

VIỆN NGHIÊN CỨU QUẢN LÝ KINH TẾ TRUNG ƯƠNG
TRUNG TÂM THÔNG TIN – TƯ LIỆU

TÁI CẤU TRÚC HỆ THỐNG NGÂN HÀNG

MỤC LỤC

I. NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG VỀ TÁI CẤU TRÚC HỆ THỐNG NGÂN HÀNG.....	1
1.1. Tái cấu trúc ngân hàng là gì?.....	1
1.2. Các biện pháp tái cấu trúc ngân hàng	2
1.3. Vai trò của ngân hàng trung ương đối với quá trình tái cấu trúc ngân hàng	6
1.4. Tái cấu trúc hệ thống ngân hàng và những biến động kinh tế vĩ mô	8
II. KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ TÁI CẤU TRÚC HỆ THỐNG NGÂN HÀNG VÀ BÀI HỌC CHO VIỆT NAM	11
2.1. Kinh nghiệm quốc tế về tái cấu trúc hệ thống ngân hàng.....	11
2.1.1. Kinh nghiệm của Mỹ.....	11
2.1.2. Kinh nghiệm của Hàn Quốc	15
2.1.3. Kinh nghiệm của Trung Quốc	18
2.2. Những bài học rút ra cho Việt Nam.....	23
III. TÁI CẤU TRÚC HỆ THỐNG NGÂN HÀNG VIỆT NAM.....	24
3.1. Thực trạng hệ thống ngân hàng Việt Nam hiện nay	25
3.2. Tái cấu trúc hệ thống ngân hàng Việt Nam hiện nay, quan điểm và giải pháp	31
3.2.1. Tái cấu trúc hệ thống ngân hàng và những khó khăn từ nền kinh tế... 31	
3.2.2. Quan điểm và những biện pháp thực hiện tái cấu trúc hệ thống ngân hàng của Chính phủ Việt Nam từ năm 2011 đến nay.....	35
3.2.3. Một số kiến nghị đối với quá trình tái cấu trúc hệ thống ngân hàng hiện nay	41
TÀI LIỆU THAM KHẢO.....	44

I. NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG VỀ TÁI CẤU TRÚC HỆ THỐNG NGÂN HÀNG

1.1. Tái cấu trúc ngân hàng là gì?

Theo định nghĩa của Ngân hàng Thế giới (1998), *tái cấu trúc ngân hàng bao gồm một loạt các biện pháp được phối hợp chặt chẽ nhằm duy trì hệ thống thanh toán quốc gia và khả năng tiếp cận các dịch vụ tín dụng, đồng thời xử lý các vấn đề còn tồn tại trong hệ thống tài chính là nguyên nhân gây ra khủng hoảng*. Một định nghĩa khác, theo Claudia Dziobek và Ceyla Pazarbasioglu (Bài học từ tái cấu trúc ngân hàng, IMF - 1997) thì *tái cấu trúc ngân hàng là biện pháp hướng tới mục tiêu nâng cao hiệu suất hoạt động của ngân hàng, bao gồm phục hồi khả năng thanh toán và khả năng sinh lời, cải thiện năng lực hoạt động của toàn hệ thống ngân hàng để làm tròn trách nhiệm của một trung gian tài chính và khôi phục lòng tin của công chúng*. Theo quan điểm này thì tái cấu trúc ngân hàng bao gồm tái cấu trúc tài chính (financial restructuring), tái cấu trúc hoạt động (operational restructuring) và giám sát an toàn. Trong đó, tái cấu trúc tài chính hướng đến việc phục hồi khả năng thanh khoản bằng cách cải thiện bảng cân đối của các ngân hàng thông qua các biện pháp như tăng vốn, giảm nợ, hoặc nâng giá trị tài sản. Tái cấu trúc hoạt động hướng đến mục tiêu nâng mức lợi nhuận bằng cách chú trọng hơn đến chiến lược hoạt động, cải thiện hiệu quả và năng lực quản lý và hệ thống kế toán, nâng cao năng lực thẩm định tín dụng. Việc giám sát và các quy tắc an toàn được đặt ra nhằm mục tiêu cải thiện năng lực hoạt động của toàn bộ hệ thống ngân hàng dưới vai trò là trung gian tài chính.

Tái cấu trúc hệ thống ngân hàng đã được đặt ra đối với Việt Nam từ những năm cuối thập niên 1990 và đầu những năm 2000 khi hệ thống ngân hàng trong nước đã bộc lộ rõ những yếu điểm và rủi ro mang tính hệ thống dưới tác động của khủng hoảng tài chính châu Á. Theo Ngô Thị Bích Ngọc (2007) thì “Tất cả những biện pháp liên quan đến các mặt như: tái cấu trúc tài chính, tái cấu trúc tổ chức, tái cấu trúc hoạt động, đa dạng hóa nghiệp vụ ngân hàng, sáp nhập, giải thể ngân hàng, cổ phần hóa NHTM NN... nhằm mục đích nâng cao năng lực cạnh tranh của ngân hàng nói chung đều thuộc về lĩnh vực tái cơ cấu ngân hàng”. Và do đó, “tái cơ cấu ngân hàng có thể được hiểu theo nghĩa rộng (...) nội dung của nó gần như sẽ bao hàm tất cả các biện pháp tái cơ cấu liên quan đến từng ngân hàng và liên quan đến toàn bộ hệ thống ngân hàng. Nó có thể bao gồm cả biện pháp liên quan đến NHTM riêng lẻ, như cổ phần hóa NHTMNN, sáp nhập, mua lại các NHTM, hoặc các biện pháp mang tính hệ thống khác”.

Tái cấu trúc hệ thống ngân hàng không phải là một hoạt động mang tính định kỳ. Các quốc gia chỉ tiến hành tái cấu trúc khi có những vấn đề điển hình nổi lên trong nền kinh tế nói chung và trong hoạt động của các ngân hàng₁

thương mại nói riêng. Một số động cơ của việc tái cấu trúc hệ thống ngân hàng theo phân tích của Sameer Goyal (WB - 2011) đã chỉ ra như là:

- Khủng hoảng kinh tế;
- Nợ xấu gia tăng;
- Tỷ lệ an toàn vốn thấp;
- Thực hiện chức năng trung gian không hiệu quả;
- Khuôn khổ giám sát và quản lý yếu;
- Thiếu niềm tin vào hệ thống ngân hàng.

Từ những định nghĩa trên, về cơ bản có thể khái quát, *tái cấu trúc ngân hàng là các biện pháp nhằm khắc phục các khiếm khuyết của hệ thống ngân hàng (mà những khiếm khuyết này có khả năng gây ra một cuộc khủng hoảng trên toàn hệ thống), nhằm mục đích duy trì ổn định và hiệu quả chức năng trung gian tài chính của hệ thống ngân hàng trong nền kinh tế, đặc biệt là chức năng thanh toán và tín dụng, đồng thời nâng cao hiệu quả hoạt động của các NHTM.*

1.2. Các biện pháp tái cấu trúc ngân hàng

a) Cơ cấu lại vốn tự có của các ngân hàng

Nguồn vốn tự có (hay còn gọi là vốn chủ sở hữu) của các ngân hàng sau khi trích lập dự phòng đầy đủ cho các khoản nợ và giảm giá tài sản là điều khiến Chính phủ quan tâm vì đây là căn cứ để đưa ra các biện pháp cụ thể như yêu cầu các ngân hàng tăng vốn, cho vay thêm hoặc yêu cầu các ngân hàng có mức an toàn vốn thực tế dưới mức tối thiểu theo luật định phải sáp nhập hoặc giải thể.

Ở các quốc gia như Mỹ, Châu Âu và một số nước phát triển ở khu vực Châu Á, chính phủ ưu tiên thực hiện biện pháp **quốc hữu hóa** các ngân hàng bằng cách đầu tư vào cổ phần của các ngân hàng này sau đó bán lại cho tư nhân sau khi ngân hàng đó dần đi vào ổn định. Với vai trò là cổ đông chính sở hữu phần lớn vốn cổ phần, Chính phủ sẽ yêu cầu các ngân hàng bị quốc hữu hóa thực hiện các chương trình tái cấu trúc tài sản và nguồn vốn. Một ví dụ điển hình là việc Chính phủ Anh đã mua cổ phiếu của Royal Bank of Scotland và ngân hàng Lloyds năm 2008, khiến cho tỷ lệ sở hữu cổ phần của Chính phủ tương ứng trong hai ngân hàng này là 67% và 43%. Tại Châu Á, các quốc gia như Indonesia, Hàn Quốc, Malaysia và Thái Lan cũng đã thực hiện biện pháp này, trong đó tiêu biểu là sự kiện Thái Lan đã mua cổ phần của 7 ngân hàng thương mại và 12 công ty tài chính vào năm 1998. Khi đó, Chính phủ Thái Lan đã buộc các ngân hàng thương mại phải hạch toán các khoản dự phòng nợ xấu vào khoản mục chi phí, từ đó làm giảm vốn chủ sở hữu. Điều này là có lợi cho Chính phủ vì khi đó chỉ cần một lượng vốn nhỏ bổ sung vào vốn điều lệ cũng có thể sở hữu

phần lớn cổ phần trong các ngân hàng này, từ đó dễ dàng can thiệp để điều chỉnh hoạt động của các ngân hàng.

Bên cạnh giải pháp quốc hữu hóa các ngân hàng thương mại, Chính phủ các nước cũng áp dụng biện pháp kêu gọi các nhà đầu tư trong nước và nước ngoài tài trợ tăng vốn cho các ngân hàng gặp khó khăn bằng cách đưa ra các điều kiện có lợi. Hình thức này gọi là **vốn đối ứng** hay thực chất là **đồng tài trợ**. Theo đó, khi nhà đầu tư bỏ vốn tài trợ cho một ngân hàng gặp khó khăn thì Chính phủ cũng cam kết góp vốn vào ngân hàng đó theo một tỷ lệ nhất định dưới vai trò nhà đầu tư thứ hai đồng tài trợ. Điều này không những tạo niềm tin cho nhà đầu tư về khả năng vực dậy của ngân hàng mà còn làm giảm lượng vốn Chính phủ cần bỏ ra để cải thiện tình hình tài chính của ngân hàng đó.

Để khuyến khích các nhà đầu tư nước ngoài, Chính phủ một số nước cũng tiến hành **nâng hạn mức sở hữu nước ngoài** lên một mức cao và trong một khoảng thời gian tương đối dài. Tiếp đó, nhằm tránh tình trạng rủi ro gia tăng khi bị các cổ đông nước ngoài chi phối, sau khoảng thời gian đã cam kết ban đầu, các nhà đầu tư nước ngoài phải bán lại cổ phần của mình cho các nhà đầu tư trong nước để giảm tỷ lệ sở hữu nước ngoài xuống một mức hợp lý theo luật định. Mở rộng hạn mức sở hữu nước ngoài là một trong những giải pháp được một số nước như Thái Lan, Thổ Nhĩ Kỳ và Brazil áp dụng thành công. Năm 1998, Chính phủ Brazil đã nâng hạn mức sở hữu nước ngoài từ 7% (được áp dụng từ năm 1994) lên tới 14% để tăng nguồn tài trợ vốn tự có cho các ngân hàng thương mại trong nước. Một ví dụ khác, Thái Lan cho phép các nhà đầu tư nước ngoài nắm giữ cổ phần chi phối đối với các ngân hàng thương mại trong nước với khoảng thời gian là 10 năm, sau đó phải bán lại cổ phần cho các cổ đông trong nước để giảm tỷ lệ sở hữu nước ngoài xuống hạn mức mà pháp luật quy định.

b) Mua lại, hợp nhất và sáp nhập

Trước khi tiến hành các hoạt động sáp nhập, hợp nhất và mua lại, ngân hàng trung ương các nước thường tiến hành sàng lọc ra các ngân hàng yếu kém bằng cách đưa ra một khung các tiêu chuẩn phân loại hoạt động. Theo đó, những ngân hàng không đáp ứng đủ các tiêu chuẩn an toàn bị buộc chấm dứt hoạt động để ngân hàng có tình hình tài chính tốt hơn mua lại. Với những ngân hàng đang gặp khó khăn nhưng có khả năng phục hồi sẽ được yêu cầu sáp nhập, hợp nhất với nhau. Nhờ đó, số lượng ngân hàng sau tái cấu trúc giảm xuống nhưng quy mô vốn, chất lượng tài sản, năng lực cạnh tranh và khả năng sinh lợi được cải thiện rõ rệt.

Trong lịch sử ngành ngân hàng, đã có những vụ sáp nhập nổi tiếng diễn ra. Đầu tiên là vụ sáp nhập giữa hai ngân hàng hàng đầu Châu Âu là ngân hàng ABN AMRO của Hà Lan và Barclays PLC của Anh vào năm 2007, hình thành³

nên tập đoàn ngân hàng hàng đầu thế giới tính theo số vốn hóa thị trường. Tiếp sau đó là vụ sáp nhập của hai ngân hàng Mỹ Bank of America và Merrill Lynch năm 2008, giúp Bank of America trở thành ngân hàng nội địa số một tại Mỹ nếu xét theo tiêu chí tiền gửi và lượng vốn hóa thị trường. Bên cạnh đó, không thể không kể đến vụ sáp nhập của UFJ Holding với Mitsubishi Tokyo Financial Group vào năm 2006 để hình thành Mitsubishi UFJ Financial Group hùng mạnh nhất thế giới, vượt qua Citigroup về giá trị tài sản... Trong bối cảnh khủng hoảng, việc tiến hành mua lại, hợp nhất và sáp nhập không đơn giản chỉ là các hoạt động mang tính chất tự nguyện của các ngân hàng tham gia mà còn là các biện pháp tái cấu trúc ngân hàng phổ biến đã được tiến hành tại nhiều quốc gia trên thế giới, xuất phát từ ý chí chủ quan của chính phủ nhằm giải cứu các ngân hàng yếu kém để cứu hệ thống ngân hàng khỏi đổ vỡ. Ví dụ như tháng 7 năm 1998, chính phủ Hàn Quốc đã buộc 5 ngân có tỷ lệ an toàn vốn tối thiểu dưới 8% phải hợp nhất và sáp nhập lại với nhau để đảm bảo đạt được mức an toàn vốn tối thiểu.

c) Giải quyết vấn đề nợ xấu

Khi nợ xấu tăng liên tục một cách có hệ thống, Chính phủ các nước đều nỗ lực hết sức để giảm tỷ lệ này xuống mức an toàn một cách nhanh nhất. Mỗi quốc gia có một cách xử lý khác nhau, trong đó thường gặp nhất là nâng mức yêu cầu về dự phòng rủi ro, siết chặt các quy định về phân loại nợ và trích lập dự phòng, đi kèm với việc kiểm tra, giám sát sát sao việc thực hiện. Đặc biệt, tại một số nước, Chính phủ cho phép các ngân hàng có tỷ lệ nợ xấu cao tách biệt hoạt động thành 2 nhóm: nhóm hoạt động tốt (ngân hàng tốt – “good bank”) và nhóm các khoản nợ dưới chuẩn (ngân hàng xấu – “bad bank”). Mục đích của việc làm này là “ngân hàng xấu” sẽ tập trung vào giải quyết các khoản nợ xấu để ban lãnh đạo ngân hàng có điều kiện tập trung phát triển những hoạt động cho vay mới có hiệu quả của “ngân hàng tốt”.

Một mô hình giải quyết nợ xấu khác cũng đã được áp dụng thành công tại nhiều nước, đó là thành lập Công ty Quản lý Nợ và Tài sản. Ví dụ, trong chương trình Tái cơ cấu Ngân hàng cuối thập niên 90, Chính phủ Thái Lan đã thành lập Công ty quản lý Nợ và Tài sản (AMC). Hàn Quốc thành lập các Công ty Quản lý Tài sản (viết tắt là KAMCO) để mua lại các khoản nợ xấu từ các tổ chức tín dụng có kế hoạch sáp nhập hoặc hợp nhất. Các công ty quản lý nợ và tài sản xấu không chỉ giúp tăng tính chuyên nghiệp trong khả năng xử lý nợ mà còn giúp hệ thống ngân hàng hoạt động ổn định trở lại do việc mua lại nợ xấu sẽ tạo điều kiện phục hồi khả năng cho vay của các ngân hàng. Ngoài ra, về mặt kinh tế, các AMC còn giúp tận thu giá trị của các tài sản xấu, bù đắp phần nào chi phí bỏ ra trong tiến trình tái cấu trúc bằng cách cấu trúc lại các khoản nợ và bán lại cho các nhà đầu tư chuyên nghiệp khác (ví dụ như quỹ đầu tư, quỹ hưu trí...) để đem lại lợi nhuận.

Cuối cùng, sau khi hệ thống ngân hàng đã hoạt động lành mạnh trở lại nhờ giải quyết được nợ xấu, việc tái cấu trúc doanh nghiệp là điều không thể bỏ qua. Tái cấu trúc doanh nghiệp là biện pháp gốc rễ giúp làm giảm triệt để nợ xấu cho ngân hàng. Các tập đoàn kinh tế lớn phải cam kết với Chính phủ về việc đóng cửa các chi nhánh yếu kém, cùng với các công ty, doanh nghiệp khác thực hiện tái cơ cấu kinh doanh với việc tập trung vào những ngành nghề kinh doanh chính, xóa bỏ bảo lãnh giữa các đơn vị thành viên và duy trì một cơ cấu vốn bền vững.

d) Cải thiện lòng tin vào hệ thống ngân hàng

Để khôi phục lại lòng tin của dân chúng đối với hệ thống ngân hàng thì bản thân các ngân hàng phải thể hiện quyết tâm thực hiện một kế hoạch tái cấu trúc triệt để mà đầu tiên là minh bạch hóa thông tin. Cổ đông hay người gửi tiền có quyền được cung cấp các thông tin đầy đủ và chính xác về hoạt động điều hành hay tình hình tài chính của ngân hàng, bao gồm nợ xấu, các giao dịch ngoại bảng, các chứng khoán phái sinh hay thậm chí là các thông tin đặc biệt như thua lỗ do kiện tụng..., và đây là một yêu cầu bắt buộc phải được thực hiện. Thêm vào đó, Chính phủ có thể xem xét việc tăng cường bảo vệ người gửi tiền bằng cách gia tăng hạn mức bảo hiểm tiền gửi. Là thành viên của mạng an toàn tài chính quốc gia, tổ chức Bảo hiểm tiền gửi đóng vai trò quan trọng trong việc ngăn ngừa và quản lý khủng hoảng. Cụ thể, trong mạng an toàn tài chính, tổ chức Bảo hiểm tiền gửi có chức năng củng cố niềm tin của người gửi tiền với vai trò giám sát, cảnh báo sớm, xử lý ngân hàng gặp vấn đề một cách êm thấm góp phần đảm bảo an toàn hệ thống.

e) Cải thiện hành lang pháp lý và xây dựng tiêu chuẩn ngân hàng hiện đại

Việc tiến hành các hoạt động cải tổ hệ thống ngân hàng cần được đặt trong một khuôn khổ pháp lý vững chắc, do đó, tất cả các nước trên thế giới khi tiến hành tái cấu trúc hệ thống ngân hàng đều tiến hành rà soát lại các văn bản pháp luật, xây dựng các phương án can thiệp của Chính phủ và Ngân hàng trung ương (NHTW) trong các tình huống khác nhau, để đảm bảo rằng chúng không vi phạm các luật lệ đã ban hành trước đây. Việc này rất quan trọng bởi nó cho thấy hành vi can thiệp của Chính phủ và NHTW là khách quan, bình đẳng và minh bạch, vì lợi ích chung của nền kinh tế chứ không phải vì một động cơ nào khác. Căn cứ vào các văn bản pháp lý đó, Chính phủ và NHTW sẽ cần phải xây dựng một quy trình, với những tiêu chí rõ ràng ngay từ đầu về mức độ can thiệp của Nhà nước cho từng trường hợp cụ thể. Hơn nữa, Chính phủ và NHTW cần xây dựng các tiêu chí về một ngân hàng hoạt động hiệu quả và phát triển bền vững hướng tới thông lệ tốt nhất như: vốn điều lệ thực tối thiểu; điều kiện cần và đủ để thành lập ngân hàng; phạm vi và lĩnh vực kinh doanh ứng với qui mô; hạ tầng công nghệ tối thiểu phải có; việc phân loại nợ theo thời gian và chất lượng

nợ; tiêu chí về năng lực hoạt động; năng lực cạnh tranh; vấn đề minh bạch thông tin và kỷ luật thị trường... Điều này sẽ tạo cơ sở thúc đẩy các ngân hàng hoạt động hiệu quả và ngày càng cạnh tranh lành mạnh hơn.

