

ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA ỦY BAN GIÁM SÁT TÀI CHÍNH QUỐC GIA

ThS. Viên Thế Giang
Học viện Ngân hàng – Phân viện Phú Yên

Vị trí pháp lý của Ủy ban Giám sát Tài chính (GSTC) Quốc gia

Vị trí pháp lý của Ủy ban GSTC Quốc gia được thể hiện trong Quyết định số 34/2008/QĐ-TTg, ngày 03/3/2008 của Thủ tướng Chính phủ về thành lập Ủy ban GSTC Quốc gia và Quyết định số 79/2009/NĐ-CP, ngày 18/5/2009 của Thủ tướng Chính phủ về Quy chế tổ chức và hoạt động của Ủy ban GSTC Quốc gia. Nghiên cứu các quy định về vị trí pháp lý của Ủy ban GSTC Quốc gia cho thấy:

Thứ nhất, Ủy ban GSTC Quốc gia thực hiện chức năng tham mưu, tư vấn cho Thủ tướng Chính phủ trong điều phối hoạt động giám sát thị trường tài chính (TTTC) quốc gia (ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm). Ủy ban GSTC Quốc gia có trách nhiệm thiết lập hệ thống cơ sở dữ liệu, tổng hợp, xử lý, cung cấp thông tin về TTTC quốc gia; phân tích, dự báo, cảnh báo mức độ an toàn hệ thống tài chính, nguy cơ rủi ro đối với TTTC quốc gia và đề xuất giải pháp xử lý kịp thời, báo cáo Thủ tướng Chính phủ theo định kỳ hoặc đột xuất; đề xuất, kiến nghị với Thủ tướng Chính phủ, các bộ, ngành hữu quan, các cơ quan thanh tra - giám sát chuyên ngành và cấp có thẩm quyền xử lý vi phạm đối với các tổ chức, cá nhân vi phạm, không tuân thủ hoặc không thực hiện đầy đủ các quy định, các điều kiện trong hoạt động ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm, quy định về cung cấp thông tin định kỳ, đột xuất phục vụ hoạt động giám sát TTTC quốc gia; chủ trì tổ chức các cuộc họp, hội thảo, tọa đàm, diễn đàn để trao đổi, thảo luận các vấn đề thuộc phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn được giao; được tổ chức họp báo và công bố thông tin thuộc phạm vi quản lý theo quy định của pháp luật.

Thứ hai, Ủy ban GSTC Quốc gia giúp Thủ tướng Chính phủ giám sát chung TTTC quốc gia; chức năng này được thể hiện trong việc thực hiện giám sát chung và điều phối hoạt động giám sát chuyên ngành. Theo đó, Ủy ban GSTC Quốc gia giám sát chung TTTC quốc gia; giám sát hợp nhất hoạt động của các tập đoàn tài chính; giám sát điều kiện được cấp phép hoạt động của các tổ chức tín dụng, tổ chức tài chính, tổ chức khác hoạt động trong lĩnh vực ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm; giám sát việc áp dụng các thông lệ, chuẩn mực quốc tế về hoạt động giám sát của các cơ quan thanh



tra - giám sát chuyên ngành trong lĩnh vực ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm thông qua hoạt động giám sát từ xa và được thực hiện một cách độc lập, bảo đảm nguyên tắc không làm thay chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành.

Về hoạt động điều phối giám sát chuyên ngành, Ủy ban GSTC Quốc gia kiến nghị và đề xuất với Thủ tướng Chính phủ ban hành các quy định về điều phối hoạt động giám sát TTTC quốc gia; điều phối hoạt động giám sát chuyên ngành; kiến nghị các cơ quan thực hiện đúng quy trình và cơ chế giám sát, việc áp dụng các thông lệ, chuẩn mực quốc tế về giám sát TTTC; có trách nhiệm tham gia ý kiến với Ngân hàng Nhà nước (NHNN) Việt Nam, Bộ Tài chính và các cơ quan liên quan khác trong việc xây dựng các cơ chế, chính sách, quy định về quản lý, thanh tra, giám sát hoạt động ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm; các chiến lược, định hướng phát triển ngành ngân hàng, thị trường chứng khoán, thị trường bảo hiểm; kiến nghị với cơ quan có thẩm quyền nghiên cứu sửa đổi, ban hành văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến hoạt động ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm.

