

Bài viết này cung cấp một số vấn đề xung quanh Hiệp ước vốn Basel và việc áp dụng Hiệp ước này tại Châu Á.

1. Quá trình ra đời của Hiệp ước vốn Basel

Ủy ban Basel về giám sát ngân hàng (Basel Committee on Banking supervision - BCBS) được thành lập vào năm 1974 bởi một nhóm các Ngân hàng Trung ương và cơ quan giám sát của 10 nước phát triển (G10) tại thành phố Basel, Thụy Sĩ nhằm tìm cách ngăn chặn sự sụp đổ hàng loạt của các ngân hàng vào thập kỷ 80. Hiện nay, các thành viên của Ủy ban gồm đại diện ngân hàng trung ương hay cơ quan giám sát hoạt động ngân hàng của các nước: Anh, Bỉ, Canada, Đức, Hà Lan, Hoa Kỳ, Luxembourg, Nhật, Pháp, Tây Ban Nha, Thụy Điển, Thụy Sĩ và Ý. Ủy ban được nhóm họp 4 lần trong một năm.

Hội đồng thư ký của Ủy ban Basel được đề xuất bởi Ngân hàng Thanh toán Quốc tế ở Basel, gồm 15 thành viên là những nhà giám sát hoạt động ngân hàng chuyên nghiệp được biệt phái tạm thời từ các tổ chức tín dụng tài chính thành viên. Ủy ban Basel và các tiểu ban sẵn sàng đưa ra những lời tư vấn cho các cơ quan giám sát hoạt động ngân hàng ở tất cả các nước.

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

Ủy ban báo cáo thống đốc ngân hàng trung ương hay cơ quan giám sát hoạt động ngân hàng của nhóm G10. Từ đó tìm kiếm sự hậu thuẫn cho những sáng kiến của Ủy ban. Những tiêu chuẩn bao quát một dải rất rộng các vấn đề tài chính. Một mục tiêu quan trọng trong công việc của Ủy ban là thu hẹp khoảng cách giám sát quốc tế trên hai nguyên lý cơ bản là: (1) không ngân hàng nước ngoài nào được thành lập mà thoát khỏi sự giám sát; và (2) việc giám sát phải tương xứng. Để đạt được mục tiêu đề ra, từ năm 1975 đến nay, Ủy ban Basel đã ban hành rất nhiều văn bản, tài liệu liên quan đến vấn đề này.

Vào năm 1988, Ủy ban đã quyết định giới thiệu hệ thống đo lường vốn mà nó được đề cập như là Hiệp ước vốn Basel (the Basel Capital Accord) hay Basel I. Hệ thống này cung cấp khung đo lường rủi ro tín dụng với tiêu chuẩn vốn tối thiểu 8%. Basel I không chỉ được phổ biến trong các quốc gia thành viên mà còn được phổ biến ở hầu hết các nước khác có các ngân hàng hoạt động quốc tế. Đến năm 1996, Basel I được sửa đổi với rất nhiều điểm mới. Tuy vậy, Hiệp ước vẫn có khá nhiều điểm hạn chế.

Để khắc phục những hạn chế của Basel I, tháng 6/1999, Ủy ban Basel đã đề xuất khung đo lường mới với 3 trụ cột chính: (i) yêu cầu vốn tối thiểu trên cơ sở kế thừa Basel I; (ii) sự xem xét giám sát của quá trình đánh giá nội bộ và sự đủ vốn của các tổ chức tài chính; (iii) sử dụng hiệu quả của việc công bố thông tin nhằm làm lành mạnh kỷ luật thị trường như là một sự bổ sung cho các nỗ lực giám sát. Đến ngày 26/6/2004, bản Hiệp ước quốc tế về vốn Basel mới (Basel II) đã chính thức được ban hành.

