



QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI HOẠT ĐỘNG CỦA NGÂN HÀNG THƯƠNG MẠI Ở VIỆT NAM - NHÌN LẠI HƠN 15 NĂM QUA VÀ GIẢI PHÁP

ThS. Nguyễn Văn Thủy *

1. Tổng quan về quản lý nhà nước đối với hoạt động của các NHTM

Quản lý nhà nước đối với hoạt động của các NHTM là một bộ phận của quản lý kinh tế vĩ mô, một nội dung quan trọng trong quản lý nhà nước về kinh tế, là sự tác động có tổ chức, có định hướng của các cơ quan quản lý nhà nước vào đối tượng quản lý bằng các phương thức quản lý khác nhau nhằm bảo đảm sự phát triển an toàn, lành mạnh của hệ thống các NHTM, từ đó góp phần phục vụ các mục tiêu kinh tế - xã hội của quốc gia. Quản lý nhà nước đối với hoạt động của các NHTM là quá trình thực hiện và phối hợp các chức năng hoạch định, tổ chức, lãnh đạo và kiểm tra, thanh tra, giám sát hoạt động của các NHTM trên thị trường trong sự tác động của hệ thống quản lý đến hệ thống bị quản lý nhằm đạt mục tiêu thông qua việc sử dụng hệ thống các công cụ và chính sách quản lý.

Để quản lý hoạt động của các NHTM, Nhà nước sử dụng các phương pháp: phương pháp kinh tế, phương pháp hành chính, phương pháp giáo dục thuyết phục và sự kết hợp giữa các phương pháp đó. Quản lý, giám sát đối với hoạt động NHTM nhằm đạt được các mục tiêu: góp phần bảo đảm sự phát triển an toàn, lành mạnh của hệ thống các NHTM và hệ thống tài

chính; bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người gửi tiền và khách hàng của NHTM; duy trì và nâng cao lòng tin của công chúng đối với hệ thống các NHTM; bảo đảm việc chấp hành chính sách, pháp luật về tiền tệ và ngân hàng; góp phần nâng cao hiệu quả và hiệu lực quản lý nhà nước trong lĩnh vực tiền tệ và ngân hàng. Nội dung quản lý nhà nước đối với hoạt động NHTM bao gồm: hoạch định chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, các chương trình phát triển hoạt động của các NHTM; ban hành hệ thống pháp luật về hoạt động của các NHTM; tổ chức hệ thống quản lý, giám sát hoạt động của các NHTM.

Chủ thể quản lý nhà nước đối với hoạt động của các NHTM ở Việt Nam hiện nay là các cơ quan nhà nước: từ Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua và ban hành luật, pháp lệnh tạo khuôn khổ pháp lý cho quản lý; Chủ tịch nước thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn do Hiến pháp và pháp luật quy định trong việc đàm phán, ký kết, gia nhập điều ước quốc tế về lĩnh vực ngân hàng; Chính phủ là cơ quan hành pháp ban hành nghị định quy định chi tiết thi hành luật, pháp lệnh và tổ chức các cơ quan chuyên môn để thực hiện chức năng quản lý nhà nước; NHNN Việt Nam là cơ quan trực thuộc Chính phủ, là cơ quan đầu ngành ban hành thông tư quy định chi tiết thi hành luật của Quốc hội, pháp lệnh của Ủy ban thường vụ Quốc hội, nghị định

của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ; thay mặt Chính phủ thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với hoạt động của các NHTM; các bộ, ngành, địa phương có liên quan trong phạm vi luật pháp quy định cũng thực hiện các nhiệm vụ liên quan đến quản lý nhà nước đối với hoạt động của các NHTM (Điều 158 Luật các TCTD).

2. Quản lý nhà nước đối với hoạt động của các NHTM ở Việt Nam 15 năm nhìn lại

2.1. Các kết quả đạt được

NHNN đã xác định các mục tiêu, phương hướng phát triển đối với hệ thống NHTM. Quản lý nhà nước đối với hoạt động NHTM được bắt đầu từ việc xác định rõ ràng các mục tiêu, phương hướng phát triển, đây là giai đoạn ban đầu quan trọng của quản lý nhà nước đối với hoạt động NHTM, quyết định tính đúng đắn của các hoạt động kế tiếp. Nhận thức được tầm quan trọng này, ngay từ những năm trước đây, Đảng, Nhà nước và Cơ quan đầu ngành là NHNN được Chính phủ giao nhiệm vụ quản lý nhà nước đối với hoạt động NHTM đã xác định được các mục tiêu và phương hướng phát triển đối với hệ thống NHTM: Ban Chấp hành Trung ương Đảng, Bộ Chính trị đã có Thông báo số 191-TB/TW ngày 01/9/2005 chỉ rõ chiến lược phát triển hệ thống ngân hàng: "Việc tiếp tục đổi mới, phát triển, nâng cao hiệu quả hoạt động của hệ thống ngân hàng là một nhiệm vụ quan trọng cấp bách trước mắt cũng như chiến lược lâu dài của Đảng và Nhà nước để góp phần phát triển kinh tế, xã hội và công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước"; Đề án phát triển ngành Ngân hàng đến năm 2010 và định hướng đến năm 2020 được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 112/2006/QĐ-TTg ngày

* Văn phòng đại diện Ngân hàng Nhà nước tại TP. Hồ Chí Minh

24/5/2006 đã đưa ra định hướng chiến lược phát triển hệ thống NHNN và NHTM (Hộp 1).

