

MÔ HÌNH HỆ THỐNG GIÁM SÁT TÀI CHÍNH TRONG GIAI ĐOẠN KHỦNG HOẢNG TÀI CHÍNH THẾ GIỚI: KINH NGHIỆM THẾ GIỚI VÀ BÀI HỌC ĐỐI VỚI VIỆT NAM

Cao Thị Ý Nhi*, Tạ Nhật Linh**

Ngày nhận: 30/5/2015

Ngày nhận bản sửa: 15/6/2015

Ngày duyệt đăng: 25/6/2015

Tóm tắt:

Giám sát tài chính là một trong những khía cạnh cốt lõi của hệ thống tài chính hiện đại bởi một trong những nguyên nhân chính yếu dẫn đến khủng hoảng ngân hàng qua hai thập kỷ gần đây là thất bại trong giám sát. Bài viết đã đề cập đến những mô hình hệ thống giám sát tài chính hiện đang được áp dụng ở một số nước trên thế giới như: Trung Quốc, Singapore, Mỹ, Australia và chỉ ra ưu nhược điểm của các mô hình này. Từ đó nhóm tác giả đưa ra những kiến nghị đối với mô hình hệ thống giám sát tài chính ở Việt Nam trên cơ sở so sánh với mô hình của các nước trên

Từ khóa: mô hình giám sát, mô hình giám sát tập trung, mô hình giám sát phân tán

Model of financial supervision in global financial crisis: global experiences and lessons for Vietnam

Abstract:

Financial supervision is one of the main aspects of modern financial systems because one of the main reasons that leads to the banking crisis in the last two decades is the failure in supervision. This article describes the financial supervision models that are currently applied in countries such as China, Singapore, United States, and Australia, and discusses the advantages and disadvantages of these models. By comparing the financial supervision models in these countries with that of Vietnam, the authors provide some recommendations to improve the Vietnamese model.

Key words: supervision model, integrated model, unintegrated model

1. Đặt vấn đề

Cuộc khủng hoảng tài chính năm 2008 diễn ra ở Hoa Kỳ và lan rộng trên quy mô toàn thế giới đã tác động mạnh tới nền kinh tế toàn cầu, bộc lộ những yếu điểm của toàn bộ hệ thống tài chính cũng như hệ thống giám sát tài chính. Từ đó, có thể thấy rằng, các quan hệ ngày càng phức tạp trên thị trường tài chính càng khiến cho việc nâng cao hiệu quả giám sát tài chính trên phạm vi toàn cầu nói chung và phạm vi quốc gia nói riêng trở nên cần thiết hơn bao giờ hết.

Tuy nhiên, sự đổi mới mô hình giám sát là chưa đủ để chống đỡ khủng hoảng kinh tế. Hầu như không có sự liên hệ đơn thuần nào giữa mô hình giám sát hệ thống tài chính và hiệu quả của mô hình

giám sát trong một cuộc khủng hoảng tài chính (Group of Thirty, 2008). Sự kết hợp giữa mô hình giám sát và các phương thức giám sát đủ mạnh trong một cơ chế tổ chức tổng thể sẽ thực sự giảm được những hiệu ứng tiêu cực, thậm chí ngăn chặn được một cuộc khủng hoảng kinh tế tiếp theo (Masciandaro và cộng sự, 2014).

Một cơ chế giám sát tài chính hiệu quả theo Abrams và Taylor (2000) (đảm bảo sự kết hợp giữa mô hình hiệu quả và các phương thức giám sát độc lập) cần có những điều kiện tiên quyết sau đây (i) mục tiêu rõ ràng (clear objectives), (ii) tính độc lập và trách nhiệm (independence and accountability), (iii) đầy đủ nguồn lực (adequate resources), (iv) quyền lực thực thi hiệu quả (effective enforcement

power), (v) tính chất bao quát của giám sát (comprehensiveness of regulation), (vi) chi phí hiệu quả (cost efficient regulation) và (vii) cấu trúc ngành và điều kiện hiệu quả (effectiveness criteria and industry structure).

Việt Nam đang trong giai đoạn phát triển và tái cơ cấu nền kinh tế, trong đó tái cơ cấu hệ thống ngân hàng lại càng gấp rút. Với một thị trường tài chính non yếu như chúng ta thì khả năng chống đỡ những rủi ro hoặc biến cố khủng hoảng là rất đáng lo ngại. Việc cần thiết phải có một mô hình giám sát hiệu quả để kịp thời quản lý các định chế tài chính một cách chặt chẽ là cần thiết hiện nay.

Bài viết này tập trung phân tích sự xu thế thay đổi trong mô hình giám sát tài chính và phương thức giám sát của một số quốc gia trên thế giới nhằm khắc phục những ảnh hưởng tiêu cực của khủng hoảng tài chính và những bài học kinh nghiệm có thể áp dụng cho Việt Nam trong giai đoạn hiện nay.

2. Đặc điểm của các loại mô hình giám sát

Trên thế giới hiện nay đang tồn tại bốn mô hình giám sát tài chính chủ yếu là: (i) mô hình thể chế, (ii) mô hình chức năng, (iii) mô hình hợp nhất toàn phần và (iv) mô hình hai đỉnh. Trong đó, theo quan điểm của Cihák và Podpiera (2006), hai mô hình đầu tiên được xếp vào mô hình giám sát phân tán, hai mô hình sau là mô hình hợp nhất.

2.1. Mô hình giám sát tập trung

Mô hình hợp nhất nói chung được xem là mô hình có một cơ quan giám sát đối với tối thiểu ba lĩnh vực chính của một hệ thống tài chính: ngân hàng, bảo hiểm và thị trường chứng khoán. Trong trường hợp một cơ quan vừa quản lý các lĩnh vực chính của hệ thống tài chính nói trên (ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm) và vừa tham gia quản lý vi mô hành vi các chủ thể, mô hình này được gọi là mô hình hợp nhất toàn phần. Ngược lại nếu cơ quan giám sát trên chỉ quản lý vĩ mô các lĩnh vực chính

mà không quản lý vi mô hành vi các chủ thể, mô hình còn được gọi là mô hình hai đỉnh hay hợp nhất một phần (Cihák và Podpiera, 2006).

2.1.1. Lợi thế quy mô

Theo Briault (1999), sự tồn tại duy nhất một cơ quan giám sát sẽ mang lợi thế kinh tế nhờ quy mô so với việc chia thành nhiều cơ quan giám sát chuyên ngành, nhờ việc tận dụng được: các dịch vụ hỗ trợ chung (nguồn nhân lực, thông tin...), hệ thống báo cáo, thông kê và cơ sở dữ liệu đồng nhất; sự thống nhất giữa các điều luật và quy định; sự kết nối hiệu quả và hợp tác chặt chẽ giữa các bộ phận trong cùng một hệ thống. Chi phí giám sát (bao gồm chi phí của chính cơ quan giám sát và chủ thể được giám sát) sẽ được giảm thiểu do sự chồng chéo và mâu thuẫn trong quy trình giám sát được hạn chế tối đa. Vì vậy, mô hình giám sát tập trung còn được gọi là mô hình giám sát vĩ mô (macro-prudential regulation).

