

Quy định về các tỷ lệ đảm bảo an toàn trong hoạt động ngân hàng ở Việt Nam: Con đường gập ghềnh

Huỳnh Thế Du

Đỗ Thiên Anh Tuấn

Giảng viên Chính sách công

Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright



Tài liệu này mang giấy phép Creative Commons Attribution 4.0. Bạn được trao các quyền để sử dụng, chia sẻ, sao chép, phân phối, phân phối lại, ứng dụng, pha trộn, tùy biến và xây dựng dựa trên các tư liệu của nó, miễn là bạn ghi công của (các) tác giả gốc ban đầu và phi thương mại tài liệu. Bản sao giấy phép này có tại: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License. To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>.

01/08/2013

HUỲNH THẾ DU
ĐỖ THIÊN ANH TUẤN

QUY ĐỊNH VỀ CÁC TỶ LỆ ĐẢM BẢO AN TOÀN TRONG HOẠT ĐỘNG NGÂN HÀNG Ở VIỆT NAM – CON ĐƯỜNG GẤP GHỀNH

Kể từ khi các chuẩn mực quốc tế về đảm bảo an toàn trong hoạt động ngân hàng được nghiên cứu và áp dụng vào Việt Nam song hành cùng tiến trình tự do hóa tài chính từ cuối thập niên 1980 đến nay, chưa bao giờ cơ quan quản lý và điều tiết – cụ thể ở đây là Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (NHNN) - lại vấp phải những phản ứng mạnh mẽ và quyết liệt từ các tổ chức tài chính như Thông tư 13/2010/TT-NHNN *Quy định về các tỷ lệ đảm bảo an toàn trong hoạt động của các tổ chức tín dụng*. Tuy nhiên, theo quan điểm của người viết bài này, tuy có một số điểm cụ thể cần phải bàn thêm, thậm chí có thể nên điều chỉnh cho phù hợp hơn, nhưng đây có lẽ là một trong những bước tiến tích cực nhất trong việc xây dựng những nền tảng cần thiết về đảm bảo an toàn nhằm có một hệ thống tài chính lành mạnh và ổn định thực hiện tốt vai trò phân bổ vốn trong nền kinh tế.

Bài viết này sẽ phân tích những tín hiệu tích cực từ Thông tư 13 thông qua việc tìm hiểu những sai lầm của nước Mỹ, sự hình thành các chuẩn mực quốc tế về đảm bảo an toàn trong hoạt động ngân hàng (Basel) và những quy định về đảm bảo an toàn trong hoạt động của các ngân hàng ở Việt Nam.

KHỦNG HOẢNG TÀI CHÍNH Ở MỸ: CON ĐƯỜNG LẶP LẠI SAI LẦM¹

Nói đến khủng hoảng tài chính, thì hầu hết mọi người sẽ nhắc ngay đến cuộc đại khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế 1929-1933 của Mỹ và cuộc khủng hoảng tài chính thế giới mà bắt đầu từ Hoa Kỳ vào năm 2007. Hai cuộc khủng hoảng cách nhau hơn 7 thập kỷ, nhưng nguyên nhân cơ bản rất giống nhau đó chính là sự không tách bạch giữa hoạt động của ngân hàng thương mại (NHTM) và hoạt động của ngân

¹ Phần lớn nội dung phần này được tóm tắt từ bài viết *The Long Demise of Glass-Steagall* tại <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/wallstreet/weill/demise.html>

hàng đầu tư (NHĐT). Vốn huy động ngắn hạn được sử dụng để đầu tư (cho vay) vào những tài sản có tính dài hạn, rủi ro cao. Sau cuộc khủng hoảng lần thứ nhất, Hoa Kỳ đã thiết lập được một quy định chặt chẽ nhằm tách bạch giữa hoạt động của NHĐT và NHTM. Tuy nhiên, từng bước một, Hoa Kỳ đã lặp lại sai lầm của chính mình sau 7 thập kỷ.

Luật Glass-Steagall

Có nhiều nguyên nhân dẫn đến cuộc đại khủng hoảng và suy thoái 1929-1933. Tuy nhiên một trong những lý do cơ bản nhất là việc các NHTM đã sử dụng vốn huy động để cho vay kinh doanh chứng khoán (chủ yếu là cổ phiếu) cũng như trực tiếp mua bán chứng khoán. Nhiều ngân hàng không chỉ đầu tư rất nhiều vào các loại chứng khoán đầu cơ mà còn tham gia vào các hoạt động của NHĐT bằng việc mua chứng khoán phát hành lần đầu để bán lại cho công chúng.² Thực chất đây chính là bảo lãnh phát hành chứng khoán mà hiểu đơn giản là tổ chức bảo lãnh sẽ mua toàn bộ số chứng khoán được phát hành ở mức giá thỏa thuận sau đó bán lại cho công chúng.³

Việc các NHTM sử dụng vốn huy động để cho khách hàng vay cũng như trực tiếp mua bán các loại chứng khoán đã làm cho một luồng tiền lớn chảy đổ vào chứng khoán và đẩy giá chứng khoán lên mức bong bóng mà kết quả cuối cùng của nó là bong bóng vỡ và nước Mỹ đã phải trải qua một cuộc khủng hoảng tài chính tồi tệ nhất trong lịch sử của họ với 4.000 (20%) ngân hàng phải đóng cửa.⁴

Để tránh những đổ vỡ tương tự, năm 1933 theo đề xuất của Thượng nghị sỹ Carter Glass và Chủ tịch Ủy ban Ngân hàng và Tiền tệ của Hạ viện Henry B. Steagall, Quốc hội Hoa Kỳ đã thông qua Luật Ngân hàng năm 1933 với tên gọi là Luật Glass-Steagall với quy định có tính nền tảng mà nó tạo ra sự ổn định của hệ thống tài chính Hoa Kỳ trong hơn nửa thế kỷ sau đó chính là tách bạch hoạt động của NHTM và NHĐT. Luật này cấm các NHTM tham gia vào hoạt động chứng khoán, trừ việc mua bán trái phiếu chính phủ và trái phiếu nghĩa vụ chung của chính quyền địa phương⁵ và ngược lại các NHĐT hay công ty chứng khoán không được tham gia vào các hoạt động nhận tiền gửi.⁶ Hơn thế, Luật tập đoàn ngân hàng năm 1956 (Bank Holding Company Act of 1956) cũng tách biệt hoạt động NHTM và hoạt động bảo hiểm.⁷ Hiểu một cách đơn giản theo các bộ luật này, một tổ chức tài chính chỉ được hoạt động riêng biệt ở một trong ba lĩnh vực gồm: chứng khoán, ngân hàng và bảo hiểm.

² Xem tại "Understanding How Glass-Steagall Act Impacts Investment Banking and the Role of Commercial Banks"

³ Có hai loại bảo lãnh phát hành. Bảo lãnh phát hành chắc chắn có nghĩa là tổ chức bảo lãnh cam kết mua lại phần dư của số chứng khoán được phát hành ở một mức giá được thỏa thuận trước. Bảo lãnh phát hành với nỗ lực tối đa có nghĩa đơn vị bảo lãnh sẽ không có nghĩa vụ phải mua số chứng khoán còn dư sau khi bán cho công chúng. Bảo lãnh phát hành chắc chắn thường chiếm tỷ phần chủ yếu trong phát hành chứng khoán.

⁴ Lambert (2008) và pbs.org

⁵ Trái phiếu nghĩa vụ chung là trái phiếu được đảm bảo bằng ngân sách chung của chính quyền địa phương. Ngược lại, trái phiếu nguồn thu riêng hay trái phiếu công trình được đảm bảo từ nguồn thu của một công trình cụ thể nào đó

⁶ http://topics.nytimes.com/topics/reference/timestopics/subjects/g/glass_steagall_act_1933/index.html

⁷ Barth, Brumbaugh và Wilcox (2000)

Những nỗ lực nói lỏng Luật Glass-Steagall

Luật Glass-Steagall, nói chung, là hết sức chặt chẽ và được chế tài nghiêm ngặt nên đã gây không ít khó khăn cho hoạt động của các tổ chức tài chính. Do vậy, trong suốt hơn 6 thập kỷ tồn tại, giới tài chính đã tìm mọi cách để nói lỏng và cuối cùng hủy bỏ Bộ luật này vào năm 1999.

Đầu thập niên 1960, các ngân hàng đã vận động hành lang để Quốc hội Hoa Kỳ cho phép họ tham gia vào thị trường trái phiếu công trình. Tiếp đến, vào thập niên 1970, các công ty môi giới chứng khoán bắt đầu thâm nhập vào lãnh địa của các NHTM bằng cách cho ra sản phẩm tài khoản thị trường tiền tệ có trả lãi và cho phép khách hàng viết séc cũng như sử dụng các thẻ tín dụng và thẻ ghi có. Thực chất đây là các dịch vụ liên quan đến tài khoản thanh toán của các NHTM.

