính. Điều đó sẽ hạn chế thấp nhất tổn thất liên quan đến vốn nhà nước.
Chuyên gia 6	Các tiêu chí để đánh giá hiệu quả sử dụng vốn nhà nước chưa được xây dựng một cách cụ thể, các văn bản chủ yếu mới chỉ dừng lại ở tiêu chí đánh giá hiệu quả SXKD của Tập đoàn.
Chuyên gia 7	Các tiêu chí hiện nay còn được xây dựng một cách chung chung, chưa có văn bản chính thông quy định về các tiêu chí này. Thực tế hiện nay, các Tập đoàn dựa nhiều vào các con số liên quan đến kết quả tài chính và coi đây là một thước đo

STT	Ý kiến về các tiêu chí đánh giá hiệu quả hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước
	để đưa ra kết luận là hoạt động kiểm soát đã được thực hiện hiệu quả hay chưa.
Chuyên gia 8	Hiện nay Chính phủ chưa có tiêu chí cụ thể về hoạt động kiểm soát vốn nhà nước.
Chuyên gia 9	<p>Theo tôi, để xây dựng được bộ tiêu chí này là rất khó và hiện nay các TĐKTNN chưa thực sự chú trọng và ban hành chính thức bộ tiêu chí để đánh giá hiệu quả của hoạt động kiểm soát. Tuy nhiên, tiêu chí để đánh giá hiệu quả của hoạt động kiểm soát cần phải có:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mức độ thường xuyên trong việc thực hiện kiểm soát (tần suất thực hiện kiểm soát). - Cơ sở dữ liệu phục vụ cho kiểm soát có đảm bảo tính chính xác. - Tính công khai, minh bạch trong công bố các thông tin sau kiểm soát
Chuyên gia 10	Các tiêu chí đánh giá hiệu quả hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại các TĐKTNN/Tổng công ty chưa được xây dựng rõ ràng. Cụ thể, theo góc nhìn của cá nhân tôi, các Tập đoàn mới chỉ dừng lại ở việc đánh giá kết quả tài chính. Kết quả tài chính đó được coi là một tiêu chí để đưa ra kết luận rằng hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước đã tốt hay chưa. Còn thực sự bộ tiêu chí để đánh giá hiệu quả của hoạt động kiểm soát thì tôi nhận thấy chưa cụ thể lắm.

Nguồn: Tổng hợp từ các ghi chép trong buổi phỏng vấn chuyên gia

Câu hỏi 3: Đánh giá về hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước trong nội bộ TKV?

✓ Đánh giá chung

STT	Đánh giá về hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước trong nội bộ TKV
Chuyên gia 1	Hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV đang được thực thi nghiêm túc, đúng quy trình, đảm bảo đầy đủ chức năng và nhiệm vụ. Vấn đề cảnh báo rủi ro về vốn còn hạn chế.
Chuyên gia 2	Mọi hoạt động kinh doanh sản xuất trong các công ty thuộc TKV đều được báo cáo tới hệ thống kiểm soát, được hệ thống kiểm soát rà xét tính pháp lý, đảm bảo các mục tiêu và tiêu chí đã được giao.
Chuyên gia 3	Hoạt động kiểm soát là hoạt động nghiêm túc và minh bạch. TKV là một doanh nghiệp lớn, có ảnh hưởng và có tầm quan trọng đối với nền kinh tế. Do đó, hoạt động kiểm soát vốn tại đây rất được chú trọng. Tại TKV các kiểm soát viên làm việc rất cẩn thận và chặt chẽ.
Chuyên gia 4	Hoạt động kiểm soát tại TKV mới chỉ dừng ở mức độ kiểm soát tài chính. Các kiểm soát viên mới chỉ kiểm tra được việc sử dụng vốn đã đúng quy trình và pháp luật mà thôi. Nhưng việc kiểm soát này chưa phân tích được đồng vốn đó có chịu rủi ro thị trường không, so sánh hiệu quả vốn đó với thị trường, so sánh năng lực cạnh tranh của đơn vị sử dụng vốn... thì các kiểm soát viên chưa đạt được các yêu cầu đó.
Chuyên gia 5	TKV đã có Điều lệ hoạt động, có thành lập Ban kiểm soát nội bộ và triển khai hoạt động kiểm soát vốn nhà nước trong nội bộ tập đoàn theo đúng quan điểm, chỉ đạo của Chính phủ. Cần tăng cường vấn đề cảnh báo rủi ro về vốn và các hình thức kiểm soát sử dụng vốn.
Chuyên gia 6	Hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước trong nội bộ TKV đã được HĐQT công ty mẹ quan tâm và triển khai dựa trên các Nghị định của Chính phủ

STT	Đánh giá về hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước trong nội bộ TKV
Chuyên gia 7	Trong nội bộ TKV, hoạt động kiểm soát đã được triển khai. Về cơ bản cũng giống như các TĐKTNN khác đang hoạt động. Cần tăng cường các hình thức kiểm soát sử dụng vốn.
Chuyên gia 8	Đã triển khai kiểm soát vốn nhà nước trong nội bộ tập đoàn nhưng hiệu quả chưa thực sự tốt.
Chuyên gia 9	TKV đã triển khai hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước theo quy định của Chính phủ, tuân thủ pháp luật.
Chuyên gia 10	Không có ý kiến.

✓ Cụ thể

STT	Mô hình kiểm soát	Quy trình kiểm soát	Nội dung kiểm soát	Tiêu chí đánh giá hoạt động kiểm soát
Chuyên gia 1	Chưa ban hành mô hình kiểm soát một cách rõ ràng. Các văn bản hướng dẫn chỉ dừng lại ở các nhiệm vụ chung chung dành cho công ty mẹ và công ty con.	Chưa có quy trình	Nội dung kiểm soát đã được xác định tương đối rõ ràng và cụ thể	Chưa có bộ tiêu chí cụ thể, đặc biệt, chưa có văn bản nào đề cập đến tiêu chí đánh giá hiệu quả hoạt động của Ban kiểm soát nội bộ tại các công ty con
Chuyên gia 2	Chưa có mô hình một cách rõ ràng.	Chưa có	Nội dung kiểm soát tương đối toàn diện	Chưa xây dựng bộ tiêu chí cụ thể.
Chuyên gia 3	Mô hình có lẽ đã được đề cập nhưng cụ thể và áp dụng	Chưa có văn bản đề cập	Nội dung kiểm soát về cơ bản đã bao hàm các vấn đề	Chưa có bộ tiêu chí cụ thể.

STT	Mô hình kiểm soát	Quy trình kiểm soát	Nội dung kiểm soát	Tiêu chí đánh giá hoạt động kiểm soát
	trong thực tế thì chắc mô hình này còn chưa được hoàn chỉnh.		liên quan đến hoạt động kiểm soát vốn nhà nước.	
Chuyên gia 4	Cần sớm có mô hình hoàn thiện và hiệu quả để nâng cao chất lượng kiểm soát.	Chưa có quy trình.	Mới chủ yếu kiểm soát trên báo cáo tài chính. Cần kiểm soát được nhiều nội dung hơn.	Cần đưa ra những tiêu chí đánh giá được thực chất cốt lõi chất lượng hoạt động của doanh nghiệp hơn.
Chuyên gia 5	Chưa có mô hình cụ thể về kiểm soát sử dụng vốn nhà nước.	Chưa nghe thấy quy trình một cách cụ thể.	Nội dung kiểm soát được nêu rõ trong văn bản hướng dẫn.	Chưa có tiêu chí.
Chuyên gia 6	Chưa có mô hình kiểm soát rõ ràng.	Chưa có quy trình một cách chính xác	Đã có nội dung kiểm soát	Chưa xây dựng bộ tiêu chí cụ thể.
Chuyên gia 7	Chưa có mô hình cụ thể.	Chưa có quy định rõ về quy trình kiểm soát cụ thể như thế nào.	<ul style="list-style-type: none"> - Kiểm soát vốn nhà nước đã được các Tập đoàn sử dụng đúng mục đích chưa. - Kiểm soát hiệu quả tài chính - kinh tế - xã hội của vốn nhà nước được đầu tư. 	Chưa xây dựng bộ tiêu chí cụ thể

STT	Mô hình kiểm soát	Quy trình kiểm soát	Nội dung kiểm soát	Tiêu chí đánh giá hoạt động kiểm soát
			- Kiểm soát việc thực hiện quyền và trách nhiệm của các cơ quan đại diện để bảo toàn và phát triển vốn nhà nước.	
Chuyên gia 8	Chưa xây dựng mô hình kiểm soát rõ ràng.	Chưa có quy trình.	Nội dung kiểm soát bám sát văn bản hướng dẫn của Nhà nước.	Giống như các TĐKTNN khác, chưa xây dựng được tiêu chí rõ ràng.
Chuyên gia 9	Chưa xác định rõ mô hình kiểm soát mặc dù trong văn bản do TKV ban hành đã có quy định rõ về vai trò của công ty mẹ, con trong hoạt động kiểm soát.	Quy trình chưa được xây dựng một cách cụ thể.	Nội dung kiểm soát được xây dựng căn cứ vào các văn bản hướng dẫn của Chính phủ.	Tiêu chí chưa được xác định một cách rõ ràng.
Chuyên gia 10	Không có ý kiến	Không có ý kiến	Không có ý kiến	Không có ý kiến

Nguồn: Tổng hợp từ các ghi chép trong buổi phỏng vấn chuyên gia

Câu hỏi 4: Hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV đã đạt được những thành công nào trong giai đoạn 2011-2016?

