

PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG HỆ THỐNG NGÂN HÀNG THƯƠNG MẠI VIỆT NAM - KINH NGHIỆM TỪ MỘT SỐ QUỐC GIA TRÊN THẾ GIỚI

✍️ TRẦN THỊ KIM LIÊN - TRẦN ĐÌNH VÂN*

Ngày nhận: 22/8/2018
 Ngày phản biện: 20/9/2018
 Ngày duyệt đăng: 28/9/2018

Tóm tắt: Trước những đòi hỏi ngày càng cao của yêu cầu ổn định kinh tế vĩ mô, tăng trưởng bền vững cũng như tiến trình tự do hóa tài chính và hội nhập quốc tế, hệ thống ngân hàng thương mại (NHTM) Việt Nam bộc lộ nhiều yếu kém như vấn đề quản lý nợ xấu, đòn bẩy tài chính cao, lợi nhuận sụt giảm... Vì vậy, phát triển bền vững hệ thống NHTM để đảm bảo khả năng cạnh tranh, lành mạnh hóa hệ thống ngân hàng là hết sức cần thiết. Bài viết đưa ra kinh nghiệm của một số quốc gia trên thế giới như Thụy Điển, một số nước Châu Á và các quốc gia khác để có thể nhìn nhận, đánh giá và rút ra bài học kinh nghiệm cho mục tiêu phát triển bền vững hệ thống NHTM ở Việt Nam trong bối cảnh hiện nay.

Từ khóa: kinh nghiệm, phát triển bền vững, ngân hàng thương mại

SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF COMMERCIAL BANKING SYSTEM OF VIETNAM - EXPERIENCES FROM SOME COUNTRIES IN THE WORLD

Abstract: Given the increasing demands of the macroeconomic stability, sustainable growth as well as the process of financial liberalization and international integration, weaknesses of the commercial banking system in Vietnam is exposed, such as bad debt management, high financial leverage, profit declining ... Therefore, the sustainable development of the commercial banking system in Vietnam to ensure the competitiveness and healthy banking system is very necessary. This paper presents the experiences of several countries in the world, such as Sweden, some Asian countries and other countries, in order to review, evaluate and draw lessons for sustainable development of the commercial banking system in Vietnam nowadays.

Keywords: experiences, sustainable development, commercial bank

1. Kinh nghiệm về phát triển bền vững hệ thống ngân hàng thương mại từ một số quốc gia trên thế giới

1.1. Kinh nghiệm của các nền kinh tế đang chuyển đổi và hội nhập

Ở các nền kinh tế đang chuyển đổi, chính sách cải cách ngân hàng rất đa dạng, song nhìn chung có hai hướng như sau: (1) Cấp mới; (2) Phục hồi. Đường hướng thứ nhất ủng hộ công cuộc tự do hóa tài chính bằng cách phát triển đồng thời hệ thống tài chính mới bên cạnh hệ thống tài chính ban đầu (Claessens, 1998). Như vậy, đường lối này cho phép thành lập mới các ngân hàng và đóng cửa các ngân hàng hoạt động yếu kém. Xu hướng này phổ biến ở các nước mới độc lập (NIS) như Nga và Estonia. Lợi ích của đường lối này là giúp thành phần kinh tế tư nhân được kinh doanh trong lĩnh vực ngân hàng, từ đó sẽ tạo sự cạnh tranh nâng cao chất lượng dịch vụ ngân hàng. Đường hướng thứ hai ủng hộ tự do hóa từng