Đến năm 1986, FED – Cục dự trữ liên bang hay Ngân hàng Trung ương Mỹ đã diễn giải lại Luật Glass-Steagall để cho phép các NHTM tham gia vào các hoạt động NHĐT với điều kiện doanh thu của hoạt động này không quá 5% doanh thu gộp của ngân hàng. FED đã cho phép Bankers Trust, một NHTM tham gia vào một số hoạt động bảo lãnh phát hành chứng khoán. Sau đó FED đã cho phép các NHTM tham gia vào một số hoạt động bảo lãnh phát hành -- những hoạt động mà trước đó bị cấm, với điều kiện doanh thu từ các hoạt động này không trở thành một nguồn thu chủ yếu của ngân hàng.

Mùa xuân năm 1987, Hội đồng Quản trị của FED đã bỏ phiếu với tỷ lệ 3-2 để nói lỏng các quy định của Luật Glass-Steagall cho phép các NHTM tham gia vào một số hoạt động bảo lãnh phát hành chứng khoán bao gồm: thương phiếu, trái phiếu công trình và các loại chứng khoán được đảm bảo bằng cầm cố bất động sản theo đề xuất của Citicorp, J.P. Morgan và Bankers Trust, cho dù Chủ tịch FED Paul Volcker phản đối điều này. Thomas Theobald, phó chủ tịch của Citicorp cho rằng ba sự giám sát bên ngoài gồm: một ủy ban chứng khoán rất hiệu lực, các nhà đầu tư có kiến thức và sự tinh vi của các tổ chức định mức tính nhiệm sẽ ngăn cản những hành vi không đúng đắn của các doanh nghiệp như đã xảy ra ở cuộc khủng hoảng năm 1929. Hơn thế FED đã phát tín hiệu rằng tỷ lệ thu nhập từ hoạt động NHĐT của các NHTM có thể được tăng từ 5% lên 10%. FED đã tin tưởng rằng việc diễn giải Luật Glass-Steagall theo cách mới sẽ làm tăng cạnh tranh và gia tăng hiệu quả.

Tháng Tám năm 1987, Alan Greenspan, cựu giám đốc của NHTM J.P. Morgan và là một nhân vật hàng đầu về nói lỏng quy định hoạt động ngân hàng trở thành chủ tịch của FED. Một trong những lập luận ưa thích của Greenspan lý giải cho việc nói lỏng quy định về hoạt động ngân hàng hơn là để giúp các ngân hàng của Mỹ cạnh tranh với các tổ chức tài chính lớn của các nước khác.

Tháng 1/1989, FED đã cho phép các ngân hàng J.P. Morgan, Chase Manhattan, Bankers Trust, và Citicorp được bảo lãnh phát hành thêm các chứng khoán nợ và chứng khoán vốn bên cạnh trái phiếu công trình

và thương phiếu. Hơn thế, FED cũng cho phép nâng tỷ lệ thu nhập từ kinh doanh chứng khoán lên 10%. Vào năm 1990, J.P. Morgan trở thành ngân hàng đầu tiên được FED cấp phép bảo lãnh phát hành chứng khoán với điều kiện doanh thu từ hoạt động NHĐT không được vượt quá 10%.

Thực ra trong thời gian này, giới tài chính đã liên tục vận động các nhà làm luật Hoa Kỳ để bãi bỏ Luật Glass Steagall này. Năm 1984 và 1988 Thượng Viện Hoa Kỳ đã thông qua các luật sẽ dỡ bỏ phần lớn các hạn chế theo Luật Glass-Steagall, nhưng cuối cùng đều bị Hạ viện bác bỏ. Năm 1991, Chính quyền của Tổng thống Bush đã tranh thủ được sự ủng hộ của cả Hạ viện và Ủy ban ngân hàng của Thượng viện về dự luật bãi bỏ Luật Glass-Steagall. Tuy nhiên, trong lần bỏ phiếu cuối cùng Hạ viện đã không thông qua. Năm 1995, Hạ viện và Ủy ban Ngân hàng của Thượng viện đã phê chuẩn hai phiên bản luật khác nhau để bãi bỏ Luật Glass-Steagall, nhưng các cuộc thương thuyết để có một sự thỏa hiệp đã bị đổ vỡ.

Sự tái hợp chứng khoán, ngân hàng, bảo hiểm và bãi bỏ Luật Glass-Steagall

Tháng 12/1996, với sự ủng hộ của Chủ tịch Alan Greenspan, Hội đồng quản trị của FED đã quyết định cho phép các công ty nắm giữ ngân hàng sở hữu các đơn vị hoạt động ngân hàng đầu tư và nâng giới hạn doanh thu từ hoạt động bảo lãnh phát hành chứng khoán lên 25%. Nửa năm sau, vào tháng 7/1997, FED đã dỡ bỏ thêm nhiều giới hạn của Luật Glass-Steagall vì cho rằng rủi ro hoạt động chứng khoán là có thể quản lý được nên các NHTM có thể mua lại các công ty chứng khoán một cách trực tiếp. Kết quả, năm 1997, Bankers Trust đã mua NHĐT Alex. Brown & Co., và trở thành ngân hàng Mỹ đầu tiên mua lại một công ty chứng khoán. Cũng trong năm này, nỗ lực sáp nhập giữa Công ty bảo hiểm Travellers và J.P. Morgan đã thất bại, nhưng Travellers đã thôn tính NHĐT Salomon Brothers.

Tháng 4/1998 kế hoạch sáp nhập Travellers và Citicorp để hình thành Citigroup Inc., -- tập đoàn tài chính lớn nhất thế giới đã được công bố. Về nguyên tắc vụ sáp nhập này sẽ phải tuân thủ Luật Glass-Steagall và Luật tập đoàn ngân hàng, những bộ luật mà nói một cách chính xác được xây dựng lên để ngăn chặn những vụ sáp nhập như vậy. Vụ sáp nhập này đã đặt các nhà lập pháp và hành pháp đứng trước 3 lựa chọn: gỡ bỏ những hạn chế hiện hữu, bãi bỏ việc sáp nhập, hoặc yêu cầu doanh nghiệp sau khi sáp nhập phải loại bỏ những hoạt động vi phạm luật hiện hữu. Cả Citicorp và Travelers đã lặng lẽ vận động hành lang, kết quả vào ngày 23/09/1998, FED đã phê chuẩn vụ sáp nhập. Citigroup có 2 năm để tuân thủ các quy định của Luật Glass-Steagall. Tuy nhiên vụ sáp nhập này đã đánh dấu sự tái hợp của chứng khoán ngân hàng và bảo hiểm.

Ngay khi thông báo vụ sáp nhập giới lãnh đạo Citigroup cùng với những tổ chức tài chính khác đã tiến hành vận động các nhà làm luật tiến hành các thủ tục bãi bỏ Luật Glass-Steagall. Kết quả năm 1999 Luật Glass-Steagall đã được bãi bỏ sau hơn 6 thập kỷ.

Khủng hoảng tài chính 2007-2010

Sau khi Luật Glass-Steagall được bãi bỏ các NHTM đã tham gia tích cực vào các hoạt động kinh doanh chứng khoán đồng thời các NHĐT cũng tích cực huy động vốn để phục vụ cho các hoạt động kinh doanh của mình. Ở thời điểm nền kinh tế Mỹ đang ổn định và có tốc độ tăng trưởng cao, vốn từ bên ngoài ồ ạt đổ vào. Một lượng tiền lớn đã được đổ vào thị trường nhà đất và các loại chứng khoán được đảm bảo bằng các loại tài sản (chủ yếu là bất động sản). Giá nhà đất tăng liên tục đã làm cho việc vay mượn để mua bán nhà đất hết sức dễ dàng.

Ví dụ một người thu nhập chỉ có 30 nghìn đô-la một năm nhưng có thể vay để mua một ngôi nhà lên đến 500 nghìn đô-la rồi trả dần trong 30 năm. Thu nhập của người này chắc chắn không đủ trả nợ vì giả sử lãi suất chỉ là 3% thì lãi phải trả hàng năm đã lên đến 15 nghìn đô-la cộng với hơn 15 nghìn đô-la tiền gốc hàng năm nữa thì đã quá 30 nghìn. Bản chất đây là những khoản nợ không có khả năng thu hồi.

Tuy nhiên, do giá nhà liên tục đi lên, nên sau khi mua nhà một thời gian, người mua có thể bán nhà để kiếm lời sau khi đã trả đầy đủ nợ gốc và lãi vay tại các ngân hàng. Nhưng vấn đề ở chỗ là người mua lại cũng mua theo hình thức trả góp nêu trên. Với những khoản vay này cộng với những khoản vay trả góp khác các tổ chức tài chính đã tạo ra các cỗ máy có mục tiêu đặc biệt hay cỗ máy đầu tư cấu trúc (SPV hay SIV) để nhào nặn, đóng gói các khoản vay lại thành chứng khoán được đảm bảo bằng các tài sản (Asset-backed securities) và mua đi bán lại trên thị trường.

