

# THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN MÔ HÌNH GIÁM SÁT TÀI CHÍNH TẠI VIỆT NAM

Nguyễn Minh Đức\*, Trần Đăng Khâm\*\*

*Bài viết đưa ra cái nhìn tổng quan về hệ thống giám sát tài chính (GSTC) tại Việt Nam, chỉ ra những bất cập mà mô hình giám sát tài chính (MHGSTC) hiện nay chưa giải quyết được trước sự phát triển nhanh chóng và ngày một đa dạng của thị trường tài chính. Từ đó, tác giả đề xuất một số giải pháp hoàn thiện MHGSTC Việt Nam theo định hướng tiến đến áp dụng MHGSTC hợp nhất.*

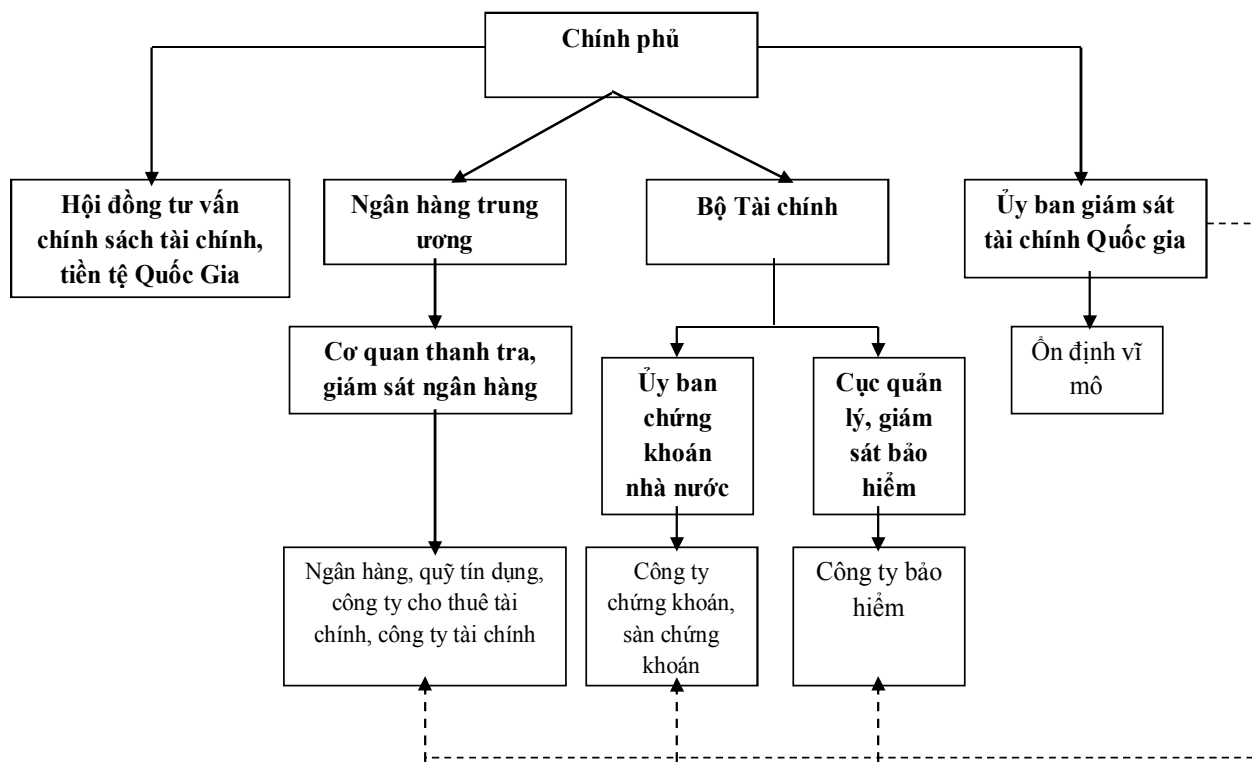
**Từ khóa:** Giám sát tài chính, giám sát hợp nhất