Một ưu điểm quan trọng không kém của mô hình giám sát tập trung là sự quản lý toàn diện đối với các ngân hàng đa năng. Hiện nay, ở hầu hết các quốc gia, các định chế tài chính có xu hướng phát triển theo mô hình tập đoàn bằng cách mở rộng hoạt động trong nhiều lĩnh vực khác nhau. Nếu trước đây các ngân hàng chỉ thực hiện các dịch vụ ngân hàng như nhận tiền gửi, cho vay, chuyển tiền, bảo lãnh... thì nay còn thành lập rất nhiều công ty con hoạt động trong lĩnh vực chứng khoán, bảo hiểm, đầu tư... Kéo theo đó, số lượng sản phẩm tài chính tăng lên, và đặc tính của chúng cũng có sự pha trộn, không còn thuần nhất nằm trong một lĩnh vực cụ thể nào nữa. Ngoài ra, các phương thức phân phối cũng trở nên đa dạng: thông qua điện thoại, internet, mạng lưới đa cấp... thay vì phương thức giao dịch trực tiếp truyền thống như trước đây. Sự thay đổi của các tập đoàn đang thách thức những ranh giới truyền thống giữa các cơ quan giám sát (Goodhart và cộng sự, 1998).

Bảng 1: Các loại mô hình giám sát tài chính trên thế giới

Mô hình thể chế	Là mô hình giám sát theo từng chủ thể mà không tách biệt từng hoạt động kinh doanh của chủ thể đó (ngân hàng, công ty bảo hiểm, công ty chứng khoán...)
Mô hình chức năng	Là mô hình giám sát theo hoạt động kinh doanh (lĩnh vực bảo hiểm, lĩnh vực chứng khoán, lĩnh vực ngân hàng...) mà không quan tâm đến chủ thể
Mô hình hợp nhất toàn phần	Là mô hình giám sát trong đó có một cơ quan giám sát duy nhất đối với toàn bộ hệ thống
Mô hình hai đỉnh	Là mô hình tách biệt giữa chức năng quản lý vĩ mô đảm bảo sự an toàn của hệ thống và chức năng quản lý vi mô hành vi của các chủ thể tham gia vào thị trường

Nguồn: Group of Thirty (2008)

2.1.2. Nâng cao tính trách nhiệm

Sự tồn tại của một hệ thống trong đó nhiều cơ quan giám sát sẽ dẫn đến sự chồng chéo trách nhiệm và phạm vi giám sát, dẫn đến tình trạng các cơ quan liên quan đổ lỗi cho nhau, và cũng không thể quy trách nhiệm cụ thể cho cơ quan nào khi vấn đề xảy ra. Sự tồn tại của một cơ quan giám sát có thể loại bỏ được bất cập này, vì khi đó chủ thể và phạm vi chịu trách nhiệm đã rất rõ ràng (Abrams và Taylor, 2000).

2.1.3. Đảm bảo tính công bằng trong cạnh tranh

Mô hình giám sát hợp nhất thể hiện sự phù hợp với xu thế phát triển của hệ thống tài chính đa lĩnh vực, sẽ giúp đảm bảo tính công bằng trong cạnh tranh. Khi ranh giới giữa các loại hình định chế tài chính và sản phẩm của chúng ngày càng bị xóa nhòa, ví dụ: một công ty chứng khoán sẽ cung cấp những sản phẩm dịch vụ như một ngân hàng và kéo theo rủi ro cũng sẽ tương đương. Như vậy, sẽ bất hợp lý nếu các loại hình công ty cùng chịu một mức rủi ro lại chịu sự quản lý và giám sát bởi các chủ thể tách biệt. Sự khác biệt về chi phí quản lý khác nhau sẽ tạo sự cạnh tranh không lành mạnh giữa các chủ thể có cùng khâu vị rủi ro, cung cấp những hàng hoá dịch vụ giống nhau. Những quy định khác nhau về quản lý như trên có thể dẫn đến hiện tượng các chủ thể được giám sát sẽ sử dụng những biện pháp tự thay đổi cơ cấu bộ máy (Abrams và Taylor, 2000) hoặc “vận động hành lang” để được giảm những yêu cầu trong nghiệp vụ quản lý của các cơ quan giám sát (Landau, 2009).

2.1.4. Tính linh hoạt

Một cơ quan giám sát hợp nhất có thể giải quyết một cách nhanh chóng và hiệu quả những xung đột giữa các bộ phận giám sát chuyên ngành hơn là mô hình phân tán, nhờ đó có thể nâng cao hiệu quả hoạt động của cả hệ thống. Tuy nhiên, trên thực tế, mô hình giám sát hợp nhất hay phân tán chưa thực sự giải quyết một cách triệt để xung đột lợi ích giữa các chủ thể giám sát (Masciandaro và cộng sự, 2011). Tuy nhiên, cơ quan giám sát vĩ mô có thể phản ứng một cách nhanh chóng và chính xác hơn với những thay đổi trên thị trường, ví dụ như sự phát triển nhanh chóng và chính xác của các sản phẩm dịch vụ tài chính chưa từng có trước đó. Điều này có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với những quốc gia đang phát triển với thị trường tài chính mới bước đầu được tự do hoá và đang có những thay đổi quan trọng.

2.2. Mô hình giám sát phân tán

Mô hình giám sát phân tán chủ yếu tập trung vào các chủ thể ở mức độ riêng lẻ hoặc nhóm các chức năng riêng lẻ của các chủ thể trong hệ thống tài chính. Cơ chế quản lý trong mô hình phân tán bao gồm các phương thức áp dụng cụ thể đối với chủ thể

hoặc từng ngành hẹp của hệ thống tài chính (The University of Warwick, 2009). Cụ thể: cơ cấu nắm giữ tài sản, các loại hình tổ chức khác nhau được phép nắm giữ loại tài sản khác nhau; quản lý về việc giao dịch các loại tài sản, đánh giá giá trị và độ rủi ro của tài sản; hoặc đảm bảo sự an toàn cho từng chủ thể và khách hàng của các định chế này. Do vậy mô hình giám sát phân tán còn được gọi là mô hình giám sát vi mô (micro-prudential regulation).

2.2.1. Không đáp ứng được nhu cầu quản lý rủi ro hệ thống

Với việc tập trung vào từng chủ thể hoặc từng lĩnh vực (ví dụ ngân hàng, bảo hiểm, chứng khoán...), mô hình giám sát vi mô này thường không đáp ứng được nhu cầu quản lý rủi ro của toàn bộ hệ thống (Eidenberger và cộng sự, 2014). Để đáp ứng mức độ quản lý rủi ro của toàn bộ các định chế tài chính, các nhà quản lý buộc phải tiến hành sửa đổi luật để thích ứng với tầm quản lý vi mô của mình. Tuy nhiên, trên thực tế, quá trình sửa đổi luật thường có độ trễ so với yêu cầu thực tế. Vì vậy, mô hình giám sát vĩ mô này thường chỉ đáp ứng được rủi ro bên ngoài mà không thể kiểm soát toàn bộ rủi ro thực chất bên trong (rủi ro mang tính hệ thống ảnh hưởng tới toàn bộ các chủ thể: rủi ro mang tính khách quan) của các định chế tài chính (The University of Warwick, 2009).

