

lĩnh vực ngân hàng chưa có quy định thống nhất. Do đó, trong quá trình thực hiện thanh tra hiểu và vận dụng khác nhau nên trong phạm vi nhất định cũng có cách làm khác nhau.

Các văn bản hướng dẫn thực hiện Luật Khiếu nại, tố cáo trong ngành Ngân hàng chậm được ban hành.

(2) Đối với kiểm toán độc lập, còn có những hạn chế như đã phân tích chi tiết ở phần trên.

(3) Về công tác kiểm tra, kiểm toán nội bộ

Tại điều 4 Quyết định số 03/1998/QĐ-NHNN3 ngày 3/1/1998 của Thống đốc NHNN ban hành quy chế mẫu tổ chức và hoạt động kiểm tra, kiểm toán nội bộ trong các TCTD hoạt động tại Việt Nam quy định: “tổ chức bộ máy kiểm tra, kiểm toán nội bộ chuyên trách và các nhân viên làm nhiệm vụ này, độc lập trong hoạt động đối với các đơn vị thành viên.

Những người trong bộ máy kiểm tra kiểm toán nội bộ không kiêm nhiệm các công việc khác của TCTD”. Tại điều 5 quy chế này cũng nói rõ: “TCTD phải thành lập bộ máy kiểm tra kiểm toán nội bộ chuyên trách tại trụ sở chính và các đơn vị thành viên. Bộ máy này trực thuộc Tổng giám đốc (giám đốc)”. Song trong thực tế, tính độc lập không được đảm bảo. Các kiểm toán viên nội bộ ở các NHTM và chi nhánh vẫn tham gia ký vào các quy trình nghiệp vụ, với tư cách là thành viên Hội đồng tín dụng, thành viên tổ xét thầu mua bán tài sản, ký trực tiếp trên các báo cáo quyết toán do phòng kế toán lập...

Bên cạnh đó, việc ký của kiểm toán viên trong các hợp đồng tín dụng chỉ mang tính hình thức, không đảm bảo chất lượng. Bộ phận kiểm toán nội bộ chỉ có một hoặc một số ít người, trong khi các dự án vay vốn lớn có quy trình

phức tạp; hoặc số lượng hồ sơ tín dụng rất nhiều, làm sao có thời gian để xem xét kỹ, kiểm tra chi tiết trước khi ký.

Mặt khác, kiểm toán viên ở các chi nhánh về nguyên tắc là trực thuộc Tổng giám đốc TCTD, nhưng trong thực tế lại thuộc biên chế, thuộc quyền quản lý nhân sự, quỹ lương, thưởng của giám đốc chi nhánh TCTD,... do sự phụ thuộc đó, nên không thể khách quan, độc lập trong làm việc được.

Một vấn đề nữa là, bộ máy kiểm soát thuộc Hội đồng quản trị một số NHTM vẫn chưa được củng cố lại (sau khi Luật bổ sung, sửa đổi Luật các TCTD được ban hành), vẫn ở tình trạng không có thực quyền và không phát huy được vai trò thực sự của mình.

Do đó, theo chúng tôi, cần có các giải pháp hữu hiệu để khắc phục những tồn tại, bất hợp lý nói trên■

THANH TRA NGÂN HÀNG VỚI QUÁ TRÌNH HÌNH THÀNH PHÁT TRIỂN VÀ TIẾP TỤC ĐỔI MỚI ĐỂ HỘI NHẬP

Cách đây 49 năm, ngày 26/5/1956, Thủ tướng Chính phủ nước Việt Nam dân chủ cộng hoà (nay là Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam) đã ban hành Nghị định số 900-TTg thành lập Ban Thanh tra Ngân hàng Quốc gia Việt Nam, thời khắc đó đã đánh dấu ngày khai sinh ra tổ chức Thanh tra Ngân hàng. Trải qua gần nửa thế kỷ từ khi thành lập đến nay, cùng với quá trình hình thành và phát triển của ngành Ngân hàng nói chung, hệ thống Thanh tra Ngân hàng đã có những bước phát triển

ThS. Nguyễn Thị Phụng *

lớn lao cả về tổ chức và hoạt động, khẳng định vị thế cũng như tầm quan trọng không thể thiếu của Thanh tra Ngân hàng trong việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với hoạt động tiền tệ và ngân hàng qua các thời kỳ.

Hướng tới kỷ niệm 60 năm ngày truyền thống ngành Thanh tra Việt Nam (23/11/1945-23/11/2005) nói chung và kỷ niệm 50 năm ngày khai sinh ra tổ chức Thanh tra Ngân hàng nói

riêng, chúng ta cùng ngược dòng lịch sử với những bước đi thăng trầm để đánh giá và ghi nhận những thành quả đã đạt được của Thanh tra Ngân hàng từ khi thành lập đến nay.

