KINH NGHIỆM - THỰC TIỄN

MÔ HÌNH GIÁM SÁT KHU VỰC TÀI CHÍNH - NGÂN HÀNG: KINH NGHIỆM MỘT SỐ NƯỚC VÀ LIÊN HỆ VỚI VIỆT NAM

Nguyễn Kim Anh*

Trước cuộc khủng hoảng tài chính đang lan rộng ra toàn cầu mà hậu quả là sự sụp đổ nhiều ngân hàng, chứng khoán và bảo hiểm, Chính phủ Mỹ và các nước nhóm G7, G 20 đang có các hành động phối hợp với việc đã phải bỏ ra hàng chục ngàn tỷ đô la để cứu các ngân hàng về chống suy thái kinh tế. Theo Ông Vũ Quang Việt[1], nguyên nhân sâu xa dẫn đến khủng hoảng tài chính ở Mỹ hiện nay là việc xoá bỏ các thể chế kiểm soát cần thiết đối với các hoạt động trên thị trường tài chính bắt nguồn từ việc cho phép nhiều công cụ tài chính và hoạt động tài chính ra đời mà không chịu sự kiểm soát nào. Đối với Việt Nam, theo đánh giá của nhiều chuyên gia, khủng hoảng tài chính Mỹ tuy không ảnh hưởng trực tiếp đến kinh tế, song để hạn chế tác động tiêu cực của nó, Việt Nam cần tăng cường giám sát thị trường tài chính, trong đó có hệ thống ngân hàng nhằm phòng ngừa không để mất khả năng thanh toán, phá sản dẫn đến đổ vỡ hệ thống ngân hàng. Một trong những công cụ phòng ngừa đó là công tác giám sát khu vực ngân hàng tài chính (GSNH-TC).

Giám sát ngân hàng được hiểu là việc đảm bảo cho các hoạt động của các tổ chức tín dụng được an toàn và lành mạnh bao gồm: cấp giấy phép thành lập và hoạt động, tổ chức giám sát từ xa, thanh tra tại chỗ, thực hiện các quyền năng thanh tra giám sát (bao gồm thanh tra định kỳ, đốt xuất và cưỡng chế thực thi các hành động chỉnh sửa kịp thời). Trong một số trường hợp, thuật ngữ này cũng bao hàm cả các hoạt động như: thu thập và xử lý thông tin tín dụng, đánh giá và xếp hạng tổ chức tín dụng, bảo hiểm tiền gửi, bảo vệ người sử dụng dịch vụ tài chính ngân hàng, chống rửa tiền, chống tài trợ khủng bố. GSNH được chia thành 4 nhóm nhiệm vụ chính sau:

- Ban hành các quy định và chính sách;
- Giám sát cẩn trọng vi mô (Micro-prudential supervision);
- Giám sát cẩn trọng vĩ mô (Macro-prudential supervision): Phân tích tác động và lợi ích - chi phí của các cơ chế, chính sách quản lý hiện hành hoặc đang được đề xuất ban hành; phân tích, dự báo khuynh hướng phát triển của hệ thống NH và hệ thống tài chính, cả trong nước, khu vực và quốc tế; quản lý rủi ro hệ thống; và
- Phát triển hoạt động ngân hàng (Banking development), bao gồm cả việc bảo vệ khách hàng sử dụng dịch vụ ngân hàng.

Giám sát ngân hàng – tài chính là nhằm đảm bảo cho các định chế tài chính bao gồmngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm hoạt động lành mạnh và an toàn, không để xảy ra rủi ro, trước hết là mất khả năng thanh khoản, sụp đổ thị trường.

1. Mô hình giám sát ngân hàng - tài chính ở các nước

Theo nghiên cứu của Nguyễn Quang Thép, Trịnh Quang Anh (2007), trong số 123 nước được khảo sát, có 63 ngân hàng trung ương (NHTW) được thực hiện chức năng quản lý, giám sát hoạt động ngân hàng, chứng khoán; 16 NHTW giám sát ngân

* Nguyễn Kim Anh, Tập thể Ngân Hàng, phường Hàng Bột, Hà Nội.

hàng và bảo hiểm và 3 NHTW giám sát cả ngân hàng, bảo hiểm và chứng khoán; như vậy, 89/123 quốc gia trao quyền quản lý, GSNH, hoặc toàn bộ khu vực TC-NH cho NHTW. Bên cạnh đó, kết quả khảo sát 117 nước cho thấy, có tới 3/4 quốc gia trao trách nhiệm GSNH cho NHTW, trong đó có 64% các NHTW đóng vai trò là cơ quan GSNH duy nhất, 12% NHTW (bao gồm cả hệ thống Dự trữ Liên bang Mỹ- Fed) không phải là cơ quan duy nhất chịu trách nhiệm GSNH; 1/5 các quốc gia không trao trách nhiệm GSNH cho NHTW; trong phần so sánh quốc tế về phạm vi giám sát của cơ quan GSNH-TC có tới 55% các quốc gia, trong đó cơ quan giám sát chỉ chịu trách nhiêm duy nhất về lĩnh vực NH; 11% chịu trách nhiệm về lĩnh vực ngân hàng, chứng khoán; 20% về lĩnh vực ngân hàng, bảo hiểm; còn lại 14% chịu trách nhiệm giám sát cả ngân hàng, chứng khoán và bảo hiểm.

