

LỰA CHỌN MÔ HÌNH VÀ VẤN ĐỀ GIÁM SÁT CÁC TẬP ĐOÀN TÀI CHÍNH - NGÂN HÀNG Ở VIỆT NAM

TS. Vũ Nữ Thăng *

Bài viết tập trung phân tích một số vấn đề quan trọng cần quan tâm đối với giám sát tài chính ngân hàng của Việt Nam gồm: (i) Lựa chọn mô hình cơ quan giám sát ngân hàng; (ii) Các vấn đề đặt ra đối với giám sát tập đoàn tài chính - ngân hàng. Trên cơ sở làm rõ những vấn đề từ lý luận đến thực tiễn một số nước (Trung Quốc, Hàn Quốc, Brazil, Anh, CH Séc, Hungary, Ba Lan), bài viết đưa ra một số hàm ý chính sách cho Việt Nam trong việc lựa chọn mô hình giám sát và giải quyết các vấn đề đặt ra đối với giám sát tập đoàn tài chính - ngân hàng.

1. Lựa chọn mô hình giám sát: cơ sở lý luận và thực tiễn ở một số nước

Tùy thuộc vào sự phát triển của thị trường tài chính, thể chế chính trị và đặc trưng của nền kinh tế, các quốc gia sẽ lựa chọn mô hình giám sát phù hợp, thuộc các mô hình giám sát phổ biến sau: (i) mô hình giám sát theo định chế; (ii) mô hình giám sát theo chức năng; (iii) mô hình giám sát hợp nhất; (iv) mô hình giám sát lưỡng đỉnh. Mỗi mô hình giám sát sẽ có phương án tiêu biểu để xây dựng mô hình tổ chức cho cơ quan quản lý và giám sát (Xem Bảng 1)

Đối với mô hình giám sát theo định chế, tư cách pháp nhân của định chế tài chính sẽ quyết định cơ quan giám sát. Mô hình này thường là lựa chọn của các quốc gia khi xây dựng cơ chế giám sát tài chính ở giai đoạn đầu, tức là khi các định chế trung gian tài chính có sự phân định rõ ràng thuộc ngành ngân hàng, chứng khoán, hay bảo hiểm. Theo đó, NHTW vừa điều hành chính sách

tiền tệ, vừa thực hiện chức năng giám sát thận trọng các tổ chức tín dụng. Cơ quan quản lý bảo hiểm giám sát công ty bảo hiểm, và Cơ quan quản lý chứng khoán giám sát công ty chứng khoán. Tuy nhiên, với sự xuất hiện của nhiều tập đoàn tài chính đa ngành, việc áp dụng mô hình này sẽ trở nên khó khăn do không thống nhất trong việc phối kết hợp giữa các cơ quan quản lý khác nhau đối với cùng một tập đoàn tài chính. Mô hình này được áp dụng ở Hàn Quốc trước năm 1998, Latvia trước năm 2000, Trung Quốc từ sau năm 1983¹.

Đối với mô hình giám sát theo chức năng, công tác quản lý giám sát được quyết định bởi hoạt động kinh doanh của định chế tài chính. Trong trường hợp tập đoàn tài chính kinh doanh đa dịch vụ (ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm), mỗi loại hình kinh doanh sẽ có cơ quan quản lý chức năng tương ứng giám sát, do đó, có thể chuyên môn hóa được lĩnh vực giám sát. Cụ thể, việc ủy thác nhiệm vụ thanh tra giám sát ngân hàng cho NHTW là cần thiết vì nó

sẽ hỗ trợ kịp thời cho NHTW trong việc ra các quyết định cũng như nâng cao khả năng dự báo chính xác của NHTW (Haubrich, 1996; Peek, Rosenren & Tootle, 1999)². Kết quả nghiên cứu của Goodhart & Schoenmaker (1995)³ đối với 104 ngân hàng/24 nước trong những năm 1980 cho thấy, chỉ có một số ít ngân hàng bị phá sản trong những nước mà chính sách tiền tệ và giám sát ngân hàng đều do NHTW đảm nhận. Tuy nhiên, trong bối cảnh xu hướng xuất hiện các sản phẩm liên kết ngày càng nhiều, mô hình gặp trở ngại và khó khăn trong việc phân loại sản phẩm dịch vụ tài chính thuộc trách nhiệm của cơ quan quản lý nào. Mô hình này được áp dụng ở Hungary trước năm 2000, Pháp, Ý, Brazil hiện nay⁴.

