

Cơ chế giám sát thị trường tiền tệ Việt Nam

PGS.TS. Lê Hoàng Nga
Học viện ngân hàng

này, NHNN luôn tăng cường về mọi mặt để nâng cao hiệu lực của thanh tra giám sát và đáp ứng ngày càng tốt hơn các yêu cầu về chuẩn mực chung. Về cơ bản, cho đến nay Việt Nam áp dụng các tiêu chí của Hiệp ước Basel1 và chủ yếu là để tính mức độ về vốn đối với rủi ro tín dụng.

Khung pháp lý về hoạt động giám sát tài chính hiện nay ở Việt Nam bao gồm:

- Luật Thanh tra và các văn bản hướng dẫn.
 - Các Luật chuyên ngành như Luật NHNN, Luật Các TCTD, Luật Kinh doanh bảo hiểm, Luật Chứng khoán và các văn bản hướng dẫn.
 - Các Nghị định của Chính phủ về xử phạt hành chính trong lĩnh vực ngân hàng, bảo hiểm và chứng khoán.
 - Nghị định số 91/2005/NĐ-CP của Chính phủ về tổ chức và hoạt động của Thanh tra ngân hàng.
- Nội dung hoạt động thanh tra, giám sát ngân hàng chủ yếu là:

- Thanh tra tại chỗ về :
 - + Kiểm tra và đánh giá tổ chức bộ máy của TCTD.
 - + Kiểm tra và đánh giá hoạt động quản trị điều hành.
 - + Kiểm tra và đánh giá công tác kế toán.
 - + Kiểm tra và đánh giá hoạt động kinh doanh ngoại tệ.
 - + Kiểm tra và đánh giá hoạt động tuân thủ pháp luật.
- Giám sát từ xa thông qua sự hỗ trợ của kiểm toán độc lập và các cơ quan xếp hạng tín nhiệm.

Tuy nhiên, công tác thanh tra giám sát ngân hàng nói chung và thanh tra giám sát các hoạt động tiền tệ nói riêng ở Việt Nam hiện nay còn nhiều mâu thuẫn với nguyên tắc về quyền lực duy nhất của NHNN, về tổ chức thực hiện các đánh giá định tính trong quá trình thanh tra. Đối tượng thanh tra mở rộng và sự liên thông giữa các kênh về vốn. Sự phát triển của các thị trường tài chính cũng làm cho hoạt động thanh tra giám sát ngân

Thanh tra giám sát ngân hàng:

Với vai trò là hoạch định và thực thi chính sách tiền tệ, Ngân hàng Nhà nước (NHNN) Việt Nam đang thực hiện các nhiệm vụ của mình nhằm góp phần ổn định đồng tiền quốc gia và từ đó mà ổn định môi trường kinh doanh. NHNN cũng thực hiện vai trò thanh tra, giám sát các tổ chức tín dụng (TCTD) có hoạt động ngân hàng để đảm bảo sự an toàn của hệ thống. Nhận thức rõ về tầm quan trọng

hàng cần có những chuyển biến kịp thời để kiểm soát tốt các dòng vốn và đảm bảo an ninh tiền tệ. Cơ quan giám sát tài chính ở Việt Nam hiện có sự chồng chéo, phân cấp ở nhiều Bộ ngành khác nhau:

- Bộ Tài chính thực hiện thanh tra giám sát về chứng khoán, bảo hiểm qua cơ quan Thanh tra Bộ Tài chính, Thanh tra Ủy ban chứng khoán Nhà nước và Vụ Bảo hiểm.

- NHNN Việt Nam thực hiện thanh tra các hoạt động ngân hàng thông qua thanh tra Bộ, thanh tra nhà nước chuyên ngành ngân hàng và phân cấp xuống các chi nhánh NHNN. Điều này cũng gây cản trở cho các ngân hàng lớn vận hành trong phạm vi toàn quốc.

