

**HỌC VIỆN TÀI CHÍNH**

**Nguyễn Văn Thầy**

**Nâng cao hiệu quả quản lý của Ngân hàng  
Nhà nước đối với hoạt động của các Ngân hàng  
thương mại ở Việt Nam Chuyên ngành: Tổ chức  
và quản lý Vận tải**

Chuyên ngành: Tài chính - Ngân hàng.

Mã số: 62.34.02.01

Họ và tên NCS : Nguyễn Văn Thầy

Họ và tên cán bộ hướng dẫn khoa học : 1. PGS, TS. Đinh Xuân Hạng

2. PGS, TS. Tô Ngọc Hưng

2014

## LỜI NÓI ĐẦU

### 1- Tính cấp thiết của đề tài

Trong hơn 25 năm qua, hoạt động của các Ngân hàng Thương mại Việt Nam (NHTMVN) đã có những đóng góp đáng kể vào quá trình đổi mới và thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Hoạt động của các NHTM không chỉ tiếp tục khẳng định là một kênh dẫn vốn quan trọng cho nền kinh tế, mà còn góp phần ổn định sức mua đồng tiền, cung cấp ngày càng đa dạng phong phú các dịch vụ hiện đại tiện ích cho cá nhân, tổ chức, doanh nghiệp trong nền kinh tế.

Đến nay, vốn cung ứng cho nền kinh tế chủ yếu do các NHTM đáp ứng, theo tính toán của một số chuyên gia kinh tế tổng tài sản của hệ thống lên tới khoảng 140% GDP. Cùng với quá trình tái cấu trúc nền kinh tế, hệ thống các NHTM cũng được cơ cấu lại, số lượng các NHTM VN đã tăng lên.

Tính đến cuối năm 2013, có 5 NHTM Nhà nước (trong đó có 4 NHTM đã được cổ phần hóa đó là : Ngân hàng Ngoại thương Việt Nam - VCB, Ngân hàng Công thương Việt Nam - Vietinbank, Ngân hàng Đầu tư và Phát triển Việt Nam - BIDV và Ngân hàng Phát triển Nhà Đồng Bằng Sông Cửu Long - MHB), 34 NHTMCP, 4 ngân hàng liên doanh, 5 ngân hàng có 100% vốn nước ngoài và 50 chi nhánh ngân hàng nước ngoài.

Về mạng lưới hoạt động trong cả nước hiện nay, các NHTM NN và NHTMCP đang dẫn đầu so với NHLĐ và ngân hàng nước ngoài. Hệ thống các ngân hàng nước ngoài chiếm số lượng nhỏ về đầu mối mạng lưới hoạt động, cho thấy còn đang thăm dò thị trường và sẽ mở rộng phát triển trong tương lai. Hiện có 5 ngân hàng 100% vốn nước ngoài với 14 chi nhánh tại các tỉnh, thành phố lớn trên cả nước.

Bên cạnh các kết quả đạt được nói trên hoạt động của các NHTM Việt Nam, cũng còn các tồn tại, hạn chế : tỷ lệ nợ xấu và nợ quá hạn trên tổng dư nợ tăng mạnh; tỷ lệ an toàn vốn tối thiểu ở một số NHTM chưa đảm bảo theo quy định; tình hình thanh khoản ở một số NHTM có thời điểm còn căng thẳng; tình trạng cạnh tranh chưa lành mạnh giữa các NHTM ngày càng gay gắt; hoạt động còn tiềm ẩn nguy cơ bất ổn, rủi ro có thể xảy ra khi môi trường kinh tế - xã hội trong và ngoài nước biến động bất thường; vấn đề sở hữu chéo giữa các ngân hàng và ngân hàng, giữa ngân hàng và DN...

Các tồn tại, hạn chế nói trên do các nguyên nhân khách quan và chủ quan. Ngoài nguyên nhân từ phía bản thân các NHTM (hoạt động quản trị, điều hành còn hạn chế; hệ thống kiểm soát, kiểm toán nội bộ chưa đáp ứng được yêu cầu đòi hỏi; ý thức tuân thủ của không ít NHTM chưa cao....) còn có nguyên nhân từ hoạt động quản lý đối với hoạt động của các Ngân hàng thương mại ở Việt Nam. Mặc dù hoạt động quản lý, giám sát của Ngân hàng Nhà nước (NHNN) và các cơ quan có thẩm quyền đối với hoạt động của các NHTM thời gian qua đạt được nhiều thành tích đáng kể, nhưng cũng còn một số bất cập.

