

Hoạt động thanh tra, giám sát ngân hàng của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam và một số khuyến nghị

Hà Thị Sáu

Vũ Mai Chi

Ngày nhận: 25/07/2018

Ngày nhận bản sửa: 10/08/2018

Ngày duyệt đăng: 24/08/2018

Trong những năm qua, hoạt động thanh tra giám sát ngân hàng của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (NHNN) được ghi nhận có nhiều đổi mới, ngày càng hoàn thiện về hệ thống pháp lý, tăng cường về số lượng và chất lượng các cuộc thanh tra giám sát, đóng góp vào công cuộc tái cơ cấu, xử lý nợ xấu và tăng cường kiểm soát tình trạng sở hữu chéo tại các tổ chức tín dụng (TCTD), góp phần quan trọng vào công cuộc đổi mới, phát triển của ngành Ngân hàng, đảm bảo sự phát triển an toàn, lành mạnh của hệ thống các TCTD và hệ thống tài chính. Tuy nhiên, vẫn còn khá nhiều bất cập, hạn chế trong công tác thanh tra giám sát ngân hàng liên quan đến: Chất lượng công tác giám sát từ xa của NHNN chưa cao, chưa phát hiện các nguy cơ tiềm ẩn rủi ro đối với TCTD, chưa phát huy được vai trò cảnh báo hệ thống, các vấn đề về sự phối hợp đồng bộ giữa giám sát từ xa và thanh tra tại chỗ, tổ chức bộ máy thanh tra, trình độ cán bộ thanh tra...Dựa trên các phương pháp quan sát, so sánh, phân tích tình hình thực tế và tổng hợp các báo cáo có liên quan, bài viết tập trung đánh giá hoạt động thanh tra, giám sát ngân hàng giai đoạn 2011 đến 2017, từ đó đề xuất một số khuyến nghị đối với NHNN.

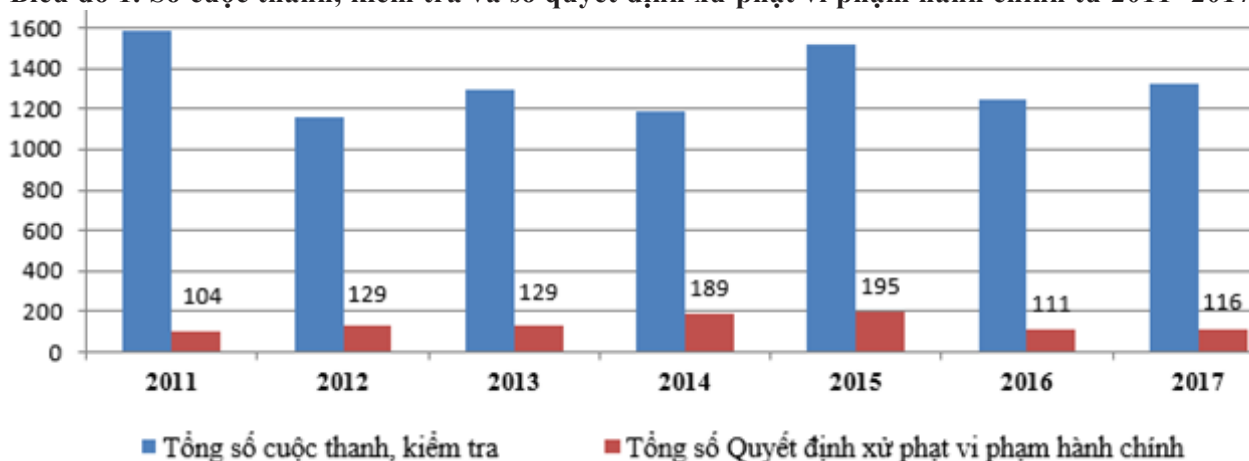
Từ khóa: Thanh tra, giám sát, tái cơ cấu, nợ xấu

1. Thực trạng hoạt động thanh tra, giám sát ngân hàng

Theo báo cáo của NHNN, từ cuối năm 2011 đến nay, hoạt động thanh tra, giám sát của cơ quan Thanh tra giám sát NHNN đã có những cải cách mạnh mẽ. Các

cuộc thanh tra đã được chỉ đạo tiến hành tập trung, thống nhất về mục tiêu, định hướng, đối tượng, nội dung thanh tra theo kế hoạch được phê duyệt. Phương thức thanh tra được triển khai theo hướng tăng cường thanh tra toàn diện pháp nhân TCTD, kết hợp thanh tra chấp hành pháp luật với đánh giá rủi ro, thay vì chủ yếu thanh tra riêng lẻ các chi nhánh. Từ năm 2011

Biểu đồ 1. Số cuộc thanh, kiểm tra và số quyết định xử phạt vi phạm hành chính từ 2011- 2017



Nguồn: Báo cáo thường niên NHNN & Báo cáo kết quả công tác các năm của CQTTGSNH

đến hết năm 2017, thanh tra NHNN đã đưa ra khoảng gần 1.000 quyết định xử phạt vi phạm hành chính, trong đó năm 2016 và năm 2017, thanh tra NHNN đã phát hiện hàng loạt sai phạm của các TCTD trong nhiều hoạt động, đã xử phạt 8,4 tỷ đồng trong năm 2016 và gần 10 tỷ đồng trong 2017. Tính riêng trong 6 tháng đầu năm 2018, NHNN đã ban hành 23 quyết định xử phạt vi phạm hành chính với tổng số tiền phạt là 3,3 tỷ đồng.