Lịch sử vắn tắt của Hiệp ước vốn Basel: (1) Năm 1988, Hiệp ước vốn Basel đầu tiên (Basel I) ra đời và có hiệu lực từ 1992. (2) Năm 1996, Basel I được bổ sung thêm rủi ro thị trường (được thực thi chậm nhất vào ngày 1/1/1998). (3) Tháng 6/1999, đề xuất một khung Hiệp ước vốn mới với chương trình tư vấn lần thứ nhất (First Consultative Package - CP1). (4) Tháng 1/2001, chương trình tư vấn lần thứ hai (CP2). (5) Tháng 4/2003, chương trình tư vấn lần thứ ba (CP3). (6) Quý 4/2003, phiên bản mới của Hiệp ước vốn (Basel II) được hoàn thiện. (7) Tháng 1/2007, Basel II có hiệu lực. (8) Năm 2010, chấm dứt quá trình chuyển đổi.

2. Những điểm cơ bản của Basel I và Basel II:

Basel I:

- Mục đích của Basel I: Củng cố sự ổn định của toàn bộ hệ thống ngân hàng quốc tế;

Thiết lập một hệ thống ngân hàng quốc tế thống nhất, bình đẳng nhằm giảm cạnh tranh không lành mạnh giữa các ngân hàng quốc tế.

- Tiêu chuẩn của Basel I:

(1) Tỷ lệ vốn dựa trên rủi ro - "Tỷ lệ Cook": tỷ lệ này được phát triển bởi BCBS với mục đích củng cố hệ thống ngân hàng quốc tế, đối tượng ban đầu là những ngân hàng hoạt động quốc tế, nhưng sau này đã được thực thi trên hơn 100 quốc gia. Theo tiêu chuẩn này, ngân hàng phải giữ lại lượng vốn bằng ít nhất 8% của rủi ro tài sản, được tính toán theo nhiều phương pháp khác nhau và phụ thuộc vào độ rủi ro của chúng.

Tỷ lệ thoả đáng về vốn (CAR) = $\frac{\text{Vốn bắt buộc}}{\text{Tài sản tính theo độ rủi ro gia quyền (RWA)}}$

Theo đó, ngân hàng có mức vốn tốt là ngân hàng có $CAR > 10\%$, có mức vốn thích hợp khi $CAR > 8\%$, thiếu vốn khi $CAR < 8\%$, thiếu vốn rõ rệt khi $CAR < 6\%$ và thiếu vốn trầm trọng khi $CAR < 2\%$.

(2) Vốn cấp 1, cấp 2 và cấp 3: Thành tựu cơ bản của Basel I là đã đưa ra được định nghĩa mang tính quốc tế chung nhất về vốn của ngân hàng và một cái gọi là tỷ lệ vốn an toàn của ngân hàng. Tiêu chuẩn này quy định: $\text{Vốn cấp 1} \geq \text{Vốn cấp 2} + \text{Vốn cấp 3}$

Vốn cấp 1 là lượng vốn dự trữ sẵn có và các nguồn dự phòng được công bố, như là khoản dự phòng cho các khoản vay, bao gồm: Vốn chủ sở hữu vĩnh viễn; Dự trữ công bố (Lợi

nhuận giữ lại); Lợi ích thiểu số (minority interest) tại các công ty con, có hợp nhất báo cáo tài chính; Lợi thế kinh doanh (goodwill).

Vốn cấp 2 (Vốn bổ sung) gồm: Lợi nhuận giữ lại không công bố; Dự phòng đánh giá lại tài sản; Dự phòng chung/dự phòng thất thu nợ chung; Công cụ vốn hỗn hợp; Vay với thời hạn ưu đãi; Đầu tư vào các công ty con tài chính và các tổ chức tài chính khác.

Vốn Cấp 3 (Dành cho rủi ro thị trường) = Vay ngắn hạn

(3) Vốn tính theo rủi ro gia quyền:

$RWA = \text{Tổng (Tài sản} \times \text{Mức rủi ro phân định cho từng tài sản trong bảng cân đối kế toán)} + \text{Tổng (Nợ tương đương} \times \text{Mức rủi ro ngoại bảng)}$

Basel I đưa ra trọng số rủi ro gồm 4 mức: quốc gia 0%; ngân hàng 20%; doanh nghiệp 100%... Trọng số rủi ro không phản ánh độ nhạy cảm rủi ro trong mỗi loại này.