Việc xác định rõ ràng các mục tiêu, phương hướng phát triển đối với tổ chức, hoạt động của NHNN và hoạt động của các NHTM ở Việt Nam tại Đề án phát triển đã ban hành thời gian qua nói trên, đây là một trong những nội dung quan trọng, chủ yếu phục vụ công tác quản lý nhà nước đối với hoạt động NHTM; giúp NHNN trong việc xây dựng kế hoạch triển khai thực hiện các đề án, cơ chế, chính sách công cụ quản lý nhà nước đối với hoạt động NHTM, nhằm đạt được các mục tiêu đã đề ra. Đồng thời trên cơ sở mục tiêu, phương hướng phát triển của Đề án đã đề ra, đây là căn cứ giúp cho hệ thống các NHTM hoạch định chiến lược phát triển cho hệ thống mình.

- Tính từ năm 1997 đến tháng 11/2013, NHNN đã chủ trì soạn thảo trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành 9 luật, 2 pháp lệnh (Hộp 2); đồng thời soạn thảo trình cấp có thẩm quyền hoặc ban hành theo thẩm quyền 284 văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành luật, pháp lệnh về tiền tệ, ngân hàng, trong đó: 62 nghị định của Chính phủ, 28 quyết định của Thủ tướng Chính phủ, 185 thông tư của NHNN, 9 thông tư liên tịch. Trong số văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) đã ban hành, thì số lượng thông tư được ban hành nhiều nhất tập trung chủ yếu từ năm 2009 đến tháng 11/2013 là: 144 thông tư, chiếm tỷ lệ hơn 50% số lượng văn bản đã ban hành trong hơn 15 năm qua. Đây là sự cố gắng, nỗ lực rất lớn của NHNN, trong việc triển khai thực hiện ban hành các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn kịp thời thi hành 2 luật mới về tiền tệ, ngân hàng.

Nếu tính luôn số lượng văn bản là các quyết định, chỉ thị thuộc thẩm

Hộp 1: Đề án phát triển Ngân hàng đến năm 2010 và định hướng đến năm 2020

Đề án phát triển ngành Ngân hàng đến năm 2010 và định hướng đến năm 2020 được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 112/2006/QĐ-TTg ngày 24/5/2006 đã đưa ra định hướng phát triển hệ thống ngân hàng:

+ Đối với NHNN: đổi mới tổ chức và hoạt động của NHNN để hình thành bộ máy tổ chức tinh gọn, chuyên nghiệp, có đủ nguồn lực, năng lực xây dựng và thực thi CSTT theo nguyên tắc thị trường dựa trên cơ sở công nghệ tiên tiến, thực hiện các thông lệ, chuẩn mực quốc tế về hoạt động Ngân hàng Trung ương (NHTW), hội nhập với cộng đồng tài chính quốc tế, thực hiện có hiệu quả chức năng quản lý nhà nước trên lĩnh vực tiền tệ và hoạt động ngân hàng, đồng thời tạo nền tảng phát triển NHNN trở thành NHTW hiện đại, đạt trình độ tiên tiến của các NHTW trong khu vực.

+ Đối với NHTM: cải cách căn bản, triệt để và phát triển toàn diện hệ thống các NHTM theo hướng hiện đại, hoạt động đa năng để đạt trình độ phát triển trung bình tiên tiến trong khu vực ASEAN với cấu trúc đa dạng về sở hữu, về loại hình NHTM, có quy mô hoạt động lớn hơn, tài chính lành mạnh, đồng thời, tạo nền tảng đến sau năm 2010 xây dựng được hệ thống các NHTM, đạt trình độ tiên tiến trong khu vực châu Á, đáp ứng đầy đủ các chuẩn mực quốc tế về hoạt động ngân hàng, có khả năng cạnh tranh với các ngân hàng trong khu vực và trên thế giới.

Nguồn: NHNN

Hộp 2: Luật & pháp lệnh về tiền tệ, ngân hàng đã ban hành

- Từ 1997 - đến cuối tháng 11/2013 : Luật NHNN (1997), Luật các TCTD (1997), Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật NHNN (2003), Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật các TCTD (2004), Luật các công cụ chuyển nhượng (2005), Pháp lệnh ngoại hối (2005), Luật NHNN (2010), Luật các TCTD (2010), Luật phòng, chống rửa tiền (2012), Luật Bảo hiểm tiền gửi (2012), Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh ngoại hối (2013).

Nguồn: Website NHNN

quyền ban hành của NHNN theo Luật Ban hành văn bản QPPL năm 1996 thì số lượng văn bản đã ban hành từ năm 1997 tăng thêm 214 văn bản (trong đó 158 quyết định, 56 chỉ thị).

Nhìn chung, hoạt động quản lý nhà nước đã tạo khung pháp lý về hoạt động NHTM ngày càng thông thoáng và minh bạch hơn; từng bước theo chuẩn mực và thông lệ quốc tế; góp phần hạn chế phân biệt đối xử giữa các loại hình NHTM, giữa các NHTM trong nước và ngân hàng nước ngoài; mở rộng quyền tự chủ trong hoạt động kinh doanh và tự chịu trách nhiệm về kết quả kinh doanh của các NHTM; bảo đảm sự chặt chẽ, thận trọng trong hoạt động NHTM; nâng cao năng lực quản lý, giám sát của NHNN đối với hoạt động của NHTM đảm bảo an toàn và ổn định.

Đối với cơ chế tín dụng, đã thực hiện đổi mới cơ chế tín dụng theo hướng nâng cao quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm của các NHTM

trong việc: quyết định cho vay (điều kiện vay vốn, mức vay, thời hạn vay, lãi suất cho vay, phương thức cho vay...); lựa chọn khách hàng; sử dụng biện pháp bảo đảm tiền vay trên nguyên tắc thương mại, phù hợp với chiến lược kinh doanh. Đối với chính sách tín dụng, về nguyên tắc, đã hướng tới sự bình đẳng, thông thoáng hơn trong việc tiếp cận vốn tín dụng ngân hàng của cá nhân, tổ chức và doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế.

