

# ĐIỀU TIẾT, GIẢI ĐIỀU TIẾT, TÁI ĐIỀU TIẾT ĐỐI VỚI HỆ THỐNG NGÂN HÀNG – MỘT GÓC NHÌN ĐỐI CHIẾU VÀ HÀM Ý CHÍNH SÁCH

## BANKING REGULATION, DEREGULATION AND REREGULATION - A COMPARATIVE PERSPECTIVE AND POLICY IMPLICATIONS

Lâm Chí Dũng

Trường Đại học Kinh tế, Đại học Đà Nẵng; lamcdung@yahoo.com

**Tóm tắt** - Bài viết nghiên cứu về các quá trình điều tiết, giải điều tiết, tái điều tiết và tác động của các quá trình đó đến hoạt động ngân hàng (NH). Mục tiêu chủ yếu của nghiên cứu này là thông qua hệ thống hóa diễn tiến có tính lịch sử, tổng hợp các nhận định, đối chiếu với tác động trên thực tế của các xu hướng này trong hoạt động của hệ thống ngân hàng Việt Nam nhằm rút ra các hàm ý chính sách phù hợp đối với hệ thống ngân hàng Việt Nam trong thời gian tới. Các hàm ý về chính sách tập trung vào những vấn đề cơ bản: tính không lý tưởng của chính sách; về tự do hóa lãi suất NH; tăng cường giám sát đối với tín dụng đầu cơ; về hạn chế nhập ngành và mở chi nhánh; giám sát các công cụ phái sinh tín dụng.

**Từ khóa** - điều tiết; giải điều tiết; tái điều tiết; hoạt động ngân hàng; hệ thống ngân hàng Việt Nam.

### 1. Đặt vấn đề

Điều tiết (Regulation), giải điều tiết (Deregulation) và tái điều tiết (Re-regulation) đối với hệ thống tài chính nói chung và hệ thống ngân hàng (NH) nói riêng là những xu hướng có tính lịch sử và có phạm vi chi phối rộng, bao trùm hầu hết các nước, trước hết là các nước có nền kinh tế thị trường phát triển. Việt Nam cũng không là một ngoại lệ. Đặc biệt, khi nền kinh tế Việt Nam ngày càng hội nhập quốc tế sâu rộng, thực hiện các cam kết mở cửa thị trường tài chính, gỡ bỏ các rào cản về cung cấp dịch vụ tài chính.

Mục tiêu chủ yếu của nghiên cứu này là thông qua hệ thống hóa diễn tiến lịch sử, tổng hợp các phân tích đa chiều, đối chiếu với tác động trên thực tế của các xu hướng này nhằm rút ra các hàm ý chính sách phù hợp đối với hệ thống NH Việt Nam trong thời gian tới.

Xuất phát từ mục tiêu nói trên và vì một số hạn chế về dữ liệu, bài viết này có những giới hạn cơ bản sau:

- Chỉ tập trung nghiên cứu về diễn tiến và nội dung các xu hướng trong hệ thống NH Mỹ. Trong trường hợp cần thiết, minh họa thêm các sự kiện tại các nước phát triển.

- Không đi sâu vào các chi tiết kỹ thuật, nếu điều đó không giúp ích nhiều cho việc rút ra các hàm ý chính sách.

Trừ một nghiên cứu đã công bố của Janice How và Nguyễn Thị Kim Oanh (2011) về “*quá trình giảm thiểu điều tiết hoạt động ngân hàng tại Úc*”, nghiên cứu theo hướng này rất ít hoặc hầu như chưa được công bố.

### 2. Phương pháp nghiên cứu

Vì điều tiết, giải điều tiết hay tái điều tiết được thể hiện qua các nội dung pháp lý, nên bài báo tập trung nghiên cứu khía cạnh pháp lý của các quá trình nói trên. Do đó, các phương pháp chủ yếu được sử dụng là các phương pháp nghiên cứu tài liệu pháp lý. Trong đó, các phương pháp phổ biến là:

**Abstract** - The paper examines the processes of banking regulation, deregulation and re-regulation and the impact of those processes on banking activities. The main objective of this research is synthesizing comments and comparing them with the actual effects of these trends in Vietnam's banking system via a systematization of historical developments in order to draw policy implications relevant for Vietnam's banking system in the future. The policy implications focus on basic issues: the policy being non-ideal; the liberalization of interest rates; the strengthened supervision of the “speculative” credit; entry barriers and branching; the monitoring of credit derivatives.

**Key words** - regulation; deregulation; reregulation; banking activities; Vietnam 's banking system.

- Phương pháp hệ thống hóa, căn cứ vào diễn tiến lịch sử các quy định pháp lý về quá trình điều tiết, giải điều tiết, tái điều tiết hệ thống ngân hàng;

- Phương pháp so sánh, đối chiếu các quy định pháp lý về điều tiết, giải điều tiết, tái điều tiết đối với hệ thống ngân hàng giữa các quốc gia, mà chủ yếu là giữa Việt Nam với Hoa Kỳ;

- Phương pháp phân tích và tổng hợp các tài liệu thứ cấp về các kết quả nghiên cứu liên quan đến các quá trình trên đã được công bố.