bước bằng cách phục hồi, củng cố hệ thống ngân hàng cũ thông qua việc tái cấp vốn, cơ cấu lại thể chế của các ngân hàng hiện có để phục hồi các ngân hàng này. Đường lối này thường được áp dụng nhằm cứu vớt các ngân hàng lớn, tuy nhiên cũng sẽ không giúp gì cho việc cải thiện chất lượng và hiệu quả hoạt động của hệ thống NHTM. Theo Stijin (1997), việc các quốc gia lựa chọn đường lối cấp mới hay phục hồi phụ thuộc vào điều kiện thể chế, môi trường phát triển kinh tế vĩ mô và đặc biệt là điều kiện ban đầu của quá trình chuyển đổi. Với lý do đó, phương pháp cấp mới được áp dụng ở các nước có nguồn thu ngân sách hạn chế nên chính phủ buộc phải tự do hóa lĩnh vực ngân hàng. Ngược lại, phương pháp phục hồi phù hợp với các quốc gia có nguồn ngân sách tương đối lớn nên chính phủ có thể tái cấp vốn cho hệ thống ngân hàng. Tuy nhiên trên thực tế,

* Trường Đại học Công đoàn

đường lối cấp mới giúp các ngân hàng phát triển nhanh hơn là theo đường lối phục hồi. Ví dụ như thông qua đường lối cấp mới cải thiện thể chế của hệ thống ngân hàng, từ đó đã giúp các ngân hàng ở Ấn Độ và Trung Quốc giải quyết được vấn đề nợ xấu và nâng cao chất lượng của các khoản vay vào năm 2001. Bên cạnh đó, việc triển khai đường lối này cũng gặp không ít rủi ro. Tại Nga, sau khi chiến lược cấp mới được triển khai, số lượng các ngân hàng được cấp giấy phép hoạt động đã tăng lên rất nhiều, chỉ tính từ năm 1989 đến năm 1995 số ngân hàng đã tăng lên tới 2.500 ngân hàng. Tuy nhiên quy mô của các ngân hàng này quá nhỏ, điều này đã làm cho hoạt động của các ngân hàng này không hiệu quả.

Như vậy, kinh nghiệm cải cách và phát triển hệ thống ngân hàng thương mại của các nền kinh tế đang chuyển đổi và hội nhập thể hiện ở hai hướng là cấp mới và phục hồi, song thực tế có thể nhận thấy đường lối cấp mới tỏ ra hữu hiệu hơn cho chiến lược phục hồi và phát triển hệ thống ngân hàng. Song hướng đi này cũng đặt các nền kinh tế đang chuyển đổi và hội nhập đối mặt với rủi ro khi số lượng ngân hàng mới thành lập, quy mô nhỏ, hoạt động kém hiệu quả ồ ạt tăng lên. Từ thực tế này, nhìn chung có thể khẳng định dù theo hướng cấp mới hay hướng phục hồi thì giải pháp cốt lõi vẫn là tạo sự cạnh tranh, kiểm soát và xử lý nợ xấu, nâng cao chất lượng hoạt động ngân hàng.

1.2. Kinh nghiệm tái cấu trúc ngân hàng của một số quốc gia Châu Á trong cuộc khủng hoảng tài chính 1997 - 1998

Khủng hoảng tài chính Châu Á bắt đầu từ tháng 7 năm 1997 tại Thái Lan rồi ảnh hưởng đến các thị trường chứng khoán, trung tâm tiền tệ lớn của nhiều quốc gia và vùng lãnh thổ đặc biệt là các nước Đông Á. Các quốc gia bị ảnh hưởng nhiều nhất phải kể đến Hàn Quốc, Thái Lan và Indonesia. Hồng Kông, Lào, Philippine, Malaysia bị ảnh hưởng ở mức độ nhẹ. Nhật Bản, Đài Loan, Trung Quốc, Singapore và Việt Nam được coi là không bị ảnh hưởng.

Khủng hoảng đã gây ra những ảnh hưởng nghiêm trọng như làm mất giá tiền tệ, thị trường chứng khoán sụp đổ, giảm giá tài sản ở một số nước Châu Á. Các doanh nghiệp bị phá sản khiến hàng triệu người bị đẩy vào cuộc sống nghèo khổ. Theo ước tính, cuộc khủng hoảng đã gây thiệt hại cho các nước Châu Á ít nhất là 300 tỷ USD, bằng khoảng 20% GDP của các nước bị khủng hoảng và làm thiệt hại cho thế

giới khoảng 500 tỷ USD. Nguyên nhân được cho là dẫn đến khủng hoảng bao gồm:

(i) Nền tảng kinh tế vĩ mô yếu kém. Thái Lan và một số nước Đông Nam Á đã cố gắng thực hiện cái mà các nhà kinh tế gọi là “Bộ ba chính sách bất khả thi”. Họ vừa cố định giá trị đồng tiền của mình vào dollar Mỹ, vừa cho phép tự do lưu chuyển vốn. Kinh tế Đông Nam Á tăng trưởng nhanh trong thập niên 1980 và nửa đầu thập niên 1990 đã tạo sức ép tăng giá đồng nội tệ. Để bảo vệ tỷ giá cố định các ngân hàng trung ương các nước Đông Nam Á đã thực hiện chính sách tiền tệ nới lỏng gây ra sức ép lên lạm phát.

(ii) Các dòng vốn nước ngoài kéo vào. Các nhà đầu tư ở các trung tâm tiền tệ lớn như Mỹ, Châu Âu, Nhật Bản tìm cách thay đổi danh mục tài sản bằng cách chuyển vốn đầu tư nước ngoài làm cho dòng vốn chảy ồ ạt vào các nước châu Á.

(iii) Tấn công đầu cơ và rút vốn ồ ạt khỏi các nước châu Á. Khi phát hiện những dấu hiệu suy thoái của hệ thống ngân hàng- tài chính khu vực, nhiều nhà đầu cơ nước ngoài tăng cường hoạt động đầu cơ tiền tệ, đồng thời các nhà đầu tư nước ngoài rút vốn hàng loạt.

Như vậy, trong các nguyên nhân trên, nguyên nhân trực tiếp là chính phủ, ngân hàng trung ương không quản lý được nguồn vốn nước ngoài chảy vào các quốc gia và sự suy thoái của hệ thống tài chính ngân hàng. Điều đó đòi hỏi các quốc gia Châu Á phải có biện pháp cải tổ lại các định chế tài chính này. Do vậy, sau khủng hoảng, hàng loạt quốc gia như Indonesia, Hàn Quốc, Thái Lan và Malaysia đã thực hiện tái cấu trúc ngân hàng bằng nhiều biện pháp khác nhau:

- *Thứ nhất*, thành lập các cơ quan thực hiện quá trình tái cấu trúc với các chức năng cụ thể như tái cấp vốn cho ngân hàng, xử lý nợ.

Malaysia là một trong những nước trong khu vực có công cuộc cải tổ các ngân hàng mạnh mẽ và khá thành công. Cụ thể, Malaysia đã thành lập các cơ quan chuyên biệt xử lý các khoản nợ tổn đọng hay quản lý việc tái cấp vốn cho các ngân hàng có khả năng duy trì hoạt động. Theo đó hai tổ chức được thành lập là Công ty nhà nước Danahatar và Danamodal.

Nhiệm vụ của Danahatar là quản lý những tài sản có vấn đề từ các ngân hàng và thu hồi các khoản nợ có vấn đề ở các ngân hàng mà không cần đến sự đồng ý của người đi vay. Thậm chí Danahatar có thể

chỉ định người vào kiểm soát và quản lý hoạt động của các doanh nghiệp đi vay cho đến khi có phương án giải quyết.

Còn Danamodal có nhiệm vụ xem xét những định chế tài chính có khả năng duy trì hoạt động và tái cấp vốn cho các định chế này từ nguồn ngân sách. Tuy nhiên để nhận được sự tái cấp vốn của Danamodal, các ngân hàng phải có kế hoạch giải quyết các khoản nợ xấu, lập kế hoạch tái cấp vốn với nhiều biện pháp khác nhau.

Như vậy, công cuộc cơ cấu lại các NHTM của Malaysia đã tập trung trách nhiệm cũng như sự phối hợp có hiệu quả của các tổ chức do Chính phủ thành lập ra.

- *Thứ hai*, nhà nước mua lại và sáp nhập những tổ chức tài chính yếu kém, thậm chí là áp dụng biện pháp đóng cửa của các tổ chức này.

