

# TÁI CƠ CẤU HỆ THỐNG GIÁM SÁT THỊ TRƯỜNG TÀI CHÍNH VIỆT NAM

TS. Lê Xuân Sang

Trưởng ban, Ban Chính sách kinh tế vĩ mô  
Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế Trung ương

Bài viết đã được đăng trên Tạp chí Quản lý Kinh tế SỐ 56 (THÁNG 9+10/2013)

*Những yếu kém trong giám sát tài chính là một nguyên nhân chính dẫn đến những bất ổn tài chính và khủng hoảng tài chính ở các nước thuộc mọi trình độ phát triển khác nhau trong hai thập niên gần đây. Tại Việt Nam, trong thời gian tới, tái cơ cấu hệ thống giám sát thị trường tài chính là một lĩnh vực quan trọng quyết định thành bại của công cuộc tái cơ cấu kinh tế, trong đó có tái cơ cấu hệ thống tài chính và doanh nghiệp nhà nước.. Trong ngắn và trung hạn, cùng với việc cải tổ hệ thống kế toán - kiểm toán, trọng tâm của tái cơ cấu hệ thống giám sát nên đặt vào hoàn thiện giám sát tuân thủ (các chuẩn mực CAMEL/Basel), chuyển dần sang giám sát rủi ro, giám sát an toàn tài chính vĩ mô (các mô hình định lượng như Mô hình cảnh báo sớm (EWS), stress test (ST),...), và xây dựng các quy chuẩn về giám sát tập đoàn tài chính. Trong dài hạn, Việt Nam cần nỗ lực từng bước chuyển sang mô hình giám sát tài chính hợp nhất thay vì mô hình giám sát theo chức năng như hiện nay. Tuy nhiên, có được ý chí chính trị cao, phương pháp giám sát hữu hiệu để giám thiếu, loại bỏ các nhóm lợi ích đang “chống lưng” cho các định chế tài chính hiện nay là điều kiện cần và đủ cho thành công của công cuộc tái cơ cấu tài chính – kinh tế đầy cam go này.*

**Từ khóa** Tái cơ cấu hệ thống giám sát, Giám sát tài chính, Thị trường tài chính .

## 1. Đặt vấn đề

Từ đầu thập niên 1990 đến nay, nhiều nước trên thế giới đã trải qua nhiều bất ổn tài chính và nhiều cuộc khủng hoảng tài chính khác nhau, với phạm vi, mức độ tác động và tần suất ngày càng tăng. Một nguyên nhân chủ yếu dẫn đến các bất ổn và khủng hoảng tài chính – tiền tệ xuất phát từ chính sự giám sát tài chính còn yếu kém, đặc biệt là việc các chuẩn mực, thông lệ tốt về giám sát, trong đó có giám sát chất lượng tín dụng ngân hàng đã bị coi nhẹ.

Trong thời gian tới, hệ thống tài chính (HTTC) Việt Nam, với xuất phát điểm thấp và những rủi ro đặc trưng cố hữu của mình, cũng cần được tái cơ cấu theo hướng giúp phân bổ các nguồn lực trong nền kinh tế có hiệu quả hơn, giảm nhẹ các rủi ro hệ thống, đặc biệt tăng khả năng chống đỡ các cú sốc tài chính từ

bên trong và bên ngoài HTTC. Từ cuối năm 2011 đến nay, Việt Nam đã có những nỗ lực ban đầu nhằm tái cơ cấu HTTC như sáp nhập, mua lại và hợp nhất (M&A), tăng thanh khoản và xử lý nợ xấu những ngân hàng thương mại (NHTM) yếu kém; nâng cao năng lực tài chính, giảm nhẹ rủi ro hoạt động những công ty chứng khoán kém năng lực. Các nỗ lực này là đáng ghi nhận, tuy vậy, chúng sẽ khó có hiệu quả trong việc phát hiện và ngăn chặn các rủi ro hệ thống, nhất là xây dựng được một HTTC hiệu quả, vận hành an toàn nếu Việt Nam không có cách tiếp cận tái cơ cấu bài bản hơn, có hệ thống hơn và hữu hiệu hơn.

Bài viết bao gồm 3 phần. Do dung lượng bài viết có hạn, Phần đầu bài viết phân tích một cách ngắn gọn thành tựu phát triển hệ thống giám sát thị trường tài chính (TTTC) Việt Nam trong hai thập niên qua. Phần kế tiếp điểm qua một số bất cập, yếu kém và rủi ro trong giám sát TTTC. Phần cuối cùng đề xuất một số giải pháp chủ yếu nhằm tái cơ cấu hệ thống giám sát TTTC Việt Nam trong thời gian tới.

## **2. Cơ sở lý luận cơ bản và khung khổ phân tích**

Giám sát tài chính được hiểu là việc giám sát của chính phủ đối với hoạt động của các định chế tài chính. Mục tiêu giám sát tài chính là phát hiện, ngăn ngừa và xử lý việc vi phạm các quy định hiện hành đối với khu vực tài chính và cuối cùng là duy trì ổn định trên TTTC.<sup>1</sup> Các TTTC trong nghiên cứu này được hiểu theo nghĩa rộng nhất, bao gồm thị trường tiền tệ, thị trường tín dụng ngân hàng, thị trường chứng khoán (thị trường cổ phiếu và thị trường trái phiếu (chính phủ, công ty)).