### 3. Tổng quan về các giai đoạn điều tiết, giải điều tiết và tái điều tiết trong hệ thống NH Mỹ và một số nước

#### 3.1. Giai đoạn điều tiết

Giai đoạn điều tiết thường được biết đến như là đáp ứng của Chính phủ Mỹ từ hệ quả của cuộc Đại suy thoái 1929 -1933, mà xét riêng trong lĩnh vực NH được đánh dấu bởi sự thông qua đạo luật về hoạt động NH Mỹ (*Banking Acts of 1933*). Đạo luật này cũng thường được gọi là Đạo luật Glass – Steagall. Theo đó, thuật ngữ điều tiết được hiểu như là những quy định pháp lý nhằm hạn chế hành vi của các NH, giảm bớt mức độ tự do lấy các quyết định và hành động, đặt các NH trong khuôn khổ quản lý của các cơ quan thẩm quyền nhất định.

Trên thực tế, theo tổng kết của F.S. Mishkin [1, tr. 264-265], những quy định điều tiết đối với hệ thống NH Mỹ tính từ đầu thế kỷ 20 đã bắt đầu từ năm 1913 với đạo luật về Hệ thống Dự trữ liên bang (*Federal Reserve Act*) và đạo luật *Mc Fadden Act of 1927*, với nội dung chủ yếu là cấm các NH kể cả NH toàn quốc và NH tiểu bang được mở chi nhánh ngoài biên giới bang (nơi đặt trụ sở chính). Trước đó nữa, bắt đầu từ thời kỳ nội chiến với Luật NH và tiền tệ quốc gia (*National Currency and Bank Acts 1863-1864*), bộ luật liên bang đầu tiên quy định về cơ quan quản lý chuyên trách các ngân hàng quốc gia là Cục kiểm soát tiền tệ [10, 11].

Tuy nhiên, khi đề cập đến giai đoạn điều tiết, các nhà nghiên cứu đều tập trung vào những quy định hạn chế hoạt động ngân hàng tạo ra nhiều tranh cãi, mà sau này sẽ bị bãi bỏ dần trong giai đoạn giải điều tiết. Như vậy, với hai đạo luật cơ bản Mc Fadden of 1927 và Glass - Steagall 1933, khuôn khổ điều tiết (hay những hạn chế cơ bản) đối với hệ thống NH Mỹ được thiết lập với những nội dung chủ yếu sau:

(i) Các ngân hàng thành viên của FED không được mở chi nhánh ngoài biên giới bang, nơi đặt trụ sở chính. Ngay trong từng bang, cũng có những hạn chế đối với việc mở chi nhánh của các NH bang, “*mỗi bang có những quy định riêng về kiểu và số lượng chi nhánh mà một NH có thể mở*” [1, tr.290].

(ii) Tách biệt hoạt động của NH thương mại (NHTM) với NH đầu tư và công ty chứng khoán. Theo đó, các NHTM là thành viên của FED không được tham gia vào các hoạt động:

- Kinh doanh các chứng khoán không phải của Chính phủ Mỹ phát hành;
- Đầu tư vào các chứng khoán được xếp hạng ở cấp độ phi đầu tư;
- Bảo lãnh phát hành hoặc phân phối các chứng khoán không do chính phủ phát hành;
- Sáp nhập (dưới các hình thức) với các công ty có những hoạt động trên.

Ngược lại, các công ty chứng khoán và các NH đầu tư không được thực hiện nghiệp vụ nhận tiền gửi.

(iii) Hạn chế lãi suất đối với các khoản tiền gửi. Nội dung này thường được gọi là Regulation Q. Theo đó, NH không được trả lãi cho các khoản tiền gửi thanh toán và quy định trần lãi suất đối với các khoản tiền gửi khác.

Trên thực tế, ngoài hạn chế về lãi suất tiền gửi còn có một quy định về trần lãi suất trên các khoản cho vay được biết đến như là những chế định về cho vay nặng lãi (Usury Law). Không trễ hơn năm 1886, *Hoa Kỳ đã được coi là một quốc gia có những quy định mạnh mẽ về cho vay nặng lãi... mặc dù có nhiều khác biệt ở từng bang* [5].

(iv) Hạn chế những hoạt động cấp tín dụng có tính chất “đầu cơ”. Quy định hạn chế này ít được đề cập như là một trong những quy định điều tiết cốt lõi trong các nghiên cứu về quá trình giải điều tiết, nhưng lại rất có ý nghĩa đối với nhận thức những nội dung tái điều tiết sau này cũng như đối với thực tiễn điều tiết NH của Việt Nam.

### 3.2. Giai đoạn giải điều tiết

Giải điều tiết nói chung được hiểu là hành động hoặc tiến trình loại bỏ những hạn chế và những quy định. Thuật ngữ giải điều tiết hoạt động NH được đề cập như là việc bãi bỏ một số quy định hạn chế trong hoạt động NH được đặt ra trong giai đoạn điều tiết nói ở trên.

Đối với hệ thống NH Mỹ, phần lớn các nghiên cứu đều cho rằng thời kỳ khởi đầu quá trình bãi bỏ các hạn chế là trong khoảng cuối thập niên 70, đầu thập niên 80. Mốc thời gian đáng chú ý là năm 1978 với việc loại trừ các quy định về trần lãi suất cho vay [5]. Tuy nhiên, việc loại trừ này vẫn chưa được chính thức hóa trên cấp độ liên bang.

