

## HAI MƯƠI NĂM PHÁP LUẬT NGÂN HÀNG VIỆT NAM: THÀNH TỰU VÀ NHỮNG THÁCH THỨC

Nguyễn Thị Ánh Vân\*

Thực hiện chủ trương đổi mới đề ra trong Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI của Đảng Cộng sản Việt Nam (1986), các nhà làm luật Việt Nam đã trải qua với bài toán hóc búa về đổi mới mô hình tổ chức và hoạt động của hệ thống ngân hàng Việt Nam nhằm góp phần kiểm chế, tiến tới đẩy lùi nạn lạm phát diễn ra từ sau ngày thống nhất đất nước. Trong vòng 5 năm sau khi Đại hội Đảng VI kết thúc, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã liên tiếp ban hành các văn bản pháp luật để bổ sung, sửa đổi và thậm chí thay thế nhau, nhằm đạt được mục tiêu nói trên. Tới cuối thập kỷ thứ 9 của thế kỷ XX, có thể thấy hoạt động của hệ thống ngân hàng Việt Nam đã đi vào ổn định và đã đạt được những thành tựu nhất định, đồng thời số lượng các ngân hàng cũng đã lớn mạnh dần. Nếu như cho tới năm 1990, Việt Nam mới chỉ có 4 ngân hàng quốc doanh thì nay Việt Nam đã có tới 6 ngân hàng quốc doanh, 37 ngân hàng cổ phần, 5 ngân hàng liên doanh, 31 chi nhánh ngân hàng nước ngoài và 45 văn phòng đại diện của các ngân hàng nước ngoài<sup>1</sup>. Bài viết này xin đưa ra một vài bình luận về chặng đường phát triển 20 năm của pháp luật ngân hàng Việt Nam và những vấn đề cần tiếp tục hoàn thiện trong thời gian tới.

### 1. Hệ thống ngân hàng một cấp và những trải qua của các nhà làm luật

Từ sau giải phóng miền Nam cho tới năm 1986 cả nước đã chứng kiến nền kinh tế Việt Nam gồng mình trước khủng hoảng. Hệ thống ngân hàng Việt Nam, một thành tố quan trọng của nền kinh tế cũng phải đương

đầu với thách thức của nạn lạm phát phi mã, làm sức mua của đồng tiền giảm sút nghiêm trọng. Đối phó với tình trạng đó, Chính phủ đã thực hiện những bước đi cần thiết để đưa nền kinh tế nhanh chóng thoát khỏi vòng cương tỏa của lạm phát bằng các cuộc đổi tiền, bằng việc củng cố và mở rộng mạng lưới thu, trả tiền gửi tiết kiệm ở các tỉnh thành phố để đáp ứng nhu cầu vốn, phục vụ đắc lực cho phân phối lưu thông... Bất chấp những nỗ lực của Chính phủ, dường như nạn lạm phát vẫn không hề suy giảm, và đến năm 1986, tỷ lệ lạm phát đã lên tới 774,7%.<sup>2</sup> Trước tình thế đó, Chính phủ đã ban hành *Quyết định số 218-CT* ngày 3 tháng 7 năm 1987 để ra đề án thí điểm chuyển hoạt động của ngân hàng sang kinh doanh XHCN. Hệ thống ngân hàng Việt Nam, cho tới lúc này, vẫn là hệ thống ngân hàng một cấp, kiểu tổ chức hệ thống ngân hàng phổ biến ở các nước XHCN. Trong hệ thống ngân hàng đó, không có sự bóc tách giữa chức năng quản lý nhà nước về tiền tệ, tín dụng và ngân hàng với chức năng kinh doanh tiền tệ, tín dụng: Ngân hàng Nhà nước (NHNN) với tư cách ngân hàng trung ương, vừa quản lý tiền tệ lại vừa kinh doanh; các ngân hàng chuyên doanh hoạt động như những chi nhánh đặc biệt, những cánh tay vươn dài của NHNN. Thực trạng đó đã làm cho NHNN không hẳn là cơ quan quản lý mà cũng không hẳn là đơn vị kinh doanh. Bởi vậy, có thể nói môi trường pháp lý thích hợp để thực sự đổi mới hoạt động của hệ thống ngân hàng cho tới lúc đó vẫn chưa hình thành. Tuy nhiên *Quyết định 218-CT* vẫn có thể coi là bước đột phá, khởi đầu cho công cuộc đổi mới hệ thống ngân hàng sau này, từ hệ thống ngân hàng một cấp sang hệ thống ngân hàng hai cấp.

\* TS Luật học, Trung tâm Luật So sánh, Đại học Luật Hà Nội

<sup>1</sup> Xem website của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (<http://www.sbv.gov.vn/home/hethongTCTD.asp>); trang "Hệ thống các tổ chức tín dụng".

<sup>2</sup> Xem "Vietnam Index", <http://www.oefre.unibe.ch/law>.

Bằng chứng là *Quyết định 218-CT* đã đưa ra đề án tổ chức lại NHNN để thực hiện chức năng phát hành tiền và quản lý nhà nước về tiền tệ, tín dụng và ngân hàng; đồng thời chuyển hẳn các ngân hàng chuyên nghiệp sang hạch toán kinh tế và kinh doanh XHCN<sup>3</sup>.