Mô hình giám sát hợp nhất bao gồm hợp nhất hoàn toàn và hợp nhất từng phần. Trong đó, với mô hình hợp nhất hoàn toàn, chỉ có một cơ quan duy nhất quản lý giám sát toàn bộ thị trường tài chính. Mô hình hợp nhất từng phần sẽ hình thành một cơ quan quản lý giám sát tài chính thực hiện chức năng đối với hai trên ba lĩnh vực của thị trường tài chính (bảo hiểm và ngân hàng; hoặc bảo hiểm và chứng khoán; hoặc ngân hàng và chứng khoán), trong khi tổ chức khác sẽ giám sát lĩnh vực còn lại. Mô hình giám sát ngân hàng hợp nhất tỏ ra hữu hiệu hơn trong trường hợp các ngân hàng có xu hướng mở rộng phạm vi hoạt động ra nhiều lĩnh vực như chứng khoán, bảo hiểm. Tuy nhiên, vấn đề đặt ra là mô hình giám sát này dễ dẫn đến rủi ro về lạm dụng quyền do tập trung quá nhiều quyền lực vào một cơ quan giám sát (Abrams & Taylor, 2001)⁵. Mô hình này được áp dụng ở nhiều

* Viện trưởng Viện Chiến lược và Chính sách Tài chính, Bộ Tài chính



Cơ quan Thanh tra, giám sát ngân hàng nên phối hợp với các cơ quan giám sát liên quan để quan sát được đầy đủ hoạt động của một tập đoàn tài chính, qua đó, giám sát an toàn tập đoàn, an toàn cả hệ thống tài chính quốc gia

quốc gia như: Anh từ năm 1997; Thụy Điển từ năm 1991, Đức từ năm 2002; Hungary từ năm 2000, Latvia từ năm 2001 và Hàn Quốc từ năm 1999⁶.

Mô hình giám sát lưỡng đỉnh tạo sự phân biệt trong cơ quan quản lý, theo đó, một cơ quan chuyên về giám sát độ an toàn và khả năng tài chính, một cơ quan giám sát hành vi kinh doanh và bảo vệ người tiêu dùng. Mô hình này có ưu điểm là tách được chức năng ổn định tài chính và chức năng bảo vệ người tiêu dùng cho hai cơ quan giám sát khác nhau. Mô hình giám sát này được áp dụng ở Hà Lan, Úc từ năm 1997⁷.

Như vậy, từ cơ sở lý luận và kinh nghiệm các nước cho thấy, ở giai đoạn đầu phát triển, các nước

thường lựa chọn mô hình giám sát theo định chế hoặc giám sát theo chức năng (Hungary trước năm 2000, Séc, Ba Lan trước năm 1997, Trung Quốc, Brazil). Theo đó, giám sát ngân hàng trước hết vẫn thuộc trách nhiệm của NHTW bởi điều này sẽ giúp các NHTW kịp thời ra các quyết định nhằm hạn chế rủi ro trong hệ thống. Tuy nhiên, khi thị trường tài chính phát triển cao hơn, xu hướng hình thành các tập đoàn tài chính - ngân hàng trở nên mạnh mẽ hơn, thì các nước có xu hướng chuyển đổi sang mô hình giám sát hợp nhất để tăng cường tính độc lập (Anh từ năm 1997, Ba Lan từ năm 1997, Hungary từ năm 2000, Hàn Quốc từ năm 1999)⁸.