Tuy nhiên, mô hình giám sát phân tán với mỗi nhóm chủ thể hoặc nhóm chức năng của các chủ thể được quản lý bởi một cơ quan quản lý riêng biệt sẽ giúp theo sát được từng mục tiêu quản lý chuyên biệt. Việc tồn tại nhiều mục tiêu riêng biệt trong một cơ quan giám sát hợp nhất sẽ là thách thức nếu không có sự điều tiết hài hoà giữa các mục tiêu.

2.2.2. Hạn chế rủi ro đạo đức

Một ưu điểm của mô hình giám sát phân tán: rủi ro đạo đức có thể được hạn chế so với mô hình giám sát tập trung. Điều này có thể khiến các định chế hay khách hàng của các định chế này có nhiều động cơ hơn để thực hiện các hành vi rủi ro (Goodhart và cộng sự, 1998). Tuy nhiên, Abrams và Taylor (2000) đã chỉ ra đây chỉ là vấn đề thông tin, nó sẽ không xảy ra nếu cơ quan giám sát hợp nhất thông báo rộng rãi cho công chúng những quy định của mình về giám sát đối với từng loại định chế tài chính khác nhau.

3. Mô hình hệ thống giám sát tài chính trong giai đoạn khủng hoảng kinh tế

3.1. Các nguyên nhân dẫn đến khủng hoảng kinh tế

3.1.1. Nguyên nhân từ mô hình hệ thống giám sát tài chính

Khủng hoảng tài chính toàn cầu được cho là khởi nguồn từ các cuộc khủng hoảng ngân hàng, khởi

điểm từ việc vỡ bong bóng bất động sản của Mỹ. Sự tăng trưởng tín dụng quá mức là một dự báo rõ ràng cho một cuộc khủng hoảng tài chính (Schularick và Taylor, 2009). Một cuộc khủng hoảng tài chính và khủng hoảng ngân hàng do sự dư thừa tín dụng thường kéo dài và để lại những hậu quả lớn hơn nhiều so với khủng hoảng ngân hàng thông thường.

Trong suốt khủng hoảng tài chính, rất nhiều ngân hàng không có đủ vốn dự trữ tối thiểu và vốn dự trữ thanh khoản để hấp thụ những cú sốc. Điều này bộc lộ những nhược điểm khó khắc phục của mô hình giám sát vi mô (phân tán) và chỉ ra sự cần thiết phải thay đổi sang mô hình giám sát vĩ mô (tập trung) để giải quyết những sự thay đổi phức tạp của hệ thống tài chính – nguyên nhân dẫn đến khủng hoảng tài chính. Sự thay đổi này là sự tận dụng những ưu điểm của mô hình giám sát tập trung, những ưu điểm có thể phát huy tối đa tác dụng trong việc hạn chế khủng hoảng tài chính và giảm bớt tác động tiêu cực thời kỳ hậu khủng hoảng.

Thứ nhất, hệ thống tài chính trở thành một hệ thống kết nối toàn cầu, không chỉ ở trong phạm vi quốc gia, đặc biệt trong vòng 20 năm trở lại đây, khiến cho các cú sốc kinh tế có thể ảnh hưởng đến hầu hết các quốc gia ngay lập tức.

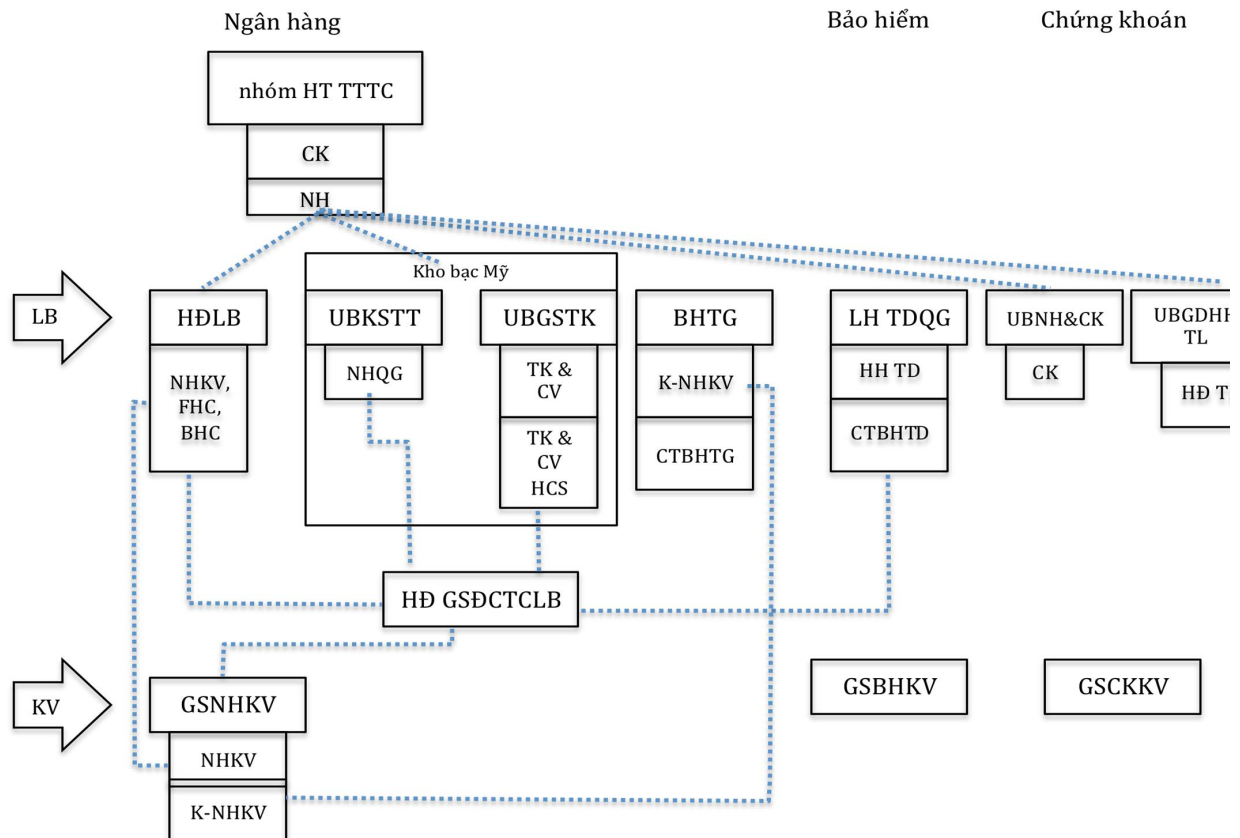
Thứ hai, những tác động tiêu cực của chu kỳ khủng

hoảng tới sự ổn định của hệ thống tài chính ngày càng được nhìn nhận và đánh giá hết sức sát thực.

Thứ ba, sự lớn mạnh của nhiều ngân hàng khiến nó trở nên “quá lớn để có thể đổ vỡ” (Eidenberger và cộng sự, 2014), điều này có nghĩa là sự đổ vỡ của hệ thống ngân hàng gây ra những hậu quả rất lớn đối với không chỉ riêng hệ thống tài chính mà là toàn bộ nền kinh tế. Vì vậy, với mô hình giám sát vi mô, sự quản lý chuyên biệt dành cho riêng lĩnh vực ngân hàng với bộ giám sát theo chuẩn Basel được xây dựng trong 25 năm qua dần bộc lộ những yếu điểm. Sự ảnh hưởng của hệ thống ngân hàng khiến cho chính phủ sẵn sàng cứu giúp nó trong các cơn khủng hoảng bằng cách “bơm thêm tiền”; điều này lại tiếp tục tạo ra sự phân bổ nguồn vốn kém và kiểm soát rủi ro kém hiệu quả đối với nền kinh tế.