Chưa đầy một năm sau đó, ngày 26 tháng 3 năm 1988 Hội đồng Bộ trưởng đã ban hành *Nghị định số 53-HĐBT* về "Tổ chức bộ máy NHNN Việt Nam". Đây có thể coi là một nỗ lực tiếp theo của các nhà soạn thảo nhằm thiết kế mô hình tổ chức cụ thể cho hệ thống ngân hàng, cũng như xác định chức năng và nhiệm vụ của NHNN trong hệ thống ngân hàng hai cấp. Tuy nhiên nội dung của *Nghị định số 53-HĐBT* cho thấy các nhà soạn thảo quá cẩn trọng trước một mô hình hệ thống ngân hàng hai cấp mới lạ, du nhập từ các nước có nền kinh tế thị trường, vì vậy chỉ dám tiếp thu một cách có chọn lọc mô hình này. Và cũng vì vậy hệ thống ngân hàng, theo *Nghị định số 53-HĐBT*, mặc dù được gọi là hai cấp với sự phân giao chức năng quản lý và kinh doanh cho từng cấp trong hệ thống nhưng các ngân hàng chuyên doanh vẫn được coi là bộ phận cấu thành của NHNN. Điều 1 của *Nghị định 53-HĐBT* qui định: "*NHNN Việt Nam là cơ quan của Hội đồng Bộ trưởng được tổ chức thành hệ thống thống nhất trong cả nước, gồm hai cấp là NHNN và các Ngân hàng chuyên doanh trực thuộc*". Điều 2 và Điều 3 của *Nghị định* lần lượt giao trách nhiệm quản lý Nhà nước về tiền tệ, tín dụng và ngân hàng cho NHNN, và trách nhiệm kinh doanh cho các ngân hàng chuyên doanh.

Theo kinh nghiệm của các nước có nền kinh tế thị trường, trong hệ thống ngân hàng hai cấp: (1) ngân hàng trung ương<sup>4</sup> là ngân

hàng cấp một, là cơ quan quản lý nhà nước về tiền tệ và hoạt động ngân hàng, độc quyền phát hành tiền, là ngân hàng của các ngân hàng và là ngân hàng của Chính phủ; (2) các ngân hàng chuyên doanh là ngân hàng cấp hai, không phải là những bộ phận cấu thành của ngân hàng trung ương mà là những pháp nhân độc lập (thường được thành lập dưới hình thức công ty cổ phần), thực hiện chức năng kinh doanh tiền tệ và các dịch vụ ngân hàng.

Như vậy, do sự quá thận trọng của các nhà lập pháp, dự định chuyển hệ thống ngân hàng Việt Nam thành hệ thống ngân hàng hai cấp theo *Nghị định số 53-HĐBT* đã không thành.

Gần hai năm sau đó, các nhà lập pháp đã tỏ ra mạnh dạn hơn khi ban hành *Nghị định số 138-HĐBT* ngày 8 tháng 5 năm 1990 qui định về "Chức năng, nhiệm vụ và tổ chức bộ máy NHNN Việt Nam", thay thế *Nghị định số 53-HĐBT*. *Nghị định số 138-HĐBT* mặc dù được ban hành thế chỗ cho *Nghị định số 53-HĐBT* nhưng đúng như tên gọi của mình, *Nghị định* này chỉ qui định về ba vấn đề: (1) chức năng (Điều 1); (2) nhiệm vụ (Điều 2); và (3) tổ chức bộ máy của NHNN (Điều 3 và 4); không có điều khoản nào qui định về các ngân hàng chuyên doanh. Tuy nhiên cũng chính vì thế, trong vòng 5 tháng kể từ khi *Nghị định số 138-HĐBT* có hiệu lực và thay thế *Nghị định số 53-HĐBT* (từ 8/5/1990) cho tới khi *Pháp lệnh Ngân hàng, hợp tác xã tín dụng và công ty tài chính* có hiệu lực (từ 1/10/1990), dường như các ngân hàng chuyên doanh hoạt động ngoài vòng kiểm soát của pháp luật.

## 2. Hệ thống ngân hàng hai cấp: bước đột phá trong tư duy của các nhà làm luật

Quốc) "Bank of Japan" (Ngân hàng Nhật Bản); "Bank of China" (Ngân hàng Trung Quốc). Tuy nhiên ở Mỹ, tổ chức thực hiện vai trò và chức năng của ngân hàng trung ương lại không phải là "Bank of America" (đây là tên một ngân hàng thương mại của Mỹ) mà lại là "Federal Reserve System" (Hệ thống dự trữ Liên bang); ở Úc, ngân hàng trung ương được gọi là "Reserve Bank".

<sup>3</sup> Xem Mục II, Điểm 1 và 2, Đề án "Chuyển hẳn Hệ thống Ngân hàng sang hạch toán kinh tế và kinh doanh XHCN" ban hành kèm theo *Quyết định 218/CT* ngày 3 tháng 7 năm 1987.