Xu hướng chuyển đổi sang mô

hình một cơ quan giám sát thống nhất được ghi nhận trong những năm gần đây ở nhiều nước (Đức, Thụy Điển, Anh từ năm 1997, Ba Lan từ năm 1997, Hungary từ năm 2000, Hàn Quốc từ năm 1999) bởi các lý do cơ bản:

(i) Sự chuyển biến về mặt cơ cấu của hệ thống tài chính đòi hỏi phải có sự thay đổi cơ quan quản lý và giám sát tài chính để kịp thời phản ánh sự phát triển của hệ thống tài chính cũng như hoạt động kinh doanh của các định chế tài chính.

(ii) Sự xuất hiện các tập đoàn tài chính - ngân hàng làm cho việc phân định chức năng nhiệm vụ giữa các cơ quan quản lý và giám sát trên thị trường tài chính trở nên phức tạp hơn. Việc các tập đoàn tài chính xuất hiện ngày càng nhiều và việc đa dạng hóa các kênh phân phối sản phẩm dịch vụ tài chính đã dẫn đến sự xóa nhòa ranh giới giữa các hoạt động ngân hàng, chứng khoán và bảo hiểm.

(iii) Sự phát triển đa dạng của thị trường tài chính với việc tạo nên nhiều sản phẩm dịch vụ tài chính khác nhau và sự xuất hiện ngày càng nhiều các tập đoàn tài chính đã khiến cho mục tiêu ổn định tài chính không chỉ tập trung vào ngân hàng mà còn tập trung vào các định chế tài chính phi ngân hàng (chứng khoán, bảo hiểm).

Bảng 1: Các phương án xây dựng mô hình tổ chức cho cơ quan quản lý và giám sát

Phương án	Các quy định thận trọng			Quy định quản lý hệ thống	Bảo vệ người tiêu dùng	Quản lý cạnh tranh
	Ngân hàng	Bảo hiểm	Chứng khoán			
1.	NHTW	Cơ quan quản lý bảo hiểm	Cơ quan quản lý chứng khoán	NHTW	Cơ quan bảo vệ người tiêu dùng	Cơ quan quản lý cạnh tranh
2.	NHTW	NHW	NHTW	NHTW	Cơ quan bảo vệ người tiêu dùng	Cơ quan quản lý cạnh tranh
3.	Cơ quan quản lý NH không thuộc NHTW	Cơ quan quản lý bảo hiểm	Cơ quan quản lý chứng khoán	NHTW	Cơ quan bảo vệ người tiêu dùng	Cơ quan quản lý cạnh tranh
4.	Cơ quan quản lý NH, CK, bảo hiểm	Cơ quan quản lý NH, CK, bảo hiểm	Cơ quan quản lý NH, CK, bảo hiểm	NHTW	Cơ quan bảo vệ người tiêu dùng	Cơ quan quản lý cạnh tranh
5.	Một cơ quan thống nhất	Một cơ quan thống nhất	Một cơ quan quản lý thống nhất	NHTW	Một cơ quan thống nhất	Cơ quan quản lý cạnh tranh

(Nguồn: Tổng hợp từ Thăng, 2009)

2. Vấn đề giám sát các tập đoàn tài chính - ngân hàng

Xu hướng xuất hiện ngày càng nhiều các tập đoàn tài chính ngân hàng trên thế giới trong những thập niên qua cũng đặt ra nhiều vấn đề cần xem xét trong việc giám sát các tập đoàn tài chính ngân hàng. Trong đó, một số vấn đề cần chú ý bao gồm:

- Cơ chế phối hợp giám sát

Kinh nghiệm quốc tế (Trung Quốc, Brazil) cho thấy, cho dù lựa chọn mô hình giám sát định chế, chức năng hay hợp nhất, thì việc thiết lập một cơ chế phối hợp giữa các cơ quan quản lý và giám sát là cần thiết, nhằm đảm bảo giám sát chặt chẽ và toàn diện hoạt động của cả tập đoàn. Sự phối hợp này sẽ giúp các cơ quan giám sát đánh giá đúng và kịp thời các loại rủi ro của tập đoàn và duy trì đủ mức vốn tự có để bù đắp rủi ro. Đồng thời, sự phối hợp hoạt động giám sát cũng giúp đánh giá và ngăn ngừa việc sử dụng đòn bẩy tài chính quá cao ở các tập đoàn tài chính.

