

TÁI CƠ CẤU, CẢI CÁCH HOẠT ĐỘNG NGÂN HÀNG TRÊN THẾ GIỚI - THỰC TIỄN VÀ BÀI HỌC CHO VIỆT NAM

ThS. Nguyễn Thu Trang và ThS. Trần Thị Thu Hòa *

Động lực cải cách, tái cơ cấu hoạt động ngân hàng

Kinh nghiệm của các nước trên thế giới cho thấy lịch sử phát triển khu vực ngân hàng của bất kỳ quốc gia nào cũng trải qua những quá trình cải cách, cải tổ và tái cơ cấu ngân hàng. Quá trình này thường được các quốc gia tiến hành sau khi các cuộc khủng hoảng tài chính tiền tệ diễn ra, vì vậy, nó cũng thường gây ra hiểu lầm chung phổ biến: tái cơ cấu ngân hàng chứng tỏ khu vực ngân hàng đang gặp khủng hoảng!

Để hiểu một cách chính xác hơn về động lực đằng sau yêu cầu thực hiện tái cơ cấu ngân hàng của các quốc gia, cần hiểu rõ mối quan hệ giữa môi trường kinh tế và khu vực ngân hàng. Thực tiễn phát triển hệ thống ngân hàng thế giới đã khẳng định: Động lực phát triển khu vực ngân hàng chính là nhu cầu phát triển của nền kinh tế; hỗ trợ cho sự phát triển của khu vực ngân hàng nhằm đáp ứng nhu cầu ngày càng đa dạng và tinh vi của nền kinh tế là những đổi mới trong lĩnh vực công nghệ; tạo điều kiện thuận lợi cho sự phát triển của khu vực ngân hàng là những thay đổi kịp thời trong môi trường thể chế và không ngừng nâng cao cơ sở hạ tầng tài chính. Có thể nói, sự phát triển của hệ thống ngân hàng tất yếu gắn kết chặt chẽ với sự thay đổi và phát triển của nền kinh tế.

Sự phát triển của hệ thống ngân hàng bất cứ nước nào cũng không tránh khỏi những giai đoạn khó khăn, khủng hoảng. Đó chính là dấu hiệu cho thấy sự phát triển của hệ thống ngân hàng và các thể chế chính sách đi kèm đã không còn phù hợp với sự phát triển của nền kinh tế; và đã đến thời điểm cần phải thực hiện những cải tiến đổi mới. Đó là lý do khi tổng kết thực tiễn phát triển khu vực ngân hàng thế giới, người ta thường thấy tái cơ cấu ngân hàng đi đôi với khủng hoảng diễn ra trong khu vực này. Tuy nhiên, từ nhận thức đúng đắn về mối quan hệ giữa môi trường kinh tế và khu vực ngân hàng, có thể thấy nếu có thể nhận định trước,

* NHNN

đón đầu những đổi mới trong môi trường kinh tế vĩ mô, trong nhu cầu hoạt động kinh tế để định hướng phát triển kịp thời và xây dựng môi trường thể chế chính sách phù hợp cho khu vực ngân hàng, việc tránh và hạn chế được những tác động bất lợi của khủng hoảng là hoàn toàn có thể. Vì vậy, nói một cách chính xác, sự phát triển, trong đó có cả quá trình tái cơ cấu hệ thống ngân hàng là hệ quả tất yếu của sự thay đổi và phát triển của nền kinh tế.

Những thực tiễn mang tính quy tắc trong hoạt động tái cơ cấu ngân hàng

Khu vực ngân hàng của nhiều quốc gia trên thế giới đã chứng kiến không ít các cuộc tái cơ cấu. Chẳng hạn như cuộc khủng hoảng tài chính 1997 đã khơi mào hàng loạt các cuộc cải tổ hoạt động khu vực ngân hàng tại các quốc gia châu Á như Trung Quốc, Hàn Quốc, Malaysia, Thái Lan...

