

VẤN ĐỀ MẤU CHỐT CỦA QUÁ TRÌNH ĐỔI MỚI CÔNG NGHỆ ĐIỀU HÀNH CSTT Ở VIỆT NAM LÀ VIỆC SỬA ĐỔI CĂN BẢN LUẬT NGÂN HÀNG NHÀ NƯỚC VIỆT NAM.

TS. Nguyễn Đại Lai

Do những biến đổi nhanh chóng mang tính khách quan của quá trình phát triển kinh tế, của tiến trình cơ cấu lại toàn diện các tổ chức tín dụng (TCTD) ngân hàng (NH), TCTD phi NH và của yêu cầu hội nhập quốc tế mà Luật NH trải qua hơn 8 năm đã ngày càng trở nên lạc hậu và trên thực tế về cơ bản đã làm tròn sứ mạng lịch sử trong giai đoạn đầu thời kỳ đổi mới của hoạt động Ngân hàng Việt Nam. Đến nay không thể tiếp tục hoặc duy trì quá lâu vị thế, cấu trúc và nghiệp vụ của Ngân hàng Nhà nước (NHNN) theo Luật hiện hành, mà cần phải đổi mới căn bản để mở đường cho chiến lược phát triển toàn ngành đi vào cuộc sống. Theo đó, Luật mới phải mở rộng đối tượng điều chỉnh, tăng cường vị thế pháp lý và quyền lực cao hơn cho NHNN trên cả 3 nội dung then chốt là: hoạch định, điều hành chính sách tiền tệ (CSTT) với mục tiêu bảo vệ giá trị đồng tiền quốc gia; Chủ động thiết kế mô hình tổ chức, sử dụng nguồn nhân lực và chịu trách nhiệm trước Luật pháp Nhà nước về sử dụng hiệu quả nguồn tài chính để đủ sức chủ động thực hiện sứ mệnh là một NHTW điều hành, quản lý Nhà nước về hoạt động tiền tệ - tín dụng - ngân hàng ở nước ta trong điều kiện mới.

Những thành tựu nổi bật của Ngân hàng Việt Nam trong thời kỳ thực hiện 2 Pháp lệnh và Luật NHNNVN hơn 10 năm qua.

Với sự ra đời của hai Pháp lệnh NH năm 1989 và hai Luật NH năm 1997, ngành Ngân hàng Việt Nam đã có những chuyển biến quan trọng, góp phần tích cực vào sự nghiệp phát triển kinh tế, ổn định chính trị - xã hội của đất nước. Những thành tựu đó được khái quát trên một số nét lớn sau đây:

- Giữ vai trò quan trọng trong việc bảo đảm sự ổn định giá trị đồng tiền biểu hiện qua sự ổn định giá cả hàng hóa, dịch vụ trên thị trường Việt Nam - Từng bước đẩy lùi và kiểm soát được lạm phát hàng năm, đưa chỉ số lạm phát từ mức cao 2 con số xuống mức 1 con số; Trong những năm từ 1998 đến 2003 đã thực hiện chính sách tiền tệ linh hoạt theo hướng kích cầu và góp phần chống xu hướng giảm giá; Từ 2004 đến nay, thực hiện CSTT thận trọng, kiểm soát thị trường tiền tệ - tín dụng và kiểm soát lạm phát.

- Chuyển nhanh từ cơ chế thị trường thí điểm sang cơ chế thị trường hoạt động tách bạch theo 2 cấp. Hệ thống ngân hàng thương mại (NHTM) và TCTD mới đã hình thành với sự có mặt của bốn hình thức sở hữu cùng

hoạt động và phát triển gồm: 6 NHTM sở hữu Nhà nước, 36 NHTM cổ phần (trong đó 25 NHCP Đô thị), 5 NH liên doanh, 27 chi nhánh NH nước ngoài, hơn 900 NH hợp tác, 15 TCTD phi NH gồm 7 Công ty tài chính, 8 công ty cho thuê tài chính độc lập và thuộc các tổng công ty cùng với các định chế tài chính phi NH khác đã tạo thành một mạng lưới rộng lớn để huy động và cung ứng vốn ngày càng hiệu quả cho toàn bộ nền kinh tế.