Hệ thống giám sát TTTC bao gồm các cấu thành là hệ thống các cơ quan giám sát, các quy chế giám sát tài chính và các công cụ giám sát. Trên thế giới, có 3 mô hình cơ bản hệ thống giám sát thị trường tài chính; bao gồm: (1) mô hình giám sát theo định chế hay giám sát chuyên ngành (thành lập các cơ quan riêng biệt để điều chỉnh các nhóm định chế tài chính theo ngành dọc, được chuyên môn hóa (ngân hàng trung ương giám sát các ngân hàng thương mại, cơ quan chứng khoán giám sát các công ty chứng khoán,...)); (2) mô hình giám sát theo chức năng (theo dạng khuyết tật của thị trường như hành vi phản cạnh tranh, chuẩn mực đạo đức kinh doanh, thông tin bất đối xứng và rủi ro hệ thống); và (3) mô hình giám sát hợp nhất (chỉ bao gồm một cơ quan giám sát duy nhất toàn bộ

---

<sup>1</sup> Từ điển đầu tư (URL: <http://www.investordictionary.com/definition/financial-supervision>).

các định chế trung gian và toàn bộ thị trường thuộc các lĩnh vực ngân hàng, chứng khoán và bảo hiểm. Đây là mô hình được coi là có nhiều ưu điểm, là mô hình lý tưởng được nhiều nước hướng tới. Lưu ý là, mỗi mô hình có ưu điểm và hạn chế, rủi ro riêng, do vậy, cần hiểu rõ, nhất là các rủi ro để có các cơ chế/công cụ giám sát phù hợp, hữu hiệu.

Trong nghiên cứu này, các nội dung giám sát và cơ sở để đánh giá hệ thống giám sát thị trường tài chính chủ yếu dựa trên những điểm yếu kém, dễ bị tổn thương của hệ thống tài chính - những tác nhân (“tội đồ”) trực tiếp và gián tiếp gây bất ổn và khủng hoảng tài chính - cụ thể là: (1) Các rủi ro cố hữu của hệ thống tài chính; (2) Một số rủi ro hoạt động thường gặp trong hoạt động của các định chế tài chính; và (3) Các nhân tố rủi ro xuất phát từ bản chất mô hình giám sát tài chính cũng như từ hoạt động của tập đoàn tài chính.

Cách tiếp cận tái cơ cấu hệ thống giám sát thị trường tài chính được thực hiện theo hướng tái cơ cấu mô hình giám sát toàn thị trường tài chính, theo phương thức giám sát và theo công cụ giám sát (giám sát từ xa, tại chỗ, tuân thủ và dựa trên rủi ro,...).

### **3. Đánh giá thành tựu chính trong đổi mới hệ thống giám sát thị trường tài chính Việt Nam trong thời gian qua**

#### **3.1 Thành tựu phát triển TTTC**

Trong quá trình cải cách định hướng thị trường và hội nhập kinh tế quốc tế, HTTC Việt Nam đã và đang từng bước phát triển. Các bộ phận cấu thành cơ bản của TTTC đã được hình thành, từng bước phát triển. Hầu hết các loại hình định chế tài chính như công ty tài chính, công ty bảo hiểm nhân thọ, quỹ đầu tư... được thành lập, trong đó, một số hoạt động tương đối năng động và có hiệu quả. HTTC và TTTC đã bước đầu tạo tiền đề cho việc thực hiện tốt vai trò, chức năng của mình.

Nhìn chung, HTTC dần được vận hành trong khung khổ pháp lý đang ngày càng hoàn thiện, mang tính thị trường hơn, bước đầu kết hợp được kinh nghiệm quốc tế với tình hình cụ thể ở Việt Nam. Các nguyên tắc quản lý tài chính tiên tiến và chuẩn mực quốc tế về tính minh bạch, kế toán, kiểm toán, giám sát,... đã và đang được thể chế hoá và ứng dụng trong thực tế. Các chính sách quản lý, phát triển TTTC cũng từng bước được hoàn thiện.

Chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan quản lý HTTC và TTTC (như NHNN, Bộ Tài chính, trong đó có Ủy ban Chứng khoán Nhà nước - UBCKNN) đã từng bước được thể chế hoá. Sự phối hợp giữa các cơ quan quản lý hệ thống tài chính

và TTTC cũng như với các bộ ngành liên quan trong xử lý các vấn đề tác nghiệp phát sinh cũng đã chặt chẽ hơn. Cùng với đó, hệ thống giám sát cũng từng bước hình thành và phát triển, hiện đang hoạt động theo mô hình giám sát theo định chế (hay theo chuyên ngành)<sup>2</sup>.

