

NÂNG CAO HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG THANH TRA NGÂN HÀNG Ở VIỆT NAM¹

PHẠM THỊ HỒNG NGHĨA*

Hoạt động thanh tra ngân hàng ở Việt Nam hiện nay đã đạt được một số thành tựu với khung pháp lý tương đối đầy đủ, mô hình tổ chức và phương pháp hoạt động ngày càng hoàn thiện theo chuẩn mực quốc tế, chất lượng và hiệu quả các cuộc thanh tra được cải thiện. Tuy nhiên, vẫn còn tồn tại thiếu sót trong quy định pháp luật, hạn chế trong chất lượng của cán bộ thanh tra cũng như chất lượng của các cuộc thanh tra. Bài viết tập trung tìm hiểu chung về hoạt động thanh tra ngân hàng, phân tích thực trạng của hoạt động thanh tra ngân hàng và đưa ra một số kiến nghị nhằm hoàn nâng cao hiệu quả của hoạt động thanh tra ngân hàng.

Từ khóa: Thanh tra ngân hàng, ngân hàng nhà nước, hoạt động ngân hàng

Ngày nhận bài: 17/11/2020; Biên tập xong: 20/11/2020; Duyệt đăng: 20/11/2020

Currently, the activities of banking inspection in Vietnam have achieved a number of achievements with a comprehensive legal framework, completing organization and operation with international standards, the efficiency of inspections... However, there are still some shortcomings of legal regulations, the quality of the inspectors and inspection as well. The article concentrates on overview of banking inspection activities, analyzing its current status and giving some recommendations to improve the efficiency of these activities.

Keyword: Bank inspection, State bank, banking operations.

1. Khái quát chung về thanh tra ngân hàng

Theo Khoản 11 Điều 6 Luật Ngân hàng nhà nước Việt Nam năm 2010, “*thanh tra ngân hàng là hoạt động thanh tra của Ngân hàng Nhà nước đối với các đối tượng thanh tra ngân hàng trong việc chấp hành pháp luật về tiền tệ và ngân hàng*”. Từ định nghĩa trên, có thể thấy thanh tra ngân hàng có những đặc điểm sau:

Thứ nhất, về chủ thể thực hiện hoạt động thanh tra ngân hàng. Trên thế giới hiện có ba mô hình của cơ quan thanh tra ngân hàng: (1) Thanh tra ngân hàng trực thuộc Ngân hàng trung ương;

(2) Thanh tra ngân hàng trực thuộc Bộ tài chính; (3) Thanh tra ngân hàng nằm ngoài hệ thống các cơ quan quản lý hành chính, như Cơ quan thanh tra ngân hàng Australia (APRA). Trong đó, mô hình thứ ba được ưu tiên nhiều do xu hướng xây dựng phương pháp thanh tra dựa trên cơ sở rủi ro và áp dụng chuẩn mực quốc tế về giám sát ngân hàng². Ở Việt Nam, chủ thể thanh tra ngân hàng là Ngân hàng nhà nước Việt Nam, trực tiếp là Cơ quan thanh tra, giám sát ngân hàng. Cơ quan Thanh

** Thạc sĩ, Khoa Luật, Học viện An ninh nhân dân. Nghiên cứu sinh Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội*

² Nguyễn Thị Ngọc Lan, Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về hoạt động thanh tra, giám sát của thanh tra ngân hàng nhà nước tại Hà Nội (2014), Luận văn thạc sĩ luật học tại Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, tr. 19, 20

¹ Bài viết này là một phần của Luận án tiến sĩ “*Quản lý nhà nước trong lĩnh vực ngân hàng*” mà Nghiên cứu sinh Phạm Thị Hồng Nghĩa đang thực hiện tại Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội

tra, giám sát ngân hàng là đơn vị tương đương Tổng cục, trực thuộc Ngân hàng Nhà nước, thực hiện chức năng tham mưu, giúp Thống đốc Ngân hàng Nhà nước quản lý nhà nước đối với các tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài, quản lý nhà nước về công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng, phòng, chống rửa tiền, bảo hiểm tiền gửi; tiến hành thanh tra hành chính, thanh tra chuyên ngành và giám sát ngân hàng trong các lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý nhà nước của Ngân hàng Nhà nước; thực hiện phòng, chống rửa tiền, phòng, chống tài trợ khủng bố theo quy định của pháp luật và phân công của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước³.

Thứ hai, về đối tượng thanh tra. Đối tượng thanh tra ngân hàng là các chủ thể kinh doanh ngân hàng gồm có⁴: Tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài, văn phòng đại diện của tổ chức tín dụng nước ngoài, tổ chức nước ngoài khác có hoạt động ngân hàng. Trong trường hợp cần thiết còn có công ty con, công ty liên kết của tổ chức tín dụng; tổ chức có hoạt động ngoại hối, hoạt động kinh doanh vàng; tổ chức hoạt động thông tin tín dụng; tổ chức cung ứng dịch vụ trung gian thanh toán không phải là ngân hàng; cơ quan, tổ chức, cá nhân Việt Nam và cơ quan, tổ chức, cá nhân nước ngoài tại Việt Nam trong việc thực hiện các quy định của pháp luật về tiền tệ và ngân hàng thuộc phạm vi quản lý nhà nước của Ngân hàng Nhà nước.

