



HỆ THỐNG GIÁM SÁT TÀI CHÍNH: TỪ LÝ LUẬN ĐẾN THỰC TIỄN

TS. TRẦN KIM CHUNG - Phó Viện trưởng Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương

Ở nước ta hiện nay, công tác giám sát thị trường tài chính được thực hiện có sự tách biệt tương đối rõ ràng giữa giám sát ngân hàng, bảo hiểm và chứng khoán. Bài viết phân tích các mô hình giám sát tài chính với các ưu, khuyết điểm và đưa ra kiến nghị về mô hình giám sát tài chính hiệu quả.

Một số mô hình giám sát tài chính

Giám sát thị trường tài chính (TTTC) nhằm ba mục tiêu: (i) đảm bảo sự ổn định, vận hành thông suốt của hệ thống tài chính và nền kinh tế; (ii) đảm bảo sự lành mạnh và an toàn của các thể chế tài chính; (iii) đảm bảo đạo đức kinh doanh thị trường, tính liêm chính của thị trường và bảo vệ người tiêu dùng. Trên cơ sở 3 mục tiêu đó, bài viết đưa ra 4 mô hình hệ thống giám sát tài chính dưới đây:

Mô hình hệ thống giám sát theo thể chế

Trong mô hình giám sát theo đặc điểm thể chế, cấu trúc giám sát được phân chia theo mảng thị trường, các cơ quan giám sát thực hiện chức năng giám sát 3 lĩnh vực kinh tế lớn: ngân hàng, chứng khoán và bảo hiểm. Mô hình này còn gọi là “ba đỉnh”, mỗi đỉnh tượng trưng cho một cơ quan giám sát một lĩnh vực kinh tế. Việc giám sát được tiến hành trên tất cả các mặt: ổn định hệ thống, giám sát thận trọng, đạo đức thị trường và bảo vệ khách hàng (Sơ đồ 1).

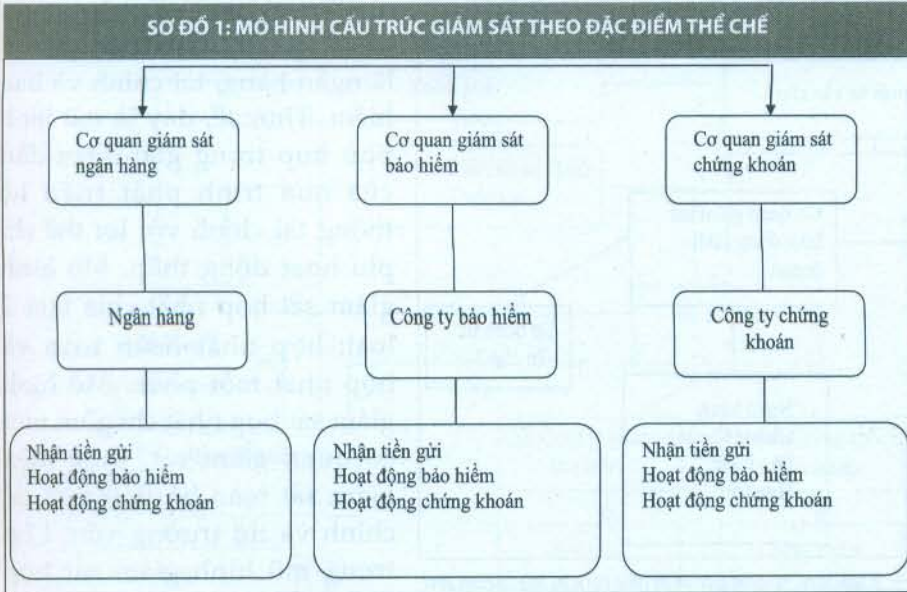
Theo mô hình thể chế, các quốc gia đều xây dựng những bộ luật riêng, điều chỉnh hoạt động kinh tế trong từng khu vực tài chính (Luật Ngân hàng, Luật Chứng khoán, Luật Bảo hiểm) và Luật Giám sát điều chỉnh hoạt động cơ quan giám sát trong từng lĩnh vực (Luật Giám sát ngân hàng, Luật Giám sát chứng khoán, Luật Giám sát bảo hiểm). Mỗi bộ luật giám sát đều quy định rõ ràng quyền và trách nhiệm của các cơ quan giám sát, mối quan hệ, tính tương hỗ và độc lập giữa các cơ quan để tránh sự chồng chéo nhiệm vụ và lãng phí nguồn lực.