- Đánh giá mức độ an toàn vốn

Thông thường, các cơ quan giám sát gặp nhiều khó khăn trong việc xác định mức độ đủ vốn của tập đoàn tài chính do yêu cầu của các cơ quan giám sát về mức an toàn vốn đối với các ngân hàng, công ty chứng khoán và bảo hiểm là khác nhau. Thực tế ở các nước đã xảy ra trường hợp mỗi công ty thành viên trong tập đoàn đều đáp ứng được yêu cầu về vốn, nhưng mức vốn của cả tập đoàn lại nhỏ hơn tổng yêu cầu về vốn đối với các công ty trong tập đoàn. Nguyên nhân là do giá trị vốn tự có vừa được tính để đáp ứng yêu cầu vốn của công ty mẹ vừa được sử dụng cho công ty thành viên trong tập đoàn. Để giải quyết vấn đề này, cần xem xét giám sát tập trung vào công ty mẹ.

Để xác định mức độ đủ vốn của cả tập đoàn, trước hết cần hợp nhất toàn bộ tài sản và các khoản nợ của các công ty thành viên, tiếp đến xác định mức vốn cần duy trì của cả tập đoàn, và cuối cùng so sánh với số vốn thực có của công ty mẹ đã hợp nhất.

- Sự minh bạch về cơ cấu quản lý và pháp lý

Hoạt động giám sát có thuận lợi hay không còn tùy thuộc vào sự minh bạch về cơ cấu quản lý và pháp lý của tập đoàn, bởi nếu không, cơ quan giám sát sẽ không thể đánh giá đúng về toàn bộ rủi ro mà tập đoàn đó phải đối mặt hoặc rủi ro do các công ty thành viên khác gây ra đối với công ty được giám sát. Một số tập đoàn có thể chọn cấu trúc tài chính phức tạp để làm cho hoạt động của họ không rõ ràng nhằm gây khó khăn cho công tác giám sát. Do đó, cơ quan giám sát cần có quyền hạn yêu cầu thông tin cung cấp đầy đủ từ tập đoàn hoặc yêu cầu tập đoàn tổ chức lại hoạt động của mình theo cách có thể giúp cho hoạt động giám sát hiệu quả hơn.

3. Một số hàm ý chính sách cho Việt Nam

a) Về mô hình giám sát

Hệ thống cơ quan giám sát tài chính của Việt Nam được đặc trưng bởi cấu trúc phân tán, tương ứng mỗi lĩnh vực của thị trường sẽ có hệ thống luật pháp riêng điều chỉnh và cơ quan giám sát riêng biệt. Ngân hàng Nhà nước (cụ thể là Cơ quan Thanh tra, giám sát Ngân hàng) chịu trách nhiệm quản lý giám sát hoạt động ngân hàng⁹, Bộ Tài chính (cụ thể là Ủy ban Chứng khoán Nhà nước và Cục Quản lý và giám sát Bảo hiểm) chịu trách nhiệm quản lý giám sát hoạt động chứng khoán và bảo hiểm. Ngoài ra, còn các cơ quan thuộc mạng lưới an toàn tài

chính quốc gia, tuy không có chức năng quản lý thị trường trực tiếp, nhưng thực hiện công tác tư vấn chính sách và ổn định hệ thống như Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam¹⁰, Ủy ban Giám sát Tài chính Quốc gia¹¹.

Cơ sở lý luận cũng như kinh nghiệm các nước cho thấy không có một mô hình giám sát tối ưu cho tất cả các nền kinh tế. Việc lựa chọn mô hình cơ quan giám sát cần dựa trên xem xét những thuận lợi, khó khăn, cũng như điều kiện cụ thể của từng quốc gia. Việc áp dụng mô hình giám sát hợp nhất cần được xem xét kết hợp với các yếu tố¹² sau:

- *Sự phát triển của thị trường tài chính*: Nếu thị trường tài chính đang phát triển mạnh mẽ và đang ở trong quá trình tự do hóa tài chính, thì việc lựa chọn mô hình giám sát tài chính hợp nhất sẽ tạo điều kiện thuận lợi thúc đẩy quá trình cải cách. Bởi nó sẽ giúp khắc phục được những hạn chế của mô hình giám sát riêng lẻ khi thị trường tài chính phát triển với việc hình thành nhiều định chế trung gian tài chính cũng như các tập đoàn tài chính - ngân hàng.

