

Lựa chọn mô hình giám sát ngân hàng Kinh nghiệm các nước và bài học cho Việt Nam

**PGS. TS. ĐOÀN THANH HÀ
PHAN THỊ THÚY DIỄM**

Lựa chọn mô hình giám sát ngân hàng là điều kiện tiên quyết cho sự ổn định của hệ thống tài chính. Do đó, để chọn ra mô hình nào phù hợp với thể chế, chính trị, đặc trưng nền kinh tế VN tiếp tục là vấn đề gây tranh cãi. Bài viết này đưa ra cơ sở lý thuyết về cấu trúc, phạm vi và mức độ độc lập của hệ thống giám sát ngân hàng, kinh nghiệm ở một số nước như Singapore, Úc... và cuối cùng là thực trạng và bài học cho VN.

Từ khóa: Giám sát ngân hàng, giám sát vĩ mô.

1. Đặt vấn đề

Gần đây, vấn đề giám sát tài chính nói chung và giám sát ngân hàng nói riêng nhận được sự quan tâm lớn từ các nhà nghiên cứu cũng như các nhà hoạch định chính sách sau cuộc khủng hoảng tài chính năm 2008 diễn ra ở Mỹ đã làm đổ vỡ hàng loạt ngân hàng. Theo World Bank (2001:76), hệ thống tài chính ổn định là nền tảng cho sự phát triển kinh tế và cắt giảm nghèo đói ở các nước đang phát triển. Do đó, có sự nhất trí về tầm quan trọng của hệ thống giám sát và quản lý tài chính vững mạnh để nâng cao hiệu quả hoạt động và tăng cường hệ thống tài chính (Caprio et al., 2001).

Không chỉ riêng những nền kinh tế phát triển quan tâm đến vấn đề giám sát ngân hàng, vấn đề này luôn gây tranh cãi ở các nước đang phát triển bởi tính đặc thù của các nền kinh tế này. Các nước đang phát triển phải đối mặt với những trở ngại như: chuẩn mực kế toán yếu kém, chất lượng nguồn thông

tin cung cấp cho nhà chức trách và thị trường nghèo nàn, thiếu hụt trầm trọng nguồn nhân lực có kỹ năng cao cần thiết cho các quy định, chính trị hóa các quy trình quản lý và khó khăn trong thực thi hành chính và pháp lý. Do đó, việc cải cách lại hệ thống giám sát tài chính hiệu quả với những diễn biến mới của thị trường tài chính là vô cùng cần thiết.

VN đang trong quá trình tái cơ cấu nền kinh tế, trong đó tái cấu trúc lĩnh vực ngân hàng là vấn đề trọng tâm. Mặt khác, để đáp ứng với những đổi thay trên thì việc cải tổ lại hệ thống giám sát tài chính, đặc biệt là giám sát ngân hàng cũng đang được tiến hành. Hiện nay hệ thống giám sát tài chính VN vẫn theo xu hướng giám sát vi mô nghĩa là quản lý chặt chẽ từng định chế tài chính như bảo hiểm, ngân hàng, chứng khoán. Tuy nhiên để giám sát vi mô có hiệu quả thì cần phải chú trọng đến vấn đề giám sát vĩ mô. Do đó mục tiêu của bài viết này là tập trung phân tích mô hình

giám sát vĩ mô, từ đó rút một số bài học cho VN từ kinh nghiệm một số nước điển hình trên thế giới.

2. Cơ sở lý thuyết

Cho dù các nước mang những đặc thù khác nhau về mức độ phụ thuộc lực lượng thị trường hay mức độ can thiệp của chính phủ thì vấn đề quy định, giám sát các lĩnh vực trong nền kinh tế luôn được nhấn mạnh. Tuy nhiên, vấn đề giám sát ngân hàng mà trong đó cấu trúc, phạm vi và mức độ độc lập của cơ quan giám sát tài chính dưới áp lực và ảnh hưởng của kinh tế và chính trị chỉ thật sự thu hút được các nhà nghiên cứu, các nhà hoạch định chính sách khi cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu bắt đầu diễn ra trong năm 2008-2009. Phần này sẽ xem xét mỗi vấn đề trên cơ sở lý thuyết sẵn có.

2.1. Cấu trúc giám sát ngân hàng

Có hai câu hỏi cốt lõi sau đây đặt ra cho các nhà hoạch định chính sách ở các quốc gia trong giai đoạn vừa qua về cấu trúc giám sát ngân hàng.

Thứ nhất, nên có một cơ quan giám sát hợp nhất hay tồn tại các cơ quan giám sát chuyên ngành?

Thứ hai, ngân hàng trung ương có nên tham gia giám sát ngân hàng không?

Để trả lời cho hai câu hỏi trên một cách khách quan và có hệ thống, bài viết này dẫn ra cơ sở lý thuyết về những trường phái ủng hộ cho từng loại cơ quan giám sát không những dừng lại về mặt khái niệm mà cả trên góc độ tổng hợp những bài nghiên cứu thực nghiệm.

Nên có một cơ quan giám sát hợp nhất hay tồn tại các cơ quan giám sát chuyên ngành?

2.1.1. Những lập luận ủng hộ cho một cơ quan giám sát hợp nhất (A Single Bank Supervisory Authority)

Theo Barth cùng các cộng sự (2002), có 3 lập luận cơ bản ủng hộ cho một cơ quan giám sát hợp nhất. Đó là an toàn và lành mạnh, chi phí cho các cơ quan thanh tra giám sát, chi phí cho đối tượng tham gia thị trường như sau:

- An toàn và lành mạnh: Thứ nhất là giám sát hợp nhất. Cơ quan giám sát ngân hàng hợp nhất tỏ ra hữu hiệu hơn trong trường hợp các ngân hàng có xu hướng mở rộng phạm vi hoạt động ra nhiều lĩnh vực như chứng khoán, bảo hiểm. Hơn nữa, giám sát hợp nhất có thể cắt giảm sự chênh lệch trong giám sát bằng cách tránh sự “cạnh tranh vô kỷ luật” (Competition in laxity) có thể gia tăng khi các ngân hàng lựa chọn giữa các cơ quan giám sát (Llewellyn, 1999b; Goodhart, 2002b). Thứ hai là lỗ hổng về quy định. Trong trường hợp hệ thống giám sát chuyên ngành, các định chế có thể tìm kiếm các lỗ hổng trong hệ thống luật định mà gây

bất lợi cho họ và do đó đẩy các cơ quan giám sát chuyên ngành vào hoàn cảnh “cạnh tranh vô kỷ luật” (Llewellyn, 1999b; Abrams & Taylor, 2001). Thứ ba là giải quyết xung đột. Mô hình giám sát hợp nhất có thể giải quyết những mâu thuẫn phát sinh giữa các mục tiêu quy định bởi vì “sự bất hòa” thấp hơn trong việc ra quyết định và triển khai thực hiện nghị quyết (Briault, 1999; Llewellyn, 1999b; Wall & Eisenbeis, 1999). Thứ tư là trách nhiệm, một cơ quan giám sát thống nhất có thể minh bạch và trách nhiệm hơn hệ thống giám sát chuyên ngành vì việc chuyển trách nhiệm sang cơ quan khác khó xảy ra nên như tạo sai lầm (Briault, 1999; Llewellyn, 1999b; Abrams & Taylor, 2001). Thứ năm là sự linh hoạt trong điều chỉnh. Một cơ quan giám sát thống nhất có thể có được sự linh hoạt hơn để đối phó với sự thay đổi của thị trường tài chính hơn hệ thống giám sát chuyên ngành bởi tính quan liêu, chính trị và sự chồng chéo chức năng của mỗi cơ quan chuyên ngành (Abrams và Taylor, 2001). Thứ sáu là giám sát xuyên biên giới. Một cơ quan giám sát duy nhất sẽ dễ dàng nhận được sự trợ giúp của quốc tế về giám sát bởi vì chỉ có một điểm để liên lạc (Abrams và Taylor, 2001).

