

QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI HỆ THỐNG NGÂN HÀNG THƯƠNG MẠI - THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP

TRỊNH THỊ THUỶ*

1. Thực trạng quản lý nhà nước đối với hệ thống ngân hàng thương mại ở nước ta hiện nay.

Những năm gần đây, hệ thống ngân hàng thương mại (NHTM) nước ta đã có sự phát triển khá mạnh mẽ. Hiện Việt Nam có 5 NHTM nhà nước, 1 ngân hàng chính sách, 22 ngân hàng cổ phần, 16 chi nhánh ngân hàng nước ngoài, 5 ngân hàng liên doanh, khoảng 900 quỹ tín dụng nhân dân và hàng loạt các tổ chức tài chính phi ngân hàng khác. Trong đó, các NHTM nhà nước đóng vai trò chi phối với thị phần huy động chiếm tới 70%, cho vay chiếm 62%. Cùng với yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế, hệ thống NHTM ngày càng được củng cố và phát triển. Để quản lý có hiệu quả các ngân hàng này, Nhà nước đã từng bước xây dựng hệ thống thể chế quản lý NHTM. Theo đó, xây dựng các yêu cầu, tiêu chuẩn, định mức trong quản lý tài chính, tiền tệ, thúc đẩy các NHTM nâng cao trình độ quản trị, thay đổi cơ cấu tổ chức theo hướng hợp lý hơn, áp dụng công nghệ mới trong quản trị nội bộ, áp dụng các biện pháp quản lý rủi ro trong hoạt động, minh bạch hóa thông tin. Cơ chế kiểm soát, giám sát từng bước được thiết lập. Đồng thời, Chính phủ đã phê duyệt Đề án cơ cấu lại hệ thống NHTM Việt Nam, từng bước làm lành mạnh hóa tình hình tài chính, đưa hoạt động của hệ thống NHTM Việt Nam hội nhập với khu vực và thế giới. Đây là một nỗ lực lớn trong công tác QLNN nhằm nâng cao năng lực cạnh tranh của hệ thống NHTM nước ta.

Tuy nhiên, bên cạnh những mặt đạt được, công tác QLNN đối với hệ thống NHTM còn nhiều hạn chế, thể hiện trên các phương diện:

Thứ nhất, thiếu khuôn khổ pháp lý cho quản trị NHTM đạt hiệu quả, an toàn, phát triển bền vững. *Luật Doanh nghiệp* (năm 2005) tuy có đề cập đến nội dung về quản trị doanh nghiệp nhưng chủ yếu chỉ mang tính hướng dẫn, chưa quy định cụ thể cách thức hệ thống kiểm soát nội bộ và các quy trình quản trị rủi ro. Năm 2007, các văn bản pháp lý tiếp theo với một số nội dung về quản trị doanh nghiệp sát với chuẩn mực quốc tế hơn mới được ban hành. Khuôn khổ pháp lý liên quan trực tiếp đến NHTM, trong đó có *Luật Các tổ chức tín dụng* đã ra đời quá lâu - trước khi có *Luật Doanh nghiệp*, vì vậy, nội dung các quy định chi phối về tổ chức và quản trị NHTM của các văn bản này còn bỏ ngỏ, lạc hậu, chưa đồng bộ, chưa có quy định cụ thể và sát với thông lệ quốc tế. Có thể nói, trong một thời gian dài, khuôn khổ pháp lý liên quan đến QLNN đối với NHTM còn sơ sài, chưa có những hướng dẫn chi tiết về mô hình tổ chức hiệu quả của NHTM, chưa có hướng dẫn về cơ chế vận hành hoạt động kinh doanh của NHTM, đặc biệt về quản lý các loại rủi ro đặc thù của NHTM. Đến Quyết định số 36/2006/QĐ-NHNN ngày 01-8-2006 của Ngân hàng Nhà nước ban hành Quy chế kiểm tra, kiểm soát nội bộ NHTM và Quyết định số 37/2006/QĐ-

* Học viện Hành chính.

