

CHÍNH SÁCH TÍN DỤNG CỦA VIỆT NAM NHẪM BẢO ĐẢM AN TOÀN TÀI CHÍNH VĨ MÔ: THỰC TRẠNG VÀ KHUYẾN NGHỊ

BÙI THU TRANG

Viện Kinh tế Việt Nam và Thế giới, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam
Institute of Vietnam and World Economy, Vietnam Academy of Social Sciences
Email: trangbt2002@gmail.com

Ngày nhận bài: 14/8/2026

Ngày sửa bài: 4/9/2026

Ngày duyệt đăng bài: 15/9/2026

Tóm tắt:

Nghiên cứu đánh giá chính sách tín dụng của Việt Nam dưới góc độ an toàn tài chính vĩ mô. Nghiên cứu sử dụng thống kê mô tả, ước lượng khoảng cách tín dụng/GDP và phân tích chính sách, dựa trên dữ liệu vĩ mô, báo cáo tài chính của 27 ngân hàng thương mại niêm yết và các văn bản điều hành giai đoạn 2025-2026. Kết quả cho thấy, tín dụng/GDP năm 2025 đạt khoảng 145%, cao hơn xu hướng dài hạn 7,1 điểm phần trăm; trong khi tín dụng tăng nhanh, bộ đệm dự phòng giảm và nợ nhóm 5 chiếm tỷ trọng lớn. Một số biện pháp nới lỏng năm 2026 có thể làm gia tăng rủi ro lệch kỳ hạn và tập trung tín dụng. Nghiên cứu đề xuất vận hành bộ đệm vốn phản chu kỳ, củng cố dự phòng và từng bước thu hẹp cơ chế hạn mức tăng trưởng tín dụng.

Từ khóa: chính sách tín dụng, an toàn tài chính vĩ mô, khoảng cách tín dụng/GDP, hạn mức tăng trưởng tín dụng, Basel III, nợ xấu

Vietnam's credit policy for ensuring macro-financial stability: Current situation and recommendations

Abstract:

This study evaluates Vietnam's credit policy from the perspective of macro-financial stability. It employs descriptive statistics, estimation of the credit-to-GDP gap, and policy analysis based on macroeconomic data, financial statements of 27 listed commercial banks, and regulatory documents issued during 2025–2026. The findings show that Vietnam's credit-to-GDP ratio reached approximately 145% in 2025, around 7.1 percentage points above its long-term trend. At the same time, credit expanded rapidly, loan-loss provisioning buffers declined, and Category 5 loans accounted for a substantial proportion of non-performing loans. Selected easing measures introduced in 2026 may increase maturity-mismatch and credit-concentration risks. The study recommends operationalizing the countercyclical capital buffer, strengthening provisioning buffers, and gradually reducing reliance on the credit-growth ceiling mechanism.

Keywords: credit policy, macro-financial stability, credit-to-GDP gap, credit-growth ceiling, Basel III, non-performing loans

1. Đặt vấn đề

Việt Nam là một trong những nền kinh tế phụ thuộc vào tín dụng ngân hàng nhiều nhất khu vực. Tín dụng ngân hàng cho khu vực tư nhân tăng từ 13,7% GDP năm 1992 lên 125,0% GDP năm 2022, tức hơn 9 lần trong 3 thập niên (World Bank, 2024). Khi thị trường vốn còn non trẻ, hệ thống ngân hàng gánh phần lớn nhu cầu vốn ngắn, trung và dài hạn của nền kinh tế, kể cả các dự án hạ tầng. Vì vậy, chính sách tín dụng vừa là động lực trực tiếp của tăng trưởng, vừa là kênh tích tụ rủi ro hệ thống.

Giai đoạn 2025-2026, việc vừa thúc đẩy tăng trưởng vừa giữ an toàn cho hệ thống tài chính trở nên ngày càng áp lực. Năm 2025, GDP tăng 8,02% (Cục Thống kê, 2026); tín dụng toàn hệ thống tăng khoảng 19,01%, đưa dư nợ lên 18,58 triệu tỷ đồng (Nguyễn Như Quỳnh, 2026). Mục tiêu tăng trưởng hai con số và nhu cầu vốn lớn cho hạ tầng tiếp tục tạo sức ép mở rộng tín dụng. Trên thế giới, dù Cục Dự trữ Liên bang Mỹ (Fed) đã hạ lãi suất từ tháng 9/2024 và thêm 3 lần trong năm 2025, mặt bằng lãi suất USD vẫn cao so với giai đoạn trước năm 2022 và tiếp tục gây áp lực lên tỷ giá (World Bank, 2025). Trong nước, việc Thông tư số 02/2023/TT-NHNN về cơ cấu lại thời hạn trả nợ hết hiệu lực cuối năm 2024 cho thấy rõ hơn chất lượng tài sản thực của hệ thống ngân hàng.

Trong 2 năm, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (NHNN) đã ban hành một loạt quy định có tính bước ngoặt: Thông tư số 14/2025/TT-NHNN đưa khung an toàn vốn tiếp cận Basel III; cơ chế giao hạn mức tăng trưởng tín dụng năm 2026 được thiết kế lại theo công thức gắn với xếp hạng ngân hàng; Thông tư số 25/2026/TT-NHNN nâng trần tỷ lệ vốn ngắn hạn cho vay trung và dài hạn từ 30% lên 40%; Văn bản số 5386/NHNN-TD loại trừ dư nợ của 18 dự án hạ tầng khỏi chỉ tiêu tăng trưởng tín dụng. Trong đó, Thông tư số 14/2025 thiên về tăng cường an toàn, còn Thông tư số 25/2026 và Văn bản số 5386 thiên về hỗ trợ tăng trưởng. Sự đan xen này cho thấy NHNN đang tìm cách cân bằng giữa 2 mục tiêu thường mâu thuẫn nhau: thúc đẩy tăng trưởng và bảo đảm an toàn tài chính.

Bài viết trả lời 3 câu hỏi: (i) quy mô, chu kỳ và chất lượng tín dụng của Việt Nam đang ở trạng thái nào xét từ góc độ an toàn vĩ mô; (ii) khuôn khổ chính sách tín dụng 2025-2026 đã thay đổi ra sao và đặt ra những thách thức gì; (iii) cần điều chỉnh chính sách theo hướng nào. Kết quả nghiên cứu đã ước lượng khoảng cách tín dụng/GDP của Việt Nam đến năm 2025 theo phương pháp của Ủy ban Basel về Giám sát Ngân hàng (BCBS, 2010); kết hợp chỉ báo vĩ mô với dữ liệu cấp ngân hàng để nhận diện rủi ro mà số bình quân toàn ngành che khuất; và đề xuất các khuyến nghị theo thứ tự ưu tiên, gắn với từng rủi ro đã nhận diện.

