

Nghiên cứu mối quan hệ giữa giám sát ngân hàng và chính sách tiền tệ trong nền tài chính hiện đại

TS. NGUYỄN CHÍ ĐỨC & THS. HỒ THÚY ÁI
ĐH Ngân hàng TP.HCM

Bài viết trình bày hai xu hướng phát triển trong giám sát tài chính - ngân hàng (GS TC-NH) hiện đại và mục tiêu của GSNH và chính sách tiền tệ (CSTT). Sau đó phân tích mối quan hệ giữa GSNH và CSTT, làm nổi bật tính thống nhất và tính xung đột của GSNH và CSTT. Cuối cùng đưa ra kết luận và đề xuất một mô hình GS TC-NH hiệu quả trong tương lai và một cơ chế hiệp điều giữa GSNH và thực thi CSTT tại VN.

Từ khoá: *Giám sát tài chính-ngân hàng, chính sách tiền tệ, VN.*

1. Sự cần thiết của nghiên cứu

Như thế nào là một mô hình GS TC-NH có hiệu quả đã được nhiều học giả nước ngoài và VN đề cập và nghiên cứu. Các học giả nước ngoài tiêu biểu có thể kể đến như Robert C.Merton (1995); Taylor. M(1995); Thomas F. Hellmann & Kevin C. Murdock and Joseph E.Stiglitz (2000); Ramiro Tovar Landa Ph.D (2002); Bernie Egan (2007)... Về phía học giả VN, Trịnh Quang Anh; Lê Hoàng Nga; Trịnh Thanh Huyền ... cũng đã nghiên cứu vấn đề trên nhưng ở góc độ nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế và bài học cho VN. Bên cạnh đó phân tích mối quan hệ giữa GSNH và CSTT được học giả Tuya và Zamalloa (1994); Charles Goodhart (2001); Carmine Di Noia & Giorgio Di Giorgio (1999); Andrew Crockett (2001)... phân tích chi tiết trong nghiên cứu của mình. Học giả VN có Trịnh Quang Anh; Nguyễn Văn Bình; Trịnh Bá Túu... cũng đã phân tích mối quan hệ mật thiết giữa mục tiêu của

GSNH và CSTT.

Hơn 2 thập kỷ trở lại đây, trên thế giới đã hình thành hai xu hướng khá rõ nét trong GS TC-NH: thứ nhất là việc hợp nhất các cơ quan quản lý và GS các ngân hàng, công ty chứng khoán và công ty bảo hiểm, thứ hai là tách chức năng GSNH ra khỏi ngân hàng trung ương (NHTW), để NHTW tập trung được toàn bộ nguồn lực của mình vào việc điều hành CSTT - một nhiệm vụ được cho là quan trọng nhất của một NHTW, và cũng tránh được những xung đột vốn có giữa việc điều hành CSTT và việc thực thi chức năng GSNH. Vậy với bối cảnh đặc thù của VN mô hình GSNH nào nên được lựa chọn và có nên tách chức năng GSNH ra khỏi NHTW hay không, để sao cho các cơ quan này phát huy được vai trò ổn định nền kinh tế vĩ mô và giám sát có hiệu quả hoạt động của hệ thống TC-NH. Vấn đề trên càng có tính thời sự khi các cuộc khủng hoảng tài chính ngân hàng trên thế giới vẫn không ngừng xảy

ra như là xu thế không thể ngăn cản. VN cũng không nằm ngoài xu thế này khi mà hoạt động kém hiệu quả của GS TC-NH đã ảnh hưởng đến sự phát triển ổn định nền kinh tế trong những năm gần đây.

Chính vì vậy, đây là sẽ xu thế nghiên cứu tất yếu của các nhà làm chính sách và học giả VN trong thời gian tới.

2. Mối quan hệ giữa GSNH và CSTT

Để một hệ thống GSNH 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 trọng yếu về GSNH” của Ủy ban Basel, năm 1997). Mục tiêu GS TC-NH là tiền đề của việc thực hiện GS hiệu quả và là căn cứ để cơ quan GS TC-NH áp dụng các hành động



GS. Theo Diệp & Trương (2009)¹, thì một hệ thống GS TC-NH có 4 mục tiêu cụ thể: ổn định tài chính vĩ mô (bao gồm sự ổn định kinh tế vĩ mô và ổn định ngành tài chính); sự an toàn và ổn định trong hoạt động của các NHTM; bảo vệ nhà đầu tư; và cuối cùng là nâng cao hiệu suất thị trường tài chính.

