

Kinh nghiệm quốc tế về đo lường, xếp hạng và giám sát rủi ro hệ thống của các ngân hàng thương mại và bài học cho Việt Nam

Lê Hải Trung - Nguyễn Bích Ngân

Học viện Ngân hàng

Ngày nhận: 15/02/2022

Ngày nhận bản sửa: 04/03/2022

Ngày duyệt đăng: 23/03/2022

***Tóm tắt:** Một trong những bài học lớn nhất từ cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu 2007-2009 là sự đổ vỡ của các tổ chức tài chính, đặc biệt là các ngân hàng thương mại, đã tạo ra những cú sốc cho thị trường tài chính toàn cầu và ảnh hưởng tiêu cực tới nền kinh tế. Việc thiếu những công cụ hữu hiệu để cảnh báo sớm, phát hiện các tổ chức tài chính có rủi ro lớn và tầm quan trọng hệ thống đã khiến các nhà quản lý trở nên chủ quan, đánh giá thấp những rủi ro tiềm tàng trong hệ thống tài chính. Sau khủng hoảng, cơ quan quản lý ngân hàng và Chính phủ các quốc gia đã dành nhiều quan tâm nghiên cứu, đưa ra các công cụ và phương pháp đo lường, xếp hạng và giám sát rủi ro hệ thống của các ngân hàng thương mại tại quốc gia mình. Bài viết*

International practices in the measurements, rankings and supervision on the systemic risk of commercial banks and recommendations to Vietnam

Abstract: One of the main lessons on the global financial crisis in 2007-2009 is that the collapse of one financial institution could create severe shocks to the financial markets and negatively impact the economy. The lack of regulatory tools in measuring systematically important banks and providing early warnings leads to insufficient and inefficient responses from the policymakers to the systematic shocks. Thus, global regulators has increasingly focused on developing regulatory tools to measure and identify the systematically important financial institutions (SIFIs). This paper aims at providing a review on the systemic risk in the banking sector. In particular, we provide some policy recommendations in the measurements, rankings and supervision on the systemic risk of commercial banks based on international practices in G20 countries, Japan and Malaysia.

Keywords: Systemic risk, commercial banks, international practices.

Le, Hai Trung

Email: trunglh@hvn.edu.vn

Nguyen, Bich Ngan

Email: ngannb@hvn.edu.vn

Organization of all: Banking Academy of Vietnam

nghiên cứu kinh nghiệm của nhóm các quốc gia G20, Nhật Bản và Malaysia dựa trên các quy định về đo lường, xếp hạng và giám sát rủi ro hệ thống của các ngân hàng thương mại; trên cơ sở đó đưa ra các bài học kinh nghiệm về quản lý rủi ro hệ thống của các ngân hàng thương mại tại Việt Nam.

Từ khoá: Rủi ro hệ thống, ngân hàng thương mại, kinh nghiệm quốc tế

1. Giới thiệu

Cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu đã chỉ ra rằng việc chỉ đảm bảo an toàn trong hoạt động của từng ngân hàng riêng lẻ là chưa đủ trong bối cảnh hoạt động của các ngân hàng ngày càng trở nên phức tạp hơn với rất nhiều các công cụ tài chính mới, mang lại tính liên kết chặt chẽ và đi kèm đó là rủi ro đổ vỡ hàng loạt. Việc thiếu những công cụ hữu hiệu để cảnh báo sớm, phát hiện các tổ chức tài chính (TCTC) có rủi ro lớn và tầm quan trọng hệ thống đã khiến các nhà quản lý trở nên chủ quan, đánh giá thấp những rủi ro tiềm tàng trong hệ thống tài chính (Engle, 2018). Do đó, việc phát triển các công cụ, xếp hạng và giám sát rủi ro hệ thống của các ngân hàng thương mại (NHTM), cũng như của toàn bộ hệ thống ngân hàng là hết sức cần thiết. Điều này càng quan trọng hơn với các quốc gia có nền kinh tế phát triển dựa trên nguồn vốn tín dụng ngân hàng như Việt Nam, khi cấu trúc thị trường tài chính dựa trên vốn ngân hàng có xác suất xảy ra rủi ro hệ thống cao hơn so với cấu trúc thị trường tài chính dựa trên thị trường vốn, bởi khi khủng hoảng xảy ra thì mức độ ảnh hưởng của các quốc gia này cũng nghiêm trọng hơn với mức độ ảnh hưởng lớn tới nền kinh tế (Bats và Houben, 2020). Vì thế, nghiên cứu về đo lường, xếp hạng và giám sát rủi ro hệ thống của các NHTM là vấn đề có tính thực tiễn cao.

Trong bài viết này, ba mục tiêu nghiên cứu được giải quyết bao gồm: *thứ nhất*, khái quát về rủi ro hệ thống tại các NHTM; *thứ hai*, chỉ ra kinh nghiệm quốc tế về đo

lường, xếp hạng và giám sát rủi ro hệ thống của các NHTM tại các quốc gia khác nhau bao gồm: khối các quốc gia G20, Nhật Bản và Malaysia; *thứ ba*, trên cơ sở đó nhóm tác giả đề xuất các bài học kinh nghiệm về đo lường, xếp hạng và giám sát rủi ro hệ thống của các NHTM tại Việt Nam.

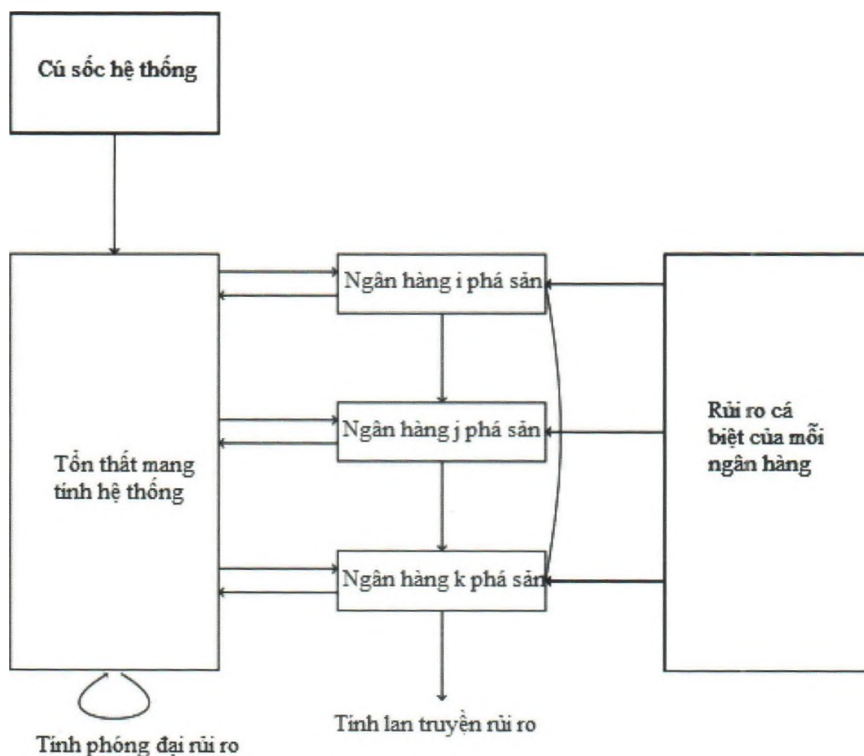
2. Khái quát về rủi ro hệ thống tại các ngân hàng thương mại