NHNN ngày 01-8-2006 ban hành Quy chế kiểm toán nội bộ NHTM, mặc dù đã xác định nội dung của các hoạt động này nhưng chưa làm rõ về phạm vi hoạt động, mối quan hệ giữa ban kiểm soát của hội đồng quản trị, bộ phận kiểm toán trực thuộc ban điều hành, bộ phận kiểm tra chuyên trách nghiệp vụ tại các chi nhánh. Vì thế, đến nay, các NHTM còn gặp nhiều khó khăn trong triển khai thực hiện và tuân thủ nội dung hai quyết định trên của Ngân hàng Nhà nước.

Ngày 16-7-2009, Chính phủ ban hành Nghị định số 59/2009/NĐ-CP về tổ chức và hoạt động của NHTM thay thế cho Nghị định số 40/2000/NĐ-CP ngày 12-9-2000, theo đó, có những bước đổi mới trong các quy định về quản trị ngân hàng, tiếp cận các nguyên tắc, cơ chế quản lý ngân hàng theo OECD và theo Ủy ban Basel. Tuy nhiên, việc có nâng cao được hiệu quả và bảo đảm an toàn hoạt động đối với hệ thống NHTM hay không còn chờ đợi sự hướng dẫn, triển khai và tuân thủ Nghị định số 59/2009/NĐ-CP trong thời gian tới sẽ diễn ra như thế nào?

Mặt khác, hệ thống chỉ tiêu giám sát an toàn hoạt động ngân hàng chưa đầy đủ và thiếu chặt chẽ ở một số nội dung quan trọng. Về quản lý rủi ro thanh khoản, chưa yêu cầu các NHTM phải phân tích tài sản, công nợ theo khoảng thời gian đáo hạn và đưa ra các giới hạn về các chỉ số thanh khoản cho từng khoảng thời gian đó; cho phép các NHTM sử dụng tới 40% vốn ngắn hạn để cho vay trung, dài hạn. Về hoạt động tín dụng, đầu tư, khái niệm cấp tín dụng của Việt Nam chưa theo thông lệ quốc tế, chỉ mới bao gồm cho vay và bảo lãnh chứ chưa bao gồm các quan hệ khác như tổ chức tín dụng mua cổ phiếu của doanh nghiệp, kí các hợp đồng mua hay bán ngoại tệ kì hạn với doanh nghiệp. Điều này dẫn đến tổng mức cấp tín dụng của tổ chức tín dụng đối với một khách hàng thực chất ở mức rất cao (không có quy định giới

hạn), vượt xa tỉ lệ khống chế giới hạn tín dụng hiện nay là 15% vốn điều lệ của tổ chức tín dụng.

Thứ hai, quá trình điều hành chính sách tiền tệ, cơ chế tỉ giá chưa thật linh hoạt, cung ứng tiền tăng nhanh, chưa phù hợp với điều kiện chung của nền kinh tế, đặc biệt trong năm 2007 và 2008. Sự phối hợp cũng như hỗ trợ cho nhau giữa chính sách tiền tệ với chính sách tài khóa chưa tốt. Khối lượng tiền cung ứng của nước ta tương đối cao, đặc biệt trong 3 năm 2005-2007 gấp 3,8 lần tốc độ tăng GDP. Chúng ta đã dành một lượng vốn đầu tư lớn năm 2006 là 40,4% so với GDP, năm 2007 tăng lên 42% để đạt tốc độ tăng trưởng trong nhiều năm nhưng hiệu quả đầu tư nhìn chung còn thấp, thể hiện ở chỉ số ICOR của Việt Nam tăng khá cao: từ 1996 - 2000: 3,7; từ 2000-2005: 4,6; năm 2006: 4,95; năm 2007: 5,52, trong khi ICOR trung bình của khu vực chỉ dừng lại ở khoảng giá trị bằng 3.