Do giá nhà liên tục đi lên nên các loại chứng khoán được đảm bảo bằng chúng cũng liên tục đi lên nhưng khi bong bóng tới đỉnh vào năm 2006 thì rắc rối xảy ra. Giá nhà đi xuống nên những người sở hữu nhà không đủ tiền để trả nợ gốc và lãi vay các khoản vay trở thành nợ quá hạn. Vấn đề rắc rối ở chỗ là nguồn vốn dùng để mua các loại chứng khoán nêu trên đều là vốn ngắn hạn được các NHTM cho vay. Kết quả cuối cùng là khủng hoảng tài chính tồi tệ nhất kể từ cuộc đại khủng hoảng những năm 1930 đã xảy ra.

Khi khủng hoảng xảy ra người ta mới nhận ra rằng tỷ lệ vốn huy động (chủ yếu là vốn ngắn hạn) so với vốn sở hữu của các NHĐT hàng đầu ở phố Wall lên đến 30-1 và các NHTM đã dành một lượng vốn quá lớn cho các hoạt động kinh doanh chứng khoán. Một hệ thống tài chính phát triển nhất thế giới đã rơi vào khủng hoảng vì lý do hết sức đơn giản, vốn đi vay ngắn hạn đã được sử dụng để đầu tư vào những tài sản (chứng khoán và bất động sản) dài hạn có mức độ rủi ro cao.

Nỗ lực khôi phục lại Luật Glass- Steagall và sự ra đời Luật Dodd-Frank

Tương tự như cuộc khủng hoảng những năm 1930, có rất nhiều nguyên nhân, nhưng một trong những nguyên nhân chủ yếu vẫn là sự trộn lẫn giữa hoạt động NHTM và kinh doanh chứng khoán hay nói cách

khác việc sử dụng vốn ngắn hạn để đầu tư vào các hoạt động kinh doanh dài hạn và có tính rủi ro đã gây ra rắc rối cho hệ thống tài chính Hoa Kỳ nói riêng, hệ thống tài chính toàn cầu nói chung. Nhằm hạn chế những cuộc khủng hoảng tương tự có thể xảy ra, nhiều nhà làm luật như Thượng nghị sỹ John McCain đã có những nỗ lực nhằm khôi phục lại Luật Glass-Steagall, nhưng đã không thành. Tuy nhiên, tháng 7 vừa qua Quốc hội Hoa Kỳ đã thông qua Luật Dodd–Frank nhằm tăng cường việc điều tiết và giám sát hoạt động hệ thống tài chính. Bộ luật này đã đặt ra rất nhiều quy định để hạn chế những rủi ro hệ thống có thể xảy ra. Trong đó, đáng chú ý nhất là Điều luật Vocker (Vocker Rule) đã quy định các NHTM không được tham gia vào các hoạt động mua bán các loại tài sản như chứng khoán, tiền tệ... nếu không có lệnh của khách hàng. Hiểu đơn giản là các NHTM không được tham gia vào mua bán các loại tài sản tài chính. Luật Dodd–Frank không cấm các NHTM tham gia vào kinh doanh chứng khoán như Luật Glass-Steagall, nhưng ở một khía cạnh nhất định, luật này đã thiết lập lại các quy định chặt chẽ của Luật Glass-Steagall. Như vậy sau hơn 7 thập kỷ, nước Mỹ đã lập lại chính sai lầm của mình và những quy định chặt chẽ giới hạn hoạt động của các tổ chức tài chính được đưa ra vào những năm 1930 còn nguyên giá trị của chúng.

BASEL

Nói đến các chuẩn mực quốc tế về đảm bảo an toàn trong hoạt động của các tài chính, người ta sẽ nhắc ngay đến các tiêu chuẩn Basel. Những tiêu chuẩn ra đời cách đây hơn hai thập kỷ và liên tục được hầu hết các nước cũng như các tổ chức tài chính toàn cầu tuân thủ một cách rộng rãi hay cố gắng đạt được.

Sự hình thành và hoạt động của Ủy ban Basel⁸

Ủy ban Basel được thành lập vào năm 1974 bởi thống đốc ngân hàng trung ương của nhóm 10 nước. Hiện nay, các thành viên của Ủy ban này đã bao gồm 27 nước mà hầu hết các nền kinh tế hàng đầu trên thế giới. Các quốc gia được đại diện bởi ngân hàng trung ương hay cơ quan giám sát hoạt động ngân hàng.⁹ Ủy ban này được nhóm họp 4 lần trong một năm. Trong Ủy ban còn có 25 nhóm kỹ thuật và một số bộ phận khác được nhóm họp thường xuyên để thực hiện các nội dung công việc của Ủy ban.

Ủy ban Basel không có bất kỳ một cơ quan giám sát nào và những kết luận của nó không có tính pháp lý và yêu cầu tuân thủ đối với việc giám sát hoạt động ngân hàng. Thay vào đó, Ủy ban này chỉ xây dựng và công bố những tiêu chuẩn và những hướng dẫn giám sát rộng rãi, đồng thời giới thiệu các báo cáo thực tiễn tốt nhất trong kỳ vọng rằng các tổ chức riêng lẻ sẽ áp dụng thông qua những sắp xếp chi tiết phù hợp nhất cho hệ thống quốc gia của chính họ. Theo cách này, Ủy ban khuyến khích việc áp dụng

⁸Nội dung này có thể tham khảo trên <http://www.bis.org/bcbs/history.htm>

⁹ Ở một số nước, ngân hàng trung ương sẽ kiêm luôn nhiệm vụ giám sát hoạt động ngân hàng như Việt Nam, trong khi một số nước thành lập riêng cơ quan giám sát hoạt động ngân hàng như trường hợp của Trung Quốc.

cách tiếp cận và các tiêu chuẩn chung mà không cố gắng can thiệp vào các kỹ thuật giám sát của các nước thành viên.

Ủy ban báo cáo cho thống đốc đốc ngân hàng trung ương hay cơ quan giám sát hoạt động ngân hàng của các nước thành viên. Từ đó tìm kiếm sự hậu thuẫn cho những sáng kiến của Ủy ban. Những tiêu chuẩn bao quát một dải rất rộng các vấn đề tài chính. Một mục tiêu quan trọng trong công việc của Ủy ban là thu hẹp khoảng cách giám sát quốc tế trên hai nguyên lý cơ bản là (1) không ngân hàng nước ngoài nào được thành lập mà thoát khỏi sự giám sát; và (2) việc giám sát phải tương xứng.

Vào năm 1988, Ủy ban đã công bố hệ thống đo lường vốn mà nó được đề cập như là Hiệp ước vốn Basel (the Basel Capital Accord) hay Basel I. Hệ thống này cung cấp khung đo lường rủi ro tín dụng với tiêu chuẩn vốn tối thiểu là 8%. Từ năm 1988, Basel I không chỉ được phổ biến trong các quốc gia thành viên mà còn ở hầu hết các nước khác với các ngân hàng hoạt động quốc tế.

Năm 1999, Ủy ban Basel đã đề xuất khung đo lường mới (Basel II) với 3 trụ cột chính: (1) yêu cầu vốn tối thiểu trên cơ sở kế thừa Basel I; (2) sự xem xét giám sát của quá trình đánh giá nội bộ và sự đủ vốn của các tổ chức tài chính; và (3) sử dụng hiệu quả việc công bố thông tin nhằm làm mạnh kỷ luật thị trường như là một sự bổ sung cho các nỗ lực giám sát. Sau những tương tác rộng rãi với các ngân hàng, các nhóm ngành và các cơ quan giám sát không phải thành viên của Ủy ban, Basel II được ban hành vào ngày 26/06/2004. Tài liệu này có thể làm cơ sở cho các quá trình phê duyệt và xây dựng luật lệ quốc gia về giám sát hoạt động ngân hàng và cho các ngân hàng hoàn chỉnh sự chuẩn bị của họ cho việc thực hiện các tiêu chuẩn mới.

Ba trụ cột chính của Basel II¹⁰

Trụ cột thứ nhất – Các yêu cầu vốn tối thiểu

Theo quy định trong Basel II, một tổ chức tài chính được gọi là đủ vốn khi hệ số đủ vốn (Capital Adequacy Ratio – CAR) đạt tối thiểu 4% đối với vốn cấp 1 và 8% đối với vốn cấp 2. Hệ số CAR được tính theo công thức:

$$\text{CAR} = \frac{\text{Vốn ngân hàng}}{\text{Tài sản có điều chỉnh rủi ro}}$$

¹⁰Nội dung này có thể tham khảo trên <http://www.bis.org/publ/bcbs118.htm>

Vốn ngân hàng

Vốn ngân hàng được chia thành hai cấp, vốn cấp 1 (tier 1) và vốn cấp 2 (tier 2).