Thời kỳ từ khi thành lập đến năm 1986

Thời kỳ này, đội ngũ cán bộ làm công tác thanh tra ngân hàng còn mỏng với mô hình tổ chức được gọi là Ban Thanh tra. Hoạt động của Ban Thanh tra Ngân

* Thanh tra Ngân hàng Nhà nước

hàng được đặt dưới sự chỉ đạo của Tổng giám đốc Ngân hàng. Do đặc trưng của nền kinh tế thời kỳ này là nền kinh tế chỉ huy bao cấp nên hoạt động Thanh tra Ngân hàng chỉ tập trung thanh tra việc chấp hành chủ trương, chính sách về ngân hàng của Chính phủ; các thể lệ chỉ thị của Ngân hàng Trung ương; Thanh tra việc sử dụng, bảo quản tiền bạc và các tài sản khác của Nhà nước, chống mọi hành vi phá hoại và tham ô lãng phí, đồng thời làm công tác sự vụ giải quyết đơn thư khiếu tố của cán bộ nhân viên ngân hàng.

Thời kỳ từ năm 1986 đến năm 1997

Đây là thời kỳ đánh dấu bước ngoặt trong tiến trình đổi mới nền kinh tế đất nước. Thời kỳ này hoạt động ngân hàng cũng đã có bước đổi mới mang tính đột phá đó là chuyển hoạt động ngân hàng từ mô hình một cấp vừa làm chức năng quản lý nhà nước vừa làm chức năng kinh doanh sang mô hình ngân hàng hai cấp tách chức năng quản lý và chức năng kinh doanh riêng biệt. Sự đổi mới này được thể hiện bằng sự ra đời của Pháp lệnh Thanh tra và hai Pháp lệnh về Ngân hàng năm 1990; theo đó, ngân hàng thương mại (NHTM) làm chức năng kinh doanh tiền tệ, tín dụng, ngân hàng, Ngân hàng Nhà nước (NHNN) thực hiện chức năng quản lý nhà nước về tổ chức và hoạt động đối với các NHTM. Pháp lệnh Thanh tra và hai Pháp lệnh về Ngân hàng ra đời cùng với việc ban hành một loạt các văn bản pháp lý, pháp quy khác của Nhà nước và của NHNN đã xác định quyền năng trách nhiệm của Thanh tra Ngân hàng khẳng định vị trí và tầm quan trọng của công tác thanh tra trong lĩnh vực hoạt động ngân hàng. Thời kỳ này, tổ chức bộ máy của Thanh tra Ngân hàng đã được củng cố và kiện toàn lại từ Trung ương đến các chi

nhánh tỉnh, thành phố. Tổ chức của Thanh tra Ngân hàng gồm: Thanh tra NHNN (trụ sở chính ở Ngân hàng Trung ương) và Thanh tra chi nhánh (tại các chi nhánh NHNN tỉnh, thành phố). Thanh tra NHNN chịu sự điều hành trực tiếp của Thống đốc, giúp Thống đốc thực hiện chức năng thanh tra ngân hàng trên phạm vi cả nước với chức năng và nhiệm vụ được giao, hằng năm đã tổ chức được hàng trăm cuộc thanh tra đối với các tổ chức tín dụng (TCTD). Nội dung hoạt động thanh tra, giám sát trong thời kỳ này chủ yếu tập trung thanh tra việc tuân thủ đối với các TCTD. Qua thanh tra, giám sát, Thanh tra Ngân hàng đã phát hiện được nhiều sai phạm và đưa ra nhiều kiến nghị, chấn chỉnh, xử lý đối với TCTD. Có thể nói hoạt động Thanh tra Ngân hàng trong thời kỳ này đã có sự thay đổi lớn so với trước đây về mục tiêu, cơ chế thanh tra và phương thức thanh tra, góp phần tích cực vào việc thanh tra, xử lý và khắc phục về cơ bản những tồn đọng, thiếu sót trong hoạt động ngân hàng là hậu quả của thời kỳ cơ chế bao cấp; bước đầu đã thể hiện vai trò là công cụ hàng đầu và thường xuyên trong việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước của NHNN với hai phương thức cơ bản là giám sát từ xa và thanh tra trực tiếp đối với các TCTD.

Thời kỳ từ năm 1997 đến nay

Luật NHNN Việt Nam và Luật các TCTD được ban hành và triển khai thực hiện hai luật này.

