



HOÀN THIỆN HÀNH LANG PHÁP LÝ HỖ TRỢ THỊ TRƯỜNG TIỀN TỆ TRONG BỐI CẢNH MỚI

TS. HOÀNG XUÂN HÒA, ThS. TRẦN KIM ANH - Ban Kinh tế Trung ương

Thị trường tiền tệ là một bộ phận quan trọng của thị trường tài chính, đóng vai trò tiếp nhận và truyền tải tác động hiệu ứng của các quyết định điều hành tiền tệ từ Ngân hàng Nhà nước đến cung, cầu của nền kinh tế. Do vậy, việc hoàn thiện và phát triển khung pháp lý cho thị trường tiền tệ có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong việc nâng cao hiệu quả điều hành chính sách tiền tệ và điều tiết thị trường. Bài viết nghiên cứu khung pháp lý cho thị trường tiền tệ cũng như những kết quả hạn chế, mà thị trường này đạt được, đồng thời đề xuất một số giải pháp nhằm hoàn thiện hệ thống pháp luật thị trường tiền tệ thời gian tới.

Từ khóa: Thị trường tiền tệ, liên ngân hàng, thị trường mở, lãi suất

Monetary market is a part of financial market, it plays an important role in receiving and conveying the effects of monetary decisions of the Central Bank towards supply and demand of the national economy. Therefore, improvement of legal framework for monetary market has an extremely important meaning for improving effectiveness of monetary policies and market moderation. This paper studies the legal framework for monetary market as well as the results, limitations of this market and then recommends solutions to improve legal framework for monetary market in the coming period.

Keywords: Monetary market, inter-bank, open market, interest

Ngày nhận bài: 30/12/2016

Ngày chuyển phân biên: 31/12/2016

Ngày nhận phân biên: 5/1/2017

Ngày chấp nhận đăng: 6/1/2017

Những kết quả đạt được

Trong giai đoạn vừa qua, thị trường tiền tệ (TTTT) đã đạt được những kết quả đáng khích lệ. Điểm nổi bật là khung pháp lý ngày một hoàn thiện. Các nội dung cho hoạt động của TTTT về cơ bản đều đã được luật hóa, cụ thể ở các mức độ khác nhau. Trên cơ sở Luật Ngân hàng Nhà nước (NHNN), Luật Các tổ chức tín dụng (TCTD), NHNN đã ban hành các văn bản hướng dẫn như sửa đổi, bổ sung các cơ chế

để hỗ trợ cho điều hành chính sách tiền tệ (CSTT) hiệu quả, phát triển TTTT; các cơ chế chính sách tín dụng nhằm tháo gỡ các khó khăn vướng mắc trong hoạt động cấp tín dụng của các TCTD, hỗ trợ TCTD cho vay phát triển nông nghiệp, nông thôn, đảm bảo hoạt động của TCTD an toàn, hiệu quả; các cơ chế, chính sách tăng cường quản lý ngoại hối, góp phần ổn định TTTT, ngoại hối...

Điển hình là ngay từ khi TTTT được hình thành, NHNN đã chú trọng công tác tổ chức và điều hành thị trường; ban hành các văn bản quy phạm pháp luật, quy định cụ thể đối với từng loại hình hoạt động, như Chỉ thị 07/CT-NH1 ngày 07/10/1992; Quyết định 132/QĐ-NH14 ngày 10/07/1993 về việc thành lập thị trường liên ngân hàng; Quyết định 114/QĐ-NH14 về quy chế về tổ chức và hoạt động của thị trường liên ngân hàng; Quyết định 190/QĐ-NH14 ngày 6/10/1993 sửa đổi, bổ sung một số nội dung của quy chế về tổ chức và hoạt động của thị trường liên ngân hàng... Đây là những văn bản quy phạm pháp luật đầu tiên là hành lang pháp lý cơ bản để tạo lập, hình thành nên thị trường quan hệ tín dụng giữa các TCTD. Giai đoạn này, thị trường liên ngân hàng phát triển còn sơ khai, do các TCTD chưa quen với hình thức giao dịch này và chưa có sự tín nhiệm lẫn nhau nên quan hệ tín dụng giữa các TCTD hầu như không phát sinh hoặc phải thông qua trung gian là NHNN. Tuy nhiên, chỉ sau 10 năm, từ số lượng thành viên ít ỏi với doanh số hoạt động không nhiều, thị trường đã có những bước phát triển vượt bậc cả về số lượng thành viên tham gia thị trường và doanh số giao dịch. Những thông