Từ vị trí pháp lý của Ủy ban GSTC Quốc gia trong các quy định hiện hành cho thấy sự tồn tại của ủy ban này chưa thực sự đáp ứng được yêu cầu về GSTC của Việt Nam hiện nay, điều này được thể hiện trên những khía cạnh sau:

Một là, mặc dù được xác định là cơ quan có tư cách pháp nhân, có trụ sở và con dấu riêng, được mở tài khoản tại kho bạc nhà nước và ngân hàng thương mại, được bố trí biên chế hành chính chuyên trách, kinh phí hoạt động do ngân sách nhà nước bảo đảm và được bố trí trong kinh phí hoạt động thường xuyên của Văn phòng Chính phủ (Khoản 3, Điều 1, Quyết định số 34/2008/QĐ-TTg) nhưng quy định này vẫn chưa thể hiện rõ vị trí pháp lý của Ủy ban GSTC Quốc gia, cụ thể ở hai lĩnh vực nhân sự và nguồn tài chính. Theo đó, chủ tịch ủy ban là người đứng đầu ủy ban, hưởng chế độ tương đương Bộ trưởng, do Thủ tướng Chính phủ bổ

nhiệm, miễn nhiệm và chịu trách nhiệm trước Thủ tướng Chính phủ, trước pháp luật về việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn được giao. Các phó chủ tịch ủy ban do Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm, miễn nhiệm trên cơ sở đề nghị của chủ tịch ủy ban; chịu sự phân công, chỉ đạo của chủ tịch ủy ban; chịu trách nhiệm trước pháp luật và chủ tịch ủy ban về việc thực hiện các nhiệm vụ được phân công. Vậy thực chất Ủy ban GSTC Quốc gia là một cơ quan giúp việc cho Thủ tướng Chính phủ thì việc bố trí kinh phí hoạt động thường xuyên của Văn phòng Chính phủ sẽ là khó khăn không nhỏ cho ủy ban khi thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình.

Hai là, một trong những nguyên tắc hoạt động của Ủy ban GSTC Quốc gia là không làm thay chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành (Khoản 4, Điều 3 Quyết định số 79/2009/NĐ-CP), vậy hiệu quả hoạt động chức năng tham mưu, tư vấn cho Thủ tướng Chính phủ trong điều phối hoạt động giám sát TTTC quốc gia; giúp Thủ tướng Chính phủ giám sát chung TTTC quốc gia có được bảo đảm, bởi nội dung các hoạt động của



Ủy ban GSTC Quốc gia chủ yếu là các đề xuất, kiến nghị, khuyến cáo; phân tích, dự báo, cảnh báo mức độ an toàn hệ thống tài chính - ngân hàng và nguy cơ rủi ro đối với TTTC quốc gia; thiết lập cơ sở dữ liệu, tổng hợp, xử lý và cung cấp các thông tin về TTTC quốc gia báo cáo Thủ tướng Chính phủ; kiến nghị với các cơ quan thanh tra - giám sát chuyên ngành và cấp có thẩm quyền xử lý vi phạm đối với các tổ chức, cá nhân không chấp hành hoặc không thực hiện đầy đủ các điều kiện trong hoạt động ngân hàng, bảo hiểm, chứng khoán. Nói cách khác Ủy ban GSTC Quốc gia không có được các công cụ cần thiết để thực hiện nhiệm vụ điều phối hoạt động GSTC chuyên ngành. Các khuyến nghị của Ủy ban GSTC Quốc gia có được tiếp thu hay không là “quyền” của các cơ quan GSTC chuyên ngành, Ủy ban GSTC Quốc gia không có quyền yêu cầu buộc các cơ quan GSTC chuyên ngành phải thực hiện theo những khuyến nghị của mình và nếu các cơ quan GSTC chuyên ngành không thực hiện hoặc thực hiện không đúng những khuyến nghị này cũng không có chế tài để xử lý. Nói khác đi, việc thành lập Ủy ban GSTC Quốc gia mới chỉ làm cho “có” mà chưa thực sự quan tâm đến hiệu quả hoạt động và tính khả thi khi quyết định thành lập ủy ban này.