Vốn cấp 1 bao gồm: Vốn cổ phần thường và dự trữ được công bố.

Vốn cấp 2 gồm: Dự trữ không được công bố, dự trữ tài sản đánh giá lại, dự phòng chung/ dự phòng tổn thất cho vay chung, các công cụ vốn lai (nợ/vốn chủ sở hữu), nợ thứ cấp.

Các giới hạn: Tổng vốn cấp 2 được đưa vào tính toán tỷ lệ đủ vốn không được quá 100% vốn cấp 1; nợ thứ cấp tối đa bằng 50% vốn cấp 1; dự phòng chung tối đa bằng 1,25% tài sản có rủi ro; dự trữ tài sản đánh giá lại được chiết khấu 55%; thời gian đáo hạn còn lại của nợ thứ cấp tối thiểu là 5 năm; vốn ngân hàng không bao gồm vốn vô hình (goodwill).

Tài sản có điều chỉnh rủi ro

Tùy theo mỗi loại tài sản sẽ được gán cho một trọng số rủi ro. Theo Basel I trọng số rủi ro của tài sản được chia thành 4 mức là 0%, 20%, 50% và 100% theo mức độ rủi ro của từng loại tài sản. Ví dụ tiền mặt tại quỹ hay trái phiếu chính phủ có trọng số rủi ro là 0%, các khoản vay cho khu vực tư nhân là 100%. Nhược điểm lớn nhất của quy định này là không phân biệt các loại rủi ro đặc thù. Ví dụ tất cả các khoản vay của khu vực tư nhân đều được gán trọng số 100%, cho dù đó là khoản vay của một công ty nổi tiếng như IBM hoặc của một doanh nghiệp địa phương không có tên tuổi. Basel II đã khắc phục nhược điểm này. Việc xếp trọng số bao nhiêu tùy thuộc xếp hạng tín nhiệm của chủ nợ. Điểm khác biệt nữa trong Basel II là nợ được chia thành 5 nhóm có trọng số lần lượt là 0%, 20%, 50%, 100% và 150%.

Trụ cột thứ hai - Tăng cường cơ chế giám sát

Trụ cột này là tập trung vào việc xây dựng hệ thống quản lý rủi ro. Quy trình kiểm tra kiểm sát trong Basel II không chỉ để đảm bảo rằng ngân hàng có đủ vốn để giải quyết tất cả các rủi ro trong hoạt động kinh doanh mà còn khuyến khích ngân hàng phát triển và sử dụng các kỹ thuật quản lý rủi ro tốt hơn trong việc kiểm soát và quản lý các rủi ro.

Bốn nguyên tắc chính của trụ cột II

Nguyên tắc 1: Ngân hàng nên có quy trình đánh giá sự thích hợp của tổng vốn và hồ sơ rủi ro của ngân hàng và một chiến lược duy trì các mức vốn khác nhau.

Nguyên tắc 2: Những người giám sát cần kiểm tra lại và đánh giá các chiến lược và việc đánh giá mức vốn thích hợp nội bộ của ngân hàng, cũng như khả năng giám sát và đảm bảo sự tuân thủ các mức vốn điều

tiết. Những người giám sát cần phải có những hành động giám sát phù hợp nếu họ không thỏa mãn với kết quả của quy trình đánh giá.

Nguyên tắc 3: Kiểm sát viên nên yêu cầu ngân hàng duy trì mức cao hơn tỷ lệ vốn điều chỉnh tối thiểu và phải có khả năng yêu cầu các đơn vị thành viên duy trì mức vốn cao hơn mức tối thiểu.

Nguyên tắc 4: Kiểm sát viên cần phải có biện pháp can thiệp ngay ở giai đoạn đầu tiên để ngăn mức vốn không bị rút xuống thấp hơn mức tối thiểu để giải quyết những thuộc tính rủi ro của một ngân hàng nhất định và cần có hành động giải quyết tức thì nếu vốn không duy trì hoặc khôi phục được.

Trụ cột thứ ba – Tuân thủ kỷ luật thị trường

Trụ cột này tập trung vào việc yêu cầu tuân thủ các kỷ luật thị trường, vấn đề công bố thông tin đầy đủ và minh bạch, trong đó nhấn mạnh đến việc công bố các loại thông tin về rủi ro, dự trữ, vốn.

Từ một văn bản 30 trang (Basel I) đã được phát triển thành một văn bản gần 250 trang (Basel II) là một sự xây dựng chi tiết. Nếu áp dụng đúng các tiêu chuẩn này thì việc đánh giá sức khỏe của các ngân hàng nói riêng, các tổ chức tài chính nói chung sẽ trở nên dễ dàng và minh bạch hơn. Tuy nhiên, đây là một quy trình hết sức chi tiết và phức tạp nên nhiều người cho rằng việc áp dụng Basel II sẽ gây khó khăn hơn và làm tăng chi phí của các tổ chức tài chính khi áp dụng nó. Đối với các nước đang phát triển việc áp dụng đầy đủ các chuẩn mực trong Basel II sẽ rất khó khăn. Do đó, có nghiên cứu đã đề xuất rằng, các nước này chỉ nên thực hiện Basel 1.5, Basel 1.5+, Basel +... trên cơ sở có điều chỉnh một số vấn đề cho phù hợp với các nước đang phát triển hơn.¹¹

Theo kế hoạch Basel II sẽ được áp dụng rộng rãi vào năm 2007. Tuy nhiên, vào thời điểm này cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu bắt đầu xảy ra, Basel II bộc lộ vấn đề của nó liên quan đến yếu tố đủ vốn ở hai khía cạnh. Thứ nhất, việc dựa vào định mức tín nhiệm của các tổ chức độc lập để đánh giá mức độ rủi ro của các loại tài sản trong bối cảnh các tổ chức đánh giá tín nhiệm được chính khách hàng của mình trả tiền để đánh đã gây ra những xung đột lợi ích làm cho kết quả đánh giá không thực sự khách quan. Kết quả hệ số đủ vốn đã bị thổi phồng. Ví dụ trường hợp của NHĐT Lehman Brothers, trước khi phá sản, dựa vào các tiêu chuẩn đánh giá của Basel II, hệ số đủ vốn của họ lên đến trên 15%, trong khi tỷ lệ giữa vốn tự có và vốn huy động chỉ là 1-30.¹² Thứ hai, với các yêu cầu dự trữ của Basel II trong nhiều trường hợp là không đủ khả năng đáp ứng các nhu cầu thanh khoản.¹³ Nói một cách đơn giản là các ngân hàng đã không đủ vốn để ứng phó với những bất trắc có thể xảy ra. Chính vì vậy, hiện nay các thảo luận để

¹¹ <http://www.g24.org/ward0403.pdf>

¹² Số liệu này được lấy từ bài giảng môn Capital Market Regulation của Trường Luật Harvard năm 2009

¹³ Xem Banks win battle for limits to Basel III

Tại <http://www.ft.com/cms/s/0/96ca4a38-7fbb-11df-91b4-00144feabdc0.html>

cho ra đời Basel III đang được tiến hành. Một trong những điểm quan trọng của phiên bản Basel mới dự kiến sẽ yêu cầu các tổ chức tài chính gia tăng các quỹ dự trữ thanh khoản.¹⁴

ĐẢM BẢO AN TOÀN HOẠT ĐỘNG NGÂN HÀNG Ở VIỆT NAM

Các chuẩn mực quốc tế về đảm bảo an toàn trong hoạt động ngân hàng ở Việt Nam đã bắt đầu được nghiên cứu và áp dụng từ những năm đầu thập niên 1990. Qua hai thập kỷ đã có những bước tiến đáng kể. Phần này sẽ đánh giá quá trình áp dụng các tiêu chuẩn về an toàn trong hoạt động ngân hàng ở Việt Nam trong hơn 20 năm qua và phân tích *Quy định về các tỷ lệ đảm bảo an toàn trong hoạt động của các tổ chức tín dụng* được ban hành theo Thông tư 13 mà nó có hiệu lực vào ngày 01/10/2010 sắp tới.

Quá trình tiến hóa đến Thông tư 13

Kể từ khi thống nhất đất nước, Việt Nam bắt đầu tiến trình tự do hóa tài chính kể từ khi công cuộc đổi mới được khởi xướng từ năm 1986. Ban đầu, hệ thống tài chính trong nước dường như được tự do hóa hoàn toàn kể từ khi Hội nghị lần thứ hai Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa VI năm 1987 cho phép “thực hiện mạnh mẽ chính sách huy động vốn trong dân, trong các tổ chức kinh tế bằng nhiều hình thức, nhiều kênh bảo đảm lợi ích của người gửi.”¹⁵ Ở thời điểm này, các tổ chức kinh tế được huy động vốn hoàn toàn tự do mà không có bất kỳ một quy định nào về đảm bảo an toàn. Hậu quả tất yếu là cả hệ thống sụp đổ do nó hoạt động theo kiểu tiền của người gửi sau được sử dụng để trả lãi cho người gửi tiền trước (mô hình tháp ponzi).