2. Cơ sở lý luận và phương pháp nghiên cứu

2.1. Cơ sở lý luận và khung phân tích

Trong bài nghiên cứu này, chính sách tín dụng được hiểu là tập hợp công cụ cơ quan quản lý dùng để tác động trực tiếp đến quy mô, tốc độ, cơ cấu và chất lượng tín dụng, gồm: (i) công cụ định lượng như hạn mức tăng trưởng tín dụng và giới hạn theo ngành; (ii) các tỷ lệ an toàn tác động đến khả năng cho vay như tỷ lệ an toàn vốn (CAR), tỷ lệ dư nợ cho vay trên tiền gửi (LDR), tỷ lệ vốn ngắn hạn cho vay trung, dài hạn; (iii) quy định về phân loại nợ, trích lập dự phòng và xử lý nợ xấu. Các công cụ này được đánh giá theo mục tiêu an toàn vĩ mô, tức khả năng hạn chế rủi ro hệ thống, chứ không theo mục tiêu ổn định giá cả.

Chính sách an toàn vĩ mô nhằm hạn chế rủi ro hệ thống theo 2 chiều: chiều thời gian, liên quan đến tính thuận chu kỳ của tín dụng; và chiều cấu trúc, liên quan đến sự tập trung rủi ro và mối liên kết giữa các định

ché. Bộ công cụ tương ứng gồm công cụ dựa trên vốn (CAR, bộ đệm bảo toàn vốn, bộ đệm vốn phản chu kỳ), dựa trên thanh khoản (LDR, tỷ lệ vốn ngắn hạn cho vay trung, dài hạn, LCR, NSFR) và tác động trực tiếp vào tín dụng (trần tăng trưởng, giới hạn theo ngành, LTV, DTI). Riêng trần tăng trưởng tín dụng tác động nhanh và dễ kiểm soát khi kênh truyền dẫn lãi suất còn yếu, nhưng có thể làm sai lệch phân bổ nguồn lực và tạo động cơ lách quy định, nên thường được coi là công cụ của giai đoạn chuyển đổi.

Trên cơ sở đó, bài nghiên cứu đánh giá thực trạng theo 6 nội dung, được nhóm theo 2 chiều rủi ro hệ thống của IMF (2014): (1) quy mô và chu kỳ tín dụng và (2) lãi suất, điều kiện tín dụng phản ánh chiều thời gian; (3) phân bổ tín dụng theo ngân hàng và ngành phản ánh chiều cắt ngang; (4) chất lượng tài sản và (5) bộ đệm vốn, dự phòng phản ánh sức chống chịu, tương ứng với nhóm chỉ tiêu về chất lượng tài sản và đủ vốn trong bộ chỉ số lành mạnh tài chính (FSI) của IMF; (6) phản ứng chính sách của cơ quan quản lý.

2.2. Phương pháp nghiên cứu

Nghiên cứu sử dụng phương pháp thống kê mô tả, kết hợp ước lượng khoảng cách tín dụng/GDP và phân tích văn bản chính sách. Dữ liệu vĩ mô được khai thác từ Ngân hàng Thế giới (WDI) gồm tín dụng ngân hàng cho khu vực tư nhân/GDP (mã FD.AST.PRVT.GD.ZS, 1992-2022), lãi suất cho vay và huy động, tỷ lệ nợ xấu. Số liệu cấp ngân hàng gồm báo cáo tài chính quý của các ngân hàng thương mại niêm yết do WiGroup tổng hợp (dữ liệu xuất ngày 02/7/2026) gồm 27 ngân hàng có số liệu liên tục từ năm 2017; tổng dư nợ của mẫu năm 2025 bằng khoảng 76% dư nợ toàn hệ thống. Trong 9 ngân hàng được chọn để phân tích chi tiết đại diện cho 3 nhóm: ngân hàng có vốn nhà nước chi phối (BIDV, VietinBank, Vietcombank); ngân hàng cổ phần quy mô lớn (MB, Techcombank, VPBank, ACB), trong đó MB có cổ đông lớn là doanh nghiệp nhà nước nhưng hoạt động theo mô hình ngân hàng thương mại cổ phần; và ngân hàng đang xử lý tồn đọng (Sacombank, Eximbank). Các văn bản chính sách gồm luật, thông tư, chỉ thị, công văn của NHNN và báo cáo của IMF, World Bank.

