



XU HƯỚNG CẢI CÁCH HỆ THỐNG GIÁM SÁT TÀI CHÍNH TRÊN THẾ GIỚI

TS. LÊ THỊ THÙY VÂN - Viện Chiến lược và Chính sách Tài chính

Mô hình quản lý và giám sát hệ thống tài chính trên thế giới đã có những thay đổi đáng kể qua nhiều thập niên, đặc biệt là sau cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2008. Những rủi ro mới phát sinh đã đặt ra yêu cầu hoàn thiện các chuẩn mực, phương thức giám sát hệ thống tài chính theo hướng tăng cường giám sát thận trọng vì mô, nâng cao năng lực thể chế của hệ thống giám sát nhằm đảm bảo tính ổn định và sức chịu đựng của hệ thống trước các cú sốc.

Xu hướng lựa chọn và điều chỉnh mô hình giám sát

Cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2008 đã làm bộc lộ những yếu kém trong hệ thống giám sát tài chính thế giới, khi mô hình quản lý và giám sát tài chính không theo kịp sự phát triển và đòi hỏi của hệ thống tài chính. Do vậy, sau khủng hoảng tài chính này, các nền kinh tế lớn đã tích cực cải cách hệ thống giám sát tài chính nhằm tăng cường hiệu quả giám sát, kịp thời phát hiện rủi ro và ngăn ngừa việc tái diễn khủng hoảng trong tương lai.

Giám sát tài chính hợp nhất là mô hình được nhiều nước hướng đến nhiều hơn trong số 4 mô hình giám sát (giám sát theo định chế, giám sát theo chức năng, giám sát hợp nhất, giám sát lưỡng định), với tỷ lệ các nước lựa chọn mô hình này tăng từ 20% vào năm 1996 lên 31% (năm 2011). Số nước lựa chọn mô hình cũng tăng từ 13 nước (năm 1996) lên 36 nước vào năm 2006, 42 nước (năm 2009) và lên 55 nước (năm 2012). Trong đó, các nước tiêu biểu cho lựa chọn mô hình này là: Đức, Thụy Điển, Đan Mạch, Canada, Na Uy, Anh (từ năm 1997 đến tháng 3/2013), Ba Lan (từ năm 1997), Hàn Quốc (từ năm 1999), Hungary (từ năm 2000).

Các nguyên nhân cơ bản lý giải cho xu hướng này là: (i) Kịp thời phản ánh sự phát triển của hệ thống tài chính cũng như hoạt động kinh doanh của các định chế tài chính; (ii) Nâng cao hiệu quả giám sát trong bối cảnh các tập đoàn tài chính được thành lập ngày càng nhiều; (iii) Mô hình giám sát phân tán không thể ứng phó kịp thời và hiệu quả trước những tác động tiêu cực từ các cú sốc bên ngoài đến khu vực tài chính trong nước.

Hai là, mặc dù mô hình giám sát hợp nhất vẫn được nhiều nước lựa chọn nhưng sau cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu, ghi nhận ở một số quốc gia (tiêu biểu là Vương quốc Anh) cho thấy, mô hình này vẫn còn hạn chế trong vấn đề phối hợp giám sát và chia sẻ thông tin. Cơ chế hoạt động của Cơ quan giám sát dịch vụ tài chính (FSA) của Anh thể hiện sự thiếu hiệu quả khi cơ quan này đã thất bại trong việc ngăn chặn sự bùng nổ hoạt động cho vay và hậu quả vỡ nợ sau đó, cũng như thất bại trong việc ngăn chặn hoạt động kinh doanh đầy rủi ro của các ngân hàng, dẫn tới sự sụp đổ của nhiều ngân hàng lớn (như Northern Rock, Royal Bank of Scotland, Lloyds...) và buộc phải nhờ đến các khoản cứu trợ từ chính phủ. Chính vì vậy, từ tháng 4/2013, nước Anh đã chuyển từ mô hình giám sát hợp nhất sang mô hình giám sát lưỡng định.