- *Vai trò của NHTW*: Nếu thực hiện giám sát hợp nhất, thì vấn đề đặt ra là vai trò của NHTW nên được điều chỉnh như thế nào? Nếu tách chức năng giám sát các tổ chức tín dụng ra khỏi NHTW và chuyển sang cơ quan giám sát tài chính thống nhất thì cần có một cơ chế hữu hiệu để phối hợp giữa NHTW, Bộ Tài chính và Cơ quan giám sát thống nhất.

- *Mức độ độc lập của cơ quan giám sát*: Cơ quan giám sát tài chính thống nhất cần được đảm bảo tính độc lập khi tiếp nhận chức năng giám sát. Điều này cho phép cơ quan giám sát tài chính thống nhất thực thi chức

năng giám sát hiệu quả và nâng cao tính giải trình, trách nhiệm của cơ quan giám sát. Bên cạnh đó, cần đảm bảo tính minh bạch trong quá trình giám sát để nâng cao tính độc lập của cơ quan giám sát thống nhất.

b) Về vấn đề giám sát tập đoàn tài chính - ngân hàng

Cùng với việc lựa chọn mô hình, công tác giám sát các tập đoàn tài chính ngân hàng của Việt Nam cũng đặt ra nhiều vấn đề cần xem xét, đặc biệt trong bối cảnh các sản phẩm liên kết xuất hiện ngày càng nhiều cùng với sự mở rộng lĩnh vực kinh doanh của các công ty, tập đoàn.

Trên thực tế, khung pháp lý cho thị trường tài chính chủ yếu được hình thành từ cuối những năm 1990 và đầu những năm 2000 với Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam và Luật Các tổ chức tín dụng ra đời năm 1997, Luật Kinh doanh bảo hiểm năm 2000, Luật Chứng khoán năm 2006, lần điều chỉnh gần đây nhất của các luật này là vào năm 2010. Trong các luật này đều quy định rõ cơ quan quản lý nhà nước trong từng lĩnh vực (Điều 60 trong Luật NHNN, Điều

158 trong Luật các TCTD, Điều 7 trong Luật Chứng khoán 2006, Điều 121 trong Luật Bảo hiểm). Do đặc trưng phân tán nên pháp nhân đăng ký kinh doanh ở hình thức nào (ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm) sẽ do cơ quan chịu trách nhiệm về thị trường đó quản lý giám sát. Nếu pháp nhân kinh doanh đơn ngành thì sẽ chỉ có một cơ quan giám sát, các pháp nhân kinh doanh đa ngành tài chính sẽ có nhiều cơ quan cùng giám sát. Chính vì vậy, việc giám sát tập đoàn tài chính - ngân hàng sẽ phức tạp hơn bởi một tập đoàn có thể do nhiều cơ quan quản lý (NHNN, UBCK NN, Cục QL&GSBH) cùng giám sát.

Xem xét bảng 2, trong số 5 tập đoàn tài chính có kinh doanh ngân hàng của Việt Nam, có 4/5 tập đoàn tài chính - ngân hàng với công ty mẹ là: Ngân hàng TMCP Ngoại thương Việt Nam, Ngân hàng TMCP Đầu tư Phát triển Việt Nam, Ngân hàng TMCP Công thương Việt Nam, Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn Việt Nam. Với 4 tập đoàn này, các công ty mẹ chịu sự giám sát của NHNN. Ngân hàng