3. Thực trạng tín dụng và chính sách tín dụng của Việt Nam

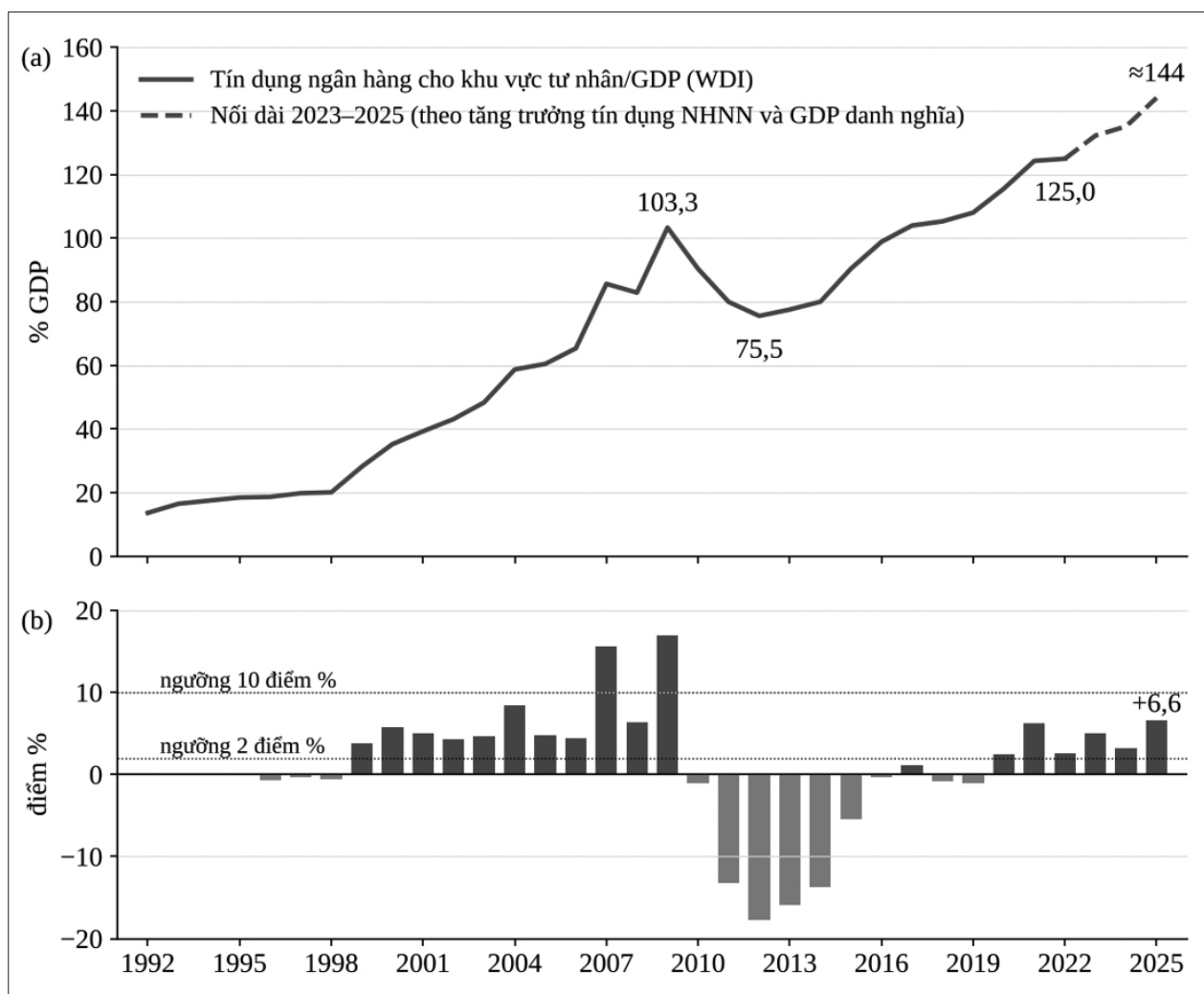
3.1. Quy mô và chu kỳ tín dụng

Quy mô tín dụng mở rộng và vẫn đang trong giai đoạn tăng trưởng nhanh

Tỷ lệ tín dụng/GDP tăng qua 3 nhịp (Hình 1a). Giai đoạn 2000-2009 là thời kỳ bùng nổ, đạt 103,3% GDP năm 2009, đỉnh của chu kỳ trước đợt điều chỉnh. Giai đoạn 2010-2012 là thời kỳ điều chỉnh gắn với chống lạm phát (lạm phát năm 2011 là 18,7%) và tái cơ cấu hệ thống ngân hàng, tỷ lệ này giảm về 75,5% năm 2012; mức giảm phản ánh cả dư nợ tăng chậm và GDP danh nghĩa tăng nhanh, không đồng nghĩa với dư nợ tuyệt đối thu hẹp. Từ năm 2014, tín dụng tăng trưởng ổn định, đạt 125,0% GDP năm 2022 và khoảng 145% năm 2025.

Khoảng cách tín dụng/GDP (Hình 1b) mô tả chu kỳ rõ hơn tỷ lệ gốc. Khoảng cách vượt ngưỡng 10 điểm phần trăm 2 lần, năm 2007 (15,6) và 2009 (16,9), đúng giai đoạn bùng nổ trước đợt nợ xấu 2012-2014; sau đó âm sâu trong 2011-2014 (thấp nhất -17,7 điểm phần trăm năm 2012), xoay quanh 0 trong 2016-2019 và dương liên tục từ 2020. Năm 2025, khoảng cách ước khoảng 7,1 điểm phần trăm (3,0 điểm phần trăm với $\lambda = 100$), cao nhất kể từ 2009. Theo quy tắc tham chiếu của BCBS, mức này tương ứng bộ đệm vốn phản chu kỳ khoảng 1,6% tài sản có rủi ro. Mức tín dụng hóa của Việt Nam năm 2022 (125,0% GDP) cao hơn Thái Lan (121,0%) và Malaysia (113,0%), chỉ thấp hơn Trung Quốc (181,8%) và Hàn Quốc (162,8%) (World Bank, 2024), dù thu nhập bình quân đầu người thấp hơn đáng kể.

Hình 1. Tín dụng/GDP (a) và khoảng cách so với xu hướng dài hạn (b), 1992-2025



Nguồn: Tính toán của tác giả từ World Bank WDI (FD.AST.PRVT.GD.ZS) cho giai đoạn 1992-2022; giai đoạn 2023-2025 là dư nợ tín dụng đối với nền kinh tế (NHNN) chia cho GDP giá hiện hành (Cục Thống kê).

Khoảng cách = tỷ lệ thực tế trừ xu hướng HP một phía, $\lambda = 1.562,5$; năm 1994 nội suy.

Tăng trưởng tín dụng nhanh hơn tăng trưởng kinh tế danh nghĩa

Tăng trưởng tín dụng toàn nền kinh tế tăng từ 14,55% (2023) lên 15,08% (2024) và 19,01% (2025), luôn cao hơn tốc độ tăng GDP danh nghĩa (khoảng 7,4%, 12,6% và 11,6%). Mục tiêu NHNN đặt ra cho năm 2026 khoảng 15% tuy thấp hơn năm 2025 nhưng vẫn cao hơn tốc độ tăng GDP danh nghĩa gần đây, nghĩa là tỷ lệ tín dụng/GDP nhiều khả năng tiếp tục tăng.

3.2. Tăng trưởng, phân bổ tín dụng và điều kiện lãi suất

Thứ nhất, tín dụng tăng tốc 3 năm liên tiếp Tổng dư nợ của 27 ngân hàng niêm yết tăng từ 4.273 nghìn tỷ đồng (2017) lên 14.160 nghìn tỷ đồng (2025), gấp 3,3 lần; tốc độ tăng bình quân 14,8%/năm giai đoạn 2018-2022, lên 17,7% (2023), 18,0% (2024) và 19,5% (2025). Trong quý I/2026, dư nợ của nhóm tăng 3,6% so với đầu năm, sát ngưỡng 25% chỉ tiêu cả năm mà NHNN áp dụng cho quý I.