2.1. Khái niệm rủi ro hệ thống

Nghiên cứu của nhóm tác giả cho thấy, đến nay vẫn chưa có định nghĩa thống nhất cho khái niệm “Rủi ro hệ thống”. Kaufman (1995) đưa ra khái niệm rủi ro hệ thống là khả năng tổn thất tích lũy được tích tụ từ một sự kiện gây ra một loạt các tổn thất liên tiếp dọc theo một chuỗi các tổ chức hoặc thị trường hình thành nên hệ thống tài chính. Trên cơ sở đó, Kaufman và Scott (2003) đã phát triển và đưa ra định nghĩa rủi ro hệ thống là nguy cơ hoặc khả năng đổ vỡ trong toàn bộ hệ thống, ngược lại với sự đổ vỡ ở các bộ phận hoặc cấu phần riêng lẻ, và do sự tương quan giữa phần lớn hoặc tất cả các thành phần của hệ thống.

Như vậy, có thể thấy rằng, khi đề cập đến khái niệm rủi ro hệ thống sẽ bao gồm ít nhất ba vấn đề: (i) một sự kiện kích hoạt, (ii) việc lan truyền các cú sốc trong hệ thống tài chính và (iii) tác động đáng kể của cuộc khủng hoảng đối với kinh tế vĩ mô.

2.2. Nguyên nhân của rủi ro hệ thống



Nguồn: Bernoit và cộng sự (2017)

Hình 1. Cơ chế của rủi ro hệ thống

Các nguyên nhân dẫn đến rủi ro hệ thống được Bernoit và cộng sự (2017) mô tả chi tiết trong sơ đồ vòng lặp hệ thống thể hiện ở Hình 1.

Thông qua Hình 1 có thể thấy, nguyên nhân của rủi ro hệ thống xuất phát từ ba yếu tố: Tính hệ thống, cơ chế lan truyền rủi ro và cơ chế phóng đại rủi ro trong hoạt động kinh doanh ngân hàng.

- *Tính hệ thống của các NHTM* là việc các NHTM thực hiện các hành vi rủi ro có tính hệ thống, khiến các NHTM có cùng rủi ro tiềm ẩn với các sự kiện rủi ro hoặc các biến động tương tự của thị trường. Tính hệ thống của các NHTM có thể xuất phát từ việc các NHTM có các hoạt động kinh doanh tương đồng và có xu hướng đầu tư và nắm giữ các tài sản tương đồng để lợi dụng sự trợ giúp của cơ quan quản lý (Acharya, 2009).

- *Cơ chế lan truyền rủi ro trong hoạt động kinh doanh của các NHTM* là việc tổn thất ở

một NHTM có thể lan truyền tới các NHTM có mối quan hệ tài chính với NHTM ban đầu. Hoạt động của các NHTM có tính liên kết cao, do yếu tố niềm tin thị trường cũng như việc các NHTM tích cực tham gia vào thị trường liên ngân hàng để kinh doanh và bổ sung các nguồn vốn thiếu hụt tạm thời (Acharya, Gale và Yorulmazer, 2011). Các mối liên kết này có thể hoạt động như các kênh lan truyền cú sốc trong các kịch bản rủi ro. Bên cạnh đó, các NHTM cũng dễ bị tổn thương bởi kênh lan truyền thông tin khi có sự thay đổi đột ngột và (có thể) bất ngờ trong hành vi của các NHTM và các chủ thể có liên quan, đặc biệt là người gửi tiền (Acharya và Thakor, 2015).

- *Cơ chế phóng đại rủi ro của hệ thống ngân hàng* là việc một cú sốc nhỏ trong hoạt động của hệ thống ngân hàng có thể bị phóng đại và gây ra những tổn thất lớn với hệ thống tài chính và nền kinh tế. Điều

này thể hiện khi giá tài sản trên thị trường giảm, các trung gian tài chính cần thanh lý các tài sản của họ để đáp ứng các ràng buộc về nguồn vốn từ cơ quan quản lý (Plantin, Sapra và Shin, 2008). Việc này vô hình chung sẽ khuếch đại sự suy thoái, dẫn tới đây giá tài sản xuống ngày càng thấp hơn và gia tăng thua lỗ, đồng thời tạo áp lực bán không chỉ tài sản đang giảm giá mà cả các tài sản khác, dẫn đến sự giảm giá đồng thời của các loại tài sản. Cơ chế phóng đại rủi ro của hệ thống ngân hàng còn được thể hiện qua tính nhạy cảm thông tin của thị trường liên ngân hàng. Tính liên kết phức tạp trong hoạt động kinh doanh của các NHTM dễ khiến cho thị trường liên ngân hàng trở nên đóng băng trong các bối cảnh xấu (Caballero và Simsek, 2013).

2.3. Đo lường rủi ro hệ thống

Phương pháp đo lường dựa trên nguồn gốc của rủi ro hệ thống

- *Đo lường dựa trên tính hệ thống của các NHTM*: Tính hệ thống của một ngân hàng được xác định thông qua mức độ tương quan trong danh mục tài sản của ngân hàng này so với các ngân hàng khác và so với toàn bộ hệ thống (Lehar, 2005; Cai, Eidam, Saunders và Steffen, 2018).

- *Đo lường thông qua tính lan truyền rủi ro*: Tính lan truyền rủi ro trong hoạt động của các ngân hàng thường được đo lường thông qua mô hình mạng lưới (network analysis) dựa trên mức độ tương quan trong chủ nợ chung và mức độ sở hữu chéo của các NHTM cũng như các cam kết ngoại bảng (Gourieroux, He´am và Monfort, 2012).