Hệ thống giám sát tài chính phân tán của Mỹ được cho là nguyên nhân chính dẫn đến khủng hoảng tài chính Mỹ (Leijonhufvud, 2009). Mô hình giám sát tài chính ở Mỹ là sự kết hợp của nhiều yếu tố bao gồm: lịch sử, chính trị và văn hoá. Mô hình này được áp dụng trong cuộc đại suy thoái 1929-1933 và vẫn được áp dụng ngay trong cả cấu trúc kinh tế phức tạp như hiện nay. Mô hình giám sát tài chính ở Mỹ được xem là mô hình giám sát chức năng (Functional Approach – mô hình giám sát

Hình 1: Mô hình giám sát hệ thống tài chính của Mỹ



Nguồn: Group of Thirty (2008)

phân tán) với một vài yếu tố liên quan tới mô hình thể chế - sự kết hợp giữa mô hình chức năng và thể chế, hai loại của mô hình phân tán.

Một trường hợp điển hình khác là trường hợp của nước Anh trong giai đoạn sụp đổ Northern Rock – thảm họa sụp đổ ngân hàng lớn nhất nước Anh. Nguyên nhân của thảm họa này được cho là do Ngân hàng Trung ương Anh đã không được cung cấp đầy đủ thông tin về tình trạng của ngân hàng này và đã thực hiện chức năng người cho vay cuối cùng không kịp thời (Buiter, 2008).

3.1.2. Mô hình giám sát phân tán ở Trung Quốc

Trong khi rất nhiều quốc gia trên thế giới hiện nay đang tiến tới mô hình giám sát hợp nhất, Trung Quốc sau 25 năm đổi mới lại chuyển đổi từ mô hình hợp nhất sang mô hình thể chế (Group of Thirty, 2008). Theo mô hình giám sát trước đây, mọi quyền giám sát hệ thống tài chính được tập trung vào Ngân hàng Nhân dân Trung Quốc (Ngân hàng trung ương). Với mô hình hiện nay (mô hình thể chế), 3 loại hình doanh nghiệp cơ bản của hệ thống tài chính – ngân hàng, chứng khoán và bảo hiểm – được quản lý bởi các cơ quan riêng biệt.

Năm 1998 đánh dấu sự ra đời của Ủy ban Giám sát Chứng khoán và Ủy ban giám sát Bảo hiểm. Tuy nhiên, quyền giám sát hệ thống ngân hàng vẫn thuộc về Ngân hàng Trung ương. Năm 2003, Ủy ban giám sát ngân hàng (cơ quan độc lập với Ngân hàng Nhân dân Trung Quốc) được thành lập, và quyền giám sát hệ thống ngân hàng được chuyển sang cơ quan này. Ngân hàng Nhân dân Trung Quốc từ đây chỉ tham gia xây dựng, vận hành chính sách tiền tệ và giữ ổn định cho toàn bộ hệ thống tài chính. Đặc điểm tách biệt giữa vai trò giám sát hệ thống ngân hàng và

thực thi chính sách tiền tệ này khá tương đồng với mô hình của một số quốc gia phát triển trên thế giới. Ranh giới không rõ ràng giữa các lĩnh vực hoạt động của các chủ thể trong hệ thống tài chính khiến cho việc theo đuổi mô hình giám sát thể chế ở một số quốc gia như Trung Quốc gặp khó khăn.

Một câu hỏi đặt ra là khi một ngân hàng thương mại có thể tham gia cung cấp tất cả những sản phẩm bảo hiểm và chứng khoán thì việc quản lý ngân hàng sẽ thuộc về Ủy ban giám sát nào? Tuy nhiên, Trung Quốc vẫn kiên định đi theo mô hình giám sát thể chế tách biệt đối với các loại hình doanh nghiệp, bên cạnh đó nhấn mạnh vào sự hợp tác giữa các cơ quan này với Ngân hàng Nhân dân Trung Quốc và Bộ Tài chính, nhằm mục đích đảm bảo cho sự phát triển và ổn định của toàn bộ hệ thống tài chính.

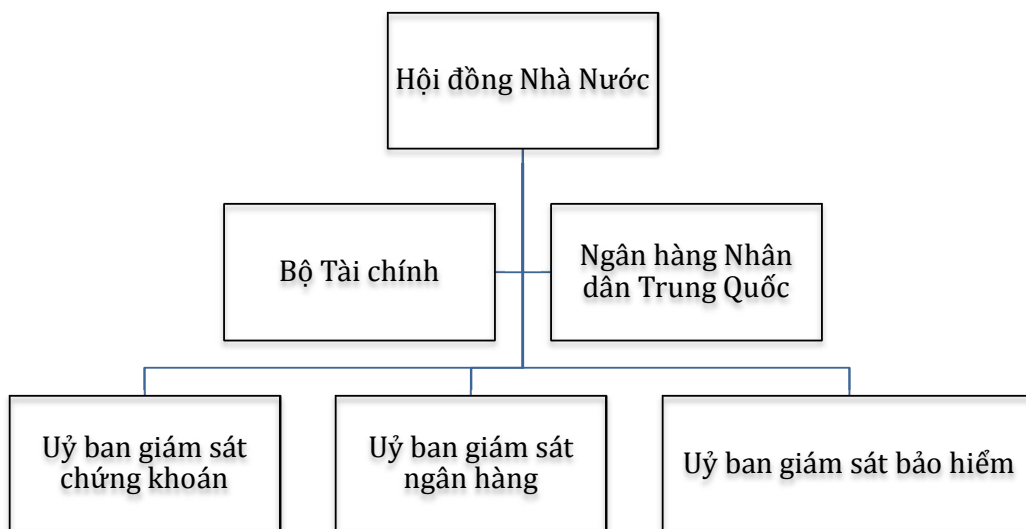
3.2. Nguyên nhân từ cơ chế giám sát và năng lực giám sát

Việc theo đuổi mô hình giám sát nào không phải là yếu tố tiên quyết đảm bảo cho một hệ thống tài chính lành mạnh, yếu tố quyết định ở đây là chất lượng giám sát và kiểm tra trên toàn bộ hệ thống.