- Chi phí cho các cơ quan thanh tra giám sát: Thứ nhất là hiệu quả và hiệu quả trên quy mô. Một cơ quan giám sát sẽ có quy mô lớn hơn và do đó chuyên môn hóa lao động và thâm dụng yếu tố đầu vào hơn so với việc phân tách ra nhiều cơ quan giám sát chuyên ngành. Quy mô lớn có thể cho phép việc nắm bắt công nghệ thông tin trở nên hiệu quả hơn vượt qua quy mô hoạt động và không có trùng lặp về sự hỗ trợ của cơ sở hạ tầng

(Briault, 1999; Llewellyn, 1999b; Abrams & Taylor, 2001). Abrams & Taylor (2001, p.17) cho rằng “Lập luận tính kinh tế của quy mô hầu hết phù hợp trong các nước mà các cơ quan giám sát có xu hướng nhỏ, đặc biệt trong các nước nhỏ và những nước có hệ thống tài chính nhỏ”. Điều này cũng được nhấn mạnh bởi Goodhart (2002b). Thứ hai là vấn đề phân bổ nguồn nhân lực. Cũng theo Briault (1999), Llewellyn (1999b), Abrams và Taylor (2001), cơ quan giám sát hợp nhất tỏ ra hiệu quả hơn trong việc thu hút, phát triển và giữ chân được đội ngũ nhân viên chuyên nghiệp cũng như có chương trình đào tạo bài bản và đưa đến cho họ nhiều cơ hội hơn. “Thiếu hụt nguồn lực giám sát là vấn đề nghiêm trọng trong nhiều quốc gia”, đó là nhận định của Abrams và Taylor (2001, trang 19). Thứ ba là tính kinh tế theo phạm vi, theo Briault (1999) và Llewellyn (1999b), trong hoàn cảnh các tổ chức tài chính không ngừng đa dạng hóa các lĩnh vực kinh doanh cũng như quy mô hoạt động lớn hơn, mô hình giám sát thống nhất có thể sử dụng nguồn lực tập trung để kiểm soát các hoạt động đó một cách hiệu quả và linh hoạt hơn. Ngoài ra, cơ quan giám sát hợp nhất sở hữu thông tin tập trung của các định chế, do đó việc cấp phép và phê duyệt trở nên tối ưu hơn.

- Chi phí cho đối tượng tham gia thị trường: Thứ nhất là sự gánh nặng pháp lý, các cơ quan giám sát chuyên ngành làm tăng gánh nặng về hệ thống văn bản pháp lý cho các tổ chức bởi có nhiều cơ quan khác nhau cùng giám sát. Hơn nữa, theo Briault (1999), Llewellyn (1999b), Abrams và Taylor (2001), bộ máy giám sát hợp nhất trở nên tinh gọn

hơn và tạo sự liên lạc thuận lợi hơn cho các định chế. Thứ hai là tính minh bạch, Theo Llewellyn (199b), một hệ thống giám sát hợp nhất sẽ đơn giản hơn cho các ngân hàng và khách hàng để hiểu.

2.1.2. Những lập luận chống lại cơ quan giám sát hợp nhất (*A Single Bank Supervisory Authority*)

- An toàn và lành mạnh: Theo Llewellyn (199b), một ưu điểm của hệ thống giám sát chuyên ngành là “Bài học kinh nghiệm” (Lessons Learned). Do có nhiều cơ quan giám sát chuyên ngành khác nhau nên các cơ quan giám sát có thể học hỏi lẫn nhau và ngày càng hoàn thiện hơn mà cơ quan giám sát hợp nhất không có được.

- Chi phí cho các cơ quan thanh tra giám sát: Một số nhà nghiên cứu cho rằng cơ quan giám sát hợp nhất có thể sẽ không phát huy ích lợi kinh tế theo quy mô.

- Chi phí cho đối tượng tham gia thị trường: Thứ nhất là sự linh hoạt và cải tiến trong công nghiệp ngân hàng. Sự tồn tại nhiều cơ quan giám sát khác nhau có thể thúc đẩy sự cạnh tranh giữa các cơ quan giám sát và dẫn đến sự cải tiến trong hệ thống pháp lý, phương thức điều hành và sản phẩm. Thứ hai là tập trung quá nhiều quyền lực. Mô hình giám sát thống nhất có quá nhiều quyền hành trong tay, do đó dễ dẫn đến những rủi ro về lạm dụng quyền.

Ngân hàng trung ương nên giám sát ngân hàng?

2.1.3. Những ủng hộ việc ngân hàng trung ương nên giám sát ngân hàng

- An toàn, lành mạnh và ổn định hệ thống: Thứ nhất là tiếp cận thông tin. Ngân hàng trung ương cần có thông tin chính xác và kịp thời về tình trạng và hiệu quả hoạt động

của các ngân hàng như là điều kiện tiên quyết cho việc xây dựng chính sách tiền tệ. Hơn nữa, ngân hàng trung ương cần tiếp cận thông tin về tình trạng thanh khoản của các ngân hàng để thực hiện chức năng của người cho vay cuối cùng. Đặc biệt trong giai đoạn khủng hoảng tài chính, có thông tin kịp thời là hết sức quan trọng vì nó hỗ trợ kịp thời cho ngân hàng trung ương ra quyết định. (Haubrich, 1996; Peek, Rosenren và Tootle, 1999). Thứ hai là tính độc lập. Theo Giddy (1994), Abrams và Taylor (2001), sự độc lập của cơ quan giám sát cho phép họ thực thi hành động. Và những hành động đó là cần thiết cho hệ thống giám sát ngân hàng hiệu quả. Đặc biệt trong một số nền kinh tế mới nổi và chuyển dịch, theo Taylor (2001, trang 28) thì việc ủy thác cho ngân hàng trung ương vai trò giám sát ngân hàng là cần thiết để tránh “chính trị hóa quy định ngân hàng”.