- *Đo lường thông qua cơ chế phóng đại rủi ro*: Greenwood, Landier và Thesmar (2015) đo lường rủi ro hệ thống thông qua cơ chế phóng đại rủi ro, dựa trên sự lan tỏa của hành động bán tháo, thể hiện qua mức đòn bẩy tài chính của một NHTM vượt quá

mức đòn bẩy tài chính mục tiêu.

Phương pháp đo lường dựa trên dựa trên các thông tin từ báo cáo tài chính

Với mục tiêu xếp hạng mức độ rủi ro hệ thống của các ngân hàng tại mỗi thời điểm, Ngân hàng Thanh toán Quốc tế (BIS) đã phát triển hệ thống chấm điểm rủi ro hệ thống của các TCTC dựa trên tổng hợp thông tin từ báo cáo tài chính. Hệ thống tính điểm này được sử dụng phổ biến bởi các ngân hàng trung ương (NHTW) trên thế giới để nhận biết các tổ chức có mức độ ảnh hưởng rủi ro hệ thống (SIFIs- Systemically Important Financial Institutions), từ đó yêu cầu các quy định về quản trị rủi ro và an toàn vốn tối thiểu cao hơn (BCBS, 2013).

Phương pháp đo lường dựa trên thông tin thị trường

Phương pháp đo lường rủi ro hệ thống dựa trên các thông tin từ báo cáo tài chính của ngân hàng dẫn đến độ trễ trong phản ánh các biến động của thị trường (Benoit và cộng sự, 2017). Do đó, việc ứng dụng nhóm chỉ tiêu này để đánh giá và giám sát thường xuyên đối với an toàn tài chính bị hạn chế, đặc biệt là trong giai đoạn thị trường biến động mạnh và đối với các nền kinh tế có thị trường tài chính đang phát triển. Để khắc phục hạn chế này, một số phương pháp đo lường rủi ro hệ thống dựa trên các thông tin sẵn có trên thị trường, cụ thể là biến động giá chứng khoán của các ngân hàng đã được phát triển dựa trên giả định là thị trường hoạt động hiệu quả. Hai phương pháp được sử dụng chính là chỉ số đồng phân vị (CoVaR) của Adrian và Brunnermeier (2016); và chỉ số rủi ro hệ thống (SRISK) của Brownlees và Engle (2017). Chỉ số CoVaR đo lường cho biết mức độ ảnh hưởng tới hệ thống của một ngân hàng khi ngân hàng đó rơi vào trạng thái rủi ro, phản ánh qua biến động tiêu cực

trong giá cổ phiếu của ngân hàng. Trong khi đó, chỉ số xem xét và đánh giá mức độ rủi ro hệ thống dựa trên mức độ thiếu vốn tiềm tàng của các ngân hàng trong trường hợp nền kinh tế gặp biến cố lớn. Theo đó, SRISK được định nghĩa là sự thiếu hụt vốn dự kiến của một TCTC có điều kiện khi thị trường sụt giảm trong thời gian dài.

3. Kinh nghiệm quốc tế về đo lường, xếp hạng và giám sát rủi ro hệ thống của các ngân hàng thương mại

3.1. Kinh nghiệm của các quốc gia G20

a. Kinh nghiệm về đo lường và xếp hạng rủi ro hệ thống

Nhóm các quốc gia G20 tuân thủ theo hướng dẫn của Ủy ban Ổn định tài chính (FSB- Financial Stability Board) do khối này lập ra và hướng dẫn của Ủy ban Giám sát ngân hàng Basel (Basel Committee on Banking Supervision- BCBS) để đo lường rủi ro hệ thống theo phương pháp chỉ số.

Theo đó, dựa trên các chỉ số rủi ro hệ thống trên cơ sở báo cáo tài chính của các NHTM, G20 tiến hành phân loại và xếp hạng các ngân hàng có tầm quan trọng hệ thống thành hai nhóm chính là (i) Nhóm các ngân hàng có tầm quan trọng hệ thống toàn cầu (Global Systematically Important Banks, hay G-SIBs); và (ii) có tầm quan trọng hệ thống quốc gia (Domestic Systematically Important Banks, hay D-SIBs). Cụ thể về cách xếp hạng đối với các ngân hàng thuộc nhóm G-SIBs và D-SIBs như sau:

- Đối với các ngân hàng thuộc nhóm G-SIBs: Phương pháp được BCBS sử dụng để phân loại một ngân hàng thuộc nhóm G-SIBs hay không là dựa trên các tiếp cận lượng hoá các chỉ số (Indicator-Based measurement Approach- IBA). Các chỉ số này phản ánh các mặt khác nhau mà có thể tạo ra các tác động tiêu cực từ ngoại cảnh khiến ngân hàng gặp rủi ro hệ thống và tác động tới sự ổn định của hệ thống tài chính. Các chỉ số được lựa chọn bao gồm: các hoạt động xuyên biên giới, quy mô, mức

Bảng 1. Các chỉ số sử dụng để xếp hạng ngân hàng nhóm G-SIBs và trọng số theo hướng dẫn của BCBS

STT	Chỉ số	Chỉ số thành phần	Trọng số
1	Các hoạt động xuyên biên giới	Các quyền truy đòi xuyên biên giới	10%
		Các nghĩa vụ phải trả xuyên biên giới	10%
2	Quy mô	N/a	20%
3	Mức độ liên kết	Các tài sản giao dịch trong hệ thống tài chính quốc gia	6,67%
		Các nghĩa vụ nợ phải trả trong hệ thống tài chính quốc gia	6,67%
		Giá trị chứng khoán trong hạn	6,67%
4	Khả năng có thể thay thế	Giá trị tài sản đang được kiểm soát	6,67%
		Giá trị thanh toán qua hệ thống thanh toán quốc tế	6,67%
		Giá trị bảo lãnh	6,67%
5	Mức độ phức tạp trong hoạt động	Giá trị danh nghĩa của các chứng khoán giao dịch trên thị trường OTC	6,67%
		Giá trị các khoản tài sản có tính thanh khoản rất kém và khó định giá (Level 3 assets)	6,67%
		Giá trị chứng khoán kinh doanh và chứng khoán sẵn sàng để bán	6,67%

Nguồn: BCBS (2013)

độ liên kết, khả năng có thể thay thế và mức độ phức tạp trong hoạt động của ngân hàng (Bảng 1).

Mức điểm xếp hạng về rủi ro hệ thống của mỗi ngân hàng sẽ được tính bằng cách chia tổng điểm của ngân hàng đó cho tổng điểm của tất cả các ngân hàng trong mẫu quan sát với cùng chỉ tiêu đó. Tất cả các ngân hàng có điểm xếp hạng về mức quan trọng hệ thống lớn hơn mức ngưỡng mà BCBS đưa ra sẽ được xếp vào nhóm G-SIBs.