Tại Hàn Quốc, bốn tháng sau khi cuộc khủng hoảng nổ ra, tháng 11 năm 1997, Chính phủ Hàn Quốc bắt đầu thực thi một chương trình cải cách toàn diện ngành Ngân hàng. Đầu tháng 3 năm 1998, Ủy ban giám sát tài chính (FSC) được thành lập và việc đầu tiên mà FSC làm là thực hiện phân loại các ngân hàng. FSC đã xác định được 12 trong tổng số 24 ngân hàng ở Hàn Quốc không đủ khả năng tồn tại, và sau đó yêu cầu 5 ngân hàng bị đình chỉ giấy phép ngay lập tức và 7 ngân hàng còn lại chỉ được hoạt động trên cơ sở có điều kiện. Năm ngân hàng bị ngừng hoạt động, sau đó, được các ngân hàng còn khả năng hoạt động mua lại. Đối với 7 ngân hàng được phép hoạt động có điều kiện, các ngân hàng này phải hợp nhất với nhau hoặc tự tìm đối tác nước ngoài có khả năng về vốn và kinh nghiệm trong quản lý ngân hàng để hợp tác. Trong những trường hợp đặc biệt, FSC có thể mua lại những khoản nợ không sinh lời hoặc tái cấp vốn cho các ngân hàng này nhưng đổi lại, các ngân hàng này phải đáp ứng những điều kiện nhất định do FSC đưa ra. Quá trình tái cơ cấu hệ thống ngân hàng Hàn Quốc có sự tham gia của các công ty quản lý tài sản Hàn Quốc (mua lại các khoản nợ xấu), và nhận được sự hỗ trợ của Chính phủ Hàn Quốc thông qua việc bảo lãnh cho Cơ quan Bảo hiểm tiền gửi Hàn Quốc phát hành trái phiếu để cấp thêm vốn cho quá trình tái cơ cấu. Quá trình cải

tổ Chaebol của Hàn Quốc cũng được tiến hành song song với quá trình tái cơ cấu ngân hàng.

Tại Trung Quốc, hệ thống ngân hàng được Chính phủ nước này tiến hành cải cách trên 2 phương diện: cải cách đối với từng ngân hàng và cải thiện cơ sở hạ tầng của toàn hệ thống. Đối với từng ngân hàng, đặc biệt là ngân hàng thuộc sở hữu nhà nước, Chính phủ Trung Quốc tập trung vào: (i) tăng cường năng lực tài chính, thông qua Bộ Tài chính bơm vốn cho các ngân hàng này, sau đó khuyến khích các ngân hàng chủ động tăng vốn thông qua việc tạo điều kiện cho các ngân hàng được niêm yết trên thị trường chứng khoán và huy động vốn từ các tổ chức, ngân hàng nước ngoài dưới hình thức mua cổ phần hoặc thực hiện liên minh liên kết; (ii) xử lý nợ xấu: tất cả các khoản nợ xấu từ ngân hàng sẽ được bán cho một hoặc một vài công ty quản lý tài sản mới được thiết lập (AMC) với một tỷ lệ chiết khấu nhất định. Khoản tiền để trả cho các tài sản đó sẽ được quy đổi thành giá trị phần vốn góp của công ty quản lý tài sản đầu tư vào ngân hàng; và (iii) tái cơ cấu hoạt động quản lý. Để cải thiện cơ sở hạ tầng của hệ thống, Trung Quốc tập trung vào: (i) tư nhân hóa và giảm quy mô; (ii) ban hành, đổi mới các quy định điều tiết hoạt động ngân hàng và tăng cường hoạt động thanh tra, giám sát; (iii) chấp nhận sự hiện diện của các ngân hàng nước ngoài. Xuyên suốt quá trình tái cơ cấu ngân hàng Trung Quốc, các ngân hàng nước ngoài thực sự được Chính phủ nước này xem trọng. Trong một số trường hợp đặc biệt, sự tham gia của các đối tác nước ngoài có thể xem là đối tác “kép”. Điều đó có nghĩa là họ vừa cung cấp vốn vừa giúp cho các ngân hàng yếu kém xác định và thực hiện những thay đổi trong hoạt động quản lý của mình.

