

Giám sát an toàn vĩ mô và tài chính ở Việt Nam

TS. TRỊNH QUANG ANH

Giám đốc Trung tâm Nghiên cứu kinh tế, Tập đoàn Đầu tư và Phát triển Việt Nam

Bối cảnh tín dụng đình trệ, hệ thống tài chính – ngân hàng bất ổn và nền kinh tế trong nước đang còn nhiều khó khăn, bế tắc, tất yếu sẽ buộc các nhà lãnh đạo, quản lý, hoạch định chính sách Việt Nam phải xem xét lại một cách nghiêm khắc thực trạng hệ thống tài chính cùng tính hiệu lực, hiệu quả của mạng lưới an toàn tài chính hiện hành.

ĐÂU LÀ NHỮNG LỖ HỔNG TRONG QUẢN LÝ?

Cùng với sự bất ổn kéo dài của kinh tế vĩ mô trong nước, thực trạng hoạt động tài chính - ngân hàng đã và đang thay đổi nhanh chóng trong những năm gần đây. Đi theo một giai đoạn tăng trưởng kinh tế “nóng”, các “bong bóng” tài sản lớn dần và thị trường tài chính vừa là “nhân”, vừa là “quả”, đã bị “phồng” lên quá mức.

Bên cạnh sự trưởng thành khiêm tốn của một số định chế tài chính thực chất, một số khác đã vụt lớn một cách bất thường, trở thành những tập đoàn lớn dưới các hình thái khác nhau. Đáng lo ngại là một số tập đoàn tài chính đã tìm mọi cách lách luật, chọn cấu trúc phức tạp để làm cho hoạt động của họ trở lên không rõ ràng, nhằm tránh sự giám sát hoặc gây hạn chế hiệu quả của công tác thanh tra, giám sát của Nhà nước. Nhiều loại hình sản phẩm và dịch vụ tài chính tinh vi, phức tạp, lai căng giữa các lĩnh vực ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm, chứa đựng nhiều rủi ro, được bung ra mà các cơ quan giám sát tài chính hiện hành hoặc không nhận diện được, hoặc không đủ năng lực, quyền lực để kiểm soát.

Những hiện tượng như: sở hữu chéo kiểu lách luật, góp vốn ảo, “thổi phồng” tài sản nhờ các giao dịch “kỹ thuật”, sử dụng đòn bẩy tài chính quá mức, tuồn vốn cho các công ty “sân sau”... trở nên phổ biến và trở “ponzi” cả trong khu vực tư, lẫn công có “đất” để hoành hành. Khi các

thị trường tài sản đột ngột sụt giá và/hoặc đóng băng, rủi ro tín dụng, thanh khoản tăng cao và lan truyền nhanh chóng ra toàn hệ thống. Hệ lụy là lòng tin đổ vỡ và thị trường tài chính rơi vào hỗn loạn, ngưng trệ ...

TẠI SAO CÓ TÌNH TRẠNG NÀY?

Nguyên nhân sâu xa và cốt lõi của thực trạng kinh tế - tài chính Việt Nam hiện nay nằm ở những yếu kém, bất cân đối nội tại của nền kinh tế, xuất phát từ những hạn chế trong điều hành kinh tế vĩ mô của Chính phủ những năm qua.

Không thể chối bỏ một sự thật là suốt gần thập kỷ qua, kinh tế vĩ mô Việt Nam luôn trong tình trạng bất ổn. Sự mất cân đối nghiêm trọng giữa tiết kiệm và đầu tư lâu nay đã đẩy nền kinh tế luôn phải đối mặt với tình trạng thâm hụt cán cân thương mại, thâm hụt ngân sách nhà nước và nợ công tăng mạnh. Hệ lụy tất yếu là lạm phát dâng cao, theo đó là sự bất ổn của tỉ giá, lãi suất, rối loạn hoạt động ngân hàng và đình trệ kinh tế, tiếp theo là sự đổ vỡ lòng tin. Những thành quả kinh tế hình





thức hoặc nhất thời trong một vài năm gần đây nhanh chóng bị xóa nhòa bởi sự bất ổn vĩ mô dai dẳng. Nói cách khác, chính những nỗ lực “bóp lại cho tròn” những khuyết tật của nền kinh tế thời gian qua, chủ yếu bằng các giải pháp ổn định tổng cầu, càng đẩy nền kinh tế chìm sâu hơn trong khó khăn, bế tắc.