Một trong những nguyên nhân gây ra khủng hoảng tài chính toàn cầu chính là sự thất bại trong việc giám sát và quản lý hệ thống tài chính, điều này khởi nguồn từ Mỹ và khu vực Châu Âu (Landau, 2009). Sự thất bại của việc giám sát hệ thống tài chính được thể hiện ở các khía cạnh sau:

(i) Sự thất bại trong việc giới hạn những vấn đề tăng trưởng mạnh nhưng không hợp lý. Những sự kiện tăng trưởng mạnh không hợp lý có thể kể đến như bong bóng nhà đất. Những bong bóng này hoàn toàn có thể được kiểm soát bởi giới hạn đối với việc sử dụng đòn bẩy, giới hạn tỷ lệ vay đối với vay thế

Hình 2: Mô hình giám sát tài chính của Trung Quốc



Nguồn: Group of Thirty (2008)

chấp nhà ở. Sử dụng dư thừa quá mức đòn bẩy của các định chế tài chính (cũng như tổ chức phi tài chính) sẽ khiến các định chế có thể rơi vào tình trạng phá sản ảnh hưởng tới các chủ nợ, tới người lao động, người đi vay, các nhà cung cấp;

(ii) Thất bại trong việc bảo đảm tính cạnh tranh của các thị trường. Thị trường hoạt động hiệu quả khi nó được đảm bảo về mức độ cạnh tranh;

(iii) Thất bại trong việc kiểm soát rủi ro đạo đức. Thị trường tài chính hoạt động có hiệu quả khi không có sự bất cân xứng thông tin hay các chủ thể có thể tiếp cận thông tin một cách đầy đủ;

Mô hình giám sát tầm vĩ mô (tập trung) không chỉ dừng lại ở việc thay đổi đơn thuần mô hình giám sát, mà nó phải đạt được những mục tiêu: cho phép các định chế nhận diện rủi ro ở cấp độ toàn diện, cấp độ hệ thống và cung cấp những phương thức đo lường có thể làm giảm khả năng và ảnh hưởng của một cuộc khủng hoảng tài chính trong tương lai. Trong mô hình giám sát tập trung, việc xây dựng một hệ thống pháp lý là hết sức quan trọng nhằm cung cấp cho các chủ thể giám sát quyền lực và công cụ để xử lý rủi ro hệ thống hiệu quả và kịp thời (Eidenberger và cộng sự, 2014). Cihák và Podpiera (2007) cho rằng, mô hình tập trung có mối quan hệ chặt chẽ với chất lượng và sự hợp lý trong cơ chế và phương thức giám sát đối với các chủ thể bị giám sát thông qua mức độ tuân thủ của các định chế này với các chuẩn mực quốc tế.

Sự kết hợp này có nhiều sự tương đồng với mô hình hai đỉnh của Australia. Một dạng khác của mô hình giám sát hợp nhất (giám sát vĩ mô) là mô hình giám sát hai đỉnh được chính thức áp dụng ở

Australia từ năm 1997.

Với mô hình này, Australia có 2 cơ quan giám sát riêng biệt: Ủy ban giám sát hệ thống Australia (APRA) chịu trách nhiệm giám sát toàn bộ hệ thống trên các lĩnh vực: ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm và các quỹ hưu trí. Trong khi đó Ủy ban đầu tư và chứng khoán Australia (ASIC) chịu trách nhiệm đảm bảo sự thống nhất của thị trường tài chính và những thành viên tham gia thị trường. ASIC sẽ chịu trách nhiệm giám sát trực tiếp các công ty, thị trường tài chính, các tổ chức cung cấp dịch vụ tài chính. ASIC không chịu trách nhiệm giám sát vĩ mô như APRA, nó chỉ đưa ra những hướng dẫn, quy tắc, phương thức thực hiện và giám sát tính tuân thủ.

3.3. Sự can thiệp của Ngân hàng Trung ương vào hệ thống giám sát tài chính

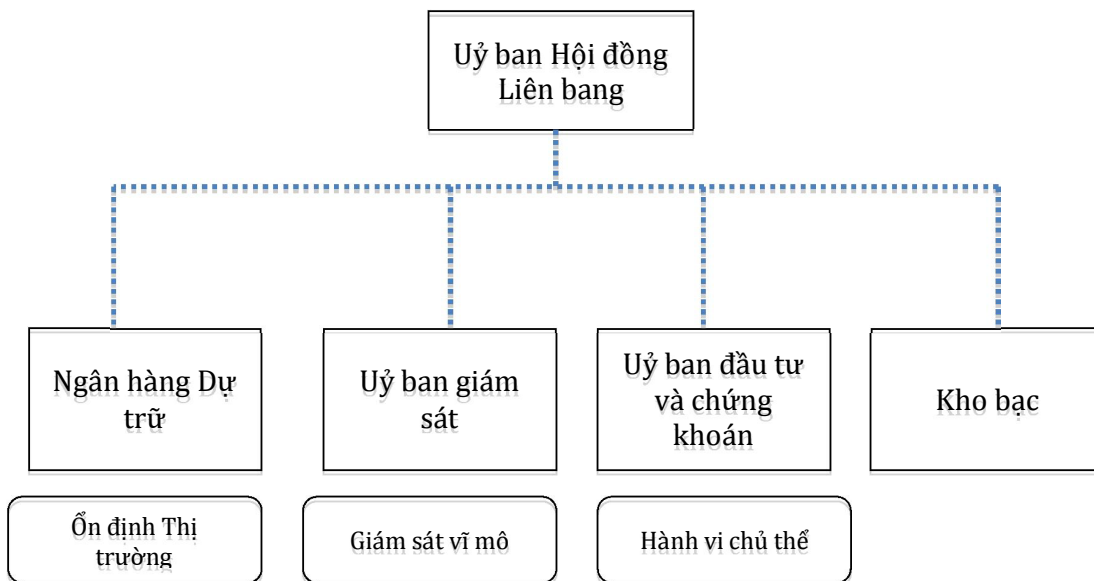
Xu thế hiện nay đối với chức năng và vị trí của ngân hàng trung ương bao gồm 2 hướng: (i) ngân hàng trung ương độc lập với hệ thống giám sát, chỉ tham gia vào việc xây dựng và vận hành chính sách tiền tệ; (ii) ngân hàng trung ương tham gia vào hệ thống giám sát.

3.3.1. Ưu điểm khi ngân hàng trung ương tham gia vào hệ thống giám sát

Phân quyền giám sát cho ngân hàng trung ương sẽ giúp bảo đảm được sự an toàn, hoạt động đúng đắn và đảm bảo được sự ổn định của toàn bộ hệ thống tài chính:

Thứ nhất, tiếp cận thông tin: Ngân hàng trung ương cần có thông tin chính xác về tình trạng hoạt động của hệ thống ngân hàng trong việc xây dựng và thực thi chính sách tiền tệ. Với chức năng là người

Hình 3: Mô hình giám sát tài chính của Australia



Nguồn: Group of Thirty (2008)

cho vay cuối cùng đối với các ngân hàng, thông tin về tình thanh khoản và khả năng thanh toán của hệ thống là hết sức quan trọng. Ngân hàng trung ương cập nhật được thông tin chính xác đối với toàn bộ hệ thống tài chính sẽ giúp có những cách thức chống đỡ với rủi ro của hệ thống ngân hàng, nhằm tránh rủi ro ngân hàng và khủng hoảng tài chính.

Thứ hai, sự độc lập: phân quyền giám sát cho ngân hàng trung ương giúp ngân hàng trung ương gia tăng được quyền quản lý độc lập đối với hệ thống ngân hàng. Điều này là hết sức quan trọng đối với các thị trường mới nổi và đang chuyển đổi, nhằm tránh chính trị hoá trong quản lý ngân hàng.

Thứ ba, chi phí giám sát: ngân hàng trung ương tham gia vào hệ thống giám sát sẽ giúp phân bổ nguồn nhân lực hiệu quả do ngân hàng trung ương có thể cung cấp chương trình chuyên nghiệp và trợ cấp tối ưu (Abrams và Taylor, 2000).