Như vậy, kết quả khảo sát cho thấy, có 3 mô hình khác nhau về hoạt động giám sát NH-TC với vai trò khác nhau của NHTW, các lý do lựa chọn mô hình khác nhau, những thuận lợi và khó khăn của mỗi mô hình.

Mô hình NHTW giám sát hệ thống tài chính- ngân hàng như mô hình của NHTW Ba Lan (NPB) do Uỷ ban GSNH (GIBS) được cơ cấu gồm 7 ủy viên, trong đó Thống đốc NPB, đóng vai Chủ tịch và tổng Thanh tra. Mô hình này có những lợi thế như tính tương đồng về mục tiêu, điều hành chính sách tiền tệ và giám sát các định chế tài chính, tính độc lập của NHTW, sự thuận lợi trong việc thu thập và xử lý dữ liệu và tính kinh tế nhờ việc khai thác nguồn lực sẵn có, nhất là các chuyên gia về TC-NH. Một lợi thế quan trọng khác, đó là vai trò riêng có của NHTW là "người cho vay cuối cùng" khi phải xử lý sự cố trong hệ thống NH-TC, là nơi cung cấp thông tin kịp thời, đáng tin cậy, nếu thiếu chúng NHTW sẽ khó lòng hoàn thành vai trò GSNH-TC. Để quản lý hữu hiệu những cú sốc về thanh khoản, NHTW cần phải cập nhất thông tin về toàn bộ hệ thống NH-TC, mối liên kết và thực trạng của các định chế TC-NH và duy trì sự phối kết hợp với các NHTW khác để từ đó có các quyết sách phù hợp; Xu thế toàn cầu hoá đang diễn ra nhanh chóng và phụ thuộc lẫn nhau, thị trường tài chính cũng không nằm ngoài xu thế đó; do vậy, tăng cường hợp tác giữa các NHTW là một yêu cầu khách quan. Các NHTW có quan hệ chặt chẽ với nhau, thông qua các tổ chức như Ngân hàng Thanh toán quốc tế (BIS) (là ngân hàng phục vụ cho các NHTW và là Cơ quan bảo trợ của Uỷ Ban Basel về GSNH cùng chia sẻ các thống tin trong lĩnh vực GSNH một cách nhanh chóng, tin cậy và an toàn.

Trường phái muốn tách chức năng GSNH ra khỏi NHTW, cho rằng tổ chức GSNH vẫn được đặt trong NHTW nhưng được nâng lên vị thế bán độc lập. Nó không còn được coi chỉ là một Vụ tham mưu như các Vụ khác trong bộ máy NHTW. Tuy nhiờn, theo mô hình này, lĩnh vực tiền tệ và giám sát có thể phần nào chồng chéo nhau và chứa đựng nguy cơ xung đột tiềm ẩn. Chẳng hạn, trong tình thế cần sử dụng đến phương sách cho vay cứu cánh cuối cùng đối với những ngân hàng đang gặp khó khăn về thanh khoản, NHTW có thể bơm vốn khả dụng vào hệ thống quá mức cần thiết, bởi vậy, đe doạ sự ổn định tiền tệ. Sự xung đột về mục tiêu như thế còn có thể xảy ra trong lĩnh vực chính sách lãi suất. Việc hạ lãi suất điều hành là để giảm chi phí nguồn lực cho hệ thống ngân hàng trong cơn khó khăn tạm thời, nhưng những giải pháp về kiềm chế lạm phát, xét trên tổng thể nền kinh tế, có lẽ sẽ đòi hỏi mức lãi suất cần được giữ cao hơn. Cuối cùng, yêu cầu cần ổn định giá trị đối ngoại của đồng tiền sẽ gây nên một kiểu xung đột khác nữa. Việc nâng lãi suất có thể được sử dụng để bảo vệ đồng tiền quốc gia, nhưng điều đó lại có thể gây tác động tiêu cực - bóp nghẹt hệ thống ngân hàng.

- Mô hình giám sát hợp nhất

Đó là việc mở rộng phạm vi GSNH thành GS toàn bộ hệ thống TC-NH. Mô hình này đang được thực hiện ở một số nước chuyển đổi như Slovakia (SNB), Latvia, Estonia; GSNH trở thành Cơ quan Thị trường tài chính độc lập (The Financial Market

Authority) được thành lập, chịu trách nhiệm giám sát toàn bộ thị trường tài chính, bao gồm cả thị trường vốn và ngành bảo hiểm.