Bảng 1. Tăng trưởng dư nợ cho vay khách hàng của một số ngân hàng niêm yết (%)

Ngân hàng	Dư nợ 2025 (nghìn tỷ đồng)	BQ 2018-2022	2023	2024	2025	Q1/2026
BIDV	2.373,0	11,9	16,8	15,7	15,4	2,4
VietinBank	1.992,3	10,0	15,6	16,9	15,7	1,8
Vietcombank	1.673,5	16,1	10,9	14,1	15,5	4,9
MB	1.084,0	20,1	32,7	27,1	39,6	3,4
Techcombank	767,6	21,2	23,3	21,8	21,5	3,8
VPBank	943,9	19,1	29,2	22,4	36,2	10,3
ACB	686,8	15,8	17,9	19,1	18,3	3,2
Sacombank	626,4	14,5	10,1	11,7	16,1	0,1
Eximbank	184,2	5,2	7,6	17,6	11,5	2,8
Tổng 27 NH niêm yết	14.160	14,8	17,7	18,0	19,5	3,6

Nguồn: Tính toán từ báo cáo tài chính quý của các ngân hàng (WiGroup, 2026).

BQ 2018-2022: tốc độ tăng bình quân năm (kép) từ cuối 2017 đến cuối 2022. Q1/2026: số dư tại 31/3/2026 so với đầu năm. Số liệu có thể chênh lệch nhỏ so với số do ngân hàng tự công bố do khác biệt về phạm vi dư nợ.

Thứ hai, tăng trưởng phân hóa rõ theo nhóm. Có 3 ngân hàng có vốn nhà nước chi phối tăng đều quanh 11-17% mỗi năm, bám sát chỉ tiêu định hướng. Các ngân hàng cổ phần lớn tăng nhanh hơn ngay từ 2018-2022 (MB, Techcombank, VPBank bình quân 19-21%/năm) và bứt tốc trong 2023-2025, nhất là MB và VPBank (năm 2025 lần lượt 39,6% và 36,2%). Cả 2 ngân hàng này nhận chuyển giao bắt buộc OceanBank và GPBank trong giai đoạn 2024-2025, nên một phần tốc độ tăng có thể phản ánh việc hợp nhất ngân hàng được chuyển giao. Do công thức phân bổ room theo điểm xếp hạng chỉ áp dụng từ năm 2026, sự phân hóa 2023-2025 chủ yếu phản ánh khác biệt về năng lực vốn và mô hình kinh doanh. Cơ cấu tín dụng theo ngành và kỳ hạn của toàn hệ thống chưa được công bố đầy đủ; số liệu cấp ngân hàng cho thấy một số ngân hàng cổ phần lớn có tỷ trọng cho vay kinh doanh bất động sản cao, nên rủi ro tập trung cần được giám sát theo từng định chế thay vì chỉ dựa vào số bình quân.

Điều kiện lãi suất:

Lãi suất có tính chu kỳ rõ rệt và đồng pha với lạm phát. Lãi suất cho vay bình quân có 2 đỉnh 15,8% (2008) và 17,0% (2011), xuống khoảng 7,0% (2016), rồi tăng lên 8,0% (2022) và 9,3% (2023); lãi suất huy động từ 14,0% (2011) xuống 3,4% (2021) và lên 4,8% (2023). Chênh lệch cho vay - huy động khoảng 4,5 điểm phần trăm năm 2023 giúp ngân hàng có thêm lợi nhuận để trích lập dự phòng, nhưng cho thấy chi phí vốn của doanh nghiệp chưa giảm tương xứng. Lãi suất thực âm 5,6% (2008) và âm 3,7% (2011), tức điều kiện tín dụng rất nới lỏng trong thời kỳ bùng nổ; ngược lại, lãi suất thực khoảng 7,0% năm 2023 gây áp lực lên khả năng trả nợ, nhất là của doanh nghiệp bất động sản có đòn bẩy cao, nhất quán với áp lực nợ xấu bộc lộ trong 2024-2025.

3.3. Khuôn khổ điều hành tín dụng giai đoạn 2025-2026

Hạn mức tín dụng năm 2026: minh bạch và có kỷ luật hơn

Theo Công văn số 11686/NHNN-CSTT của NHNN, mức tăng trưởng tín dụng tối đa năm 2026 của từng ngân hàng, tính trên dư nợ cuối năm 2025, bằng điểm xếp hạng năm 2024 nhân với hệ số 2,6% (năm 2025 là 3,5%); tăng trưởng quý I không vượt 25% chỉ tiêu cả năm; tăng trưởng tín dụng bất động sản của mỗi tổ chức tín dụng không được vượt tốc độ tăng trưởng tín dụng chung của chính tổ chức đó, nếu vi phạm có thể bị xem xét giảm trừ chỉ tiêu. Cơ chế này cho phép ngân hàng an toàn hơn tăng trưởng nhanh hơn và giảm tính xin - cho. So với Chỉ thị số 01/CT-NHNN năm 2011, vốn giới hạn tỷ trọng dư nợ lĩnh vực phi sản xuất ở mức tối đa 22% (đến ngày 30/6/2011) và 16% (đến ngày 31/12/2011), giới hạn năm 2026 gắn với tốc độ tăng của từng ngân hàng, tiệm cận công cụ an toàn vĩ mô theo chiều cấu trúc. Tuy nhiên, bản chất vẫn là công cụ hành chính định lượng, và việc dùng điểm xếp hạng năm 2024 cho năm 2026 tạo độ trễ thông tin khoảng 1-2 năm.

Cơ chế loại trừ cho 18 dự án

Văn bản số 5386/NHNN-TD ngày 22/6/2026 cho phép loại trừ dư nợ cấp tín dụng cho 18 dự án của ba tập đoàn tư nhân (Vingroup, Sun Group, Masterise) khỏi chỉ tiêu tăng trưởng tín dụng. Tổng nhu cầu vốn của danh mục khoảng 752.138 tỷ đồng, tương đương khoảng 4% dư nợ toàn nền kinh tế cuối năm 2025; nhu cầu các năm 2026, 2027 và 2028 lần lượt khoảng 210.047, 244.188 và 187.018 tỷ đồng, tức khoảng 85% tổng nhu cầu. Nhu cầu năm 2026 tương đương khoảng 7,5% mức dư nợ tăng thêm nếu tín dụng tăng đúng mục tiêu 15% (khoảng 2,79 triệu tỷ đồng); nếu toàn bộ được tài trợ bằng vốn vay ngân hàng, tăng trưởng tín dụng thực tế có thể cao hơn mục tiêu tối đa khoảng 1,1 điểm phần trăm. Văn bản yêu cầu dư nợ được theo dõi, báo cáo riêng và ngân hàng tự thẩm định, tự chịu trách nhiệm. Dù vậy, cơ chế này vẫn có thể làm tăng rủi ro tập trung theo nhóm khách hàng, trong bối cảnh Luật Các tổ chức tín dụng số 32/2024/QH15 (Điều 136) giảm dần giới hạn cấp tín dụng đối với một khách hàng từ 14% vốn tự có xuống 10% (từ ngày 01/01/2029) và đối với một khách hàng cùng người có liên quan từ 23% xuống 15%.

