

Hệ thống báo cáo, tiêu chí giám sát tài chính của Nhà nước với tập đoàn tài chính

Kinh nghiệm Trung Quốc và một số kiến nghị cho Việt Nam

Xu hướng toàn cầu hóa, bên cạnh những lợi ích, cũng mang lại cho các tập đoàn tài chính¹ (TĐTC) những rủi ro là những cuộc khủng hoảng tài chính - kinh tế có tính hệ thống với mức độ ngày càng nghiêm trọng. Sự kết hợp kinh doanh ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm với các rủi ro riêng của từng ngành sẽ cộng gộp mức độ rủi ro cho cả hệ thống TĐTC, tạo ra nhiều thách thức trong quản lý.

Đối với các TĐTC có vốn nhà nước như ở Việt Nam, rủi ro sẽ còn liên quan đến phần vốn của Nhà nước và xã hội, do đó

¹ TĐTC là tập đoàn kinh tế hoạt động chủ yếu trong lĩnh vực tài chính, tham gia ít nhất hai trong ba lĩnh vực ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm. Trong đó, phải có ít nhất một nghiệp vụ tài chính đóng vai trò chính trong hoạt động kinh doanh của TĐTC.

cần thiết phải giám sát tài chính nhằm bảo toàn, phát triển và nâng cao hiệu quả sử dụng đồng vốn trong các doanh nghiệp, các tập đoàn kinh tế, TĐTC. Giám sát tài chính có thể thực hiện từ phía cơ quan quản lý tài chính của Nhà nước, các doanh nghiệp và chủ sở hữu phần vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp.

1. Các tiêu chí và báo cáo giám sát tài chính đối với tập đoàn tài chính tại Việt Nam

[1] Giám sát tài chính gồm toàn bộ các nội dung về tình hình huy động, sử dụng, bảo toàn và phát triển vốn; hoạt động kinh doanh của TĐTC, xếp hạng doanh nghiệp; quản trị doanh nghiệp; thực hiện chính sách, chế độ đối với người lao động, người quản lý, điều hành. Đối với giám sát chuyên ngành bảo hiểm, chứng khoán, ngân hàng, các nội dung đã từng bước được hoàn thiện tiệm cận với thông lệ quốc tế (Basel I) như: Chuyển đổi quyền sở hữu lớn; sáp nhập cơ bản; an toàn vốn; giới hạn tín dụng với khách hàng lớn; rủi ro thanh khoản; kiểm toán và kiểm soát nội bộ. Các nội dung giám sát không chỉ tập trung vào các tiêu chí “truyền thống” như vốn tự có, giới hạn tín dụng, chất lượng tín dụng mà đã được mở rộng cho các yếu tố định tính như theo dõi diễn biến cơ cấu tài sản, xem xét mối quan hệ giữa vốn và sử dụng vốn; việc đảm bảo khả năng chi trả hay đánh giá tính thanh khoản của ngân hàng. Các tỷ lệ bảo đảm an toàn trong hoạt động ngân hàng cũng đã được tính toán dựa trên thông lệ quốc tế, đảm bảo tính thống nhất trong quản lý vĩ mô, phân loại ngân hàng, so sánh nhóm ngân hàng cùng loại và toàn hệ thống ngân hàng. Các quy định xếp loại ngân hàng thương mại (NHTM) cổ phần được xây dựng dựa trên các tiêu chí đánh giá CAMELS nhằm đưa ra các thang điểm cho các chỉ tiêu xếp loại cụ thể. Tuy nhiên, tiêu chí đánh giá vẫn chưa thể hiện được sự riêng biệt và phù hợp với từng đối tượng được quản lý; các quy định đánh giá xếp loại chưa được lượng hóa.

[2] Quy định về giám sát tài chính hiện tại áp dụng theo 5 phương thức gồm giám sát trước, giám sát trong, giám sát sau, giám sát trực tiếp và giám sát gián tiếp. Tuy nhiên hiện nay Việt Nam vẫn chủ yếu thực hiện phương thức giám sát sau, giám sát gián tiếp thông qua các báo cáo tài chính. Trong năm tài chính, Nhà nước giám sát thông qua thanh tra, kiểm toán đối với các doanh nghiệp mà Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ.

