

Pháp luật Việt Nam về giám sát thị trường tài chính và thực tiễn áp dụng

Lê Thị Thu Thủy*

*Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội,
144 Xuân Thủy, Hà Nội, Việt Nam*

Nhận ngày 20 tháng 02 năm 2012

Tóm tắt. Trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế và toàn cầu hoá hiện nay, sự tồn tại và phát triển của các định chế tài chính và vấn đề cạnh tranh trong lĩnh vực thị trường tài chính là vấn đề rất quan trọng, tác động trực tiếp tới sự phát triển của nền kinh tế. Để đảm bảo sự cạnh tranh lành mạnh và sự hiệu quả trong hoạt động của thị trường tài chính, đòi hỏi phải có mô hình giám sát thị trường tài chính phù hợp với những qui định pháp lý chặt chẽ. Bài viết tập trung phân tích và làm rõ những qui định pháp lý đặc thù về giám sát thị trường tài chính ở Việt Nam (bao gồm thị trường ngân hàng, thị trường chứng khoán, thị trường bảo hiểm), trên cơ sở có sự tham khảo kinh nghiệm nước ngoài và nêu ra những bất cập, giải pháp hoàn thiện pháp luật về giám sát thị trường tài chính ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay.

Thị trường tài chính (TTTC) là nơi diễn ra các hoạt động phát hành, mua bán, trao đổi các tài sản tài chính hay nguồn lực tài chính. Đây là nơi chuyển nhượng quyền sở hữu vốn từ những người thừa vốn sang những người thiếu vốn. Xét một cách khái quát, TTTC bao gồm thị trường ngân hàng, thị trường chứng khoán và thị trường bảo hiểm. Vai trò của TTTC ngày càng được khẳng định rõ nét trong nền kinh tế thị trường thông qua việc cung cấp những nguồn vốn cho doanh nghiệp để đầu tư vào hoạt động sản xuất kinh doanh, tạo hàng hóa, sản phẩm, dịch vụ phục vụ nhu cầu quốc tế dân sinh. Sự tác động của TTTC đối với nền kinh tế tạo ra những “cú hích” tăng trưởng, những đột phá trong kinh doanh, đầu tư và tạo lợi nhuận cho mọi chủ thể của nền kinh tế. Tuy nhiên, với sự hiện diện của các qui luật vốn có của nền

kinh tế thị trường, TTTC khó có thể đứng vững được nếu không có hoạt động giám sát hiệu quả và “bàn tay khéo léo” điều tiết của Nhà nước. Mặc dù không chịu ảnh hưởng nặng nề của cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu khởi nguồn từ việc cho vay dưới chuẩn nhà đất của Mỹ vào năm 2007 nhưng TTTC Việt Nam vẫn là một thị trường rất đặc thù về qui mô, về chủ thể tham gia thị trường, về năng lực cạnh tranh. Với sự gia nhập WTO của Việt Nam và cho phép thành lập ngân hàng 100% vốn nước ngoài từ năm 2007 và đầu năm 2012 là sự mở cửa toàn bộ trong lĩnh vực chứng khoán thì TTTC Việt Nam trở nên phức tạp hơn, thách thức đối với thị trường là không nhỏ. Sự tham gia ngày càng nhiều của các chủ thể tham gia thị trường, của nhà đầu tư, sự xuất hiện ngày càng đa dạng các công cụ tài chính mới trên thị trường, xu hướng thành lập các tập đoàn tài chính hoạt động đa lĩnh vực (tài chính, ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm) một mặt đánh

* ĐT: 84-4-37548516.

E-mail: lethuthuy70@gmail.com

dấu sự phát triển thị trường, mặt khác nó tiềm ẩn rủi ro lớn khi thị trường đi quá giới hạn, mọi chủ thể đều ganh đua với nhau vì mục tiêu tối đa hóa lợi nhuận. Vấn đề năng lực cạnh tranh của các thành viên trên TTTC Việt Nam hiện nay cũng còn có những hạn chế nhất định như năng lực về vốn, chất lượng, giá cả sản phẩm, dịch vụ cung ứng, công nghệ thông tin. An ninh tài chính là vấn đề trở thành mối quan tâm hàng đầu trong giai đoạn hiện nay. Chính vì vậy, hệ thống giám sát TTTC phải có những thay đổi nhất định để đảm bảo sự phát triển an toàn của thị trường này. Đặc biệt việc nghiên cứu mô hình giám sát TTTC, những đặc thù trong pháp luật Việt Nam qui định về giám sát TTTC và thực tiễn áp dụng có ý nghĩa vô cùng quan trọng trong việc phòng ngừa, hạn chế rủi ro phát sinh trên thị trường này trong bối cảnh thị trường tài chính nước ta đang hội nhập sâu rộng với thị trường tài chính toàn cầu.

1. Mô hình giám sát thị trường tài chính trên thế giới và ở Việt Nam

Mô hình giám sát TTTC trên thế giới

Hiện nay trên thế giới có hai mô hình giám sát TTTC: *phân tán và hợp nhất*. Việc lựa chọn mô hình giám sát phụ thuộc vào đặc thù, mức độ phát triển của thị trường tài chính, cấu trúc thị trường tài chính hiện có và tổng thể lợi ích quốc gia. Mục tiêu của giám sát tài chính là duy trì sự ổn định hệ thống tài chính, cảnh báo rủi ro và đảm bảo sự an toàn trong hoạt động của các định chế tài chính, bảo vệ quyền lợi của người tiêu dùng.

Mô hình phân tán: Theo mô hình này, các cơ quan quản lý TTTC được thành lập chuyên biệt cho từng lĩnh vực ngân hàng, bảo hiểm, chứng khoán. Ưu điểm của mô hình này là có thể phát huy thế mạnh của từng cơ quan giám sát, bởi lẽ các cơ quan này là cơ quan chuyên ngành trong từng lĩnh vực, vừa quản lý, cấp phép và vừa giám sát hoạt động của các chủ thể tham gia thị trường. Bên cạnh những ưu điểm trên thì mô hình phân tán cũng bộc lộ những hạn chế nhất định, đó là việc phân khúc hoạt

động quản lý, giám sát các thị trường ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm, trong khi đó ranh giới giữa các khu vực ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm đã không còn rạch ròi. Sự mua, bán, sáp nhập các tổ chức tài chính, thành lập các tập đoàn tài chính, ngân hàng hoạt động trong cả ba lĩnh vực là xu hướng tất yếu hiện nay. Cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu vừa qua đã cho thấy mô hình phân tán khiến các cơ quan giám sát chuyên biệt lúng túng khi cần phải phản ứng nhanh với những biến động lớn trên TTTC. Đặc biệt, theo mô hình này, phạm vi trách nhiệm, cơ chế chia sẻ thông tin quản lý giữa các cơ quan giám sát chuyên biệt trên TTTC chưa được xác định rõ ràng, gây ra phản ứng chậm trễ trước những yếu tố dẫn đến khủng hoảng tài chính. Trong cuộc Điều trần ngày 24/7/2008 trước Quốc hội Mỹ, Chủ tịch Ủy ban chứng khoán Mỹ (Securities and Exchange Commission - SEC) Christopher Cox đã thừa nhận rằng việc giới hạn trách nhiệm của SEC Mỹ trong quản lý và giám sát các công ty môi giới-kinh doanh chứng khoán hoạt động chủ yếu trong lĩnh vực ngân hàng đầu tư và giới hạn thẩm quyền của Cục dự trữ liên bang Mỹ (Federal Reserve System - the Fed) trong quản lý và giám sát các tập đoàn sở hữu cả công ty môi giới chứng khoán lẫn các tổ chức nhận tiền gửi bảo đảm nhưng lại thiếu một cơ chế rõ ràng cho việc chia sẻ thông tin quản lý giữa các cơ quan này dẫn đến tình trạng cả hai cơ quan đều không có thẩm quyền thực hiện chế độ giám sát bắt buộc và toàn diện đối với các tập đoàn sở hữu các ngân hàng đầu tư [1].