STT	Thành công trong hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV giai đoạn 2011 - 2016
Chuyên gia 1	<p>Cảnh báo trước được rủi ro đối với số vốn nhà nước công ty mẹ dự định đầu tư vào công ty con.</p> <p>Cảnh báo trong đối với công ty con đang ở giai đoạn sử dụng vốn nhà nước. Việc xuất hiện hoạt động kiểm soát trong nội bộ tập đoàn cũng giúp công ty mẹ có sự cân nhắc kỹ lưỡng trong các dự án đầu tư. Ngoài ra, bộ máy kiểm soát cũng hỗ trợ HĐQT trong triển khai và cập nhật các chủ trương, chính sách của Nhà nước.</p>
Chuyên gia 2	<p>Hoạt động kiểm soát đã làm tốt nhiệm vụ được giao, là cầu nối giữa công ty mẹ với công ty con.</p> <p>Hoạt động kiểm soát không gây ảnh hưởng tiêu cực nào đến hoạt động kinh doanh của công ty con, mà còn tích cực giúp công ty con đảm bảo tính chính xác và pháp lý trong các quyết định kinh doanh của mình.</p>
Chuyên gia 3	<p>Các kiểm soát viên đã sát sao trong mọi hoạt động của các doanh nghiệp thuộc TKV. Giúp cho các doanh nghiệp hoạt động đúng pháp luật, đúng quy trình. Giúp cho công ty mẹ, tập đoàn TKV luôn quản lý chặt chẽ được mọi tình hình liên quan đến các công ty con.</p>
Chuyên gia 4	<p>Đã cơ bản xây dựng thành công hệ thống kiểm soát, đã đi vào hoạt động ổn định, tạo ra một chế độ làm việc hài hòa trong nội bộ TKV.</p>
Chuyên gia 5	<p>Có hai thành công nổi bật cần được đề cập, đó là các ông ty con của TKV đã có Ban kiểm soát nội bộ và chế độ báo cáo được thực hiện theo định kỳ, các văn bản báo cáo được công ty con gửi lên công ty mẹ theo đúng thời hạn quy định.</p>
Chuyên gia 6	<p>TKV đã có văn bản hướng dẫn kiểm soát sử dụng vốn nhà nước. Công ty mẹ và công ty con đều đã được xác định rõ vai trò và trách nhiệm trong hệ thống kiểm soát.</p>
Chuyên gia 7	<p>Tôi cho rằng, TKV đã triển khai các hoạt động liên quan đến kiểm soát sử dụng vốn nhà nước, ban hành quy chế giám sát tài chính và đánh giá hiệu quả hoạt động với công ty mẹ và các công ty con. Các công ty con đều có Ban kiểm soát</p>

STT	Thành công trong hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV giai đoạn 2011 - 2016
	nội bộ và hoạt động theo đúng các quy định đã được xây dựng. Định kỳ theo quy định, Ban kiểm soát nội bộ tại công ty con phối hợp với Ban giám đốc công ty con gửi báo cáo kết quả kiểm soát sử dụng vốn nhà nước lên công ty mẹ.
Chuyên gia 8	Theo hiểu biết của tôi, TKV đã ban hành các Quy chế quy định về vấn đề kiểm soát sử dụng vốn nhà nước trong nội bộ tập đoàn. Vị trí và trách nhiệm của các công ty con mẹ và công ty con đều đã được quy định rõ trong quy chế này. Bước đầu, kết quả của kiểm soát cũng có tác dụng ngăn ngừa và cảnh báo đối với những sai phạm trong công tác kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV.
Chuyên gia 9	Theo tôi, thành công của TKV trong hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước là đã thực hiện kiểm soát một cách tích cực, bám sát quy định của Nhà nước. Tại công ty mẹ và công ty con đều cho thành lập Ban kiểm soát và hoạt động một cách nghiêm túc, đúng chức trách.
Chuyên gia 10	Theo tôi được biết, với những quy định của Chính phủ, TKV đã nghiêm túc triển khai các hoạt động liên quan đến kiểm soát sử dụng vốn nhà nước, ban hành quy chế giám sát tài chính và đánh giá hiệu quả hoạt động với công ty mẹ và các công ty con. Từ đó, tại các công ty con đều cho thành lập Ban kiểm soát nội bộ và hoạt động theo đúng các quy định đã được xây dựng. Thêm vào đó, báo cáo giám sát tài chính hàng năm do Ban kiểm soát và Ban giám đốc công ty con gửi lên công ty mẹ cũng đầy đủ các nội dung, chỉ ra các mặt còn tồn tại để khắc phục trong những năm tiếp theo.

Nguồn: Tổng hợp từ các ghi chép trong buổi phỏng vấn chuyên gia

Câu hỏi 5: Hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV còn tồn tại những hạn chế nào?

STT	Hạn chế của hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV
Chuyên gia 1	Chưa ai đánh giá, nhận xét về chất lượng của các kiểm soát viên. Thế nào là kiểm soát viên tốt, thế nào là kiểm soát viên chưa hoàn thành nhiệm vụ... Do đó, các kiểm soát viên vẫn chưa phát huy hết vai trò và năng lực trong các công tác của mình.
Chuyên gia 2	Các kiểm soát viên còn yếu về các nghiệp vụ và kinh nghiệm liên quan tới các hoạt động kinh doanh quốc tế. Đối với các hoạt động có yếu tố nước ngoài, các đơn hàng xuất nhập khẩu, các nghiệp vụ liên quan đến thị trường tỷ giá hối đoái, một số hoạt động mua bán phái sinh... thì các kiểm soát viên còn yếu chuyên môn. Ngược lại hoạt động có yếu tố nước ngoài lại cần sự nhanh nhạy, sắc bén, và tính cam kết về thời gian. Các kiểm soát viên nên nâng cao trình độ về chuyên môn nghiệp vụ kinh doanh với các hoạt động liên quan tới quốc tế.
Chuyên gia 3	Ban kiểm soát công ty mẹ và Ban kiểm soát công ty con chưa có sự phối hợp với nhau.
Chuyên gia 4	Hạn chế rất rõ ràng là hoạt động kiểm soát mới chỉ kiểm soát được các thông số đã xảy ra, đã có dữ liệu. Chưa đánh giá được rủi ro, chưa cảnh báo được rủi ro, chưa dự báo được thị trường. Các phân tích mang tính đơn độc, không xét trên sự so sánh đối chiếu với thị trường cả trong nước và quốc tế.
Chuyên gia 5	Tác dụng cảnh báo ngăn ngừa của hoạt động kiểm soát còn rất hạn chế. TKV có kết quả kinh doanh chưa tốt trong giai đoạn 2011-2016, tỷ lệ dự án không mang lại hiệu quả chiếm tỷ lệ lớn (dự án Bô-xít, dự án xây dựng cảng chung chuyển than...). Việc xác định kế hoạch, tổ chức thực hiện khắc phục, ngăn ngừa và cải tiến trong công tác kiểm soát còn hạn chế.
Chuyên gia 6	Hạn chế lớn nhất là chưa xây dựng được bộ tiêu chí đánh giá kết quả của hoạt động kiểm soát. Khi bộ tiêu chí này chưa được đề cập rõ thì chưa thể gắn trách nhiệm của Kiểm soát viên đối với hoạt động kiểm soát vốn được.
Chuyên gia 7	Quy chế về giám sát, quản lý vốn nhà nước mặc dù đều đã được xây dựng, nhưng các nội dung trong đó còn nhiều điểm chưa phù hợp và rõ ràng. Một hạn chế nữa rất đáng lưu tâm là việc bổ nhiệm các nhân sự quan trọng tại công

STT	Hạn chế của hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV
	ty thông thường vẫn do công ty mẹ quyết định. Như vậy, việc phân cấp quyền hạn và trách nhiệm giữa công ty mẹ - con vẫn chỉ trên văn bản. Còn thực tế, công ty mẹ vẫn đang "nhúng tay" quá sâu vào hoạt động của công ty con.
Chuyên gia 8	<ul style="list-style-type: none"> - Chế độ trách nhiệm chưa cao, tiền lương, thu nhập của cán bộ công chức thực hiện nhiệm vụ quản lý vốn tại TĐKTNN/Tổng công ty nhà nước còn thấp chưa đủ đáp ứng nhu cầu. - Chế tài xử phạt và biện pháp quản lý đối với các cán bộ thực hiện nhiệm vụ kiểm soát chưa rõ ràng. - Hoạt động kiểm soát còn nặng tính hình thức, báo cáo, không tạo ra tính "đột xuất" trong hoạt động kiểm soát nên nhiều công ty con còn đối phó.
Chuyên gia 9	<p>Thứ nhất, sự phối hợp giữa công ty mẹ và công ty con chưa thực sự nhịp nhàng.</p> <p>Thứ hai, việc công bố thông tin còn mang tính hình thức.</p> <p>Thứ ba, tại nhiều công ty, việc kiểm soát còn theo "kế hoạch", được báo trước nên các công ty con có sự chuẩn bị, đối phó. Do đó, kết quả kiểm soát chưa mang lại giá trị trong quản lý.</p>
Chuyên gia 10	Hạn chế còn tồn tại chắc không chỉ tồn tại ở TKV mà còn tồn tại ở nhiều các Tập đoàn khác. Hiện nay, quy chế về giám sát, quản lý vốn nhà nước mặc dù đều đã được xây dựng, nhưng các nội dung trong đó còn nhiều điểm chưa phù hợp và rõ ràng: cụ thể như đánh giá hiệu quả kiểm soát vốn nhà nước tại Tập đoàn như thế nào? Dựa vào đâu để đưa ra các đánh giá?. Tôi nhận thấy một điểm yếu nữa trong công tác kiểm soát sử dụng vốn nhà nước là việc thưởng, phạt các bộ phận, cá nhân liên quan đến hoạt động kiểm soát còn chưa thích đáng, dẫn đến cũng làm giảm hiệu quả hoạt động kiểm soát vốn nhà nước tại Tập đoàn.

