

THỰC TRẠNG HOẠT ĐỘNG GIÁM SÁT NGÂN HÀNG Ở VIỆT NAM

• Phan Diên Vỹ^(*), Phan Thị Linh^(*)

Tóm tắt

Trong bối cảnh toàn cầu hóa và sự tự do hóa kinh tế - tài chính đang diễn ra nhanh và mạnh mẽ như hiện nay, thì đảm bảo an ninh tài chính - ngân hàng là một vấn đề sống còn đối với mỗi quốc gia. Để đảm bảo an ninh tài chính - ngân hàng thì hoạt động giám sát trong ngân hàng là việc không thể thiếu. Bài viết trình bày việc thực hiện giám sát hoạt động ngân hàng; những rủi ro của hệ thống ngân hàng; mô hình giám sát tài chính ở Việt Nam. Từ thực trạng trên, tìm ra một số khó khăn thách thức, đưa ra những kiến nghị góp phần hoàn thiện hoạt động giám sát ngân hàng ở Việt Nam.

Từ khóa: tài chính - ngân hàng, giám sát ngân hàng, Việt Nam.

1. Đặt vấn đề

Trong bối cảnh của thời kỳ hậu khủng hoảng hiện nay, Việt Nam đang hướng đến nền kinh tế hội nhập và lộ trình mở cửa thị trường dịch vụ tài chính đã và đang diễn ra nên vấn đề củng cố hoạt động giám sát trong ngân hàng là hết sức cần thiết.

Trên góc độ quản lý, giám sát ngân hàng (GSNH) là hoạt động theo dõi, kiểm tra tình hình tài chính ngân hàng nhằm mục đích ngăn chặn nguy cơ an ninh tài chính ngân hàng, góp phần hạn chế những rủi ro trong lĩnh vực ngân hàng. Từ đó, đảm bảo sự ổn định và từng bước xây dựng nền tài chính quốc gia lành mạnh đủ sức chống đỡ hoặc vượt qua những cơn khủng hoảng.

Giám sát tài chính không chỉ là giám sát các chỉ tiêu vĩ mô mà còn nhằm vào đối tượng là các tổ chức tài chính trung gian. Điều này có ý nghĩa đặc biệt quan trọng khi hoạt động tài chính luôn phải đối mặt với các loại rủi ro như: rủi ro tín dụng, rủi ro thanh khoản, rủi ro hệ thống, rủi ro lãi suất/tỷ giá... Mặt khác, trong điều kiện kinh tế thị trường phát triển, các trung gian tài chính lại có cơ hội vươn xa trên thị trường quốc tế làm cho hoạt động giám sát tài chính khó khăn hơn do sự lớn mạnh về quy mô cũng như sự đa dạng của các dịch vụ tài chính. Trong bài viết này, tác giả xin được trao đổi xoay quanh vấn đề giám sát tài chính đối với các ngân hàng thương mại (NHTM).

2. Cơ sở dữ liệu và phương pháp nghiên cứu

Số liệu được sử dụng trong bài viết có nguồn gốc tin cậy từ ngân hàng nhà nước (NHNN), Ủy ban Giám sát tài chính quốc gia, IMF, IFS. Phương pháp nghiên cứu chủ yếu là thống kê mô tả, so sánh, phân tích thực tiễn theo diễn biến thời gian

và tổng hợp để minh chứng cho những nhận định của tác giả.

3. Thực trạng cơ sở pháp lý chi phối hoạt động giám sát trong ngân hàng ở Việt Nam

Công tác GSNH được thực hiện từ những năm 1990 do Vụ Thanh tra, NHNN Việt Nam tiến hành, với nhiệm vụ chính là gián tiếp kiểm tra thông qua tổng hợp, phân tích, đánh giá các báo cáo tình hình hoạt động theo định kỳ của ngân hàng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài hoạt động tại Việt Nam, tiến hành giám sát thường xuyên phát hiện kịp thời các vi phạm, thông báo yêu cầu các ngân hàng khắc phục ngay và có biện pháp xử lý kịp thời nghiêm túc các vi phạm theo qui định của pháp luật. Cơ sở của việc thực hiện các hoạt động giám sát của NHNN đối với các NHTM là Luật NHNN năm 1997. Trong Khoản 2 Điều 1 Luật NHNN năm 1997 khẳng định: “NHNN thực hiện chức năng quản lý nhà nước về tiền tệ và hoạt động ngân hàng; là ngân hàng phát hành tiền, ngân hàng của các tổ chức tín dụng và ngân hàng làm dịch vụ tiền tệ cho Chính phủ”.

Luật NHNN năm 1997 khẳng định vị thế của thanh tra ngân hàng là tổ chức thanh tra chuyên ngành về ngân hàng, vừa làm chức năng thanh tra của Bộ (giải quyết khiếu nại, tố cáo) vừa làm chức năng thanh tra, giám sát hoạt động ngân hàng của các tổ chức khác với mục đích là đảm bảo an toàn hệ thống ngân hàng, bảo vệ quyền lợi người gửi tiền và phục vụ chính sách tiền tệ quốc gia. Qui chế GSNH đối với các ngân hàng cũng được hình thành thông qua Quyết định số 398/1999/QĐ-NHNN ngày 9/11/1999 của NHNN về việc ban hành Quy chế giám sát từ xa đối với các ngân hàng hoạt động tại Việt Nam ra đời, trong đó nêu rõ: “Hoạt động giám sát từ xa là hoạt động mà bộ phận giám sát của thanh tra ngân hàng căn cứ vào

^(*) Trường Đại học Ngân hàng Thành phố Hồ Chí Minh.