- Những thiếu sót của Basel I: Sau khi rủi ro tín dụng được thiết lập vào năm 1988, Ủy ban Basel đã chuyển sự chú ý của họ sang rủi ro thị trường để phản ứng lại các hoạt động kinh doanh chuyên hữu ngày càng tăng của các ngân hàng thương mại và đến năm 1996, Basel I đã được sửa đổi với mục đích tính đến cả phí vốn đối với rủi ro thị trường.

Mặc dù vậy, Basel I vẫn có khá nhiều điểm hạn chế. Một trong những điểm hạn chế cơ bản của Basel I là không đề cập đến một loại rủi ro đang ngày càng trở nên phức tạp với mức độ ngày càng tăng lên, đó là rủi ro vận hành (không có yêu cầu vốn dự phòng rủi ro vận hành). Ngoài ra, còn một số điểm hạn chế khác, như: không phân biệt theo loại rủi ro, không có lợi ích từ việc đa dạng hóa...

Basel II:

- Mục tiêu của Basel II: Nâng cao chất lượng và sự ổn định của hệ thống ngân hàng quốc tế; Tạo lập và duy trì một sân chơi bình đẳng cho các ngân hàng hoạt động trên bình diện quốc tế; Đẩy mạnh việc chấp nhận các thông lệ nghiêm ngặt hơn trong lĩnh vực quản lý rủi ro.

Hai mục tiêu đầu của Basel II là những mục tiêu chủ chốt của Hiệp ước vốn Basel I. Mục tiêu cuối cùng là mới, đó là dấu hiệu của việc bắt đầu chuyển dần từ cơ chế điều tiết dựa trên tỷ lệ, mà đó chỉ là một phần của khung mới, hướng đến một sự điều tiết mà sẽ dựa nhiều hơn vào các số liệu nội bộ, thông lệ và các mô hình.

- Basel II sử dụng khái niệm "Ba trụ cột":

(1) Trụ cột thứ I: liên quan tới việc duy trì vốn bắt buộc. Theo đó, tỷ lệ vốn bắt buộc tối thiểu (CAR) vẫn là 8% của tổng tài sản có rủi ro như Basel I. Tuy nhiên, rủi ro được tính toán theo ba yếu tố chính mà ngân hàng phải đối mặt: rủi ro tín dụng, rủi ro vận hành (hay rủi ro hoạt động) và rủi ro thị trường. So với Basel I, cách tính chi phí vốn đối với rủi ro tín dụng có sự sửa đổi lớn, đối với rủi ro thị trường có sự thay đổi nhỏ, nhưng hoàn

toàn là phiên bản mới đối với rủi ro vận hành. Trọng số rủi ro của Basel II bao gồm nhiều mức (từ 0%-150% hoặc hơn) và rất nhạy cảm với xếp hạng.

(2) Trụ cột thứ II: liên quan tới việc hoạch định chính sách ngân hàng, Basel II cung cấp cho các nhà hoạch định chính sách những “công cụ” tốt hơn so với Basel I. Trụ cột này cũng cung cấp một khung giải pháp cho các rủi ro mà ngân hàng đối mặt, như rủi ro hệ thống, rủi ro chiến lược, rủi ro danh tiếng, rủi ro thanh khoản và rủi ro pháp lý, mà hiệp ước tổng hợp lại dưới cái tên rủi ro còn lại (residual risk).

