

Những vụ phá sản ngân hàng trên thế giới trong những năm gần đây, nhất là cuộc khủng hoảng tài chính Đông Á cuối thập niên 1990, đã buộc chúng ta phải xem xét lại hiệu quả của qui định và việc giám sát ngân hàng hiện nay. Mặc dù nhiều nhà kinh tế khoa bằng theo chủ nghĩa thị trường tự do gán những cuộc khủng hoảng này là do phản ứng phụ của những nỗ lực điều tiết, nhưng ta phải thừa nhận rằng cần quan tâm nhiều hơn đến việc thực thi qui định tài chính.

I. BẢN CHẤT CỦA THÔNG TIN BẤT CÂN XỨNG

Tại hầu hết những nước đang phát triển, thị trường mở cho cổ phiếu, trái phiếu, tài sản thế chấp và thương phiếu không được coi là quan trọng. Chính sự thiếu sót này khiến các khoản tiết kiệm tài chính tư bị giới hạn bởi những yêu cầu đối với khu vực ngân hàng, và do đó tạo thêm những rủi ro trong thị trường tư bản dựa trên ngân hàng này. Khách đi vay hiểu rõ và đánh giá chính xác hơn người cho vay về các dự án của họ. Khi dịch vụ của ngân hàng không đồng nhất, nguồn thông tin này trở nên rất quan trọng đối với ngân hàng. Tính chất đồng nhất này có thể được hiểu trong ý nghĩa rằng hoặc người mua (đi vay) xem sản phẩm (khoản vay) của mọi người bán (ngân hàng) là giống nhau, hoặc người bán có một ưu thế nào đó đối với người mua. Tuy nhiên, vì nhiều khách vay khác nhau hàm chứa nhiều rủi ro khác nhau, ngân hàng cần xây dựng một danh mục đầu tư hữu hiệu vốn đòi hỏi thông tin thích hợp để phân biệt những loại khách vay khác nhau.

II. CÁC GIẢI PHÁP ĐỐI PHÓ VỚI THÔNG TIN KHIÊM KHUYẾT

1. Qui trình giám sát trong hệ thống ngân hàng

Theo Charles Goodhart (1998), có bốn lý do cần áp dụng qui định dự phòng trong hệ thống ngân hàng:

- Vai trò trung tâm của ngân hàng trong hệ thống tài chính
- Khả năng xảy ra khủng hoảng toàn cục trong hệ thống ngân hàng
- Bản chất của các hợp đồng ngân hàng, và
- Sự lựa chọn bất lợi và mối nguy tinh thần có thể gây ra trong khi ngân hàng đóng vai trò người cho vay cuối cùng và người cung cấp lưới an toàn khác.

Ngân hàng đóng một vai trò trung tâm trong hệ thống tài chính vì chúng có quan hệ tài chính với rất nhiều khách vay và chúng tham gia sâu rộng vào hệ thống thanh toán và chi trả. Nếu một công ty phá sản chỉ gây ảnh hưởng giới hạn đến những chủ thể khác thì nguy cơ sụp đổ của một ngân hàng có thể gây tác hại dây

THÔNG TIN BẤT CÂN XỨNG VÀ NHU CẦU VỀ CÁC QUI ĐỊNH DỰ PHÒNG VÀ GIÁM SÁT CỦA NGÂN HÀNG

ĐOÀN DANH PHÁT

chuyển đối với nền kinh tế, nhất là trong niềm tin của người dân mà điều này sau cùng sẽ đe dọa đến cả hệ thống ngân hàng. Đó là do tính tương quan giữa các ngân hàng trong các hệ thống thanh toán và chi trả thì chặt chẽ hơn nhiều so với các ngành khác.