Cơ chế vận hành của mô hình giám sát theo thể chế rất đa dạng, tùy thuộc vào đặc điểm cấu trúc của TTTC từng quốc gia, cũng như vấn đề về lịch sử, văn hóa, chính trị. Tuy nhiên, có một vài điểm chung là luôn tồn tại 3 cơ quan chuyên biệt giám sát 3 mảng của thị trường. Mỗi cơ quan này có kỹ thuật, nghiệp vụ riêng và hoạt động dưới quy định nguyên tắc, chuẩn mực khác nhau nhưng luôn có tính nhất quán trong hoạt động phối hợp, chia sẻ thông tin. Điều này được quy định cụ thể và được đảm bảo bằng các văn bản pháp luật.

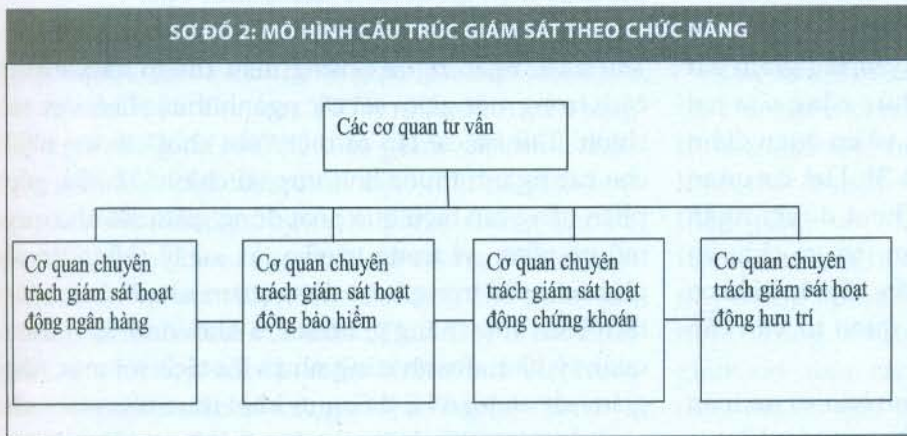
Dưới đây là một số hình thức phân phối giữa các chủ thể giám sát chuyên ngành cơ bản sau: (i) thành lập nhóm giúp việc chuyên trách mảng thị trường tài chính của người đứng đầu đất nước; (ii) giữa các cơ quan ký kết các bản ghi nhớ song phương về chia sẻ thông tin và phối hợp hành động theo nguyên tắc tự nguyện; (iii) thiết lập ủy ban ổn định tài chính với vai trò là một chủ thể điều tiết hoạt động phối hợp giữa các thành viên là các cơ quan giám sát khác nhau; (iv) cơ cấu nhân sự chéo trong đó mỗi cơ quan giám sát sẽ cử đại diện của mình tham gia ban điều hành của các cơ quan giám sát còn lại.

Những lợi thế của mô hình trên là: nhờ sự chuyên môn hóa nên các cơ quan giám sát nắm bắt sâu sắc các đặc điểm về hoạt động của đối tượng giám sát; việc giám sát sẽ diễn ra thường xuyên hơn; cơ sở hạ tầng, cơ sở dữ liệu, khung pháp lý cho hoạt động giám sát được tổ chức, quản lý nhất quán.

Bên cạnh lợi thế, mô hình cũng tồn tại những bất lợi: Một là, cơ quan quản lý được thực hiện đồng thời quản lý hoạt động kinh doanh và quản lý hoạt động giám sát nên làm giảm tính hiệu quả của hoạt động



Nguồn: Tô Ngọc Hùng, Hệ thống giám sát tài chính Việt Nam, NXB Tài chính 2011



Nguồn: Tổng hợp của tác giả

giám sát. Hai là, mô hình này gặp nhiều khó khăn trong việc xử lý yêu cầu giám sát sản phẩm tài chính phức tạp, tích hợp nhiều tiện ích. Ba là, hạn chế trong việc chia sẻ thông tin và sự phối hợp giữa các cơ quan trong giám sát thị trường. Bốn là, hệ thống giám sát tài chính theo mô hình thể chế không tận dụng được hiệu quả theo quy mô trong việc giám sát thị trường. Năm là, mô hình giám sát với đa cơ quan sẽ tốn kém hơn so với hệ thống giám sát tài chính hợp nhất hoặc bán hợp nhất.