Basel II nhấn mạnh 4 nguyên tắc của công tác rà soát giám sát: Thứ nhất, các ngân hàng cần phải có một quy trình đánh giá được mức độ đầy đủ vốn nội bộ theo danh mục rủi ro và phải có được một chiến lược đúng đắn nhằm duy trì mức vốn đó. Thứ hai, các giám sát viên nên rà soát và đánh giá việc xác định mức độ vốn nội bộ và chiến lược của ngân hàng, cũng như khả năng giám sát và đảm bảo tuân thủ tỉ lệ vốn tối thiểu; giám sát viên nên thực hiện một số hành động giám sát phù hợp nếu họ không hài lòng với kết quả của quy trình này. Thứ ba, Giám sát viên khuyến nghị các ngân hàng duy trì mức vốn cao hơn mức tối thiểu theo quy định. Thứ tư, giám sát viên nên can thiệp ở giai đoạn đầu để đảm bảo mức vốn của ngân hàng không giảm dưới mức tối thiểu theo quy định và có thể yêu cầu sửa đổi ngay lập tức nếu mức vốn không được duy trì trên mức tối thiểu.

(3) Trụ cột thứ III: Các ngân hàng cần phải công khai thông tin một cách thích đáng theo nguyên tắc thị trường. Basel II đưa ra một danh sách các yêu cầu buộc các ngân hàng phải công khai thông tin, từ những thông tin về cơ cấu vốn, mức độ đầy đủ vốn đến những thông tin liên quan đến mức độ nhạy cảm của ngân hàng với rủi ro tín dụng, rủi ro thị trường, rủi ro vận hành và quy trình đánh giá của ngân hàng đối với từng loại rủi ro này.

Như vậy, quá trình phát triển của Basel và những Hiệp ước mà tổ chức này đưa ra, các ngân hàng thương mại càng ngày càng được yêu cầu hoạt động một cách minh bạch hơn, đảm bảo vốn phòng ngừa cho nhiều loại rủi ro hơn và do vậy, hy vọng sẽ giảm thiểu được rủi ro.

Ưu điểm của Basel II so với Basel I:

- Về cấu trúc và nội dung: Basel I tập trung vào một giải pháp quản lý rủi ro duy nhất là “yêu cầu vốn tối thiểu”. Trong khi, Basel II tập trung nhiều hơn vào các phương pháp nội bộ của chính ngân hàng, đánh giá hoạt động thanh tra, giám sát và kỷ luật trên nguyên tắc thị trường. Do đó, quyền lực của các nhà quản lý quốc gia được tăng lên bởi họ cần phải đánh giá sự đủ vốn của ngân hàng có tính đến đặc điểm rủi ro cụ thể của nó.

- Về tính linh động của ứng dụng: Basel I quy định chung một chọn lựa cho tất cả các ngân hàng. Basel II linh hoạt hơn với một danh sách các phương pháp, các biện pháp khuyến khích để các nhà quản lý quốc gia và các ngân hàng chọn lựa.

- Về tính nhạy cảm với rủi ro: Basel I đo đạc rủi ro quá sơ bộ. Basel II nhạy cảm hơn với rủi ro thông qua độ nhạy cảm của yêu cầu vốn đối với mức độ rủi ro tăng lên và sự công khai bắt buộc một cách chi tiết về độ nhạy cảm rủi ro và chính sách rủi ro.

- Về trọng số rủi ro: Basel I quy định từ 0 - 100 và ưu đãi hơn với các nước thuộc Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế (OECD- Organisation for Economic Co-operation and Development). Basel II quy định từ 0 - 150 hoặc hơn và không có đặc quyền nào, bao gồm cả phân cấp bên trong và bên ngoài.

- Về kỹ thuật giảm rủi ro tín dụng: Basel I chỉ hỗ trợ và đảm bảo. Basel II thừa nhận về kỹ thuật giảm thiểu rủi ro tốt hơn, đưa ra nhiều kỹ thuật hơn như hỗ trợ, đảm bảo, phái sinh tín dụng, lập mạng lưới vị thế (position netting).

