

Bàn về mô hình tái cơ cấu hệ thống ngân hàng thương mại Việt Nam giai đoạn 2011- 2015 và một số khuyến nghị

ThS. TRẦN HUY TÙNG

Học viện Ngân hàng

Tái cơ cấu hệ thống ngân hàng thương mại (NHTM) là một quá trình lịch sử, đóng vai trò quan trọng trong sự phát triển của toàn hệ thống tài chính nói chung và hệ thống ngân hàng nói riêng. Trong giai đoạn 2011- 2015, hệ thống NHTM Việt Nam đang tích cực triển khai Đề án “Cơ cấu lại hệ thống các Tổ chức tín dụng” được phê duyệt theo Quyết định 254/2012/QĐ-CP. Quá trình tái cơ cấu trong giai đoạn vừa qua đã đạt được một số thành công nhất định, như không để xảy ra đổ vỡ ngân hàng, khả năng chi trả được đảm bảo, trật tự kỷ cương hoạt động ngân hàng được thắt chặt. Tuy nhiên, những mục tiêu mang tính bản chất của tái cơ cấu như tạo ra một hệ thống ngân hàng thực sự lành mạnh với cấu trúc sở hữu đa dạng dựa trên nền tảng công nghệ tiên tiến vẫn chưa thực sự được giải quyết do thiếu nguồn tài chính, hành lang pháp lý và cơ chế cho các cơ quan tham gia

gia tái cơ cấu. Bài nghiên cứu tập trung xây dựng mô hình tái cơ cấu hệ thống NHTM một cách tổng quát, sau đó, so sánh với mô hình tái cơ cấu hệ thống NHTM Việt Nam đang áp dụng trong thời gian qua, từ đó đưa ra một số khuyến nghị trong giai đoạn sắp tới.

Từ khóa: *Ngân hàng thương mại, Ngân hàng Nhà nước, Tái cơ cấu hệ thống ngân hàng*

1. Mô hình tổng quát về tái cơ cấu hệ thống ngân hàng thương mại

Cương trình tái cơ cấu bao gồm bốn cấu phần quan trọng, đó là: (i) Cơ quan tham gia tái cơ cấu; (ii) mục tiêu tái cơ cấu; (iii) giải pháp tái cơ cấu; và (iv) chi phí tái cơ cấu.

(i) *Cơ quan tham gia tái cơ cấu* có thể được tổ chức theo dạng tập trung hoặc phân tán. Đối với mô hình tổ chức tập trung, một cơ quan tái cơ cấu độc lập sẽ được thiết lập nhằm xử lý toàn bộ các vấn đề liên quan đến tái cơ cấu hệ thống ngân hàng. Tại các quốc gia như Indonesia, Hàn Quốc hay Nhật Bản, cơ quan tái cơ cấu được tổ chức theo mô hình tập trung.

Ở Indonesia, Ủy ban tái cơ cấu ngân hàng (IBRA: Indonesia Bank Restructuring Agency) được thành lập trong đó có sự tham gia của Bộ Tài chính và sự giám sát từ cơ quan độc lập khác. Ủy ban có các đơn vị nhỏ trực thuộc chuyên về quản lý tài sản, tái cơ cấu tài chính và hoạt động của ngân hàng, đánh giá tài sản của ngân hàng, lập kế hoạch mua bán sáp nhập ngân hàng... IBRA được trao đặc quyền rất lớn trong việc xử lý tài sản xấu của hệ thống ngân hàng Indonesia và đã đóng vai trò quan trọng trong thành công của chương trình tái cơ cấu hệ thống ngân hàng.