Mô hình hợp nhất

Có thể nói, hiện nay trên thế giới đã hình thành một xu hướng khá rõ nét trong việc hợp nhất các cơ quan quản lý và giám sát trong lĩnh vực ngân hàng, chứng khoán và bảo hiểm. Sự chuyển hướng từ phương thức giám sát theo từng lĩnh vực riêng lẻ sang phương thức giám sát hợp nhất toàn bộ hệ thống tài chính và hình thành một cơ quan giám sát duy nhất đang trở nên rõ nét trên phạm vi toàn cầu bởi mô hình này mang lại hiệu quả giám sát cao hơn và nhất quán hơn. Nhìn lại lịch sử phát triển của TTTC

có thể thấy rằng, một trong những sự phát triển vượt bậc của TTTC cuối thế kỷ 20 là sự ra đời của các Tập đoàn tài chính lớn, kinh doanh đa ngành, đa lĩnh vực... Điều này đã gây khó khăn lớn cho các cơ quan quản lý và giám sát khi phân chia giám sát theo lĩnh vực và đó cũng là lý do chủ yếu cho sự ra đời của mô hình cơ quan giám sát (CQGS) hợp nhất vì mô hình này có thể giám sát chéo giữa các lĩnh vực kinh doanh khác nhau của cùng một Tập đoàn mà không tạo nên sự chồng chéo. Đối với một CQGS hợp nhất, mục tiêu giám sát “cần trọng” là mục tiêu quan trọng nhất và nó bao gồm: *giám sát ổn định vĩ mô*: đảm bảo tính an toàn cho cả hệ thống tài chính; *giám sát ổn định vi mô*: đảm bảo sự ổn định cho mỗi thành viên tham gia thị trường; *bảo vệ người tiêu dùng và chính sách cạnh tranh* nhằm phòng ngừa những thất bại của thị trường. Tuy vậy, trong nhiều báo cáo (kể cả các báo cáo của Quỹ tiền tệ quốc tế - IMF), các tác giả thường cho rằng, một CQGS được coi là hợp nhất hoàn toàn là cơ quan chịu trách nhiệm giám sát “cần trọng” với ít nhất 3 mảng thị trường: ngân hàng, bảo hiểm và chứng khoán. Những cơ quan này, đôi khi không chịu trách nhiệm bảo vệ người tiêu dùng. Cũng bởi thế, trong mô hình giám sát hợp nhất còn có “mô hình hợp nhất 2 đỉnh” - mô hình mà ở đó một cơ quan chịu trách nhiệm giám sát “cần trọng” trong cả 3 lĩnh vực chính: ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm và một cơ quan chịu trách nhiệm về giám sát hoạt động, bảo vệ người tiêu dùng và quản trị công ty.

Ưu điểm lớn nhất của mô hình giám sát hợp nhất là tính hiệu quả trong hoạt động giám sát, đặc biệt trong việc giám sát chéo hoạt động trong các Tập đoàn tài chính kinh doanh đa ngành. Việc sáp nhập các CQGS riêng lẻ vào thành một CQGS duy nhất sẽ làm tăng hiệu quả điều phối, giảm bớt các chức năng trùng lặp. Việc xóa nhòa ranh giới giữa các lĩnh vực trong giám sát sẽ tránh được những “khoảng trống” trong quản lý, đặc biệt là quản lý rủi ro, giúp CQGS đánh giá được rủi ro tổng thể, ngăn chặn nguy cơ lan truyền rủi ro. Xu hướng phát triển nhanh các loại định chế tài chính và thay đổi

cấu trúc TTTC luôn đồng hành với gia tăng rủi ro, vì vậy rất khó quy trách nhiệm về tính an toàn của toàn hệ thống tài chính cho bất cứ cơ quan thanh tra, giám sát chuyên ngành nào theo mô hình cát cứ truyền thống.

Ngoài ra, mô hình CQGS hợp nhất góp phần đảm bảo sự cạnh tranh bình đẳng giữa các định chế tài chính trên TTTC. Những sản phẩm tài chính như nhau sẽ chịu sự quản lý như nhau từ phía cơ quan quản lý Nhà nước, tránh được tình trạng thiếu đồng nhất trong các văn bản quản lý được ban hành bởi các cơ quan khác nhau, đồng thời tránh được sự chồng chéo trong hoạt động quản lý, tạo nên một sân chơi bình đẳng hơn cho các thành viên tham gia thị trường. Điều này đặc biệt quan trọng khi mô hình tổ chức của các tổ chức tài chính và các sản phẩm cung cấp có quá nhiều điểm tương đồng. Bởi lẽ, nếu không có một cơ quan quản lý và giám sát hợp nhất, tất yếu sẽ tạo nên những khác biệt về chính sách và sẽ tạo ra những lợi thế cho một số thành viên thị trường.

Bên cạnh những ưu điểm nêu trên, mô hình giám sát hợp nhất cũng tiềm ẩn những hạn chế nhất định. Nếu pháp luật không qui định rõ ràng mục tiêu giám sát, quyền hạn, trách nhiệm, nghĩa vụ của cơ quan giám sát hợp nhất thì hiệu quả giám sát sẽ không đảm bảo và còn có xu hướng tụt hậu hơn so với mô hình giám sát phân tán. Đặc biệt, vấn đề rủi ro đạo đức tiềm ẩn rõ nét, bởi lẽ các chủ nợ trên TTTC nói chung đều tin tưởng rằng họ được bảo vệ như nhau bởi cơ quan giám sát tài chính hợp nhất (ví dụ như chủ nợ của các tổ chức tài chính đều hy vọng họ cũng được bảo vệ như những người gửi tiền ở ngân hàng khi ngân hàng lâm vào tình trạng phá sản), trên cơ sở đó họ có thể thực hiện các hành vi vi phạm pháp luật, làm ảnh hưởng tới khả năng tài chính và tính thanh khoản của các định chế tài chính, kéo theo sự phá sản các tổ chức này và khủng hoảng tài chính.

Trên thực tế, Singapore là quốc gia đầu tiên áp dụng mô hình CQGS hợp nhất vào năm 1982 rồi đến Na Uy năm 1986. Sau đó là một loạt các nước ở Châu Âu, như Đan Mạch năm 1988, Thụy Điển năm 1991, Anh năm 1997,

Đức và Áo năm 2002, Aixolen năm 2003 và Bỉ năm 2004... Tính chung trên toàn thế giới, đến cuối năm 2004, đã có 29 quốc gia và vùng lãnh thổ có CQGS hợp nhất. Theo báo cáo năm 2006 của IMF thì vẫn có tới 41% các quốc gia và vùng lãnh thổ lựa chọn mô hình CQGS theo lĩnh vực, trong đó có Mỹ; 26% lựa chọn mô hình hợp nhất một phần, tức là CQGS chỉ giám sát 2 trong 3 lĩnh vực; và có 33% có mô hình CQGS hợp nhất [2].