Thứ ba, trình độ nhận thức về quản trị NHTM của các cấp quản lý ngân hàng, kể cả cấp cao nhất là thành viên hội đồng quản trị, ban điều hành, ban kiểm soát còn nhiều bất cập. Hơn nữa, khoảng trống mà khuôn khổ pháp luật hiện hành để cho hội đồng quản trị được tự quyết định cách thức triển khai thực hiện các quy trình kiểm soát nội bộ và quản trị rủi ro tại ngân hàng mình là rất lớn, dẫn đến cơ cấu quản lý cũng như mức độ rủi ro có khác biệt đáng kể giữa các ngân hàng. Tiêu chuẩn trình độ chuyên môn tối thiểu bắt buộc phải có đối với hội đồng quản trị, ban lãnh đạo cấp cao chưa được chuẩn hóa, một số ít NHTM còn để mức độ rủi ro tài chính (rủi ro thanh khoản, rủi ro tỉ giá, rủi ro lãi suất, rủi ro giá cả thị trường khác), rủi ro hoạt động ở mức cao. Những điểm yếu này của các NHTM Việt Nam được bộc lộ rõ nhất trong những tháng đầu năm 2008: rủi ro hoạt động (gian lận, sai sót) trong nghiệp vụ ngân quỹ, nghiệp vụ tiền gửi, nghiệp vụ cho vay,

ng nghiệp vụ thanh toán thẻ... thường xuyên xảy ra; mất cân đối nghiêm trọng giữa vốn và sử dụng vốn ở thị trường I (quan hệ với các tổ chức kinh tế, cá nhân) và thị trường II (thị trường liên ngân hàng); rủi ro kì hạn tiền gửi lớn; rủi ro lãi suất lớn; tính an toàn của hệ thống đôi khi bị đe dọa...

Thứ tư, hoạt động quản lý, thanh tra, giám sát đối với mỗi NHTM và đối với cả hệ thống ngân hàng còn nhiều hạn chế (hoạt động dàn trải, nhỏ lẻ...), chưa tác động nhiều đến việc nâng cao hiệu quả và an toàn hoạt động của hệ thống các NHTM. Nội dung thanh tra định hướng theo rủi ro mới bắt đầu được chú trọng quan tâm trong thời gian gần đây, chưa phát huy hiệu quả trên thực tế. Tháng 3-2008, Ủy ban Giám sát tài chính quốc gia mới được thành lập. Tháng 5-2009, cơ quan thanh tra, giám sát ngân hàng mới ra đời (tái cơ cấu từ một số vụ, cục của Ngân hàng Nhà nước là Vụ Các ngân hàng, Thanh tra ngân hàng, Vụ Quản lý các tổ chức tín dụng hợp tác và Trung tâm phòng, chống rửa tiền). Cơ quan QLNN chưa thiết lập được hệ thống cảnh báo sớm những rủi ro trong hoạt động...

Thứ năm, việc tìm hiểu và tuân thủ pháp luật trong hoạt động kinh doanh ngân hàng chưa tốt, để xảy ra nhiều hành vi vi phạm quy định pháp luật hoặc những hiện tượng "lách luật" như vi phạm chế độ về kinh doanh ngoại tệ tại Sở hối đoái Agribank, hậu quả là trong 3 tháng làm ngân hàng tổn thất tới 500 tỉ VND; vi phạm quy định về kinh doanh ngoại tệ của AMBRO bank và Vietinbank Hải Phòng...

Việc thực hiện quyền sở hữu nhà nước tại NHTM nhà nước sau cổ phần hóa còn hạn chế. Cơ chế quản lý mới đối với hệ thống NHTM cổ phần nhà nước chậm được ban hành, chưa tạo động lực, nhân tố mới để nâng cao chất lượng quản trị tại NHTM cổ phần nhà nước. Phương thức lựa chọn, bổ nhiệm người đại diện vốn sở hữu nhà nước cũng như quyền, trách nhiệm của

họ tại các NHTM cổ phần nhà nước còn chồng chéo giữa Bộ Tài chính và Ngân hàng Nhà nước.