Điển hình ở Thái Lan, đã tổ chức bán đấu giá tài sản của 58 công ty tài chính bị đóng cửa và thu được gần 200 tỷ bath (toàn bộ việc đấu giá do Ủy ban cơ cấu lại tài sản của Thái Lan đảm nhiệm). Bên cạnh đó, chiến lược sáp nhập, hợp nhất các định chế tài chính cũng được tiến hành và kết quả là Bank Thai ra đời trên cơ sở sự hợp nhất của 13 công ty tài chính và Unionbank.

- *Thứ ba*, xử lý nợ không hiệu quả thông qua các biện pháp khác nhau.

Đối với Thái Lan, việc xử lý nợ xấu tiến hành bằng cách phân loại các khoản nợ không hoạt động và tách chúng ra khỏi bảng cân đối tài sản của NHTM sau đó mang ra bán đấu giá. Để làm được điều này, Thái Lan đã thành lập Ủy ban Tái cơ cấu khu vực tài chính và Công ty quản lý tài sản vào tháng 10/1997.

Còn đối với Chính phủ Hàn Quốc, để giải quyết được các khoản nợ xấu của các ngân hàng, Chính phủ đã thành lập Công ty Quản lý nợ xấu Hàn Quốc (KAMCO) để mua lại các khoản nợ xấu từ các Tổ chức tín dụng (TCTD) có kế hoạch sáp nhập và hợp nhất. Tính đến cuối tháng 3 năm 1999, KAMCO đã chi ra 20.000 won để mua các khoản nợ xấu trị giá 44 tỷ won của các ngân hàng.

- *Thứ tư*, đổi mới quản trị và quản lý trong các NHTM.

Ở Indonesia đã thành lập Hội đồng quản trị (HDQT) độc lập bên ngoài. Đồng thời đã có những chính sách đãi ngộ dựa trên kết quả công việc và các ngân hàng trong nước đã thuê chuyên gia nước ngoài. Tất cả những thay đổi trên, đặc biệt là việc thành lập HDQT độc lập đã giúp các ngân hàng ở

Indonesia tăng tính hiệu quả trong các quyết định điều hành, từ đó nâng cao chất lượng hoạt động của các ngân hàng.

Như vậy, từ kinh nghiệm tái cấu trúc ngân hàng của một số quốc gia Châu Á trong khủng hoảng tài chính 1997 - 1998 nổi bật lên bốn giải pháp cơ bản. Các giải pháp trong công cuộc tái cấu trúc hệ thống ngân hàng này đã giúp hệ thống ngân hàng của các quốc gia kể trên hoạt động hiệu quả hơn, phục hồi và hướng tới phát triển bền vững trong bối cảnh hậu khủng hoảng tài chính.

1.3. Kinh nghiệm cải cách hệ thống ngân hàng thương mại của Thụy Điển

Đầu những năm 1990, khi nền kinh tế bị tác động bởi một vài cú sốc bên ngoài khiến các doanh nghiệp đổ vỡ, thị trường bất động sản và thị trường chứng khoán xì hơi. Hậu quả là tỷ lệ nợ xấu trong hệ thống ngân hàng tăng mạnh đẩy các ngân hàng đến bờ vực phá sản, nền kinh tế phải đối mặt với nguy cơ khủng hoảng. Đây chính là bức tranh xám xịt của nền kinh tế Thụy Điển cuối những năm 1980, đầu những năm 1990.

Mặc dù, đã trải qua gần 30 năm nhưng có lẽ hoàn cảnh kinh tế tài chính của Việt Nam trong vài năm qua có nhiều nét tương đồng với nền kinh tế Thụy Điển. Đối mặt với nguy cơ khủng hoảng đó, trong hai năm 1992 - 1993, Thụy Điển đã thực hiện cuộc cải cách hệ thống ngân hàng ngoạn mục. Đây được coi là cuộc cải cách thành công nhất trong lịch sử ngân hàng hiện đại, đã giúp nền kinh tế Thụy Điển tăng trưởng ấn tượng những năm sau đó. Nguyên lý cơ bản nhất của cuộc cải cách này là Chính phủ tiếp quản các ngân hàng yếu kém, bản chất là quốc hữu hóa, thanh lọc, làm lạnh mạnh những ngân hàng này sau đó tư nhân hóa.

