

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ GIỚI HẠN ĐẢM BẢO AN TOÀN TRONG QUẢN LÝ HOẠT ĐỘNG ĐẦU TƯ CỦA NGÂN HÀNG THƯƠNG MẠI

PHẠM THỊ GIANG THU *
 NGUYỄN THỊ THANH TÚ **
 NGUYỄN NGỌC LƯƠNG ***

Tóm tắt: Giới hạn hoạt động đầu tư của ngân hàng thương mại hiện nay đang được xem xét, đánh giá do quy định của pháp luật hiện hành chưa rõ ràng, việc áp dụng và tuân thủ pháp luật còn nhiều nội dung cần phân tích, đánh giá. Bài viết làm rõ các hạn chế trong pháp luật hiện hành liên quan đến giới hạn về vốn đầu tư, quy định điều kiện, các loại chứng khoán đầu tư và hoạt động uỷ thác đầu tư... Trên cơ sở những hạn chế được phân tích, bài viết đưa ra một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật về giới hạn đảm bảo an toàn trong quản lý hoạt động đầu tư của ngân hàng thương mại.

Từ khóa: Ngân hàng thương mại; hoạt động đầu tư; giới hạn

Nhận bài: 16/8/2019

Hoàn thành biên tập: 05/02/2020

Duyệt đăng: 20/02/2020

IMPROVING THE LAW ON LIMITS FOR ENSURING THE SECURITY IN INVESTMENT MANAGEMENT OF COMMERCIAL BANKS

Abstract: Investment limits of commercial banks are currently considered and assessed as the current law in this regard is still not clear and many issues have been raised during the course of implementing the law in question. The paper clarifies the limitations of the current law on limits of investment capital, investment conditions, categories of investment securities, investment trust, etc. Based on those analysed limitations, the paper offers some proposals for improving the law on limits for ensuring the security in investment management of commercial banks.

Keywords: Commercial bank; investment; limit

Received: Aug 16th, 2019; Editing completed: Feb 5th, 2020; Accepted for publication: Feb 20th, 2020

1. Hoạt động đầu tư của ngân hàng thương mại và yêu cầu phải đặt ra các biện pháp bảo đảm an toàn

1.1. Hoạt động đầu tư của ngân hàng thương mại

Đầu tư là thuật ngữ phổ biến được sử

dụng trong phạm trù kinh tế và pháp luật. Xác định nội hàm khái niệm đầu tư, đa số các nghiên cứu tiếp cận theo cách thức thực hiện hoạt động. Cụ thể: Khái niệm đầu tư theo cách hiểu phổ thông là việc “bỏ nhân lực, vật lực, tài lực vào công việc gì, trên cơ sở tính toán hiệu quả kinh tế, xã hội”.⁽¹⁾ Theo từ điển Black Law năm 2014, “đầu

* Giảng viên cao cấp, Trường Đại học Luật Hà Nội
 E-mail: giangthu@hlu.edu.vn

** Giảng viên, Trường Đại học Luật Hà Nội
 E-mail: thanhtunguyen@hlu.edu.vn

*** Chuyên viên chính, Trung ương Đoàn TNCS Hồ Chí Minh; Email: ngocluong782611@gmail.com

(1). Viện ngôn ngữ học, *Từ điển tiếng Việt*, Nxb. Đà Nẵng, 2003, tr. 301.

tu" (*Investment*) chỉ hoạt động bỏ chi phí, phí tổn để tạo lập nên tài sản, giá trị quyền sở hữu nhằm tạo ra lợi nhuận hoặc vốn đầu tư cơ bản".⁽²⁾

Về mặt pháp lí, khoản 5 Điều 3 Luật đầu tư năm 2014 quy định: "*Đầu tư kinh doanh là việc nhà đầu tư bỏ vốn đầu tư để thực hiện hoạt động kinh doanh thông qua việc thành lập tổ chức kinh tế; đầu tư góp vốn, mua cổ phần, phần vốn góp của tổ chức kinh tế; đầu tư theo hình thức hợp đồng hoặc thực hiện dự án đầu tư*". Sự khác biệt cơ bản của hoạt động đầu tư với hoạt động kinh doanh thương mại là hoạt động có tính chất tạo lập (bỏ vốn, tài sản) nhằm hình thành cơ sở vật chất, kĩ thuật cũng như các điều kiện khác để thực hiện hoạt động tìm kiếm lợi nhuận. Hoạt động đầu tư cũng được nhận diện với thời gian thực hiện thường dài hạn.⁽³⁾

Nhìn chung, nội hàm hoạt động "đầu tư" có phạm vi tương đối rộng, bao gồm toàn bộ các hoạt động bỏ vốn để hình thành tài sản của nhà đầu tư theo các hình thức và cách thức nhất định nhằm mục đích lợi nhuận hoặc mục đích kinh tế, xã hội khác. Đối với ngân hàng thương mại (NHTM), hoạt động đầu tư theo cách nhìn nhận này sẽ có phạm vi gần như bao trùm hoạt động của ngân hàng, bao gồm đầu tư phát triển (đầu tư vào trang thiết bị, nhà cửa, cơ sở hạ tầng), hoạt

động đầu tư tài chính (cấp tín dụng, đầu tư chứng khoán). Cách tiếp cận này phù hợp với thực tiễn khi xem xét báo cáo tài chính của NHTM, hoạt động đầu tư được liệt kê gồm các khoản từ hoạt động mua sắm, thanh lí, nhượng bán tài sản cố định, tiền đầu tư góp vốn vào các đơn vị khác.

Tuy nhiên, khi nghiên cứu hoạt động đầu tư của NHTM, hầu hết các công trình ở nước ngoài xem xét hoạt động đầu tư ở phạm vi hẹp hơn. Theo đó, hoạt động đầu tư được xem xét là các hoạt động nằm ngoài hoạt động ngân hàng cơ bản và hoạt động đầu tư phát triển. Hoạt động đầu tư của NHTM là hoạt động sử dụng vốn, tài sản nhằm tạo ra nguồn lợi vật chất bao gồm hoạt động góp vốn, mua cổ phần; hoạt động đầu tư chứng khoán và hoạt động khác như uỷ thác đầu tư, kinh doanh vàng, kinh doanh ngoại hối.

Từ quy định pháp luật và thực tiễn hoạt động ngân hàng tại Việt Nam hiện nay, bài viết xác định giới hạn nghiên cứu ở phạm vi nhất định, theo đó, hoạt động đầu tư của NHTM được tập trung vào các nhóm hoạt động chính: hoạt động góp vốn, mua cổ phần; hoạt động đầu tư chứng khoán và hoạt động uỷ thác đầu tư.

1.2. Yêu cầu thiết lập các biện pháp bảo đảm đối với ngân hàng khi thực hiện hoạt động đầu tư

Một trong những đặc điểm quan trọng và điển hình khi NHTM thực hiện hoạt động đầu tư là tính chất rủi ro. Đặc điểm này cũng là nguyên nhân thúc đẩy xu hướng cần tách bạch hoạt động ngân hàng với các hoạt động khác mang tính chất đầu tư của NHTM - xu hướng từ sau khủng hoảng kinh

(2). Black's law, tái bản bổ sung lần thứ 10, Bryan A. Garner, 2004, tr. 965.