Các ngân hàng vẫn nỗ lực tối đa để giảm thiểu rủi ro trong việc cho vay nhờ thông tin từ các tổ chức chuyên ghi nhận về khả năng gặp rủi ro ở từng người đi vay (Cosci 1993). Lợi thế này đạt được là nhờ kinh tế qui mô lớn trong hoạt động ngân hàng. Hơn nữa, các ngân hàng có thể khai thác lợi thế qui mô lớn bằng cách tiết giảm chi phí hoạt động cho việc giám sát và kiểm tra khách vay. Việc chuyên môn hóa trong cung cấp thông tin về các công ty có thể giúp ngân hàng loại bỏ các rủi ro và đạt được lợi nhuận, rồi điều này lại khuyến khích hoạt động cung cấp thông tin. Kết quả là, thông tin bất cân xứng sẽ giảm dần. Với những lợi thế đó, ngân hàng có nhiều khả năng giám sát việc thực hiện dự án do mình tài trợ. Là người cho vay, ngân hàng cũng có thể can thiệp khi nhận ra có trục trặc. Để tận dụng các lợi thế ấy,

ngân hàng cần áp dụng một chiến lược cung cấp những khoản vay nhỏ ngắn hạn nếu cần, để việc trực tiếp kiểm soát và chế tài của ngân hàng được dễ dàng hơn, và như thế rủi ro sẽ giảm hơn.

Về phía khách hàng, qui trình giám sát sẽ tiến hành thế nào? Thị trường tài chính được coi là thị trường đặc thù vì các dịch vụ ở đây được hợp đồng và chi trả vào những thời điểm khác nhau. Nhất là trong các hợp đồng đầu tư vốn thường có thời hạn dài, rủi ro là điều tự nhiên. Không như các hàng hóa thông thường, giá trị của hợp đồng tài chính đối với khách hàng thường được quyết định bởi định chế tài chính sau khi dịch vụ đã được mua bán xong. Do đó khách hàng thấy khó mà thanh toán một hợp đồng với chi phí thấp. Để bảo vệ khách hàng cũng như cải thiện hiệu quả hoạt động của định chế tài chính, ta cần sự giám sát liên tục. Lúc đó, một câu hỏi được đặt ra là: ai sẽ làm việc giám sát này?

Trong trường hợp tự khách hàng làm, người đó sẽ tốn thời gian, tiền bạc và công sức để điều tra hoạt động của các công ty cung ứng dịch vụ tài



chính. Trong toàn nền kinh tế sẽ nảy sinh hai loại chi phí: (i) sự trùng lặp của qui trình giám sát do từng cá nhân tiến hành, điều này sẽ gây chi phí xã hội rất lớn; và (ii) mất khả năng tận dụng lợi thế do qui mô lớn trong việc giám sát. Ngoài ra, vì không có tổ chức chuyên môn về qui trình giám sát, vấn đề "ăn ké" (lợi dụng công sức người khác) có thể xảy ra giữa các khách hàng.

Những bất lợi này của việc giám sát cá nhân đã đưa tới việc thành lập tổ chức chuyên môn được giao việc thực thi qui định và giám sát toàn hệ thống tài chính.

2. Những biện pháp khác

Ngoài qui định dự phòng và giám sát, học thuyết ngân hàng còn chỉ ra một số biện pháp khác để đối phó với vấn đề thông tin khiếm khuyết. Tuy đây không phải là trọng tâm của bài viết này, nhưng lược qua chúng cũng là điều hữu ích.

Thông tin bất cân xứng khiến ngân hàng phải đối mặt với vấn đề lựa chọn, hay rủi ro không chi trả về phía khách vay. Để chống lại rủi ro này, ngân hàng có thể tăng lãi suất cho vay. Tuy nhiên việc tăng lãi suất có thể dẫn tới (1) ảnh hưởng lựa chọn bất lợi do việc bỏ rơi các khách vay an toàn, với những dự án ít rủi ro và ít lợi nhuận, đồng thời thu hút những khách vay mạo hiểm hơn vốn sẵn sàng chấp nhận khoản vay có chi phí cao, và (2) một tác dụng kích thích do việc ngầm khuyến khích khách vay đổi sang những dự án có hy vọng lợi nhuận cao hơn và như vậy rủi ro nhiều hơn. Cả hai ảnh hưởng ấy có thể làm hại ngân hàng, nhất là trong trường hợp chúng mạnh hơn ảnh hưởng có lợi khi lợi nhuận trông đợi đều lấy từ các dự án tiếp tục được ngân hàng cho vay. Nếu thế, ngân hàng sẽ tự nguyện giới hạn lãi suất đánh vào một số khách vay nhằm đạt lợi nhuận trông đợi tối đa.

