



# Tăng cường năng lực giám sát của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam

**THS HUỖNH THỊ HƯƠNG THẢO**  
Đại học Bán công Tôn Đức Thắng

Giám sát ngân hàng (GSNH) theo nghĩa rộng, được hiểu là tất cả các hoạt động nhằm bảo đảm cho sự an toàn và lành mạnh của hệ thống các tổ chức tài chính, bao gồm: ban hành các thể chế, cấp phép, giám sát từ xa, thanh tra tại chỗ và cưỡng chế thực thi các hành động chính sửa kịp thời (thực hiện các quyền năng thanh tra giám sát). Trong một số trường hợp, thuật ngữ này cũng bao hàm cả các hoạt động như: thu thập và xử lý thông tin tín dụng, đánh giá và xếp hạng tổ chức tín dụng (TCTD), bảo hiểm tiền gửi, bảo vệ người sử dụng dịch vụ tài chính ngân hàng, chống rửa tiền, chống tài trợ khủng bố, ... và mục đích cuối cùng là làm cho hệ thống các ngân hàng thương mại và các TCTD hoạt động trong điều kiện ổn định, an toàn, có hiệu quả và đảm bảo lợi ích chính đáng của người hưởng thụ các dịch vụ tài chính.

## Sơ nét về hoạt động giám sát ngân hàng của NHNN Việt Nam

Như chúng ta đã biết, ngành Ngân hàng Việt Nam vẫn đang trong quá trình chuyển đổi. Trong nền kinh tế kế hoạch hóa trước đây, một hệ thống ngân hàng một cấp đã được tạo dựng và tồn tại suốt gần bốn thập kỷ. Vào thời kỳ đó, mọi nguồn lực kinh tế của đất nước đều được phân bổ theo mệnh lệnh của Chính phủ. Có rất ít nhu cầu đòi hỏi cần thiết phải xây dựng và thực thi chính sách tiền tệ cũng như quản lý giám sát các tổ chức tài chính. Cuộc cải cách ngân hàng bắt đầu từ cuối thập kỷ 80, được đặc trưng bằng việc tách ra để hình thành nên một hệ thống ngân hàng 2 cấp, gồm một cơ

quan của Chính phủ - Ngân hàng Nhà nước mới (NHNN) - đóng vai Ngân hàng Trung ương (NHTW) và 4 ngân hàng thương mại Nhà nước (NHTMNN) chuyên doanh độc lập. Một hệ thống pháp luật về ngành Ngân hàng đã được xây dựng nhằm tạo lập những khuôn khổ pháp lý ban đầu cho sự vận hành của hệ thống ngân hàng mới. Trong khi NHNN đảm đương những nhiệm vụ thông thường của một NHTW trong nền kinh tế thị trường - hoạch định và thực thi chính sách tiền tệ và giám sát hệ thống tài chính - ngân hàng thì các NHTM bắt đầu hướng về mục tiêu tìm kiếm lợi nhuận.

Sau gần 2 thập kỷ tiến hành cải cách, hệ thống ngân hàng đã trải qua 2 giai đoạn phát triển đáng lưu ý: Giai đoạn đầu

1990-1996 là sự tăng lên nhanh chóng về số lượng và loại hình các TCTD nhằm đáp ứng sự tăng vọt của cầu về dịch vụ tài chính trong giai đoạn đầu "bung ra" của thời kỳ chuyển đổi; Giai đoạn tiếp theo từ 1997 tới nay là củng cố, chấn chỉnh hệ thống ngân hàng 2 cấp mới được hình thành, cụ thể là việc triển khai thực hiện Chương trình cải cách ngân hàng bao gồm: Tái cơ cấu các NHTM cổ phần; Tái cơ cấu các NHTMNN; Củng cố hệ thống GSNH và hoàn thiện khuôn khổ pháp lý về ngân hàng; Tạo sân chơi bình đẳng cho mọi ngân hàng tham gia vào; Phát triển nguồn nhân lực trong ngành Ngân hàng. Mặc dù nội dung chương trình cải cách là đúng đắn, nhưng do nhiều khó khăn, hạn chế, tiến độ thực hiện chương trình và kết quả đạt được

đã rất không như mong đợi. Phải tới gần đây, những năm sau năm 2000, tình trạng mới được cải thiện đáng kể.