Mô hình hệ thống giám sát theo chức năng

Đây là mô hình giám sát các tổ chức tài chính được xác định dựa trên hoạt động kinh doanh mà không quan tâm tới hình thức pháp lý của tổ chức tài chính đó (Sơ đồ 2). Như vậy, nếu một tổ chức tài chính cung cấp dịch vụ trên nhiều lĩnh vực thì nó sẽ chịu sự giám sát từ nhiều cơ quan khác nhau.

Ở mô hình này, tồn tại ít nhất một cơ quan giám sát đối với từng hoạt động ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm, hưu trí. Những cơ quan này độc lập với

nhau, thực hiện đồng thời nhiệm vụ giám sát và đảm bảo an toàn trong lĩnh vực phụ trách. Giữa các cơ quan này có mối liên hệ hợp tác với nhau và chịu sự chỉ đạo chung của cơ quan tư vấn quốc gia.

Về cơ bản, cấu trúc hệ thống luật giám sát trong mô hình giám sát thể chế và mô hình giám sát theo chức năng không khác nhau. Sự khác nhau chủ yếu là một định chế có thể chịu sự giám sát của các chủ thể giám sát với các bộ luật khác nhau.

Cơ chế vận hành của hệ thống giám sát theo chức năng của mỗi quốc gia rất đa dạng, tùy thuộc vào đặc điểm kinh tế cũng như văn hóa, chính trị đặc trưng của nó. Tuy nhiên, có thể thấy những đặc điểm chung như sau: Thứ nhất, có sự phân định rõ ràng trách nhiệm trong việc giám sát của các cơ quan giám sát đối với các hoạt động: ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm. Thứ hai, có sự phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan giám sát nhằm nâng cao hiệu quả công tác giám sát. Thứ ba, các cơ quan giám sát

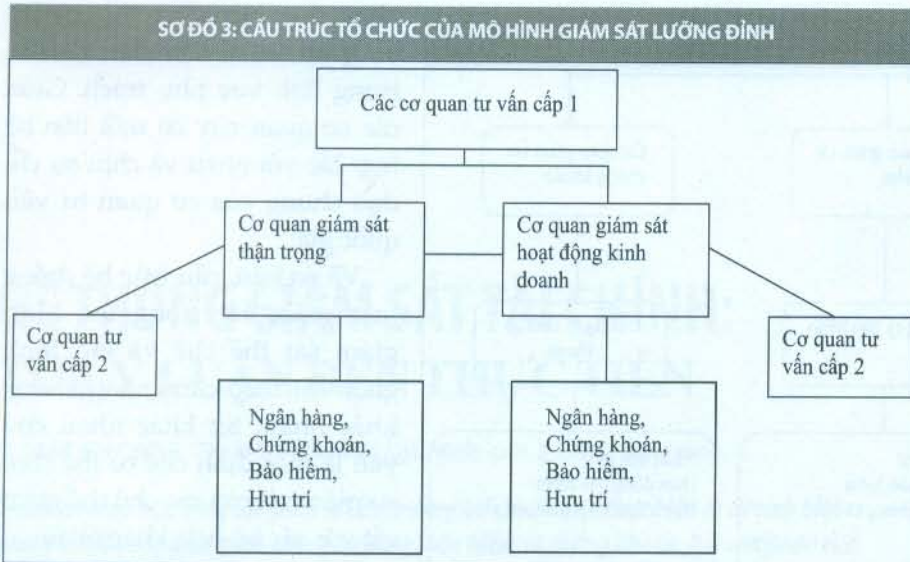
có toàn quyền trong thực thi giám sát lĩnh vực của mình, từ việc cấp phép tới hoạt động kỷ luật.

Những lợi thế mà mô hình mang lại: Thứ nhất, tránh được tình trạng các cơ quan giám sát giải thích việc thực hiện một quy định theo nhiều hướng khác nhau do cơ quan giám sát áp dụng quy tắc thống nhất với cùng một loại hoạt động kinh doanh mà không cần biết đó là hoạt động của thực thể nào. Thứ hai, mô hình cho phép xác định và giám sát một cách đầy đủ các tổ chức cung cấp dịch vụ tài chính.