- Hệ thống các công cụ của chính sách tiền tệ đã liên tục phát triển và hoàn thiện theo hướng ngày càng giảm dần sự can thiệp trực tiếp của NHNN vào các hoạt động kinh doanh của TCTD. Quá trình vận hành và tổng kết hai Pháp lệnh NH 1989 và tiếp đó là sự ra đời hai Luật NH 1997 đã đánh dấu những bước tiến lớn về hiện đại hóa công nghệ quản lý và tự do hóa hoạt động kinh doanh trong cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước: Lãi suất đã được tự do hoá, tỷ giá hối đoái đã được điều hành linh hoạt, các công cụ như chiết khấu, tái chiết khấu, nghiệp vụ thị trường mở đã hình thành và từng bước phát huy tác dụng. Thị trường tiền tệ (cả nội tệ và ngoại tệ) đã ngày càng sôi động. Nhờ đó, các căn bệnh kinh niên, phổ biến trong cơ chế bao cấp như: Nạn khan hiếm tiền mặt, lạm phát phi mã và những đột biến của tỷ giá

hối đoái... đã cơ bản được chấm dứt từ 1993.

- Hầu hết các chỉ tiêu phát triển về doanh số hoạt động chủ yếu của NH đã tăng ít nhất từ 5 đến hàng trăm lần sau hơn 10 năm đổi mới và tăng nhanh nhất trong vòng 4 năm gần đây gồm: Tổng phương tiện thanh toán; Độ sâu tài chính – Tiền gửi/ GDP từ dưới 20% lên trên 50%; Số dư nợ cho vay nền kinh tế tăng trên 100 lần; Số tăng lũy kế vốn tự có trên 5 lần và tốc độ bình quân một nghiệp vụ thanh toán từ chỗ tính bằng ngày, giờ đến chỗ tính bằng giây. Đặc biệt thị phần tín dụng cho nền kinh tế đã không ngừng phát triển có hiệu quả theo hướng ngày càng không phân biệt đối xử với khách hàng theo thành phần kinh tế. Tỷ trọng cho vay đối với khu vực kinh tế ngoài quốc doanh đã tăng từ vài phần trăm những năm đầu 1990 lên trên 55% như hiện nay. Có chính sách tín dụng hỗ trợ đối với khu vực nông thôn, nông dân và nhất là với người nghèo, đồng bào vùng sâu, vùng xa, đồng bào vùng dân tộc Khơ Me tập trung...

- Hệ thống thanh toán điện tử liên NH đã được đưa vào hoạt động có khả năng đảm bảo thanh toán nhanh chóng và an toàn trong toàn bộ nền kinh tế. Một số NHTM đã xây dựng các mạng giao dịch hiện đại, đáp ứng nhu cầu dịch vụ của khách hàng mọi nơi, mọi lúc. Tình trạng thanh toán với tỷ trọng lớn bằng tiền mặt đã được cải thiện một bước. Tỷ lệ tiền mặt ngoài hệ thống NH đã giảm từ 60% vào đầu những năm 90 xuống còn dưới 23% năm 2005.

- Công tác thanh tra, giám sát hoạt động NH đã được chấn

chỉnh một bước, nhờ đó những yếu kém trong hệ thống và những hậu quả xấu của khủng hoảng tài chính Châu Á đối với một số NHTM Nhà nước, NH cổ phần và Quỹ tín dụng nhân dân đã được chấn chỉnh, củng cố. Giám sát từ xa đã được coi trọng, kiểm toán nội bộ và kiểm toán độc lập bắt buộc (kể cả kiểm toán quốc tế) đã được áp dụng đối với phần lớn các NHTM chủ chốt. Các chuẩn mực quốc tế về thanh tra NH đã từng bước được áp dụng phù hợp với cam kết quốc tế.

- Đã cơ bản trang bị mới kiến thức về nghiệp vụ NHTW trong cơ chế thị trường cho phần lớn cán bộ chủ chốt và chuyên viên NH, trên cơ sở đó một quá trình chuyển tải công nghệ mới về điều hành và hoạt động kinh doanh NH đã được triển khai, bước đầu tạo được một điểm xuất phát mới cả về tư duy và trình độ hoạt động NH trong quá trình tiền tệ hóa nền kinh tế và thương mại hóa các nguồn vốn ở Việt Nam.

- Đã phát triển quan hệ đối ngoại với hơn 160 NHTW và hầu hết các tổ chức tài chính - tiền tệ quốc tế và khu vực. Đã mở và từng bước mở rộng các lĩnh vực được phép hoạt động trên thị trường tiền tệ, tín dụng cho gần 30 chi nhánh NH nước ngoài hoạt động tại Việt Nam - Tạo ra một môi trường quốc tế mới về NH trong nền kinh tế Việt Nam để từng bước tiếp cận, học tập và hội nhập quốc tế trong lĩnh vực NH.