Đổi mới tổ chức và hoạt động của Ủy ban GSTC Quốc gia đáp ứng yêu cầu GSTC theo hướng hợp nhất ở Việt Nam

Xu hướng hợp nhất các cơ quan quản lý và giám sát TTTC, hay nói đúng hơn là sự chuyển hướng từ phương thức giám sát theo từng lĩnh vực riêng lẻ sang hình thành một cơ quan giám sát duy nhất, thực hiện giám sát toàn bộ hệ thống tài chính theo các mục tiêu đề ra, đang ngày càng trở nên rõ nét trên phạm vi toàn cầu bởi mô hình này mang lại hiệu quả giám sát cao hơn và nhất quán hơn [3], bởi việc quản lý chặt chẽ từng định chế tài chính, bảo đảm cho chúng an toàn (giám sát vi mô) không phải là điều kiện cần và đủ để duy trì được cả hệ thống tài chính lành mạnh. Chính



từ cuộc khủng hoảng hiện nay, thế giới đã nhận ra sự thiếu vắng của “giám sát an toàn vĩ mô” và lỗ hổng này đang được các quốc gia, khu vực hay các định chế tích cực lấp đầy [6]. Nằm trong xu hướng chung đó, Việt Nam đang xây dựng Cơ quan GSTC tổng hợp, có vị thế và vai trò cao hơn trong việc thực hiện chức năng giám sát an toàn toàn bộ hoạt động tài chính, bao gồm ngân hàng, chứng khoán và bảo hiểm như Quyết định số 112/2006/QĐ-TTg, ngày 24/5/2006 của Thủ tướng Chính phủ, về việc phê duyệt Đề án phát triển ngành ngân hàng Việt Nam đến năm 2010 và định hướng đến năm 2020 đã khẳng định.

Tuy nhiên, với các quy định pháp luật hiện hành, nhà nước dường như vẫn đi theo hướng củng cố, tăng cường vị thế, vai trò của các cơ quan GSTC chuyên ngành. Cụ thể:

- Đối với lĩnh vực ngân hàng, Luật NHNN Việt Nam năm 2010 dành Chương V từ Điều



49 đến Điều 61 quy định về thanh tra, giám sát ngân hàng. Theo đó, giám sát ngân hàng là hoạt động của NHNN trong việc thu thập, tổng hợp, phân tích thông tin về đối tượng giám sát ngân hàng thông qua hệ thống thông tin, báo cáo nhằm phòng ngừa, phát hiện, ngăn chặn và xử lý kịp thời rủi ro gây mất an toàn hoạt động ngân hàng, vi phạm quy định an toàn hoạt động ngân hàng và các quy định khác của pháp luật có liên quan (Khoản 12, Điều 6, Luật NHNN Việt Nam năm 2010). Hoạt động giám sát ngân hàng được giao cho NHNN thông qua Cơ quan Thanh tra Giám sát Ngân hàng. Cơ quan Thanh tra, Giám sát Ngân hàng là đơn vị thuộc cơ cấu tổ chức của NHNN, thực hiện nhiệm vụ thanh tra, giám sát ngân hàng, phòng, chống rửa tiền. Cơ quan Thanh tra, Giám sát Ngân hàng thực hiện chức năng thanh tra hành chính, thanh tra chuyên ngành và giám sát chuyên ngành về ngân hàng trong các lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý nhà nước của NHNN; tham mưu,

giúp Thống đốc NHNN quản lý nhà nước đối với các tổ chức tín dụng, tổ chức tài chính quy mô nhỏ, hoạt động ngân hàng của các tổ chức khác. Như vậy, NHNN thực hiện việc giám sát ngân hàng đối với mọi hoạt động của tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài. Trong trường hợp cần thiết, NHNN yêu cầu cơ quan nhà nước có thẩm quyền giám sát hoặc phối hợp giám sát công ty con, công ty liên kết của tổ chức tín dụng.

- Đối với lĩnh vực chứng khoán, việc giám sát thị trường chứng khoán được giao cho Vụ Giám sát Thị trường Chứng khoán theo Quyết định số 389/2010/QĐ-BTC ngày 23/02/2010 của Bộ trưởng Bộ Tài chính. Với việc thiết lập cơ chế giám sát thị trường chứng khoán chuyên sâu, chuyên nghiệp theo thông lệ quốc tế, công tác thanh tra, giám sát của Ủy ban Chứng khoán Nhà nước tập trung vào giám sát tuân thủ các tổ chức trung gian thị trường; giám sát tuân thủ các tổ chức phát hành, tổ chức niêm yết; giám sát tuân thủ của các sở giao dịch chứng khoán, trung tâm giao dịch chứng khoán; bên cạnh đó, giám sát giao dịch trên thị trường chứng khoán nhằm phát hiện các hành vi lạm dụng thị trường; thanh tra thực hiện chức năng cưỡng chế thực thi [2], góp phần quan trọng vào việc bảo đảm tính công khai, minh bạch trên thị trường chứng khoán.