tin phát ra từ thị trường đã trở thành tín hiệu quan trọng, phản ánh tương đối rõ nét tình hình thanh khoản của các thành viên trên thị trường liên ngân hàng, là cơ sở để NHNN đưa ra những quyết định chính sách phù hợp.

Để xây dựng khung pháp lý cho TTTT liên ngân hàng phù hợp với hoạt động của các TCTD trong điều kiện mới, đáp ứng yêu cầu quản lý, ngày 15/10/2001, NHNN đã ban hành Quy chế vay vốn giữa các TCTD kèm theo Quyết định 1310/2001/QĐ-NHNN. Theo đó, với những quy định thông thoáng quy chế đã trao quyền tự chủ cho các TCTD trong quan hệ vay vốn lẫn nhau, tạo điều kiện cho thị trường liên ngân hàng phát triển mạnh mẽ, sôi động.

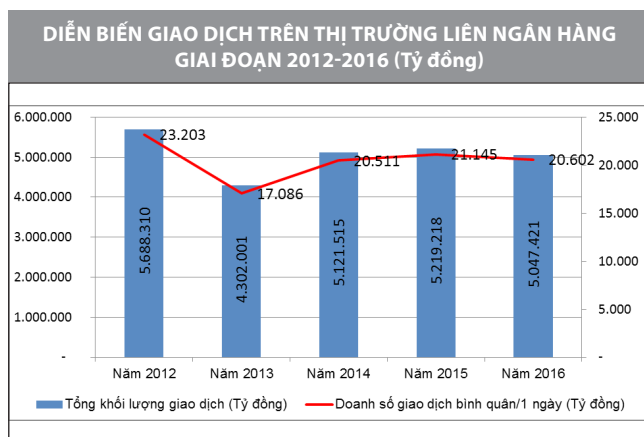
Từ năm 2001 đến cuối năm 2011, TTTT Việt Nam nói chung và thị trường cho vay - gửi tiền giữa các TCTD có nhiều chuyển biến gắn liền với những thay đổi mạnh mẽ của kinh tế trong nước và thế giới. Năm 2012, NHNN ban hành Thông tư 21/2012/TT-NHNN ngày 18/6/2012 quy định hoạt động cho vay, đi vay, mua, bán giấy tờ có giá giữa các TCTD, chi nhánh ngân hàng nước ngoài. Theo đó, Thông tư 21/2012/TT-NHNN cho phép các TCTD, chi nhánh ngân hàng nước ngoài được giao dịch lẫn nhau với thời hạn giao dịch dưới 1 năm. Đây là những quy định mới, chặt chẽ hơn, phù hợp với bản chất giao dịch vốn ngắn hạn trên TTTT liên ngân hàng và quy định của Luật Các TCTD 2010 nhằm quản lý hoạt động liên ngân hàng được an toàn, hiệu quả. Sau khi Thông tư 21/2012/TT-NHNN có hiệu lực, thị trường có một số biến động nhất định nhưng đến nay thị trường đã hoạt động ổn định trở lại.

Thực tế cho thấy, từ khi được hình thành đến nay, quy mô giao dịch của thị trường liên ngân hàng ngày càng tăng và thị trường đang tiến gần hơn với các thông lệ quốc tế. Doanh số hoạt động của thị trường cho vay, gửi tiền liên ngân hàng có sự tăng

trường rõ rệt qua các năm. Năm 2000, khi thị trường liên ngân hàng mới được hình thành, tổng doanh số giao dịch cho vay, gửi tiền giữa các TCTD trên thị trường chỉ vào khoảng 280 tỷ đồng thì đến 2016 con số này đã lên tới 5,047 triệu tỷ đồng, giao dịch bình quân là 20.602 tỷ đồng/ngày.