Tuy rủi ro mất khả năng chi trả về phía khách vay có thể ngăn ngừa bằng lãi suất cao, các nghiên cứu lý thuyết cũng như thực tế đã chứng minh rằng người cho vay chuộng việc phân phối tín dụng hơn là phân chia các nhóm khách vay khác nhau (Vos 1995). Một trong các lý do có thể nằm trong sự kiện các ngân hàng không thể tính cho mỗi khách vay một lãi suất khác nhau tùy mức độ rủi ro. Hơn nữa, tính trung thực và e ngại rủi ro của các khách vay là khác nhau, nên việc nâng cao lãi suất cho vay có thể khuyến khích họ chọn một dự án mạo hiểm hơn để thu lợi nhuận lớn hơn khi dự án hoàn thành thắng lợi. Nếu dự án thất bại thì khách vay cũng không gánh thua lỗ lớn hơn. Trong trường hợp này, không có sự trùng hợp quyền lợi của người cho vay và khách vay,

người cho vay không thể kiểm soát hành vi của khách vay. Nói cách khác, "nguy cơ tinh thần" sẽ xảy ra. Từ đó, sự lựa chọn bất lợi và các tác động kích thích trong môi trường thông tin tổn kém và khiếm khuyết sẽ khiến ngân hàng không thể thẩm định và giám sát khách vay một cách hiệu quả. Hệ quả là, ngân hàng quyết định chọn việc phân phối tín dụng, xem xét kỹ bằng tổng kết tài sản của khách vay và yêu cầu thế chấp để tối đa hóa lợi nhuận.

Khách vay có thể bị yêu cầu thế chấp nhằm giúp ngân hàng tránh rủi ro khi cho vay với lãi suất thị trường. Giải pháp này gia tăng phần góp vốn của khách vay vào trong dự án và giảm rủi ro cho chủ nợ. Tuy nhiên, qui định này sẽ bất lợi cho những doanh nghiệp nhỏ với khả năng thế chấp bị hạn chế.

Các ngân hàng cũng được khuyến cáo nên thiết lập quan hệ lâu dài với khách vay vì điều này có thể khiến việc giám sát của ngân hàng được tốt và dễ dàng hơn. Khách vay, đến lượt họ, sẽ được khuyến khích đừng lừa đảo hay ngừng chi trả, với hi vọng giữ được quan hệ tốt với ngân hàng. Như thế, nếu các định chế trung gian luôn giữ được quan hệ ổn định với các khách hàng (các công ty), họ có thể khắc phục thành công vấn đề khiếm khuyết thông tin. Rồi họ sẽ trở nên hiệu quả và năng động hơn trong việc giám sát khách hàng. Sau khi nắm được những thông tin sẵn có do khách hàng công bố, những trung gian tài chính này dễ dàng khai thác thế mạnh độc quyền này và đạt được lợi thế thông tin so với các đối thủ. Sau cùng điều này cũng dẫn đến kém hiệu năng trong phân phối nguồn lực, nhất là trong một cơ chế tài chính kém phát triển như tại các nước kém phát triển.

Biện pháp sau cùng để đối phó với thông tin khiếm khuyết là việc thiết lập quyền sở hữu chất chề. Việc cho vay nội bộ giữa ngân hàng và công ty - tất cả đều thuộc về một tập đoàn kinh tế - rõ ràng không bị ảnh hưởng của thông tin bất cập giữa khách vay và chủ nợ. Tuy nhiên, các trung gian tài chính nằm trong các tập đoàn kinh tế thường chỉ hoạt động vì những mục tiêu riêng, bất chấp quyền lợi của các chủ nợ hay thân chủ ký thác ngoài tập đoàn. Hệ quả là việc này sẽ dẫn tới cách phân phối nguồn lực kém hiệu quả trong nền kinh tế nói chung.