Đến năm 1980, Đạo luật về Giải điều tiết các Định chế nhận tiền gửi và Kiểm soát tiền tệ - DIDMCA chính thức hóa việc loại trừ các quy định về trần lãi suất cho vay và trần lãi suất tiền gửi [1, tr.264].

Năm 1994, với đạo luật về mở chi nhánh và hoạt động NH xuyên tiểu bang (*Riegle- Neal Intersate Banking and Branching Efficiency Act of 1994*), bãi bỏ các quy định về hoạt động NH xuyên bang và việc mở chi nhánh ngoài biên giới bang. Với luật này, “*lần đầu tiên trong lịch sử Mỹ... các NH được cho phép nhận tiền gửi và tiếp cận các khách hàng của họ xuyên qua các đường biên giới tiểu bang*” [10, tr.58].

Đạo luật về Hiện đại hóa dịch vụ tài chính (*Gramm-Leach-Bliley Financial Services Modernization Act of 1999*) được thông qua vào năm 1999 được coi là đỉnh điểm của quá trình giải điều tiết khi nó đã hoàn thành việc bãi bỏ toàn bộ các quy định của Luật Glass – Steagall về tách biệt giữa NHTM với NH đầu tư và Công ty chứng khoán. Nó “*đã xóa bỏ tất cả những hạn chế đối với những định chế tài chính về việc kết hợp các hoạt động NH với các hoạt động chứng khoán và bảo hiểm*” [4].

### 3.3. Giai đoạn tái điều tiết

Cuộc khủng hoảng tài chính 2007 - 2008 được coi là nguyên nhân trực tiếp dẫn đến việc đòi hỏi xét lại các quy định điều tiết hệ thống tài chính nói chung và ngân hàng nói riêng. Ở Mỹ, quá trình này được đánh một dấu mốc có tính quyết định với việc thông qua Đạo luật Cải tổ Phố Wall và Bảo vệ người tiêu dùng (*Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*) thường được gọi là Luật Dood – Frank vào năm 2010.

Nếu quá trình giải điều tiết tập trung vào việc bãi bỏ các quy định hạn chế đặt ra trong thời kỳ điều tiết, thì quá trình tái điều tiết không đơn giản là phục hồi những quy định điều tiết đã bị bãi bỏ. Nó áp đặt các công cụ và biện pháp điều tiết mới, trong khi vẫn giữ nguyên trạng kết quả của tiến trình giải điều tiết đối với một số hạn chế cũ.

Mục đích của quá trình này, như đã tuyên bố trong đạo luật là: “*Nhằm khuyến khích sự ổn định tài chính của Hoa Kỳ bằng cách cải thiện trách nhiệm giải trình (accountability) và sự minh bạch (transparency) trong hệ thống tài chính, để kết thúc tình trạng “quá lớn nên không thể sụp đổ”, để bảo vệ người đóng thuế Mỹ khỏi những khoản cứu trợ, để bảo vệ người tiêu dùng khỏi những sự lạm dụng trong thực hành các dịch vụ tài chính*” [3].

Những nội dung chủ yếu của quá trình này có liên quan đến hoạt động NH bao gồm:

(i) Tăng cường ổn định tài chính thông qua thành lập mới hai cơ quan quản lý:

- Hội đồng giám sát ổn định tài chính với những chức năng chính: nhận diện các rủi ro đối với sự ổn định tài chính quốc gia cả với tổ chức tài chính và phi tài chính; thúc đẩy những nguyên tắc thị trường bằng cách loại trừ kỳ vọng vào sự hỗ trợ của Chính phủ đối với những thất bại trong tương lai; đáp ứng các thách thức nổi lên đối với sự ổn định tài chính của Mỹ.

- Văn phòng nghiên cứu tài chính với chức năng chính là cung cấp các phân tích về quản lý, kỹ thuật, ngân sách và những

dịch vụ hỗ trợ khác cho Hội đồng và các cơ quan khác.

- Áp dụng các biện pháp mới để hạn chế việc hình thành các NH có quy mô quá lớn.

- Nâng cao các chuẩn mực bảo đảm an toàn hệ thống, trong đó đặc biệt quan trọng là các yêu cầu về vốn, về chất lượng tài sản.

(ii) Tăng cường bảo vệ người tiêu dùng dịch vụ tài chính qua thành lập Văn phòng bảo vệ người tiêu dùng tài chính và tăng cường vai trò, thẩm quyền của FDIC về giám sát, tăng hạn mức bảo hiểm; thay đổi cách thức tính phí bảo hiểm nhằm khuyến khích giảm bớt quy mô tài sản; tăng quyền xử lý của FDIC đối với các Công ty phi NH...

(iii) Hạn chế đầu tư của NH vào các Quỹ đầu tư tư nhân và Quỹ đầu cơ. Quy định này nhằm mục đích giới hạn các khoản đầu tư có tính chất đầu cơ của NH.

(iv) Tập trung giám sát các giao dịch phái sinh tín dụng, đặc biệt là các loại giao dịch hoán đổi tín dụng (Credit Swaps) trên thị trường OTC, yêu cầu các giao dịch này phải được thanh toán qua Sở Giao dịch hoặc qua hệ thống thanh toán bù trừ.

(v) Cải thiện giám sát quá trình chứng khoán hóa bảo đảm chất lượng của quá trình này, giảm thiểu rủi ro cho người đầu tư, ngăn ngừa tình trạng bong bóng.