Để bảo đảm sự chặt chẽ, thận trọng trong hoạt động NHTM, NHNN đã xây dựng ban hành hệ thống các quy định an toàn trong hoạt động ngân hàng (quản lý rủi ro, phân loại nợ, trích lập dự phòng rủi ro, quy định về tỷ lệ bảo đảm an toàn trong hoạt động ngân hàng, tỷ lệ sử dụng nguồn vốn ngắn hạn để cho vay trung, dài hạn; mức độ đủ vốn, minh bạch hóa hoạt động ngân hàng...) từng bước phù hợp theo các tiêu chuẩn quốc tế.

- Để góp phần nâng cao hiệu



QLNN đối với hoạt động NHTM cơ bản góp phần đổi mới và phát triển hệ thống NHTM Việt Nam, phục vụ đắc lực cho sự phát triển kinh tế xã hội đất nước

quả quản lý nhà nước đối với hoạt động của các NHTM, NHNN đã không ngừng hoàn thiện việc điều hành chính sách tiền tệ dựa theo nguyên tắc thị trường. Điều hành chính sách tiền tệ được đổi mới từng bước trong việc xác định mục tiêu chính sách tiền tệ, việc cung ứng tiền, điều tiết tiền tệ thông qua việc lựa chọn sử dụng đồng bộ các công cụ chính sách tiền tệ. NHNN đã dần loại bỏ các công cụ trực tiếp và chuyển sang sử dụng các công cụ gián tiếp để nâng cao hiệu quả của chính sách tiền tệ, các công cụ chính sách tiền tệ đã được thiết lập và từng bước hoàn thiện theo thông lệ quốc tế. Đến nay, các công cụ chính sách tiền tệ đã được NHNN sử dụng trong điều hành chính sách tiền tệ gồm: nghiệp vụ thị trường mở, lãi suất, dự trữ bắt buộc, nghiệp vụ tái chiết khấu, tái cấp vốn và một số công cụ khác. Về cơ bản, chính sách tiền tệ đã đạt được mục tiêu ổn định giá trị đồng tiền; kiểm soát lạm phát; góp phần đảm bảo an toàn hoạt động của hệ thống NHTM; nhờ đó mà các NHTM không ngừng đẩy mạnh huy động vốn, cung ứng vốn cho mục tiêu đầu tư phát triển kinh tế xã hội ở Việt Nam.

- Cơ cấu tổ chức và hoạt động của

NHNN đã có những cải cách đáng kể nhằm thực hiện có hiệu quả nhiệm vụ quản lý, giám sát đối với hoạt động của các NHTM và thực hiện chức năng NHTW. Thời gian qua, việc NHNN thực hiện chức năng NHTW đã hỗ trợ tích cực cho việc thực hiện có hiệu quả nhiệm vụ quản lý, giám sát đối với hoạt động của hệ thống các NHTM, và ngược lại thông qua việc quản lý, giám sát đối với hoạt động của các NHTM đã giúp NHNN nắm thông tin các NHTM một cách có hệ thống, tạo điều kiện nâng cao chất lượng công tác dự báo, phân tích, hoạch định, điều hành chính sách, từ đó góp phần thực hiện tốt chức năng NHTW.

- Hoạt động thanh tra, giám sát ngân hàng của NHNN được đổi mới và coi trọng, NHNN xem đây là công cụ nhằm giúp NHNN nâng cao hiệu lực và hiệu quả quản lý nhà nước đối với hoạt động của hệ thống các NHTM. Cơ chế thanh tra - giám sát từng bước được đổi mới theo hướng tăng cường vai trò giám sát từ xa của Cơ quan Thanh tra, giám sát NHNN, có sự hỗ trợ của kiểm toán nội bộ, kiểm toán độc lập đối với các NHTM. Từng bước

triển khai thực hiện phương pháp giám sát dựa trên cơ sở hệ thống chỉ tiêu (CAMELS); thiết lập được hệ thống thông tin, báo cáo phục vụ giám sát từ xa... Thanh tra - giám sát đã thực hiện vai trò là công cụ quan trọng của NHNN trong việc tăng cường pháp chế, kỷ cương, kỷ luật, hiệu lực và hiệu quả quản lý nhà nước trong lĩnh vực hoạt động NHTM; xử lý kịp thời các hành vi gây mất an toàn hệ thống NHTM đã góp phần tạo điều kiện ổn định cho hệ thống NHTM.

- Hoạt động quản lý nhà nước đã góp phần thúc đẩy các NHTM nâng cao vai trò trung gian tài chính, cung ứng ngày càng đa dạng các dịch vụ ngân hàng; hướng hoạt động của hệ thống các NHTM vào phục vụ các mục tiêu phát triển kinh tế xã hội theo chiến lược và kế hoạch đã đề ra.