Biểu đồ 1 cho thấy, số lượng các cuộc thanh, kiểm tra qua các năm là rất lớn, trên 1.000 cuộc/năm, số quyết định xử phạt cũng thay đổi liên tục, đặc biệt năm 2015 là năm cuối thực hiện Đề án tái cơ cấu giai đoạn 2011- 2015 nên số cuộc thanh tra và kiểm tra, quyết định xử phạt đã tăng vọt so với các năm trước (Biểu đồ 1). Điều này thể hiện thanh tra ngân hàng luôn chủ động theo sát và xử lý kịp thời những sai phạm trong hoạt động của các TCTD.

Bên cạnh đó, từ năm 2011, trên cơ sở diễn biến thực tế của hệ thống ngân hàng và qua công tác giám sát, NHNN tập trung các trọng tâm thanh

tra về nợ xấu, chất lượng tài sản, việc thực hiện phương án tái cơ cấu, đánh giá thực trạng vốn, tài chính và việc chấp hành các quy định của pháp luật, cụ thể:

Giai đoạn 2011- 2013 các cuộc thanh tra, kiểm tra chủ yếu tập trung vào kiểm tra việc chấp hành các chủ trương, chính sách, quy định của Nhà nước về hoạt động ngân hàng. Đặc biệt là kiểm tra việc cho vay hỗ trợ lãi suất, cho vay tiêu dùng và chấn chỉnh việc thực hiện quy định về mức lãi suất huy động bằng VND, USD của các TCTD. Riêng trong năm 2014- 2015, NHNN đã tập trung thanh tra, giám sát làm rõ hơn thực trạng chất lượng tín dụng, sở hữu chéo của các TCTD để phục vụ cho việc xử lý nợ xấu.

Từ năm 2016 đến nay, hoạt động thanh tra, giám sát đã được đổi mới và tăng cường trên cơ sở hoàn thiện thể chế, triển khai các công cụ, phương pháp giám sát mới gắn với ứng dụng công nghệ thông tin, xây dựng các chỉ tiêu giám sát an toàn và đưa vào áp dụng theo chuẩn Basel II, qua đó góp phần đảm bảo hoạt động

Bảng 1. Số kiến nghị, quyết định xử lý vi phạm hành chính giai đoạn 2011- 2017

Chi tiêu/năm	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Tổng số kiến nghị	4.761	6.763	9.013	9.376	9.498	9.152	8.088
- Đã thực hiện	1.804	5.075	5.868	6.100	5.781	5.491	5.095
- Chưa thực hiện	2.957	1.688	3.145	3.276	3.717	3.661	2.993
Tổng số quyết định xử phạt vi phạm hành chính	104	129	129	189	195	111	116

Nguồn: Báo cáo thường niên NHNN & Báo cáo kết quả công tác các năm của CQTTGSNH

Bảng 2. Tổng hợp kết quả giám sát việc thực hiện gửi văn bản nhắc nhở, cảnh báo tới các TCTD*Đơn vị: số văn bản cảnh báo, nhắc nhở*

Loại hình TCTD	2011	2012	2013	2014	2015	2016
NHTM Nhà nước	3		3	9	23	21
Ngân hàng Chính sách xã hội				1	1	
NHTM Cổ phần		2	10	19	31	38
NH Liên doanh, nước ngoài	15	83	22	6	51	71
Công ty tài chính, cho thuê	3	9	3	6	23	17
Ngân hàng Hợp tác xã			1		4	6
Quỹ tín dụng nhân dân		2	4	3	8	10
Toàn hệ thống	21	96	43	44	144	163

Nguồn: CQTTGSNH, NHNN

an toàn, lành mạnh cho hệ thống các TCTD. Công tác thanh tra tập trung vào các nội dung chính như: Chất lượng tín dụng, huy động vốn, đầu tư tài chính, góp vốn, mua cổ phần, kinh doanh vàng, ngoại tệ, chấp hành quy định về lãi suất, quản trị, điều hành, thực trạng tài chính và việc triển khai các phương án cơ cấu lại, xử lý nợ xấu được duyệt. Đồng thời, trên cơ sở bám sát các giải pháp tại Đề án cơ cấu lại hệ thống các TCTD gắn với xử lý nợ xấu giai đoạn 2016-2020 và Nghị quyết 42/2017/QH14 về thí điểm xử lý nợ xấu của các TCTD, NHNN đã ban hành các văn bản chỉ đạo toàn ngành Ngân hàng tiếp tục triển khai quyết liệt các giải pháp tái cơ cấu và xử lý nợ xấu, phòng ngừa, hạn chế tối đa nợ xấu phát sinh và nâng cao chất lượng tín dụng tại TCTD, đồng thời tổ chức thẩm định, phê duyệt phương án cơ cấu lại và xử lý nợ xấu của các TCTD; giải đáp và xử lý kịp thời các kiến nghị của các TCTD yếu kém thuộc diện tái cơ cấu nhằm từng bước hỗ trợ khôi phục hoạt động của các TCTD này; tiếp tục chỉ đạo, theo dõi, giám sát chặt chẽ các NHTMCP sau hợp nhất, sáp nhập; cũng như ban hành các văn bản chấn chỉnh hệ thống TCTD, xử lý các quỹ tín dụng nhân dân, TCTD phi ngân hàng yếu kém thông qua các biện pháp sáp nhập, thu hồi giấy phép; sửa đổi Luật Các TCTD để hoàn thiện khuôn khổ pháp lý xử lý TCTD yếu kém, quy định về trường hợp phá sản và xử lý triệt để tình trạng sở hữu chéo, vốn ảo trong hoạt động của TCTD.