3. Thực tiễn áp dụng Basel II tại Châu Á:

Hầu hết các nhà quản lý ở Châu Á đều ủng hộ các mục tiêu chung của Basel II và tin tưởng rằng khuôn khổ này sẽ đưa ra những khích lệ hơn nữa để cải thiện công tác quản lý rủi ro, cũng như các thay đổi khác nhằm bổ sung cho các mục tiêu giám sát của họ. Việc thực thi Basel II ở một số nước Châu Á cụ thể như sau:

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

Nguồn: JICA

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

Việc tiếp cận Basel II đòi hỏi kỹ thuật phức tạp và chi phí khá cao. Đối với một nước có hệ thống ngân hàng mới đang ở giai đoạn phát triển ban đầu như Việt Nam, việc áp dụng Basel II gặp nhiều khó khăn, thách thức và mất nhiều thời gian. Tuy nhiên, trước xu thế hội nhập và mở cửa thị trường dịch vụ tài chính - ngân hàng với nhiều loại hình dịch vụ ngân hàng mới, việc áp dụng Basel II tại Việt Nam là yêu cầu cấp thiết nhằm

tăng cường năng lực hoạt động và giảm thiểu rủi ro đối với các ngân hàng thương mại (NHTM).

Sau khi Việt Nam gia nhập WTO, NHNN Việt Nam và các TCTD Việt Nam đã có nhiều nỗ lực trong việc hoàn thiện hệ thống pháp lý về tiền tệ và hoạt động ngân hàng cũng như nâng cao năng lực quản trị điều hành, đặc biệt là năng lực quản trị rủi ro của các NHTM tiến dần từng bước đến các thông lệ và chuẩn mực quốc tế. Theo đó, việc từng bước áp dụng các chuẩn mực của Basel II được đặc biệt chú trọng, nhất là sau cuộc khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu thời gian qua.

Về phía cơ quan quản lý, mới đây, NHNN Việt Nam đã ban hành quy định mới về các tỷ lệ bảo đảm an toàn trong hoạt động của tổ chức tín dụng (Thông tư số 13/2010/TT-NHNN ngày 20/5/2010) và đang khẩn trương hoàn thiện để ban hành quy định mới về phân loại nợ, trích lập và sử dụng dự phòng để xử lý rủi ro tín dụng trong hoạt động của các tổ chức tín dụng. Đây là bước tiến quan trọng trong việc từng bước áp dụng các chuẩn mực Basel II tại Việt Nam.

Về phía các tổ chức tín dụng Việt Nam, Basel II đã có ảnh hưởng lớn trong việc nâng cao năng lực quản trị điều hành, nhất là năng lực quản lý rủi ro. Bên cạnh việc tuân thủ các quy định bắt buộc của NHNN, các TCTD cũng đang rất nỗ lực để hoàn thiện hơn nữa hệ thống quản trị rủi ro của ngân hàng mình cho phù hợp với điều kiện hoạt động cụ thể của mỗi ngân hàng và từng bước tiếp cận với các chuẩn mực của Basel II.

Mặc dù được coi như một cơ chế quan trọng để đẩy mạnh cải cách và củng cố toàn bộ công tác điều hành trong lĩnh vực tài chính, nhưng cuộc khủng hoảng tài chính hiện tại đã cho thấy những thiếu sót, bất cập của Basel II. Một số thiếu sót cơ bản của Basel II là thiếu yêu cầu về phí vốn thanh khoản, quá tin cậy vào cơ quan xếp hạng tín dụng và bản chất có tính chu kỳ của nó.

Mới đây, lãnh đạo hàng đầu của các nền kinh tế thuộc G20 đã hối thúc ủy ban Basel đưa ra biện pháp cải thiện chất lượng và số lượng vốn của các ngân hàng và thắt chặt yêu cầu thanh khoản (Basel III) để các ngân hàng ứng phó tốt hơn với khủng hoảng và ngăn khủng hoảng tài chính lặp lại mà không cần đến hỗ trợ từ chính phủ. Theo dự thảo đưa ra tại G20, đến cuối năm 2012, Basel khuyến cáo các nước cần áp dụng tiêu chuẩn mới về vốn và đưa ra các biện pháp linh hoạt hơn để khuyến khích các ngân hàng thay đổi.