Nhưng, một nguyên nhân trực tiếp và quan trọng của thực trạng bất ổn tài chính hiện hành nằm ở chỗ: *Việt Nam thiếu vắng hoặc chưa chú trọng phát triển hoạt động giám sát an toàn vĩ mô toàn hệ thống tài chính*, bên cạnh các lý do, như: sự yếu kém, sơ hở, lơ là hay buông lỏng quản lý, giám sát của từng cơ quan hữu trách chuyên ngành, hay khuôn khổ thể chế và pháp lý bất cập...

"LẤP ĐẦY" BẰNG CÁCH NÀO?

Câu trả lời là: Trước tiên, *cần củng cố, chấn chỉnh lại ngay từng cơ quan quản lý, giám sát an toàn vi mô chuyên ngành hiện có, đồng thời cải thiện nhanh chóng quan hệ phối hợp giữa chúng trong mạng lưới an toàn tài chính quốc gia, tiếp cận theo hướng giám sát an toàn vĩ mô đặt trong khuôn khổ duy trì ổn định tài chính thích hợp được thiết lập.*

Có một sự khác biệt lớn về mục tiêu, đối tượng, đặc tính rủi ro và cách tiếp cận giữa giám sát an toàn vi mô và giám sát an toàn vĩ mô. Một số người tới nay vẫn còn mơ hồ cho rằng: việc quản lý, giám sát chặt chẽ từng định chế tài chính, bảo đảm cho chúng phát triển an toàn, tránh được đổ vỡ, sẽ là điều kiện cần và đủ để duy trì được một hệ thống tài chính lành mạnh, ổn định, tránh được nguy cơ xảy ra khủng hoảng tài chính. Cách tư duy kiểu “cộng số học” đơn thuần như vậy (soi xét từng định chế tài chính một cách riêng rẽ, độc lập, sau đó tổng hợp lại thành toàn hệ thống) đã bỏ qua các mối quan hệ tương tác/sự tác động lan truyền giữa các khu vực, bộ phận quan trọng hay nhóm các định chế tài chính chủ chốt với nhau và giữa chúng với nền kinh tế thực. Hơn nữa, không hẳn bất ổn tài chính tại một định chế tài chính, thậm chí tại một

nhóm các định chế tài chính sẽ gây tổn thất lớn đến mức đủ làm bất ổn toàn hệ thống. Thực trạng kinh tế Việt Nam cho thấy, việc bỏ qua các rủi ro tiềm ẩn giữa các định chế tài chính trước những bất ổn kinh tế vĩ mô có thể khiến cho các cơ quan quản lý, giám sát chuyên ngành có những nhận định sai lầm về mức độ an toàn hệ thống. Cũng như vậy, việc bỏ qua các ảnh hưởng tương tác có thể dẫn đến các chính sách ứng phó sai lầm.

Giám sát an toàn vĩ mô đứng trên góc độ toàn hệ thống tài chính đặt trong tương quan tổng thể kinh tế vĩ mô, nhằm tới mục tiêu hạn chế hoặc ngăn chặn nguy cơ xảy ra khủng hoảng tài chính làm đình trệ hoặc suy giảm kinh tế. Cách tiếp cận của giám sát an toàn vĩ mô là “từ đỉnh xuống đáy”. Phương pháp này chú trọng tới rủi ro hệ thống, tập trung giám sát đối với các định chế tài chính quy mô lớn, phức tạp, có tầm ảnh hưởng tới toàn hệ thống (các tập đoàn tài chính/các công ty nắm giữ ngân hàng); đánh giá tập trung tín dụng của các định chế tài chính cũng như khả năng bị tổn thương trước các biến động, chẳng hạn như các cú sốc về giá cả tài sản, các biến động trong ngành, khu vực và kinh tế vĩ mô.