2. Các giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả và an toàn hoạt động của hệ thống ngân hàng thương mại.

Để nâng cao hiệu quả QLNN đối với hệ thống NHTM, cần tiến hành một cách đồng bộ, toàn diện các giải pháp sau:

Một là, tạo ra môi trường pháp lý phù hợp, thuận lợi cho hoạt động tiền tệ, ngân hàng. Nghiên cứu, sửa đổi *Luật Ngân hàng Nhà nước*, *Luật Các tổ chức tín dụng* theo hướng hoàn thiện các quy định về cơ chế, nghiệp vụ ngân hàng, các giới hạn rủi ro trong hoạt động ngân hàng. Nâng cao tính độc lập của Ngân hàng Nhà nước khi thực thi chức năng quản lý trong lĩnh vực tiền tệ, ngân hàng. Theo đó, quyền hạn, trách nhiệm, sự giải trình, minh bạch các quá trình hoạt động của NHTM trước Quốc hội, nhân dân phải được nâng cao.

Cải thiện môi trường kinh doanh của các NHTM, không cho phép các tập đoàn kinh tế, doanh nghiệp tham gia mua cổ phiếu của NHTM ở mức cao; không cho phép các tập đoàn kinh tế, doanh nghiệp có cơ hội thao túng, kiểm soát hoạt động của NHTM, tổ chức tín dụng phục vụ lợi ích riêng.

Những nguyên tắc cơ bản về thanh tra, giám sát của Ngân hàng Nhà nước đối với các NHTM phải được thể hiện rõ ràng trong hai Luật đã nêu liên quan đến ngân hàng.

Hai là, quy định đầy đủ, chặt chẽ giới hạn của những hoạt động rủi ro trong lĩnh vực tiền tệ, ngân hàng, phù hợp với thông lệ quốc tế. Bên cạnh những giới hạn quy định cho một NHTM, tổ chức tín dụng riêng lẻ phải có những quy định giới hạn rủi ro đối với một tập đoàn ngân hàng. Tính toán đầy đủ yêu cầu về an toàn vốn theo chuẩn mực của Basel II; trong đó, có tính đến mức vốn tự có tối thiểu bù đắp rủi ro thị trường, rủi ro hoạt động. Xây dựng

cơ chế, quy trình rõ ràng, đầy đủ cho việc xử lý về phá sản, giải thể, sáp nhập đối với một NHTM yếu kém. Quan hệ, sự phân công nhiệm vụ giữa Ngân hàng Nhà nước với Bảo hiểm tiền gửi cần được thể hiện rõ trong việc bảo đảm an toàn hoạt động của hệ thống NHTM, bảo vệ quyền lợi của người gửi tiền.

Cùng với quá trình hoàn thiện thể chế QLNN đối với hệ thống NHTM, cần hướng dẫn, triển khai tốt việc thi hành pháp luật. Ngân hàng Nhà nước cần thiết lập cơ chế hướng dẫn, giải đáp các vấn đề pháp lý liên quan đến hoạt động ngân hàng, bảo đảm để các NHTM tuân thủ và thực hiện hiệu quả các quy định của pháp luật.

Ba là, đổi mới, hoàn thiện nội dung, phương pháp hoạt động của cơ quan thanh tra, giám sát ngân hàng. Cơ quan thanh tra, giám sát của Ngân hàng Nhà nước vừa được tái cơ cấu theo Nghị định số 96/2008/NĐ-CP ngày 26-8-2008 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Ngân hàng Nhà nước và Nghị định số 83/2009/NĐ-CP ngày 27-5-2009 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của cơ quan thanh tra, giám sát ngân hàng. Để nâng cao năng lực của cơ quan này, cần tăng cường nguồn nhân lực chất lượng cao; tổ chức đào tạo, bồi dưỡng về nghiệp vụ thanh tra, giám sát ngân hàng.