Nới giới hạn thanh khoản

Thông tư số 25/2026/TT-NHNN ngày 22/6/2026 (sửa đổi Thông tư số 22/2019/TT-NHNN) nâng tỷ lệ tối đa nguồn vốn ngắn hạn được dùng cho vay trung và dài hạn từ 30% lên 40%, áp dụng từ ngày 1/7/2026, đảo ngược lộ trình giảm từ 40% xuống 37%, 34% và 30% (từ ngày 1/10/2023) theo Thông tư số 08/2020/TT-NHNN. Thông tư số cũng quy định chi loại trừ 80% tiền gửi có kỳ hạn của Kho bạc Nhà nước khi tính LDR, có lợi cho nhóm ngân hàng có vốn nhà nước chi phối. Biện pháp này giảm áp lực chi phí vốn dài hạn, nhưng làm tăng rủi ro lệch kỳ hạn đúng lúc hệ thống chuẩn bị áp dụng các chuẩn thanh khoản của Basel III. Như vậy, năm 2026 chứng kiến một tổ hợp chính sách đan xen: siết về tổng lượng và tín dụng bất động sản, nhưng nới về thanh khoản và cho các dự án được ưu tiên.

Chuẩn mực an toàn vốn theo Basel III

Thông tư số 14/2025/TT-NHNN ngày 30/6/2025 (hiệu lực từ ngày 15/9/2025) thay thế Thông tư số 41/2016/TT-NHNN. CAR tối thiểu vẫn là 8%, nhưng bổ sung yêu cầu vốn cấp 1 tối thiểu 6% và vốn cấp 1 cơ sở (CET1) tối thiểu 4,5% tài sản có rủi ro, bộ đệm bảo toàn vốn tăng dần đến 2,5% (nâng mức yêu cầu tổng cộng lên 10,5%) và bộ đệm vốn phản chu kỳ 0-2,5% do Thống đốc quyết định. Ngân hàng được tiếp tục áp dụng Thông tư số 41 đến hết ngày 31/12/2029; từ ngày 01/01/2030 phải tuân thủ Thông tư số 14. Mức đủ vốn phân hóa rõ: CAR hợp nhất của VietinBank là 9,54% cuối năm 2024 và 10,29% tại quý II/2025 (Wigroup, 2026), thấp hơn mức 10,5% khi Thông tư số 14 được áp dụng đầy đủ. Do tài sản có rủi ro được tính khác

nhau giữa 2 Thông tư số, phép so sánh chỉ mang tính định hướng, nhưng cho thấy một số ngân hàng chủ lực trong tài trợ hạ tầng có thể chịu ràng buộc vốn chặt nếu không được bổ sung vốn kịp thời. Bên cạnh đó, Luật sửa đổi, bổ sung Luật Các tổ chức tín dụng (Luật số 96/2025/QH15, hiệu lực từ ngày 15/10/2025) đã luật hóa quyền thu giữ tài sản bảo đảm vốn được thí điểm theo Nghị quyết số 42/2017/QH14.

3.4. Chất lượng tài sản và bộ đệm dự phòng

Nợ xấu bộc lộ trễ so với chu kỳ tín dụng

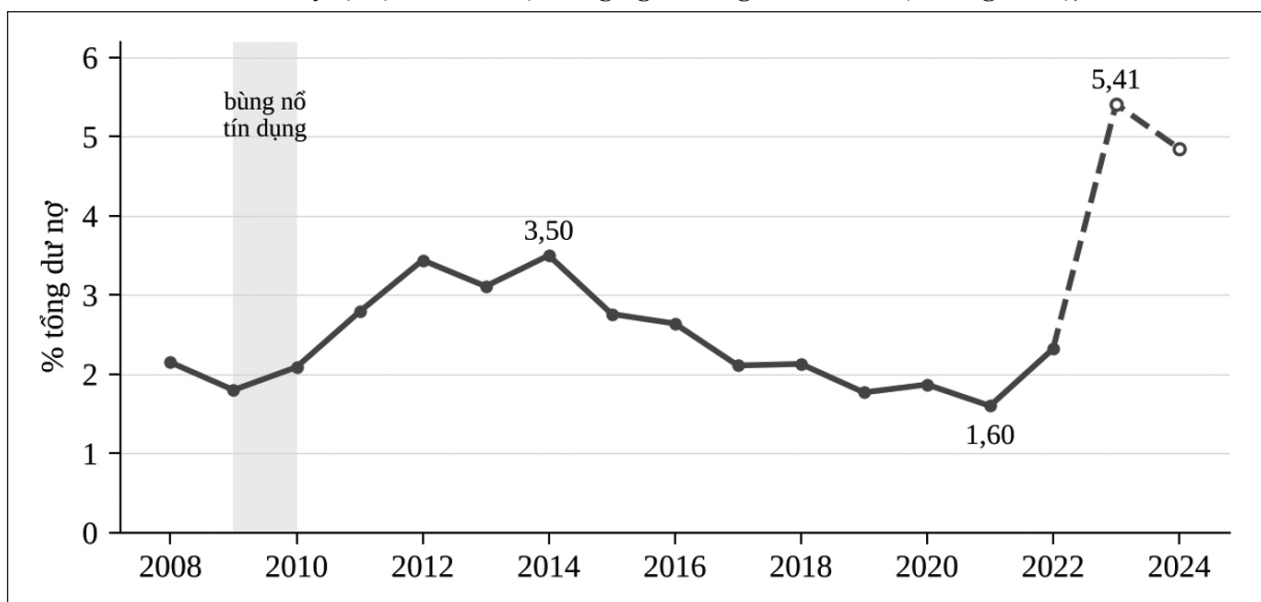
Theo WDI (World Bank, 2025), tỷ lệ nợ xấu tăng từ 1,80% năm 2009 lên 3,44% năm 2012 và 3,50% năm 2014, tức 2 đến 5 năm sau đợt bùng nổ tín dụng 2007-2009 (Hình 2). Do nợ xấu đã bán cho VAMC từ năm 2013 không còn nằm trong bảng cân đối, tỷ lệ chính thức giai đoạn này nhiều khả năng thấp hơn thực tế. Tỷ lệ nợ xấu giảm về 1,60% năm 2021 rồi tăng lên 2,32% năm 2022; chuỗi WDI ghi nhận 5,41% năm 2023 và 4,85% năm 2024.