- Chi phí cho các cơ quan thanh tra giám sát: Theo Abrams và Taylor (2001), ngân hàng trung ương có lợi thế so sánh trong việc tuyển dụng và giữ chân đội ngũ nhân viên chuyên nghiệp nhất do chính sách đãi ngộ tốt cũng như môi trường chuyên nghiệp để phát triển.

2.1.4. Những lập luận chống đối việc ngân hàng trung ương đảm nhiệm chức năng giám sát ngân hàng

- An toàn, lành mạnh và ổn định hệ thống: Thứ nhất là xung đột lợi ích. Theo Goodhart và Schoenmaker (1995), trong trường hợp ngân hàng trung ương vừa đảm nhiệm vai trò giám sát ngân hàng vừa điều hành chính sách tiền tệ, nó có thể mở rộng chính sách tiền tệ quá mức để tránh ảnh hưởng lên lợi

nhuận và chất lượng tín dụng. Thứ hai là rủi ro danh tiếng. Nếu ngân hàng trung ương chịu trách nhiệm giám sát ngân hàng và vụ phá sản ngân hàng xảy ra thì chính sách tiền tệ của ngân hàng trung ương sẽ bị ảnh hưởng theo (Haubrich, 1996; Brianlt, 1999). Thứ ba là tiếp cận thông tin. Theo Haubrich (1996), trường hợp ngân hàng trung ương không đảm nhận vai trò giám sát ngân hàng mà chuyển chức năng này sang cho một cơ quan khác thì ngân hàng trung ương vẫn có thể có được thông tin kịp thời và chính xác thông qua các thỏa thuận về chia sẻ thông tin. Ngoài ra, việc tách bạch vai trò giám sát và điều hành chính sách tiền tệ có thể mang đến lợi ích từ sự “cạnh tranh ý tưởng”. Thứ tư là sự độc lập. Nếu ngân hàng trung ương kiêm luôn vai trò giám sát ngân hàng thì việc tập trung nhiều quyền lực thường dễ đe dọa tính độc lập của nó bởi sự can thiệp chính trị.

- Một số nghiên cứu thực nghiệm ủng hộ cho việc nên tách bạch ngân hàng trung ương ra khỏi chức năng giám sát ngân hàng. Điển hình như các nhà nghiên cứu Goodhart và Schoenmaker (1995), hai tác giả tìm thấy rằng việc chống lạm phát sẽ tốt hơn nhiều nếu ngân hàng trung ương độc lập với vai trò giám sát ngân hàng. Ngoài ra, Miller và Schmidt (2002) sử dụng dữ liệu của hệ thống ngân hàng Mỹ để kiểm tra giả thuyết rằng ngân hàng trung ương với việc duy cập cơ sở dữ liệu mật về giám sát có thể nâng cao khả năng dự báo và do đó tăng cường nỗ lực chính sách tiền tệ. Nghiên cứu chỉ ra rằng không có bằng chứng thực nghiệm nào ủng hộ cho cái gọi là “truy cập thông tin”.

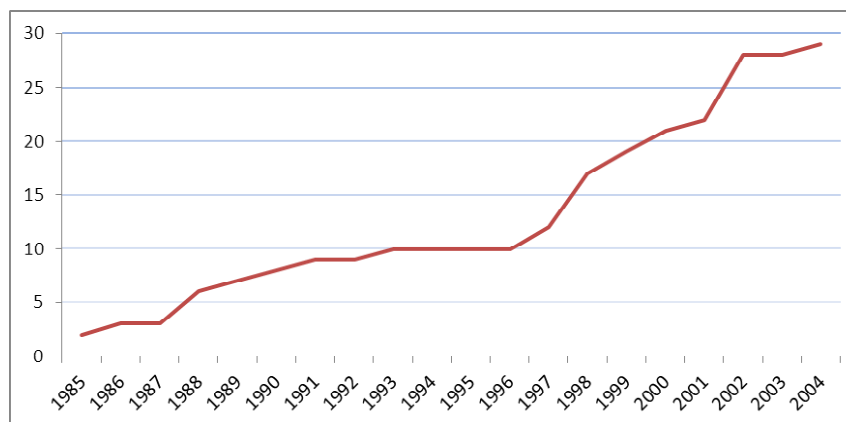
Trái ngược với một số kết

luận trên, một số nghiên cứu thực nghiệm khác lại ủng hộ cho sự kết hợp giữa ngân hàng trung ương và giám sát ngân hàng. Peek, Rosengren và Tootle (1999) tìm thấy rằng tiếp cận thông tin kịp thời giúp tăng cường tính chính xác khả năng dự báo tình hình kinh tế vĩ mô của ngân hàng trung ương. Ngoài ra, Goodhart và Schoenmaker (1995) sử dụng dữ liệu của 104 ngân hàng phá sản trong 24 nước trong suốt thập kỷ 1980 và tìm thấy rằng chỉ số ít ngân hàng bị phá sản trong những nước mà chính sách tiền tệ và giám sát ngân hàng đều do ngân hàng trung ương đảm nhận.

2.2. Phạm vi giám sát ngân hàng

Theo bản báo cáo của G30 với chủ đề “Cấu trúc giám sát tài chính: Cách tiếp cận và thách thức trong thị trường toàn cầu”, phạm vi giám sát có thể chia làm 4 loại sau:

Hình 1: Số cơ quan giám sát hợp nhất, 1985-2004



Nguồn: Martin Čihák and Richard Podpiera (2006)

của tất cả các dịch vụ tài chính là đề tài gây tranh cãi cho các nhà hoạch định chính sách hay trong giới học thuật. Tuy nhiên, theo Martin Čihák và Richard Podpiera (2006) phương pháp tiếp cận tổng hợp là xu hướng mô hình giám sát tài chính trên thế giới theo hướng hợp nhất (Hình 1).

phải có phạm vi rộng để bao phủ toàn bộ các dịch vụ tài chính.

Phạm vi lớn hơn của cơ quan giám sát có thể có khả năng tiết kiệm được chi phí cho cả phía chính phủ và các đối tượng tham gia thị trường. Trước tiên, cơ quan giám sát với phạm vi rộng lớn có thể đạt được tính kinh tế theo quy mô, tận dụng được

Phương pháp tiếp cận thể chế (Institutional Approach)	Phương pháp thể chế là là phương pháp mà tình trạng pháp lý của doanh nghiệp được xác định và cơ quan chức năng được giao nhiệm vụ giám sát hoạt động từ an toàn và lành mạnh đến khía cạnh ứng xử kinh doanh.
Phương pháp tiếp cận theo chức năng (Functional Approach)	Phương pháp tiếp cận theo chức năng là phương pháp mà cơ quan chức năng giám sát được xác định bởi hoạt động kinh doanh được giao dịch của chủ thể mà không liên quan đến tình trạng pháp lý của mỗi loại. Mỗi loại hình kinh doanh có thể có quy định theo chức năng của nó.
Phương pháp tiếp cận tổng hợp (Integrated Approach)	Phương pháp tiếp cận tổng hợp là phương pháp mà cơ quan giám sát toàn bộ hành vi cả tính an toàn và lành mạnh, giám sát và quy định hành vi của doanh nghiệp cho tất cả các lĩnh vực dịch vụ kinh doanh tài chính.
Phương pháp tiếp cận hai đỉnh (The Twin Peaks Approach)	Một hình thức quy định bởi mục tiêu, trong đó có sự phân biệt các chức năng quy định giữa hai cơ quan chức năng: Một là thực thi tính an toàn và lành mạnh chức năng giám sát và còn lại là tập trung quy định hành vi thị trường.