- Hoạt động quản lý nhà nước đã góp phần phát triển hệ thống các NHTM ở Việt Nam: tăng lên về số lượng, đa dạng về loại hình sở hữu, với mạng lưới hoạt động ngày càng mở rộng trong cả nước nhằm đáp ứng nhu cầu đa dạng về dịch vụ tài chính - ngân hàng. Nếu năm 1997 chỉ có 84 NHTM,



Bảng 1: Số lượng các NHTM từ năm 1997 đến tháng 9/2013

LOẠI HÌNH NHTM	1997	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	9/2013
1- NHTM Nhà nước	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Trong đó : NHTM Nhà nước đã cổ phần hoá				1	2	4	4	4	4
2- NHTMCP đang hoạt động	51	34	34	36	37	37	37	34	34
3- NH Liên doanh	5	4	5	5	5	5	4	4	4
4- NH 100% vốn nước ngoài					5	5	5	5	5
5- Chi nhánh NH nước ngoài	23	27	35	38	48	50	50	50	50
Tổng cộng	84	70	79	84	100	102	101	98	98

Nguồn: Báo cáo thường niên NHNN; Đào Quốc Tính (2013), Tạp chí Ngân hàng (trang 20, số 21, 11/2013)

Bảng 2: Tổng Tài sản Có của các NHTM từ năm 1997 - 9/2013

LOẠI HÌNH NHTM	Tổng tài sản có		Tổng tài sản có đến 31/12/2009		Tổng tài sản có đến 31/12/2010		Tổng tài sản có đến 31/12/2011		Tổng tài sản có đến 31/12/2012		Tổng tài sản có đến 30/09/2013	
	Đến 31/12/97 (Tỷ đồng)	Đến 31/12/08 (Tỷ đồng)	Số tuyệt đối (Tỷ đồng)	Tốc độ tăng trưởng (%)	Số tuyệt đối (Tỷ đồng)	Tốc độ tăng trưởng (%)	Số tuyệt đối (Tỷ đồng)	Tốc độ tăng trưởng (%)	Số tuyệt đối (Tỷ đồng)	Tốc độ tăng trưởng (%)	Số tuyệt đối (Tỷ đồng)	Tốc độ tăng trưởng (%)
NHTM Nhà nước	91,885	1,143,155	1,309,919	14.59	1,709,309	30.49	1,969,637	15.23	2,201,660	11.78	2,356,609	7.04
NHTM Cổ phần	16,457	720,538	1,854,455	157.37	1,834,004	(1.10)	2,262,061	23.34	2,159,363	(4.54)	2,221,452	2.88
NHLD, nước ngoài	28,114	254,078	314,569	23.81	501,077	59.29	546,775	9.12	555,414	1.58	621,423	11.88
Tổng cộng	136,456	2,117,771	3,478,943	64.27	4,044,390	16.25	4,778,473	18.15	4,916,437	2.89	5,199,484	5.76

Nguồn: Website NHNN; Báo cáo Tổng kết thực hiện Luật NHNN VN giai đoạn 1998-2009 (số 50/BC-NHNN ngày 16/06/2009); tính toán của tác giả.

thì đến cuối tháng 9/2013, số lượng NHTM lên đến 98, trong đó có 5 NHTM Nhà nước (trong đó có 4 NHTM tuy đã được cổ phần hóa nhưng Nhà nước còn nắm giữ cổ phần chi phối trên 70%, 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 NHTM cổ phần, 4 ngân hàng liên doanh, 5 ngân hàng có 100% vốn nước ngoài và 50 chi nhánh ngân hàng nước ngoài. Trong số các NHTM thì chỉ có các NHTM cổ phần và Ngân hàng liên doanh (NHLD) là giảm về số lượng do NHNN tiến hành củng cố, chấn chỉnh và sắp xếp lại thông qua các hình thức tự thanh lý, sáp nhập, hợp nhất hoặc bị mua lại (Bảng 1).

Về mạng lưới hoạt động trong cả nước hiện nay, các NHTM Nhà nước và NHTM cổ phần đang dẫn đầu so với NHLD và chi nhánh 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.

Quy mô tổng tài sản có và vốn điều lệ của các NHTM Việt Nam nhìn chung đều tăng lên qua các năm. Tính đến cuối tháng 9/2013, quy mô tổng tài sản có của các NHTM Việt Nam tăng bình quân gấp 37,1 lần so với năm 1997 (Nếu giá trị tổng tài sản có đến cuối năm 1997 là 136.456 tỷ đồng, đến cuối tháng 9/2013, đã lên đến 5.199.484 tỷ đồng) (Bảng 2). Quy mô vốn điều lệ của các NHTM tại Việt Nam đến cuối tháng 9/2013 tăng bình quân gấp 38,49 lần so với năm 1997 (vốn điều lệ của các NHTM tại Việt Nam năm 1997 vào khoảng gần 10.000 tỷ đồng, đến cuối tháng 9/2013: 384.909 tỷ đồng). Việc gia tăng vốn điều lệ thể hiện năng lực tài chính của các NHTM được nâng lên đáng kể cũng như sự quan tâm của Nhà nước, của các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước trong việc đầu

tư vào hoạt động NHTM.

Có thể khẳng định rằng, quản lý nhà nước đối với hoạt động NHTM cơ bản đã góp phần đạt được mục tiêu đề ra là đổi mới và phát triển hệ thống NHTM Việt Nam, phục vụ đắc lực cho sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội của đất nước trong tiến trình hội nhập quốc tế; bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người gửi tiền và khách hàng của NHTM; duy trì lòng tin của công chúng đối với hệ thống các NHTM. Nhìn lại hơn 15 năm qua, hệ thống ngân hàng Việt Nam từng bước đã có những đổi mới tích cực: vai trò quản lý của NHNN đối với hoạt động NHTM đã được nâng lên; môi trường pháp lý, cơ chế, chính sách quản lý các hoạt động NHTM ngày càng được hoàn thiện theo hướng minh bạch, công khai, từng bước phù hợp với thông lệ và chuẩn mực quốc tế; hệ thống các NHTM ngày càng phát triển phong phú, đa dạng với quy mô tài sản, vốn và chất lượng được nâng lên, công nghệ được đổi mới...