Mô hình giám sát hợp nhất có những ưu điểm như:

+ Hỗ trợ tốt hơn cho hoạt động giám sát hợp nhất các tập đoàn NH-TC đa năng, các công ty nắm giữ ngân hàng; cho phép xử lý tốt hơn các vấn đề có ảnh hưởng tới tổng thể hệ thống tài chính, cũng như là có khả năng phản ứng nhanh nhạy hơn về mặt hoạch định chính sách.

+ Cho phép triển khai thực thi phương pháp tiếp cận hợp nhất về quản lý, giám sát xuyên suốt toàn bộ hệ thống tài chính và hạn chế những sự bất cập, bất nhất trong hoạt động; tăng cường trách nhiệm giải trình của cơ quan giám sát hợp nhất bởi vì mục tiêu, chức năng, phạm vi, đối tượng của một cơ quan như vậy sẽ trở nên hết sức rõ ràng;

+ Tối đa hoá lợi ích kinh tế nhờ quy mô và phạm vi, cụ thể sẽ cho phép khai thác tốt hơn lợi thế tiềm năng của mô hình này là sự trao đổi thông tin, tận dụng nguồn lực và phối kết hợp hành động (điều này đặc biệt quan trọng khi ngày càng xuất hiện nhiều hơn các tập đoàn NH-TC đa ngành).

Tuy vậy, mô hình giám sát hợp nhất có những hạn chế nhất định. Trước hết, lợi ích ròng (từ "lợi ích và chi phí") của mô hình có thể không thực sự thuyết phục. Lợi ích thu được thường "mơ hồ" vì chỉ được định tính; chỉ được thể hiện trong dài hạn, trong khi đó, các khoản chi phí thường thấy rõ và phần lớn phải trả ngay. Hơn nữa, một khi mô hình giám sát hợp nhất được lựa chọn triển khai áp dụng, cần phải lường tính hết những khó khăn, trở ngại và rủi ro có thể phát sinh, như:

+ Những trở ngại về phương diện pháp lý như cần phải có thời gian để có thể chỉnh sửa, bổ sung hàng loạt các quy định bất hợp lý hoặc không đồng bộ hiện hành, hoặc để ban hành mới những văn bản cần thiết về lĩnh vực tài chính;

+ Khó khăn về nguồn nhân lực: Thiếu những cán bộ có trình độ, kinh nghiệm, đặc biệt trong giai đoạn ban đầu; việc đào tạo và đào tạo lại nguồn nhân lực đáp ứng yêu cầu mới phải có đủ thời gian cần thiết;

+ Phức tạp trong việc xử lý cán bộ: Cần phải có một kế hoạch bố trí, sắp xếp lại nhân sự hết sức tỉ mỉ, chu đáo;

+ Hạn hẹp về ngân sách: để thực hiện thành công kế hoạch hợp nhất các cơ quan giám sát đòi hỏi phải tiêu tốn một nguồn lực tài chính khổng lồ mà rất ít quốc gia có thể đáp ứng được;

+ Những trở ngại trọng việc tích hợp các hệ thống công nghệ thông tin và cơ sở hạ tầng tài chính khác của các cơ quan được sáp nhập;

+ Năng lực quản lý quá trình chuyển đổi không đáp ứng yêu cầu,...

Thực tiễn cho thấy có những lý lẽ phản đối mô hình giám sát hợp nhất như:

+ Quá trình hợp nhất có thể gây giảm sút công tác giám sát trong giai đoạn quá độ và thậm chí tiếp sau đó, nếu việc quản lý quá trình chuyển đổi không được thực hiện tốt. Mô hình này có thể sẽ làm tổn hại tính hiệu quả của hoạt động giám sát tổng thể do không có đủ năng lực chuyên môn sâu về từng lĩnh vực hẹp trong các ngành ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm.

+ Mô hình "đa cơ quan giám sát" không hẳn là không hiệu quả. Có thể có những giải pháp hữu hiệu khắc phục được điểm yếu về cơ chế chia sẻ thông tin và phối hợp hoạt động giữa các cơ quan cùng tham gia giám sát. Mô hình "giám sát hợp nhất" chỉ có thể hoạt động tốt ở những nước mà thoả mãn được một số điều kiện tiền đề nhất định, thích hợp nhất là với những quốc gia có hệ thống NH-TC phát triển ở bậc cao. Vấn đề lợi thế kinh tế nhờ quy mô và phạm vi dường như chỉ có ý nghĩa trên phương diện lý thuyết. Một khi trách nhiệm giải trình và tính công khai minh bạch chưa thực sự đảm bảo, thiếu cơ chế giám sát hữu hiệu (cả từ nội bộ và bên ngoài), thì việc tập trung thái quá quyền lực vào một tổ chức có thể sẽ tạo ra những rủi ro tiềm ẩn khôn lường, chẳng hạn như rủi ro đạo đức của thành viên Ban lãnh đạo.