Mô hình giám sát lưỡng định được xây dựng trên nguyên tắc giám sát theo 2 mục tiêu quan trọng là giám sát an toàn và giám sát hành vi giao dịch. Mô hình giám sát này hiện được áp dụng thành công ở 7 nước gồm: Hà Lan, Úc, Thổ Nhĩ Kỳ, Dominica, Latvia, Liechtenstein và Anh. Với việc chuyển đổi sang mô hình giám sát lưỡng định, kể từ 1/4/2013, Cơ quan giám sát dịch vụ tài chính (FSA) của Anh được giải thể, Chính phủ Anh đã chuyển các chức năng của FSA sang cho Cơ quan hoạt động tài chính (Financial Conduct Authority - FCA) và Cơ quan quản lý thận trọng (Prudential Regulation Agency - PRA). PRA sẽ chịu trách nhiệm quản lý các ngân hàng, công ty bảo hiểm và các công ty đầu tư đa ngành bằng việc ban hành các quy định về an toàn. FCA sẽ đảm nhận chức

BẢNG 1: LỘ TRÌNH THỰC HIỆN CÁC QUY ĐỊNH CỦA BASEL III

Chỉ tiêu	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Tỷ lệ vốn chủ sở hữu tối thiểu (%)	3,5	4,0	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
Vốn đệm dự phòng (%)				0,625	1,25	1,875	2,5
Vốn chủ sở hữu tối thiểu + vốn đệm dự phòng (%)	3,5	4,0	4,5	5,125	5,76	6,375	7
Loại trừ khỏi vốn chủ sở hữu các khoản vốn không đủ tiêu chuẩn		20%	40%	60%	80%	100%	100%
Tỷ lệ vốn cấp 1 tối thiểu (%)	4,5	5,5	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0
Tỷ lệ tổng vốn tối thiểu (%)	8,0	8,0	8,0	8,0	8,0	8,0	8,0
Tổng vốn tối thiểu + vốn đệm dự phòng bắt buộc (%)	8,0	8,0	8,0	8,625	9,125	9,875	10,5
Loại trừ khỏi vốn cấp 1 và cấp 2 các khoản không đủ tiêu chuẩn	Thực hiện từ năm 2013 với lộ trình 10 năm						
Vốn dự phòng chống hiệu ứng chu kỳ	Từ 0% đến 2,5% tùy theo bối cảnh cụ thể ở từng quốc gia						

Nguồn: <http://www.basel-ni-accord.com>

năng của một cơ quan giám sát, bảo đảm điều tiết thị trường tài chính Anh theo hướng ổn định và có lợi cho người sử dụng dịch vụ tài chính cũng như các thành viên tham gia thị trường.

Vai trò giám sát của các ngân hàng trung ương (NHTW) được chú trọng và tăng cường hơn sau khủng hoảng. Sau khi chuyển đổi sang mô hình lưỡng đảng, cùng với việc chuyển đổi các chức năng của FSA sang cho FCA và PRA, giám sát an toàn cũng được chuyển về cho NHTW Anh phụ trách. Tại liên minh châu Âu (EU), kể từ ngày 13/12/2012, các ngân hàng có quy mô lớn với tổng tài sản trên 30 tỷ Euro và được chính quyền quốc gia thành viên coi là quan trọng đối với nền kinh tế sẽ chịu sự giám sát của NHTW châu Âu (ECB).

Xu hướng tăng cường các chuẩn mực giám sát

Sau khủng hoảng tài chính năm 2008, xu hướng chung trên thế giới là tăng cường các chuẩn mực giám sát theo hướng đảm bảo an toàn, lành mạnh tài chính của các định chế tài chính. Với việc nâng cao các chuẩn mực an toàn này, hệ thống giám sát tài chính của các nước sẽ được cải cách theo hướng tăng cường khả năng chống đỡ của hệ thống tài chính trước các “ cú sốc ” từ bên ngoài.