2.2. Một số vấn đề đặt ra trong quản lý nhà nước đối với hoạt động

của NHTM

Bên cạnh các kết quả đạt được trên đây về quản lý nhà nước đối với hoạt động NHTM ở Việt Nam trong hơn 15 năm qua, cũng còn một số vấn đề đặt ra cần nghiên cứu, từ đó có giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước đối với hoạt động của NHTM trong thời gian từ nay đến năm 2020 như sau:

- Thời gian qua, NHNN đã có nhiều cố gắng trong việc chủ trì, phối hợp các bộ, ngành có liên quan trong việc xây dựng và trình cấp có thẩm quyền phê duyệt, ban hành các Đề án xử lý nợ xấu của hệ thống các TCTD và Đề án thành lập Công ty Quản lý tài sản Việt Nam (Thông báo kết luận của Bộ Chính trị số 121-TB/TW ngày 20/02/2013; Quyết định số 843/QĐ-TTg ngày 31/05/2013 của Thủ tướng Chính phủ). Trên cơ sở các Đề án được phê duyệt, NHNN đã chủ động phối hợp với một số bộ, ngành và địa phương triển khai thực hiện Đề án; thành lập Công ty TNHH một thành viên Quản lý tài sản của các TCTD Việt Nam NHNN đi vào hoạt động; ban hành các văn bản hướng dẫn và chỉ đạo các NHTM, TCTD triển khai thực hiện Đề án... Nhìn chung, việc xử lý nợ xấu trong thời gian qua đã đạt được các kết quả bước đầu (Hộp 3), tuy nhiên, việc xử lý nợ xấu vẫn gặp nhiều khó khăn. Do đó, vấn đề giải quyết cơ bản nợ xấu của các NHTM nếu chậm xử lý, giải quyết, không chỉ ảnh hưởng đến hiệu quả quản lý nhà nước của NHNN, mà còn ảnh hưởng đến tình hình tài chính, khả năng cạnh tranh của NHTM sẽ bị suy giảm, thanh khoản toàn hệ thống NHTM khó khăn và nguồn vốn tín dụng cung ứng cho nền kinh tế sẽ giảm sút.

- Đề án phát triển ngành Ngân hàng (trong đó có NHTM) đến năm 2010 và định hướng đến năm 2020 (Quyết định số 112/2006/

Hộp 3: Về xử lý nợ xấu

Nhờ sự nỗ lực của toàn hệ thống ngân hàng và sự quan tâm, hỗ trợ, vào cuộc của các cấp, các ngành nên tốc độ gia tăng nợ xấu đã giảm dần từ cuối năm 2012. Theo báo cáo của các TCTD đến cuối tháng 9/2013, tổng số dư nợ xấu toàn hệ thống là 142,33 nghìn tỷ đồng, tăng 23,9 nghìn tỷ đồng (tăng 20,2%) so với cuối năm 2012, tốc độ tăng bình quân 2,2%/tháng (giảm đáng kể so với tốc độ tăng 3,91%/tháng của cùng kỳ năm 2012). Mặc dù tốc độ tăng của nợ xấu đã được kiểm chế, song tỷ lệ nợ xấu trong tổng dư nợ tín dụng liên tục tăng lên do dư nợ tín dụng tăng trưởng chậm. Theo đó, đến cuối tháng 9/2013, tỷ lệ nợ xấu trong tổng dư nợ tín dụng là 4,62%, tăng so với mức 4,08% của cuối năm 2012 và 3,07% cuối năm 2011. Các TCTD đang tích cực rà soát, lập danh sách các khoản nợ xấu đủ điều kiện và chuẩn bị các hồ sơ để nghị bán nợ cho VAMC... Mặc dù, các giải pháp xử lý nợ xấu trong thời gian qua đã bước đầu phát huy hiệu quả, nhưng việc xử lý nợ xấu vẫn gặp nhiều khó khăn do phụ thuộc nhiều vào các điều kiện kinh tế vĩ mô và thị trường, trong khi tiêu thụ hàng hóa còn chậm, năng lực tài chính và khả năng trả nợ của DN còn thấp; các giải pháp điều hành kinh tế vĩ mô, tháo gỡ khó khăn cho SXKD, hỗ trợ thị trường BĐS cần phải có thời gian phát huy tác dụng; thị trường BĐS chậm phục hồi, thị trường tài chính trì trệ gây khó khăn cho việc bán, xử lý tài sản bảo đảm tiền vay để thu hồi nợ; các giải pháp xử lý nợ xấu vẫn chưa được triển khai đồng bộ và phát huy tác dụng (biện pháp chủ yếu vẫn là TCTD tự xử lý nợ xấu) đã làm giảm mức độ lành mạnh tài chính, hiệu quả kinh doanh của TCTD trong ngắn hạn; cơ chế, chính sách xử lý tài sản bảo đảm tiền vay còn nhiều rất vướng mắc, phức tạp, chậm được khắc phục, hoàn thiện để tạo điều kiện thuận lợi cho xử lý nợ xấu; thiếu sự hỗ trợ tài chính của Chính phủ cho việc xử lý nợ xấu; môi trường kinh doanh không thuận lợi khó thu hút các nguồn vốn đầu tư tài chính cho việc xử lý nợ xấu và tài sản bảo đảm.