Ngoài ra, việc tăng cường các quy định điều tiết đối với hoạt động cho vay thế chấp (Mortgage) gắn với đặc thù của hệ thống tài chính Mỹ mà ít tính phổ quát.

So sánh với các nước Nhật Bản, Canada, Tây Âu theo tổng kết của F.S.Miskin, *“trong quá khứ Hoa Kỳ là nước duy nhất trong các nước công nghiệp hóa áp đặt các hạn chế về mở chi nhánh”* [1, tr.49]. Ngoài ra, quy định về sự tách biệt giữa NHTM với hoạt động NH đầu tư và công ty chứng khoán nằm ở Mỹ cũng không tồn tại ở các nước Đức, Hà Lan. Thụy Sĩ, là các nước theo mô hình NH tổng hợp. *“Trong một hệ thống NH tổng hợp, các NHTM cung cấp một danh mục đầy đủ các dịch vụ NH, chứng khoán, bất động sản, và dịch vụ bảo hiểm, tất cả trong một thực thể pháp lý duy nhất”* [2]. Tại Anh, và một số nước như Australia và Canada, các NHTM vẫn được tham gia bảo lãnh phát hành chứng khoán. Tại Nhật, *“mặc dù ngành NH và chứng khoán về pháp lý được tách biệt theo Mục 65 Luật Chứng khoán Nhật Bản, các NHTM ngày càng được phép tham gia vào các hoạt động chứng khoán”* [2].

“Sau những thập kỷ giải điều tiết trên cả hai bờ Đại Tây Dương, cuộc khủng hoảng tài chính đã thúc giục tái tư duy một cách cơ bản về những luật lệ và quy định quản lý ngành dịch vụ tài chính” [15]. Trên bình diện quốc tế, đã có những nỗ lực nhằm đạt được một hệ thống mới – (Basel III) về tiêu chuẩn bảo đảm mức vốn phù hợp theo yêu cầu cao hơn về số lượng và chất lượng. Các nước thuộc nhóm G20 cũng đã thể hiện mong muốn phát triển sự đáp ứng có tính phối hợp (giữa các nước). G20 cũng đã thảo luận về dự định áp đặt một loại thuế NH gọi là “Bank Levy” đánh trên các khoản nợ được coi là nhạy cảm với rủi ro nhằm khuyến khích các NH tránh dựa trên các khoản vay không phải tiền gửi thông thường, có nguy cơ gây mất ổn định hệ thống. Tuy nhiên, những nỗ lực nói trên vẫn chưa đạt được đồng thuận (G20) hoặc bị trì hoãn áp dụng trên thực tế (Basel III).

Tại Châu Âu, Ủy ban châu Âu đã “đồng ý một gói giám sát tài chính” mới đối với hoạt động NH, bảo hiểm và chứng khoán; *“thiết lập Ủy ban về rủi ro hệ thống châu Âu bao gồm các Thống đốc NH TU của các quốc gia thành viên”*. Ngoài ra, một số quốc gia tuyên bố những cải tổ riêng biệt, một vài điểm trong đó *“vượt qua những tiêu chuẩn châu Âu”* [15].

Nhận định về các xu hướng nói trên từ các nhà nghiên cứu có một vài điểm nổi bật, cho phép có những gợi ý về chính sách:

(i) Các nhận định về tác động của các quy định điều tiết và xu hướng giải điều tiết không đồng nhất, thậm chí mâu thuẫn.

Một số học giả đã phê phán gay gắt quá trình giải điều tiết, quy kết đó chính là nguyên nhân cơ bản gây nên khủng hoảng tài chính. Điển hình như Paul Krugman (người đoạt giải Nobel kinh tế 2008). Học giả này cho rằng hoạt động của ngành NH Mỹ có thể chia ra ba thời kỳ: trước 1930; từ sau Đại suy thoái đến năm 1980; và từ 1980 cho đến cuộc khủng hoảng tài chính vừa qua. Theo đó, thời kỳ nào mà NH bị áp đặt nhiều hạn chế và kiểm soát thì cũng là *“thời kỳ của những tiến bộ kinh tế ngoạn mục của phân lớn người Mỹ”*, ngược lại, sự nới lỏng kiểm soát đã dẫn đến khủng hoảng và *“thảm họa đã dẫn tới những đòi hỏi điều tiết nhiều hơn đối với ngành tài chính”* [9]. Tuần báo Times đã nêu tên 25 người chịu trách nhiệm về cuộc khủng hoảng tài chính vừa qua. Đứng hàng thứ hai là cựu Nghị sỹ Phil Gramm, người đã đề xuất đạo luật bãi bỏ Luật Glass- Steagall nói ở trên và thứ 13 là cựu Tổng thống Bill Clinton.