Các chuẩn mực giám sát hệ thống tài chính tiếp tục phát triển dựa trên các chuẩn mực quốc tế được khuyến nghị bởi các tổ chức quốc tế như: Ủy ban Basel của Ngân hàng Thanh toán quốc tế (BIS) với các nguyên tắc về giám sát ngân hàng; Ủy ban Chứng khoán quốc tế (IOSCO) với các nguyên tắc về giám sát chứng khoán; và Hiệp hội Cơ quan giám sát Bảo hiểm quốc tế (IAIS) với các nguyên tắc về giám sát bảo hiểm. Trong đó, hiện nay, các chuẩn mực giám sát hệ thống ngân hàng được đặc biệt chú trọng tăng cường mạnh mẽ hơn khi cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu 2008 đã cho thấy những tổn thương của hệ

thống tài chính xuất phát chủ yếu từ những yếu kém trong hệ thống ngân hàng cũng như sự buông lỏng trong quản lý giám sát hệ thống ngân hàng. Chính vì vậy, Ủy ban Basel cùng các nhà lãnh đạo của các nước G20 đã thống nhất áp dụng Basel III từ tháng 1/2013 với những quy định mới về khái niệm và các tiêu chuẩn tối thiểu cao hơn cùng với phương pháp giám sát an toàn vi mô hiệu quả hơn, theo lộ trình từ 2013 đến 2019.

Nhằm đảm bảo an toàn về vốn (với 3 trụ cột chính: dự phòng rủi ro; quản lý và giám sát rủi ro; kỷ luật thị trường) và an toàn thanh khoản, Basel III tăng cường các chuẩn mực giám sát theo các hướng sau: (i) Nâng cao chất lượng vốn nhằm giúp các ngân hàng có khả năng bù đắp các khoản lỗ tốt hơn, từ đó tăng khả năng chống đỡ tốt hơn trước các cú sốc; (ii) Yêu cầu các ngân hàng bổ sung thêm vốn, theo đó, tỷ lệ an toàn vốn tối thiểu vẫn là 8% nhưng tỷ lệ của loại vốn có chất lượng cao được nâng lên (tỷ lệ vốn cấp 1 tăng từ 4% lên 6%, tỷ lệ vốn của cổ đông thường cũng được tăng từ 2% lên 4,5%); (iii) Quy định về tiêu chuẩn thanh khoản cũng yêu cầu các ngân hàng nắm giữ các tài sản có tính thanh khoản cao và có chất lượng cao để đáp ứng nhu cầu chi trả và thanh toán trong những trường hợp khó khăn.

Điều chỉnh phương thức giám sát

Những bất cập trong giám sát tài chính, đặc biệt ở cấp độ giám sát an toàn vi mô liên quan đến toàn bộ hệ thống tài chính đã bộc lộ rõ hơn trong cuộc khủng hoảng tài chính 2008. Hệ thống điều tiết, giám sát tại nhiều quốc gia đã không thể phát hiện kịp thời cũng như xử lý khủng hoảng cho thấy việc ổn định và đảm bảo an toàn tài chính không thể chỉ đơn thuần dựa vào giám sát tài chính đơn lẻ. Chính vì vậy, phương thức giám sát được điều chỉnh theo hướng tăng cường vai trò của giám sát thận trọng vi mô đối với hệ thống tài chính.

Nhìn chung, mục tiêu cụ thể của giám sát thận trọng ví mô là hạn chế những rủi ro mang tính hệ thống và giảm bớt chi phí của những cuộc khủng hoảng, từ đó ngăn chặn nguy cơ đổ vỡ hệ thống tài chính. Nếu như trước khủng hoảng tài chính toàn cầu, các chính sách vĩ mô (tiền tệ và tài khóa) hướng đến mục tiêu ổn định giá cả và ổn định kinh tế vẫn còn được sử dụng tách biệt với chính sách thận trọng ví mô nhằm mục tiêu quản trị các rủi ro đặc thù thì sau khủng hoảng, mô hình này đã có sự thay đổi. Theo đó, hiện nay, khuôn khổ giám sát đã được hoàn thiện theo hướng bổ sung chính sách thận trọng ví mô bên cạnh 2 cột trụ cũ là chính sách vĩ mô và chính sách thận trọng vĩ mô. Sự phối hợp cả ba cột trụ này nhằm hướng tới đảm bảo an toàn vĩ mô đối với hệ thống tài chính, đảm bảo đồng thời được mục tiêu ổn định tài chính và ổn định giá cả.