Cùng với quá trình hoàn thiện hành lang pháp lý của hoạt động cho vay liên ngân hàng, hành lang pháp lý cho hoạt động của thị trường mua, bán giấy tờ có giá cũng dần được hoàn thiện. Để đáp ứng yêu cầu quản lý và sự phát triển của thị trường, đặc biệt là thị trường thứ cấp, từ những năm 2000, NHNN đã ban hành hàng loạt văn bản quy phạm pháp luật như Quyết định 1325/2004/QĐ-NHNN ngày 15/10/2004 về việc ban hành quy chế chiết khấu, tái chiết khấu giấy tờ có giá của TCTD đối với khách hàng. Đối với hoạt động mua, bán giấy tờ có giá giữa các TCTD, chi nhánh ngân hàng nước ngoài trên TTTT liên ngân hàng, NHNN ban hành Thông tư 21/TT-NHNN thay thế các quy định về hoạt động này tại các văn bản trước đây nhằm quản lý thống nhất và chặt chẽ hơn nữa hoạt động này.

Khung khổ pháp lý phục vụ cho điều hành nghiệp vụ thị trường mở (OMO) tiếp tục thực hiện theo nền tảng trước đây. Nhờ đó, hoạt động thị trường mở thời gian qua đã giải quyết tốt về thanh khoản cho hệ thống các TCTD, góp phần ổn định TTTT; trung hòa kịp thời lượng tiền mua ngoại tệ để kiểm soát lạm phát, bình ổn tỷ giá, từng bước giúp NHNN chuyển dần từ điều hành theo khối lượng sang điều hành theo giá (lãi suất). Minh chứng là thị trường mở đã có sự tăng trưởng, phát triển không ngừng về doanh số giao dịch cũng như số lượng thành viên thị trường; Khối lượng giao dịch thị trường mở theo đó cũng tăng mạnh qua các năm; Lãi suất nghiệp vụ thị trường mở được thực hiện linh hoạt qua các kênh trọng tâm nhằm duy trì lãi suất liên ngân hàng trong biên độ phù hợp để hỗ trợ ổn định tỷ giá nhưng vẫn cân đối tạo điều kiện giảm lãi suất. Tháng 12/2016, lãi suất huy động tăng thêm khoảng 0,1-0,4% tùy từng kỳ hạn tại một số ngân hàng thương mại; thị trường liên ngân hàng, lãi suất các kỳ hạn qua đêm, một tuần, hai tuần đã duy trì xu hướng tăng trong tháng 12/2016 cao nhất là 5,5%/năm. Điều này phản ánh tình trạng không dư thừa trong thanh khoản của hệ thống ngân hàng. Tín dụng tăng trưởng trong khi nhu cầu thanh toán của doanh nghiệp và nhu cầu chi tiêu của người dân tăng cao đã khiến cán cân vốn có xu hướng nghiêng về phía cầu trong những tháng cuối năm. Trước diễn biến mới này, NHNN đã dừng hoạt động tín phiếu và



Nguồn: Ngân hàng Nhà nước



tiếp tục bơm ròng vốn ra thị trường qua nghiệp vụ OMO. Mức lãi suất cho vay qua thị trường mở của NHNN hiện là 5%, tương đương với mức lãi suất trên thị trường liên ngân hàng. Như vậy, bằng việc kết hợp các công cụ khác của CSTT đã tác động đến sự tăng trưởng ổn định mức cung tiền và tín dụng. TTTT đã phát triển ổn định hơn, đóng vai trò quan trọng trong điều tiết cung, cầu về nguồn vốn ngắn hạn nhằm hỗ trợ cho các hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ, đời sống của các chủ thể kinh tế, đặc biệt là thực hiện chức năng cân đối, điều hòa nguồn vốn giữa các ngân hàng, góp phần hỗ trợ cho các ngân hàng thương mại (NHTM) đảm bảo khả năng thanh toán, hoạt động an toàn và hiệu quả...