3.3.2. Nhược điểm khi ngân hàng trung ương tham gia vào hệ thống giám sát

Thứ nhất, mâu thuẫn lợi ích: Khi ngân hàng trung ương tham gia giám sát hệ thống ngân hàng và thực thi chính sách tiền tệ, rất có thể nó sẽ theo đuổi một chính sách tiền tệ chặt chẽ quá mức nhằm tránh những hiệu ứng tiêu cực đối với chất lượng tín dụng của hệ thống ngân hàng. Điều này sẽ ảnh hưởng tới khả năng sinh lời của hệ thống ngân hàng.

Thứ hai, rủi ro thương hiệu: với một hệ thống giám sát có ngân hàng trung ương tham gia, sự đổ vỡ của hệ thống sẽ ảnh hưởng đến lòng tin của công chúng và gây bất lợi trong việc thực thi chính sách tiền tệ.

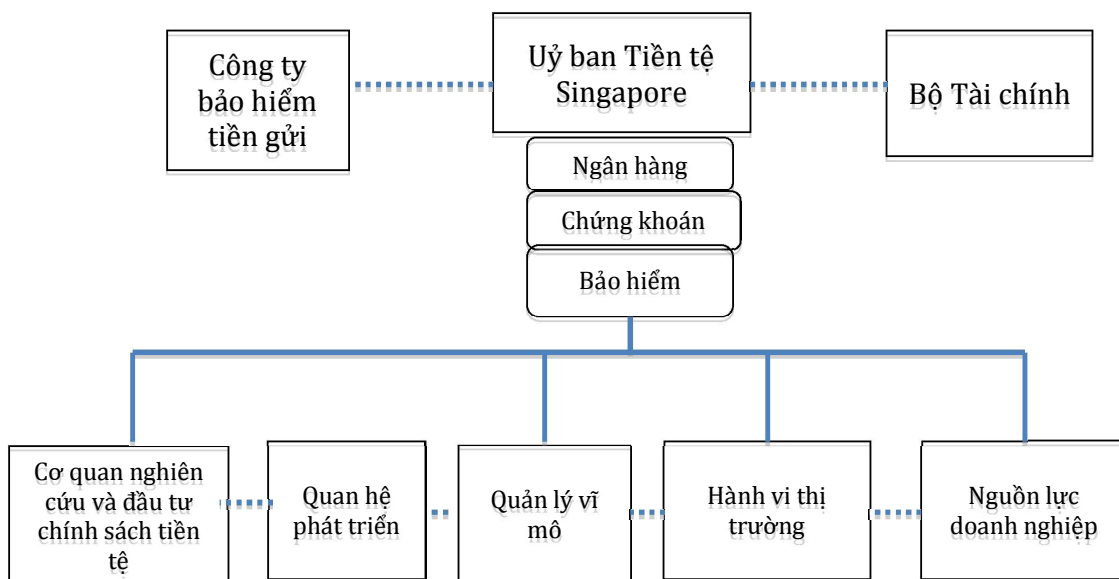
Thứ ba, tính độc lập: việc ngân hàng trung ương có quyền lực quá lớn thể đặt nó vào những áp lực

chính trị và đe dọa đến chính mục tiêu độc lập của nó (Briault, 1999).

Theo một nghiên cứu thực nghiệm của Masciandaro và cộng sự (2011), trong mô hình giám sát của các nước phát triển, sự tham gia của ngân hàng trung ương vào hệ thống giám sát trong giai đoạn khủng hoảng và sau khủng hoảng tăng so với giai đoạn trước khủng hoảng. Xu thế này khá phù hợp với mô hình giám sát vĩ mô tập trung hiện nay. Ngân hàng trung ương được xem là phù hợp nhất với vai trò nhận diện và quản lý các rủi ro vĩ mô đe dọa tới an toàn của toàn bộ hệ thống được hình thành thông qua chức năng quản lý vận hành chính sách tiền tệ của nó. Sự tham gia giám sát của ngân hàng trung ương ở tầm vĩ mô (mô hình tập trung) sẽ giảm thiểu được chi phí so với quản lý ở tầm vi mô (riêng lĩnh vực ngân hàng). Tuy nhiên, quyền lực của ngân hàng trung ương sẽ thường được giới hạn ở tầm vĩ mô thay vì quản lý ở cả tầm vi mô. Điều này sẽ hạn chế được quyền lực tập trung quá lớn trong tay ngân hàng trung ương.

Singapore là quốc gia được xem là có mô hình giám sát hợp nhất được hình thành sớm nhất trên thế giới thay thế cho mô hình phân tán trước đó: mỗi lĩnh vực của hệ thống tài chính được quản lý bởi cơ quan riêng biệt. Tuy nhiên, điểm khác biệt cơ bản của Singapore so với các quốc gia phát triển theo mô hình tập trung là vai trò của ngân hàng trung ương. Mô hình giám sát hợp nhất được áp dụng vào năm 1970 ở Singapore với sự ra đời của MAS (Monetary Authority of Singapore) giám sát toàn bộ hệ thống tài chính trên các lĩnh vực: ngân hàng, chứng khoán và bảo hiểm. MAS chính là Ngân hàng

Hình 4: Mô hình giám sát tài chính của Singapore



Nguồn: Group of Thirty (2008)

trung ương Singapore, đóng vai trò giám sát toàn bộ hệ thống tài chính; trong khi đó, vai trò của ngân hàng trung ương ở một số quốc gia phát triển theo mô hình này được thu hẹp, chỉ tập trung vào xây dựng và vận hành chính sách tiền tệ.

4. Bài học cho Việt Nam

4.1. Thực trạng hệ thống giám sát tài chính ở Việt Nam hiện nay

Hệ thống tổ chức tài chính Việt Nam hiện nay bao gồm: Tổ chức tài chính là ngân hàng: có 1 Ngân hàng thương mại Nhà nước là Ngân hàng nông nghiệp và Phát triển nông thôn Việt Nam, 03 ngân hàng (là công ty TNHH một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu sau khi tái cấu trúc) bao gồm: Ngân hàng xây dựng Việt Nam (Cbbank), Ngân hàng Đại dương (Oceanbank) và Ngân hàng dầu khí toàn cầu (GPbank), 2 ngân hàng chính sách: Ngân hàng phát triển Việt Nam (VDB), Ngân hàng chính sách xã hội Việt Nam (VBSP), 03 ngân hàng thương mại cổ phần Nhà nước chiếm cổ phần chi phối: Ngân hàng ngoại thương Việt Nam (VCB), Ngân hàng công thương Việt Nam (VTB), Ngân hàng phát triển và đầu tư Việt Nam (BIDV); 34 ngân hàng thương mại cổ phần; 01 quỹ tín dụng nhân dân trung ương, 968 quỹ tín dụng nhân dân cơ sở; 04 ngân hàng liên doanh; 50 chi nhánh ngân hàng nước ngoài; 5 ngân hàng 100% vốn nước ngoài; 49 văn phòng đại diện của các ngân hàng nước ngoài. Tổ chức tài chính phi ngân hàng bao gồm 61 công ty bảo hiểm hoạt động (29 công ty bảo hiểm phi nhân thọ, 1 chi nhánh doanh nghiệp bảo hiểm phi nhân thọ nước ngoài tại Việt Nam, 17 công ty bảo hiểm nhân thọ, 12 công ty môi giới bảo hiểm và 2 doanh nghiệp tái bảo hiểm), 30 công ty tài chính và công ty cho thuê tài chính, 21 quỹ đầu tư. Với sự đa dạng

của các tổ chức tài chính như vậy, một hệ thống giám sát với mô hình đạt được sự linh hoạt trong quản lý là vô cùng khó khăn. Cơ quan giám sát phải có tính linh hoạt cao để bắt kịp với sự thay đổi của thị trường.