Trong khi CSTT tập trung vào giải quyết khả năng thanh toán cho toàn bộ nền kinh tế như đáp ứng khối lượng tiền cung ứng cho lưu thông; điều khiển hệ thống tiền tệ và tín dụng đáp ứng vốn cho hoạt động kinh tế; tạo điều kiện thúc đẩy thị trường tiền tệ, thị trường vốn theo những quỹ đạo đã định; kiểm soát hoạt động ngân hàng thương mại (NHTM); xác định tỷ giá hối đoái hợp lý nhằm ổn định và thúc đẩy kinh tế đối ngoại; hướng đến mục tiêu cuối cùng là nhằm ổn định giá trị đồng tiền, kiềm chế lạm phát góp phần phát triển kinh tế - xã hội, đảm bảo quốc phòng an ninh và tạo công ăn việc làm, nâng cao đời sống của nhân dân. Như vậy, chỉ có NHTW – cơ quan quản lý nhà nước về tiền tệ, hoạt động ngân

hàng và ngoại hối, thực hiện chức năng phát hành tiền, ngân hàng của các tổ chức tín dụng (TCTD) và cung ứng dịch vụ tiền tệ cho Chính phủ² - mới có khả năng sử dụng các công cụ và biện pháp điều hành để thực hiện mục tiêu CSTT.

2.1. Tính thống nhất trong mục tiêu giữa GSNH và CSTT

Mối quan hệ chặt chẽ giữa việc thực thi CSTT và GSNH

GSNH hiệu quả và ổn định, thị trường tài chính có hiệu suất cao là điều kiện quan trọng của việc thực hiện CSTT. Hệ thống NHTM là một khâu quan trọng trong việc chuyển dẫn CSTT, GSNH chặt chẽ sẽ khiến cho hoạt động của các NHTM kinh doanh ổn định, phù hợp với quy định, tỷ lệ tài sản xấu sẽ thấp, điều đó khiến cho CSTT thực hiện một cách thuận lợi. Đương nhiên, nếu GSNH quá chặt chẽ, làm cho lưu chuyển vốn trong nền kinh tế bị ách tắc, lúc đó không có lợi cho việc thực hiện CSTT. Ngược lại, nếu GSNH không hiệu quả, dẫn đến tài sản xấu NHTM chiếm tỷ lệ cao, rủi ro kinh doanh gia tăng, xuất hiện hiện tượng thất chặt tín dụng, sẽ trực tiếp làm giảm tính hiệu quả của việc thực thi

CSTT mở rộng của NHTW.

Trong khi đó điều kiện tiên quyết GSNH có hiệu quả là chính sách kinh tế vĩ mô ổn định và phù hợp, và CSTT chính là một bộ phận quan trọng của chính sách kinh tế vĩ mô. Hệ thống NHTM chỉ có thể vận hành hiệu quả khi tiền tệ ổn định, giá trị tiền tệ mà không ổn định, khiến cho các chủ thể kinh tế gặp khó khăn trong trả nợ NHTM, dẫn đến rủi ro tài chính cho NHTM thì mục tiêu của GSNH khó mà hoàn thành tốt.

Vai trò của CSTT và GSNH khi thị trường mất cân bằng

Cùng với sự phát triển kinh tế, sự thiệt hại do tính chu kỳ của cơ chế thị trường tự phát ngày càng thể hiện rõ, tính mất cân đối trong nền kinh tế do nhiều lý do như thông tin thị trường không hoàn hảo, cạnh tranh không lành mạnh... dẫn đến sản xuất không hiệu quả, sẽ tác động đến kinh tế vĩ mô, quá trình lưu thông và sản xuất sẽ mất ổn định nghiêm trọng, thậm chí sẽ rơi vào khủng hoảng kinh tế, sản xuất đình đốn, thất nghiệp gia tăng, thu nhập dân cư và phúc lợi xã hội giảm, tài nguyên xã hội không được phân phối hiệu quả - là một trở ngại không thể xem nhẹ trong phát triển kinh tế, để giảm tính thiệt hại do chu kỳ kinh tế mang lại, Nhà nước phải tham gia điều tiết thị trường để khắc phục tính mất cân bằng của nền kinh tế bằng các chính sách vĩ mô trong đó có CSTT, đặc biệt vai trò này ngày càng nổi bật từ những năm 70 của thế kỷ 20.