Lưu ý là, theo World Development Report (2011), xét theo từng chỉ số tài chính, trình độ phát triển về lượng của hệ thống ngân hàng Việt Nam đã đạt gần mức trung bình (đứng thứ 29/60 TTTC được xếp hạng), kể cả các chỉ số dịch vụ ngân hàng; trong khi đó, xếp hạng về thị trường chứng khoán tương đối thấp (đứng thứ 49/60 TTTC được xếp hạng). Khu vực tín dụng ngân hàng tương đối phát triển về lượng, nhất là về hiệu quả hoạt động và độ sâu tài của hệ thống các ngân hàng thương mại.<sup>3</sup>

### **3.2 Thành tựu đổi mới hệ thống giám sát TTTC**

Đối với hệ thống giám sát TDNH, nhìn chung, công tác và hiệu quả giám sát, thanh tra hệ thống tín dụng ngân hàng dần được đổi mới, hoàn thiện theo các hướng sau:

*Một là*, khung pháp lý về giám sát, thanh tra ngân hàng ngày càng được hoàn thiện theo hướng nâng cao hiệu quả và hiệu lực quản lý, tăng cường cạnh tranh, bảo đảm các nguyên tắc thị trường và phù hợp với thông lệ quốc tế. Việc ban hành Luật Ngân hàng nhà nước (NHNN), Luật các tổ chức tín dụng (TCTD) (kể cả sửa đổi), Luật Thanh tra thay thế dần các văn bản dưới luật đã góp phần nâng cao hiệu quả và hiệu lực công tác giám sát ngân hàng, tạo điều kiện cho việc hình thành và kiện toàn mô hình tổ chức và hoạt động thanh tra ngân hàng cho phù hợp với thực tiễn; định rõ nhiệm vụ, quyền hạn, quy trình, thủ tục và các chế tài về thanh tra ngân hàng.

*Hai là*, nội dung giám sát từng bước được đổi mới để theo kịp với sự phát triển của hoạt động ngân hàng và các yêu cầu của thông lệ quốc tế. Cùng với sự phát triển của thị trường, hoạt động thanh tra giám sát của NHNN không chỉ kiểm tra tính tuân thủ của các ngân hàng, mà bước đầu đã xây dựng được hệ thống các chỉ tiêu giám sát ngân hàng mang tính cảnh báo rủi ro cho hoạt động của từng ngân hàng cũng như hệ thống ngân hàng. Chẳng hạn, đối chiếu việc thực hiện các nguyên tắc giám sát của Basel trong hoạt động giám sát của NHNN, tính đến năm 2010, Việt Nam đáp ứng được 6 trong tổng số 25 nguyên tắc giám sát của Basel (bao gồm: Chuyển đổi quyền sở hữu lớn; Các sáp nhập

---

<sup>2</sup> Theo đó, Ngân hàng Nhà nước (NHNN) giám sát các hoạt động ngân hàng - tiền tệ), Bộ Tài chính giám sát thị trường bảo hiểm (Vụ Bảo hiểm)), thị trường chứng khoán (Ủy ban Chứng khoán Nhà nước), các hoạt động của các cơ quan/doanh nghiệp thuộc Bộ (Thanh tra Bộ Tài chính); bên cạnh đó, Ủy ban Giám sát Tài chính quốc gia có chức năng tư vấn, giúp Chính phủ trong điều hành giám sát hệ thống tài chính.

<sup>3</sup> Chi tiết tham khảo tại World Economic Forum (2011), *The Financial Development Report 2011*, Washington DC, 2011

cơ bản; An toàn vốn; Giới hạn tín dụng với khách hàng lớn; Rủi ro thanh khoản; Kiểm toán và kiểm soát nội bộ). Các nội dung giám sát đã không chỉ tập trung vào các tiêu chí “truyền thống” như vốn tự có, giới hạn tín dụng, chất lượng tín dụng mà đã được mở rộng cho các yếu tố định tính như theo dõi diễn biến cơ cấu tài sản nợ, tài sản có, xem xét các mối quan hệ giữa vốn và sử dụng vốn; việc đảm bảo khả năng chi trả hay đánh giá tính thanh khoản của ngân hàng. Các tỷ lệ bảo đảm an toàn trong hoạt động ngân hàng cũng đã được tính toán dựa trên thông lệ quốc tế, đảm bảo tính thống nhất trong quản lý vĩ mô, phân loại ngân hàng, đánh giá so sánh nhóm ngân hàng cùng loại và toàn hệ thống ngân hàng. Các quy định xếp loại NHTM cổ phần mới được xây dựng dựa trên các tiêu chí đánh giá CAMELS nhằm đưa ra các thang điểm cho các chỉ tiêu xếp loại cụ thể.