Một trong những nguyên nhân cơ bản dẫn đến sụp đổ của hệ thống hợp tác xã tín dụng là do thông tin bất cân xứng mà nó gây ra tâm lý ỷ lại và lựa chọn bất lợi. Hiểu một cách đơn giản là vốn huy động được tập trung vào những hoạt động rủi ro rất cao.

Những quy định về đảm bảo an toàn trong hoạt động của các ngân hàng đầu tiên được thể hiện trong các pháp lệnh về ngân hàng năm 1990. Một số quy định cơ bản đã có nhưng còn khá thô sơ như “*Tổ chức tín dụng không được huy động vốn quá 20 lần tổng số vốn tự có và quỹ dự trữ*” thay vì sử dụng hệ số đủ vốn theo quy định của Basel I được ban hành năm 1988.

Do những quy định về đảm bảo an toàn theo các pháp lệnh ngân hàng phần vì còn thô sơ, phần không được chế tài một cách nghiêm minh cộng với những yếu tố khác dẫn làm cho Việt Nam gặp rắc rối với hệ thống ngân hàng lần thứ hai cùng thời điểm với cuộc khủng hoảng kinh tế tài chính năm 1997-1998 trong khu vực. Do quy định về sở hữu không rõ ràng nên một số ngân hàng bị biến thành đơn vị trực thuộc

¹⁴ Như trên

¹⁵ Văn kiện Đảng toàn tập số 48 năm 1987

hay “sân sau” của các doanh nghiệp. Kết quả vốn huy động được cho chính chủ sở hữu ngân hàng vay đầu tư và các hoạt động kinh doanh rủi ro. Một số ngân hàng mất khả năng chi trả nên Chính phủ phải giao các NHTM nhà nước đứng ra xử lý ví dụ trường hợp của Ngân hàng Nam Đô. Rất may là quy mô các ngân hàng gặp vấn đề còn tương đối nhỏ và cách xử lý được đưa ra kịp thời nên không gây ra hiệu ứng lây lan dẫn đến sụp đổ cả hệ thống như đã xảy ra ở nhiều nơi trên thế giới.

Những chuẩn mực quốc tế về đảm bảo lần đầu tiên được nghiên cứu và áp dụng khá chi tiết vào Việt Nam kể từ khi Luật Ngân hàng Nhà nước và Luật các tổ chức tín dụng được ban hành vào năm 1997 và chúng đã được cụ thể hóa 2 năm sau đó bằng *Quy định về các tỷ lệ đảm bảo an toàn trong hoạt động của các tổ chức tín dụng* (Quyết định 297/1999/QĐ-NHNN5), *Quy định về giới hạn cho vay đối với một khách hàng* (Quyết định 296/1999/QĐ-NHNN5) cũng như một số văn bản khác (sau đây gọi tắt là Quy định 1999).

Những chỉ tiêu về đảm bảo an toàn theo Basel I và một số chuẩn mực khác đã được đưa vào. Hệ số đủ vốn (CAR) đã trở thành một trong những chỉ tiêu quan trọng nhất về đảm bảo an toàn trong hoạt động của các ngân hàng Việt Nam. Quy định này yêu cầu *“Tổ chức tín dụng (trừ chi nhánh ngân hàng nước ngoài) phải duy trì tỷ lệ tối thiểu 8% giữa vốn tự có so với tài sản “Có”, kể cả các cam kết ngoại bảng, được điều chỉnh theo mức độ rủi ro.”* Về tài sản có rủi ro đã được tính toán khá gần với các quy định của Basel I. Tuy nhiên vấn đề lớn của quy định 297 là sự nhầm lẫn về vốn với định nghĩa *“Vốn tự có của Tổ chức tín dụng bao gồm: vốn điều lệ (vốn đã được cấp, vốn đã góp) và quỹ dự trữ bổ sung vốn điều lệ.”*

Thực ra, theo Basel I, đây chính là vốn cấp I của một tổ chức tài chính với yêu cầu mức tối thiểu chỉ là 4% chứ không phải là 8%.

Do sự bất hợp lý về định nghĩa vốn cộng với giai đoạn khó khăn trong hoạt động ngân hàng nên trong hơn 5 năm tồn tại của Quy định 1999, không một ngân hàng nào của Việt Nam đáp ứng được yêu cầu đủ vốn nêu trên. Năm 2005, NHNN đã ban hành một số quy định mới để thay thế Quy định 1999 và một số bổ sung sau đó (từ đây gọi là Quy định 2005).

Ngoài việc sửa đổi bất hợp lý về vốn của Quy định 1999 nêu trên, một số nội dung khác đã được bổ sung cho gần với Basel I hơn. Điểm đáng chú ý nhất trong Quy định 2005 là việc tách bạch giữa hoạt động của NHTM (các hoạt động cấp tín dụng và thanh toán là chủ yếu) và hoạt động của NHĐT (các nghiệp vụ liên quan đến kinh doanh chứng khoán). Hơn thế năm 2006, Thủ tướng chính phủ đã ban hành danh mục về vốn pháp định của các tổ chức tín dụng mà hiểu một cách đơn giản, đối với một ngân hàng, đến hết năm 2010 phải có vốn điều lệ tối thiểu là 3.000 tỷ đồng.

Những quy định 2005 và 2006 là một bước tiến đáng kể khác trong việc xây dựng những nền tảng cần thiết về đảm bảo an toàn trong hoạt động ngân hàng ở Việt Nam. Nhờ hai quy định nêu trên cũng như

các văn bản liên quan khác, các chỉ tiêu về đảm bảo an toàn của các tổ chức tài chính hoạt động trên lãnh thổ Việt Nam đã được cải thiện đáng kể. Hệ số đủ vốn 8% cũng như một số chỉ tiêu đảm bảo an toàn khác là điều hầu hết các ngân hàng cảm thấy là điều kiện bắt buộc cần phải có đối với chính họ để có thể tồn tại trong một môi trường cạnh tranh khốc liệt nhằm hướng tới.

Với sức ép về việc tuân thủ các điều kiện đảm bảo hoạt động an toàn cộng với những điều kiện thuận lợi do việc nóng lên của thị trường chứng khoán đã giúp các ngân hàng gia tăng được tiềm lực tài chính. Trong đó, đáng kể nhất là hai chỉ tiêu được chú ý một cách đồng thời là tăng vốn điều lệ cũng như hệ số đủ vốn CAR. Tuy nhiên, việc tách bạch trong hoạt động của NHTM và NHĐT chưa được quan tâm một cách đúng mức tuy đã có những quy định về vấn đề này.

Bối cảnh đã thay đổi kể từ năm 2007 khi hệ thống ngân hàng Việt Nam đã gặp phải hai vấn đề lớn gồm: (1) rủi ro về mặt thanh khoản và (2) rủi ro từ các hoạt động liên quan đến chứng khoán và bất động sản.

Rủi ro thanh khoản của hệ thống ngân hàng gia tăng do cung tiền được mở rộng với tốc độ cao cộng với sự nở rộ quá nhanh của một số ngân hàng, nhất là các ngân hàng nhỏ mà phần đông là mới thành lập hay được nâng cấp lên từ các ngân hàng nông thôn. Điều này đã tạo ra sự mất cân đối trong việc huy động vốn và cho vay của các ngân hàng.

Những ngân hàng lớn có lợi thế về mặt huy động vốn do mạng lưới và quan hệ có sẵn, khi cung tiền được mở rộng họ đã huy động được rất nhiều tiền, nhưng khả năng cho vay chỉ ở một mức nào đó nên các ngân hàng này đã dư ra một lượng vốn khá lớn. Ngược lại các ngân hàng mới nâng cấp hay mới thành lập cần phải mở rộng hoạt động nên cần vốn. Cung-cầu gặp nhau và hoạt động vay mượn trên thị trường liên ngân hàng là khá dễ dàng với lãi suất rất phải chăng.

Kết quả là một số ngân hàng đã đi vay các tổ chức tín dụng khác (vay liên ngân hàng) để cho vay lại khách hàng, trong khi về nguyên tắc vay liên ngân hàng với lãi suất rất thấp thường chỉ để bù đắp những thiếu hụt tạm thời về mặt thanh khoản hay yêu cầu dự trữ của ngân hàng nhà nước và nguồn vốn sử dụng để cấp tín dụng nên là vốn huy động trực tiếp.