Nguồn: Tổng hợp từ các ghi chép trong buổi phỏng vấn chuyên gia

Câu hỏi 6: Nguyên nhân của hạn chế trong kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV?

STT	Nguyên nhân đến từ công ty mẹ của Tập đoàn	Nguyên nhân đến từ các công ty con	Nguyên nhân thuộc về môi trường kiểm soát
Chuyên gia 1	<p>Bản thân công ty mẹ cũng đang tồn tại quá nhiều công ty trực thuộc khiến cho bộ máy công kênh, hoạt động kiểm soát trở nên phức tạp hơn. Môi liên hệ kiểm soát trong nội bộ TKV chông chéo và phức tạp.</p> <p>Khi nhận được báo cáo kết quả kiểm soát của công ty con, công ty mẹ còn "chậm" trong việc đưa ra các kết luận liên quan đến hoạt động kiểm soát vốn nhà nước.</p>	<p>Các công ty con chưa thực sự coi trọng vai trò của hoạt động kiểm soát. Nếu đánh giá một cách chủ quan, hiện nay, các công ty con đang thực hiện hoạt động kiểm soát do công ty mẹ đã đề ra "quy trình" thì phải thực hiện. Kết quả kiểm soát thiên về đối phó hơn là phối hợp cùng công ty mẹ để cảnh báo phòng ngừa.</p>	<p>Các mẫu biểu báo cáo mang nặng tính thủ tục hành chính thay vì chỉ ra những yếu kém, sai phạm liên quan đến hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước.</p> <p>Nhiều văn bản tuy được gửi đi các "địa chỉ" khác nhau nhưng nội dung yêu cầu lại giống nên có sự trùng chéo nhau trong văn bản hướng dẫn.</p>
Chuyên gia 2	<p>Công tác bổ nhiệm, tuyển dụng, đào tạo đội ngũ kiểm soát viên chưa được Tập đoàn chú trọng thích đáng. Năng lực trình độ chuyên môn của đội ngũ cán bộ chuyên trách và chuyên nghiệp đại diện cho chủ sở hữu còn hạn chế. Việc nâng cao trình độ nghiệp vụ cho ban kiểm soát chưa được chú ý.</p>	<p>Các công ty con chưa thực sự chú trọng và đề cao vai trò của hoạt động kiểm soát. Hoạt động kiểm soát được các công ty con coi là một phần "việc" phải làm, chứ chưa đi vào mục tiêu của kiểm soát là ngăn ngừa và cảnh báo sai phạm liên quan đến sử dụng vốn nhà nước.</p>	<p>TKV là một TĐKT có hoạt động SXKD khá đặc thù, do vậy, các văn bản quy định, hướng dẫn hoạt động kiểm soát sử dụng vốn cần có những quy định rõ để dễ dàng triển khai trong thực tế. Hiện nay, các văn bản hướng dẫn cũng chỉ tồn tại ở những quy định chung chung.</p>

STT	Nguyên nhân đến từ công ty mẹ của Tập đoàn	Nguyên nhân đến từ các công ty con	Nguyên nhân thuộc về môi trường kiểm soát
Chuyên gia 3	Tại TKV có Ban kiểm soát do Nhà nước thành lập, Ban kiểm soát do công ty mẹ thành lập và ban kiểm soát nội bộ tại công ty con. Tuy nhiên, Công ty mẹ lại chưa có quy định nhằm khai thác, hay nói cách khác là quy định mối quan hệ giữa 3 "Ban" kiểm soát này. Công tác chỉ đạo hướng dẫn Ban kiểm soát công ty con còn hạn chế.	Ban giám đốc và Ban kiểm soát nội bộ tại công ty con chưa có sự phối hợp chặt chẽ với nhau trong triển khai kiểm soát vốn nhà nước. Mối quan hệ vẫn thiên về "báo cáo theo quy trình".	Có quá nhiều đầu mối quy định, hướng dẫn về giám sát, sử dụng vốn nhà nước trong doanh nghiệp, các mẫu biểu báo cáo chưa đồng bộ, vừa "thừa" lại vừa "thiếu".
Chuyên gia 4	Chưa có hướng dẫn cụ thể, thống nhất về hệ thống chỉ tiêu, tiêu chí và phương pháp giám sát, kiểm soát, đánh giá của Tập đoàn với các công ty thành viên, đặc biệt là trong công tác kiểm soát sử dụng vốn nhà nước.	Các công ty con còn "đối phó" với hoạt động kiểm soát.	Cơ chế thưởng phạt gắn với hoạt động kiểm soát chưa rõ, chưa khích lệ được đội ngũ kiểm soát viên nâng cao tinh thần làm trong hoạt động kiểm soát, đồng thời chưa gắn được trách nhiệm của kiểm soát viên khi chưa hoàn thành nhiệm vụ.

STT	Nguyên nhân đến từ công ty mẹ của Tập đoàn	Nguyên nhân đến từ các công ty con	Nguyên nhân thuộc về môi trường kiểm soát
Chuyên gia 5	<p>- Hạn chế quá lớn của công ty mẹ là có nhiều công ty con trực thuộc. Quá trình tái cơ cấu không được xử lý triệt để dẫn đến việc đưa một số công ty độc lập sáp nhập vào công ty mẹ. Từ đó, công tác kiểm soát vốn nhà nước thêm phức tạp và gặp nhiều vấn đề.</p> <p>- Quy chế nội bộ chưa thực sự minh bạch.</p>	<p>- Tính chấp hành của công ty con chưa tốt: báo cáo đầy đủ nhưng thông tin trong báo cáo lại không chính xác.</p> <p>- Nhiều công ty con có quy mô lớn, lượng vốn nhà nước đầu tư cao. Tuy nhiên, quy định Ban kiểm soát chỉ gồm 03 thành viên có thể dẫn đến không đảm bảo chất lượng kiểm soát.</p>	<p>- Thẻ chế, tiêu chuẩn, quy trình kiểm soát chưa khoa học và đồng bộ.</p>
Chuyên gia 6	<p>Công ty mẹ chưa xây dựng được các tiêu chí kiểm soát một cách chuẩn xác, đồng thời chưa kiểm soát được khả năng xảy ra rủi ro tài chính và kiểm soát nguy cơ phá sản của các công ty con.</p>	<p>Chất lượng thông tin trong các báo cáo do công ty con cung cấp còn nhiều hạn chế, thậm chí sai lệch.</p>	<p>Cơ sở pháp lý liên quan đến hoạt động kiểm soát mặc dù đã được Chính phủ ban hành tuy nhiên vẫn gặp phải tình trạng chông chéo thông tin trong các văn bản hướng dẫn.</p>
Chuyên gia 7	<p>Công ty mẹ chưa xây dựng được văn bản hướng dẫn kiểm soát vốn một cách rõ ràng, dẫn đến, trong thực tế khi triển khai còn rất vướng mắc, lúng túng.</p>	<p>Các công ty con triển khai hoạt động kiểm soát còn thiên về hình thức, nộp báo cáo cho đúng theo quy định. Thông tin từ các báo cáo</p>	<p>Văn bản pháp lý liên quan đến kiểm soát sử dụng vốn nhà nước do Nhà nước ban hành để áp dụng tại các TĐKTNN và văn bản do TKV ban</p>

