

# TĂNG CƯỜNG GIÁM SÁT HỢP NHẤT ĐỂ KIỂM SOÁT SỞ HỮU CHÉO TRONG NGÀNH NGÂN HÀNG: KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VÀ GỢI MỞ CHÍNH SÁCH CHO VIỆT NAM

Hoàng Thị Ngọc Phượng\*

## TÓM TẮT

**Title:** Enhancing consolidated supervision to control cross-ownership in the banking sector: international experiences and policy implications for Vietnam

**Từ khóa:** giám sát hợp nhất, sở hữu chéo, sở hữu thực chất, tổ chức tín dụng

**Keywords:** consolidated supervision, cross-ownership, beneficial ownership, credit institution

## Lịch sử bài báo

Ngày nhận bài: 15/6/2025

Ngày nhận kết quả bình duyệt: 05/7/2025

Ngày chấp nhận đăng bài: 23/07/2025

**Tác giả:** Trường Đại học Yersin Đà Lạt

## Email liên hệ:

ngocphuonghoang.14@gmail.com

Sở hữu chéo trong lĩnh vực ngân hàng tại Việt Nam tồn tại dưới nhiều hình thức phức tạp, làm suy giảm tính minh bạch, tạo điều kiện cho thao túng tín dụng và làm gia tăng nguy cơ rủi ro hệ thống. Trong khi đó, pháp luật Việt Nam hiện hành chưa thiết lập được cơ chế giám sát toàn diện các mối liên kết sở hữu và kiểm soát thực chất quyền chi phối giữa các tổ chức. Bằng phương pháp phân tích và so sánh pháp luật, bài viết làm rõ sự cần thiết phải tăng cường giám sát hợp nhất như một công cụ hữu hiệu nhằm kiểm soát sở hữu chéo trong ngành ngân hàng. Trên cơ sở nghiên cứu kinh nghiệm từ các quốc gia phát triển, bài viết đề xuất định hướng hoàn thiện pháp luật theo hướng tăng cường minh bạch về sở hữu thực chất và nâng cao thẩm quyền giám sát cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền, nhằm bảo đảm an toàn cho hệ thống ngân hàng.

## ABSTRACT

Cross-ownership in the banking sector in Vietnam exists in various complex forms, undermining transparency, facilitating credit manipulation, and increasing systemic risk. Meanwhile, the current legal framework in Vietnam has yet to establish a comprehensive supervisory mechanism to monitor ownership linkages and effectively control the actual exercise of dominant influence among institutions. Using legal analysis and comparative methods, this article highlights the necessity of strengthening consolidated supervision as an effective tool to manage cross-ownership in the banking sector. Drawing on research experiences from developed countries, the article proposes legal reform directions aimed at enhancing the transparency of beneficial ownership and empowering supervisory authorities, thereby ensuring the safety of the banking system

## 1. Giới thiệu

Sở hữu chéo (SHC) trong lĩnh vực ngân hàng tại Việt Nam đang tồn tại dưới nhiều hình thức phức tạp, làm suy giảm tính minh bạch, gia tăng nguy cơ thao túng tín dụng và đe dọa sự ổn định hệ thống tài chính. Mặc dù pháp luật đã có những bước

cải tiến, đặc biệt với Luật Các tổ chức tín dụng 2024, cơ chế giám sát hiện hành vẫn chủ yếu dựa trên từng pháp nhân riêng lẻ, chưa đủ khả năng nhận diện quyền kiểm soát thực tế thông qua các hình thức sở hữu gián tiếp và chủ sở hữu hưởng lợi cuối cùng (UBO).

Trong bối cảnh mô hình hoạt động của các tập đoàn tài chính ngày càng phức tạp và có mức độ liên kết chặt chẽ giữa các thực thể trong cùng một nhóm, nhiều quốc gia đã chuyển từ cách tiếp cận giám sát đơn lẻ sang mô hình giám sát hợp nhất như một trụ cột trong chính sách quản lý rủi ro hệ thống. Mô hình này cho phép cơ quan quản lý nhìn nhận rủi ro ở cấp độ tập đoàn thay vì từng tổ chức riêng lẻ, từ đó nâng cao hiệu quả phát hiện các rủi ro tiềm ẩn, kiểm soát SHC và hạn chế xung đột lợi ích trong nội bộ nhóm tài chính (BIS & Joint Forum, 2012).

Trên cơ sở đó, việc nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế về giám sát hợp nhất, từ đó đánh giá và đề xuất mô hình phù hợp với điều kiện thực tiễn tại Việt Nam, là yêu cầu cấp thiết nhằm nâng cao hiệu lực kiểm soát SHC và bảo đảm an toàn hệ thống ngân hàng trong bối cảnh tái cơ cấu toàn ngành.