Tại Hungary, cũng giống như các quốc gia đang chuyển đổi khác ở Trung và Đông Âu, nền kinh tế nước này trải qua một cuộc khủng hoảng chuyển đổi đầu thập niên 90. Nền kinh tế khủng hoảng đã gây ảnh hưởng, đồng thời làm bộc lộ những yếu kém cần phải cải tổ trong hoạt động của hệ thống ngân hàng nước này. Quá trình chuyển dịch cơ cấu ngân hàng Hungary có thể xem như được chia thành 2 giai đoạn chính: trước và sau khi có sự tham gia của các nhân tố nước ngoài. Giai đoạn đầu, Chính phủ Hungary tập trung tiến hành các biện pháp xử lý các khoản

nợ xấu tồn đọng trong các ngân hàng. Chương trình hợp nhất nợ được đưa ra vào năm 1993 cho phép các ngân hàng chuyển các khoản nợ xấu hoặc nợ cũ sang trái phiếu Chính phủ với một phiếu thưởng tương đương trái phiếu kho bạc 90 ngày. Một năm sau đó, Chính phủ Hungary đã tái cấp vốn cho 9 ngân hàng sở hữu nhà nước, giúp các ngân hàng này đáp ứng được yêu cầu 8% tỷ lệ an toàn vốn tối thiểu. Chi phí cho khoản này khoảng 2 tỷ USD, xấp xỉ 7% GDP Hungary bấy giờ. Về cơ bản, đến trước năm 1994, vấn đề nợ xấu trong hệ thống ngân hàng được giải quyết hiệu quả nhưng thị trường còn thiếu tính cạnh tranh, vẫn thiếu vốn trầm trọng và công nghệ lạc hậu. Nhận thấy sự cần thiết của nguồn lực bên ngoài, Chính phủ Hungary đã đi đến một quyết định quan trọng là mở cửa cho các nhà đầu tư nước ngoài. Năm 1994, hệ thống ngân hàng Hungary chính thức được tư nhân hóa với sự tham gia của các nhà đầu tư nước ngoài thông qua các hoạt động mua quyền quản lý, đấu thầu trực tiếp và trong một vài trường hợp là phát hành cổ phiếu. Để tạo điều kiện thuận lợi hơn cho các nhà đầu tư nước ngoài và thích ứng với quá trình mở rộng mạng lưới hoạt động, Chính phủ Hungary đã tự do hóa hơn Luật Ngân hàng theo hướng khuyến khích sự tham gia của phía nước ngoài và điều chỉnh các quy định ngân hàng tương thích với các quy định của Liên minh châu Âu EU, Liên minh Kinh tế và Tiền tệ châu Âu EMU và các tiêu chuẩn an toàn Basel II...

Có thể nói, công cuộc tái cơ cấu hệ thống ngân hàng thành công đã tạo ra một môi trường thuận lợi thúc đẩy sự phát triển hệ thống ngân hàng nói riêng và đóng góp vào sự phát triển kinh tế nói chung của các nước. Mỗi quốc gia với đặc điểm kinh tế, chính trị, xã hội riêng tạo ra những màu sắc tái cơ cấu riêng của chính mình nhưng tựu chung thực tiễn kinh nghiệm tái cơ cấu ngân hàng cho thấy, quá trình tái cơ cấu hệ thống ngân hàng ở hầu hết các nước đều thực hiện các bước cơ bản là:

- Đánh giá và phân loại ngân hàng theo tiêu chuẩn quốc tế;
- Xử lý nợ, tái cấp vốn và sáp nhập;

- Nâng cao công tác quản trị ngân hàng và trao quyền độc lập (trong đó có việc gia tăng sự tham gia của các ngân hàng nước ngoài để tiếp thu phương thức quản trị tiên tiến);

- Cải tổ hoạt động của cơ quan giám sát.

