

VỀ SỰ THAM GIA XÂY DỰNG CHÍNH SÁCH, PHÁP LUẬT TRONG LĨNH VỰC NGÂN HÀNG CỦA HIỆP HỘI NGÂN HÀNG VIỆT NAM

*Lâm Thị Minh Hạnh**

Trong khối các đoàn thể nhân dân, các hội nghề nghiệp với tính chất là một thành tố của đoàn thể nhân dân có vai trò quan trọng trong việc vừa nói lên tiếng nói của hội viên, bảo vệ quyền lợi cho các hội viên, vừa đóng góp chung vào hoạt động xây dựng và thực hiện đường lối, chính sách và pháp luật. Các hiệp hội là tổ chức tự nguyện của công dân, tổ chức Việt Nam cùng ngành nghề, có chung mục đích tập hợp, đoàn kết hội viên, hoạt động thường xuyên, không vụ lợi nhằm bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của hội viên; hỗ trợ nhau hoạt động có hiệu quả, góp phần vào việc phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Về phạm vi tổ chức và hoạt động, một tổ chức xã hội - nghề nghiệp có thể có tính liên kết rộng lớn (như Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam đại diện cho các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế và các hiệp hội kinh doanh ở Việt Nam hay Hội Luật gia Việt Nam là một tổ chức mang tính chính trị - xã hội - nghề nghiệp của những người hoạt động trong lĩnh vực pháp luật) hoặc hoạt động trong một phạm vi lĩnh vực, ngành nghề hẹp hơn (như Hiệp hội Ngân hàng Việt Nam, Hiệp hội Da - Giày Việt Nam, Hiệp hội Dệt - May Việt Nam, Hiệp hội Xuất khẩu Thủy sản...), ngoài ý nghĩa bảo vệ quyền và lợi ích của hội viên còn có sự đóng góp chung vào quá trình xây dựng đường lối, chính sách, pháp luật về kinh tế - xã hội của cả nước. Trong bài viết này chúng tôi đề cập việc tham gia xây dựng chính sách, pháp luật của Hiệp hội Ngân hàng Việt Nam với tư cách là tổ chức nghề nghiệp của các tổ chức tín dụng ở Việt Nam.

1. CƠ SỞ PHÁP LÝ VÀ CƠ SỞ THỰC TIỄN CỦA SỰ THAM GIA XÂY DỰNG CHÍNH SÁCH, PHÁP LUẬT CỦA HIỆP HỘI NGÂN HÀNG VIỆT NAM

1.1 Cơ sở pháp lý

Điều 9 Hiến pháp 1992 quy định: “Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là tổ chức liên minh chính trị, liên hiệp tự nguyện của tổ chức chính trị, các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội và các cá nhân tiêu biểu ... phát huy truyền thống đoàn kết toàn dân, tăng cường sự nhất trí về chính trị và tinh thần trong nhân dân, tham gia xây dựng và củng cố chính quyền nhân dân, cùng Nhà nước chăm lo và bảo vệ lợi ích chính đáng của nhân dân, động viên nhân dân thực hiện quyền làm chủ, nghiêm chỉnh thi hành Hiến pháp và pháp luật, giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước”. Đảng Cộng sản Việt Nam đã xác định rõ tầm quan trọng của các hội nghề nghiệp với tính chất là một bộ phận cấu thành của các đoàn thể nhân dân: “Các đoàn thể nhân dân tùy theo tính chất, tôn chỉ và mục đích đã xác định, vừa vận động đoàn viên, hội viên giúp nhau chăm lo, bảo vệ các lợi ích thiết thực; vừa giáo dục nâng cao trình độ mọi mặt cho đoàn viên, hội viên; vừa tham gia quản lý nhà nước, quản lý xã hội. Đảng tôn trọng tính tự chủ, ủng hộ mọi hoạt động tích cực, sáng tạo và chân thành lắng nghe ý kiến đóng góp của Mặt trận và các đoàn thể. Nhà nước hỗ trợ tạo điều kiện cho Mặt trận và các đoàn thể nhân dân hoạt động có hiệu quả”¹.

* Thạc sĩ Luật học, Vụ Pháp chế, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam

¹ Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên Chủ nghĩa xã hội, NXB Sự thật, Hà Nội - 1991, tr. 20.

