

VAI TRÒ GIỮ ỔN ĐỊNH CHÍNH SÁCH TIỀN TỆ VÀ HỆ THỐNG NGÂN HÀNG CỦA NGÂN HÀNG NHÀ NƯỚC VIỆT NAM

■ TS. NGUYỄN VINH HƯNG *

Tóm tắt: Bài viết nghiên cứu về vai trò giữ ổn định chính sách tiền tệ và hệ thống ngân hàng của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam trong giai đoạn hội nhập quốc tế, từ đó, đề xuất một số kiến nghị nhằm hoàn thiện hệ thống pháp luật về ngân hàng và nâng cao hiệu quả hoạt động của hệ thống ngân hàng.

Abstract: The article studies the role of stabilizing monetary policy and the banking system of the State Bank of Vietnam in the period of international integration, from which, proposes some recommendations to improve the legal system on banking and improve the operational efficiency of the banking system.

1. Vai trò của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam trong giai đoạn hội nhập quốc tế

Không chỉ ở Việt Nam, mà ở hầu hết các quốc gia trên thế giới, Ngân hàng Nhà nước luôn giữ vai trò đặc biệt quan trọng đối với sự ổn định, phát triển của hệ thống tiền tệ và ngân hàng. Mặt khác, toàn cầu hóa và hội nhập kinh tế quốc tế đã làm cho hầu hết các nước trên thế giới đều có nền kinh tế mở..., ngày càng gắn kết chặt chẽ các quốc gia với nhau¹. Do đó, hiện nay, mức độ phụ thuộc lẫn nhau giữa kinh tế Việt Nam và kinh tế thế giới ngày càng tăng². Việt Nam đã và đang là thành viên của nhiều tổ chức và diễn đàn kinh tế lớn trên thế giới như ASEAN, APEC, ASEM, WTO³... và mới là thành viên của CPTPP và EVFTA, nên mức độ tác động, ảnh hưởng của kinh tế thế giới đối với kinh tế Việt Nam ngày càng mạnh mẽ hơn trước. Chính vì vậy, trong những năm qua, Ngân hàng Nhà nước đã phải liên tục có những điều chỉnh quan trọng để vận hành hệ

thống tiền tệ và hệ thống ngân hàng của Việt Nam tránh được những khó khăn, thách thức và áp lực từ xu thế hội nhập quốc tế.

Ngân hàng Nhà nước có vai trò đặc biệt quan trọng đối với việc giữ ổn định hệ thống tiền tệ và hệ thống ngân hàng, thể hiện ở các mặt như sau:

Thứ nhất, là cơ quan chịu trách nhiệm duy trì sự ổn định hệ thống tiền tệ của Việt Nam

Với vai trò là cơ quan quản lý nhà nước về lĩnh vực tiền tệ và ngân hàng⁴, Ngân hàng Nhà nước là cơ quan chịu trách nhiệm chính trong việc điều hành chính sách tiền tệ. Điều hành chính sách tiền tệ luôn giữ vai trò đặc biệt quan trọng đối với việc ổn định kinh tế vĩ mô và liên quan trực tiếp đến quá trình tăng trưởng kinh tế của Việt Nam. Việc vận hành chính sách tiền tệ cần phải linh hoạt, nhạy bén và phù hợp với các điều kiện, hoàn cảnh của nền kinh tế. Trong giai đoạn hội nhập kinh tế quốc tế, khó khăn chung của kinh tế thế giới

tác động và ảnh hưởng rất lớn đến kinh tế của Việt Nam, dẫn đến tỷ lệ lạm phát luôn có xu hướng gia tăng nhanh chóng, vì vậy, hệ thống tiền tệ của Việt Nam luôn phải đối mặt với nhiều nguy cơ, rủi ro và thách thức. Điều này, đòi hỏi Ngân hàng Nhà nước phải nhạy bén, linh hoạt và liên tục kịp thời điều chỉnh chính sách tiền tệ phù hợp với tốc độ tăng trưởng kinh tế. Sự ổn định của hệ thống tiền tệ và tăng trưởng ấn tượng của nền kinh tế Việt Nam trong những năm qua đã cho thấy vai trò rất quan trọng của Ngân hàng Nhà nước trong việc giữ ổn định chính sách tiền tệ quốc gia.