Để góp phần thúc đẩy các NHTM hoạt động an toàn, lành mạnh, làm tốt vai trò trung gian tài chính, đẩy mạnh huy động nguồn vốn để cung ứng vốn cho nền kinh tế, cần thiết nâng cao hơn nữa hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước nói chung, trong đó có vai trò quản lý, giám sát của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (NHNNVN) đối với hoạt động của các NHTM.

Xuất phát từ các lý do nói trên, tác giả đã mạnh dạn chọn đề tài nghiên cứu : ***“Nâng cao hiệu quả quản lý của Ngân hàng Nhà nước đối với hoạt động của các Ngân hàng Thương mại ở Việt Nam”***.

## **2- Tổng quan tình hình nghiên cứu đề tài**

### **\* Tình hình nghiên cứu ở ngoài nước**

- Trên thế giới đã có nhiều nghiên cứu về việc quản lý, giám sát hiệu quả của Ngân hàng Trung ương (NHTW) đối với hoạt động của các NHTM, tuy nhiên đều dưới các dạng tài liệu mang tính lý thuyết, chưa gắn với điều kiện thực tế ở Việt Nam.

- Đối với nghiên cứu về mô hình quản lý, giám sát của Ngân hàng Trung ương đối với hoạt động của các NHTM :

+ *Để ủng hộ cho mô hình Ngân hàng Trung ương giám sát ngân hàng, các nhà nghiên cứu đưa ra các lý do sau :*

-> An toàn, lành mạnh và ổn định hệ thống. *Thứ nhất* là tiếp cận thông tin. NHTW cần có thông tin chính xác và kịp thời về tình trạng và hiệu quả hoạt động của các ngân hàng như là điều kiện tiên quyết cho việc xây dựng CSTT. Hơn nữa, NHTW cần tiếp cận thông tin về tình trạng thanh khoản của các ngân hàng để thực hiện chức năng của người cho vay cuối cùng. Đặc biệt trong giai đoạn khủng hoảng tài chính, có thông tin kịp thời là hết sức quan trọng vì nó hỗ trợ kịp thời cho NHTW ra quyết định (kết quả nghiên cứu của : Haubrich, 1996; Peek, Rosenren và Tootle, 1999). *Thứ hai* là tính độc lập. Theo Giddy (1994), Abrams và Taylor (2001), sự độc lập của cơ quan giám sát cho phép họ thực thi hành động. Và những hành động đó là cần thiết cho hệ thống giám sát ngân hàng hiệu quả. Đặc biệt trong một số nền kinh tế mới nổi và chuyển dịch, theo Taylor (2001, trang 28), thì việc uỷ thác cho NHTW vai trò giám sát ngân hàng là cần thiết để tránh chính trị hoá quy định ngân hàng”.

-> Chi phí cho các cơ quan thanh tra giám sát. Theo Abrams và Taylor (2001), NHTW có lợi thế so sánh trong việc tuyển dụng và giữ

chân đội ngũ nhân viên chuyên nghiệp do chính sách đãi ngộ tốt cũng như môi trường chuyên nghiệp để phát triển.

+ *Những lập luận không ủng hộ việc Ngân hàng Trung ương đảm nhận chức năng giám sát ngân hàng :*

-> An toàn, lành mạnh và ổn định hệ thống. *Thứ nhất* là xung đột lợi ích. Theo Goodhart và Schoenmaker (1995), trong trường hợp NHTW vừa đảm nhiệm vai trò giám sát ngân hàng vừa điều hành CSTT, nó có thể mở rộng CSTT quá mức để tránh ảnh hưởng lên lợi nhuận và chất lượng tín dụng. *Thứ hai* là rủi ro danh tiếng. Nếu NHTW chịu trách nhiệm giám sát ngân hàng và vụ phá sản ngân hàng xảy ra thì CSTT của NHTW cũng sẽ bị ảnh hưởng theo (Haubrich, 1996; Brianlt, 1999). *Thứ ba* là tiếp cận thông tin. Theo Haubrich (1996), trường hợp NHTW không đảm nhận vai trò giám sát ngân hàng mà chuyển chức năng này sang cho một cơ quan khác thì NHTW vẫn có thể có được thông tin kịp thời và chính xác thông qua các thoả thuận chia sẻ thông tin. Ngoài ra, việc tách bạch vai trò giám sát và điều hành CSTT có thể mang đến lợi ích từ sự “cạnh tranh ý tưởng”. *Thứ tư* là sự độc lập. Nếu NHTW kiêm luôn vai trò giám sát ngân hàng thì việc tập trung nhiều quyền lực thường dễ đe dọa tính độc lập của nó bởi sự can thiệp chính trị.