1.3. Vai trò của ngân hàng trung ương đối với quá trình tái cấu trúc ngân hàng

Ngân hàng trung ương với vị trí là cơ quan quản lý của các ngân hàng thương mại, chịu trách nhiệm đảm bảo an toàn hoạt động cho toàn bộ hệ thống ngân hàng sẽ không thể đứng ngoài tiến trình tái cấu trúc. Có thể chỉ ra 5 vai trò quan trọng nhất của ngân hàng trung ương khi tham gia vào quá trình tái cấu trúc hệ thống ngân hàng:

- Giải quyết vấn đề thanh khoản

Trong thời gian diễn ra tái cấu trúc, việc thị trường tài chính trở nên bất ổn là khó tránh khỏi. Rủi ro tín dụng lúc này là rất cao và các thành viên thị trường suy giảm lòng tin vào đối tác. Do đó, vai trò của ngân hàng trung ương với tư cách là người cho vay cuối cùng cần phải giải quyết tốt vấn đề thanh khoản để tạo dựng lại niềm tin khi các ngân hàng hay tổ chức cho vay lẫn nhau và đảm bảo tính ổn định của thị trường tài chính. Tại một số quốc gia, ngân hàng trung ương sẽ bảo lãnh cho các khoản vay trên thị trường liên ngân hàng một cách công khai và tính phí bảo lãnh (thông thường là rất cao) để hỗ trợ thanh khoản cho các ngân hàng đang gặp khó khăn về luồng tiền. Dĩ nhiên những khoản hỗ trợ thanh khoản của NHTW chỉ là ngắn hạn và điều quan trọng nhất là sự hỗ trợ thanh khoản không được có tác động lên ngân sách quốc gia.

Ngoài ra, ngân hàng trung ương cũng có thể cho các ngân hàng thương mại vay với điều kiện các khoản vay này được đảm bảo bằng các trái phiếu tốt. Ví dụ, một ngân hàng thương mại có thể sàng lọc trong danh mục tài sản của mình những khoản cho vay lành mạnh và “gói lại” thành các trái phiếu có bảo đảm. Ngân hàng trung ương sẽ mua lại các trái phiếu này với điều kiện trái phiếu được bảo đảm bằng dòng tiền từ các khoản cho vay tốt kia, và chỉ mua với giá chiết khấu. Nhờ đó, ngân hàng thương mại sẽ được bổ sung thêm vốn hoạt động, đảm bảo cho thanh khoản.

- Trung gian giữa các ngân hàng thương mại

Như đã biết, các hình thức như mua lại, hợp nhất hay sáp nhập là những biện pháp rất phổ biến để ngăn chặn một cuộc khủng hoảng ngân hàng và được áp dụng tại rất nhiều quốc gia. Tuy nhiên, trên thực tế, các ngân hàng thương mại thường không chủ động sáp nhập ngay cả khi tình hình đã trở nên cực kỳ khó khăn do việc điều phối lợi ích giữa các bên tham gia là rất phức tạp. Chính vì vậy, ngân hàng trung ương phải đóng vai trò là cơ quan trung gian, là cầu nối cho việc đàm phán tái cấu trúc giữa các bên có liên quan.

- Cải thiện các quy định pháp luật có liên quan

Trong quá trình tái cấu trúc, có rất nhiều vấn đề mới phát sinh từ thực tiễn, thậm chí là những vấn đề chưa từng xảy ra trong lịch sử mà pháp luật hiện hành chưa bao quát hết. Để có thể hỗ trợ đắc lực cho các ngân hàng nâng cao hiệu quả hoạt động của mình trong giai đoạn phát triển mới đòi hỏi ngân hàng trung ương phải xây dựng các văn bản pháp luật trong quyền hạn của mình và tham mưu cho chính phủ để cải thiện các quy định pháp luật có liên quan. Ở Nhật Bản, cuối tháng 8 năm 1998, để tạo khuôn khổ pháp lý vững chắc cho tiến trình tái cấu trúc, Chính phủ Nhật đã thông qua Luật khôi phục hệ thống ngân hàng Nhật Bản nhằm giải quyết các khoản nợ khổng lồ. Nội dung Luật xoay quanh các khía cạnh phát sinh trong giai đoạn phát triển kinh tế đặc biệt của quốc gia này, bao gồm: Lập một ủy ban khôi phục tài chính đề ra phương án giải quyết các ngân hàng thua lỗ bị phá sản.

- Xây dựng môi trường vĩ mô ổn định

Các biện pháp tái cấu trúc hợp lý là điều kiện cần, môi trường vĩ mô ổn định là điều kiện đủ để quá trình tái cấu trúc có thể diễn ra thuận lợi. Ngân hàng trung ương có trách nhiệm ổn định tiền tệ để ngân hàng và doanh nghiệp xây dựng những kế hoạch, chiến lược phát triển trong tương lai một cách chính xác, các mối quan hệ kinh tế trên thị trường không bị méo mó. Ví dụ, nếu tình trạng lạm phát trong nước biến động tăng không kiểm soát được, lãi suất trên thị trường cũng tăng cao tương ứng sẽ làm cho các doanh nghiệp hạn chế đầu tư, hoặc mạo hiểm đầu tư vào những lĩnh vực rủi ro, khả năng trả được nợ cho ngân hàng là rất thấp. Kết quả là, nợ xấu của ngân hàng lại tiếp tục tăng lên, cản trở không nhỏ đến quá trình tái cấu trúc.

- Cải thiện lòng tin của các nhà đầu tư nước ngoài

Khi nguồn lực trong nước là không đủ để tài trợ cho quá trình tái cấu trúc, các nhà đầu tư nước ngoài là mục tiêu được chính phủ các nước hướng đến để bù đắp cho các nguồn vốn thiếu hụt. Mặt khác, tái cấu trúc ngân hàng chắc chắn không tránh khỏi những xáo trộn trong nước từ đó dẫn đến những quan ngại của các nhà đầu tư nước ngoài về triển vọng ổn định, phát triển của quốc gia đó. Do vậy, việc cải thiện lòng tin của các nhà đầu tư nước ngoài để họ có thể yên tâm đầu tư vào các ngân hàng thương mại trong nước là điều vô cùng quan trọng, đặc biệt là đối với các quốc gia có nguồn ngân quỹ hạn hẹp. Ví dụ như ở Hàn Quốc, ngân hàng trung ương nước này đã tích cực tham gia vào các diễn đàn quốc tế như BIS (Bank for International Settlement), SEACEN (South East Asian Central Banks), EMEAP (Executives' meeting of East Asia and Pacific Central Banks) để trao đổi, thảo luận với thống đốc của ngân hàng trung ương các nước khác để cải thiện lòng tin của các nhà đầu tư nước ngoài.

Một trong những nhân tố quyết định sự thành công của tiến trình tái cấu trúc là việc xác định rõ vai trò của ngân hàng trung ương. Tuy nhiên, bên cạnh những quan điểm cho rằng NHTW có vai trò đặc biệt quan trọng trong quá trình tái cấu trúc hệ thống ngân hàng như đã chỉ ra ở trên thì cũng có những quan điểm cho rằng ngân hàng trung ương chỉ nên đóng vai trò hỗ trợ mà không nên lãnh đạo trực tiếp công cuộc tái cấu trúc. Bởi vì, khi ngân hàng trung ương là cơ quan chủ quản, sẽ dễ bị lôi kéo vào việc tài trợ cho các biện pháp tái cấu trúc, vượt quá các nguồn lực của mình, và có những hành động mâu thuẫn với nhiệm vụ cơ bản của ngân hàng trung ương là quản lý tiền tệ. Vì vậy chính phủ ở nhiều nước đã thành lập một cơ quan chủ quản riêng biệt để thực hiện và giám sát quá trình tái cấu trúc.

Theo một cuộc khảo sát của IMF vào năm 1997, các quốc gia có quá trình tái cấu trúc diễn ra chậm đều phụ thuộc quá mức vào ngân hàng trung ương, coi cơ quan này như cơ quan chủ quản trong tiến trình tái cấu trúc, bên cạnh đó đảm nhận thêm nhiệm vụ cung ứng thanh khoản tức thời cho các ngân hàng cũng như tài trợ cho các ngân hàng trong trung hạn. Các quốc gia có tiến trình tái cấu trúc ở mức trung bình ít dựa vào ngân hàng trung ương, và chỉ một phần năm trong số các quốc gia đạt tốc độ tái cấu trúc nhanh nhất và hiệu quả nhất coi ngân hàng trung ương là cơ quan chủ quản của quá trình tái cấu trúc.

Tuy nhiên, ở các quốc gia thuộc nhóm khảo sát thứ ba (nhóm các quốc gia có quá trình tái cấu trúc nhanh và hiệu quả nhất), ngay cả khi đã có một cơ quan chủ quản riêng biệt đảm nhận trách nhiệm thực thi tái cấu trúc thì ngân hàng trung ương vẫn phải sẵn sàng cung cấp thanh khoản cho các ngân hàng có khả năng tồn tại. Nhiều quốc gia đã cắt giảm tạm thời hoặc lâu dài dự trữ bắt buộc, sử dụng rộng rãi các phương tiện chiết khấu hoặc các khoản cho vay ngắn hạn để cung cấp thanh khoản. Mặc dù vậy, nghiên cứu này cũng chỉ ra rằng tối ưu nhất vẫn là giảm thiểu tối đa sự phụ thuộc của các ngân hàng vào việc hỗ trợ thanh khoản trong thời gian dài. Rất ít quốc gia trong cuộc khảo sát không hỗ trợ thanh khoản trong ngắn hạn cho các ngân hàng, nhưng những quốc gia thành công nhất đã hạn chế tối đa việc tài trợ của ngân hàng trung ương và tránh tình trạng ngân hàng trung ương cho các ngân hàng thương mại đã mất khả năng thanh khoản vay. Trên thực tế, trong đa số trường hợp, chính phủ các nước vẫn thực hiện hỗ trợ cho các ngân hàng đã mất khả năng thanh toán thông qua trái phiếu và các công cụ tài chính khác, nhưng điều này không phải lúc nào cũng thành công.

1.4. Tái cấu trúc hệ thống ngân hàng và những biến động kinh tế vĩ mô

Tác động của tái cấu trúc hệ thống ngân hàng đối với kinh tế vĩ mô

Tháng 12 năm 1997, IMF đã tiến hành một cuộc nghiên cứu trên 24 quốc gia đại diện cho các khu vực trên toàn thế giới bao gồm các nước bắt đầu thực

hiện tái cấu trúc vào thập niên 80 và những năm đầu thập niên 90¹ về các điều kiện kinh tế vĩ mô xoay quanh 3 yếu tố chính là tăng trưởng trưởng GDP, lạm phát và cán cân tài khóa trong thời kỳ tái cấu trúc hệ thống ngân hàng tại các quốc gia này. Kết quả nghiên cứu cho thấy, trong thời kỳ tái cấu trúc diễn ra, kinh tế vĩ mô ở mỗi quốc gia đều có những biến động nhất định nhưng không có một xu hướng chung nổi bật nào ngoài việc tỷ lệ lạm phát giảm đi ở hầu hết các nước trong và sau giai đoạn thực hiện tái cấu trúc. Ở một số nước, cả ba yếu tố tăng trưởng GDP, lạm phát và cán cân tài khóa biến động trong suốt thời kỳ tái cấu trúc theo hình chữ U. Điều kiện kinh tế vĩ mô của các nước này xấu đi với một tốc độ chậm trong 4 năm trước tái cấu trúc, sau đó tụt đi một cách đáng kể vào thời kỳ đầu tái cấu trúc rồi hồi phục trong những năm tiếp theo. Diễn hình của xu hướng này là Thụy Điển. Một số nước khác lại có các điều kiện kinh tế vĩ mô trong nước được cải thiện đều đặn và ổn định với một tốc độ chậm hơn nhờ các chính sách ổn định kinh tế nói chung và các biện pháp ổn định hệ thống ngân hàng nói riêng. Ví dụ như Peru, trong thời kỳ trước tái cấu trúc tốc độ tăng trưởng GDP trung bình của nước này là -5% và 4 năm sau tái cấu trúc tốc độ tăng trưởng GDP đã tăng lên đạt trung bình 7%. Tỷ lệ lạm phát đã giảm xuống từ mức gần 4000% xuống còn 23% cùng thời kỳ, trong khi thâm hụt tài khóa giảm từ -5% GDP xuống còn -2%. Một số nước khác thì lại có các chỉ số kinh tế vĩ mô giảm đều đặn với một tốc độ chậm bao gồm cả tốc độ tăng trưởng kinh tế, diễn hình là Gana. Tỷ lệ tăng trưởng GDP thực tế của Gana đã giảm xuống từ trung bình 5% xuống 4% trong suốt 9 năm trước và sau khi tái cấu trúc hệ thống ngân hàng, tuy nhiên tỷ lệ lạm phát cũng giảm xuống từ trung bình 30% xuống còn 22% và thâm hụt tài khóa tăng từ 3% lên gần 5% GDP.

Như vậy, chưa có những bằng chứng xác đáng và rõ ràng cho mối quan hệ giữa tái cấu trúc hệ thống ngân hàng và những biến động kinh tế vĩ mô. Tuy nhiên, xu hướng tỷ lệ lạm phát giảm đi đã được ghi nhận ở hầu hết các nước trong và sau giai đoạn thực hiện tái cấu trúc. Có rất nhiều giả thuyết được đặt ra để giải thích cho hiện tượng này. Nguyên nhân đầu tiên có thể là do tái cấu trúc ngân hàng đã cải thiện về cơ bản chất lượng của hệ thống tiền tệ, đặc biệt là nâng cao niềm tin của nền kinh tế và từ đó tạo ra những tác động đáng kể đối với mức kỳ vọng lạm phát. Nguyên nhân thứ hai có thể đến từ cú sốc tổng cầu, khi mà giá trị tài sản suy giảm cùng với cuộc khủng hoảng ngân hàng đã làm suy giảm nghiêm trọng cầu trong nước. Phát hiện này có thể làm giảm đáng kể những quan ngại về việc lạm phát có thể tác động xấu đến hoạt động bơm thanh khoản ngắn hạn của ngân hàng trung ương trong khi hỗ trợ cải tổ ngân hàng hay các điều kiện tiền tệ thắt chặt trong quá trình tái cấu trúc.

¹ Giai đoạn khảo sát bao gồm 4 năm trước và 4 năm sau khi bắt đầu thực hiện tái cấu trúc ngân hàng (tổng thời gian khảo sát là 9 năm)

Một tác động khác nữa của tái cấu trúc hệ thống ngân hàng là ảnh hưởng đối với cán cân tài khóa. Mặc dù không có những xu hướng biến động thống nhất về cán cân tài khóa ở các nước trong thời kỳ tái cấu trúc nhưng theo những con số thống kê cho thấy thì chi phí cho quá trình tái cấu trúc ở các nước là rất đáng kể. Theo nghiên cứu của Paul M. Dickie ², chi phí này có thể lên đến 20 – 50% GDP như ở một số quốc gia Hàn Quốc (20%GDP), Thái Lan (hơn 30% GDP), và Indonesia (hơn 50% GDP). Trong đó, một phần không nhỏ là được tài trợ từ ngân sách. Theo một nghiên cứu của IMF, chi phí cho tái cấu trúc chỉ tính đến các chi phí tài khóa mà không bao gồm các chi phí của khu vực tư nhân ở một số nước có thể lên tới 33% GDP (Chile) hay thậm chí là 45%GDP (Kuwait). Cũng theo phân tích của IMF, mức chi phí cao hay thấp phụ thuộc rất lớn vào 2 yếu tố: mức độ nghiêm trọng của vấn đề (được tính bằng tỷ lệ nợ dưới chuẩn trên tổng dư nợ) và tầm quan trọng của hệ thống ngân hàng dưới vai trò là trung gian tín dụng. Ngoài ra, sự phản ứng kịp thời trước các biến động xấu cũng là một yếu tố giúp làm giảm chi phí tái cấu trúc. Thực tế cho thấy, các quốc gia đã hành động nhanh chóng thường có chi phí tài khóa thấp hơn các quốc gia khác.

Tác động của kinh tế vĩ mô lên quá trình tái cấu trúc hệ thống ngân hàng

Theo quan điểm của nhiều nhà nghiên cứu, môi trường kinh tế vĩ mô tác động không nhỏ tới kết quả của tái cấu trúc hệ thống ngân hàng. Nếu kinh tế vĩ mô ổn định sẽ hỗ trợ thúc đẩy quá trình tái cấu trúc diễn ra nhanh chóng, thuận lợi và ngược lại sẽ cản trở làm quá trình diễn ra chậm hơn và thậm chí là không thành công như mong muốn. Tuy nhiên, nghiên cứu thực nghiệm của IMF tiến hành trên 24 nước đã cho thấy các biện pháp tái cấu trúc vẫn thành công ngay cả khi kinh tế trong nước trì trệ, yếu kém. Nghiên cứu cũng chỉ ra vấn đề mấu chốt quyết định thành công không phải là kinh tế vĩ mô mà là ***hành động kịp thời*** của chính phủ. Chính những hành động nhanh chóng, đúng lúc của chính phủ đã giúp san bằng tất cả những cản trở của quá trình tái cấu trúc mà không phải trông đợi vào một sự may mắn từ một nền kinh tế đang đi lên “hưng thịnh”. Mặc dù vậy, không thể phủ nhận rằng các điều kiện kinh tế vĩ mô thuận lợi phần nào đó sẽ hỗ trợ hệ thống ngân hàng nhanh chóng phục hồi khả năng cho vay và nâng cao lợi nhuận.

² Paul M.Dickie, Strengthening East Asian Financial Systems. Asian Studies Institute Working Paper 10

II. KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ TÁI CẤU TRÚC HỆ THỐNG NGÂN HÀNG VÀ BÀI HỌC CHO VIỆT NAM

2.1. Kinh nghiệm quốc tế về tái cấu trúc hệ thống ngân hàng

2.1.1. Kinh nghiệm của Mỹ

Cuộc khủng hoảng tài chính – kinh tế 2008 đã đặt Mỹ vào tình huống phải xem xét lại tất cả các chính sách phát triển của mình trong rất nhiều lĩnh vực khác nhau, đặc biệt là cải tổ hệ thống tài chính. Nhiều nghiên cứu đã chỉ ra rằng, nguyên nhân chính dẫn đến cuộc khủng hoảng này là việc Mỹ áp dụng chính sách lãi suất thấp trong một thời gian khá dài, cùng với đó là việc giảm bớt các qui định trong các chuẩn mực tín dụng và an toàn hoạt động ngân hàng, được gia tăng thêm nữa bởi việc chứng khoán hóa các tài sản thế chấp, đã đặt hệ thống tài chính Mỹ vào một trạng thái rủi ro trầm trọng gây ra bởi cho vay dưới chuẩn lan tràn. Bởi vậy, hệ thống ngân hàng chính là nơi chịu ảnh hưởng nặng nề nhất đồng thời cũng là điểm bắt đầu để khắc phục những hậu quả của cuộc khủng hoảng này.