Mô hình giám sát TTTC ở Việt Nam

Hiện nay ở Việt Nam áp dụng mô hình giám sát TTTC phân tán (chuyên ngành), theo đó mỗi ngành được giám sát bởi cơ quan giám sát riêng biệt. Điều này được qui định trong các văn bản khác nhau: Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam năm 2010, Luật Chứng khoán năm 2006, sửa đổi, bổ sung năm 2010, Luật Kinh doanh Bảo hiểm năm 2000, Quyết định số 83/2009/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 27/5/2009 quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của cơ quan thanh tra, giám sát ngân hàng, Quyết định số 34/2008/QĐ-TTg ngày 03/3/2008 về việc thành lập Ủy ban Giám sát tài chính quốc gia, Quyết định số 79/2009/QĐ-TTg ngày 18/5/2009 của Thủ tướng Chính phủ về Quy chế tổ chức và hoạt động của Ủy ban giám sát tài chính quốc gia (UBGSTCQG), Nghị định 89/NĐ-CP/1999 về bảo hiểm tiền gửi, Nghị định 109/NĐ - CP/2005 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định 89/NĐ - CP/1999, Quyết định số 127/2008/QĐ-BTC ngày 31 tháng 12 năm 2008 của Bộ trưởng Bộ Tài chính về Quy chế giám sát giao dịch chứng khoán trên thị trường chứng khoán, Thông Tư 151/2009/TT - BTC ngày 23/7/2009 hướng dẫn công tác giám sát của Ủy ban Chứng khoán Nhà nước đối với hoạt động trong lĩnh vực chứng khoán của Sở Giao dịch chứng khoán và Trung tâm lưu ký chứng khoán, Quyết định số 531/QĐ - UBCK ngày 31/8/2009 về việc ban hành Quy định hướng dẫn về giám sát giao dịch chứng khoán

Theo pháp luật hiện hành nêu trên, các cơ quan giám sát TTTC bao gồm:

- Cơ quan thanh tra, giám sát ngân hàng thuộc ngân hàng Nhà nước Việt Nam thực hiện thanh tra, giám sát ngân hàng, phòng, chống rửa tiền, thực hiện chức năng thanh tra hành chính, thanh tra chuyên ngành và giám sát chuyên ngành về ngân hàng trong các lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý nhà nước của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam.

- Ủy ban chứng khoán Nhà nước (trực thuộc Bộ tài chính) thực hiện thanh tra tại chỗ, giám sát từ xa hoạt động của công ty chứng khoán, công ty quản lý quỹ đầu tư chứng khoán, quỹ đầu tư chứng khoán, công ty đầu tư chứng khoán, thị trường chứng khoán (TTCK).

- Cục quản lý, giám sát bảo hiểm trực thuộc Bộ tài chính thực hiện thanh tra tại chỗ, giám sát từ xa hoạt động của các công ty bảo hiểm, tái bảo hiểm.

- Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam thực hiện giám sát từ xa hoạt động của các tổ chức tín dụng nhận tiền gửi của công chúng.

- UBGSTCQG giám sát chung và điều phối hoạt động giám sát chuyên ngành, không có quyền thanh tra tại chỗ. Ủy ban làm việc theo chế độ thủ trưởng, chịu sự chỉ đạo trực tiếp của Thủ tướng. Đứng đầu Ủy ban là Chủ tịch và 3 phó chủ tịch do Thủ tướng bổ nhiệm, miễn nhiệm. Riêng phó chủ tịch được bổ nhiệm theo đề xuất của chủ tịch ủy ban.

Đặc biệt, UBGSTCQG có trách nhiệm tham gia ý kiến với Ngân hàng Nhà nước, Bộ Tài chính và các cơ quan liên quan khác trong việc xây dựng cơ chế, chính sách, quy định về quản lý, thanh tra giám sát hoạt động ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm, các chiến lược, định hướng phát triển ngành ngân hàng, thị trường chứng khoán, thị trường bảo hiểm. Ủy ban cũng có trách nhiệm kiến nghị với cơ quan có thẩm quyền nghiên cứu, sửa đổi, ban hành các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến hoạt động ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm.

Vậy theo mô hình phân tán nêu trên, phần lớn các cơ quan giám sát chuyên ngành vừa thực hiện chức năng cấp phép, xây dựng 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, dẫn đến tình trạng vừa đá bóng, vừa thổi còi và là nguyên nhân dẫn đến nhiều vi phạm nảy sinh trên TTTC hiện nay. Đặc biệt, trong các văn bản pháp luật chưa có qui định cụ thể về mối quan hệ giữa các cơ quan giám sát chuyên ngành với UBGSTCQG, vì vậy việc chia sẻ thông tin và cơ chế phối hợp trong thực hiện chức năng giám sát của UBGSTCQG bị hạn chế. Tình trạng nhiều “lượng”, nhưng “chất” ít, thậm chí giẫm chân lên nhau cũng đang khiến hệ thống giám sát thị trường tài chính bộc lộ nhiều “lỗ hổng” đáng lo ngại [3].

2. Thực tiễn pháp luật về giám sát thị trường tài chính ở Việt Nam và những bất cập

Có thể nói, sau hơn mười năm cải cách hệ thống tài chính, TTTC hiện nay đã có những bước phát triển nhất định. Các bộ phận cơ bản của thị trường tài chính đã được hình thành tương đối đầy đủ, mặc dù mức độ phát triển của từng thị trường cấu thành là không giống nhau. Về quản lý Nhà nước đối với thị trường tài chính được thể chế hóa từng bước. Các cơ quan quản lý Nhà nước về hoạt động của thị trường tài chính ngày càng được phối hợp một cách tốt hơn. Hệ thống các định chế về tài chính được phát triển cả về số lượng và chất lượng, từng bước hoàn thiện khuôn khổ pháp lý cho sự phát triển của thị trường tài chính phù hợp với thông lệ quốc tế.

Đặc thù của thị trường ngân hàng và thực tiễn pháp luật về hoạt động giám sát thị trường ngân hàng

Có thể nhận định rằng, thị trường ngân hàng là thị trường “quen thuộc” đối với người dân Việt Nam. Đây là kênh dẫn vốn quan trọng và chủ yếu nhằm tạo nguồn vốn đầu tư cho nền kinh tế Việt Nam. Thị trường này ngày càng phát triển với sự đa dạng hóa và nâng cao năng lực vốn của các chủ thể tham gia hoạt động ngân hàng. Tuy nhiên, nhiều loại hình dịch vụ cung cấp bởi các tổ chức tín dụng còn hạn chế,

hầu hết các dịch vụ ngân hàng phổ biến mới chỉ dừng lại ở các dịch vụ truyền thống như cho vay, nhận tiền gửi, thanh toán. Chất lượng dịch vụ còn thấp, chưa có tác dụng trong việc hỗ trợ cho việc phát triển lành mạnh TTTC và hoạt động sản xuất kinh doanh. Doanh thu chủ yếu của ngân hàng là từ hoạt động cấp tín dụng (chiếm tới hơn 70%), doanh thu từ các dịch vụ ngân hàng chỉ chiếm dưới 30%. Phần lớn các khoản vay được thế chấp bằng bất động sản trong khi thị trường bất động sản đang nguội lạnh và có những biến động không bình thường, dẫn đến rủi ro lớn, tỷ lệ nợ xấu của các ngân hàng thương mại (NHTM) cao. Các khoản vay được thế chấp bằng chứng khoán tuy tỷ trọng còn nhỏ, song cũng đáng cảnh báo và lo ngại về năng lực của các nhà đầu tư cá nhân còn thấp và thị trường chứng khoán Việt Nam còn tiềm ẩn nhiều rủi ro, tác động không nhỏ tới sự phát triển của TTCK. Những đặc thù của thị trường ngân hàng đòi hỏi phải có một cơ chế giám sát hiệu quả.

Có thể nói, Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam và Luật các Tổ chức tín dụng ban hành năm 2010 đã đánh dấu một bước ngoặt trong cải cách hệ thống ngân hàng ở Việt Nam, nhằm khẳng định vai trò của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam trong hoạt động giám sát hệ thống ngân hàng. Theo đó, nội dung giám sát ngân hàng bao gồm: thu thập, tổng hợp và xử lý tài liệu, thông tin, dữ liệu theo yêu cầu giám sát ngân hàng; Xem xét, theo dõi tình hình chấp hành pháp luật về tiền tệ và ngân hàng; Việc thực hiện kết luận, kiến nghị, quyết định xử lý về thanh tra và khuyến nghị, cảnh báo về giám sát ngân hàng; Phân tích, đánh giá tình hình tài chính, hoạt động, quản trị, điều hành và mức độ rủi ro của tổ chức tín dụng (TCTD); Xếp hạng các TCTD hàng năm; Phát hiện, cảnh báo rủi ro gây mất an toàn hoạt động ngân hàng và nguy cơ dẫn đến vi phạm pháp luật về tiền tệ và ngân hàng; Kiến nghị, đề xuất biện pháp phòng ngừa, ngăn chặn và xử lý rủi ro, vi phạm pháp luật (Điều 58 Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam năm 2010).