## **2. Giám sát hợp nhất và sự cần thiết xây dựng cơ chế giám sát hợp nhất trong kiểm soát sở hữu chéo**

### **2.1. Về giám sát hợp nhất**

Giám sát hợp nhất (consolidated supervision) là một phương thức quản lý, trong đó cơ quan giám sát không chỉ đánh giá riêng lẻ từng tổ chức pháp lý trong một nhóm tài chính, mà còn xem xét toàn bộ nhóm các tổ chức có liên kết về sở hữu, kiểm soát hoặc lợi ích kinh tế – bao gồm ngân hàng mẹ, công ty con, công ty tài chính, bảo hiểm, chứng khoán và các tổ chức liên quan khác – như một thực thể thống nhất để giám sát toàn diện về rủi ro, vốn, thanh khoản, giao dịch nội bộ và nghĩa vụ pháp lý (Victor U. Ekpụ, Chioma N. Nwafor, 2014). Phương thức này nhằm nhận diện và kiểm soát các rủi ro tiềm ẩn có thể lây lan trong nội bộ tập đoàn, bảo đảm sự an toàn không

chỉ cho từng tổ chức riêng lẻ mà cho cả hệ thống tài chính.

Theo Ngân hàng Anh, mô hình giám sát hợp nhất cho phép Cơ quan Quản lý Thận trọng (PRA) đánh giá toàn diện tình hình tài chính và mức độ rủi ro của một tập đoàn tài chính trên cơ sở hợp nhất, bao gồm cả các tổ chức phi ngân hàng và công ty mẹ hoạt động đa ngành. Thông qua việc giám sát rủi ro tích tụ và các giao dịch nội nhóm, đặc biệt trong các công ty nắm giữ tài chính hỗn hợp, cơ quan giám sát có thể nhận diện sớm các điểm yếu về quản trị, vốn và vận hành có khả năng ảnh hưởng đến sự ổn định của toàn hệ thống (Bank of England, 2024). Cách tiếp cận này đặc biệt phù hợp trong kiểm soát SHC, khi các TCTD vừa là chủ thể sở hữu, vừa có thể bị sở hữu bởi các thực thể khác trong cùng một mạng lưới tài chính.

### **2.2. Sự cần thiết xây dựng cơ chế giám sát hợp nhất trong kiểm soát sở hữu chéo**

SHC trong lĩnh vực ngân hàng là hiện tượng các tổ chức tín dụng, doanh nghiệp hoặc cá nhân nắm giữ phần vốn góp hoặc cổ phần chi phối lẫn nhau, trực tiếp hoặc gián tiếp, hình thành các mối quan hệ sở hữu đan xen, gây ảnh hưởng đến quản trị và điều hành của các bên liên quan. Thực trạng này tiềm ẩn nguy cơ thao túng dòng vốn, lạm dụng tín dụng nội bộ và che giấu rủi ro hệ thống. Các vụ án nghiêm trọng như VNCB – Phạm Công Danh và SCB – Vạn Thịnh Phát đã cho thấy rõ những lỗ hổng trong cấu trúc sở hữu, tính minh bạch tài chính và hiệu lực phối hợp giám sát, đặt ra yêu cầu cấp thiết về cải cách cơ chế quản lý và giám sát SHC.

Trong bối cảnh Việt Nam đang thực hiện quá trình tái cơ cấu hệ thống ngân

hàng, mô hình giám sát theo ngành dọc, bao gồm ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm, đã bộc lộ rõ những hạn chế khi đối mặt với các tập đoàn tài chính đa sở hữu và đa ngành nghề. Thực tiễn cho thấy, các vụ án kinh tế nghiêm trọng trong thời gian qua đều có chung đặc điểm là cấu trúc sở hữu chồng chéo, dòng vốn luân chuyển nội bộ phức tạp và thiếu một đầu mối giám sát thống nhất, dẫn đến sự lúng túng trong quản lý và xử lý. Những khoảng trống này không chỉ cản trở hiệu quả điều hành mà còn làm gia tăng rủi ro lan truyền trong toàn hệ thống tài chính.

Trong điều kiện hiện nay, việc tiếp tục áp dụng các mô hình giám sát đơn tuyến hoặc phân mảnh là không còn phù hợp. Thay vào đó, cần chuyển đổi sang cơ chế giám sát hợp nhất – tức là giám sát toàn diện hoạt động của tập đoàn tài chính ở cấp độ hợp nhất, bao gồm tất cả đơn vị thành viên, mối quan hệ sở hữu, dòng vốn và cơ chế kiểm soát nội bộ. Đây không chỉ là giải pháp kỹ thuật nhằm nâng cao hiệu lực giám sát, mà còn là nền tảng để kiểm soát SHC một cách thực chất.

Hơn nữa, định hướng của Đảng và Nhà nước đã xác định rõ rằng kiểm soát sở hữu chéo là một quá trình dài hạn, cần được thực hiện đồng bộ với cải cách thể chế, tăng cường minh bạch và nâng cao năng lực quản trị hệ thống. Theo đó, xây dựng cơ chế giám sát hợp nhất không chỉ là giải pháp đáp ứng yêu cầu cấp bách hiện tại, mà còn góp phần hiện thực hóa mục tiêu phát triển ngành ngân hàng theo hướng bền vững, minh bạch và có khả năng chống chịu cao hơn trong dài hạn (Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, 2019).