Những mặt hạn chế về năng lực điều chỉnh của Luật NHNNVN và những nguyên nhân chủ yếu:

1. Những mặt hạn chế lớn:

Nhìn chung qua thực tế áp dụng Luật NHNN trong hơn 8 năm qua (kể cả sau khi đã sửa một số điều về hàng hóa của thị trường tiền tệ năm 2003) đã thấy xuất hiện những hạn chế về nhiều mặt trên cả 4 nhóm nội dung điều chỉnh gồm: i) Nhóm những điều hoàn toàn không còn phù hợp phải loại bỏ; ii) Nhóm những điều cần phải sửa lại để đáp ứng nhu cầu phát triển mới; iii) Nhóm những điều còn nguyên giá trị nhưng cần phải sắp xếp lại theo cấu trúc của Luật mới; và iv) là nhóm những điều hoàn toàn chưa có, cần phải đưa vào Luật mới. Những bức xúc lớn nhất được thể hiện ở một số nội dung chủ yếu sau:

- Quy định về vị thế của NHNN (điều 1) nhấn mạnh chủ yếu là cơ quan của Chính phủ, quá coi nặng chức năng quản lý nhà nước trực tiếp, xem nhẹ vai trò là NHTW của các NH. Quyền hạn của Thống đốc cũng thể hiện khá mờ nhạt, bị chia sẻ bởi Hội Đồng tư vấn chính sách tiền tệ quốc gia của Chính phủ và cả việc “quản lý” và “kiểm tra” của các Bộ, các tổ chức chính trị khác như Ủy Ban nhân dân, Mặt trận Tổ quốc... (điều 4,6,7,8,32).

- Hệ thống chi nhánh của NHNN cũng được phân bố theo ý tưởng quản lý hành chính Nhà nước đến từng tỉnh (từ thời bao cấp), mặc dù phần lớn các tỉnh này không có hội sở của các NHTM, một số tỉnh thậm chí chỉ có một vài chi nhánh của các NHTMNN và không có NHTMCP nào nhưng vẫn có một chi nhánh NHNN đồng cấp theo cơ chế bình quân về mọi chức năng,

quyền hạn với các tỉnh, thành phố lớn khác (điều 10,11,12,13).

● Hệ thống thanh tra giám sát của NHNN cũng được phân bố phân tán theo các chi nhánh NHNN. Vì vậy, công tác giám sát từ xa và thanh tra hội sở bị xem nhẹ trong khi vẫn duy trì việc thanh tra tới chi nhánh các NHTM trên từng địa bàn, gây cản trở hoạt động của TCTD và không phù hợp thông lệ quốc tế.

● Các quy định pháp lý về vận hành các công cụ của chính sách tiền tệ như: chiết khấu, tái chiết khấu, nghiệp vụ thị trường mở, lãi suất cơ bản, quản lý ngoại hối... vừa quá chi tiết, vừa không rõ ràng, vừa thiếu điều kiện ràng buộc và mang nặng tính hành chính, các quan hệ thị trường còn rất hình thức, nhiều TCTD phi Nhà nước vì không hội đủ các điều kiện ràng buộc nên không với tới được các tiện ích do NHTW cung ứng, không có chế tài rõ ràng về việc mở tài khoản bất buộc đối với Kho bạc Nhà nước (điều 9, 16,17,28, 34.3...).

● Trong Luật NHNNVN còn có quá nhiều các cụm từ: “trừ trường hợp đặc biệt do chính phủ qui định”; “do Chính phủ qui định”; “theo qui định của Pháp luật”... (điều 5.b, 5.d, 5.k, 20.2, 30.2, 31, 32, 37.6, 38.2, 38.3, 39, 42, 43, 44...). Có thể hiểu cứ mỗi “cụm từ” đó là tương đương với một Luật khác ngoài Luật này!

2. Nguyên nhân và bài học từ sự bất cập và chưa thành công trong hoạt động quản lý, điều hành của NHNN do năng lực Pháp lý còn hạn chế chi phối:

Qua nghiên cứu xu hướng phát triển tất yếu về mô hình tổ

chức và hoạt động của NHTW và thực tiễn những vướng mắc của Luật hiện hành, có thể chỉ ra những vấn đề lớn dưới đây được xem là những phân tích tập trung về nguyên nhân đồng thời là những cơ sở lý luận và cơ sở thực tiễn xác đáng đòi hỏi bức xúc phải sửa đổi căn bản và bổ sung Luật NHNNVN:

● Vị thế hoạt động của NHNN bị lệ thuộc quá lớn vào các quan hệ hành chính Nhà nước đã kìm hãm tính năng động và khả năng sáng tạo trong quá trình hoạch định và phát triển các công cụ quản lý CSTT. Điều này chỉ ra nhiệm vụ cấp bách phải đổi mới thể chế hoạt động của NHNN - Đặc biệt là phải bổ sung nhiều hơn quyền hạn, chức năng và nhiệm vụ của NHNN với tư cách là NHTW; Phải làm cho hàm lượng các hoạt động nghiệp vụ của NHTW giữ vai trò quyết định trong toàn bộ hoạt động của NHNN - Về mặt lý luận, đó cũng chính là chức năng bản chất của mọi NHTW trên thế giới, theo đó NHNN trước hết phải là một NH mà cụ thể NHTW là một Định chế tài chính có vốn pháp định, có nhiều nghiệp vụ sinh lời và là đơn vị nộp Ngân sách quốc gia nên không thể đồng nhất NHNN như một Bộ quản lý hành chính khác.

● Cấu trúc hệ thống NHNN được ghi trong Luật còn quá công kênh, chông chéo làm cho hiệu lực quản lý chưa cao - Nghĩa là không thể duy trì quá lâu một cấu trúc đã hết vai trò lịch sử trong điều kiện phát triển công nghệ mới. Không cần duy trì một hệ thống “quá nhiều cánh tay kéo dài” của NHNN tới từng tỉnh, thành phố gắn với chính quyền

địa phương như hiện nay. Một cấu trúc hiện đại và công nghệ quản lý mới cho phép NHNN thực hiện từ xa các chức năng quản lý và điều hành tốt hơn cần được vận dụng theo từng bước đi thích hợp trong giai đoạn phát triển mới.

● Đội ngũ cán bộ chậm được đào tạo và trang bị những kiến thức về quản lý và điều hành hoạt động NH theo chuẩn mực quốc tế. Trước hết cũng do các nghiệp vụ NHTW qui định trong Luật hiện hành còn thiếu rõ ràng cả về nghiệp vụ, trách nhiệm lẫn quyền lợi. Đặc biệt tiền lương của công chức NHNN còn mang tính chất lương hành chính, phụ thuộc vào các cơ chế chung của Chính phủ và thấp hơn rất nhiều so với mức lương bình quân của các NHTM. Bài học rút ra từ nguyên nhân này là cần đưa vào Luật các loại nghiệp vụ mới, theo đó trong tổ chức triển khai phải có chế tài tương ứng về tiêu chuẩn hóa cán bộ để áp dụng trong sử dụng, đề bạt, qui hoạch và trả lương tương thích với vị trí công việc của công chức NHTW.

● Một số nghiệp vụ chính của NHTW còn đơn điệu, chưa kịp thời đổi mới, đặc biệt là chức năng thanh toán, chức năng hoạch định chiến lược và phát triển các công cụ gián tiếp của CSTT còn ở thời kỳ mới hình thành; Các nghiệp vụ về tái cấp vốn còn có chỗ sai cơ bản, còn bao gồm cả việc cho vay lại theo hồ sơ tín dụng, trong khi lại không có ràng buộc pháp lý rõ ràng về mục đích, đối tượng, tình huống, tính bình đẳng và tính phạt của nghiệp vụ đặc biệt nhạy cảm này; Công cụ dự trữ bắt buộc còn ghi rất chung chung; Qui

định việc NHNN xác định và công bố tỷ giá hối đoái đã không còn phù hợp với thực tế; Tính rõ ràng và minh bạch của Luật cũng còn biểu hiện dễ suy luận theo nhiều cách hiểu khác nhau mà biểu hiện rõ nhất là dễ làm cho người thực hiện nhầm lẫn giữa nội hàm của nghiệp vụ với nội hàm của nhiệm vụ hay trách nhiệm. Đã là nghiệp vụ thì phải có tính khoa học, tính nhất quán và tính ổn định lâu dài. Ví dụ nghiệp vụ thanh tra phải khác với nhiệm vụ thanh tra; nghiệp vụ tái cấp vốn phải khác với trách nhiệm đảm bảo đủ tiền mặt trong lưu thông....Tuy nhiên trong Luật hiện hành chưa làm rõ được những vấn đề này ở khá nhiều nội dung.

Tính khách quan và tính cấp bách phải sửa đổi, bổ sung Luật NHNNVN hiện hành và một số đề xuất.