*Ba là*, cách thức tổ chức giám sát được đổi mới, từ chỗ chủ yếu tập trung vào thanh tra tại chỗ nhằm kiểm tra tuân thủ của các NHTM mà mở rộng hoạt động giám sát từ xa (dựa trên những thông tin nhận được). (theo các chuẩn mực trong nước và quốc tế (CAMELS/BASEL). Hoạt động giám sát từ xa đã đóng góp một vai trò quan trọng trong việc củng cố chất lượng cho hoạt động thanh tra tại chỗ. Sự phối hợp hoạt động giữa giám sát từ xa và thanh tra tại chỗ thể hiện sự cải cách hoạt động giám sát của NHNN theo các nguyên tắc giám sát của quốc tế (nguyên tắc 20 của Basel). Những tiến bộ bước đầu trong hoạt động thanh tra, giám sát của NHNN đã góp phần bảo đảm an toàn cho hệ thống các TCTD nói chung và hệ thống các NHTM nói riêng.

*Công tác giám sát thị trường chứng khoán (TTCK) của UBCKNN cũng dần được hoàn thiện.* Chức năng giám sát TTCK đã từng bước được thể chế hóa và chi tiết hóa. Hệ thống văn bản pháp luật về giám sát, thanh tra và xử lý vi phạm trên TTCK đã được xây dựng và đã phát huy tác dụng và hiệu lực đáng kể trong giai đoạn đầu phát triển (được quy định trong các văn bản pháp quy như: Nghị định 17/2000/NĐ-CP ngày 26/5/2000 về tổ chức và hoạt động của thanh tra chứng khoán; Nghị định 22/2000/NĐ-CP về xử phạt hành chính trong lĩnh vực chứng khoán và thị trường chứng khoán, Quyết định số 63/2007/QĐ-TTg; Quyết định số 02/2008/QĐ-BTC, chức năng nhiệm vụ giám sát mới 2006, và trong Luật Chứng khoán,...) <sup>4</sup>. Sự phối hợp trong hoạt động giám sát, với các quy định về cơ chế giám sát, trao đổi và cung cấp thông tin giữa các đơn vị chức năng đã tạo điều kiện cho hoạt động giám sát ngày càng có hiệu quả và hiệu lực cao hơn.

---

<sup>4</sup> Chi tiết xem Nguyễn Xuân Trình, Võ Trí Thành, Lê Xuân Sang (2010), *Thị trường tài chính Việt Nam: Cải cách, phát triển và tầm nhìn 2020*, Nhà xuất bản Tài chính, Hà Nội.

*Cuối cùng*, kỷ luật về báo cáo tài chính, chế độ kế toán, kiểm toán cũng được tăng cường và được thể chế hoá; trong đó, dần nâng cao kỷ luật thị trường về công khai, minh bạch cũng như chế tài xử phạt đối với các hành vi vi luật, nhất là nâng mức xử phạt vi phạm hành chính lên tội phạm hình sự.

#### **4. Bất cập, yếu kém của hệ thống giám sát tài chính Việt Nam**

##### **4.1 Bất cập, yếu kém của hệ thống giám sát tài chính nói chung**

Đến nay, sau gần hai thập niên hình thành và phát triển, thị trường tài chính Việt Nam đạt trình độ phát triển còn rất thấp, năm 2011 đứng ở thứ hạng 50 trên 60 thị trường tài chính phát triển nhất được xếp hạng (đánh giá của Báo cáo *Chỉ số Phát triển tài chính 2011* của Diễn đàn Kinh tế thế giới - WEF).

So sánh chung toàn cầu cho thấy, môi trường thể chế, kinh doanh của Việt Nam và trình độ phát triển các thị trường cấu thành TTTC Việt Nam còn kém phát triển, đặc biệt là các chuẩn mực về quản trị công ty, bao gồm Chuẩn mực kiểm toán và báo cáo tài chính (mức độ và hiệu lực áp dụng), Hiệu quả hoạt động của Hội đồng quản trị, Bảo vệ lợi ích cổ đông thiểu số/nhà đầu tư (chi tiết xem đánh giá của Báo cáo *Chỉ số Phát triển tài chính 2011* của WEF). Những yếu kém này, cùng sự yếu kém trong phát triển của bản thân TTTC có phần quan trọng xuất phát từ những bất cập, yếu kém trong công tác giám sát HTTC dưới đây:

*Một là*, các cơ quan giám sát (NHNN, UBCKNN, Bảo hiểm Tiền gửi Việt Nam và Bộ Tài chính) vừa thực hiện chức năng cấp phép, ban hành cơ chế - chính sách, vừa thực hiện chức năng hướng dẫn, triển khai thực hiện cơ chế chính sách và kiêm luôn vai trò kiểm tra, thanh tra, giám sát hoạt động của các định chế tài chính. Điều này dẫn tới xung đột về lợi ích, khiến hiệu quả và hiệu lực giám sát không cao.

*Hai là*, việc thực hiện giám sát trên cơ sở rủi ro, giám sát an toàn vĩ mô vẫn còn yếu kém; chủ yếu thiên về giám sát tuân thủ. Đến nay vẫn chưa có một quy định chung về cách thức giám sát cho cả hệ thống tài chính; việc giám sát vẫn chưa bao quát được tất cả các lĩnh vực hoạt động của các tập đoàn kinh tế, nhất là tập đoàn tài chính (cả chính thức lẫn phi chính thức) trong nước, các tập đoàn xuyên quốc gia (ví dụ Merrill Lynch, AIG,...). Các công cụ phái sinh tài chính (nhằm giảm rủi ro) vẫn chậm được áp dụng và ban hành (trong khi trên thực tế có những công cụ về thực chất là biến tấu của các công cụ phái sinh).