Những bất lợi tồn tại là: Thứ nhất, đôi khi khó phân định một hoạt động kinh doanh thuộc về cơ quan giám sát nào quản lý. Thứ hai, mô hình này thường làm mất thời gian của các tổ chức tài chính do phải chịu sự giám sát của nhiều cơ quan giám sát. Điều này đồng nghĩa với việc các cơ quan giám sát phải làm việc nỗ lực hơn. Thứ ba, đó là sự "thiếu thốn" thông tin giữa các cơ quan giám sát. Điều này dẫn đến thực tế rằng không có cơ quan giám sát nào đủ thông tin liên quan tới tất cả hoạt động của một thực thể để có thể giám sát rủi ro hệ thống.



SƠ ĐỒ 3: CẤU TRÚC TỔ CHỨC CỦA MÔ HÌNH GIÁM SÁT LƯƠNG ĐỈNH



Nguồn: Tô Ngọc Hưng, Hệ thống giám sát tài chính Việt Nam, NXB Tài chính 2011;

Mô hình giám sát lưỡng đỉnh

Đây là mô hình dựa trên nguyên tắc giám sát theo mục tiêu với sự phân chia chức năng của hai cơ quan: cơ quan giám sát an toàn và cơ quan giám sát hoạt động kinh doanh (Sơ đồ 3). Hai cơ quan này tham gia giám sát trên cả 4 hoạt động: ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm, hưu trí và chịu sự chỉ đạo chung của cơ quan tư vấn cấp 1. Mỗi cơ quan này có thể thành lập các cơ quan tư vấn cấp 2 cho riêng mình.

Cơ quan giám sát thận trọng đảm bảo sự an toàn của hệ thống tài chính bằng việc đưa ra các thủ tục hành chính và các chuẩn mực riêng. Cơ quan còn lại thực hiện giám sát các hoạt động cụ thể của các tổ chức tài chính, đảm bảo việc tiếp cận thị trường, công bằng thị trường và đảm bảo quyền lợi người tiêu dùng. Hai cơ quan độc lập này có sự hợp tác chặt chẽ với nhau về chia sẻ thông tin, hợp tác, phối hợp thông qua các hiệp ước, biên bản ghi nhớ...

Ở mô hình giám sát lưỡng đỉnh, hệ thống luật giám sát được phân chia theo mục tiêu giám sát thận trọng và giám sát hoạt động kinh doanh. Các quốc gia áp dụng mô hình giám sát này luôn cố gắng xây dựng hoàn thiện hệ thống luật pháp có tính thống nhất cao, giúp nâng cao hiệu quả giám sát và thúc đẩy khu vực tài chính phát triển.

Những lợi thế mà mô hình này mang lại: *Thứ nhất*, cách ly các cơ quan giám sát thận trọng khỏi hướng vào người tiêu dùng một cách quá đáng. *Thứ hai*, mô hình được coi là phương pháp tối ưu trong việc đảm bảo minh bạch, toàn vẹn thị trường.

Mô hình giám sát tài chính hợp nhất

Là mô hình chỉ tồn tại một cơ quan giám sát duy

nất thực hiện công tác giám sát toàn bộ 3 lĩnh vực kinh tế là ngân hàng, tài chính và bảo hiểm. Thực tế, đây là mô hình phù hợp trong giai đoạn đầu của quá trình phát triển hệ thống tài chính với lợi thế chi phí hoạt động thấp. Mô hình giám sát hợp nhất chia làm 2 loại: hợp nhất hoàn toàn và hợp nhất một phần. Mô hình giám sát hợp nhất chỉ gồm một cơ quan giám sát, thực hiện giám sát toàn bộ lĩnh vực tài chính và thị trường vốn. Còn trong mô hình giám sát hợp nhất từng phần, cơ quan giám

sát thực hiện giám sát 2 trên 3 lĩnh vực.