1. Sự cần thiết khách quan của việc bổ sung, sửa đổi Luật NHNN:

● Trước hết là sự cần thiết phải tăng cường quyền hạn và trách nhiệm của NHNN trong việc hoạch định và thực thi CSTT phù hợp với yêu cầu đổi mới hoạt động NH và hội nhập tài chính quốc tế, đặc biệt là việc chủ động áp dụng các nghiệp vụ của NHTW nhằm đảm bảo thực hiện có hiệu quả các mục tiêu của CSTT.

● Giảm thiểu các can thiệp có tính bao cấp, hành chính trực tiếp của Nhà nước đối với hoạt động NH nói chung và của NHNN đối với các NHTM nói riêng.

● Tạo điều kiện để phát triển mạnh thị trường tiền tệ, trên cơ sở đó nâng cao hiệu ứng tác động của các công cụ CSTT như dự

trữ bắt buộc, chiết khấu, tái chiết khấu, nghiệp vụ thị trường mở và tỷ giá hối đoái – Trong đó, nhất thiết phải có chế tài trong Luật về việc bắt buộc các định chế tài chính (NH và phi NH) phải mở tài khoản thanh toán qua NHTW.

● Nâng cao năng lực giám sát của NHNN đối với hoạt động của các TCTD trong điều kiện có sự tham gia ngày càng sâu, rộng của các NH nước ngoài với qui mô hoạt động ngày càng lớn, dịch vụ ngày càng đa dạng và công nghệ ngày càng hiện đại tại Việt Nam.

● Do những hạn chế về kinh nghiệm, Luật NHNN Việt Nam hiện hành đã bộc lộ những thiếu sót về tính nhất quán, minh bạch, dễ hiểu, dễ áp dụng, hoặc nặng về điều chỉnh tổ chức, nhẹ về điều chỉnh hành vi và chưa thật sự được soạn thảo theo nguyên tắc: Luật phải tạo ra chế tài mà theo đó, công chức chỉ được làm theo Luật còn công chúng được làm mọi việc mà Luật không cấm... Những khuyết tật nói trên cần phải được khắc phục nhanh nhằm nâng cao hiệu lực trong quá trình thực hiện.

● Các chế tài về xử lý vi phạm để đảm bảo thực hiện nghiêm minh cũng cần phải được cụ thể hóa trong Luật mà hiện hành chưa đáp ứng được.

2. Đề xuất những nội dung lớn cần thiết phải chỉnh sửa bổ sung đối với Luật NHNNVN hiện hành làm cơ sở Pháp lý cho việc sớm cơ cấu lại mô hình tổ chức và hoạt động của NHTW.

● Vị thế của NHNNVN cần được độc lập hoặc độc lập tương đối tùy điều kiện phát triển. Tính

độc lập này cần thể hiện trên nguyên tắc: Chính phủ trao nhiều quyền hạn, trách nhiệm mới cho NHNN và Thống đốc NHNN trên các lĩnh vực: xây dựng và trình dự án CSTT quốc gia; Chủ động sắp xếp bộ máy tổ chức và nhân sự; độc lập tương đối về tài chính theo cơ chế đơn vị nộp ngân sách nhà nước (NSNN). NHTW trả lương cho công chức theo chất lượng, số lượng, trách nhiệm công việc trong giới hạn quyền và nghĩa vụ tài chính với Nhà nước.

● Đề nghị đổi tên Luật NHNNVN thành Luật NHTWVN hoặc Luật Ngân hàng quốc gia Việt Nam.

● Thành lập Hội đồng NHTW (hoặc Hội đồng CSTT) thực quyền thay cho Hội đồng tư vấn CSTT quốc gia hiện hành. Hội đồng này do Thống đốc NHTW làm chủ tịch, các thành viên khác của Hội đồng gồm Ban lãnh đạo NHTW, một số chuyên gia cao cấp về NH và một số đại diện kiêm nhiệm đến từ Bộ tài chính, Bộ Kế hoạch Đầu tư và Văn phòng Chính phủ.

● Bổ sung các ràng buộc và sửa đổi theo chuẩn quốc tế các nội dung liên quan đến nghiệp vụ NHTW nói chung và nghiệp vụ tái cấp vốn nói riêng như đã phân tích ở trên. Bổ sung, loại bỏ và định nghĩa lại một số thuật ngữ ở điều 9 (giải thích từ ngữ) để thích ứng với qui mô điều chỉnh mới của Luật, đảm bảo tính ổn định lâu dài và phù hợp với thông lệ quốc tế.

● Đổi mới việc qui định về nghiệp vụ, về chức năng và về mô hình tổ chức của Thanh tra Ngân hàng... (xem tiếp trang 17)