Trước khi tiến hành tái cơ cấu, các nước đều áp dụng tiêu chuẩn quốc tế để phân loại ngân hàng nhằm phân cấp, đánh giá năng lực của các ngân hàng, phân loại và xác định tỷ lệ nợ xấu, trên cơ sở đó, đưa ra những biện pháp cụ thể đối với khả năng hoạt động kinh doanh của từng nhóm ngân hàng. Chẳng hạn như, tại Hàn Quốc, trong quá trình tái cơ cấu, căn cứ vào tỷ lệ an toàn vốn, Ủy ban thẩm định ngân hàng Hàn Quốc đã phân loại các ngân hàng thành 3 nhóm: “chấp thuận”, “chấp thuận có điều kiện” và “không chấp thuận”. Loại “chấp thuận” được khuyến khích sáp nhập với nhau để trở thành các ngân hàng có quy mô lớn. Loại “chấp thuận có điều kiện” phải đệ trình kế hoạch quản lý mới như thuê giám đốc từ bên ngoài, thu hút vốn đầu tư nước ngoài, cắt giảm chi tiêu, sa thải nhân công, giảm lượng chi nhánh... Loại “không chấp thuận” phải sáp nhập với các ngân hàng lành mạnh hơn.

Quá trình tái cơ cấu hệ thống ngân hàng ở một số quốc gia như Trung Quốc, Hàn Quốc,... cho thấy một số điểm đáng lưu ý như sau:

- Tái cơ cấu ngân hàng cần được hoàn thành một cách nhanh chóng và rộng khắp để giúp cho các thị trường tài chính có thể phục hồi chức năng trung gian một cách nhanh nhất. Quá trình tái cơ cấu diễn ra càng chậm thì nguy cơ khủng hoảng tín dụng càng lớn và hậu quả càng nghiêm trọng. Các ngân hàng yếu kém sẽ có thể vẫn tiếp tục cho vay các doanh nghiệp và làm gia tăng nguy cơ nợ xấu, ảnh hưởng đến cả hệ thống ngân hàng.

- Cần giảm thiểu rủi ro đạo đức khi giải quyết các ngân hàng có vấn đề, quyền lợi và trách nhiệm của cổ đông, người lao động và người quản lý cần được xem xét và điều chỉnh một cách công bằng.

- Tái cơ cấu ngân hàng cần được thực hiện đồng thời với việc minh bạch và công khai hóa thông tin.

- Trong quá trình tái cơ cấu, vai trò của NHTƯ sẽ tác động tới cả hệ thống các đơn vị tổ chức kinh doanh thông qua việc điều hành chính sách tiền tệ theo nguyên tắc thị trường. Trong đó, NHTƯ có thể tham gia vào quá trình tái cơ cấu thông qua một số phương thức như: tạo ra một môi trường vĩ mô ổn định làm “vật truyền dẫn” cho quá trình tái cơ cấu; tạo tính thanh khoản cho thị trường để đảm bảo tính ổn định của thị trường tài chính; đóng vai trò trung gian trong quá trình tái cơ cấu; tăng cường hợp tác quốc tế nhằm cải thiện lòng tin của các nhà đầu tư nước ngoài...

- Những hạn chế của luật pháp như thiếu các quy định phù hợp về thanh lý tái sản, luật phá sản, việc chậm trễ và thiếu kinh nghiệm của tòa án với quá trình xử lý phá sản... là trở ngại trong quá trình tái cơ cấu. Do vậy, để tái cơ cấu hệ thống ngân hàng thành công, cần kết hợp các biện pháp tài chính với những cải cách về các quy định và luật pháp.