Tiếp theo đó, tính mất cân đối của thị trường ảnh hưởng đến phương diện vi mô chính là các NHTM - một loại hình doanh nghiệp sử dụng đòn bẩy tài chính cao. Do thị trường cạnh tranh không hoàn hảo, giữa người gửi tiền và NHTM tồn

¹ Diệp Vĩnh Cường & Trương Bồi (2009) "Nghiên cứu xây dựng chỉ tiêu GSTC Trung Quốc", Tạp chí *Nghiên cứu tài chính Trung Quốc*, số 4 năm 2009.

² Khoản 3 Điều 2 Luật NHNN 2010

tại vấn đề thông tin bất cân xứng, NHTM có thể sẽ lợi dụng ưu thế thông tin để kinh doanh rủi ro cao, như vậy gây nguy hại đến lợi ích người gửi tiền. Đặc biệt là rủi ro thanh khoản, do thông tin bất cân xứng khi một NHTM gặp rủi ro thanh khoản sẽ dẫn đến rủi ro toàn hệ thống, gây thiệt hại cực lớn đến toàn hệ thống tín dụng xã hội. Vì vậy để phòng ngừa khủng hoảng ngân hàng, giảm thiểu rủi ro đạo đức trong kinh doanh ngân hàng, bảo đảm lợi ích người gửi tiền, duy trì sự cạnh tranh lành mạnh... Nhà nước cần thiết phải xây dựng một cơ chế GSNH.

Tính nhất quán trong mục tiêu công

Bất luận là CSTT hay GSNH đều là những công cụ của nhà nước khắc phục tính mất cân bằng của thị trường, bảo đảm lợi ích công chúng. Vì mục tiêu của CSTT và GSNH đều là mục tiêu công, nên chắc chắn sẽ tồn tại tính nhất quán và đồng nhất. Trong dài hạn, thực hiện mục tiêu CSTT phải dựa vào sự phát triển ổn định của hệ thống NHTM, đồng thời hệ thống NHTM hoạt động ổn định hiệu quả cũng sẽ nâng cao tính hiệu quả truyền tải trong thực thi CSTT. Tuy nhiên, CSTT là chính sách vĩ mô sẽ chú ý cải thiện các chỉ tiêu vĩ mô, ngược lại GSNH là thể chế quy định vi mô chủ yếu nâng cao năng lực cạnh tranh đối với từng NHTM, do giá trị các chỉ tiêu vĩ mô không là tổng giá trị các chỉ tiêu vi mô một cách đơn thuần, vì vậy chắc chắn sẽ tồn tại sự không thống nhất giữa các lợi ích chủ thể kinh tế vi mô và mục tiêu kinh tế vĩ mô tại 1 thời điểm nhất định, đây chính là nguồn gốc xung đột mà CSTT và GSNH gặp phải trong thực tế.

2.2. Tính xung đột trong mục tiêu giữa GSNH và CSTT

Thứ nhất, mục tiêu cụ thể của hai chức năng này có sự xung đột. Mục tiêu của CSTT là ổn định giá cả, tăng trưởng kinh tế, ổn định xã hội, tạo công ăn việc làm... trong khi mục tiêu của GSNH là GS hoạt động NHTM, ổn định trong hoạt động các chủ thể kinh tế vi mô. Nếu NHTW vừa muốn điều hành CSTT, lại muốn tiến hành GS hoạt động NH, có thể làm cho CSTT bị lệch hướng, tổn hại đến lợi ích xã hội.

Thứ hai, nếu NHTW nắm cả hai chức năng này sẽ đến NHTW có quyền hạn quá lớn, thiếu vị trí tái GS đối với hoạt động GSNH, sẽ càng dễ dàng gặp phải sự tác động từ các lực lượng chính trị đến công việc của mình, phát sinh những tổn thất do hành vi Rent-Seeking, tổn hại đến tính độc lập của CSTT và GSNH có hiệu quả.

Thứ ba, khi tách GSNH ra khỏi NHTW sẽ có lợi cho GSNH hoạt động hiệu quả hơn. Vì nếu NHTW đảm nhiệm cả 2 chức năng, sẽ xuất hiện hiện tượng bên trọng bên khinh³.