Giám sát ngân hàng có nên đảm nhận luôn vai trò giám sát các ngành công nghiệp dịch vụ tài chính phi ngân hàng khác đang là vấn đề gây tranh cãi giữa các nhà hoạch định chính sách. Đặc biệt trong xu hướng toàn cầu hóa đang diễn ra mạnh mẽ thì dịch vụ tài chính ngày càng đa dạng và quy mô ngày càng mở rộng, do đó vấn đề giám sát “hợp nhất” hay “thống nhất”

2.2.1. Những lập luận ủng hộ giám sát “hợp nhất” ngân hàng và những dịch vụ tài chính khác

Hiện nay ở các nước, tồn tại phổ biến các tập đoàn tài chính hùng mạnh hoạt động cả trong lĩnh vực tài chính, ngân hàng, bảo hiểm. Abrams và Taylor (2000), và Whalen (2001) cho rằng để giám sát rủi ro của các tập đoàn này không bị phân mảnh, thiếu sự phối hợp hoặc không đầy đủ thì nhất thiết cơ quan giám sát

nguồn lực mà các cơ quan giám sát chuyên ngành không có. Ngoài ra, theo Briault (1999) và Llewellyn (199b) tính kinh tế theo phạm vi chỉ ra rằng việc giám sát các lĩnh vực khác nhau có thể tận dụng được nhân sự và những nguồn lực tương tự trong các lĩnh vực tài chính. Theo Taylor (2001), kết luận này đặc biệt có ý nghĩa quan trọng trong các nền kinh tế nhỏ, mới nổi vì các cơ quan giám sát riêng biệt

quá nhỏ để tận dụng được tính kinh tế theo quy mô. Đối với một số nước này, cơ quan giám sát với phạm vi rộng hơn có lợi thế về tính kinh tế theo phạm vi có thể thu hút, phát triển và giữ được đội ngũ chuyên gia hơn là các cơ quan giám sát riêng biệt (Goodhart, 2002b). Hơn nữa, theo Briault (1999) và Llewellyn (1999b), loại cơ quan giám sát này có thể cắt giảm gánh nặng pháp lý do phải đối mặt với nhiều cơ quan riêng biệt. Lập luận cuối cùng ủng hộ giám sát “hợp nhất” là rủi ro hệ thống. Sự tăng trưởng trong tính liên kết giữa các thị trường tài chính càng làm tăng nguy cơ rủi ro hệ thống mà có thể bắt nguồn bên ngoài nền công nghiệp ngân hàng và nhanh chóng, trực tiếp tác động lên nền công nghiệp ngân hàng. Quỹ Tiền tệ Quốc tế (2002) cho rằng giám sát hợp nhất tỏ ra hiệu quả hơn trong việc ngăn chặn sự lây lan khủng hoảng một cách kịp thời. Mặt khác, Abrams và Taylor (2001) đưa ra nhận định rằng cơ quan giám sát hợp nhất phản ứng linh hoạt và nhanh chóng những thay đổi trong thị trường tài chính ở các nền kinh tế mới nổi hơn hệ thống giám sát chuyên ngành. Cuối cùng, cơ quan giám sát tài chính với phạm vi rộng cho phép cơ quan giám sát ở các nước liên lạc dễ dàng thông qua một điểm trong trường hợp các vấn đề tài chính đe dọa không chỉ trong phạm vi các lĩnh vực tài chính mà cả phạm vi các quốc gia (Abrams và Taylor, 2001).

2.2.2. Những lập luận chống lại giám sát “hợp nhất” ngân hàng và những dịch vụ tài chính khác

Lập luận quan trọng nhất chống lại giám sát “hợp nhất” là vấn đề tập trung quyền lực. Quynntyn và Taylor (2004) cho rằng một cơ quan “hợp nhất” như vậy có thể gây bất lợi cho sức khỏe của hệ thống tài chính hoặc chịu tính phi kinh tế theo quy mô. Hơn nữa, giám sát hợp nhất dễ nảy sinh quan liêu quá mức và quản lý yếu kém hơn là tồn tại từng cơ quan giám sát chuyên ngành. Mặt khác, vấn đề dễ nảy sinh của cơ quan giám sát “hợp nhất” là sự tập trung quá mức vào một lĩnh vực nào đó. Abrams và Taylor (2000) chỉ ra rằng có một nguy cơ là hầu hết các nước khi chuyển qua mô hình một cơ quan giám sát “thống nhất” để quản lý yếu kém và do đó cắt giảm hiệu quả giám sát.

Trong trường hợp đặc biệt là ngân hàng trung ương đảm nhận vai trò giám sát “hợp nhất”. Trong trường hợp này, sự tập trung quyền lực trở nên nghiêm trọng hơn khi ngân hàng trung ương vừa điều hành chính sách tiền tệ vừa đảm nhận vai trò giám sát toàn bộ lĩnh vực tài chính. Whalen (2001) tìm thấy rằng chức năng “người cho vay cuối cùng” có thể sai lầm khi mở rộng ra tất cả các ngành dịch vụ tài chính. Điều này dễ dẫn đến hành vi rủi ro đạo đức và phá vỡ các nguyên tắc thị trường.

2.3. Sự độc lập của giám sát ngân hàng

Một khía cạnh khác cũng không kém phần quan trọng là sự độc lập của cơ quan giám sát. Bởi lẽ đây là vấn đề đã nhận sự quan tâm lớn từ các nhà nghiên cứu cũng như các nhà hoạch định chính sách sau những sự kiện khủng hoảng liên quan mật

thiết đến lĩnh vực ngân hàng gây nhiều tổn kém. Sự độc lập của cơ quan giám sát ngân hàng là chức năng cốt yếu cho sự ổn định của hệ thống tài chính. Cơ quan giám sát độc lập cho phép các giám sát viên giám sát tình hình tài chính của các ngân hàng một cách chuyên nghiệp, nhất quán mà không bị tác động, ảnh hưởng và áp lực từ bên ngoài.