Lần đầu tiên trong lịch sử, hoạt động ngân hàng đã có các căn cứ pháp lý cao nhất, đó là Luật NHNN, Luật các TCTD được Quốc hội ban hành và có hiệu lực từ tháng 10/1998. Hai luật này đã thiết lập và khẳng định vị thế mới của Thanh tra Ngân hàng, đó là một tổ chức thanh tra Bộ, là thanh tra chuyên ngành về ngân hàng,

thuộc tổ chức bộ máy của NHNN. Hệ thống tổ chức Thanh tra Ngân hàng được bố trí thành một hệ thống từ Trung ương đến các chi nhánh NHNN tỉnh, thành phố. Mục đích hoạt động của Thanh tra Ngân hàng được xác định là góp phần bảo đảm an toàn hệ thống các TCTD, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người gửi tiền, phục vụ việc thực hiện chính sách tiền tệ quốc gia. Về quyền năng pháp lý cũng được quy định rõ hơn đó là ngoài việc thanh tra có quyền kết luận, kiến nghị thì Thanh tra Ngân hàng còn được quyền áp dụng các biện pháp ngăn chặn, xử lý vi phạm theo quy định của pháp luật về công tác thanh tra.

Về tổ chức, bộ máy và công tác đào tạo cán bộ làm công tác thanh tra thời kỳ này đã được quan tâm và tăng cường cả về số lượng và chất lượng. Nếu như năm 1990, toàn hệ thống Thanh tra Ngân hàng chỉ có 100 cán bộ, thì đến nay, đã có 695 người. Hằng năm ngành đã tổ chức nhiều khoá đào tạo cho cán bộ làm công tác thanh tra trên các lĩnh vực để bổ sung thêm kiến thức đáp ứng yêu cầu công tác thanh tra đòi hỏi. Các lĩnh vực được quan tâm đào tạo chính như: vi tính, ngoại ngữ, quản lý nhà nước, lý luận chính trị và đặc biệt đã chú trọng đào tạo nghiệp vụ thanh tra nâng cao, nghiệp vụ trưởng đoàn thanh tra...

Hoạt động thanh tra trong thời kỳ này cũng đã có nhiều chuyển biến đáng kể, đó là việc đổi mới hoạt động thanh tra, giám sát từ chỗ thanh tra toàn diện, thanh tra việc tuân thủ hoạt động đối với các TCTD đã chuyển hướng thanh tra có trọng tâm, trọng điểm và chuyên sâu; tập trung thanh tra pháp nhân đối với TCTD, đối với từng loại hình TCTD, đặc biệt đã chú trọng thanh tra về công tác quản trị, điều hành, thanh tra về công tác tín dụng, kiểm tra, kiểm

soát nội bộ, an toàn kho quỹ; thanh tra L/c trả chậm... với hàng ngàn cuộc thanh tra mỗi năm của toàn hệ thống. Điểm nổi bật trong thời kỳ này là kết thúc thanh tra, Thanh tra Ngân hàng đã tổ chức theo dõi việc chấn chỉnh các sai phạm và bám sát thực tiễn hoạt động của các TCTD để phát hiện, ngăn chặn, đề xuất các giải pháp kịp thời, giúp các TCTD chấn chỉnh, đồng thời đã chỉ ra được những điểm chưa phù hợp cần sửa đổi, bổ sung cơ chế, chính sách của ngành tạo hành lang pháp lý cho các TCTD hoạt động an toàn và hiệu quả, cũng thông qua hoạt động thanh tra, giám sát đã nâng cao được ý thức trách nhiệm, tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm trước pháp luật về kết quả hoạt động kinh doanh của chính TCTD, giúp cho hoạt động của TCTD dần đi vào ổn định và hoạt động an toàn, lành mạnh.

Ngoài ra, Thanh tra Ngân hàng còn tiếp nhận và xử lý hàng ngàn đơn thư khiếu tố theo quy định của pháp luật, tham mưu giúp Thống đốc NHNN trong việc thực hiện công tác chống tham nhũng và phòng chống tội phạm trong ngành Ngân hàng.

Với những kết quả trên, nhiều đơn vị tại Thanh tra Ngân hàng Trung ương và chi nhánh, cá nhân đã được Thống đốc NHNN, Tổng Thanh tra Nhà nước (nay là Thanh tra Chính phủ) tặng thưởng bằng khen ghi nhận và đánh giá cao về những thành tích đã đạt được.