Đây cũng chính là những lý do mà Chính phủ Trung Quốc đã thành lập Ủy ban GSNH trực thuộc chính phủ thực hiện chức năng GSNH thay cho NHTW Trung Quốc từ tháng 4/2003.

Nhưng vì NHTW có chức năng là người cho vay cuối cùng nên NHTW không thể bỏ hết chức năng GSNH. Vì hai chức năng này có tính hỗ trợ, giúp đỡ nhau hoàn thành mục tiêu, một chức năng là vĩ mô, chức năng còn lại là vi mô,

³ Nguyễn Chí Đức, Hoàng Trọng, “Phân tích hệ thống GSTC - NH VN - An analysis of the financial supervision system of Vietnamese banks”, Tạp chí Công nghệ ngân hàng, tháng 12/2009, No.45.

cùng khắc phục sự mất cân bằng của thị trường. Đặc biệt là vai trò rất nhạy cảm của NHTW - cho vay cứu cánh cuối cùng. Khi phải xử lý “sự cố” trong hệ thống tài chính, nếu thiếu cánh tay GSNH - nơi cung cấp những thông tin tức thì và đáng tin cậy thì NHTW sẽ khó lòng hoàn thành xuất sắc vai trò của mình. Một sự hiệp lực quan trọng nữa là liên quan đến việc hoạch định chính sách tiền tệ, có thêm cánh tay GSNH thì NHTW sẽ trở nên nhạy cảm hơn đối với những diễn biến quan trọng trong khu vực tài chính, quản lý được những cú sốc về thanh khoản, điều có thể xảy ra, thậm chí ngay tại những nước phát triển. NHTW cần phải cập nhật thông tin về toàn bộ hệ thống tài chính, về những mối liên kết và thực trạng các định chế tài chính, và duy trì sự phối kết hợp chặt chẽ với các NHTW khác. Thiếu những điều này, NHTW sẽ khó lòng phân biệt được đâu là mất khả năng thanh toán đâu là vỡ nợ, để từ đó có quyết sách kịp thời và phù hợp khi đóng vai người cho vay cứu cánh cuối cùng. Đồng thời nếu hai chức năng này được tách ra do hai cơ quan riêng biệt đảm nhiệm sẽ làm tăng thêm chi phí hiệp điều giữa hai cơ quan.

Vì vậy để xây dựng được một mô hình tổ chức hệ thống cơ quan GS TC-NH phù hợp cho VN trong tương lai thì việc đầu tiên là phải nhận thức và xử lý chính xác mối quan hệ giữa CSTT và GSNH.

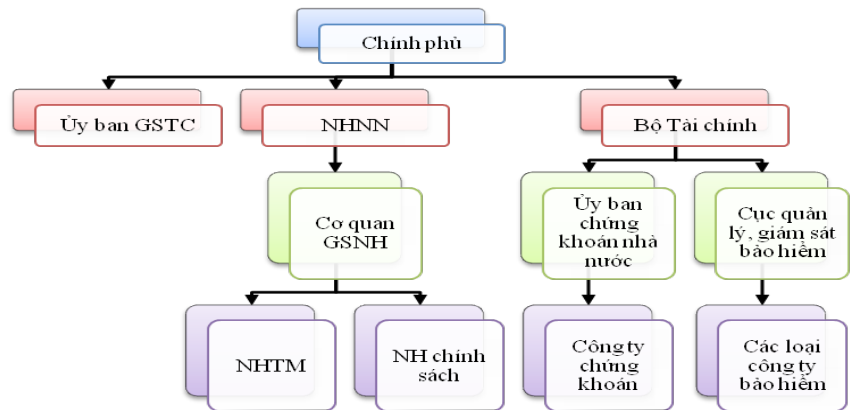
3. Thực trạng mô hình tổ chức cơ quan GS TC - NH tại VN

GS TC - NH của Nhà nước là những hành vi GS và không chế của các cơ quan GS đối với hệ thống TC-NH, đảm bảo sự an toàn và phát triển lành mạnh của hệ thống TC - NH, không chế rủi ro

hệ thống. Hệ thống TC-NH VN là mô hình kinh doanh phân ngành, Vì vậy hệ thống GSTC VN cũng theo mô hình GS phân ngành.