(3). Vũ Hoàng Nam, *Hoạt động đầu tư kinh doanh trái phiếu của ngân hàng thương mại Việt Nam*, Luận án tiến sĩ kinh tế, Trường đại học kinh tế quốc dân, 2015, tr. 15.

tế những năm 1929 - 1933, đồng thời dẫn đến việc Quốc hội Hoa Kỳ thông qua Đạo luật Glass - Steagall.⁽⁴⁾

Rủi ro của hoạt động đầu tư do NHTM thực hiện, đặc biệt đầu tư chứng khoán được đề cập trong nhiều nghiên cứu, trong đó chủ yếu nhấn mạnh vấn đề xung đột lợi ích (conflict of interest), sự an toàn và lành mạnh của ngân hàng cũng như hệ thống (bank safety and soundness). Lia K. Thomas⁽⁵⁾ cho rằng: các NHTM và công ti chứng khoán là nguyên nhân cuộc khủng hoảng kinh tế do xung đột lợi ích. Xung đột lợi ích được hiểu là "một sự xung đột lợi ích tồn tại khi một người phục vụ hai hoặc nhiều bên và có thể dành lợi ích cao hơn cho một bên ở cùng mức chi phí".⁽⁶⁾ Khi các NHTM với mong muốn mở rộng sang các hoạt động đầu tư, trong đó chủ yếu đầu tư vào hoạt động chứng khoán, sự xung đột lợi ích sẽ nảy sinh bởi vị thế của chính ngân hàng với tư cách trung gian tài chính, tức nhà tư vấn cho người gửi tiền hoặc trong nhiều trường hợp giữ vị trí như nhà quản lý quỹ ủy thác.

Tại Việt Nam, xét từ lịch sử hình thành, phát triển và quy mô thị trường tài chính cũng như năng lực các NHTM hiện nay, hoạt động đầu tư của ngân hàng có tính rủi ro lớn, thể hiện ở hai điểm như sau: *Một là* quy mô

thị trường tài chính tại Việt Nam hiện nay còn nhỏ, tiềm lực vốn và khả năng tài chính của các chủ thể trên thị trường còn hạn chế, việc đáp ứng tiêu chuẩn an toàn như Basel II của các ngân hàng ở mức thấp.⁽⁷⁾ Từ sau khủng hoảng kinh tế năm 2008, những mặt hạn chế trong cả hệ thống TCTD bộc lộ với các số liệu đáng lo ngại về sở hữu chéo, nợ xấu. *Hai là* xem xét đặc điểm từ chính chủ thể thực hiện hoạt động là các NHTM và hoạt động đầu tư cho thấy các NHTM so sánh tương quan trên thị trường là chủ thể có khả năng tài chính lớn nhưng lĩnh vực hoạt động rất nhạy cảm, độ rủi ro cao. Các biến động thị trường, yếu tố chính trị, chính sách pháp luật đều có thể tác động, ảnh hưởng đến hoạt động ngân hàng. Việc sử dụng vốn, cơ cấu vốn và đảm bảo tỉ lệ an toàn có vai trò quan trọng. Trong khi đó, hoạt động đầu tư với đặc trưng thường có tính dài hạn, chứa đựng rủi ro sẽ làm tăng các nguy cơ đối với đảm bảo an toàn vốn trong hoạt động của ngân hàng.

Việc sử dụng vốn của ngân hàng vào hoạt động có rủi ro rõ ràng sẽ đe dọa đến sự ổn định trong cơ cấu nguồn vốn, tăng mức

(7). Basel là Hiệp ước đưa ra các nguyên tắc chung và các luật ngân hàng của Ủy ban Basel về giám sát hoạt động ngân hàng. Mặc dù nhiều nước trên thế giới đã áp dụng Hiệp ước Basel III nhưng tại Việt Nam, nền tảng của Hiệp ước Basel II đang là cơ sở để quản lý, giám sát các hoạt động và rủi ro của ngân hàng thương mại. Từ năm 2014, theo Công văn số 1601/NHNN-TTGSNH ngày 17/3/2014, Ngân hàng nhà nước lựa chọn 10 ngân hàng triển khai thí điểm Basel II gồm Vietcombank, Vietinbank, BIDV, VPBank, Techcombank, VIB, Maritime Bank, MB, Sacombank, ACB. <https://www.bis.org/bcbs/>, truy cập 15/7/2019.

(4). Theo Macey, J.R., M.W. Marr, and S.D. Young, *The Glass - Steagall Act and the Riskiness of Financial Intermediaries*, *Research in Law and Economics* 14, 1991, tr. 19 - 30.

(5). Lia K. Thomas, *The Business of Investment Banking*, *John Wiley & Son, Inc.*, 2005, tr. 25.

(6). Joao A.C Santos, *Commercial Banks in the Securities Business: A Review* (Bank for International Settlements, Basle, Switzerland), 1998, tr. 9 - 12.

độ tác động của các yếu tố khách quan từ nền kinh tế đến hoạt động của ngân hàng. Cũng chính từ lý do này mà các quốc gia, dù vận hành theo mô hình ngân hàng nào (đa năng hay chuyên doanh) thì các quy định đảm bảo an toàn luôn được đề cao.

Xuất phát từ các rủi ro có nguy cơ phát sinh khi NHTM thực hiện hoạt động đầu tư, pháp luật tất cả các quốc gia dù theo mô hình hoạt động ngân hàng nào đều quy định giới hạn nhằm bảo đảm an toàn cho hoạt động ngân hàng và an toàn hệ thống. Các giới hạn này hướng đến việc ngăn ngừa và hạn chế thấp nhất các rủi ro cho hoạt động ngân hàng và cả hệ thống. Các giới hạn đảm bảo an toàn thường được quy định bao gồm:

- 1) Giới hạn về nguồn vốn đầu tư, nhằm kiểm soát, đảm bảo an toàn vốn của ngân hàng;
- 2) Giới hạn lĩnh vực thực hiện đầu tư, trường hợp không được thực hiện đầu tư;
- 3) Giới hạn khác.

2. Đánh giá quy định pháp luật hiện hành về giới hạn đối với hoạt động đầu tư của ngân hàng thương mại trong hạn chế rủi ro và đảm bảo an toàn hệ thống

Thứ nhất, pháp luật đã đặt ra giới hạn tương đối toàn diện về vốn đầu tư của NHTM khi thực hiện hoạt động góp vốn, mua cổ phần, tuy nhiên, giới hạn này chưa phát huy được hiệu quả cao trong việc hạn chế sự ảnh hưởng của ngân hàng đối với giao dịch liên quan đến các công ti có liên hệ về vốn với ngân hàng (công ti con, công ti liên kết).