Khi lạm phát ở mức báo động, chính sách thắt chặt tiền tệ được đưa ra một quá mạnh và có phần đột ngột đã làm lộ ra những vấn đề về quản lý cũng như rủi ro thanh khoản của hệ thống ngân hàng Việt Nam. Thêm vào đó, việc các NHTM tham gia quá tích cực vào các hoạt động kinh doanh chứng khoán và bất động sản như cho vay để kinh doanh cổ phiếu hay mua bán bất động sản cũng như một số nghiệp vụ khác của ngân hàng đầu đã tạo ra những tiềm ẩn rủi ro rất lớn cho hệ thống tài chính.

Một số chính sách có tính chứa chấy như Chỉ thị 03 vào tháng 5/2007 khống chế dư nợ cho vay kinh doanh chứng khoán không vượt quá 3% tổng dư nợ cho vay đã không những không có tác dụng mà còn gây ra những tác động tiêu cực khác.

Hơn thế, khi Việt Nam đang gặp khó khăn do lạm phát tăng cao chưa từng có kể từ những năm đầu thập niên 1990, cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu tồi tệ nhất kể từ cuộc đại khủng hoảng và suy thoái 1929-1933 ở Mỹ xảy ra mà một trong những nguyên nhân chính là việc dỡ bỏ quy tách bạch giữa hoạt động của các NHTM và NHĐT đã làm cho nhu cầu có một quy định chặt chẽ về đảm bảo an toàn trong hoạt động của các tổ chức tài chính trở nên cấp thiết hơn.

Trong bối cảnh như trên, việc ban hành một quy định mới về đảm bảo an toàn trong hoạt động ngân hàng với các yêu cầu cao hơn là điều tất yếu.

Những điểm mấu chốt

Có rất nhiều quy định chi tiết trong một văn bản 31 trang, tuy nhiên Thông tư 13 có ít nhất 3 điểm mấu chốt gồm: (1) tăng hệ số đủ vốn; (2) hạn chế việc tham gia vào các hoạt động liên quan đến kinh doanh chứng khoán và kinh doanh bất động sản của các ngân hàng thương mại; (3) tăng cường quy định về đảm bảo khả năng thanh khoản.

Nâng cao tiềm lực tài chính của các TCTC

Với việc nâng hệ số đủ vốn lên 9% trong Thông tư 13 và quy định về vốn pháp định tối thiểu theo Nghị định 141/2006/NĐ-CP của Chính phủ là cơ sở hết sức quan trọng để nâng cao tiềm lực tài chính của các TCTC. Basel II chỉ quy định tỷ lệ an toàn vốn tối thiểu là 8%, nhưng đây chính là một trong những điểm yếu của nó như đã phân tích ở bài viết về Basel. Tiêu chuẩn Basel III ban hành năm 2010 mặc dù không nâng tỷ lệ an toàn vốn tối thiểu chung cao hơn 8% nhưng đưa thêm khái niệm vốn đệm dự phòng bắt buộc, theo đó từ năm 2016, tỷ lệ vốn tối thiểu cộng với vốn đệm dự phòng bắt buộc được nâng từ 8% lên 8,63% và tiếp tục tăng lên những năm sau đó (xem Phụ lục 14). Bên cạnh đó, Basel III cũng nâng tỷ lệ an toàn vốn thành phần (tỷ vốn cấp 1 và tỷ lệ vốn cổ phần thường) lên so với Basel II. Thông tư 13 không quy định tỷ lệ cụ thể đối với vốn cấp 1 tối thiểu nhưng với việc đưa hệ số CAR lên 9% sẽ góp phần cải thiện năng lực tài chính của các ngân hàng, qua đó tạo cơ sở để tiệm cận dần với các thông lệ và chuẩn mực quốc tế.

Đối với quy định về vốn pháp định tối thiểu 3.000 tỷ đồng, thông lệ quốc tế đã không đưa ra bất kỳ một tiêu chuẩn hay giới hạn này vì quan điểm của họ đủ vốn là được. Tuy nhiên trong bối cảnh nếu để quy mô ngân hàng quá nhỏ, thì rất dễ để một cá nhân hay doanh nghiệp thâm tóm và biến ngân hàng thành

một đơn vị huy động vốn cho họ. Việc quy định vốn điều lệ tối thiểu 3.000 tỷ đồng và thậm chí còn cao hơn nữa sẽ có hai tác dụng. Thứ nhất, tránh tình trạng bị chi phối bởi một hay một vài cá nhân, điều đã gây ra những hậu quả nghiêm trọng cho hệ thống ngân hàng Việt Nam vào cuối thập niên 1990 như đã phân tích trong bài viết Quá trình tiến hóa đến Thông tư 13. Thứ hai giảm được vấn đề về tâm lý ỷ lại và lựa chọn bất lợi. Với một mức vốn đáng kể thì chủ sở hữu ngân hàng sẽ hành động có trách nhiệm hơn để bảo vệ tài sản của họ. Hơn thế những giới hạn về sở hữu, cấp tín dụng nhằm hạn chế sự lũng đoạn tổ chức tín dụng đã được quy định chặt chẽ trong các quy định hiện hành.

Hạn chế NHTM tham gia vào các hoạt động kinh doanh nhiều rủi ro

Thông tư 13 và các quy định hiện hành đã giới hạn khá chặt chẽ việc tham gia vào các hoạt động kinh doanh chứng khoán và bất động sản của các NHTM. Trong đó, điểm nổi bật trong quy định lần này là nâng trọng số rủi ro cho các khoản vay trong hai lĩnh vực này lên đến 250%. Một điểm cần lưu ý đối với cơ quan điều tiết trong lĩnh vực này là cần tăng cường hơn nữa việc tách bạch giữa các hoạt động của NHTM và NHĐT, nhất là trong bối cảnh biên giới giữa hai lĩnh vực này đã mờ đi rất nhiều, nhất là việc cấp tín dụng và mua chứng khoán.

Tăng cường khả năng và quản lý thanh khoản

Khả năng thanh khoản và quản lý thanh khoản được quy định chặt chẽ và rõ ràng trong Thông tư 13 với hai điểm đáng chú ý. Thứ nhất, yêu cầu các tổ chức tín dụng phải tính toán và quản lý các tỷ lệ về khả năng chi trả hàng ngày. Đây là một thách thức lớn đối với một số ngân hàng và chưa có thói quen làm việc một cách chuyên nghiệp của một số người. Nhưng đây là một điều kiện bắt buộc với bất kỳ một tổ chức tài chính nào nếu muốn trở nên hiện đại. Thứ hai, quy định về tỷ lệ tối đa nguồn vốn huy động được sử dụng để cấp tín dụng. Quy định này đã gây ra những tranh cãi và điểm không rõ ràng khi tính toán và quy định tỷ lệ này. Trước thực tế đó, Thông tư 19 đã sửa đổi theo hướng bổ sung thêm nguồn vốn huy động được tính vào nguồn vốn dùng để cấp tín dụng bao gồm cả tiền gửi có kỳ hạn và tiền vay của Kho bạc, 25% tiền gửi không kỳ hạn của TCKT (trừ TCTD), tiền vay của TCTD có kỳ hạn từ 3 tháng trở lên (trừ tiền vay của TCTD khác trong nước để bù đắp thiếu hụt tạm thời đối với các tỷ lệ về khả năng chi trả). Mặc dù đã được sửa đổi theo hướng nói lỏng hơn về định nghĩa vốn huy động, tuy nhiên ngay cả như vậy thì vẫn có rất nhiều ngân hàng không đáp ứng được tỷ lệ LDR dưới 80% theo quy định. Thay vì nói tỷ lệ LDR, NHNN đã ban hành Thông tư 22 (ngày 30/8/2011) để bỏ luôn quy định về LDR.

Như vậy, mặc dù hiện nay quy định tỷ lệ LDR đã bị bỏ nhưng đây rõ ràng là một trong những giới hạn để một tổ chức tài chính không rơi vào tình trạng mất thanh khoản khi sử dụng vốn quá mức, nhất là việc

sử dụng các nguồn vốn ngắn hạn và không ổn định (vay liên ngân hàng chẳng hạn) để cho vay hay đầu tư dài hạn.

Một vài vấn đề cần xem xét thêm

Về cơ bản Thông tư 13 và những quy định khác về đảm bảo an toàn trong hoạt động ngân hàng có nhiều tiến bộ. Tuy nhiên, một số vấn đề như những quy định về định nghĩa vốn huy động tại điều 18 hay tiến độ thực hiện là những vấn đề có thể cần được xem xét để đảm bảo văn bản luật này đi vào cuộc sống và có tác dụng tích cực đến sự phát triển của hệ thống tài chính ngân hàng Việt Nam.