+ NHTW tại các nước công nghiệp và các nước đang phát triển đều có tham gia chặt chẽ vào việc giám sát, thanh tra hệ thống ngân hàng. Hơn nữa, NHTW cần phải hiểu biết rõ về hoạt động của hệ thống NH-TC và bộ phận quan trọng nhất của nó là hệ thống ngân hàng để bảo đảm có thể thực hiện thành công CSTT, đảm bảo sự vận hành trôi chảy, hiệu quả của hệ thống thanh toán và để thực hiện được trách nhiệm của mình với tư cách là "người cho vay cuối cùng". Tại một số nước công nghiệp, NHTW chịu trách nhiệm trực tiếp đối với việc giám sát các ngân hàng; tại một số nước khác trách nhiệm này nằm tại một Cơ quan độc lập là đơn vị giám sát hàng ngày các tổ chức nhận tiền gửi, nhưng có sự tham gia chặt chẽ của NHTW ở cấp độ lập chính sách. Tại các nước đang phát triển, một xu hướng là trao NHTW trách nhiệm giám sát hoạt động các ngân hàng và thường là tất cả các tổ chức nhận tiền gửi.

+ Cho dù một NHTW đã không còn chịu trách nhiệm trực tiếp thực thi chức năng GSNH-TC, không có nghĩa từ bỏ vai trò giám sát vĩ mô toàn bộ thị trường tài chính nói chung nhằm ngăn chặn rủi ro hệ thống khủng hoảng tài chính - tiền tệ, và hỗ trợ tích cực cho việc thực thi CSTT. Ngược lại, nó vẫn tiếp tục là cơ quan quan trọng nhất trong số các cơ quan có thẩm quyền tham gia vào hoạt động này.

+ Để một hệ thống GSNH-TC thực sự có hiệu quả, điều quan trọng hơn cả là hệ thống đó phải "có mục tiêu và trách nhiệm rõ ràng cho từng tổ chức tham gia vào hoạt động GSNH". Mỗi tổ chức như vậy nên được độc lập trong hoạt động và có đủ nguồn lực cần thiết để hoàn thành sứ mệnh của mình. (Nguyên tắc 1 trong 25 nguyên tắc về GSNH của ủy ban Basel năm 1997) (xem Nguyễn Quang Thép, Trịnh Quang Anh 2007).

2. Kinh nghiệm GSNH của một số nước kinh tế mới nổi

2.1 Mô hình giám sát TC-NH một số nền kinh tế chuyển đổi

Trong bài viết này, các nền kinh tế chuyển đổi bao gồm các nước hậu XHCN ở Đông Âu, Trung Á, Nga, Trung Quốc và Việt Nam.

- NHTW Hungary (MNB): từ tháng 1/1987, bắt đầu hình thành hệ thống ngân hàng 2 cấp, để giám sát hệ thống ngân hàng thương mại (NHTM), Chính phủ giao cho một vụ thuộc Bộ Tài chính đảm đương; đây là trường hợp hiếm có khi chuyển chức năng này ra khỏi NHTW ngay khi ngân hàng này vừa được thành lập; đến năm 1992, nhiệm vụ GSNH được chuyển giao cho một cơ quan độc lập thực hiện. Ngày 01/4/2000, Cơ quan Thanh tra Ngân hàng và Thị trường vốn, Thanh tra Bảo hiểm và Thanh tra Quỹ hưu trí chính thức được hợp nhất thành một cơ quan duy nhất - Cơ quan Giám sát tài chính Hungary (The Hungarian Financial Supervisory Authority) - trực thuộc Quốc hội, chịu trách nhiệm giám sát toàn bộ thị trường tài chính. Việc hợp nhất này cho phép hoạt động thanh tra các nhóm tài chính được hiệu quả hơn khi mà các ngân hàng sở hữu cả công ty chứng khoán, công ty bảo hiểm và quỹ hưu trí.

- NHTW Ba Lan (NBP): Năm 1989 Tổng Thanh tra giám sát ngân hàng (The General Inspectorate of Banking Supervision - GIBS) thuộc NPB, được thành lập, nhưng đến năm 1991, mới ban hành được chế độ báo cáo áp dụng cho các NHTM để sử dụng cho hoạt động phân tích giám sát từ xa. Năm 1997, hai luật mới về ngân hàng đã chuyển giao trách nhiệm GSNH từ NPB sang một cơ quan độc lập được thành lập mới: Uỷ ban GSNH (CBS). CBS được cơ cấu gồm 7 uỷ viên, trong đó có Thống đốc NPB, đóng vai Chủ tịch và Tổng Thanh tra giám sát ngân hàng. GIBS tuy độc lập về hoạt động nhưng vẫn là đơn vị nằm trong bộ máy của NPB, được NPB cung cấp kinh phí hoạt động và các nguồn lực cần thiết khác.