*Ba là*, khó giám sát một cách hữu hiệu các rủi ro sở hữu chéo (giữa các ngân hàng, các định chế tài chính, tập đoàn, tổng công ty) do thiếu minh bạch, công

khai, đặc biệt thiếu sự phối kết hợp, liên thông trong giám sát toàn bộ thị trường tài chính do các cơ quan giám sát hoạt động một cách độc lập theo lĩnh vực của mình. Hoạt động phối kết hợp giám sát giữa Việt Nam và các nước khác vẫn còn hạn chế. Đặc biệt, hiện vẫn chưa có một cơ quan giám sát tài chính vĩ mô có đủ thẩm quyền và năng lực bộ máy để có thể cảnh báo, ngăn ngừa và xử lý hữu hiệu các loại rủi ro của hệ thống tài chính. Điều này có liên quan đến bản chất của mô hình giám sát tài chính của Việt Nam. Bản thân vị thế pháp lý yếu so với những “trọng trách” được giao của Ủy ban Giám sát Tài chính (UBGSTC) cũng là nhân tố khiến sự phối kết hợp thiếu chặt chẽ giữa các cơ quan quản lý, giám sát các TTTC. Sự phối hợp giữa các cơ quan giám sát tài chính đối với tổng thể hệ thống chưa có hiệu quả cao, do một số hoạt động nghiệp vụ có liên quan tới nhiều cơ quan quản lý nhà nước.

Thách thức, rủi ro ở đây là hoạt động giám sát các định chế tài chính, nhất là các tập đoàn tài chính (TĐTC) ngày càng trở nên khó khăn do ngày càng gia tăng các hoạt động đổi mới tài chính và công nghệ thông tin - truyền thông, tự do hóa kinh tế - tài chính, các bộ phận của thị trường tài chính ngày càng đan xen nhau chặt chẽ; ranh giới giữa thị trường tiền tệ và TTCK truyền thống trong một nước hay giữa thị trường vốn nội địa với thị trường vốn quốc tế đang bị mờ dần; hoạt động của các tổ chức tài chính, đặc biệt là các TĐTC ngày càng trở nên đa năng, đa quốc gia và các công cụ tài chính ngày càng phong phú và phức tạp. Điều này đòi hỏi các cơ quan giám sát phải có tầm nhìn toàn cầu và sự phối hợp chặt chẽ trong việc vừa quản lý một cách hiệu quả, vừa tạo điều kiện cho các bộ phận thị trường tài chính phát triển. Sự phối hợp này là rất cần thiết từ việc lập chiến lược phát triển tổng thể thị trường tài chính, sự hợp tác thường xuyên trong việc quản lý, xử lý những vấn đề của thị trường (nhất là lĩnh vực chứng khoán - ngân hàng), cho đến việc giám sát một cách có hiệu quả các định chế tài chính tham gia và hoạt động đan xen trên thị trường.

*Bốn là*, vẫn chưa áp dụng các công cụ phục vụ cho giám sát an toàn vĩ mô và giám sát an toàn vi mô, nhất là đối với giám sát dựa trên rủi ro. Các mô hình phân tích định lượng, dự báo, kiểm định (như Mô hình Cảnh báo sớm khủng hoảng (Early Warning System - EWS), Kiểm định khả năng chịu đựng các cú sốc tài chính – tiền tệ (Stress Test - ST), Giá trị có thể tổn thất (Value at Risks - VaR) cho của cả hệ thống tài chính và cho từng định chế tài chính/danh mục đầu tư hầu như chưa được phát triển, áp dụng. Các quy chuẩn về phân loại TĐTC,

tiêu chí định lượng về an toàn hoạt động của chúng đến nay vẫn còn thiếu hụt, chưa được quan tâm đúng mức.

*Năm là*, vẫn còn nhiều yếu kém, bất cập của các cơ quan thanh tra giám sát tài chính, thể hiện trên các phương tiện kỹ thuật lẫn nguồn nhân lực. Đến nay, công nghệ thu thập, xử lý thông tin để phục vụ cho hoạt động giám sát từ xa còn lạc hậu; trong khi đó, hiệu quả hoạt động giám sát tài chính lại phụ thuộc nhiều về khả năng thu thập thông tin, nhất là có được một hệ thống thông tin quản lý có khả năng cập nhật thông tin từ cơ sở đến cơ quan giám sát một cách nhanh chóng và chính xác.

Chất lượng nguồn nhân lực giám sát vẫn còn bất cập, còn yếu so với yêu cầu đảm bảo an toàn cho hoạt động khu vực tài chính. Nhìn chung, cán bộ thanh tra, giám sát chưa có khả năng sử dụng mô hình kiểm định và kiểm tra tính hiệu quả của mô hình quản trị rủi ro của các tổ chức tài chính; bên cạnh đó, văn hóa giám sát cũng như động lực thanh tra tại chỗ của cán bộ thanh tra còn yếu.