III. QUI ĐỊNH TÀI CHÍNH TRONG HỆ THỐNG NGÂN HÀNG VIỆT NAM

Trong thời kinh tế kế hoạch tập trung, nhà nước thường không đặt những qui định và cách giám sát cụ thể lên hoạt động ngân hàng vì không có cạnh tranh trong guồng máy tài chính. Khi hệ thống tài chính được tháo gỡ, môi trường cạnh tranh không hoàn chỉnh có thể dễ dàng dẫn đến nguy cơ tinh thần, điều sẽ hủy hoại hiệu năng của toàn hệ thống tài chính cũng như khu vực ngân hàng. Từ đó, một bộ khung giám sát ngân hàng và qui định dự phòng thực sự sẽ là một công cụ quan trọng để đạt được hiệu năng tối đa cho hoạt động ngân hàng.

Qui định dự phòng đầu tiên được áp dụng tại VN là yêu cầu về vốn tối thiểu. Cơ sở tín dụng phải bảo đảm tỷ suất vốn và tài sản tối thiểu là 5% và không huy động tiền gửi gấp quá 20 lần tài sản và các khoản dự trữ. Những yêu cầu này được dùng như cách phòng ngừa chống lại nợ khó đòi, và rõ ràng xem rủi ro không chi trả như một chi phí có thể xảy ra. Nhưng những khoản này lại không được tính vào chi phí khi tính thuế. Hơn nữa, chỉ riêng tỷ suất vốn so với tài sản thì không phản ánh được đầy đủ mọi rủi



ro gắn liền với nhiều loại hoạt động khác nhau của ngân hàng. Như thế, các yêu cầu dự phòng này tỏ ra không phù hợp và ít được các ngân hàng ủng hộ. Hơn nữa, để phân tán rủi ro, các định mức cho vay không cho phép một khách hàng được vay quá 10% vốn và dự trữ của ngân hàng, và 10 khách vay lớn nhất không vay quá 30% tổng dư nợ. Tuy nhiên, qui định này tỏ ra khó áp dụng vì không có điều luật nêu rõ các khoản nợ phải được kết hợp thế nào theo định mức cho vay này. Sau cùng, đầu tư bằng cách góp vốn không được vượt quá 10% số vốn của những người tham gia góp vốn hoặc tổng đầu tư bằng góp vốn không được vượt quá 50% số vốn và dự trữ của ngân hàng. Thêm vào đó, tổng dư nợ cho người trong nội bộ và những bên có liên quan vay không được vượt quá 5% số vốn của ngân hàng. Hai qui định này nhằm giữ gìn kỷ luật tài chính và giảm rủi ro trong việc cho vay lại kém hiệu quả trong môi trường có nhiều áp lực chính trị và chính sách không phù hợp về thể chấp ngân hàng.

Để quản lý tốt hệ thống ngân hàng, NHNN cũng tiến hành kiểm tra thực tế ba năm một lần và giám sát từ xa mỗi tháng một lần. Tuy nhiên, những vụ phá sản gần đây của nhiều công ty, như Tamexco, Minh Phụng và Epcó được đổ lỗi cho yếu kém trong giám sát ngân hàng vốn xuất phát từ những liên hệ sâu xa giữa quan chức ngân hàng, các công ty và áp lực từ phía chính trị, và từ những giám sát viên kém tay nghề và ít tự chủ. Thêm vào đó, việc giám sát ngân hàng vào thời điểm đó mang hình ảnh của việc kiểm toán nội bộ hơn là kiểm tra ngân hàng.

Hơn nữa, việc giám sát từ xa rõ ràng là ít đáng tin cậy vì các dữ liệu báo cáo kém chất lượng xuất phát từ hệ thống thông tin quản lý nội bộ khá sơ sài ở nhiều ngân hàng, việc thu thập thông tin trễ nải, những qui định chưa hoàn chỉnh về phân loại nợ và yếu kém trong việc xác định và áp dụng các qui định dự phòng. Thí dụ, việc tính toán lượng nợ quá hạn trong kỳ chỉ bao gồm khoản chi trả trễ hạn và việc đưa các khoản nợ của các công ty quốc doanh vào danh mục đầu tư của ngân hàng rõ ràng đã đánh giá thấp

số lượng nợ quá hạn trong hệ thống ngân hàng.