Trên thực tế, các cơ quan này có vai trò gián tiếp trong thanh tra giám sát. Hiện nay, NHNN Việt Nam thực hiện thanh tra giám sát đầy đủ các luật và cơ chế hiện hành, nhưng vẫn còn nhiều mặt phải khắc phục. Các vụ cục khác nhau dường như thực hiện các trách nhiệm được phân công theo cơ chế quy định, điều này nhiều khi là chồng chéo, sự phối hợp chưa tốt. Luồng thông tin trong nội bộ chậm, các kênh báo cáo từ các TCTD tới NHNN nhiều khi chồng chéo và kém hiệu quả. Vì vậy mà việc đánh giá các TCTD không tổng thể, toàn diện về tình hình cho vay, mua bán vốn trên thị trường. Khi mà ngân hàng trung ương (NHTW) có cả trách nhiệm về chính sách tiền tệ và giám sát thì có thể có xung đột về lợi ích mà hậu quả là mở rộng tín dụng đáng kể.

Công tác kiểm tra giám sát là một trong các công cụ trong quy trình thanh tra giám sát. NHNN đã được các công ty kiểm toán quốc tế cung cấp tầm nhìn hướng dẫn giám sát tại chỗ. Tuy nhiên, việc thực hiện rộng rãi tầm nhìn này trong toàn quốc là cần thiết.

Cơ quan giám sát tài chính quốc gia:

Việc gia nhập WTO đòi hỏi những thay đổi về chính sách giám sát và thực thi, trong đó có tổ chức cơ quan giám sát tài chính. Mặc dù không nhất thiết cơ quan giám sát phải tách khỏi NHTW, song tính độc lập của nó là cực kỳ quan trọng. Việc thành lập một cơ quan giám sát chung ở Việt Nam vào lúc này là cần thiết vì:

- Yêu cầu tối thượng về tính độc lập của cơ quan giám sát, điều mà NHNN Việt Nam chưa thể thực hiện được ngay.

- Hoạt động tài chính - ngân hàng là dòng chảy vốn thường xuyên, liên tục giữa các lĩnh vực ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm...

- Vấn đề an ninh tài chính bao trùm các hoạt động tài chính - ngân hàng, rất khó phân tách.

- Tác động của rủi ro trong lĩnh vực tài chính - ngân hàng thường là mang tính hệ thống từ nguyên nhân đến hậu quả.

- Sự phát triển và thay đổi về công nghệ trong

ngành tài chính làm cho việc phân biệt rạch ròi các dịch vụ tài chính ngày càng trở nên khó khăn.

- Kinh nghiệm của các nước có nền kinh tế phát triển hoặc các nước (NICS) đều thành lập cơ quan giám sát tài chính chung, thực hiện chức năng giám sát an toàn toàn bộ các hoạt động tài chính với quyền năng cao và toàn diện.

- Sự thay đổi về cấu trúc và hoạt động của thị trường tài chính ngày càng mạnh mẽ. Giữa các thị trường tài chính như thị trường tiền tệ, thị trường chứng khoán, thị trường vàng, thị trường ngoại tệ ngày càng có sự giao thoa mạnh lẫn nhau về hàng hoá, chủ thể, nguồn vốn để tăng khả năng thu lợi nhuận và thanh khoản.

- Xuất phát từ yêu cầu cải cách hành chính

Yêu cầu của cơ quan giám sát tài chính là: Cơ quan giám sát ngân hàng phải nắm rất chắc cách thức vận hành của các *hệ thống quản lý rủi ro* để đánh giá tính hữu hiệu của các hệ thống này tại các ngân hàng, chứ không phải chỉ là tuân thủ.

Đối tượng giám sát của cơ quan giám sát tài chính là:

- Đối tượng của thanh tra ngân hàng là tổ chức và hoạt động của các TCTD, hoạt động ngân hàng của các tổ chức không phải là TCTD được NHNN cấp giấy phép thực hiện hoạt động về tiền tệ và các hoạt động ngân hàng của các cơ quan, tổ chức và cá nhân.