Cùng với việc tăng cường giám sát thận trọng vĩ mô, sự phối kết hợp giữa NHTW với các cơ quan giám sát trong quá trình thực hiện ổn định tài chính cũng được tăng cường. Một số nền kinh tế như Mỹ, Anh và Khu vực đồng Euro đang chuyển hướng sang kiểu sắp xếp mới nhằm phối hợp tốt hơn giữa các cơ quan điều tiết quản lý tài chính. Theo đó, các NHTW được giao nhiệm vụ ổn định tài chính trên cơ sở xem xét những thuận lợi về mặt thông tin của các ngân hàng này về tính năng động của hệ thống tài chính. Tiêu biểu: (i) Mỹ thông qua Đạo luật Dodd- Frank (tháng 7/2010) và thành lập Hội đồng giám sát ổn định tài chính (FSOC) nhằm tăng cường giám sát và giải quyết vấn đề rủi ro hệ thống đối với khu vực tài chính ngân hàng; (ii) Anh thành lập Hội đồng chính sách tài chính (FPC) năm 2011 trực thuộc NHTW Anh với mục đích nhận diện và đánh giá các rủi ro hệ thống có thể xảy ra, gây tổn thương cho hệ thống tài chính quốc gia sau khủng hoảng; (iii) EU: Ủy ban rủi ro hệ thống khu vực châu Âu (ESRB) đã được thành lập vào năm 2009 nhằm ngăn ngừa các rủi ro hệ thống và đảm bảo sự ổn định của thị trường tài chính châu Âu. ESRB phối hợp cùng 3 cơ quan giám sát chuyên ngành (ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm và các quỹ hưu trí) để hoàn thiện hệ thống giám sát tài chính.

Phát triển cơ chế giám sát các tập đoàn tài chính

Vấn đề phát triển cơ chế giám sát các tập đoàn tài chính được đặt ra trong bối cảnh các tập đoàn tài chính được thành lập ngày càng nhiều làm cho việc phân định chức năng nhiệm vụ giữa các cơ quan quản lý và giám sát trên thị trường tài chính trở nên phức tạp hơn. Trong đó, một số vấn đề cốt yếu bao gồm: (i) Căn cứ trọng tâm để phối hợp giữa các cơ quan quản lý và giám sát, nhằm đảm bảo giám sát chặt chẽ và

toàn diện hoạt động của cả tập đoàn, từ đó giúp các cơ quan giám sát đánh giá đúng và kịp thời các loại rủi ro của tập đoàn (kinh nghiệm Trung Quốc, Brazil); (ii) xem xét giám sát tập trung vào công ty mẹ để đánh giá mức độ an toàn vốn, từ đó giúp các cơ quan giám sát khắc phục được khó khăn trong việc xác định mức độ đủ vốn của tập đoàn tài chính do yêu cầu của các cơ quan giám sát về mức an toàn vốn đối với các ngân hàng, công ty chứng khoán và bảo hiểm là khác nhau; (iii) đảm bảo sự minh bạch về cơ cấu quản lý và pháp lý nhằm giúp cơ quan giám sát có thể đánh giá đúng về toàn bộ rủi ro mà tập đoàn đó phải đối mặt hoặc rủi ro do các công ty thành viên khác gây ra đối với công ty được giám sát.

Hàm ý chính sách cho Việt Nam

Một là, không thể khẳng định mô hình nào là tối ưu vì sự phù hợp trong lựa chọn mô hình của từng nước sẽ còn tùy thuộc vào sự phát triển của thị trường tài chính, thể chế chính trị và đặc trưng của nền kinh tế. Tuy nhiên, dù lựa chọn mô hình nào, các nước cũng đều cần xem xét đảm bảo được 3 mục tiêu cơ bản của một mô hình giám sát: (i) Đảm bảo sự ổn định và lành mạnh của các định chế tài chính; (ii) Đảm bảo tính công bằng và hiệu quả của thị trường; (iii) Bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người tiêu dùng.