<sup>4</sup> Ngân hàng trung ương của mỗi nước thường đứng tên Quốc gia trừ một số trường hợp ngoại lệ như ở Mỹ và Úc. Ví dụ: "Bank of England" (Ngân hàng Anh

Có thể nói hệ thống ngân hàng hai cấp chỉ thực sự ra đời ở Việt Nam từ ngày 1/10/1990, khi hai pháp lệnh về ngân hàng có hiệu lực (*Pháp lệnh NHNN Việt Nam và Pháp lệnh Ngân hàng, hợp tác xã tín dụng và công ty tài chính* ngày 23 tháng 5 năm 1990). Việc ban hành hai pháp lệnh về ngân hàng đã đánh dấu một bước ngoặt quan trọng trong tiến trình phát triển của hệ thống pháp luật ngân hàng; đã đổi mới căn bản và toàn diện về mặt tổ chức và hoạt động của hệ thống ngân hàng Việt Nam. Việc thông qua hai văn bản pháp qui, qui định riêng về NHNN và về các tổ chức tín dụng cho thấy, đến thời điểm đó các nhà làm luật đã hiểu đúng về cơ cấu của hệ thống ngân hàng hai cấp, cũng như nhận thức được sự cần thiết phải bóc tách vị trí, vai trò và chức năng của mỗi cấp trong kiểu hệ thống ngân hàng này.

*Pháp lệnh NHNN Việt Nam* đã khẳng định vị trí của NHNN là cơ quan của Hội đồng Bộ trưởng, có chức năng quản lý Nhà nước về tiền tệ, tín dụng và ngân hàng (Điều 1); đã phân biệt chức năng quản lý tiền tệ của NHNN với chức năng quản lý tài chính công của Bộ Tài chính (Mục 1). Đây là qui định có ý nghĩa quan trọng nhằm chấm dứt tình trạng phát hành để cho vay, bù đắp thâm hụt ngân sách vẫn thường thấy trong những năm trước đó.

Về phương thức quản lý của NHNN đối với các ngân hàng chuyên doanh cũng đã có sự thay đổi cơ bản. Trước đây, do các ngân hàng chuyên doanh được coi là bộ phận cấu thành của NHNN nên trong quá trình thực hiện chức năng quản lý Nhà nước đối với các ngân hàng chuyên doanh, NHNN thường can thiệp quá sâu, chỉ đạo trực tiếp và kiểm soát hoạt động của các ngân hàng chuyên doanh, bằng cách thành lập hệ thống phòng đại diện của NHNN cạnh các ngân hàng chuyên doanh ở các quận, huyện. Từ khi *Pháp lệnh NHNN* có hiệu lực, theo phương châm tôn trọng quyền tự chủ kinh doanh của các tổ chức tín dụng, NHNN chỉ quản lý bằng các

biện pháp hành chính<sup>5</sup> và các công cụ sinh lời<sup>6</sup>. Đây là điểm khác biệt căn bản giữa NHNN, với tư cách cơ quan quản lý nhà nước, và các bộ khác. Tuy nhiên, *Pháp lệnh NHNN* chưa làm rõ tính độc lập tương đối của NHNN trong bộ máy hành chính Nhà nước, vì vậy cũng chưa bao quát hết các trách nhiệm và quyền hạn của NHNN trong hoạch định, điều hành và thực thi chính sách tiền tệ<sup>7</sup>.

Sự ra đời của *Pháp lệnh Ngân hàng, hợp tác xã tín dụng và công ty tài chính* (gọi tắt là *Pháp lệnh NH*) đã mở ra một kỷ nguyên mới cho các tổ chức tín dụng, thể hiện ở sự đa dạng hóa hình thức sở hữu của các tổ chức tín dụng. Trước đây, theo *Nghị định số 53-HĐBT*, bên cạnh NHNN, chỉ có các ngân hàng chuyên doanh do nhà nước bỏ vốn thành lập để kinh doanh tiền tệ. Từ khi *Pháp lệnh NH* có hiệu lực, các thành phần kinh tế khác cũng được phép tham gia kinh doanh trên thị trường tiền tệ bằng cách thành lập các ngân hàng thương mại cổ phần hoặc công ty tài chính cổ phần; các ngân hàng nước ngoài có thể mở chi nhánh hoạt động tại Việt Nam, hoặc cùng với bên ngân hàng Việt Nam thành lập ngân hàng liên doanh hoạt động tại Việt Nam; các hợp tác xã tín dụng cũng chính thức được thừa nhận trong *Pháp lệnh NH*.

<sup>5</sup> Từ Điều 38 đến Điều 49 *Pháp lệnh NHNN* qui định về các biện pháp hành chính NHNN được phép sử dụng trong quản lý các tổ chức tín dụng (ví dụ: cấp giấy phép hoạt động và giám sát việc thực thi pháp luật của các tổ chức tín dụng; công bố lãi suất tối thiểu, tối đa của tiền gửi và tiền cho vay; qui định tỷ lệ dự trữ bắt buộc; qui định giới hạn về các nghiệp vụ, hoa hồng, lệ phí, dịch vụ).

<sup>6</sup> Điều 41, 42, 48, 51 *Pháp lệnh NHNN* qui định về các công cụ sinh lời mà NHNN được sử dụng trong quá trình thực thi chức năng quản lý nhà nước của mình (ví dụ: cho vay, mua, bán, chiết khấu, tái chiết khấu giấy tờ có giá của tổ chức tín dụng; quan hệ với các tổ chức tín dụng thông qua mua, bán lại các trái phiếu Kho bạc; xuất, nhập khẩu, mua, bán ngoại hối).

<sup>7</sup> Điều 3 *Pháp lệnh NHNN* chỉ giao trách nhiệm một cách chung chung cho NHNN trong việc xây dựng các chính sách có liên quan tới hoạt động tiền tệ.