Một số nghiên cứu thực nghiệm ủng hộ cho việc nên tách bạch NHTW ra khỏi chức năng giám sát ngân hàng. Điển hình như các nhà nghiên cứu Goodhart và Schoenmaker (1995), hai tác giả tìm thấy rằng việc chống lạm phát sẽ tốt hơn nhiều nếu NHTW được độc lập với vai trò giám sát ngân hàng. Ngoài ra, Miller và Schmidt (2002) sử dụng dữ liệu của hệ thống ngân hàng Mỹ để kiểm tra giả thuyết rằng NHTW với việc truy cập cơ sở dữ liệu mật về giám sát có thể nâng cao khả năng dự báo và do đó tăng cường nỗ lực CSTT. Nghiên cứu chỉ ra rằng không có bằng chứng thực nghiệm nào ủng hộ cho cái gọi là “truy cập thông tin”.

Trái ngược với một số lập luận trên, một số nghiên cứu thực nghiệm khác lại ủng hộ cho sự kết hợp giữa NHTW và giám sát ngân hàng. Peek, Rosengren và Tootle (1999) tìm thấy rằng tiếp cận thông tin kịp thời giúp tăng cường tính chính xác khả năng dự báo tình hình kinh tế vĩ mô của NHTW. Ngoài ra, Goodhart và Schoemaker (1995) sử dụng dữ liệu của 104 ngân hàng phá sản trong 24 nước trong suốt thập kỷ 1980 và tìm thấy rằng chỉ số ít ngân hàng bị phá sản trong những nước mà CSTT và giám sát ngân hàng đều do NHTW đảm nhận. [13]

Các nghiên cứu nói trên về mô hình quản lý, giám sát của Ngân hàng Trung ương đối với hoạt động của các NHTM cho thấy khoảng trống trong nghiên cứu là chưa đưa ra được mô hình thể chế quản lý, giám sát hoàn hảo, lý tưởng cho toàn thế giới.

- Về “25 nguyên tắc cơ bản về giám sát hệ thống ngân hàng hiệu quả” của Ủy ban Basel (Ủy ban Basel về giám sát ngân hàng - Basel Committee on Banking supervision – BCBS, được thành lập bởi một nhóm các NHTW và cơ quan giám sát của 10 nước phát triển (G10) tại thành phố Basel, Thụy Sĩ) đưa ra, dựa trên cơ sở tổng kết kinh nghiệm của các nước trên toàn cầu.

Nhằm tạo điều kiện phổ biến kinh nghiệm quốc tế và đúc kết lại thành 25 nguyên tắc cơ bản trong việc giám sát hoạt động ngân hàng hiệu quả. Nội dung gồm 25 nguyên tắc cơ bản và được chia thành 7 nhóm sau : (Nhóm 1) Nguyên tắc 1 : Các tiền đề để giám sát ngân hàng hiệu quả; (Nhóm 2) Các nguyên tắc 2 - 5 : Cấp phép và cơ cấu; (Nhóm 3) Các nguyên tắc 6 - 15 : Quy chế và yêu cầu về giám sát thận trọng; (Nhóm 4) Các nguyên tắc 16 - 20 : các phương pháp giám sát ngân hàng liên tục; (Nhóm 5) Nguyên tắc 21 : các yêu cầu về thông tin; (Nhóm 6) Nguyên tắc 22: quyền lực của thanh tra ngân hàng; (Nhóm 7) Các nguyên tắc 23 - 25: hoạt động thanh tra ngân hàng xuyên quốc gia.

Mục tiêu của Ủy ban là thu hẹp khoảng cách giám sát quốc tế trên hai nguyên lý cơ bản là : (1) không ngân hàng nước ngoài nào được thành lập mà thoát khỏi sự giám sát; và (2) việc giám sát phải tương xứng.

Trong số 25 nguyên tắc cơ bản về giám sát hệ thống ngân hàng hiệu quả nói trên, hiện nay Việt Nam chỉ mới đáp ứng một số nguyên tắc, số còn lại chưa được nghiên cứu áp dụng.