³ Xem thêm khoản 1 Điều 7 Nghị định số 26/2014/NĐ-CP về tổ chức và hoạt động của thanh tra, giám sát ngành ngân hàng

⁴ Xem thêm khoản 1 Điều 2 Nghị định số 26/2014/NĐ-CP

Thứ ba, về nội dung thanh tra. Ngân hàng Nhà nước sẽ tiến hành thanh tra các nội dung sau⁵: (1) Thanh tra việc chấp hành pháp luật về tiền tệ và ngân hàng, việc thực hiện các quy định trong giấy phép do Ngân hàng Nhà nước cấp. Nội dung này nhằm phát hiện vi phạm để đảm bảo an toàn của hệ thống ngân hàng và nền kinh tế; (2) Xem xét, đánh giá mức độ rủi ro, năng lực quản trị rủi ro và tình hình tài chính của đối tượng thanh tra ngân hàng. Nội dung này là đặc thù của thanh tra ngân hàng nhằm đánh giá hoạt động của các chủ thể kinh doanh ngân hàng; (3) Kiến nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền sửa đổi, bổ sung, huỷ bỏ hoặc ban hành văn bản quy phạm pháp luật đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước về tiền tệ và ngân hàng. Thanh tra ngân hàng nắm rõ những vướng mắc, bất cập của những quy định pháp luật về tiền tệ, ngân hàng nên có cơ sở để kiến nghị việc sửa đổi, bổ sung, huỷ bỏ hoặc ban hành văn bản pháp luật liên quan; (4) Kiến nghị, yêu cầu đối tượng thanh tra ngân hàng có biện pháp hạn chế, giảm thiểu và xử lý rủi ro để bảo đảm an toàn hoạt động ngân hàng và phòng ngừa, ngăn chặn hành động dẫn đến vi phạm pháp luật; (5) Phát hiện, ngăn chặn và xử lý theo thẩm quyền; kiến nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý vi phạm pháp luật về tiền tệ và ngân hàng.

Thứ tư, về phương pháp thanh tra. Ngoài việc sử dụng phương pháp thanh tra truyền thống là thanh tra tuân thủ thông qua thanh tra việc chấp hành pháp luật về tiền tệ, ngân hàng, thanh tra ngân hàng còn sử dụng phương pháp thanh tra trên cơ sở rủi ro. Đây xu hướng

⁵ Điều 55 Luật Ngân hàng nhà nước Việt Nam năm 2010.

hiện nay và được cơ quan giám sát ngân hàng, tài chính của Mỹ coi trọng và áp dụng, bởi theo Cơ quan Kiểm soát tiền tệ Mỹ (OCC)⁶: Nếu các Thanh tra viên ngân hàng cứ theo phương pháp thanh tra tuân thủ thì không thể hiểu được sự phức tạp của thị trường tài chính, không phát huy được hiệu quả trong tình hình mới. Xem xét hồ sơ rủi ro của từng chủ thể kinh doanh ngân hàng cơ sở để thanh tra trên cơ sở rủi ro, trong đó tập trung vào⁷: Xem xét, đánh giá mức độ rủi ro, năng lực quản trị rủi ro và tình hình tài chính của đối tượng thanh tra ngân hàng; xem xét, đánh giá các rủi ro tiềm ẩn, chất lượng và hiệu quả hệ thống quản trị, điều hành, hệ thống kiểm toán, kiểm soát nội bộ, hệ thống quản trị rủi ro của tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài. Do đó, năng lực của Thanh tra viên tác động rất lớn đến hiệu quả và kết quả của thanh tra.

2. Thực trạng hoạt động thanh tra của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam

2.1. Những kết quả đạt được

Thứ nhất, mô hình tổ chức của cơ quan thanh tra ngân hàng đã được kiện toàn. Mô hình tổ chức của Cơ quan thanh tra ngân hàng đã được kiện toàn theo hướng tinh gọn hơn⁸. Cụ thể, hiện nay Cơ cấu tổ chức của Cơ quan Thanh tra, giám sát

ngân hàng chỉ gồm các Vụ, Cục, Văn phòng, thay vì gồm các Vụ, Cục, Văn phòng tại trụ sở chính và các Cục Thanh tra, giám sát ngân hàng đặt tại một số tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương như quy định tại Nghị định số 26/2014/NĐ-CP về tổ chức và hoạt động của thanh tra, giám sát ngành ngân hàng. Vì vậy, hiện cơ quan thanh tra ngân hàng hiện gồm 8 đơn vị. Việc kiện toàn mô hình của cơ quan thanh tra ngân hàng như trên sẽ giúp cơ quan thanh tra thực hiện hoạt động thanh tra ngân hàng tốt hơn, đồng thời tạo tiền đề để hoạt động thanh tra được đổi mới gần với chuẩn mực quốc tế hơn nữa.

Thứ hai, phương pháp thanh tra được đổi mới theo hướng gắn kết chặt chẽ với công tác giám sát và tăng cường áp dụng phương pháp thanh tra trên cơ sở rủi ro. Theo đó, 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) đã được Ngân hàng nhà nước Việt Nam áp dụng⁹. Hoạt động trên đã tạo ra sự kết nối giữa công tác giám sát với việc xây dựng kế hoạch thanh tra và thực hiện thanh tra; góp phần ngăn chặn, cảnh báo sớm các rủi ro có khả năng phát sinh, bởi những hoạt động trên là cơ sở để Cơ quan Thanh tra, giám sát ngân hàng đưa ra cảnh báo rủi ro về tình hình cổ đông, quản trị, điều hành, lãi suất huy động; chất lượng cấp tín dụng... của hệ thống các tổ chức tín dụng.

