

# KINH NGHIỆM XÂY DỰNG MÔ HÌNH GIÁM SÁT TÀI CHÍNH Ở MỘT SỐ QUỐC GIA TRÊN THẾ GIỚI VÀ BÀI HỌC CHO VIỆT NAM

● NGÔ THỊ HIỀN

## TÓM TẮT:

Giám sát tài chính là việc giám sát của các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền đối với hoạt động của thị trường tài chính (TTTC). Mô hình giám sát hệ thống tài chính (HTTC) là một cấu trúc có tính hệ thống bao gồm nhiều thành tố tương tác qua lại với nhau, hướng đến mục tiêu duy trì sự ổn định và phát triển của TTTC. Trong bài viết này, trên cơ sở nghiên cứu các mô hình giám sát tài chính ở một số quốc gia trên thế giới, tác giả rút ra bài học kinh nghiệm đối với Việt Nam nhằm xây dựng được một mô hình tài chính phù hợp nhất trong điều kiện phát triển hiện nay của nền kinh tế nói chung và của TTTC cũng như các định chế tài chính (ĐCTC) nói riêng.

**Từ khóa:** mô hình giám sát hệ thống tài chính, thị trường tài chính, tổ chức tài chính.

## 1. Kinh nghiệm xây dựng mô hình giám sát tài chính ở một số quốc gia trên thế giới

Tùy thuộc vào điều kiện, hoàn cảnh cụ thể và đặc biệt là mức độ phát triển của TTTC của mình mà mỗi quốc gia có sự lựa chọn mô hình phù hợp. Cụ thể, có một số mô hình giám sát sau đây.

### \* *Mô hình giám sát lưỡng đỉnh*

Mô hình này được áp dụng ở những thị trường có sự thống nhất cao. Áo và Đức là hai quốc gia áp dụng mô hình giám sát lưỡng đỉnh.

- Tại Áo, ngân hàng trung ương (NHTW) Áo (OeNB) và Cơ quan giám sát thị trường tài chính Áo (FMA) tham gia giám sát thị trường tài chính. Theo đó, OeNB chịu trách nhiệm giám sát an toàn vĩ mô và đảm bảo an toàn hệ thống ngân hàng, còn FMA giám sát hoạt động của cả 3 lĩnh vực là ngân hàng, chứng khoán và bảo hiểm. Riêng đối với lĩnh vực ngân hàng, FMA phối hợp với OeNB cùng giám sát (OeNB thanh tra tại chỗ và giám sát từ xa, FMA là đơn vị ra quyết định thanh tra, giao nhiệm

vụ thanh tra cho OeNB, tiến hành xử phạt hành chính). Hoạt động thanh tra tại chỗ, giám sát từ xa do OeNB chịu trách nhiệm bảo đảm mục tiêu liên kết chặt chẽ giữa giám sát vi mô và giám sát vĩ mô. Tuy nhiên, trong OeNB, 3 hoạt động này được phân tách độc lập do 3 đơn vị khác nhau đảm nhiệm (phòng giám sát từ xa - giám sát an toàn vi mô; phòng thanh tra tại chỗ; phòng phân tích, giám sát thị trường tài chính).

Vụ giám sát ngân hàng của FMA chịu trách nhiệm ban hành chính sách, cấp phép hoạt động và xử lý hành chính sau thanh tra. Hoạt động cấp phép và xử lý hành chính sau thanh tra được gắn liền với nhau thành một quy trình trong Phòng thuộc Vụ. Hoạt động ban hành chính sách thuộc phòng giám sát hợp nhất và tiêu chuẩn. Việc độc lập giữa bộ phận làm chính sách, với bộ phận cấp phép giúp tránh được tình trạng một cơ quan giám sát vừa thực hiện chức năng quản lý hoạt động kinh doanh (cấp phép, ban hành chính sách), vừa quản lý hoạt động

giám sát an toàn (giám sát vi mô và giám sát vĩ mô), làm giảm hiệu quả và không tạo được cơ chế độc lập cho hoạt động giám sát.

Đặc biệt, Phòng Giám sát và Thống kê tiền tệ - Vụ Thống kê (OeNB) có trách nhiệm thông báo cho FMA các hành vi vi phạm trong các yêu cầu báo cáo như không tuân thủ các yêu cầu tối thiểu hay vi phạm các quy định về tỷ lệ cho vay và FMA thành lập một bộ phận riêng để giám sát các tập đoàn tài chính (Vụ Giám sát tích hợp). Ngoài ra, trong Vụ Giám sát ngân hàng cũng có một phòng chịu trách nhiệm giám sát các tập đoàn tài chính ngân hàng.