Nợ xấu tăng sau khi cơ chế cơ cấu nợ kết thúc

Thông tư số 02/2023/TT-NHNN cho phép cơ cấu lại thời hạn trả nợ và giữ nguyên nhóm nợ; thời hạn thực hiện được Thông tư số 06/2024/TT-NHNN kéo dài đến ngày 31/12/2024. Đến cuối năm 2025, nợ xấu của 27 ngân hàng niêm yết là 262.491 tỷ đồng, tăng 14,1% so với cuối năm 2024 (230.046 tỷ đồng), nhưng tỷ lệ nợ xấu giảm nhẹ từ 1,94% xuống 1,86% nhờ dư nợ tăng nhanh. Cơ cấu nợ xấu xấu đi rõ rệt: nợ nhóm 5 (có khả năng mất vốn) đạt 166.707 tỷ đồng, chiếm 63,5% tổng nợ xấu; quỹ dự phòng khoảng 218.750 tỷ đồng, tương ứng tỷ lệ bao phủ nợ xấu khoảng 83% (tính toán của nhóm nghiên cứu). Nói cách khác, tỷ lệ nợ xấu giảm chủ yếu nhờ hiệu ứng mẫu số, trong khi phần nợ khó thu hồi nhất tiếp tục tích tụ.

Bộ đệm dự phòng mỏng dần Tỷ lệ dự phòng trên dư nợ bình quân của 27 ngân hàng tăng từ 1,24% (2017) lên đỉnh 1,97% (2022), rồi giảm liên tục xuống 1,54% (2025) (Bảng 2), phản ánh cả việc sử dụng dự phòng để xử lý nợ và hiệu ứng mẫu số. Mức giảm lớn nhất thuộc về Vietcombank, VPBank và BIDV; Sacombank đi ngược chiều, tăng lên 3,20% năm 2025 và 3,52% quý I/2026, phù hợp với việc phải trích lập cho khoản nợ xấu tăng vọt.

Hình 2. Tỷ lệ nợ xấu của hệ thống ngân hàng, 2008-2024 (% tổng dư nợ)



Nguồn: World Bank WDI

Bảng 2. Tỷ lệ dự phòng rủi ro cho vay trên dư nợ cho vay khách hàng (%)

Ngân hàng	2017	2022	2024	2025	Q1/2026
BIDV	1,31	2,51	1,85	1,47	1,53
VietinBank	1,05	2,33	2,13	1,75	1,70
Vietcombank	1,49	2,16	2,15	1,49	1,57
MB	1,15	2,60	1,49	1,21	1,31
Techcombank	1,17	1,13	1,28	1,37	1,41
VPBank	1,72	3,12	2,36	1,85	1,89
ACB	0,93	1,17	1,16	1,11	1,10
Sacombank	1,23	1,28	1,64	3,20	3,52
Eximbank	1,04	1,00	1,07	1,26	1,16
Bình quân 27 NH	1,24	1,97	1,74	1,54	1,59

Nguồn: Tính toán từ dữ liệu WiGroup (2026). Tỷ lệ = dự phòng rủi ro cho vay khách hàng/dư nợ cho vay khách hàng; bình quân 27 ngân hàng tính theo tổng.

Rủi ro tập trung ở một số định chế

Bảng 3 cho thấy, tỷ lệ bao phủ nợ xấu bình quân của 27 ngân hàng niêm yết tại quý I/2026 chỉ 79,8%, và mức độ phân hóa rất lớn. Vietcombank (253,4%), VietinBank (167,2%), Techcombank (129,4%) và ACB (114,0%) có bộ đệm dồi dào; trong khi Eximbank (37,8%), VPBank (52,8%) và Sacombank (53,2%) thấp hơn nhiều. VPBank đồng thời có nợ nhóm 2 cao nhất (3,11%), dù NIM cao (5,43%) giúp có thu nhập để trích lập; Eximbank và Sacombank vừa có nợ xấu cao vừa có ROE thấp (2,9% và 7,8%), tức bộ đệm lợi nhuận để xử lý rủi ro mỏng.

Bảng 3. Một số chỉ tiêu chất lượng tín dụng và hiệu quả hoạt động, quý I/2026 (%)

Ngân hàng	Nợ xấu	Nợ nhóm 2	Bao phủ nợ xấu	NIM 4 quý	ROE 4 quý
Sacombank	6,62	0,95	53,2	3,26	7,8
VPBank	3,58	3,11	52,8	5,43	15,8
Eximbank	3,07	1,54	37,8	2,44	2,9
BIDV	1,76	1,34	86,9	2,12	18,1
MB	1,42	1,06	92,2	4,06	20,8
Techcombank	1,09	0,68	129,4	3,83	15,8
VietinBank	1,02	1,07	167,2	2,65	22,4
ACB	0,97	0,71	114,0	2,92	17,5
Vietcombank	0,62	0,23	253,4	2,72	16,4
Bình quân 28 NH	1,99	1,23	79,8	3,05	17,1

Nguồn: WiGroup, chỉ số ngành ngân hàng (dữ liệu xuất ngày 2/7/2026).

Các ngân hàng xếp theo tỷ lệ nợ xấu giảm dần.

4. Đánh giá chính sách tín dụng dưới góc độ an toàn tài chính vĩ mô

4.1. Những kết quả đạt được

Thứ nhất, tăng trưởng tín dụng cao đi cùng ổn định vĩ mô cơ bản. Năm 2025, tín dụng tăng khoảng 19,01% trong khi GDP tăng 8,02%, lạm phát được kiểm soát và mức mất giá của VND được giới hạn đủ chịu áp lực từ lãi suất USD và dòng vốn ngoại rút ròng. Việc hạ mục tiêu tăng trưởng tín dụng năm 2026 xuống khoảng 15% cho thấy cơ quan quản lý đã nhận diện nguy cơ tích tụ rủi ro và chủ động giảm tính thuận chu kỳ của chính sách, dù mức này vẫn cao hơn tốc độ tăng GDP danh nghĩa, tức tỷ lệ tín dụng/GDP tiếp tục tăng.

Thứ hai, công cụ điều hành đang dịch chuyển từ quản lý theo lượng sang quản trị theo chất. Hạn mức tín dụng được phân bổ theo công thức công khai gắn với xếp hạng an toàn, giám sát theo quý và có chế tài với tín dụng bất động sản. Thông tư số 14/2025/TT-NHNN lần đầu tạo cơ sở pháp lý cho bộ đệm vốn phản chu kỳ - một công cụ an toàn vĩ mô theo đúng nghĩa. Luật Các tổ chức tín dụng năm 2024 thu hẹp dần giới hạn cấp tín dụng cho khách hàng và người có liên quan; Luật sửa đổi, bổ sung Luật Các tổ chức tín dụng thông qua ngày 27/6/2025 (hiệu lực từ ngày 15/10/2025) luật hóa quyền thu giữ tài sản bảo đảm của Nghị quyết số 42/2017/QH14 (Quốc hội, 2017).