Một trong những nội dung cơ bản của việc tham gia quản lý nhà nước, quản lý xã hội từ phía các đoàn thể nhân dân là sự tham gia của họ vào quá trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật. “Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên, các tổ chức xã hội khác, tổ chức kinh tế có quyền tham gia góp ý kiến xây dựng văn bản quy phạm pháp luật. Ý kiến tham gia về dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật phải được nghiên cứu để tiếp thu chỉnh lý dự án, dự thảo văn bản”². Xuất phát từ quy định có tính nguyên tắc này, các hiệp hội có quyền “tham gia ý kiến vào các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến nội dung hoạt động của hội theo quy định của pháp luật. Kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với các vấn đề liên quan đến sự phát triển hội và lĩnh vực hội hoạt động”³.

Bên cạnh những quy định chung đó, Điều lệ Hiệp hội Ngân hàng Việt Nam quy định: Hiệp hội Ngân hàng tham gia xây dựng và hoàn thiện các văn bản pháp luật liên quan đến ngân hàng, phản ánh nguyện vọng, đề xuất của hội viên và kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với các vấn đề có liên quan đến sự phát triển hoạt động ngân hàng, quyền và lợi ích hợp pháp của hội viên. Phối hợp với tổ chức, cơ quan có liên quan nhằm thực hiện tốt nhiệm vụ của Hiệp hội⁴. Quy chế ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Ngân hàng Nhà nước ban hành kèm theo Quyết định số 180/2005/QĐ-NHNN ngày 21/02/2005 của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước cũng ghi nhận sự tham gia của Hiệp hội Ngân hàng vào quá trình soạn thảo, đóng góp ý kiến đối

với các dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật trong ngành ngân hàng.

1.2. Cơ sở thực tiễn

Hiệp hội Ngân hàng Việt Nam là tổ chức nghề nghiệp tự nguyện của các tổ chức tín dụng Việt Nam; hoạt động theo nguyên tắc tự nguyện, tự quản, tự chịu trách nhiệm về mọi mặt; tập hợp, động viên các hội viên hợp tác, hỗ trợ nhau trong hoạt động kinh doanh; đại diện, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của hội viên; làm cầu nối giữa các hội viên với các cơ quan nhà nước; nhằm ổn định và phát triển lành mạnh, hiệu quả, an toàn hệ thống các tổ chức tín dụng Việt Nam, qua đó góp phần thực thi chính sách tiền tệ, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội. Với tính chất là một tổ chức nghề nghiệp, Hiệp hội Ngân hàng Việt Nam tạo điều kiện cho các tổ chức hội viên hợp tác, trao đổi, vừa cạnh tranh lành mạnh, vừa hỗ trợ giúp đỡ nhau cùng phát triển trong một “sân chơi chung”. Chính tại sân chơi này, các tổ chức tín dụng có thể tạo nên được tiếng nói chung có trọng lượng và phản ánh các kiến nghị với các cơ quan quản lý nhà nước, cụ thể là với Ngân hàng Nhà nước trong việc xây dựng chính sách, pháp luật. Như vậy, ngoài vai trò của từng hội viên trong việc xây dựng chính sách, tiếng nói của một tổ chức tập hợp như Hiệp hội Ngân hàng là điều kiện tạo nên sức mạnh tổng hợp hàm chứa nhiều giá trị. Một trong những giá trị đó là sự thể hiện ý chí, nguyện vọng của các tổ chức tín dụng tại Việt Nam, là sự tác động đến những nhà làm chính sách tiền tệ để họ có sự xem xét để điều chỉnh một cách thích hợp. Quá trình xây dựng pháp luật là quá trình điển hình hóa, mô hình hóa các quan hệ cụ thể thành những quy phạm chung để rồi lại đưa những quy phạm mang tính phổ biến, điển hình đó áp dụng đối với những quan hệ cụ thể trong thực tế. Trong hoạt động xây dựng và thực hiện chính sách, pháp luật, Hiệp hội Ngân hàng vừa là nhân tố đề xuất ý tưởng, vừa là nhân tố kiểm chứng. Nói cách khác, qua “cầu nối” Hiệp hội Ngân hàng, Ngân hàng Nhà nước biết được chính sách, pháp luật về ngân hàng

² Theo khoản 1 Điều 2 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2002.

³ Theo khoản 7 Điều 22 Nghị định số 88/2003/NĐ-CP của Chính phủ ngày 30/7/2003 quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội.

⁴ Theo khoản 6 Điều 4 Điều lệ Hiệp hội Ngân hàng Việt Nam được phê duyệt theo Quyết định số 43/2003/QĐ-BNV của Bộ trưởng Bộ Nội vụ ngày 01/8/2003.