- Tại Đức, các cơ quan tham gia giám sát thị trường tài chính bao gồm: Cơ quan giám sát của NHTW châu Âu (ECB); NHTW Liên bang Đức; Cục Giám sát dịch vụ tài chính Liên bang (BaFin). NHTW Liên bang Đức và BaFin là 2 cơ quan độc lập với Chính phủ, nhưng phụ thuộc vào ngân sách và phải báo cáo Bộ Tài chính. Đồng thời, cùng phối hợp thanh tra, giám sát ngân hàng (các tổ chức tín dụng) và là một phần của quá trình giám sát liên tục. Cơ chế phối hợp giữa NHTW Liên bang Đức, BaFin và quy trình thực hiện thanh tra, giám sát quy định tại Sổ tay hướng dẫn về thanh tra, giám sát ngân hàng như sau:

(i) Giám sát liên tục (Điều 2 - Sổ tay hướng dẫn): NHTW Liên bang Đức có trách nhiệm thực hiện giám sát liên tục căn cứ trên thông tin, dữ liệu thu thập được từ các Tổ chức tín dụng (TCTD); phân tích, đánh giá tình hình hoạt động, các rủi ro tiềm tàng của TCTD và xây dựng hồ sơ rủi ro của từng TCTD. Các kết quả này được chia sẻ cho BaFin để khai thác.

(ii) Xây dựng Kế hoạch thanh tra: Do NHTW Liên bang Đức đề xuất (ngày 31/10 hàng năm) trên cơ sở hồ sơ rủi ro của các TCTD và tầm quan trọng của TCTD đối với hệ thống.

(iii) Quyết định cuối cùng về Kế hoạch thanh tra thuộc về BaFin (ngày 15/12 hàng năm), BaFin phải hoàn thành việc phê duyệt kế hoạch thanh tra, trong đó có phân công trách nhiệm thực hiện thanh tra cụ thể giữa BaFin và NHTW Liên bang Đức. NHTW Liên bang Đức chủ yếu thực hiện thanh tra hoạt động nhằm đánh giá mức độ đủ vốn và quy trình quản lý rủi ro của TCTD.

(iv) Việc giám sát thực hiện các kiến nghị thanh

tra do NHTW Liên bang Đức thực hiện. BaFin có trách nhiệm ban hành các yêu cầu chỉnh sửa đối với các thiếu sót của TCTD được phát hiện trong các cuộc thanh tra tại chỗ. Việc theo dõi, giám sát thực hiện kiến nghị thanh tra thuộc trách nhiệm của NHTW Liên bang Đức theo quy trình giám sát ngân hàng liên tục.

#### **\* Mô hình giám sát chức năng**

Pháp và Ý là hai trong số các quốc gia áp dụng mô hình giám sát chức năng.

- Tại Pháp, NHTW Pháp và Cơ quan giám sát thận trọng (ACPR) cùng tham gia chia sẻ trách nhiệm giám sát ngân hàng và bảo hiểm, đảm bảo sự an toàn của hệ thống tài chính và bảo vệ khách hàng. Việc giám sát được xác định theo mô hình hoạt động kinh doanh của thực thể, theo đó phân ra hoạt động ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm và hưu trí. ACPR là cơ quan giám sát độc lập tương đối với NHTW Pháp, vì trên thực tế ngân sách hoạt động của ACPR do NHTW Pháp cấp và quyết định nhân sự. Ngoài ra, ngân sách của ACPR còn thu từ các khoản đóng góp cho chi phí giám sát (Tổng đốc NHTW Pháp là Giám đốc). ACPR được tổ chức thành 3 bộ phận (phòng giám sát, phòng giải pháp, phòng xử phạt) và 3 bộ phận hỗ trợ (ủy ban cố vấn, ủy ban khoa học và ủy ban kiểm toán).

- Tại Ý, hệ thống giám sát tài chính được cơ cấu theo hệ thống chức năng với 3 cơ quan chịu trách nhiệm giám sát theo từng lĩnh vực riêng (ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm) là NHTW Italy, ủy ban công ty và giao dịch chứng khoán, cơ quan quản lý bảo hiểm. Riêng lĩnh vực hưu trí có Cơ quan quản lý quỹ hưu trí.

#### **\* Mô hình giám sát thể chế**

Mô hình này được Thái Lan và Malaysia thực hiện.