#### **\* Tình hình nghiên cứu ở trong nước**

Ở trong nước, giai đoạn trước đây nước ta chưa hội nhập kinh tế quốc tế và khu vực, cũng đã có các công trình nghiên cứu liên quan đến quản lý nhà nước trên các lĩnh vực : tiền tệ, tín dụng, Quỹ tín dụng Nhân dân, thị trường chứng khoán, thương mại, bảo hiểm, các Tổng công ty .....; nhưng chưa có công trình nghiên cứu về quản lý của Ngân hàng Nhà nước đối với các hoạt động của các NHTM ở Việt Nam kể từ sau giai đoạn nước ta hội nhập kinh tế quốc tế và khu vực (từ đầu năm 2007).

- Đề tài nghiên cứu khoa học của Trần Đình Ty và Nguyễn Văn Cường “*Quản lý nhà nước đối với tiền tệ, tín dụng - Một số vấn đề lý luận và thực tiễn*”, đã cung cấp những vấn đề lý luận cơ bản, chỉ ra mặt được và hạn chế về tiền tệ, tín dụng ở Việt Nam, qua đó đề xuất một số giải pháp nhằm góp phần hoàn thiện quản lý nhà nước đối với tiền tệ, tín dụng ở Việt Nam. Nhưng khoảng trống trong nghiên cứu là chưa nghiên cứu về hiệu quả quản lý của Ngân hàng Nhà nước đối với hoạt động của các NHTM ở Việt Nam.

- Trong Luận án tiến sĩ Kinh tế năm 2011, về “*Quản lý Nhà nước đối với hoạt động tín dụng của các ngân hàng thương mại ở Việt Nam*”, TS Lê Ngọc Lân đã hệ thống hoá những vấn đề cơ bản về tín dụng ngân hàng và vai trò quản lý nhà nước đối với tín dụng ngân hàng trong nền kinh tế thị trường; luận giải về sự cần thiết của quản lý nhà nước đối với

hoạt động tín dụng của NHTM, nội dung và công cụ quản lý nhà nước đối với hoạt động tín dụng của NHTM; đánh giá thực trạng hoạt động tín dụng và quản lý hoạt động tín dụng tại Việt Nam giai đoạn từ 2005 – 2010; kinh nghiệm quản lý hoạt động tín dụng của một số nước; tác giả cũng xác định phạm vi quản lý nhà nước đối với hoạt động tín dụng ngân hàng theo các nội dung và yêu cầu cụ thể của tình hình hiện nay, trên cơ sở đó đề xuất một số biện pháp nhằm thực hiện tốt hơn chức năng quản lý nhà nước của NHNN Việt Nam đối với hoạt động tín dụng. Tuy nhiên, khoảng trống trong nghiên cứu là hiệu quả quản lý của Ngân hàng Nhà nước đối với hoạt động của các NHTM ở Việt Nam

- Báo cáo nghiên cứu “Chiến lược tổng thể phát triển ngành dịch vụ tới năm 2020 (CSSSD) và tầm nhìn tới năm 2025” (có nội dung chiến lược phát triển dịch vụ ngân hàng) trong khuôn khổ Dự án Hỗ trợ thương mại Đa biên giai đoạn III (EU-Việt Nam MUTRAP III) và nghiên cứu bởi một nhóm các chuyên gia quốc tế và chuyên gia Việt Nam đã phân tích tổng thể những thách thức và đưa ra các khuyến nghị để vượt qua các thách thức trong việc phát triển dịch vụ nói chung và dịch vụ ngân hàng nói riêng.

Báo cáo nghiên cứu đã chỉ rõ các điều kiện tiên quyết để thúc đẩy tăng trưởng của lĩnh vực ngân hàng, đó là : (i) ổn định vĩ mô là điều kiện cần thiết cho sự tăng trưởng và bền vững của lĩnh vực ngân hàng; (ii) môi trường kinh doanh thuận lợi cho sự tăng trưởng của dịch vụ ngân hàng; (iii) áp dụng công nghệ thông tin hiện đại là nền tảng cho việc phát triển các dịch vụ ngân hàng hiện đại; (iv) nguồn nhân lực chất lượng cao là điều kiện cần thiết để phát triển dịch vụ ngân hàng; (v) củng cố việc bảo vệ quyền của người cấp tín dụng và thành lập cơ chế phá sản hiệu quả là yếu tố quan trọng trong việc củng cố lòng tin vào hệ thống ngân hàng và đóng góp vào sự phát triển của dịch vụ ngân hàng [10]. Khoảng trống trong



nghiên cứu của Báo cáo là hiệu quả quản lý của Ngân hàng Nhà nước đối với hoạt động của các NHTM ở Việt Nam.