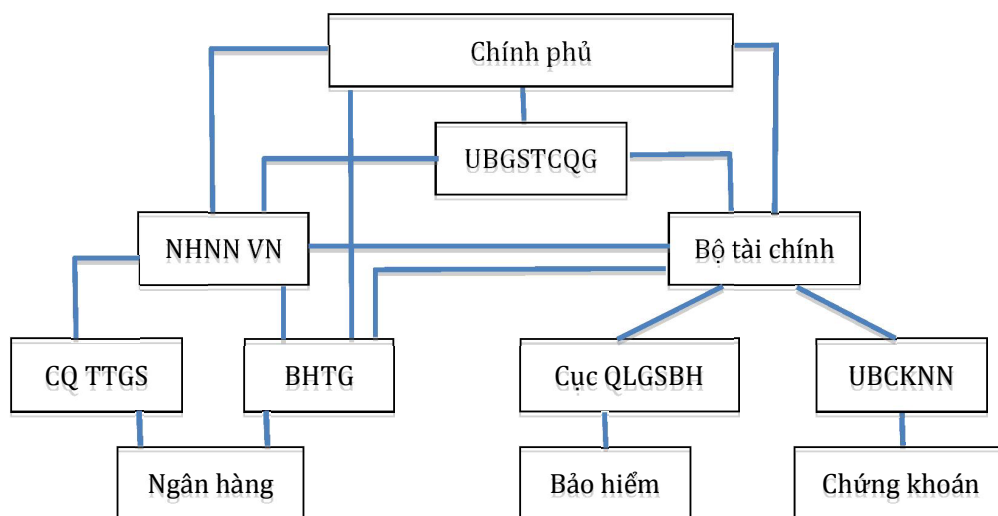
Hệ thống giám sát tài chính ở Việt Nam là mô hình giám sát phân tán, có nhiều điểm tương đồng với mô hình thể chế của Trung Quốc, có cơ quan giám sát cao nhất là uỷ ban giám sát tài chính quốc gia, các cơ quan quản lý và giám sát cấp dưới được phân quyền giám sát một loại định chế tài chính và khu vực tài chính riêng biệt. Thực tế cho thấy mô hình giám sát phân tán hiện nay ở Việt Nam gặp phải những bất lợi sau:

Thứ nhất, các ngân hàng thương mại Việt Nam hiện nay đều đã phát triển cung cấp hầu hết sản phẩm dịch vụ tài chính đa dạng và đa ngành nghề. Điều này sẽ gây khó khăn cho các cơ quan quản lý khi quản lý tách biệt trên từng loại hình doanh nghiệp. Sự quản lý chồng chéo là không thể tránh khỏi, chẳng hạn khi một công ty chứng khoán thuộc ngân hàng thương mại sẽ vừa phải chịu quản lý của NHNN và Uỷ ban chứng khoán Nhà nước.

Thứ hai, hành lang pháp lý có sự tách biệt, không thống nhất giữa các văn bản pháp luật của từng cơ quan quản lý ngành: có sự phân tách giữa Luật NHNN, Luật các tổ chức tín dụng với luật chứng khoán và luật bảo hiểm. Các luật này đều đề cập đến vấn đề giám sát an toàn, bảo vệ người tiêu dùng, quản trị rủi ro và công bố thông tin của các tổ chức dưới quyền. Điều này tạo ra sự trùng lặp không cần thiết và thể hiện sự thiếu đồng bộ trong ban hành luật pháp.

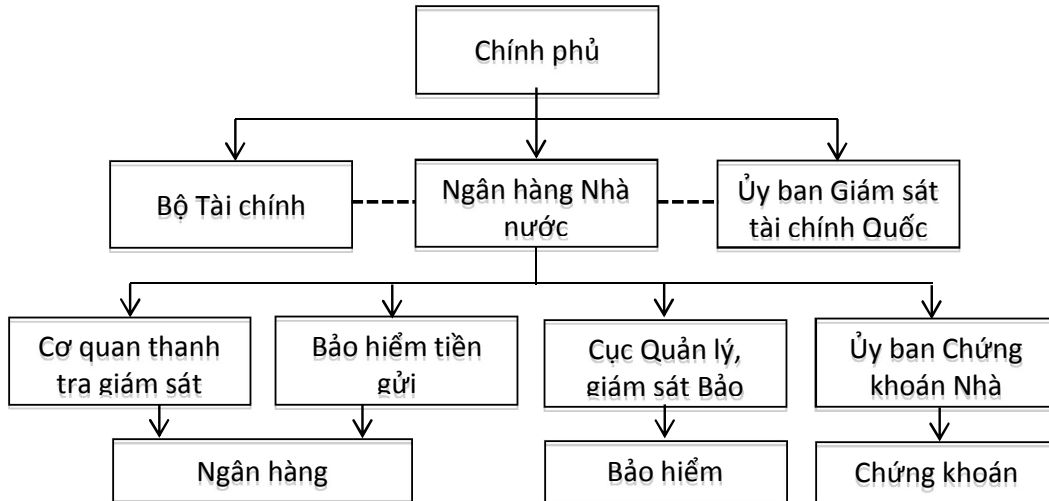
Thứ ba, sự bất hợp lý thể hiện ở vai trò của Ủy ban Giám sát tài chính Quốc gia, với chức năng là: tham

Hình 5: Mô hình giám sát tài chính của Việt Nam



Nguồn: Trần Kim Chung (2013)

Hình 6: Mô hình giám sát tài chính đề xuất đối với Việt Nam



Nguồn: Đề xuất của nhóm tác giả

mu, tư vấn cho Thủ tướng trong việc điều phối hoạt động giám sát thị trường tài chính quốc gia (ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm), giúp Thủ tướng thực hiện giám sát chung thị trường tài chính quốc gia, không làm thay chức năng nhiệm vụ của các cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành (Thủ tướng chính phủ, 2009). Mặc dù được coi là cơ quan giám sát toàn bộ hệ thống tài chính, nhưng vị thế pháp lý của Ủy ban này rất thấp, chỉ có quyền tham mưu, không có quyền ban hành chính sách pháp lý liên quan đến giám sát chung của toàn bộ hệ thống tài chính và cũng không có thẩm quyền xử lý sai phạm.