Mô hình giám sát này mang tới những lợi ích: *Thứ nhất*, ngăn ngừa những mâu thuẫn và khoảng cách trong việc giám sát các ngành thuộc lĩnh vực tài chính. *Thứ hai*, sẽ tạo ra một "sân chơi" thống nhất cho các ngành thuộc lĩnh vực tài chính. *Thứ ba*, góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát nhờ quy mô và phạm vi trong truyền tải, xử lý thông tin sẽ giảm chi phí trong hoạt động giám sát. *Thứ tư*, việc tách bạch chức năng giám sát ra khỏi đơn vị tổ chức quản lý kinh doanh cũng như việc tách rời mục tiêu giám sát an toàn hệ thống ra khỏi mục tiêu giám sát an toàn từng tổ chức và giám sát hoạt động kinh doanh sẽ nâng cao tính khả thi và hiệu quả của cả 3 mục tiêu này.

Tuy nhiên, mô hình này vẫn tồn tại một số bất lợi: *Một là*, tính khả thi không cao khi thực hiện giám sát tất cả các cơ quan với cùng một phương pháp mà không quan tâm tới các tổ chức này thuộc ngành nghề nào. *Hai là*, những mâu thuẫn về quan niệm, về văn hóa trong mô hình giám sát hợp nhất. *Ba là*, liệu cơ quan giám sát hợp nhất có ngày càng trở nên độc quyền và thiếu linh hoạt khi nó là cơ quan giám sát duy nhất trong lĩnh vực tài chính.

Tóm lại, mỗi mô hình giám sát đều có những ưu, khuyết điểm riêng. Việc lựa chọn mô hình giám sát nào phụ thuộc đặc điểm chính trị, văn hóa, cũng như đặc điểm kinh tế từng quốc gia và là vấn đề khó khăn của các nhà tạo lập chính sách.

Thực trạng và kiến nghị

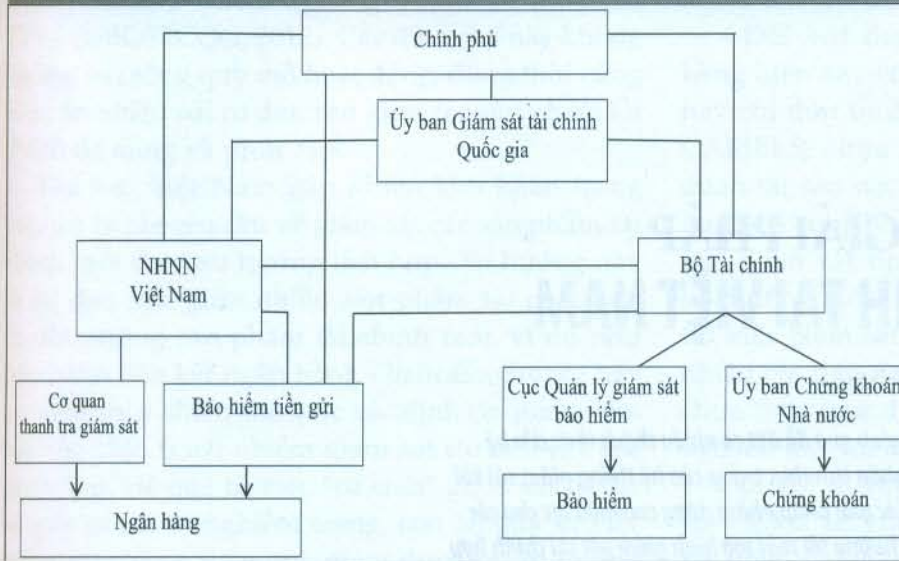
Thực trạng hệ thống giám sát tài chính ở Việt Nam

Hệ thống giám sát tài chính ở Việt Nam đi theo mô hình phân tán, các cơ quan quản lý và giám sát





SƠ ĐỒ 4: HỆ THỐNG GIÁM SÁT TÀI CHÍNH VIỆT NAM



Nguồn: Tổng hợp của tác giả

Kiến nghị hoàn thiện mô hình giám sát tài chính

Để tránh những mâu thuẫn trong giám sát và “lấp đầy” các khoảng trống trong hoạt động giám sát TTTC, bài viết đưa ra một số kiến nghị sau:

Thứ nhất, hoàn thiện khuôn khổ pháp luật về giám sát tài chính. Hiện tại, pháp luật về giám sát tài chính của Việt Nam được quy định tại nhiều văn bản như: Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, Luật Thanh tra... gây ra sự chông chéo, mâu thuẫn, không đảm bảo tính thống nhất trong công tác quản lý giữa các cơ quan giám sát.