Trong suốt những năm này, mặc dù đã tách bỏ chức năng trực tiếp kinh doanh tiền tệ, tín dụng và dịch vụ ngân hàng để trở về với vai trò là cơ quan của Chính phủ thuần túy thực hiện chức năng quản lý Nhà nước về tiền tệ và hoạt động ngân hàng, đồng thời là NHTW của đất nước, NHNN vẫn chưa hoàn toàn thoát ra khỏi khuôn mẫu truyền thống mang nặng tính quản lý hành chính của thời kỳ ngân hàng độc quyền một cấp trước đây. Cụ thể, NHNN vẫn tiếp tục duy trì vai trò bộ chủ quản của mình đối với các NHTM Nhà nước – nhóm TCTD Nhà nước đang tiếp tục thống trị hệ thống ngân hàng, khu vực tài chính. Bộ máy tổ chức của NHNN vẫn mang dáng dấp của một cơ quan hành chính - cơ quan ngang Bộ nhưng có cấu trúc ngành dọc.

Nói cách khác, hệ thống ngân hàng Việt Nam thực chất vẫn chưa phải là hệ thống ngân hàng 2 cấp như trong hầu hết các nền kinh tế chuyển đổi khác, bởi NHNN chưa phải là NHTW thực sự và hoạt động của hầu hết các NHTM vẫn chưa thực sự mang tính thương mại. Trong một bối cảnh đặc thù như vậy, thuật ngữ “Thanh tra ngân hàng” (chủ yếu mang tính thanh tra của thủ trưởng - thanh tra tuân thủ, thanh tra vụ việc, xét, giải quyết khiếu nại, tố cáo, chống tham nhũng ...) mà chúng ta quen sử dụng tất yếu sẽ khác về bản chất so với thuật ngữ GSNH theo chuẩn mực, thông lệ quốc tế mà Ủy ban Basel về GSNH đề cập đến.

Năm năm sau ngày thành lập Ngân hàng Quốc gia Việt Nam, Ban Thanh tra ngân hàng trực thuộc Ngân hàng Quốc gia (tiền thân của Thanh tra NHNN ngày nay) cũng đã được thành lập bởi một Nghị định của Chính phủ. Trải qua hơn 5 thập kỷ xây dựng và trưởng thành, hệ thống thanh tra ngân hàng đã lớn mạnh không ngừng cả về tổ chức bộ máy, nhân sự, quy mô và chất