Căn cứ vào Luật Ngân hàng Nhà nước (NHNN) VN năm 2010 quy định chức năng và nhiệm vụ NHNN và Quyết định số 34/2008/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 03 tháng 03 năm 2008 về việc thành lập Ủy ban GSTC Quốc gia, theo quy định Ủy ban GSTC Quốc gia (National Financial Supervisory Commission - NFSC) là một cơ quan của Chính phủ VN có chức năng tham mưu, tư vấn cho Thủ tướng Chính phủ trong điều phối hoạt động GS thị trường tài chính quốc gia (ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm); giúp Thủ tướng Chính phủ GS chung thị trường TC quốc gia. Quyết định số 83/2009/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ quy định ngày 27 tháng 05 năm 2009 về việc quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của cơ quan thanh tra, GSNH trực thuộc NHNN VN, thì cơ quan trên thực hiện chức năng thanh tra hành chính, thanh tra chuyên ngành và GS chuyên ngành về NH 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 TCTD, tổ chức tài chính quy mô nhỏ, hoạt động NH của các tổ chức khác; thực hiện phòng, chống rửa tiền theo quy định của pháp luật. Cơ quan thanh tra, GSNH được thành lập trên cơ sở tổ chức lại 4 đơn vị trực thuộc NHNN bao gồm Thanh tra, Vụ các ngân hàng, Vụ các TCTD hợp tác và Trung tâm thông tin phòng chống rửa tiền. Việc thành lập Cơ quan thanh tra GSNH có ý nghĩa đặc biệt, đánh dấu bước tiến quan trọng trong quá trình cải cách

Hình 1: Mô hình tổ chức GS TC-NH VN



cơ cấu tổ chức NHNN với mục tiêu nâng cao năng lực, đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế.

Qua hai quyết định có ý nghĩa trên thì mô hình tổ chức GSTC VN như Hình 1.

4. Đề xuất mô hình GS TC-NH tương lai và cơ chế hiệp điều GSNH và CSTT

Ở đây tác giả không tranh luận trong việc phân tích ưu nhược điểm của các mô hình GS TC-NH để lựa chọn mô hình, vấn đề này đã được rất nhiều học giả nước ngoài và VN đã nghiên cứu phân tích, mà chỉ dựa trên xu hướng phát triển của nền tài chính thế giới (hợp nhất các cơ quan quản lý và GS thị trường tài chính hay nói đúng hơn là sự chuyển hướng từ phương thức GS theo từng lĩnh vực riêng lẻ sang hình thành một cơ quan GS duy nhất, thực hiện GS toàn bộ hệ thống tài chính theo các mục tiêu đề ra, đã trở nên rõ nét trên phạm vi toàn cầu) và các công trình nghiên cứu phân tích của tác giả để đưa ra mô hình GS TC-NH tương lai cho VN năm 2020.

Tác giả đề xuất cần phải cải cách phương thức tổ chức và cơ cấu bộ máy của hệ thống thanh tra GSNH. Nhưng để tránh những cú sốc mà từ việc cải cách sẽ gây

ra cho nền kinh tế, công cuộc cải cách cần phải tiến hành từng bước phù hợp với hiện trạng nền kinh tế nước ta, đồng thời cần thực hiện với nguyên tắc là cải cách để nhằm tăng cao hiệu quả nhưng với một chi phí phù hợp thấp nhất. Vì vậy, trước mắt cần hoàn thiện và phát huy hiệu quả hoạt động thanh tra GSNH của cơ quan thanh tra, GSNH trực thuộc NHNN VN hiện nay. Sau này, khi hệ thống tài chính nước ta phát triển ở một trình độ cao hơn, có thể là đến năm 2015 sẽ tách chức năng GSNH ra khỏi NHNN, chuyển về cho Ủy ban GSTC Quốc gia (Ủy ban GSTC Quốc gia đã thành lập từ tháng 03 năm 2008, hiện nay chỉ là cơ quan tham mưu cho Thủ tướng về hoạt động thanh tra GS. Thủ tướng mới giao cho Ủy ban này GS rủi ro tổng thể hợp nhất nhưng không can thiệp trực tiếp vào từng định chế tài chính), để sau này Ủy ban sẽ thực hiện việc thanh tra GS tổng hợp cả ngành ngân hàng, chứng khoán và bảo hiểm.

(Tiếp theo trang 30)