## 1. Đặt vấn đề

Bản chất cũng như mục đích của hoạt động GSTC nói chung là ổn định tài chính vĩ mô, đảm bảo an toàn tài chính vi mô và quản lý hành vi kinh doanh. Từ cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2008, việc đổi mới, nâng cao chất lượng hoạt động GSTC ngày càng được nhiều quốc gia quan tâm. Tại Việt Nam, trước sự biến đổi không ngừng của các

định chế tài chính và các sản phẩm, dịch vụ tài chính ngày một đa dạng, phức tạp, Chính phủ đã tích cực hỗ trợ hoạt động GSTC bằng việc thành lập Ủy ban Giám sát Tài chính Quốc gia (UBGSTCQG) (03/03/2008), thành lập Cơ quan Thanh tra, Giám sát Ngân hàng (CQTTSNH) (01/08/2009), chỉnh sửa Luật Ngân hàng Nhà nước (2010) để nâng cao hiệu quả giám sát cho hệ thống GSTC. Tuy nhiên,

**Hình 1: Mô hình giám sát tài chính tại Việt Nam**



Nguồn: Tác giả tự tổng hợp

MHGSTC Việt Nam hiện nay còn bộc lộ nhiều vấn đề bất cập đòi hỏi sự quan tâm, đổi mới của các cơ quan quản lý. Bài viết sẽ đánh giá thực trạng hoạt động GSTC và đề xuất một số giải pháp nâng cao hiệu quả GSTC cho MHGSTC trong điều kiện nền kinh tế mở cửa hiện nay.

## 2. Thực trạng mô hình giám sát tài chính Việt Nam

### 2.1. Về mô hình giám sát tài chính tại Việt Nam

Theo Trương Văn Phước (2013), giám sát thị trường tài chính là hoạt động giám sát đối với các định chế tài chính và hạ tầng cơ sở tài chính được thực hiện bởi các cơ quan quản lý nhà nước. Hiện nay, Việt Nam đang sử dụng mô hình giám sát chuyên ngành, tức là, thực hiện quản lý, theo dõi các loại định chế tài chính và mỗi bộ phận của thị trường tài chính thông qua một cơ quan giám sát tài chính chuyên ngành.

Hệ thống giám sát tài chính của Việt Nam được mô tả trong hình 1. Trong đó:

- Ngân hàng Nhà nước (NHNN) giám sát các ngân hàng thương mại, quỹ tín dụng, công ty cho thuê tài chính, công ty tài chính thông qua CQTTGSNH;

- Bộ Tài chính (BTC) giám sát lĩnh vực chứng khoán, bảo hiểm thông qua Ủy ban Chứng khoán Nhà nước (UBCKNN) và Cục Quản lý, Giám sát Bảo hiểm (CQLGSBH);

- UBGSTCQG thực hiện giám sát vĩ mô, phối hợp với BTC và NHNN để nắm bắt diễn biến trên cả 3 lĩnh vực ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm.

### 2.2. Những điểm tối của mô hình giám sát tài chính Việt Nam

Một là, thị trường tài chính Việt Nam hiện nay không những gia tăng nhanh chóng về số lượng các chủ thể mà còn đa dạng về loại hình định chế tài chính (Bảng 1), cùng với các sản phẩm, dịch vụ tài chính ngày càng phức tạp. Do sự phát triển ngày càng nhanh chóng của các tập đoàn tài chính (TĐTC) đi kèm với mức độ tự do hóa tài chính cao,