TMCP Ngoại thương và Ngân hàng TMCP Công thương còn chịu sự giám sát của UBCKNN do là công ty niêm yết. Các công ty con kinh doanh bảo hiểm còn chịu sự giám sát của Cục QLGSBH trong khi các công ty con kinh doanh chứng khoán chịu sự giám sát của UBCKNN. Riêng Tổng công ty cổ phần bảo hiểm Ngân hàng Đầu tư và phát triển Việt Nam còn chịu sự giám sát của UBCKNN với tư cách là công ty niêm yết. Riêng Tập đoàn tài chính bảo hiểm Bảo Việt, công ty mẹ chịu sự giám sát của Cục Quản lý và giám sát bảo hiểm trong khi công ty con kinh doanh ngân hàng (Ngân hàng TMCP Bảo Việt) chịu sự giám sát của NHNN và 2 công ty con kinh doanh bảo hiểm chịu sự giám sát của Cục QL&GSBH. (Bảng 2)

Như vậy, khi xem xét các tập đoàn tài chính có kinh doanh ngân hàng trong mối tương quan với các cơ quan quản lý giám sát, một điều dễ nhận thấy là các tập đoàn đều chịu sự giám sát của ít nhất hai cơ quan là cơ quan cấp phép hoạt động (NHNN hoặc Cục QLGSBH) và cơ quan giám sát thị trường chứng khoán (UBCKNN) nếu là công ty niêm yết, riêng Bảo Việt chỉ chịu sự giám sát với tư cách công ty niêm yết. Chính các hoạt động đa lĩnh vực như trên đã đặt ra nhiều vấn đề cần xem xét đối với công tác thanh tra, giám sát các tập đoàn tài chính - ngân hàng. Cụ thể:

Một là, tăng cường cơ chế phối hợp giữa các cơ quan quản lý, giám sát: Các quy định hiện nay tuy đã đề cập về trách nhiệm phối hợp giữa các Bộ, cơ quan ngang Bộ (thực chất là giữa NHNN và Bộ Tài chính) trong nhiệm vụ quản lý giám sát, nhưng các quy định này chưa đề cập cụ thể đến việc quản lý, giám sát, thanh tra, kiểm tra

Bảng 2: Một số tập đoàn tài chính có kinh doanh ngân hàng và cơ quan giám sát

Công ty mẹ Công ty con	Cơ quan giám sát		
	NHNN	Bộ Tài chính	
		UBCK NN	Cục QL&GSBH
Ngân hàng TMCP Ngoại thương Việt Nam Công ty chứng khoán Vietcombank Công ty liên doanh bảo hiểm Bảo Việt-Tokyo Marine Công ty TNHH bảo hiểm nhân thọ Vietcombank-Cardif	X	X X	X X
Ngân hàng TMCP Đầu tư và Phát triển Việt Nam Công ty CP Chứng khoán BIDV Tổng công ty cổ phần bảo hiểm Ngân hàng Đầu tư và phát triển Việt Nam	X	X X	X
Ngân hàng TMCP Công thương Việt Nam Công ty CP chứng khoán Vietinbank Công ty CP bảo hiểm Vietinbank Công ty TNHH Bảo hiểm Nhân thọ Vietinbank Aviva	X	X X	X X
Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn Việt Nam Công ty CP chứng khoán Agribank Công ty CP bảo hiểm Agribank	X	X	X
Tập đoàn Bảo Việt Ngân hàng TMCP Bảo Việt Tổng Công ty Bảo hiểm Bảo Việt Tổng Công ty Bảo Việt Nhân thọ	X	X	X X

các công ty con, công ty liên kết của các doanh nghiệp bảo hiểm hoặc phối hợp thanh tra, giám sát hay thu thập thông tin liên quan đến tập đoàn, công ty mẹ của các doanh nghiệp bảo hiểm hoạt động tại Việt Nam. Chính vì quy định chưa cụ thể rõ ràng nên thực tế gần như chưa có cuộc thanh tra, kiểm tra nào được thực hiện trên cơ sở phối hợp giữa NHNN và Bộ Tài chính đối với các tập đoàn tài chính - ngân hàng (trường hợp bốn ngân hàng thương mại), hoặc tập đoàn có công ty con kinh doanh bảo hiểm và ngân hàng (trường hợp Bảo Việt). Việc thiếu một cơ chế phối hợp giám sát chính thức đặt ra những thách thức không nhỏ đối với các cơ quan quản lý giám sát.