các báo cáo cân đối tài khoản kế toán, các chỉ tiêu báo cáo thống kê ngoài cân đối và các loại báo cáo khác do NHTM gửi theo chế độ báo cáo thống kê đối với các ngân hàng và tiến hành xử lý số liệu, tổng hợp và phân tích tình hình hoạt động đối với từng NHTM và toàn bộ hệ thống ngân hàng... Kết quả giám sát từ xa là một trong những căn cứ để xếp loại các NHTM". Theo đó, nội dung giám sát từ xa đối với các ngân hàng hoạt động tại Việt Nam tập trung vào đánh giá các tiêu chí: diễn biến về cơ cấu nguồn vốn; tài sản chất lượng tài sản; tình hình thu nhập; chi phí và kết quả kinh doanh; vốn tự có; việc đảm bảo khả năng chi trả; phân tích một số chỉ số tài chính chủ yếu của ngân hàng.

Quyết định số 06/2008/QĐ-NHNN ngày 12/3/2008 của NHNN về việc xếp loại NHTM công phần, theo đó, các NHTM được yêu cầu tự đánh giá xếp loại dựa trên số liệu kế toán chính thức năm đã được kiểm toán bởi tổ chức kiểm toán độc lập, đối với các chỉ tiêu an toàn hoạt động ngân hàng, số liệu đánh giá, xếp loại được căn cứ vào số liệu báo cáo năm theo đúng tiến độ thông tin báo cáo hiện hành. Nội dung đánh giá xếp loại được thực hiện trên các chỉ tiêu: vốn tự có; chất lượng tài sản; năng lực quản trị; kết quả hoạt động kinh doanh; khả năng thanh toán.

Ngày 27/05/2009 Thủ tướng đã ban hành Quyết định số 83/2009/QĐ/TTg về việc quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của cơ quan thanh tra, GSNH. Theo quy định này, thông qua hoạt động GSNH, trong trường hợp phát hiện các vi phạm qui định an toàn hoạt động ngân hàng và qui định của pháp luật có dấu hiệu mất an toàn hoạt động, cơ quan thanh tra, GSNH áp dụng ngay các biện pháp ngăn chặn và xử lý theo thẩm quyền hoặc kiến nghị cơ quan Nhà nước có thẩm quyền xử lý theo qui định của pháp luật.

Luật NHNN năm 2010 được sửa đổi và ban hành tiếp tục khẳng định: "Hoạt động GSNH là một khâu rất quan trọng trong hoạt động của thanh tra, GSNH trên cơ sở thực hiện theo nguyên tắc thanh tra, giám sát toàn bộ hoạt động của một tổ chức tín dụng và phải đảm bảo kết hợp thanh tra, giám sát việc chấp hành chính sách, pháp luật về tiền tệ và ngân hàng với thanh tra, giám sát rủi ro trong hoạt động của đối tượng thanh tra, GSNH". Đây là một bước tiến lớn không chỉ đối với các hoạt động của NHNN nói chung, mà còn của thanh tra, giám sát

của NHNN nói riêng, đây được xem là tiền đề và định hướng cho hoạt động thanh tra, GSNH.

Tuy nhiên, cơ sở pháp lý cho hoạt động GSNH chưa thực sự hoàn thiện. Theo trang www.bis.org của Ủy ban Basel, GSNH là một hoạt động bao quát toàn bộ ngân hàng như: cấp phép, giám sát từ xa, thanh tra tại chỗ, thu thập thông tin, đánh giá xếp hạng tín dụng, bảo hiểm tiền gửi, bảo vệ khách hàng sử dụng dịch vụ ngân hàng, chống rửa tiền, chống tài trợ khủng bố... nhằm bảo đảm sự hoạt động an toàn và lành mạnh của hệ thống các định chế tài chính.

Trong khi đó, theo Luật NHNN Việt Nam được ban hành từ 1997 và sau đó thực hiện vài lần sửa đổi bổ sung nhưng nội dung thanh tra ngân hàng được nêu tại chương 5 lại là một khái niệm hẹp: Thanh tra việc chấp hành pháp luật về tiền tệ và hoạt động ngân hàng việc thực hiện các quy định trong giấy phép ngân hàng; Phát hiện, ngăn chặn và xử lý theo thẩm quyền; Kiến nghị các biện pháp bảo đảm thi hành pháp luật về tiền tệ và hoạt động ngân hàng (Điều 52- Luật NHNN).

Qua đó cho thấy GSNH có nghĩa rộng hơn thanh tra ngân hàng và điều đáng nói là từ năm 1999, NHNN đã sử dụng thuật ngữ GSNH khi ban hành Quyết định 398/1999/QĐ-NHNN về hoạt động GSNH, nhưng khi chỉnh lý Luật NHNN năm 2003 vấn đề GSNH vẫn chưa được chính thức đưa vào Luật. Từ sự phân định giữa thanh tra và giám sát chưa rõ ràng, dẫn đến trong thực tế hoạt động GSNH chưa phát huy trọn vẹn những nguyên tắc của giám sát tài chính để đạt được hiệu quả cao như: thường xuyên - liên tục, toàn diện và linh hoạt, hệ thống giám sát hợp lý - hiệu quả, kết hợp logic giữa tính đặc thù của quốc gia và những chuẩn mực quốc tế...