Một khía cạnh nghiên cứu tầm quan trọng của sự độc lập trong giám sát là nhận diện các chính sách làm suy yếu tính độc lập. Cơ bản có ba chính sách đặc biệt:

Thứ nhất, bảo vệ các quy định yếu kém, đặc biệt là sự khoan nhượng. Trong cuộc khủng hoảng ngân hàng vào cuối những năm 1990, ở một số nước trong khu vực Đông Á có hệ thống giám sát tồn tại những khiếm khuyết nghiêm trọng, bao gồm các quy định thận trọng lỏng lẻo hay áp dụng các quy định sẵn có không chặt chẽ. Như Lindgren cùng các cộng sự (1990) chỉ ra rằng chính các hành động trên lại được ủng hộ bởi chính chính phủ. Nhóm tác giả nêu ra trường hợp ở Hàn Quốc và Thái Lan như là những ví dụ điển hình. Quynntyn và Taylor (2002) chỉ ra trường hợp ở Indonesia mà chính phủ làm suy yếu những nỗ lực tái cấu trúc của các cơ quan chịu trách nhiệm trong việc giải quyết cuộc khủng hoảng đang diễn ra. De Krivoy (2000) xem xét vai trò giám sát yếu kém và sự can thiệp chính trị trong cuộc khủng hoảng ngân hàng ở Venezuela năm 1994... Ngoài ra các nhà nghiên cứu quan sát thấy rằng chính phủ Nhật đã khuyến khích sự khoan nhượng và cũng chính

bản chất khoan nhượng tương tự góp phần vào cuộc khủng hoảng ngân hàng cuối những năm 1980 và đầu những năm 1990.

Thứ hai, chính sách cho vay chỉ định. Cho vay chỉ định là việc mở rộng tín dụng cho khách hàng vay cụ thể theo mục tiêu chính sách của chính phủ mà không dựa trên các tiêu chí đánh giá rủi ro. Cho vay chỉ định có thể dựa trên mục tiêu của chính phủ như phát triển các ngành công nghiệp còn non trẻ, bảo vệ những ngành công nghiệp đã trưởng thành nhưng bị suy yếu hoặc các ngành công nghiệp đem lại ngoại tác tích cực cho xã hội. Điều này dẫn đến hiện tượng các khách hàng tiềm năng không được vay hoặc các dự án tiềm năng lại bị bỏ qua. Kết quả là ảnh hưởng đến sự tăng trưởng kinh tế. Các khoản thỏa thuận tín dụng chỉ định mở rộng trong những thập kỷ qua diễn ra ở các nước như Nhật Bản, Hàn Quốc, Indonesia, Thổ Nhĩ Kỳ, Trung Quốc và một số nước khác.

Thứ ba, nhà nước sở hữu và điều hành các ngân hàng. Trường hợp này tương tự như cho vay chỉ định vì một số lý do. Chính phủ có thể mở rộng các khoản tín dụng không an toàn và lành mạnh. Các cơ quan thanh tra giám sát có thể không được phép áp dụng những tiêu chí đánh giá giám sát chuẩn mực đối với các ngân hàng nhà nước và thậm chí các ngân hàng này không nằm trong đối tượng chịu sự giám sát. Đây cũng là nguyên nhân chính đẩy các ngân hàng nhà nước hoạt động không hiệu quả và ảnh hưởng lên nền công nghiệp dịch vụ ngân hàng và cả nền kinh tế nói chung.

Tóm lại, cấu trúc, phạm vi và

sự độc lập của giám sát là những các vấn đề về chính sách quan trọng. Tuy nhiên đây cũng là những vấn đề gây nhiều tranh cãi trong cả giới học thuật và những nhà hoạch định chính sách. Đối với VN, tìm ra giải pháp tối ưu cho vấn đề giám sát ngân hàng là vô cùng quan trọng trong giai đoạn hiện nay. Do đó, học hỏi kinh nghiệm ở một số nước điển hình trên thế giới là điều đáng được quan tâm.

3. Kinh nghiệm các nước

Phương pháp tiếp cận thể chế (Institutional Approach): Phương pháp tiếp cận truyền thống hay phương pháp tiếp cận thể chế có lẽ là mô hình dưới sức ép lớn nhất với những thay đổi đã diễn ra trong thị trường tài chính, người tham gia thị trường và các dòng sản phẩm giữa các lĩnh vực trở nên mờ nhạt. Cơ quan sử dụng cách tiếp cận định chế để giám sát có thể khắc phục điểm yếu của nó thông qua những cơ chế phối hợp khác nhau nhưng cấu trúc này không phải tối ưu với quá trình phát triển của thị trường mà nhóm tác giả quan sát được. Một số nước sử dụng phương pháp này là Trung Quốc, Hồng Kông và Mexico.

3.1. Giám sát ngân hàng ở Trung Quốc

Hệ thống quản lý tài chính của Trung Quốc đảm nhiệm chức năng phát triển thị trường tài chính và nền kinh tế bao gồm Ngân hàng trung ương Trung Quốc và 3 cơ quan song song giám sát định chế bao gồm Ủy ban quản lý chứng khoán Trung Quốc (CSRC), Ủy ban quản lý ngân hàng Trung Quốc (CBRC), Ủy ban quản lý bảo hiểm Trung Quốc (CIRC). Một số cơ quan

quản lý ngân hàng bao gồm:

- Bộ Tài chính

Bộ Tài chính như là một thành viên của Hội đồng Nhà nước chịu trách nhiệm giám sát tài chính và phối hợp giữa các cơ quan.

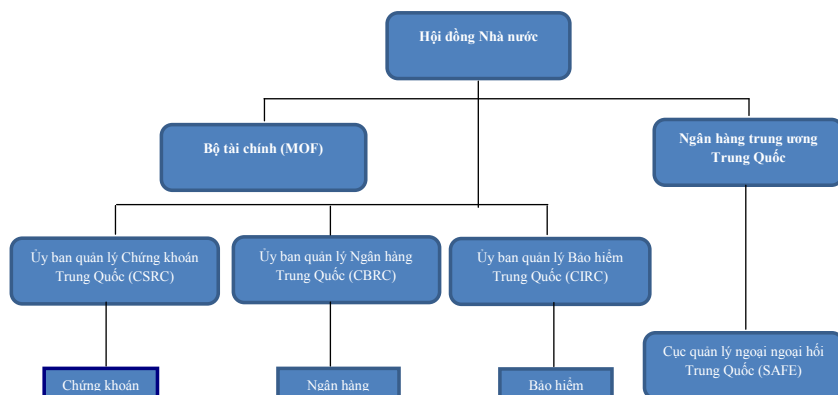
- Ngân hàng Nhân dân Trung Quốc

Thống đốc của Ngân hàng Nhân dân Trung Quốc (PBC) là một thành viên của Hội đồng nhà nước. PBC có chức năng tạo lập và thực thi chính sách tiền tệ, giảm nhẹ rủi ro tài chính, và bảo vệ sự ổn định tài chính. Nhiệm vụ và chức năng của PBC bao gồm việc ban hành và thực thi các quy định, xây dựng và triển khai chính sách tiền tệ, phát hành đồng nhân dân tệ, quản lý việc lưu hành đồng nhân dân tệ, quy định cho vay liên ngân hàng và thị trường trái phiếu liên ngân hàng. Kể từ khi cải cách hệ thống giám sát và thành lập Ngân hàng trung ương Trung Quốc, PBC không còn vai trò trực tiếp giám sát tài chính nhưng nó vẫn còn ảnh hưởng đáng kể lên hoạch định chính sách. PBC tiếp tục là cơ quan giám sát chính chống rửa tiền.