2. Những kết quả đạt được

Một là, hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến công tác thanh tra giám sát ngân hàng tiếp tục được hoàn thiện. Từ năm 2010, sau khi hai luật- Luật Thanh tra số 56/2010/QH12 do Quốc hội ban hành ngày 15/11/2010 quy định về tổ chức, hoạt động thanh tra nhà nước và thanh tra nhân dân và Luật NHNN số 46/2010/QH12 do Quốc hội ban hành ngày 16/6/2010 về mục đích, nguyên tắc, đối tượng, căn cứ quyết định, nội dung của thanh tra giám sát ngân hàng ra đời, tiếp đó là hàng loạt các Quyết định, Thông tư, Nghị định về thanh tra, giám sát của Chính phủ và NHNN cũng được ban hành: Quyết định số 35/2014/QĐ-TTg ngày 12/6/2014 của Thủ tướng Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Cơ quan Thanh tra, giám sát ngân hàng (CQTTGSNH) trực thuộc NHNN; Thông tư số 05/2014/TT-TTCTP ngày 16/10/2014 của Thanh tra Chính phủ quy định về tổ chức, hoạt động, quan hệ công tác của Đoàn thanh tra và trình tự, thủ tục tiến hành một cuộc thanh tra. Đặc biệt, các văn bản ban hành gần đây được đánh giá là tạo nhiều bước đột phá mới trong thanh tra giám sát ngân hàng như: Nghị định 26/2014/NĐ-CP ngày 07/4/2014 của Chính phủ về tổ chức và hoạt động của thanh tra, giám sát ngân hàng; Thông tư số 03/2015/TT-NHNN ngày 20/3/2015 của NHNN về hướng dẫn thực hiện một số điều của Nghị

định 26/2014/NĐ-CP; Thông tư 36/2016/TT-NHNN ngày 30/12/2016 của Thống đốc NHNN ban hành quy định về trình tự, thủ tục thanh tra chuyên ngành ngân hàng.

Mặt khác, NHNN đã thực hiện hai Đề án 254 (Cơ cấu lại hệ thống các TCTD giai đoạn 2011-2015) và Đề án 843 (Xử lý nợ xấu của hệ thống các TCTD và Đề án thành lập Công ty Quản lý tài sản của các TCTD Việt Nam). Những Đề án này đã hoàn thiện một bước quan trọng khuôn khổ pháp lý về an toàn hoạt động ngân hàng phù hợp với thông lệ, chuẩn mực quốc tế và điều kiện thực tiễn của Việt Nam nhằm hỗ trợ tái cơ cấu, xử lý nợ xấu.

Hai là, công tác thanh tra, giám sát ngân hàng liên tục tăng cả về quy mô và chất lượng. Giai đoạn 2011- 2017, số lượng các cuộc thanh, kiểm tra là rất lớn, bao gồm cả thanh, kiểm tra theo kế hoạch và thanh, kiểm tra đột xuất. Riêng năm 2012 có đến 218 cuộc thanh kiểm tra đột xuất. Các cuộc thanh tra đột xuất được tiến hành khi phát hiện đối tượng của thanh tra ngân hàng có dấu hiệu vi phạm pháp luật, phát sinh rủi ro, nguy cơ đe dọa sự an toàn, lành mạnh của đối tượng thanh tra ngân hàng. Số lượng các cuộc thanh kiểm tra tăng lên thể hiện thanh tra ngân hàng luôn chủ động, bám sát, bắt kịp với diễn biến hoạt động của hệ thống ngân hàng.

Điều đáng chú ý là không chỉ tăng lên về số lượng, các cuộc thanh, kiểm tra còn được chú trọng về chất lượng, theo đó cơ quan thanh tra NHNN đã tập trung thanh tra có chất lượng hiệu quả hơn về các vấn đề “nóng” của ngân hàng như nợ xấu, chất lượng tài sản, công tác thực hiện phương án cơ cấu lại, đánh giá thực trạng vốn, hiệu quả tài chính, mức độ an toàn vốn và việc chấp hành các quy định pháp luật của các TCTD. Trên cơ sở đó, cơ quan thanh tra đã phát hiện nhiều rủi ro, yếu kém, sơ hở, vi phạm pháp luật liên quan đến kinh doanh tiền tệ (nợ xấu cao, tài sản không sinh lời lớn, kinh doanh thua lỗ hoặc kém hiệu quả), hệ thống quản trị, kiểm soát, kiểm toán nội bộ (vi phạm trong quy định cơ cấu lại nợ, phân loại nợ, trích lập dự phòng rủi ro, phản ánh sai lệch kết quả kinh doanh), thủ tục cấp tín dụng, thẩm định cho vay, đầu tư tài chính, thanh toán, chuyển

tiền. Những rủi ro yếu kém được phát hiện trong quá trình thực hiện thanh tra và kiểm tra các TCTD đã được cơ quan chức năng yêu cầu các TCTD phải thực hiện theo các kiến nghị và có giải pháp cụ thể để khắc phục.