Góp vốn mua cổ phần là hoạt động được các ngân hàng khá chú trọng bởi đây là kênh không chỉ giúp NHTM đa dạng hoá ngành

ngành, mở rộng quy mô doanh nghiệp mà còn giúp NHTM thực hiện một số hoạt động nghiệp vụ, làm tăng chuyên môn hoá cho hoạt động ngân hàng, nâng cao chất lượng dịch vụ. Thực tiễn cho thấy, hiện nay hầu hết các NHTM, đặc biệt trong nhóm có mức vốn lớn đều thành lập các công ti con, công ti liên kết trong nhiều lĩnh vực khác nhau, nhiều nhất phải kể đến chứng khoán, quản lý quỹ, cho thuê tài chính, ngoài ra còn mở rộng sang hoạt động bảo hiểm, chuyên tiền. Cá biệt, một số ngân hàng lớn như Vietcombank có tới 11 công ti con, công ti liên doanh, liên kết;⁽⁸⁾ Viettinbank có tới 07 công ti con, 02 công ti liên doanh, liên kết;⁽⁹⁾ BIDV có 04 công ti con, 07 công ti liên doanh, liên kết.⁽¹⁰⁾

Việc mở rộng thông qua góp vốn, mua cổ phần của các NHTM, ngoài các ưu điểm thì đồng thời cũng đặt ra những vấn đề lớn trong quản lý, đặc biệt liên quan đến đảm bảo an toàn dòng vốn và các giao dịch giữa ngân hàng với các công ti trực thuộc.

Hiện nay, theo pháp luật Việt Nam, giới hạn về vốn đầu tư được đặt ra đối với hoạt động góp vốn, mua cổ phần của NHTM bao gồm 3 nội dung:

- Giới hạn về nguồn vốn đầu tư: NHTM chỉ được dùng vốn điều lệ và quỹ dự trữ là nguồn vốn có tính ổn định cao để thực hiện các hoạt động góp vốn, mua cổ phần.⁽¹¹⁾

(8). <https://portal.vietcombank.com.vn/content/Investors>, truy cập 18/7/2019.

(9). <http://investor.vietinbank.vn>, truy cập 18/7/2019.

(10). <https://www.bidv.com.vn/vn/ve-bidv>, truy cập 18/7/2019.

(11). Khoản 1 Điều 103 Luật các TCTD năm 2010, sửa đổi, bổ sung năm 2017.

- Giới hạn về mức vốn đầu tư: NHTM, các công ty con, công ty liên kết không được sở hữu quá 11% vốn điều lệ của doanh nghiệp nhận vốn góp và phải đảm bảo dưới 5% vốn cổ phần có quyền biểu quyết của TCTD khác.⁽¹²⁾

- Giới hạn về tổng mức đầu tư: Tại Việt Nam, quy định về tổng mức góp vốn, mua cổ phần của NHTM trong các doanh nghiệp so với vốn điều lệ quỹ dự trữ của NHTM khá rộng (dao động từ 30 - 40% và gần đây duy trì mức 40% của chính tổ chức tài chính đó trong tất cả các doanh nghiệp)⁽¹³⁾

Đánh giá tổng quát, các giới hạn được quy định tương đối trong mục tiêu quản nguồn lí vốn và sử dụng vốn. Quy định giới hạn tỉ lệ đặt ra đối với hoạt động góp vốn mua cổ phần của NHTM trong các doanh nghiệp ở mức 11% đối với doanh nghiệp thông thường và 5% đối với TCTD khác tương đối phù hợp với thông lệ quốc tế và góp phần hạn chế sở hữu chéo hoặc thao túng ngành nghề, lĩnh vực khác.⁽¹⁴⁾

(12). Khoản 3 Điều 20 Thông tư số 36/2014/TT-NHNN ngày 20/11/2014 của Ngân hàng nhà nước quy định các giới hạn, tỉ lệ bảo đảm an toàn trong hoạt động của các tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài.

(13). Luật tổ chức kinh doanh tài chính (Financial Institution Business Act) B.E 2551, Phần 33, 34.

(14). Luật ngân hàng Nhật Bản quy định: Ngân hàng hoặc công ty con không được nắm giữ quá 5% số cổ phần biểu quyết của một công ty (Quy tắc 5%) (Luật ngân hàng số 59 năm 1981 Nhật Bản, sửa đổi tại Luật số 65 năm 2006 và Luật số 109 năm 2006, khoản 3 Điều 16 Luật ngân hàng Nhật Bản; mức 5% trên nguồn vốn cũng được quy định trong Luật ngân hàng Thái Lan, áp dụng chung cho các tổ chức tài chính, bao gồm NHTM (Luật tổ chức kinh doanh tài chính (Financial Institution Business Act) Thái Lan (B.E 2551), Phần 33, 34.

Tuy nhiên, các quy định đảm bảo an toàn về vốn đầu tư vẫn tồn tại một số hạn chế. Mặc dù theo báo cáo tài chính tại các NHTM hiện nay, tỉ lệ 11% được đảm bảo tuân thủ, tuy nhiên do các NHTM thường tham gia góp vốn đầu tư vào nhiều TCTD hoặc nhiều công ty nên tổng giá trị góp vốn đầu tư dài hạn khá cao. Ví dụ: Ngân hàng Techcombank có số công ty góp vốn đầu tư dài hạn là 15, con số này lần lượt là 13 và 11 của VPBank và Vietcombank.⁽¹⁵⁾ Với thực tế là số lượng các công ty, các TCTD mà NHTM tham gia góp vốn là khá nhiều, thông tin lại không được công bố một cách đầy đủ nên vấn đề kiểm soát hoạt động có liên quan là một cản trở lớn cho cơ quan quản lí cũng như các cổ đông.

Tiếp đó, tỉ lệ giới hạn 5% hoặc 11% nhằm hạn chế sự can thiệp và kiểm soát của ngân hàng vào doanh nghiệp nhận góp vốn, tuy nhiên, thông qua các khoản đầu tư trái phiếu và các khoản uỷ thác đầu tư một cách trực tiếp hoặc gián tiếp qua các công ty liên kết hoặc cá nhân, ngân hàng vẫn có thể kiểm soát được các doanh nghiệp, các dự án và kể cả các ngân hàng. Ví dụ như Ngân hàng Hàng hải (Maritime Bank) mặc dù chỉ nắm giữ 10,2% vốn tại Ngân hàng Mê Kông (MDB) nhưng thông qua quỹ Tín Phát - nắm giữ đến 18,5% vốn cổ phần tại MDB vẫn có thể chi phối được MDB. Một ví dụ điển hình khác là quan hệ góp vốn giữa NHTM cổ

(15). Báo cáo tài chính các ngân hàng: <https://www.vietcombank.com.vn/Investors/FinancialReports.aspx>; <https://www.vpbank.com.vn>; <https://www.techcombank.com.vn/nha-dau-tu/thong-tin-tai-chinh>, truy cập 10/7/2019.

phần Á Châu (ACB) với các ngân hàng: NHTM cổ phần Đại Á, NHTM cổ phần Kiên Long và NHTM cổ phần Việt Nam - Thương Tín (VietBank) thời điểm năm 2012, thông qua các công ti con và thành viên giữ vai trò quan trọng trong ACB, ACB đã gián tiếp nắm giữ số cổ phiếu lớn trong các ngân hàng, sau đó thông qua các công ti liên quan, tiến hành thực hiện đầu tư, góp vốn, thực hiện giao dịch tiền gửi, tín dụng với các ngân hàng này. Mỗi quan hệ về sở hữu vốn phức tạp kể trên tiềm ẩn nguy cơ thực hiện các giao dịch không công bằng hoặc rủi ro trong quan hệ luân chuyển vốn giữa ngân hàng và các công ti có mối quan hệ sở hữu.