Thứ hai, là chỗ dựa tin cậy của hệ thống ngân hàng thương mại

Để một nền kinh tế thị trường phát triển bền vững thì hệ thống ngân hàng luôn phải bảo đảm hoạt động an toàn, lành mạnh, kỷ cương pháp luật trong lĩnh vực ngân hàng được duy trì⁵. Hệ thống ngân hàng thương mại những năm qua luôn nhận được sự quan tâm, hỗ trợ rất lớn từ phía Nhà nước và hệ thống pháp luật điều chỉnh hoạt động của ngân hàng thương mại luôn được bổ sung, hoàn thiện để phù hợp với tình hình thực tiễn, thúc đẩy các ngân hàng thương mại ngày càng phát triển. Hệ thống ngân hàng thương mại đã có những bước phát triển theo hướng kinh doanh đa năng, nâng cao tiềm lực, khả năng cạnh tranh, tồn tại trong điều kiện kinh tế thị trường và những thách thức của việc hội nhập kinh tế quốc tế, góp phần đáng kể trong sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước⁶. Tuy nhiên, từ thực tiễn hoạt động kinh doanh của các ngân hàng thương

mại hiện nay cho thấy, vẫn đang tồn tại khá nhiều hạn chế, yếu kém. Lý do là trước đây, chúng ta chưa đánh giá chính xác về điều kiện, khả năng của các ngân hàng thương mại, đã từng có thời kỳ, Ngân hàng Nhà nước tỏ ra khá dễ dãi khi cấp phép hoạt động cho nhiều ngân hàng thương mại và tổ chức tín dụng. Khi hội nhập kinh tế quốc tế và trước sức ép cạnh tranh ngày càng khốc liệt, các ngân hàng thương mại yếu kém luôn đứng trước khả năng phá sản và hậu quả của nó còn làm ảnh hưởng lớn đến sự an toàn, ổn định của cả hệ thống ngân hàng ở Việt Nam. Bên cạnh đó, sự quản lý nhà nước đối với hệ thống ngân hàng thương mại cũng còn khá lỏng lẻo nên đã và đang dẫn tới tình trạng sở hữu chéo giữa các ngân hàng. Vì vậy, trong thời điểm một số ngân hàng thương mại đứng trước bờ vực của sự sụp đổ, để bảo đảm an toàn cho cả hệ thống ngân hàng, Ngân hàng Nhà nước đã phải xuất hiện với vai trò là nơi cho vay cuối cùng, sử dụng các công cụ như tái cấp vốn, chính sách chiết khấu hay dựa vào quyền hạn đặc biệt của mình để thu xếp cho các ngân hàng thương mại đang hoạt động tốt có thể tiếp nhận sáp nhập các ngân hàng thương mại không còn khả năng trụ vững. Có thể nói, trong giai đoạn hội nhập quốc tế, hệ thống ngân hàng thương mại tại Việt Nam vẫn cần sự trợ giúp, hỗ trợ của Ngân hàng Nhà nước để có thể cạnh tranh, tồn tại và phát triển. Trước sức ép cạnh tranh khốc liệt của hội nhập kinh tế quốc tế, có thể dự báo khá nhiều ngân hàng thương mại yếu kém tại Việt Nam sẽ rất khó tồn tại lâu dài. Vì thế, vẫn

đề xử lý các ngân hàng thương mại yếu kém theo hướng cho phép phá sản hay tiếp tục hỗ trợ để duy trì sự tồn tại của chúng cũng đang là bài toán gây rất nhiều khó khăn, phức tạp đối với Ngân hàng Nhà nước.