Vì vậy, việc nghiên cứu, tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm quốc tế về giám sát hợp

nhất, đồng thời xây dựng mô hình phù hợp với điều kiện thực tiễn của Việt Nam, là yêu cầu tất yếu và cấp thiết trong giai đoạn hiện nay nhằm bảo đảm an toàn, minh bạch và hiệu quả cho hệ thống tài chính – ngân hàng.

### **3. Mô hình giám sát hợp nhất trong kiểm soát sở hữu chéo tại một số quốc gia**

Trên thế giới, các quốc gia có hệ thống tài chính phát triển đã triển khai các mô hình giám sát hợp nhất với các đặc điểm, mức độ can thiệp và cách thức vận hành khác nhau, nhằm đảm bảo hiệu quả kiểm soát rủi ro trong các tập đoàn ngân hàng đa sở hữu và đa ngành. Tùy vào mức độ tích hợp hệ thống ngân hàng – phi ngân hàng, cơ cấu pháp luật và trình độ quản lý, có thể chia các mô hình giám sát hợp nhất thành ba nhóm chính: mô hình định tính, mô hình định lượng và mô hình giám sát theo cấp độ nhóm với cơ quan đầu mối.

#### **3.1. Mô hình giám sát hợp nhất định tính**

Mô hình định tính chủ yếu dựa trên việc giám sát các yếu tố tổ chức và quản trị trong tập đoàn ngân hàng, như cấu trúc sở hữu, mức độ minh bạch, cơ chế kiểm soát nội bộ, phân quyền trách nhiệm và năng lực giám sát nội bộ. Đây là mô hình phù hợp với các quốc gia chú trọng đến vai trò của đạo đức quản trị, tính minh bạch thị trường và trách nhiệm cá nhân trong quản lý doanh nghiệp.

Tại Vương quốc Anh, mô hình giám sát định tính được triển khai thông qua cơ chế hai cấp do Ngân hàng Trung ương Anh điều phối, với hai cơ quan giám sát chuyên biệt là Cơ quan Quản lý Thận trọng (Prudential Regulation Authority – PRA) và Cơ quan Quản lý Tài chính (Financial Conduct Authority – FCA) (Bank of England, 2024).

PRA chịu trách nhiệm về quy định và giám sát an toàn đối với các ngân hàng, hiệp hội xây dựng, công ty bảo hiểm và các tổ chức tài chính có tầm quan trọng hệ thống, trong khi FCA giám sát các tổ chức cung cấp dịch vụ tài chính cho người tiêu dùng và đảm bảo tính toàn vẹn của thị trường.

Một điểm nhấn quan trọng trong khung pháp lý này là việc áp dụng Chế độ Giám đốc Cấp cao và Chứng nhận (Senior Managers & Certification Regime – SM&CR). Được triển khai từ năm 2016, SM&CR đặt trọng tâm vào việc truy cứu trách nhiệm cá nhân, thúc đẩy hành vi tuân thủ và tăng cường minh bạch trong quản trị doanh nghiệp tài chính. Chế độ này yêu cầu xác định rõ trách nhiệm của từng lãnh đạo cấp cao, thiết lập chuẩn mực ứng xử và yêu cầu đánh giá năng lực định kỳ đối với các vị trí quản lý có ảnh hưởng lớn đến hoạt động tổ chức.

Song song với đó, hệ thống giám sát hợp nhất tại Anh yêu cầu cơ quan giám sát phải hiểu rõ toàn bộ cấu trúc của tập đoàn tài chính – bao gồm cơ cấu pháp lý, dòng vốn nội bộ, các giao dịch nội nhóm và UBO. FCA và PRA đều nhấn mạnh rằng thiếu minh bạch về UBO hoặc dòng vốn nội bộ sẽ cản trở khả năng đánh giá rủi ro, làm suy yếu năng lực giám sát hợp nhất và gây nguy cơ gia tăng hành vi thao túng trong tập đoàn. Do đó, việc công khai và minh bạch hóa thông tin sở hữu, luồng vốn và kiểm soát nội bộ là điều kiện cần thiết để đảm bảo kỷ luật thị trường và ổn định hệ thống tài chính.

### **3.2. Mô hình giám sát hợp nhất định lượng**

Trái với mô hình định tính, mô hình giám sát định lượng sử dụng các chỉ tiêu tài chính cụ thể như tỷ lệ an toàn vốn, đòn bẩy

tài chính, khả năng thanh khoản và dòng vốn hợp nhất để đánh giá mức độ rủi ro của toàn tập đoàn ngân hàng. Việc áp dụng các chỉ số định lượng giúp nâng cao tính khách quan, tạo điều kiện cho việc xếp hạng rủi ro và kiểm soát từ xa hiệu quả hơn.