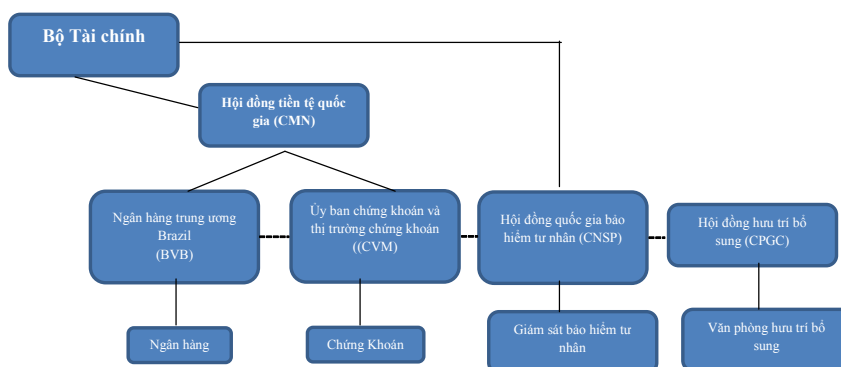
- Ủy ban Quản lý ngân hàng Trung Quốc (CBRC)

CBRC chịu trách nhiệm giám sát sự hoạt động và các định chế tài chính trên toàn lãnh thổ. Luật giám sát ngân hàng áp dụng giám sát đối với các công ty quản lý tài sản tài chính, công ty ủy thác đầu tư, công ty tài chính và công ty cho thuê tài chính thành lập ở Trung Quốc, và một số định chế tài chính khác thành lập tại Trung Quốc sau khi CBRC phê duyệt. Nhiệm vụ và trách nhiệm của CBRC bao gồm cấp phép ngân hàng mới, xây dựng quy định và

Hình 2: Cấu trúc quản lý hệ thống tài chính Trung Quốc



Hình 3: Cấu trúc quản lý hệ thống tài chính Brazil



quy tắc thận trọng, hàng loạt các quy định quyền hạn về giám sát tại chỗ và giám sát từ xa. Ủy ban này cũng chịu trách nhiệm cho việc phát hiện rủi ro trong lĩnh vực ngân hàng và thành lập hệ thống cảnh báo.

Phương pháp tiếp cận chức năng để giám sát vẫn còn khá phổ biến và hoạt động hiệu quả miễn là các cơ quan giám sát đạt được và duy trì sự phối hợp. Tuy nhiên, có chung nhận thức rằng có lẽ cấu trúc này không phải là cấu trúc tối ưu. Bởi vậy, một số nước đã chuyển phương pháp tiếp cận chức năng sang mô hình hai đỉnh hay giám sát tổng hợp. Một số nước dùng phương pháp này là Brazil, Pháp, Ý và Tây Ban Nha.

3.2. Giám sát ngân hàng ở Brazil

- Hội đồng tiền tệ quốc gia (CMN)

CMN chịu trách nhiệm về quản lý thanh khoản, bảo vệ tiền tệ, và phối hợp chính sách tiền tệ, tài khóa, và tín dụng. Nó cũng có trách nhiệm giám sát bao gồm việc hướng dẫn phân bổ nguồn quỹ của các định chế tài chính, cải tiến các công cụ tài chính và các định chế tài chính, và giám sát khả năng thanh toán và thanh khoản của các định chế tài chính. CMN có thẩm quyền dự thảo quy định thực thi pháp luật được ban hành bởi Quốc hội. Các quy tắc do CMN đề ra thường được gọi là “Nghị quyết” và phải tuân theo bởi tất cả các cơ quan của hệ thống tài chính bao gồm Ngân hàng trung ương Brazil (BCB)

và Ủy ban chứng khoán và thị trường chứng khoán (CVM).

- Ngân hàng trung ương Brazil (BCB)

BCB chịu trách nhiệm duy trì sức mua của đồng tiền quốc gia và giám sát sự ổn định của hệ thống tài chính. Nó có cơ quan chính thức để giám sát tất cả các định chế tài chính và có trách nhiệm cấp giấy phép.

Là cơ quan quản lý tiền tệ, BCB đóng vai trò là người cho vay cuối cùng. Cơ quan này cũng có thẩm quyền can thiệp khi cần thiết và trừ khử các định chế tài chính nếu sự tồn tại của nó là mối đe dọa đến sự an toàn và lành mạnh của hệ thống tài chính. BCB có 7 lĩnh vực hoạt động, mỗi lĩnh vực được vận hành bởi một Phó Thống đốc:

- Quản lý
- Cổ phần hóa và thanh lý ngân hàng
- Vụ ngoại giao
- Chính sách tiền tệ
- Giám sát
- Quy định hệ thống tài chính
- Tổ chức và chính sách kinh tế

Phương pháp tiếp cận tổng hợp: Cách tiếp cận này có thể hiệu quả trong thị trường nhỏ nơi mà một cơ quan giám sát có thể quản lý thành công toàn bộ hoạt động dịch vụ tài chính. Mô hình này cũng được chấp nhận ở những thị trường lớn và phức tạp hơn, nơi mà nó được xem như là một cách tiếp cận linh hoạt và được tổ chức hợp lý. Mô hình hợp nhất có lợi thế trong việc tập trung giám sát và quy định toàn bộ mà không xung đột và rối loạn trong thẩm quyền xét xử và vấn đề này có thể xuất hiện dưới cách tiếp cận thể chế và cách tiếp

cận chức năng. Trong khi giám sát thống nhất có tác dụng loại bỏ tình trạng dư thừa mà xuất hiện dưới cách tiếp cận thể chế và cách tiếp cận chức năng, một số nhà nghiên cứu tin rằng nó có thể tạo ra rủi ro của sự thất bại quy định được quy về một điểm thống nhất. Những thách thức của sự phối hợp giữa các cơ quan giám sát trong thời gian khủng hoảng, rõ ràng là bằng chứng ngay cả dưới mô hình giám sát thống nhất, mà việc quản lý được hợp nhất trong một thực thể duy nhất chịu trách nhiệm cho tất cả các lĩnh vực dịch vụ tài chính. Một số nước sử dụng mô hình này là Canada, Đức, Nhật Bản, Qatar, Singapore, Thụy Sĩ, và Anh.

3.3. Giám sát ngân hàng ở Singapore

Singapore có cấu trúc quản lý tài chính hợp nhất, cơ quan quản lý tiền tệ có quyền điều hành lĩnh vực ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm. Cơ quan quản lý tiền tệ của Singapore (MAS) như là ngân hàng trung ương Singapore được ủy quyền hoạt động như một ngân hàng và cơ quan đại diện tài chính của Chính phủ. Nó có trách nhiệm thúc đẩy ổn định tiền tệ, tín dụng và chính sách tỷ giá mà có lợi cho sự phát triển kinh tế.