Thứ ba, hỗ trợ doanh nghiệp và người dân trước khó khăn về kinh tế và tích cực hỗ trợ hoạt động xuất nhập khẩu

Khác với các ngân hàng thương mại tư nhân thường chỉ hướng đến mục tiêu tìm kiếm lợi nhuận, Ngân hàng Nhà nước còn giữ vai trò bảo đảm sự phát triển kinh tế cho người dân và hỗ trợ các doanh nghiệp khi gặp khó khăn. Mục tiêu hoạt động vì lợi ích quốc gia của Ngân hàng Nhà nước là tiêu chí để phân biệt hoạt động của nó với hoạt động ngân hàng của các định chế tài chính - tín dụng khác trong nền kinh tế⁷. Điều này được minh chứng khi Ngân hàng Nhà nước liên tục có những chính sách hỗ trợ cho vay ưu đãi đối với những cá nhân, hộ gia đình gặp khó khăn về kinh tế để tiếp tục có vốn phát triển sản xuất và nâng cao, cải thiện đời sống. Còn đối với các doanh nghiệp khi gặp khó khăn do các yếu tố khách quan như thiên tai, dịch bệnh hoặc trong giai đoạn khủng hoảng kinh tế, Ngân hàng Nhà nước đã có rất nhiều chính sách ưu đãi như cho vay với lãi suất thấp, cơ cấu lại khoản vay hay miễn, giảm lãi vay... để nhằm giúp các doanh nghiệp có thể vượt qua khó khăn. Nhờ đó, doanh nghiệp có thể yên tâm hoạt động, tập trung phát triển sản xuất, kinh doanh.

Riêng đối với lĩnh vực xuất nhập khẩu, đây

luôn được xác định là một trong các lĩnh vực kinh tế đặc biệt quan trọng của Việt Nam. Trong nhiều năm qua, Ngân hàng Nhà nước luôn có những chính sách ưu đãi thuận lợi cho các doanh nghiệp hoạt động sản xuất, kinh doanh trong lĩnh vực này. Vì vậy, những thành tựu to lớn trong lĩnh vực xuất nhập khẩu của Việt Nam những năm vừa qua luôn có vai trò và đóng góp rất lớn của Ngân hàng Nhà nước.

Thứ tư, tạo niềm tin và bảo đảm cho các nhà đầu tư nước ngoài đến hợp tác, kinh doanh lâu dài tại Việt Nam

Lĩnh vực tiền tệ, ngân hàng là một trong những lĩnh vực có độ nhạy cảm cao nhất, chịu nhiều tác động trực tiếp, gián tiếp từ những khó khăn nội tại của nền kinh tế cũng như những tác động bên ngoài⁸. Vì thế, thực tiễn kinh tế thế giới ngày nay đã chỉ ra rằng, sự ổn định và phát triển của hệ thống ngân hàng, tổ chức tín dụng là một trong những điều kiện cơ bản của sự phát triển⁹. Vì vậy, một quốc gia muốn thu hút, mời gọi các nhà đầu tư nước ngoài đến hợp tác, sản xuất, kinh doanh, thì bản thân quốc gia đó phải có một hệ thống tài chính, tiền tệ, ngân hàng vững chắc và thuận tiện cho các nhà đầu tư. Cho nên, khả năng ảnh hưởng và hiệu quả hoạt động của Ngân hàng Nhà nước luôn là một trong các yếu tố rất quan trọng để thu hút, mời gọi các nhà đầu tư từ nước ngoài đến hợp tác, sản xuất, kinh doanh.

Từ thực tiễn kinh doanh cho thấy, trong những năm qua, khá nhiều nhà đầu tư lớn trên thế giới đã đến sản xuất, kinh doanh với quy

mô rất lớn tại Việt Nam (Samsung, Intel, Honda, Toyota, Microsoft...). Để có được điều này, Ngân hàng Nhà nước đã phải xây dựng một hệ thống ngân hàng phát triển rộng rãi ở khắp mọi nơi và đồng thời, vẫn không ngừng phát triển, mở rộng các hình thức và phương tiện thanh toán theo hướng ngày càng tiên tiến, hiện đại và phù hợp với quy chuẩn quốc tế. Mặt khác, Ngân hàng Nhà nước luôn can thiệp kịp thời vào hệ thống tiền tệ để duy trì và bảo đảm sự ổn định, an toàn. Sự hoạt động hiệu quả của Ngân hàng Nhà nước chính là cơ sở quan trọng để thu hút, mời gọi các nhà đầu tư từ khắp nơi tin tưởng và yên tâm hợp tác, sản xuất, kinh doanh lâu dài tại Việt Nam.