Tại Hoa Kỳ, Cục Dự trữ Liên bang (Fed) thực hiện giám sát hợp nhất đối với các công ty mẹ ngân hàng (Bank Holding Companies - BHCs) và công ty mẹ tài chính (Financial Holding Companies - FHCs) nhằm đánh giá toàn diện tình hình tài chính và rủi ro của toàn bộ tập đoàn, thay vì từng pháp nhân riêng lẻ. Mô hình này yêu cầu phân tích sâu về cấu trúc sở hữu, dòng vốn nội bộ và các giao dịch liên kết, bao gồm cổ tức, vay nội bộ và phí dịch vụ, với các giới hạn định lượng cụ thể nhằm phòng ngừa xung đột lợi ích (Reserve Bank of Zimbabwe, 2007).

Cơ chế giám sát được triển khai thông qua hệ thống chấm điểm RFI/C(D), gồm các yếu tố: quản trị rủi ro (R), tình hình tài chính hợp nhất (F), mức độ ảnh hưởng giữa các đơn vị trong tập đoàn (I), chất lượng tổ chức nhận tiền gửi (D) và đánh giá tổng thể (C). Hệ thống này cho phép cơ quan giám sát tiếp cận một cách hệ thống và nhất quán các rủi ro phát sinh từ cấu trúc sở hữu và hoạt động liên kết trong tập đoàn tài chính.

### **3.3. Mô hình giám sát theo cấp độ nhóm và cơ quan đầu mối**

Mô hình này phù hợp với các khối kinh tế tích hợp như Liên minh Châu Âu (EU), nơi các ngân hàng hoạt động xuyên biên giới và chịu sự giám sát từ nhiều quốc gia thành viên khác nhau. Trọng tâm của mô hình là thiết lập một cơ quan giám sát đầu mối chịu trách nhiệm chính trong việc giám sát toàn tập đoàn ở cấp độ hợp

nhất, đồng thời phối hợp chia sẻ thông tin với các cơ quan giám sát thành viên qua các cơ chế đa phương.

Tại Liên minh châu Âu (EU), hệ thống giám sát tài chính được củng cố đáng kể sau khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2008, với trọng tâm là việc thiết lập Liên minh Ngân hàng và SSM. Theo đó, ECB được trao quyền giám sát trực tiếp các ngân hàng “có ý nghĩa quan trọng” trong Khu vực đồng euro – chiếm khoảng 85% tổng tài sản ngân hàng – dựa trên các tiêu chí về quy mô, mức độ liên kết và tầm quan trọng hệ thống (Tresel, 2013).

Mô hình này được vận hành theo hai khung pháp lý chính là Chỉ thị Yêu cầu Vốn IV (CRD IV) và Quy định Yêu cầu Vốn (CRR), kết hợp với các chuẩn mực quốc tế như IFRS và Basel III, qua đó áp dụng các yêu cầu về vốn, thanh khoản, công bố thông tin và giới hạn rủi ro trên toàn khối. ECB có quyền cấp và rút giấy phép, kiểm tra tại chỗ, áp đặt các bộ đệm vốn vĩ mô và tiến hành kiểm tra sức chịu đựng.

Đặc biệt, giám sát hợp nhất được triển khai với cách tiếp cận theo toàn tập đoàn, áp dụng các chuẩn mực thận trọng cho toàn bộ cấu trúc tổ chức mẹ – con, thay vì từng pháp nhân riêng lẻ. Mục tiêu là nhận diện và xử lý rủi ro tích tụ, xung đột lợi ích và yếu kém quản trị trong nội bộ tập đoàn. Để tăng cường phối hợp và ngăn ngừa hiện tượng lách luật thông qua khác biệt trong quy định giữa các quốc gia, EU duy trì cơ chế chia sẻ thông tin giữa các cơ quan giám sát thông qua hội đồng giám sát, các ủy ban giải quyết khủng hoảng và nhóm điều phối, nhằm đảm bảo tính nhất quán trong giám sát xuyên biên giới.

### ***3.4. Nhận xét các mô hình giám sát hợp nhất***

Các mô hình giám sát hợp nhất tại các quốc gia phát triển phản ánh những cách tiếp cận đa dạng trong kiểm soát rủi ro tài chính ở cấp độ tập đoàn, phù hợp với trình độ thể chế, mức độ tích hợp tài chính và nguồn lực của từng nước.

Tại Anh, mô hình giám sát định tính nhấn mạnh cấu trúc sở hữu, kiểm soát nội bộ và trách nhiệm cá nhân. Việc áp dụng SM&CR giúp phát hiện sở hữu chéo ngầm và xung đột lợi ích không thể hiện qua sổ liệu kế toán, nhưng đòi hỏi pháp luật minh bạch, dữ liệu sở hữu thực chất và đội ngũ giám sát có năng lực định tính – những điều Việt Nam còn đang hoàn thiện.