được tiếp nhận như thế nào, được thực hiện đến đâu, cần phải bổ sung, sửa chữa vấn đề gì và phát huy, kế thừa nội dung gì; đồng thời, các tổ chức hội viên cũng thấy được quyền, lợi ích của mình qua Hiệp hội Ngân hàng thông qua việc đề xuất kiến nghị sửa đổi, bổ sung chính sách, pháp luật hoặc cơ chế thực hiện chính sách, pháp luật... Điều này trở nên ngày càng quan trọng trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế. Khi mà khung khổ pháp luật về ngân hàng còn chưa hoàn thiện thì một Hiệp hội Ngân hàng vững mạnh phát huy trí tuệ tập thể trong việc xây dựng chính sách, pháp luật về ngân hàng là điều vô cùng cần thiết.

2. HOẠT ĐỘNG CỦA HIỆP HỘI NGÂN HÀNG

Hiệp hội Ngân hàng là một tổ chức nghề nghiệp được thành lập vào loại sớm ở nước ta. Qua hơn 10 năm thành lập và hoạt động⁵, sự phát triển của hệ thống ngân hàng Việt Nam nói chung và Hiệp hội Ngân hàng nói riêng gắn liền với giai đoạn lịch sử từ cơ chế kế hoạch hóa tập trung sang cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Cho đến nay, với 40 hội viên chính thức gồm 5 ngân hàng thương mại nhà nước, 31 ngân hàng thương mại cổ phần và 4 công ty tài chính, hoạt động của Hiệp hội Ngân hàng và các thành viên cho thấy sự khởi sắc với mức tăng trưởng khá ổn định và lành mạnh. Cùng với những kết quả và đóng góp nói chung đối với nền kinh tế, một trong những kết quả và đóng góp theo chức năng của Hiệp hội Ngân hàng trong thời gian qua là tham gia xây dựng chính sách, pháp luật về ngân hàng.

Nếu hiểu xây dựng chính sách chỉ là hoạt động soạn thảo và ban hành văn bản thì đây là cách hiểu máy móc và thiếu chính xác. Xây dựng chính sách cần được hiểu là một quá trình, từ việc đánh giá nhu cầu, khảo sát thực tiễn, ban hành quy phạm và tổ chức thực hiện. Bên cạnh việc xem xét trên cơ sở

chức năng, sự tham gia xây dựng chính sách, pháp luật về ngân hàng của Hiệp hội Ngân hàng được đánh giá theo cách hiểu này.

2. 1 Tham gia trực tiếp

Ngoài việc tham gia ý kiến đối với các đạo luật quan trọng về kinh tế như Luật Thương mại, Luật Ngân sách nhà nước, Luật Doanh nghiệp, Luật Doanh nghiệp nhà nước, Luật Khuyến khích đầu tư trong nước, Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam, Luật Sản phẩm, Luật Hợp tác xã... Hiệp hội Ngân hàng với tư cách là thành viên Ban soạn thảo dự án 2 Luật Ngân hàng (Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam và Luật Các tổ chức tín dụng Việt Nam năm 1997), cũng như dự án Luật sửa đổi, bổ sung 2 Luật Ngân hàng (Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam năm 2003 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Các tổ chức tín dụng năm 2004) đã tổ chức thu thập ý kiến của hội viên và dành nhiều thời gian tham gia các phiên họp của Ban soạn thảo, đóng góp tích cực vào nội dung của dự án. Chủ động trong việc tham gia ý kiến, Hiệp hội Ngân hàng đã tổ chức các buổi hội thảo nhằm trưng cầu các ý kiến đóng góp từ phía các hội viên, các chuyên gia, các nhà khoa học am hiểu các vấn đề về tiền tệ và hoạt động ngân hàng.

Một số cán bộ của cơ quan thường trực Hiệp hội Ngân hàng được mời làm thành viên của nhóm chuyên viên tư vấn của Ủy ban Kinh tế và Ngân sách của Quốc hội trong việc thẩm định các dự án luật. Thông qua đó, ý kiến của các hội viên của Hiệp hội Ngân hàng đã được phản ánh trực tiếp, kịp thời với Quốc hội.

Hiệp hội Ngân hàng dành nhiều thời gian nghiên cứu, tham gia ý kiến vào các văn bản về pháp luật liên quan đến hoạt động ngân hàng, phấn đấu tạo lập môi trường pháp lý để được cạnh tranh bình đẳng, lành mạnh, nâng cao vai trò tự chủ tài chính, giữ vững an toàn hệ thống ngân hàng. Ví dụ: Hiệp hội Ngân hàng đã tư vấn giúp đỡ các ngân hàng trong quá trình hợp nhất, sáp nhập. Ngân

⁵ Hiệp hội Ngân hàng thành lập theo Quyết định số 247/TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 14/5/1994.

hàng Nhà nước đã tạo điều kiện cho Hiệp hội Ngân hàng được tham dự các phiên họp của Ban lãnh đạo để nắm bắt được chủ trương, chính sách chỉ đạo của Thống đốc và có cơ hội tham gia ý kiến vào các dự thảo văn bản dưới luật trước khi Thống đốc ký ban hành hoặc trình cơ quan có thẩm quyền.