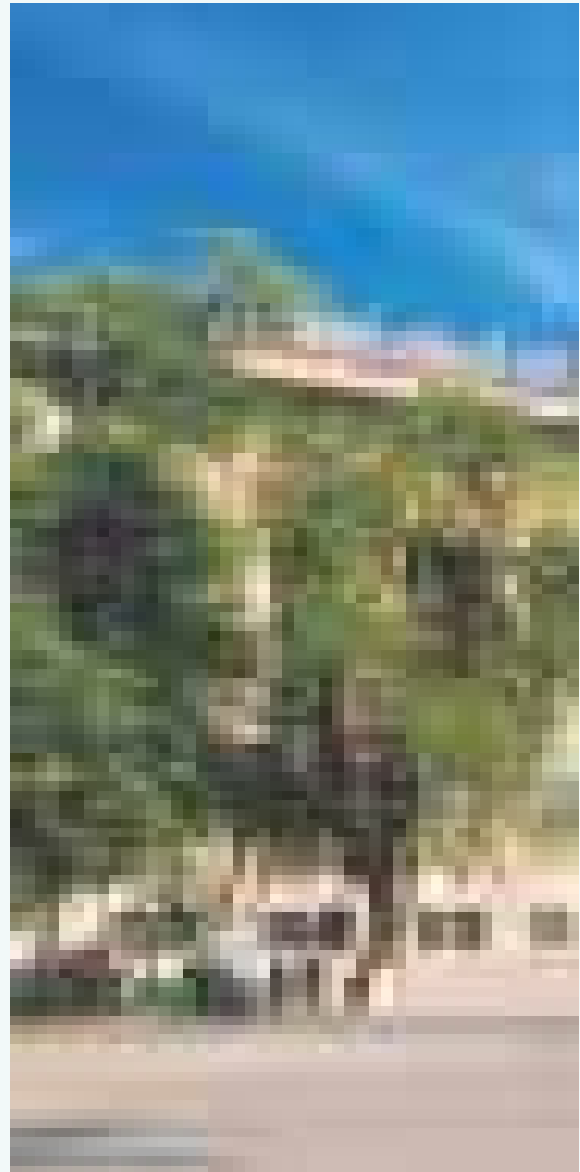
lượng hoạt động. Sự lớn mạnh này phản ánh tốc độ phát triển nhanh chóng của một hệ thống ngân hàng - trụ cột của khu vực tài chính - ngân hàng mà thanh tra ngân hàng chịu trách nhiệm thanh tra giám sát. Mặc dù còn nhiều hạn chế, bất cập trong tổ chức, hoạt động và các nguồn lực, có một điều không thể phủ nhận được: Đây là một cơ quan thanh tra giám sát có bộ máy hoàn chỉnh nhất (từ Trung ương tới khắp 64 tỉnh, thành), quy mô biên chế lớn nhất (khoảng 600 người) và nguồn lực hoạt động đồ sộ nhất, với phương thức, quy trình, các công cụ, kỹ năng, năng lực thanh tra giám sát có thể nói là phát triển nhất so với các cơ quan, đơn vị khác thuộc hệ thống giám sát khu vực tài chính - ngân hàng.

Việc cơ quan thanh tra của NHNN, tổ chức từng tồn tại trong suốt thời kỳ ngân hàng 1 cấp (trước năm 1990 - thời điểm chưa có 2 pháp lệnh về ngân hàng), tiếp tục được giao thực hiện một số hoạt động thuộc chức năng giám sát an toàn hệ thống ngân hàng bên cạnh các hoạt động thanh tra truyền thống (bao hàm cả việc làm thay chức năng của hệ thống kiểm tra, kiểm soát nội bộ trong các NHTMNN) là một trong những nguyên nhân sâu xa dẫn tới những hạn chế của NHNN trong việc thực thi có hiệu quả chức năng GSNH. Đã đến lúc NHNN cần phải chú trọng hơn, đề cao hơn và cung cấp đầy đủ nguồn lực hơn cho hoạt động GSNH và tách biệt nó với hoạt động thanh tra truyền thống mang nặng tính thanh tra vụ việc.

Do khuôn khổ pháp lý và tính đặc thù của mỗi quốc gia mà tổ chức thanh tra GSNH có thể trực thuộc NHTW (ví dụ như Việt Nam, Trung Quốc), có thể là tổ chức nằm ngoài NHTW (như Cục Thanh tra liên bang Mỹ, Ủy ban GSNH Hàn Quốc) hoặc thanh tra ngân hàng thuộc Bộ Tài chính (như Thái Lan, Nhật Bản). Cho dù trực thuộc NHTW hay là tổ chức độc lập thì thanh tra ngân hàng là tổ chức thanh tra chuyên

ngành nhằm đảm bảo an toàn cho cả hệ thống các TCTD và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của khách hàng gửi tiền, chấp hành pháp luật về tiền tệ và hoạt động ngân hàng.