Ngược lại, mô hình định lượng tại Mỹ chú trọng các chỉ tiêu tài chính, thông qua báo cáo hợp nhất và hệ thống RFI/C(D) để đánh giá rủi ro và đòn bẩy của toàn tập đoàn, kể cả công ty con phi ngân hàng. Tuy nhiên, mô hình này dễ bỏ sót các hình thức chi phối qua giao dịch ẩn hoặc sở hữu gián tiếp.

Mô hình khu vực của EU, thông qua SSM do ECB điều hành, thể hiện mức độ phối hợp cao, giám sát trực tiếp các ngân hàng lớn theo chuẩn quốc tế như Basel III, IFRS và CRD IV/CRR. Dù hiệu quả, mô hình này đòi hỏi nền tảng thể chế và tài chính phát triển, khó áp dụng ngay tại Việt Nam.

Trong bối cảnh tái cơ cấu ngân hàng, Việt Nam nên hướng đến mô hình tích hợp giữa định tính và định lượng: kết hợp báo cáo hợp nhất để kiểm soát rủi ro tài chính, với tăng cường giám sát trách nhiệm quản trị, công khai sở hữu thực chất và giao dịch nội nhóm. Về lâu dài, cần xây dựng cơ sở dữ liệu tập trung, hoàn thiện pháp luật về SHC

và nâng cao năng lực giám sát hợp nhất, làm nền tảng cho mô hình kiểm soát toàn diện các tập đoàn tài chính đa ngành.

#### **4. Thực trạng pháp luật và cơ chế giám sát sở hữu chéo trong lĩnh vực ngân hàng tại Việt Nam**

Mặc dù Luật Các tổ chức tín dụng 2024 đã có bước tiến đáng kể trong việc kiểm soát sở hữu tại các TCTD, hệ thống pháp luật hiện hành vẫn bộc lộ nhiều bất cập cả về nội dung quy định và cơ chế giám sát thực thi. Những bất cập này thể hiện trên nhiều phương diện, từ khái niệm pháp lý, phạm vi điều chỉnh, đến các công cụ giám sát và chế tài xử lý vi phạm, qua đó cho thấy sự thiếu đồng bộ, rời rạc trong việc kiểm soát SHC và quyền kiểm soát thực chất tại các TCTD.

##### ***4.1. Thiếu hụt khung pháp lý rõ ràng về sở hữu chéo và chủ sở hữu hưởng lợi cuối cùng***

Một trong những điểm hạn chế lớn của pháp luật Việt Nam hiện nay là chưa xác lập được định nghĩa rõ ràng và thống nhất về khái niệm SHC trong lĩnh vực ngân hàng. Dù Luật Các tổ chức tín dụng 2024 có quy định giới hạn tỷ lệ sở hữu giữa các TCTD và cổ đông có liên quan, nhưng không đưa ra tiêu chí pháp lý cụ thể để nhận diện SHC, khiến khái niệm này chỉ tồn tại dưới dạng diễn giải hành chính hoặc trong các văn bản nội bộ của Ngân hàng Nhà nước, thiếu giá trị pháp lý ràng buộc và khó áp dụng thống nhất trên thực tiễn.

Pháp luật hiện hành cũng chưa bao quát được các mô hình sở hữu phức tạp thông qua nhiều tầng pháp nhân trung gian hoặc cấu trúc sở hữu vòng. Việc thiếu nền tảng pháp lý về SHC dẫn đến hạn chế trong khả năng nhận diện rủi ro, xử lý hành vi

thao túng tín dụng và bảo đảm minh bạch thị trường.

Tương tự, khái niệm “chủ sở hữu hưởng lợi cuối cùng”, là một yếu tố cần thiết để xác định quyền kiểm soát thực chất, cũng chưa được đưa vào Luật Các tổ chức tín dụng 2024. Mặc dù Luật Phòng, chống rửa tiền 2022 và Luật Doanh nghiệp 2020 (sửa đổi, bổ sung 2025) đã đưa ra khái niệm UBO, nhưng chủ yếu phục vụ mục tiêu riêng và chưa phản ánh đầy đủ vai trò của UBO trong lĩnh vực ngân hàng.

Thực tiễn các vụ án điển hình như SCB – Vạn Thịnh Phát và VNCB – Phạm Công Danh đã cho thấy rõ khoảng trống pháp lý trong việc nhận diện SHC và UBO. Các hành vi chi phối hoạt động TCTD thông qua mạng lưới công ty và cá nhân đứng tên trung gian không bị phát hiện kịp thời do thiếu công cụ pháp lý phù hợp. Tính đến thời điểm hiện tại, Luật Các tổ chức tín dụng 2024 vẫn chưa khắc phục được những hạn chế trên, tiếp tục bỏ ngỏ hai khái niệm cốt lõi trong kiểm soát sở hữu và giám sát quyền lực chi phối trong hệ thống ngân hàng.