Bằng cách tiếp cận này, giám sát an toàn vĩ mô thực sự hỗ trợ tích cực trong việc xác định khu vực dễ tổn thương và hoạch định chính sách ứng phó xác đáng. Giám sát an toàn vĩ mô đóng vai trò quan trọng trong việc bảo đảm ổn định tài chính, tạo lập môi trường vĩ mô thuận lợi, qua đó làm cho từng định chế tài chính được an toàn hơn. Chính từ cuộc khủng hoảng tài chính, kinh tế toàn cầu vừa qua, thế giới đã nhận ra “lỗ hổng” lớn trong hệ thống giám sát tài chính của mình – “giám sát an toàn vĩ mô” bị thiếu vắng, sao nhãng hay mờ nhạt. “Lỗ hổng” này đang được các quốc gia, khu vực, nhóm các nước hay các định chế tài chính, tiền tệ quốc tế đang tích cực lấp đầy.

Tuy nhiên, duy trì ổn định tài chính không phải và không thể là sứ mệnh của duy nhất một cơ quan nhà nước nào đó. Nó đòi hỏi nỗ lực chung của nhiều cơ quan có thẩm quyền khác nhau, chủ chốt là:

- (i) Ngân hàng Nhà nước với vai trò tổ chức và bảo đảm sự vận hành trôi chảy, có hiệu quả của các hệ thống thanh toán; cung

UBGSTCQG
cần được tạo vị thế tương xứng và được ưu tiên cung cấp đủ nguồn lực, trao đủ quyền lực để thực thi tốt chức năng, nhiệm vụ giám sát an toàn vi mô từng tổ chức tín dụng.

cấp thanh khoản cho hệ thống; đóng vai là người cho vay trong phương sách cuối cùng (về học thuật là chỉ đối với các định chế tài chính lớn gặp khó khăn về thanh khoản, nhưng chưa mất khả năng thanh toán);

(ii) Các cơ quan giám sát tài chính, bao gồm cả cấp độ giám sát an toàn vi mô từng định chế tài chính, từng phân khúc thị trường và cấp độ giám sát an toàn vĩ mô toàn hệ thống tài chính;

(iii) Bộ Tài chính với vai trò sử dụng tiền thuế của dân để cứu trợ khẩn cấp các định chế tài chính lớn, có tầm ảnh hưởng tới toàn hệ thống, bị rơi vào tình trạng mất khả năng thanh toán, đang bên bờ vực phá sản.

Tuyên bố G-20 Washington, ngày 15/11/2008, khi đề cập đến nguyên nhân cốt lõi của cuộc khủng hoảng tài chính-kinh tế toàn cầu 2008, có nêu: “*Những nhân tố chính yếu của tình trạng hiện nay là sự phối hợp các chính sách kinh tế vĩ mô chưa hợp lý, chưa đầy đủ, việc cải tổ cấu trúc chưa thỏa đáng, điều mà dẫn tới hậu quả kinh tế vĩ mô toàn cầu bất ổn. Những diễn tiến như vậy, cộng hưởng lại, đã góp phần gây ra tình trạng thái quá, hậu quả cuối cùng là sự đổ vỡ thị trường đầy tai hại*”. Rõ ràng, thiếu vắng sự phối hợp chặt chẽ, có hiệu quả giữa các cơ quan chủ chốt liên quan tới ổn định tài chính ở mỗi quốc gia cũng là một trong số các nguyên nhân quan trọng gây ra khủng hoảng tài chính.

Để khắc phục khuyết tật trên, có 2 giải pháp phổ biến đang được các nước trên thế giới áp dụng:

(a) Ký kết và cam kết thực hiện Thỏa thuận/Văn kiện ghi nhớ tay ba giữa các cơ quan chủ chốt liên quan tới ổn định tài chính: Ngân hàng Trung ương, các cơ quan quản lý, giám sát tài chính và Bộ Tài chính (trong văn kiện có nêu rõ mục tiêu, trách nhiệm, quyền hạn từng bên và cơ chế phối hợp giữa 3 cơ quan);

(b) Thành lập hội đồng/ủy ban với thành phần chính gồm các thành viên đến từ 3 cơ quan chủ chốt liên quan tới ổn định tài chính và một số chuyên gia kinh tế - tài chính.

Cũng như vậy, Việt Nam buộc phải có hành động khẩn cấp tương tự. Sự lựa chọn tối ưu có thể là:

- *Phân định lại một cách rành mạch hơn, hợp lý hơn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của từng thành viên chính trong mạng lưới an toàn tài chính quốc*

gia và cải thiện tính hiệu lực, hiệu quả của các cơ quan đó.