- Đối tượng của thanh tra giám sát chứng khoán là tổ chức và hoạt động chứng khoán của các tổ chức tham gia thị trường chứng khoán (tổ chức phát hành, tổ chức niêm yết, SGDC, TTGDCK, Trung tâm lưu ký chứng khoán, công ty chứng khoán...) và tất cả các hoạt động có liên quan đến chứng khoán.

- Đối tượng của thanh tra bảo hiểm là tổ chức và hoạt động của doanh nghiệp bảo hiểm và doanh nghiệp môi giới bảo hiểm.

Tuy nhiên, với quan điểm là quản lý rủi ro thì công tác giám sát nên được đổi mới theo hướng:

- Đẩy mạnh thanh tra tại chỗ và giám sát từ xa dựa trên cơ sở rủi ro.

Các kiểm soát viên cần có những kỹ năng đánh giá tốt hơn rủi ro tín dụng và thị trường.

- Công tác giám sát cần kết hợp với xây dựng hệ thống cảnh báo, dự đoán sớm các rủi ro trong hoạt động ngân hàng, bao gồm rủi ro hoạt động, rủi ro tín dụng, rủi ro thanh khoản, rủi ro lãi suất, rủi ro tỷ giá. Quy trình thanh tra giám sát cần dựa trên phương pháp đánh giá dự phòng cho tương lai.

- Gia tăng khả năng kiểm soát khủng hoảng mang tính hệ thống trong thị trường tài chính.

- Cần có chiến lược tổng thể các chính sách về thanh tra giám sát khu vực ngân hàng và phi ngân hàng.

- Công tác giám sát cần chủ động hơn, phối kết

hợp tốt hơn và quan trọng là tính hữu hiệu trong các phán quyết thanh tra.

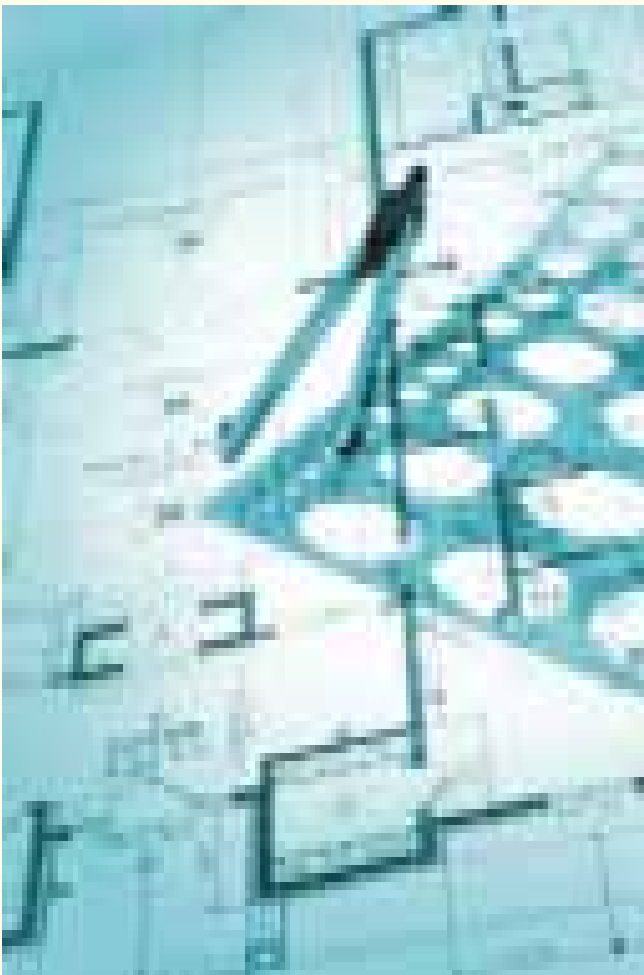
Điều kiện cần thiết cho cơ quan giám sát có hiệu quả:

- Tổ chức, trách nhiệm và mục tiêu của cơ quan giám sát phải rõ ràng.