Nguồn: Báo cáo số 135/BC-NHNN ngày 11/11/2013 Kết quả thực hiện Nghị quyết của Quốc hội về chất vấn và trả lời chất vấn tại Kỳ họp thứ 3, thứ 4, thứ 5 Quốc hội Khóa XIII

Hộp 4 : Tình hình ban hành văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành luật, pháp lệnh

Đến nay, một số văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành luật, pháp lệnh chưa được ban hành. Đối với Nghị định của Chính phủ, Quyết định của Thủ tướng: Nghị định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tiền tệ và ngân hàng; Nghị định về các hành vi cạnh tranh không lành mạnh trong hoạt động ngân hàng; Nghị định về tổ chức và hoạt động của Thanh tra, giám sát ngân hàng; Nghị định quy định chi tiết thi hành Luật phòng, chống rửa tiền...; Đối với thông tư: Thông tư quy định về việc phát hành chứng chỉ tiền gửi, tín phiếu, kỳ phiếu; Thông tư quy định về mua bán nợ của các TCTD, quy định về đảo nợ; Thông tư quy định về trình tự thủ tục thanh tra, giám sát ngân hàng; Thông tư Liên tịch giữa NHNN với Bộ Xây dựng hướng dẫn khoản 2, Điều 61 "Thủ tục thế chấp nhà ở hình thành trong tương lai" theo Nghị định 71/2010/NĐ-CP ngày 23/06/2010 của Chính phủ; Thông tư Liên tịch giữa Bộ Tư pháp và một số bộ liên quan về thu hồi và xử lý tài sản đảm bảo để tháo gỡ khó khăn cho TCTD; một số Thông tư quy định về ngoại hối...

Nguồn: Website NHNN

QĐ-TTg) đã được công bố công khai (trên website của Chính phủ và của NHNN) và có một số tác dụng tích cực như đã phân tích trên đây. Tuy nhiên, trên thực tế cần có phân tích đánh giá tổng quát tình hình thực hiện Chiến lược đã được hoạch định cho giai đoạn vừa qua, đồng thời hoạch định Chiến lược phát triển ngành Ngân hàng giai đoạn từ nay đến năm 2020, để định hướng cho hoạt động của các NHTM và quản lý nhà nước của NHNN.

- Mặc dù số lượng các VBQPPL để điều chỉnh hoạt động của

NHTM đã được xây dựng, ban hành khá lớn, nhưng nhìn chung vẫn còn một số văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành luật, pháp lệnh chưa được ban hành kịp thời và đồng bộ đã tạo ra "khoảng trống pháp lý" trong hoạt động NHTM và công tác quản lý, giám sát của NHNN; chưa có văn bản pháp lý để điều chỉnh kịp thời một số vấn đề phát sinh mới qua thực tiễn hoạt động của NHTM (Hộp 4).

Ngoài ra, một số quy định tại Bộ luật Dân sự, Bộ Luật tố tụng dân sự, Luật Đất đai, Luật Thi hành án dân sự, Nghị định số 163/2006/NĐ-CP



đã gây ra những khó khăn, vướng mắc cho hoạt động của các NHTM cần sửa đổi, bổ sung (Hộp 5).

- Tình trạng sở hữu chéo trong hệ thống ngân hàng, các TCTD, bên cạnh mặt tích cực của sở hữu chéo như giảm bất cân xứng thông tin giữa ngân hàng và doanh nghiệp, hình thành nên một cơ cấu sở hữu, cơ chế tài trợ và quản trị ổn định giữa các bên; thì sở hữu chéo có thể tạo ra những tác động tiêu cực đến an toàn của từng NHTM nói riêng và của hệ thống các NHTM, các TCTD nói chung.

- Tuy hoạt động thanh tra, giám sát đối với hoạt động của các NHTM trong hơn 15 năm qua đã đạt được các kết quả đáng kể, nhằm góp phần duy trì việc ổn định và phát triển hoạt động của các NHTM, nhưng hoạt động thanh tra, giám sát đối với hoạt động của các NHTM cũng còn một số vấn đề đặt ra. Đối với thanh tra tại chỗ: (i) Khả năng phát hiện, cảnh báo sớm, phòng ngừa, ngăn chặn rủi ro trong hoạt động thanh tra tại chỗ còn khiêm tốn; (ii) Phương pháp thanh tra tuân thủ ngày càng tỏ ra kém hiệu quả so với yêu cầu giám sát an toàn hoạt động NHTM trong điều kiện mới; (iii) Việc triển khai Thanh tra trên cơ sở rủi ro tiến hành còn chậm.. Đối với giám sát từ xa: cơ chế giám sát từ xa chưa theo kịp với sự phát triển của hệ thống ngân hàng và chưa phù hợp với thông lệ quốc tế (chỉ mới đáp ứng được một số yêu cầu trong 25 nguyên tắc của Basel... Nguyên nhân là do những điều kiện cần thiết cho việc áp dụng thanh tra trên cơ sở rủi ro chưa được bảo đảm, trong đó có trình độ nhân lực, khung pháp lý có liên quan và bản thân hạ tầng quản trị rủi ro của NHTM.

3. Một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước đối với hoạt động của các NHTM

Hộp 5: Pháp luật về ngân hàng

Có thể liệt kê một số khó khăn, vướng mắc trong quá trình xử lý tài sản đảm bảo nợ vay để thu hồi nợ cho NHTM như sau: (i) Đối với Nghị định 163/2006/NĐ-CP: quy định tại Khoản 5, Điều 63 UBND, cấp xã và Cơ quan Công an chưa thực sự hỗ trợ được nhiều trong việc thu giữ, xử lý tài sản đảm bảo để thu hồi nợ; Điều 61 vướng mắc về việc xử lý tài sản đảm bảo thực hiện nhiều nghĩa vụ: cơ quan Nhà nước có thẩm quyền yêu cầu phải có phản hồi chính thức từ bên cùng nhận đảm bảo khác thì mới cho phép xử lý tài sản đảm bảo; yêu cầu này sẽ gây khó khăn cho bên nhận bảo đảm trong trường hợp bên cùng nhận bảo đảm khác là cá nhân, tổ chức nước ngoài đã phá sản, giải thể; Về nhận tài sản thay thế nghĩa vụ trả nợ (gán nợ): Điều 64b "Nhận chính tài sản bảo đảm để thay thế cho việc thực hiện nghĩa vụ của bên bảo đảm", Nghị định số 163/2006/NĐ-CP đã quy định nhưng Bộ luật Dân sự thì chưa đề cập đến trường hợp này và các thông tư, thủ tục cụ thể liên quan thì chỉ hướng dẫn thủ tục mua bán, chuyển nhượng, tặng cho tài sản, mà không có trường hợp nhận chính tài sản thay thế cho nghĩa vụ trả nợ;... (ii) Đối với Luật Thi hành án dân sự năm 2008: Điều 95 quy định khi đương sự không thoả thuận được về giá và không thoả thuận được việc lựa chọn tổ chức thẩm định giá thì chấp hành viên được chỉ định tổ chức thẩm định giá, nhưng Điều 99 quy định việc định giá lại được thực hiện khi đương sự có yêu cầu định giá lại trước khi thông báo công khai về việc bán đấu giá tài sản;... (iii) Thực tiễn xử lý nợ cho thấy NHTM phải sử dụng nhiều giải pháp để xử lý nợ, nhưng nếu không đem lại hiệu quả thì khởi kiện ra Tòa để thu hồi nợ, nhưng quá trình này thường mất nhiều thời gian và chi phí của NHTM...