Thứ ba, sức chống chịu của nhóm ngân hàng dẫn đầu được cải thiện. Làn sóng tăng vốn điều lệ năm 2025 tạo thêm dư địa cho các ngân hàng lớn; nhiều ngân hàng lớn duy trì nợ xấu khoảng 1% và nợ nhóm 2 thấp, cho thấy hệ thống có một “lõi” tương đối vững.

Thứ tư, chính sách bước đầu định hướng được dòng vốn. Thay vì nói lỏng đại trà, các biện pháp năm 2026 có trọng tâm: hạn chế tín dụng bất động sản thương mại, ưu tiên nhà ở xã hội, khu công nghiệp và hạ tầng, kèm cơ chế kiểm soát mục đích sử dụng vốn.

4.2. Những hạn chế, rủi ro và nguyên nhân

Thứ nhất, nền kinh tế đang ở giai đoạn mở rộng của chu kỳ tín dụng với mức tín dụng hóa rất cao. Tỷ lệ tín dụng/GDP ước khoảng 145% năm 2025 và khoảng cách so với xu hướng khoảng 7,1 điểm phần trăm, cao nhất kể từ 2009. Ngân hàng phải đồng thời cung ứng vốn ngắn hạn và vốn dài hạn cho hạ tầng, vai trò lẽ ra thuộc về thị trường vốn.

Thứ hai, chất lượng tài sản thực có thể kém hơn số liệu công bố. Tỷ lệ nợ xấu giảm về 1,86% cuối năm 2025 chủ yếu nhờ hiệu ứng mẫu số, trong khi quy mô nợ xấu tăng 14,1% và nợ nhóm 5 chiếm 63,5%. Tỷ lệ bao phủ khoảng 83% cuối năm 2025 và 79,8% quý I/2026 cho thấy bộ đệm dự phòng đã mỏng đi. Theo kinh nghiệm 2009-2014, phần dư nợ tăng nhanh năm 2025 có thể chuyển thành nợ xấu trong 2027-2028.

Thứ ba, các biện pháp nói lỏng có chọn lọc tiềm ẩn rủi ro mới. Nâng trần vốn ngắn hạn cho vay trung, dài hạn lên 40% làm tăng rủi ro lệch kỳ hạn; cơ chế loại trừ room cho 18 dự án làm tăng rủi ro tập trung và khiến tổng tín dụng thực tế có thể vượt mục tiêu; việc sửa cách tính LDR có lợi chủ yếu cho nhóm ngân hàng có vốn nhà nước chi phối, trong đó có ngân hàng có CAR thấp nhất trong nhóm lớn.

Thứ tư, rủi ro phân hóa và dữ liệu giám sát còn nhiều khoảng trống. Các ngân hàng tăng trưởng nhanh nhất 2023-2025 có tỷ lệ bao phủ thấp hoặc nợ nhóm 2 cao, trong khi cơ chế room dựa trên điểm xếp hạng có độ trễ nên chưa phản ánh kịp sự suy giảm chất lượng tài sản. Các chuỗi tín dụng và nợ xấu theo ngành, nợ cơ cấu lại và tỷ lệ bao phủ toàn hệ thống chưa được công bố định kỳ, nhất quán; việc phải nối dài chuỗi tín dụng/GDP bằng phương pháp gián tiếp cho thấy căn cứ kích hoạt bộ đệm vốn phản chu kỳ còn thiếu.

Về nguyên nhân, thị trường vốn, nhất là trái phiếu doanh nghiệp và các quỹ đầu tư dài hạn, chưa phục hồi tương xứng sau giai đoạn căng thẳng 2022-2023, khiến ngân hàng gánh phần lớn nhu cầu vốn trung và dài hạn; thị trường mua bán nợ còn hạn chế và khuôn khổ thu giữ tài sản bảo đảm mới được luật hóa từ tháng 10/2025. Về chính sách, áp lực tăng trưởng cao khiến chính sách tín dụng phải theo đuổi nhiều mục tiêu cùng lúc; khi số công cụ ít hơn số mục tiêu, các biện pháp hành chính như room và cơ chế loại trừ được dùng để lấp khoảng trống. Khuôn khổ thể chế cho chính sách an toàn vĩ mô cũng chưa hoàn chỉnh, thiếu cơ chế phối hợp chính thức đủ mạnh giữa các cơ quan quản lý tài chính.

4.3. Khuyến nghị chính sách

Từ các kết quả trên, các khuyến nghị dưới đây được sắp xếp theo thứ tự ưu tiên và gắn với từng rủi ro đã nhận diện ở Mục 4, theo nguyên tắc tích lũy bộ đệm trước, thu hẹp các công cụ hành chính sau, để quá trình chuyển đổi không làm tăng rủi ro trong pha mở rộng của chu kỳ.

Thứ nhất, sớm đưa bộ đệm vốn phản chu kỳ vào vận hành, vì đây chính là giai đoạn của chu kỳ mà công cụ này được thiết kế để sử dụng: tích lũy vốn khi tín dụng mở rộng để có thể giải phóng khi chu kỳ đảo chiều. NHNN cần ban hành quy tắc kích hoạt dựa trên khoảng cách tín dụng/GDP và các chỉ báo hỗ trợ, thông báo trước khoảng 12 tháng; do độ không chắc chắn của ước lượng, mức khởi điểm có thể ở khoảng 0,5-1% tài sản có rủi ro, thấp hơn mức khoảng 1,6% suy ra từ quy tắc tham chiếu của BCBS.

Thứ hai, củng cố bộ đệm dự phòng và đẩy nhanh xử lý nợ xấu. Cần thực thi nghiêm việc phân loại nợ theo Thông tư số 11/2021/TT-NHNN, gắn việc chia cổ tức bằng tiền mặt với mức bao phủ nợ xấu tối thiểu; tận dụng khuôn khổ pháp lý mới về thu giữ tài sản bảo đảm, phát triển thị trường mua bán nợ và ưu tiên xử lý nợ nhóm 5. Trọng tâm giám sát cần chuyển từ số bình quân toàn ngành sang từng định chế có dấu hiệu rủi ro, kết hợp kiểm tra sức chịu đựng định kỳ với các kịch bản sốc bất động sản và lãi suất.