**Bảng 1: Cơ cấu hệ thống tài chính Việt Nam năm 2012**

Các định chế tài chính	Tỷ trọng tổng tài sản trong hệ thống tài chính	Cơ quan quản lý
<b>Ngân hàng và Phi Ngân hàng</b> - 5 Ngân hàng thương mại nhà nước là chủ sở hữu chính - 2 Ngân hàng chính sách/Ngân hàng phát triển - 34 Ngân hàng Thương mại Cổ phần - 4 Ngân hàng Đầu Tư - 50 Chi nhánh Ngân hàng nước ngoài và 49 văn phòng đại diện - 915 Hợp tác xã tín dụng và quỹ tín dụng - 18 công ty tài chính; 12 công ty cho thuê tài chính	<b>80.5%</b>	Ngân hàng Nhà nước (NHNN)
<b>Trái phiếu</b> (Chính phủ, Công ty, Ngân hàng)	<b>7%</b>	
<b>Bảo hiểm:</b> 53 công ty bảo hiểm	0.5%	Bộ Tài chính
<b>Chứng khoán:</b> - 106 công ty chứng khoán, 47 công ty quản lý quỹ, 24 quỹ đầu tư - 6 ngân hàng lưu ký và 1 ngân hàng thanh toán chỉ định - 419 công ty và 583 cổ phiếu được niêm yết trên 2 sàn chứng khoán	<b>11%</b>	Ủy ban Chứng khoán Nhà nước
<b>Khác:</b> Bảo hiểm xã hội - Cơ quan bảo hiểm tiền gửi Việt Nam - Hệ thống tài chính không chính thức	1% n.a. n.a.	- Chính phủ - NHNN - Quản lý chưa đầy đủ

Nguồn: Căn Văn Lược (2013).

thị trường tài chính Việt Nam sẽ tiềm ẩn thêm nhiều rủi ro đan xen giữa các sản phẩm tài chính. Tại thời điểm này, những rủi ro tiềm ẩn có thể thể hiện ở khía cạnh:

- Rủi ro tiềm ẩn chưa được các cơ quan GSTC phát hiện;

- Các cơ quan này cũng chưa có đủ năng lực, quyền lực (hoặc chưa được trao đủ quyền lực) để kiểm soát các rủi ro tiềm ẩn đó.

*Hai là*, hiện nay chưa có đầu mối quản lý, giám sát TĐTC và bán chéo sản phẩm, ví dụ như các hoạt động: ngân hàng liên kết chứng khoán, ngân hàng liên kết bảo hiểm, chứng khoán liên kết bảo hiểm. Với hệ thống GSTC hiện nay của Việt Nam, việc xác định cơ quan giám sát nào chịu trách nhiệm giám sát tổng thể thị trường tài chính là hết sức khó khăn và phức tạp. Thực tế, mỗi cơ quan GSTC chỉ được phép giám sát một vài hoạt động tài chính nào đó. Việc cố gắng giám sát hết các hoạt động tài chính do sở hữu chéo, bán chéo sản phẩm này dẫn đến sự chông chéo giữa các cơ quan GSTC trong hoạt động thanh tra, giám sát, làm lãng phí nguồn lực của Nhà nước. Mặt khác, do mỗi cơ quan GSTC chỉ được phép giám sát một vài hoạt động tài chính còn dẫn đến việc đùn đẩy trách nhiệm giám sát, hoặc trốn tránh, từ chối giám sát; từ đó có thể gây ra

nhưng hậu quả nghiêm trọng hơn.

*Ba là*, các định chế tài chính con trong một định chế tài chính lớn quan hệ không độc lập làm cho các cơ quan giám sát chuyên ngành khó xác định được đúng đối tượng cần phải giám sát. Cùng với đó là sự phối hợp chưa chặt chẽ giữa các cơ quan giám sát chuyên ngành, thể hiện qua sự thiếu liên kết, chia sẻ thông tin giữa các cơ quan GSTC. Kết quả là hoạt động GSTC chưa bao quát, chưa đánh giá được hết tình trạng, mức độ rủi ro của các tổ chức tín dụng. Lấy 1 ví dụ đơn giản như: căn cứ vào điều 52, Luật Ngân hàng Nhà nước (2010), CQTTGSNH lại không có quyền thanh tra, giám sát các công ty con, công ty liên kết của ngân hàng mẹ trong lĩnh vực chứng khoán, bảo hiểm. Chính phủ (2013) và Thủ tướng Chính phủ (2009) quy định việc thanh tra, giám sát các công ty hoạt động trong lĩnh vực bảo hiểm và chứng khoán thuộc về BTC, thông qua CQLGSBH và UBCKNN. Để hoạt động GSTC đạt hiệu quả thì các định chế tài chính con hoạt động trong lĩnh vực chứng khoán, ngân hàng, bảo hiểm phải rất độc lập với nhau và cần có sự phối hợp giữa 3 cơ quan giám sát trên. Tuy nhiên, hiện nay vẫn chưa có một quy định cụ thể về việc hợp tác và cơ chế chia sẻ thông tin giữa các cơ quan này.