- Đối với các ngân hàng thuộc nhóm D-SIBs: Khác với phương pháp tiếp cận về G-SIBs, mục tiêu xếp hạng và phân loại ngân hàng vào nhóm D-SIBs chú trọng vào ảnh hưởng của sự đổ vỡ hay khủng hoảng của ngân hàng lên nền kinh tế nội địa. Phương pháp xếp hạng đối với D-SIBs được quy định bởi cơ quan quản lý của từng quốc gia để đảm bảo phù hợp với hệ thống tài chính và nền kinh tế của mình.

Phương pháp xếp hạng ngân hàng vào nhóm D-SIBs tại nhóm G20 cũng tuân thủ theo hướng dẫn của BCBS theo quy trình hai bước. Đầu tiên, cơ quan quản lý xác định danh sách tất cả các ngân hàng được đánh giá về mức độ quan trọng trong hệ thống, lược bỏ bớt những ngân hàng nhỏ. Với danh sách đã được chọn lọc, mỗi ngân hàng sẽ được tính toán mức điểm tổng thể dựa theo các chỉ số, và nếu điểm của ngân hàng cao hơn mức ngưỡng thì sẽ được phân loại vào nhóm D-SIBs. Tiếp theo, những ngân hàng D-SIBs sẽ tiếp tục được phân loại vào các nhóm dựa theo mức điểm tổng thể về mức độ quan trọng hệ thống của mình theo nguyên tắc: các ngân hàng thuộc nhóm dưới (lower bucket) sẽ cần dự trữ mức vốn theo quy định thấp hơn các ngân hàng thuộc nhóm trên (higher bucket). Mỗi quốc gia sẽ tự lựa chọn ra các chỉ số trong năm nhóm sau để đánh giá, xếp loại ngân hàng là D-SIBs hay không, bao gồm: quy mô, mức độ liên kết trong nền kinh tế nội

địa, khả năng có thể thay thế trong nền kinh tế nội địa và mức độ phức tạp trong hoạt động (bao gồm cả các hoạt động ngoài biên giới quốc gia).

b. Kinh nghiệm giám sát và quản lý các ngân hàng có tầm quan trọng hệ thống

Về đánh giá và xếp hạng, danh sách các ngân hàng có tầm quan trọng hệ thống sẽ được đánh giá lại hàng năm. Các ngân hàng thuộc nhóm này sẽ được đặt dưới sự quản lý chặt chẽ hơn của cơ quan quản lý. Các công cụ được FSB khuyến nghị cơ quan quản lý sử dụng để theo dõi và quản lý các ngân hàng có tầm quan trọng hệ thống như sau:

- Yêu cầu tỷ lệ an toàn vốn tối thiểu cao hơn: Các ngân hàng được phân loại vào nhóm G-SIBs sẽ được yêu cầu nắm giữ mức vốn cấp 1 lõi (CET1) ở ngưỡng từ 1% đến 3,5% so với giá trị tài sản có điều chỉnh rủi ro, tùy thuộc mức độ quan trọng hệ thống của ngân hàng đó. Với nhóm D-SIBs, mức an toàn vốn tối thiểu này sẽ phụ thuộc cơ quan quản lý tại từng quốc gia và cũng chia theo các mức tùy theo đánh giá về mức độ quan trọng hệ thống quốc gia của ngân hàng đó. Theo khuyến nghị của FSB, mức yêu cầu vốn của nhóm D-SIBs có thể cao hơn mức cao nhất đối với nhóm G-SIBs và nếu một ngân hàng thuộc cả hai nhóm D-SIBs và G-SIBs thì sẽ áp dụng mức tỷ lệ an toàn vốn cao hơn.

- Yêu cầu giám sát chuyên sâu hơn: Với các ngân hàng được phân loại vào nhóm G-SIBs sẽ được đặt dưới những sự giám sát chuyên sâu hơn từ cơ quan quản lý. Các ngân hàng nhóm này sẽ được yêu cầu báo cáo số liệu thường xuyên hơn, nhiều quy trình giám sát hơn và gia tăng tần suất giám sát của cơ quan quản lý.

- Tập trung vào giám sát và quản lý dữ liệu: Cả FSB và BCBS đều đã đưa ra các khung hướng dẫn nhằm nâng cao năng lực và hiệu quả của việc giám sát và quản lý các ngân

hàng có tầm quan trọng hệ thống, trong đó tập trung vào mảng quản lý dữ liệu của ngân hàng. Các hướng dẫn này chú trọng vào phát triển khung dữ liệu mà các G-SIBs cần đảm bảo để có thể theo dõi, nhận diện được các rủi ro có liên quan tới hoạt động của ngân hàng. Các dữ liệu này sẽ được cơ quan quản lý vĩ mô sử dụng để nâng cao năng lực quản lý rủi ro của ngân hàng và đưa ra các hành động chính xác, kịp thời giúp nhận diện các rủi ro hệ thống đang gia tăng trong hệ thống tài chính. Đối với nhóm D-SIBs, BCBS đưa ra các nguyên tắc tương tự như G-SIBs nhằm đảm bảo việc thu thập và báo cáo dữ liệu có hiệu quả. Tuy vậy BCBS nhấn mạnh rằng cơ quan quản lý tại từng quốc gia hoàn toàn có thể tự đưa ra các nguyên tắc riêng đối với nhóm D-SIBs.

3.2. Kinh nghiệm của Nhật Bản

a. Kinh nghiệm về đo lường và xếp hạng rủi ro hệ thống

Theo tài liệu của BCBS (2016) giới thiệu tổng quan về các ngân hàng D-SIB và

G-SIB Nhật Bản thì tại quốc gia này, Ủy ban Dịch vụ tài chính (FSA) chịu trách nhiệm đối với việc thực hiện quy định về xác định các tổ chức có tầm quan trọng hệ thống. Cơ quan này được thành lập năm 1998, có trách nhiệm quy định, kiểm tra, giám sát của ngân hàng cũng như các TCTC thuộc khu vực tư nhân khác. Việc xác định D-SIBs dựa trên các danh mục các chỉ số theo phương pháp đánh giá G-SIB, bổ sung thêm các chỉ số thành phần để phản ánh các đặc điểm cụ thể của quốc gia và các trọng số phân biệt đi kèm. Bốn chỉ số được đánh giá là: (i) quy mô; (ii) tính liên kết; (iii) khả năng thay thế/ cơ sở hạ tầng TCTC và (iv) độ phức tạp. Các chỉ số trong mỗi hạng mục bổ sung những phản ánh những đặc điểm hệ thống tài chính của Nhật Bản (Bảng 2).