##### ***4.2. Quy định chưa đầy đủ về người có liên quan, cổ đông lớn và sở hữu gián tiếp***

Luật Các tổ chức tín dụng 2024 hiện đang tiếp cận các khái niệm “người có liên quan”, “cổ đông lớn” và “sở hữu gián tiếp” theo hướng định lượng và hình thức.

Theo Luật Các tổ chức tín dụng 2024, “người có liên quan” được định nghĩa khá rộng, bao gồm quan hệ thân nhân, tổ chức mẹ – con và các bên có khả năng chi phối lẫn nhau. Tuy nhiên, quy định hiện hành thiếu phân loại cụ thể mức độ ảnh hưởng và chưa phản ánh được các quan hệ chi phối thực tế thông qua pháp nhân trung gian hay hình thức sở hữu ủy quyền, dẫn đến khó khăn

trong giám sát sở hữu và ngăn ngừa xung đột lợi ích.

Tương tự, khái niệm “cổ đông lớn” vẫn chủ yếu dựa trên tiêu chí định lượng (sở hữu từ 5% vốn điều lệ), chưa tính đến trường hợp liên kết ngầm giữa các cổ đông dưới ngưỡng kiểm soát hoặc các chủ thể sở hữu danh nghĩa. Việc thiếu cơ chế xác minh ảnh hưởng thực tế khiến các nhóm lợi ích có thể phân tán cổ phần để tránh bị giám sát trong khi vẫn duy trì quyền kiểm soát ngân hàng.

Điều 4 Luật Các tổ chức tín dụng 2024 đã bước đầu điều chỉnh khái niệm “sở hữu gián tiếp” theo hướng định lượng hóa, song vẫn chưa bao quát được trường hợp chi phối thực tế thông qua các tỷ lệ thấp hơn kết hợp với thỏa thuận biểu quyết hoặc kiểm soát nhân sự. Việc thiếu công cụ pháp lý và kỹ thuật để truy vết các cấu trúc sở hữu phân tầng khiến cơ quan quản lý gặp khó khăn trong phát hiện SHC ngầm.

Một ví dụ điển hình về SHC gián tiếp trong ngành ngân hàng được thể hiện qua vụ án Ngân hàng TMCP AC theo bản án số 210/2020/KDTM-PT của TAND TP. Hà Nội. Ngân hàng TMCP AC cho hai cá nhân vay 100 tỷ đồng để mua cổ phiếu Eximbank (EIB), rồi dùng chính số cổ phiếu này làm tài sản bảo đảm cho khoản vay tại Ngân hàng AC. Dù không trực tiếp đứng tên sở hữu cổ phần EIB, hành vi này đã tạo ra hình thức sở hữu chéo gián tiếp. Tòa án xác định đây là hành vi vi phạm Điều 126 Luật Các tổ chức tín dụng 2010 (sửa đổi, bổ sung 2017) và tuyên hợp đồng vô hiệu theo Điều 123 Bộ luật Dân sự 2015. Vụ việc cho thấy rủi ro từ việc ngân hàng gián tiếp chi phối TCTD khác thông qua tín dụng, vi phạm quy định về SHC.

Nhìn chung, các khái niệm pháp lý hiện nay chưa tiếp cận được bản chất kinh tế của sở hữu và quyền kiểm soát, đồng thời còn thiếu khả năng nhận diện các mối liên hệ phi chính thức như đại diện ủy quyền, chỉ đạo ngầm hoặc quan hệ lợi ích ẩn danh. Đây là những điểm nghẽn cần được khắc phục nếu muốn xây dựng một cơ chế giám sát sở hữu chéo thực chất và hiệu quả hơn trong lĩnh vực ngân hàng.

#### ***4.3. Cơ chế giám sát phân mảnh, thiếu đầu mối thống nhất và chia sẻ thông tin***

Công tác giám sát SHC hiện vẫn chịu sự phân tán giữa nhiều cơ quan như NHNN, Ủy ban chứng khoán nhà nước, Bộ Tài chính, Tổng cục Thuế, dẫn đến tình trạng chồng chéo thẩm quyền và thiếu cơ chế phối hợp hiệu quả. Mặc dù Luật Thanh tra 2022 có quy định về phối hợp liên ngành, nhưng chưa thiết lập hệ thống chia sẻ dữ liệu liên thông hoặc cơ chế phản ứng sớm trong trường hợp phát hiện dấu hiệu sở hữu gián tiếp. Bên cạnh đó, NHNN hiện chủ yếu dựa vào báo cáo tự khai của TCTD, trong khi chưa có công cụ công nghệ và dữ liệu đủ mạnh để phát hiện các cấu trúc sở hữu ẩn. Thực trạng này đặt ra yêu cầu cấp thiết về một cơ chế giám sát hợp nhất, liên ngành, dựa trên nền tảng dữ liệu tập trung và công nghệ hiện đại, với một đầu mối có đủ thẩm quyền để tăng cường hiệu quả kiểm soát và minh bạch hóa sở hữu trong lĩnh vực tài chính – ngân hàng.

