

KINH NGHIỆM ÁP DỤNG HIỆP ƯỚC BASEL TRONG THỰC THI KỶ LUẬT THỊ TRƯỜNG ĐỐI VỚI NGÂN HÀNG TẠI MỘT SỐ QUỐC GIA VÀ KHUYẾN NGHỊ CHO VIỆT NAM

TS. Phan Anh, PGS.TS. Trương Quốc Cường* - TS. Trần Việt Dũng**

Để duy trì tính ổn định và bền vững của ngân hàng, các cơ quan chức năng đưa ra các quy định về an toàn vốn, cũng như thực hiện các giám sát nghiêm ngặt đối với hoạt động của ngân hàng. Tuy nhiên, đi cùng với quá trình hội nhập quốc tế về kinh tế tài chính, việc phát triển mạnh mẽ về quy mô của hệ thống ngân hàng cũng như tính phức tạp ngày càng tăng của các hoạt động kinh doanh ngân hàng khiến cho việc giám sát các ngân hàng của cơ quan quản lý trở nên khó khăn hơn. Bài viết nghiên cứu kinh nghiệm áp dụng Hiệp ước Basel trong thực thi kỷ luật thị trường đối với ngân hàng tại Trung Quốc, Nhật Bản, Hàn Quốc, từ đó rút ra một số khuyến nghị cho Việt Nam trong việc áp dụng các trụ cột của Hiệp ước Basel trong thực thi kỷ luật thị trường đối với ngân hàng.

• Từ khóa: Kỷ luật thị trường; ngành ngân hàng; Basel.

In order to maintain the stability and sustainability of the bank, the authorities have introduced regulations on security capital, as well as implementing strict supervision over the bank's operations. However, go along with the process of international economic and financial integration, the strong development of the scale of the system banking as well as the increasing complexity of the banking business makes supervision of banks by the regulator becomes more difficult. Experience research articles applying the Basel Accord in enforcing market discipline for banks in China, Japan, Korea, thereby drawing some recommendations for Vietnam in applying the pillars of the Treaty Basel in enforcing market discipline on banks.

• Keywords: Market discipline; banking industry; Basel.

Giới thiệu:

Kỷ luật thị trường (KLTT) được xem là hành động “trừng phạt” của những chủ thể khác nhau, bao gồm: người gửi tiền, người vay, cổ đông, trái chủ và cả chính các ngân hàng với nhau, đối với những hành vi rủi ro trong hoạt động kinh doanh ngân hàng thông qua hai cơ chế: về giá và về lượng. Vai trò của KLTT trong việc góp phần ổn định hệ thống ngân hàng nói riêng và hệ thống tài chính nói chung đã được đề cập và thảo luận rất nhiều,

Ngày nhận bài: 15/6/2022

Ngày gửi phản biện: 16/6/2022

Ngày nhận kết quả phản biện: 26/6/2022

Ngày chấp nhận đăng: 30/6/2022

ngoài việc khuyến khích các ngân hàng hoạt động an toàn và hiệu quả, KLTT được xem như “bàn tay vô hình” bổ sung nguồn lực cho giám sát của cơ quan quản lý nhà nước (“bàn tay hữu hình”) trong việc thực hiện giám sát hoạt động của các ngân hàng, góp phần tăng cường ổn định hệ thống. Bên cạnh việc tăng cường hơn việc giám sát tuân thủ đối với các tổ chức tín dụng, các cơ quan quản lý cần phải đẩy mạnh sử dụng kênh giám sát từ thị trường. Đây được coi như một kênh song hành với các giám sát từ cơ quan chức năng trong việc đảm bảo tính kỷ luật của các tổ chức tín dụng, qua đó góp phần tăng tính ổn định của toàn hệ thống. Cùng với sự phát triển nhanh chóng và đầy những rủi ro phức tạp của thị trường tài chính quốc tế, Ủy ban Basel đã có những điều chỉnh sửa đổi và đưa ra nhiều quy định mới. Hiệp ước vốn Basel ngày càng hoàn thiện hơn với nhiều quy định chặt chẽ hơn nhằm nâng cao tính an toàn của hệ thống ngân hàng, Trụ cột thứ ba của Basel nhằm mục đích tăng cường kỷ luật thị trường thông qua tăng cường công khai thông tin của các ngân hàng, nó đặt ra yêu cầu và khuyến nghị công khai thông tin trong một số lĩnh vực, bao gồm cả cách ngân hàng