Mặc dù *Pháp lệnh NH* đã đa dạng hóa hình thức sở hữu của các tổ chức kinh doanh trên thị trường tiền tệ nhưng môi trường pháp lý và điều kiện kinh tế của Việt Nam trong thập kỷ 90 của thế kỷ 20 dường như không ủng hộ cho hình thức cổ phần của các tổ chức tín dụng thành lập và hoạt động theo *Pháp lệnh NH*. Sự thiếu vắng của một thị trường chứng khoán chính thức ở Việt Nam cùng với khung pháp luật điều chỉnh thị trường chứng khoán trong giai đoạn này đã hầu như tước mất cơ hội của các tổ chức tín dụng cổ phần trong việc huy động vốn rộng rãi từ công chúng. Đây là yếu tố rất quan trọng ảnh hưởng tới năng lực tài chính và năng lực kinh doanh của bản thân tổ chức tín dụng. Như vậy, các tổ chức tín dụng cổ phần thực tế đã không có được ưu thế đáng nhẽ phải có so với các tổ chức tín dụng khác trong việc khai thác thế mạnh từ địa vị pháp lý của mình để nâng cao mức vốn điều lệ.

*Pháp lệnh NH* cũng đã mở rộng hình thức kinh doanh tiền tệ đồng thời chuyên môn hóa hoạt động kinh doanh tiền tệ của từng nhóm tổ chức tín dụng. Ngoài các ngân hàng chuyên doanh và hợp tác xã tín dụng đã được biết đến trước khi *Pháp lệnh NH* được ban hành, công ty tài chính là loại tổ chức tín dụng mới được thừa nhận, với hoạt động chủ yếu là cho vay để mua, bán hàng hóa dịch vụ bằng nguồn vốn của mình hoặc vay của dân cư. Các ngân hàng cũng được phân loại rõ ràng thành hai nhóm lớn là ngân hàng thương mại, ngân hàng đầu tư và phát triển. Ngân hàng thương mại hoạt động chủ yếu và thường xuyên là nhận tiền gửi của khách hàng để cho vay, chiết khấu giấy tờ có giá và làm phương tiện thanh toán. Khác với các ngân hàng thương mại, ngân hàng đầu tư và phát triển lại hoạt động chủ yếu bằng vốn đầu tư từ ngân sách Nhà nước và vốn huy động trung hạn và dài hạn từ trong và ngoài nước để đầu tư cho các dự án phát triển kinh tế kỹ thuật và cho vay trung và dài hạn. Thực tiễn pháp lý ở nhiều nước phát triển cho thấy ngân hàng đầu tư khác với ngân hàng thương mại ở chỗ: chỉ thực hiện nghiệp vụ đầu tư dài

hạn, đặc biệt, được đầu tư vào thị trường chứng khoán, là nghiệp vụ không được phép vượt tới bởi các ngân hàng thương mại. Tuy nhiên ở Việt Nam, trong giai đoạn này, thị trường chứng khoán chính thức chưa hình thành, vì vậy phạm vi sử dụng vốn huy động trong và ngoài nước của loại hình ngân hàng này vẫn chủ yếu là để cho vay.

### 3. Hệ thống ngân hàng hai cấp hiện hữu và những vấn đề đặt ra cho các nhà làm luật trong thời gian tới

Cuối thập kỷ thứ 9 của thế kỷ XX, nền kinh tế Việt Nam đã có những biến đổi lớn với sự gia tăng về số lượng các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài và doanh nghiệp có vốn đầu tư trong nước, với môi trường pháp lý đã phần nào được cải thiện bằng sự sửa đổi, bổ sung Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam, bằng sự ra đời của hàng loạt các đạo luật thuế áp dụng chung cho các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế... Hai pháp lệnh về ngân hàng nói trên, vì vậy, đã trở nên lỗi thời trước đòi hỏi của thực tiễn. Trong hoàn cảnh đó, Quốc hội đã ban hành hai đạo luật về ngân hàng: *Luật NHNN Việt Nam* và *Luật các Tổ chức tín dụng* (gọi tắt là *Luật TCTD*) vào phiên họp thứ hai năm 1997 của Quốc hội, thay thế hai Pháp lệnh nói trên.

#### 3.1. Liệu vị trí pháp lý và tổ chức bộ máy hiện hữu của NHNN Việt Nam có đáp ứng yêu cầu thực thi hiệu quả chính sách tiền tệ?

Về vị trí pháp lý của NHNN: so với *Pháp lệnh NHNN*, *Luật NHNN* đã quy định rõ hơn về vị trí pháp lý của NHNN. Trước đây, *Pháp lệnh NHNN*, mặc dù, trao cho NHNN thực hiện một số nhiệm vụ và quyền hạn của ngân hàng trung ương nhưng lại không xác định rõ tư cách ngân hàng trung ương của NHNN. Hiện nay, Luật không chỉ khẳng định NHNN là cơ quan của Chính phủ mà còn chỉ rõ NHNN là ngân hàng trung ương (Điều 1). Việc thừa nhận vai trò NH trung ương của NHNN là hoàn toàn phù hợp với thông lệ ở các nước phát triển. Vấn đề còn lại, cần bàn luận ở đây, có lẽ là vị trí của NHNN trong bộ máy Nhà nước. Với tư cách

là cơ quan của Chính phủ theo pháp luật hiện hành, rất có thể NHNN không có được sự độc lập cần thiết để chủ động thực hiện chức năng quản lý nhà nước về tiền tệ và hoạt động NH.