Tuy nhiên, phần lớn các ý kiến đều ghi nhận những mặt tích cực của giải điều tiết và chỉ ra những hệ quả tiêu cực. Những mặt tích cực của nó là: tạo ra một hệ thống cạnh tranh, năng động, cho phép có nhiều đối mới tài chính trong hệ thống tài chính hơn. Đặc biệt, một phân tích thực chứng đã chỉ ra rằng việc bãi bỏ các quy định về mở chi nhánh và hoạt động NH xuyên tiểu bang đã *“cho phép các NH đưa ra các dịch vụ tốt hơn với một mức giá thấp hơn cho các khách hàng của họ”*. Hệ quả là, *“nền kinh tế thực dường như có lợi hơn... tăng trưởng nhanh hơn sau giải điều tiết”* [12]. Đồng thời, quá trình giải điều tiết đã có những mặt tiêu cực là mầm mống của khủng hoảng *“tập trung các hoạt động NH vào một số ít các định chế rất lớn”*; chuyển việc huy động vốn của NH *“từ chỗ dựa vào các khoản tiền gửi đến chỗ dựa nhiều hơn vào thị trường vốn”*, chuyển các hoạt động NH từ *“cấp tín dụng (lending) sang kinh doanh (trading)”* Ngoài ra, nó đã *“mở đường cho việc phát triển hệ thống tài chính ngầm quy mô lớn và không bị điều tiết”* [16].

(ii) Các quy định điều tiết và giải điều tiết không phải chỉ xuất phát từ những động cơ thuần túy lý tưởng, tức dựa trên những phân tích thuần lý tính và lợi ích quốc gia. Trong nhiều trường hợp, nó đã xuất phát từ những động cơ cảm tính và lợi ích nhóm có vai trò lớn. Chẳng hạn, theo phân tích của F.S. Mishkin, mặc dù việc hạn chế mở chi nhánh và hoạt động NH xuyên bang rõ ràng đem lại nhiều hệ quả tiêu cực, nhưng nó vẫn ra đời vì *“cách giải thích đơn giản nhất là công chúng Mỹ về mặt lịch sử đã thù nghịch với những NH lớn”*... và những bang hạn chế chặt chẽ nhất là *“những bang mà ở đó tình cảm chống NH một cách dân túy chủ*

*nghĩa là mạnh mẽ nhất trong thế kỷ 19” [1]. Một phân tích khác về lịch sử giải điều tiết đã chỉ ra việc thông qua đạo luật Gramm-Leach-Bliley Act, bãi bỏ luật Glass- Steagall vào năm 1999 đã là một “mối lợi lớn cho các NH toàn quốc” và là “thành tựu trọn vẹn của nhiều thập kỷ và những nỗ lực vận động hành lang trị giá nhiều triệu đô-la nhân danh ngành tài chính” [4].*

(iii) Điều đáng chú ý là các phê phán tập trung nhiều nhất vào việc bãi bỏ sự tách biệt giữa ngành NH và công nghiệp chứng khoán, trong khi đó việc bãi bỏ trần lãi suất và hạn chế mở chi nhánh đã hầu như không thấy sự phê phán. Điều này, một lần nữa được xác nhận qua việc nghiên cứu nội dung của tái điều tiết. Trong các nội dung tái điều tiết không có quy định về hạn chế lãi suất và hạn chế mở chi nhánh như thời kỳ điều tiết.

(iv) Mặc dù quá trình tái điều tiết vẫn đang diễn tiến nhưng đã có những cảnh báo về nguy cơ của tình trạng điều tiết thái quá (Overregulation). Lo ngại về việc các quy định mới có thể ngăn cản những đổi mới tài chính làm lợi cho người tiêu dùng những dịch vụ tài chính; gia tăng chi phí; giảm lợi nhuận của ngành ngân hàng... là những cảnh báo chủ yếu.

#### 4. Đối chiếu với hệ thống các ngân hàng Việt Nam

Giai đoạn từ 1986 cho đến khoảng năm 2007 về thời gian tương ứng với giai đoạn giải điều tiết của hệ thống NH Mỹ và một số nước phát triển khác. Vì vậy, nó cũng mang những đặc điểm của xu hướng giải điều tiết trên thế giới. Tuy nhiên, do bối cảnh đặc thù của lịch sử hình thành hệ thống NH Việt Nam, giai đoạn này cũng đồng thời là giai đoạn đổi mới hệ thống NH, mà trọng tâm là chuyển hệ thống NH được tổ chức theo mô hình của một nền kinh tế theo định hướng chỉ huy và tập trung hóa cao độ với hệ thống “*NH một cấp*” sang hoạt động theo tiêu chuẩn chung của các nước có nền kinh tế thị trường phát triển. Vì vậy, những đổi mới trong quản lý hệ thống NH là kết quả tổng hợp của cả hai quá trình trên.

Như đã nêu ở phần trước, bài viết này chỉ tập trung đối chiếu quá trình bãi bỏ các quy định về hạn chế lãi suất; về mở chi nhánh và đặc biệt là quy định tách biệt giữa NHTM, NH đầu tư với công ty chứng khoán và quy định về hạn chế tín dụng “đầu cơ”.

- Đối với các quy định về mở chi nhánh

Nếu như tại Mỹ mãi đến năm 1994 mới bãi bỏ hoàn toàn các hạn chế về việc mở chi nhánh và hoạt động NH xuyên bang, thì tại Việt Nam ngay từ đầu, quy định về hạn chế mở chi nhánh chỉ áp dụng đối với các NHTMCP nông thôn, không thấy quy định về hạn chế mở chi nhánh của các NHTM khác, ngoại trừ yêu cầu phải được sự cho phép của NH Nhà nước. Đây cũng chính là một trong những lý do chủ yếu thúc đẩy các NHTMCP nông thôn chuyển thành các NH đô thị và để lại nhiều hệ lụy. Trong giai đoạn 2005-2007, NHNN đã chấp nhận cho phép 13 NH được chuyển đổi từ mô hình NHTMCP nông thôn lên đô thị.