*Bốn là*, hoạt động giám sát hiện nay chủ yếu dùng

**Bảng 2: Bảng so sánh phạm vi quyền lực của tổ chức giám sát hợp nhất một số nước châu Á**

Phạm vi quyền lực	Nhật Bản	Hàn Quốc	Singapore	Việt Nam
Thực hiện kiểm tra tại chỗ và từ xa	Có	Có	Có	Không
Thực hiện chế tài và xử phạt tài chính cho việc không tuân thủ	Có	Có	Có	Không
Thực hiện quản lý cản trở với hoạt động tài chính	Có	Có	Có	Không
Đặt ra quy định kế toán và yêu cầu bảo mật thông tin	Có	Có	Có	Đề xuất
Cấp và thu hồi giấy phép đối với một định chế tài chính	Có	Có	Có	Không
Đặt ra yêu cầu vốn tối thiểu	Có	Có	Có	Không
Đưa ra các yêu cầu cấp phép	Có	Có	Có	Đề xuất
Bảo vệ người tiêu dùng	Có	Có	Có	Đề xuất
Đi đầu trong việc quản trị khủng hoảng	Có	Có	Có	Không xác định

*Nguồn: Cán Văn Lực (2013).*

lại ở việc theo dõi thông qua việc thu thập thông tin từ các báo cáo định kỳ của đối tượng bị giám sát. Việt Nam thực sự chưa có một cơ quan giám sát vĩ mô có đủ thẩm quyền thực hiện chức năng cảnh báo, ngăn ngừa, xử lý rủi ro trên thị trường tài chính. UBGSTCQG là cơ quan đại diện cho nền móng của của cơ quan giám sát vĩ mô nhưng chỉ hoạt động như một ban tư vấn cho Thủ Tướng Chính Phủ. Theo Quyết định 34/2008/QĐ-TTg, UBGSTCQG cũng có hầu hết các chức năng như các cơ quan giám sát hợp nhất của Nhật Bản, Hàn Quốc, Singapore (bảng 2) nhưng không có điều khoản nào của Quyết định trao cho UBGSTCQG quyền để thực hiện các chức năng đó. Nếu so sánh cơ quan đại diện này với các tổ chức giám sát hợp nhất của Nhật Bản, Hàn Quốc, Singapore thì UBGSTCQG chưa thể được gọi với tên như hiện tại vì khái niệm Ủy Ban cấp Quốc gia là một cơ quan hành chính Nhà nước có quyền lực, thực hiện việc quản lý Nhà nước đối với đối tượng thuộc cấp quản lý.

### **3. Một số đề xuất hoàn thiện mô hình giám sát tài chính**

Như đã trình bày ở phần trên, mô hình GSTC Việt Nam còn tồn tại nhiều vấn đề bất cập đòi hỏi phải được giải quyết để đảm bảo sự công bằng, an toàn, lành mạnh cho thị trường tài chính. Vì vậy, giải pháp hoàn thiện MHGSTC đang ngày càng được chú trọng.