Là cơ quan giám sát thống nhất tất cả lĩnh vực dịch vụ tài chính, MAS chỉ đạo giám sát dựa trên rủi ro của các định chế tài chính. Điều này bao gồm việc cấp phép cho các định chế tài chính cung cấp dịch vụ, thiết lập các quy định và chuẩn mực, hành động chống lại các định chế và cá nhân vi phạm quy định. MAS cũng giám sát hệ thống tài chính

để phát hiện xu hướng mới nổi và dễ bị thương tiềm năng để hướng dẫn, hỗ trợ các hoạt động quản lý.

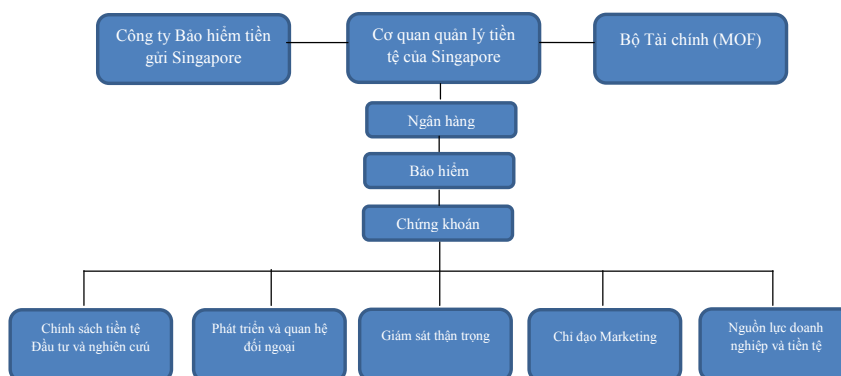
MAS có quyền cho vay đến bất kỳ định chế tài chính nào theo Luật quản lý tiền tệ Singapore nếu như cơ quan này cho rằng hành động trên là cần thiết để đảm bảo tính an toàn và lành mạnh của hệ thống tài chính hoặc niềm tin công chúng vào hệ thống tài chính.

sự ổn định tài chính. Mô hình hai đỉnh có thể giải quyết được xung đột này. Úc và Hà Lan là hai nước điển hình sử dụng mô hình hai đỉnh. Một số nước khác đang trong quá trình thảo luận có nên áp dụng loại mô hình này là Pháp, Ý, Tây Ban Nha và Mỹ.

3.4. Giám sát ngân hàng ở Úc

Cấu trúc quản lý tài chính của Úc được miêu tả như hệ thống hai đỉnh với Cơ quan thanh tra ngân hàng Úc (APRA) chịu trách

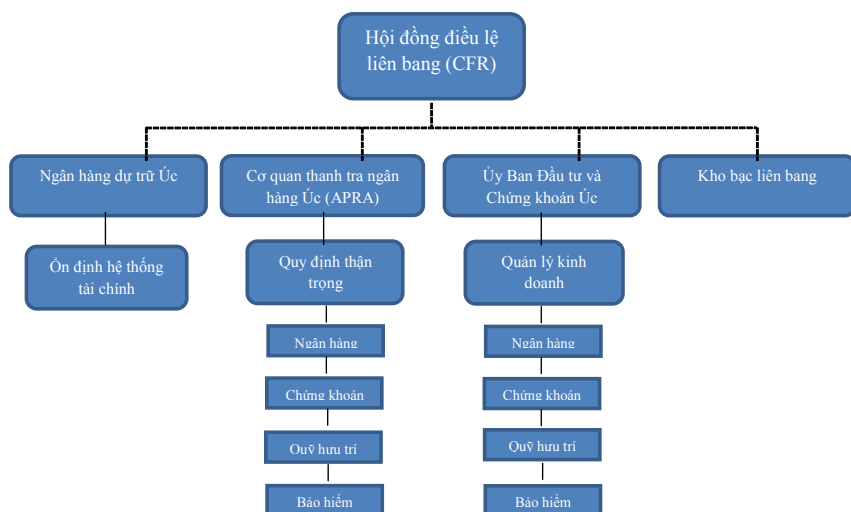
Hình 4: Cấu trúc quản lý hệ thống tài chính Singapore



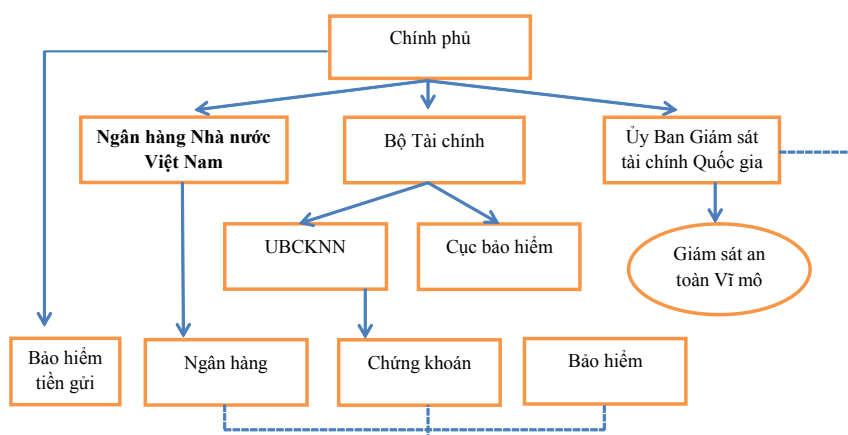
Mô hình hai đỉnh (Twin Peaks Approach): Sự quan tâm và ủng hộ ngày càng tăng cho “quy định theo mục tiêu” của mô hình hai đỉnh (Twin Peaks Approach) để giám sát. Mô hình hai đỉnh (Twin Peaks Approach) được thiết kế mang một số lợi ích và tính hiệu quả của mô hình thống nhất trong khi cùng lúc giải quyết những mâu thuẫn vốn có có thể phát sinh theo thời gian giữa mục tiêu an toàn, quy định đúng đắn, bảo vệ khách hàng, và tính minh bạch. Khi mỗi quan tâm về thận trọng xuất hiện làm mâu thuẫn với các vấn đề bảo vệ khách hàng, giám sát thận trọng trong hệ thống hai đỉnh có thể ưu tiên nhiệm vụ an toàn và lành mạnh bởi đây là các vấn đề liên quan chặt chẽ tới

nhiệm về quản lý thận trọng và Ủy ban đầu tư chứng khoán (ASIC) chịu trách nhiệm về hành vi thị trường. APRA là cơ quan quản lý đảm bảo an toàn cho các ngân hàng và những định chế nhận tiền gửi khác, các công ty bảo hiểm và hầu hết các ngành công nghiệp phụ cấp hưu trí. APRA có vai trò kép khi vừa quản lý các tổ chức tài chính và nâng cao thực thi và thủ tục hành chính được áp dụng trong thi hành vai trò quản lý, bao gồm cả việc tạo ra các chuẩn mực an toàn. APRA chịu trách nhiệm đối phó với những định chế mà không đáp ứng được quy định đảm bảo an toàn. Về khía cạnh các định chế nhận tiền gửi, nó cam kết hành động này trong sự hợp tác chặt chẽ với

Hình 5: Cấu trúc quản lý hệ thống tài chính Úc



Hình 6: Cấu trúc quản lý hệ thống tài chính VN



Ngân hàng dự trữ Úc nhưng với tất cả các loại định chế dưới trách nhiệm của nó, nó yêu cầu thông báo trực tiếp đến Bộ trưởng liên quan khi một định chế đang gặp khó khăn nghiêm trọng. Ngân hàng trung ương giữ lại vai trò hiện tại của mình trong việc hỗ trợ tính thanh khoản đến các định chế tài chính nếu sự giúp đỡ được yêu cầu.