- Về việc tách biệt giữa NH TM với hoạt động của NH đầu tư, công ty chứng khoán và ngành bảo hiểm

Mặc dù trong quy định của Luật Tổ chức tín dụng năm 1997 về các loại NH ngoài NHTM có loại hình NH đầu tư

nhưng đồng thời cho phép các NHTM được thành lập các công ty trực thuộc có tư cách pháp nhân, hạch toán độc lập bằng vốn tự có để hoạt động trên một số lĩnh vực tài chính, NH, bảo hiểm. Trên thực tế, điều 74 của Luật này đã quy định rõ NH được phép lập công ty con để kinh doanh bảo hiểm. Điều 73 cấm các tổ chức tín dụng không được kinh doanh bất động sản, nhưng đặc biệt Luật này không cấm các hoạt động chứng khoán. Từ thời điểm thị trường chứng khoán có tổ chức được hình thành (từ năm 2000), các NHTM đã thành lập các công ty chứng khoán trực thuộc. Tính đến cuối năm 2006, đã có hơn 12 công ty chứng khoán trực thuộc NH. Theo quy định của Luật chứng khoán 2006, một công ty chứng khoán được phép thực hiện các hoạt động: môi giới; tự doanh; bảo lãnh phát hành; tư vấn đầu tư chứng khoán. Mặc dù có những hạn chế đối với hoạt động bảo lãnh phát hành chứng khoán, nhưng do chưa có một NH đầu tư nào được thành lập, nên cũng có thể nói các NHTM trên thực tế đã được phép thực hiện các dịch vụ NH đầu tư và của công ty chứng khoán. Lưu ý là ở Mỹ mãi cho đến năm 1999, đạo luật Glass- Steagall mới bị bãi bỏ.

Luật Tổ chức tín dụng 2010 đã loại bỏ loại hình ngân hàng đầu tư trong quy định về các loại hình ngân hàng. Đồng thời, quy định rõ hơn về việc thành lập hoặc mua lại công ty con, công ty liên kết để thực hiện các hoạt động bảo lãnh phát hành chứng khoán, môi giới chứng khoán; quản lý, phân phối chứng chỉ quỹ đầu tư chứng khoán; quản lý danh mục đầu tư chứng khoán và mua, bán cổ phiếu; bảo hiểm.

- Đối với các quy định về kiểm soát lãi suất

Đây có lẽ là vấn đề có nhiều đặc thù nhất của hệ thống NH Việt Nam. Về cơ bản, tính từ lúc đổi mới hoạt động NH, quá trình gỡ bỏ dần sự kiểm soát của Nhà nước đối với việc xác định lãi suất của NHTM đã diễn ra, nói cách khác tương đồng với xu hướng giải điều tiết về lãi suất. Tuy nhiên, nếu như ở Mỹ quá trình loại bỏ trần lãi suất đã chính thức khởi động từ 1980 thì tại Việt Nam phải kéo dài đến năm 2002. Mặt khác, hạn chế về lãi suất ở Mỹ chủ yếu là đối với tiền gửi thì tại Việt Nam chủ yếu là với lãi suất cho vay.

Từ sau cuộc khủng hoảng tài chính 2007 – 2008, xuất phát từ chính nhu cầu nội tại tái cấu trúc hệ thống NH và chịu tác động của xu hướng tái điều tiết trên thế giới, những quy định theo xu hướng tái điều tiết đã được ban hành. Điển hình là các quy định sau:

- Thành lập Ủy ban Giám sát Tài chính theo mô hình của Hội đồng Giám sát ổn định tài chính của Mỹ.

- Các quy định có nội dung siết lại các hạn chế về nhập ngành, hạn chế về cạnh tranh được ban hành như: quy định về vốn điều lệ tối thiểu phải đạt; hạn chế việc thành lập mới các NHTM cổ phần, điều chỉnh tiêu chí về thành lập các NH này; hạn chế việc mở chi nhánh, đặt ra những điều kiện cao hơn cho việc mở chi nhánh như đã được quy định trong Thông tư 21/2013 ban hành ngày 09/09/2013.

- Yêu cầu cao hơn về vốn: Thông tư số 13/2010/TT-NHNN và các Thông tư bổ sung như Thông tư 19/2010/TT-NHNN và Thông tư 22/2011/TT-NHNN, và mới nhất là Thông tư 36/2014/TT-NHNN đề ra những yêu cầu cao hơn về vốn với nội dung cơ bản là nâng tỷ lệ an toàn vốn tối thiểu (cả

riêng lẻ và hợp nhất) lên 9%. Đây là một yêu cầu cao so với ngay cả yêu cầu của Basel II [6, 7, 8].

- Hạn chế tín dụng “đầu cơ”: Quy định điển hình nhất thể hiện xu hướng này là quy định về trọng số rủi ro khi tính tỷ lệ an toàn vốn tối thiểu. Theo đó, các khoản cho vay để đầu tư chứng khoán; cho vay các công ty chứng khoán; cho vay kinh doanh bất động sản có hệ số rủi ro lên đến 250% (vượt khung của Basel). Ngoài ra, “các khoản cho vay các công ty con, công ty liên doanh, công ty liên kết của tổ chức tín dụng” có hệ số rủi ro là 150% [6].