Nguồn: Trương Thanh Đức (2013), Bình luận về những bất cập của pháp luật giao dịch bảo đảm <http://www.basico.com.vn/vi-VN/News/2013/11/845/178-Binh-luan-ve-nhung-bat-cap-cua-phap-luat-giao-dich-bao-dam-BTP.aspx>

- *Tập trung giải quyết nợ xấu.* Từ nay đến năm 2015, cần tập trung xử lý, giải quyết được cơ bản vấn đề nợ xấu của các NHTM, từ đó sẽ khởi thông được dòng tín dụng, ổn định tính thanh khoản toàn hệ thống, góp phần nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước của NHNN. Để xử lý, giải quyết vấn đề nợ xấu một cách hiệu quả, cần thực hiện một số yêu cầu sau: cần có giải pháp tập trung thúc đẩy nhanh quá trình tái cơ cấu nền kinh tế, đặc biệt là các tập đoàn, doanh nghiệp nhà nước; giải quyết vấn đề nợ xấu, đồng thời với việc đề ra các biện pháp ngăn chặn nguy cơ tăng nợ xấu trong tương lai; xử lý, giải quyết vấn đề nợ xấu một cách tổng thể, tôn trọng kỷ cương, kỷ luật thị trường và đảm bảo thực hiện công bằng xã hội; xử lý, giải quyết vấn đề nợ xấu không phá vỡ chính sách tiền tệ.

Ngoài việc các NHTM tự xử lý, giải quyết nợ xấu và xử lý các tài sản đảm bảo theo các cơ chế, chính sách của NHNN (xử lý tài sản bảo đảm để thanh lý nợ xấu, cơ cấu lại nợ với các hình thức thích hợp, trích lập đủ quỹ dự phòng rủi ro và sử dụng quỹ này để xử lý nợ xấu...); thì vai trò của Chính phủ, các bộ, ngành và NHNN trong

việc tập trung chỉ đạo tháo gỡ các khó khăn vướng mắc, tập trung đẩy nhanh tiến độ việc xử lý, giải quyết nợ xấu theo lộ trình đã đề ra; đảm bảo đúng quy trình và theo sự chỉ đạo tập trung của Chính phủ; NHNN và Bộ Tài chính là thường trực giúp Chính phủ giải quyết nợ xấu.

- *Đẩy nhanh tiến độ tái cấu trúc hệ thống NHTM.* Quản lý nhà nước đối với hoạt động của các NHTM sẽ kém hiệu quả, nếu quá trình tái cấu trúc hệ thống ngân hàng kéo dài. Do đó, cần tập trung đẩy nhanh tiến độ quá trình tái cấu trúc hệ thống NHTM theo lộ trình và kế hoạch đã đề ra, chuẩn bị trước các kịch bản dự phòng khi xảy ra tình huống xấu, đảm bảo trong quá trình triển khai thực hiện tái cấu trúc, hoạt động thanh toán và hoạt động tín dụng của hệ thống NHTM không bị ảnh hưởng. Sau quá trình tái cấu trúc hệ thống ngân hàng, phải đạt được mục tiêu: hệ thống ngân hàng sẽ hoạt động an toàn và hiệu quả hơn trước đó. Việc đẩy nhanh tiến độ quá trình tái cấu trúc hệ thống ngân hàng, sẽ tạo niềm tin cho người dân, đồng thời nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước đối với hoạt động của các NHTM, góp



phần đạt được các mục tiêu kinh tế vĩ mô đã đề ra trong từng thời kỳ.

- *Hoạch định chiến lược phát triển ngành Ngân hàng giai đoạn từ nay đến năm 2020.* Trên cơ sở đánh giá tổng quát tình hình thực hiện Đề án đã ban hành (công tác triển khai thực hiện; việc theo dõi, đôn đốc, kiểm tra; kết quả thực hiện chiến lược đã đề ra), để thấy được rõ hơn các kết quả đạt được và chưa đạt được thời gian qua, bài học kinh nghiệm rút ra cho giai đoạn sắp đến; tổ chức lấy ý kiến tham gia rộng rãi các NHTM, các tổ chức có liên quan, các nhà quản lý, nhà khoa học, các chuyên gia trong và ngoài nước; để từ đó xây dựng hoạch định chiến lược phát triển mới phù hợp, sát với thực tế, khả thi. Xem đây là một trong các công cụ quan trọng không chỉ góp phần nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước của NHNN đối với hoạt động NHTM, mà còn định hướng cho sự phát triển của hoạt động NHTM nhằm phục vụ cho các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia trong thời gian đến, giai đoạn từ nay đến năm 2020. Trong quá trình xây dựng một kế hoạch chiến lược, cần duy trì đối thoại với các tổ chức có liên quan, các nhà quản lý, nhà khoa học, các chuyên gia trong và ngoài nước, đặt biệt là các NHTM. Sự tham gia của các NHTM vào quá trình lập kế hoạch chiến lược sẽ tạo được sự quan tâm và đồng thuận từ các NHTM, tăng tính minh bạch của việc ra quyết định và thực hiện quyết định. Các mục tiêu của kế hoạch chiến lược sẽ hợp lý và có tính khả thi. Việc thực hiện các cuộc điều tra lấy ý kiến phản hồi từ các NHTM và các đơn vị có liên quan là một biện pháp quan trọng để nâng cao cơ chế chịu trách nhiệm đối với các NHTM và đồng thời cũng là công cụ để hỗ trợ cho việc xây dựng chiến lược.