#### **3.1. Chuyển đổi mô hình của hệ thống giám sát tài chính**

Căn cứ những tồn tại trên, tác giả đề xuất xem xét chuyển từ mô hình GSTC chuyên ngành sang áp dụng mô hình GSTC hợp nhất, tức là chỉ tồn tại một CQGS duy nhất thực hiện giám sát tổng thể cả ba bộ phận của thị trường tài chính. Theo Čihák và Podpiera (2006), Martinez và Rose (2003), đầu tiên, mô hình GSTC hợp nhất nâng cao hiệu quả giám sát các TĐTC. Một cơ quan giám sát duy nhất có quyền giám sát toàn bộ các hoạt động của TĐTC trên cả 3 lĩnh vực ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm sẽ có được cái nhìn bao quát hơn về tình hình tài chính, sự minh bạch trong hoạt động tài chính của đối tượng bị giám sát. Tiếp theo, mô hình GSTC hợp nhất tận dụng được tính kinh tế theo quy mô và phạm vi, giảm thiểu tình trạng lợi dụng khe hở của pháp luật trong việc quản lý rủi ro. Cuối cùng, đó là sự thuận tiện cho tổ chức giám sát khi chỉ phải làm việc với 1 cơ quan giám sát duy nhất trong cả 3 lĩnh vực ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm. Nghiên cứu của

Cần Văn Lực (2013) chỉ ra rằng, Việt Nam có quy mô hệ thống tài chính nhỏ, mức độ tập trung của khu vực tài chính cao với tài sản của hệ thống Ngân hàng chiếm 80,5% tổng tài sản của hệ thống tài chính (Bảng 1), có xu hướng hình thành các TĐTC và có sự tự do hóa tài chính. Đây là các điều kiện cơ bản để tiến đến áp dụng mô hình GSTC hợp nhất.

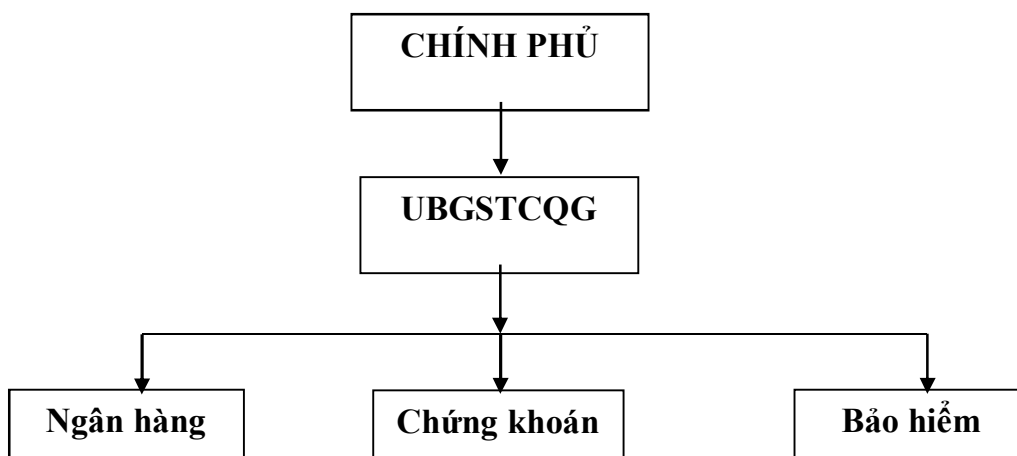
#### **3.2. Đề xuất lộ trình chuyển đổi sang mô hình giám sát tài chính hợp nhất**

Để chuyển từ mô hình GSTC chuyên ngành sang mô hình GSTC hợp nhất, Việt Nam cần có một lộ trình cụ thể, bám sát vào tình hình thực tế trong nước và quốc tế.