2. Một số kiến nghị

Vấn đề xử lý các ngân hàng thương mại yếu kém đang là vấn đề rất khó khăn, phức tạp của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, trong đó, việc cho phép ngân hàng thương mại yếu kém được phép phá sản hay không phá sản, đều gây những tác động và ảnh hưởng rất lớn đến hệ thống ngân hàng và nền kinh tế. Tuy nhiên, nên mạnh dạn cho phép các ngân hàng thương mại yếu kém phá sản, có như vậy, mới có thể cơ cấu lại hệ thống ngân hàng, bảo đảm sự ổn định và hiệu quả bền vững lâu dài. Do đó, cần xem xét một số vấn đề sau đây:

Một là, với quy định hiện hành, các ngân hàng thương mại được tổ chức theo hình thức công ty cổ phần hoặc công ty trách nhiệm hữu hạn¹⁰, nên theo Luật Phá sản¹¹, các loại hình công ty này đều có thể tiến hành thủ tục phá sản. Mặt khác, tổ chức và hoạt động của ngân

hàng thương mại còn tuân thủ quy định của Luật Doanh nghiệp năm 2020, nên chúng cũng có thể bị giải thể khi không đáp ứng một số điều kiện pháp lý¹². Vì vậy, cho phép các ngân hàng thua lỗ được phá sản¹³ là tiền đề rất quan trọng để có thể tiến tới việc tổ chức phá sản một số ngân hàng thương mại đang hoạt động yếu kém. Điểm tắc nghẽn, cản trở rất lớn của việc cho phép phá sản ngân hàng tại Việt Nam là do chưa có tiền lệ, nên Ngân hàng Nhà nước lo ngại có thể dẫn đến việc người dân mất niềm tin vào hệ thống ngân hàng và từ đó, dẫn đến các cuộc hoảng loạn về tài chính nếu người dân đồng loạt đến các ngân hàng khác để rút tiền ồ ạt. Song từ thực tiễn tình trạng nợ xấu, thua lỗ của các ngân hàng thương mại ở Việt Nam trong thời gian qua cho thấy, việc chưa có ngân hàng nào ở Việt Nam bị phá sản không phải xuất phát từ chỗ ngân hàng ở Việt Nam hoạt động quá hiệu quả mà là tư duy của chúng ta khác với tư duy ở một số quốc gia khác¹⁴. Suy cho cùng, đó chính là tâm lý sợ cho phép phá sản ngân hàng tại Việt Nam. Điểm hạn chế, bất lợi của việc không cho phép ngân hàng thương mại phá sản lại dẫn đến tình trạng trông chờ, ỷ lại, dựa dẫm vào Ngân hàng Nhà nước của các ngân hàng thương mại. Việc cố gắng duy trì sự tồn tại bấp bênh của các ngân hàng thương mại yếu kém không phải là giải pháp hợp lý, an toàn và lâu dài. Tạo điều kiện cho ngân hàng thương mại yếu kém chấm dứt hoạt động, sẽ nhanh chóng làm trong sạch phần còn lại của hệ thống tài chính, ngân hàng¹⁵. Các ngân hàng thương mại nên tự chịu