STT	Nguyên nhân đến từ công ty mẹ của Tập đoàn	Nguyên nhân đến từ các công ty con	Nguyên nhân thuộc về môi trường kiểm soát
		chưa có nhiều giá trị đối với hoạt động kiểm soát.	hành để áp dụng trong nội bộ tập đoàn còn chung chung, chưa gắn với đặc thù riêng của TKV nên gây khó khăn cho công ty con khi áp dụng trên thực tế.
Chuyên gia 8	Công ty mẹ còn can thiệp sâu vào hoạt động của công ty con, do đó, hoạt động kiểm soát còn chông chéo, phức tạp khi triển khai trong thực tế.	Tại nhiều công ty con, Ban giám đốc và Ban kiểm soát nội bộ còn đối phó, thiếu trung thực trong công tác báo cáo kết quả hoạt động kiểm soát.	Hệ thống văn bản báo cáo theo yêu cầu của hoạt động kiểm soát còn chưa đồng bộ và hình thức.
Chuyên gia 9	- Công ty mẹ không đảm bảo được tính bất ngờ trong kiểm soát.	- Công ty con đối phó, chưa thực sự tham gia tích cực và cung cấp thông tin chính xác phục vụ cho hoạt động kiểm soát.	Các văn bản hướng dẫn chưa mang tính nhất quán, có hệ thống. Nhiều văn bản còn mâu thuẫn nhau dẫn đến khó khăn cho TKV trong quá trình triển khai.
Chuyên gia 10	- Năng lực của Kiểm soát viên còn hạn chế, chưa chuyên sâu. - Bộ máy kiểm soát còn cồng kềnh, sự phối hợp còn chưa chặt chẽ.	- Ban kiểm soát nội bộ được thành lập nhưng nhiều kiểm soát viên còn mang tính kiêm nhiệm nên chưa chú trọng vào công việc kiểm soát, không đảm bảo tính độc lập và khách quan trong	Khung khổ pháp lý về kiểm soát vốn nhà nước tuy đã được ban hành nhưng chưa có tính hệ thống, nhất quán. Nhiều văn bản hướng dẫn dẫn khó áp dụng khi triển khai

STT	Nguyên nhân đến từ công ty mẹ của Tập đoàn	Nguyên nhân đến từ các công ty con	Nguyên nhân thuộc về môi trường kiểm soát
		công việc. - Các báo cáo hàng năm được chuẩn bị để gửi lên công ty mẹ còn mang tính hình thức.	trong thực tế.

Nguồn: Tổng hợp từ các ghi chép trong buổi phỏng vấn chuyên gia

Câu hỏi 7: Gợi ý về giải pháp hoàn thiện kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV?

STT	Gợi ý về giải pháp hoàn thiện kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV
Chuyên gia 1	Các công ty thuộc TKV cần hoàn thiện các quy chế hoạt động, trong đó đặc biệt chú ý hoàn thiện các mối liên kết dọc giữa công ty mẹ với các doanh nghiệp thành viên và liên kết ngang giữa các doanh nghiệp thành viên với nhau về giao dịch SXKD, về đầu tư, vốn, tài chính, về phân chia nguồn lực và lợi ích, theo đặc thù của TKV và đặc biệt cả trong công tác kiểm soát sử dụng vốn nhà nước. Trong kiểm soát sử dụng vốn nhà nước, cần đồng thời quan tâm đến kiểm soát tài sản của nhà nước được đầu tư tại Tập đoàn.
Chuyên gia 2	Công ty mẹ cần tăng tần suất đánh giá, có thể theo quý hoặc nửa năm; đẩy sớm việc xác nhận kết quả đánh giá để làm tăng hiệu quả của việc đánh giá, kiểm soát sử dụng vốn nhà nước trong quản trị Tập đoàn nhằm bảo toàn nguồn vốn. Chú trọng quá trình "kiểm soát trước" để loại bỏ bớt các rủi ro trong đầu tư vốn nhà nước. Chú trọng công tác tổ chức thực hiện kiểm tra việc thực thi khắc phục, phòng ngừa và cải tiến công tác kiểm soát vốn nhà nước.
Chuyên gia 3	Tăng cường công khai và minh bạch thông tin về TKV và thiết lập cơ chế thông tin đa chiều giữa các công ty trong TKV. Định rõ trách nhiệm cung cấp thông tin, chế độ báo cáo định kỳ và đột xuất, của các đối tượng được giám sát, đánh giá, trong đó có cả trách nhiệm chế độ công bố thông tin và các biện pháp xử lý khi có kết quả giám sát, đánh giá. Cần xây dựng, thiết lập hệ thống thông tin và cơ sở dữ liệu đầy đủ, tin cậy, cập nhật, rõ ràng, minh bạch về các công ty đặc biệt là các công ty con 100% vốn chủ sở hữu của nhà nước và các doanh nghiệp có vốn nhà nước khác
Chuyên gia 4	<ul style="list-style-type: none"> - Mạnh dạn cho dừng ngay các dự án hoạt động không hiệu quả. Hoạt động kiểm soát phải chỉ ra được những dự án đã hút lượng vốn lớn, thời gian đầu tư đã dài nhưng chưa mang lại bất cứ hiệu quả nào. - Các công ty con đã hoàn thành việc cổ phần hóa cần có chủ trương niêm yết thông tin lên sàn chứng khoán để minh bạch hóa các thông tin và tăng cường hiệu quả của hoạt động kiểm soát.

STT	Gợi ý về giải pháp hoàn thiện kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV
Chuyên gia 5	- Hệ thống quản trị doanh nghiệp phải tốt, thông tin phải được công bố rộng rãi; Hệ thống kiểm soát phải được rà soát lại một cách toàn diện, bớt chồng chéo và tăng hiệu quả; Đẩy nhanh tái cơ cấu tại TKV
Chuyên gia 6	Do đặc thù của ngành than - khoáng sản là chi phí đầu tư lớn, thời gian đầu tư dài, do vậy, cần có hệ thống kiểm soát được xây dựng trên cơ sở định hướng và thống nhất chiến lược SXKD. Có như vậy, hoạt động kiểm soát mới phát huy đúng vai trò của nó.
Chuyên gia 7	Về giải pháp, tôi nghĩ rằng, trên cơ sở các hoạt động liên quan đến kiểm soát sử dụng vốn nhà nước đã được triển khai tại TKV thì TKV cần làm rõ hơn bằng cách xây dựng một quy trình kiểm soát rõ ràng, nội dung kiểm soát phù hợp với thực tế, các tiêu chí đánh giá hoạt động kiểm soát phải gắn với trách nhiệm của "người" thực hiện kiểm soát. Và sau cùng là các thông tin phải được công bố một cách minh bạch, rộng rãi. Có như vậy mới ngăn chặn và phát hiện những vấn đề tiêu cực trong hoạt động kiểm soát và sử dụng vốn nhà nước tại TKV nói riêng và tại các TĐKTNN nói chung.
Chuyên gia 8	<ul style="list-style-type: none"> - TKV cần khẩn trương cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước theo đúng tiến độ đã đề ra. - Công ty mẹ không nên can thiệp quá sâu vào hoạt động của công ty con. - Cần xây dựng chế tài thưởng phạt rõ ràng đối với cán bộ làm nhiệm vụ kiểm soát.
Chuyên gia 9	Quan trọng nhất là đưa ra cơ sở pháp lý để thực hiện kiểm soát. Ngoài ra, trong nội bộ TKV cần xác định rõ bộ dữ liệu và quy trình thực hiện kiểm soát. Tăng cường các hình thức kiểm soát.
Chuyên gia 10	Tôi cho rằng, cơ chế kiểm soát là do "con người" đề ra và cũng do "con người" thực hiện nó. Vì vậy, hoạt động kiểm soát sẽ thực sự tốt khi giải quyết được hai yếu tố: trình độ của người thực hiện kiểm soát và cơ chế thưởng phạt nhằm gắn trách nhiệm của Ban kiểm soát vào công việc được giao.

Nguồn: Tổng hợp từ các ghi chép trong buổi phỏng vấn chuyên gia

Câu hỏi 8: Ý kiến về quan điểm cần phải thành lập một cơ quan chuyên trách làm đại diện chủ sở hữu đối với DNNN và cổ phần, vốn góp của Nhà nước tại doanh nghiệp?

STT	Ý kiến về quan điểm cần phải thành lập một cơ quan chuyên trách làm đại diện chủ sở hữu đối với DNNN và cổ phần, vốn góp của Nhà nước tại doanh nghiệp
Chuyên gia 1	<p>Tôi đồng tình với quan điểm trên. Bởi lẽ, cơ quan này sẽ thống nhất quyền và trách nhiệm của đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp thay vì phân tán ở nhiều cơ quan như hiện nay. Tuy nhiên, tôi cho rằng cơ quan chuyên trách này nên nghiêng về quản lý tài sản nhà nước hơn quản lý vốn. Như vậy, Nhà nước đã nghiêng về phát triển các TĐKTNN theo định hướng của thị trường, xem tài sản đó vận hành có tốt không? Theo tôi, đây là một sự tiến bộ về quan điểm trong quản lý nhà nước đối với các TĐKT.</p> <p>Có một điểm Nhà nước cũng cần làm rõ khi thành lập cơ quan chuyên trách này, đó là, nếu công ty mẹ của tập đoàn là CTCP, thì mô hình quản lý của Nhà nước sẽ thay đổi theo hướng nào cho phù hợp khi Nhà nước không còn là chủ sở hữu duy nhất tại công ty mẹ.</p>
Chuyên gia 2	<p>Tôi nhất trí. Việc đổi mới mô hình quản lý vốn nhà nước và thành lập cơ quan chuyên trách làm đại diện chủ sở hữu đối với DNNN và vốn nhà nước tại doanh nghiệp là cần thiết, nhằm thể chế hóa và tổ chức thực hiện chủ trương của Đảng về đổi mới mô hình cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước.</p> <p>Nếu thành lập được cơ quan này sẽ tách bạch chức năng quản lý nhà nước với chức năng chủ sở hữu nhà nước, tạo ra sự bình đẳng cho DNNN trong cạnh tranh với khu vực tư nhân, nhờ đó kiến tạo môi trường kinh doanh lành mạnh, thúc đẩy tăng trưởng, phát triển và tiến bộ xã hội.</p>