Ba là, công tác tái cơ cấu hệ thống ngân hàng và xử lý nợ xấu đã gặt hái được nhiều thành công.

Giai đoạn 2011- 2015, thực hiện Đề án Cơ cấu lại hệ thống các TCTD của Chính phủ, NHNN đã khuyến khích đẩy mạnh sáp nhập, hợp nhất, hoặc mua lại theo nguyên tắc tự nguyện giữa các TCTD nhằm xử lý các TCTD yếu kém, tăng cường quy mô và khả năng cạnh tranh cho các TCTD.

Đối với công tác xử lý nợ xấu: Để xử lý nợ xấu theo kế hoạch đề ra trong Đề án được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 843/QĐ-TTg đưa tỷ lệ nợ xấu về dưới 3% vào cuối năm 2015, và Đề án thành lập Công ty Quản lý tài sản của các TCTD Việt Nam (VAMC), ngành Ngân hàng đã thực hiện các giải pháp quan trọng như sử dụng dự phòng rủi ro, bán nợ cho VAMC, thu hồi nợ, xử lý tài sản đảm bảo. Do đó, tỷ lệ nợ xấu đã giảm từ mức 17,43% (tháng 9/2012) về mức 2,55% tổng dư nợ tại thời điểm cuối năm 2015. Hầu hết các ngân hàng đã giảm nợ xấu về mức dưới 3%.

Như vậy, hai đề án này đã góp phần giúp hoạt động ngân hàng ổn định, an toàn hệ thống các TCTD; không để xảy ra đổ vỡ và mất an toàn hoạt động ngoài tầm kiểm soát của Nhà nước; hệ thống TCTD được cơ cấu một bước cơ bản. Bên cạnh đó, NHNN cũng chú trọng triển khai các biện pháp giám/ kiểm soát sở hữu chéo trong lĩnh vực ngân hàng, cổ đông vi phạm giới hạn sở hữu tại các TCTD; Thực hiện thoái vốn tại các NHTM, công ty tài chính theo Quyết định số 51/2014/QĐ-TTg và quy định của pháp luật, củng cố, hoàn thiện hệ thống quản trị, điều hành; Tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin; Thoái vốn đầu tư trong những lĩnh vực kinh doanh kém hiệu quả hoặc rủi ro cao; Triển khai quyết liệt việc áp dụng các chuẩn mực Basel II trong các NHTM.

Bốn là, nội dung thanh tra, giám sát ngày càng mở rộng, hoàn thiện và phù hợp. Cụ thể, thanh tra, giám sát không chỉ dừng ở việc giám sát

tuân thủ pháp luật, chấp hành các tỷ lệ, giới hạn an toàn hoạt động mà còn chú trọng đánh giá, cảnh báo rủi ro trong hoạt động của TCTD. Phạm vi giám sát được mở rộng, bao gồm cả các công ty con, chi nhánh của TCTD ở nước ngoài, sở hữu vốn, đầu tư tài chính của TCTD. *Năm là*, cảnh báo sớm những rủi ro đối với TCTD ngày càng hiệu quả. Đặc biệt, NHNN đã ứng dụng, phát triển và triển khai các công cụ giám sát giúp cảnh báo sớm rủi ro như mô hình dự báo tài chính (FPM), kiểm tra sức chịu đựng (Stress-testing), đo lường- đánh giá hiệu quả hoạt động (DEA) để phát hiện những xu hướng tiêu cực, cảnh báo sớm rủi ro và vi phạm pháp luật trong lĩnh vực tiền tệ, ngân hàng.

Sáu là, hệ thống cơ sở dữ liệu, công cụ, các chỉ số, các mô hình định lượng trong giám sát an toàn vi mô, vĩ mô đã được nghiên cứu, xây dựng và từng bước triển khai áp dụng phù hợp với thông lệ, chuẩn mực quốc tế và điều kiện thực tiễn của Việt Nam. Cụ thể, từ 2011 đến nay, NHNN đã tổ chức đánh giá toàn diện mô hình tổ chức, hoạt động, khung pháp lý, hạ tầng hỗ trợ hoạt động giám sát ngân hàng, đồng thời đánh giá mức độ tuân thủ của hệ thống thanh tra, giám sát ngân hàng Việt Nam theo các nguyên tắc của Ủy ban Giám sát ngân hàng quốc tế (BASEL); xây dựng hệ thống quy định về yêu cầu tối thiểu trong quản trị rủi ro tại các TCTD và Sổ tay thanh tra dựa trên cơ sở rủi ro cũng được xúc tiến với việc thử nghiệm thanh tra, giám sát trên cơ sở rủi ro tại 1 NHTMCP để chỉnh sửa, hoàn chỉnh Sổ tay.