Tuy nhiên, những kết quả trên đây cũng mới chỉ là bước khởi đầu trong giai đoạn hiện nay nước ta đang tiến hành sự nghiệp đổi mới nền kinh tế đất nước để bước vào tiến trình hội nhập quốc tế, đó cũng là cơ hội đồng thời cũng là những thách thức lớn đối với ngành Ngân hàng nói chung và hoạt động thanh tra, giám sát nói

riêng bởi bên cạnh những kết quả đã đạt được, hoạt động thanh tra, giám sát hiện nay vẫn còn nhiều điểm bất cập bởi cơ chế quy chế làm giảm hiệu lực, hiệu quả của công tác thanh tra như: Mô hình tổ chức thanh tra không thống nhất giữa Trung ương và địa phương làm cho việc quản lý nhân sự và điều hành nghiệp vụ chưa quy tụ về một đầu mối thống nhất dẫn đến làm giảm hiệu lực công tác thanh tra; Các phương thức hoạt động của Thanh tra Ngân hàng trước đây đã không còn phù hợp với xu thế phát triển mạnh mẽ của các TCTD; năng lực, trình độ, kinh nghiệm của không ít cán bộ thanh tra còn hạn chế, có biểu hiện tụt hậu so với yêu cầu đổi mới của Ngành...

Để hoạt động thanh tra, giám sát đủ mạnh và hoạt động có hiệu quả thực sự là công cụ quản lý nhà nước trong việc thực hiện chức năng thanh tra, giám sát nhằm phát hiện và cảnh báo rủi ro cho các TCTD từng bước tiến tới thực hiện theo các chuẩn mực quốc tế về hoạt động thanh tra giám sát thì việc đổi mới một cách sâu sắc và toàn diện cả về tổ chức bộ máy và hoạt động thanh tra trong giai đoạn hiện nay là vấn đề quan trọng và cấp bách, mà trước hết là sự đổi mới trong tư duy và nhận thức của mỗi cán bộ, đặc biệt là cán bộ làm công tác thanh tra. Để tiếp tục thực hiện nhiệm vụ đổi mới về tổ chức và hoạt động, trước mắt theo tôi cần tập trung thực hiện một số giải pháp sau:

Một là: Tiếp tục hoàn thiện một cách căn bản hệ thống pháp luật về tổ chức và hoạt động của Thanh tra Ngân hàng, trên cơ sở 2 Luật Ngân hàng, Luật Thanh tra, Luật Khiếu nại tố cáo và các quy định pháp luật có liên quan; chỉnh sửa những quy định cũ không còn phù hợp; bổ sung những quy định mới, tạo hành lang pháp lý đầy đủ

và ổn định về Thanh tra Ngân hàng đáp ứng yêu cầu về thanh tra trong giai đoạn mới.

Hai là: Từng bước đổi mới công tác chỉ đạo, điều hành hoạt động Thanh tra Ngân hàng, phù hợp với phương hướng, lộ trình đổi mới về tổ chức và hoạt động của NHNN; trước mắt, tập trung đổi mới công tác chỉ đạo, điều hành hoạt động thanh tra tại Thanh tra Ngân hàng Trung ương, tạo nền móng cho việc đổi mới công tác chỉ đạo điều hành trong toàn hệ thống.

Ba là: Đổi mới công tác thanh tra tại chỗ theo hướng chuyển mạnh sang thanh tra có trọng tâm trọng điểm; thanh tra pháp nhân TCTD và chuyển dần từ thanh tra tuân thủ sang thanh tra rủi ro để đánh giá toàn diện về tổ chức và hoạt động của TCTD. Mặt khác, áp dụng đồng bộ các biện pháp xử lý cả về hành chính và nghiệp vụ để chấn chỉnh và xử lý có hiệu quả các sai phạm của TCTD.

Bốn là: Đổi mới hoạt động giám sát từ xa nhằm nâng cao chất lượng và hiệu quả của công tác giám sát từ xa thông qua việc hoàn thành xây dựng và ứng dụng đề án giám sát từ xa. Tăng cường các nguồn lực cho công tác giám sát, trong đó chú trọng yếu tố con người thực hiện việc phân tích, giám sát. Giám sát từ xa phải phối hợp chặt chẽ với thanh tra tại chỗ để có thể có những cảnh báo rủi ro trung thực và hiệu quả.

Năm là: Quán triệt những thay đổi của Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật Khiếu nại, tố cáo; tham mưu xử lý tốt các khiếu nại, tố cáo trong Ngành; hạn chế khiếu nại nhiều lần, khiếu nại vượt cấp, khiếu tố đông người. Tăng cường chủ động phối hợp với các đơn vị trong ngành, các cơ quan bảo vệ pháp luật trong việc phát hiện và xử lý tiêu cực trong hoạt động ngân hàng.