- Cải cách quản trị công ty đóng vai trò quan trọng trong tái cơ cấu góp phần đảm bảo thành công của công cuộc cải cách vì đây là biện pháp giải quyết những yếu kém căn bản của hệ thống ngân hàng phụ thuộc nhiều vào các ngân hàng thương mại nhà nước và kém hiệu quả.

- Tái cơ cấu ngân hàng nên đi đôi với việc tái cơ cấu doanh nghiệp.

- Chế độ xã hội và đặc điểm của tổ chức kinh tế, chính trị của mỗi quốc gia có ảnh hưởng tới cách tiếp cận trong cải cách và tái cơ cấu, qua đó ảnh hưởng tới hiệu quả và tốc độ tái cơ cấu.

Và Việt Nam...

Trong giai đoạn 2001 - 2010, sự phát triển của hệ thống ngân hàng Việt Nam đã có sự tương đồng với quá trình phát triển của nền kinh tế. Diễn hình là quy mô của hệ thống ngân hàng đã tăng lên nhanh chóng theo cả chiều rộng và chiều sâu, đáp ứng nhu cầu mở rộng và tăng trưởng kinh tế với tốc độ cao. Cùng với quá trình “đổi mới” nền kinh tế, hệ thống ngân hàng cũng tiến hành “đổi mới” mạnh mẽ. Cơ cấu sở hữu đã được đa dạng, phục vụ hiệu quả nhu cầu vốn của các thành phần kinh tế khác nhau. Các dịch vụ hiện đại và tiện ích đã lần lượt ra đời, góp phần thúc đẩy các hoạt động thương mại, ngoại thương và nâng cao mức sống của

người dân. Các ngân hàng Việt Nam cũng đã bước đầu có sự hình thành của mô hình ngân hàng đa năng với sự gắn kết của các dịch vụ ngân hàng và các dịch vụ ngân hàng với các dịch vụ tài chính phi ngân hàng nhằm tạo nên một chuỗi dịch vụ tài chính hiệu quả ngày càng cao. Xu hướng mở cửa và tự do hóa cũng được thể hiện rõ nét với sự xuất hiện của các ngân hàng có vốn đầu tư nước ngoài các các ngân hàng 100% vốn nước ngoài. Về cơ bản, sự ổn định của hệ thống ngân hàng trong thời gian qua đã góp phần không nhỏ vào sự ổn định và tăng trưởng của nền kinh tế.

Tuy nhiên, bên cạnh những thành tựu đạt được thì thực trạng của hệ thống ngân hàng cũng đang đặt ra những vấn đề cần giải quyết hiện nay cho phù hợp hơn với nhu cầu phát triển của nền kinh tế trong giai đoạn tới. Tái cơ cấu nền kinh tế là chủ trương kinh tế cốt lõi trong các văn kiện của Đại hội Đảng lần thứ XI. Xuất phát từ quan điểm tái cơ cấu là một công việc diễn ra tương đối liên tục dưới tác động của cuộc cách mạng khoa học - công nghệ và sự dịch chuyển lợi thế cạnh tranh giữa các quốc gia cũng như trong từng doanh nghiệp và từ tầm nhìn của Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011 - 2020, Hội nghị Trung ương 3 khóa XI đã đặt yêu cầu thực hiện tái cơ cấu nền kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng ngay trong thời kỳ kế hoạch 2011 - 2015. Theo đó, các nội dung cơ cấu lại nền kinh tế sẽ được bắt đầu từ những lĩnh vực cấp bách nhất, đó là tái cơ cấu đầu tư, trọng tâm là đầu tư công; tái cơ cấu thị trường tài chính, trọng tâm là hệ thống các NHTM và tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, trọng tâm là các tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước.