* Học viện Ngân hàng - ** Trường Bồi dưỡng cán bộ ngân hàng - Ngân hàng Nhà nước Việt Nam

tính toán an toàn vốn và phương pháp đánh giá rủi ro của ngân hàng. Đồng thời, Ủy ban Basel đã tìm cách để đảm bảo rằng Basel II tương ứng với các chuẩn mực kế toán, và trên thực tế, không xung đột với các tiêu chuẩn về công khai thông tin kế toán rộng hơn mà các ngân hàng phải tuân thủ. Với Trụ cột thứ ba, các ngân hàng sẽ được yêu cầu công khai thông tin tập trung vào các thông số quan trọng của hồ sơ kinh doanh của họ, nguy cơ rủi ro và quản lý rủi ro. Những công khai như vậy được xem như là một điều kiện tiên quyết cho tính hiệu quả hoạt động của nguyên tắc thị trường ngân hàng. Cả hai thông tin định tính và định lượng phải được công khai. Do đó cần thiết công khai về cơ cấu và an toàn vốn, và thông tin công khai phải bao gồm chi tiết về vốn căn bản. Về công khai rủi ro tín dụng, thông tin về kỹ thuật giảm thiểu rủi ro tín dụng và tài khoản chứng khoán phải được cung cấp. Các ngân hàng sẽ được yêu cầu phác thảo một số chi tiết về việc sử dụng phương pháp tiếp cận IRB, mà đại diện cho một thành phần chính của Hiệp Ước Mới. Yêu cầu công khai còn bao gồm thêm việc tuân thủ các yêu cầu về rủi ro vận hành, yêu cầu thông tin về cổ phần vốn chủ sở hữu và rủi ro lãi suất.

1. Kinh nghiệm của Trung Quốc

Trung Quốc đã dần dần tiếp cận Basel I, áp dụng Basel II và chuyển sang áp dụng Basel III trong hệ thống ngân hàng vì những lý do sau: (i) Ủy ban quản lý ngân hàng Trung Quốc (CBRC) đã nhận thấy áp dụng Hiệp ước vốn Basel là phù hợp với sự tiến bộ và phát triển của ngành công nghiệp tài chính Trung Quốc. Hầu hết các nước thành viên và nhiều quốc gia không phải là thành viên của Ủy ban Basel đã áp dụng Basel II, và gần đây là Basel III vào hoạt động quản lý các ngân hàng quốc tế của mình. Nếu không dần tiếp cận với Basel II các ngân hàng Trung Quốc sẽ không đuổi kịp sự phát triển của ngành công nghiệp tài chính quốc tế và cũng sẽ đánh mất nhiều cơ hội để chia sẻ kinh nghiệm và kiến thức về QTRR, những kỹ thuật chuyên môn trong lĩnh vực tài chính ngân hàng với các quốc gia phương Tây khác; (ii) Áp dụng Basel giúp các ngân hàng Trung Quốc mở rộng kinh doanh và thành lập các chi nhánh mới trên toàn cầu. Để có thể mở một chi nhánh mới ở một nước phát triển, ngân hàng bắt buộc phải tuân theo các yêu cầu, đòi hỏi của các cơ quan giám sát ở chủ nhà. Rõ ràng một trong những điều kiện tiên quyết chính là việc thực hiện các nguyên tắc của Basel II