Hiệp hội Ngân hàng thu thập ý kiến và đại diện các hội viên kiến nghị lên các cơ quan nhà nước có thẩm quyền để tháo gỡ khó khăn, vướng mắc và đã thu được nhiều kết quả. Ngân hàng Nhà nước là cơ quan quản lý ngành đã khẩn trương xem xét điều chỉnh nhiều vấn đề thuộc thẩm quyền. Những vấn đề thuộc thẩm quyền của cơ quan khác, Ngân hàng Nhà nước cũng tích cực đề nghị và phối hợp xử lý. Nhờ đó, nhiều kiến nghị của Hiệp hội Ngân hàng đã được giải quyết (như: về truy thu thuế đối với các khoản lãi tiền gửi đã đến hạn phải trích chờ thanh toán; về xóa bỏ thuế thu nhập qua kênh kiều hối; về xóa bỏ việc khống chế mức chênh lệch giữa lãi suất huy động và cho vay; về hạ mức thu sử dụng vốn ngân sách nhà nước đối với các tổ chức tín dụng; về xóa bỏ thu thuế giá trị gia tăng đối với việc bán tài sản bảo đảm để thu hồi nợ của các tổ chức tín dụng...).

Hiệp hội Ngân hàng chủ động đề xuất chính sách thông qua các cuộc tiếp xúc, diễn đàn. Một số hoạt động phản ánh tính chủ động này như đại diện lãnh đạo của các ngân hàng hội viên Hiệp hội Ngân hàng tham dự các cuộc họp của Đoàn đại biểu Quốc hội Thành phố Hồ Chí Minh với các ngân hàng trên địa bàn để phản ánh, kiến nghị về những khó khăn, vướng mắc của các ngân hàng tại Thành phố; đại diện của Hiệp hội Ngân hàng tham dự và báo cáo với Thủ tướng Chính phủ tại Hội nghị Thủ tướng Chính phủ gặp các doanh nghiệp về những khó khăn và giải pháp tháo gỡ khó khăn trong hoạt động ngân hàng... Hiệp hội Ngân hàng còn phối hợp với các cơ quan nhà nước có liên quan tổ chức nhiều cuộc hội thảo về các chủ đề quan trọng liên quan đến cơ chế chính sách cũng

như việc thi hành luật pháp liên quan đến hoạt động ngân hàng như diễn đàn về giải pháp tháo gỡ những khó khăn, vướng mắc trong đăng ký giao dịch bảo đảm và tài sản bảo đảm tiền vay, diễn đàn về giải pháp khắc phục vấn đề hình sự hóa và phi hình sự hóa liên quan đến hoạt động ngân hàng... Gần đây, những kiến nghị của các hội viên Hiệp hội Ngân hàng về những vướng mắc liên quan đến Luật Đất đai đã được Bộ Tài nguyên và Môi trường điều chỉnh tại Nghị định mới hướng dẫn thi hành Luật Đất đai. Bộ Tư pháp cũng đã tiếp thu các ý kiến đóng góp của Hiệp hội Ngân hàng trong quá trình dự thảo Thông tư liên tịch về thủ tục đăng ký, thế chấp quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất v.v.

2.2 Tham gia gián tiếp

Hiệp hội Ngân hàng chú ý tới việc quán triệt cho các hội viên triển khai thực hiện tốt chủ trương, chính sách và các cơ chế nghiệp vụ của các cơ quan nhà nước, thông qua việc tổ chức các khóa tập huấn về những quy định mới, những khóa bồi dưỡng kiến thức pháp luật và nghiệp vụ cho cán bộ nhân viên của các hội viên như tập huấn về Hệ thống tài khoản kế toán mới của các tổ chức tín dụng, về công tác tín dụng, bồi dưỡng kiến thức pháp luật liên quan đến hoạt động ngân hàng; hỗ trợ, tư vấn pháp lý cho một số ngân hàng hội viên trong việc xử lý các tranh chấp, tồn tại có liên quan đến hoạt động tín dụng, xử lý nợ quá hạn...