Hướng dẫn giám sát của Nhật Bản chi tiết hóa các định nghĩa cho từng chỉ số và đưa ra các ngưỡng, nêu các ngân hàng có điểm số lớn hơn ngưỡng sẽ đưa vào danh sách theo dõi. Tuy nhiên, việc xác định D-SIBs của Nhật Bản không chỉ dựa vào điểm số mà còn

Bảng 2. Bộ chỉ số đánh giá D-SIB của Nhật Bản

Chỉ số	Trọng số	Chỉ số thành phần
Quy mô	25%	Tổng nghĩa vụ nợ được xác định để tính tỷ lệ đòn bẩy theo Basel III
Mức độ liên kết	5%	Tài sản nội bộ hệ thống tài chính
	5%	Nguồn vốn nội bộ hệ thống tài chính
	5%	Cổ phiếu lưu hành trên thị trường
	5%	Giá thị trường của chứng khoán sẵn sàng để bán
	5%	Tổng số tiền gửi vượt quá mức đảm bảo tối đa 10 triệu Yên (tiền gửi không có bảo hiểm)
Khả năng thay thế/ Cơ sở hạ tầng TCTC	8,33%	Hoạt động thanh toán bằng đồng Yên Nhật
	8,33%	Tài sản thuộc sở hữu của các khách hàng Nhật Bản
	8,33%	Giá trị giao dịch được bảo lãnh trên thị trường nợ và thị trường vốn
Mức độ phức tạp	8,33%	Giá trị danh nghĩa của các giao dịch phái sinh OTC
	8,33%	Các khoản cho vay nước ngoài
	8,33%	Các nghĩa vụ nợ nước ngoài

Nguồn: BCBS (2016)

được kết hợp với đánh giá toàn diện về tầm quan trọng hệ thống, bao gồm các hoạt động cụ thể của ngân hàng trong thị trường vốn trong nước, cấu trúc danh mục đầu tư của ngân hàng và các đánh giá định tính.

b. Kinh nghiệm giám sát và quản lý các ngân hàng có tầm quan trọng hệ thống

Các ngân hàng được yêu cầu phải hoàn thành và báo cáo dữ liệu hàng năm; các nhà chức trách sử dụng những dữ liệu này để thực hiện các phép tính điểm. Nếu các ngân hàng thay đổi cơ cấu, ví dụ sáp nhập, họ không phải tự động đánh giá lại nhưng sẽ phải thực hiện nếu nhận được yêu cầu của FSA. Nhật Bản tuân thủ khuôn khổ quy định của Basel III trong việc quản lý và giám sát các ngân hàng có tầm quan trọng hệ thống. Tuy nhiên cũng có một số điểm khác biệt như sau:

- *Thứ nhất, liên quan đến yêu cầu về mức an toàn vốn tối thiểu cao hơn:* Nhật Bản đã không đưa ra quy định cứng về yêu cầu an toàn vốn tối thiểu cao hơn cho các ngân hàng có tầm quan trọng quốc tế. Thay vào đó Ủy ban Dịch vụ tài chính sẽ xem xét tầm quan trọng của các tổ chức đó trong hệ thống tài chính quốc tế, phù hợp với các thỏa thuận của Ủy ban Ổn định tài chính.

Ngoài ra, với các G-SIB vi phạm tầm đệm vốn, khung Basel III yêu cầu các tổ chức vi phạm phải thống nhất với cơ quan giám sát một khung thời gian chính xác để khắc phục. Còn FSA Nhật Bản sẽ thiết lập khung thời gian và kế hoạch hành động riêng cho từng tổ chức, họ không cố định khung thời gian chung. Nếu các ngân hàng này vi phạm vùng đệm của mình, Quy định của FSA sẽ áp đặt các ràng buộc đối với việc phân phối vốn. Phân phối vốn phải được hạn chế “tối đa đến mức được tính toán bằng cách trừ đi số lượng vốn phân phối đã được trả trong năm kinh doanh có liên quan từ số tiền tương đương 60%/ 40%/

20% số lượng của thu nhập sau thuế điều chỉnh”. Theo đó, phần đệm vốn tăng thêm với các G-SIB chia thành 4 phần bằng nhau (4 tứ phân vị). Nếu G-SIB không đáp ứng được đầy đủ toàn bộ nhưng có tỷ lệ đệm vốn đạt được trong khoảng tứ phân vị cao nhất thì sẽ được phân phối vốn tối đa 60% thu nhập sau thuế điều chỉnh và G-SIB ở mức tứ phân vị thấp nhất chỉ được phân tối đa 20% thu nhập sau thuế điều chỉnh.

- *Thứ hai, liên quan đến yêu cầu công bố thông tin:* Trong Hướng dẫn kiểm soát của Nhật Bản, một ngân hàng hoạt động trên phạm vi quốc tế có tài sản vượt quá 200 tỷ EUR phải công bố thông tin một cách thích hợp phù hợp với hướng dẫn của Ủy ban Basel đối với các G-SIB. Tuy nhiên, một số ít ngân hàng Nhật Bản có quy mô vượt quá 200 tỷ EUR nhưng không hoạt động trên phạm vi quốc tế không nằm trong nhóm đối tượng báo cáo và công bố thông tin. Các ngân hàng mặc dù được phân loại là G-SIB trong năm trước không có yêu cầu phải tự động công bố thông tin trong năm tiếp theo nếu có dư nợ dưới 200 tỷ EUR, nhưng sẽ phải công bố khi FSA yêu cầu.

- *Thứ ba, liên quan đến yêu cầu về tỷ lệ an toàn vốn tối thiểu cao hơn cho các D-SIBs,* thay vì cố định thì sẽ được đưa ra dựa trên các cuộc họp định kỳ các thành viên thuộc NHTW, Ủy ban Dịch vụ tài chính (FSA), Ủy ban Ổn định tài chính (FSB) và các nhóm quản lý khủng hoảng dựa trên sự kết hợp của phương pháp chỉ số và phương pháp đánh giá định tính. Hướng dẫn giám sát công bố rằng tầm đệm vốn tối thiểu cho từng ngân hàng sẽ được quyết định bởi tầm quan trọng mang tính hệ thống của nó. Ngoài ra, nếu một tổ chức đồng thời là G-SIBs và D-SIBs, thì yêu cầu về mức độ an toàn vốn cao hơn liên quan đến từng chỉ định sẽ được áp dụng. Thêm vào đó, FSA yêu cầu các ngân hàng thiết lập một khuôn khổ quản trị và quản lý rủi ro mạnh mẽ

thông qua những cuộc đối thoại hai chiều đầy đủ giữa ban lãnh đạo ngân hàng và cơ quan quản lý.