Hiện nay, cơ sở pháp lý cho hoạt động GSNH đang chịu tác động của sự khập khiễng về môi trường pháp lý nên hệ thống GSNH còn nhiều bất cập như:

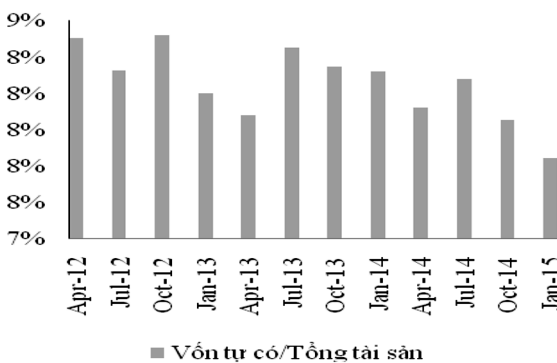
- Mặc dù nội dung, phương pháp thanh tra có thay đổi song vẫn chưa đáp ứng kịp yêu cầu quản lý. Vấn đề cốt lõi yêu cầu GSNH hiện nay không những nhận dạng được rủi ro của ngân hàng mà còn đánh giá cả khả năng quản trị rủi ro và chiến lược phòng ngừa rủi ro của ngân hàng. Điều này nội dung giám sát của thanh tra NHNN chưa đầy đủ cũng như trình độ đội ngũ chuyên gia ngân hàng còn hạn chế.

- Quy trình giám sát từ trung ương đến các chi nhánh chưa có sự kết hợp đồng bộ giữa phương pháp thanh tra từ xa và thanh tra tại chỗ mà NHNN đang cố đạt được.

- Một số chuẩn mực quốc tế về GSNH đã được vận dụng song các bộ chỉ tiêu giám sát còn chưa đồng bộ hoặc chưa phù hợp với tình hình Việt Nam nên cũng gây hạn chế khi đánh giá và phân tích. Điều đáng quan tâm là trong 25 nguyên tắc giám sát theo chuẩn Basel I thì hoạt động giám sát của NHNN đáp ứng chưa đến 30%.

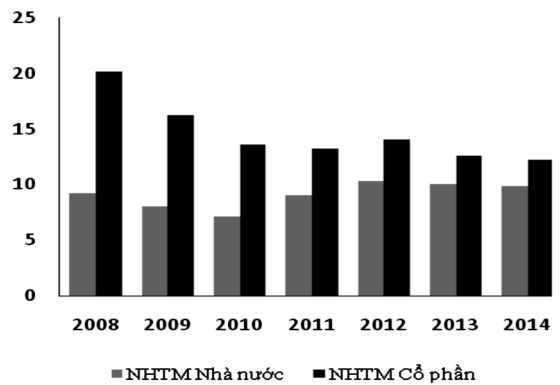
4. Thực trạng rủi ro của hệ thống ngân hàng Việt Nam

Trong giai đoạn 2012 - 2014, tỷ lệ an toàn vốn tối thiểu của hệ thống ngân hàng nhìn chung có xu hướng đi xuống. Hệ số vốn tự có trên tổng tài sản cũng thể hiện xu hướng giảm phản ánh tỷ lệ đòn bẩy vốn của các ngân hàng Việt Nam ở mức cao. Và trong mức độ nào đó, đây cũng là cảnh báo đối với hệ thống tài chính Việt Nam về khả năng ứng phó với rủi ro trong thời gian tới. Theo như khuyến nghị của Basel III, trong tình huống hệ số an toàn vốn ổn định nhưng tỷ lệ đòn bẩy tăng cao cũng có thể báo hiệu những rủi ro tiềm ẩn trong hệ thống NHTM. Nói cách khác, tuy tỷ lệ an toàn vốn tối thiểu (CAR) của hệ thống ngân hàng tính đến tháng 9/2013 đang ở mức an toàn, nhưng tỷ lệ này có khả năng giảm mạnh khi kinh tế vĩ mô rơi vào trạng thái bất ổn. Vì vậy, chỉ báo vốn tự có trên tài sản có rủi ro không phát huy được vai trò cảnh báo cũng như tầm đệm phòng ngừa rủi ro khi mà tỷ lệ đòn bẩy của các ngân hàng vẫn ở mức cao. Về cơ bản, sau giai đoạn tăng trưởng năm 2006 - 2009, hệ số CAR ít được cải thiện trong giai đoạn 2010 - 2014 và ở mức thấp hơn nhiều so với khu vực và thế giới.



Nguồn: NHNN

Hình 1. Tỷ trọng vốn trên tổng tài sản của hệ thống NHTM giai đoạn 2012 - 2014



Nguồn: NHNN, UBGSTCQG

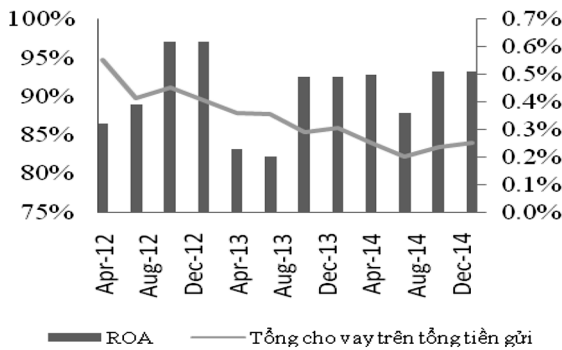
Hình 2. Hệ số an toàn vốn hệ thống NHTM giai đoạn 2008 - 2014

Nợ xấu tích tụ từ nhiều năm trước nhưng bộc lộ rõ nét từ năm 2012 về cả giá trị tuyệt đối và tương đối. Theo số liệu chính thức, tính đến thời điểm 30/9/2012, nợ xấu toàn ngành ở mức 8,82%, trở thành lực cản lớn đối với việc mở rộng tín dụng. Các khoản nợ xấu tăng cao buộc các ngân hàng phải tập trung rà soát, thực hiện các phương án xử lý nợ xấu thay vì tập trung mở rộng tín dụng như các thời kỳ trước đây. Tuy nhiên, do tình hình kinh tế Việt Nam chưa được cải thiện, hàng tồn kho của doanh nghiệp vẫn ứ đọng, thị trường bất động sản còn nhiều khó khăn nên việc xử lý, thu hồi các khoản nợ xấu là rất khó khăn.