- Cơ quan giám sát có đủ nguồn lực để thực thi nhiệm vụ: nguồn lực tài chính, nguồn lực nhân lực, nguồn lực cơ sở vật chất, nguồn lực thông tin... và điều quan trọng là sự độc lập nhất định trong hoạt động giám sát và xử lý kết quả thanh tra giám sát.

Giám sát thị trường tiền tệ:

Xét về lịch sử và lý luận thì thị trường tiền tệ ra đời sớm, gắn liền với hoạt động điều chuyển vốn ngắn hạn giữa các ngân hàng thương mại (NHTM) dưới nhiều hình thức. Vì vậy thị trường tiền tệ nguyên thủy có tên gọi là thị trường liên ngân hàng. Thị trường tiền tệ là thị trường bán buôn các công cụ nợ với thời hạn ngắn, độ rủi ro thấp và tính lỏng cao. Nói cách khác, thị trường tiền tệ là thị trường mua bán các công cụ nợ ngắn hạn có thể chuyển nhượng được trong một năm hay nhỏ hơn một năm. Tùy theo mỗi nước mà phạm vi và đối tượng tham gia thị trường có thể khác nhau, song phần lớn các giao dịch trên thị trường này có kỳ hạn dưới 1 năm, có lúc dưới 5 năm, song chủ yếu là từ 1 ngày đến 3 tháng.



Thị trường tiền tệ là thị trường OTC (The Over The Counter Market) tại các phòng kinh doanh của các ngân hàng và các công ty kinh doanh đầu tư chuyên nghiệp thông qua một mạng lưới điện thoại, vì tính rộng lớn. Các nghiệp vụ trên thị trường tiền tệ là nghiệp vụ chuyển giao vốn có khả năng thanh toán cao, ít xảy ra rủi ro đối với những người đầu tư.

Bản chất của thị trường tiền tệ là thị trường bán buôn, khối lượng của từng giao dịch thường rất lớn. Do đó, thị trường tiền tệ thực chất là tập hợp của nhiều thị trường của nhiều công cụ nợ ngắn hạn riêng biệt. Điểm quan trọng khác của thị trường tiền tệ là trình độ chuyên môn cao của các thành viên thị trường, trong đó có vai trò của công ty môi giới tiền tệ.

Khi đã phát triển đến mức độ cao, thị trường tiền tệ là nơi mà NHTW có thể thực hiện nghiệp vụ của thị trường mở để thực hiện các mục tiêu của chính sách tiền tệ. Một trong những mục đích của thị trường tiền tệ là cung cấp các phương tiện để NHTW thực thi chính sách tiền tệ. Qua hoạt động của thị trường mở, NHTW có thể kiểm soát được tỷ lệ dự trữ của các NHTM, mức độ mở rộng tín dụng và mức cung ứng tiền tệ. Cũng từ thị trường tiền tệ mà tác dụng của nó tới việc bảo đảm thanh khoản cho các NHTM, các TCTD là rất quan trọng thông qua việc mua bán về vốn nội tệ và ngoại tệ giữa các thành viên thị trường.

Giám sát thị trường tiền tệ là vô cùng quan trọng đối với ổn định thị trường tài chính vì thị trường tiền tệ là một bộ phận quan trọng của thị trường tài chính và thực hiện những dịch vụ quan trọng của hệ thống tài chính. Thị trường tiền tệ có quan hệ chặt chẽ và hữu cơ với thị trường vốn dài hạn - một bộ phận khác của thị trường tài chính. Xét về lịch sử và lý luận thì thị trường tiền tệ ra đời sớm, gắn liền với hoạt động điều chuyển vốn ngắn hạn giữa các NHTM dưới nhiều hình thức. Trong thực tiễn, thị trường tiền tệ và thị trường chứng khoán luôn có quan hệ chặt chẽ với nhau, mà về nhiều khía cạnh, thị trường tiền tệ là một trong những cơ sở kinh tế để tạo lập và phát triển thị trường chứng khoán. Các biến đổi về lãi suất, giá cả trên thị trường tiền tệ thường kéo theo các biến đổi về thị giá chứng khoán. Xét về nghiệp vụ, cơ cấu tổ chức thì thị trường tiền tệ, thị trường chứng khoán, và thị trường hối đoái là giống nhau.