Bảng 1: Tổng quan các biện pháp tái cấu trúc hệ thống ngân hàng Mỹ sau khủng hoảng 2008

Cơ quan thực hiện	Biện pháp
Các Tổ chức tài chính tín dụng	- Mua lại, sáp nhập³ - Nâng cao tỷ lệ dự phòng rủi ro⁴ - Cơ cấu lại và gia tăng chất lượng quản trị rủi ro
FED	- Duy trì thanh khoản: ➢ Hạ lãi suất⁵ ➢ Bơm thêm vốn vào thị trường thông qua các nghiệp vụ thị trường mở - Cải tổ hoạt động ngân hàng: ➢ Xóa bỏ mô hình ngân hàng đầu tư riêng biệt⁶ ➢ Tăng cường thanh tra giám sát ngân hàng - Hỗ trợ và giải cứu các ngân hàng ➢ Cho vay hỗ trợ thanh khoản, bảo lãnh cho các tổ chức có nguy cơ phá sản⁷

³ 11/1/2008 Bank of America bỏ ra 4 tỷ USD mua lại ngân hàng cho vay thế chấp địa ốc Countrywide Financial; 16/3/2008 Bear Stearns bị bán cho JP Morgan Chase với giá chỉ 2USD cổ phiếu; 14/9/2008, Bank of America thôn toám Merrill Lynch với giá 29USD/cổ phiếu; Wells Fargo mua lại toàn bộ Wachovia với giá 15,1 ti USD;

⁴ 15/10/2007, Citigroup công bố giảm 57% lợi nhuận quý III do các khoản thua lỗ và trích lập dự phòng lên tới 6,5 tỷ USD;

⁵ Ngày 17/12/2008, Fed đưa ra một quyết định lịch sử là giảm lãi suất xuống đến mức từ 0 đến 0,25%;

⁶ 9/2008 Fed chấp thuận cho hai ngân hàng Goldman Sachs và Morgan Stanley được chuyển đổi thành ngân hàng đa năng, đánh dấu sự kết thúc của mô hình ngân hàng đầu tư

⁷ Nhằm cứu AIG khỏi nguy cơ phá sản, Fed tuyên bố cho AIG vay 85 tỷ USD và nắm giữ 80% cổ phần; Ngày 23/11/2008, Bộ tài chính Mỹ, FED, FDIC đã đưa ra quyết định giải cứu Citigroup Inc. Chính phủ Mỹ sẽ bảo lãnh cho các khoản nợ xấu và chứng khoán trị giá khoảng 306 tỷ USD của Citigroup nhằm giúp ổn định bảng

Cơ quan thực hiện	Biện pháp	
Bộ Tài chính	- Hỗ trợ và giải cứu các ngân hàng	+ Cho vay hỗ trợ thanh khoản, bảo lãnh cho các tổ chức có nguy cơ phá sản ⁶ + Mua lại các tài sản tài chính có vấn đề ⁸
Bảo hiểm tiền gửi	- Gia tăng niềm tin vào hệ thống - Tham gia xử lý các ngân hàng phá sản và hỗ trợ các ngân hàng có khả năng phá sản - Tham gia vào xử lý tài sản tài chính có vấn đề - Thay đổi phí đóng bảo hiểm và tăng thêm vốn	• Tăng hạn mức bảo hiểm tiền gửi • Bảo đảm 3 năm cho các khoản nợ ngân hàng phát hành đến hết ngày 30/6/2009 • Thực hiện “ngoại lệ về rủi ro hệ thống” • Tiếp quản các ngân hàng phá sản và xử lý tài sản từ các ngân hàng này theo thẩm quyền • Hỗ trợ vốn cho các ngân hàng nếu các ngân hàng này được cho là sẽ sống sót nếu được cho thêm thời gian • Đảm bảo cho các khoản vay của các nhà đầu tư tư nhân để họ mua lại các khoản nợ xấu • Đề nghị tăng gấp đôi mức phí mà các ngân hàng phải đóng vào quỹ bảo hiểm tiền gửi • Thay thế mức phí đồng hạng 75 điểm trên mỗi khoản nợ được phát hành bằng một hệ thống phí phân cấp theo kỳ hạn • Vay từ Bộ tài chính (tối đa 500 tỷ USD) để giải quyết các vấn đề về vốn
Các cơ quan khác	- Điều tra các vi phạm trong hệ thống tài chính ⁹	

Các biện pháp nhằm tái cấu trúc hệ thống ngân hàng ở Mỹ đã được tiến hành trên nhiều nội dung bao gồm quá trình tự tái cấu trúc của các tổ chức tài chính và quá trình hỗ trợ từ chính phủ. Cục dự trữ liên bang (Fed), Bộ Tài chính và Cơ quan bảo hiểm tiền gửi (FDIC) là ba cơ quan tham gia nhiều nhất vào quá trình tái cấu trúc hệ thống ngân hàng, trong đó, Fed có nhiệm vụ chủ yếu là duy trì thanh khoản trên hệ thống nhằm đảm bảo dòng vốn vẫn được lưu thông một cách trôi chảy; Bộ Tài chính tham gia chủ yếu vào quá trình xử lý các tài sản tài chính có vấn đề giúp các ngân hàng cơ cấu lại bảng cân đối tài sản thông qua chương trình cứu trợ tài sản có vấn đề; và FDIC chủ yếu là xử lý các ngân hàng phá sản và có nguy cơ phá sản. Bên cạnh đó, có thể thấy rõ nét sự phối hợp chặt

cân đối tài sản và Bộ Tài chính sẽ bỏ ra 20 tỷ từ gói hỗ trợ 700 tỷ USD theo dự luật giải cứu để hỗ trợ thanh khoản cho Citigroup.

⁸ Chương trình TARP

⁹ Ngày 11/12/2008, vụ lừa đảo 50 tỷ USD của Bernard Madoff vỡ lở; ngày 23/9/2008, Cục điều tra liên bang Mỹ tiến hành điều tra Fannie Mae, Freddie Mac, AIG và Lehman Brothers vì nghi ngờ có gian lận trong cuộc khủng hoảng tài chính Mỹ;

chế của 3 cơ quan này trong các mục tiêu chung như là xử lý nợ xấu trong hệ thống ngân hàng.

Chương trình cứu trợ tài sản có vấn đề (Troubled Assets Relief Program – TARP) (thực hiện theo Đạo luật Ổn định Kinh tế khẩn cấp – Emergency Economic Stabilization of Act 2008) là một trong những điểm nhấn quan trọng trong tổng thể các giải pháp vượt qua khủng hoảng và tái cấu trúc thống ngân hàng Mỹ sau khủng hoảng 2008. Đây thực chất là chương trình mua lại các tài sản tài chính có mức độ rủi ro cao từ các định chế tài chính¹⁰. Theo đó, chính phủ Mỹ cho phép Bộ Tài chính sử dụng ngân sách liên bang mua hoặc bảo lãnh tối đa tới 700 tỷ USD các tài sản có vấn đề trong hệ thống các định chế tài chính của Mỹ với mục tiêu là khôi phục tính thanh khoản và ổn định của hệ thống tài chính. Kế hoạch này được xây dựng dựa trên giả định cho rằng những tài sản này bị bán tháo quá mức trong khi chỉ có một tỷ lệ nhỏ trong tổng số tài sản thể chấp là không có khả năng trả nợ. Việc mua tài sản theo Chương trình TARP được cho là sẽ khôi phục lại thị trường, nhờ đó giá những tài sản này sẽ tăng dần và sẽ có lợi cho cả ngân hàng và Bộ Tài chính (ngược lại sự giảm giá mạnh có thể sẽ dẫn đến một tỷ lệ vỡ nợ cao hơn nhiều). Bên cạnh đó, nếu TARP giúp ổn định lại tỷ lệ đủ vốn của các ngân hàng, thì về mặt lý thuyết nó sẽ cho phép các ngân hàng tăng cường cho vay thay vì phải giữ tiền mặt cho những khoản dự phòng rủi ro không lường trước đối với những tài sản có vấn đề. Hoạt động cho vay tăng lên cũng đồng nghĩa với “nới lỏng tín dụng”, theo đó Chính phủ hy vọng khôi phục thị trường tài chính và cải thiện niềm tin của nhà đầu tư.

Đạo luật này quy định Bộ trưởng Tài chính Mỹ phải mua các tài sản này ở mức giá thấp nhất mà được xác định là phù hợp với mục đích của Đạo luật và đảm bảo giá mua là hợp lý và phản ánh giá trị cơ bản của tài sản. Bộ Tài chính Mỹ cũng có quyền bán hoặc tham gia vào các giao dịch chứng khoán, cho vay, mua bán lại, hoặc các giao dịch tài chính khác đối với mọi tài sản có vấn đề được mua theo Đạo luật này. Số tiền thu về từ các hoạt động trên sẽ được đưa vào quỹ của Bộ Tài chính để giảm nợ công. Đạo luật Ổn định kinh tế khẩn cấp cũng cho phép Ủy ban Chứng khoán (SEC) có quyền đình chỉ hạch toán theo giá thị trường đối với bất kỳ loại hay nhóm giao dịch nào nếu Ủy ban chứng khoán xác định rằng nó là cần thiết vì lợi ích công cộng và bảo vệ nhà đầu tư, đặc biệt là khi áp dụng cho một số chứng khoán không có hoạt động thị trường.

¹⁰ Các tài sản tài chính có vấn đề bao gồm: Nhóm thứ nhất là các khoản vay thế chấp nhà ở hoặc thương mại và bất kỳ loại chứng khoán, các nghĩa vụ nợ, hay các công cụ liên quan đến các khoản thế chấp nói trên được phát hành trước hoặc đúng ngày 14/3/2008, mà việc quyết định mua các khoản này sẽ thúc đẩy sự ổn định của thị trường tài chính; Nhóm thứ hai là bất kỳ công cụ tài chính khác mà Bộ trưởng Tài chính Mỹ sau khi tham vấn với Chủ tịch Hội đồng Thống đốc Cục Dự trữ Liên bang, đánh giá là cần thiết phải mua để thúc đẩy sự ổn định thị trường tài chính, với điều kiện là quyết định mua này phải được báo cáo bằng văn bản cho Ủy ban liên quan của Quốc hội.

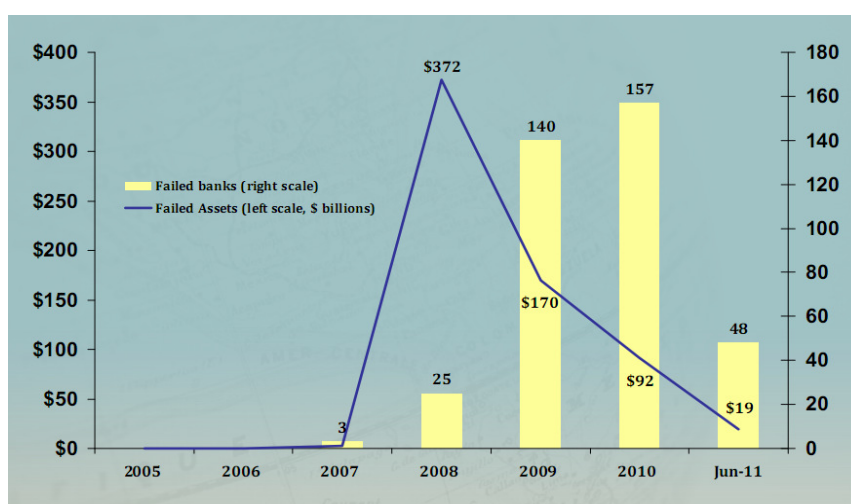
Tính đến ngày 3/9/2010, Bộ Tài chính Mỹ đã triển khai chương trình TARP thông qua đầu tư quỹ vốn 474,8 tỷ USD của TARP vào 13 chương trình hỗ trợ khác nhau. Tuy nhiên trên thực tế, tính đến ngày 31/3/2011, Bộ trưởng Tài chính Mỹ mới thực dùng 410,5 tỷ USD vào 12 chương trình và còn 58,9 tỷ USD khả dụng trong quỹ. Có 143 thành viên tham gia chương trình TARP đã tắt toán hết cả nợ vay cả gốc lẫn lãi, mua lại hết cổ phiếu của mình và 22 thành viên tham gia chương trình TARP đã trả được một phần nợ gốc, cổ phiếu của mình với tổng trị giá thu về cho Bộ Tài chính là 263,7 tỷ USD. Như vậy, quỹ vốn TARP còn 211,3 tỷ USD dư nợ (chưa được hoàn trả) và 58,9 tỷ USD trong quỹ chưa sử dụng. Ngoài ra, Chính phủ cũng đã thu về được 37 tỷ USD tiền lãi, lợi tức và thu nhập khác, bao gồm cả 8,9 tỷ USD giao dịch hợp đồng bảo lãnh và cổ phiếu đang thực hiện. Tính đến thời điểm này Chính phủ Mỹ đã thu hồi 70% tổng số tiền cứu trợ trong tổng số tiền 410 tỷ USD đã được giải ngân theo Chương trình TARP trị giá 700 tỷ USD.

Bên cạnh chương trình mua lại các tài sản tài chính có vấn đề, Mỹ cũng đã sử dụng một cách khéo léo tổ chức bảo hiểm tiền gửi của mình (Tổng công ty BHTG Mỹ - FDIC) để giải quyết các ngân hàng đổ vỡ, bảo vệ người gửi tiền, ngăn chặn sự lây lan của khủng hoảng¹¹. Đây là giai đoạn mà vai trò và quyền lực của FDIC đã được tăng lên ở mức chưa từng có. Khi tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi bị phá sản, FDIC được chỉ định là tổ chức tiếp nhận và chịu trách nhiệm xử lý tài sản nhằm thu hồi một cách nhanh nhất với giá trị tối đa các tài sản còn lại của tổ chức đó. Thảm quyền của FDIC về xử lý đổ vỡ ngân hàng được nâng lên rõ rệt sau khi Đạo luật Dodd-Frank được ban hành. FDIC được trao quyền rộng rãi không chỉ trong đảm bảo tiền gửi ngân hàng; bảo vệ người gửi tiền; kiểm tra và giám sát hoạt động của các tổ chức tài chính; trực tiếp xử lý đổ vỡ ngân hàng và sắp xếp các đợt mua bán sáp nhập... mà còn có cả chức năng quản lý và giải cứu khủng hoảng. Ngày 06/03/2009, Bộ Tài chính đã quyết định cho phép FDIC vay tối đa tới 500 tỷ USD để giải quyết vấn đề về vốn do quỹ vốn của FDIC đã giảm xuống mức thấp nhất trong vòng 25 năm qua. Điều này cũng giúp cho FDIC dễ dàng hơn trong việc xử lý các ngân hàng quan trọng trong hệ thống mà không cần đến sự cho phép của Quốc hội. Kết quả là, từ khi khủng hoảng xuất hiện đến 30/06/2011, 373 ngân hàng quy mô lớn nhỏ đổ

¹¹ Kinh nghiệm về vai trò của tổ chức bảo hiểm tiền gửi trong tái cấu trúc ngân hàng cũng có thể được thấy rõ nét ở Nga. Năm 2008, Nga đã xử lý đổ vỡ khoảng hơn 20 ngân hàng, chiếm khoảng 6,3% tổng tài sản của hệ thống ngân hàng và 4,6% tổng tiền gửi trong hệ thống. Đánh giá của Cơ quan BHTG của Nga về kết quả xử lý đổ vỡ cho thấy là từ năm 2008 – 2011 quá trình xử lý, tiếp nhận các ngân hàng đã đạt được kết quả tốt. Cơ quan BHTG Nga đã hỗ trợ xử lý 23 ngân hàng: phục hồi 13 ngân hàng, 7 ngân hàng được sáp nhập, 3 ngân hàng bị rút giấy phép ngay sau khi tiền gửi của dân được chuyển sang ngân hàng khác. Thành quả có được là nhờ ngay từ khi mới được thành lập, Cơ quan BHTG Nga đã được trao thẩm quyền trong việc xử lý ngân hàng yếu kém và tái cấu trúc hệ thống ngân hàng. Và khi cuộc khủng hoảng tài chính 2007 – 2009 xuất hiện thì cơ quan BHTG Nga tiếp tục được bổ sung thẩm quyền trong nghiệp vụ tiếp nhận xử lý, từ đó giải quyết hiệu quả ngân hàng gặp vấn đề tại quốc gia này.

vỡ đã được FDIC xử lý thành công, đặc biệt sau khi được phép áp dụng quy tắc “ ngoại lệ về rủi ro hệ thống” - kể từ ngày 10/2008 (nghị quyết cho phép FDIC không nhất thiết phải thực hiện chi phí tối thiểu¹² - ví dụ như đảm bảo cho tất cả các chủ nợ được bảo vệ trước rủi ro mang tính hệ thống thay vì chỉ đảm bảo cho tiền gửi được bảo hiểm). Như vậy, trong giai đoạn khủng hoảng, FDIC đã chứng minh được vai trò thực tiễn trong xử lý ngân hàng đổ vỡ một cách nhanh, êm thấm mà không gây ra các hiện tượng hoảng loạn. Việc chính phủ Mỹ gia tăng thêm thẩm quyền cho FDIC sau giai đoạn khủng hoảng đã khẳng định vai trò chủ động của FDIC trong hệ thống an toàn tài chính và là thành phần không thể thiếu trong việc thực hiện các biện pháp của Chính phủ Mỹ để quản lý và ngăn ngừa khủng hoảng trong hệ thống tài chính.

Biểu đồ 1: Số lượng ngân hàng đổ vỡ và chi phí xử lý đổ vỡ của FDIC



Nguồn: Role of Deposit Insurance Schemes in the Financial Safety Net, Fred Carns, 2011

2.1.2. Kinh nghiệm của Hàn Quốc

Mặc dù cuộc khủng hoảng tài chính – ngân hàng Hàn Quốc bị lây lan từ cuộc khủng hoảng tài chính Châu Á 1997, tuy nhiên, các nhà hoạch định chính sách Hàn Quốc đều nhận định nguyên nhân chủ yếu bắt nguồn từ việc đầu tư tràn lan và vay nợ quá mức của các tập đoàn kinh tế cũng như quy định an toàn hoạt động ngân hàng lỏng lẻo, quản trị rủi ro yếu kém và thiếu sự minh bạch trong công tác tài chính của hệ thống các tổ chức tín dụng. Do đó, Chính phủ Hàn Quốc đã thực hiện một kế hoạch kinh tế tổng thể trong đó tập trung vào ổn định kinh tế vĩ mô và tái cấu trúc hệ thống ngân hàng, doanh nghiệp và thị trường lao động. Tái cấu trúc hệ thống ngân hàng là một trong những mục tiêu ưu tiên hàng đầu của Hàn Quốc trong giai đoạn này.

¹² Theo quy định của luật BHTG Mỹ, FDIC phải giải quyết các cuộc đổ vỡ ngân hàng theo nguyên tắc đảm bảo chi phí ở mức thấp nhất

Để có thể tiến hành tái cấu trúc hệ thống ngân hàng một cách hiệu quả, Chính phủ Hàn Quốc đã xây dựng một lộ trình thứ tự các bước như sau:

- Tiến hành rà soát và phân loại ngân hàng:

Một trong những việc làm đầu tiên của Chính phủ Hàn Quốc là tiến hành áp dụng các tiêu chuẩn quốc tế để đánh giá tình hình tài chính, các khoản nợ xấu và tiến hành phân loại các ngân hàng thành 3 nhóm làm cơ sở cho quá trình hợp nhất và sáp nhập, bao gồm:

- + Nhóm các ngân hàng dẫn đầu (nhóm các ngân hàng lớn);
- + Nhóm các ngân hàng cỡ trung bình, chủ yếu tập trung vào hoạt động bán lẻ;
- + Nhóm các ngân hàng nhỏ phục vụ cho các vùng địa phương đặc biệt.

Mục tiêu chính của việc phân loại này là nhằm: Thứ nhất, tạo ra các ngân hàng lớn sau khi hợp nhất và sáp nhập có đủ năng lực về tài chính để có thể cạnh tranh hiệu quả đối với các ngân hàng nước ngoài cũng như nâng cao hiệu quả kinh doanh của các ngân hàng này; Thứ hai, thu hẹp phạm vi hoạt động của các ngân hàng có quy mô vừa, tập trung vào phát triển các hoạt động kinh doanh chính; Thứ ba, các ngân hàng nhỏ nhưng hoạt động an toàn và hiệu quả, chỉ để phục vụ cho các vùng địa phương đặc biệt.

- Giải quyết nợ xấu ngân hàng:

Sau khi tiến hành đánh giá và phân loại nợ xấu, để có thể giải quyết được các khoản nợ xấu của các ngân hàng, Chính phủ Hàn Quốc đã thành lập các Công ty quản lý nợ xấu Hàn Quốc (viết tắt là KAMCO) để mua lại các khoản nợ xấu từ các TCTD có kế hoạch sáp nhập và hợp nhất. Trong năm 1997, Chính phủ Hàn Quốc đã cấp 64 nghìn tỷ won, tương đương 15% GDP, để thực hiện tái cấu trúc hệ thống ngân hàng, trong đó 31,5 nghìn tỷ won (chiếm 49,2%) được dành cho mua các khoản nợ xấu của hệ thống ngân hàng. Tính đến cuối tháng 3/1999, KAMCO đã bỏ ra 20 nghìn tỷ won để mua các khoản nợ xấu trị giá 44 nghìn tỷ won của các ngân hàng.