Chất lượng tín dụng suy giảm rõ rệt không chỉ thể hiện ở nợ xấu tăng mà quy mô và tỷ trọng nợ quá hạn trong tổng dư nợ cũng tăng mạnh. Điều này tiềm ẩn hai rủi ro lớn là nếu như triển vọng sản xuất - kinh doanh lẫn khả năng trả nợ của khách hàng không được cải thiện thì nợ nhóm hai sẽ được chuyển sang nhóm nợ cao hơn (nhóm nợ xấu). Rủi ro thứ hai là tồn tại không nhỏ khả năng các khoản nợ, đáng nhẽ phải được chuyển sang nhóm nợ xấu đang bị các ngân hàng giữ tại nhóm 2. Trong khi đó, quy mô nợ nhóm 5 (nhóm không còn có khả năng thu hồi) tăng lên mức rất cao trong năm 2012. Thực trạng này đưa đến một kết luận là hầu hết các khoản nợ quá hạn, nợ xấu đều rất khó có khả năng thu hồi từ phía khách hàng vay vốn.

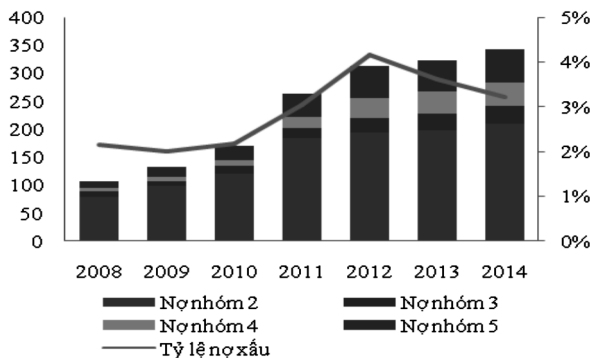
Bên cạnh đó, chất lượng tín dụng giảm xuống cùng với mức độ rủi ro tín dụng tăng lên đáng kể tại hầu hết các lĩnh vực trong bối cảnh vĩ mô bất ổn khiến cho mong muốn chấp nhận rủi ro của các

tổ chức tín dụng giảm. Cần chú ý hiệu quả của việc đa dạng hóa danh mục tín dụng nhằm giảm thiểu rủi ro trong giai đoạn kinh tế vĩ mô bất ổn giảm xuống do mức độ liên quan giữa các ngành nghề trở nên chặt chẽ hơn. Qua thời gian, nợ quá hạn và nợ xấu gia tăng, tạo áp lực lên trích lập dự phòng rủi ro. Do vậy, hệ thống ngân hàng đã chuyển từ tình trạng “mong muốn chấp nhận rủi ro” thấp sang tình trạng “khả năng chấp nhận rủi ro” thấp của toàn hệ thống. Điều này được thể hiện ở mức độ thu nhập trên tổng tài sản của hệ thống ngân hàng có xu hướng đi ngang trong giai đoạn 2013 trở lại đây trong khi tỷ lệ tổng cho vay trên tiền gửi đi xuống thể hiện quan điểm thận trọng hơn của các ngân hàng đối với việc gia tăng hoạt động cho vay.



Nguồn: IFS, IMF

Hình 3. ROA và tỷ lệ cho vay/tiền gửi của hệ thống ngân hàng



Nguồn: IFS, IMF

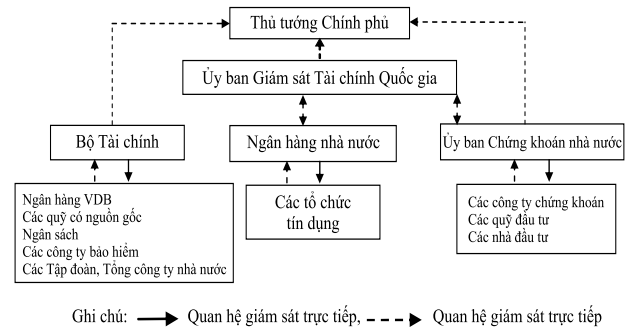
Hình 4. Nợ quá hạn và tỷ lệ nợ xấu hệ thống ngân hàng giai đoạn 2008 - 2014

5. Thực trạng mô hình giám sát tài chính ở Việt Nam hiện nay

Hệ thống tài chính Việt Nam do các ngân hàng đóng vai trò chủ đạo hình thành rõ nét từ năm 1858, khi Việt Nam trở thành nước phong kiến nửa thuộc địa của Pháp [3]. Năm 1993, theo Quyết định

số 207/QĐ-TCCB của Thống đốc NHNN, “Ban nghiên cứu và phát triển thị trường vốn” được thành lập với nhiệm vụ nghiên cứu, xây dựng đề án và chuẩn bị các điều kiện thích hợp để thành lập thị trường chứng khoán theo bước đi thích hợp. Không có một tài liệu chính xác nào nói về sự ra đời của ngành bảo hiểm ở Việt Nam. Chi nhánh của công ty bảo hiểm nước ngoài Franco-Asietique lần đầu có mặt tại Việt Nam vào năm 1926. Năm 1929, Công ty Bảo hiểm Việt Nam thành lập và đặt trụ sở tại Sài Gòn, nhưng chỉ chuyên về bảo hiểm ô tô.