Đối mặt với sự đổ vỡ ngân hàng, đầu năm 1992, Chính phủ Thụy Điển tuyên bố bảo đảm toàn bộ số vốn của người dân, doanh nghiệp gửi hoặc đầu tư trong hệ thống ngân hàng, ngoại trừ vốn của giới chủ ngân hàng. Đây chính là giải pháp để ngăn ngừa sự sụp đổ dây chuyền ở Thụy Điển thời điểm đó. Sau khi trấn an thị trường bằng việc bảo đảm toàn bộ số vốn, Chính phủ Thụy Điển đã tiến hành quốc hữu hóa hai ngân hàng Gotabanken và Nordbanken. Chính phủ kiên quyết loại bỏ các cổ đông hiện hữu của hai ngân hàng này, giữ vững nguyên tắc chủ ngân hàng phải chịu mất vốn khi ngân hàng thua lỗ. Nhờ biện pháp này đã khiến các ngân hàng thương mại khác nhanh chóng tăng vốn chủ sở hữu, giảm

bớt rủi ro cho toàn bộ hệ thống ngân hàng. Riêng đối với hai ngân hàng bị quốc hữu hóa, Thụy Điển thực hiện tách phần tài sản xấu ra khỏi bảng cân đối tài sản và giao cho hai công ty quản lý tài sản (AMC) quản lý riêng. Hai AMC này hoạt động như một dạng quỹ đầu tư, cấp vốn và quản lý những doanh nghiệp còn khả năng sinh lời, đồng thời lựa chọn thời điểm và khách hàng thích hợp để thanh lý những phần tài sản còn lại. Đến năm 1997, hai AMC đã hoàn thành cơ bản nhiệm vụ và được giải thể. Ngân hàng Nordbanken cũng dần được tư nhân hóa và đổi tên thành ngân hàng Nordea. Toàn bộ chi phí cho việc cải tổ hệ thống ngân hàng của Thụy Điển chiếm khoảng 4% GDP. Tuy nhiên, sau khi tư nhân hóa ngân hàng Nordbanken và giải thể hai AMC, ngân sách Thụy Điển đã thu lại được gần hết số tiền bỏ ra.

Nhìn chung, kinh nghiệm cải cách hệ thống ngân hàng thương mại của Thụy Điển tập trung vào quy trình: (1) quốc hữu hóa, (2) lành mạnh hóa và (3) tư nhân hóa kết hợp với xử lý tài sản xấu của ngân hàng yếu kém. Đây được đánh giá là cuộc cải cách thành công nhất lịch sử ngân hàng hiện đại, thúc đẩy kinh tế tăng trưởng mạnh, nhanh chóng thu hồi toàn bộ chi phí cải tổ hệ thống ngân hàng.

2. Một số bài học kinh nghiệm cho Việt Nam về phát triển bền vững hệ thống ngân hàng thương mại

Kinh nghiệm trên thế giới đã chỉ ra rằng muốn phát triển bền vững hệ thống ngân hàng việc trước tiên cần thực hiện tái cấu trúc hệ thống này thông qua một số bài học sau:

Thứ nhất, các quốc gia thành công trong quá trình tái cấu trúc đều đánh giá đúng thực trạng, bản chất và mức độ nghiêm trọng trong hệ thống ngân hàng, từ đó xác định đúng nguyên nhân và đưa ra chương trình tái cấu trúc với lộ trình phù hợp và chi phí hợp lý. Điển hình phải kể đến Hàn Quốc. Ngay sau khi cuộc khủng hoảng tài chính ngân hàng xảy ra, Chính phủ Hàn Quốc đã ngay lập tức xây dựng lộ trình thứ tự thực hiện tái cấu trúc như đánh giá, phân loại ngân hàng thành các nhóm để thực hiện sáp nhập, hợp nhất.