- *Tập trung xây dựng và hoàn thiện môi trường pháp lý đối với hoạt động NHTM.* Để hoàn thiện quản lý nhà nước đối với hoạt động NHTM, NHNN cần chú trọng tập trung việc xây dựng và hoàn thiện khung pháp lý về hoạt động NHTM theo chuẩn mực và thông lệ quốc tế, phù hợp với điều kiện thực tiễn Việt Nam, đây là một trong các nhân tố quan trọng để thúc đẩy, hỗ trợ tích cực cho hoạt động của NHTM phát triển ổn định, an toàn và bền vững; với các biện pháp: xây dựng kế hoạch, tiến độ, có biện pháp cụ thể và bố trí đủ nguồn nhân lực, vật lực để hoàn thành việc ban hành chi tiết và hướng dẫn thi hành đối với các văn bản luật, pháp lệnh do Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành thời gian qua. Trước mắt, nhanh chóng xây dựng, ban hành đồng bộ và hoàn thiện hệ thống các văn bản hướng dẫn thực hiện Luật NHNN, Luật các TCTD, Luật Phòng, chống rửa tiền, Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh Ngoại hối đã ban hành. Đồng thời, NHNN cần có kiến nghị với Quốc hội, Chính phủ nghiên cứu sửa đổi, bổ sung Bộ luật Dân sự, Bộ luật Tố tụng dân sự, Luật Đất đai, Luật Thi hành án dân sự và Nghị định số 163/2006/NĐ-CP.

- NHNN cần có đánh giá đầy đủ về sở hữu chéo trong hệ thống NHTM: các tác động tích cực của sở hữu chéo, cũng như những tác động tiêu cực đến an toàn của từng NHTM, hệ thống các NHTM, các TCTD. Từ đó, rà soát lại các quy định pháp lý để tiến hành sửa đổi, bổ sung hoặc xây dựng ban hành mới các quy định để kiểm soát, hạn chế các tác động tiêu cực của sở hữu chéo đem lại đối với NHTM, TCTD.

- Hoàn thiện khuôn khổ pháp lý liên quan đến Thanh tra, giám sát

NHTM; chú trọng việc xây dựng và ban hành kịp thời các văn bản hướng dẫn về Thanh tra, giám sát đối với NHTM; xây dựng hệ thống công nghệ thông tin hiện đại để hỗ trợ cho hoạt động giám sát từ xa; nâng cao khả năng phát hiện, cảnh báo sớm, phòng ngừa, ngăn chặn rủi ro trong hoạt động thanh tra tại chỗ; kết hợp giữa giám sát từ xa với thanh tra tại chỗ; kiện toàn mô hình tổ chức thanh tra, giám sát ngân hàng đảm bảo tính tập trung, thống nhất từ Trung ương đến địa phương; tăng cường phối hợp với các cơ quan quản lý, giám sát có liên quan ở trong nước và quốc tế.

- Tập trung nâng cao năng lực, trình độ của đội ngũ cán bộ, công chức NHNN, trong đó chú trọng đội ngũ công chức làm công tác hoạch định, điều hành chính sách, thanh tra, giám sát đối với hoạt động của các NHTM để từng bước đáp ứng yêu cầu đặt ra, tương xứng với sự phát triển nhanh chóng, đa dạng và phức tạp trong hoạt động của các NHTM là giải pháp vừa mang tính trọng tâm, cấp bách, vừa mang tính lâu dài. Thực hiện chính sách đãi ngộ và các biện pháp khuyến khích khác đối với cán bộ, công chức phù hợp với hoạt động nghiệp vụ đặc thù của NHNN. ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

- Đào Quốc Tĩnh (2013), Nhìn lại vấn đề sở hữu chéo tại một số quốc gia trên thế giới và một số giải pháp đối với Việt Nam, Tạp chí Ngân hàng, số 21, tháng 11/2013.

- Lê Ngọc Lân (2006), "Đánh giá khái quát về hiệu quả quản lý Nhà nước đối với hoạt động tín dụng của các NHTM", Tạp chí CN kỳ I tháng 4/2006, trang 37.

- Tô Ngọc Hưng (2013), Quản lý nhà nước đối với sở hữu chéo trong hệ thống NHTM, Tạp chí Khoa học đào tạo Ngân hàng, số 137, tháng 10/2013.

- Trương Quốc Cường, Nguyễn Đức Trung (2013), Thực trạng sở hữu chéo tại hệ thống NHTM Việt Nam và một số khuyến nghị chính sách, Tạp chí Khoa học đào tạo Ngân hàng, số 137, tháng 10/2013.

- <http://www.basico.com.vn/vi-VN/News/2013/11/845/178-Binh-luan-ve-nhung-bat-cap-cua-phap-luat-giao-dich-bao-dam-BTP.aspx>

- <http://www.sbv.gov.vn>