Thứ ba, kiểm soát rủi ro tập trung và rủi ro lệch kỳ hạn phát sinh từ các biện pháp nới lỏng năm 2026. Dư nợ của 18 dự án được loại trừ cần được công khai định kỳ, đồng thời áp dụng hệ số rủi ro cao hơn cho các khoản vay lớn theo nhóm khách hàng, bám sát lộ trình giảm giới hạn cấp tín dụng tại Điều 136 Luật Các tổ chức tín dụng năm 2024. Tràn 40% vốn ngắn hạn cho vay trung, dài hạn nên được coi là biện pháp có thời hạn, với lộ trình đưa dần về 30-34% gắn với việc áp dụng các chuẩn thanh khoản LCR, NSFR. Về trung hạn, giới hạn tăng trưởng tín dụng bất động sản nên được thay bằng các trần LTV, DTI phân biệt theo loại tài sản và mục đích vay.

Thứ tư, thu hẹp cơ chế hạn mức tín dụng theo trình tự. Trước mắt, NHNN có thể dùng điểm xếp hạng gần nhất và điều chỉnh hạn mức giữa kỳ theo chất lượng tài sản để giảm độ trễ thông tin; đồng thời khuyến khích ngân hàng áp dụng sớm Thông tư số 14/2025/TT-NHNN và có cơ chế bổ sung vốn cho các ngân hàng có vốn nhà nước chi phối. Khi bộ đệm vốn đã được tích lũy và dữ liệu giám sát được hoàn thiện, có thể miễn hạn mức cho các ngân hàng đáp ứng chuẩn Basel III, tiến tới bãi bỏ cơ chế này; nếu nói hạn mức trước khi có bộ đệm, rủi ro trong pha mở rộng có thể bị khuếch đại.

Thứ năm, giảm sự phụ thuộc vào tín dụng ngân hàng và hoàn thiện nền tảng thể chế, dữ liệu. Cần phát triển trái phiếu dự án PPP, quỹ hưu trí tự nguyện, quỹ đầu tư bất động sản (REIT) và yêu cầu xếp hạng tín nhiệm bắt buộc với tổ chức phát hành để chia sẻ gánh nặng vốn dài hạn với hệ thống ngân hàng. NHNN và Cục Thống kê cần công bố định kỳ số liệu tín dụng và nợ xấu theo ngành, nợ cơ cấu lại, tỷ

lệ bao phủ toàn hệ thống và chuỗi tín dụng/GDP chính thức theo quý làm căn cứ cho bộ chỉ báo cảnh báo sớm. Về thể chế, cần xác lập rõ mục tiêu, thẩm quyền và trách nhiệm giải trình của NHNN trong chính sách an toàn vĩ mô, đồng thời thiết lập cơ chế phối hợp chính thức giữa NHNN, Bộ Tài chính và Ủy ban Chứng khoán Nhà nước ■

Lời cảm ơn:

Bài nghiên cứu là sản phẩm của nhiệm vụ cấp Bộ “Chính sách tín dụng của Việt Nam nhằm đảm bảo an toàn tài chính vĩ mô trong bối cảnh mới” do TS. Bùi Thu Trang chủ nhiệm, Viện Kinh tế Việt Nam và Thế giới chủ trì.

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

- Cục Thống kê (2026). Hợp báo công bố tình hình kinh tế - xã hội quý IV và năm 2025. <https://www.nso.gov.vn/?p=59699>.
- Hồng Nhung (2026). NHNN miễn ‘room’ tín dụng 18 dự án của Vingroup, Sun Group, Masterises. Tạp chí điện tử Tri thức. <https://znews.vn/nhnn-mien-room-tin-dung-18-du-an-cua-vingroup-sun-group-masterise-post1662479.html>.
- Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (2025). Thông tư số 14/2025/TT-NHNN ban hành ngày 30/6/2025, quy định về tỷ lệ an toàn vốn đối với ngân hàng thương mại và chi nhánh ngân hàng nước ngoài, tiệm cận chuẩn mực quốc tế Basel II.
- Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (2026). Thông tư số 25/2026/TT-NHNN ban hành ngày 22/6/2026 sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 22/2019/TT-NHNN về tỷ lệ bảo đảm an toàn trong hoạt động của ngân hàng và chi nhánh ngân hàng nước ngoài.
- Nguyễn Như Quỳnh (2026). Chính sách tài khóa, tiền tệ thúc đẩy tăng trưởng kinh tế năm 2025: Những điểm sáng và định hướng năm 2026. Tạp chí Ngân hàng. <https://tapchinganhang.gov.vn/chinh-sach-tai-khoa-tien-te-thuc-day-tang-truong-kinh-te-nam-2025-nhung-diem-sang-va-dinh-huong-nam-2026-17003.html>.
- Quốc hội (2017). Nghị quyết số 42/2017/QH14 ban hành ngày 21/06/2017 về thí điểm xử lý nợ xấu của các tổ chức tín dụng.
- Thời báo Tài chính Việt Nam (2026a). “Chiến lược gia cố “bộ đệm” CAR cho các ngân hàng”. Thời báo Tài chính Việt Nam. <https://thoibaotaichinhvietnam.vn/chien-luoc-gia-co-bo-dem-car-cho-cac-ngan-hang-190142.html>.
- Thời báo Tài chính Việt Nam (2026b). “Nợ xấu tăng 14%, nhiều ngân hàng vẫn “ngược dòng” siết kỷ luật tín dụng”. Thời báo Tài chính Việt Nam. <https://thoibaotaichinhvietnam.vn/no-xau-tang-14-nhieu-ngan-hang-van-nguoc-dong-siet-ky-luat-tin-dung-193810-193810.html>.
- Vũ Mai Chi (2024). Kiểm soát tín dụng góp phần đảm bảo an toàn vĩ mô: Thực tiễn tại một số quốc gia và Việt Nam. Tạp chí Khoa học và Đào tạo Ngân hàng, số 260+261 (tháng 1-2/2024), 11-23.
- WiGroup (2026). Cơ sở dữ liệu báo cáo tài chính quý và chỉ số ngành ngân hàng. <https://www.wigroup.vn>.
- BCBS - Basel Committee on Banking Supervision (2010). Guidance for national authorities operating the countercyclical capital buffer. Bank for International Settlements, Basel.
- IMF - International Monetary Fund (2014). Staff guidance note on macroprudential policy, Washington, D.C.
- World Bank (2024). World Development Indicators. Washington, D.C.
- World Bank (2025). Vietnam Macro Monitoring. Washington, D.C.