STT	Ý kiến về quan điểm cần phải thành lập một cơ quan chuyên trách làm đại diện chủ sở hữu đối với DNNN và cổ phần, vốn góp của Nhà nước tại doanh nghiệp
Chuyên gia 3	<p>Tôi đồng tình với ý kiến trên. Việc thành lập cơ quan chuyên trách của Chính phủ về quản lý vốn nhà nước nhằm quản lý chặt chẽ nguồn vốn này đầu tư vào tập đoàn nhằm hạn chế tiến tới khắc phục tình trạng thất thoát lãng phí. Cơ quan chuyên trách này có thể tạo sự đột phá thay đổi cơ bản trong việc quản lý DNNN, tách biệt chức năng quản lý nhà nước với chức năng chủ sở hữu doanh nghiệp. Theo đó, các tập đoàn có thể chủ động hơn trong hoạt động SXKD theo định hướng của thị trường.</p>
Chuyên gia 4	<p>Tôi ủng hộ quan điểm trên. Việc thành lập cơ quan chuyên trách làm đại diện chủ sở hữu đối với DNNN và vốn nhà nước tại doanh nghiệp có nhiệm vụ giúp Chính phủ quản lý, giám sát có hiệu quả vốn và tài sản nhà nước tại các doanh nghiệp, thực hiện các chủ trương, định hướng của Đảng và Nhà nước về tái cơ cấu, thoái vốn, sắp xếp, đổi mới và nâng cao hiệu quả DNNN; tập trung nguồn vốn nhà nước đang đầu tư tại doanh nghiệp để đầu tư phát triển các ngành, lĩnh vực chiến lược, tạo động lực phát triển nhanh cho các ngành, lĩnh vực khác và nền kinh tế. Cơ quan chuyên trách này được thành lập là một bước để đưa quản lý vốn nhà nước vào trật tự và hiệu quả hơn. Điều này cũng một lần nữa khẳng định rõ ràng hơn đối tượng, phạm vi và mức độ tham gia của Nhà nước vào hoạt động kinh tế của các TĐKTNN.</p>
Chuyên gia 5	<p>Đồng tình với quan điểm trên. Việc thành lập một cơ quan chuyên trách là cần thiết và đã đến lúc phải thành lập. Thực trạng quản lý vốn nhà nước tại các TĐKTNN/Tổng công ty hiện đang được giao cho đa Bộ, đa "người quản lý" thì nay cần thiết phải thu về một đầu mối, tức sẽ cho thành lập một cơ quan chuyên trách làm đại diện phần vốn chủ sở hữu tại các DNNN nói chung.</p> <p>Tuy nhiên, để cơ quan này phát huy đúng hiệu quả như mục tiêu đã đề ra thì cần đáp ứng các điều kiện sau:</p>

STT	Ý kiến về quan điểm cần phải thành lập một cơ quan chuyên trách làm đại diện chủ sở hữu đối với DNNN và cổ phần, vốn góp của Nhà nước tại doanh nghiệp
	<ul style="list-style-type: none"> - Cơ quan chuyên trách này trước tiên phải am hiểu về doanh nghiệp, tôn trọng quyền tự chủ trong các quyết định về SXKD của doanh nghiệp và để doanh nghiệp thúc đẩy công tác quản trị theo thông lệ thị trường. - Cơ quan này phải giữ đúng vai trò như một cổ đông tại các doanh nghiệp được nhà nước đầu tư vốn thay vì giữ vai trò là một cấp quản lý. Do vậy, nhiệm vụ đề ra của cơ quan này là bảo toàn được phần vốn đầu tư, vừa kiểm soát vừa đặt mục tiêu sinh lời trên đồng vốn bỏ ra. - Cơ chế tuyển dụng nhân sự nên thực hiện ký kết các hợp đồng thay vì cơ chế bổ nhiệm cán bộ, như vậy mới chọn được người tài.
Chuyên gia 6	Tôi ủng hộ quan điểm trên. Tuy nhiên, để thành công thì cơ quan chuyên trách được thành lập phải thực sự đảm bảo tách biệt giữa yếu tố quản lý nhà nước với yếu tố kinh doanh - tạo ra giá trị cho cổ đông.
Chuyên gia 7	Tôi đồng tình với quan điểm trên. Tuy nhiên, về mô hình hoạt động của cơ quan này, qua thực tiễn gần 10 năm tiếp nhận và thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại hơn 1.000 doanh nghiệp của SCIC và nghiên cứu kinh nghiệm của một số nước trên thế giới; để đáp ứng yêu cầu của tiến trình tái cơ cấu, đổi mới, sắp xếp DNNN; cơ quan này nên hoạt động theo mô hình doanh nghiệp trên cơ sở nâng cấp mô hình SCIC.
Chuyên gia 8	Để giúp Cơ quan quản lý nhà nước đánh giá việc tuân thủ quy định về phạm vi, quy trình, thủ tục, thẩm quyền và hiệu quả đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp; đánh giá đầy đủ, kịp thời tình hình tài chính và hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp để có biện pháp khắc phục tồn tại, hoàn thành mục tiêu, kế hoạch kinh doanh, nhiệm vụ công ích, nâng cao hiệu quả sản xuất, kinh doanh và khả năng cạnh tranh; giúp nhà nước, cơ quan đại diện chủ sở hữu kịp thời phát hiện các yếu kém trong hoạt động SXKD của doanh nghiệp, cảnh báo và đề ra biện pháp chấn chỉnh; thực

STT	Ý kiến về quan điểm cần phải thành lập một cơ quan chuyên trách làm đại diện chủ sở hữu đối với DNNN và cổ phần, vốn góp của Nhà nước tại doanh nghiệp
	<p>hiện công khai minh bạch tình hình tài chính của doanh nghiệp nhà nước; nâng cao trách nhiệm của doanh nghiệp trong việc chấp hành các quy định của pháp luật trong quản lý và sử dụng vốn, tài sản nhà nước đầu tư vào SXKD tại doanh nghiệp, kiểm soát vốn nhà nước và phản ánh đầy đủ qua việc bảo toàn và phát triển của vốn chủ sở hữu nhà nước. Theo quan điểm của tôi là phải thành lập một cơ quan chuyên trách làm đại diện chủ sở hữu đối với DNNN và cổ phần, vốn góp của Nhà nước tại doanh nghiệp. Điều này cũng đã được Luật doanh nghiệp số 68/2014/QH13 và các Nghị định của chính phủ hướng dẫn thi hành Luật Doanh nghiệp quy định rõ đối với DNNN và doanh nghiệp có cổ phần vốn góp của Nhà nước tại doanh nghiệp</p>
Chuyên gia 9	<p>Tôi nghĩ là rất cần thiết và đã đến lúc. Cần thiết để giảm quyền lực của Nhà nước tại các Tập đoàn. Và cơ bản nhất là tách bạch quyền sở hữu và quyền sử dụng vốn nhà nước để đảm bảo tính khách quan.</p>
Chuyên gia 10	<p>Tôi đồng tình với quan điểm trên. Hiện nay, lượng vốn nhà nước đầu tư cho các TĐKTNN/Tổng công ty là rất lớn, Nhà nước chỉ nên giữ vai trò chủ sở hữu và cần thành lập một cơ quan chuyên quản lý vốn nhà nước, đảm bảo số vốn này được đầu tư đúng mục đích và mang lại hiệu quả cao nhất. Cơ quan được thành lập có vai trò thu gọn đầu mối trong việc quản lý số vốn nhà nước lên tới hàng trăm tỷ USD, tránh phân tán ra quá nhiều đầu mối (ở các bộ ngành, các địa phương, thậm chí cả Chính phủ và SCIC). Đây là biện pháp để tách chức năng quản lý nhà nước về kinh tế và chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước tại các TĐKTNN hiện nay. Tôi nghĩ đây cũng là giải pháp thích hợp ở thời điểm này và chủ trương này cũng được Chính phủ cân nhắc rất nhiều.</p>

Nguồn: Tổng hợp từ các ghi chép trong buổi phỏng vấn chuyên gia

PHỤ LỤC 5

Danh sách các đơn vị thành viên thuộc TKV

A. Các công ty con TNHH một thành viên

1. Tổng công ty Công nghiệp Hóa chất mỏ- Vinacomin
2. Công ty TNHH MTV Hoa tiêu hàng hải- TKV
3. Công ty TNHH MTV Môi trường - TKV
4. Công ty TNHH MTV Nhôm Lâm Đồng- TKV
5. Công ty TNHH MTV Đầu tư phát triển nhà và hạ tầng