Mặc dù NHNN đã nỗ lực trong việc triển khai xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật về tiền tệ và ngân hàng nhưng trên thực tế, vẫn có một số văn bản quy phạm pháp luật được ban hành chậm so với yêu cầu, ảnh hưởng đến tính đồng bộ, thống nhất của hệ thống pháp luật về tiền tệ và ngân hàng, đồng thời ảnh hưởng đến hoạt động của các chủ thể tham gia thị trường. Các hoạt động mua, bán có kỳ hạn giữa các tổ chức tài chính ở Việt Nam còn tương đối ít. Phần lớn các giao dịch này được thực hiện giữa TCTD và các công ty chứng khoán, hoặc giữa các TCTD với nhau (trong đó chủ yếu là giao dịch giữa các TCTD), các doanh nghiệp chưa quan tâm đến hoạt động này do lãi suất trái phiếu chính phủ còn thấp, chưa hấp dẫn. Quản lý điều hòa nguồn vốn trong các TCTD chưa tốt, vẫn còn tình trạng dễ dẫn đến suy giảm, khi thừa khi thiếu. Sự liên kết giữa các TCTD chưa thực sự hiệu quả, khả năng chống đỡ với khủng hoảng. Tính thời vụ của TTTT Việt Nam còn khá cao. Cấu trúc vi mô của TTTT cũng chưa hoàn thiện, thị trường còn thiếu những tổ chức trung gian, những nhà tạo lập thị trường. Việc thiếu nhà tạo lập thị trường là một nguyên nhân làm cho giao dịch trái phiếu trên thị trường thứ cấp chưa trở nên sôi động.

Nguyên nhân của những tồn tại, hạn chế trên là do: Thị trường vốn kém phát triển; Hoạt động tín dụng chưa theo kịp chuẩn mực quốc tế; Sự phối hợp giữa các cơ quan hoạch định và thực thi chính sách, giữa CSTT với chính sách tài khóa, chính sách thương mại, chính sách đầu tư và các chính sách kinh tế vĩ mô khác còn thiếu đồng bộ và chưa hiệu quả.

Ngay cả hệ thống TCTD, tuy phát triển nhanh nhưng mạng lưới phân bố không đồng đều, tập trung chủ yếu tại khu vực thành thị, còn mỏng tại địa bàn nông thôn, các tỉnh miền núi, biên giới, vùng sâu, vùng xa, dẫn tới khó khăn trong việc tiếp

cận tín dụng và dịch vụ ngân hàng tại các vùng này. Năng lực chuyên môn và đạo đức nghề nghiệp của đội ngũ cán bộ còn nhiều hạn chế, chưa đáp ứng được yêu cầu phát triển.

Một số đề xuất, kiến nghị

Về lãi suất và tỷ giá

Tăng tính chủ động, linh hoạt trong điều hành đồng bộ các công cụ CSTT nhằm ổn định TTTT ngoại hối, kiểm soát lạm phát theo mục tiêu, đồng thời, hỗ trợ TCTD cung ứng vốn hiệu quả cho nền kinh tế, góp phần hỗ trợ tăng trưởng kinh tế hợp lý. Bên cạnh đó, điều hành tỷ giá linh hoạt phối hợp chặt chẽ với chính sách lãi suất theo sát diễn biến của thị trường ngoại hối, để hỗ trợ tích cực đối với xuất nhập khẩu và các hoạt động đối ngoại khác của nền kinh tế.

Về chủ thể thực thi thể chế

Đối với các cơ quan quản lý Nhà nước: Cần hoàn thiện hệ thống pháp luật ngân hàng, đảm bảo đồng bộ với hệ thống pháp luật các ngành khác, phù hợp với các cam kết và thông lệ quốc tế. Đồng thời, phát triển TTTT, thị trường ngoại hối, trong đó tập trung: Nâng cao vai trò của TTTT, trung tâm là thị trường liên ngân hàng, hiệu quả điều tiết thị trường và truyền dẫn CSTT; phát triển TTTT gắn với sự phát triển của thị trường vốn; phát triển thị trường ngoại hối với lộ trình thích hợp; Tăng cường cung cấp các công cụ thanh khoản bằng nội tệ và ngoại tệ cho TTTT, thúc đẩy phát triển một TTTT hiệu quả và cạnh tranh, có chiều sâu và có tính thanh khoản cao.