Đối với Việt Nam, hệ thống cơ quan giám sát tài chính được đặc trưng bởi cấu trúc phân tán, tương ứng mỗi lĩnh vực của thị trường có hệ thống luật pháp riêng điều chỉnh và cơ quan giám sát riêng biệt (Ngân hàng Nhà nước, Bộ Tài chính, Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam, Ủy ban Giám sát Tài chính Quốc gia). Việc áp dụng mô hình giám sát hợp nhất có thể giúp khắc phục được những hạn chế của mô hình giám sát riêng lẻ khi thị trường tài chính phát triển với việc hình thành nhiều định chế trung gian tài chính cũng như các tập đoàn tài chính – ngân hàng. Tuy nhiên, nếu áp dụng mô hình giám sát hợp nhất cần xem xét kết hợp với các yếu tố sau: (i) thị trường tài chính phát triển mạnh với độ mở cao hơn; (ii) xây dựng được một cơ chế hữu hiệu để phối hợp giữa NHTW, Bộ Tài chính và Cơ quan giám sát thống nhất; (iii) Đảm bảo được tính độc lập của cơ quan giám sát.

Hai là, tăng cường các chuẩn mực giám sát an toàn hệ thống tài chính (đặc biệt là hệ thống ngân hàng) là yêu cầu cấp thiết đặt ra cho các nước sau khủng hoảng, trong đó có Việt Nam. Tuy nhiên, đối với một nước có hệ thống tài chính còn đang ở giai đoạn phát triển ban đầu như Việt Nam, việc áp dụng các tiêu chuẩn của Basel III sẽ gặp nhiều trở ngại (ngoại trừ quy định về vốn tối thiểu đã được đáp ứng), nhất là các yêu cầu về tăng cường dự phòng rủi ro vốn và thanh khoản. Mặt

BẢNG 2: TĂNG CƯỜNG GIÁM SÁT THẬN TRỌNG VĨ MÔ TẠI MỘT SỐ NƯỚC SAU KHỦNG HOẢNG

	Ủy ban giám sát ổn định tài chính, FSOC (Mỹ, 2010)	Ủy ban Chính sách tài chính, FPC (Anh, 2011)	Hội đồng kiểm soát rủi ro hệ thống châu Âu, ESRB (EU, 2009)
Chức năng	- Xác định và xử lý những rủi ro mang tính hệ thống từ đó đảm bảo ổn định tổng thể hệ thống tài chính - Tăng cường kỷ luật thị trường	- Nhận diện và đánh giá các rủi ro hệ thống có thể xảy ra, gây tổn thương cho hệ thống tài chính quốc gia. - Ứng phó với các rủi ro hệ thống	- Ngăn ngừa các rủi ro hệ thống đối với hệ thống tài chính của khu vực. - Đảm bảo sự ổn định và hạn chế sự biến động của thị trường tài chính
Công cụ	- Có thể phối hợp cùng với Cục dự trữ liên bang Mỹ (FED) trong việc yêu cầu các ngân hàng "có nhiều khả năng phá sản" áp dụng các giới hạn nghiêm ngặt về vốn và đòn bẩy - Thiết lập các tổ chức tài chính phi ngân sách có liên quan và hệ thống phụ trợ cho thị trường tài chính - Bảo cáo lên Quốc hội những "lỗ hổng" quản lý.	- Đưa ra chỉ dẫn và khuyến nghị về các vấn đề liên quan đến giám sát rủi ro trong hệ thống tài chính và các tổ chức tài chính. - Yêu cầu các cơ quan quản lý an toàn vĩ mô thực hiện các chính sách đặc biệt nhằm đảm bảo an toàn tài chính của hệ thống.	- Cảnh báo rủi ro hệ thống và đưa ra các đề xuất không bắt buộc cho các nước thành viên EU. - Phân tích và đưa ra những khuyến nghị cho ngân hàng trung ương.
Phạm vi ảnh hưởng	Có thể nhận diện khách quan rủi ro với tư cách là cơ quan quản lý riêng biệt.	Có thể kiểm soát sâu rộng hơn đối với hoạt động của hệ thống tài chính	Có thể đưa các tổ chức vào hệ thống đánh giá rủi ro hệ thống của EU và giám sát an toàn vĩ mô thận trọng.