Bảy là, các cuộc thanh tra, kiểm tra được triển khai nghiêm túc, đúng quy định của pháp luật, phù hợp với nội dung và kế hoạch thanh tra, kết hợp chặt chẽ giữa thanh tra, giám sát và kiểm toán độc lập. Theo đó, NHNN đã ban hành nhiều quyết định xử phạt và văn bản cảnh báo vi phạm, yêu cầu TCTD thực hiện các biện pháp khắc phục; đồng thời, tiến hành đánh giá rủi ro của TCTD nhằm mục tiêu đánh giá đúng thực trạng hoạt động, mức độ an toàn, lành mạnh của TCTD, xác định TCTD yếu kém cần phải xử lý và đề xuất giải pháp cơ cấu lại phù hợp với điều kiện cụ thể của từng TCTD. Các kết luận thanh tra pháp nhân trong thời gian qua cũng đã đánh giá được rủi ro tài chính, ảnh

hưởng đến các chỉ số an toàn vốn; chất lượng hoạt động quản trị điều hành, kiểm soát, kiểm toán nội bộ; đưa ra các kiến nghị, giải pháp yêu cầu TCTD phải thực hiện để đảm bảo yêu cầu về vốn và hiệu quả hoạt động khi thực hiện quá trình tái cơ cấu, hỗ trợ đắc lực cho hoạt động tái cơ cấu ngành Ngân hàng.

3. Một số hạn chế

Mặc dù công tác thanh tra, giám sát ngân hàng trong những năm qua đã thu được những kết quả khả quan song vẫn còn bộc lộ một số hạn chế như:

- Mô hình tổ chức bộ máy thanh tra, giám sát ngân hàng vẫn bất cập: Thanh tra, giám sát của Việt Nam hiện nay là mỗi một cơ quan sẽ đảm nhiệm vai trò giám sát đối với loại hình tổ chức nhất định. Trong đó, NHNN sẽ đảm nhiệm vai trò giám sát hệ thống các TCTD, Bộ Tài chính và Ủy ban Chứng khoán Nhà nước sẽ giám sát các công ty chứng khoán... Trong khi đó, các tập đoàn Tài chính có thể hoạt động trên các lĩnh vực ngân hàng, bảo hiểm, chứng khoán,... và sự tách bạch trong hoạt động giám sát đã làm cho công tác này kém hiệu quả. Mặt khác mô hình tổ chức bộ máy thanh tra, giám sát ngân hàng hiện nay cũng còn chồng chéo và chưa thật sự thống nhất giữa các vụ cục, chi nhánh các tỉnh, thành phố...

- Khuôn khổ pháp lý đảm bảo an toàn hoạt động của hệ thống các TCTD chưa tương đồng với thông lệ quốc tế, chủ yếu tập trung vào tính tuân thủ pháp luật, kiểm tra việc tuân thủ các quy định về tỷ lệ an toàn, nên hạn chế khả năng nhận biết, cảnh báo sớm về an toàn hệ thống, chưa đáp ứng yêu cầu thực tiễn trong việc thực hiện mục tiêu đảm bảo an toàn, ổn định tài chính của NHTW hiện đại. Các cơ chế chính sách, văn bản pháp quy liên quan đến công tác thanh tra cần phải tiếp tục chỉnh sửa, hoàn thiện, đảm bảo tuân thủ nghiêm ngặt theo quy trình giám sát rủi ro tài chính đối với NHTM; quy trình đánh giá các NHTM theo tiêu chuẩn CAMELS... nhằm hỗ trợ và nâng cao chất lượng hoạt động thanh tra, giám sát.

- Một số TCTD phát sinh vi phạm lớn nhưng công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát chưa kịp

thời phát hiện để xử lý, ngăn chặn, chưa có khả năng cảnh báo sớm, phòng ngừa rủi ro, do đó, đây cũng là nguyên nhân dẫn đến nhiều sai phạm trong hoạt động ngân hàng thời gian qua như các vụ đại án tham ô chiếm đoạt tài sản của ngân hàng như vụ án Ngân hàng Á châu (ACB, 2012- 2014); vụ án Huyền Như (2013-2014); các vụ liên quan đến Ngân hàng Xây dựng hay Ngân hàng Agribank, Ngân hàng Ocean Bank, Ngân hàng Đông Á...

- Chất lượng một số cuộc thanh tra chưa cao, các TCTD có nhiều vi phạm, nhưng trong công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát chưa kịp thời phát hiện để xử lý, ngăn chặn. Đặc biệt chất lượng công tác giám sát từ xa chưa cao trong việc phát hiện các tiềm ẩn rủi ro, chưa đánh giá nguy cơ tiềm ẩn đối với các TCTD; chưa phát huy được hiệu quả của vai trò cảnh báo hệ thống; việc tổng hợp, xử lý thông tin và phối hợp của CQTTGSNH với Trung tâm Thông tin tín dụng (CIC) chưa phát huy được hiệu quả trong hoạt động giám sát của các TCTD.

- Chất lượng các báo cáo giám sát cũng như các văn bản cá biệt chưa đề xuất xử phạt vi phạm hành chính, các hành vi vi phạm hành chính của một số đối tượng giám sát ngân hàng theo quy định của pháp luật để điều chỉnh việc chấp hành chế độ thông tin, báo cáo của các TCTD.