Trên cơ sở quan điểm và định hướng triển khai chủ trương tái cơ cấu hệ thống ngân hàng của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam đã triển khai xây dựng chương trình tái cơ cấu ngân hàng giai đoạn 2011 - 2015. Trong năm năm tới, NHNN sẽ tiến hành củng cố, chấn chỉnh và xử lý những tồn tại, yếu kém hiện tại của hệ thống nhằm tạo lập một nền tảng vững chắc để thực hiện tiếp các giải pháp tái cơ cấu bền vững ở giai đoạn tiếp theo từ năm 2015 - 2020. Mục tiêu đến năm 2020 là phải xây dựng một hệ thống ngân hàng hoạt động an toàn,

lành mạnh, có hiệu quả, có từ 1 - 2 tổ chức tín dụng được đưa vào nhóm các TCTD lớn của khu vực Đông Nam Á.

Theo đó, NHNN đã đưa ra bốn quan điểm và nguyên tắc cơ bản đối với quá trình tái cơ cấu như sau:

Thứ nhất, phát triển một hệ thống ngân hàng đa dạng về sở hữu, quy mô và loại hình nhằm đáp ứng nhu cầu đa dạng của nền kinh tế về dịch vụ ngân hàng từ thành thị đến nông thôn.

Quy mô phát triển của các ngân hàng trong hệ thống sẽ ngày càng phong phú, sẽ có các ngân hàng lớn đủ sức cạnh tranh trong khu vực; có các ngân hàng lớn làm trụ cột trong hệ thống ngân hàng, có đủ sức cạnh tranh với khu vực và quốc tế; có những ngân hàng vừa và nhỏ và các TCTD phi ngân hàng hoạt động có hiệu quả trong những phân khúc thích hợp và đáp ứng nhu cầu dịch vụ ngân hàng của các tầng lớp dân cư trong xã hội.

Thứ hai, quá trình tái cơ cấu phải đảm bảo nâng cao tính an toàn, lành mạnh của hệ thống ngân hàng;

Thứ ba, việc sáp nhập, hợp nhất ngân hàng trong quá trình tái cơ cấu sẽ được thực hiện theo nguyên tắc tự nguyện, bảo đảm quyền lợi của người gửi tiền và các quyền, nghĩa vụ kinh tế của các bên có liên quan. Xu hướng sáp nhập, hợp nhất ngân hàng có thể xảy ra giữa các ngân hàng lớn với nhau, giữa ngân hàng lớn với ngân hàng nhỏ hoặc giữa các ngân hàng nhỏ với nhau.

Thứ tư, tái cơ cấu ngân hàng được triển khai dưới nhiều hình thức, biện pháp và theo lộ trình thích hợp. Căn cứ vào đặc điểm của ngân hàng cụ thể sẽ có hình thức và biện pháp hợp lý

Chương trình tái cơ cấu hệ thống ngân hàng sẽ được tiến hành đồng bộ, gắn kết với chương trình tái cơ cấu nền kinh tế, đặc biệt là chương trình tái cơ cấu đầu tư với trọng tâm là đầu tư công và tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước. Chính vì vậy mà NHNN đã xác định phương châm thực hiện chương trình tái cơ cấu là phải đảm bảo nguyên tắc thận trọng, làm đến đâu chắc đến đó; đảm bảo sự ổn định cho hệ thống ngân hàng; và tận dụng được nguồn lực của nền kinh tế.

Tài liệu tham khảo:

1. Éva. Várhegyi, 2002, Hungary's banking sector: Achievements and challenges, EIB Papers, Volume 7 No 1, pp.75-89.
2. Éva. Várhegyi, 2011, Under double pressure: state and prospect of the Hungarian banking sector.
3. Maltritz. Dominik, 2010, A compound option approach to model the interrelation between banking crises and country defaults: The case of Hungary 2008, Journal of Banking & Finance.
4. IMF, 2005, Kinh nghiệm phát triển của hệ thống tài chính Trung Quốc (bản dịch).
5. Fred Hu, Goldman Sachs và ĐHTH Thanh Hoa, Chinese Banking Industry - Past, Present and Prospect.