Hai là, đảm bảo mức vốn an toàn của cả tập đoàn: Khác với các doanh nghiệp kinh doanh đơn lẻ, cơ cấu vốn của tập đoàn tài chính phức tạp hơn do tính chất kinh doanh đa ngành trong khi mỗi ngành nghề (ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm) lại có những yêu cầu về vốn khác nhau. Do đó, nếu không xem xét tất cả tài sản nợ và có của các công ty con và công ty mẹ trên cơ sở báo cáo tài chính hợp nhất thì dễ dẫn đến trường hợp không tính đủ vốn cho cả tập đoàn. Bởi vì trên thực tế, có những trường hợp khi xem xét mức vốn cho từng công ty con thì đạt yêu cầu, nhưng khi xem xét cả tập đoàn thì mức vốn lại chưa đủ. Do vậy cần xác định được chính xác giá trị ròng của các giao dịch bên trong tập đoàn bằng việc thực hiện những bút toán loại trừ giao dịch nội bộ.

Ba là, đảm bảo tính minh bạch thông tin và tăng cường hiệu quả giám sát rủi ro: Hoạt động quản lý, giám sát được thực hiện chủ yếu qua giám sát từ xa và giám sát tại

chỗ và thường tập trung vào giám sát tuân thủ các quy định pháp luật, chưa thực hiện giám sát trên cơ sở đánh giá rủi ro đối với các doanh nghiệp nói chung và tập đoàn tài chính nói riêng. Chính vì vậy, nên từng bước thực hiện việc kết hợp thanh tra tuân thủ với thanh tra trên cơ sở rủi ro dựa trên nguyên tắc thanh tra, giám sát toàn bộ. Theo đó, hoạt động thanh tra, giám sát ngân hàng nên giám sát tập trung thống nhất đối với toàn bộ hoạt động của một TCTD gồm hội sở chính, các chi nhánh, các công ty con có hoạt động ngân hàng. Đồng thời, để quan sát được đầy đủ hoạt động của một tập đoàn tài chính, qua đó, giám sát an toàn tập đoàn, an toàn cả hệ thống tài chính quốc gia, Cơ quan Thanh tra, giám sát ngân hàng nên phối hợp với các cơ quan giám sát liên quan thực hiện tốt Điều 60 Luật NHNN trong việc giám sát các công ty con, công ty liên kết của TCTD hoạt động trong lĩnh vực tài chính, ngân hàng. ■

¹Tại Trung Quốc, từ sau năm 1983, hệ thống giám sát tài chính được tổ chức theo mô hình giám sát theo định chế, tuy nhiên, vẫn tồn tại cả giám sát theo chức năng. Theo đó, Ủy ban giám sát Ngân hàng (CBRC) giám sát các ngân hàng, Ủy ban giám sát bảo hiểm (CIRC) chịu trách nhiệm giám sát các công ty bảo hiểm, và Ủy ban CK nhà nước (CSRC) thực hiện giám sát các công ty chứng khoán.

²Haubrich (1996), "Combining bank supervision and monetary policy", Federal Reserve Bank.

³Goodhart & Schoenmaker (1995), "Should the functions of monetary policy and banking supervision be separated?".

⁴Brazil hiện áp dụng mô hình giám sát theo chức năng với 3 cơ quan giám sát gồm NHTW Brazil (BCB) giám sát ngân hàng, Ủy ban chứng khoán (CVM) giám sát thị trường chứng khoán và Ủy ban quốc gia về bảo hiểm thương mại (CNSP) giám sát thị trường bảo hiểm.

⁵Abrams, R.K. and M.W. Taylor (2001), "Assessing the Case for Unified Sector Supervision", paper presented at the 2001 Risk Management and Insurance International Conference.

⁶Vũ Như Thăng (2009), "Lựa chọn mô hình giám sát thị trường tài chính như thế nào?" Tạp chí Tài chính, Số tháng 3/2009.

⁷Viện CL&CSTC (2010), "Hoàn thiện cơ chế giám sát thị trường tài chính", Đề tài cấp Bộ 2010.