nếu ngân hàng Trung Quốc muốn mở các ngân hàng tại các nước là thành viên của Ủy ban giám sát Basel; (iii) Áp dụng Basel II góp phần nâng cao, tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động cạnh tranh cho các ngân hàng Trung Quốc trên thị trường quốc tế. Phương pháp IRB căn bản và nâng cao với nhiều chỉ số định lượng và định tính sát thực hơn nên số vốn yêu cầu tính toán theo phương pháp này thấp hơn. Để tạo lợi thế về vốn, nhiều ngân hàng các nước phát triển đã chuyển sang phương pháp IRB. Do vậy, áp dụng Basel II và tiếp cận với phương pháp IRB là điều cần thiết đối với các ngân hàng Trung Quốc có chi nhánh nước ngoài có thể cạnh tranh công bằng với các ngân hàng nước ngoài khác; (iv) IMF thường bắt buộc các quốc gia thành viên thực hiện và tuân thủ các nguyên tắc đó. Tổ chức Thương mại Thế giới WTO cũng sử dụng các dự án hỗ trợ kỹ thuật để thu hút các đối tác hưởng lợi của mình cùng áp dụng các nguyên tắc của Basel. Như vậy nếu không áp dụng Basel II, các ngân hàng Trung Quốc có khả năng rơi vào thế bất lợi khi xin hỗ trợ và các khoản cho vay lãi suất thấp từ IMF và WB.

Các quy định trong Quy tắc vốn mới của Trung Quốc có nhiều điểm tương đồng với Basel II, Quy tắc này yêu cầu các NHTM Trung Quốc phải công bố thông tin mục tiêu và chính sách quản lý rủi ro, phạm vi áp dụng vốn, tỷ lệ an toàn vốn, và rủi ro tín dụng và thị trường.

2. Kinh nghiệm của Nhật Bản

Quá trình xây dựng cụ thể các văn bản hướng dẫn hoạt động giám sát và thực hiện những yêu cầu trong các trụ cột 1 và 3 ở các ngân hàng đã đóng vai trò quan trọng để hệ thống ngân hàng Nhật Bản hoàn thành thực hiện các quy định Basel II.

Cơ quan quản lý Nhật đã nhấn mạnh Basel II là một cấu trúc QTRR hiệu quả và bền vững, Nhật Bản đã cải tiến các quy định phù hợp với các ngân hàng lớn và các tổ chức tín dụng. Trong vòng 10-15 năm qua, các cơ quan giám sát của Nhật Bản đã rất chú trọng xây dựng và phát triển các chuẩn mực kế toán. Trước đây, theo quy định các ngân hàng ở Nhật Bản thường áp dụng nguyên tắc kế toán (GAAP) để lập báo cáo. Song từ tháng 3/2005 đã bắt đầu diễn ra xu hướng hội tụ giữa nguyên tắc GAAP của Nhật Bản với chuẩn mực báo cáo tài chính quốc tế (IFRS-International Financial Report Standards). Theo Hiệp định Tokyo tháng 8/2007, FSA đã lên kế hoạch điều chỉnh các nguyên tắc kế toán nước mình theo hướng tiệm cận với tiêu chuẩn quốc tế. Đến

cuối năm 2008, 26 sự khác biệt lớn giữa GAAP và IFRS được loại bỏ. Một số khác biệt đã được xóa bỏ vào tháng 6/2011. Nhật Bản đang ở giai đoạn cuối cùng của việc hội tụ với các chuẩn mực báo cáo tài chính quốc tế. Hệ thống luật pháp liên quan đến vấn đề công khai và minh bạch ở Nhật Bản rất đầy đủ và toàn diện. Luật Ngân hàng yêu cầu các ngân hàng phải công bố các báo cáo hàng năm về hoạt động kinh doanh và tài chính của ngân hàng. Luật Doanh nghiệp quy định các công ty phải công bố thông tin cho cổ đông. Các ngân hàng đã được niêm yết phải công bố công khai và gửi cho FSA báo cáo tài chính hàng năm theo như quy định tại Điều 435 của Luật Doanh nghiệp. Báo cáo tài chính phải được kèm theo tài liệu giải thích về hoạt động kinh doanh và tài sản. Các báo cáo tài chính được công bố rộng rãi cho công chúng và được gửi đến tận các chi nhánh. Sở Giao dịch chứng khoán và Hiệp hội đại lý chứng khoán Nhật Bản (JSDA) cũng đã yêu cầu công ty niêm yết phải kịp thời công bố thông tin về hoạt động của mình.