Hoạt động giám sát ngân hàng chủ yếu được thực hiện thông qua phương thức giám sát

từ xa: là việc gián tiếp kiểm tra thông qua tổng hợp và phân tích các báo cáo để đánh giá các nội dung về diễn biến cơ cấu tài sản nợ, tài sản có, chất lượng tài sản có, vốn tự có, tình hình thu nhập, chi phí và kết quả kinh doanh, việc thực hiện các qui định về tỷ lệ đảm bảo an toàn trong hoạt động của TCTD và các qui định khác của pháp luật. Trong thời gian vừa qua Ngân hàng Nhà nước đã ban hành Thông Tư 13/2010/TT - NHNN qui định về tỷ lệ bảo đảm an toàn trong hoạt động của các tổ chức tín dụng. Các qui định này tương đối phù hợp với thông lệ quốc tế (Basel 1). Ngoài ra, các qui định về tiếp cận thị trường dịch vụ ngân hàng trong hai luật về ngân hàng cũng đã được sửa đổi nhằm phù hợp với các cam kết về dịch vụ tài chính của Việt Nam khi gia nhập WTO. Ngoài ra, phương pháp giám sát dựa trên cơ sở đánh giá, xếp loại TCTD theo hệ thống chỉ tiêu CAMEL đã được thiết lập, tạo tính hiệu quả trong việc giám sát từ xa của Ngân hàng Nhà nước. Tuy nhiên hiện nay, việc giám sát tuân thủ mức vốn tối thiểu của các TCTD, tuân thủ kỷ luật thị trường còn chưa chặt chẽ, tạo ra những kẽ hở cho các TCTD vi phạm pháp luật. Tình trạng nhiều ngân hàng chưa đủ mức vốn tối thiểu do pháp luật qui định đến thời điểm này còn phổ biến, ảnh hưởng tới năng lực cạnh tranh của cả hệ thống ngân hàng. Việc giám sát các luồng vốn di chuyển từ các ngân hàng thương mại chuyển vào TTCK và ngược lại cũng như luồng vốn di chuyển giữa thị trường bất động sản, thị trường vàng và TTCK chưa thực sự hiệu quả. Điều này thể hiện ở việc tổ chức giám sát gặp nhiều khó khăn trong việc công bố các kết quả giám sát và đánh giá. Nhiều trường hợp, các cơ quan trong mạng an toàn tài chính đưa ra các nhận định trái ngược nhau về thị trường dẫn đến những bất ổn không cần thiết cho thị trường ngoại tệ, thị trường vàng và TTCK.

Ngoài ngân hàng Nhà nước, tổ chức bảo hiểm tiền gửi Việt Nam được thành lập năm 1999 cũng thực hiện chức năng giám sát các TCTD có nhận tiền gửi của công chúng, trên cơ sở đó cảnh báo rủi ro cho các tổ chức này, hạn

chế khủng hoảng tài chính, ngân hàng. Nguồn vốn hoạt động của bảo hiểm tiền gửi Việt Nam bao gồm không những vốn do nhà nước cấp mà còn từ nguồn phí bảo hiểm từ do các tổ chức tín dụng đóng. Tuy nhiên, thực trạng hoạt động của cơ quan bảo hiểm tiền gửi Việt Nam cho thấy bảo hiểm tiền gửi Việt Nam dường như thoát ly hoàn toàn với gánh nặng rủi ro mà các tổ chức tín dụng nộp phí phải đối mặt, xác suất phải thanh toán bảo hiểm cho người gửi tiền rất thấp vì phải chờ đối tượng bảo hiểm bị tuyên bố phá sản hay giải thể thực sự bằng văn bản thì bảo hiểm tiền gửi Việt Nam mới xử lý. Vị trí pháp lý của cơ quan bảo hiểm tiền gửi Việt Nam (DIV) chưa được xác định rõ trong các văn bản pháp luật: DIV là cơ quan nhà nước có thẩm quyền hay là một doanh nghiệp nhà nước? Hơn nữa, cơ sở pháp lý cho hoạt động bảo hiểm tiền gửi ở Việt Nam ở tầm nghị định chưa đủ để xây dựng một hệ thống bảo hiểm tiền gửi hiệu quả. Hoạt động giám sát của DIV còn chưa được thể hiện rõ trong pháp luật hiện hành. Mô hình bảo hiểm tiền gửi còn có những hạn chế về mục tiêu, về quyền hạn, trách nhiệm của tổ chức bảo hiểm tiền gửi, mức chi trả, đối tượng chi trả. Cơ chế chia sẻ thông tin giữa DIV và các cơ quan giám sát trong mạng an toàn tài chính quốc gia còn hạn chế. Cơ quan bảo hiểm tiền gửi chưa khẳng định được vai trò của mình với tư cách là một định chế giám sát, chia sẻ rủi ro và xử lý đổ vỡ khi có khủng hoảng xảy ra.

Đối với thị trường vàng, hoạt động quản lý, giám sát của nhà nước còn chưa thích hợp, chưa theo kịp thực tiễn, dẫn đến tình trạng giá vàng leo thang không theo đúng qui luật cung cầu, làm cho nhiều người dân bị thiệt hại. Hiện nay, dự trữ vàng trong hệ thống ngân hàng và dân chúng tương đương gần một nửa GDP năm 2010 của cả nước⁽¹⁾, đòi hỏi phải có biện pháp

⁽¹⁾ Phó chủ tịch Ủy ban Giám sát Tài chính Lê Xuân Nghĩa dẫn ra hai số liệu về dự trữ vàng hiện nay ở Việt Nam, khoảng 1.000 tấn theo dữ liệu của Hội đồng Vàng thế giới và ít nhất là 460 tấn theo tính toán của của hãng nghiên cứu và tư vấn về vàng Anh GFMS. Tương ứng với hai số liệu này, lượng vàng dự trữ ở Việt Nam có giá trị dao động từ 21 đến 45 tỷ USD, tương đương 20-45% GDP

quản lý hữu hiệu để tận dụng nguồn tài chính khổng lồ này. Việc quản lý thị trường vàng cần hướng tới mục tiêu huy động được nguồn vốn có ích cho phát triển kinh tế và đảm bảo an toàn cho kênh đầu tư, tích trữ tài sản được dân chúng ưa chuộng nhất hiện nay, đồng thời đảm tính tự do của thị trường này [4].

Tại Nghị quyết số 11 của Chính phủ ngày 24/2/2011 về những giải pháp chủ yếu tập trung kiềm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô, bảo đảm an sinh xã hội, Chính phủ đề ra chủ trương quản lý thị trường vàng theo hướng tập trung đầu mối nhập khẩu vàng, tiến tới xóa bỏ kinh doanh vàng miếng trên thị trường tự do. Về vấn đề này, nhiều quan điểm cho rằng vẫn bản quản lý hoạt động kinh doanh vàng chỉ nên cho phép giao dịch một chiều, có nghĩa là cho phép người dân bán vàng cho Nhà nước mà không được mua lại, đồng thời xóa sổ các thương hiệu vàng miếng hiện nay. Tuy nhiên, quan điểm này cũng chưa hợp lý và pháp luật cần hướng tới việc lành mạnh hóa hoạt động kinh doanh vàng chứ không nên quản lý theo kiểu biến lượng của cải tương đương tới 50% GDP cả nước thành thứ nằm một chỗ, không sử dụng được [4]. Điều quan trọng là phải đảm bảo được thị trường vàng hoạt động theo những nguyên tắc vốn có của nền kinh tế thị trường.