- NHTW Séc (CNB): GSNH - một trong hai chức năng trụ cột của CNB, chịu trách nhiệm về lĩnh vực thanh tra giám sát ngân hàng, được thành lập năm 1991. Bộ phận Chính sách GSNH chịu trách nhiệm: Thiết lập các quy định, quy chế và quy trình về thanh tra giám sát; Phân tích toàn diện diễn

biến khu vực ngân hàng; quản lý Đăng ký tín dụng trung tâm của Séc (The Central register of credits). Bộ phận GSNH chịu trách nhiệm thanh tra, giám sát ngân hàng và thực thi các chính sách về GSNH trên phạm vi toàn quốc. Bộ Tài chính chịu trách nhiệm giám sát hoạt động của các công ty bảo hiểm và các quỹ hưu trí. Uỷ ban Chứng khoán chịu trách nhiệm giám sát hoạt động của các nhà kinh doanh chứng khoán, các công ty đầu tư và các quỹ đầu tư. Cả hai cơ quan này hợp tác chặt chẽ với CNB trên cơ sở Thoả thuận ba bên được ký kết năm 1998.

- NHTW Slovakia (SNB): Đầu năm 1993, SNB được thành lập mới, đảm trách chức năng GSNH; đến 01/11/2000, Cơ quan Thị trường tài chính độc lập (The Financial Market Authority) được thành lập, chịu trách nhiệm giám sát toàn bộ thị trường tài chính, bao gồm cả thị trường vốn và ngành bảo hiểm.

- NHND Trung Hoa (PBC): PBC được thành lập ngày 01/12/1948 trên cơ sở quốc hữu hoá 3 ngân hàng sẵn có là Huabei Bank, Beihai Bank và Xibei Farmer Bank. Trong giai đoạn đầu GSNH do Bộ Tài chính đảm nhiệm; đến 1978, Trung Quốc bắt đầu tiến trình cải cách và tự do hoá kinh tế, hệ thống NH chuyển thành hệ thống ngân hàng hai cấp, trong đó PBC trở thành NHTW, các hoạt động kinh doanh tín dụng chuyển sang cho bốn ngân hàng chuyên doanh.

Tháng 9/1983, Quốc vụ Viện quyết định chuyển PBC thành NHTW thực hiện các chức năng như NHTW khác trên thế giới. Luật được Chủ tịch nước ký ban hành ngày 18/3/1995. Đến năm 1998, PBC chính thức thôi không quản lý và giám sát 2 lĩnh vực bảo hiểm và chứng khoán, trách nhiệm này được trao lại cho hai uỷ ban chuyên trách mới được thành lập. Tháng 3/2003, Quốc vụ Viện quyết định tách bỏ chức năng điều tiết và giám sát các tổ chức ngân hàng, các công ty quản lý tài sản, các công ty uỷ thác và đầu tư, các tổ chức tài chính có nhận tiền gửi khác ra khỏi PBC. Một uỷ ban chuyên trách trực thuộc Quốc vụ Viện Uỷ ban Giám quản Ngân hàng Trung quốc (CBRC) đã được thành lập để chính thức thực thi nhiệm vụ này từ tháng 4/2003; theo tác giả QA- "Giám sát ngân hàng:kinh nghiệm của một số nền kinh tế chuyển đổi và hàm ý đối với Việt Nam" Website.sbv.gov.vn.

3. Mô hình giám sát tài chính - ngân hàng của Việt Nam

3.1 Hệ thống giám sát NH

Cũng như các nước trên thế giới, cơ cấu tài chính- ngân hàng của Việt Nam được hợp thành từ hệ thống ngân hàng, chứng khoán và bảo hiểm, trong đó hệ thống ngân hàng ra đời sớm nhất (sau khi Chủ tịch Hồ Chí Minh ban hành Sắc lệnh số 15/SL ngày 6/5/1951 về việc thành lập Ngân hàng Quốc gia Việt Nam (ngày nay là Ngân hàng Nhà nước)). Sau hoà bình lập lại, từ năm 1954, ngành ngân hàng cung cấp vốn cho các doanh nghiệp nhà nước và kinh tế hợp tác xã. Đây là mô hình ngân hàng 1 cấp, vừa làm nhiệm vụ quản lý nhà nước vừa hoạt động tín dụng đối với nền kinh tế. Sau khi Thường vụ Quốc hội ban hành hai pháp lệnh về Ngân hàng, ngày 23/5/1990, ở Việt Nam mới hình thành mô hình ngân hàng 2 cấp. Theo đó, Ngân hàng Nhà nước (NHNN) làm nhiệm vụ quản lý nhà nước, là Ngân hàng Trung ương của các ngân hàng và các tổ chức tín dụng; các ngân hàng chuyên doanh của nhà nước gồm Ngân hàng Ngoại thương, Ngân hàng Công thương, Ngân hàng Kiến thiết (sau trở thành Ngân hàng Đầu tư và Phát triển), ngân hàng Nông nghiệp. Từ đó thị trường ngân hàng mới bắt đầu phát triển với hình thức sở hữu khác nhau: ngân hàng thương mại nhà nước (NHTMNN), ngân hàng thương mại cổ phần (NHTMCP), chi nhánh ngân hàng nước ngoài (NHNN), liên doanh và Quỹ tín dụng nhân dân và Hợp tác xã tín dụng; đây là bước đầu trên con đường cải cách hệ thông ngân hàng, nhờ đó đã tạo điều kiện phát triển nhanh chóng về số lượng và loại hình các TCTD và các dịch vụ ngân hàng trong thời kỳ chuyển đổi (1990-1996); đặc biết là sau khi Quốc hội ban hàn 2 Luật về Ngân hàng đã tạo khuôn khổ pháp lý cao hơn về vai trò của NHNN trong việc