Thứ ba, quy mô và chất lượng công tác

⁶ Nguyễn Việt Long, Thanh tra trên cơ sở rủi ro: Tập trung vào tương lai (2016), <https://tinnhanhchungkhoan.vn/thanh-tra-tren-co-so-rui-ro-tap-trung-vao-tuong-lai-post147829.html>, 15/11/2016

⁷ Điểm b khoản 1 Điều 15 Nghị định số 26/2014/NĐ-CP về tổ chức và hoạt động của thanh tra, giám sát ngành ngân hàng

⁸ Xem thêm Nghị định số 43/2019/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 26/2014/NĐ-CP về tổ chức và hoạt động của thanh tra, giám sát ngành ngân hàng.

⁹ Thái Thanh, Thanh tra, giám sát ngân hàng: Từng bước thay đổi cơ cấu và cách thức (2019), <https://thoibaonganhang.vn/thanh-tra-giam-sat-ngan-hang-tung-buoc-thay-doi-co-cau-va-cach-thuc-90933.html>, 12/08/2019

thanh tra ngày càng tăng. Tính từ năm 2010 đến nay, số lượng các cuộc thanh tra là rất lớn và có xu hướng ngày càng tăng (năm 2012 là 744 cuộc thanh tra¹⁰, năm 2019 con số này là 1.420¹¹). Không chỉ tăng về số lượng, cơ quan thanh tra còn tập trung thanh tra có chất lượng các vấn đề quan trọng tác động đến sự tồn tại, ổn định và phát triển của hệ thống các tổ chức tín dụng như nợ xấu và xử lý nợ xấu, công tác tái cơ cấu các tổ chức tín dụng... Những cuộc thanh tra chất lượng như trên đã góp phần 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. Từ đó, chính Cơ quan thanh tra, giám sát ngân hàng có cơ sở để yêu cầu các tổ chức tín dụng có biện pháp khắc phục rủi ro, vượt qua khó khăn.

Thứ tư, công tác xử lý kết quả thanh tra được thực hiện nghiêm túc, hiệu quả. Cụ thể, những vi phạm phát hiện sau các cuộc thanh tra đã được Ngân hàng nhà nước xử lý thông qua các quyết định xử phạt, các văn bản cảnh cáo vi phạm, những yêu cầu thực hiện các biện pháp khắc phục đối với các tổ chức tín dụng thực hiện các hành vi vi phạm. Bên cạnh đó, những rủi ro phát hiện sau thanh tra cũng là cơ sở để ngân hàng nhà nước đánh giá thực trạng hoạt động của các tổ chức tín dụng trên khía cạnh mức độ

an toàn, lành mạnh cũng như những rủi ro; xác định những tổ chức tín dụng yếu kém nhằm đưa ra những giải pháp cơ cấu lại phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh của từng tổ chức tín dụng. *Ví dụ:* Trong năm 2019, trên cơ sở 1.420 cuộc thanh tra, kiểm tra và 1.379 biên bản thanh tra, kiểm tra, ngân hàng nhà nước đã đưa ra 10.170 kiến nghị, yêu cầu các tổ chức tín dụng khắc phục tồn tại, sai phạm; ban hành 216 quyết định xử phạt vi phạm hành chính đối với tổ chức tín dụng và doanh nghiệp, cá nhân với tổng số tiền phạt khoảng 19,65 tỷ đồng. Ngoài ra, ngân hàng nhà nước cũng đã áp dụng các biện pháp xử lý đối với tổ chức, cá nhân nhằm kiện toàn tổ chức, ổn định bộ máy hoạt động tại một số tổ chức tín dụng¹².

Thứ năm, khung pháp lý cho hoạt động thanh tra ngân hàng ngày càng được hoàn thiện. Trên cơ sở Luật Thanh tra năm 2010 và Luật Ngân hàng nhà nước Việt Nam năm 2010, Chính phủ và Ngân hàng Nhà nước Việt Nam đã có hàng loạt những văn bản cụ thể hóa những đặc thù riêng của thanh tra ngân hàng như: Quyết định số 35/2014/QĐ-TTg 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 trực thuộc Ngân hàng Nhà nước; Thông tư số 05/2014/TT-TTCP 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; Thông tư 36/2016/TT-NHNN quy định về trình tự, thủ tục thanh tra chuyên ngành ngân hàng. Những văn bản điều chỉnh hoạt động thanh tra ngân hàng

¹⁰ Ngân hàng nhà nước Việt Nam, Báo cáo thường niên năm 2012, NXB Thông tin và truyền thông, tr.34