B. Các đơn vị trong cơ cấu tổ chức Công ty mẹ

1. Công ty Kho vận và cảng Cẩm Phả- Vinacomin
2. Công ty Kho vận Hòn Gai- Vinacomin
3. Công ty Kho vận Đá Bạc- Vinacomin
4. Công ty Tuyển than Hòn Gai- Vinacomin
5. Công ty Tuyển than Cửa Ông- TKV
6. Công ty xây dựng mỏ hầm lò I- Vinacomin
7. Công ty xây dựng mỏ hầm lò II- TKV
8. Công ty Tư vấn QLDA - Vinacomin
9. Trung tâm cấp cứu mỏ- Vinacomin
10. Trường quản trị kinh doanh- Vinacomin
11. Khách sạn Heritage Hạ Long - Vinacomin
12. Ban QLDA NM tuyển than Khe Chàm- Vinacomin
13. Ban QLDA Tổ hợp bauxit- nhôm Lâm Đồng
14. Ban QL các DA than Đồng bằng Sông Hồng Vinacomin
15. Ban QLDA Nhà máy Alumina Nhân Cơ- Vinacomin
16. Ban QLDA Nhà điều hành Vinacomin
17. Văn phòng đại diện tại Campuchia
18. Trung tâm điều hành SX tại Quảng Ninh
19. Công ty than Mạo Khê- TKV
20. Công ty than Nam Mẫu- TKV
21. Công ty than Quang Hanh- TKV
22. Công ty than Thống Nhất- TKV
23. Công ty than Khe Chàm- TKV
24. Công ty than Dương Huy- TKV
25. Công ty than Hạ Long- TKV
26. Công ty than Hòn Gai- TKV

27. Công ty Chế biến than Quảng Ninh- TKV
28. Công ty Than Hồng Thái- TKV
29. Công ty Than Uông Bí- TKV
30. Công ty Nhôm Đăk Nông- TKV

C. Các công ty con cổ phần

1. Công ty CP Than Tây Nam Đá Mài - Vinacomin
2. Công ty CP Than Núi Béo - Vinacomin
3. Công ty CP Than Cọc Sáu - Vinacomin
4. Công ty CP Than Đèo Nai - Vinacomin
5. Công ty CP Than Cao Sơn - Vinacomin
6. Công ty CP Than Hà Tu - Vinacomin
7. Công ty CP Than Hà Lầm - Vinacomin
8. Công ty CP Than Mông Dương- Vinacomin
9. Công ty CP Than Vàng Danh - Vinacomin
10. Công ty CP Chế tạo máy- Vinacomin
11. Công ty CP Công nghiệp ô tô- Vinacomin
12. Công ty CP Cơ điện Uông Bí - Vinacomin
13. Công ty CP Cơ khí Mạo Khê - Vinacomin
14. Công ty CP kinh doanh Than Miền Bắc - Vinacomin
15. Công ty CP Than Miền Trung - Vinacomin
16. Công ty CP Than Miền Nam - Vinacomin
17. Công ty CP Kinh doanh Than Cẩm Phả - Vinacomin
18. Công ty CP XNK Than- Vinacomin
19. Công ty CP Đầu tư Thương mại và Dịch vụ - Vinacomin
20. Công ty CP Đại lý hàng hải- Vinacomin
21. Công ty CP Vận tải và đưa đón thợ mỏ- Vinacomin
22. Công ty CP Vận tải thủy- Vinacomin
23. Công ty CP Tin học, công nghệ, môi trường- Vinacomin
24. Công ty CP Tư vấn đầu tư mỏ và công nghiệp- Vinacomin
25. Công ty CP Giám định- Vinacomin
26. Công ty CP Địa chất và Khoáng sản - Vinacomin
27. Công ty CP Cromit Cổ Định- Thanh Hoá- TKV
28. Công ty CP Đồng Tả Phời- Vinacomin
29. Công ty CP Sắt Thạch Khê- Vinacomin
30. Công ty CP Đóng tàu Sông Ninh - TKV

31. Công ty CP Vật tư- TKV
32. Tổng công ty Khoáng sản TKV- CTCP
33. Tổng công ty CN Mỏ Việt Bắc TKV- CTCP
34. Công ty CP Địa chất mỏ- TKV
35. Tổng công ty Điện lực TKV- CTCP
36. Công ty CP Địa chất Việt Bắc- TKV

D. Các đơn vị sự nghiệp có thu, hạch toán độc lập

1. Trường cao đẳng nghề Than- Khoáng sản Việt Nam
2. Viện KHCN mỏ- Vinacomin
3. Viện cơ khí năng lượng và mỏ- Vinacomin
4. Bệnh viện Than- Khoáng sản
5. Tạp chí Than- Khoáng sản Việt Nam.

E. Các công ty con ở nước ngoài

1. Công ty Liên doanh khoáng sản Steung Treng
2. Công ty TNHH Vinacomin- Lào
3. Công ty Liên doanh alumina Campuchia- Việt Nam

PHỤ LỤC 6**Mô hình 1: So sánh hiệu quả giữa các doanh nghiệp thuộc TKV với các doanh nghiệp thuộc ngành than - khoáng sản khác không thuộc TKV**

Source	SS	df	MS	Number of obs	=	294
				F(4, 289)	=	629.32
Model	2,537.5	4	634.37	Prob > F	=	0.000
Residual	291.3	289	1.01	R-squared	=	0.897
				Adj R-squared	=	0.896
Total	2,828.8	293	9.65	Root MSE	=	1.004
Inva	Coef.	Std. Err.	t	P>t	[95% Conf.	Interval]
lnk	0.572	0.039	14.730	0.000	0.496	0.649
lnlabor	0.854	0.054	15.820	0.000	0.748	0.961
Size	0.500	0.202	2.480	0.014	0.102	0.897
D	- 0.588	0.201	- 2.930	0.004	- 0.982	- 0.193
_cons	0.007	0.534	0.010	0.989	- 1.044	1.059

PHỤ LỤC 7

Mô hình 2: Phân tích xu hướng kiểm soát vốn tác động tới giá trị gia tăng của các doanh nghiệp nói chung

Source	SS	df	MS	Number of obs	=	291
				F(5, 285)	=	508.14
Model	2503.97	5	500.794	Prob > F	=	0.000
Residual	280.88	285	0.986	R-squared	=	0.899
				Adj R-squared	=	0.897
Total	2784.85	290	9.603	Root MSE	=	0.993
Inva	Coef.	Std. Err.	t	P>t	[95% Conf.	Interval]
Ink	0.581	0.040	14.530	0.000	0.503	0.660
Inlabor	0.846	0.054	15.550	0.000	0.739	0.953
Size	0.492	0.202	2.440	0.015	0.095	0.889
D	-0.566	0.209	-2.700	0.007	- 0.978	-0.153
C_per_vcsh	-0.002	0.001	-2.290	0.023	- 0.003	0.000
_cons	-0.052	0.560	-0.090	0.926	- 1.155	1.051

PHỤ LỤC 8**Mô hình 3: Tác động của tỷ lệ vốn chủ sở hữu tới giá trị gia tăng của doanh nghiệp**

Source	SS	df	MS	Number of obs	=	294
				F(5, 288)	=	506.05
Model	2539.741	5	507.948	Prob > F	=	0.000
Residual	289.079	288	1.004	R-squared	=	0.898
				Adj R-squared	=	0.896
Total	2828.820	293	9.655	Root MSE	=	1.002
Inva	Coef.	Std. Err.	t	P>t	[95% Conf.	Interval]
lnk	0.568	0.039	14.600	0.000	0.491	0.644
lnlabor	0.844	0.054	15.530	0.000	0.737	0.951
Size	0.501	0.202	2.490	0.013	0.104	0.898
D	-0.618	0.201	-3.070	0.002	-1.014	-0.222
tylevon	0.002	0.001	1.500	0.136	-0.001	0.005
_cons	0.046	0.534	0.090	0.931	-1.004	1.097

PHỤ LỤC 9**Mô hình 4: Ảnh hưởng của kiểm soát vốn đến giá trị gia tăng của các doanh nghiệp thuộc TKV**