#### **5. Một số gợi mở cho việc xây dựng cơ chế kiểm soát sở hữu chéo bằng giám sát hợp nhất ở Việt Nam**

Dựa trên phân tích về mô hình giám sát hợp nhất của quốc gia và thực tiễn Việt Nam, tác giả đề xuất một số định hướng trọng tâm để từng bước thiết lập cơ chế

kiểm soát SHC dựa trên nguyên tắc giám sát hợp nhất, tập trung vào hai nhóm giải pháp pháp lý và thực thi như sau:

### **5.1. Về hoàn thiện khung pháp lý**

*Thứ nhất*, cần xác định và công khai chủ sở hữu hưởng lợi cuối cùng như một yêu cầu bắt buộc trong quản trị và giám sát TCTD. Luật Các tổ chức tín dụng 2024 đã bước đầu quy định về nghĩa vụ minh bạch hóa cơ cấu sở hữu và trách nhiệm cung cấp thông tin của cổ đông lớn, người có liên quan. Tuy nhiên, pháp luật hiện hành vẫn chưa yêu cầu cụ thể việc xác định và công bố danh tính chủ sở hữu hưởng lợi trong các cấu trúc sở hữu phức tạp. Để khắc phục điểm này, cần bổ sung quy định bắt buộc tổ chức tín dụng, công ty mẹ và các bên liên quan phải kê khai, cập nhật định kỳ thông tin về UBO trong hồ sơ pháp lý và báo cáo giám sát. Đồng thời, Ngân hàng Nhà nước cần chủ trì xây dựng cơ sở dữ liệu tập trung về UBO, có kết nối với cơ quan thuế, đăng ký doanh nghiệp và chứng khoán, nhằm phục vụ công tác thanh tra, phân tích rủi ro và phòng chống thao túng qua sở hữu gián tiếp.

*Thứ hai*, cần luật hóa nghĩa vụ lập báo cáo tài chính hợp nhất và kiểm soát giao dịch nội bộ trong các tập đoàn tài chính – ngân hàng. Luật Các tổ chức tín dụng 2024 hiện vẫn tập trung vào giám sát từng pháp nhân riêng lẻ, trong khi các nhóm SHC thường vận hành theo cấu trúc tập trung vốn và rủi ro ở cấp độ tập đoàn. Do đó, cần bổ sung quy định yêu cầu ngân hàng mẹ và TCTD nắm giữ chi phối thực hiện báo cáo tài chính hợp nhất định kỳ theo chuẩn mực kế toán phù hợp. Báo cáo này phải kèm theo phụ lục thống kê đầy đủ các giao dịch tài chính, hợp đồng cung cấp dịch vụ và chuyển

vốn giữa ngân hàng với công ty con hoặc bên liên quan. Đây là cơ sở quan trọng để triển khai giám sát rủi ro hợp nhất và phát hiện các giao dịch bất thường mang tính thao túng nội bộ.

*Thứ ba*, cần hoàn thiện các quy định về định nghĩa SHC, cả gián tiếp và trực tiếp, người có liên quan và quyền kiểm soát thực tế để phục vụ mục tiêu giám sát hợp nhất. Dù Luật Các tổ chức tín dụng 2024 đã có bước tiến trong việc xác định khái niệm người có liên quan và giới hạn tỷ lệ sở hữu, nhưng các quy định hiện hành vẫn thiên về định lượng hình thức, chủ yếu dựa trên tỷ lệ cổ phần danh nghĩa. Điều này chưa đủ để nhận diện các trường hợp kiểm soát thông qua pháp nhân trung gian, ủy quyền biểu quyết, thỏa thuận lợi ích hoặc nhóm người hành động cùng nhau. Vì vậy, cần định nghĩa khái niệm SHC, sở hữu gián tiếp và người có liên quan theo hướng tiếp cận thực chất, lấy yếu tố ảnh hưởng thực tế đến hoạt động ngân hàng làm tiêu chí chính. Đồng thời, cần trao quyền cho cơ quan giám sát ngân hàng được xác định và xử lý các trường hợp kiểm soát không công khai, bao gồm cả việc yêu cầu thoái vốn hoặc đình chỉ quyền cổ đông khi có dấu hiệu SHC gây rủi ro hệ thống.