¹¹ Ngân hàng nhà nước Việt Nam, tđđ, tr. 25

¹² Ngân hàng nhà nước Việt Nam, tđđ, tr. 25

cũng thường được sửa đổi, bổ sung, thay thế theo kịp với những thay đổi của thực tế hoạt động của các tổ chức tín dụng cũng như chuẩn mực quốc tế như: Nghị định số 26/2014/NĐ-CP về tổ chức và hoạt động của thanh tra, giám sát ngân hàng sửa đổi bởi Nghị định số 32/2019 sửa đổi bổ sung một số điều của Nghị định số 26/2014/NĐ-CP về tổ chức và hoạt động của thanh tra, giám sát ngân hàng; Thông tư số 03/2015/TT-NHNN về hướng dẫn thực hiện một số điều của Nghị định số 26/2014/NĐ-CP, sửa đổi bởi Thông tư số 08/2019/TT-NHNN sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 03/2015/TT-NHNN về hướng dẫn thực hiện một số điều của Nghị định số 26/2014/NĐ-CP; Thông tư số 41/2016/TT-NHNN. Những văn bản trên đã góp phần không nhỏ trong việc tạo ra những thành tích, những bước đột phá trong thanh tra ngân hàng. Đặc biệt, Thông tư số 41/2016/TT-NHNN quy định tỷ lệ an toàn vốn đối với ngân hàng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài và Thông tư số 13/2018/TT-NHNN quy định về hệ thống kiểm soát nội bộ của ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài là hai thông tư tạo nền tảng để triển khai 3 trụ cột theo phương pháp tiêu chuẩn Basel II, tạo cơ sở để hoạt động thanh tra ngân hàng ở Việt Nam gần với chuẩn mực quốc tế hơn.

2.2. Một số vướng mắc, hạn chế

Thứ nhất, đối tượng thanh tra ngân hàng chưa được quy định đầy đủ. Theo đó, quy định về đối tượng thanh tra chưa đề cập đến trụ sở chính của tổ chức tín dụng và các công ty Fintech (tài chính công nghệ) tạo kẽ hở trong khuôn khổ pháp lý về hoạt động thanh tra ngân hàng, cụ thể:

(i) Trụ sở chính của các tổ chức tín dụng hiện có thực hiện các hoạt động kinh doanh gồm cả hoạt động ngân hàng và các hoạt động kinh doanh khác theo cấp phép của Ngân hàng nhà nước;

(ii) Các công ty Fintech cũng thực hiện các hoạt động ngân hàng như dịch vụ cho vay ngang hàng (P2P) (như Validus được sở hữu bởi Công ty TNHH Vgrowth; Lendbiz; VNVon; Eloan...), dịch vụ thanh toán (ví dụ Công ty Cổ phần dịch vụ Di Động Trực Tuyến hoạt động chính trong lĩnh vực thanh toán trên di động dưới thương hiệu MoMo đã được Ngân hàng Nhà nước Việt Nam cấp phép cung cấp dịch vụ: Ví điện tử và dịch vụ chuyển tiền thu hộ/chi hộ...).

Tuy nhiên, các quy định về đối tượng thanh tra không đề cập trụ sở chính và các công ty Fintech là đối tượng thanh tra¹³. Trong khi đó, cùng với sự bùng nổ của công nghệ số trong cuộc cách mạng công nghệ 4.0 thì hoạt động ngân hàng của các công ty Fintech ngày càng phát triển. Hơn nữa, các rủi ro trong hoạt động của các công ty này là rất cao do tính ẩn danh cao trong các giao dịch. Điều này cho thấy việc bổ sung các đối tượng thanh tra là trụ sở chính của các tổ chức tín dụng và đặc biệt là các công ty Fintech là rất cấp bách.

Thứ hai, pháp luật hiện hành chưa có quy định cụ thể về cơ sở để thanh tra ngân hàng đột xuất. Cơ sở để thanh tra ngân hàng đột xuất là khi phát hiện đối tượng thanh tra ngân hàng có dấu hiệu vi

¹³ Điều 2 Nghị định 26/2014/NĐ-CP; Điều 4 Thông tư số 03/2015/TT-NHNN về hướng dẫn thực hiện một số điều của Nghị định 26/2014/NĐ-CP; khoản 1 Điều 1 Thông tư số 08/2019/TT-NHNN sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 03/2015/TT-NHNN về hướng dẫn thực hiện một số điều của Nghị định 26/2014/NĐ-CP.

phạm pháp luật, phát sinh rủi ro, nguy cơ đe dọa sự an toàn, lành mạnh của đối tượng thanh tra ngân hàng¹⁴.... Tuy nhiên, pháp luật hiện hành chưa có quy định xác định mức độ rủi ro để tiến hành hoạt động thanh tra đột xuất, điều này có thể gây khó khăn trong việc xây dựng kế hoạch thanh tra của cơ quan thanh tra cũng như gây ra những bất cập trong công tác thanh tra trong thực tế. Bởi lẽ, hoạt động ngân hàng là hoạt động tiềm ẩn nhiều rủi ro và rủi ro cao, nên nếu chỉ đưa ra quy định dấu hiệu phát sinh rủi ro để thanh tra đột xuất có thể dẫn đến việc thanh tra đột xuất “tùy tiện” hoặc quá nhiều, ảnh hưởng đến hoạt động của các tổ chức tín dụng cũng như tạo áp lực cho cơ quan thanh tra.