Bên cạnh yêu cầu về an toàn vốn tối thiểu và công bố thông tin, FSA cũng yêu cầu các ngân hàng có tầm quan trọng hệ thống nâng cao năng lực quản trị công ty. *Thứ nhất*, đối với các ngân hàng có tầm quan trọng hệ thống, FSA sẽ định kỳ xem xét liệu các giám đốc và ban giám đốc có đủ kế hoạch vốn được thiết lập hay không, xem xét khả năng hấp thụ tổn thất cao hơn, và cách các tổ chức chuẩn bị cho những căng thẳng trên thị trường và nền kinh tế. Ngoài ra, FSA đưa ra các yêu cầu quản lý mạnh mẽ hơn đối với các ngân hàng có tầm quan trọng hệ thống phù hợp với quy mô, độ phức tạp, hoạt động quốc tế, và sự liên kết mạng tính hệ thống của họ, ví dụ, đòi hỏi các công ty con của công ty ngân hàng bổ nhiệm giám đốc độc lập với ngân hàng mẹ. *Thứ hai*, FSA yêu cầu các ngân hàng có tầm quan trọng hệ thống tăng cường quản trị rủi ro của ngân hàng bằng cách thiết lập các khuôn khổ liên quan đến khâu vị rủi ro, và quản lý lợi nhuận chặt chẽ và đánh giá chiến lược kinh doanh, chiến lược tăng vốn

dựa trên các triển vọng của các nền kinh tế và cũng như các tình huống căng thẳng tiềm ẩn của thị trường. *Thứ ba*, các bài kiểm tra căng thẳng hàng năm dưới sự kết hợp của NHTW Nhật Bản và FSA được thiết lập. Các kịch bản được sử dụng trong bài kiểm tra này dựa trên nghiên cứu của Đội đánh giá NHTW hàng năm phù hợp với dự báo của chính sách tiền tệ cũng như khả năng thanh toán và khả năng thanh khoản của các D-SIBs từ trên xuống và từ dưới lên.

3.3. Kinh nghiệm của Malaysia

a. Kinh nghiệm về đo lường và xếp hạng rủi ro hệ thống

NHTW Malaysia (Bank Negara Malaysia, 2020) đã đưa ra hướng dẫn về hai bước được thực hiện theo hai phương pháp để xếp hạng rủi ro hệ thống của ngân hàng nhằm phân loại ngân hàng vào nhóm D-SIBs bao gồm: (i) phương pháp tiếp cận dựa trên đo lường các chỉ số (Indicator-based measurement approach, hay IBA), và (ii) phương pháp tiếp cận theo nhóm (Bucketing approach)

Bước 1: Phương pháp tiếp cận dựa trên đo lường các chỉ số (IBA): Tầm quan trọng

Bảng 3. Các chỉ số sử dụng theo phương pháp IBA và trọng số

Chỉ tiêu (trọng số)	Chỉ tiêu	Trọng số chỉ tiêu
(a) Quy mô (40%)	Tổng tài sản	20%
	Giá trị chịu rủi ro ngoại bảng	20%
(b) Mức độ liên kết (30%)	Tổng các tài sản giao dịch trong hệ thống tài chính quốc gia	10%
	Tổng các khoản nợ phải trả giao dịch trong hệ thống tài chính quốc gia	10%
	Tổng giá trị chứng khoán trong hạn	10%
(c) Mức độ có thể thay thế (30%)	Tổng các khoản tiền gửi từ khách hàng cá nhân	6%
	Tổng giá trị cho vay cho khách hàng cá nhân	6%
	Giá trị và khối lượng các giao dịch thanh toán và chi tiêu qua ngân hàng	6%
	Tổng tài sản được ngân hàng nắm giữ	6%
	Tổng giá trị bảo lãnh	6%

Nguồn: Bank Negara Malaysia (2020)

của một ngân hàng sẽ được đánh giá dựa trên tác động của việc ngân hàng đó bị đổ vỡ hay gặp khủng hoảng tới hệ thống tài chính và nền kinh tế trong nước. Các chỉ số sử dụng để đánh giá và phân loại nhóm ngân hàng D-SIBs được lựa chọn từ ba nhóm sau:

+ *Một là*, quy mô ngân hàng. Tác động từ sự đổ vỡ của ngân hàng tới sự sụp đổ của hệ thống tài chính trong nước và nền kinh tế là rõ ràng hơn đối với các ngân hàng có quy mô lớn và có hoạt động là một phần quan trọng của hệ thống này.

+ *Hai là*, mức độ liên kết của ngân hàng. Theo đó, mức độ quan trọng trong hệ thống của một ngân hàng có quan hệ thuận chiều với mức độ liên kết của ngân hàng đó trong hệ thống tài chính.

+ *Ba là*, mức độ có thể thay thế. Các chỉ số thể hiện mức độ có thể thay thế của ngân hàng nhằm mục tiêu phản ánh mức độ có thể thay thế hoặc mức độ thiếu hụt của những tổ chức có thể cung cấp các mảng hoạt động tương tự như ngân hàng. Nếu ngân hàng có vai trò càng lớn trên thị trường thì rủi ro càng hiện hữu nếu thiếu hụt hoặc bị ngắt đoạn các dịch vụ mà họ cung cấp.

Sau đó, dựa theo phân tích về phân phối mức điểm quan trọng hệ thống của các tổ chức trong hệ thống như trên, NHTW Malaysia thiết lập các ngưỡng. Nếu ngân hàng có mức điểm lớn hơn ngưỡng trên thì sẽ được phân định thuộc nhóm D-SIBs và được NHTW rà soát theo định kì.