Bảng 2: Kế hoạch mua nợ xấu và quá hạn của KAMCO

Đơn vị: Nghìn tỷ won

	Từ 11/98-9/98	Từ 10/98-3/99	Từ 4/99	Tổng
Trị giá các khoản nợ xấu (NPLs)	39	5	32-42	76-86
Trị giá mua (Purchase price)	17,8	2,2	12,5	32,5

Nguồn: BIS (1999).

- Hợp nhất, sáp nhập và mở rộng hình thức sở hữu:

16

Sau khi đánh giá được mức vốn thực có của các NHTM (sau khi tiến hành bù đắp các khoản thiệt hại về nợ xấu và dự phòng), Chính phủ Hàn Quốc đã tiến hành các bước đi mạnh mẽ để khuyến khích trên cơ sở tự nguyện hoặc buộc các NHTM phải sáp nhập lại với nhau, hoặc tăng vốn để đảm bảo mức vốn tối thiểu an toàn cho hoạt động kinh doanh ngân hàng, thậm chí rút giấy phép cũng như buộc phải tuyên bố phá sản. Tháng 7/1998, Chính phủ Hàn Quốc đã buộc 5 ngân hàng đóng cửa do có tỷ lệ an toàn vốn tối thiểu dưới 8% và yêu cầu các ngân hàng này phải hợp nhất và sáp nhập lại với nhau để đảm bảo đạt được mức an toàn vốn tối thiểu; buộc 7 ngân hàng yếu kém khác phải đưa ra lộ trình thực hiện tái cơ cấu dưới sự giám sát của NHTW và Ủy ban giám sát tài chính (FSC) như tăng vốn, thay đổi ban điều hành ngân hàng và giảm bớt quy mô và phạm vi hoạt động.

Bên cạnh đó, Chính phủ Hàn Quốc cũng khuyến khích các NHTM sáp nhập và hợp nhất lại với nhau để trở thành các ngân hàng hàng đầu có khả năng cạnh tranh hiệu quả với các ngân hàng nước ngoài, cụ thể, vào cuối tháng 11/2001, hai ngân hàng lớn của Hàn Quốc là Kookmin Bank và Housing & Commercial Bank đã tự nguyện sáp nhập với nhau trở thành ngân hàng lớn nhất Hàn Quốc. Đến cuối năm 2005, quá trình tái cơ cấu đã đưa tổng số ngân hàng ở Hàn Quốc từ 33 ngân hàng vào năm 1997 xuống còn 19 ngân hàng.

Bảng 3: Số lượng các NHTM thay đổi trong giai đoạn 1/1998 – 9/2005

Số NHTM tính đến cuối năm 1997	Phá sản, hợp nhất và sáp nhập		Số lượng các NHTM được thành lập mới	Số lượng NHTM hiện đang hoạt động
	Phá sản hoặc thu giấy phép (Exits)	Hợp nhất và sáp nhập (Mergers)		
33	5	9	0	19

Nguồn: BIS, 2005

- *Nâng cao chất lượng thanh tra, giám sát và an toàn hoạt động ngân hàng:*

Song song với hoạt động mua bán, sáp nhập các TCTD, Chính phủ Hàn Quốc còn tập trung vào nâng cao chất lượng hoạt động của các cơ quan thanh tra giám sát ngân hàng cũng như ban hành các quy định về an toàn hoạt động ngân hàng phù hợp với thông lệ quốc tế. Nhiều văn bản quy phạm pháp luật liên quan an toàn hoạt động ngân hàng cũng được điều chỉnh, sửa đổi để đảm bảo hệ thống ngân hàng hoạt động ổn định và an toàn trong tương lai.

- *Tăng cường sự tham gia của tổ chức bảo hiểm tiền gửi vào tái cấu trúc hệ thống ngân hàng thông qua một nền tảng pháp lý minh bạch.*

Luật Bảo vệ người gửi tiền ban hành năm 1995 là tiền đề cho việc thành lập Công ty bảo hiểm tiền gửi (KDIC), và quy định rõ ràng chức năng, nhiệm vụ, cơ chế hoạt động của tổ chức BHTG tại Hàn Quốc. Luật Bảo vệ người gửi¹⁷

tiền quy định rõ mục tiêu hoạt động của KDIC là bảo vệ tiền gửi của người gửi tiền và duy trì ổn định tài chính tại Hàn Quốc, với các chức năng chính gồm: (i) quản lý quỹ BHTG; (ii) giám sát rủi ro; (iii) xử lý đổ vỡ; (iv) thu hồi nợ; và (v) điều tra. Cơ sở pháp lý đầy đủ và ổn định, tương xứng với luật điều chỉnh các lĩnh vực khác trong hoạt động tài chính đã giúp cho KDIC có vị thế độc lập tương đối và chủ động trong phối hợp với các cơ quan khác trong mạng an toàn tài chính để xử lý đổ vỡ ngân hàng và khủng hoảng tài chính một cách hiệu quả, góp phần khôi phục ổn định hệ thống tài chính ngân hàng và ổn định kinh tế vĩ mô tại Hàn Quốc. Sau cuộc khủng hoảng tài chính năm 1997, công ty bảo hiểm tiền gửi Hàn Quốc (KDIC) đã tích cực tham gia vào quá trình tái cấu trúc hệ thống tài chính ngân hàng. KDIC đã cung cấp hỗ trợ tài chính cho 517 tổ chức tài chính bị mất khả năng thanh toán với số tiền lên tới 110,9 nghìn tỷ won. Trong quy trình xử lý, KDIC đã giảm thiểu rủi ro đạo đức bằng cách áp dụng nguyên tắc chi phí tối thiểu, nguyên tắc chia sẻ thiệt hại. KDIC cũng đã thực hiện điều tra và truy cứu trách nhiệm pháp lý đối với cá nhân, tổ chức gây ra đổ vỡ tại các tổ chức tài chính. Nhờ đó, công tác quản trị doanh nghiệp tại các tổ chức tài chính đã được cải thiện rõ rệt, hệ thống tài chính ngân hàng khôi phục và hoạt động ổn định, hiệu quả hơn.

**Bảng 4: Tổng quát các biện pháp tái cấu trúc hệ thống
ngân hàng Hàn Quốc**

Cơ quan thực hiện	Biện pháp	
NHTW Hàn Quốc	Rà soát và phân loại ngân hàng	Áp dụng các tiêu chuẩn quốc tế để đánh giá tình hình các ngân hàng và phân loại theo các nhóm thích hợp
KAMCO	Xử lý nợ xấu	
NHTW, TCTD	Hợp nhất sáp nhập và mở rộng hình thức sở hữu	
NHTW	Nâng cao chất lượng thanh tra giám sát	
Bảo hiểm tiền gửi	- Cung cấp hỗ trợ tài chính cho các ngân hàng đã mất khả năng thanh toán - Thực hiện điều tra và truy cứu trách nhiệm	

Nguồn: Tổng hợp của tác giả

2.1.3. Kinh nghiệm của Trung Quốc

Không giống như hệ thống tài chính Mỹ, trong đó thị trường nợ và thị trường cổ phiếu đóng vai trò quan trọng như các ngân hàng, hệ thống tài chính của Trung Quốc, cho đến gần đây, hầu như vẫn được thống trị bởi ngành ngân hàng. Khoảng 75% vốn cung cấp cho nền kinh tế ở Trung Quốc là thông qua¹⁸

hệ thống ngân hàng, một con số rất cao khi so sánh với tỷ trọng tiền gửi tiết kiệm ở hệ thống ngân hàng chỉ là 20% ở các nước phát triển và khoảng 50% ở những nền kinh tế mới nổi.

Cuộc khủng hoảng tài chính châu Á 1997 đã gây ra các cơn chấn động đối với nền kinh tế toàn cầu và cũng là sự thức tỉnh đối với Trung Quốc. Mặc dù Trung Quốc thực tế không chịu nhiều ảnh hưởng từ cuộc khủng hoảng này chủ yếu do mức độ mở cửa của nền kinh tế vẫn còn hạn chế tại thời điểm đó, nhưng giới lãnh đạo theo chủ nghĩa cải cách ở Trung Quốc đã coi cuộc khủng hoảng này như một cơ hội để tạo ra sự đồng thuận về chính trị đối với việc cải cách hệ thống ngân hàng. Tháng 11 năm 1997, Trung Quốc đã triệu tập hội nghị tài chính quốc gia đầu tiên với chủ đề trọng tâm là làm thế nào để tránh khỏi một cuộc khủng hoảng tài chính.

Trước khi tiến hành tái cấu trúc, hệ thống ngân hàng Trung Quốc rất tập trung và phân khúc rất rõ ràng giữa các nhóm ngân hàng có chế độ sở hữu khác nhau. Bốn NHTMNN và ba NH Chính sách đóng vai trò chủ đạo. Bảy ngân hàng này chiếm tới 2/3 tổng tiền gửi và 3/4 tổng dư nợ của hệ thống. Lợi nhuận thực tế của các NHTMNN thấp hơn nhiều so với mức lợi nhuận chung. Hoạt động của các ngân hàng kém hiệu quả chủ yếu là do việc cấp tín dụng lỏng lẻo. Khả năng vốn nhỏ hơn nhiều so với những tài liệu công bố chính thức và giảm trong nhiều năm. Chất lượng tín dụng rất thấp, nợ xấu cao và số liệu công bố được đánh giá là thấp hơn nhiều so với thực tế. Tất cả những hạn chế trên đòi hỏi phải tái cấu trúc hệ thống ngân hàng để củng cố và đưa các tổ chức tài chính yếu kém nhất thoát khỏi thị trường.

Quá trình tái cấu trúc hệ thống ngân hàng ở Trung Quốc đã tập trung chủ yếu vào việc cải thiện và nâng cao chất lượng hoạt động của các NHTMNN, trong đó đặc biệt đáng chú ý là việc thành lập các Công ty mua bán nợ nhằm xử lý số nợ xấu từ các ngân hàng này. Bởi vì ngành ngân hàng của Trung Quốc đóng một vai trò quan trọng trong nền kinh tế quốc gia cũng như trong sự phân bổ các nguồn vốn, nên khi các khoản nợ xấu bắt đầu tích lũy trong những năm 1990, người ta tin rằng mức độ nợ xấu của các ngân hàng Trung Quốc đã đạt đến mức đỉnh điểm, tính trên tổng số vốn vay vào cuối những năm 1990. Tuy nhiên, trong thực tế thì thiếu các số liệu thống kê chính thức để chứng minh điều này. Lardy (1998b) ước tính rằng các khoản nợ xấu cũng bằng 25% tổng danh mục cho vay của bốn ngân hàng lớn. Liao và Liu (2005) ước tính con số này đạt 35% trong năm 1999, tương đương 2,5 nghìn tỷ NDT, hoặc khoảng 31% GDP của Trung Quốc.

Năm 1999, bốn công ty quản lý tài sản (AMC) đã được thành lập. Với nguồn vốn ban đầu được cấp bởi Bộ Tài chính và nguồn vốn hỗ trợ bổ sung từ Ngân hàng Nhân dân Trung Quốc (PBOC), AMC phục vụ như các thực thể

nhằm mục đích đặc biệt là chuyên mua và xử lý các khoản nợ xấu của các NHTMNN. Trong quá trình chuyển giao nợ xấu lần đầu tiên vào năm 1999, bốn AMC đã mua danh mục nợ xấu của 4 NHTMNN theo đúng mệnh giá. Tuy nhiên, những tài sản này sẽ mất một phần đáng kể giá trị nếu đánh giá lại theo giá thị trường, như vậy các AMC đã bị phá sản về kỹ thuật kể từ ngày họ được thành lập. Nguồn vốn hoạt động của các AMC được hình thành từ các nguồn như: vốn cấp ban đầu từ Bộ Tài chính, đi vay từ Ngân hàng Nhân dân Trung Quốc và phát hành trái phiếu AMC. Ngoài ra, những trái phiếu không thể chuyển nhượng do các AMC phát hành (được bảo đảm hoàn toàn bởi Kho bạc) cũng đã được bán cho các ngân hàng thương mại. Kết quả là, các tài sản xấu trên sổ sách tài chính của 4 NHTMNN đã được hoán đổi bằng các trái phiếu an toàn do Chính phủ bảo đảm. Tổng tài sản và các khoản nợ của họ không thay đổi. Tuy nhiên Ma (2002) ước tính rằng ngoài 1,4 nghìn tỷ NDT nợ xấu đã được chuyển giao cho bốn AMC, bốn ngân hàng lớn vẫn nắm giữ 2 nghìn tỷ NDT nợ xấu trong danh mục của họ. Ngoài ra, vì các AMC chỉ quan tâm đến các khoản nợ xấu được hình thành do "các lý do lịch sử"; do đó bất kỳ khoản vay phát sinh sau năm 1999 hay không phải là những khoản vay do Chính phủ chỉ đạo sẽ được loại trừ khỏi việc chuyển giao. Kết quả là, các khoản nợ xấu được chuyển giao từ bốn ngân hàng lớn đến các AMC chỉ chiếm một phần trong tổng số tài sản xấu của của ngân hàng.

Sau những nỗ lực lớn cải cách và tái cơ cấu vốn các ngân hàng thương mại, cả các khoản nợ xấu và tỷ lệ nợ xấu của các ngân hàng Trung Quốc đã giảm xuống trong vài năm. Theo thống kê từ CBRC, tỷ lệ nợ xấu tại các ngân hàng thương mại Trung Quốc tính đến quý 2 năm 2008 là 5,58% (tỷ lệ này là 13,6% vào cuối năm 2004). Tuy nhiên, những con số trên không bao gồm các khoản nợ xấu được nắm giữ bởi các ngân hàng phát triển, các hiệp hội tín dụng, và các công ty quản lý tài sản AMC. Một số các tổ chức này vẫn còn nắm giữ một lượng lớn các khoản nợ xấu trong danh mục đầu tư và đang có nhu cầu cải cách cấp bách. So với thành phần nợ xấu được chuyển giao cho các AMC năm 1999, thành phần nợ xấu của ngành ngân hàng Trung Quốc hiện nay cũng không có thay đổi nhiều.

Bảng 5: Tổng quan các biện pháp thực hiện tái cấu trúc hệ thống ngân hàng ở Trung Quốc sau 1997

Cơ quan thực hiện	Biện pháp	
Ngân hàng Nhân dân Trung Quốc (PBOC)	Đóng cửa các tổ chức tài chính vừa và nhỏ mất khả năng thanh toán	Cuối năm 1999, 1 NHTM, 4 công ty đầu tư tín thác đã bị phá sản, 21 hợp tác xã tín dụng đô thị và 18 hợp tác xã tín dụng nông thôn cũng đã chấm dứt hoạt động trên thị trường. Ngân hàng phát triển Hainan trở thành ngân hàng thương mại đầu tiên bị đổ vỡ trong năm 1998. Tổ chức tài chính quốc tế Quảng Đông là tổ chức tài chính đầu tiên ở Trung Quốc bị phá sản. (các quy định về phá sản, thanh lý là chưa đầy đủ)
Bộ Tài chính, PBOC	Tái cơ cấu vốn cho các NHTMNN	Năm 1998, Trung Quốc đã sử dụng 270 tỷ nhân dân tệ trái phiếu kho bạc do Bộ Tài chính phát hành để tái cơ cấu vốn cho các NHTMNN nhằm tăng tỷ lệ an toàn vốn tối thiểu lên 8% ¹³ .
AMC	Xử lý nợ xấu từ các NHTMNN	Từ tháng 4/1999, 4 công ty quản lý tài sản đã được thành lập để giải quyết các khoản nợ xấu của 4 NHTM nhà nước bằng cách bán tài sản, thu hồi tiền hoặc xóa nợ trong trường hợp không thu hồi.
PBOC, CBRC	Từng bước hoàn cơ cấu các tổ chức quản lý và giám sát thị trường tài chính	- Thay đổi phương thức điều hành của NHTW (PBOC) theo hướng kiểm soát tiền tệ gián tiếp, xóa bỏ kế hoạch tín dụng quốc gia và trao quyền tự chủ nhiều hơn cho các ngân hàng. - Đưa ra đề án bảo hiểm tiền gửi với mục đích là bảo hiểm tiền gửi có thể giữ ổn định hệ thống tài chính, giảm thiểu rủi ro đạo đức, giảm thiểu sự lựa chọn đối nghịch. - Thành lập Ủy ban giám sát ngân hàng CBRC.
	Cải cách quản trị và cấu trúc sở hữu NHTMNN nhằm tăng hiệu quả hoạt động	- Các biện pháp chính bao gồm: (i) hoạt động theo Luật Doanh nghiệp năm 2005, (ii) thành lập công ty quản lý vốn nhà nước đóng vai trò sở hữu các khoản vốn nhà nước, (iii) niêm yết một phần vốn của ngân hàng trên thị trường chứng khoán nước ngoài và Trung Quốc, (iv) sử dụng thành viên độc lập trong hội đồng quản trị. - Ban hành chỉ thị cấm các quan chức chính phủ gây ảnh hưởng lên các quyết định cho vay của các ngân hàng. - Tiến hành các đợt phát hành cổ phiếu của các NHTMNN trên thị trường chứng khoán quốc tế.
	Điều chỉnh hệ thống pháp luật và các quy định tài chính ngân hàng ¹⁴	- Sửa đổi Luật ngân hàng Nhân dân Trung Quốc và Luật ngân hàng thương mại Trung Quốc. - Thông qua Luật quản lý giám sát ngân hàng Trung Quốc. - Từng bước mở cửa đối với các tổ chức nước ngoài.

¹³ NHTM CP và các tổ chức tín dụng hợp tác đô thị không nhận được nguồn tài trợ này mà phải tự tăng vốn dựa trên sự bơm vốn của các cổ đông hoặc từ lợi nhuận giữ lại. Tuy nhiên, điều này khó có thể thực hiện nhanh chóng bởi vốn của họ không được tăng trong một thời gian dài, trong khi tồn thất và nợ xấu lại được tích lũy lại.

¹⁴ Theo đánh giá của Ngân hàng thế giới (Bottelier, 2006), hệ thống pháp luật và các quy định về tài chính ngân hàng của Trung Quốc đã được điều chỉnh theo tiêu chuẩn quốc tế và nhu cầu trong nước. Hướng đi đúng đắn này đã giúp các NHTM quản trị chuyên nghiệp hơn, trách nhiệm chủ sở hữu và trách nhiệm quản lý ngân hàng đã được phân định rõ ràng.

Một điểm đáng lưu ý là, các hoạt động điều tiết và giám sát đối với các AMC đã tỏ ra không hiệu quả và nhất quán. Khi các AMC được thành lập, Ngân hàng Nhân dân Trung Quốc, Bộ Tài chính, và Ủy ban Chứng khoán Trung Quốc (CSRC) đều được chỉ định là cơ quan điều tiết. Ủy ban giám sát ngân hàng Trung Quốc (CBRC) đã tiếp nhận một phần trong những trách nhiệm điều tiết khi được thành lập năm 2003. Hiện nay, CBRC phụ trách các hoạt động hàng ngày của các AMC, trong khi Bộ Tài chính xác định có chấp thuận một khoản nợ xấu hay không. Một Ban giám sát, được chỉ định bởi Hội đồng Nhà nước, sẽ giám sát chất lượng tài sản của các AMC và đánh giá việc thực hiện nhiệm vụ của các lãnh đạo cấp cao. CSRC, Ủy ban quản lý và giám sát các tài sản nhà nước, Cục Kiểm toán nhà nước, Ngân hàng Nhân dân Trung Quốc, và Bộ Thương mại giám sát một số hoạt động của các AMC trong quyền hạn tương ứng của họ. Một số chức năng điều tiết là chồng chéo nhau. Mặt khác, một số cơ quan này thiếu thẩm quyền pháp lý cụ thể để có thể là cơ quan điều tiết hiệu quả. Trong tháng 6/2005, Cục Kiểm toán nhà nước Trung Quốc đã phát hành một báo cáo về các hoạt động của AMC từ năm 2000 đến năm 2003. Các kết quả kiểm toán cho thấy nhiều vấn đề, bao gồm gian lận, vi phạm các quy định, và các hoạt động không thích hợp có liên quan đến 71,5 tỷ NDT giá trị tài sản khó đòi (Liu 2005). Các kết quả kiểm toán ở mức độ nào đó đã cho thấy sự thiếu chặt chẽ và bất cập trong điều tiết các AMC.