Không thể phủ nhận được tầm quan trọng, vị trí chủ đạo của ngành ngân hàng trong sự phát triển của toàn bộ hệ thống tài chính Việt Nam, đặc biệt là tầm ảnh hưởng của hệ thống NHTM từ những năm 1990 cho đến nay - khi hai pháp lệnh ngân hàng ra đời chính thức chuyển cơ chế hoạt động của hệ thống ngân hàng Việt Nam từ một cấp sang hai cấp. Các NHTM lớn ở Việt Nam hiện nay đều đã phát triển cung cấp hầu hết sản phẩm dịch vụ tài chính đa ngành nghề: các sản phẩm bảo hiểm (Bảo hiểm Ngân hàng Quân đội, Bảo hiểm Ngân hàng Công thương...), các công ty con kinh doanh về chứng khoán (ví dụ: Chứng khoán Ngân hàng Ngoại thương, Chứng khoán Ngân hàng Quân đội), công ty cho thuê tài chính (Ngân hàng Công thương, Ngân hàng Đầu tư và Phát triển Việt Nam...), công ty quản lý nợ và khai thác tài sản (Ngân hàng Công thương, Ngân hàng Quân đội...).



Hình 5. Mô hình giám sát tổng thể ở Việt Nam

Hệ thống giám sát tài chính ở Việt Nam là mô hình giám sát phân tán, có nhiều điểm tương đồng với mô hình thể chế của Trung Quốc, có cơ quan giám sát cao nhất là Ủy ban Giám sát tài chính Quốc gia, các cơ quan quản lý và giám sát cấp dưới được phân quyền giám sát một loại định chế tài chính và khu vực tài chính riêng biệt. Thực tế cho thấy mô

hình giám sát phân tán hiện nay ở Việt Nam gặp phải những bất lợi sau:

Thứ nhất, các NHTM Việt Nam hiện nay đều đã phát triển cung cấp hầu hết sản phẩm dịch vụ tài chính đa dạng và đa ngành nghề. Điều này sẽ gây khó khăn cho các cơ quan quản lý khi quản lý tách biệt trên từng loại hình doanh nghiệp. Sự quản lý chồng chéo là không thể tránh khỏi, chẳng hạn khi một công ty chứng khoán thuộc NHTM sẽ vừa phải chịu quản lý của NHNN và Ủy ban chứng khoán Nhà nước.

Thứ hai, hành lang pháp lý có sự tách biệt, không thống nhất giữa các văn bản pháp luật của từng cơ quan quản lý ngành: có sự phân tách giữa Luật NHNN, luật các tổ chức tín dụng với Luật Chứng khoán và Luật Bảo hiểm. Các luật này đều đề cập đến vấn đề giám sát an toàn, bảo vệ người tiêu dùng, quản trị rủi ro và công bố thông tin của các tổ chức dưới quyền. Điều này tạo ra sự trùng lặp không cần thiết và thể hiện sự thiếu đồng bộ trong ban hành luật pháp.

Thứ ba, sự bất hợp lý thể hiện ở vai trò của Ủy ban Giám sát tài chính Quốc gia, với chức năng được quy định trong Quyết định số 79/2009/QĐ-TTg là tham mưu, tư vấn cho Thủ tướng trong việc điều phối hoạt động giám sát thị trường tài chính quốc gia (ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm), giúp Thủ tướng thực hiện giám sát chung thị trường tài chính quốc gia, không làm thay chức năng nhiệm vụ của các cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành. Mặc dù được coi là cơ quan giám sát toàn bộ hệ thống tài chính, nhưng vị thế pháp lý của Ủy ban này rất thấp, chỉ có quyền tham mưu, không có quyền ban hành chính sách pháp lý liên quan đến giám sát chung của toàn bộ hệ thống tài chính và cũng không có thẩm quyền xử lý sai phạm.

6. Một số khó khăn và thách thức trong hoạt động GSNH ở Việt Nam

Thứ nhất, hoạt động giám sát của NHNN vẫn chưa hoàn toàn tuân thủ theo các yêu cầu trong 25 nguyên tắc giám sát của Basel. Theo đánh giá của một số tổ chức quốc tế trong khuôn khổ hợp tác về cải cách ngân hàng Việt Nam thì hoạt động giám sát của NHNN mới chỉ đáp ứng được một phần trong tổng số 25 nguyên tắc giám sát của Basel (Theo đánh giá gần đây nhất của IMF khi triển

khai chương trình FSAP tại Việt Nam; hiện nay, Ủy ban Basel về GSNH đã chỉnh sửa, bổ sung và điều chỉnh thành 29 nguyên tắc giám sát cơ bản).

Thứ hai, phương pháp giám sát còn chưa theo kịp đối với sự thay đổi và phát triển của các ngân hàng. Hiện nay, phương pháp giám sát chủ yếu là thanh tra và kiểm tra tính tuân thủ của các ngân hàng đối với các quy định pháp lý về hoạt động ngân hàng. Tuy nhiên, phương pháp này hiện nay đã tỏ ra không còn hiệu quả cao khi hệ thống các ngân hàng đã gia tăng nhanh chóng về số lượng, quy mô và loại hình. Điều này đòi hỏi phương pháp giám sát cần được mở rộng và tiếp cận dần với phương pháp giám sát dựa trên rủi ro.

Thứ ba, khả năng đáp ứng yêu cầu thông tin phục vụ công tác giám sát còn nhiều hạn chế như: (i) Thiếu thông tin, chưa có hệ thống xử lý thông tin tập trung; (ii) Quy trình tiếp nhận thông tin báo cáo tài chính của các ngân hàng còn nhiều bất cập, việc cả chi nhánh lẫn hội sở của các ngân hàng đều phải thực hiện báo cáo không chỉ gây ra sự lãng phí về chi phí mà còn gây ra sự sai lệch dữ liệu; (iii) Thông tin đi qua nhiều khâu chuyển tiếp dẫn tới sai lệch dữ liệu, mất thời gian; (iv) Việc thu thập thông tin của ngân hàng trong quá trình thanh tra tại chỗ chưa được quản lý bằng một hệ thống thông tin do đó việc tổng hợp dữ liệu, thông tin trở nên khó khăn, không quản lý được.