Thứ hai, quy định các trường hợp không được thực hiện hoạt động đầu tư đã hạn chế được tình trạng sở hữu chéo đơn giản (sở hữu chéo trực tiếp) song chưa giải quyết triệt để đối với các quan hệ sở hữu chéo phức tạp (sở hữu chéo gián tiếp).

Tại Việt Nam, pháp luật đã quy định khá chi tiết các trường hợp không được góp vốn, mua cổ phần. Hạn chế này được xem xét không chỉ ở bản thân các TCTD mà trong các công ti con, công ti liên kết của chính TCTD đó.

Về phía TCTD, "*TCTD không được góp vốn, mua cổ phần của các doanh nghiệp, TCTD khác là cổ đông, thành viên góp vốn của chính TCTD đó*".⁽¹⁶⁾ NHTM chỉ được

mua, nắm giữ cổ phiếu tối đa không quá hai (02) TCTD khác, trừ trường hợp TCTD khác là công ti con của chính NHTM.

Đối với các công ti con, công ti liên kết, công ti kiểm soát của NHTM, pháp luật đặt ra giới hạn như sau: 1) Công ti con, công ti liên kết của cùng một NHTM không được góp vốn, mua cổ phần của nhau; 2) NHTM không được góp vốn, mua cổ phần của công ti con, công ti liên kết của công ti kiểm soát ngân hàng; 3) Công ti con, công ti liên kết của một NHTM không được góp vốn, mua cổ phần của chính NHTM đó; 4) NHTM đang là công ti con, công ti liên kết của công ti kiểm soát không được góp vốn, mua cổ phần của công ti kiểm soát đó.⁽¹⁷⁾

Có thể nói, quy định trường hợp không được góp vốn, mua cổ phần được đánh giá là có ý nghĩa hết sức quan trọng, chi tiết hơn các quy định tại Luật doanh nghiệp⁽¹⁸⁾ giúp loại bỏ được hình thức sở hữu chông chéo, đặc biệt sở hữu chông chéo gián đơn, tức chủ thể của sở hữu chéo chỉ gồm hai công ti. *Ví dụ*: Công ti A nắm giữ cổ phần của công ti B mà công ti B này cũng đang nắm giữ cổ phần tại công ti A. Tuy nhiên, những quy định này chỉ quản lý được ở bề nổi, thực tế nhiều doanh nghiệp "lách luật" bằng cách đầu tư vòng vo nhiều cấp sau đó quay trở lại

(16). Khoản 5 Điều 129 Luật các TCTD năm 2010; Nghị định số 93/2017/NĐ-CP ngày 07/8/2017 của Chính phủ về chế độ tài chính đối với tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài và giám sát tài chính, đánh giá hiệu quả đầu tư vốn nhà nước tại tổ chức tín dụng do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ và tổ chức tín dụng có vốn nhà nước.

(17). Điều 135 Luật các TCTD năm 2010; Điều 19 Thông tư số 36/2014/TT-NHNN ngày 20/11/2014 quy định các giới hạn, tỉ lệ bảo đảm an toàn trong hoạt động của các tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài.

(18). Điều 189 Luật doanh nghiệp năm 2014; Điều 16 Nghị định số 96/2015/NĐ-CP hướng dẫn Luật doanh nghiệp.

NHTM, kết quả là không thể xoá bỏ được các dạng thức sở hữu chồng chéo gián tiếp, tức hình thức sở hữu phức tạp hơn như sở hữu vòng tròn, sở hữu mạng lưới.

Thứ ba, pháp luật đã đặt ra quy định giới hạn trong hoạt động đầu tư chứng khoán trực tiếp của ngân hàng như loại chứng khoán đầu tư, tỉ lệ đầu tư song quy định nhìn chung chưa đầy đủ.

Nội dung “chứng khoán” ở đây chủ yếu là các khoản chứng khoán nợ gồm trái phiếu, chứng chỉ tiền gửi và một số loại giấy tờ có giá khác. Các giới hạn được đặt ra bao gồm:

- Giới hạn loại chứng khoán được phép đầu tư. Luật các TCTD năm 2010 (sửa đổi, bổ sung năm 2017) hiện nay không quy định cụ thể các loại chứng khoán NHTM thực hiện mua bán. Ngoài quy định tại Điều 103 về góp vốn, mua cổ phần, Điều 104 Luật các TCTD quy định về việc tham gia thị trường tiền tệ, theo đó, NHTM chỉ được tham gia mua, bán công cụ chuyển nhượng, trái phiếu Chính phủ, tín phiếu kho bạc, tín phiếu ngân hàng nhà nước và các giấy tờ có giá khác trên thị trường tiền tệ. Như vậy, cụ thể loại chứng khoán mà mức độ tham gia mua bán các loại chứng khoán của NHTM chưa được đề cập rõ ràng, chi tiết.

- Giới hạn trong tỉ lệ đầu tư một số loại chứng khoán. NHTM chỉ được phép mua, đầu tư trái phiếu Chính phủ, trái phiếu được Chính phủ bảo lãnh so với tổng nợ phải trả bình quân của tháng liền kề trước đó ở mức tỉ lệ 30%. NHTM mới thành lập có thời gian hoạt động dưới hai (02) năm kể từ ngày khai trương hoạt động và tổng nợ phải trả nhỏ

hơn vốn điều lệ, vốn được cấp thì được mua, đầu tư trái phiếu Chính phủ, trái phiếu được Chính phủ bảo lãnh theo tỉ lệ tối đa 30% so với vốn điều lệ, vốn được cấp.⁽¹⁹⁾

Nhìn chung pháp luật đã đặt ra một số giới hạn trong hoạt động đầu tư chứng khoán trực tiếp của các NHTM nhằm đảm bảo an toàn hơn cho nguồn vốn sử dụng vào hoạt động đầu tư này, tuy nhiên, xét các quy định hiện hành, quy định về mức giới hạn trong hoạt động đầu tư chứng khoán chưa đầy đủ. Luật TCTD không đề cập trực tiếp điều kiện và giới hạn đầu tư, nội dung này được hướng dẫn bởi NHNN. Cho đến nay, NHNN mới ban hành văn bản quy định về giao dịch mua bán có kì hạn đối với trái phiếu chính phủ, trái phiếu được Chính phủ bảo lãnh, cùng với đó là hướng dẫn đối với hoạt động mua bán trái phiếu doanh nghiệp.⁽²⁰⁾ Đối với chứng chỉ quỹ hay “giấy tờ có giá khác” hiện chưa có quy định về điều kiện hay giới hạn trong hoạt động đầu tư, chủ thể phát hành. Thực tiễn cho thấy, doanh thu từ hoạt động đầu tư chứng khoán trong hoạt động của ngân hàng ngày càng lớn và nếu không quy

(19). Điều 1 Thông tư số 19/2017/TT-NHNN ngày 28/12/2017 bổ sung một số điều của Thông tư 26/2014/TT-NHNN ngày 28/12/2017 quy định các giới hạn, tỉ lệ bảo đảm an toàn trong hoạt động của TCTD, chi nhánh ngân hàng nước ngoài.