So sánh với quá trình tái cấu trúc hệ thống ngân hàng của Mỹ (sau khủng hoảng tài chính 2008) và Hàn Quốc (sau khủng hoảng tài chính 1997) – gần như là các cuộc tái cấu trúc mang tính bắt buộc do tính rủi ro của hệ thống đã được đẩy lên đến mức cao trước tác động của khủng hoảng, có thể thấy quá trình tái cấu trúc tự nguyện của hệ thống ngân hàng Trung Quốc là thiếu quyết liệt và do đó hiệu quả mang lại ở mức thấp hơn. Quá trình tái cấu trúc tập trung nhiều hơn vào việc cải tổ và sửa chữa những sai lầm bên trong các NHTMNN và do đó, đã chuyển hầu hết các gánh nặng từ các ngân hàng này (các tài sản xấu) sang gánh nặng tài khóa (Khi các AMC chấm dứt hoạt động, Bộ Tài chính sẽ thiết lập một Ủy ban kiểm toán để kiểm toán giá trị tài sản các AMC và Bộ Tài chính về cơ bản sẽ là đơn vị chịu trách nhiệm cuối cùng giải quyết những thua lỗ của các AMC). Trong khi các khoản nợ xấu được các AMC mua lại với nguyên giá trị, các ngân hàng hầu như không chịu một khoản mất mát nào về tài sản, và điều đó đã không tạo ra được những động cơ cho các ngân hàng này thay đổi phương thức quản trị tài sản, cải thiện chất lượng tín dụng, và do đó, tài sản xấu vẫn tiếp tục phát sinh. Việc điều tiết chồng chéo và kém hiệu quả đối với các AMC cũng khiến cho chi phí cải tổ không được hạn chế ở mức thấp nhất có thể. Bên cạnh đó, cũng phải thừa nhận rằng, môi trường hoạt động của các ngân hàng Trung Quốc đã có sự cải thiện đáng kể trong cùng giai đoạn với cơ chế điều hành chính sách tiền tệ ngày càng theo định hướng thị trường của PBOC và khả năng

quản lý giám sát rủi ro từng bước được nâng lên của CBRC. Tuy nhiên, có vẻ như sự tiến bộ này xuất phát chủ yếu từ việc Trung Quốc mở cửa thị trường tài chính theo các cam kết gia nhập WTO nhiều hơn là tự tái cấu trúc của hệ thống ngân hàng Trung Quốc.

2.2. Những bài học rút ra cho Việt Nam

Từ những lý luận chung về tái cấu trúc hệ thống ngân hàng và kinh nghiệm thực tiễn của một số nước có thể rút ra một số bài học kinh nghiệm cho Việt Nam như sau:

Quá trình tái cấu trúc cần diễn ra trong một thời gian ngắn với tính quyết liệt và sự kiên quyết cao trong cả hệ thống. Trong quá trình tái cấu trúc, sự xáo trộn và những đổ vỡ trên thị trường có thể tăng lên cao hơn mức trầm trọng thực tế xuất phát từ những yếu tố tâm lý và sự thiếu hụt thông tin. Do đó, thời gian tái cấu trúc càng kéo dài thì những biến động trên thị trường càng trở nên khó dự đoán và có thể vượt ra ngoài khả năng kiểm soát. Tuy nhiên để có thể rút ngắn thời gian tái cấu trúc thì đồng thời đòi hỏi sự kiên quyết trong cả hệ thống, đặc biệt là từ những cơ quan điều hành cấp cao nhất.

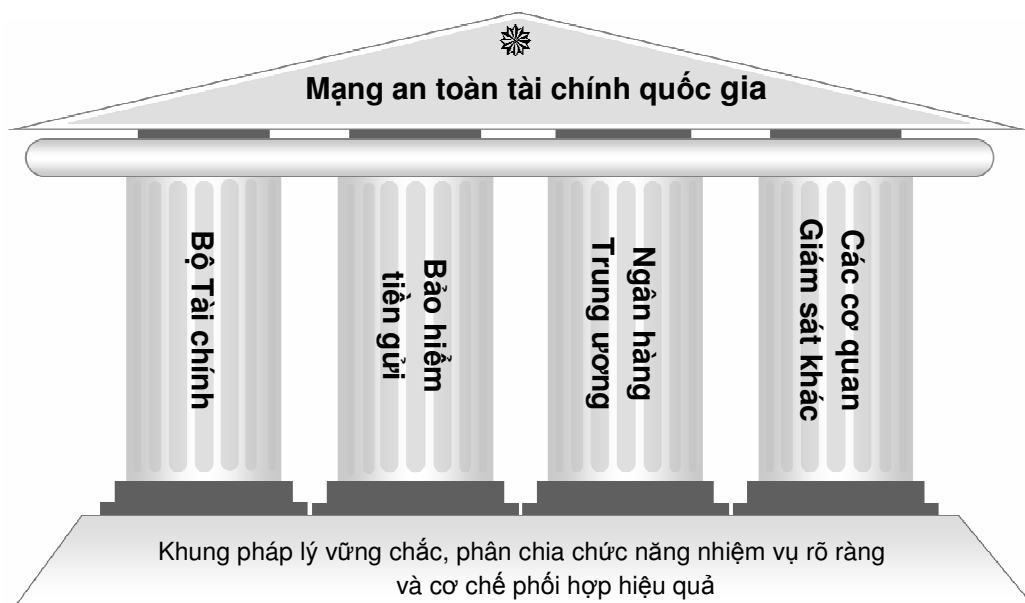
Các giải pháp tái cấu trúc cần được tiến hành đồng bộ với sự tham gia của nhiều cơ quan quản lý khác nhau, trong đó đặc biệt quan trọng là vai trò của Ngân hàng Trung ương, Bộ tài chính, Cơ quan bảo hiểm tiền gửi và do đó việc thành lập một Ủy ban tái cấu trúc để có thể điều tiết một cách thống nhất các hoạt động của các cơ quan trên trong suốt quá trình tái cấu trúc là cần thiết nhằm tăng cường hiệu quả và tránh chồng chéo. Hệ thống ngân hàng không phải là một hệ thống độc lập mà ngược lại có sự liên kết chặt chẽ với hầu hết các khu vực của nền kinh tế. Mô hình ngân hàng đa năng cũng cho thấy sự gắn kết rất chặt giữa ngân hàng, chứng khoán và bảo hiểm. Và bởi vậy, tái cấu trúc hệ thống ngân hàng cũng cần tính tới những tác động từ các cấu phần của thị trường tài chính và nền kinh tế đối với hệ thống ngân hàng cũng như tác động từ quá trình tái cấu trúc ngân hàng đối với các thực thể kinh tế đó. Vai trò của NHTW là không đủ, thậm chí như một số nghiên cứu đã chỉ ra cần hạn chế vai trò của NHTW ở một mức độ nhất định trong quá trình tái cấu trúc.

Chi phí cho tái cấu trúc cần được hạn chế ở mức thấp nhất, đặc biệt là gánh nặng đối với tài khóa. Để thực hiện được việc đó thì quá trình tái cấu trúc cũng cần được tiến hành theo “cơ chế thị trường” nhiều hơn và hạn chế ở mức thấp các biện pháp quản lý mệnh lệnh hành chính. Việc định giá và mua bán các tài sản tài chính có vấn đề từ các ngân hàng cần được thực hiện theo mức giá thị trường. Bài học từ Trung Quốc đã cho thấy việc chuyển giao nguyên giá các khoản nợ xấu từ các ngân hàng sang các công ty mua bán nợ đã làm tăng gánh nặng tài khóa mà không có nhiều ý nghĩa thúc đẩy các ngân hàng gia tăng chất lượng tín dụng trong tương lai. Ngược lại việc mua bán nợ theo giá thị trường²³

của Bộ Tài chính Mỹ lại mang lại lợi ích cho cả hai phía. Khuyến khích khu vực tư nhân mua lại các khoản nợ xấu từ hệ thống ngân hàng cũng là một giải pháp để giảm gánh nặng cho tài khóa và tăng hiệu quả trong việc xử lý nợ.

Quá trình tái cấu trúc cần có sự can thiệp trên cả hệ thống bao gồm tất cả các tổ chức tài chính có vấn đề bất kể hình thức sở hữu và mô hình hoạt động. Như đã phân tích ở trên, mối liên thông trong hệ thống ngân hàng là khá chặt chẽ. Việc chỉ tập trung vào cải thiện chất lượng của một nhóm ngân hàng (như là NHTMNN trong trường hợp của Trung Quốc) sẽ không thể giải quyết được các vấn đề của cả hệ thống.

Hình 1: Mô hình mạng an toàn tài chính quốc gia phổ biến hiện nay



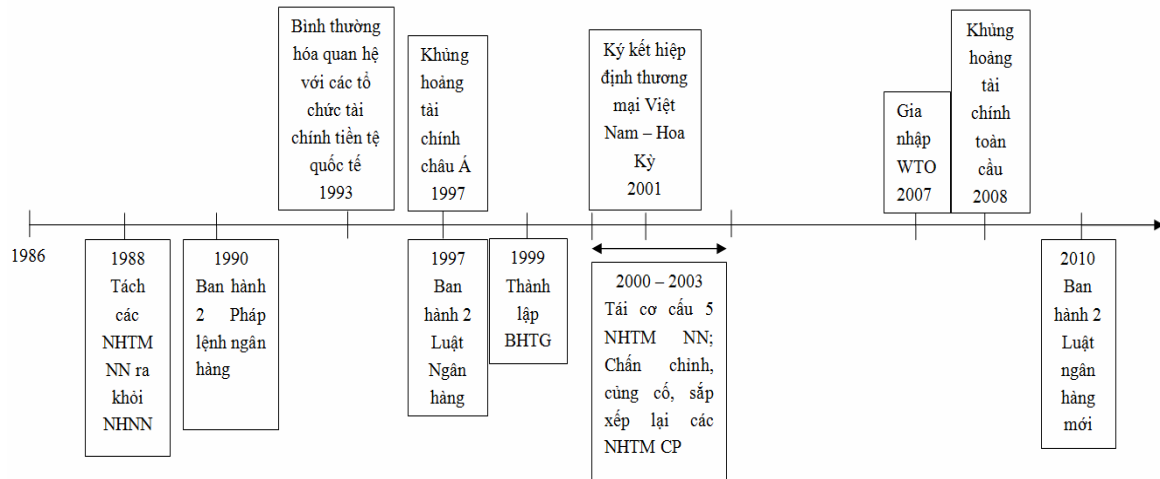
Thiết lập một mạng an toàn tài chính vững mạnh, đặc biệt là tăng cường vai trò quản lý khủng hoảng của tổ chức bảo hiểm tiền gửi ngày càng tỏ ra hữu hiệu. Mạng an toàn tài chính là hệ thống các cơ quan có trách nhiệm giám sát, duy trì ổn định hệ thống tài chính, ngăn ngừa khủng hoảng tại các nước. Theo thông lệ quốc tế, mạng an toàn tài chính của các nước thường bao gồm: Bộ Tài chính, Ngân hàng Trung ương, Cơ quan giám sát tài chính, Tổ chức Bảo hiểm tiền gửi và một số cơ quan khác. Trong đó, Bảo hiểm tiền gửi có chức năng đảm bảo duy trì niềm tin của người gửi tiền với vai trò giám sát, cảnh báo sớm, xử lý ngân hàng đổ vỡ, góp phần đảm bảo an toàn hệ thống, qua đó tích cực và chủ động tham gia vào việc ngăn ngừa và xử lý khủng hoảng.

III. TÁI CẤU TRÚC HỆ THỐNG NGÂN HÀNG VIỆT NAM

Từ những năm 1986 khi bắt đầu thực hiện đổi mới hệ thống ngân hàng từ hệ thống ngân hàng một cấp sang hệ thống ngân hàng hai cấp, tính đến nay hệ thống ngân hàng Việt Nam đã có những bước phát triển vượt bậc cả về quy mô và chất lượng. Quy mô tổng vốn và tài sản của các ngân hàng đã tăng lên gấp²⁴

nhiều lần. Trình độ quản trị và hiệu quả điều hành được nâng lên hơn hẳn một bước và ngày càng gần với các thông lệ quốc tế. Với sự phát triển như vậy, hệ thống ngân hàng đã đóng góp một phần không nhỏ trong thúc đẩy phát triển kinh tế nhanh và ổn định.

Hình 2: Một số mốc quan trọng trong lịch sử phát triển hệ thống ngân hàng Việt Nam



Tuy nhiên, trong quá trình phát triển đó, hệ thống ngân hàng Việt Nam cũng đã trải qua các giai đoạn cần phải tái cấu trúc như một tất yếu đối với một hệ thống ngân hàng ở hầu hết các quốc gia do những yếu kém bên trong hệ thống và những thay đổi trong môi trường kinh tế vĩ mô trong nước và quốc tế. Trải qua mỗi một cuộc tái cấu trúc như vậy là một cơ hội để hệ thống ngân hàng trong nước đạt được một trình độ phát triển cao hơn và tiến đến gần hơn với trình độ phát triển của hệ thống ngân hàng thế giới.

3.1. Thực trạng hệ thống ngân hàng Việt Nam hiện nay

3.1.1. Cấu trúc hệ thống ngân hàng ngày càng đa dạng hóa phù hợp với trình độ phát triển kinh tế trong nước và xu thế hội nhập, mở cửa thị trường tài chính. Tuy nhiên cơ cấu sở hữu chéo đang hàm chứa những nguy cơ rủi ro và giảm hiệu quả hoạt động trong hệ thống ngân hàng

Tính đến nay, hệ thống các ngân hàng Việt Nam bao gồm 5 NHTM nhà nước; 37 NHTM cổ phần; 5 ngân hàng liên doanh; 5 ngân hàng 100% vốn nước ngoài. Cơ cấu sở hữu, cơ cấu loại hình hoạt động của hệ thống ngân hàng so với thời điểm năm 2000, đến nay đã có nhiều thay đổi phù hợp với cơ chế thị trường và tiến trình hội nhập kinh tế quốc tế. Số lượng chi nhánh ngân hàng nước ngoài và ngân hàng 100% vốn nước ngoài đã tăng lên đáng kể. Nhóm các công ty tài chính và công ty cho thuê tài chính cũng được mở rộng, phản ánh xu hướng đa dạng hóa hoạt động tài chính ngân hàng, đồng thời đáp ứng nhu cầu tài trợ vốn cho thành viên các tập đoàn kinh tế. Một số NHTMNN đã có những bước tiến

nhất định trong trong kế hoạch cổ phần hóa, đi đầu là Vietcombank và Vietinbank. Các NHTM CP cũng ngày càng thu hút sự chú ý của các nhà đầu tư chiến lược nước ngoài. Đến nay đã có 15 NHTMCP có nhà đầu tư chiến lược với các tỷ lệ nắm giữ cổ phần khác nhau. Đồng thời, đối tác nước ngoài dường như cũng là nhân tố đã có tác động tích cực trong việc phát triển kỹ năng quản lý rủi ro, quản lý hệ thống thông tin, phát triển sản phẩm ngân hàng bán lẻ và dịch vụ, nguồn vốn của các ngân hàng này trong những năm gần đây.

Tuy nhiên, bên cạnh những bước tiến bộ đó thì cấu trúc sở hữu chéo đang ngày càng phức tạp tại nhiều ngân hàng thương mại. Sự đầu tư chồng chéo lẫn nhau giữa các ngân hàng, sự tham gia của các tập đoàn kinh tế vào hệ thống ngân hàng đang tạo ra nguy cơ xung đột lợi ích trong công tác điều hành của các ngân hàng này.

Năm 2010, Vietcombank đã góp vốn vào 5 ngân hàng với tỷ lệ nắm giữ xấp xỉ hoặc trên mức cổ đông chi phối bao gồm: Eximbank (8,19%), Sài Gòn công thương (5,29%), Ngân hàng Quân đội (11%), Gia Định¹⁵ (3,83%) và Phương Đông (4,67%). Eximbank cũng đầu tư dài hạn vào 3 ngân hàng là Nhà Hà Nội (0,15%), Gia Định (0,87%), Sài Gòn Công thương (0,03%). Cũng trong năm 2010, tỷ lệ đầu tư dài hạn của Vietinbank vào 2 ngân hàng Sài Gòn Công Thương và Gia Định lần lượt là 11% và 0,69%; Trong năm 2011, ACB quyết định duy trì tỷ lệ cổ phần ở mức từ 5-11% trong 3 ngân hàng là Việt Á, Đại Á, và Kiên Long với tổng vốn đầu tư khoảng 170 tỷ đồng. Việc đầu tư chồng chéo giữa các ngân hàng hàm chứa những nguy cơ rủi ro cho toàn bộ hệ thống, cho thị trường vốn và cho cả nền kinh tế. Bởi vì nguồn lực của các tổ chức tín dụng không được đánh giá đúng hay nói cách khác là nguồn vốn đầu tư vào các ngân hàng trở nên kém thực chất và tổng vốn thực của cả hệ thống ngân hàng là thấp hơn nhiều so với con số báo cáo. Điều này có thể gây nên những sai lầm trong dự báo và đánh giá sai “khả năng chịu đựng” của hệ thống ngân hàng trước những cú sốc.

Vấn đề sở hữu chéo cũng khiến cho hoạt động của một số TCTD bị chi phối bởi một số cổ đông là doanh nghiệp, tạo ra mối quan hệ thiếu minh bạch giữa các TCTD và một số doanh nghiệp. Theo báo cáo của Bộ Tài chính gửi đến các đại biểu quốc hội ngày 20/11/2011, tính đến cuối năm 2011, các tập đoàn, tổng công ty nhà nước đã đầu tư đến 10.128 tỷ đồng vào lĩnh vực ngân hàng. Nhiều ngân hàng trong một thời gian dài đã được sử dụng như là “sân sau” của doanh nghiệp, thực hiện việc cho vay vào những dự án đầu tư dài hạn dẫn tới sự mất cân đối về kỳ hạn giữa nguồn tiền huy động và cho vay. Cùng với việc thiếu minh bạch trong các thông tin tài chính, cơ cấu sở hữu bị pha

¹⁵ Ngân hàng Gia định mới đổi tên thành Ngân hàng Bản Việt năm 2012.

loãng đã tạo bất ổn và thiếu lòng tin cho phía đối tác của ngân hàng cho dù họ là người đi vay, cho vay hay người gửi tiền.

3.1.2. Quy mô vốn đã được cải thiện, đáp ứng được tiêu chuẩn về an toàn vốn theo thông lệ quốc tế nhưng vẫn còn ở mức thấp so với mức trung bình của thế giới và khu vực

Quy mô và năng lực tài chính của toàn hệ thống được củng cố và tăng cường. Tổng vốn điều lệ của các TCTD đến cuối năm 2010 đã tăng hơn 13,7 lần so với năm 2001, với tốc độ tăng bình quân mỗi năm vào khoảng là 37%. Vào năm 2001, không có một ngân hàng nào ngoài quốc doanh có vốn điều lệ hơn 1000 tỷ đồng nhưng tính đến thời điểm cuối năm 2009, đã có 4 ngân hàng thương mại có số vốn điều lệ vượt 10.000 tỷ đồng (tương đương hơn 500 triệu USD), 15 ngân hàng có vốn điều lệ đạt 3.000 tỷ đồng (tương đương gần 160 triệu USD), số còn lại thấp nhất là 1.000 tỷ đồng (tương đương hơn 50 triệu USD) và đang tiếp tục thực hiện kế hoạch tăng vốn lên 3.000 tỷ đồng vào cuối năm 2011.