Thứ ba, hoạt động thanh tra ngân hàng còn chưa theo kịp yêu cầu và chuẩn mực quốc tế. Để hoạt động thanh tra ngân hàng đạt hiệu quả thì việc tuân thủ, áp dụng các chuẩn mực của Ủy ban Basel¹⁵ về giám sát ngân hàng là điều kiện tiên quyết, bởi các tiêu chuẩn an toàn trong hoạt động ngân hàng mà Ủy ban Basel đưa ra chính là cơ sở để các quốc gia xây dựng khuôn khổ nghiệp vụ và khuôn khổ pháp lý về thanh tra ngân hàng. Đồng thời, những khuôn khổ này cũng là cơ sở để hoạt động thanh tra đạt được hiệu quả thông qua việc xác định các rủi ro trong hoạt động của tổ chức tín dụng, hướng tới một hệ thống các tổ chức tín dụng phát triển lành mạnh. Trên thế giới

hiện nay, Basel II¹⁶ đã được triển khai rất rộng rãi trên toàn cầu và Basel III¹⁷ triển khai từ ngày 01/1/2015, còn Basel IV đang được xây dựng, dự kiến sẽ là bản hợp nhất của Basel III sửa đổi và IFRS 9. Cụ thể, tất cả các ngân hàng của một số quốc gia như Úc, Nhật Bản, Hàn Quốc áp dụng hiệp ước Basel II chậm nhất vào cuối năm 2007. Đồng thời, báo cáo kết quả rà soát quá trình thực hiện Basel III của Ủy ban Basel về giám sát các hoạt động ngân hàng (2018) công bố thì đến ngày 30/6/2017, đã có 193 ngân hàng trên thế giới đã áp dụng các tiêu chuẩn Basel III¹⁸. Tuy nhiên, ở Việt Nam, tính đến đầu năm 2020 mới có 18 ngân hàng được công nhận áp dụng chuẩn Basel II theo Thông tư 41/2016/TT-NHNN¹⁹. Như vậy, Việt Nam chậm hơn các nước trong khu vực và thế giới khá nhiều trong việc áp dụng các tiêu chuẩn an toàn của Ủy ban Basel, điều này có nghĩa hoạt động thanh tra ngân hàng của Việt Nam còn

¹⁶ Basel II là phiên bản thứ hai của Hiệp ước Basel, trong đó đưa ra các nguyên tắc chung và các luật ngân hàng của ủy ban Basel về giám sát ngân hàng. Hiệp ước về vốn Basel II được trình bày như một tập hợp các quy định được đề xuất mà có thể sẽ mang đến một loạt các thách thức về tuân thủ cho các ngân hàng trên thế giới

¹⁷ Basel III là một trong những nỗ lực liên tục của Ủy ban Basel về giám sát ngân hàng nhằm tăng cường khung pháp lý ngân hàng. Basel III dựa trên các tài liệu Basel I và Basel II, và tìm cách cải thiện năng lực của ngành ngân hàng để đối phó với căng thẳng tài chính và kinh tế, cải thiện quản lý rủi ro và tăng cường tính minh bạch của ngân hàng

¹⁸ TS. Phan Thị Hoàng Yến, Thực trạng áp dụng Basel tại Việt Nam (2019), <https://thitruongtaichinhvientien.vn/thuc-trang-ap-dung-basel-tai-viet-nam-22800.html>, 10/01/2019

¹⁹ Thảo Nguyễn, Ngoài Basel II, còn một cuộc chạy đua khác...(2020), <https://tinnhanhchungkhoan.vn/ngoi-basel-ii-con-mot-cuoc-chay-dua-khac-post240759.html>, 30/05/2020

¹⁴ Khoản 2 Điều 15 Nghị định 26/2014/NĐ-CP

¹⁵ Ủy ban Basel về giám sát ngân hàng (Basel Committee on Banking supervision - BCBS) được thành lập vào năm 1974 bởi một nhóm các Ngân hàng Trung ương và cơ quan giám sát của 10 nước phát triển (G10) tại thành phố Basel, Thụy Sĩ nhằm tìm cách ngăn chặn sự sụp đổ hàng loạt của các ngân hàng vào thập kỷ 80.

đi sau các quốc gia và chuẩn mực quốc tế khá nhiều.

Thứ tư, chất lượng của hoạt động thanh tra ngân hàng chưa đạt hiệu quả cao trên thực tiễn. Điều này được thể hiện qua đánh giá của Thanh tra Chính phủ khi thanh tra Ngân hàng Nhà nước Việt Nam²⁰: việc lựa chọn đối tượng thanh tra tại Kế hoạch thanh tra chi tiết của Cơ quan thanh tra giám sát ngân hàng chưa phù hợp với định hướng; hệ thống tín dụng có nhiều tiềm ẩn rủi ro nhưng Ngân hàng Nhà nước chưa có giải pháp thanh tra đồng bộ và kịp thời; không rà soát và phối kết hợp với kết quả giám sát từ xa để xây dựng kế hoạch dẫn đến việc phải điều chỉnh kế hoạch một cách bị động. Việc đôn đốc, kiểm tra, giám sát việc thực hiện kết luận thanh tra, quyết định xử lý về thanh tra của Ngân hàng nhà nước còn nhiều hạn chế dẫn đến tình trạng việc khắc phục, chỉnh sửa, thực hiện kiến nghị sai thanh tra của một số tổ chức tín dụng còn kéo dài, chưa đúng tiến độ về thời gian yêu cầu. Ngoài ra, công tác thanh tra tại chỗ hầu như mới chỉ thực hiện ở phạm vi trong nước, chưa tiến hành được các cuộc thanh tra đối với các tổ chức tín dụng có chi nhánh đặt tại nước ngoài. Theo đó, Việt Nam có hơn 10 ngân hàng có phạm vi hoạt động sang các nước như Lào, Campuchia, Myanmar, Singapore, Hồng Kông, Pháp, Đức... nhưng việc thanh tra tại chỗ đối với các chi nhánh này đến nay hầu như vẫn chưa được tiến hành²¹.