Ở Việt Nam, Thanh tra ngân hàng Nhà nước hoạt động theo Luật ngân hàng Nhà nước và Luật thanh tra. Thanh tra, GSNH chịu sự quản lý của thanh tra Chính phủ về nghiệp vụ và chịu sự quản lý hành chính của NHNN Việt Nam. Thanh tra NHNN có trách nhiệm gửi thanh tra Nhà nước chương trình công tác thanh tra hàng năm, báo cáo kết quả về hoạt động thanh tra theo quy định của thanh tra Nhà nước. Thực hiện các mối quan hệ khác theo quy định của pháp luật về thanh tra.



thanh tra ngân hàng là các chánh thanh tra, giúp việc chánh thanh tra có một số phó chánh tranh tra. Chánh thanh tra do Thống đốc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức sau khi thống nhất ý kiến với Tổng thanh tra, phó chánh thanh tra do Thống đốc bổ nhiệm. Tổ chức hoạt động của thanh tra ngân hàng thực hiện theo nguyên tắc tập trung dân chủ và chế độ thủ trưởng. Phương thức thanh tra GSNH hiện tại bao gồm có giám sát từ xa và thanh tra tại chỗ.

Giám sát từ xa là việc gián tiếp kiểm tra thông qua tổng hợp và phân tích các báo cáo để đánh giá nội dung hoạt động của các TCTD. Giám sát từ xa là việc phân tích, đánh giá thông tin thông qua bảng cân đối kế toán và các chỉ

tiêu thống kê định kỳ của các TCTD để giúp các nhà quản lý vĩ mô của NHTW nắm bắt thường xuyên tình hình hoạt động của các TCTD, mặt khác báo động cho các TCTD và các tổ chức khác có hoạt động ngân hàng những vấn đề cần thiết hoặc kiến nghị những biện pháp nhằm khắc phục những yếu kém trong hoạt động ngân hàng.

Thanh tra tại chỗ là việc tổ chức công tác thanh tra tại nơi làm việc của các đối tượng được thanh tra, trên cơ sở kiểm tra trực tiếp, xem xét tài liệu có liên quan như các báo cáo kế toán thống kê, các chứng từ, tài liệu, sổ sách, hợp đồng cam kết ... của các TCTD và các đơn vị liên quan.

### Một vài giải pháp phát

## triển hệ thống GSNH ở nước ta

Những thay đổi về môi trường hoạt động ngân hàng tất yếu dẫn tới yêu cầu cần đổi mới cơ quan GSNH để theo kịp sự phát triển của hệ thống ngân hàng và bảo đảm quản lý, giám sát hữu hiệu các TCTD. Hệ thống quản lý, GSNH Việt Nam đang phải đối mặt với một số nguy cơ, thách thức trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế và tự do hóa tài chính. Trước thách thức đó, ngày 24/5/2006, Thủ tướng Chính phủ đã ra Quyết định số 112/2006/QĐ-TTg phê duyệt Đề án phát triển ngành Ngân hàng Việt Nam đến năm 2010 và định hướng đến năm 2020, trong đó nêu rõ: *“NHNN có trách nhiệm và quyền hạn chủ chốt trong việc quản lý, giám sát hoạt động của các TCTD và các tổ chức khác có hoạt động ngân hàng, đồng thời phối hợp chặt chẽ với ban tổ chức trong việc quản lý, giám sát toàn bộ hệ thống tài chính... Trên cơ sở bộ máy Thanh tra NHNN hiện có, xây dựng hệ thống GSNH hiện đại và hữu hiệu (về thể chế, mô hình tổ chức, con người và phương pháp) nhằm đáp ứng yêu cầu thực tiễn phát triển hệ thống ngân hàng Việt Nam và thực hiện đúng các nguyên tắc, chuẩn mực quốc tế về GSNH. Thành lập Cơ quan Giám sát an toàn hoạt động ngân hàng thuộc NHNN trên cơ sở bộ máy Thanh tra NHNN hiện nay... Mục tiêu và trách nhiệm chính của Cơ quan Giám sát an toàn hoạt động ngân hàng của NHNN là góp phần bảo đảm sự an toàn, ổn định của hệ thống các TCTD và chấp hành nghiêm minh pháp luật về tiền tệ, hoạt động ngân hàng, bảo vệ lợi ích của công chúng”*.