- Về lãi suất

Trần lãi suất đối với tiền gửi đã được áp đặt từ 2011, mặc dù cũng theo xu hướng nói lỏng dần. Tuy nhiên, căn cứ vào Điều 91, Luật Tổ chức Tín dụng 2010 thì có thể xem như đây là một giải pháp “trong trường hợp hoạt động ngân hàng có diễn biến bất thường, để bảo đảm an toàn của hệ thống tổ chức tín dụng”, xu hướng chung vẫn là các tổ chức tín dụng được quyền ấn định lãi suất, quyền thỏa thuận với khách hàng về lãi suất, phí.

## 5. Hàm ý chính sách

- Các nghiên cứu về điều tiết và giải điều tiết ở Mỹ đã cho thấy một thực tế là tính không lý tưởng của chính sách đối với cả mục đích điều tiết và giải điều tiết. Như đã phân tích, chính sách được hình thành dưới những tác động đôi khi là cảm tính và các động cơ lợi ích nhóm. Mặt khác, tác động của nó cũng đa chiều, bao gồm cả những tác động tích cực và tiêu cực và cách đánh giá còn tùy thuộc vào cách tiếp cận lợi ích.

Kết luận hữu ích và logic cần rút ra là: Quá trình hoạch định những chính sách mới về hạn chế hay nói lỏng hạn chế đối với hoạt động NH đều cần đặt dưới sự phân biện đa chiều và thiết chế hóa cơ chế phân biện này với những thẩm quyền cụ thể. Về một phía khác, quá trình này cũng cần phải được bảo vệ, để tránh những áp lực của “đa số không chuyên môn”, nặng về cảm tính hoặc loại trừ xu hướng có tính “đàn túy chủ nghĩa”, làm cho các chính sách bị lệch lạc.

- Như đã thấy, các quy định về hạn chế lãi suất đã bị bãi bỏ ở Mỹ chính thức từ năm 1980, và ngay cả sau khủng hoảng tài chính những đòi hỏi về xét lại việc bãi bỏ đó cũng không được đặt ra. Nhìn rộng ra các nước phát triển cũng thấy một hiện tượng tương tự. Nói cách khác, những can thiệp hành chính đối với lãi suất NH về cơ bản đã không còn được áp dụng. Tuy nhiên, ở Việt Nam, do nhiều lý do có tính lịch sử, xu hướng đòi hỏi áp đặt các hạn chế về lãi suất bằng những công cụ hành chính là khá phổ biến trong nhận thức của công chúng và một phần nào đó trong giới hoạch định chính sách và cả trong giới học thuật.

Cần những phân tích thực chứng toàn diện và đáng tin cậy để có thể kết luận về tác động thực của những can thiệp hành chính về lãi suất. Chẳng hạn, nguyên nhân thực sự của xu hướng giảm lãi suất trong thời gian vừa qua là do tác động của trần lãi suất tiền gửi hay do câu huy động vốn của NH đã bão hòa – do những khó khăn trong tăng trưởng tín dụng - hay do sự kết hợp của cả hai hoặc nhiều nguyên nhân. Thiếu những phân tích như vậy, sẽ dẫn đến những nhận thức không hoàn toàn chính xác và điều này đến lượt nó lại chi phối quá trình hoạch định chính sách.

- Một kết luận khá rõ ràng là cần tăng cường giám sát đối với tín dụng có “tính đầu cơ”. Nội hàm cụ thể của khái niệm tín dụng “đầu cơ” có thể khác nhau đối với bối cảnh từng nước, nhưng đòi hỏi tăng cường giám sát là khá nhất quán. Trên thực tế, có thể nói đây là một vấn nạn nghiêm trọng của hệ thống NH Việt Nam, mà những dữ liệu được công bố vẫn có thể chưa thể hiện được hết tầm mức nghiêm trọng của nó. Một trong những vấn đề nổi lên thời gian qua là vấn đề sở hữu chéo và cho vay các công ty “sân sau”. Đây có thể nói là một hoạt động tín dụng mang tính “đầu cơ” cao, cần phải được kiểm soát nghiêm ngặt. Điều này cũng đang nằm trong lộ trình xử lý của Chính phủ và NHNN. Vấn đề ưu tiên thứ hai là siết chặt và tăng cường giám sát các quan hệ giữa NH với các công ty con, công ty liên kết và các công ty cổ phần có vốn của NH.

- Các phân tích về tác động của việc giải điều tiết đối với các hạn chế về nhập ngành (entry barriers) và mở chi nhánh cho thấy những tác động nhiều chiều. Hàm ý là quá trình này có thể có những tác động khác nhau tùy thuộc bối cảnh của từng nước trong từng giai đoạn nhất định.