Thực tiễn pháp lý ở nhiều nước trên thế giới đã cho thấy sự độc lập của ngân hàng trung ương là điều tối cần thiết để xây dựng và thực thi chính sách tiền tệ một cách hữu hiệu, đẩy lùi lạm phát, ổn định giá cả<sup>8</sup>. Nhiều quốc gia trên thế giới đã lựa chọn mô hình NH trung ương độc lập với Chính phủ không chỉ về phương diện cơ cấu tổ chức mà còn cả về thẩm quyền bố trí nhân sự nhằm triệt tiêu khả năng can thiệp của Chính phủ vào các quyết định của NH trung ương, đồng thời cũng để tăng thêm quyền tự quyết cho NH trung ương trong quá trình thực thi chính sách tiền tệ<sup>9</sup>. Ở Mỹ, cuộc khủng hoảng tài chính năm 1907 đã đề ra yêu cầu tăng cường sự điều chỉnh bằng pháp luật cũng như đẩy mạnh quản lý và kiểm soát đối với hoạt động của hệ thống NH, nhằm ổn định thị trường tiền tệ. Để đạt được mục tiêu đó, cần có một định chế độc lập, có đủ khả năng thực thi và giám sát việc thực thi pháp luật. Vì vậy năm 1913, Luật Dự trữ Liên bang (*Federal Reserve Act*) đã được Quốc hội Mỹ thông qua, theo đó, Hệ thống dự trữ Liên bang (the *Federal Reserve System*) là NH trung ương của Mỹ, có vị trí pháp lý hoàn toàn độc lập với Chính phủ và chỉ chịu trách nhiệm trước Quốc hội Mỹ. Về mặt nhân sự, Hội đồng quản trị của Hệ thống Dự trữ Liên bang gồm bảy thành viên, do Tổng thống chỉ định và

được Thượng nghị viện phê chuẩn với nhiệm kỳ 14 năm. Các thành viên được bổ nhiệm so le nhau sao cho cứ hai năm sẽ có một thành viên hết nhiệm kỳ. Chủ tịch hội đồng quản trị có nhiệm kỳ 4 năm, được bổ nhiệm vào giữa nhiệm kỳ của Tổng thống<sup>10</sup>. Với qui định này, Hệ thống Dự trữ Liên bang Mỹ thực sự tránh được sức ép của Chính phủ trong quá trình thực thi chính sách tiền tệ.

Ở châu Âu, vị trí độc lập của NH trung ương châu Âu và các NH trung ương của các quốc gia trong Liên minh châu Âu (gọi tắt là EU, tiền thân của Cộng đồng châu Âu) cũng được thừa nhận trong *Hiệp ước Maastricht* như một nguyên tắc để đảm bảo ổn định giá cả ở các nước EU. Theo Hiệp ước này, NH trung ương châu Âu và các NH trung ương của quốc gia thành viên trong quá trình thực thi các nhiệm vụ của mình không được tuân theo sự chỉ dẫn từ bất cứ một thiết chế hay tổ chức nào của EU hay từ Chính phủ của bất cứ nước thành viên nào của EU. Ngược lại, không một thiết chế nào của EU, không một Chính phủ của bất kỳ nước thành viên nào của EU được tìm cách chi phối các quyết định đưa ra trong quá trình thực thi nhiệm vụ của hội đồng NH trung ương châu Âu và của hội đồng NH trung ương tại mỗi nước thành viên EU<sup>11</sup>.

Có thể nói trong nhiều thập kỷ gần đây, trên thế giới, vị trí độc lập với Chính phủ của NH trung ương đã được thừa nhận rộng rãi là vấn đề mấu chốt để thực thi hiệu quả chính sách tiền tệ. Trong xu thế chung đó, liệu có nên tiếp tục qui định “NHNN Việt Nam là cơ quan của Chính phủ...” như trong *Luật NHNN* hiện nay? Nếu vẫn tiếp tục duy trì qui định này, với tư cách là một cơ quan của Chính phủ, liệu NHNN Việt Nam có thể không tuân thủ sự chỉ đạo của Chính phủ trong quá trình thực thi chính sách tiền tệ? Thực tiễn hoạt động của NHNN trong gần 10 năm qua cho thấy sự thiếu độc lập của

<sup>8</sup> Xem “*Monetary Policy: Update – Central Bank Independence*” (April 2006)

<http://www.clevelandfed.org/>. Bài viết này đã đưa ra nhiều biểu đồ về mối tương quan giữa mức độ độc lập của NH trung ương và khả năng đẩy lùi lạm phát ở nhiều nước nằm ở khắp các châu lục trên thế giới; đồng thời cũng chỉ ra xu thế chung của nhiều nước trên thế giới trong việc tiếp nhận mô hình NH trung ương độc lập với Chính phủ và trực thuộc Quốc hội (hay nghị viện).

<sup>9</sup> Xem Alexandre Lamfalussy, “*The European Central Bank: Independent and Accountable*”, <http://www.ecb.int>.

<sup>10</sup> Xem *Federal Reserve Act* of 1913, Section 10, <http://www.federalreserve.gov/>.