- Tại Thái Lan, có 3 cơ quan tham gia giám sát thị trường tài chính (ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm) bao gồm: NHTW Thái Lan (BOT); Ủy ban Ngoại hối và Chứng khoán Thái Lan (SEC); Ủy ban Bảo hiểm (OIC). 3 cơ quan giám sát này có trách nhiệm trong việc giám sát, thanh tra hệ thống tài chính của Thái Lan: Các tổ chức lưu ký do Nhóm giám sát trực thuộc BOT giám sát; các tổ chức không lưu ký do SEC và OIC cùng giám sát. Ngân hàng Trung ương Thái Lan là cơ quan chịu trách nhiệm giám sát hệ thống ngân hàng thông

qua nhóm giám sát trực thuộc cơ cấu tổ chức của NHTW. Nhóm giám sát được tổ chức theo chiều ngang, trong đó quan trọng nhất là phòng thanh tra tại chỗ, phòng kiểm tra và giám sát các tổ chức tài chính chuyên ngành, phòng thị trường và bảo vệ khách hàng tài chính. BOT, SEC, OIC đều chịu sự giám sát và điều hành của Bộ Tài chính. Người đứng đầu 3 cơ quan này đều nằm trong Ban điều hành của Bộ Tài chính.

- Tại Malaysia, NHTW thực hiện chức năng giám sát hệ thống ngân hàng đảm bảo sự an toàn, vững mạnh của các định chế tài chính. Bộ trưởng Tài chính chịu trách nhiệm chung về cấp phép hoạt động của các ngân hàng, có quyền điều tra ngân hàng và tước giấy phép hoạt động trong một vài trường hợp. Hoạt động giám sát vi mô và thanh tra tại chỗ do cùng một bộ phận và cùng một cán bộ thực hiện đối với một định chế tài chính nhất định.

#### **\* Mô hình giám sát hợp nhất**

Singapore là một quốc gia đi đầu trong việc xây dựng mô hình giám sát dạng này. Mô hình tổ chức giám sát hệ thống tài chính tại Singapore được tích hợp hoạt động giữa Ngân hàng Trung ương và các tổ chức giám sát. Tại Singapore, Ngân hàng Trung ương (MAS) là cơ quan được ủy quyền phụ trách lĩnh vực tiền tệ với nhiệm vụ thúc đẩy tăng trưởng kinh tế bền vững, kiềm chế lạm phát và phát triển khu vực dịch vụ tài chính. MAS bắt đầu thực hiện giám sát tài chính hợp nhất theo hướng chú trọng giám sát và ngăn chặn rủi ro. Trong cơ cấu tổ chức của MAS, có 5 bộ phận phục vụ cho mục đích giám sát đảm bảo an toàn cho hệ thống tài chính gồm: Bộ phận giám sát ngân hàng (Banking Supervision Department - BD); Bộ phận giám sát các tổ chức phức hợp (Complex Institutions Supervision Department - CI); Bộ phận giám sát bảo hiểm (Insurance Supervision Department - ID); Bộ phận chính sách đảm bảo an toàn (Prudential Policy Department - PPD); Bộ phận chuyên gia giám sát rủi ro (Specialist Risk Supervision Department - SRD). Mô hình giám sát tài chính hợp nhất của MAS đó là dựa vào rủi ro để giám sát (risk based supervision - RBS) các tổ chức tài chính. Tại Singapore, một phương pháp tiếp cận khá hay trong việc giám sát đó là đánh giá rủi ro tùy theo khẩu vị rủi ro của từng tổ chức tài chính, thay vì có một khung cố định về mức

chấp nhận rủi ro kinh doanh hoặc tiêu chuẩn quản trị rủi ro cho mọi tổ chức. Mô hình giám sát của Singapore phù hợp khi hướng tới thị trường tài chính phát triển mạnh mẽ và hiện đại với sự độc lập của ngân hàng trung ương rất cao và vai trò giám sát của những đối tác liên quan như nhà đầu tư, người góp vốn, công ty kiểm toán độc lập đánh giá cao.