Thực trạng thị trường chứng khoán và pháp luật về giám sát TTCK

TTCK hiện nay chưa thực sự là kênh huy động vốn trung và dài hạn hữu hiệu của các doanh nghiệp. Nhiều doanh nghiệp không phát hành chứng khoán và từ chối tham gia thị trường bởi lẽ e ngại công bố thông tin. Hiện tượng công bố thông tin chậm, xâm phạm tới quyền và lợi ích hợp pháp của nhà đầu tư vẫn còn khá phổ biến (đặc biệt trường hợp của BBT- công ty cổ phần Bông Bạch Tuyết, DVD - Công ty cổ phần Dược Viễn Đông). Vốn dài hạn vẫn chủ yếu được thực hiện thông qua thị

trường tiền tệ. Đây là điểm bất cập, không phù hợp với qui luật phát triển của thị trường tài chính - kênh huy động vốn trung và dài hạn.

Bên cạnh đó, nguồn vốn hoạt động của các tổ chức trung gian và hỗ trợ thị trường còn nhiều bất cập. Mặc dầu các công ty chứng khoán đã phát hành thêm cổ phiếu, trái phiếu để tăng quy mô vốn hoạt động hoặc vốn điều lệ từ các chủ sở hữu vốn (đối với các công ty chứng khoán trực thuộc ngân hàng thương mại), nhưng nhìn chung vốn điều lệ vẫn còn thấp, điều đó đã làm ảnh hưởng đến khả năng tham gia thị trường của các công ty. Về cơ sở vật chất, kỹ thuật và hạ tầng công nghệ thông tin còn hạn chế. Đội ngũ nhân sự hành nghề chuyên nghiệp còn thiếu. Trên thực tế hiện nay số lượng công ty chứng khoán ở nước ta vượt quá quy mô thị trường (104 công ty chứng khoán) [5], nếu so sánh với các nước trong khu vực (Trung Quốc 107 công ty, Malaysia 37 công ty, Thái Lan 41 công ty, Singgapor 27 công ty và Hàn Quốc trên 50 công ty).

Ngoài ra, trên TTCK số lượng tài khoản đầu tư tăng nhanh, nhưng chủ yếu là tài khoản cá nhân, mua bán cổ phiếu ngắn hạn và bị tác động chi phối bởi các nhà đầu tư lớn trên thị trường. Những nhà đầu tư cá nhân thường thiếu kỹ năng phân tích đầu tư, phân tích thị trường, tâm lý kinh doanh hay thay đổi, vì vậy ảnh hưởng lớn tới sự ổn định của thị trường. Những nhà đầu tư chuyên nghiệp chiếm tỷ trọng còn khiêm tốn, một số nhà đầu tư lớn nước ngoài mở tài khoản nhưng tham gia đầu tư còn hạn chế. Các quỹ đầu tư nước ngoài tham gia thị trường trong nước chủ yếu thông qua các tài khoản ủy thác cá nhân và đầu tư trung lập vào cổ phiếu các doanh nghiệp cổ phần hóa, ít tham gia đầu tư trên Sàn giao dịch chứng khoán. Mặc dù Luật Chứng khoán cùng với một loạt các văn bản hướng dẫn thi hành được ban hành song vẫn còn nhiều bất cập, chưa bảo vệ được các quyền và lợi ích hợp pháp của nhà đầu tư và đảm bảo cho sự phát triển của các định chế tài chính trung gian trên thị trường. Các nguyên tắc hoạt động trên thị trường chưa được tuân thủ nghiêm ngặt, đặc biệt là nguyên tắc công bằng, công

Việt Nam năm 2010, trong khi đó hầu hết các nước có dự trữ vàng lớn nhất thế giới cũng chưa tới 3% GDP. Ngay cả thị trường lương thực và dịch vụ ăn uống, nơi cung cấp cái ăn cho cả người dân Việt Nam cũng chỉ chiếm chưa đầy 40% GDP.

khai, minh bạch. Trong công tác giám sát, điều hành hoạt động TTCK của cơ quan quản lý Nhà nước về TTCK còn nhiều bất cập, chưa đáp ứng được những biến động nhanh nhạy của TTCK.

Điều đáng nói là, các qui định về hoạt động giám sát TTCK được ban hành tương đối đầy đủ [6], theo đó chủ thể giám sát TTCK bao gồm Ủy ban Chứng khoán Nhà nước (UBCKNN); Sở Giao dịch Chứng khoán. Đối tượng giám sát là các tổ chức, cá nhân tham gia vào quá trình giao dịch, cung cấp các dịch vụ liên quan đến giao dịch chứng khoán.

Cụ thể, theo Quy định hướng dẫn về Giám sát Giao dịch Chứng khoán ban hành kèm theo Quyết định số 531/QĐ-UBCK ngày 21/8/2009 của Chủ tịch UBCKNN thì UBCKNN là đơn vị trực tiếp giám sát TTCK nhằm ngăn ngừa, phát hiện và xử lý các giao dịch, hành vi giao dịch, việc cung cấp dịch vụ liên quan đến giao dịch chứng khoán vi phạm quy định của pháp luật về chứng khoán và các quy định khác của pháp luật liên quan, bao gồm nhóm các hành vi giao dịch bị cấm, Nhóm các hành vi vi phạm quy định giao dịch khác tại Luật Chứng khoán, Thông tư hướng dẫn về giao dịch của Bộ Tài chính, Quy chế giao dịch của Sở Giao dịch Chứng khoán (SGDCK) và các quy định khác.

Một trong những hoạt động giám sát chủ đạo của UBCKNN là hoạt động giám sát công bố thông tin liên quan đến giao dịch chứng khoán của các tổ chức niêm yết, tổ chức đăng ký giao dịch, công ty đại chúng, công ty chứng khoán, nhà đầu tư theo đúng quy định của pháp luật. Nội dung giám sát này bao gồm giám sát việc báo cáo, thực hiện công bố thông tin về giao dịch của các tổ chức, cá nhân tham gia thị trường theo quy định và giám sát thực hiện giao dịch theo các thông tin đã công bố của các đối tượng này.

Ngoài các hoạt động trên, UBCKNN còn giám sát việc cung cấp dịch vụ liên quan đến giao dịch chứng khoán của các tổ chức, cá nhân tham gia thị trường: SGDCK, Trung tâm lưu ký chứng khoán (TTLKCK), thành viên lưu ký chứng khoán, công ty quản lý quỹ đầu tư chứng

khoán, ngân hàng giám sát, ngân hàng thương mại cung cấp dịch vụ mở tài khoản tiền đầu tư chứng khoán, các cá nhân và tổ chức khác tham gia cung cấp dịch vụ giao dịch.

Các phương thức giám sát của UBCKNN được thể hiện thông qua giám sát giao dịch hàng ngày, nhiều ngày và định kỳ thông qua hệ thống máy tính giám sát giao dịch kết nối với SGDCK; thông qua báo cáo giám sát giao dịch của SGDCK, dữ liệu và thông tin báo cáo của TTLKCK; báo cáo, công bố thông tin, phản ánh của các công ty chứng khoán, công ty đại chúng, các tổ chức, cá nhân tham gia giao dịch trên thị trường chứng khoán; các nguồn thông tin trên các phương tiện thông tin đại chúng, tin đồn và các nguồn thông tin khác. Ngoài ra, phương thức kiểm tra định kỳ hoặc kiểm tra bất thường cũng hay được áp dụng nhằm mục tiêu phát hiện và xử lý kịp thời các sai phạm của các tổ chức, cá nhân.

Trong quá trình giám sát, UBCKNN chịu trách nhiệm trong việc làm rõ các nghi vấn sai phạm quy định về giao dịch chứng khoán theo báo cáo của SGDCK, TTLKCK; xử lý các hành vi vi phạm; phối hợp với SGDCK, TTLKCK xử lý vi phạm của các công ty chứng khoán thành viên và các thành viên lưu ký theo thẩm quyền do pháp luật quy định; thông báo kết quả xử lý sai phạm cho các đơn vị liên quan.