Tuy nhiên, quy mô vốn của các NHTM Việt nam hiện nay vẫn còn rất nhỏ. Những ngân hàng có quy mô vốn lớn nhất toàn hệ thống như Agribank, Vietcombank hay BIDV cũng chỉ có khoảng trên 800 triệu USD, thấp xa so với những ngân hàng lớn của một số quốc gia trong khu vực (như Ngân hàng Bangkok Thái Lan: hơn 3000 triệu USD, Ngân hàng DBS của Singapore: hơn 9000 triệu USD, Ngân hàng Mandiri của Indonesia hơn 2000 triệu USD, Ngân hàng Maybank của Malaysia: hơn 4000 triệu USD và Ngân hàng Philippines: hơn 900 triệu USD). Cùng với đó, tỷ lệ an toàn vốn CAR của các ngân hàng Việt Nam (hiện nay vào khoảng 11%) mặc dù đã đáp ứng đủ yêu cầu về an toàn vốn tối thiểu theo chuẩn mực quốc tế Basel II (8%), nhưng vẫn thấp hơn nhiều nếu so sánh với mức bình quân 13,1% của các ngân hàng khu vực Châu Á Thái Bình Dương (gồm 52 ngân hàng thuộc 10 nước) và tỷ lệ 12,3% của các ngân hàng của các nước Đông Nam Á (gồm 14 ngân hàng Thái Lan, Indonesia, Malaysia, Philippines). Điều này góp phần làm giảm khả năng chịu đựng của các ngân hàng Việt Nam.

3.1.3. Năng lực quản trị của các NHTM đã có những bước phát triển nhanh tuy nhiên vẫn còn có những vấn đề tồn tại, hạn chế hiệu quả hoạt động của các ngân hàng

Năng lực quản trị điều hành của các NHTM Việt Nam đã được nâng lên một bước rõ rệt so với giai đoạn trước. Nhiều TCTD áp dụng các mô hình quản lý hiện đại (quản lý rủi ro, quản lý tín dụng, quản lý tài sản nợ), tiến gần hơn đến mô hình quản lý của các ngân hàng trên thế giới và phù hợp hơn với bối cảnh đầy biến động của thị trường tài chính trong và ngoài nước. Cơ cấu tổ chức của bộ máy hội đồng quản trị, bộ máy điều hành, các phòng ban ở các²⁷

ngân hàng cũng đã được tổ chức, sắp xếp lại nhằm xác định rõ trách nhiệm, quyền hạn các bộ phận, các cấp. Hoạt động quản trị, điều hành của các TCTD đã mang tính chuyên nghiệp hơn, tiếp cận với kiến thức quản trị ngân hàng tiên tiến từ hoạt động chuyển giao công nghệ. Tuy vậy thì việc thiếu các thành viên độc lập trong hội đồng quản trị, sự hạn chế trong trình độ của những người điều hành vẫn là những nhân tố hạn chế hiệu quả quản lý tại các ngân hàng này. Sự thiếu rõ ràng và minh bạch trong mối quan hệ giữa Hội đồng quản trị, Ban điều hành và Ban kiểm soát cũng chưa có được những cơ chế giải quyết triệt để.

3.1.4. Sản phẩm dịch vụ ngân hàng phát triển nhanh và ngày càng đa dạng hóa, gia tăng khả năng tiếp cận các dịch vụ tài chính trong nền kinh tế

Các sản phẩm dịch vụ ngân hàng bán lẻ, nhiều tiện ích có chất lượng cao đã ra đời như: cho vay mua nhà, đất ở, thuê nhà, cho vay đi học ở nước ngoài, cho vay mua ô tô... Mức độ thâm nhập của ngân hàng vào các tầng lớp dân cư được cải thiện đáng kể cùng với sự phát triển của dịch vụ ngân hàng bán lẻ. Số lượng tài khoản cá nhân mở tại các ngân hàng tăng nhanh, từ 120 nghìn tài khoản năm 2000 lên đến trên 25 triệu tài khoản năm 2010. Các phương tiện thanh toán điện tử phát triển đặc biệt nhanh chóng từ năm 2000 đến nay, từng bước thay thế cho các phương tiện thanh toán sử dụng chứng từ. Số lượng thẻ ngân hàng trong lưu thông gia tăng mạnh mẽ, năm 2000 mới chỉ có hơn 5.000 thẻ, năm 2001 là gần 15.000 thẻ, cho tới năm 2005, số lượng thẻ lên tới 3,5 triệu, và tới năm 2010, số lượng thẻ phát hành vào lưu thông đã là hơn 21 triệu thẻ. Ngoài các dịch vụ ngân hàng truyền thống, các dịch vụ khác do ngân hàng thực hiện như tư vấn tài chính, môi giới chứng khoán, sử dụng các công cụ phòng ngừa tỷ giá...cũng phát triển khá mạnh. Sự thay đổi được thể hiện cả về hình thức lẫn nội dung, cả về quy mô lẫn chất lượng.

Tuy nhiên, cùng với sự mở rộng của các loại hình sản phẩm dịch vụ thì sự sai lệch trong mở rộng mạng lưới ngân hàng lại tạo ra những lực cản rất lớn cho khả năng tiếp cận các dịch vụ tài chính của các khu vực dân cư. Hầu hết mạng lưới các chi nhánh, phòng giao dịch của các ngân hàng hiện đang tập trung tại các thành phố lớn, các khu kinh tế phát triển mà bỏ qua địa bàn nông thôn, các khu vực vùng sâu vùng xa. Từ chiến lược phát triển kinh doanh của các ngân hàng cũng có thể thấy phần nào giống nhau trong những đối tượng khách hàng mục tiêu, những phân khúc thị trường hướng đến. Điều này dẫn đến một thực trạng vừa thừa vừa thiếu và tất yếu phát sinh các hiện tượng cạnh tranh không lành mạnh giữa các ngân hàng.

3.1.5. Hiệu quả hoạt động kinh doanh của các ngân hàng đã được cải thiện nhưng chưa tương xứng với mức độ mở rộng của quy mô và còn thấp so với các ngân hàng trong khu vực

Cùng với tốc độ tăng trưởng của nền kinh tế, lợi nhuận hệ thống ngân hàng Việt Nam liên tục tăng. Tính đến cuối năm 2009, lợi nhuận toàn hệ thống ngân hàng Việt Nam đạt 29.241 tỷ VND, tăng khoảng 3,7 lần so với năm 2005. Năm 2010, các chỉ số ROA và ROE của toàn hệ thống lần lượt là 1,09% và 10,36%. Tuy nhiên, nếu so sánh với tỷ lệ ROA và ROE của hệ thống ngân hàng ở một số nước Đông Nam Á như Indonesia trung bình khoảng 2,9% và 26,1%; Malaysia trung bình khoảng 1,5% và 16,6%; Philipines khoảng 1,4% và 12,2% trong cùng thời kỳ thì có thể thấy rõ ràng hiệu quả hoạt động của các ngân hàng Việt Nam vẫn ở mức thấp hơn.

Bên cạnh đó thu nhập từ lãi cho vay vẫn chiếm một tỷ trọng lớn, chiếm hơn 90% trong tổng thu nhập của các ngân hàng Việt Nam. Trong bối cảnh mà chất lượng tín dụng ngày càng trở nên đáng lo ngại, tỷ lệ nợ xấu tăng cao trong khi lãi suất có nhiều biến động, tái cơ cấu đầu tư sẽ có những tác động nhất định tới hoạt động tín dụng của các ngân hàng thì việc phụ thuộc vào nguồn thu nhập từ lãi nhiều như vậy có thể làm cho thu nhập của hệ thống ngân hàng sẽ còn bị ảnh hưởng nhiều hơn nữa.

3.1.6. Tăng trưởng tín dụng nóng gắn liền với tỷ lệ nợ xấu cao và kéo dài dai dẳng, một số ngân hàng đã rơi vào trạng thái khó khăn về thanh khoản

Hệ thống ngân hàng Việt Nam có mức tăng trưởng huy động và cho vay cao vào hàng nhất khu vực. Tổng dư nợ tín dụng ngân hàng đã đạt mức 120% GDP vào năm 2010. Thực tế điều này đã chứa đựng yếu tố kém bền vững, đặc biệt là chất lượng cho vay. Cơ sở hạ tầng và năng lực quản trị rủi ro của các ngân hàng không thể theo kịp với doanh số cho vay tăng nhanh chóng, đặc biệt cho vay bất động sản năm 2007 là dấu hiệu cảnh báo với nền kinh tế, ảnh hưởng đến hiệu quả sử dụng vốn.

Trong khi đó tăng trưởng tiền gửi những năm gần đây không theo kịp với tăng trưởng tín dụng. Điều này khiến cho tỷ lệ tín dụng/huy động của hệ thống ngân hàng đã vượt lên trên 100%. Nếu tính cả các khoản đầu tư của các ngân hàng ngoài cho vay thì tổng đầu tư của hệ thống ngân hàng ra nền kinh tế đã vượt quá tổng vốn huy động với tỷ lệ cao hơn nữa.

**Bảng 6: Một số chỉ tiêu tài chính của hệ thống ngân hàng Việt Nam
đến 30/06/2011**

Tổ chức tín dụng	Vốn CSH	Tổng tài sản	CAR	Tỷ lệ nợ xấu
Toàn ngành	378.630	4.493.556	11,67%	3,11%
Nhóm NHTMNN	107.820	1.727.810	8,68%	3,58%
% Toàn ngành	28,48%	38,45%		
Nhóm NHTMCP	174.616	2.074.314	13,50%	2,12%
% Toàn ngành	46,12%	46,16%		
Nhóm NHLĐ	12.199	51.702	33,55%	3,53%
Nhóm NH 100% vốn NNg	17.716	120.630	21,70%	0,86%
Nhóm CN NHNNg	47.135	342.731		1,36%
Nhóm Công ty tài chính	21.316	156.619	15,98%	2,03%
Nhóm Cty Cho thuê TC	-2.174	19.242	-10,92%	45,38%

Nguồn: UBGSTCQG tổng hợp

Theo thống kê của NHNN, đến cuối tháng 12/2010, nợ xấu của toàn ngành bao gồm cả các TCTD phi ngân hàng chiếm 2,15% so với tổng dư nợ toàn ngành và hiện nay tỷ lệ này đã tăng lên mức 3,4%. Tuy nhiên, các con số này mới chỉ được tính toán dựa trên cơ sở phân loại tín dụng và chuẩn mực kế toán của Việt Nam, trong khi chuẩn mực này ít khắt khe hơn so với chuẩn mực kế toán quốc tế (IFRS). Hơn nữa, con số báo cáo lên NHNN cũng có thể chưa phản ánh hết được chất lượng tín dụng của hệ thống hiện nay do việc phân loại nợ chưa đúng quy định tại các ngân hàng cũng như các thủ thuật khác nhằm làm đẹp bảng cân đối. Do đó, trên thực tế, tỷ lệ nợ xấu của Việt Nam có thể cao hơn nhiều nếu tính theo thông lệ quốc tế và có thể cao tới trên 10% như tính toán của một số tổ chức nước ngoài¹⁶. Điều này cũng có nghĩa là hệ thống ngân hàng Việt Nam tiềm ẩn rất nhiều rủi ro.

Thiếu hiệu quả trong quản lý danh mục đầu tư và tín dụng đã làm suy giảm chất lượng tài sản và đẩy các ngân hàng vào tình trạng thiếu thanh khoản nghiêm trọng. Lãi suất tăng cao, thậm chí có hiện tượng “dây dưa” trả nợ trên thị trường liên ngân hàng là những minh chứng rất rõ nét cho thực tế này.

3.1.7. Năng lực thanh tra giám sát của cơ quan quản lý còn nhiều bất cập

Một nguyên nhân cũng rất quan trọng đối với sự yếu kém của hệ thống ngân hàng hiện nay là năng lực thanh tra giám sát của các cơ quan quản lý còn

¹⁶ Tổ chức xếp hạng tín nhiệm Fitch Rate công bố tỷ lệ nợ xấu của các ngân hàng Việt Nam là 13% tổng dư nợ, theo chuẩn mực quốc tế, <http://gafin.vn/2011061409398997p0c34/fitch-ratings-no-xau-he-thong-ngan-hang-viet-nam-chiem-13-tong-du-no.htm>

yếu kém, do đó không kịp thời điều chỉnh và ngăn chặn được những xu hướng phát triển tiêu cực của hệ thống.

Hầu hết nội dung giám sát mới chỉ mang tính định lượng mà chưa có những nhận định mang tính định tính về mức độ rủi ro và khả năng quản trị rủi ro của NHTM. Ví dụ như theo Thông tư 13/2010/TT-NHNN và Thông tư 19/2010/TT-NHNN về hoạt động giám sát từ xa của NHNN thì các tiêu chí để đánh giá rủi ro tín dụng của một NHTM mới chỉ được thể hiện trong nội dung giám sát chất lượng tài sản bằng việc thống kê các khoản nợ quá hạn, hoặc trong việc giám sát giới hạn tín dụng của NHTM. Tuy nhiên, điều này là chưa đủ để đánh giá mức độ rủi ro tín dụng của NHTM vì cần phải có thêm những đánh giá định tính khác như đánh giá các tiêu chuẩn cấp tín dụng và đánh giá quy trình xem xét cấp tín dụng của ngân hàng, đánh giá mức độ công bằng trong cấp tín dụng... Bên cạnh đó, hoạt động giám sát của NHNN đối với các NHTM chủ yếu vẫn chỉ mang tính theo dõi, giám sát một cách riêng lẻ với từng ngân hàng, mà chưa thấy được các xu hướng chung của cả hệ thống, đồng thời cũng chưa chú trọng vào hoạt động cảnh báo sớm cho các NHTM.

Do mới thành lập nên mô hình hoạt động của cơ quan thanh tra giám sát vẫn còn chưa hoàn thiện. Cơ cấu tổ chức của cơ quan giám sát hiện được thực hiện theo 2 cấp gồm: Thanh tra NHNN và Thanh tra Chi nhánh NHNN tỉnh, thành phố. Tổ chức công tác giám sát theo 2 cấp, thực hiện giám sát đối với cả các Chi nhánh của TCTD là không phù hợp bởi vì các chi nhánh của TCTD không phải là đơn vị hạch toán độc lập, mà kết quả hoạt động ở các chi nhánh chịu sự điều hành của hội sở chính. Cùng với đó thì trình độ cán bộ giám sát cũng chưa đáp ứng yêu cầu. Do các cán bộ thanh tra giám sát chủ yếu được đào tạo các nghiệp vụ thanh tra tại chỗ xuất phát từ yêu cầu của giai đoạn trước (chủ yếu là thanh tra tính tuân thủ của các NHTM), các kiến thức chuyên môn về hoạt động giám sát từ xa liên quan đến tổng hợp, phân tích dữ liệu tổng thể, dự đoán và cảnh báo tình hình chưa được phổ biến và đào tạo có tính chuyên nghiệp đối với các cán bộ thanh tra.

3.2. Tái cấu trúc hệ thống ngân hàng Việt Nam hiện nay, quan điểm và giải pháp

3.2.1. Tái cấu trúc hệ thống ngân hàng và những khó khăn từ nền kinh tế

a) Hạ lãi suất và kiểm chế lạm phát

Có thể nói “khi nào lãi suất có thể giảm?” chính là câu hỏi lớn nhất của nền kinh tế dành cho hệ thống ngân hàng trong giai đoạn hiện nay. Chất lượng hệ thống ngân hàng được cải thiện, các ngân hàng được lành mạnh hóa thì biểu hiện rõ rệt nhất của nó chính là dòng vốn được khơi thông và lãi suất cho vay giảm để có thể tiếp tục thực hiện chức năng thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và đầu tư.

Giảm lãi suất ở mức hợp lý phù hợp với diễn biến kinh tế vĩ mô là một trong những mục tiêu quan trọng của NHNN trong năm 2012 nhằm hướng đến cuối năm 2012, lãi suất huy động có thể dao động quanh mức 10% như Thống đốc NHNN mong muốn. Các biện pháp điều hành của NHNN trong năm 2011 và từ đầu năm 2012 đến nay đã cho thấy sự nỗ lực của NHNN nhằm đạt được mục tiêu hạ lãi suất. Tuy nhiên, trong bối cảnh mà nhu cầu vốn vẫn không ngừng tăng lên, thị trường chứng khoán vẫn chưa hồi phục, thanh khoản của các ngân hàng khó khăn thì việc giảm lãi suất đang tạo ra rất nhiều áp lực đối với hệ thống ngân hàng.

Bên cạnh đó, giảm lãi suất cũng không phải là nhiệm vụ quan trọng duy nhất của hệ thống ngân hàng trong năm nay. Nhiệm vụ của cả nước năm 2012 vẫn là ổn định kinh tế vĩ mô, kiểm soát lạm phát dưới 10% và Chính phủ phấn đấu điều hành để giữ khoảng 9%. Vì vậy kiểm soát lạm phát và giảm lạm phát là trách nhiệm hàng đầu của NHNN. Việc đặt mục tiêu vừa giảm lạm phát lại vừa hạ lãi suất không những nhân đôi sự khó khăn trong điều hành CSTT của NHNN trong năm 2012 mà dường như còn rất khó thực hiện bởi vì nó đi ngược lại các thông lệ thường thấy trong cơ chế truyền dẫn CSTT.

b) Nợ xấu có liên quan đến bất động sản và sự trầm lắng của thị trường

Những khó khăn của hệ thống ngân hàng liên quan đến khu vực bất động sản không chỉ xuất phát từ các khoản nợ xấu do đầu tư, kinh doanh bất động sản mà còn xuất phát từ rất nhiều các khoản vay có tài sản đảm bảo là bất động sản trong khi những khoản vay như vậy chiếm một tỷ trọng rất lớn trong tổng dư nợ ở hầu hết các ngân hàng của Việt Nam. Theo thống kê của NHNN, tính đến tháng 9 năm 2011, nợ xấu liên quan đến bất động sản (bao gồm cho vay đầu tư kinh doanh bất động sản, cho vay có bảo đảm bằng bất động sản và trái phiếu có liên quan đến bất động sản) có thể lên tới trên 50% tổng nợ xấu.

Trong khi đó thì thị trường bất động sản tiếp tục rơi vào trầm lắng, giá bất động sản được cho là đã giảm sâu tới 30 – 40% so với đỉnh cao đầu năm 2011. Thực trạng này đã đặt các ngân hàng cũng như các nhà đầu tư bất động sản vào trạng thái hết sức khó khăn. Câu hỏi đặt ra là có “giải cứu” thị trường bất động sản hay không? Giá nhà đất ở Việt Nam đã tăng liên tục trong 3 – 4 năm liên tiếp và vượt quá cả giá trị thực của nó gấp nhiều lần. Do đó, khó có thể mong đợi thị trường khôi phục trong một thời gian ngắn. Nếu không có một dòng vốn mới để có thể vực dậy thị trường lúc này, tất yếu giá bất động sản còn giảm xuống nữa. Và khi ấy, tỷ lệ nợ xấu của hệ thống ngân hàng sẽ không dừng ở con số như hiện nay. Nhưng nếu “cứu” thị trường bất động sản thì câu hỏi đặt ra vẫn là “vốn ở đâu” và ai có thể mạo hiểm để tiếp tục rót vốn vào thị trường bất động sản trong giai đoạn này?

c) Tái cấu trúc ngân hàng và tái cấu trúc các công ty chứng khoán 32

Quá trình phát triển của hệ thống tài chính ở các nước hầu hết đều trải qua ba giai đoạn phát triển cơ bản: giai đoạn đầu tiên là giai đoạn khu vực ngân hàng đóng vai trò trung tâm; giai đoạn tiếp theo là phát triển thị trường chứng khoán, nhất là thị trường cổ phiếu và giai đoạn thứ ba là giai đoạn thị trường chứng khoán ngày càng có vai trò ý nghĩa hơn trong hệ thống tài chính.

Trong những năm qua, TTCK Việt Nam đã có sự phát triển về chiều rộng khá mạnh. Điều này có thể thấy qua mức vốn hóa của thị trường, số lượng các công ty niêm yết, số lượng các tài khoản giao dịch... tăng rất mạnh trong thời gian “bùng nổ” của thị trường từ năm 2006 đến 2008. Các diễn biến đó đã làm cho TTCK được coi là “hàn thử biểu” của nền kinh tế (Vũ Đình Ánh, 2007) và là chỉ báo quan trọng cho các nhà đầu tư và các nhà điều hành chính sách. Số liệu về huy động vốn qua TTCK cho thấy, thị trường đã cùng hệ thống NHTM tạo các kênh vốn đa dạng cho nền kinh tế mặc dù mới ở quy mô nhỏ nếu so sánh với các nước trong khu vực và các nước trên thế giới.