- Theo Kỷ yếu Hội thảo khoa học (12/2008) do Ngân hàng thương mại cổ phần Liên Việt phối hợp với trường Đại học Ngân hàng TP.HCM tổ chức với chủ đề “Tác động CSTT đối với hoạt động kinh doanh của Ngân hàng thương mại Việt Nam”, cũng chỉ mới nghiên cứu một nội dung đó là : CSTT có vai trò quan trọng trong việc điều tiết, tác động đến hoạt động của các NHTM; đặc biệt khi có lạm phát cao do tác động từ bên ngoài (khủng hoảng tài chính - tiền tệ) và các yếu tố nội tại của nền kinh tế, NHTW phải thực hiện CSTT thắt chặt để kiềm chế lạm phát.

Việc thắt chặt tiền tệ để kiềm chế lạm phát vào năm 2008 đã có những tác động tích cực góp phần thực hiện hiệu quả mục tiêu chống lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô, đảm bảo an sinh xã hội. Tuy nhiên, những diễn biến kinh tế vĩ mô trong và ngoài nước, sự tác động của khủng hoảng tài chính toàn cầu, cũng như điều hành CSTT của NHNN đã tác động đến hoạt động kinh doanh của các NHTM Việt Nam, như : thiếu thanh khoản, lãi suất thị trường liên ngân hàng tăng cao, lãi suất huy động vốn tăng cao nhưng lãi suất cho vay nằm trong giới hạn của lãi suất cơ bản và Luật Dân sự. Khoảng trống trong nghiên cứu là hoạt động của các NHTM không chỉ chịu sự tác động của chính sách tiền tệ, mà còn chịu ảnh hưởng của các nhân tố khác trong đó có sự quản lý của Ngân hàng Nhà nước.

- Trong luận án “Hoàn thiện pháp luật điều chỉnh hoạt động của Ngân hàng thương mại trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ở Việt Nam” (2003), tác giả Ngô Quốc Kỳ nghiên cứu những vấn đề lý luận và thực tiễn của việc hoàn thiện pháp luật điều chỉnh hoạt động của NHTM, trên cơ sở đánh giá một cách khách quan thực trạng pháp luật điều chỉnh hoạt động của NHTM ở Việt Nam; đề xuất phương hướng và những giải pháp hoàn thiện pháp luật điều chỉnh hoạt động của NHTM trong nền

kinh tế thị trường định hướng XHCN ở Việt Nam từ sau năm 2002. Khoảng trống trong nghiên cứu là việc tác động, điều chỉnh hoạt động của các NHTM không chỉ là pháp luật, mà còn là : việc hoạch định, điều hành chính sách tiền tệ; hoạch định chiến lược phát triển các NHTM; hoạt động thanh tra, giám sát...

- Có các đề tài và bài viết nghiên cứu về sự cần thiết phải xây dựng và hoàn thiện pháp luật về dịch vụ ngân hàng, nhằm tạo điều kiện cho việc phát triển dịch vụ ngân hàng và tạo cơ sở pháp lý cho công tác quản lý của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam; vấn đề này chỉ là một nội dung của quản lý nhà nước đối với hoạt động của các NHTM.

Nghiên cứu của Đoàn Thái Sơn (2008) “*Thực trạng và định hướng hoàn thiện pháp luật về dịch vụ ngân hàng*” cho thấy : quá trình hội nhập kinh tế quốc tế và thực hiện các cam kết quốc tế trong lĩnh vực ngân hàng, thì việc xây dựng và hoàn thiện các văn bản quy phạm pháp luật về dịch vụ ngân hàng đã góp phần đáng kể làm thay đổi căn bản về cả số lượng và chất lượng dịch vụ của các NHTM. Về cơ bản, Luật các TCTD và các văn bản hướng dẫn thi hành luật này đã tạo ra một khuôn khổ pháp lý tương đối hoàn chỉnh cho hoạt động cung cấp dịch vụ của các NHTM và hoạt động quản lý của NHNN.

Tuy nhiên, do sự thay đổi nhanh chóng của hoạt động cung cấp dịch vụ ngân hàng, cần thiết phải hoàn thiện khung pháp lý về dịch vụ ngân hàng để hỗ trợ cho các NHTM phát triển các dịch vụ ngân hàng, đồng thời tạo cơ sở pháp lý phù hợp cho hoạt động quản lý, giám sát của NHNN. Nghiên cứu trên của Đoàn Thái Sơn về khuôn khổ pháp lý đối với dịch vụ ngân hàng chưa chỉ ra được hệ thống văn bản quy định chi tiết hướng dẫn thi hành luật, pháp lệnh đã được các cấp có thẩm quyền ban hành gần đây.