- Đối với lĩnh vực bảo hiểm, hoạt động giám sát lĩnh vực này được giao cho Cục Quản lý Giám sát Bảo hiểm mà trước đây gọi là Vụ Bảo hiểm theo Quyết định số 134/2003/QĐ-BTC, ngày 20/8/2003 của Bộ trưởng Bộ Tài chính quy định nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Vụ Bảo hiểm. Cục Quản lý Giám sát Bảo hiểm là đơn vị thuộc bộ máy quản lý nhà nước của Bộ Tài chính, có chức năng giúp Bộ trưởng Bộ Tài chính thực hiện quản lý nhà nước đối với lĩnh vực kinh doanh bảo hiểm trong phạm vi cả nước; trực tiếp quản lý, giám sát hoạt động kinh doanh bảo hiểm và các hoạt động dịch vụ thuộc lĩnh vực kinh doanh bảo hiểm theo quy định của pháp luật.

Thực tiễn này đã dẫn đến hệ quả, các cơ quan giám sát chuyên ngành thực hiện nhiệm vụ giám sát theo kiểu “mạnh ai nấy làm”, thiếu hẳn một cơ chế chia sẻ, phối hợp trong việc thực thi nhiệm vụ GSTC. Như đã phân tích ở trên, hoạt động điều phối giám sát chuyên ngành của Ủy ban GSTC Quốc gia cũng chỉ dừng lại là “góp ý kiến”, còn việc NHNN Việt Nam, Bộ Tài chính có tiếp thu hay không thì lại không được đề cập một cách cụ thể, vậy việc nâng cao vị thế của Ủy ban GSTC Quốc gia là việc làm cần thiết, là “bước đệm” cho việc lựa chọn mô hình GSTC hiệu quả, bởi hiện nay hoạt động giám sát chuyên ngành của nước ta mới chỉ tập trung vào hoạt động giám sát vi mô, mang tính đặc thù của từng ngành. Việc nhận thức về sự ổn định và an toàn vĩ mô của toàn hệ thống cần được nhấn mạnh trong từng hoạt động giám sát chuyên ngành. Để làm được điều này cần quy định cụ thể trách nhiệm của các bên tham gia thực hiện giám sát chuyên ngành dưới sự điều phối của Ủy ban GSTC Quốc gia.

Theo kinh nghiệm của các nước, một cơ quan GSTC hiệu quả cần phải đáp ứng được các tiêu chí: (i) Có đủ quyền lực pháp lý để có thể can thiệp về quy mô và kiểm soát được hoạt động kinh doanh của các tổ chức tài chính thuộc phạm vi quản lý; (ii) Được độc lập về mặt hoạt động để có thể thực hiện quyền hạn của mình mà không bị can thiệp về mặt chính trị; (iii) Đảm bảo sự minh bạch trong việc hoạch định và thực thi các chính sách giám sát cũng như giải trình đầy đủ về kết quả; (iv) Có đội ngũ nhân viên đảm bảo đủ về số lượng và chất lượng (nghệ thuật vụ chuyên môn và kinh nghiệm) [4]. Do vậy, việc nâng cao vị thế pháp lý của Ủy ban GSTC Quốc gia là bảo đảm cho ủy ban này có thực quyền và đón đầu cho việc lựa chọn mô hình GSTC hợp nhất trong tương lai là giải pháp phù hợp với Việt Nam trong giai đoạn hiện nay, bởi Chiến lược phát triển thị trường vốn đến năm 2010 và định hướng 2020 ban hành kèm theo Quyết định số 128/2007/QĐ-TTg, ngày 02/8/2007 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án phát triển thị trường vốn Việt Nam khẳng định:



- Hoàn thiện hệ thống khuôn khổ pháp lý thống nhất, đồng bộ đáp ứng được yêu cầu quản lý, giám sát và hội nhập với thị trường vốn của khu vực và quốc tế;
- Áp dụng các tiêu chuẩn giám sát thị trường theo thông lệ quốc tế; đẩy mạnh việc thanh tra, kiểm tra, giám sát việc tuân thủ pháp luật của các thành viên tham gia thị trường; kiểm tra, giám sát hàng hóa đưa ra thị trường, đảm bảo tính công khai, minh bạch; tăng cường năng lực giám sát, củng cố chế thực thi của cơ quan giám sát thị trường;
- Củng cố bộ máy, nâng cao năng lực quản lý, giám sát của nhà nước đối với thị trường vốn; từng bước tách bạch chức năng quản lý với chức năng giám sát các hoạt động của thị trường; sớm nghiên cứu thành lập Cơ quan GSTC Quốc gia giúp Thủ tướng Chính phủ điều phối chính sách và công cụ cảnh báo, điều hành, giám sát hoạt động tài chính tiền tệ ở tầm vĩ mô, từng bước tạo tiền đề để đến sau năm 2010 xây dựng được Cơ quan GSTC tổng hợp, có vị thế và vai trò cao hơn trong việc thực hiện chức năng giám sát an toàn

toàn bộ hoạt động tài chính, bao gồm ngân hàng, chứng khoán và bảo hiểm.