Cho đến nay, sự kém hiệu năng của bộ khung dự phòng và giám sát hiện hành đã ngày càng trở nên một cản trở cho sự ổn định và phát triển của toàn hệ thống tài chính trong môi trường liên tục gia tăng của tín dụng ngân hàng gần đây. Do đó, việc cải thiện tức thì các qui định dự phòng và giám sát ngân hàng là một tiền đề cho sự phát triển lành mạnh của ngân hàng.

IV. BỘ KHUNG CÁC QUI ĐỊNH DỰ PHÒNG VÀ GIÁM SÁT NGÂN HÀNG HỮU HIỆU

Các ngân hàng thương mại ở VN, nhất là ngân hàng cổ phần tư nhân, với số vốn nhỏ sẽ gặp khó khăn không những trong việc giải quyết những món nợ khó trả mà còn trong việc duy trì hoạt động và sự phát triển trong tương lai, nhất là khi VN hội nhập trọn vẹn vào thị trường thế giới. Do đó, gia tăng vốn trở thành thiết yếu đối với ngân hàng để cải thiện vị thế

tối thiểu.

Bên cạnh chức năng giám sát của NHNN, cần khuyến khích việc tự giám sát. Hàng năm, các ngân hàng phải tiến hành tái thẩm định việc cho vay đối với từng khách hàng cũng như đánh giá tổng quát về những khoản vay còn lại. Cải thiện việc thu thập và cung cấp thông tin giữa các ngân hàng với nhau cũng góp phần nâng cao hiệu quả của bộ khung giám sát hiện nay.

Tại VN cũng như các nước đang phát triển khác có định chế tài chính kém vững chắc, vấn đề trước mắt là làm cho qui định tài chính hiện tại được hữu hiệu hơn, thiết lập sự kiểm soát tỷ suất về vốn, ngăn cản việc cho vay mớic ngoặc, và giảm thiểu ảnh hưởng chính trị đối với các quyết định quản lý.

Trong giai đoạn phát triển hiện nay, nhiều ngân hàng quốc tế bước vào thị trường VN và ngược lại, các ngân hàng VN đang mở rộng hoạt động ra nước ngoài. Xu thế toàn cầu

hóa này trong hoạt động ngân hàng khiến nhu cầu về qui định tài chính thêm gay gắt. Vị thế tín dụng của các ngân hàng sẽ bị đe dọa nếu các yêu cầu điều tiết của chúng ta không đạt tiêu chuẩn quốc tế. Tuy không có yêu cầu chính thức buộc ngân hàng phải làm việc này, nhưng sự thừa nhận rằng các qui định quốc tế bao hàm nhiều kinh nghiệm quý báu và rất nên tiếp thu các thông lệ hiện đại đã buộc hệ thống

ngân hàng VN theo đuổi những qui định tài chính hợp với tiêu chuẩn quốc tế ■



tài chính, sức cạnh tranh và khả năng miễn nhiễm đối với những dao động thị trường.

Để nâng cao chức năng giám sát của NHNN, nhà nước cần thiết lập một cơ quan cảnh báo và ngăn ngừa bất kỳ rủi ro tiềm ẩn nào, và một chiến lược đưa các ngân hàng yếu kém ra khỏi hoạt động mà không gây bất ổn. Hơn nữa, việc kiểm toán đặc biệt thường niên đối với các ngân hàng là vấn đề cấp bách không những để duy trì niềm tin của dân chúng đối với ngân hàng mà còn để giải quyết dễ dàng bất kỳ vấn đề cấp bách nào. Chương trình kiểm toán danh mục đầu tư này cũng là cơ sở cho NHNN quyết định chất lượng tích sản của các ngân hàng và thiết lập yêu cầu về vốn

Tài liệu tham khảo

- + Cosci, S., *Credit Rationing and Asymmetric Information*, Dartmouth, 1993.
- + Đoàn Danh Phát, *Impact of Financial Reform on the Banking Sector in Indonesia and South Korea*, Luận án MA, Chương trình UEH- ISS, 1998.
- + Goodhart, C., Hartmann, P., *Financial Regulation: Why, How and Where Now?*, Bank of England, 1998.
- + Vos, R., "Financial Liberalization, Growth and Adjustment: Some Lessons from Developing Countries" trong Griffith S. Jones và Zdenek, D., (ed), *Financial Reform in Central and Eastern Europe*, St. Martin Press, New York, 1995.