Thực tế hoạt động NH Việt Nam thời gian vừa qua đã cho thấy sự xuất hiện những NH nhỏ về quy mô vốn thực chất, yếu cả về kỹ năng và kinh nghiệm quản trị NH đã là một trong những nguyên nhân gia tăng rủi ro hệ thống. Những NH này, do thiếu ưu thế cạnh tranh nên có xu hướng mạo hiểm nhiều hơn, tìm kiếm những phân khúc thị trường rủi ro hơn. Mặt khác, quá trình gia tăng cạnh tranh, qua việc gia tăng số lượng NH và chi nhánh NH đã không tự dẫn đến quá trình sàng lọc tự nhiên của hệ thống NH theo hướng hình thành những NH lớn hơn thông qua hợp nhất và sáp nhập. Các vụ M&A thời gian vừa qua đều diễn ra dưới tác động điều tiết của Chính phủ và NHNN. Nếu sự lo lắng ở các nước phát triển là quá trình giải điều tiết đã tạo nên các NH khổng lồ thì ngược lại, lo lắng của các nhà hoạch định chính sách ở Việt Nam là môi trường cạnh tranh đã chưa tạo đủ động lực để sàng lọc những NH yếu kém, hình thành nên những NH mạnh hơn.

- Đối với hệ thống NH Việt Nam hiện nay, phát triển thị trường các công cụ tài chính phái sinh đang là một ưu tiên. Dù đã gây ra nhiều vấn đề và đã bị kết tội khá nặng nề, các công cụ tài chính phái sinh vẫn có rất nhiều mặt tích cực chưa có điều kiện để khai thác trong hệ thống tài chính Việt Nam do thị trường này chưa được phát triển như nó cần phải có. Xét riêng, đối với hoạt động NH, cần tạo điều kiện để các công cụ phái sinh tín dụng như: Hợp đồng quyền tín dụng; các dạng Hợp đồng hoán đổi tín dụng; Chứng khoán hoá... được phát triển phù hợp.

Những công cụ phái sinh nói trên đã là một đối tượng của tái điều tiết, xuất phát từ thực tế là chúng đã là nguyên nhân gây ra rủi ro cho hệ thống tài chính – ngân hàng. Vì vậy, dù là quá sớm, vẫn cần đặt ra yêu cầu vừa tạo điều kiện phát triển, vừa tăng cường giám sát ngay từ đầu./.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] Frederic S. Mishkin, (2009), *The Economics of Money, Banking and Financial Markets, (Global Edition)*, Pearson, 2<sup>nd</sup>. ed.
- [2] Frederic S. Mishkin, (2004), *The Economics of Money, Banking and Financial Markets, (Ebook)*, Pearson, 7<sup>th</sup>. ed.
- [3] <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c111:H.R.4173>

- [4] Matthew Sherman (2009), A Short History of Financial Deregulation in the United States, Center for Economic and Policy Research, [www.cepr.net/documents/.../dereg-timeline-2009-07.pdf](http://www.cepr.net/documents/.../dereg-timeline-2009-07.pdf)
- [5] Mercatante, Steven, The Deregulation of Usury Ceilings, Rise of Easy Credit, and Increasing Consumer Debt, <http://www.freepatentsonline.com/article/South-Dakota-Law-Review/176046338.html>
- [6] NH Nhà nước (2010), Thông tư số 13/2010/TT-NHNN.
- [7] NH Nhà nước (2010), Thông tư 19/2010/TT-NHNN.
- [8] NH Nhà nước (2011), Thông tư 22/2011/TT-NHNN.
- [9] Paul Krugman (2009), Making Banking Boring, [http://www.nytimes.com/2009/04/10/opinion/10krugman.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2009/04/10/opinion/10krugman.html?_r=0)
- [10] Peter S. Rose, (1999), Commercial Bank Management, 4th. ed. Irwin McGraw-Hill.
- [11] P.S. Rose & Sylvia C. Hudgins, Bank Management & Financial Services, 8th. ed., McGraw-Hill Irwin.
- [12] Philip E. Strahan (2003), The Real Effects of US. Banking Deregulation, <https://research.stlouisfed.org/publications/.../Strahan.pdf>
- [13] Quốc hội (1997), Luật Tổ chức tín dụng năm 1997.
- [14] Steven I Davis & Research Participants: Autonomous Research; Arrow Financial Corporation; Barclays Bank Espana; Barclays Capital; Graham Bishop; BlackRock Investment Management; BMCE Bank; BNY Mellon; Boston Consulting Group; Collins Stewart; Credit Suisse; DnB NOR; European Banking Authority; Financial Services – Authority; Fitch Ratings; Freeman & Co. KBC Bank; Keefe, Bruyette and Woods; Lloyds TSB; Loughborough University (Professor David Llewellyn); Herschel Post; Promontory Financial Group; Risk and Regulation Consulting Ltd; State Street Bank; Stern School; UniCredit; University of North Wales (Professor Philip Molyneux); The Future of Banking after Global Reregulation, [www.searchingfinance.com/.../the-future-of-banking-after](http://www.searchingfinance.com/.../the-future-of-banking-after).
- [15] The Economist Intelligence Unit (Ernst & Young) (2010), The Road to Re-regulation – Views from financial services industry, [www.ey.com/.../The\\_road\\_to\\_re-regulation...the.../EY\\_T](http://www.ey.com/.../The_road_to_re-regulation...the.../EY_T).
- [16] UNCTAD, Re-regulation of the Financial System, <http://dgff.unctad.org/chapter3/3.4.html>
- [17] Ủy ban kinh tế Quốc hội (2012), “Từ bất ổn vĩ mô đến con đường tái cơ cấu” [www.depocen.org/.../Chuong%201%20-%20Tu%20bat%20on%20vi%2](http://www.depocen.org/.../Chuong%201%20-%20Tu%20bat%20on%20vi%2).

*(BBT nhận bài: 07/01/2015, phản biện xong: 26/01/2015)*