Đổi mới một cách toàn diện nghiệp vụ thanh tra phù hợp với giám sát thị trường tài chính của thế giới và thực tế tại Việt Nam; thực hiện thanh tra trên cơ sở rủi ro đối với mỗi NHTM, kết hợp với cảnh báo sớm những tích lũy rủi ro của một NHTM và tích lũy rủi ro toàn hệ thống các tổ chức tín dụng.

Sớm xây dựng cơ chế phối hợp hoạt động giữa cơ quan thanh tra, giám sát ngân hàng với Ủy ban Chứng khoán, Ủy ban Giám sát tài chính tiền tệ, Bảo hiểm tiền

gửi trong việc bảo đảm an toàn hoạt động của hệ thống NHTM nói riêng và hệ thống tài chính nói chung.

Tiếp tục củng cố bộ máy, tổ chức hoạt động của cơ quan thanh tra, giám sát ngân hàng theo hướng tinh gọn, đảm bảo hiệu lực, hiệu quả hoạt động. Về vị trí của cơ quan thanh tra, giám sát ngân hàng có hai phương án: trực thuộc Ngân hàng Nhà nước hoặc là một cơ quan độc lập với Ngân hàng Nhà nước.

Bốn là, nghiên cứu, đổi mới, hoàn thiện cơ cấu tổ chức, cơ chế quản lý nội bộ của Ngân hàng Nhà nước để xây dựng bộ máy tinh gọn, tập trung vào các chức năng, nhiệm vụ cơ bản. Tiến hành rà soát, phân loại, giảm bớt số lượng các chi nhánh Ngân hàng Nhà nước. Đến năm 2015, số lượng chi nhánh nên giảm 1/2; năm 2020, hệ thống Ngân hàng Nhà nước ngoài Hội sở chính chỉ cần từ 5 đến 10 chi nhánh khu vực. Mặt khác, Ngân hàng Nhà nước cần tập trung hoàn tất dự án hiện đại hóa hệ thống thông tin quản lý bao gồm hệ thống kế toán tập trung, hệ thống thông tin điều hành chính sách tiền tệ, hệ thống thông tin giám sát thị trường tiền tệ, hoạt động ngân hàng... theo chuẩn công nghệ thông tin tiên tiến, hiện đại và năng động. Trên cơ sở hệ thống thông tin quản lý ngân hàng hiện đại, Ngân hàng Nhà nước có thể nâng cao năng lực điều hành chính sách tiền tệ, thanh tra, giám sát chặt chẽ từ xa đối với hoạt động của từng tổ chức tín dụng và của toàn thị trường, đồng thời nâng cao được khả năng thống kê, phân tích, dự báo.

Năm là, hoàn thiện khung pháp lý để phát triển thị trường tiền tệ, hoàn thiện cơ chế về huy động tiết kiệm của các tổ chức tín dụng bao gồm cả VND và ngoại tệ theo hướng: quy định mang tính nguyên tắc về thủ tục ủy quyền, rút tiền tiết kiệm, trách nhiệm và quyền hạn của tổ chức tín dụng...; hoàn thiện khung pháp lý cho sự phát triển thị trường thứ cấp nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động của các tổ