[3] Hình thức giám sát chủ yếu thông qua báo cáo và kiểm tra tại chỗ, trong đó chủ yếu là báo cáo bằng văn bản. Các báo cáo gồm 3 loại là báo cáo tài chính, báo cáo thống kê và báo cáo chuyên ngành. Báo cáo tài chính cần phải được kiểm toán độc lập xác nhận, trong đó chú trọng một số nội dung được quy định riêng cho doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực đó.

Đơn vị nhận báo cáo gồm cơ quan quản lý nhà nước, chủ sở hữu và Ủy ban Chứng khoán Nhà nước (UBCKNN) đối với các doanh nghiệp niêm yết. Chủ sở hữu nhận các báo cáo phục vụ giám sát; báo cáo đánh giá hiệu quả và xếp hạng doanh nghiệp; báo cáo tình hình quản trị của doanh nghiệp; báo cáo kết quả công tác giám sát tài chính nội bộ; báo cáo khác của kiểm soát viên chuyên ngành, kiểm soát viên tài chính; báo cáo kết quả thực hiện các khuyến nghị và chỉ đạo của chủ sở hữu; giải trình của TĐTC với các chỉ tiêu đánh giá đã đạt, chưa đạt, nguyên nhân, kế hoạch hành động. UBCKNN nhận báo cáo đánh giá kết quả hoạt động, báo cáo tài chính có kiểm toán theo quy định của Luật Chứng khoán. Cơ quan quản lý chuyên ngành nhận các báo cáo chuyên ngành, báo cáo bổ sung theo yêu cầu.

Doanh nghiệp phải công bố trên trang thông tin điện tử toàn bộ nội dung báo cáo tài chính đã được kiểm toán của doanh nghiệp, chi nhánh kèm theo ý kiến của tổ chức kiểm toán độc lập; công bố trên báo trung ương và báo địa phương

nơi doanh nghiệp đóng trụ sở chính trong 3 số báo liên tiếp các báo cáo thường niên và báo cáo tài chính tóm tắt. Ngoài ra, doanh nghiệp công bố thông tin dưới hình thức phát hành ấn phẩm, thông báo bằng văn bản tới các cơ quan quản lý nhà nước; tổ chức họp báo; công bố thông tin trên đài phát thanh - truyền hình trung ương và địa phương... Tuy nhiên trên thực tế, nội dung trong các báo cáo tài chính hợp nhất, báo cáo thường niên, báo cáo quản trị của các TĐTC chưa theo chuẩn mực nhất định.

2. Kinh nghiệm của Trung Quốc trong việc quy định các chỉ tiêu giám sát tài chính

Trung Quốc đã cải tiến và áp dụng bộ tiêu chí đánh giá hoạt động của doanh nghiệp nhà nước (DNNN) một cách toàn diện trên các phương diện quản lý vốn, hiệu quả kinh tế, hiệu quả xã hội. Bộ tiêu chí này được Bộ Tài chính Trung Quốc ban hành từ năm 1999, được sửa đổi, bổ sung năm 2002 và áp dụng cho đến hiện nay. Các chỉ tiêu đánh giá hoạt động của DNNN được chia thành 4 cấp, bao gồm 2 nhóm lớn (cấp 1) về tình hình quản lý vốn và hiệu quả sử dụng vốn. Tỷ lệ cho điểm với hai nhóm tiêu chí này là 30 - 70%. Mỗi nhóm chỉ tiêu cấp 1 lại được phân thành 2 nhóm chỉ tiêu cấp 2.

Bảng 1. Các chỉ tiêu đánh giá hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước

Chỉ tiêu cấp 1	Điểm	Chỉ tiêu cấp 2	Điểm
Tình hình quản lý vốn	30	Huy động vốn	12
		Quản lý vốn	18
Hiệu quả sử dụng vốn	70	Hiệu quả xã hội	40
		Hiệu quả kinh tế	30
Tổng giá trị			100

Nguồn: Bộ Tài chính Trung Quốc, Quy định các tiêu chí đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN

Các nhóm chỉ tiêu cấp 2 lại tiếp tục được chia nhỏ để cho điểm, thành chỉ tiêu cấp 3 và cấp 4.