Tuy nhiên, bên cạnh những tác động tiêu cực đó thì TTCK cũng làm cho nền kinh tế trở nên rủi ro hơn, dễ tổn thương hơn trước các cú sốc bên trong và bên ngoài. Đặc biệt là đối với hệ thống ngân hàng. TTCK đã tạo ra được khả năng hút vốn mạnh hơn so với khu vực ngân hàng và do đó làm cho giá vốn (lãi suất huy động) ở khu vực ngân hàng cao hơn. Bên cạnh đó, quan sát chỉ số chứng khoán biến động từ năm 2009 cho thấy có sự đồng điệu khá rõ giữa chỉ số chứng khoán với tăng trưởng tín dụng hàng tháng của khu vực ngân hàng. Điều đó chứng tỏ dòng vốn tín dụng ngân hàng đáng lẽ chảy vào khu vực sản xuất đã chảy đáng kể vào khu vực chứng khoán. Thực tế là không ít ngân hàng đã tham gia hoạt động đầu tư chứng khoán hoặc tương tự như góp vốn liên doanh, thành lập công ty con một cách tràn lan trong một vài năm gần đây và do vậy, cũng tạo ra những rủi ro đáng kể đối với hệ thống ngân hàng.

Như vậy, có thể thấy, sự ra đời và phát triển nhưng chưa hoàn chỉnh của TTCK Việt Nam mặc dù đã có những tác động tích cực đối với nền kinh tế nhưng chưa có sự “chia sẻ” nhiều đối với hệ thống ngân hàng trong chức năng cung ứng vốn cho nền kinh tế, hơn thế nữa còn tạo ra không ít rủi ro cho hệ thống ngân hàng thông qua hai kênh chính là cho vay kinh doanh chứng khoán và hoạt động đầu tư của các ngân hàng vào thị trường chứng khoán. Quá trình tái cấu trúc hệ thống ngân hàng đặt ra vào thời điểm mà thị trường chứng khoán trong nước cũng đã rơi xuống điểm đáy và trầm lắng trong một thời gian khá dài. Một số nhà đầu tư đã đưa ra quan điểm kỳ vọng ngân hàng có thể tăng vốn để “cứu” thị trường chứng khoán. Tuy nhiên, cũng tương tự như thị trường bất động sản, việc thực hiện kỳ vọng đó là hết sức khó khăn. Hơn thế nữa, thực hiện song song cùng một lúc tái cấu trúc hệ thống ngân hàng và điều chỉnh, sửa đổi

đối với thị trường chứng khoán sẽ tạo nên những khó khăn lớn cho nền kinh tế nói chung và cả hai khu vực này nói riêng.

d) Mối quan hệ ngân hàng, chính phủ và doanh nghiệp nhà nước

Mối quan hệ giữa ngân hàng, Chính phủ và doanh nghiệp nhà nước đã được đặt ra trong quá trình tái cấu trúc hệ thống ngân hàng ở nhiều quốc gia như Hàn Quốc, Trung Quốc... Có thể thấy ở hầu hết các nước này, Chính phủ đã phải bỏ ra một lượng ngân sách không nhỏ để mua lại các khoản nợ xấu của các doanh nghiệp nhà nước và cải thiện chất lượng tài sản của hệ thống ngân hàng. Trong quá trình tái cấu trúc hệ thống ngân hàng sau khủng hoảng tài chính châu Á 1997, kinh nghiệm Hàn Quốc đã cho thấy rằng cần tiến hành cải tổ hệ thống ngân hàng trước và hệ thống ngân hàng lành mạnh chính là một nhân tố quan trọng để có thể cải tổ các Chaebol ở nước này thông qua việc khuyến khích các ngân hàng tham gia vào quá trình tái cấu trúc các Chaebol. Thực trạng hoạt động trong những năm vừa qua của nhiều tập đoàn, tổng công ty nhà nước của Việt nam có nhiều nét tương đồng với các Chaebol của Hàn Quốc. Theo báo cáo tháng 12 vừa qua của Bộ Tài chính, có 30 tập đoàn, tổng công ty có tỷ lệ nợ phải trả/vốn chủ sở hữu lớn hơn 3 lần. Trong đó, có 7 tập đoàn, tổng công ty có tỷ lệ này trên 10 lần, có 9 tổng công ty từ 5-10 lần, có 14 tổng công ty từ 3-5 lần. Rõ ràng các doanh nghiệp này đang sản xuất kinh doanh chủ yếu bằng nguồn vốn vay. Trong khi đó, Bộ Tài chính cũng cho biết, lỗ lũy kế của các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước lên đến 26 ngàn tỉ đồng tính đến cuối năm ngoái¹⁷.

Điều đó cho thấy, quá trình cơ cấu lại các doanh nghiệp nhà nước cần được diễn ra nhanh hơn trong thời gian tới với quyết tâm cải thiện bộ máy quản trị, nâng cao năng lực hoạt động của các doanh nghiệp này. Theo dự thảo Đề án tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước, Bộ Tài chính có quan điểm nêu rõ rằng, chủ trương tái cấu trúc là hình thành các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) có quy mô lớn, hầu hết đa sở hữu; đồng thời, các tập đoàn, tổng công ty nhà nước cũng đã được yêu cầu phải thoái vốn khỏi các lĩnh vực kinh doanh không thuộc ngành nghề kinh doanh chính nhằm tập trung vốn và lành mạnh hóa bảng cân đối tài sản. Những diễn biến này là có lợi cho hệ thống ngân hàng trong vấn đề xử lý nợ xấu đối với các doanh nghiệp nhà nước và phần nào giảm bớt gánh nặng cho ngân sách. *Như vậy, quá trình tái cấu trúc hệ thống ngân hàng và tái cấu trúc các doanh nghiệp nhà nước cần phải tiến hành song song chứ không thể chỉ tiến hành tái cấu trúc một lĩnh vực nào trước. Trong đó, các doanh nghiệp cần có sự chủ động trong việc tái cơ cấu lại tài sản (mà trước hết là rút vốn khỏi các hoạt động đầu tư rủi ro) và bớt phụ thuộc vào nguồn tín dụng ngân hàng. Khi các doanh nghiệp nhà nước đã lành mạnh lên thì mối quan hệ ngân hàng, chính phủ và doanh nghiệp nhà nước cũng sẽ trở nên bớt căng thẳng hơn.*

¹⁷ www.thesaigontimes.vn/Home/doanhnghep/quantri/69038/

3.2.2. Quan điểm và những biện pháp thực hiện tái cấu trúc hệ thống ngân hàng của Chính phủ Việt Nam từ năm 2011 đến nay

Tại Hội nghị lần thứ ba Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XI (từ 6 đến 10/10/2011), Đảng ta đã xác định rõ: *“Đổi mới mô hình tăng trưởng và cơ cấu lại nền kinh tế, nâng cao chất lượng, hiệu quả phát triển kinh tế nhanh, bền vững. Chuyển đổi mô hình tăng trưởng từ chủ yếu phát triển theo chiều rộng sang phát triển hợp lý giữa chiều rộng và chiều sâu, vừa mở rộng quy mô vừa chú trọng nâng cao chất lượng, hiệu quả, tính bền vững. Thực hiện cơ cấu lại nền kinh tế”*. Hội nghị Trung ương ba (khóa XI) đã đề ra mục tiêu tổng quát của giai đoạn 5 năm 2011 – 2015 là *“Phát triển kinh tế nhanh, bền vững, gắn với đổi mới mô hình tăng trưởng và cơ cấu lại nền kinh tế theo hướng nâng cao chất lượng, hiệu quả, sức cạnh tranh”*. Trong đó, 3 lĩnh vực trọng tâm cần tái cơ cấu trong 5 năm tới được đưa ra là:

- Tái cấu trúc đầu tư với trọng tâm là đầu tư công;
- Tái cơ cấu lại thị trường tài chính với trọng tâm là tái cấu trúc hệ thống; ngân hàng thương mại và các tổ chức tài chính;
- Tái cơ cấu doanh nghiệp mà trọng tâm là các tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước.

Từ đó cho đến nay, NHNN Việt Nam với vai trò là cơ quan đầu mối thực hiện tái cấu trúc hệ thống ngân hàng đã liên tục đưa ra quan điểm và các giải pháp thực hiện tái cấu trúc hệ thống ngân hàng. Cùng thời điểm phê duyệt Chiến lược phát triển thị trường chứng khoán Việt Nam giai đoạn 2011-2020, ngày 1 tháng 3 năm 2012, Thủ tướng Chính phủ cũng đã ban hành Quyết định số 254/QĐ-TTg phê duyệt Đề án cơ cấu lại hệ thống các tổ chức tín dụng giai đoạn 2011 – 2015, làm cơ sở cho quá trình thực hiện tái cấu trúc hệ thống ngân hàng Việt Nam. Từ những quan điểm và biện pháp thực hiện của Đề án, có thể thấy đã có một sự quyết tâm cao trong cả hệ thống nhằm thực hiện tái cấu trúc hệ thống ngân hàng. Những giải pháp đề ra trong Đề án thể hiện quan điểm cơ cấu lại một cách toàn diện hệ thống ngân hàng, tuy nhiên cũng còn nhiều vấn đề cần làm rõ thêm. Phần dưới đây sẽ đưa ra một số nhận xét đối với những quan điểm, giải pháp đã đặt ra trong đề án này với mong muốn phục vụ việc triển khai những biện pháp tái cấu trúc hệ thống ngân hàng trên thực tế được hiệu quả hơn.

- Về nguyên nhân phải thực hiện tái cấu trúc hệ thống ngân hàng

Đề án Cơ cấu lại hệ thống các tổ chức tín dụng giai đoạn 2011 – 2015 cho rằng *“cơ cấu lại hệ thống các tổ chức tín dụng và từng tổ chức tín dụng là một quá trình thường xuyên, liên tục nhằm khắc phục những khó khăn, yếu kém và chủ động đối phó với những thách thức để các tổ chức tín dụng không ngừng phát triển một cách an toàn, hiệu quả, vững chắc và đáp ứng tốt hơn yêu cầu*

phát triển kinh tế xã hội trong giai đoạn mới.” Như vậy, có thể hiểu rằng động lực thực hiện tái cấu trúc hệ thống ngân hàng chủ yếu xuất phát từ việc tái cấu trúc nền kinh tế chứ không phải là từ những yếu kém bên trong hệ thống. Điều này cho thấy có 3 giả thuyết có thể đặt ra: Thứ nhất, hệ thống ngân hàng Việt Nam hiện nay không quá yếu kém và đáng lo ngại như dư luận đưa ra; Thứ hai là các cơ quan chức năng không muốn công khai mức độ yếu kém của hệ thống ngân hàng hiện nay; và thứ ba là bản thân cơ quan quản lý cũng chưa xác định được chính xác mức độ yếu kém thực sự của hệ thống ngân hàng hiện nay (điều này cũng rất có thể xảy ra bởi vì hệ thống kế toán và báo cáo tài chính tại các ngân hàng hiện nay vẫn thực hiện theo tiêu chuẩn Việt Nam và do đó ít khắt khe hơn nhiều so với tiêu chuẩn kế toán quốc tế, chưa kể đến những thủ thuật của các ngân hàng nhằm “làm đẹp” bảng báo cáo). Việc không xác định chính xác được mức độ yếu kém của hệ thống ngân hàng và coi đó là nguyên nhân hàng đầu có thể sẽ trở thành một trong những rào cản quan trọng trong việc quyết tâm thực hiện mục tiêu “cơ cấu lại căn bản, triệt để và toàn diện hệ thống các tổ chức tín dụng” mà Đề án đã đặt ra.

- Về mục tiêu của quá trình tái cơ cấu

Quá trình cơ cấu lại hệ thống ngân hàng giai đoạn 2011 – 2015 tập trung vào việc lành mạnh hóa tình trạng tài chính và củng cố hoạt động của các tổ chức tín dụng; cải thiện mức độ an toàn và hiệu quả hoạt động của các tổ chức này, bên cạnh đó là nâng cao trật tự kỷ cương và nguyên tắc thị trường trong hoạt động ngân hàng nhằm tạo tiền đề để năm 2020 Việt Nam có thể phát triển được hệ thống các TCTD đa năng theo hướng hiện đại, hoạt động an toàn và hiệu quả vững chắc với cấu trúc đa dạng về sở hữu, quy mô, loại hình có khả năng cạnh tranh lớn hơn... Theo đó một số mục tiêu cụ thể đến năm 2015 của hệ thống ngân hàng có thể được chỉ ra như sau:

- Đạt được mức vốn tự có đủ để bù đắp rủi ro tín dụng, rủi ro thị trường và rủi ro tác nghiệp theo quy định của Basel II (8%);
- Tỷ lệ dư nợ tín dụng so với huy động vốn đạt mức bình quân toàn hệ thống không quá 85% (trong đó nhóm các NHTMNN không quá 90%);
- Tỷ lệ nợ xấu của nhóm NHTMNN dưới 3% theo tiêu chuẩn phân loại nợ và chuẩn mực kế toán của Việt Nam và không đưa ra chỉ tiêu về nợ xấu đối với nhóm NHTMCP, công ty tài chính và công ty cho thuê tài chính;
- Củng cố phát triển các hoạt động kinh doanh chính và loại bỏ các lĩnh vực kinh doanh rủi ro, kém hiệu quả; chuyển dịch mô hình kinh doanh theo hướng giảm bớt phụ thuộc vào hoạt động tín dụng và tăng nguồn thu từ các dịch vụ phi tín dụng;

- Tăng tính minh bạch hóa thông qua áp dụng cơ chế mới về công bố thông tin của các TCTD; phát triển hệ thống quản trị rủi ro phù hợp với các nguyên tắc, chuẩn mực của Ủy ban Basel;...

Có thể thấy những mục tiêu cụ thể của quá trình tái cơ cấu không tạo ra được nhiều điểm khác biệt thực sự cho hệ thống ngân hàng vào năm 2015 so với thời điểm hiện nay. Trong thực tế, theo quy định của Thông tư 13 về các tỷ lệ đảm bảo an toàn hoạt động của tổ chức tín dụng hiện nay đã là 9% (cao hơn tỷ lệ mục tiêu là 8%). Mục tiêu đạt được tỷ lệ nợ xấu dưới 3% cũng không có sự chênh lệch nhiều so với mức tỷ lệ nợ xấu trong toàn hệ thống ngân hàng mà NHNN đã công bố tháng 12 năm 2011 là 3,4%, đặc biệt là khi tỷ lệ nợ xấu vẫn được xác định theo tiêu chuẩn phân loại nợ và chuẩn mực kế toán Việt Nam. Đối với tỷ lệ dư nợ tín dụng so với huy động vốn đạt mức bình quân toàn hệ thống không quá 85% thì cao hơn một chút so với yêu cầu của Thông tư 13 là 80% đối với ngân hàng và 85% đối với tổ chức tín dụng phi ngân hàng (tuy nhiên, quy định giới hạn về tỷ lệ này hiện đã được bỏ đi theo Thông tư 19 ban hành sau đó).

Bên cạnh những mục tiêu có thể lượng hóa được như trên thì Đề án cũng đưa ra rất nhiều mục tiêu về chất lượng hoạt động và quản trị của các ngân hàng. Tuy nhiên, nếu chỉ xét một cách đơn giản trước hết trên những mục tiêu lượng hóa được, việc không có sự chênh lệch nhiều giữa các mục tiêu đặt ra với thực trạng từ hệ thống ngân hàng hiện nay có thể tạo ra những nghi vấn đối với khả năng đạt được mục tiêu tổng quát là “cơ cấu lại căn bản, triệt để và toàn diện”.

Các NHTMNN được xác định là lực lượng chủ lực, chủ đạo của hệ thống các TCTD với định hướng chung là: nâng cao vai trò, vị trí chi phối của các NHTMNN, phấn đấu đến năm 2015 hình thành được 1-2 ngân hàng thương mại nhà nước đạt trình độ khu vực về quy mô, quản trị, công nghệ và khả năng cạnh tranh. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, ngân hàng thuộc sở hữu nhà nước hoạt động không hiệu quả hoặc mất khả năng thanh toán luôn ảnh hưởng nghiêm trọng tới hệ thống các ngân hàng (Dziobek, 1998). Tại Trung Quốc, các ngân hàng thương mại nhà nước trước đây không có cơ chế quản lý rủi ro và cũng không có động lực tạo ra lợi nhuận (Hou Aiai, 2002). Đây được đánh giá là nguyên nhân chính hay “lỗi” mang tính cấu trúc trong hệ thống ngân hàng Trung Quốc dẫn đến tình trạng nợ xấu gia tăng và lợi nhuận thấp của các ngân hàng thương mại nhà nước, đồng thời khiến cho hệ thống ngân hàng của Trung Quốc ngày càng dễ bị tổn thương trước những cú sốc tiêu cực. Trong thực tế thì thị phần của các NHTMNN của Việt Nam cũng đang giảm dần trong những năm gần đây. Mặc dù Việt Nam cũng đã tiến hành cải cách đối với các NHTMNN bằng việc lần lượt cổ phần hóa các ngân hàng Vietcombank, Vietinbank và mới đây là ngân hàng BIDV, tuy nhiên kết quả đạt được vẫn còn rất khiêm tốn. Do đó, việc đặt ra những mục tiêu trên đòi hỏi hệ thống NHTMNN phải có sự³⁷

chuyên biến thực sự về chất, đặc biệt là chất lượng quản trị ngân hàng và hiệu quả hoạt động. Để đạt được điều đó thì trước hết lại cần có sự đổi mới trong cung cách quản lý và điều hành của Chính phủ trong vai trò là người nắm giữ cổ phần lớn nhất đối với các ngân hàng này.

- Về giải pháp thực hiện tái cơ cấu hệ thống ngân hàng

Ngay từ đầu năm 2011 (trước khi chủ trương tái cấu trúc hệ thống ngân hàng được đưa ra), NHNN Việt Nam đã có nhiều biện pháp nhằm thực hiện kiểm soát chặt chẽ và cải tổ đối với các ngân hàng như là thực hiện thanh tra chất lượng tín dụng và việc thực hiện các tỷ lệ đảm bảo an toàn hoạt động kinh doanh của các tổ chức tín dụng, ngừng cấp phép đối với sở giao dịch, phòng giao dịch, chấp thuận tăng vốn điều lệ cho các NHTMNN... Đi liền với đó là việc điều hành chính sách tiền tệ một cách tương đối thắt chặt. Những động thái này đã phần nào cho thấy sự cố gắng ban đầu nhằm kiểm soát và hạn chế gia tăng rủi ro trong hệ thống của NHNN.

Tiếp ngay sau khi chủ trương tái cấu trúc nền kinh tế trong đó có tái cấu trúc hệ thống ngân hàng được đưa ra tại Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương Đảng Khóa XI, Thống đốc NHNN đã đưa ra 4 quan điểm và nguyên tắc cơ bản đối với quá trình tái cấu trúc. Tiếp đó là 7 nhóm giải pháp tái cấu trúc được đưa ra tại Hội nghị nhóm tư vấn các nhà tài trợ cho Việt Nam (CG) vào ngày 6/12/2012. Các giải pháp này cũng đã được cụ thể hóa trong Đề án cơ cấu lại hệ thống các tổ chức tín dụng giai đoạn 2011 – 2015, bao gồm các giải pháp chung đối với các nhóm ngân hàng nhằm cơ cấu lại tài chính (xử lý nợ xấu và tăng vốn tự có), cơ cấu lại hoạt động, cơ cấu lại hệ thống quản trị của các ngân hàng, và các giải pháp riêng đối với từng nhóm ngân hàng trong đó: đẩy mạnh cổ phần hóa đối với các NHTMNN; khuyến khích sáp nhập, hợp nhất, mua lại theo nguyên tắc tự nguyện đối với các TCTD lành mạnh; tái cấp vốn đối với các TCTD thiếu thanh khoản tạm thời, đồng thời giám sát chặt chẽ tình hình tài chính và hoạt động của các tổ chức này, hạn chế tăng trưởng tín dụng, và buộc phải thực hiện thực hiện một số tỷ lệ an toàn cao hơn mức quy định chung; bảo đảm khả năng chi trả cho các TCTD yếu kém thông qua tái cấp vốn trên cơ sở hồ sơ tín dụng có chất lượng tốt, mua lại nợ xấu, cho vay đặc biệt, bên cạnh đó có thể thực hiện sáp nhập, hợp nhất, mua lại trên cơ sở bắt buộc đối với các tổ chức này.