(20). Quy định tại Thông tư số 21/2012/TT-NHNN ngày 18/6/2012 quy định về hoạt động cho vay, đi vay; mua bán có kì hạn giấy tờ có giá giữa các TCTD, chi nhánh ngân hàng nước ngoài, sửa đổi, bổ sung Thông tư số 18/2016/TT-NHNN; Thông tư số 22/2016/TT-NHNN ngày 30/6/2016, sửa đổi, bổ sung tại Thông tư số 15/2018/TT-NHNN ngày 02/8/2018 quy định việc mua bán trái phiếu doanh nghiệp.

định đầy đủ về điều kiện và tỉ lệ bảo đảm an toàn trong hoạt động đầu tư cụ thể đối với các chứng khoán ngân hàng trực tiếp thực hiện mua, bán sẽ tiềm ẩn rủi ro lớn trong quản lí vốn của ngân hàng.

Thứ tư, các quy định nhằm bảo đảm an toàn trong hoạt động uỷ thác đầu tư bước đầu được thiết lập song chưa đầy đủ và rõ ràng.

Theo quy định, NHTM được quyền nhận uỷ thác từ khách hàng đồng thời cũng được uỷ thác cho chủ thể khác. Trong đó, uỷ thác được hiểu là việc một bên (bên uỷ thác) giao vốn bằng tiền cho một bên khác (bên nhận uỷ thác) để thực hiện một số hoạt động đầu tư đối với đối tượng uỷ thác, bên uỷ thác chịu mọi rủi ro, bên nhận uỷ thác được hưởng phí uỷ thác.⁽²¹⁾

Hoạt động uỷ thác đầu tư do NHTM thực hiện được quy định tại các văn bản do NHNN ban hành. Văn bản đầu tiên trực tiếp quy định về hoạt động uỷ thác đầu tư là Quyết định số 742/2002/QĐ-NHNN ngày 17/7/2002 của Ngân hàng nhà nước về uỷ thác và nhận uỷ thác cho vay vốn của TCTD, tiếp đó là Thông tư số 04/2012/TT-NHNN ngày 08/3/2002 của Ngân hàng nhà nước Quy định về nghiệp vụ nhận uỷ thác và uỷ thác của tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài. Trong thời gian từ 2010 đến 2014, với sự điều chỉnh của Thông tư số 04/2012/TT-NHNN, hoạt động uỷ thác đầu tư đã có nhiều biến tướng, các TCTD thông

qua uỷ thác thực hiện đầu tư chéo giữa hệ thống công ti có mối liên hệ... Vụ án Huỳnh Thị Huyền Như với giao dịch liên quan đến hoạt động uỷ thác là minh chứng thực tế cho sai phạm liên quan đến thực hiện uỷ thác đầu tư của ngân hàng. Năm 2014, NHNN đã ban hành Thông tư số 30/2014/TT-NHNN ngày 06/11/2014 về uỷ thác và nhận uỷ thác của TCTD, chi nhánh ngân hàng nước ngoài, được sửa đổi, bổ sung tại Thông tư số 14/2016/TT-NHNN. Từ nội dung của các văn bản này, có thể chỉ ra một số điểm còn chưa rõ ràng như sau:- Giới hạn về đối tượng: NHTM không được uỷ thác cho đối tượng nằm trong quy định không được cấp tín dụng và hạn chế cấp tín dụng, đối tượng không được góp vốn, mua cổ phần quy định tại các điều 126, 127, khoản 5 Điều 129 Luật các TCTD năm 2010.

- Giới hạn hoạt động: NHTM không được uỷ thác, nhận uỷ thác vào dự án sản xuất, kinh doanh và uỷ thác, nhận uỷ thác mua trái phiếu của TCTD khác, chi nhánh ngân hàng nước ngoài khác.⁽²²⁾

Ngoài ra, một số quy định nhằm bảo đảm an toàn khác cũng được thiết lập như không được uỷ thác lại cho bên thứ ba; việc giao vốn uỷ thác phải phù hợp với tiến độ thực hiện nội dung uỷ thác; bên uỷ thác là TCTD, chi nhánh ngân hàng nước ngoài phải thực hiện phân loại nợ, trích lập dự phòng và sử dụng dự phòng để xử lí rủi ro...

(21). Khoản 1 Điều 3 Thông tư số 30/2014/TT-NHNN ngày 06/11/2014 của Ngân hàng nhà nước quy định về uỷ thác và nhận uỷ thác của TCTD, chi nhánh ngân hàng nước ngoài.

(22). Điều 9 Thông tư số 30/2014/TT-NHNN ngày 06/11/2014 của Ngân hàng nhà nước về uỷ thác và nhận uỷ thác của TCTD, chi nhánh ngân hàng nước ngoài.

Mặc dù pháp luật đã đặt ra quy định giới hạn trong hoạt động uỷ thác đầu tư, tuy nhiên, các quy định hiện nay chưa tạo được cơ sở pháp lý đầy đủ cho hoạt động quản lý các giao dịch liên quan. Các ngân hàng có thể thông qua hoạt động uỷ thác đầu tư để đầu tư qua lại nắm quyền kiểm soát doanh nghiệp. Ví dụ: theo Luật các TCTD hiện hành, một ngân hàng và các công ty con, công ty liên kết của ngân hàng đó không được góp vốn vượt quá 11% vốn điều lệ của doanh nghiệp nhận vốn góp, song một số ngân hàng đã cùng các công ty liên kết tham gia góp vốn thành lập công ty cổ phần đầu tư tài chính, sau đó chuyển vốn qua hình thức uỷ thác đầu tư. Công ty cổ phần đầu tư tài chính nhận vốn uỷ thác đi đầu tư vào các doanh nghiệp, dần trở thành công ty chuyên nắm giữ sở hữu doanh nghiệp. Từ các giao dịch này, các quan hệ sở hữu chồng chéo, bắc cầu có thể được hình thành liên quan đến ngân hàng.

Về vấn đề này, để quản lý hoạt động uỷ thác, một số quốc gia đã có quy định giới hạn và bảo đảm bảo an toàn khác. Ví dụ tại Hàn Quốc,⁽²³⁾ các ngân hàng được thực hiện hoạt động uỷ thác, song pháp luật quy định điều kiện bắt buộc đối với các chủ thể này là phải tách bạch quỹ, chứng khoán hoặc tài sản với hoạt động kinh doanh có liên quan và duy trì sự độc lập trong sổ sách và tài liệu báo cáo.

(23). The Bank of Korea Central Bank of South Korea, Tổ chức tài chính tại Hàn Quốc: Nam Hàn (Financial Institutions In Korea: South Korea), Nxb. Fil-Job-le Media, 2016, tr. 46.