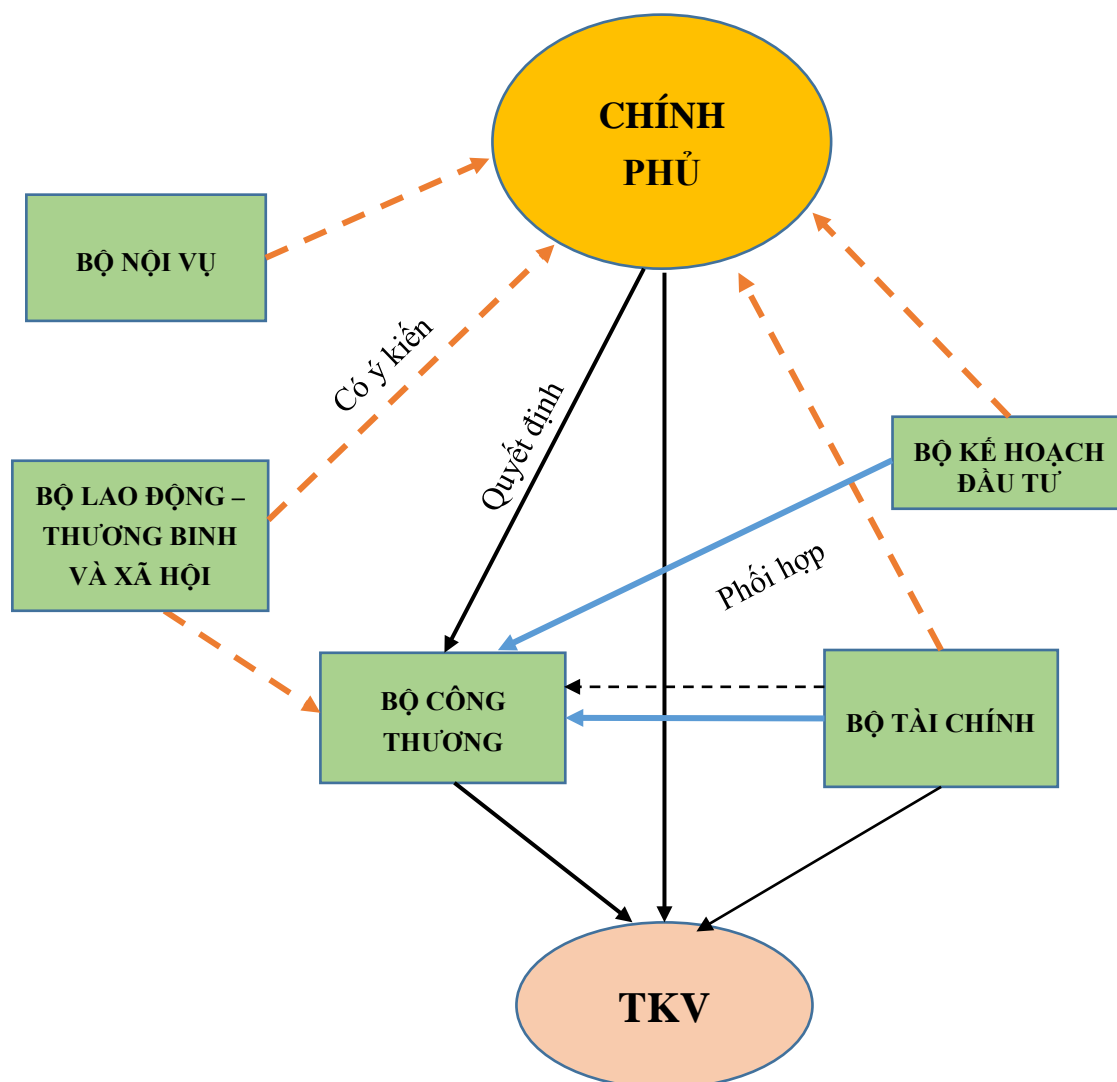
Source	SS	df	MS	Number of obs	=	291
				F(6, 284)	=	433.95
Model	2510.962	6	418.494	Prob > F	=	0.000
Residual	273.887	284	0.964	R-squared	=	0.902
				Adj R-squared	=	0.900
Total	2784.849	290	9.603	Root MSE	=	0.982
Inva	Coef.	Std. Err.	t	P>t	[95% Conf.	Interval]
Ink	0.551	0.041	13.360	0.000	0.469	0.632
Inlabor	0.852	0.054	15.810	0.000	0.746	0.958
Size	0.443	0.200	2.210	0.028	0.049	0.838
D	-0.843	0.231	-3.640	0.000	-1.299	-0.388
C_per_vcsh	-0.006	0.002	-3.480	0.001	-0.009	-0.002
D_change	0.005	0.002	2.690	0.008	0.001	0.009
_cons	0.571	0.601	0.950	0.343	-0.612	1.753

PHỤ LỤC 10
Mô hình 5: Phân tích biến Dvon

Source	SS	df	MS	Number of obs	=	294
				F(5, 288)	=	502.76
Model	2538.04	5	507.61	Prob > F	=	0.000
Residual	290.78	288	1.01	R-squared	=	0.897
				Adj R-squared	=	0.895
Total	2828.82	293	9.65	Root MSE	=	1.005
Inva	Coef.	Std. Err.	t	P>t	[95% Conf.	Interval]
lnk	0.568	0.039	14.440	0.000	0.490	0.645
lnlabor	0.852	0.054	15.750	0.000	0.746	0.959
Size	0.493	0.202	2.440	0.015	0.095	0.891
D	-0.593	0.201	-2.950	0.003	-0.988	-0.197
Dvon	0.101	0.137	0.730	0.464	-0.170	0.371
_cons	0.053	0.538	0.100	0.921	-1.006	1.113

PHỤ LỤC 11

Mô hình kiểm soát của các cơ quan quản lý nhà nước về sử dụng vốn nhà nước tại TKV



Việc phân công các Bộ ngành quản lý kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV được quy định rất rõ ràng tại Nghị định số 212/2013/NĐ-CP ngày 19 tháng 12 năm 2013 về Điều lệ tổ chức và hoạt động của TKV.

Tất cả các quyết định phê duyệt và điều hành đều được báo cáo lên cấp cao nhất là Thủ tướng Chính phủ. Chính phủ sẽ phân cấp cho các Bộ có quyền kiểm soát hoạt động liên quan đến vốn nhà nước tại TKV. Xét riêng về mảng kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV thì hai Bộ tham gia nhiều nhất vào hoạt động kiểm soát là Bộ Công Thương và Bộ Tài chính.

Tuy nhiên, các mảng việc trong hoạt động kiểm soát sẽ được phân bổ cho từng Bộ, Theo Nghị định số 212/2013/NĐ-CP ngày 19 tháng 12 năm 2013 về Điều

lệ tổ chức và hoạt động của TKV thì quyền hạn trách nhiệm của Chính phủ và các Bộ cũng đã được quy định rõ hơn và giảm bớt được sự chông chéo trong việc kiểm soát vốn cụ thể được quy định như sau:

Chính phủ phê duyệt đề án thành lập công ty con 100% vốn nhà nước. Chính phủ quyết định đầu tư vốn để hình thành vốn điều lệ và điều chỉnh vốn điều lệ trong quá trình hoạt động của TKV.

Bộ Công Thương là cấp trên trực tiếp của Hội đồng thành viên TKV, có các quyền, trách nhiệm sau; Thẩm định trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án thành lập công ty con 100% vốn nhà nước. Phê duyệt chủ trương góp vốn, nắm giữ, tăng, giảm vốn của TKV tại các doanh nghiệp khác, phê duyệt chủ trương vay, cho vay, mua, bán tài sản có giá trị bằng hoặc lớn hơn 30% vốn điều lệ của TKV; Phê duyệt chủ trương TKV vay nợ nước ngoài và đề nghị Bộ Tài Chính thẩm định chấp thuận. Bộ Công Thương có trách nhiệm chủ trì, phối hợp với các Bộ liên quan trong việc quản lý, sử dụng, bảo toàn và phát triển vốn, đánh giá kết quả hoạt động, hiệu quả sản xuất kinh doanh của TKV, đánh giá đối với kiểm soát viên chuyên ngành trong việc quản lý điều hành.

Bộ Tài Chính có trách nhiệm thẩm định trình Thủ Tướng Chính phủ quyết định mức vốn điều lệ và điều chỉnh vốn điều lệ trong quá trình hoạt động của TKV theo đề nghị của Bộ Công Thương, đồng thời có ý kiến để Thủ tướng Chính phủ phê duyệt đề án thành lập công ty 100% vốn nhà nước. Bộ Tài Chính phê duyệt Quy chế quản lý tài chính của TKV theo đề nghị của Bộ Công Thương, phối hợp với Bộ Công Thương thực hiện giám sát kiểm tra thường xuyên và thanh tra theo quy định việc quản lý, bảo toàn và phát triển vốn của TKV. Bộ Tài Chính thẩm định và chấp thuận các khoản vay nước ngoài của TKV sau khi có ý kiến của Bộ Công Thương theo quy định của pháp luật và có ý kiến với Bộ Công Thương về việc góp vốn, nắm giữ, tăng, giảm vốn tại doanh nghiệp khác.

Bộ Kế hoạch và Đầu tư có trách nhiệm có ý kiến để Thủ tướng Chính phủ quyết định vốn điều lệ của TKV khi thành lập và điều chỉnh vốn điều lệ trong quá trình hoạt động, có ý kiến với Bộ Công Thương về việc góp vốn, nắm giữ, tăng, giảm vốn tại doanh nghiệp khác, việc tiếp nhận công ty con, công ty liên kết của TKV.

Bộ Nội vụ và Bộ Lao động- Thương binh và Xã hội có trách nhiệm có ý kiến để Thủ tướng Chính phủ phê duyệt đề án thành lập công ty 100% vốn nhà nước.