*Cuối cùng, song không kém phần quan trọng*, vẫn còn nhiều khác biệt giữa các tiêu chuẩn an toàn hoạt động, kế toán và kiểm toán của Việt Nam với tiêu chuẩn, thông lệ quốc tế. Điều này khiến việc áp dụng các chỉ tiêu an toàn hoạt động tài chính (ví dụ, tiêu chuẩn nợ xấu) không mang lại kết quả như ý muốn; gây ra một số khó khăn khi thực hiện giám sát các tổ chức tài chính quốc tế có hoạt động tại Việt Nam.

Ngoài ra, tình trạng sở hữu chéo quá mức, “nhằng nhịt” trong khi thông tin còn thiếu minh bạch, cùng với việc các nhóm lợi ích, “tay to” đang đứng đằng sau hay bảo trợ cho các định chế tài chính cũng khiến việc giám sát, tái cơ cấu TTTC càng trở nên khó khăn.

Dưới đây phân tích sâu các bất cập, hạn chế trong giám sát theo từng lĩnh vực tài chính.

## **4.2 Bất cập, yếu kém của giám sát từng thị trường cấu thành**

### **4.2.1 Thị trường tín dụng ngân hàng**

Đến nay, năng lực giám sát, quản trị ngân hàng nhìn chung còn hạn chế, chưa theo kịp sự phát triển năng động của thị trường, chủ yếu dựa trên giám sát tuân thủ và chưa coi trọng giám sát dựa trên rủi ro. Công tác thanh tra, giám sát an toàn (cả vi mô lẫn vĩ mô) chưa đáp ứng được yêu cầu của bối cảnh mới. Hoạt động kiểm tra tại chỗ của NHNN gặp khó khăn vì hạn chế về số lượng cũng như chất lượng nguồn nhân lực, trong khi đó, giám sát từ xa còn bất cập trong việc tổng hợp, thu thập và xử lý thông tin, đặc biệt trong bối cảnh các chuẩn mực quốc tế về kế toán, kiểm toán chưa được áp dụng rộng rãi, nhất quán và thiếu



hiệu lực cao. Công tác giám sát tín dụng chưa bao quát hết toàn bộ các định chế tài chính có liên quan đến hoạt động tín dụng do thiếu sự phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan quản lý nhà nước và do mô hình quản lý hệ thống tài chính hiện tại về thực chất là quản lý theo định chế. Trong khi đó, các thông lệ, chuẩn mực quốc tế mới được áp dụng, nên chưa thật sự hiệu quả và có hiệu lực cao. Đến nay, trình độ quản trị ngân hàng vẫn chưa đáp ứng đầy đủ các chuẩn mực quốc tế như CAMELS và BASEL (tính đến năm 2010, Việt Nam mới chỉ đáp ứng được 6 trong tổng số 25 nguyên tắc giám sát của Basel)

*Nguyên nhân của tình trạng trên xuất phát từ phía NHNN và các NHTM.*

Đến nay, nội dung giám sát của NHNN chưa đầy đủ và toàn diện, chưa đề cập đến hoạt động quản trị rủi ro trong nội bộ các ngân hàng cũng như việc đánh giá chiến lược quản trị rủi ro của các ngân hàng. Tính chưa toàn diện do các nội dung giám sát chưa được tổng hợp và đánh giá tổng thể đối với toàn hệ thống ngân hàng. Phương pháp giám sát hiện hành còn chưa thực sự rõ ràng và thiếu hiệu quả trong bối cảnh hệ thống ngân hàng phát triển ngày càng tinh vi, phát triển cả về số lượng, quy mô và loại hình hoạt động.

Quy trình giám sát của NHNN chưa thực sự thống nhất, chưa tạo được sự phối hợp giữa công tác giám sát từ xa và thanh tra tại chỗ. Các bước trong quy trình vẫn chỉ chú trọng đến hoạt động thanh tra tại chỗ và cụ thể đối với các NHTM mà chưa xây dựng được các báo cáo tổng thể mang tính cảnh báo trong hoạt động của NHTM. Hoạt động kiểm tra tại chỗ của NHNN gặp khó khăn vì hạn chế về số lượng cũng như chất lượng nguồn nhân lực. Giám sát từ xa còn bất cập trong việc tổng hợp, thu thập và xử lý thông tin, đặc biệt trong bối cảnh các chuẩn mực quốc tế về kế toán, kiểm toán chưa được áp dụng rộng rãi, nhất quán và thiếu hiệu lực cao. Đặc biệt, giám sát từ xa chưa thực sự có tác dụng phân tích định hướng và chỉ điểm cho thanh tra tại chỗ.