Việc định nghĩa nguồn vốn huy động không rõ ràng sẽ gây ra những tác dụng ngược làm cho hệ thống kế toán và công bố thông tin kém minh bạch hơn. Ví dụ, thay vì để tiền gửi ở tài khoản thanh toán (không kỳ hạn), các tổ chức tài chính có thể thỏa thuận với khách hàng của họ chuyển sang tài khoản có kỳ hạn với thỏa thuận khách hàng được sử dụng như tài khoản thanh toán. Hơn thế, trừ những trường hợp đặc biệt như tiền gửi của kho bạc (đáng lý ra phải để tại NHNN), rất nhiều khoản tiền gửi của các doanh nghiệp hoạt động thường xuyên có tính ổn định nên vẫn có thể cho vay. Nên chăng trong trường hợp này, NHNN công bố một danh sách tiền gửi của những tổ chức không được sử dụng để cấp tín dụng và tiếp tục duy trì giới hạn tỷ lệ LDR thay vì bỏ quy định này hiện nay.

Tiến hay lùi?

Việc phản ứng một cách công khai của các tổ chức tài chính cho thấy một bước tiến đáng kể trong tương tác giữa cơ quan quản lý giám sát và điều tiết hoạt động ngân hàng với các đối tượng chịu sự điều chỉnh. Điều này cho thấy các tổ chức tài chính đã có một sự am hiểu chuẩn bị và đánh giá một cách chi tiết và cụ thể những tác động của một chính sách nào đó lên hoạt động của họ. Điều này tạo áp lực ngược lại cho các cơ quan điều tiết cũng như những nhà hoạch định chính sách để có những chính sách hợp lý. Câu hỏi đặt ra giờ đây là liệu các quy định về đảm bảo an toàn trong hoạt động ngân hàng của Việt Nam hiện nay đã hợp lý chưa hay đến bao giờ Việt Nam mới có thể có được những quy định về đảm bảo an toàn trong hoạt động một cách phù hợp để giảm thiểu rủi ro đối với các ngân hàng.

Tài liệu tham khảo

1. Bank for International Settlements. *History of the Basel Committee and its Membership*. Tại <http://www.bis.org/bcbs/history.htm>
2. -----, *Basel II: International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework*. Tại <http://www.bis.org/publ/bcbs118.htm>
3. Barth, James R., R. Dan Brumbaugh Jr. and James A. Wilcox. 2000. *The Repeal of Glass-Steagall and the Advent of Broad Banking*. Economic and Policy Analysis Working Paper 2000-5
4. Cftech. *Understanding How Glass-Steagall Act Impacts Investment Banking and the Role of Commercial Banks*. Tại <http://www.cftech.com/BrainBank/SPECIALREPORTS/GlassSteagall.html>
5. Đảng Cộng sản Việt Nam. Văn kiện Đảng toàn tập số 48 năm 1987. Tại <http://123.30.49.74:8080/tiengviet/tulieuvankien/vankiendang/?topic=191&subtopic=7>
6. Financial Times. *Banks win battle for limits to Basel III*. Tại
7. <http://www.ft.com/cms/s/0/96ca4a38-7fbb-11df-91b4-00144feabdc0.html>
8. New York Times. *Glass-Steagall Act (1933)*. Tại http://topics.nytimes.com/topics/reference/timestopics/subjects/g/glass_steagall_act_1933/index.html
9. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam. *Các quy định về đảm bảo an toàn trong hoạt động ngân hàng*.
10. Pbs. *The Long Demise of Glass-Steagall*. Tại <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/wallstreet/weill/demise.html>
11. Ward, Jonathan. 2002. *The new Basel Accord and Developing Countries: Problems and Alternatives*. Tại <http://www.g24.org/ward0403.pdf>

PHỤ LỤC**Phụ lục 1. Hệ số an toàn vốn tối thiểu của các ngân hàng**

STT	Tên ngân hàng	CAR 2012	CAR 2011	CAR 2010
1	ABB		14.00%	
2	ACB	13.52%	9.25%	10.60%
3	Agribank	9.49%	8.00%	6.40%
4	BIDV		11.07%	9.32%
5	BVB		22.00%	21.00%
6	CTG	10.33%	10.57%	8.02%
7	DAB	23.28%	22.11%	
8	EAB	10.85%	10.01%	10.84%
9	EIB	16.38%	12.94%	
10	VietCapital	27.48%	35.54%	54.92%
11	GPB			14.75%
13	HDB	14.00%	15.01%	12.71%
14	KLB		32.31%	36.16%
16	MBB	11.15%	9.59%	12.90%
17	MKB		22.00%	37.30%
18	MHB		14.77%	13.90%
19	MSB	11.93%	10.58%	9.18%
20	NAB			18.04%
21	NAS	12.46%		
22	NVB	19.09%	17.18%	
23	OCB	27.98%	24.88%	
24	OJB	10.36%	11.74%	9.48%
25	PGB		16.00%	
26	PNB	9.60%	11.70%	
27	SCB	10.27%		
28	SeaABank		13.29%	13.72%
29	SGB	23.94%	22.83%	
30	SHB	14.18%		
31	Sacombank	9.53%	11.66%	9.97%
32	TCB	12.60%	11.43%	
33	TPB	40.15%		18.08%
34	VAB		9.00%	
35	VCB	14.83%	11.14%	9.00%
36	VIB		14.48%	
37	VPB	12.51%	11.94%	14.29%
39	WEB		17.98%	

Nguồn: Tổng hợp từ báo cáo của các ngân hàng

Phụ lục 2. Vốn điều lệ, vốn tự có và các tỷ lệ góp vốn của ngân hàng 2012 (Tỷ VND)

TT	Ngân hàng	VDL	VTC	Góp vốn	Góp vốn sv. VDL	Góp vốn sv. VTC
1	ABBank	4,200	4,900	318	7.56%	6.48%
2	ACB	9,377	12,624	1,415	15.09%	11.21%
3	BIDV	23,012	26,494	3,852	16.74%	14.54%
5	CTG	26,218	33,265	2,816	10.74%	8.47%
6	DAB	3,100	3,379	64	2.07%	1.90%
7	EAB	5,000	6,104	451	9.02%	7.39%
8	EIB	12,355	15,812	2,389	19.34%	15.11%
9	VietCapital	3,000	3,265	70	2.33%	2.14%
10	HDB	5,000	5,394	58	1.15%	1.07%
11	KLB	3,000	3,445	70	2.32%	2.02%
12	LPB	6,460	7,391	25	0.38%	0.33%
13	MBB	10,625	12,864	1,754	16.51%	13.64%
14	MHB	3,369	3,440	282	8.38%	8.21%
15	MSB	8,000	9,090	3,127	39.09%	34.40%
16	NAB	3,000	3,277	385	12.85%	11.76%
18	NVB	3,010	3,184	746	24.78%	23.42%
19	OCB	3,234	3,820	149	4.61%	3.90%
20	OJB	4,000	4,485	568	14.21%	12.67%
21	PGB	3,000	3,194	40	1.33%	1.25%
22	PNB	4,000	4,336	138	3.45%	3.18%
23	SCB	10,584	11,370	72	0.68%	0.63%
25	SGB	3,080	3,539	118	3.84%	3.34%
26	SHB	8,866	9,506	477	5.38%	5.02%
27	Sacombank	10,740	13,699	241	2.24%	1.76%
28	TCB	8,848	13,290	1,422	16.07%	10.70%
30	VAB	3,098	3,533	104	3.37%	2.95%
31	VCB	23,174	41,553	3,021	13.04%	7.27%
32	VIB	4,250	8,371	208	4.89%	2.48%
33	VPB	5,770	6,637	67	1.17%	1.01%
34	TrustBank	3,000	3,091	6	0.21%	0.20%

Nguồn: Tổng hợp từ báo cáo của các ngân hàng

Phụ lục 3. Hệ số an toàn vốn tối thiểu của các loại hình TCTD

Loại hình TCTD	31/05/2012	31/12/2012	31/05/2013
NHTMNN	10.85	10.28	12.12
NHTMCP	14.31	14.01	12.99
NHLD, NN	39.96	27.63	29.53
Công ty TC, Cho thuê TC	10.19	9.25	8.76
QTDTW	41.43	38.83	37.16
Toàn hệ thống	14.55	13.75	14.25

Nguồn: Ngân hàng Nhà nước

Phụ lục 4. Một số tỷ lệ đánh giá khả năng chi trả của các loại hình TCTD (%)

Loại hình TCTD	31/05/2012		31/12/2012		31/05/2013	
	SLR ⁽¹⁾	LDR ⁽²⁾	SLR	LDR	SLR	LDR
NHTMNN	22.56	104.84	21.45	96.77	20.87	95.60
NHTMCP	10.57	75.51	17.60	79.01	16.49	76.02
NHLD, NN	0.15	106.30	-2.03	90.07	-2.37	82.64
Công ty TC, Cho thuê TC	23.26	141.97	17.59	126.28	23.50	161.93
QTDTW	-5.38	98.56	-1.01	94.58	2.12	103.08
Toàn hệ thống	14.86	91.60	17.16	89.35	16.27	87.44