Nguồn: Tổng hợp từ FSOC, FPC và ESRB

dù vậy, trước xu thế hội nhập và mở cửa thị trường dịch vụ tài chính – ngân hàng với nhiều loại hình dịch vụ ngân hàng mới, việc từng bước áp dụng các chuẩn mực Basel II và III tại Việt Nam là yêu cầu cấp thiết nhằm tăng cường năng lực hoạt động, giảm thiểu rủi ro đối với hệ thống ngân hàng thương mại nói riêng và hệ thống tài chính nói chung. Đối với giám sát chứng khoán và bảo hiểm, trong quá trình hoàn thiện cơ chế giám sát và áp dụng các tiêu chí, chuẩn mực giám sát thị trường chứng khoán, thị trường bảo hiểm cần thực hiện theo nguyên tắc tôn trọng các quy luật thị trường, hạn chế can thiệp hành chính, đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất, minh bạch, ổn định và phù hợp với các thông lệ quốc tế.

Ba là, giám sát thận trọng vĩ mô đối với hệ thống tài chính yêu cầu cần phải có được sự chia sẻ thông tin và phối hợp hành động giữa các cơ quan giám sát trong thị trường tài chính, đặc biệt khi xảy ra khủng hoảng. Đối với Việt Nam, hệ thống giám sát tài chính mới chủ yếu tập trung vào công tác giám sát an toàn vĩ mô, do đó, khó có thể ngăn ngừa được những rủi ro hệ thống phát sinh từ sự bất ổn kinh tế vĩ mô cũng như từ các cú sốc bên ngoài. Do vậy, việc thiết lập một cơ chế giám sát an toàn vĩ mô thị trường tài chính nhằm mục tiêu ngăn ngừa kịp thời các rủi ro hệ thống và xử lý có hiệu quả các tác động, ảnh hưởng tiêu cực từ các cuộc khủng hoảng tài chính là thực sự cần thiết đối với Việt Nam.

Bốn là, cùng với việc lựa chọn mô hình, công tác giám sát các tập đoàn tài chính ngân hàng của Việt Nam cũng đặt ra nhiều vấn đề cần xem xét, đặc biệt

trong bối cảnh các sản phẩm liên kết xuất hiện ngày càng nhiều cùng với sự mở rộng lĩnh vực kinh doanh của các công ty, tập đoàn.

Với mô hình giám sát phân tán như của Việt Nam, việc giám sát tập đoàn tài chính sẽ phức tạp hơn bởi một tập đoàn có thể do nhiều cơ quan quản lý (Ngân hàng Nhà nước, Ủy ban chứng khoán Nhà nước, Cục quản lý và giám sát bảo hiểm) cùng giám sát. Chính các hoạt động đa lĩnh vực như trên đã đặt ra nhiều vấn đề cần xem xét đối với công tác thanh tra, giám sát các tập đoàn tài chính – ngân hàng. Trong đó, các vấn đề cần chú ý đó là: (i) Tăng cường cơ chế phối hợp giữa các cơ quan quản lý, giám sát, (ii) Đảm bảo mức vốn an toàn của cả tập đoàn trên cơ sở báo cáo tài chính hợp nhất; (iii) Đảm bảo tính minh bạch thông tin và tăng cường hiệu quả giám sát rủi ro.

Tài liệu tham khảo:

1. BIS (2013), "International regulatory framework for banks (Basel III)";
2. Daniel Zubwebuhler (2013), "Recommendations for Financial Supervisory Architecture in Vietnam"; KPMG;
3. Gabriele Galati & Rikhsild Moessner (2011), "Macprudential policy – a literature review";
4. Brouwer, H (2010), "Challenges in the design of macroprudential tools". January 2010;
5. Stefan Walter (2010), Secretary General, Basel committee on Banking Supervision, Basel 3 and Financial Stability, 11/2010;
6. Ủy ban Giám sát tài chính quốc gia (2013), "Cấu trúc giám sát tài chính Việt Nam – Thực trạng và khuyến nghị chính sách";
7. Vũ Như Thăng (2012), "Lựa chọn mô hình giám sát và vấn đề giám sát tập đoàn tài chính ngân hàng ở Việt Nam" Tạp chí Ngân hàng, Số tháng 9/2012.