²⁰ Bảo Quyên, Phát hiện nhiều vi phạm tại Ngân hàng Nhà nước (2017), <https://vneconomy.vn/thoi-su/phan-hien-nhieu-vi-pham-tai-ngan-hang-nha-nuoc-2017090109405510.htm>, 01/09/2017.

²¹ Nguyễn Thị Phụng và nhóm nghiên cứu, Thực trạng và giải pháp công tác thanh tra đối với các tổ

Thứ năm, hoạt động thanh tra ngân hàng chưa phát hiện và cảnh báo sớm, phòng ngừa, ngăn chặn rủi ro. Do những hạn chế trong các quy định của pháp luật cũng như công tác thanh tra như đã đề cập trên đây nên hoạt động thanh tra chưa phát hiện và cảnh báo sớm, phòng ngừa, ngăn chặn rủi ro. Điều này được thể hiện qua việc một số vi phạm lớn của một số tổ chức tín dụng chưa được phát hiện thông qua hoạt động thanh tra ngân hàng. Thực trạng này đã dẫn đến nhiều sai phạm trong hoạt động ngân hàng tạo ra những đại án tham ô chiếm đoạt tài sản của ngân hàng. Có thể kể đến như vụ án Ngân hàng Á châu (ACB, 2012- 2014); vụ án Huyện Như (2013-2014); các vụ liên quan đến Ngân hàng Xây dựng hay Ngân hàng Agribank, Ngân hàng Ocean Bank, Ngân hàng Đông Á...²²

Thứ sáu, chất lượng đội ngũ thanh tra vẫn còn tồn tại những hạn chế. Trong xu hướng cần những thanh tra có trình độ cao để thực hiện thanh tra trên cơ sở rủi ro thay vì thanh tra tuân thủ thì đây là một trở ngại lớn ảnh hưởng đến công tác thanh tra. Thực trạng này xuất phát từ việc đội ngũ thanh tra ngân hàng chưa có nhiều thời gian học hỏi và trau dồi

chức tín dụng trong nước ở Việt Nam (2018), https://www.sbv.gov.vn/webcenter/portal/vi/menu/rm/apph/tcnh/tcnh_chitiet?leftWidth=20%25&showFooter=false&showHeader=false&dDocName=SBV322173&rightWidth=0%25¢erWidth=80%25&_afLoop=8400603550571297#%40%3F_afLoop%3D8400603550571297%26centerWidth%3D80%2525%26dDocName%3DSBV322173%26leftWidth%3D20%2525%26rightWidth%3D0%2525%26showFooter%3Dfalse%26showHeader%3Dfalse%26_adf.ctrl-state%3Dhzxxv6uk9_69,03/01/2018

²² TS. Hà Thị Sáu, ThS. Vũ Mai Chi, Hoạt động thanh tra, giám sát ngân hàng của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam và một số khuyến nghị (2018), Tạp chí Khoa học và Đào tạo Ngân hàng, số 195 (08/2018)

kiến thức về hoạt động thực tiễn đối với nghiệp vụ ngân hàng. Bên cạnh đó, vẫn còn tình trạng cán bộ thanh tra chưa có kỹ năng cao trong việc sử dụng các phần mềm của công nghệ thông tin nên hiệu quả công tác thanh tra bị ảnh hưởng, do những cán bộ thanh tra này sẽ khó khăn trong việc khai thác số liệu trên hệ thống của các tổ chức tín dụng. Đồng thời, trong đội ngũ thanh tra vẫn còn tồn tại những cán bộ có trình độ ngoại ngữ còn chưa đáp ứng được yêu cầu. Trong khi đó hoạt động ngân hàng là hoạt động có tính liên kết quốc tế cao, sự hạn chế về trình độ ngoại ngữ sẽ ảnh hưởng đến hiệu quả của hoạt động thanh tra trong các giao dịch có liên kết với quốc tế như hoạt động thanh toán quốc tế, bảo lãnh quốc tế... của các tổ chức tín dụng.

3. Một số kiến nghị nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động thanh tra ngân hàng

Thứ nhất, tiếp tục xây dựng và hoàn thiện khuôn khổ hệ thống pháp lý liên quan đến hoạt động thanh tra ngân hàng. Hoạt động thanh tra ngân hàng chỉ có thể đạt hiệu quả khi có một hệ thống pháp lý đầy đủ, rõ ràng và phù hợp với yêu cầu của thực tiễn. Trong bối cảnh hiện nay, việc phải làm trước tiên là cần bổ sung trụ sở chính của tổ chức tín dụng và các công ty Fintech vào đối tượng của hoạt động thanh ngân hàng, từ đó mới đảm bảo hoạt động thanh tra ngân hàng thực sự phát hiện được đầy đủ những rủi ro của lĩnh vực ngân hàng. Bên cạnh đó, Ngân hàng nhà nước cũng cần đưa ra hướng dẫn cụ thể cho việc xác định mức độ rủi ro làm cơ sở cho việc thanh tra đột xuất nhằm đảm bảo hoạt động thanh tra ngân hàng thực sự hiệu quả.