Ghi chú:

(1) SLR – Tỷ lệ vốn ngắn hạn cho vay trung dài hạn

(2) LDR – Tỷ lệ cấp tín dụng so với nguồn vốn huy động (trên thị trường 1)

Nguồn: Ngân hàng Nhà nước

Phụ lục 5. Tổng tài sản “Có” của các TCTD

Loại hình TCTD	31/5/2012		31/12/2012		31/5/2013	
	Tỷ VND	Tăng trưởng	Tỷ VND	Tăng trưởng	Tỷ VND	Tăng trưởng
NHTMNN	1,979,750	0.51%	2,201,660	11.78%	2,265,532	2.90%
NHTMCP	2,198,558	-2.81%	2,159,363	-4.54%	2,181,867	1.04%
NHLD, NN	522,521	-4.44%	555,414	1.58%	609,293	9.70%
Công ty TC, Cho thuê TC	172,773	2.16%	154,857	-8.43%	152,946	-1.23%
QTDTW	13,141	7.68%	14,485	18.69%	15,704	8.41%
Toàn hệ thống	4,886,744	-1.48%	5,085,780	2.54%	5,225,341	2.74%

Nguồn: Ngân hàng Nhà nước

Phụ lục 6. Vốn tự có của các TCTD

Loại hình TCTD	31/5/2012		31/12/2012		31/5/2013	
	Tỷ VND	Tăng trưởng	Tỷ VND	Tăng trưởng	Tỷ VND	Tăng trưởng
NHTMNN	130,979	13.24%	137,268	18.68%	153,092	11.53%
NHTMCP	189,530	10.05%	183,139	6.34%	176,260	-3.76%
NHLD, NN	96,195	51.83%	92,554	6.76%	95,342	3.01%
Công ty TC, Cho thuê TC	15,053	6.14%	10,767	-24.09%	10,412	-3.30%
QTDTW	2,174	0.01%	2,254	3.68%	2,234	-0.88%
Toàn hệ thống	433,519	10.89%	425,982	8.97%	437,341	2.67%

Nguồn: Ngân hàng Nhà nước

Phụ lục 7. Vốn điều lệ của các TCTD

Loại hình TCTD	31/5/2012		31/12/2012		31/5/2013	
	Tỷ VND	Tăng trưởng	Tỷ VND	Tăng trưởng	Tỷ VND	Tăng trưởng
NHTMNN	111,326	27.82%	111,550	28.08%	118,295	6.05%
NHTMCP	169,654	3.29%	177,624	8.14%	178,847	0.69%
NHLD, NN	74,298	0.32%	76,138	2.80%	76,160	0.03%
Công ty TC, Cho thuê TC	24,576	0.00%	24,815	-1.05%	24,816	0.00%
QTDTW	2,025	0.01%	2,025	0.02%	2,005	-0.98%
Toàn hệ thống	381,878	8.33%	392,152	11.24%	400,124	2.03%

Nguồn: Ngân hàng Nhà nước

Phụ lục 8. Hệ số sinh lợi của các TCTD

Loại hình TCTD	31/5/2012		31/12/2012		31/5/2013	
	ROA	ROE	ROA	ROE	ROA	ROE
NHTMNN	0.44%	5.36%	0.79%	10.34%	0.29%	4.23%
NHTMCP	0.19%	2.10%	0.49%	5.10%	0.18%	1.95%
NHLD, NN	0.31%	1.77%	0.92%	4.50%	0.31%	1.90%
Công ty TC, Cho thuê TC	-0.01%	-0.11%	-0.76%	-13.88%	-0.19%	-4.22%
QTDTW	1.23%	6.23%	1.53%	8.00%	0.92%	5.65%
Toàn hệ thống	0.30%	3.06%	0.62%	6.31%	0.23%	2.52%

Nguồn: Ngân hàng Nhà nước

Phụ lục 9. Thực tiễn áp dụng Basel II ở một số nước châu Á

Quốc gia	Các cách tiếp cận rủi ro tín dụng			Các cách tiếp cận rủi ro hoạt động		
	SA	IRBF	IRBA	BIA	SA	AMA
Trung Quốc	Không áp dụng	Dự kiến 2010	Không áp dụng	Không áp dụng	Dự kiến 2010	Không áp dụng
Hồng Kong	1/1/2007		1/1/2008	1/1/2007		Không áp dụng
Ấn Độ	31/3/2007	Không áp dụng		01/4/2007	Không áp dụng	
Nhật Bản	1/4/2007		1/4/2008	1/4/2007		1/4/2008
Hàn Quốc	1/1/2008			1/1/2008		
Philipin	1/1/2007	Dự kiến 2010		1/1/2007		Dự kiến 2010
Singapore	1/1/2008			1/1/2008		
Đài Loan	1/1/2007		1/1/2008	1/1/2007		1/1/2008
Thái Lan	31/12/2008	31/12/2009		31/12/2008		31/12/2009

Ghi chú:

SA là cách tiếp cận chuẩn hóa; IRBF là cách tiếp cận cơ bản dựa trên xếp hạng nội bộ; IRBA là cách tiếp cận nâng cao dựa trên xếp hạng nội bộ; BIA là cách tiếp cận chỉ số cơ bản; AMA là cách tiếp cận đo lường tiên tiến.

Nguồn: JICA

Phụ lục 10. Tỷ lệ LDR của các NHTM Hàn Quốc (%)

Năm	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	1/2010
Loại trừ CD	95.4	101.7	103.7	111.9	127.1	121.9	112.1	110.4
Bao gồm CD	89	94	93.3	98.4	106.3	103	97.6	97.3

Nguồn: Ủy ban Dịch vụ Tài chính Hàn Quốc (FSC)

Phụ lục 11. Tỷ lệ LDR và CAR của các NHTM Indonesia

Năm	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
LDR (%)	78.5	81.2	81	103.9	105.7	72.4	26	33.7	33.1	38.4	43.2	61.79	64.73
CAR (%)	9.9	12.5	11.9	11.8	9.2	-15.7	-8.1	2.3	19.3	23.1	19.3	22.8	-

Nguồn: Halim Alamsyah, Doddy Zulverdi, Iman Gunadi, Rendra Z. Idris, Bambang Pramono: “Banking Disintermediation and Its Implication for Monetary Policy: The Case of Indonesia”, 2005. Betty J. Parinussa: “Barriers and Issues to project financing in Indonesia”, 2006.

Phụ lục 12. Tỷ lệ LDR mục tiêu của một số nước (%)

Nước	Indonesia	Hàn Quốc	Quatar	Nepal	Trung Quốc	Philippines	Bahrain	Tanzania	Việt Nam
LDR (%) mục tiêu	75-102	100	95	95-85-80	75	75	75	80	80 (85)

Nguồn: Dẫn lại từ Nhật Trung, 2010

Phụ lục 13. Tỷ lệ LDR trung bình phân theo thu nhập của các nhóm nước

	LDR bình quân năm 2007 phân theo thu nhập của các nhóm nước				Châu Á trừ Nhật Bản	
	Thu nhập cao	Thu nhập trung bình cao	Thu nhập trung bình thấp	Thu nhập thấp	2001	2008
LDR (%)	100	80	85	60	84	75

Nguồn: David G. Mayes, Peter J. Morgan, Hank Lim, 2010: “Deepening the Financial System”

Phụ lục 14. Lộ trình cụ thể của việc thực thi Hiệp ước Basel III

Chỉ tiêu	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Tỷ lệ vốn chủ sở hữu tối thiểu	3.50%	4.00%	4.50%	4.50%	4.50%	4.50%	4.50%
Vốn đệm dự phòng				0.63%	1.25%	1.88%	2.50%
Vốn chủ sở hữu tối thiểu cộng vốn đệm dự phòng	3.50%	4.00%	4.50%	5.13%	5.76%	6.38%	7.00%
Loại trừ khỏi vốn chủ sở hữu các khoản vốn không đủ tiêu chuẩn		20.00%	40.00%	60.00%	80.00%	100.00%	100.00%
Tỷ lệ vốn cấp 1 tối thiểu	4.50%	5.50%	6.00%	6.00%	6.00%	6.00%	6.00%
Tỷ lệ tổng vốn tối thiểu	8.00%	8.00%	8.00%	8.00%	8.00%	8.00%	8.00%
Tổng vốn tối thiểu cộng vốn đệm dự phòng bắt buộc	8.00%	8.00%	8.00%	8.63%	9.13%	9.88%	10.50%
Loại trừ khỏi vốn cấp 1 và cấp 2 các khoản không đủ tiêu chuẩn	Thực hiện theo lộ trình 10 năm bắt đầu 2013						
Vốn dự phòng chống hiệu ứng chu kỳ	Tùy theo điều kiện của quốc gia: mức từ 0% - 2,5%						

Nguồn: BIS