trách nhiệm về những thất bại của họ trong kinh doanh, chấp nhận sự phá sản nếu hoạt động không hiệu quả. Việc cho phá sản ngân hàng có tính tích cực là các ngân hàng thương mại sẽ cần trọng hơn trong hoạt động của mình¹⁶. Như vậy, có thể khẳng định, phá sản ngân hàng thương mại là cần thiết và là quy luật tất yếu của kinh tế thị trường, góp phần làm cho hệ thống ngân hàng của Việt Nam ngày càng tự lực, chuyên nghiệp, hiện đại, ổn định, bền vững hơn. Chúng ta cần nghiên cứu và học hỏi kinh nghiệm khi tổ chức phá sản ngân hàng của các quốc gia như Hoa Kỳ hay Trung Quốc¹⁷. Trước đó, Ngân hàng Nhà nước có thể tìm các biện pháp tài chính phù hợp để hỗ trợ ngân hàng thương mại mất khả năng thanh khoản. Chỉ đến khi các biện pháp không có tác dụng, thì mới cho phép ngân hàng thương mại phá sản. Đồng thời, để tránh những cú sốc về tâm lý cho người gửi tiền khi ngân hàng thương mại đột nhiên phá sản, Ngân hàng Nhà nước cần đẩy mạnh tuyên truyền, phổ biến pháp luật về ngân hàng, trong đó, cần nhấn mạnh đến các quyền lợi của người gửi tiền sẽ được hưởng khi ngân hàng thương mại bị phá sản. Mặt khác, cần nghiên cứu và xây dựng riêng một đạo luật như “Luật Phá sản các tổ chức tín dụng”. Bởi lẽ, ngân hàng mặc dù hoạt động dưới hình thức pháp lý là các công ty thương mại, thế nhưng, do đặc thù của chúng luôn tác động và ảnh hưởng trực tiếp đến sự ổn định của cả hệ thống tiền tệ và quyền lợi của người gửi tiền, do đó, cần có quy chế pháp lý riêng để điều chỉnh hoạt động

của ngân hàng thương mại và tổ chức tín dụng khi chúng phá sản. Hơn nữa, việc ban hành “Luật Phá sản các tổ chức tín dụng” còn có ý nghĩa rất quan trọng khi cho thấy không có ngoại lệ đối với bất kỳ loại hình chủ thể kinh doanh nào tại Việt Nam, cho dù đó là những định chế tài chính lớn như ngân hàng. Điều đó, không những góp phần nâng cao ý thức, tinh thần trách nhiệm đối với các ngân hàng thương mại và tổ chức tín dụng đang hoạt động, mà còn giúp cho những người gửi tiền dần quen với việc ngân hàng thương mại hoàn toàn có thể bị phá sản.

Hai là, để bảo đảm quyền lợi cho người gửi tiền và an toàn cho cả hệ thống ngân hàng thì trước khi cho phép phá sản ngân hàng, Việt Nam cần phải xây dựng hệ thống bảo hiểm tiền gửi đủ khả năng để có thể bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp cho người gửi tiền. Trong đó, cần xem xét và tăng mức bồi thường tiền gửi hiện nay lên cao hơn. Sở dĩ như vậy là vì mức tiền bồi thường tối đa 75 triệu đồng/một vụ/một khách hàng là khá thấp so với mức thu nhập thực tế và số lượng tiền gửi của khách hàng tại các ngân hàng thương mại hiện nay¹⁸. Trên thực tế, đã không ít ý kiến nhận xét về mức tiền được bảo hiểm này và đều cho rằng, cần phải nâng cao hơn để phù hợp với thực tế gửi tiền¹⁹. Thậm chí, có quan điểm cho rằng, cần nâng mức bảo hiểm tiền gửi lên từ 200 đến 250 triệu đồng²⁰. Điều này là phù hợp với thực tiễn và điều kiện kinh tế của phần lớn người gửi tiền tại Việt Nam hiện nay. Nếu mức bảo hiểm tiền gửi tương xứng với số tiền gửi thì

khi cho phép ngân hàng thương mại phá sản, thể bảo đảm an toàn cho cả hệ thống ngân người gửi tiền mới bớt hoảng loạn và vẫn có hàng □