Thứ tư, các công cụ phục vụ cho giám sát dựa trên rủi ro còn thiếu và chưa được vận hành nhiều trong thực tiễn. Các mô hình phân tích định lượng, dự báo và kiểm định đánh giá rủi ro hay cảnh báo sớm đối với từng ngân hàng hay toàn hệ thống GSNH chưa được phát triển và làm giảm đi tính chuyên nghiệp và hiệu quả hoạt động thanh tra, GSNH.

Thứ năm, hạ tầng hệ thống công nghệ thông tin của phục vụ GSNH còn đơn giản. Chủ yếu hoạt động xử lý thông tin ở trên các máy trạm, sử dụng phần mềm FoxPro để phân tích dữ liệu, đồng thời đưa dữ liệu vào các công cụ văn phòng khác như Word, Excel để thực hiện xử lý dữ liệu. Hạ tầng hiện tại chủ yếu là các máy trạm đầu cuối, các thiết bị phụ trợ như máy in, máy fax, máy scan...

Thứ sáu, nguồn nhân lực thì vừa thiếu vừa yếu, thiếu về số lượng và yếu về trình độ nghiệp vụ

thanh tra, giám sát dựa trên việc áp dụng mô hình kiểm định và kiểm tra tính hiệu quả của mô hình quản trị rủi ro của các ngân hàng vào trong thực tiễn thanh tra, giám sát các ngân hàng.

7. Một số kiến nghị nhằm hoàn thiện hoạt động giám sát trong ngân hàng ở Việt Nam

- Xây dựng mô hình giám sát phù hợp: Với những bất lợi của mô hình giám sát tài chính quốc gia như trình bày ở trên, nhóm tác giả cho rằng trong thời gian tới, Việt Nam nên định hướng chuyển đổi sang mô hình giám sát hợp nhất (được đề xuất trong biểu đồ). Sự quản lý giám sát hợp nhất trên tất cả các lĩnh vực là hết sức cần thiết với một quốc gia như Việt Nam, khi Việt Nam đang từng bước tự do hoá thị trường tài chính và khắc phục những vấn đề sau khủng hoảng tài chính. Hơn nữa, mô hình giám sát tập trung còn đặc biệt phát huy lợi thế quy mô ở những quốc gia đang phát triển như Việt Nam [1]. Quy mô của các tổ chức tài chính cũng như quy mô của thị trường và hàng hoá sản phẩm ở Việt Nam còn nhỏ lẻ và chưa phát triển hoàn thiện thì sự phân tách trong giám sát sẽ càng cản trở quá trình giám sát tổng thể của hệ thống. Bên cạnh việc chuyển đổi sang mô hình giám sát tập trung, mô hình quản lý còn phải đảm bảo tăng cường hiệu lực giám sát tuân thủ để kiểm tra luật pháp và chính sách có thực hiện đúng đắn và phù hợp hay không, đồng thời rút ngắn khoảng cách giữa chuẩn mực trong nước và các chuẩn mực quốc tế (hoàn tất Basel II và tiến tới Basel III). Ngoài ra, mô hình mới phải xây dựng được các chỉ tiêu giám sát và ngưỡng cảnh báo an toàn vĩ mô, các chỉ tiêu giám sát an ninh của toàn bộ thị trường.

- Xây dựng cơ chế giám sát tài chính phù hợp: Để đảm bảo mục tiêu ổn định tài chính của chính sách an toàn vĩ mô trước những bất ổn vĩ mô đòi hỏi Việt Nam phải xây dựng được một cơ chế giám sát tài chính phù hợp. Cơ chế giám sát tài chính phù hợp trước hết phải được xây dựng trên mô hình giám sát tài chính hiệu quả. Qua thực tiễn nghiên cứu và kinh nghiệm quốc tế cho thấy có một số cơ sở để cho rằng mô hình giám sát tài chính hợp nhất là phù hợp với việc giám sát các rủi ro của hệ thống tài chính Việt Nam hiện nay.

Về cơ sở lý thuyết: Mặc dù có những bất lợi

và khó khăn có thể gặp phải khi chuyển sang mô hình giám sát hợp nhất, mô hình này có nhiều ưu thế, đó là: Mô hình giám sát hợp nhất giúp ngăn ngừa những mâu thuẫn và khoảng cách trong các ngành thuộc lĩnh vực tài chính; Tạo ra sự nhất quán trong các qui định và trong giám sát; Thêm nữa, hệ thống này nâng cao hiệu quả của hoạt động giám sát và tuân thủ các qui định, chính sách.

Xu hướng và kinh nghiệm quốc tế: Số lượng các nước áp dụng mô hình giám sát tài chính hợp nhất ngày càng tăng qua các năm. Nhật Bản và Hàn Quốc đã rất thành công khi áp dụng hệ thống giám sát tài chính hợp nhất từ năm 1997, 1998. Sau khủng hoảng tài chính toàn cầu 2007 - 2009, một số quốc gia đặt lại vấn đề về hiệu lực và sự phù hợp của hệ thống giám sát này. Có 2 quan điểm khi xem xét lại xu hướng củng cố hệ thống giám sát tài chính hợp nhất sau khủng hoảng đó là: (i) Khẳng định sự phù hợp và tiếp tục theo đuổi và hoàn thiện mô hình giám sát tài chính hợp nhất, điển hình là các quốc gia châu Á: Singapore, Hàn Quốc, Nhật Bản; (ii) Chuẩn bị điều kiện để cải cách hệ thống giám sát tài chính theo hướng hợp nhất hơn. Theo quan điểm này, mỗi quốc gia có sự lựa chọn riêng nhưng nhìn chung đều nhìn nhận một mô hình hợp nhất sẽ giúp để có cái nhìn tổng quan cả hệ thống. Theo xu hướng này phải kể đến hệ thống giám sát của Mỹ, Đức.