Bên cạnh đó, NHNN cần nâng cao vai trò định hướng, dẫn dắt thị trường, chủ động trước những biến động của thị trường, nâng cao hiệu quả công tác dự báo, thống kê; Tiếp tục sử dụng các công cụ và chính sách linh hoạt, hiệu quả để điều hành TTTT, ngân hàng và ngoại hối nhằm đạt được những mục tiêu đã đề ra.

Ngoài ra, tăng cường việc lành mạnh hoá các TCTD. Trong đó, tập trung xử lý nợ xấu là nhiệm vụ cấp bách hiện nay nhằm tăng khả năng chi trả cũng như tăng trưởng tín dụng trong hệ thống ngân hàng; Tiếp tục chỉ đạo, nâng cao hiệu quả điều hành CSTT và hoạt động ngân hàng, đổi mới và hoàn thiện cơ chế điều hành, các công cụ CSTT theo nguyên tắc định hướng thị trường, phù hợp với thông lệ quốc tế và điều kiện phát triển của thị trường tài chính trong nước.

Cùng với đó, tăng cường sự phối hợp chặt chẽ với các chính sách kinh tế vĩ mô trong nền kinh tế, đặc



biệt sự phối hợp giữa CSTT và chính sách tài khóa. Phát triển thị trường vốn cung ứng nguồn vốn dài hạn cho nền kinh tế để TTTT phát triển theo đúng bản chất là nơi giao dịch ngắn hạn về vốn; Củng cố, chấn chỉnh hoạt động của các TCTD, tập trung phát triển các hoạt động kinh doanh chính và loại bỏ các lĩnh vực kinh doanh rủi ro, kém hiệu quả; từng bước chuyển dịch mô hình kinh doanh của các NHTM theo hướng chuyên môn hóa dựa trên cơ sở lợi thế cạnh tranh, đa dạng hóa dịch vụ ngân hàng; nâng cao tính ổn định và bền vững của các TCTD; Triển khai các quy trình, nghiệp vụ tiên tiến, chính sách kinh doanh lành mạnh; áp dụng có hiệu quả các phương thức quản trị điều hành theo thông lệ, chuẩn mực quốc tế và quy định của pháp luật...

Đối với các TCTD

Tiếp tục thực hiện tái cơ cấu hệ thống các TCTD trong đó chú trọng vào việc tăng cường năng lực tài chính, nâng cao năng lực quản trị, điều hành, tạo cơ sở vững chắc cho sự phát triển của thị trường; Đầu tư, trang bị, phát triển các công nghệ, bảo đảm đầy đủ điều kiện để giao dịch thị trường được thuận lợi, chính xác; Đánh giá đúng thực trạng các TCTD qua công tác thanh tra, giám sát ngân hàng, xác định các khâu yếu kém, tiềm ẩn nhiều rủi ro, thực hiện các biện pháp kiểm soát và tái cơ cấu phù hợp; Đẩy nhanh tiến trình xử lý nợ xấu; Tổ chức triển khai có hiệu quả hoạt động của Công ty quản lý tài sản của các TCTD Việt Nam dưới sự chỉ đạo của NHNN.

Bên cạnh đó, tiếp tục nâng cao năng lực về vốn thông qua các hình thức phát hành cổ phiếu qua thị trường chứng khoán; Phát triển hạ tầng kỹ thuật, ứng dụng công nghệ mới; Nâng cao chất lượng quản trị, điều hành, quản trị rủi ro, thiết lập hệ thống cảnh báo, an toàn trong hoạt động, đào tạo và phát triển nguồn nhân lực; Thực hiện công tác kiểm tra, thanh tra và chế độ báo cáo thường xuyên.