Các biện pháp về xử lý nợ xấu được đưa ra đã huy động được nhiều nguồn lực khác nhau bao gồm nguồn dự phòng từ các ngân hàng, nguồn tài chính từ các doanh nghiệp không phải là tổ chức tín dụng, nguồn ngân sách từ Chính phủ,... Tuy nhiên, một số biện pháp chưa từng có tiền lệ ví dụ như Chính phủ xem xét mua lại một số công trình, bất động sản thế chấp vay ngân hàng sắp hoàn thành hoặc đã hoàn thành nhưng chưa bán được để phục vụ cho mục

đích an sinh xã hội và hoạt động của các cơ quan nhà nước cần có sự nghiên cứu kỹ lưỡng để đưa ra các quy định định giá hợp lý, tránh lãng phí cho ngân sách và phát sinh các hiện tượng tiêu cực trong quá trình thực hiện. Bên cạnh đó, các biện pháp tăng vốn điều lệ chưa mang tính khả thi nhiều. Trong bối cảnh thị trường chứng khoán khó khăn như hiện nay thì việc phát hành thêm cổ phiếu bổ sung sẽ là bất lợi đối với các ngân hàng. Việc tăng vốn góp từ các cổ đông, thành viên hiện hành cũng là rất khó thực hiện khi mà hiện tượng thiếu vốn đang diễn ra ở hầu khắp nền kinh tế. Việc tăng room sở hữu nước ngoài mặc dù đã được đề cập đến nhưng chưa có những tỷ lệ cụ thể, cũng như lộ trình tăng một cách rõ ràng.

Các biện pháp xử lý đối với nhóm các TCTD thiếu thanh khoản tạm thời và các TCTD yếu kém thông qua tái cấp vốn đã cho thấy sự kiên quyết trong quan điểm không để xảy ra đổ vỡ và mất an toàn hoạt động ngân hàng ngoài tầm kiểm soát của Nhà nước. Tuy nhiên, trong thực tế thì kinh nghiệm quốc tế đã cho thấy nhóm những quốc gia có quá trình tái cấu trúc nhanh và hiệu quả là những quốc gia có sự hỗ trợ thanh khoản trong ngắn hạn cho các ngân hàng nhưng đã hạn chế tối đa việc tài trợ của NHTW và tránh tình trạng NHTW cho các NHTM đã mất khả năng thanh khoản vay. Do đó, để thực hiện thành công biện pháp này, NHNN cần có sự đánh giá cẩn trọng đối với hiệu quả các biện pháp hỗ trợ, đặc biệt là các biện pháp hỗ trợ cho các ngân hàng yếu kém. Cũng cần xác định rằng, ngân hàng cũng là một doanh nghiệp, có nghĩa là cũng có thể đổ vỡ và NHNN cần có sự chuẩn bị nếu kịch bản đó xảy ra. Không để xảy ra đổ vỡ hệ thống không đồng nghĩa với việc không có bất cứ một TCTD nào đổ vỡ.

- Về chi phí thực hiện quá trình tái cấu trúc

Chi phí cho quá trình tái cấu trúc, đặc biệt là chi phí cho việc mua lại nợ xấu, mua lại vốn của các TCTD yếu kém là vấn đề rất quan trọng trong quá trình tái cấu trúc ngân hàng ở mỗi quốc gia đã chưa được lượng hóa cụ thể trong Đề án. Điều đó có thể dẫn đến những nhận định cho rằng “sự thiếu rõ ràng trong các kế hoạch đề xuất, các cam kết không chắc chắn của nhà chức trách và khả năng thực hiện đồng nghĩa với những rủi ro vẫn tồn tại trong ngắn và trung hạn”¹⁸

Tuy nhiên từ các giải pháp đã đề ra trong Đề án, có thể thấy có khá nhiều chi phí xuất phát từ nguồn ngân sách, như là:

- Vốn từ Chính phủ để tăng vốn cho các NHTMNN;
- Tái cấp vốn cho các TCTD thiếu hụt thanh khoản tạm thời;

¹⁸ Fitch Ratings: tái cấu trúc hệ thống ngân hàng Việt Nam thiếu rõ ràng. <http://www.baomoi.com/Home/TaiChinh/gafin.vn/Fitch-Ratings-Tai-cau-truc-he-thong-ngan-hang-Viet-Nam-thieu-ro-rang/8025197.epi>

- Tái cấp vốn cho các TCTD yếu kém trên cơ sở hồ sơ tín dụng có chất lượng tốt;

- Cho vay đặc biệt đối với các TCTD yếu kém;

- Công ty Mua bán nợ và Tài sản tồn đọng doanh nghiệp (DATC) của Bộ tài chính mua lại nợ xấu có tài sản đảm bảo;

- Xóa nợ cho các khoản nợ xấu phát sinh không có tài sản bảo đảm, không có khả năng thu hồi do thực hiện cho vay theo chỉ đạo hoặc chủ trương, chính sách của Chính phủ được xóa nợ bằng nguồn ngân sách nhà nước;

- Mua lại một số công trình, bất động sản thế chấp vay ngân hàng sắp hoàn thành hoặc đã hoàn thành nhưng chưa bán được để phục vụ cho mục đích an sinh xã hội và hoạt động của các cơ quan nhà nước;

Trong thực tế thì việc xử lý nợ xấu hiện nay có những khó khăn hơn so với giai đoạn trước do quá trình tái cấu trúc hiện nay diễn ra trong bối cảnh nền kinh tế kém thuận lợi hơn. Phải thừa nhận rằng chi phí để xử lý nợ xấu là hoàn toàn không nhỏ, đặc biệt là chi phí để hỗ trợ từ Chính phủ. Trong khi đó, bên cạnh chi phí xử lý nợ xấu còn có rất nhiều chi phí khác cho quá trình tái cấu trúc cần được lấy từ nguồn ngân sách như phân tích ở trên. Do đó, cần có một sự tính toán cụ thể để có thể lượng hóa chi tiết tổng mức chi phí cũng như các phương thức huy động hợp lý, tránh lãng phí cho nguồn vốn ngân sách. Mặt khác, để đảm bảo thực hiện nguyên tắc chi phí bỏ ra cho quá trình tái cấu trúc là thấp nhất, điều quan trọng là phải có kế hoạch được thiết kế một cách chi tiết và cụ thể nhằm thu hồi lại khoản đầu tư mà Chính phủ đã bỏ ra. Chương trình mua lại tài sản xấu (TARP) trị giá 700 tỷ USD mà Chính phủ Mỹ triển khai để giải cứu hệ thống ngân hàng nước này trong cuộc khủng hoảng năm 2008 đến nay đã thu hồi được hơn 70% là bài học kinh nghiệm tốt cho Việt Nam. Bên cạnh đó, để có thể đạt được mục tiêu đó thì cần có rất nhiều nỗ lực trong việc kiểm soát quá trình thực hiện và đảm bảo tính công khai minh bạch.

- Về vai trò của NHNN Việt Nam

NHNN Việt Nam được giao trọng trách là đơn vị chủ trì, phối hợp với các Bộ và Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có liên quan tổ chức triển khai thực hiện Đề án cơ cấu lại hệ thống các tổ chức tín dụng giai đoạn 2011 – 2015. Như vậy, khác với cuộc tái cơ cấu hệ thống ngân hàng giai đoạn 2001 – 2003, Chính phủ đã thành lập một Ban chỉ đạo tái cơ cấu với Phó Thủ tướng thường trực làm trưởng ban, toàn bộ “gánh nặng” của cuộc tái cấu trúc lần này đã được đặt lên vai NHNN. Điều này sẽ tạo tính chủ động cho NHNN cũng như thúc đẩy quá trình tái cấu trúc hệ thống ngân hàng diễn ra nhanh hơn, tuy nhiên nó cũng đòi hỏi sự phối hợp chặt chẽ của các Bộ ngành liên quan, đặc biệt là của Bộ Tài chính để có thể hỗ trợ thực thi cho các quyết

định của NHNN. Trong bối cảnh khả năng phối hợp chính sách còn nhiều hạn chế như ở Việt Nam hiện nay thì điều này cũng có thể tạo ra nhiều lo ngại.

3.2.3. Một số kiến nghị đối với quá trình tái cấu trúc hệ thống ngân hàng hiện nay

Hệ thống ngân hàng vẫn đóng vai trò trung gian tài chính quan trọng nhất trong nền kinh tế hiện nay, kênh dẫn vốn chủ đạo đồng thời có vị trí quan trọng trong việc thực hiện mục tiêu, định hướng chiến lược phát triển kinh tế xã hội giai đoạn 2011 – 2020 và Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 5 năm 2011 – 2015. Trong giai đoạn mới, những mục tiêu và định hướng phát triển kinh tế xã hội đã có sự chuyển hướng so với giai đoạn trước, lấy tái cấu trúc nền kinh tế làm trọng tâm, chuyển đổi cơ cấu phát triển kinh tế với mục tiêu tiên quyết là ổn định và tăng trưởng bền vững. Bên cạnh đó, kinh tế quốc tế sau khủng hoảng tài chính cũng đang có những bước thay đổi sâu sắc. Đặc biệt là hệ thống ngân hàng thế giới đang trong giai đoạn cải tổ sâu rộng theo các hướng như: sửa đổi, bổ sung các quy định tài chính theo hướng nâng cao vai trò của các cơ quan giám sát; Nâng cao chất lượng công tác quản lý rủi ro và hiệu quả hoạt động của hệ thống ngân hàng... Trong bối cảnh đó, những yếu kém bên trong hệ thống ngân hàng Việt Nam hiện đã kéo theo nhiều rủi ro không những có thể đe dọa sự an toàn của hệ thống mà còn có thể tạo nên những tác động tiêu cực cho cả nền kinh tế. Vì vậy, tái cấu trúc hệ thống ngân hàng là một yêu cầu tất yếu, không phải chỉ xuất phát từ yêu cầu của nền kinh tế mà còn xuất phát từ chính nội tại của hệ thống ngân hàng. Quá trình tái cấu trúc cần phải được tiến hành ngay lập tức và trong một thời gian ngắn để tránh có thể gây ra những đổ vỡ lớn. **Kiên quyết, thống nhất và quyết liệt** là những thái độ cần thấy được từ những cơ quan điều hành để có thể thực thi hiệu quả quá trình tái cấu trúc này.

Do đó, bên cạnh những nhận thức nhằm làm rõ thêm một số vấn đề về quan điểm và giải pháp thực thi Đề án cơ cấu lại các tổ chức tín dụng đã nói ở trên, nhóm nghiên cứu đưa ra một số đề xuất như sau:

+ **Thứ nhất**, để có thể thực hiện triệt để quá trình tái cấu trúc thì vai trò của Chính phủ cần được thể hiện một cách rõ nét hơn nữa trong việc điều phối và phối hợp thực hiện giữa các cơ quan. Việc giao toàn bộ trọng trách “chủ trì” cho NHNN như Đề án cơ cấu lại các tổ chức tín dụng có thể làm cho quá trình tái cấu trúc trở nên chậm chạp hơn. Thành lập một Ủy ban tái cấu trúc do Thủ tướng hoặc một Phó Thủ tướng trực tiếp làm trưởng ban là cần thiết.

+ **Thứ hai**, cần có các biện pháp thúc đẩy để hệ thống ngân hàng trong nước tận dụng được các cơ hội của hội nhập kinh tế thế giới để tăng trưởng nhanh hơn, đặc biệt là nâng cao được năng lực quản trị (như khuyến khích tìm kiếm nhà đầu tư chiến lược, hợp tác kinh doanh cùng các ngân hàng nước ngoài thay vì mở thêm các TCTD mới,...). Bài học từ Hungary, Trung Quốc đã cho⁴¹

thấy thu hút các nguồn lực từ bên ngoài để đầu tư, nâng cao khả năng của hệ thống tài chính trong nước trong khi các tổ chức tài chính trong nước chưa thể phát triển kịp với các yêu cầu từ nền kinh tế có thể tạo nên sự chuyển biến thực sự cho hệ thống tài chính. Có thể tăng tỷ lệ sở hữu của các nhà đầu tư nước ngoài và yêu cầu họ cam kết bán lại theo một thời hạn nhất định tương tự như biện pháp mà Thái Lan đã thực hiện để huy động đủ nguồn lực tài chính cho quá trình tái cấu trúc.

+ **Thứ ba**, cần đảm bảo nguyên tắc không để xảy ra đổ vỡ và mất an toàn hoạt động ngân hàng ngoài tầm kiểm soát của nhà nước, tuy nhiên cũng không loại trừ khả năng một hoặc một số tổ chức quá yếu kém có thể đổ vỡ. Chính phủ cần xây dựng được các kịch bản có thể xảy ra cũng như các biện pháp ứng phó kịp thời và hiệu quả.

+ **Thứ tư**, để có thể hạn chế tối đa chi phí cho quá trình tái cấu trúc thì việc xác định cơ chế định giá hợp lý đối với các khoản nợ xấu, đặc biệt là đối với các khoản nợ xấu được mua lại từ nguồn vốn ngân sách là cần thiết. Do đó, NHNN và Bộ Tài chính cần có sự phối hợp để có thể nhanh chóng ban hành các văn bản quy định cần thiết. Các phương án thu hồi vốn cho ngân sách cũng cần được thể hiện và xây dựng kỹ lưỡng trong các kế hoạch triển khai này. Về phương diện này, kinh nghiệm mà Mỹ áp dụng trong Chương trình mua lại tài sản xấu (TARP) là đáng tham khảo, đáng chú ý nhất là nguyên tắc định giá theo thị trường.

+ **Thứ năm**, xây dựng một kế hoạch phát triển tổng thể thị trường tài chính là cần thiết để có thể hình thành các kênh trung gian tài chính đầy đủ, giảm bớt gánh nặng cho hệ thống ngân hàng và do đó duy trì được tốc độ phát triển hợp lý.

+ **Thứ sáu**, nguyên tắc công khai, minh bạch cần được hết sức tôn trọng để bảo đảm niềm tin và định hướng đúng cho thị trường. Bởi vậy, mọi biện pháp và kết quả thực hiện liên quan đến tái cấu trúc hệ thống ngân hàng nói riêng và hệ thống tài chính nói chung cần được cơ quan chức năng công bố một cách công khai và kịp thời.

Quá trình tái cấu trúc của hệ thống ngân hàng trong giai đoạn trước (2000 – 2003) đã giải quyết tốt những vấn đề cơ bản của hệ thống ngân hàng khi đó như giảm được tỷ lệ nợ xấu, nâng cao quy mô vốn cho các ngân hàng, thực hiện các giải pháp nâng cao năng lực quản trị, ứng dụng công nghệ kỹ thuật hiện đại để nâng cao chất lượng hoạt động và quản lý cho hệ thống ngân hàng. Sau 10 năm chúng ta lại đối mặt với những vấn đề gần như là tương đồng, có khác là ở quy mô lớn hơn, vì vậy mà mức độ rủi ro cũng cao hơn. Một trong những nguyên nhân quan trọng dẫn đến thực trạng này chính là do hệ thống tài chính phát triển chưa toàn diện, gánh nặng về vốn vẫn dồn chủ yếu lên vai hệ thống⁴²

ngân hàng dẫn đến hệ thống ngân hàng đã phải mở rộng quá mức so với khả năng thực có. Bên cạnh đó cũng không thể không nói đến vai trò của các cơ quan quản lý. Bởi vậy, xây dựng một kế hoạch phát triển tổng thể thị trường tài chính, cân đối vai trò của các thị trường ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm, đồng thời chú trọng đến công tác giám sát những thị trường tài chính đặc thù này là cần thiết để có thể duy trì tốc độ phát triển hợp lý cho cả 3 khu vực này.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

I. Tài liệu tiếng Việt

1. Bùi Khắc Sơn, *Quản lý khủng hoảng – Vai trò của tổ chức Bảo hiểm tiền gửi*, Hội thảo quốc tế “ Tái cấu trúc hệ thống ngân hàng: Kinh nghiệm quốc tế và hàm ý cho Việt Nam”, tháng 12 năm 2011
2. Hoàn Trần và Thuần Nguyễn, *Tái cấu trúc hệ thống ngân hàng Việt Nam theo hướng nào*, Working Paper, Stox Plus, 2011
3. Lê Văn Hình, *Thị trường chứng khoán Việt Nam: một số đóng góp và tác động*.
4. Ngô Thị Bích Ngọc, *Giải pháp đẩy mạnh tái cơ cấu ngân hàng thương mại Việt Nam trong tiến trình hội nhập quốc tế*, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, 2007
5. Nguyễn Hồng Sơn, *Tái cấu trúc hệ thống ngân hàng: Kinh nghiệm quốc tế và hàm ý về tư duy cho Việt Nam*, Hội thảo quốc tế “ Tái cấu trúc hệ thống ngân hàng: Kinh nghiệm quốc tế và hàm ý cho Việt Nam”, tháng 12 năm 2011
6. Nguyễn Phi Lâm, *Kinh nghiệm các nước trong khu vực và Đông Âu về tái cấu trúc hệ thống ngân hàng*, Hội thảo quốc tế “ Tái cấu trúc hệ thống ngân hàng: Kinh nghiệm quốc tế và hàm ý cho Việt Nam”, tháng 12 năm 2011
7. Nguyễn Thị Loan, *Hoạt động mua bán, sáp nhập các ngân hàng thương mại Việt Nam, thực trạng và giải pháp*, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, 2011
8. Nguyễn Thị Minh Huệ, Trần Thị Thanh Tú, *Những vấn đề tài chính sau khủng hoảng ở Việt Nam*, Diễn đàn phát triển Việt Nam 2009.
9. Thông tư 04/2010/TT-NHNN quy định việc sáp nhập, hợp nhất, mua lại các tổ chức tín dụng, tháng 02 năm 2010
10. Trần Thị Thanh Tú, *Các biện pháp tái cấu trúc ngân hàng của Hàn Quốc – so sánh với Trung Quốc và hàm ý cho Việt Nam*, Hội thảo quốc tế “ Tái cấu trúc hệ thống ngân hàng: Kinh nghiệm quốc tế và hàm ý cho Việt Nam”, tháng 12 năm 2011
11. Viện Chiến lược Ngân hàng, *Hệ thống ngân hàng Trung Quốc – Cải cách và phát triển*. NXB Thống kê, 2010.
12. Vũ Ngọc Duy, *Khủng hoảng tài chính toàn cầu – Những vấn đề lý luận và thực tiễn và bài học đối với sự phát triển của hệ thống ngân hàng Việt Nam*. Đề tài Khoa học cấp ngành, KNH 2010-07, Ngân hàng Nhà nước, 2011.

II. Tài liệu tiếng Anh

1. Basel III: A global regulatory framework for more resilient bank and banking system, December 2010, revised version June 2011.
2. Bloomberg, *Moody's Says Australia, N.Z. Banks Most Exposed to Europe Crisis*, <http://www.bloomberg.com/news/2012-02-06/moody-s-says-australia-n-z-banks-most-exposed-to-europe-crisis.html>
3. Claudia Dziobek and Ceyla Pazarbasıoglu, *Lessons from Systemic Bank Restructuring*, International Monetary Fund, April 1998
4. Dai, Xiang-long (2001a), *Continuing the Sound monetary policy and achieving sustainable economic recovery*, Financial news, 18 January, 2001, Beijing.
5. Hou Aiai (2002), *Issues concerning structural reform and listing of State owned Commercial banks*, Securities Law Review, no.2:26:74.
6. Margery Waxman, *A legal framework for systemic bank restructuring*, The World Bank, June 1998
7. PBC (2001), *The People's Bank of China Quarterly Statistical Bulletin 2001-1*, People's Bank of China, Beijing.
8. Sameer Goyal, *Tái cấu trúc Ngân hàng có vấn đề, Các bài học từ kinh nghiệm toàn cầu*, Ngân hàng Thế giới, tháng 12 năm 2011
9. Sun, Wei (2007), *China's Banking Reform: A Corporate Governance Perspective*, PhD thesis, University of Leeds.
10. Website: <http://www.standardandpoors.com/home/en/ap>
11. Zhumin và cộng sự (2009), *China's emerging financial market – Challenges and global impact*, John Wiley & sons (Asia) Pte Ltd.