Tuy nhiên, trên thực tế, mô hình kiểm soát này đang bộc lộ rất nhiều bất cập, cụ thể là:

(i) Có quá nhiều đầu mối cùng kiểm soát một “nội dung”, nên rơi vào tình trạng “cha chung không ai khóc”, “thua lỗ hiển hiện, trách nhiệm ẩn mình”. Thực tế, việc kiểm soát TKV liên quan đến rất nhiều cơ quan: Bộ Kế hoạch và Đầu tư quản lý về khía cạnh đầu tư, Chính phủ bổ nhiệm lãnh đạo, Bộ Tài chính quản lý thuế, Bộ Công Thương quản lý chính sách vĩ mô lĩnh vực than - khoáng sản và điều tiết thị trường... Với cách quản lý như hiện tại, TKV phải báo cáo về nhân sự với Bộ Nội vụ, về tiền lương với Bộ Lao động Thương binh và Xã hội, về chuyên môn với Bộ chủ quản, về tài chính với Bộ Tài chính, về chiến lược kế hoạch phát triển với Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Với cách quản lý vừa manh mún, vừa phân mảnh, lại có quá nhiều lỗ hổng quản lý như vậy, trong tình trạng vừa thừa, vừa thiếu, Nhà nước cũng loay hoay không biết quản lý như thế nào cho hiệu quả, vì việc phối - kết hợp giữa các bộ hiện nay quá nan giải, cho dù đều là thành viên của Chính phủ.

Thêm vào đó, do có quá nhiều đầu mối, lại không có một Bộ nào được giao cụ thể để chịu trách nhiệm, từng tài sản và tổng tài sản nhà nước, không đánh giá được chính xác, kịp thời hiệu quả sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại TKV; đồng thời, không có ai chịu trách nhiệm giải trình trước Chính phủ, trước Quốc hội và Nhân dân. Thực trạng đó đã tạo ra nhiều kẽ hở và nhất là tình trạng vô trách nhiệm trong quản lý và sử dụng tài sản; dẫn đến lạm dụng để tư lợi, phục vụ lợi ích cá nhân, lợi ích nhóm diễn ra phổ biến.

(ii) TKV chịu sự can thiệp quá sâu vào sản xuất, kinh doanh bằng các mệnh lệnh hành chính. Các bộ hiện đang thực hiện chức năng chủ sở hữu bằng tư duy hành chính, công cụ và quy trình hành chính... hoàn toàn không phù hợp với yêu cầu đầu tư kinh doanh, quản lý và sử dụng tài sản nhà nước theo hướng có hiệu quả trong nền kinh tế thị trường. Hơn nữa, việc các bộ vừa quản lý nhà nước, vừa làm chủ sở hữu sẽ tạo ra xung đột lợi ích giữa các chức năng của các bộ, tạo thị trường cạnh tranh không bình đẳng, không công bằng. Tình trạng này ảnh hưởng tiêu cực đến sự phát triển của các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác..., nhất là trong việc tiếp cận các nguồn lực để sử dụng hiệu quả và phát triển bền vững.

(iii) TKV chịu sức ép phải đảm bảo kết quả kinh doanh phù hợp với mức độ đầu tư vốn của Nhà nước, tuy nhiên, lại vẫn phải đảm bảo mục tiêu chính trị, an ninh quốc phòng do Chính phủ đề ra. Hoạt động kinh doanh phải đảm bảo theo chỉ đạo của các Bộ quản lý trực tiếp. Do vậy, trong hoạt động kiểm soát sử dụng vốn nhà nước tại TKV hiện nay, vẫn chưa xác định được rõ tiêu chí để đánh giá việc sử

dụng vốn của TKV cũng như các căn cứ để đưa ra các biện pháp kiểm soát cho phù hợp.

Như vậy, quy trình phân công trách nhiệm kiểm soát vốn nhà nước tại TKV đang được phân tán cho quá nhiều đầu mối, sự phối hợp giữa các đầu mối lại lỏng lẻo. Thực tế khảo sát tại TKV cho thấy, quy trình kiểm soát này đã và đang tạo ra một gánh nặng cho TKV và hiệu quả mang lại không cao.

PHỤ LỤC 12

Tiêu chí đánh giá hiệu quả và kết quả xếp loại doanh nghiệp tại TKV

a) Tiêu chí 1: Tổng doanh thu

- Doanh nghiệp xếp loại A khi tổng doanh thu thực hiện bằng hoặc cao hơn kế hoạch được giao.

- Doanh nghiệp xếp loại B khi tổng doanh thu thực hiện thấp hơn nhưng tối thiểu bằng 90% so với kế hoạch được giao.

- Doanh nghiệp xếp loại C khi tổng doanh thu thực hiện đạt dưới 90% kế hoạch được giao [45].

b) Tiêu chí 2: Tỷ suất LNST trên vốn chủ sở hữu

- Doanh nghiệp xếp loại A khi tỷ suất LNST trên vốn chủ sở hữu thực hiện bằng hoặc cao hơn kế hoạch được giao.

- Doanh nghiệp xếp loại B khi tỷ suất LNST trên vốn chủ sở hữu thực hiện thấp hơn nhưng tối thiểu bằng 90% so với kế hoạch được giao.

- Doanh nghiệp xếp loại C khi tỷ suất LNST trên vốn chủ sở hữu đạt dưới 90% so với kế hoạch được giao.

- Đối với những doanh nghiệp có lỗ kế hoạch: Nếu lỗ thực hiện thấp hơn lỗ kế hoạch: Xếp loại A; Nếu lỗ thực hiện bằng lỗ kế hoạch: Xếp loại B; Nếu lỗ thực hiện cao hơn lỗ kế hoạch: Xếp loại C. Trường hợp do thực hiện tăng thêm nhiệm vụ được loại trừ khi xác định chỉ tiêu lỗ thực hiện so với lỗ kế hoạch được giao [45].

c) Tiêu chí 3: Nợ phải trả quá hạn và khả năng thanh toán nợ đến hạn

- Doanh nghiệp không có nợ phải trả quá hạn và có hệ số khả năng thanh toán nợ đến hạn lớn hơn 1: Xếp loại A;

- Doanh nghiệp không có nợ phải trả quá hạn và có hệ số khả năng thanh toán nợ đến hạn từ 0,5 đến 1: Xếp loại B;

- Doanh nghiệp có nợ phải trả quá hạn hoặc hệ số khả năng thanh toán nợ đến hạn nhỏ hơn 0,5: Xếp loại C.

Đối với doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực đặc thù, cơ quan đại diện chủ sở hữu xem xét quyết định hệ số khả năng thanh toán nợ đến hạn cho phù hợp với đặc điểm hoạt động của doanh nghiệp để làm căn cứ xếp loại chỉ tiêu này [45].

d) **Tiêu chí 4:** Tình hình chấp hành các quy định pháp luật hiện hành

- Doanh nghiệp không có kết luận của cơ quan có thẩm quyền về vi phạm cơ chế, chính sách hoặc bị cơ quan có thẩm quyền nhắc nhở về việc thực hiện cơ chế, chính sách theo quy định của pháp luật nhưng chưa đến mức bị xử phạt hành chính: xếp loại A.

- Doanh nghiệp vi phạm một trong các trường hợp sau đây thì xếp loại B:

- Bị cơ quan đại diện chủ sở hữu/cơ quan tài chính nhắc nhở 01 lần bằng văn bản về việc nộp báo cáo giám sát, báo cáo xếp loại doanh nghiệp, báo cáo tài chính và các báo cáo khác không đúng quy định, không đúng hạn.
- Bị các cơ quan có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính bằng hình thức cảnh cáo hoặc phạt tiền (số tiền từng lần bị xử phạt dưới 10.000.000 đồng) phát sinh trong năm tài chính thực hiện việc đánh giá xếp loại doanh nghiệp.

- Doanh nghiệp vi phạm một trong các trường hợp sau đây thì xếp loại C:

- Không nộp báo cáo giám sát, báo cáo xếp loại doanh nghiệp, báo cáo tài chính và các báo cáo khác theo quy định hoặc nộp báo cáo không đúng quy định, đúng thời hạn bị cơ quan đại diện chủ sở hữu/cơ quan tài chính nhắc nhở bằng văn bản từ 02 lần trở lên.
- Bị các cơ quan có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính bằng các hình thức khác (ngoài hình thức cảnh cáo) hoặc bị phạt tiền (số tiền bị xử phạt một lần từ 10.000.000 đồng trở lên) trong năm tài chính thực hiện việc đánh giá xếp loại doanh nghiệp.
- Người quản lý điều hành doanh nghiệp có hành vi vi phạm pháp luật trong quá trình thực thi nhiệm vụ của doanh nghiệp đến mức bị truy cứu trách nhiệm hình sự [45].

đ) **Tiêu chí 5:** Tình hình thực hiện sản phẩm, dịch vụ công ích

- Hoàn thành hoặc hoàn thành vượt mức kế hoạch về sản lượng với chất lượng sản phẩm hoặc dịch vụ bảo đảm tiêu chuẩn quy định: Xếp loại A;

- Hoàn thành tối thiểu 90% kế hoạch về sản lượng với chất lượng sản phẩm, dịch vụ bảo đảm tiêu chuẩn quy định: Xếp loại B;

- Hoàn thành dưới 90% kế hoạch về sản lượng hoặc chất lượng sản phẩm, dịch vụ không bảo đảm tiêu chuẩn quy định: Xếp loại C [45].