- Việc khắc phục, chỉnh sửa, thực hiện kiến nghị sau thanh tra của một số TCTD kéo dài, chưa đúng tiến độ về thời gian yêu cầu, chưa kịp thời xử lý hoặc kiến nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý đối với hành vi vi phạm của đối tượng thanh tra không thực hiện kết luận chỉnh sửa sau thanh tra theo quy định.

- Các bước trong quy trình vẫn chú trọng đến hoạt động thanh tra tại chỗ và cụ thể đối với các NHTM mà chưa xây dựng được các báo cáo tổng thể mang tính cảnh báo trong hoạt động của NHTM. Vì vậy, theo đánh giá của IMF, việc thực hiện 4 bước như hiện nay có thể ảnh hưởng tới công tác phối hợp và trao đổi thông tin giữa các bộ phận thuộc CQTTGSNH và ảnh hưởng gián tiếp tới hiệu quả thực thi công tác giám sát ngân hàng. Giám sát từ xa còn khó khăn trong việc tổng hợp, thu thập và xử lý thông tin, đặc biệt trong bối cảnh các chuẩn mực quốc tế về kế toán, kiểm toán chưa được

áp dụng rộng rãi, nhất quán và thiếu hiệu lực cao do quy trình giám sát hiện nay chưa phải là quy trình khép kín như Ngân hàng Thế giới (WB) khuyến nghị và NHTW của nhiều nước trên thế giới đang thực hiện (bao gồm 13 bước cơ bản).

- Thời gian hoàn thiện một cuộc thanh tra pháp nhân còn kéo dài, kết luận thanh tra chưa thể hiện được tính cập nhật. Thường thời gian thanh tra là 45 ngày làm việc. Sau khi kết thúc làm việc tại trụ sở chính và các chi nhánh của đối tượng thanh tra, thời gian lên báo cáo của từng đoàn viên, báo cáo của trưởng đoàn, đến khi người ra quyết định thanh tra ra dự thảo kết luận là cả một thời gian dài. Thực tế có nhiều đoàn đã kéo dài hơn 12 tháng là chưa đúng với quy định của Luật Thanh tra, làm cho kết luận của thanh tra không còn tính cập nhật.

- Theo đánh giá chung, do chưa có nhiều thời gian học hỏi và trau dồi kiến thức về hoạt động thực tiễn đối với nghiệp vụ ngân hàng nên trình độ, nghiệp vụ, kỹ năng thanh tra, kiểm tra của một số cán bộ còn nhiều hạn chế so với yêu cầu nhiệm vụ đề ra. Cán bộ thanh tra thiếu kỹ năng sử dụng các phần mềm của công nghệ thông tin do vậy không tự khai thác số liệu trên hệ thống của các TCTD; trình độ ngoại ngữ còn chưa đáp ứng được yêu cầu, nhất là đối với các hoạt động tài trợ thương mại, bảo lãnh, thanh toán với nước ngoài.

4. Một số khuyến nghị

Một là, tiếp tục hoàn thiện mô hình tổ chức thanh tra giám sát ngân hàng. Trước mắt vẫn nên áp dụng mô hình hiện nay, mô hình mà CQTTGSNH tại chi nhánh NHNN Tỉnh, Thành phố chịu sự hướng dẫn, chỉ đạo về chuyên môn nghiệp vụ của CQTTGSNH tại NHNN Trung ương và chịu sự quản lý hành chính của chi nhánh NHNN Tỉnh, Thành phố, nhưng cần hoàn thiện theo hướng nâng cao tính tập trung thống nhất từ Trung ương đến địa phương. Đây là mô hình phù hợp với bối cảnh thị trường tài chính Việt Nam chưa thật phát triển, song cần thường xuyên đổi mới để tránh sự chông chéo về chức năng, nhiệm vụ. Trong dài hạn nên hợp nhất chức năng thanh tra, giám sát của 3 lĩnh vực

ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm thành một cơ quan duy nhất là Cơ quan Thanh tra, giám sát tài chính Việt Nam, có trụ sở chính đặt tại thủ đô Hà Nội và có 2 cục thanh tra, giám sát ngân hàng đặt tại Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh nhằm phù hợp với xu hướng hình thành và phát triển của các trung gian tài chính lưỡng tính (thực hiện đồng thời 3 nghiệp vụ trên), cũng như sự đa dạng hóa của các loại hình dịch vụ ngân hàng mới trên cơ sở áp dụng công nghệ thông tin, truyền thông hiện đại, đảm bảo theo kịp với thông lệ quốc tế.