<sup>11</sup> Xem Article 107, *Maastricht Treaty*, <http://www.eurotreaties.com/>

NHNN đã phần nào làm mất đi tính năng động và sáng tạo của NHNN trong quá trình hoạch định chính sách tiền tệ và sử dụng linh hoạt các công cụ sinh lời. Trước thực tế này, việc xác định lại vị trí pháp lý của NHNN Việt Nam, phù hợp với đòi hỏi của thực tiễn quản lý tiền tệ và hoạt động NH trong nền kinh tế thị trường, phù hợp với thông lệ quốc tế là điều cần thiết.

Về tổ chức bộ máy của NHNN, ngoài trụ sở chính, NHNN còn có các chi nhánh ở trong nước và văn phòng đại diện ở trong và ngoài nước. Các chi nhánh và văn phòng đại diện chịu sự lãnh đạo và điều hành của Thống đốc NHNN (Điều 10 và 12). Mô hình tổ chức này có lẽ đã phát huy tác dụng tích cực trong thời gian đầu, khi Luật NHNN mới có hiệu lực. Tuy nhiên, trong vài năm gần đây, mặc dù có phần chậm hơn so với thế giới, công nghệ thông tin ở Việt Nam đã tương đối phát triển. Việc ứng dụng công nghệ thông tin vào công tác quản lý của NHNN Việt Nam không còn là điều mơ ước. Vì vậy, một vấn đề đặt ra là trong thời đại *Chính phủ điện tử* ngày nay, liệu có nên duy trì một NHNN với quá nhiều chi nhánh và văn phòng đại diện, bố trí đến từng tỉnh, thành phố như hiện nay? Kinh nghiệm của Thụy Điển trong trường hợp này, xem ra có ích cho Việt Nam. Trước những năm 80 của thế kỷ XX, Thụy Điển đã tiếp nhận một mô hình NH trung ương khá công kênh với một trụ sở chính và 24 chi nhánh đặt ở các tỉnh, thành phố trong nước. Sau cuộc cải tổ vào thập kỷ thứ 8 của thế kỷ XX, NH trung ương Thụy Điển chỉ còn lại 4 chi nhánh nhưng vẫn đảm nhiệm tốt chức năng của mình vì đã khai thác và ứng dụng một cách hiệu quả công nghệ tin học vào xử lý công việc hàng ngày<sup>12</sup>.

Chi phí quản lý và hiệu quả hoạt động của bộ máy quản lý luôn là những vấn đề cần cân nhắc khi thiết lập bất cứ một bộ máy quản lý nào. Vì vậy, các nhà làm luật cần nghiên cứu một cách cẩn trọng vấn đề này,

để tìm ra mô hình tổ chức thích hợp cho NHNN Việt Nam khi hoàn thiện Luật NHNN trong thời gian tới.

3.2. Các tổ chức tín dụng chờ đợi gì ở các nhà làm luật trước thách thức của quá trình hội nhập?

Khác với *Pháp lệnh NH*, Luật TCTD đã phân chia tổ chức tín dụng thành hai nhóm lớn là NH và tổ chức tín dụng phi NH; đồng thời xác định rõ phạm vi và giới hạn hoạt động kinh doanh cho mỗi nhóm tổ chức tín dụng. Luật TCTD còn đa dạng hóa hơn nữa các loại hình tổ chức tín dụng so với *Pháp lệnh NH*, theo đó một số loại hình tổ chức tín dụng mới được thừa nhận gồm: NH phát triển, NH đầu tư, NH chính sách, NH hợp tác và công ty cho thuê tài chính (Điều 20). Luật TCTD cũng mở ra nhiều loại hình dịch vụ NH trước đây không được thừa nhận như cho thuê tài chính, bảo lãnh NH, nghiệp vụ ủy thác và đại lý, dịch vụ bảo hiểm, chiết khấu giấy tờ có giá (Điều 57, 58, 61, 72, 74, 75 và 76). Như vậy, Luật TCTD đã tạo ra khả năng lớn hơn cho các tổ chức tín dụng trong việc lựa chọn lĩnh vực kinh doanh, đồng thời đã mở rộng hơn môi trường kinh doanh cho các tổ chức tín dụng so với qui định cũ.

Có thể nói, pháp luật NH từ những năm cuối thập kỷ thứ 9 của thế kỷ XX đã thực sự khởi sắc không chỉ vì sự ra đời của hai đạo luật NH mà còn do việc ban hành một số văn bản dưới luật, góp phần hỗ trợ thị trường tiền tệ phát triển. Cơ chế điều hành lãi suất ngân hàng đã từng bước được đổi mới, phù hợp với cơ chế thị trường. Thay vì công bố lãi suất trần và lãi suất sàn, NHNN chỉ công bố lãi suất cơ bản làm cơ sở để các tổ chức tín dụng chủ động ấn định lãi suất huy động vốn và cho vay vốn sao cho đảm bảo an toàn và hiệu quả trong kinh doanh<sup>13</sup>. Song song với việc tự do hóa lãi suất, tỷ giá hối đoái cũng được điều hành một cách linh hoạt dựa vào

<sup>12</sup> Xem "Hệ thống thanh toán của Ngân hàng Trung ương Thụy Điển", <http://www.sbv.gov.vn/>.