Bảng 2. Các chỉ tiêu chi tiết hóa cấp 3, cấp 4

Chỉ tiêu cấp 2	Chỉ tiêu cấp 3	Chỉ tiêu cấp 4
Huy động vốn (12 điểm)	Mục tiêu (6 điểm)	Tính khoa học trong chiến lược (2 điểm)
		Tính khả thi trong kinh doanh (2 điểm)
		Mức độ hợp lý về tài chính (2 điểm)
	Quyết định (6 điểm)	Quản trị thực hiện chế độ quyết sách "3 trọng 1 đại", nghĩa là chú trọng quản trị, chú trọng miễn nhiệm cán bộ chủ chốt, chú trọng đầu tư dự án lớn; sử dụng vốn lớn (3 điểm)
		Kế toán trưởng tham gia vào các quyết định huy động vốn (3 điểm)
Quản lý vốn (18 điểm)	Cơ chế (2 điểm)	Lập dự toán và chấp hành quy chế dự toán toàn diện và quy chế kiểm soát nội bộ việc sử dụng vốn (1 điểm)
		Ban hành và thực thi quy chế quản lý việc sử dụng vốn dùng cho các hạng mục riêng (1 điểm)
	Thực hiện giải ngân (7 điểm)	Tỷ lệ giải ngân (4 điểm)
		Tỷ lệ hoàn thành đầu tư (3 điểm)
	Xử lý các vấn đề về tài chính (2 điểm)	Tính chính xác (1 điểm)
		Phân tích và quản lý sát sao vốn đầu tư (1 điểm)
	Sử dụng vốn hợp lý (5 điểm)	Sử dụng vốn (3 điểm)
		Chuyển dịch vốn (2 điểm)
	Báo cáo tình hình sử dụng vốn (2 điểm)	Tính kịp thời (1 điểm)
Tính quy chuẩn và hoàn chỉnh (1 điểm)		
Tổng điểm		30

Nguồn: Bộ Tài chính Trung Quốc. Quy định các tiêu chí đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN

Ngoài ra, để đảm bảo giám sát có hiệu quả hoạt động đầu tư ra nước ngoài của DNNN, Trung Quốc đã bổ sung tiêu chí "Đánh giá tình hình hoạt động kinh doanh quốc tế của các

DNNN trung ương”. Các tiêu chí đánh giá cũng được chia nhỏ làm 2 cấp để cho điểm.

Bảng 3. Chỉ tiêu đánh giá tình hình hoạt động kinh doanh quốc tế của doanh nghiệp nhà nước trung ương

Chỉ tiêu cấp 1	Chỉ tiêu cấp 2	Điểm số
Kế hoạch kinh doanh ở nước ngoài	Chiến lược kinh doanh, kế hoạch đầu tư hàng năm	10
Quản lý dự án đầu tư ra nước ngoài	Quyết định dự án đầu tư ra nước ngoài, hệ thống quản lý kiểm soát rủi ro, đánh giá sau đầu tư, truy cứu trách nhiệm	20
Hoạt động kinh doanh ở nước ngoài	Tài sản ở nước ngoài của doanh nghiệp, mức đầu tư trực tiếp nước ngoài, đối phó với rủi ro, quy trình kinh doanh...	40
Hiệu quả kinh doanh ở nước ngoài	Doanh thu và lợi nhuận của khoản đầu tư ra nước ngoài	30
Tổng điểm		100

Nguồn: Bộ Tài chính Trung Quốc, Quy định các tiêu chí đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN

Các chỉ tiêu tài chính được áp dụng để giám sát DNNN được xây dựng trên nguyên tắc 80 - 20, được đánh giá theo tỷ lệ 100% tất cả các nhóm, trong đó các chỉ tiêu định lượng chiếm 80%, các chỉ tiêu định tính chiếm 20%.

Chỉ tiêu định lượng gồm 10 nhóm : (1) Tình hình sử dụng vốn; (2) Các chỉ tiêu về lợi nhuận (giá trị); (3) Khả năng thanh toán (20%); (4) Doanh thu; (5) Các chỉ tiêu về bảo toàn vốn; (6) Các chỉ tiêu về nợ phải thu/phải trả; (7) Năng lực phát triển của doanh nghiệp; (8) Tình hình sử dụng tài sản ngắn hạn; (9) Các chỉ tiêu về thu nộp ngân sách; (10) Chỉ tiêu về thu nhập của người lao động, ban điều hành.