4. Thực trạng và gợi ý cho VN

4.1. Thực trạng

Hệ thống giám sát tài chính VN được mô tả trong Hình 6.

Trong đó:

- Ngân hàng Nhà nước trực tiếp giám sát lĩnh vực ngân hàng (Cơ quan Giám sát Ngân hàng thành lập ngày 1/8/2009).

- Bộ Tài chính giám sát lĩnh vực chứng khoán thông qua Ủy ban Chứng khoán Nhà nước (UBCKNN) và lĩnh vực bảo hiểm thông qua Cục Bảo hiểm (Cục Quản lý, giám sát bảo hiểm sửa đổi lại chức năng nhiệm vụ ngày 2/12/2009).

- Ủy ban Giám sát Tài chính Quốc gia trực thuộc Chính phủ

giám sát Vĩ mô (được thành lập vào ngày 3/3/2008 theo quyết định của Chính phủ).

Qua mô hình hệ thống giám sát tài chính VN và quá trình triển khai thực hiện các chức năng của mình, tác giả cho rằng hệ thống giám sát tài chính còn một số vấn đề nổi cộm sau:

Một là, về “giám sát an toàn tài chính vĩ mô”, VN đang bắt đầu đi những bước đầu tiên. Do đó, các cơ quan giám sát này không tránh khỏi những bất cập trong quản lý, giám sát.

Hai là, mô hình giám sát của VN chưa thể hiện rõ cấu trúc cụ thể, vừa có bóng dáng của cơ quan giám sát chuyên ngành khi đồng thời tồn tại 3 cơ quan chuyên ngành giám sát ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm là NHNN, UBCK, Cục Bảo hiểm và cơ quan giám sát hợp nhất có Ủy ban Giám sát Tài chính Quốc gia.

Ba là, hệ thống giám sát tài chính tồn tại nhiều cơ quan chuyên ngành nên nảy sinh ra vấn đề cần phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan giám sát. Tại VN vẫn chưa có một văn bản nào quy định rõ chức năng phối hợp giữa các cơ quan giám sát, mặc dù có rất nhiều văn bản pháp lý liên quan.

Bốn là, chức năng giám sát không độc lập với chức năng quản lý. Điều này dẫn tới hiện tượng “vừa thổi vòi vừa đá bóng”. Ví dụ như cơ quan giám sát ngân hàng có Vụ Quản lý cấp phép các TCTD và hoạt động ngân hàng (Vụ VI). Ủy ban Chứng khoán Nhà nước có nhiệm vụ “Cấp, gia hạn, đình chỉ, thu hồi giấy phép, giấy chứng nhận liên quan đến hoạt động chứng khoán và thị



trường chứng khoán; chấp nhận những thay đổi liên quan đến hoạt động chứng khoán và thị trường chứng khoán (Điều 2.6, Quyết định số 112/2009/QĐ-TTg). Cục Quản lý, giám sát bảo hiểm có trách nhiệm “tiếp nhận, kiểm tra hồ sơ đề trình Bộ trưởng, Bộ Tài chính cấp, gia hạn, đình chỉ thu hồi giấy phép thành lập và hoạt động, giấy phép đặt văn phòng đại diện liên quan đến hoạt động kinh doanh bảo hiểm, bao gồm cả trường hợp đầu tư ra nước ngoài của doanh nghiệp bảo hiểm, doanh nghiệp môi giới bảo hiểm; chấp thuận những thay đổi liên quan đến hoạt động kinh doanh bảo hiểm” (Điều 2.2, Quyết định số 288/QĐ-BTC).

Năm là, vấn đề minh bạch hóa thông tin cũng như sự chia sẻ thông tin giữa các cơ quan giám sát còn nhiều hạn chế.

Sáu là, cơ quan giám sát và ngân hàng trung ương không có tính độc lập cao.

4.2. Gợi ý chính sách cho VN

Thứ nhất, cần sự quan tâm của Chính phủ trong việc xây dựng bộ máy quản lý tốt cho các cơ quan giám sát.

Thứ hai, VN nên theo mô hình “giám sát hợp nhất”. Tuy nhiên cần có lộ trình phù hợp cho từng giai đoạn vì phụ thuộc vào thể chế, pháp luật, chính trị, trình độ phát triển của mỗi quốc gia.

Thứ ba, thiết lập cơ chế phối hợp giữa Ngân hàng Nhà nước, Ủy ban Giám sát Tài chính Quốc gia và Bộ Tài chính.

Thứ tư, cần phân định rành ròi các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan giám sát ngân hàng (Ngân hàng Nhà nước), Cục Quản lý, giám sát bảo hiểm và Ủy ban Chứng khoán Nhà nước (Bộ Tài chính), Ủy ban Giám sát Tài chính Quốc gia.

Thứ năm, yêu cầu về tính minh bạch thông tin và chế độ báo cáo từ các ngân hàng cũng như các cơ quan giám sát.

Thứ sáu, khẳng định tính độc lập cho các cơ quan giám sát.

5. Kết luận

Sau khi VN gia nhập WTO không bao lâu thì khủng hoảng tài chính diễn ra 2008-2009 và ít nhiều hệ thống ngân hàng VN cũng chịu ảnh hưởng trực tiếp hay gián tiếp. Đứng trước cơ hội tái cấu trúc nền kinh tế, hệ thống giám sát tài chính

cũng cần được xây dựng lại để phù hợp với tình hình mới. Để tìm ra hướng đi đúng đắn cho mô hình giám sát vĩ mô thì việc tiếp thu học hỏi kinh nghiệm ở các nước là vô cùng quan trọng. Dựa trên cơ sở lý thuyết và thực nghiệm ở các nước, bài viết ủng hộ cho quan điểm giám sát hợp nhất và khẳng định sự độc lập cho các cơ quan giám sát ngân hàng. Tuy nhiên, để giám sát hợp nhất có hiệu quả thì Chính phủ cần có một lộ trình phù hợp tùy theo hoàn cảnh cụ thể trong từng giai đoạn.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Abrams, R.K. and M.W. Taylor (2001), *Assessing the Case for Unified Sector Supervision*, paper presented at the 2001 Risk Management and Insurance International Conference.
- Martin Čihák and Richard Podpiera (2006), *Is One Watchdog Better Than Three? International Experience With Integrated Financial Sector Supervision*, IMF Working Paper, No. 06/57 (Washington: International Monetary Fund).
- Working Group on Financial Supervision (2008), *The Structure of Financial Supervision: Approaches and Challenges in A Global Marketplace*, Special report.