### **5.2. Về tổ chức thực thi và năng lực giám sát**

*Thứ nhất*, Việt Nam cần từng bước áp dụng mô hình giám sát hợp nhất theo hướng tích hợp định tính – định lượng. Theo đó, giám sát định lượng được thực hiện thông qua các báo cáo tài chính hợp nhất, cùng với việc theo dõi các chỉ số tài chính tập đoàn như tỷ lệ an toàn vốn, đòn bẩy tài chính và dòng vốn nội bộ. Song song, giám sát định tính tập trung vào việc đánh

giá cấu trúc sở hữu, mối quan hệ kiểm soát giữa các thực thể trong nhóm, cơ chế quản trị nội bộ và mức độ trách nhiệm cá nhân của lãnh đạo ngân hàng mẹ. Cách tiếp cận kết hợp này vừa đảm bảo được tính khách quan thông qua dữ liệu, vừa cho phép nhận diện các hình thức chi phối ẩn, vốn không thể hiện rõ qua các báo cáo kế toán.

*Thứ hai*, cần thành lập một tổ chức chuyên trách về giám sát hợp nhất, hoạt động độc lập với các nhóm thanh tra giám sát theo từng pháp nhân. Bộ phận này có chức năng theo dõi tập trung các TCTD có cấu trúc SHC, tập đoàn tài chính đa ngành và các nhóm doanh nghiệp có quan hệ lợi ích phức tạp. Nhiệm vụ trọng tâm là tổng hợp thông tin liên ngành, phân tích rủi ro hệ thống ở cấp độ hợp nhất và kịp thời đề xuất biện pháp kiểm soát hoặc can thiệp hành chính khi có dấu hiệu bất thường. Mô hình này có thể học hỏi kinh nghiệm từ các quốc gia như Hàn Quốc và Anh – nơi đã phân tách chức năng giám sát hệ thống và giám sát hành vi quản trị.

*Thứ ba*, cần triển khai lộ trình xây dựng cơ sở dữ liệu tập trung về sở hữu, giao dịch nội bộ và mối quan hệ giữa các thực thể trong nhóm tài chính – ngân hàng. Cơ sở dữ liệu này nên do Ngân hàng Nhà nước chủ trì, có khả năng kết nối với hệ thống đăng ký doanh nghiệp, cơ quan thuế, Ủy ban Chứng khoán Nhà nước và Trung tâm lưu ký chứng khoán. Việc thiết lập hệ thống dữ liệu liên

thông sẽ giúp tăng cường khả năng phân tích quan hệ sở hữu gián tiếp, phát hiện luồng vốn bất thường và kiểm soát tình trạng thao túng qua SHC ngầm. Đây cũng là điều kiện kỹ thuật thiết yếu để thực thi hiệu quả mô hình giám sát hợp nhất trong trung và dài hạn.

### Kết luận

Việc xây dựng cơ chế giám sát hợp nhất không chỉ góp phần nâng cao hiệu quả quản lý và kiểm soát hoạt động ngân hàng, mà còn tăng cường khả năng phát hiện vi phạm, ngăn ngừa rủi ro tiềm ẩn và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân trong hệ thống tài chính. Kinh nghiệm quốc tế đã khẳng định rằng giám sát hợp nhất là công cụ hữu hiệu trong việc kiểm soát SHC, giám sát thị trường vốn và thực thi quyền lực nhà nước một cách hiệu quả đối với các cấu trúc sở hữu phức tạp, đặc biệt trong các tập đoàn tài chính đa ngành.

Đối với Việt Nam, bối cảnh hiện nay đang đặt ra yêu cầu cấp thiết phải sớm thiết lập cơ chế giám sát hợp nhất như một trụ cột trong quản lý ngân hàng hiện đại. Sự kết hợp giữa chính sách pháp lý phù hợp, ứng dụng công nghệ giám sát tiên tiến và mở rộng hợp tác quốc tế sẽ tạo nền tảng để xây dựng một hệ thống tài chính – ngân hàng minh bạch, ổn định và an toàn hơn trong dài hạn.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Quốc hội. (2022). *Luật Phòng, chống rửa tiền* (Luật số 14/2022/QH15, ngày 15 tháng 11 năm 2022). Văn phòng Quốc hội.
- Quốc hội. (2024). *Luật Các tổ chức tín dụng* (Luật số 32/2024/QH15, ngày 18 tháng 6 năm 2024). Văn phòng Quốc hội.
- Quốc hội. (2025). *Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Doanh nghiệp 2020* (Luật số 12/2025/QH15, ngày 15 tháng 6 năm 2025). Văn phòng Quốc hội.
- Bank of England. (2024). *The PRA's approach to insurance group supervision*.
- Ngân hàng Nhà nước Việt Nam. (2019). *Đề án phòng ngừa tội phạm, phòng chống vi phạm pháp luật và vấn đề sở hữu chéo trong lĩnh vực tiền tệ, ngân hàng*.
- Reserve Bank of Zimbabwe. (2007). *Guideline No. 02-2007/BSD: Consolidated supervision policy framework*. Reserve Bank of Zimbabwe.
- Tresel, T. (2013). *The single supervisory mechanism*. European Union Financial Sector Assessment Program.
- Victor U. Ekpu, Chioma N. Nwafor. (2014). *Consolidated supervision of banks and financial conglomerates*. Mindset Resource Consulting, LLC.