được thành lập và vận hành giám sát một loại định chế tài chính và khu vực TTTC nhất định trên tổng thể thị trường tài chính. Việc giám sát được thực hiện tách biệt cho từng lĩnh vực kinh tế, phù hợp với điều kiện thị trường ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm còn chưa phát triển và tương đối tách xa nhau, chưa có sự xuất hiện của định chế tham gia vào 2 hoặc tất cả lĩnh vực trên TTTC. Đây là mô hình giám sát phù hợp với đặc điểm kinh tế của Việt Nam trong thời gian đầu xây dựng hệ thống tài chính.

Để đáp ứng yêu cầu phát triển của TTTC, Ủy ban Giám sát tài chính quốc gia đã được thành lập. Tuy nhiên, phạm vi hoạt động của cơ quan này chỉ dừng lại ở “tham mưu, tư vấn, cho Thủ tướng Chính phủ trong điều phối, giám sát TTTC quốc gia”. Như vậy, về bản chất, hệ thống giám sát Việt Nam vẫn mang những đặc tính của mô hình giám sát phân quyền.

Sự tách biệt và độc lập của các cơ quan giám sát với nhau khiến cho việc phối hợp chưa chặt chẽ và hiệu quả. Có một số hạn chế trong phối hợp giữa các cơ quan giám sát tài chính hiện nay. *Một là*, thiếu các văn bản pháp quy cụ thể làm hành lang cho việc phối hợp giữa các cơ quan giám sát trên TTTC. *Hai là*, việc phối hợp giám sát thường chậm chạp, mang nặng hình thức, thiếu trách nhiệm giữa các cơ quan giám sát. *Ba là*, làm giảm khả năng giám sát các tập đoàn tài chính đa ngành, đa lĩnh vực đang tham gia ngày càng nhiều vào cả 3 khu vực kinh tế: ngân hàng, bảo hiểm, chứng khoán. *Bốn là*, các cơ quan giám sát không thể hoàn thành tốt nhiệm vụ do sự thiếu thông tin. *Năm là*, không đủ khả năng phản ứng nhanh trước biến động mạnh và bất thường của TTTC.

Thứ hai, đổi mới mô hình hệ thống giám sát tài chính. Hiện nay, xu hướng chuyển từ phương thức giám sát theo từng lĩnh vực riêng lẻ sang hình thành một cơ quan giám sát hợp nhất, thực hiện giám sát toàn bộ hệ thống tài chính đang trở nên rõ nét trên phạm vi toàn cầu bởi mô hình này mang lại hiệu quả giám sát cao và nhất quán hơn. Trong trường hợp tiếp tục duy trì mô hình giám sát phân tán, chuyên ngành như hiện tại thì cần sớm có giải pháp hữu hiệu để củng cố, tăng cường năng lực giám sát chung thị trường tài chính của Ủy ban Giám sát tài chính quốc gia...

Có thể nói, hệ thống giám sát tài chính hiện tại chưa theo kịp với sự phát triển của thị trường, chưa đảm bảo khả năng giám sát bao quát các hoạt động của thị trường tài chính. Để khắc phục những hạn chế nêu trên, các cơ quan giám sát tài chính cần phải nâng cao năng lực trên các mặt nhân sự, kỹ thuật, và cơ sở vật chất.

Tài liệu tham khảo:

1. Tô Ngọc Hưng, *Hệ thống giám sát tài chính Việt Nam*, NXB Tài chính 2011;
2. Nguyễn Văn Tiến, Dương Thị Phương, *Hiệu lực hoạt động của hệ thống giám sát tài chính Việt Nam. Hội thảo: Hiệu lực của hệ thống giám sát tài chính Việt Nam, ngày 26/6/2010, Hồ Chí Minh. NXB Tài chính. Hà Nội;*
3. Ủy ban giám sát tài chính quốc gia, *Xu hướng phát triển mô hình giám sát tài chính trên thế giới sau khủng hoảng tài chính 2008. Hội thảo “Hệ thống giám sát tài chính Việt Nam”. Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế Trung ương. Tháng 5/2013;*
4. Vũ Nữ Thảo, *Giám sát nền tài chính quốc gia: Những vấn đề đặt ra và giải pháp chính sách. Hội thảo “Tài chính Việt Nam 2013 – Tăng cường giám sát nền tài chính quốc gia: Giải pháp chính sách”. Viện Chiến lược và Chính sách tài chính.*