chức tín dụng và các thành viên khác trên thị trường tiền tệ - tín dụng có điều kiện an toàn để chiết khấu, cầm cố giấy tờ có giá; cho phép thành lập tại mỗi NHTM lớn một “chợ đầu mối” về giao dịch chứng khoán thứ cấp, tạo kênh dịch vụ công nghệ, dịch vụ tư vấn đầu tư và tự doanh chứng khoán nhằm “lòng hoá” các chứng khoán dài hạn đã và sẽ hình thành trên thị trường chứng khoán sơ cấp, thúc đẩy thị trường chứng khoán phát triển bên cạnh người “bạn đường” tin cậy là các NHTM. Chính phủ nên xem xét cho phép thành lập Công ty môi giới tiền tệ tại Việt Nam. Công ty này là chất xúc tác để thúc đẩy thị trường tiền tệ phát triển. Với vai trò làm trung gian dàn xếp các giao dịch trên thị trường tiền tệ, Công ty môi giới tiền tệ sẽ tạo điều kiện cho thị trường hoạt động năng động hơn. Trước mắt, công ty này nên trực thuộc Ngân hàng Nhà nước, sau 5 năm thử nghiệm, tổng kết sẽ chuyển thành công ty độc lập. Phát triển các công cụ thị trường tiền tệ, mở rộng áp dụng các công cụ mới, nhất là công cụ phòng ngừa rủi ro theo thông lệ quốc tế. Có cơ chế thích hợp để quản lý và tạo điều kiện cho các tổ chức tín dụng phát triển nghiệp vụ phái sinh lãi suất theo hướng Ngân hàng Nhà nước không quy định cụ thể kỹ thuật giao dịch mà chỉ quy định những điều kiện và giới hạn cho NHTM thực hiện giao dịch hoán đổi lãi suất.

Ngân hàng Nhà nước cần sớm xây dựng mạng thông tin 24/24 theo dõi các hoạt động trên thị trường tiền tệ, nhất là các hoạt động trên thị trường liên ngân hàng.

Sáu là, đổi mới chính sách quản trị tín dụng, thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế gắn với thực hiện chương trình tổng thể củng cố, sắp xếp lại, lành mạnh hoá tài chính và nâng cao sức cạnh tranh của các NHTM trên các lĩnh vực sau:

- Hội đồng quản trị quyết định nhân sự toàn hệ thống (kể cả ban điều hành), tăng cường chức năng, nhiệm vụ cho ban kiểm

soát nội bộ NHTM với những cán bộ chuyên trách được hội đồng quản trị bổ nhiệm.

- Có phương án khả thi giải quyết dứt điểm vấn đề nợ tồn đọng, đồng thời, nâng cao mức vốn tự có và năng lực quản trị kinh doanh của các NHTM trên cơ sở cải cách sở hữu, sáp nhập hoặc tái cấp vốn tùy thuộc vào điều kiện của từng ngân hàng, bao gồm cả việc cho phép phát hành kì phiếu nội, ngoại tệ dài hạn để tăng vốn tự có.

- Củng cố và lành mạnh hoá tài chính của các NHTM nhà nước trên cơ sở cơ cấu lại nợ, khắc phục nợ xấu, đồng thời, tách các nghiệp vụ chính sách và cho vay theo chỉ định của Chính phủ khỏi các hoạt động của NHTM nhà nước.

- Có cơ chế đặc thù hoạt động theo một lộ trình xác định cho ngân hàng chính sách xã hội từng bước đảm nhiệm hầu hết chức năng làm tín dụng ưu đãi lãi suất cho các đối tượng thuộc diện được thụ hưởng qua từng thời kì cụ thể (với cơ chế, hạn mức và thời hạn xác định).

- Giảm thiểu chi phí hoạt động, đặc biệt là các chi phí quản lý hành chính và chi nhánh. Hạ thấp chỉ tiêu về chi phí nghiệp vụ trên tài sản có tương đương mức bình quân của khu vực (0,8-1% dư nợ, không kể chi phí trả lãi huy động).

- Tổ chức các hình thức đào tạo nâng cao trình độ của bộ máy quản lý và viên chức ngân hàng lên ngang tầm khu vực, bao gồm cả việc đào tạo tại chỗ về nghiệp vụ và ngôn ngữ dân tộc ít người phù hợp với yêu cầu kinh doanh ở các vùng kinh tế miền núi, hải đảo để vừa tiếp cận cơ chế mới, vừa thích ứng với nhu cầu kinh doanh đặc thù ở từng vùng khác nhau của đất nước.

- Xây dựng chiến lược kinh doanh ở mỗi NHTM phù hợp với lộ trình mở cửa thị trường tài chính mà Chính phủ đã cam kết trong các hiệp định đa phương và song phương về thương mại và dịch vụ □