Tuy nhiên, theo pháp luật hiện hành thẩm quyền của các cơ quan giám sát chứng khoán còn hạn chế, tính độc lập chưa cao, chưa xây dựng được đầy đủ các tiêu chí cho hoạt động giám sát tài chính. Những vấn đề trên đã gây nhiều khó khăn cho việc thực hiện hiệu quả chức năng giám sát tuân thủ của Ủy ban Chứng khoán Nhà nước (UBCKNN) đối với thị trường chứng khoán nói chung và các công ty chứng khoán nói riêng. Trên thực tế, UBCKNN bộc lộ một số bất cập khi thực thi quyền lực giám sát của mình. Thực trạng tái phạm và vi phạm trên thị trường chứng khoán cho thấy công tác giám sát và cưỡng chế thực thi chưa đủ tính răn đe để ngăn ngừa, phòng tránh các hành vi vi phạm. Một thực tế khác là các chế tài xử phạt vi phạm hành chính về chứng khoán là quá thấp đến

mức nhà đầu tư sẵn sàng vi phạm, sẵn sàng nộp phạt để đổi lại những lợi ích lớn hơn từ những hành vi vi phạm và lạm dụng thị trường.

Nghị định số 85/2010/NĐ-CP của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực chứng khoán và TTCK đã được ban hành nhưng chưa bao quát hết được các hành vi vi phạm trên TTCK hiện nay. Bên cạnh đó, các chế tài xử phạt chưa đủ độ răn đe, việc áp dụng các hình thức xử phạt bổ sung như tịch thu khoản thu trái pháp luật lại đang vấp phải một số vướng mắc vì chưa có hướng dẫn cụ thể về hành vi vi phạm. Trong khi đó, những giao dịch nội gián và thao túng có thể mang lại cho người vi phạm nhiều ti đồng.

Điều này cho thấy, việc giám sát phát hiện các hiện tượng vi phạm chỉ là điều kiện cần trong đảm bảo an toàn cho thị trường. Một khi các chế tài đối với các hành vi vi phạm không hiệu quả có thể vô hiệu hóa chức năng của hoạt động giám sát [7].

Thực trạng thị trường bảo hiểm và pháp luật về giám sát thị trường bảo hiểm

Đối với thị trường bảo hiểm, với sự ra đời của Luật kinh doanh bảo hiểm năm 2000 và các văn bản hướng dẫn thi hành, hoạt động kinh doanh bảo hiểm đã có những thay đổi lớn, cụ thể quy mô và phạm vi hoạt động của thị trường bảo hiểm đã phát triển mạnh mẽ, với tốc độ cao. Bên cạnh việc đảm bảo ổn định, chống lại các nguy cơ rủi ro, thị trường bảo hiểm còn đóng vai trò quan trọng trong việc huy động các nguồn lực tài chính đầu tư dài hạn của nền kinh tế. Các doanh nghiệp bảo hiểm đã tạo lập nguồn vốn lớn và dài hạn cho đầu tư phát triển kinh tế xã hội, tạo cơ sở cho sự phát triển ổn định nền kinh tế xã hội và đời sống nhân dân. Các sản phẩm bảo hiểm phong phú hơn như sản phẩm bảo hiểm nhân thọ và phi nhân thọ thuộc cả lĩnh vực bảo hiểm con người, bảo hiểm tài sản và bảo hiểm trách nhiệm.... Cơ cấu bảo hiểm đã chuyển dần từ ngắn hạn sang dài hạn [7].

Xét trên phương diện pháp lý, đối với thị trường bảo hiểm Việt Nam khôn khổ pháp lý

được ban hành tương đối đồng bộ, chặt chẽ và phù hợp với thông lệ và chuẩn mực quốc tế. Tuy nhiên, trên thực tế hoạt động của thị trường bảo hiểm còn nhiều điểm bất cập như:

Thị trường bảo hiểm phát triển chưa cân đối, các loại hình sản phẩm mặc dù cũng phong phú hơn nhưng vẫn chưa đa dạng; năng lực cạnh tranh của các tổ chức kinh doanh bảo hiểm còn nhiều hạn chế và biểu hiện cạnh tranh không lành mạnh vẫn còn tồn tại; hoạt động môi giới bảo hiểm còn chậm phát triển; một số cơ chế chính sách hiện nay chưa đáp ứng được yêu cầu phát triển của thị trường bảo hiểm. Đặc biệt hoạt động giám sát, quản lý thị trường bảo hiểm còn nhiều bất cập, gây ra những hành vi vi phạm, trục lợi bảo hiểm. Các chế tài xử phạt chưa nghiêm, tạo điều kiện cho các chủ thể tái phạm nhiều lần.

Vậy từ những phân tích trên ta thấy, các đối tượng được giám sát trên TTTC là khác nhau (TCTD trên thị trường ngân hàng, các công ty quản lý quỹ, công ty chứng khoán, công ty niêm yết, nhà đầu tư, Sở giao dịch chứng khoán, Trung tâm lưu ký chứng khoán ... trên TTCK, công ty bảo hiểm, công ty tái bảo hiểm trên thị trường bảo hiểm). Các phương pháp giám sát rất đa dạng như giám sát từ xa kết hợp với thanh tra tại chỗ, giám sát tuân thủ, giám sát an toàn vi mô, trên cơ sở đó xác định rủi ro của từng định chế.

Có thể nói, để đảm bảo tính hiệu quả trong giám sát TTTC, nhằm đảm bảo an toàn thị trường tài chính nói chung, pháp luật đã trao nhiệm vụ cho UBGSTCQG phối hợp các hoạt động giám sát của các cơ quan giám sát chuyên ngành. Tuy nhiên, vai trò UBGSTCQG trong phối hợp hoạt động của các cơ quan giám sát còn mờ nhạt vì được tổ chức dưới góc độ là một cơ quan tư vấn, không có chức năng xây dựng chính sách và không thực sự có quyền lực giám sát cũng như xử lý các trường hợp vi phạm. Điều này dẫn đến các hệ quả không tốt trong hoạt động giám sát của mạng an toàn tài chính quốc gia. Đặc biệt, các tổ chức trong mạng an toàn tài chính của Việt Nam đã gặp nhiều vấn đề trước xu thế phát triển của các tập đoàn tài

chính trong thời gian qua. Nhiều nghiên cứu đã chỉ ra những dẫn chứng về sự phối hợp thiếu hiệu quả của các tổ chức thanh tra - giám sát đã dẫn đến việc không ngăn chặn được các tập đoàn tài chính này lợi dụng những kẽ hở của luật pháp và những lỗ hổng trong quy định của giám sát để “lách luật” và “né tránh” việc bị giám sát hoạt động của họ. Đặc biệt khi các tập đoàn tài chính cùng lúc tham gia hoạt động trên nhiều thị trường: thị trường tín dụng, thị trường chứng khoán, thị trường bảo hiểm, thị trường vàng ... Bên cạnh đó, đã xuất hiện hiện tượng giám sát trùng lặp các hoạt động giống hoặc tương tự nhau giữa các cơ quan giám sát hoặc “bỏ trống” các lĩnh vực giám sát từ đó tạo ra nguy cơ làm lãng phí nguồn lực hay rủi ro hệ thống. Nhiều tập đoàn tài chính có hoạt động chứng khoán hoặc các công ty chứng khoán đã chỉ ra việc phải “tiếp đón” quá nhiều đoàn thanh tra - giám sát trên cùng một khía cạnh hoạt động. Trong ba năm trở lại đây, UBGSTCQG bước đầu đã thực hiện chức năng phối hợp thông tin hoạt động giám sát toàn bộ thị trường tài chính. Tuy nhiên, vẫn xuất hiện thực trạng các tập đoàn tài chính có hoạt động chứng khoán cũng như các công ty chứng khoán phải thực hiện nhiều báo cáo với nhiều yêu cầu khác nhau cho các tổ chức thuộc mạng an toàn tài chính. Điều này gây ra những bất bình từ phía các đối tượng bị giám sát và làm sứt mẻ lòng tin của các chủ thể này đối với các cơ quan quản lý, đối với các nhà chức trách [8].