Thứ hai, đẩy mạnh thanh tra trên cơ sở rủi ro thay vì thanh tra tuân thủ. Do những

điểm vượt trội của phương pháp thanh tra trên cơ sở rủi ro cho thấy, hoạt động thanh tra ngân hàng chỉ có thể đạt hiệu quả cao khi cơ quan thanh tra đổi mới trong phương pháp thanh tra. Để thực hiện điều này, cơ quan thanh tra ngân hàng cần triển khai thanh tra trên cơ sở rủi ro đối với toàn bộ hệ thống các tổ chức tín dụng, đồng thời cần hoàn thiện và phát triển những cơ sở cho việc thực hiện thanh tra trên cơ sở rủi ro như cơ sở pháp lý, cơ sở hạ tầng, nguồn nhân lực đảm bảo chất lượng... Bên cạnh đó, các tổ chức tín dụng cũng cần nâng cao khả năng quản trị rủi ro, áp dụng công nghệ hiện đại, nguồn nhân lực phù hợp để thích ứng với phương pháp thanh tra mới của cơ quan nhà nước. Đồng thời, Chính phủ, Thanh tra Chính phủ và các bộ ngành có liên quan cũng cần phối hợp, trao đổi thông tin với Ngân hàng nhà nước để thực hiện hoạt động thanh tra trên cơ sở rủi ro đạt kết quả tốt.

Thứ ba, nâng cao chất lượng cán bộ thanh tra ngân hàng. Yêu cầu của chuẩn mực quốc tế trong hoạt động thanh tra ngân hàng và sự phức tạp vốn có của lĩnh vực ngân hàng đòi hỏi đội ngũ cán bộ thanh tra ngân hàng phải đáp ứng các chuẩn mực trong nước và quốc tế. Ngoài kiến thức chuyên môn sâu trong một lĩnh vực cụ thể được phân công, họ còn phải có kiến thức sâu rộng về lĩnh vực ngân hàng. Bên cạnh đó, họ cũng cần phải có cách phân tích tình huống, tiếp cận phù hợp, tìm ra nguồn gốc của vấn đề, đồng thời có kỹ năng giao tiếp, ứng xử với đối tượng thanh tra. Do đó, việc tăng cường tập huấn, đào tạo (nhất là đào tạo chuyên sâu), trao đổi nghiệm vụ kết hợp với kiểm tra là rất cần thiết để nâng cao năng lực chuyên môn và

kỹ năng giao tiếp, ứng xử cho các cán bộ thanh tra ngân hàng là vô cùng bức thiết. Đồng thời, cần tăng cường tuyên truyền, phổ biến kiến thức pháp luật về thanh tra ngân hàng cho đội ngũ công chức kiểm soát nội bộ. Bởi theo khảo sát thực trạng hoạt động kiểm soát nghiệp vụ thanh tra, giám sát tại Ngân hàng Nhà nước chi nhánh tỉnh, thành phố, đa số các công chức kiểm soát nội bộ đều đang gặp khó khăn về văn bản pháp lý (chiếm 48,1%)²³.

Thứ tư, tích cực, chủ động hợp tác quốc tế trong hoạt động thanh tra ngân hàng. Việt Nam cần tích cực hợp tác quốc tế, chủ động tham gia các hiệp ước, thỏa thuận quốc tế an toàn tài chính. Bởi lẽ thông qua hoạt động hợp tác, Việt Nam có thể học hỏi được kinh nghiệm của các quốc gia khác để hoàn thiện hơn quy trình và phương pháp thanh tra cũng như tăng cường mối quan hệ để trao đổi thông tin với Hội sở chính của các ngân hàng mẹ của chi nhánh, văn phòng đại diện của ngân hàng nước ngoài đặt tại Việt Nam, để công tác thanh tra đạt hiệu quả tốt hơn, đồng thời từng bước thực hiện được việc thanh tra đối với các tổ chức tín dụng Việt Nam có chi nhánh đặt tại nước ngoài. Ngoài ra, hợp tác quốc tế cũng là cơ hội để Việt Nam tranh thủ sự hỗ trợ của các tổ chức quốc tế trong việc trao đổi thông tin, tiếp thu tư vấn về công tác thanh tra, công nghệ, đào tạo nâng cao năng lực của thanh tra viên

²³ Trương Hồng Quân, Khảo sát thực trạng hoạt động kiểm soát nghiệp vụ thanh tra, giám sát tại Ngân hàng nhà nước chi nhánh tỉnh, thành phố (2020), <https://thitruongtaichinhliente.vn/khao-sat-thuc-trang-hoat-dong-kiem-soat-nghiep-vu-thanh-tra-giam-sat-tai-nhnn-chi-nhanh-tinh-thanh-pho-28611.html>, 20/08/2020

trong và ngoài nước.

Thứ năm, tăng cường sự phối hợp giữa Ngân hàng nhà nước với các cơ quan nhà nước khác. Sự tăng cường phối hợp được thực hiện như sau: (i) Tăng cường phối hợp với Thanh tra, giám sát chi nhánh tỉnh, thành phố nhằm hỗ trợ cho hoạt động thanh tra tại chỗ. Hoạt động này nhằm thu thập thông tin của Thanh tra, giám sát tỉnh, thành phố để xây dựng được kế hoạch thanh tra hàng năm bám sát yêu cầu, mục đích quản lý đồng thời lựa chọn đối tượng thanh tra, nội dung thanh tra phù hợp; (ii) Phối hợp với Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam theo hướng: Bảo hiểm tiền gửi báo cáo kết quả kiểm tra, giám sát, xử lý các tổ chức tín dụng tham gia, gửi yêu cầu thanh tra cho thanh tra Ngân hàng nhà nước; còn Thanh tra Ngân hàng Nhà nước cung cấp cho Bảo hiểm tiền gửi danh mục xếp hạng hàng năm của các tổ chức tín dụng, danh sách những tổ chức tín dụng có nguy cơ mất an toàn, dẫn đến phá sản; (iii) Tăng cường phối hợp với thanh tra Chính phủ, thanh tra các tỉnh, Thành phố, các đơn vị kiểm toán độc lập nhằm tránh việc chồng chéo các cuộc thanh tra và có thông tin đầy đủ hơn về đối tượng thanh tra.