Ở giai đoạn đầu tiên của quá trình chuyển đổi này (từ năm 2015 đến 2019), Việt Nam cần hoàn thiện cơ sở pháp lý cho các hoạt động tài chính, ví dụ như: xây dựng luật về TĐTC, hoàn thiện luật về chứng khoán, ngân hàng, bảo hiểm nhằm tạo điều kiện cho sự phát triển của các TĐTC trong và ngoài nước nói riêng cũng như thị trường tài chính nói chung. Đồng thời, cần nâng cao hiệu lực giám sát cho các cơ quan giám sát chuyên ngành bằng việc xây dựng cơ chế cảnh cáo, xử phạt, xây dựng các chỉ tiêu giám sát vĩ mô và vi mô; phân định rõ phạm vi quyền hạn của các cơ quan giám sát chuyên ngành và đưa ra các quy định cụ thể về việc phối hợp, chia sẻ thông tin giữa các cơ quan này. Bên cạnh đó, các cơ quan giám sát chuyên ngành cũng cần nhanh chóng đưa ra được hệ thống chỉ tiêu giám sát vĩ mô để thiết lập khung giám sát, đánh giá thị trường tài chính và ban hành sổ tay hướng dẫn hoạt động thanh tra giám sát tại các thị trường bộ phận theo chuẩn mực và thông lệ quốc tế. Đây sẽ là cơ sở pháp lý cho việc xây dựng các quy chế về thanh tra, giám sát của cơ quan giám sát hợp nhất.

Trong giai đoạn thứ hai (từ năm 2020 đến 2024), cần tổ chức lại bộ máy, nâng cao chất lượng nguồn nhân lực, nâng cấp hệ thống hạ tầng công nghệ thông tin của UBGSTCQG và trao cho UBGSTCQG quyền lực về việc giám sát các cơ quan thanh tra, giám sát chuyên ngành trên thị trường tài chính. Phải “biến” UBGSTCQG thành “Ủy Ban Basel của Việt Nam”, có thể ban hành quy định về các chuẩn mực an toàn trên thị trường tài chính, các ngưỡng cảnh báo đối với từng đối tượng giám sát cụ thể, cũng như hoàn thiện khung pháp lý, nguyên tắc thanh tra, giám sát cho các cơ quan thanh tra, giám sát chuyên ngành. Trong mô hình quá độ này, các cơ quan giám sát chuyên ngành vẫn

**Hình 2: Mô hình giám sát tài chính tại Việt Nam năm 2025**



*Nguồn: tác giả tự tổng hợp*

thuộc sự quản lý hành chính của các cơ quan chủ quản cũ (NHNN và BTC) nhưng các vấn đề về chuyên môn, nghiệp vụ của hoạt động GSTC của từng cơ quan sẽ do UBGSTCQG chịu trách nhiệm. Tác giả đề xuất UBGSTCQG phải được phép can thiệp vào việc lựa chọn vị trí lãnh đạo của các cơ quan thanh tra, giám sát các thị trường bộ phận; thực hiện việc kết nối hoạt động của các CQGS này thông qua việc đưa ra các văn bản ghi nhớ về phối hợp hoạt động giữa các CQGS, thường xuyên đánh giá lại các mục tiêu và quá trình thực hiện các mục tiêu của CQGS. Một mô hình quá độ như vậy không những ít làm thay đổi cơ cấu tổ chức và cơ chế quản lý Nhà Nước của hệ thống GSTC Việt Nam hiện hành (là điều khó có thể thay đổi được trong thời gian ngắn) mà lại nâng cao được tính độc lập của các cơ quan thanh tra, giám sát.

Ở giai đoạn này, cần cải thiện khả năng và tốc độ phản ứng của mô hình GSTC trước những biến đổi không ngừng của thị trường tài chính thông qua việc xây dựng và thực hiện các tình huống xấu nhất có

thể xảy ra cho các định chế tài chính. Các CQGS chuyên ngành dưới sự chỉ đạo về chuyên môn của UBGSTCQG sẽ phối hợp để thiết lập các tình huống xấu mang tính liên ngành giữa ngân hàng, chứng khoán hay bảo hiểm dựa vào dữ liệu các định chế tài chính này cung cấp, các biến động liên tục của thị trường tài chính, và yêu cầu các định chế tài chính này đưa ra các biện pháp phòng ngừa. Từ đó, không những định chế tài chính có thể thấy rõ được các rủi ro tiềm ẩn trong hoạt động của mình mà các cơ quan GSTC còn có được sự linh hoạt hơn trước sự vận động của thị trường.