<sup>13</sup> Xem Quyết định 241/2000/QĐ-NHNNI ngày 02 tháng 08 năm 2000 về việc thay đổi cơ chế điều hành lãi suất cho vay của tổ chức tín dụng đối với khách hàng.

quan hệ cung cầu ngoại tệ trên thị trường, theo đó, các tổ chức tín dụng được phép kinh doanh ngoại tệ sẽ chủ động xác định tỉ giá mua, bán ngoại tệ tại quầy giao dịch của mình trên cơ sở tỉ giá giao dịch bình quân trên thị trường ngoại tệ liên ngân hàng do NHNN công bố<sup>14</sup>. Như vậy, NHNN không còn ấn định lãi suất (tiền gửi, tiền vay) và tỉ giá hối đoái đối với các tổ chức tín dụng mà chỉ tác động tới lãi suất và tỉ giá thông qua thị trường tiền tệ và các công cụ của chính sách tiền tệ.

Cùng với việc tạo ra môi trường kinh doanh thông thoáng hơn cho các tổ chức tín dụng, các nhà làm luật còn quan tâm tới cả lợi ích của cộng đồng những người gửi tiền, bằng cách thiết lập một định chế mới: tổ chức bảo hiểm tiền gửi. Sự ra đời của Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam theo *Quyết định 218/1999/QĐ-TTg* đã thực sự góp phần củng cố lòng tin của người gửi tiền vào thị trường tiền tệ, giúp họ mạnh dạn hơn trong việc giao phó những khoản tiền tích lũy, dành dụm được của mình cho các NH. Tạo dựng lòng tin của công chúng là việc làm có ý nghĩa thiết thực, giúp các NH có thể khai thác tối đa kênh huy động vốn tiềm tàng từ công chúng, thỏa mãn nhu cầu về vốn trong kinh doanh.

Mặc dù có những chuyển biến tích cực trong hệ thống pháp luật NH kể từ cuối thập kỷ thứ 9 của thế kỷ XX, sự thay đổi không ngừng của nền kinh tế Việt Nam trong những năm gần đây, đặc biệt là quá trình hội nhập kinh tế quốc tế đã và đang làm nảy sinh những thách thức mới đối với hệ thống NH. Hội nhập kinh tế quốc tế, một mặt, sẽ thúc đẩy các tổ chức tín dụng trong nước nâng cao chất lượng kinh doanh dịch vụ NH để tăng cường uy tín và vị thế của mình trên thị trường tài chính khu vực và quốc tế. Mặt khác, hội nhập kinh tế quốc tế cũng đặt các tổ chức tín dụng Việt Nam trước sức ép cạnh tranh mới, khốc liệt hơn, bởi sự tham gia thị

trường của các tổ chức tín dụng đến từ những nền kinh tế phát triển trên thế giới. Trước sự xuất hiện của các đối thủ đầy tiềm lực về tài chính, về trình độ quản trị NH, về kinh nghiệm kinh doanh, và về công nghệ NH hiện đại, các tổ chức tín dụng Việt Nam – mỏng về vốn, non nớt về trình độ chuyên môn nghiệp vụ và trình độ quản lý – rất có thể sẽ rơi vào thế bất lợi về khả năng chiếm lĩnh thị trường và về chủng loại dịch vụ NH có thể cung ứng cho thị trường... Nguy cơ rủi ro mà các tổ chức tín dụng phải đối mặt, vì vậy, cũng cao hơn. Trước tình hình đó, bản thân các tổ chức tín dụng Việt Nam sẽ phải nâng cao năng lực cạnh tranh, tăng cường năng lực quản trị và điều hành một cách tương xứng. Tuy nhiên, tình hình mới này cũng đòi hỏi các nhà làm luật Việt Nam phải kịp thời hoàn thiện hệ thống pháp luật NH nhằm tạo môi trường pháp lý thuận lợi, giúp các tổ chức tín dụng kinh doanh hiệu quả và đứng vững trước những đối thủ lớn mạnh từ ngoài nước. Để đạt được những mục tiêu đó, các qui định pháp luật trong tương lai phải hướng tới việc củng cố năng lực cạnh tranh cho các tổ chức tín dụng Việt Nam, bao gồm: (1) năng lực tài chính, (2) khả năng cung cấp dịch vụ và chủng loại dịch vụ được phép cung cấp, và (3) năng lực quản trị. Vì vậy, một vài nhiệm vụ cơ bản đặt ra cho các nhà làm luật gồm:

*Thứ nhất*, xây dựng qui chế pháp lý nhằm tháo gỡ vướng mắc cho các tổ chức tín dụng, đặc biệt là các NH thương mại trong việc nâng cao qui mô vốn tự có nói chung và vốn điều lệ nói riêng để đảm bảo NH đáp ứng được tỉ lệ an toàn vốn tối thiểu 8%, theo đúng chuẩn mực quốc tế. Thực tế cho thấy, các NH thương mại của Việt Nam đều có mức vốn điều lệ rất thấp so với mức vốn điều lệ của NH ở các nước trong khu vực và trên thế giới. Các NH thương mại Nhà nước cũng không phải là ngoại lệ, mặc dù có qui mô vốn điều lệ và vốn tự có lớn hơn gấp nhiều lần so với các NH thương mại ngoài quốc doanh nhưng số vốn đó vẫn còn rất thấp so với các NH của nước ngoài. Vì vậy, bản thân các NH thương mại Nhà nước cũng cần được

<sup>14</sup> Xem *Quyết định 64/1999/QĐ-NHNN7* ngày 25 tháng 02 năm 1999 về việc công bố tỷ giá hối đoái của NHNN Việt Nam với các ngoại tệ.