Hai là, tiếp tục xây dựng và hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về thanh tra, giám sát ngân hàng. Trước tiên, NHNN cần rà soát, bổ sung, sửa đổi các quy định, hướng dẫn trong công tác thanh tra, giám sát, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng, rửa tiền đảm bảo tuân thủ các quy định của pháp luật và nâng cao hiệu quả hoạt động của CQTTGSNNH. Để đáp ứng yêu cầu tất yếu của quá trình tái cấu trúc nền kinh tế nhằm điều chỉnh mô hình tăng trưởng, NHNN cần phối hợp với các Bộ, ngành, tổ chức có liên quan hoàn thiện khung pháp lý cho thị trường mua bán, xử lý nợ, tài sản bảo đảm, trách nhiệm của người đi vay, quyền hạn của chủ nợ; khuyến khích, tạo điều kiện cho các nhà đầu tư trong và ngoài nước tham gia mua, bán nợ xấu, tài sản bảo đảm, qua đó góp phần minh bạch, lành mạnh hóa tình hình tài chính của các doanh nghiệp và các TCTD, giảm thiểu được rủi ro trong quá trình sản xuất kinh doanh. Thường xuyên ban hành, sửa đổi, bổ sung các quy định liên quan đến quy trình thanh tra, phúc tra, công tác giải quyết khiếu nại tố cáo liên quan đến hoạt động ngân hàng.

Ba là, tập trung triển khai lộ trình thực hiện các chuẩn mực an toàn theo quy định của Basel II đối với các TCTD, chi nhánh ngân hàng nước ngoài. Tiếp tục đẩy mạnh triển khai rộng rãi phương pháp thanh tra, giám sát pháp nhân; kết hợp thanh tra, giám sát tuân thủ pháp luật với thanh tra, giám sát rủi ro và dần tiến tới áp dụng phương pháp thanh tra, giám sát an toàn vĩ mô và vi mô trên cơ sở rủi ro theo thông lệ, chuẩn mực quốc tế; từng bước xây dựng, củng cố cơ sở hạ tầng giám sát có hiệu quả để đảm

bảo công tác giám sát thực sự trở thành công cụ hữu hiệu trong việc phát hiện, cảnh báo rủi ro và vi phạm pháp luật, đặc biệt là trong việc triển khai các chuẩn mực an toàn mới, thực hiện các biện pháp xử lý nợ xấu, nâng cao chất lượng tín dụng.

Bốn là, giám sát chặt chẽ việc thực hiện phương án tái cơ cấu gắn với xử lý nợ xấu của các TCTD theo Đề án “Cơ cấu lại hệ thống các TCTD gắn với xử lý nợ xấu giai đoạn 2016-2020” ban hành kèm theo Quyết định số 1058/QĐ-TTg ngày 1/3/2019/7/2017) và Nghị quyết 42/2017/QH14 về thí điểm xử lý nợ xấu của các TCTD, đề xuất các giải pháp hỗ trợ, xử lý kịp thời theo đúng mục tiêu, định hướng và quy định của pháp luật. Nâng cao khả năng cảnh báo sớm của NHNN đối với những rủi ro tiềm ẩn mang tính hệ thống và ngăn chặn các hành vi vi phạm pháp luật ngành ngân hàng của các TCTD, chi nhánh ngân hàng nước ngoài; nâng cao chất lượng, số lượng và năng lực, đạo đức thực thi công vụ của đội ngũ thanh tra, giám sát ngành ngân hàng...

Năm là, nâng cao chất lượng nguồn nhân lực thông qua các hoạt động đào tạo, đào tạo lại, phát triển nguồn nhân lực cho thanh tra, giám sát ngân hàng. Nên có chương trình ưu tiên đào tạo cán bộ chuyên sâu, chuyên gia về lĩnh vực này. Đồng thời, trang bị đầy đủ các phương tiện kỹ thuật làm việc, có bộ phận chuyên gia giàu kinh nghiệm để thường xuyên hỗ trợ.

Sáu là, tăng cường phối hợp giữa cơ quan thanh tra NHNN với các cơ quan chức năng trong quản lý, thanh tra, giám sát và xử lý các sai phạm tại các TCTD, chi nhánh ngân hàng nước ngoài.

- Thanh tra NHNN cần phối hợp với Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam trong việc trao đổi thông tin, thực hiện giám sát và xử lý các vấn đề khó khăn, rủi ro của các TCTD. Thanh tra NHNN cung cấp cho Bảo hiểm tiền gửi danh mục xếp hạng hàng năm của các TCTD, và danh mục các TCTD có nguy cơ mất an toàn, dẫn đến phá sản. Ngược lại, Bảo hiểm tiền gửi có trách nhiệm báo cáo định kỳ, hoặc đột xuất, báo cáo kết quả kiểm tra, giám sát, xử lý các TCTD tham gia Bảo hiểm tiền gửi theo yêu cầu của thanh tra.

- Thanh tra NHNN nên tăng cường phối hợp,

chia sẻ thông tin với các đơn vị kiểm toán độc lập thực hiện kiểm toán các TCTD.

- Thanh tra NHNN nên xây dựng một mối quan hệ chặt chẽ với kiểm soát nội bộ của các TCTD, hỗ trợ nâng cao hiệu quả hoạt động, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ trong hệ thống kiểm soát nội bộ tại các TCTD.

- Tăng cường hơn nữa sự phối hợp với thanh tra Chính phủ, thanh tra các Tỉnh, Thành phố và các cơ quan có liên quan.