Các giải pháp nhằm củng cố, tăng cường, hoàn thiện hệ thống giám sát tài chính (gồm các cơ quan chịu trách nhiệm quản lý, giám sát các lĩnh vực ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm và chung toàn bộ thị trường tài chính) mà Chính phủ đang chỉ đạo thực hiện là cần thiết, phù hợp với bối cảnh trong nước và phản ánh đúng xu hướng quốc tế hiện nay. Tuy nhiên, nhằm bảo đảm cho giải pháp này được thực hiện một cách triệt để, đồng bộ, đúng lộ trình và đạt tới mục tiêu dự kiến, trước tiên cần phân định lại rõ ràng hơn, hợp lý hơn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của từng thành viên chính trong mạng lưới an toàn tài chính quốc gia, bao gồm: Ngân hàng Nhà nước (Cơ quan thanh tra, giám sát ngân hàng), Bộ Tài chính (Ủy ban Chứng khoán Nhà nước, Cục Điều tiết và Giám sát bảo hiểm), Ủy ban Giám sát tài chính quốc gia (UBGSTCQG), Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam, cũng như quan hệ phối hợp công tác giữa các cơ quan này.

Sự điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn quan trọng nhất được khuyến nghị làm ngay là: *Ngân hàng Nhà nước đảm trách giám sát an toàn vĩ mô toàn hệ thống tài chính và chuyển giao hoạt động giám sát an toàn vi mô từng tổ chức tín dụng sang cho UBGSTCQG*. Việc điều chỉnh này nhằm đảm bảo tính minh bạch và độc lập của các cơ quan thực thi. Theo đó, UBGSTCQG cần được tạo vị thế tương xứng và được ưu tiên cung cấp đủ nguồn lực, trao đủ quyền lực để thực thi tốt chức năng, nhiệm vụ mới của mình.

- *Thiết lập một cơ chế phối hợp hữu hiệu giữa các cơ quan chủ chốt liên quan tới ổn định tài chính - Ngân hàng Nhà nước, UBGSTCQG và Bộ Tài chính.*

Bước 1: Xây dựng Thông tư liên tịch về cơ chế phối hợp giữa Ngân hàng Nhà nước, UBGSTCQG và Bộ Tài chính nhằm bảo đảm ổn định tài chính, trong đó nêu rõ mục tiêu cụ thể, phạm vi, đối tượng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm thi hành của từng bên và cơ chế giám sát việc thực thi này.

Bước 2: Thủ tướng Chính phủ ra Quyết định thành lập Hội đồng Ổn định Tài chính Quốc gia do Thủ tướng hoặc một Phó Thủ tướng Chính phủ làm Chủ tịch với cơ cấu thành phần gồm các thành viên đến từ: Ngân hàng Nhà nước, UBGSTCQG, Bộ Tài chính (có thể cả Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam) và một số chuyên gia kinh tế - tài chính độc lập. Hội đồng làm việc theo cơ chế tập thể, quyết nghị theo đa số phiếu; Hội đồng không có bộ

**Ngân hàng
Nhà nước đảm
trách giám sát an toàn
vĩ mô toàn hệ thống tài chính
và cần chuyển giao hoạt động
giám sát an toàn vi mô từng
tổ chức tín dụng sang cho
UBGSTCQG.**



máy và biên chế hành chính; nhân sự Ban thư ký giúp việc Hội đồng do 3 bên đóng góp, làm việc theo chế độ bán chuyên; Hội đồng nhóm họp định kỳ hoặc khi có yêu cầu đột xuất.

- *Thiết lập khuôn khổ và chính sách, công cụ duy trì ổn định tài chính.*

Hội đồng Ổn định Tài chính Quốc gia cần có khuôn khổ, cơ chế, chính sách, công cụ để có thể vận hành được một cách hiệu quả. Khuôn khổ nhằm duy trì ổn định tài chính bao gồm 3 khía cạnh: (i) Theo dõi, giám sát và phân tích các rủi ro tài chính mang tính hệ thống; (ii) Đánh giá, cảnh báo và đưa ra các giải pháp ứng phó cần thiết nhằm ngăn chặn, làm giảm nhẹ hay cứu chữa, khắc phục tình trạng bất ổn tài chính; (iii) Thúc đẩy cải cách tài chính.