Trong thời gian gần đây, thị trường liên ngân hàng (thị trường 2) ở Việt Nam hoạt động khá căng thẳng do sự căng thẳng về thanh khoản của các NHTM. Việc vay vốn trên thị trường này chiếm từ 40% đến 70% tổng nguồn vốn huy động với lãi suất cao ở nhiều ngân hàng trong năm 2008. Thị trường tiền tệ cũng là nơi mà NHNN thực hiện việc bơm và hút tiền đối với các NHTM trong việc kiểm chế lạm phát (30/1/2008, NHNN bơm thêm 12.000 tỷ đồng để đáp ứng nhu cầu thanh khoản của các NHTM. Ngày 31/1/2008, NHNN bơm thêm 15.000 tỷ đồng với thời hạn 2 tuần. NHNN phát hành tín

phiếu NHNN bằng VND vào ngày 17/3/2008 dưới hình thức bắt buộc đối với 41 NHTM với tổng giá trị 20.300 tỷ đồng, kỳ hạn 1 năm, lãi suất là 7,8%/năm. Ngày 18/2, NHNN thay đổi cách thức đấu thầu trên thị trường mở hàng ngày bằng việc công khai lộ trình và khối lượng các phiên đấu thầu trong cả tuần. Khối lượng tiền đồng được đưa ra lưu thông tăng từ 3.000 tỷ đồng lên 5.000 tỷ đồng. Chỉ riêng ngày 19-21/2, NHNN bơm ra 33.000 tỷ đồng qua thị trường mở...). Như vậy, thị trường tiền tệ có tác dụng lớn tới diễn biến về vốn của các NHTM, là nơi mà NHNN thực hiện vai trò của mình khi thị trường tài chính bất thường.

Chính vì vậy, công tác giám sát thị trường tiền tệ là cần thiết mà chúng ta phải đặc biệt quan tâm và có những đặc thù riêng của nó:

- Về phương pháp giám sát: áp dụng cả thanh tra tại chỗ và giám sát từ xa, chủ yếu là thực hiện chức năng kiểm tra kiểm soát thường xuyên trên mạng giao dịch tiền tệ. Cho dù áp dụng phương pháp nào thì quan điểm xuyên suốt của nó là *theo dõi thị trường* để theo dõi, nắm bắt, phát hiện và thông báo thường xuyên về diễn biến thị trường.

- Giám sát thị trường tiền tệ chủ yếu là giám sát về *thông tin* giao dịch trên thị trường, đó là các thông tin vay- cho vay (thị trường liên ngân hàng) cả về doanh số và số tuyệt đối, thông tin về mua bán, chiết khấu các giấy tờ có giá, thông tin về các loại lãi suất chào, thông tin về hoạt động của các thành viên thị trường như công ty môi giới tiền tệ, các thành viên là TCTD... Trong đó, thông tin về hoạt động giao dịch là quan trọng nhất, việc hoàn thiện hệ thống thông tin để NHNN nắm bắt về cung và cầu vốn khả dụng, lãi suất liên ngân hàng thường xuyên thông qua hệ thống tự động là điều kiện đầu tiên để NHNN có những quyết sách kịp thời.

- Về tổ chức giám sát:

Hiện nay, việc giám sát thị trường tiền tệ dường như chưa được chú trọng lắm và vai trò của nó tới việc điều hành chính sách tiền tệ chưa thể hiện rõ rệt. Theo dõi hoạt động của thị trường tiền tệ liên ngân hàng được giao cho Vụ Tín dụng, NHNN Việt Nam và chủ yếu là hoạt động của thị trường liên ngân hàng.