Trong giai đoạn cuối cùng (năm 2025), mô hình GSTC hợp nhất được hình thành dựa trên cơ sở sáp nhập các CQGS chuyên ngành vào UBGSTCQG (hình 2). Sự sáp nhập này được thực hiện cùng với việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định về cơ cấu tổ chức, quyền hạn, phạm vi hoạt động cho UBGSTCQG cũng nhưng các thông tư, nghị định hướng dẫn việc sáp nhập. □

### **Tài liệu tham khảo**

- Cần Văn Lực (2013), “Giám sát và quản lý tài chính tại Việt Nam”, tham luận được trình bày tại Chương trình “*Bồi dưỡng kiến thức về Thị trường Tài chính và dịch vụ tài chính*”, Bộ Tài chính, tháng 11/2013.
- Chính Phủ (2013), Nghị Định 215/2013/NĐ-CP, về *Quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Tài Chính*, ban hành ngày 23 tháng 12 năm 2013.
- Chính Phủ (2007), Nghị Định 45/2007/NĐ-CP, về *Quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Kinh Doanh Bảo Hiểm*, ban hành ngày 27 tháng 3 năm 2007.
- Martinez, J. và Rose, T. (2003), *International Survey of Integrated Financial Sector Supervision*, World Bank Policy Research Working Paper 3096.



- Čihák, M. và Podpiera, R. (2006), *Is One Watchdog Better Than Three? International Experience With Intergrated Financial Sector Supervision*, IMF Working Paper, No. 06/57 (Washington: International Monetary Fund).
- Thủ Tướng Chính Phủ (2008), Quyết Định 34/2008/QĐ-TTg, *Về việc thành lập Ủy Ban Giám Sát Tài Chính Quốc Gia*, ban hành ngày 3 tháng 3 năm 2008.
- Thủ Tướng Chính Phủ (2009), Quyết định 112/2009/QĐ-TTg, *về Quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Ủy Ban Chứng Khoán Nhà Nước thuộc Bộ Tài Chính*, ban hành ngày 11 tháng 9 năm 2009.
- Trương Văn Phước (2013), “Hoàn thiện nền tảng giám sát hiệu quả thị trường tài chính Việt Nam”, tại hội thảo Quốc tế về “Tăng cường giám sát và lành mạnh hóa hệ thống tài chính”, Ngân hàng Thế Giới, 18/12/2013.

### **The actual situation and solutions for completion of financial supervision model in Vietnam**

#### *Abstract*

*The article is to provide an overview of the financial supervision system in Vietnam and to point out the inadequacies that current financial supervision operations are suffering from while the financial market is growing rapidly and becoming more and more diverse. Thus, the author proposed some solutions to complete the Vietnamese financial supervision system oriented towards the model of consolidated financial supervision.*

---

#### **Họ và tên tác giả:**

**\*Nguyễn Minh Đức**, thạc sĩ

- Tổ chức tác giả công tác: Trung tâm Thông tin tin dụng Quốc gia
- Lĩnh vực nghiên cứu chính: Tài chính – ngân hàng
- Địa chỉ liên hệ: Địa chỉ email: ducchau0801@gmail.com

**\*\*Trần Đăng Khâm**, Phó giáo sư, tiến sĩ

- Tổ chức tác giả công tác: Viện Ngân hàng, Tài chính, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân
- Lĩnh vực nghiên cứu chính của tác giả: Tài chính - Ngân hàng - Chứng khoán
- Một số tạp chí tiêu biểu mà tác giả đã từng đăng tải công trình nghiên cứu: Tạp chí Kinh tế và Phát triển; Tạp chí Ngân hàng; Tạp chí Thị trường Tài chính
- Địa chỉ liên hệ: Địa chỉ email: trandangkham@yahoo.com