Bước 2: Phương pháp tiếp cận theo nhóm (Bucketing approach)

NHTW sẽ phân các D-SIBs thành các nhóm dựa theo mức độ quan trọng hệ thống theo thang điểm của bước phân tích chỉ số. Số lượng nhóm và các ngưỡng phân nhóm được xác định dựa theo các nhân tố: (i) phân phối điểm tổng thể theo phương pháp IBA của các ngân hàng, (ii) kết quả phân

tích cụm (cluster analysis), và (iii) tham khảo định nghĩa và phân loại D-SIBs của BCBS và các quốc gia khác.

b. Kinh nghiệm theo dõi và quản lý các ngân hàng có tầm quan trọng hệ thống

Thứ nhất, danh sách các D-SIBs sẽ được NHTW Malaysia đánh giá lại hàng năm, hoặc bất kì khi nào có sự thay đổi trong hệ thống ngân hàng, đặc biệt khi có các sự kiện về sáp nhập hay tái cấu trúc các ngân hàng trong hệ thống. Dựa theo các đánh giá này, NHTW sẽ rà soát lại danh sách các ngân hàng thuộc nhóm D-SIBs vào cuối quý III của từng năm. Bên cạnh đó, các phương pháp để đánh giá và phân loại mức độ quan trọng hệ thống của ngân hàng sẽ được NHTW rà soát theo định kì ba năm một lần, nhằm đảm bảo các phương pháp luận này đã cân nhắc đầy đủ tới các yếu tố quan trọng của rủi ro hệ thống và các thay đổi về cấu trúc của hệ thống ngân hàng trong nước.

Thứ hai, NHTW Malaysia đưa ra yêu cầu về hệ thống đánh giá IBA phải đảm bảo tất cả các chỉ tiêu phải được dễ dàng đo lường hoặc nằm trong quy định của phương pháp này. Bên cạnh đó, hệ thống đo lường và giám sát này cần phù hợp với các quy định hiện tại của BCBS về đánh giá D-SIBs cũng như G-SIBs. Điểm cần nhấn mạnh ở đây là cơ quan quản lý ngân hàng của Malaysia đánh giá rủi ro hệ thống của ngân hàng dựa trên tác động của việc đổ vỡ hay khủng hoảng của ngân hàng đó tới hệ thống tài chính và kinh tế trong nước, chứ không dựa trên dự báo về khả năng phá sản hay không của ngân hàng.

4. Bài học kinh nghiệm về đo lường, xếp hạng và giám sát rủi ro hệ thống cho các ngân hàng thương mại tại Việt Nam

4.1. Kinh nghiệm về đánh giá và xếp hạng các ngân hàng có tầm quan trọng hệ thống

Hiện nay, rủi ro hệ thống được đưa ra định nghĩa và quy trình giám sát theo Quyết định số 2563/QĐ-NHNN ngày 31/12/2016 của Ngân hàng nhà nước (NHNN) về Quy chế giám sát rủi ro hệ thống, đồng thời giám sát các NHTM theo Thông tư 08/2017/TT-NHNN. Quyết định 2563/QĐ-NHNN là văn bản ban hành nội bộ của NHNN, Thông tư 08/2017/TT-NHNN là văn bản chung về giám sát ngân hàng, chưa tập trung vào việc rủi ro hệ thống như là một rủi ro đặc thù. Ngày 22/3/2021, NHNN ban hành Quyết định 397/QĐ-NHNN phê duyệt Danh sách các ngân hàng có tầm quan trọng năm 2021 của NHNN gồm 17 ngân hàng. Việc đánh giá và xếp hạng cụ thể các ngân hàng này chủ yếu sử dụng với mục đích thanh tra và giám sát của NHNN.

Theo kinh nghiệm của các quốc gia được chỉ ra ở trên, một cách chính thống thì đa số các cơ quan quản lý đều áp dụng toàn bộ hướng dẫn của BCBS theo quy trình hai bước để xếp hạng tầm quan trọng hệ thống của NHTM: thứ nhất, áp dụng phương pháp đo lường dựa trên các chỉ số (IBA) để phân loại ngân hàng vào nhóm có tầm quan trọng hệ thống hay không; thứ hai, áp dụng các tiêu chí để phân thành các nhóm ngân hàng (buckets) có tầm quan trọng hệ thống khác nhau để áp dụng các biện pháp theo dõi và giám sát phù hợp. Với những ngân hàng có tầm quan trọng hệ thống càng cao sẽ cần áp dụng các biện pháp, công cụ giám sát và quản lý chặt chẽ hơn như: yêu cầu về tỷ lệ an toàn vốn tối thiểu cao hơn, quy định chặt chẽ hơn về công bố thông tin, yêu cầu nâng cao năng lực quản trị công ty hay yêu cầu về tần suất giám sát của các cơ quan quản lý. Thêm vào đó, danh sách các ngân hàng thuộc nhóm D-SIBs cần phải được đánh giá theo định kỳ hàng năm theo số liệu tài chính tại quý hoặc năm gần nhất, tuy vậy cơ quan quản lý cần kết hợp thêm các đánh giá định tính với trường hợp của từng

ngân hàng để đưa ra danh sách cuối cùng về các ngân hàng này như kinh nghiệm tại Malaysia hay Nhật Bản đã chỉ ra. Bên cạnh đó, như kinh nghiệm của hai quốc gia này cũng cho thấy, cơ quan quản lý có thể tùy chỉnh các chỉ số và trọng số tương ứng như khung hướng dẫn của BCBS theo hướng phù hợp với đặc điểm hệ thống tài chính, chiến lược kinh doanh và năng lực quản trị rủi ro của ngân hàng tại quốc gia mình để phân loại đối với nhóm D-SIBs.

4.2. Kinh nghiệm về giám sát và quản lý các ngân hàng có tầm quan trọng hệ thống

Trong cơ cấu tổ chức của NHNN Việt Nam, các bộ phận liên quan đến công tác quản lý rủi ro hệ thống bao gồm Vụ Ôn định Tiền tệ- Tài chính với chức năng tham mưu, giúp Thống đốc NHNN trong hoạt động phân tích, giám sát, đánh giá, thực thi chính sách an toàn vĩ mô của hệ thống tài chính và biện pháp phòng ngừa rủi ro hệ thống của hệ thống tài chính; và cơ quan Thanh tra giám sát Ngân hàng tiến hành hoạt động thanh tra giám sát ngân hàng, trong đó có nội dung giám sát tuân thủ với giám sát trên cơ sở rủi ro nhằm thực hiện chức năng giám sát an toàn hệ thống ngân hàng phù hợp với thông lệ quốc tế về giám sát ngân hàng. Tuy nhiên, việc kết hợp giám sát chặt chẽ và áp dụng các quy định cụ thể tăng lên với các ngân hàng có tầm quan trọng hệ thống thì chưa được chỉ rõ trong các văn bản điều hành của NHNN.