3. Kiến nghị hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả quản lý hoạt động đầu tư của ngân hàng thương mại thông qua các biện pháp bảo đảm an toàn

Thứ nhất, cần đặt ra yêu cầu các NHTM nói riêng và TCTD nói chung phải duy trì sự độc lập trong mô hình tổ chức, hoạt động giữa NHTM và các công ty trực thuộc nhằm kiểm soát chặt chẽ hơn các giao dịch có khả năng bị tác động bởi quan hệ sở hữu.

Tại Việt Nam, mặc dù pháp luật đã thiết lập một số giới hạn trong giao dịch giữa NHTM và các công ty liên quan, song những quy định này mới chỉ hướng đến việc quản lý quan hệ sở hữu, các giao dịch liên quan đến đầu tư nguồn vốn, chưa có giới hạn trong các giao dịch liên quan hoạt động đầu tư.

Về vấn đề này, tham khảo pháp luật một số quốc gia cho thấy xu hướng chung là thiết lập giới hạn cụ thể trong thực hiện các giao dịch được xem xét có khả năng không đảm bảo tính công bằng do mối liên hệ về sở hữu giữa ngân hàng và công ty con, công ty liên kết. Việc xây dựng một nhóm quy định giới hạn cần được cân nhắc xem xét và đưa vào nội dung các biện pháp bảo đảm an toàn. Nhóm các giao dịch hạn chế này có thể được quy định tại các văn bản dưới luật do cơ quan quản lý chuyên ngành ban hành. Về nội dung, nhóm quy định này có thể được xem xét như quy định được gọi là “firewall conditions” (tạm dịch: điều kiện bức tường lửa) tại Nhật Bản. “Firewall conditions” đặt ra một số quy định như: trụ sở của công ty trực thuộc không được đặt cùng địa điểm với trụ sở của ngân hàng; các công ty chứng

khoản trực thuộc của ngân hàng không được tiết lộ hoặc tiếp nhận thông tin không được phép công bố (non-public information) của khách hàng từ ngân hàng mà không được sự đồng ý của khách hàng;⁽²⁴⁾ công ti chứng khoán trực thuộc của ngân hàng không được thực hiện bất kì giao dịch chứng khoán được quy định trong Luật chứng khoán và giao dịch cho khách hàng, nếu công ti chứng khoán trực thuộc nhận biết được ngân hàng mẹ đã cấp tín dụng hoặc cung cấp các lợi ích khác cho khách hàng như mua bán tài sản;⁽²⁵⁾ công ti chứng khoán trực thuộc không được bảo lãnh các chứng khoán phát hành bởi ngân hàng.

Liên hệ các quy định tại “firewall conditions” có thể thấy nhiều vấn đề đã được thể hiện trong pháp luật Việt Nam, cụ thể quy định bảo mật thông tin tại các văn bản do NHNN ban hành⁽²⁶⁾ giới hạn bảo lãnh

phát hành của CTCK với tổ chức có liên hệ sở hữu tại văn bản do Bộ tài chính ban hành⁽²⁷⁾... Tuy nhiên, có thể nhận thấy vấn đề còn tồn tại ở đây khi liên hệ với cơ chế phân quyền trong giám sát và quản lí hệ thống tài chính tại Việt Nam (các cơ quan quản lí và giám sát được thành lập và vận hành nhằm giám sát một loại định chế tài chính và khu vực thị trường nhất định trên tổng thể thị trường tài chính, NHNN là cơ quan thanh tra, giám sát trong lĩnh vực ngân hàng, Bộ tài chính trong lĩnh vực bảo hiểm, Ủy ban chứng khoán nhà nước trong lĩnh vực chứng khoán). Rõ ràng, sự phân tán của quy định, kèm theo phân quyền quản lí và giám sát sẽ gây khó khăn trong quản lí toàn bộ hoạt động hệ thống có mối quan hệ về sở hữu. Bên cạnh đó, một số nội dung, đặc biệt các giao dịch liên quan đến sử dụng lợi thế thông tin khách hàng trong thiết lập giao dịch chưa được quy định trong pháp luật song vẫn đang diễn ra tại Việt Nam.

Thứ hai, cần quy định rõ loại chứng khoán được phép thực hiện hoạt động mua bán của ngân hàng và TCTD nói chung.

Trong Luật các TCTD có đề xuất cần bổ sung điều khoản riêng quy định về phạm vi thực hiện các giao dịch liên quan đến chứng khoán và giấy tờ có giá khác của TCTD, đặc

(24). Securities and Exchange Law art. 50-2(iii), SEL Soundless Ordinance Art. 2-2(viii). Financial Instrument and Exchange Act of Japan no.25.

(25). SEL Soundness Ordinance Art.2-2(iii). Financial Instrument and Exchange Act of Japan no.25.

(26). Quy định về đảm bảo bí mật thông tin khách hàng hiện nay được quy định trong nhiều văn bản. Ngoài các nguyên tắc chung trong Luật các TCTD (khoản 3 Điều 10, khoản 2 Điều 14) và Bộ luật dân sự (các điều 38, 387, 517, 565...); Luật công nghệ thông tin năm 2006 (các điều 22, 72, 77); Luật bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng năm 2010 (Điều 6, Điều 11); Luật an toàn thông tin mạng năm 2005 (các điều 16, 17, 20); ngoài ra, Luật xử lí vi phạm hành chính năm 2012 và Bộ luật hình sự năm 2015 cũng có quy định nội dung liên quan đến hoạt động bảo mật thông tin và nhiều văn bản dưới luật do NHNN ban hành. Gần đây, Chính phủ ban hành Nghị định số 117/2018/NĐ-CP ngày 11/9/2018 về việc cung cấp thông tin khách hàng của TCTD, chi nhánh ngân hàng nước ngoài

(thay thế Nghị định số 70/2000/NĐ-CP về việc giữ bí mật, lưu trữ và cung cấp thông tin liên quan đến tiền gửi và tài sản của khách hàng.

(27). Quy định tại Điều 55 Thông tư số 210/2012/TT-BTC ngày 15/01/2013 hướng dẫn thành lập và hoạt động công ti chứng khoán do Bộ trưởng Bộ tài chính ban hành, sửa đổi bổ sung tại Thông tư số 07/2016/TT-BTC.

biệt xác định rõ các loại chứng khoán mà TCTD được phép thực hiện giao dịch. Sự minh bạch, rõ ràng của pháp luật là cơ sở để các NHTM thực hiện hoạt động đầu tư, đồng thời cũng là cơ sở để cơ quan quản lý thực hiện chức năng giám sát.

So sánh với pháp luật Nhật Bản, tại quốc gia này, hoạt động chứng khoán của ngân hàng được quy định rất chi tiết và chặt chẽ. Luật chứng khoán và các công cụ tài chính (Financial Instrument and Exchange Act - FIEA) quy định ngân hàng được phép thực hiện các giao dịch liên quan đến một số loại chứng khoán. Các loại chứng khoán được quy định chi tiết tại Điều 33 FIEA, trong đó chủ yếu các loại chứng khoán có độ an toàn cao, được đảm bảo, có thể kể đến: trái phiếu chính phủ national governed bonds), trái phiếu đô thị (municipal bonds); trái phiếu đặc biệt được quy định Luật về chứng khoán hoá tài sản (Luật số 105 năm 1988); trái phiếu khác (deponenture) do pháp nhân phát hành được Chính phủ đảm bảo mua lại hoặc trả lợi tức...