Trong lĩnh vực chứng khoán, các công cụ tài chính, các loại chứng khoán phái sinh ngày càng được sinh sôi, nảy nở, tuy nhiên hoạt động giám sát phát hành và giao dịch các công cụ này còn ở mức hạn chế, chưa có sự đổi mới và chưa có các văn bản điều chỉnh trực tiếp, dẫn đến không đảm bảo được quyền lợi của nhà đầu tư khi mua bán các chứng khoán này. Đặc biệt còn thiếu sự minh bạch trong các báo cáo tài chính làm cho nhiều nhà đầu tư hiểu lầm và đánh giá sai giá trị của chứng khoán, cơ quan giám sát khó có thể đưa ra những cảnh báo sớm về rủi ro cho các định chế tài chính. Ngoài ra, hệ thống cảnh báo sớm và xử lý sau giám sát gần như không có, hệ thống thông tin quản lý còn lạc

hậu về công nghệ, chậm điều chỉnh, đặc biệt về phần mềm phân tích và đánh giá. Mối liên hệ trong hoạt động giám sát giữa các cơ quan giám sát ở Việt Nam và các cơ quan giám sát TTTC ở các nước trên thế giới còn chưa được phát triển, gây tác động không nhỏ cho sự phát triển TTTC Việt Nam. Các cơ quan giám sát chuyên ngành trong nước còn thiếu sự liên thông, làm hạn chế hoạt động giám sát rủi ro chéo.

3. Một số giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật về giám sát thị trường tài chính và nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát của các cơ quan có thẩm quyền

Về mô hình giám sát TTTC

Cần xây dựng mô hình giám sát TTTC hợp nhất ở Việt Nam, theo đó Cơ quan giám sát tài chính quốc gia được thành lập trên cơ sở hợp nhất các cơ quan thanh tra, giám sát chuyên ngành thuộc NHNN, UBCKNN, Cục quản lý bảo hiểm. Để đảm bảo cho cơ quan này hoạt động hiệu quả, cần thiết phải ban hành Luật về giám sát tài chính thống nhất, trong đó xác định rõ cơ cấu tổ chức quản lý, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, mục tiêu hoạt động của cơ quan giám sát tài chính quốc gia, nguyên tắc, nội dung, quy trình, thẩm quyền giám sát tài chính. Ngoài ra, trong luật này phải nêu rõ khái niệm về giám sát tài chính, trên cơ sở đó phân biệt hoạt động giám sát với các hoạt động thanh tra, kiểm tra. Như trên đã phân tích, hiện nay ở Việt Nam trong một chừng mực nhất định vẫn có sự chồng chéo chức năng nhiệm vụ giám sát, thanh tra của nhiều cơ quan và Ủy ban giám sát vẫn chưa thực sự thể hiện được tiếng nói của mình trong hoạt động giám sát. Đặc biệt, vấn đề chia sẻ thông tin và sự phối hợp trong hoạt động giám sát giữa các cơ quan giám sát chuyên ngành còn chưa được qui định rõ trong luật, vì vậy việc thành lập một cơ quan giám sát tài chính quốc gia thực hiện hoạt động giám sát các TTTC là rất cần thiết, nhằm khắc phục hiện tượng giám sát trùng lặp các hoạt động giống hoặc tương tự nhau giữa các cơ quan giám sát

hoặc bỏ trống, đảm bảo cho hệ thống tài chính vận hành một cách thông suốt và hiệu quả, bảo vệ quyền lợi của người tiêu dùng. Ngoài ra, việc tách bạch giữa hoạt động giám sát và hoạt động quản lý của các cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành đối với từng loại thị trường tài chính sẽ hạn chế được sự can thiệp hành chính không hợp lý vào các hoạt động trên TTTC, tạo cơ sở cho TTTC vận động theo những nguyên tắc của nền kinh tế thị trường.

Về mạng an toàn tài chính quốc gia

Mạng an toàn tài chính quốc gia sẽ bao gồm 3 tổ chức: Ủy ban giám sát tài chính quốc gia, Cơ quan giám sát tài chính quốc gia và cơ quan Bảo hiểm tiền gửi. Theo đó, Ủy ban giám sát tài chính quốc gia sẽ thực hiện chức năng quản lý nhà nước về hoạt động giám sát, Cơ quan giám sát tài chính quốc gia thực hiện giám sát thị trường ngân hàng, thị trường chứng khoán, thị trường bảo hiểm, Cơ quan bảo hiểm tiền gửi giám sát, xử lý đổ vỡ ngân hàng nhằm duy trì lòng tin của công chúng vào hệ thống ngân hàng. Để mạng an toàn này hoạt động hiệu quả, cần chuẩn hóa khái niệm, các bộ phận cấu thành mạng an toàn tài chính quốc gia trong Luật giám sát tài chính hợp nhất. Ngoài ra, việc ban hành Luật bảo hiểm tiền gửi là rất cần thiết nhằm xác định rõ vị trí pháp lý của bảo hiểm tiền gửi Việt nam trong mạng an toàn tài chính quốc gia, cơ chế phối hợp của bảo hiểm tiền gửi Việt nam với các cơ quan có trách nhiệm duy trì ổn định tài chính, xác định mức độ độc lập trong tổ chức và hoạt động của bảo hiểm tiền gửi Việt nam nhằm thực hiện tốt nhất vai trò bảo vệ người gửi tiền và góp phần duy trì ổn định hệ thống tài chính. Bên cạnh đó, các Luật về Chứng khoán, Luật Ngân hàng Nhà nước, Luật Kinh doanh bảo hiểm cũng cần phải có những sửa đổi nhất định để tách bạch hoạt động giám sát và hoạt động quản lý của các cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành đối với các TTTC. Điều này thể hiện quan điểm của Nhà nước là không can thiệp trực tiếp vào thị trường, nhưng sẽ giám sát chặt chẽ thị trường tài chính thông qua khuôn khổ luật pháp và tạo môi trường pháp lý đồng bộ, thông thoáng về

hoạt động tài chính, đồng thời đảm bảo tính minh bạch và phát triển tính đa dạng của thị trường. Bên cạnh đó, hoạt động giám sát đối với các định chế tài chính cần chuyển từ cơ chế giám sát chấp hành sang giám sát rủi ro, trên cơ sở đó có thể hạn chế được khủng hoảng tài chính, ngân hàng.