Từ tháng 10/2004, FSA đã ra danh sách các mục mà ngân hàng phải công bố thông tin theo quy định trong trụ cột 3 của Basel II. Đến tháng 3/2007, bản danh sách này đã được hoàn thiện thành Pháp lệnh riêng của FSA. Luật quản trị doanh nghiệp Nhật Bản năm 2015 quy định chặt chẽ hơn về việc công bố thông tin, chế độ báo cáo để hoạt động quản trị rủi ro trong các ngân hàng nói riêng và doanh nghiệp Nhật Bản nói chung đưa ra những quyết định phù hợp. Theo đó các ngân hàng hoạt động trên thị trường quốc tế và các ngân hàng sử dụng phương pháp IRB hàng quý phải công bố tiêu chuẩn vốn theo quy định của Basel II, tỉ lệ vốn cấp I. Những thông tin định lượng về rủi ro tín dụng, giảm thiểu rủi ro tín dụng, chứng khoán hóa, rủi ro thị trường, rủi ro hoạt động được công bố hai lần trong năm. Ngoài ra, hàng năm các ngân hàng cung cấp báo cáo thuyết minh mục tiêu và chính sách QTRR của ngân hàng và báo cáo hoạt động của toàn bộ ngân hàng. Trụ cột 3 được áp dụng đồng đều cho tất cả các chi nhánh của các tổ chức tài chính nước ngoài hoạt động giống như một ngân hàng ở Nhật Bản. Theo các quy định luật pháp về hoạt động công khai và minh bạch thông tin, hầu hết các thông tin về việc ra quyết định trong quản lý như huy động vốn, sát nhập và mua lại hoặc thông tin về thiệt hại do thiên tai và các vụ kiện đều được công bố thông qua hệ thống trực tuyến về minh bạch hóa các thông tin. Độ tin cậy của các thuyết minh tài chính được đảm bảo bởi khung pháp lý điều chỉnh các chức năng kiểm toán độc lập.

Hoạt động của các công ty kiểm toán cũng trở nên độc lập với ban giám đốc cả về hình thức lẫn nội dung. Các ngân hàng do vậy cũng đã nhận được thêm nhiều thông tin về tính hiệu quả của hoạt động QTRR và những rủi ro trong nội bộ từ các công ty kiểm toán nội bộ và độc lập. Các báo cáo kiểm toán đôi khi còn giúp cho các ngân hàng phát hiện ra nhiều rủi ro tiềm ẩn. Bản báo cáo tài chính do vậy chứa đựng nhiều thông tin chính xác và chất lượng hơn đối với công chúng. Thực hiện nghiêm chỉnh trụ cột 3 nên báo cáo hàng năm của ngân hàng đã trở nên dày hơn bao giờ hết. Theo nghiên cứu của Ishimura (2008), khi chuyển sang áp dụng Basel II, báo cáo được các ngân hàng lớn của Nhật Bản công bố trong năm 2007 lên đến là 310 trang, so với báo cáo chỉ gồm 200 trang vào một năm trước đó. Số trang báo cáo của các ngân hàng trong nước cũng tăng từ 90 lên 120 trang. Trong khi đó, cùng thời gian này một số chuyên gia của Mỹ vẫn đang hoài nghi liệu việc công bố thông tin có đóng góp cho hoạt động của các ngân hàng và thị trường tài chính ổn định hơn không.