Thứ hai, cần kết hợp nhiều biện pháp tái cấu trúc và thực thi một cách tổng thể, linh hoạt. Đặc biệt cơ quan thực hiện tái cấu trúc và việc tổ chức tái cấu trúc đóng vai trò rất quan trọng. Tại Thái Lan, đã thành lập ra Ủy ban Tư vấn tái cấu trúc tài chính để ban hành các hướng dẫn cần thiết hay như Indonesia, cơ quan tái cấu trúc ngân hàng nước này chỉ đạo

việc tái cấu trúc gồm các thành viên của cơ quan quản lý nhà nước.

Thứ ba, yếu tố rất quan trọng có tác động tới sự thành công của quá trình tái cấu trúc đó là tính kịp thời, sự nhanh nhạy và các hành động quyết đoán. Khi các hệ thống ngân hàng có dấu hiệu yếu kém, Chính phủ cần có kế hoạch chấn chỉnh ngay. Những quốc gia thành công trong việc tái cấu trúc đều là những quốc gia thực hiện kế hoạch hành động trong khoảng một năm ngay khi các yếu kém ngân hàng được bộc lộ.

Thứ tư, để quá trình tái cấu trúc thành công, cần xây dựng một hệ thống kích thích theo nguyên tắc thị trường. Đây chính là hệ thống thưởng - phạt mà khi tham gia thị trường họ nhận được hoặc bị phạt. Ví dụ như Ngân hàng Trung ương (NHTW) đưa ra các quy định về tỷ lệ đảm bảo an toàn vốn, chất lượng tài sản, tỷ lệ cho vay lĩnh vực tiềm ẩn nguy cơ rủi ro cao..., đồng thời nâng cao vai trò giám sát của các cơ quan quản lý Nhà nước mà đặc biệt là vai trò của NHTW.

Thứ năm, cần có quyết tâm chính trị cao cùng với sự ủng hộ của toàn xã hội. Điều này sẽ giúp bảo đảm niềm tin vào hệ thống trong quá trình tái cấu trúc và giúp cho quá trình tái cấu trúc được thực hiện một cách triệt để, nhất quán.

Như vậy, kinh nghiệm quốc tế cho thấy để hệ thống ngân hàng phát triển bền vững, trước hết quá trình tái cấu trúc hệ thống phải được thực hiện một cách chủ động, có lộ trình từ quá trình phân bổ lại nguồn lực như tài chính, thể chế (khung khổ luật, quản trị, giám sát) đến cấu trúc (sở hữu, tài sản)...□

Tài liệu tham khảo

1. Lê Hồng Giang (2012), "Tái cơ cấu hệ thống ngân hàng: Bài học của Thụy Điển", *Thời báo Kinh tế Sài Gòn Online* (www.thesaigontimes.vn/71812/Tai-co-cau-he-thong-ngan-hang-Bai-hoc-cua-Thuy-Dien.html), truy cập ngày 10/7/2018.
2. Lê Vũ Tùng Giang, Nguyễn Thanh Xuân (2012), "Kinh nghiệm tái cơ cấu ngân hàng của một số quốc gia", *Tạp chí Tài chính* (8), tr.57-59.
3. "Ngân hàng 2018: Hướng tới phát triển bền vững", website Tạp chí Tài chính (<http://tapchitaichinh.vn/kinh-te-vi-mo/ngan-hang-2018-huong-toi-phat-trien-ben-vung-140829.html>), truy cập ngày 10/7/2018.
4. Nguyễn Hồng Sơn (2012), "Tái cấu trúc hệ thống ngân hàng: Những vấn đề lý luận, kinh nghiệm một số nước Châu Á và hàm ý cho Việt Nam", *Tạp chí Nghiên cứu Kinh tế* (7), tr.15-26.
5. Nguyễn Hồng Sơn, Trịnh Thị Mai Hoa, Trần Thị Thanh Tú (2015), *Phát triển bền vững hệ thống Ngân hàng thương mại Việt Nam*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.