Cơ chế, chính sách, công cụ ổn định tài chính bao gồm: sự lãnh đạo, chỉ đạo tập trung và quyết liệt của Chính phủ; việc sử dụng cẩn trọng nhưng linh hoạt các công cụ, chính sách, như: lãi suất, tỉ giá, hỗ trợ thanh khoản, quản lý tài khoản vốn, hỗ trợ hệ thống thanh toán và bù trừ; hướng dẫn, giải thích, tuyên truyền, thuyết trình nhằm củng cố, duy trì niềm tin trong công chúng; hỗ trợ xây dựng khuôn khổ pháp lý về bảo vệ các nhà đầu tư, người gửi tiền, khách hàng sử dụng dịch vụ tài chính, phòng chống rửa tiền, các quy định về giám sát an toàn vĩ mô, vi mô, giám sát hành vi thị trường; tạo lập cơ chế phối hợp hoạt động giữa các cơ quan quản lý, giám sát tài chính.

QUẢN LÝ QUÁ TRÌNH “THAY ĐỔI” RA SAO?

Rất nhiều giải pháp chính sách đã đề xuất được cho là hữu hiệu hay có tính đột phá, giải thoát đã từng “chết yểu” hay bị “biến tướng” khi triển khai vào thực

tiễn. Lý do của sự thất bại nằm ở chỗ nhà hoạch định không hoặc chưa tính hết các điều kiện tiên đề cũng như hỗ trợ và năng lực của người triển khai thực hiện, bên cạnh đó còn là do thiếu cơ chế giám sát thực thi có hiệu lực. Nói cách khác, “quản lý quá trình thay đổi” là một nghệ thuật, một khâu quan trọng, góp phần quyết định cho một chương trình, dự án, kế hoạch cải cách được thực thi có hiệu quả, đạt mục tiêu dự tính.

Các yếu tố tiên quyết để “Làm sao có thể lấp đầy các “lỗ hổng” quản lý - giám sát tài chính hiện hành” đi vào thực tiễn gồm: (i) quyết tâm chính trị; (ii) có đủ tài lực; và (iii) có đủ năng lực, quyền lực tổ chức thực hiện.

Cần phải thành lập một nhóm tinh thông công việc, được trao những quyền lực đặc biệt (thậm chí “tạm thời” được phép vượt qua các quy định pháp lý hiện hành hay được sử dụng trong giới hạn quyền miễn trừ) để tiến hành và quản lý quá trình thay đổi. Nhóm này đóng vai trò “đầu tàu” tiến hành các bước đột phá nhằm tạo ra sự thay đổi, đồng thời đặt quá trình chuyển động vào trong tầm hoàn toàn có thể kiểm soát. Sau những bước đi mang tính “lâm thời” hay “quá độ”, khuôn khổ thể chế và pháp lý mới cần được kiện toàn và đưa vào vận hành.

Một điều cần lưu ý là phải phát hiện và giải quyết sớm, thấu đáo các xung đột lợi ích nảy sinh. Nói cách khác, “thành-bại” phần lớn nằm ở chỗ có giải quyết được tốt vấn đề “con người” hay không. Mọi yếu kém, mọi nguyên nhân suy cho cùng nằm ở vấn đề “con người” chứ chưa hẳn nằm ở thể chế hay cấu trúc tổ chức “cứng” bề ngoài. Công khai minh bạch, tăng cường trách nhiệm giải trình, áp dụng tối đa công nghệ thông tin hiện đại trong mọi quy trình tác nghiệp, nhằm hạn chế đến mức thấp nhất rủi ro đạo đức có thể phát sinh, có thể được coi là *giải pháp của mọi giải pháp* nhằm buộc các cơ quan giám sát tài chính mới hoạt động hiệu quả. □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Vũ Viết Ngoạn (2013). *Cải cách tài chính trong chiến lược phát triển bền vững của Việt Nam 2011-2020*, Diễn đàn Kinh tế Mùa Xuân 2013, Đà Nẵng
2. Cấn Văn Lực (2013). *Quản lý & Giám sát hệ thống tài chính: Mô hình hợp nhất có khả thi ở Việt Nam?*, Hội thảo Phát triển hệ thống tài chính Việt Nam 24/4/2013, Hà Nội
3. Martina Horáková (2012). *How countries supervise their banks, insurers and securities market 2011?* Central Banking Publication