⁸Tại Hungary, trước năm 2000, nước này áp dụng mô hình giám sát theo chức năng, trong đó, giám sát

ngân hàng trước năm 2000 được giao cho Cơ quan thanh tra ngân hàng và thị trường vốn đảm nhận. Tuy nhiên, kể từ năm 2000, khi Cơ quan thanh tra ngân hàng và thị trường vốn; Thanh tra bảo hiểm; và Thanh tra Quý hưu trí chính thức hợp thành một cơ quan thống nhất gọi là Cơ quan giám sát tài chính Hungary (HFSA), thì giám sát ngân hàng chuyển sang mô hình hợp nhất, do HFSA đảm nhận.

Tại Ba Lan, trước năm 1997, giám sát ngân hàng vẫn do NHTW Ba Lan (NPB) phụ trách, thông qua cơ quan trực thuộc là Tổng Thanh tra giám sát ngân hàng (The General Inspectorate of Banking Supervision - GIBS). Tuy nhiên, kể từ năm 1997, nước này chuyển sang mô hình giám sát hợp nhất. Theo đó, Luật ngân hàng mới đã chuyển trách nhiệm giám sát ngân hàng từ NHTW sang một cơ quan độc lập mới là Ủy ban giám sát NH (CBS) do Thống đốc NHTW làm chủ tịch. Ủy ban giám sát NH (CBS) chịu trách nhiệm triển khai các hoạt động giám sát NH, độc lập với NHTW Ba Lan nhưng vẫn là đơn vị nằm trong bộ máy của NHTW Ba Lan, và được NHTW cung cấp kinh phí hoạt động và nguồn lực cần thiết.

Tại Hàn Quốc, kể từ năm 1999, nước này chuyển từ mô hình giám sát thể chế sang mô hình giám sát hợp nhất sau khi 4 cơ quan giám sát tài chính (Cơ quan giám sát ngân hàng, Ủy ban giám sát chứng khoán, Ủy ban giám sát bảo hiểm, Cơ quan giám sát các tổ chức tài chính phi ngân hàng) hợp nhất thành Ủy ban giám sát tài chính (FSC).

⁹Giám sát ngân hàng được thực hiện như sau: (i) Thanh tra NHNN thực hiện thanh tra, giám sát đối với hội sở chính, sở giao dịch của các ngân hàng thương mại (NHTM); (ii) Chi nhánh NHNN tỉnh, thành phố thực hiện thanh tra NHTM cổ phần và các chi nhánh của NHTM ở các tỉnh, thành phố.

¹⁰Bảo hiểm tiền gửi vẫn thực hiện chức năng giám sát từ xa đối với các ngân hàng và tổ chức tín dụng khác, nhằm mục tiêu đảm bảo các tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi thực hiện đúng các quy chế về bảo hiểm tiền gửi và các quy định về an toàn trong hoạt động.

¹¹UBGSTC có chức năng tham mưu, tư vấn cho Thủ tướng chính phủ trong điều phối giám sát chung thị trường tài chính.

¹²Jose de Luna Martinez & Thomas A. Rose (2003), "International Survey of Integrated Financial Sector Supervision". Policy research working paper. World Bank.

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

Abrams, R.K. and M.W. Taylor (2001), "Assessing the Case for Unified Sector Supervision", paper presented at the 2001 Risk Management and Insurance International Conference.

Jose de Luna Martinez & Thomas A. Rose (2003), "International Survey of Integrated Financial Sector Supervision". Policy research working paper. World Bank.

Kenneth Kaoma Mwenda (2006), "Legal aspects of financial services regulation and the concept of a united regulator", World Bank.

Haubrich (1996), "Combining bank supervision and monetary policy", Federal Reserve Bank.

Goodhart & Schoenmaker (1995), "Should the functions of monetary policy and banking supervision be separated?".

Vũ Như Thăng (2009), "Lựa chọn mô hình giám sát thị trường tài chính như thế nào?" Tạp chí Tài chính, Số tháng 3/2009.

Viện CL&CSTC (2010), "Hoàn thiện cơ chế giám sát thị trường tài chính", Đề tài cấp Bộ 2010.