- Xây dựng và hoàn thiện khung pháp lý nhằm đảm bảo sự vận hành thành công và có hiệu quả của chính sách an toàn vĩ mô: Khuôn khổ pháp lý bao gồm việc thành lập cơ quan chuyên trách đối với việc giám sát an toàn vĩ mô với đầy đủ chức năng quản lý nhà nước. Tại Việt Nam, cho đến nay, hệ thống ngân hàng vẫn đóng vai trò cốt lõi trong hệ thống tài chính với tổng quy mô tín dụng của hệ thống ngân hàng chiếm trên 80% tổng vốn cung ứng ra nền kinh tế hàng năm. Do đó, tính ổn định của hệ thống ngân hàng sẽ đóng vai trò quan trọng trong việc đảm bảo ổn định khu vực tài chính, ổn định kinh tế vĩ mô, góp phần thúc đẩy tăng trưởng. Đây là cơ sở để Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Nghị định 156/2013/NĐ-CP trong đó quy định NHNN Việt Nam có nhiệm vụ “ổn định hệ thống tiền tệ, tài chính”, trong đó “đề xuất các biện pháp ngăn ngừa rủi ro có tính hệ thống trong lĩnh vực tiền tệ, tài chính” và “xây dựng chính sách, biện

pháp ứng phó với khủng hoảng, đảm bảo ổn định hệ thống tiền tệ, tài chính”.

Ngoài ra, khung pháp lý còn bao gồm hệ thống các luật giám sát tài chính được vận hành theo khung pháp luật cho hoạt động giám sát. Trong đó, các luật giám sát chuyên ngành nằm trong bộ luật chuyên ngành cần được rà soát lại để đảm bảo sự thống nhất giữa các bộ luật trong hệ thống khung pháp luật giám sát tài chính. Hệ thống này bao gồm: Các luật GSNH: luật các tổ chức tín dụng, các luật giám sát các tổ chức tài chính phi ngân hàng, các luật giám sát các tổ chức đầu tư tài chính; Luật Chứng khoán; Luật Kiểm toán độc lập các công ty cổ phần; Luật Giám sát bảo hiểm; Luật Kinh doanh bảo hiểm; Các luật và quy định liên quan khác.

- Hoàn thiện cơ chế phối hợp giữa các cơ quan: Mục tiêu ổn định tài chính cũng có thể coi là điều kiện để đạt mục tiêu của các chính sách vĩ mô khác (chính sách tiền tệ, chính sách tài khóa, chính sách quản lý nợ công...). Do đó, mục tiêu ổn định tài chính của chính sách an toàn vĩ mô sẽ rất khó đạt được nếu chỉ xuất phát từ phía NHNN. Mỗi tương tác của chính sách an toàn vĩ mô với các chính sách vĩ mô khác đòi hỏi có cơ chế phối hợp hiệu quả và đồng bộ trong nội bộ NHNN cũng như giữa NHNN với các bộ/ngành nhằm mục tiêu ổn định tài chính, xử lý và phòng ngừa rủi ro hệ thống.

- Xây dựng và áp dụng hệ thống chỉ tiêu giám sát an toàn vĩ mô: Hệ thống chỉ tiêu giám sát an toàn vĩ mô được xem là nội dung cốt lõi trong khuôn khổ chính sách an toàn vĩ mô. Việc xây dựng hệ thống chỉ tiêu giám sát an toàn vĩ mô cần đảm bảo các nguyên tắc căn bản sau:

+ Việc thiết kế hệ thống chỉ tiêu phải tính đến quan hệ tương tác, đan xen giữa các mục tiêu giám sát tài chính, đảm bảo cho sự ổn định của hệ thống tài chính, sự an toàn và lành mạnh của các định chế tài chính, bảo vệ người tiêu dùng và hiệu quả của hệ thống tài chính. Giải quyết tốt vấn đề này sẽ đảm bảo cho hệ thống chỉ tiêu giám sát tài chính của Việt Nam xác định được các chỉ tiêu trọng yếu cần ưu tiên cũng như dự báo kịch bản xảy ra, biện pháp ứng phó thích hợp.

+ Thiết kế hệ thống chỉ tiêu cần đảm bảo hình thành cơ sở cho “bước chuyển tiếp” nhằm đạt mục

tiêu của hệ thống giám sát. Đó là đánh giá việc thực hiện các yêu cầu giám sát, cảnh báo sớm rủi ro, khủng hoảng và biện pháp ứng phó thích hợp. Đồng thời, hệ thống chỉ tiêu còn là căn cứ quan trọng cho việc xác định các thông tin, dữ liệu cần có cũng như việc thiết kế, vận hành hệ thống thông tin giám sát tài chính.

+ Hệ thống chỉ tiêu an toàn vĩ mô cần đảm bảo hiệu quả quan hệ chỉ tiêu giám sát cụ thể với chỉ tiêu giám sát chung (nội ngành, liên ngành, vĩ mô). Sự an toàn của hệ thống tài chính có thể bị ảnh hưởng từ một tổ chức tham gia, từ sự yếu kém, không an toàn của hệ thống cũng như sự mất niềm tin của người tiêu dùng do không được bảo vệ. Vì vậy, việc có hệ thống chỉ tiêu tổng thể về giám sát tài chính là rất cần thiết, song việc xác định tương quan giữa các ngành trong việc giám sát, cảnh báo rủi ro... cũng rất cần thiết và khó khăn, phức tạp.