Thứ nhất, kinh nghiệm tại các quốc gia kể trên cho thấy việc quản lý rủi ro hệ thống cần có sự phối hợp một cách đầy đủ, toàn diện giữa các cơ quan chức năng. Ví dụ như, sự kết hợp giữa NHTW và Ủy ban Điều hành ổn định tài chính tại Malaysia, hay giữa NHTW và Ủy ban Dịch vụ tài chính cùng Ủy ban Ôn định tài chính và Nhóm Quản lý khủng hoảng tại Nhật Bản.

Sự phối hợp này nhằm đảm bảo có các sự can thiệp vĩ mô kịp thời, chính xác, đầy đủ nhằm nhận diện sớm và giảm thiểu tác động của rủi ro hệ thống do các cơ quan quản lý chức năng có đầy đủ dữ liệu, quyền hạn và công cụ để can thiệp.

Thứ hai, việc giám sát và quản lý rủi ro hệ thống của các NHTM hiệu quả phụ thuộc vào số lượng và chất lượng của các nguồn dữ liệu đầu vào được cung cấp bởi các NHTM nhằm phục vụ những mô hình đo lường rủi ro hệ thống. Kinh nghiệm từ các quốc gia G20 cho thấy các cơ quan quản lý có yêu cầu cao và chặt chẽ đối với số lượng, chất lượng và tần suất các dữ liệu cần thu thập từ các ngân hàng và các TCTC có tầm quan trọng hệ thống nhằm đảm bảo việc đánh giá chính xác và kịp thời rủi ro hệ thống của các NHTM.

Thứ ba, kinh nghiệm như hướng dẫn thực hiện tại các quốc gia G20 theo FSB cho thấy, mỗi ngân hàng có mức độ quan trọng trong hệ thống tài chính khác nhau sẽ có những yêu cầu giám sát khác nhau tùy theo mức độ tác động tới hệ thống của từng ngân hàng. Với các ngân hàng được phân loại là có tầm quan trọng hệ thống cao hơn sẽ có các giám sát và quy định an toàn chặt chẽ, thường xuyên hơn, kể cả giám sát bên trong

và bên ngoài từ các cơ quan quản lý. Bên cạnh đó, danh sách các ngân hàng thuộc nhóm D-SIBs cần phải được đánh giá theo định kỳ hàng năm theo số liệu tài chính tại quý gần nhất, tuy vậy cơ quan quản lý cần kết hợp thêm các đánh giá định tính với trường hợp của từng ngân hàng để đưa ra danh sách cuối cùng về các ngân hàng này như kinh nghiệm tại Malaysia và Nhật Bản đã chỉ ra.

Thứ tư, về quản lý đối với các ngân hàng thuộc nhóm quan trọng hệ thống, kinh nghiệm tại các quốc gia và hướng dẫn của FSB hay BCBS đều cho thấy đối với các NHTM có tầm quan trọng hệ thống thì cần thiết sử dụng một số công cụ như: yêu cầu gia tăng về tỷ lệ an toàn vốn tối thiểu, yêu cầu gia tăng về công bố thông tin (hàng quý hoặc hàng năm), yêu cầu về nâng cao năng lực quản trị công ty (trong đó nhấn mạnh về năng lực quản lý rủi ro và kiểm soát nội bộ), yêu cầu về thực hiện thanh tra giám sát ngân hàng thường xuyên hơn hay yêu cầu về đảm bảo an toàn vĩ mô thông qua các nhận diện sớm các rủi ro hệ thống gia tăng trong hệ thống tài chính. Đây là các gợi ý cho các cơ quan quản lý tại Việt Nam khi thực hiện theo dõi và quản lý các ngân hàng D-SIBs trong hệ thống. ■

Tài liệu tham khảo

- Acharya, V.V., 2009. *A theory of systemic risk and design of prudential bank regulation*. *Journal of financial stability*, 5(3), pp.224-255.
- Acharya, V.V., Gale, D. and Yorulmazer, T., 2011. *Rollover risk and market freezes*. *The Journal of Finance*, 66(4), pp.1177-1209.
- Acharya, V.V. and Thakor, A.V., 2015. *The dark side of liquidity creation: Leverage and systemic risk*. *Journal of Financial Intermediation*, 28, pp.4-21.
- Adrian, T. and Brunnermeier, M.K., 2016. *CoVaR*. *The American Economic Review*, 106(7), p.1705.
- Bats, J.V. and Houben, A.C., 2020. *Bank-based versus market-based financing: implications for systemic risk*. *Journal of Banking & Finance*, 114, p.105776.
- BCBS, 2013. *Global systemically important banks: updated assessment methodology and the higher loss absorbency requirement*, Working paper.
- BCBS, 2016. *Assessment of Basel III G-SIB framework and review of D-SIB frameworks-Japan*, Working paper
- Bank Negara Malaysia, 2020. *Domestic Systemically Important Banks Framework*, Working paper.
- Bernoit, S., Colliard, J.E., Hurlin, C. and Pérignon, C., 2017. *Where the risks lie: A survey on systemic risk*. *Review of Finance*, 21(1), pp.109-152.
- Brownlees, C. and Engle, R.F., 2017. *SRISK: A conditional capital shortfall measure of systemic risk*. *The Review of Financial Studies*, 30(1), pp.48-79.

- Caballero, R.J. and Simsek, A., 2013. Fire sales in a model of complexity. *The Journal of Finance*, 68(6), pp.2549-2587
- Cai, J., Eidam, F., Saunders, A. and Steffen, S., 2018. Syndication, interconnectedness, and systemic risk. *Journal of Financial Stability*, 34, pp.105-120.
- Engle, R., 2018. Systemic risk 10 years later. *Annual Review of Financial Economics*, 10, pp.125-152
- Gourieroux, C., Hèam, J.C. and Monfort, A., 2012. Bilateral exposures and systemic solvency risk. *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économie*, 45(4), pp.1273-1309.
- Greenwood, R., Landier, A. and Thesmar, D., 2015. Vulnerable banks. *Journal of Financial Economics*, 115(3), pp.471-485.
- Kaufman, G., 1995, Comment on systemic risk, In George Kaufman, editor, *Research in Financial Services: Banking, Financial Markets, and Systemic Risk*, volume 7, pages 47–52, Greenwich, CT: JAI Press, 1995
- Kaufman, G.G. and Scott, K.E., 2003. What is systemic risk, and do bank regulators retard or contribute to it? *The independent review*, 7(3), pp.371-391.
- Lehar, A., 2005. Measuring systemic risk: A risk management approach. *Journal of Banking & Finance*, 29(10), pp.2577-2603.
- Plantin, G., Sapra, H. and Shin, H.S., 2008. Marking to market: panacea or Pandora's box? *Journal of accounting research*, 46(2), pp.435-460