Bây là, một số giải pháp khác:

- Công tác thanh tra, giám sát vẫn phải hỗ trợ tích cực cho công tác cơ cấu lại, xử lý nợ xấu, và kiểm soát sở hữu chéo trong lĩnh vực ngân hàng theo qui định của pháp luật nhằm đánh giá đúng sự an toàn, lành mạnh, chất lượng tín dụng và thực trạng tài chính của TCTD để có biện pháp xử lý theo đúng mục tiêu, định hướng và quy định của pháp luật. Phối hợp chặt chẽ với chính sách tiền tệ, tài khóa và các chính sách vĩ mô khác để ổn định kinh tế vĩ mô, kiểm soát lạm phát, góp phần hỗ trợ tăng trưởng kinh tế ở mức hợp lý; bảo đảm an toàn thanh khoản cho các TCTD, ổn định thị trường tiền tệ, ngoại hối.

- Đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin hiện đại trong hoạt động thanh tra, giám sát. Trong đó, hệ thống thông tin hiện đại cần thực hiện ít nhất 5 cấu phần chính, tương ứng với việc xây dựng 5 hệ thống giám sát hỗ trợ quá trình thu thập và xử lý thông tin từ phía các TCTD, gồm: Hệ thống giám sát an toàn vĩ mô; Hệ thống chỉ tiêu giám sát xếp hạng TCTD theo CAMELS;

Hệ thống giám sát vĩ mô; Hệ thống “cảnh báo sớm”; Hệ thống quản lý thanh tra, giám sát.

- Đẩy mạnh tuyên truyền, phổ biến pháp luật và bồi dưỡng kiến thức, nâng cao nhận thức cán bộ ngân hàng về khiếu nại, tố cáo, đồng thời tăng cường kiểm tra, giám sát việc chấp hành chủ trương, chính sách, pháp luật về khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng và tội phạm trong ngành Ngân hàng; Tiếp tục đổi mới công tác cấp phép theo hướng đơn giản hóa thủ tục hành chính, tăng cường hậu kiểm và giám sát việc đáp ứng đầy đủ, thường xuyên các điều kiện cấp phép; Nâng cao hiệu quả công tác phòng, chống rửa tiền, phòng, chống tài trợ khủng bố trên cơ sở hiện đại hóa hệ thống công nghệ thông tin, cơ sở dữ liệu. ■

Tài liệu tham khảo

1. PGS.TS Đoàn Thanh Hà (2016), “Tăng cường giám sát đảm bảo an toàn hệ thống ngân hàng Việt Nam”, *Tạp chí Tài chính* kỳ 2 tháng 2/2016
2. Lê Ngọc Lân và Bùi Thị Thanh Tình (2013), “Đánh giá hoạt động thanh tra giám sát của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam hiện nay”, *Tạp chí Khoa học và Đào tạo Ngân hàng* số 110/2013.
3. Nguyễn Hữu Nghĩa (2015), “Thanh tra, giám sát ngân hàng và nhiệm vụ đảm bảo an toàn, lành mạnh hệ thống”, *Đặc san Toàn cảnh Ngân hàng Việt Nam* 2015.
4. Nguyễn Thị Phụng và nhóm nghiên cứu (2017), “Thực trạng và giải pháp công tác thanh tra đối với các tổ chức tín dụng trong nước ở Việt Nam”, *Tạp chí Ngân hàng*, Số 23, tháng 12/2017.
5. Báo cáo thường niên của NHNN các năm 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 và 2016.
6. Công trình nghiên cứu khoa học: “Nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động thanh tra, giám sát ngân hàng đối với các TCTD trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh”, *Tạp chí Ngân hàng* số 8, tháng 4/2015.
7. Quyết định 369/QĐ-TTg do Thủ tướng Chính phủ ban hành ngày 28/02/2013 về phê duyệt “Chiến lược phát triển Ngân hàng Phát triển Việt Nam đến năm 2020 và tầm nhìn đến năm 2030”.

Thông tin tác giả

Hà Thị Sáu, Tiến sĩ
Khoa Ngân hàng, Học viện Ngân hàng
Email: sauhth@hvn.edu.vn

Vũ Mai Chi, Thạc sĩ
Khoa Ngân hàng, Học viện Ngân hàng
Email: chivm@hvn.edu.vn

Summary

The Banking inspection and supervision of the State Bank of Viet Nam and some recommendations

In the recent years, the banking inspection and supervision of the State Bank of Viet Nam (SBV) has been acknowledged being renewed and strengthened, improving the legal system with regards to banking safety, increasing the quantity as well as the quality of supervisions, which be contributed to the reconstruction, non-performing loan (NPLs) resolution and strengthening cross-ownership control at credit institutions in order to contribute significantly to the renewal and development of the banking industry, ensuring the safety and the whole development of credit institutions and the financial system.

However, there are still many inadequacies and limitations in the banking inspection and supervision which related to: not high quality regarding to remote supervision of SBV, undefined the potentially systemic risk for credit institutions, unsupported the system alert function, the problem of the combination between the remote supervision and the spot inspection, organization of inspection apparatus, qualification of inspectors... This study will estimate the banking inspection and supervision in the period from 2011 to 2017, as the result of this the writer will give some recommendations for SBV.

Keywords: Inspection, supervision; restructuring; NPLs..

Sau Thi Ha, PhD.

Chi Mai Vu, MEc.

Organization of all: Banking Faculty, Banking Academy