Như đã đề cập trong Quyết định số 112 của Thủ tướng Chính phủ, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam phải đóng vai trò nòng cốt trong việc hiện đại hóa, phát triển và giám sát toàn bộ các TCTD, đặc biệt là các NHTM, nhóm đang đại diện cho 80% toàn hệ thống TCTD. Mặt khác, các NHTM cổ phần đang tăng



trường mạnh mẽ so với các loại hình NHTM khác. Một hệ thống ngân hàng hiệu quả là rất cần thiết nhằm phục vụ cho tăng trưởng kinh tế, bởi vì nó đảm bảo rằng các nguồn tiết kiệm được huy động một cách có hiệu quả và được tái phân bổ đến những nơi cần nó nhất. Hơn nữa, một hệ thống ngân hàng hoạt động hiệu quả trong nền kinh tế thị trường là cần thiết nhằm bảo đảm cho các quyết định chính sách tiền tệ được truyền tải nhanh chóng vào nền kinh tế. Điều đó đặc biệt quan trọng khi chính sách tiền tệ ngày càng được thực thi bởi các công cụ gián tiếp và thông qua thị trường tài chính. Sứ mệnh được trao cho đơn vị GSNH là rất nặng nề. Nó phải đảm bảo sự ổn định tài chính của toàn bộ hệ thống tài chính mà hệ thống này lại vô cùng tinh vi phức tạp.

Những định hướng, chỉ đạo nêu trên của Đảng và Nhà nước thể hiện sự nhận thức sâu sắc, đúng đắn về xu hướng phát triển, về vai trò và tầm quan trọng của hoạt động thanh tra, GSNH đối với sự an toàn, lành mạnh của hệ thống tài chính - ngân hàng trước những vận hội và thách thức đối với nền kinh tế nói chung và hệ thống ngân hàng nói riêng. Để thực hiện định hướng nêu trên, cần tập trung triển khai các giải pháp sau:

- Đổi mới và nâng cao hiệu quả phương pháp GSNH: Nâng cao chất lượng, hiệu quả nghiệp vụ giám sát từ xa và thanh tra tại chỗ, trong đó giám sát từ xa được coi là nghiệp vụ quan trọng, có chức năng cảnh báo sớm rủi ro trong hoạt động ngân hàng; sử dụng kết quả và hoạt động kiểm toán nội bộ và kiểm toán độc lập làm công cụ hỗ trợ cho quá trình giám sát từ xa và thanh tra tại chỗ. Tăng cường sự phối hợp giữa cơ quan thanh tra, GSNH với cơ quan thanh tra, giám sát tài chính phi ngân hàng trong nước, cơ quan giám sát tài chính nước ngoài để từng bước triển khai các hình thức giám sát hợp nhất các TCTD hoạt động đa năng, các tập đoàn

tài chính - ngân hàng và giám sát chặt chẽ các TCTD nước ngoài hoạt động tại Việt Nam.

- Hoàn thiện quy chế kiểm toán độc lập đối với các TCTD cho phù hợp với thực tiễn Việt Nam và thông lệ quốc tế. Hoàn thiện quy chế về tổ chức và hoạt động của cơ quan kiểm toán nội bộ và hệ thống kiểm soát nội bộ trong các TCTD;