Thực hiện công tác tuyên truyền, trao đổi thông tin, phổ biến kiến thức, kinh nghiệm, hoạt động kinh doanh ngân hàng cho các hội viên, quảng bá, giới thiệu hoạt động của các ngân hàng trên thị trường tài chính - tiền tệ trong và ngoài nước, giúp khách hàng tiếp cận với sản phẩm dịch vụ ngân hàng. Ghi dấu ấn trong hoạt động này là Tạp chí Thị trường Tài chính - Tiền tệ, một ấn phẩm thường kỳ của Hiệp hội Ngân hàng đã trở thành địa chỉ tin cậy để các hội viên của Hiệp hội có tiếng nói, phản ánh, đề xuất, giải quyết những khó khăn, vướng mắc

trong hoạt động ngân hàng với các cơ quan chức năng cũng như giới thiệu hoạt động của các ngân hàng với công chúng.

Hiệp hội Ngân hàng tăng cường liên kết, hợp tác giữa các ngân hàng trên nhiều mặt để đẩy mạnh hiện đại hóa hoạt động ngân hàng và hệ thống thanh toán, phát triển các sản phẩm, tiện ích mới. Bên cạnh đó là hoạt động mở rộng quan hệ quốc tế thông qua các quan hệ hợp tác với Hiệp hội Ngân hàng các nước ASEAN, một số Hiệp hội Ngân hàng châu Á (Trung Quốc, Hàn Quốc, Đài Loan ...), châu Âu (Đức, Pháp...). Ngoài ý nghĩa trang bị nghiệp vụ hiện đại và phục vụ nhu cầu hội nhập quốc tế, các hoạt động này cũng đặt ra yêu cầu về mặt quản lý, xây dựng chính sách và điều chỉnh pháp luật đối với các quan hệ mới.

*

* *

Rõ ràng là với vai trò là cầu nối giữa các hội viên với Ngân hàng Nhà nước và các cơ quan nhà nước có thẩm quyền khác một cách chủ động, hoạt động của Hiệp hội Ngân hàng đã trở thành một trong những kênh rất quan trọng hỗ trợ một cách sắc bén cho việc xây dựng chính sách, pháp luật về ngân hàng. Bản thân mỗi một hoạt động của Hiệp hội Ngân hàng đã nói lên giá trị trực tiếp hay gián tiếp đối với quá trình xây dựng chính sách. Hoạt động của Hiệp hội Ngân hàng vừa mang dấu ấn của quá trình nghiên cứu, đánh giá và kiến nghị, vừa có giá trị kiểm chứng thực tiễn. Điều này làm cho sự tham gia xây dựng chính sách pháp luật của Hiệp hội vừa có tính cụ thể vừa có giá trị tổng hợp và khái quát cao. Từ đó, vấn đề đặt ra đối với việc điều chỉnh những quan hệ mới hay sửa

đổi, bổ sung, thay thế các quy phạm đã có, có thể tiến hành trong một thời gian ngắn và có thể áp dụng ngay, có tính khả thi cao.

Mặc dù vậy, thực tiễn hoạt động hơn 10 năm của Hiệp hội Ngân hàng trong việc góp phần xây dựng chính sách pháp luật về ngân hàng còn bộc lộ những mặt hạn chế sau:

- Về mục tiêu, Hiệp hội Ngân hàng được xây dựng là “mái nhà chung” của các hội viên, “là tổ chức nghề nghiệp tự nguyện của các tổ chức tín dụng Việt Nam”⁶. Tuy nhiên, cho đến nay trong số 40 thành viên của Hiệp hội còn thiếu vắng mặt một số loại hình tổ chức tín dụng thực tế đang hoạt động tại Việt Nam, đặc biệt là các tổ chức tín dụng có vốn đầu tư nước ngoài. Điều này không chỉ dẫn đến sự không đầy đủ về mặt tổ chức và hoạt động mà còn làm cho những kết quả phản ánh các đường lối, chính sách trên thực tiễn không hoàn chỉnh.

- Cơ chế thực hiện quyền và nghĩa vụ của Hiệp hội Ngân hàng với tư cách là một tổ chức nghề nghiệp và cơ quan quản lý nhà nước trong việc xây dựng chính sách chưa được đảm bảo một cách chặt chẽ. Hiệp hội Ngân hàng có quyền tham gia ý kiến xây dựng pháp luật nhưng việc tiếp thu ý kiến tham gia đến đâu, trách nhiệm của cơ quan có thẩm quyền trong việc tiếp thu như thế nào chưa được quy định.

- Hiệp hội Ngân hàng Việt Nam chưa phát huy được vai trò tư vấn, phản biện và giám sát xã hội đối với các chính sách, pháp luật trong lĩnh vực ngân hàng.

⁶ Theo Điều 1 Điều lệ Hiệp hội Ngân hàng