tăng cường năng lực tài chính. Để làm được điều đó, một trong những giải pháp có thể lựa chọn là cổ phần hóa các NH này. Cho tới nay, Nhà nước mới chỉ thí điểm cổ phần hóa NH Ngoại thương Việt Nam và NH phát triển nhà đồng bằng sông Cửu Long<sup>15</sup>. Trong thời gian tới, cần mạnh dạn xúc tiến việc cổ phần hóa các NH thương mại nhà nước nhằm giải quyết dứt điểm khó khăn về vốn cho các NH này. Cần nghiên cứu kỹ lưỡng tỉ lệ sở hữu vốn điều lệ của NH bởi nhà đầu tư nước ngoài theo hướng mở rộng tỉ lệ này<sup>16</sup> nhằm khai thác tối đa tiềm lực tài chính hùng mạnh từ các nhà đầu tư nước ngoài trong thời gian trước mắt. Khi nguồn vốn nhàn rỗi trong nước đã đủ lớn, có thể chấm dứt sử dụng giải pháp tình thế này để tạo cơ hội cho các nhà đầu tư tiềm năng trong nước trở thành cổ đông, thậm chí cổ đông lớn của các NH.

*Thứ hai*, ban hành những qui định pháp luật tạo cơ sở pháp lý vững chắc để các tổ chức tín dụng có thể đa dạng hóa dịch vụ được cung cấp trên thị trường, đáp ứng nhu cầu của nền kinh tế. Để thiết lập nền tảng pháp lý này, có thể tham khảo danh mục các dịch vụ tài chính – ngân hàng theo phụ lục về dịch vụ tài chính – ngân hàng của GATS và thông lệ quốc tế.

Những qui định này có khả năng mở rộng thị trường kinh doanh, nâng cao doanh thu cho các tổ chức tín dụng, từ đó góp phần tăng cường năng lực cạnh tranh cho các tổ chức này trong lĩnh vực cung ứng dịch vụ. Một khi năng lực cạnh tranh của các tổ chức tín dụng được nâng cao, uy tín của các tổ chức tín dụng NH trên thương trường quốc tế cũng sẽ được tạo lập và củng cố.

<sup>15</sup> Xem *Quyết định số 230/2005/QĐ-TTg* của Thủ tướng Chính phủ (ngày 21 tháng 09 năm 2005) về thí điểm cổ phần hóa Ngân hàng Ngoại thương Việt Nam; và *Quyết định số 266/2005/QĐ-TTg* của Thủ tướng Chính phủ (ngày 27 tháng 10 năm 2005) về thí điểm cổ phần hóa Ngân hàng Phát triển nhà đồng bằng sông Cửu Long.

<sup>16</sup> Hiện nay, pháp luật hiện hành chỉ cho phép các nhà đầu tư nước ngoài sở hữu tối đa 30% vốn điều lệ của một NH cổ phần hóa. Xem Điều 1, Khoản 1, Điểm d, *Quyết định 230/2005/QĐ-TTg* (Vbđd).

Việc sửa đổi pháp luật theo hướng trên là cần thiết, một mặt, nhằm góp phần thỏa mãn nhu cầu nội tại của các NH của Việt Nam trong một môi trường kinh doanh mới, với áp lực cạnh tranh đang ngày càng tăng cao; mặt khác, nhằm thực hiện những cam kết với quốc tế của Chính phủ Việt Nam trong tiến trình hội nhập.

*Thứ ba*, xây dựng những qui định pháp luật nhằm củng cố năng lực quản trị cho các tổ chức tín dụng. Nói cách khác, cần hoàn thiện các qui định pháp luật về cơ cấu, tổ chức của tổ chức tín dụng; cần xác định rõ chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của hội đồng quản trị và ban kiểm soát của tổ chức tín dụng. Cần nhận thức được rằng tăng cường năng lực tự kiểm tra, năng lực quản lý rủi ro, bảo đảm an toàn và hiệu quả trong kinh doanh của tổ chức tín dụng cũng chính là tăng cường năng lực quản trị cho các tổ chức tín dụng.

Bên cạnh đó, trong thời gian trước mắt, việc tăng tỉ lệ sở hữu cổ phần của các nhà đầu tư nước ngoài tại các NH Việt Nam lớn hơn mức hiện hành, như đã đề xuất ở trên, còn có khả năng giúp các NH này tăng cường năng lực quản trị. Tỉ lệ sở hữu vốn cao sẽ đem lại quyền quản trị NH cho các nhà đầu tư nước ngoài. Các tổ chức tín dụng Việt Nam rất có thể sẽ, nhờ đó, có cơ hội tiếp thu kinh nghiệm, tận dụng kiến thức và năng lực quản trị, điều hành NH của những nhà quản lý NH được đào tạo bài bản, đến từ những nền kinh tế phát triển. Tuy nhiên, chỉ nên xem đây là giải pháp tình thế, áp dụng trong giai đoạn đầu, khi kinh nghiệm quản trị của các NH Việt Nam còn non trẻ và khi nguồn vốn nhàn rỗi trong nền kinh tế Việt Nam còn mỏng. Giải pháp này nên được chấm dứt áp dụng sau thời gian nhất định, để tạo điều kiện cho các nhà đầu tư trong nước có cơ hội lớn hơn trong việc tham gia vào bộ máy quản trị của các NH Việt Nam.

Sửa đổi pháp luật theo xu hướng trên, rất có thể chất lượng quản trị NH ở Việt Nam sẽ có khả năng tiến tới gần chuẩn mực quốc tế.