Trong thời gian tới, khi mà Ủy ban giám sát tài chính quốc gia đi vào hoạt động thì việc giám sát thị trường tiền tệ vẫn chủ yếu là do NHNN thực hiện hàng ngày. Các số liệu theo dõi vừa được báo cáo cho lãnh đạo NHNN, vừa được chuyển về một bộ phận giám sát thị trường tiền tệ tại Ủy ban giám sát tài chính quốc gia để Ủy ban nắm bắt tổng quát diễn biến của thị trường tài chính quốc gia.

- Về công cụ giám sát:

Công cụ chính là *thống kê kinh tế*, được hỗ trợ bởi các báo cáo thống kê phù hợp.

Cơ sở công nghệ đồng bộ được kết nối với các vụ, cục NHNN và với các head-office của các TCTD,

để vừa cập nhật được các số liệu tuyệt đối phát sinh trong ngày, vừa thống kê số tương đối qua các kỳ thống kê. Vẫn tiếp tục sử dụng mạng Reuter để công bố các thông tin chào trên thị trường, song nên mở rộng đối tượng tham gia thị trường.

Xây dựng các *quy tắc, quy trình* giám sát, các *chỉ tiêu giám sát* cụ thể trên thị trường tiền tệ để thực hiện nhất quán là rất quan trọng. Chỉ tiêu này phân loại theo:

- Tính chất của từng loại thị trường tiền tệ: thị trường nội tệ liên ngân hàng, thị trường ngoại tệ liên ngân hàng (sau này nên thống nhất là thị trường liên ngân hàng), thị trường tín phiếu kho bạc, thị trường mua bán giấy tờ có giá ngắn hạn, thị trường mở, thị trường cho vay qua đêm.

- Theo thành viên thị trường là công ty môi giới tiền tệ (mà Việt Nam sẽ thành lập với tư cách là công ty chuyên trách trên thị trường liên ngân hàng và thị trường tiền tệ), các thành viên thị trường khác - mà chủ yếu là các NHTM, và NHNN Việt Nam - với tư cách là chủ thể đặc biệt của thị trường tiền tệ, chủ yếu là các thông tin về quản lý, chính sách tiền tệ, vốn khả dụng, chính sách tỷ giá, lãi suất.

- Theo loại tiền tệ (VND, ngoại tệ mạnh) để nắm bắt cung cầu tiền nói chung, dòng tiền ra- vào NHTM và NHNN.

Giải pháp hỗ trợ:

- Thông tin, thống kê phù hợp với yêu cầu của cơ quan giám sát ngân hàng. Việc áp dụng các tiêu chuẩn quốc tế IAS và kiểm toán hàng năm các báo cáo tài chính của các TCTD cũng như công bố các báo cáo tài chính này là yêu cầu bức thiết để tạo ra môi trường kinh doanh bình đẳng, công khai, minh bạch, và cũng là yêu cầu hết sức quan trọng để giám sát đầy đủ hệ thống ngân hàng nói chung và thị trường tiền tệ nói riêng.

Trong thanh tra giám sát, tính minh bạch là rất cần thiết nhằm tăng kỷ luật tốt hơn, tăng trách nhiệm của các ngân hàng và làm tăng uy tín và niềm tin vào hệ thống.

Hệ thống các phương tiện thông tin đại chúng độc lập và tích cực cũng có thể đóng vai trò then chốt trong việc phát hiện và điều tra các mối quan hệ trong chuỗi quan hệ giữa người cho vay và người đi vay ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Khóa học "Các thách thức đối với cơ quan quản lý ngân hàng tài chính trong môi trường biến động"- NHNNVN tháng 10/2006.

- *Thị trường tiền tệ*- Giáo trình của Học viện Ngân hàng, 2001.

- www.sbv.gov.vn

- www.vneconomy.com