Thứ ba, cần quy định chi tiết hoạt động uỷ thác đầu tư của NHTM

Hoạt động uỷ thác góp vốn, mua cổ phần trước đây đã có thời gian bị biến tướng và trở thành một trong các hình thức ngân hàng sử dụng để tránh quy định giới hạn trong hoạt động góp vốn mua cổ phần. Mặc dù Luật các TCTD năm 2010 đã xác định uỷ thác góp vốn, mua cổ phần là một hình thức của hoạt động góp vốn, mua cổ phần nhưng quy định về tài chính, kiểm soát hoạt động này vẫn chưa được rõ ràng.

Thông tư số 30/2014/TT-NHNN ngày 06/11/2014 của Ngân hàng nhà nước về uỷ thác và nhận uỷ thác của TCTD, chi nhánh ngân hàng nước ngoài (sửa đổi, bổ sung tại Thông tư số 14/2016/NĐ-CP) đã đặt ra các quy định nhằm quản lý chặt chẽ hơn hoạt động uỷ thác của ngân hàng song vẫn chưa thực sự đầy đủ để quản lý và hạn chế các biến tướng trong hoạt động uỷ thác đầu tư do ngân hàng thực hiện.

Đối với nội dung này, cần đưa vào Luật các TCTD nội dung quy định về hoạt động uỷ thác của ngân hàng, trong đó xác định cụ thể điều kiện, trình tự thực hiện việc thực hiện chức năng uỷ thác, phạm vi thực hiện và các quy định giới hạn đảm bảo an toàn liên quan khi TCTD thực hiện hoạt động uỷ thác đầu tư.

Việc xây dựng và đưa nội dung uỷ thác đầu tư vào luật là phù hợp với thông lệ quốc tế. Do tính chất nguồn vốn của ngân hàng và bản chất sử dụng vốn thông qua uỷ thác, quan hệ uỷ thác đầu tư do ngân hàng thực hiện rất được đề cao và chịu sự quản lý chặt chẽ bởi pháp luật. *Ví dụ:* tại Nhật Bản, Canada, hoạt động uỷ thác đầu tư được quy định chi tiết, rõ ràng trong pháp luật ngân hàng. Đặc biệt tại Nhật Bản, hoạt động uỷ thác nói chung và uỷ thác do các tổ chức tài chính thực hiện được quản lý chặt chẽ bởi nhiều đạo luật như Luật uỷ thác (Trust Act) năm 1922 sửa đổi bổ sung năm 2006; Luật kinh doanh uỷ thác (Trust Business Act) năm 2004; Luật về hoạt động uỷ thác của tổ chức tài chính (Act on Engagement in Trust Business by a Financial Institution) năm 1943.

Thứ tư, bổ sung quy định quản lý “mô hình tập đoàn tài chính” nhằm quản lý hoạt động của NHTM và hệ thống các công ty trực thuộc.

Quy định cho phép các NHTM thực hiện hoạt động góp vốn, mua cổ phần đã và đang làm phát sinh một số hệ quả đối với hoạt động của các ngân hàng và nền kinh tế như: tình trạng sở hữu chéo giữa các ngân hàng và công ty con, công ty liên kết, các giao dịch khó kiểm soát giữa các công ty có mối quan hệ sở hữu... Trước thực trạng này, cùng với đánh giá xu hướng phát triển tài chính và pháp lý trên thế giới cho thấy việc xây dựng, bổ sung quy định pháp luật nhằm quản lý nhóm các công ty trong lĩnh vực tài chính, tập đoàn tài chính tại Việt Nam là cần thiết.

Xu hướng phát triển thị trường tài chính trên thế giới cho thấy: hình thành và phát triển các tập đoàn tài chính-ngân hàng là kết quả tất yếu tại nhiều quốc gia, khu vực trên thế giới, nhất là ở Hoa Kỳ, châu Âu và một số nước châu Á. Tại Hoa Kỳ, Luật công ty sở hữu ngân hàng (Bank Holding Company Act) được ban hành từ năm 1956. Đạo luật này gồm ba phần chính quy định các nội dung về hoạt động, giải thích các điều khoản về “ngân hàng”, “kiểm soát”, “công ty nắm giữ tài chính”, “công ty con”... Tại Canada, Luật ngân hàng Canada dành một phần độc lập với gần 300 điều từ Điều 662 đến Điều 963 (Phần 15) để quy định về công ty sở hữu ngân hàng (Bank Holding Company BHC).⁽²⁸⁾ Tại Nhật Bản, Đạo

luật ngân hàng Nhật Bản đề cập công ty sở hữu ngân hàng tại một phần độc lập (Phần 3 Chương V).

Về mặt pháp lý, việc hình thành và phát triển các tập đoàn tài chính - ngân hàng nhìn chung tuân theo các quy luật và phương thức của các tập đoàn kinh tế. Về vấn đề này, hiện nay Việt Nam đã có khung pháp lý. Bên cạnh đó, các tập đoàn này, như đã đề cập, với tư cách là một định chế tài chính đặc thù, có hoạt động và tầm ảnh hưởng lớn trong xã hội, bởi vậy cần thiết phải chịu sự ràng buộc và chi phối chặt chẽ hơn, từ nhiều quy định, quy chế của nhà nước. Các quy định phải được xác lập cụ thể, rõ ràng thể hiện chức năng giám sát của cơ quan quản lý nhà nước trong tổ chức, hoạt động đối với tập đoàn tài chính, đặc biệt là trong quản trị hoạt động, quản trị rủi ro khi phát triển mạng lưới, lĩnh vực và phạm vi hoạt động.

Về mặt thực tiễn, tại Việt Nam, tên gọi tập đoàn tài chính-ngân hàng vẫn chưa được công nhận chính thức, song thực tế cùng với sự mở rộng hoạt động kinh doanh, một số NHTM cũng đã có đủ điều kiện, có đủ các nhân tố cần thiết như quy mô, quản trị, thương hiệu, nguồn nhân lực... như một tập đoàn tài chính. Một số NHTM đã tham gia thực hiện kinh doanh nhiều mảng khác nhau của hoạt động tài chính (góp vốn, thành lập các ngân hàng, công ty tài chính, công ty cho thuê tài chính, công ty chứng khoán, công ty bảo hiểm, công ty quản lý quỹ, công ty quản lý

Investments - Banks and Bank holding Companies”, 10/2013.

(28). Phần VX Đạo luật ngân hàng Canada: “Substantial

nợ và khai thác tài sản bảo đảm...) và phi tài chính (công ti thực hiện dịch vụ liên quan bất động sản ngân hàng, công ti đầu tư xây dựng hạ tầng công trình, hạ tầng giao thông, công ti kinh doanh vàng bạc...).