#### **4.2.2 Thị trường chứng khoán**

Nhìn chung, công tác giám sát TTCK của Ban Giám sát TTCK chỉ bắt đầu đổi mới từ năm 2008, do vậy, đội ngũ cán bộ giám sát còn chưa đủ kinh nghiệm, kỹ năng, trình độ giám sát; thiếu các phương tiện kỹ thuật hiện đại để phục vụ cho chức năng giám sát. Trên thực tế, việc giám sát chủ yếu dựa trên những báo cáo định kỳ và bất thường của SGĐCK chứ chưa dựa trên những tiêu chí giám sát cụ thể, do vậy, chỉ phát hiện những vi phạm đơn giản, dễ thấy như vi phạm chế độ công bố thông tin, vi phạm quy chế giao dịch của SGĐCK. Các hệ thống giám sát tại các TTGDCK đã được lắp đặt, tuy vậy, vận hành thiếu hiệu quả, không cung cấp được những cảnh báo về giao dịch bất thường.

Điều đáng lưu ý là việc thanh tra và xử lý những vụ việc nghiêm trọng như giao dịch nội gián, thao túng thị trường chủ yếu xuất phát từ các khiếu kiện và khiếu nại..

Giám sát tài khoản khách hàng vẫn còn bất cập. Cho đến nay, chỉ phần lớn (chứ không phải tất cả) công ty chứng khoán phân tách được tài khoản tổng mà chưa tách được tài khoản của từng nhà đầu tư nhỏ lẻ với tài khoản công ty chứng khoán.

Cuối cùng, chế tài xử phạt rất yếu kém, hiệu lực thi thấp khiến tình trạng vi phạm các quy định trên thị trường chứng khoán không được xử lý nghiêm, làm giảm mạnh lòng tin của các nhà đầu tư trên thị trường.

## **5. Một số định hướng tái cơ cấu hệ thống giám sát tài chính Việt Nam trong thời gian tới**

Từ cuối năm 2011, Ngân hàng Nhà nước đã xây dựng và được Chính phủ phê duyệt Đề án Tái cơ cấu hệ thống ngân hàng (Ban hành kèm theo Quyết định số 254/QĐ-TTg 01/03/2012 của Thủ tướng Chính phủ), với một số nội dung đã và đang được thực hiện (ví dụ: tiến hành phân loại tổ chức tín dụng thành 4 nhóm và các ấn định các hạn mức tín dụng tương ứng, hỗ trợ thực hiện 3 ngân hàng sáp nhập). Bộ Tài chính cũng đang hoàn thiện Đề án Tái cấu trúc thị trường chứng khoán (Thủ tướng đã ban hành Chỉ thị 08/CT-TTG về việc thúc đẩy hoạt động và tăng cường công tác quản lý, giám sát thị trường chứng khoán và Quyết định QĐ 252/QĐ-TTg Phê duyệt Chiến lược phát triển TTCK Việt Nam giai đoạn 2011-2020).

Định hướng tái cơ cấu hệ thống tài chính trong dài hạn là phải nỗ lực xây dựng một TTTC phát triển cân đối hơn, với vai trò của TTCK cần được nâng lên rất nhiều trong huy động vốn đầu tư dài hạn để giảm thiểu các rủi ro trên TTTC cũng như các bất ổn vĩ mô trong nền kinh tế. Để làm được điều này, kinh nghiệm quốc tế cho thấy cần hướng tới bảo vệ lợi ích của các nhà đầu tư, nhất là đầu tư nhỏ. Một điều kiện tiên quyết nữa là khung pháp lý và chế tài hữu hiệu về công khai minh bạch, kỷ luật thị trường, quản trị công ty cần được kiên định hoàn thiện và thực thi. Dưới đây là một vài định hướng chính tái cơ cấu hệ thống giám sát.

*Một là, đổi mới mô hình và cách thức giám sát thị trường tài chính để nâng cao hiệu quả giám sát tài chính.* Trong dài hạn, cần chuyển từ mô hình giám sát theo định chế/chuyên ngành hiện nay sang mô hình giám sát hợp nhất (trước mắt có thể hợp nhất một phần rồi sau đó hợp nhất toàn bộ (xem phần trước). Để làm tốt những yêu cầu này, trong 5-10 năm tới, Việt Nam cần phân định rõ, tăng cường chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan quản lý, nhất là đổi

với NHNN, UBCKNN/Bộ Tài chính. NHNN cần có mức độ độc lập hơn nữa trong xây dựng và thực thi chính sách tiền tệ - ngân hàng; đặc biệt, cần tăng cường hiệu lực sự phối hợp giữa các cơ quan quản lý cũng như nâng cao hơn nữa vị trí pháp lý cho Ủy ban Giám sát tài chính quốc gia. Sau năm 2020, có thể từng bước áp dụng mô hình giám sát hợp nhất một phần rồi tiến hợp nhất giám sát toàn bộ hệ thống tài chính, tùy thuộc trình độ phát triển của HTTC và thể chế chính trị Việt Nam.