Chỉ tiêu định tính được chia làm 5 cấp độ: Tuyệt vời (A), tốt (B), trung bình (C), thấp (D) và khác (E). Mỗi cấp độ tương ứng với một tham số lần lượt là: 1; 0,8; 0,6; 0,4 và 0,2.

Việc đánh giá xếp loại DNNN dựa trên kết quả chấm điểm các chỉ tiêu tài chính, kết hợp chỉ tiêu định lượng và định tính để có kết quả đánh giá toàn diện, theo đó áp dụng công thức:

$$\text{Điểm số} = \text{Điểm các chỉ tiêu định lượng} \times 80\% + \text{Điểm các chỉ tiêu định tính} \times 20\%$$

Kết quả đánh giá cuối cùng được phân theo 5 cấp tương ứng: Tuyệt vời (A): 85 điểm trở lên; tốt (B): 70 - 85 điểm; trung bình (C): 50 - 70 điểm; thấp (D): 40 - 50 điểm; khác (E): dưới 40 điểm.

5 cấp lớn như trên lại tiếp tục được chia thành 10 cấp nhỏ hơn, trong đó mỗi dấu (+) tương ứng với 5 điểm; 60 điểm trở lên đạt loại C; dưới 60 điểm đạt loại C-; loại thấp và khác được đánh giá là D và E. Cụ thể: Tuyệt vời: A++ A+ A; tốt: B+ B B; trung bình: C C-; thấp: D; khác: E.

3. Một số khuyến nghị cho Việt Nam

Để khắc phục những hạn chế, vướng mắc còn tồn tại trong cơ chế giám sát tài chính của Nhà nước với TĐTC, bài viết đề xuất một số khuyến nghị về xây dựng các tiêu chí tài chính trong giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của TĐTC như sau:

Hoàn thiện các chỉ tiêu phục vụ cho việc giám sát tài chính của Nhà nước với tập đoàn tài chính

Hệ thống chỉ tiêu giám sát tài chính phải gắn với lĩnh vực, ngành nghề của các doanh nghiệp thành viên trong TĐTC và yêu cầu của cơ quan đại diện chủ sở hữu. Theo đó, với các TĐTC các yêu cầu chủ yếu là các chỉ tiêu tài chính. Tuy nhiên, để hướng đến tăng trưởng bền vững, cần thiết xây dựng các chỉ tiêu phi tài chính liên quan đến bảo vệ môi trường, tài nguyên

thiên nhiên như tài nguyên nước, tài nguyên đất, tiết kiệm năng lượng và các chỉ tiêu liên quan đến hoạt động xã hội.

Hệ thống chỉ tiêu giám sát tài chính phải phù hợp với hệ thống quản trị tài chính của doanh nghiệp; các chỉ tiêu giám sát tài chính cần đơn giản, đầy đủ, phục vụ nhiều đối tượng như cơ quan đại diện chủ sở hữu, doanh nghiệp, nhà đầu tư và dễ ứng dụng hệ thống công nghệ thông tin.

Hệ thống chỉ tiêu giám sát tài chính bao gồm các chỉ tiêu giám sát chung và các chỉ tiêu giám sát đặc thù. Trong đó các chỉ tiêu giám sát chung là các chỉ tiêu cơ bản và thông dụng nhất, phản ánh chung nhất tình hình hoạt động, hiệu quả sản xuất - kinh doanh. Các chỉ tiêu đặc thù phản ánh các nội dung riêng biệt của TĐTC trong hoạt động kinh doanh có tác động ảnh hưởng trọng yếu đến kết quả hoạt động của TĐTC.