3. Kinh nghiệm của Hàn Quốc

Hàn Quốc đã đề ra kế hoạch áp dụng Basel II cho hệ thống ngân hàng như sau: (i) Tất cả các ngân hàng nội địa và ngân hàng nước ngoài hoạt động tại Hàn Quốc phải tuân thủ Basel II từ tháng 12/2007; (ii) Các ngân hàng nội địa được kì vọng sẽ hoàn thành hệ thống xếp hạng tín dụng nội bộ của mình để áp dụng Hiệp ước mới vào đầu năm 2005; (iii) Các nhà giám sát hướng tới việc công bố các hướng dẫn sơ bộ cho Trụ cột II và Trụ cột III vào giữa năm 2005; (iv) Trong quá trình áp dụng Basel II, Hàn Quốc dự định có các sửa đổi cho phù hợp với các chính sách, luật hiện hành; (v) CAR tối thiểu ở mức 8%; (vi) Phương pháp tính RRTD: Phương pháp SA và phương pháp IRB; (vii) Phương pháp tính toán RRHD: Phương pháp BI, phương pháp SA, phương pháp AMA (các hướng dẫn và kế hoạch áp dụng vẫn đang được dự thảo bởi Cơ quan thanh tra giám sát ngân hàng - FSS). Thực tiễn áp dụng ba trụ cột của hiệp ước Basel II tại Hàn Quốc được thể hiện thông qua: (i) sắp xếp các tổ chức giám sát tài chính, (ii) các quy định về an toàn trong hệ thống ngân hàng, (iii) các quy định về công khai tài chính.

Thứ nhất, hợp nhất hệ thống giám sát tài chính nhằm phát huy tối đa năng lực giám sát ngân hàng. Việc hình thành hệ thống giám sát hợp nhất cho phép tập trung vào những vấn đề của rủi ro hệ thống và tránh cho hệ thống tài chính rơi vào các đợt đổ vỡ vào đợt khủng hoảng

1997 và sau đó 2003 (đợt đổ vỡ khả năng thanh toán thể tín dụng do dư nợ tín dụng tiêu dùng tăng quá nhanh). Bên cạnh đó, cơ chế hợp nhất cho phép giải quyết triệt để yêu cầu chia sẻ và phối hợp thông tin giữa các cơ quan giám sát chuyên ngành trước đây. Mô hình giám sát hợp nhất đã chứng minh tính hiệu quả tại Hàn Quốc trong suốt giai đoạn từ năm 2004 đến nay. Là công ty tư nhân, FSS có khả năng duy trì sự độc lập của mình mà không bị chi phối bởi các áp lực chính trị trong khi triển khai hoạt động giám sát cũng như đưa ra các hình thức xử lý các trường hợp vi phạm. Đây cũng là mô hình cho phép Hàn Quốc có thể theo đuổi việc áp dụng toàn diện các nguyên tắc giám sát của Basel trong việc duy trì sự ổn định hệ thống và tính bền vững của sự phát triển đối với hệ thống ngân hàng.

Thứ hai, Hàn Quốc thực hiện bổ sung nhiều quy định liên quan đến an toàn hệ thống ngân hàng. Các quy định an toàn trong hệ thống ngân hàng, bao gồm: Tỷ lệ an toàn vốn; Phân loại tài sản Có và trích lập dự phòng; Các hạn chế về tín dụng; Các tỷ lệ đảm bảo khả năng chi trả; Rủi ro hối đoái và rủi ro quốc gia; Quy định đối với các công cụ phái sinh và các khoản ngoại bảng; Công khai tài chính; Kiểm toán viên bên ngoài. Các ngân hàng phải tuân thủ các quy định an toàn về an toàn vốn, trích lập dự phòng rủi ro, tập trung tín dụng, về thanh khoản, quản lý rủi ro và kiểm soát nội bộ. Mục tiêu căn bản của các quy định an toàn là đảm bảo quản lý ngân hàng vững mạnh. Các quy định an toàn được xây dựng không chỉ nhằm hỗ trợ việc đưa ra các quyết định quản lý mà còn đặt ra các yêu cầu tối thiểu về an toàn và vững mạnh, đó chính là các yêu cầu chủ yếu của hoạt động giám sát theo định hướng thị trường.