Để thực hiện được mục tiêu này, các Cơ quan GSTC chuyên ngành cần có thời gian để củng cố, đổi mới hoạt động giám sát TTTC Việt Nam phù hợp với các chuẩn mực quốc tế trong GSTC, từng bước chuyển giao nhiệm vụ GSTC sang cho Ủy ban GSTC Quốc gia khi hội tụ đủ các điều kiện cần thiết; Ủy ban GSTC Quốc gia tiến hành củng cố bộ máy, cơ cấu tổ chức; tổng kết rút kinh nghiệm trong quá trình thực hiện nhiệm vụ điều phối hoạt động giám sát của cơ quan giám sát chuyên ngành trên cơ sở đó phân định rành mạch hơn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của NHNN, Bộ Tài chính, Ủy ban GSTC Quốc gia trong việc thực hiện nhiệm vụ GSTC. Ủy ban GSTC Quốc gia nghiên cứu thực tiễn vận hành TTTC Việt Nam để kiến nghị những công cụ giám sát cần thiết khi hoạt động theo mô hình giám sát hợp nhất.

Ngoài ra, trong thời gian tới cùng với việc cải cách cơ cấu tổ chức của Ủy ban GSTC Quốc gia và cơ quan GSTC chuyên ngành cần quan tâm thích đáng vào việc đào tạo đội ngũ cán bộ đủ năng lực, phẩm chất để thực hiện nhiệm vụ GSTC. Thực tế cho thấy, hoạt động của TTTC trên các lĩnh vực ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm thì yêu cầu biết được tính liên thông, sự phụ thuộc lẫn nhau giữa các bộ phận của TTTC là cần thiết giúp tạo lập cơ chế phối hợp giữa các bộ phận trong việc thực hiện nhiệm vụ GSTC.

Giải pháp cuối cùng là hoàn thiện pháp luật về GSTC ở Việt Nam trên tất cả các mặt thể chế, chức năng, nhiệm vụ quyền hạn, cơ chế và công cụ GSTC phù hợp với thực trạng hoạt động của TTTC, điều kiện chính trị, kinh tế, xã hội của nước ta. Các giải pháp pháp lý cần thực hiện là:

- Nghiên cứu, xây dựng luật về hoạt động GSTC;
- Hoàn thiện mô hình GSTC ở Việt Nam, xác lập vị trí pháp lý đầy đủ của Ủy ban GSTC Quốc gia để cơ quan này có đủ thẩm quyền thực hiện việc GSTC hợp nhất;

- Xác lập cơ chế phối hợp giữa NHNN, Bộ Tài chính trong việc thực hiện quản lý nhà nước và giám sát hoạt động của TTTC ■

Tài liệu tham khảo

1. Học viện Ngân hàng (2010), *Kỷ yếu Hội thảo Khoa học, Lựa chọn mô hình và giải pháp đảm bảo hiệu quả giám sát của hệ thống giám sát tài chính Việt Nam, Nhà xuất bản Giao thông Vận tải, Hà Nội.*
2. Nguyễn Sơn (2010), *10 năm hoạt động Thị trường Chứng khoán Việt Nam và định hướng chiến lược giai đoạn 2010 – 2020, Tạp chí Kinh tế và Dự báo chuyên san Tổng quan kinh tế xã hội Việt Nam, số 2 tháng 06/2010.*
3. Chính Phủ (2009), *Tìm mô hình giám sát tài chính vĩ mô cho Việt Nam, <http://baodientu.chinhphu.vn/Home/Tim-mo-hinh-giam-sat-tai-chinh-vi-mo-cho-Viet-Nam/200910/23336.vgp>, ngày 16/10/2009.*
4. Trịnh Thanh Huyền, *Mô hình Cơ quan Giám sát Tài chính hợp nhất kinh nghiệm Quốc tế và bài học cho Việt Nam, <http://vietinbankschool.edu.vn>*
5. Tarisa Watanagase (2005), *Vai trò của Ngân hàng Trung ương trong việc duy trì ổn định tài chính, trong Tài liệu tham khảo khi xây dựng Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, <http://duthaonline.quochoi.vn>.*