xây dựng và thực thi chính sách tiền tệ; thanh tra, giám sát hoạt động của các tổ chức tín dụng. Song song với cải thiện môi trường pháp lý là củng cố, chấn chỉnh hệ thống NH 2 cấp, cụ thể là việc triển khai thực hiện Chương trình cải cách NH được tiến hành từ năm 1997 gồm 5 cấu phần: tái cơ cấu các NHTM cổ phần; tái cơ cấu các NHTMNN; củng cố hệ thống GSNH và hoàn thiện khuân khổ pháp lý về NH.

Đến nay, Việt Nam có 4 ngân hàng thương mại nhà nước (NHTMNN), (trừ VCB khi mới đây ngày 2/6/2008 đã được chuyển đổi NHTMNN thành NHTMCP theo giấy phép của Ngân hàng Nhà nước), 40 ngân hàng thương mại cổ phần (NHTMCP), 12 công ty tài chính, 37 chi nhánh ngân hàng nước ngoài và 51 văn phòng đại diện ngân hàng nước ngoài tại Việt Nam; và mới đây có thêm 3 ngân hàng 100% vốn nước ngoài.

Hệ thống giám sát ngân hàng

Mặc dù NHNN được thành lập từ năm 1951, nhưng sau 5 năm Thanh tra ngân hàng mới được hình thành. Sau khi Luật NHNN được thông qua, Chính phủ ban hành Nghị định số 91/1999/NĐ-CP ngày 4/9/1999 về tổ chức và hoạt động của Thanh tra NHNN. Từ đó đến nay, hệ thống thanh tra ngân hàng đã phát triển cả về số lượng và chất lượng. Bộ máy thanh tra ngân hàng được tổ chức từ Trung ương đến 63 tỉnh trên cả nước; thực hiên chức năng thanh tra tại chỗ, thanh tra định ky, thanh tra đột xuất theo chỉ đạo của Thống đốc NHNN và tổ chức giám sát từ xa; tham gia giải quyết các vụ việc phát sinh đối với các tổ chức tín dụng bị đặt trong tình trạng kiểm soát đặc biệt và các tổ chức tín dụng bị phá sản. Tuy nhiên, do sự phát triển về số lượng các NHTM trong nước, nước ngoài, các định chế tài chính các loại hình tổ chức tín dụng cùng với các chi nhánh do mở rộng địa bàn, phát triển các loại hình dịch vụ cũng trở nên đa dạng hơn nên công tác giám sát, thanh tra NH còn nhiều bất cập cả về số lượng và trình độ, nhất là công nghệ thông tin. Trước thách thức đó, Chính phủ đã ban hành Quyết định số 112/2006/QĐ-TTG ngày 24/5/2006 về việc phê duyết đề án phát triển ngành ngân hàng Việt Nam đến năm 2020, trong đó nêu rõ: "*NHNN có trách nhiệm và quyền hạn chủ chốt trong việc giám sát hoạt động của các tổ chức tín dụng và tổ chức khác có hoạt động ngân hàng, đồng thời phối hợp chặt chẽ với Bộ Tài chính trong việc quản lý, giám sát toàn bộ hệ thống tài chính. Trên cơ sở bộ máy thanh tra NHNN hiện có, xây dựng hệ thống giám sát ngân hàng hiện đại và hữu hiệu (về thể chế, mô hình tổ chức, con người và phương pháp) nhằm đáp ứng yêu cầu thực tiễn phát triển hệ thống ngân hàng Việt Nam và thực hiện đúng các nguyên tắc, chuẩn mực quốc tế về giám sát ngân hàng. Thành lập cơ quán giám sát an toàn hoạt động ngân hàng thuộc NHNN trên cơ sở bộ máy thanh tra hiện nay.*"

Vừa qua, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 96/2008 ngày 26/8/3008 về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức của NHNN, trong đó có chức năng, nhiệm vụ như cấp, thu hồi giấy phép thành lập và hoạt động của các tổ chức tín dụng, trừ trường hợp do Thủ tướng Chính phủ quyết định; cấp, thu hồi giấy phép hoạt động ngân hàng của các tổ chức khác; quyết định giải thể, đổi tên và chấp thuận việc chia, tách, hợp nhất, sáp nhập các tổ chức tín dụng; hướng dẫn về các điều kiện thành lập và hoạt động của các tổ chức tín dụng theo quy định của pháp luật; kiểm tra, thanh tra, giám sát hoạt động ngân hàng; kiểm soát tín dụng; xử lý các hành vi vi phạm pháp luật về hoạt động ngân hàng.