## **2. Bài học cho Việt Nam trong xây dựng mô hình giám sát tài chính**

Theo nghiên cứu của Melecky và Podpiera (2013) khảo sát 98 quốc gia, mô hình giám sát thể chế vẫn được nhiều nước áp dụng nhất (42%), tiếp đến là mô hình giám sát hợp nhất (31%) và mô hình giám sát lưỡng đỉnh (24%). Việc nghiên cứu mô hình của các quốc gia sẽ là bài học kinh nghiệm cho Việt Nam trong xây dựng mô hình của mình. Các quốc gia khi xây dựng mô hình giám sát tài chính có các đặc điểm sau:

- Cơ quan thanh tra, giám sát phải thành lập một đơn vị vận hành kho dữ liệu tập trung (trung tâm dữ liệu tập trung), hỗ trợ cho việc giám sát an toàn vi mô và giám sát an toàn vĩ mô; giảm bớt thời gian và quy trình tiếp cận thông tin giữa các đơn vị. Ở Đức tất cả các khoản vay lớn hơn 1 triệu EUR phải thực hiện đăng ký tại Trung tâm đăng ký tín dụng thuộc NHTW Liên bang Đức.

- Tất cả các quốc gia, dù theo mô hình chức năng (Áo, Đức), mô hình hợp nhất (Hàn Quốc, Singapore) hay mô hình giám sát thể chế (Thái Lan, Malaysia) đều có xu hướng phân tách độc lập giữa các hoạt động cấp phép và ban hành chính sách; giám sát an toàn vi mô; thanh tra và giám sát an toàn vĩ mô. Tuy nhiên, các quốc gia theo mô hình thể chế có xu hướng kết nối và gắn liền hoạt động giám sát an toàn vi mô và hoạt động thanh tra trong cùng một đơn vị, bảo đảm mục tiêu liên kết chặt chẽ giữa 2 hoạt động này.

- Hoạt động cấp phép và xử lý hành chính sau thanh tra có thể gắn liền với nhau thành một quy trình trong một phòng thuộc một Vụ của Cơ quan giám sát (phòng giám sát hợp nhất và tiêu chuẩn).

- Vụ Giám sát ngân hàng - Giám sát thị trường tài chính xu hướng cơ cấu chéo nhân sự tại các cơ quan giám sát (trong mô hình giám sát chức năng và giám sát thể chế) đảm bảo cho quá trình thanh tra, giám sát được chặt chẽ và đầy đủ thông tin ■

**TÀI LIỆU THAM KHẢO:**

1. ADBI (2012), Masahiro Kawai & Peter J. Morgan, Central Banking for Financial Stability in Asia, xem tại <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/156232/adbi-wp377.pdf>
2. M Melecky, AM Podpiera - Journal of Financial Stability (2013), Institutional structures of financial sector supervision, their drivers and historical benchmarks, - Elsevier
3. Lê Phương Lan, Đỗ Thị Bích Hồng (2017), Mô hình tổ chức cơ quan thanh tra, giám sát ngân hàng - góc nhìn đa chiều từ quốc tế và một số hàm ý cho Việt Nam; xem tại [http://www.mof.gov.vn/webcenter/portal/vclvcstc/r/m/ncvtd/ncvtd\\_chitiet;jsessionid](http://www.mof.gov.vn/webcenter/portal/vclvcstc/r/m/ncvtd/ncvtd_chitiet;jsessionid)
4. Lê Thị Thùy Vân (2015), Mô hình ổn định tài chính: Cơ sở lý thuyết và thực tiễn Việt Nam, <http://www.mof.gov.vn/webcenter/portal/vclvcstc/r/print?dDocName=MOF30535>.
5. Nguyễn Thị Hòa (2018), Các mô hình giám sát tài chính phổ biến trên thế giới và liên hệ với Việt Nam, <https://www.sbv.gov.vn>

**Ngày nhận bài: 8/3/2022**

**Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 6/4/2022**

**Ngày chấp nhận đăng bài: 16/4/2022**

*Thông tin tác giả:*

**ThS. NGÔ THỊ HIÊN**

**Khoa Kinh tế và Quản lý - Trường Đại học Điện lực**

**EXPERIENCES IN DEVELOPING FINANCIAL  
SUPERVISION MODELS OF SOME COUNTRIES  
AND LESSONS LEARNT FOR VIETNAM**

● Master. **NGO THI HIEN**

Faculty of Economics and Management

Electric Power University

**ABSTRACT:**

Financial supervision is the supervision of competent state agencies over the financial markets. A financial system supervision model is a systematic structure consisting of many interacting elements and it aims to maintain the stability and development of the financial markets. This paper analyzes financial supervision models of some countries, thereby drawing lessons learnt for Vietnam in order to build the most suitable financial model for Vietnam's financial market.

**Keywords:** financial system supervision model, financial market, financial institution.