Đối với cơ chế theo dõi và giám sát đảm bảo việc thực hiện thể chế

(i) Cần đổi mới hoạt động thanh tra thông qua việc ban hành Chương trình công tác, kế hoạch thanh tra trong toàn hệ thống. Các cuộc thanh tra tập trung chú trọng vào các nội dung trọng điểm như: Vốn điều lệ, cổ đông, cổ phần, cổ phiếu, cấp tín dụng cho cổ đông lớn và người có liên quan; hoạt động cấp tín dụng và hoạt động đầu tư tài chính; Hoạt động ủy thác đầu tư, các khoản phải thu, góp vốn, mua cổ phần; Việc chấp hành các tỷ lệ bảo đảm an toàn trong hoạt động của TCTD, lãi suất, kinh doanh; Hoạt động của các công ty con (nếu có)...

(ii) Từng bước đổi mới phương pháp thanh tra. Cụ thể là từng bước kết hợp thanh tra việc chấp

hành chính sách, pháp luật với thanh tra rủi ro nhằm đảm bảo an toàn trong hoạt động của hệ thống các TCTD; Chú trọng công tác khảo sát, chuẩn bị thanh tra; Phối hợp công tác thanh tra với giám sát, kiểm toán nhằm khai thác thông tin, hỗ trợ nhiều công tác thanh tra tại chỗ và làm cơ sở xây dựng Kế hoạch thanh tra chi tiết đối với từng TCTD...

Đối với công tác giám sát, trước mắt, cần thu hẹp các chuẩn mực trong nước với chuẩn quốc tế (hoàn tất Basel II, tiến tới Basel III). Xây dựng và áp dụng các chỉ tiêu giám sát và ngưỡng cảnh báo an toàn vĩ mô, các mô hình định lượng và các quy chuẩn, chỉ tiêu giám sát các ngân hàng. Công tác thanh tra, giám sát ngân hàng cũng đang dần được đổi mới theo hướng công khai, minh bạch hóa thông tin về xử phạt các hành vi vi phạm trong lĩnh vực ngân hàng thông qua việc đăng tải thông tin về việc xử lý những vụ sai phạm của các TCTD trên website chính thức của NHNN.

(iii) Đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng công nghệ ngành Ngân hàng theo hướng hiện đại, tiếp cận nhanh và ứng dụng công nghệ ngân hàng tiên tiến. Thiết lập cơ sở hạ tầng công nghệ kỹ thuật cho hoạt động của TTTT;

Hoàn thiện và nâng cấp cơ sở hạ tầng về thanh toán; Chuẩn bị điều kiện để nâng cấp, mở rộng hệ thống thanh toán điện tử liên ngân hàng quốc gia theo hướng hiện đại, an toàn và hiệu quả, ngang tầm trình độ phát triển của thế giới; Khuyến khích các TCTD đầu tư phát triển, đổi mới công nghệ, bảo đảm tính đồng bộ, an toàn, bảo mật, tương thích với các chuẩn mực công nghệ chung và đủ khả năng tích hợp với hệ thống công nghệ của ngành.

Đồng thời, đẩy mạnh hoạt động nghiên cứu khoa học, nâng cao chất lượng các cơ sở nghiên cứu khoa học công nghệ ngành Ngân hàng, gắn kết chặt chẽ giữa nghiên cứu khoa học và ứng dụng thực tiễn; Phát triển và hoàn thiện hệ thống thông tin tín dụng; nâng cao năng lực của Trung tâm thông tin tín dụng quốc gia; Cho phép phát triển thêm các tổ chức thông tin tín dụng thuộc các thành phần kinh tế khác phù hợp với các quy định pháp luật; Nâng cao chất lượng công tác xếp hạng tín nhiệm đối với các TCTD...

Tài liệu tham khảo:

1. TS. Hà Thị Sáu. "Điều hành linh hoạt thị trường OMO, góp phần kiểm soát lạm phát và thúc đẩy tăng trưởng kinh tế". Số 143, tháng 4/2014, Tạp chí khoa học và đào tạo ngân hàng, Học viện Ngân hàng;
2. NHNN, Báo cáo thường niên các năm 2011-2016;
3. Báo cáo của NHNN về điều hành CSTT 2016 và định hướng giải pháp điều hành 2017.