4.2. Một số kiến nghị

Với những bất lợi của mô hình giám sát tài chính quốc gia như trình bày ở trên, nhóm tác giả cho rằng trong thời gian tới, Việt Nam nên định hướng chuyển đổi sang mô hình giám sát hợp nhất (được đề xuất trong biểu đồ). Sự quản lý giám sát hợp nhất trên tất cả các lĩnh vực là hết sức cần thiết với một quốc gia như Việt Nam, khi Việt Nam đang từng bước tự do hoá thị trường tài chính và khắc phục những vấn đề sau khủng hoảng tài chính. Hơn nữa mô hình giám sát tập trung còn đặc biệt phát huy lợi thế quy mô ở những quốc gia đang phát triển như Việt Nam (Abrams và Taylor, 2002). Quy mô của các tổ chức tài chính cũng như quy mô của thị trường và hàng hoá sản phẩm ở Việt Nam còn nhỏ lẻ và chưa phát triển hoàn thiện thì sự phân tách trong giám sát sẽ càng cản trở quá trình giám sát tổng thể của hệ thống. Bên cạnh việc chuyển đổi sang mô hình giám sát tập trung, mô hình quản lý còn phải đảm bảo tăng cường hiệu lực giám sát tuân thủ để kiểm tra luật pháp và chính sách có thực hiện

đúng đắn và phù hợp hay không, đồng thời rút ngắn khoảng cách giữa chuẩn mực trong nước và các chuẩn mực quốc tế (hoàn tất Basel II và tiến tới Basel III). Ngoài ra, mô hình mới phải xây dựng được các chỉ tiêu giám sát và ngưỡng cảnh báo an toàn vĩ mô, các chỉ tiêu giám sát an ninh của toàn bộ thị trường.

Với việc chuyển đổi sang mô hình giám sát hợp nhất như trên, Việt Nam cần phân bổ lại quyền lực của các cơ quan giám sát chuyên ngành và cơ quan giám sát cao nhất. Ở Việt Nam hiện nay, cơ quan có chức năng giám sát chung là Ủy ban giám sát tài chính quốc gia lại có vị trí pháp lý rất thấp. Trong khi đó, Ngân hàng Nhà nước với vai trò xây dựng, thực thi chính sách tiền tệ, có quyền quản lý, kiểm tra, thanh tra, giám sát và ban hành các văn bản quy phạm pháp luật liên quan tới lĩnh vực tiền tệ và ngân hàng. Vì vậy, nhóm tác giả cho rằng, với mô hình giám sát hợp nhất ở Việt Nam, Ngân hàng Nhà nước sẽ là cơ quan giám sát có quyền lực cao nhất, thực hiện giám sát tập trung trên cả 3 lĩnh vực: ngân hàng, bảo hiểm và chứng khoán. Bên cạnh đó, Ủy ban chứng khoán nhà nước, Cục quản lý, giám sát bảo hiểm và Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam sẽ hợp nhất vào Ngân hàng Nhà nước, chịu trách nhiệm giám sát cụ thể trên từng lĩnh vực chuyên ngành, nhưng vẫn chịu sự quản lý chung của Ngân hàng Nhà nước. Với mô hình mới này, Bộ Tài chính và Ủy ban Giám sát tài chính Quốc gia sẽ đóng vai trò là cơ quan tham mưu, độc lập với Ngân hàng Nhà nước, phối hợp với Ngân hàng Nhà nước trong lĩnh vực pháp lý, ban hành chính sách trên lĩnh vực tài chính và ngân hàng. □

Lời thừa nhận/cảm ơn: Bài viết thuộc đề tài KX01.15/11-15: “An ninh tài chính tiền tệ của Việt Nam trong bối cảnh hội nhập quốc tế”

Tài liệu tham khảo

- Abrams, R.K. và Taylor, M. (2000), 'Issues in the unification of financial sector supervision', *International Monetary Fund*, số 213.
- Abrams, R.K. và Taylor, M. (2002), 'Assessing the Case for Unified Sector Supervision', *Financial Markets Group, London School of Economics & Political Science, Working paper/ Special paper*, số 134.
- Briault, C. (1999), 'The rationale for a single national financial services regulator', *Financial Services Authority Occasional Paper*, số 02.
- Buiter, W. (2008), 'Lesson from the North Atlantic Financial Crisis', hội thảo 'The Role of Money Markets', *Columbia Business School và Federal Reserve of New York*, 29-30 tháng 5.
- Čihák, M. và Podpiera, R. (2006), 'Is one watchdog better than three? International experience with integrated financial sector supervision', *International Monetary Fund*, số 06/57.
- Čihák, M. và Podpiera, R. (2007), 'Experience with Intergrated Supervisions: Governance and Quality of Supervision', *Designing financial supervision institutions: Independence, Accountability and Governance*, trang 309-41, Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- Eidenberger, J., Liebeg, D., Schmitz, S., Seliger, R., Sigmund, M., Steiner, K., Strobl, P. và Ubl, E. (2014), 'Macro-prudential Supervision: A key lesson from the Financial Crisis', *Financial Stability Report*, số 27, trang 83-94.
- Goodhart, C.A.E., Hartmann, P., Llewellyn, D.T., Rojas-Suarez, L. và Weisbrod, S. (1998), *Financial Regulation*, Routledge, London and New York.
- Group of Thirty (2008), *The structure of financial supervision: approaches and challenges in a global marketplace*, truy cập lần cuối ngày 16 tháng 4 năm 2015, từ <<http://www.group30.org/images/PDF/The%20Structure%20of%20Financial%20Supervision.pdf>>.
- Leijonhufvud, A. (2009), 'Curbing Instability: Policy and Regulation', *CEPR Policy Insight*, Số 36/ tháng 6.
- Masciandaro, D., Pansini, R.V., và Quintyn, M. (2011), 'The Economic Crisis: Did Financial Supervision Matter?', *International Monetary Fund*, Working paper số 11/261.
- Schularick, M. và Taylor, A.M (2009), 'Credit booms gone bust: Monetary policy, Leverage cycles and Financial crises, 1870-2008', *National Bureau of Economic Research*, số 15512, từ <<http://www.nber.org/papers/w15512.pdf>>.
- The University of Warwick (2009), *The Warwick Commission on International Financial Reform: In Praise of Uneven Playing Fields*, UK, truy cập lần cuối ngày 16 tháng 4 năm 2015, từ <<http://www.stephanygi.net/papers/Warwick-Commission.pdf>>.
- Thủ tướng Chính phủ (2009), *Quyết định số 79/2009/QĐ-TTg ban hành quy chế tổ chức và hoạt động của ủy ban giám sát tài chính quốc gia*, ban hành ngày 18 tháng 5 năm 2009.
- Tô Ngọc Hưng (2013), 'Thực trạng và giải pháp giám sát tài chính tại Việt Nam', *Tạp chí Tài chính*, số 10 – 2013, Trang 14-17.
- Trần Kim Chung (2013), 'Hệ thống giám sát tài chính: Từ lý luận đến thực tiễn', *Tạp chí Tài chính*, số 10 – 2013, Trang 10-13.

Thông tin tác giả:

*Cao Thị Ý Nhi, Tiến sỹ

- Tổ chức tác giả công tác: Viện Ngân hàng Tài chính- Đại học Kinh tế quốc dân
- Lĩnh vực nghiên cứu chính: Tài chính ngân hàng và chính sách tiền tệ
- 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 tài chính kế toán, Vietnam economic Review*
- Địa chỉ liên hệ: Địa chỉ Email: Caothyynhi@yahoo.com

** Tạ Nhật Linh, Thạc sỹ

- Tổ chức tác giả công tác: Viện Ngân hàng Tài chính- Đại học Kinh tế quốc dân
- Lĩnh vực nghiên cứu chính: Tài chính ngân hàng
- Một số tạp chí tiêu biểu mà tác giả đã từng đăng tải công trình nghiên cứu: *Tạp chí Kinh tế và phát triển*
- Địa chỉ liên hệ: Địa chỉ Email: Tanhatlinh@gmail.com