1. Phạm Quang Vinh (2011), *Giáo trình Kinh tế học Vĩ mô*, Trường Đại học Kinh tế - Đại học Quốc gia Hà Nội, tr. 135.
2. Lê Danh Vĩnh (2009), *Hoàn thiện thể chế về môi trường kinh doanh của Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, tr. 186.
3. Nguyễn Vinh Hưng (2017), *Economic management function of the state of Vietnam in phase of international integration*, *Journal of science - Hanoi open university*, No. 32, 6/2017, p. 43.
4. Khoản 3 Điều 2 Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam năm 2010.
5. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (2020), *Vai trò của Ngân hàng Nhà nước trong việc ổn định kinh tế vĩ mô và đảm bảo an toàn hoạt động ngân hàng*, ngày truy cập: 15/4/2021, nguồn truy cập từ: <https://www.sbv.gov.vn/webcenter/portal/vi/menu/trangchu...>
6. Lê Thị Thu Thủy (chủ biên 2005), *Giáo trình Luật Ngân hàng Việt Nam*, Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, tr. 37.
7. Trường Đại học Luật Hà Nội (2019), *Giáo trình Luật Ngân hàng Việt Nam*, tr. 36.
8. *Tạp chí Tài chính* (2014), *Vai trò của Ngân hàng Nhà nước đối với sự ổn định của hệ thống tài chính*, nguồn truy cập: <http://tapchitaichinh.vn/nghien-cuu-trao-doi/trao-doi-binh-luan/vai-tro-cua-ngan-hang-nha-nuoc-doi-voi-su-on-dinh-he-thong-tai-chinh-89548.html>, ngày truy cập: 25/4/2021.
9. Trường Đại học Luật Hà Nội (2019), *Giáo trình Luật Ngân hàng Việt Nam*, tr. 5.
10. Điều 6 Luật Các tổ chức tín dụng năm 2010 (được sửa đổi, bổ sung năm 2017).
11. Điều 2 Luật Phá sản năm 2014.
12. Điều 207 Luật Doanh nghiệp năm 2020.
13. Báo Giao thông (2017), *Việt Nam có thể học hỏi kinh nghiệm phá sản ngân hàng Mỹ*, nguồn truy cập: <https://www.baogiaothong.vn/viet-nam-co-the-hoc-hoi-kinh-nghiem-pha-san-ngan-hang-my-d234676.html>, ngày truy cập: 25/4/2021.
14. Thời báo Kinh tế Sài Gòn Online (2015), *Vi sao Việt Nam chưa có ngân hàng bị phá sản*, nguồn truy cập: <https://www.thesaigontimes.vn/138613/Vi-sao-Viet-Nam-chua-co-ngan-hang-bi-pha-san.html>, ngày truy cập: 15/4/2021.
15. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (2019), *Phá sản ngân hàng: Căn trọng và trách nhiệm*, nguồn: https://www.sbv.gov.vn/webcenter/portal/vi/menu/fm/ddnhnn/nctd/nctd_chitiet?..., ngày truy cập: 25/4/2021.
16. Thời báo Kinh tế Sài Gòn Online (2015), t.lđđ.
17. Báo Tuổi trẻ (2019), *Chính phủ Trung Quốc thâu tóm một ngân hàng tư nhân*, nguồn truy cập: <https://tuoitre.vn/chinh-phu-trung-quoc-thau-tom-mot-ngan-hang-tu-nhan-2019052808043382.htm>, ngày truy cập: 25/4/2021.
18. Luật Bảo hiểm tiền gửi năm 2012 và Quyết định số 21/2017/QĐ-TTg ngày 15/6/2017 của Thủ tướng Chính phủ về hạn mức trả tiền bảo hiểm.
19. Báo Tuổi trẻ Online (2017), *Gửi tiền ti, ngân hàng phá sản bồi thường 75 triệu có ý nghĩa gì!*, ngày truy cập: 25/4/2021, nguồn truy cập: <https://tuoitre.vn/gui-tien-ti-ngan-hang-pha-san-boi-thuong-75-trieu-co-y-nghia-gi-20171026104940194.htm>.
20. Báo Giao thông (2017), t.lđđ.