- Chính sửa phù hợp các quy định, chính sách về bảo hiểm tiền gửi để buộc các tổ chức tài chính - tín dụng có huy động tiền gửi theo quy định của Luật các TCTD đều phải tham gia bảo hiểm tiền gửi. Nâng cao vai trò, năng lực tài chính và hoạt động của Bảo hiểm Tiền gửi Việt Nam trong việc giám sát, hỗ trợ, xử lý các tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi gặp khó khăn và góp phần bảo đảm an toàn hệ thống ngân hàng. Tăng cường sự phối hợp giữa Bảo hiểm Tiền gửi Việt Nam và Cục Giám sát an toàn hoạt động ngân hàng trong quá trình giám sát các TCTD và xử lý các vấn đề khó khăn của các TCTD. Từng bước chuyển sang thực hiện cơ chế bảo hiểm tiền gửi dựa trên cơ sở mức độ rủi ro của tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi;

- Tăng cường vai trò và năng lực hoạt động của Trung tâm Thông tin tín dụng trong việc thu thập, xử lý và cung cấp thông tin tín dụng nhằm hỗ trợ hoạt động kinh doanh của các TCTD và hoạt động giám sát của NHNN đối với các TCTD;

- Rà soát và hoàn thiện quy định về an toàn hoạt động ngân hàng phù hợp hơn với thông lệ tốt, chuẩn mực quốc tế và đảm bảo việc tuân thủ nghiêm túc các quy định này, đặc biệt là quy định về phân loại nợ, trích lập và sử dụng dự phòng rủi ro. Ban hành quy định về tiêu chuẩn và yêu cầu tối thiểu đối với hệ thống quản trị nói chung và quản lý rủi ro nói riêng áp dụng đối với các TCTD. Minh bạch hóa hoạt động ngân hàng. Tạo điều kiện cho các TCTD

cổ phần niêm yết cổ phiếu tại Trung tâm (Sở) Giao dịch chứng khoán;

- Phát triển đội ngũ cán bộ thanh tra, giám sát đủ về số lượng và có trình độ nghiệp vụ cao, có phẩm chất chính trị và đạo đức tốt, được trang bị đầy đủ kiến thức về pháp luật, quản lý và các công cụ thực thi nhiệm vụ;

- Tiếp tục đẩy mạnh hợp tác quốc tế và tham gia các hiệp ước, thỏa thuận quốc tế về GSNH và an toàn hệ thống tài chính. Tăng cường trao đổi thông tin với các cơ quan GSNH nước ngoài.

- Thành lập cơ quan giám sát an toàn hoạt động ngân hàng trên cơ sở hệ thống Thanh tra ngân hàng hiện nay, đồng thời từng bước tạo tiền đề để đến sau năm 2010 xây dựng được cơ quan giám sát tài chính tổng hợp thực hiện chức năng giám sát toàn bộ thị trường tài chính. Cơ quan giám sát an toàn hoạt động ngân hàng thật sự là cơ quan thanh tra, giám sát chuyên ngành ngân hàng, có sự độc lập, thống nhất hơn về hoạt động nghiệp vụ và chỉ đạo, điều hành công tác thanh tra, GSNH dưới sự quản lý của Thống đốc NHNN.

- Hoàn thiện môi trường pháp lý về thanh tra, GSNH nhằm thúc đẩy đổi mới mô hình tổ chức và hoạt động của hệ thống thanh tra, GSNH phù hợp các thông lệ, chuẩn mực quốc tế. Tiến hành xây dựng Luật Giám sát an toàn hoạt động ngân hàng, đồng thời xây dựng Luật NHNN (mới) và Luật Các TCTD (mới) nhằm tạo môi trường pháp lý đồng bộ cho hoạt động thanh tra, GSNH. Ba dự án luật này nên trình Quốc hội thông qua vào năm 2008 ■

#### **Tài liệu tham khảo:**

1. Website: [www.sbv.gov.vn](http://www.sbv.gov.vn)
2. Quyết định 112/2006/QĐ-TTg ngày 24/5/2006 về việc phê duyệt đề án phát triển ngành Ngân hàng Việt Nam đến năm 2010 và định hướng đến năm 2020.
3. Luật thanh tra Nhà nước 2004.