- Xây dựng hệ thống “Giám sát an toàn vĩ mô”, hệ thống này cung cấp tất cả các thông tin cụ thể về một ngân hàng trong hệ thống, từ các thông tin tổng hợp nhất như: bảng cân đối kế toán; báo cáo tài chính... Từ những thông tin về khách hàng đã thu thập được, hệ thống đưa ra những báo cáo về các lĩnh vực khác nhau của một ngân hàng (cho vay, huy động, kinh doanh ngoại tệ...), từ tổng hợp chi tiết, cung cấp cho cơ quan thanh tra, GSNH các góc nhìn khác nhau về ngân hàng đó.

- Xây dựng hệ thống “Cảnh báo sớm khủng hoảng”, đưa ra các cảnh báo về rủi ro đối với một hoặc một nhóm các ngân hàng ngay cả khi thực hiện thanh tra tại chỗ ngân hàng đó. Các thông tin được sử dụng để phân tích và đưa ra các cảnh báo sớm chính là các thông tin, chỉ tiêu vĩ mô thu thập từ các ngân hàng, cũng như các thông tin chi tiết về khách hàng của ngân hàng.

- Xây dựng hệ thống “Giám sát, xếp hạng ngân hàng theo chuẩn CAMELS”, thực hiện và tiến hành đánh giá xếp hạng ngân hàng theo sáu thành phần: Capital adequacy, Assets quality, Management, Earnings, Liquidity, Sensibility to market risk.

- Tiếp tục hoàn thiện mô hình tổ chức, thanh tra, GSNH theo hướng nâng cao tính tập trung, thống nhất từ Trung ương đến địa phương và tăng cường phối hợp với các cơ quan quản lý, giám sát

có liên quan ở trong nước và quốc tế. Phát triển hệ thống thanh tra, GSNH hữu hiệu có cơ cấu tổ chức hợp lý và có đủ năng lực, nguồn lực để đảm bảo an toàn hệ thống các ngân hàng.

- Tăng cường số lượng và chất lượng cán bộ thanh tra, GSNH. Đây là yếu tố then chốt quyết

định chất lượng, hiệu quả thanh tra, giám sát và tiến trình đổi mới công tác quản lý, GSNH theo thông lệ, chuẩn mực quốc tế. Tạo dựng và phát triển được đội ngũ cán bộ thanh tra, GSNH có năng lực, trình độ chuyên môn cao đáp ứng yêu cầu phát triển của đất nước./.

Tài liệu tham khảo

[1]. Abrams, R. K. & Taylor, M. (2001), “Assessing the case for unified sector supervision”, *Risk Management and Insurance International Conference*.

[2]. Trần Kim Chung (2013), “Hệ thống giám sát tài chính: Từ lý luận đến thực tiễn”, *Tạp chí Tài chính*, số 10, tr. 48-54.

[3]. Huỳnh Thế Du (2005), “Hệ thống tài chính Việt Nam”, *Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright*.

[4]. Đại học Kinh tế Quốc dân (2015), Hội thảo *An ninh tài chính trong hội nhập kinh tế quốc tế*, tháng 7/2015.

[5]. NHNN (1999), Quyết định số 398/1999/QĐ-NHNN ngày 9/11/1999 của NHNN về việc ban hành *Quy chế giám sát từ xa đối với các tổ chức tín dụng hoạt động tại Việt Nam*.

[6]. NHNN (2008), Quyết định số 06/2008/QĐ-NHNN ngày 12/3/2008 của NHNN về việc xếp loại *NHTM cổ phần*.

[7]. NHNN (2009), Quyết định số 83/2009/QĐ/TTg về việc quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của cơ quan thanh tra, GSNH.

[8]. NHNN (2009), *Sổ tay thanh tra trên cơ sở rủi ro, cơ quan thanh tra, GSNH*.

[9]. Thủ tướng Chính phủ (2009), Quyết định số 79/2009/QĐ-TTg ban hành quy chế tổ chức và hoạt động của ủy ban giám sát tài chính quốc gia, ban hành ngày 18/5/2009.

[10]. Võ Trí Thành, Lê Xuân Sang, Đinh Hiền Minh, Nguyễn Anh Dương và Đinh Trọng Thắng (2013), *Các chỉ tiêu giám sát tài chính*, Ủy ban Kinh tế của Quốc hội - UNDP Việt Nam, NXB Tri thức Trẻ, Hà Nội.

[11]. Ủy ban Kinh tế Quốc hội và UNDP tại Việt Nam (2013), *Giám sát hệ thống tài chính: Chỉ tiêu và mô hình định lượng*, NXB Tri thức.

ACTUAL ACTIVITIES OF MONITORING BANKS IN VIETNAM

Summary

In the current context of globalization and finance-economic liberalization at a fast, powerful pace, finance-banking security is a vital issue for every nation. For finance-banking security, the task of bank-monitoring is indispensable. The paper presents bank-monitoring; risks of the bank system; and finance-monitoring model in Vietnam. Thereby, it comes up with a number of difficulties and challenges; then putting forward proposals to perfect bank-monitoring activities in Vietnam.

Keywords: finance-banking, bank-monitoring, Vietnam.

Ngày nhận bài: 14/9/2015; Ngày nhận lại: 1/2/2016; Ngày duyệt đăng: 22/2/2016.