*Hai là, xây dựng các quy định, tiêu chí định lượng giám sát an toàn hoạt động các TĐTC.* Trong ngắn và trung hạn, cần thể chế hóa khung pháp lý và chính sách giám sát TĐTC; đặc biệt, cần xây dựng các chế định, tiêu chí phân loại và giám sát các tập đoàn tài chính; xây dựng hệ thống chỉ tiêu giới hạn tín dụng, chỉ tiêu đánh giá hệ số an toàn vốn tối thiểu (vốn pháp định), và vốn bổ sung đối với tập đoàn toàn chính (ví dụ, quy định về vốn tối thiểu (an toàn vốn) theo 3 phương pháp như: Phương pháp hợp nhất kế toán, Phương pháp khấu trừ và gộp; và Phương pháp giảm giá trị kế toán và/hoặc yêu cầu).<sup>5</sup> Cần bảo đảm nguyên tắc cơ bản là thực hiện giám sát chặt chẽ song không bóp nghẹt tính năng động, sáng tạo của các tổ chức tài chính.

*Ba là, đổi mới cách thức giám sát thông qua áp dụng các công cụ giám sát mới.* Đổi mới cách thức giám sát cũng là đường hướng quan trọng trong bối cảnh mới. Trước hết, nâng cao hiệu quả và hiệu lực giám sát chuyên ngành, tăng cường hiệu lực giám sát tuân thủ, đồng thời chuyển dần sang giám sát dựa trên rủi ro thông qua việc thu hẹp các chuẩn mực trong nước với quốc tế (hoàn tất Basel II, tiến tới Basel III) cho các ngân hàng, công ty bảo hiểm; nhanh chóng xây dựng và áp dụng các chỉ tiêu giám sát và ngưỡng cảnh báo an toàn vĩ mô, các mô hình định lượng (như EWS, ST, VaR).<sup>6</sup>

*Bốn là, nâng cao năng lực hệ thống hạ tầng công nghệ giám sát và năng lực của bộ máy nhân lực giám sát* thông qua việc xây dựng cơ sở dữ liệu đầy đủ, nhất quán và áp dụng công nghệ giám sát hiện đại (ít nhất là phải có hệ thống thông tin quản lý (MIS) để cập nhật thông tin từ cơ sở được giám sát đến cơ quan giám sát một cách nhanh chóng, kịp thời và đưa ra các dự báo kịp thời, chính xác), và nâng cao năng lực phân tích chính sách và dự báo tài chính vĩ mô của các cán bộ giám sát. Đây là những điều kiện cần thiết để nâng cao năng lực giám sát an toàn vĩ mô và giám sát dựa trên rủi ro.

---

<sup>5</sup> Chi tiết xem Võ Trí Thành và Lê Xuân Sang (2012).

<sup>6</sup> Chi tiết xem Võ Trí Thành và Lê Xuân Sang, 2012).

Năm là, kiên định áp dụng rộng rãi chuẩn mực quốc tế và bảo đảm tính trung thực, hiệu lực, chế tài thực thi cao trong áp dụng các chuẩn mực kế toán, kiểm toán quốc tế, báo cáo tài chính quốc tế và hệ thống thống kê, định giá tài sản doanh nghiệp. Kinh nghiệm Trung Quốc trong xử lý vấn đề này là rất đáng tham khảo. Tiếp tục hoàn thiện quy chế kiểm toán độc lập đối với các TCTD cho phù hợp với thực tiễn Việt Nam và thông lệ quốc tế. Tiếp tục hoàn thiện tổ chức bộ máy, hoạt động của cơ quan kiểm toán nội bộ và hệ thống kiểm soát nội bộ; xây dựng, củng cố và phát triển các tổ chức xếp hạng tín nhiệm trong nước (hiện đã có 3 tổ chức) có năng lực, uy tín chuyên môn cao; đảm bảo bình đẳng tương đối trong tiếp cận thông tin cho các doanh nghiệp thuộc các thành phần sở hữu khác nhau để đảm bảo xây dựng được các công ty chuyên nghiệp và bình đẳng cạnh tranh.

#### **Tài liệu tham khảo**

- Chỉ thị 08/CT-TTG thúc đẩy hoạt động và tăng cường công tác quản lý, giám sát thị trường chứng khoán.
- Đề án “Cơ cấu lại hệ thống các tổ chức tín dụng giai đoạn 2011- 2015 (Ban hành kèm theo Quyết định số 254/QĐ-TTg ngày 01 tháng 3 năm 2012 của Thủ tướng Chính phủ.)
- Nguyễn Xuân Trình, Võ Trí Thành, Lê Xuân Sang (đồng chủ biên) (2010), *Thị trường tài chính Việt Nam: Cải cách, phát triển và tầm nhìn 2020*, Nhà xuất bản Tài chính, Hà Nội.
- Tô Ngọc Hưng (2010), “*Hoàn thiện hệ thống giám sát tài chính ở Việt Nam*”, Đề tài cấp nhà nước KX.01.14/06-10.
- Võ Trí Thành, Lê Xuân Sang (đồng chủ biên) (2012), *Các chỉ tiêu giám sát tài chính*, Ủy ban Tài chính và Ngân sách của Quốc hội – UNDP Việt Nam, Hà Nội.
- World Economic Forum (2011), *The Financial Development Report 2011*, Washington DC, 2011.