Như vậy, xem xét xu hướng thế giới, đồng thời xét thực tiễn thị trường tài chính Việt Nam có thể thấy, việc đưa nội dung quản lý tập đoàn tài chính-ngân hàng vào điều chỉnh tại luật là cần thiết và có cơ sở bởi những lí do dưới đây:

- Xây dựng nội dung pháp lí cho mô hình tập đoàn tài chính có ý nghĩa trong việc tạo lập cơ sở để kiểm soát hoạt động của NHTM và hệ thống các công ti trực thuộc. Quan điểm này cũng đồng thời dựa trên đánh giá thực trạng pháp luật Việt Nam. Hiện nay, Luật doanh nghiệp Việt Nam năm 2014 đã quy định cụ thể vấn đề tập đoàn kinh tế, như vậy việc đưa vào khái niệm tập đoàn tài chính-ngân hàng là hoàn toàn phù hợp, đáp ứng được sự phát triển của ngành ngân hàng, sự lớn mạnh và tính cạnh tranh của ngân hàng trong nước trước các tập đoàn tài chính-ngân hàng trên thế giới đã và đang kinh doanh trên thị trường Việt Nam và khu vực.

- Lĩnh vực tài chính-ngân hàng có nét đặc trưng chuyên ngành và tính nhạy cảm cao, mức độ ảnh hưởng lớn đến nền kinh tế và công chúng, đặc biệt xu hướng phát triển các ngân hàng đa ngành có quy mô vốn lớn, tầm ảnh hưởng rộng. Các ngân hàng lớn, công ti sở hữu ngân hàng có khả năng tập trung sức mạnh tài chính, ngoài các ngân hàng, họ có thể sở hữu các công ti phi ngân

hàng, như sản xuất, vận chuyển hoặc kinh doanh bán lẻ. Điều này dẫn đến mối lo ngại rằng các công ti mẹ có thể sử dụng tiền gửi trong các công ti con của ngân hàng để cho các doanh nghiệp khác vay tiền, tạo cho họ lợi thế không công bằng hoặc họ có thể sử dụng ảnh hưởng của mình trong việc cho vay để tác động những người vay bảo trợ các doanh nghiệp khác của họ. Cụm từ "toobig-toofail" có nghĩa quá lớn để sụp đổ hay quá lớn để phá sản được sử dụng chính xác để đề cập nguy cơ này. Sự mở rộng và phát triển của các tập đoàn ngân hàng, tài chính nếu thiếu kiểm soát có thể gây ra vấn đề cho toàn bộ nền kinh tế và chính phủ có khả năng phải đưa ra các gói cứu trợ để giải cứu. "Too big too fail" đang ngày càng trở thành vấn đề quan ngại mà cơ quan quản lý Việt Nam cần xem xét. Với xu hướng phát triển hàm chứa nguy cơ rủi ro này, rõ ràng sự điều chỉnh chung trong pháp luật doanh nghiệp chưa thể tạo được cơ sở pháp lí đầy đủ để quản lý, giám sát toàn bộ các nội dung liên quan đến hoạt động của tập đoàn tài chính ngân hàng, đặc biệt là thực hiện kiểm soát và hạn chế rủi ro hệ thống.

- Xây dựng các quy định về tập đoàn tài chính cũng sẽ góp phần thống nhất các quy định hiện hành liên quan đến hoạt động của các TCTD nói chung và NHTM nói riêng. Cụ thể, hiện nay Luật TCTD và các văn bản hướng dẫn thi hành cho phép các NHTM được thành lập các công ti trực thuộc để kinh doanh trong lĩnh vực cho thuê tài chính, tài chính, bảo hiểm, kiều hối, quản lý tài sản, chứng khoán, quỹ đầu tư, góp vốn, liên

doanh liên kết với các định chế tài chính, công ti hoạt động phi tài chính khác để tạo ra hàng loạt công ti con, công ti “cháu”, công ti liên kết. Bên cạnh đó, các quy định trong Luật cạnh tranh (cơ chế tập trung kinh tế, kiểm soát độc quyền), Luật chứng khoán (cơ chế góp vốn, mua cổ phần), Luật đầu tư (cơ chế đầu tư dưới hình thức sáp nhập, hợp nhất...) đã tạo ra khuôn khổ pháp lí cho phép các TCTD được góp vốn, mua bán, sáp nhập, hợp nhất với các ngân hàng khác, được đầu tư, góp vốn vào các tổ chức phi tài chính khác.

Về nội dung, quy định về tập đoàn tài chính-ngân hàng khi xây dựng cần đề cập đến một số vấn đề cơ bản như sau: định nghĩa tập đoàn tài chính-ngân hàng; phạm vi hoạt động của tập đoàn tài chính-ngân hàng; giới hạn hoạt động, quản lí giữa công ti mẹ và các công ti trực thuộc; các biện pháp bảo đảm an toàn, lành mạnh hoạt động giữa các công ti; các chế độ báo cáo tài chính, kiểm toán, báo cáo thông tin; hoạt động quản lí, giám sát của NHNN và cơ quan quản lí khác...

Tóm lại, mức độ các ngân hàng được phép tham gia vào các hoạt động đầu tư là nội dung quan trọng do tính nhạy cảm và ý nghĩa tác động của hoạt động này đối với sự an toàn, ổn định của hệ thống ngân hàng. Sự tham gia và mức độ giới hạn tham gia của ngân hàng vào hoạt động đầu tư không chỉ ảnh hưởng đến các bên trong quan hệ giao dịch mà còn ảnh hưởng đến cấu trúc thị trường vốn. Với mô hình ngân hàng đa năng bán phần tại Việt Nam hiện nay, việc

thắt chặt các quy định nhằm kiểm soát và hạn chế rủi ro là mục tiêu quan trọng, tránh các rủi ro hệ thống như đã xảy ra tại nhiều quốc gia./

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Black's law, tái bản bổ sung lần thứ 10, Bryan A.Garner, 2004.
2. Lia K.Thomas, *The Bussiness of Investment Banking*, John Wiley & Son, Inc, 2005.
3. Macey, J.R., M.W. Marr, and S.D. Young, *The Glass - Steagall Act and the Riskiness of Financial Intermediaties*, *Research in Law and Economics* 14.
4. Vũ Hoàng Nam, *Hoạt động đầu tư kinh doanh trái phiếu của ngân hàng thương mại Việt Nam*, Luận án tiến sĩ kinh tế, Trường đại học kinh tế quốc dân, 2015.
5. Joao A.C Santos, *Commercial Banks in the Securities Business: A Review* (Bank for International Settlements, Basle, Switzeland), 1998, tr. 9 - 12.
6. The Bank of Korea Central Bank of South Korea, *Tổ chức tài chính tại Hàn Quốc: Nam Hàn (Financial Institutions In Korea: South Korea)*, Nxb. Fil-Job-le Media, 2016.
7. *Securities and Exchange Law art. 50-2(iii), SEL Soundless Ordinance Art. 2-2(viii). Financial Instrument and Exchange Act of Japan no.25.*
8. *SEL Soundness Ordinance Art.2-2(iii). Financial Instrument and Exchange Act of Japan no.25.*
9. Viện ngôn ngữ học, *Từ điển tiếng Việt*, Nxb. Đà Nẵng, 2003.