Các chỉ tiêu giám sát tài chính đặc thù dùng để so sánh trong cùng chuyên ngành ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm đã được quy định trong các văn bản hiện hành. Do sự tồn tại của các chỉ tiêu đặc thù, mẫu biểu báo cáo của từng TĐTC sẽ khác nhau nhằm đáp ứng yêu cầu giám sát phù hợp với đặc thù của TĐTC đó. Tuy nhiên, việc xây dựng các chỉ tiêu đặc thù cần theo nguyên tắc: Dựa vào lĩnh vực kinh doanh chính của tập đoàn; trong trường hợp ngành nghề kinh doanh chính không nổi bật thì có thể đánh giá theo nhóm ngành nghề.

Hoàn thiện hệ thống mẫu biểu báo cáo giám sát

Hệ thống báo cáo giám sát tài chính nhằm phục vụ công tác quản lý, giám sát của cơ quan quản lý nhà nước về tài chính, cơ quan đại diện chủ sở hữu phần vốn nhà nước và yêu cầu quản trị tài chính của TĐTC. Do đó, việc thiết kế hệ thống

mẫu biểu cần được cải tiến theo hướng đáp ứng cùng lúc yêu cầu của ba đối tượng sử dụng trên.

Hệ thống mẫu biểu cần bao gồm đầy đủ các chỉ tiêu giám sát tài chính chung và đặc thù, trong đó mối quan hệ giữa các chỉ tiêu đặc thù (cả về giá trị, số lượng) là nền tảng, chỉ tiêu cơ sở để xác định các chỉ tiêu giá trị chung. Việc thiết lập hệ thống mẫu biểu nên xuất phát từ yêu cầu quản lý của TĐTC và theo hình chóp, trong đó đỉnh hình chóp là yêu cầu của cơ quan quản lý tài chính nhà nước. Hệ thống mẫu biểu phải được Việt hoá các chỉ tiêu, giải thích đầy đủ nội dung, phương pháp tính và tính mã hoá để đưa vào sử dụng qua hệ thống thông tin chung về quản lý TĐTC.

[3] Để phục vụ cho việc phân tích tài chính, cần có những quy định cải tiến việc lập báo cáo tài chính, báo cáo thường niên... của các TĐTC. Việc lập báo cáo phải đảm bảo nguyên tắc không được thêm, bớt các chỉ tiêu. Các chỉ tiêu đưa vào báo cáo phải thống nhất và có tính chuỗi, được công bố hằng năm, có đánh giá theo giai đoạn 5 năm. Các chỉ tiêu, tiêu chuẩn so sánh với quốc tế cần được nghiên cứu kỹ và nên có quy định điều chỉnh cho phù hợp với điều kiện của Việt Nam cũng như khuôn khổ chính sách kế toán.

[4] Khuyến khích việc sử dụng báo cáo điện tử để đảm bảo công khai, minh bạch trong công bố thông tin, tiết kiệm tài nguyên, chi phí, hướng đến thực hiện cơ chế báo cáo xanh, góp phần bảo vệ môi trường. Để thực hiện giải pháp này, cần có các quy định cụ thể và thống nhất về các tiêu chí, phù hợp với từng đối tượng.

ThS. Phạm Thị Tường Vân

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Tài chính Trung Quốc (2002), *Quy tắc đánh giá hiệu quả vốn nhà nước* (sửa đổi), <http://www.jincao.com/fa/09/law09.28.htm>.
2. Bộ Tài chính (2013), Hội thảo Một số vấn đề về quản lý, giám sát, đánh giá hiệu quả doanh nghiệp theo chuyên ngành.
3. ThS. Đặng Quyết Tiến và PGS.TS. Bùi Văn Vân (2016), *Giám sát tài chính của Nhà nước đối với DNNN và doanh nghiệp có vốn đầu tư nhà nước tại Việt Nam: Hiện trạng và giải pháp hoàn thiện*.
4. Học viện Tài chính (2016), Hội thảo khoa học Giám sát tài chính đối với DNNN và doanh nghiệp có vốn nhà nước ở Việt Nam, thực trạng và giải pháp.
5. Richard J. Herring & Robert E. Litan (2003), *Financial Conglomerates: The Future of Finance?*, Policy Brief, Conference Report #14, The Brookings Institution.
6. Victor Ekpou (2014), *Consolidated Supervision of Banks and Financial Conglomerates: A Handbook for Financial Regulators and Supervisors*, Mindset Resource Consulting, LLC, ISBN: 978-0-9929175-0-0.