Trong số 24 Vụ, Cục chức năng trực thuộc NHNN có Cơ quan Thanh tra, giám sát ngân hàng được tổ chức lại trên cơ sở Thanh tra NHNN và các Vụ có liên quan như Vụ Các Ngân hàng, Vụ Tín dụng hợp tác nhằm tập trung một đầu mối từ ban hành quy định tổ chức hoạt động của các tổ chức tín dụng và định chế tài chính khác, cấp giấy phép thành lập, hoạt động, tổ chức thanh tra, gIám sát đối với các NHTM và các định chế tài chính khác có hoạt động ngân hàng. Đây là một bước cải cách bộ máy thanh tra giám sát ngân hàng nhằm đáp ừng những đòi hỏi mới trước tình hình phát triển thị

trường tiền tệ, số lượng ngân hàng mới thành lập, sự phát triển nhanh chóng các loại hình dịch vụ ngân hàng và công nghệ thông tin.

Giám sát của Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam:

Bảo hiểm Tiền gửi Việt Nam (DIV) được thành lập và hoạt động theo quyết định số 218/1999/QĐ-TTg, ban hành ngày 9/11/1999. DIV chính thức hoạt động từ 7/7/2000, là doanh nghiệp nhà nước hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận nhằm bảo vệ quyền lợi của người gửi tiền tại các tổ chức tín dụng. Một trong những chức năng nhiệm vụ của DIV được Chính phủ giao là: theo dõi, giám sát và kiểm tra việc chấp hành các quy định tại Nghị định của Chính phủ về bảo hiểm tiền gửi và các quy định về an toàn trong hoạt động của các tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi; hỗ trợ cho tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi khi có nguy cơ mất khả năng chi trả nhưng chưa đến mức phải đặt trong tình trạng kiểm soát đặc biệt; tham gia quản lý, thanh lý tài sản của tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi bị phá sản, hiện tại, DIV thực hiện giám sát định kỳ đối với 100% tổ chức tham gia BHTG, bao gồm 76 ngân hàng thương mại (NHTM), 10 tổ chức tín dụng (TCTD) phi ngân hàng, 1007 quỹ tí#n dụng nhân dân cơ sở (QTDND) và QTDND trung ương[2].

Như vậy, hoạt động GSNH hiện nay có 2 chốt chặn, bao gồm thanh tra, giám sát của NHNN và DIV nhằm phát hiện và ngăn chặn những rủi ro có thể xảy ra đối với các ngân hàng nói chung các tổ chức tín dụng, các định chế tài chính có tham gia bảo hiểm tiền gửi nói riêng.

Tổ chức giám sát chứng khoán:

Uỷ ban Chứng khoán Nhà nước (UBCKNN) được thành lập theo Nghị định số 75/CP ngày 29/11/1996 của Chính phủ, là cơ quan thuộc Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về chứng khoán và thị trường chứng khoán; trong đó có nhiệm vụ quản lý, thanh tra, giám sát các tổ chức và cá nhân tham gia hoạt động trên thị trường chứng khoán và xử lý các vi phạm theo quy định của pháp luật về chứng khoán. Sau 5 năm hoạt động, từ năm 2000 UBCKNN trực thuộc Bộ Tài chính theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Hiện cả nước có 2 Trung tâm giao dịch chứng khoán đó là Sở giao dịch chứng khoán Thành phố Hồ Chí Minh (HOSE) bắt đầu hoạt động từ ngày 28/7/2000 và Trung tâm giao dịch chứng khoán Hà Nội (HASTC) bắt đầu hoạt động từ năm 2005. HASTC thời gian đầu thành lập là nhằm đấu thầu cổ phiếu của các doanh nghiệp nhà nước được cổ phần hoá, trái phiếu chính phủ và cổ phiếu chưa niêm yết (OTC). Đến nay cuối năm 2008 đã có hơn 249 công ty đại chúng niêm yết, 99 công ty cổ phần chứng khoán, 43 công ty quản lý quỹ. Trước sự phát triển nhanh chóng của thị trường, đòi hỏi UBCKNN tăng cường công tác giám sát để phát hiện kịp thời gian lận trong niêm yết, giao dịch, phát hành, công bố thông tin.[3]

Giám sát thị trường bảo hiểm:

Chức năng giám sát hoạt động các công ty bảo hiểm do Vụ Bảo hiểm trực thuộc Bộ Tài chính thực hiện. Thị trường bảo hiểm ngày càng phát triển, từ chỗ chỉ có một số doanh nghiệp bảo hiểm trong nước như Bảo Việt, Bảo Minh, đến nay, cả nước đã có 9 công ty bảo hiểm nhân thọ và 24 công ty bảo hiểm phi nhân thọ gồm các công ty trong nước và nước ngoài với các sản phẩm bảo hiểm nhân thọ va phi nhân thọ. Thị trường bảo hiểm đang có sự cạnh tranh khốc liệt để dành thị phần hoặc đầu tư vào những lĩnh vực nhạy cảm, dễ bị rủi ro. Bài học từ việc Tập đoàn Bảo hiểm Nhật Bản Yamato Life Insurance Co. với gần 100 năm tuổi vừa đệ đơn xin bảo hộ phát sản là bài học trong việc quản lý, giám sát thị trường bảo hiểm.

Uỷ Ban giám sát tài chính quốc gia

Ngày 3/4/2008, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành quyết định số 34/2008 thành lập Uỷ ban Giám sát tài chính quốc gia (NFSC) trực thuộc Chính phủ, để giúp điều phối hoạt động, giám sát thị trường tài chính bao gồm ngân hàng, chứng khoán và bảo hiểm, có các chức năng: Điều phối hoạt động giám sát chuyên ngành; giám sát chung thị

trường tài chính và việc chấp hành 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; giám sát điều kiện được cấp phép hoạt động của các tổ chức tín dụng, tổ chức tín dụng phi ngân hàng hoạt động trong lĩnh vực ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm; phân tích, dự báo, cảnh báo mức độ an toàn hệ thống tài chính - ngân hàng và nguy cơ rủi ro đối với thị trường tài chính quốc gia; thiết lập cơ sở dữ liệu, tổng hợp, xử lý và cung cấp các thông tin về thị trường tài chính 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; được yêu cầu Bộ Tài chính, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, các tổ chức hoạt động trong lĩnh vực ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm cung cấp định kỳ và đột xuất các thông tin liên quan về tài chính - ngân hàng; được trưng tập các cán bộ của các Bộ, ngành khi cần thiết để thực hiện chức năng, nhiệm vụ giám sát được giao.

Việc thành lập NFSC cho thấy, Chính phủ đặc biệt quan tâm đến công tác giám sát thị trường ngân hàng- tài chính nhằm ngăn chặn sự đổ vỡ hệ thống, ngăn ngừa kịp thời những nhân tố gây khủng hoảng tài chính, và kịp thời ứng phó với khủng hoảng tài chính thế giới, hạn chế tác động xấu đến kinh tế Việt Nam.

Đây là mô hình GSNH-TC mới đi vào hoạt động với nhiều đầu mối khác nhau, do vậy, việc thu thập và xử lý thông tin chắc sẽ khó kịp thời do trình độ công nghệ thông tin còn hạn chế, trình độ cán bộ còn bất cập, chất lượng dự báo, cảnh báo chưa đáp ứng yêu cầu; bên cạnh đó, những biện pháp ứng phó khi thị trường ngân hàng - tài chính có vấn đề hoặc cú sốc từ bên ngoài sẽ bị hạn chế.

Như vậy, tại Việt Nam vừa có mô hình giám sát hợp nhất vừa có hệ thống giám sát chuyên ngành do các bộ, ngành đảm trách. Hy vọng rằng, sau năm 2010, sau khi Chính phủ trình Quốc hội dự thảo Luật Ngân hàng Trung ương thay cho Luật NHNN hiện nay, hệ thống GSNH-TC sẽ trở nên hoàn chỉnh hơn.

Kết luận

Tổng quan trên cho thấy, không có khuôn mẫu cho GSNH-TC áp dụng chung cho tất cả các nước. Mỗi quốc gia khác nhau có thể chế chính trị khác nhau, lịch sử, nền văn hoá khác nhau, và đặc biệt đều có cấu trúc hệ thống NH-TC đặc thù của mình. Đây chính là những nhân tố chủ yếu quyết định mô hình tổ chức nào nên được lựa chọn.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- "Một số mô hình giám sát khu vực ngân hàng - tài chính trên thế giới", Tạp chí Ngân hàng số 13/2007.
- Nguyễn Quang Thép, Trịnh Quang Anh (2007), "Bàn về hoạt động giám sát khu vực TC-NH tại Việt Nam thời kỳ mới", Tạp chí Ngân hàng số 13/2007.
- QA (2008), "Giám sát ngân hàng: kinh nghiệm của một số nền kinh tế chuyển đổi và hàm ý đối với Việt Nam", Website.sbv.gov.vn.
- Trang chủ Uỷ ban Chứng khoán Nhà nước (www.ssc.gov.vn).

1 Báo Lao động số 40 ngày 5/10/2008.

2 "Một số kết quả hoạt động giám sát của DIV" (Trang chủ của DIV – www.div.gov.vn).

3 Hoạt động niêm yết chứng khóan" Trang chủ của UNCKNN – www. ssc.gov.vn).