Nâng cao vị thế và tính độc lập trong hoạt động của Ủy ban giám sát tài chính quốc gia

Hiện nay UBGSTCQG Việt Nam là một tổ chức có tư cách pháp nhân, có trụ sở và con dấu riêng, có chức năng tham mưu, tư vấn cho Thủ tướng Chính phủ trong điều phối hoạt động giám sát TTTC quốc gia (ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm), giúp Thủ tướng Chính phủ giám sát chung TTTC, có quyền đề xuất việc ban hành các quy định trong điều phối hoạt động giám sát TTTC. Vậy nhiệm vụ của UBGSTCQG rất nặng nề nhưng vị thế và quyền hạn lại rất hạn chế và chưa tương xứng với nhiệm vụ. UBGSTCQG không có thẩm quyền ban hành văn bản luật, chỉ là cơ quan mang tính chất như "Ban tư vấn tập thể" cho Thủ tướng và cũng dễ rơi vào tình trạng hình thức "hữu danh vô thực". Trong khi đối tượng đề "phối hợp" về lĩnh vực thanh tra - giám sát TTTC ở các ngành chuyên ngành lại hoàn toàn trực thuộc ngành quản lý, chỉ có một cấp trên duy nhất là Bộ chủ quản, hay NHNN và do đó cơ quan này được trình Bộ hay NHNN ban hành các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến hoạt động thanh tra hành chính, thanh tra chuyên ngành và giám sát chuyên ngành ở các lĩnh vực do ngành đó được phân quyền quản lý nhà nước [9]. Hơn nữa, đối với các cơ quan giám sát chuyên ngành đều có luật điều chỉnh, tuy nhiên đối với UBGSTCQG thì chỉ mới dừng ở văn bản dưới luật. Điều này dẫn đến nhiều khó khăn trong hoạt động của UBGSTCQG và không tương xứng với các tổ chức còn lại trong mạng an toàn tài chính. Do vậy, kiến nghị trong Luật về giám sát tài chính quốc gia cần qui định rõ về vị trí pháp lý độc lập của UBGSTCQG. Theo đó, UBGSTCQG trở thành một cơ quan trực thuộc Chính phủ hoặc Quốc hội, có đủ thẩm quyền trong việc ban hành văn bản pháp lý, quy định

và xử lý vi phạm liên quan đến hoạt động thanh tra giám sát trên cả 3 lĩnh vực ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm. Ủy ban thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với hoạt động giám sát của từng cơ quan trong mạng an toàn tài chính quốc gia, cần qui định cơ chế chia sẻ thông tin, báo cáo thường xuyên, định kỳ, hoặc báo cáo đột xuất việc tình hình thực hiện hoạt động giám sát của các cơ quan này để có nguồn thông tin chính xác và hiệu quả phục vụ cho hoạt động giám sát thị trường tài chính quốc gia, trên cơ sở đó đưa ra những ý kiến tư vấn, những cảnh báo rủi ro một cách chính xác và kịp thời, hạn chế khủng hoảng.

Ngoài ra, để khắc phục tình trạng “cha chung không ai khóc”, trong luật không những cần phân định rõ trách nhiệm, quyền hạn của các cơ quan giám sát tài chính, của các cán bộ kiểm tra, giám sát mà còn phải có cơ chế công khai, minh bạch và chịu trách nhiệm rõ ràng, để các cơ quan giám sát có thể đề ra được các quyết định công bằng, hiệu quả khi thực thi nhiệm vụ. Nếu thông tin công bố không trung thực, gây tác động xấu đến thị trường tài chính sẽ bị áp dụng các chế tài đủ mạnh và nghiêm khắc.

Hạn chế sự can thiệp của công quyền vào hoạt động kinh doanh tiền tệ và xây dựng các chỉ tiêu giám sát tài chính

Cần phân định rõ chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan quản lý Nhà nước đối với các TTTC, hạn chế tình trạng Nhà nước can thiệp quá sâu vào hoạt động kinh doanh của các chủ thể kinh doanh, trong khi lại buông lỏng trách nhiệm giám sát và định hướng thị trường. Để đảm bảo sự phát triển của TTTC, cần phải đảm bảo phát huy được quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các định chế tài chính. Đặc biệt, phải xây dựng hệ thống chỉ tiêu cảnh báo và giám sát, đảm bảo sự vận hành an toàn và hiệu quả của thị trường và làm cơ sở cho hoạt động phối hợp giám sát của các cơ quan liên quan. Trong đó, có chỉ số giám sát chung, chỉ số giám sát ngân hàng, chỉ số giám sát chứng khoán, chỉ số giám sát bảo hiểm.

Bên cạnh đó, việc xây dựng cơ sở hạ tầng công nghệ thông tin nhằm phối hợp giám sát và

cảnh báo rủi ro sớm cũng vô cùng quan trọng, nhằm thúc đẩy và đảm bảo tính hiệu quả trong hoạt động giám sát TTTC quốc gia.

Trên đây là những phân tích, đánh giá, bình luận về pháp luật và thực tiễn hoạt động giám sát TTTC ở Việt Nam, có sự tham khảo kinh nghiệm quốc tế. Xuất phát từ những bất cập của pháp luật về giám sát TTTC ở Việt Nam, bài viết đã nêu ra được một số kiến nghị ban đầu, mang tính khái quát nhằm đảm bảo cơ sở pháp lý vững chắc cho hoạt động giám sát TTTC và sự vận hành thông suốt, hiệu quả TTTC ở Việt Nam. Có thể khẳng định rằng, hoạt động giám sát tài chính hiệu quả là tiền đề vững chắc để phát triển TTTC, bảo vệ quyền lợi người gửi tiền và ngăn ngừa nguy cơ xảy ra khủng hoảng.

Tài liệu tham khảo

- [1] *Điều trần của Chủ tịch SEC Mỹ trước Quốc Hội Mỹ về cải tổ hệ thống quản lý tài chính ngày 24/7/2008.* <http://www.sec.gov/news/testimony/2008/ts072408cc.htm>
- [2] Trịnh Thanh Huyền, Trường Đào tạo & PTNNL VietinBank: “*Mô hình giám sát tài chính hợp nhất: Kinh nghiệm quốc tế và bài học cho Việt Nam*”, trang Web: <http://www.vietinbank.vn>
- [3] Giám sát thị trường tài chính, *Đang để lộ nhiều "lỗ hổng"*, Theo Tin tức cuối tuần, Xem trang Web: <http://www.baomoi.com>
- [4] Song Linh, “*Dự trữ vàng tương đương một nửa GDP*”, Trang Web <http://vnexpress.net/gl/kinh-doanh/2011/06/du-tru-vang-tuong-duong-mot-nua-gdp/>
- [5] Trang Web của Ủy ban chứng khoán nhà nước: <http://ssc.gov.vn>
- [6] *Luật Chứng Khoán Việt Nam năm 2006*, Quy chế giám sát giao dịch chứng khoán trên TTCK ban hành kèm theo Quyết định số 127/2008/QĐ-BTC ngày 31 tháng 12 năm 2008 của Bộ trưởng Bộ Tài chính, Quy định hướng dẫn về Giám sát Giao dịch Chứng khoán ban hành kèm theo Quyết định số 531/QĐ-UBCK ngày 21/8/2009 của Chủ tịch Ủy ban Chứng khoán Nhà nước; Thông tư 151/2009/TT - BTC ngày 23 tháng 7 năm 2009 hướng dẫn công tác giám sát của Ủy ban Chứng khoán Nhà nước đối với hoạt động trong lĩnh vực chứng khoán của Sở Giao dịch chứng khoán và Trung tâm lưu ký chứng khoán.

- [7] Ngô Trí Long, “*Những giải pháp cơ bản về cơ chế giám sát thị trường tài chính Việt Nam nhằm phòng ngừa và hạn chế rủi ro trong điều kiện hội nhập kinh tế quốc tế*”; Xem trang Web: <http://www.tapchiketoan.com>
- [8] Hồng Phúc, “*Cần làm mới công tác giám sát tài chính*”; Xem trang Web: <http://cafef.vn>
- [9] “*Ủy ban giám sát tài chính quốc gia là gì?*” Xem trang Web: <http://www.cuuhocviengriggs.vn>

Law on supervision of financial market in Vietnam and its enforcement

Le Thi Thu Thuy

VNU School of Law, 144 Xuan Thuy, Hanoi, Vietnam

Nowadays, in the context of globalization and economic integration, it is important to build up and develop financial regulation and the issues regarding competition in financial market which have direct influence on development of the economy. It is required to build a new comprehensive supervision model of financial market and to issue suitable rules of law in order to ensuring the fare competition between financial institutions and effective development of financial market. This article focuses on analysing rules of law on supervision of financial market in Vietnam which includes the banking market, securities market and insurance market. Besides, basing on reference to foreign experience in financial supervision, it presents inadequate laws on supervision and gives some proposal on amendment of these rules of Vietnamese law.