Thứ sáu, một số giải pháp khác: Một là, đầu tư cơ sở hạ tầng, kỹ thuật hỗ trợ cho hoạt động thanh tra ngân hàng. Trong xu hướng chuyển đổi tăng cường áp dụng thanh tra trên cơ sở rủi ro và tác động của công nghệ số hiện nay, phát triển cơ sở hạ tầng kỹ thuật hỗ trợ cũng là điều vô cùng cần thiết. Bởi lẽ hiện nay, trí tuệ nhân tạo, tiền ảo, công nghệ blockchain... được ứng dụng trong lĩnh vực ngân hàng này càng nhiều thì cơ sở

hạ tầng, kỹ thuật hỗ trợ hiện đại là yếu tố then chốt quyết định hiệu quả của hoạt động thanh tra ngân hàng. Hai là, tăng cường hiệu quả của hệ thống giám sát ngân hàng. Thanh tra ngân hàng, nhất là thanh tra tại chỗ chỉ đạt được hiệu quả cao khi kết hợp chặt chẽ với hoạt động giám sát từ xa, nguồn nhân lực thanh tra được sử dụng hiệu quả, đối tượng thanh tra được sử dụng đúng, nội dung thanh tra chính thích hợp, mà nguồn thông tin từ giám sát ngân hàng chính là phương tiện cảnh báo đầu tiên được sử dụng cho hoạt động thanh tra.

Có thể nói, hoạt động thanh tra ngân hàng giữ vai trò tối quan trọng trong bảo đảm hiệu quả quản lý nhà nước trong lĩnh vực ngân hàng. Ngân hàng nhà nước cần hoàn thiện khuôn khổ pháp lý, nâng cao chất lượng cán bộ thanh tra, thúc đẩy việc chuyển dịch phương pháp thanh tra, tích cực hợp tác quốc tế cũng như phối hợp với cơ quan nhà nước khác... để đảm bảo hoạt động thanh tra ngân hàng có hiệu quả cao./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nguyễn Thị Ngọc Lan, Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về hoạt động thanh tra, giám sát của thanh tra ngân hàng nhà nước tại Hà Nội (2014), Luận văn thạc sỹ luật học tại Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, tr. 19, tr 20;
2. Nguyễn Việt Long, Thanh tra trên cơ sở rủi ro: Tập trung vào tương lai (2016), <https://tinnhanhchungkhoan.vn/thanh-tra-tren-co-so-rui-ro-tap-trung-va-toang-lai-post147829.html>, 15/11/2016;
3. Ngân hàng nhà nước Việt Nam, Báo cáo thường niên năm 2012, NXB Thông tin và truyền thông, tr.34;
4. Ngân hàng nhà nước Việt Nam, Báo

cáo thường niên năm 2019, NXB Thông tin và truyền thông, tr. 25;

5. Thảo Nguyễn, Ngoài Basel II, còn một cuộc chạy đua khác...(2020), <https://tinnhanhchungkhoan.vn/ngoai-basel-ii-con-mot-cuoc-chay-dua-khac-post240759.html>, 30/05/2020;

6. Nguyễn Thị Phụng và nhóm nghiên cứu, Thực trạng và giải pháp công tác thanh tra đối với các tổ chức tín dụng trong nước ở Việt Nam (2018), https://www.sbv.gov.vn/webcenter/portal/vi/menu/rm/apph/tcnh/tcnh_chitiet?leftWidth=20%25&showFooter=false&showHeader=false&dDocName=SBV322173&rightWidth=0%25¢erWidth=80%25&_afLoop=8400603550571297#%40%3F_afLoop%3D8400603550571297%26centerWidth%3D80%2525%26dDocName%3DSBV322173%26leftWidth%3D20%2525%26rightWidth%3D0%2525%26showFooter%3Dfalse%26showHeader%3Dfalse%26_adf.ctrl-state%3Dhzxxv6uk9_69,03/01/2018;

7. Bảo Quyên, Phát hiện nhiều vi phạm tại Ngân hàng Nhà nước (2017), <https://vneconomy.vn/thoi-su/phat-hien-nhieu-vi-pham-tai-ngan-hang-nha-nuoc-2017090109405510.htm>, 01/09/2017;

8. Thái Thanh, Thanh tra, giám sát ngân hàng: Từng bước thay đổi cơ cấu và cách thức (2019), <https://thoibaonganhang.vn/thanh-tra-giam-sat-ngan-hang-tung-buoc-thay-doi-co-cau-va-cach-thuc-90933.html>, 12/08/2019;

9. TS. Hà Thị Sáu, ThS. Vũ Mai Chi, Hoạt động thanh tra, giám sát ngân hàng của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam và một số khuyến nghị (2018), Tạp chí Khoa học và Đào tạo Ngân hàng, số 195, tháng 8 năm 2018;

10. TS. Phan Thị Hoàng Yến, Thực trạng áp dụng Basel tại Việt Nam (2019), <https://thitruongtaichinhthiente.vn/thuc-trang-ap-dung-basel-tai-viet-nam-22800.html>, 10/01/2019.