Thứ ba, Hàn Quốc đã thực hiện quy định hiệu quả về công khai tài chính. FSC đã thiết lập các nguyên tắc kế toán được chấp nhận chung (GAAP) trên cơ sở theo sát thông lệ quốc tế về kế toán. Ủy ban về Chứng khoán và các hợp đồng tương lai (SFC) đưa ra các chuẩn mực kế toán đối với các ngân hàng. FSC cũng triển khai các chuẩn mực kế toán về ngân hàng trên thực tế. Luật Ngân hàng yêu cầu các NHTM công bố công khai bảng tổng kết tài sản của mình, bảng báo cáo thu nhập trong năm tài chính và báo cáo tài chính tổng hợp theo mẫu của FSC. FSC cũng đưa ra yêu cầu bắt buộc về công bố công khai các thông tin về hoạt động quản lý để đảm bảo rằng những người gửi tiền, cổ đông và các thành viên của thị trường được thông tin đầy đủ về tình hình tài chính của

các ngân hàng. Các ngân hàng cũng phải công bố công khai thông tin chi tiết khi tỷ lệ về khả năng chi trả thấp dưới 100%, khi có một sự kiện nào đó có tác động làm thay đổi cơ cấu vốn của ngân hàng. Hiệp hội Ngân hàng Hàn Quốc đưa ra các hướng dẫn về các yêu cầu công bố thông tin theo định kỳ và thông tin khẩn cấp.

4. Một số khuyến nghị cho Việt Nam

Thứ nhất, cần tăng cường vai trò quản lý trong việc thúc đẩy minh bạch hoá thông tin trong hoạt động kinh doanh của các ngân hàng thương mại như hoàn thiện môi trường pháp lý bằng việc ban hành các quy định pháp luật chặt chẽ cùng với chế tài xử phạt nghiêm khắc liên quan đến hoạt động trình bày và công bố thông tin cũng như kỷ luật thị trường cho các ngân hàng thương mại và các tổ chức tài chính hoạt động cung cấp các dịch vụ ngân hàng. Ngoài tính đầy đủ của thông tin được công bố, cần kiểm soát kết hợp thanh tra, kiểm tra định kỳ tính chính xác của thông tin.

Thứ hai, cần sớm hoàn thiện, sửa đổi chuẩn mực kế toán, kiểm toán theo hướng tiệm cận dần với các chuẩn mực kế toán quốc tế, qua đó tăng chất lượng của thông tin được công bố. Cần áp dụng bộ chỉ số tính toán minh bạch (như chúng tôi đã đề xuất ở trên) vào việc lượng hóa độ minh bạch thông tin của các NHTM. Từ đó, sẽ cung cấp kênh thông tin hữu ích cho các nhà đầu tư, các bên liên quan trong việc đánh giá ngân hàng.

Thứ ba, cần có các chính sách hỗ trợ và bảo vệ quyền lợi của các cổ đông thiểu số, đẩy mạnh giáo dục tài chính, tăng cường khả năng đọc hiểu báo cáo tài chính cho nhà đầu tư, người gửi tiền.

Thứ tư, đối với các NHTM yếu kém, sau thời gian tái cấu trúc vẫn chưa hiệu quả, cần cân nhắc cho phá sản để gửi tín hiệu đến thị trường nhằm gia tăng tính kỷ luật thị trường ngành ngân hàng. Bởi lẽ, sự bảo đảm ngầm định có thể làm xói mòn hoạt động giám sát của các bên tham gia kỷ luật thị trường.

Tài liệu tham khảo:

IMF. 2012. "Japan: Financial Sector Assessment Program-Detailed Assessment of Observance on Basel Core Principles for Effective Banking Supervision."

IMF. 2012. "People's Republic of China: Financial Sector Assessment Program- Detailed Assessment of Observance of Basel Core Principles for Effective Banking Supervision."

Trần Việt Dũng. 2019. "Đánh giá tính kỷ luật thị trường ngành ngân hàng tại Việt Nam".