Đối với mô hình tổ chức phân tán, cơ quan tham gia tái cơ cấu có thể tập trung vào một Bộ, ví dụ như Bộ Tài chính hoặc Ngân hàng Trung ương (NHTW). Trong khi mô hình cơ quan tái cơ cấu tập trung phù hợp với quy mô chương trình tái cơ cấu lớn, mô hình cơ quan tái cơ cấu phân tán phù hợp đối với cuộc tái cơ cấu nhỏ. Dù theo mô hình tổ chức phục vụ cho quá trình tái cơ cấu hệ thống ngân hàng như thế nào thì cơ quan tái cơ cấu cần có hai công cụ để thực hiện, đó là: công cụ tài chính, công cụ pháp lý. Công cụ tài chính giúp cơ quan tái cơ cấu can thiệp được vào hệ thống NHTM như thực hiện cung ứng thanh khoản cho các NHTM mất thanh khoản, bơm tiền để hồi phục vốn tự có cho các ngân hàng mất khả năng chi trả. Công cụ pháp lý hỗ trợ cho các giải pháp tái cơ cấu được thực hiện tốt hơn như ban hành văn bản đặc biệt- mang tính tạm thời để xử lý các vấn đề vướng mắc giữa các văn bản pháp luật hiện hành trong quá trình tái cơ cấu.

(ii) *Mục tiêu tái cơ cấu* là cấu phần không thể thiếu trong bất cứ một chương trình tái cơ cấu nào. Mục tiêu tái cơ cấu hệ thống NHTM được xác định dựa trên một số yếu tố quan trọng: (i) Nguồn lực tái cơ cấu, (ii) thể chế chính trị của quốc gia và (iii) năng lực tái cơ cấu của chính hệ thống NHTM. Nếu đặt ra mục tiêu vượt khỏi các yếu tố trên, có thể chương trình tái cơ cấu sẽ không thể thực hiện được, làm mất đi tính

khả thi của mục tiêu tái cơ cấu. Thông thường, một cuộc tái cơ cấu hệ thống NHTM sẽ đặt ra các mục tiêu theo thời gian. Theo đó, trong ngắn hạn, mục tiêu tái cơ cấu tập trung vào sự ổn định của hệ thống ngân hàng, ngăn chặn nguy cơ đổ vỡ, duy trì lòng tin của công chúng và tình trạng “đóng băng” tín dụng. Trong trung và dài hạn, mục tiêu sẽ tập trung vào cải thiện tình hình tài chính, đảm bảo an toàn hoạt động trong hệ thống ngân hàng, sau đó, cải thiện dần hiệu quả hoạt động của ngân hàng bao gồm hiệu quả kinh doanh, hiệu quả quản trị ngân hàng. Tóm lại, mục tiêu cuối cùng của tái cơ cấu hệ thống NHTM là đảm bảo cho hệ thống ngân hàng bao gồm các ngân hàng mạnh và được hoạt động trong một môi trường ổn định. Để đạt được điều đó, nội dung tái cơ cấu hệ thống ngân hàng sẽ tập trung vào ba lĩnh vực: Cải thiện bảng cân đối của ngân hàng (nâng cao chất lượng tài sản, hồi phục vốn tự có và nguồn vốn huy động); cải thiện hiệu quả hoạt động ngân hàng (thu nhập bền vững, cải thiện vấn đề quản trị chi phí và nâng cao chất lượng quản trị rủi ro, quản trị công ty); cải thiện môi trường kinh doanh ngân hàng (ổn định thị trường chứng khoán, thị trường vàng, thị trường bất động sản...).

(iii) Trên cơ sở các mục tiêu tái cơ cấu được xác định trên các yếu tố ràng buộc, các giải pháp tái cơ cấu sẽ được áp dụng nhằm hiện thực hóa các mục tiêu. *Giải pháp tái cơ cấu*

Trong ngắn hạn, mục tiêu tái cơ cấu ngân hàng tập trung vào sự ổn định của hệ thống ngân hàng, ngăn chặn nguy cơ đổ vỡ, duy trì lòng tin của công chúng và tình trạng “đóng băng” tín dụng. Trong trung và dài hạn, mục tiêu tái cơ cấu sẽ tập trung vào cải thiện tình hình tài chính, đảm bảo an toàn hoạt động trong hệ thống ngân hàng, sau đó, cải thiện dần hiệu quả hoạt động của ngân hàng bao gồm hiệu quả kinh doanh, hiệu quả quản trị ngân hàng.

hệ thống NHTM có thể chia thành ba nhóm lớn: Giải pháp cơ cấu lại bảng cân đối; giải pháp cải thiện hoạt động của ngân hàng và giải pháp sắp xếp lại hệ thống ngân hàng.

Giải pháp cơ cấu lại bảng cân đối bao gồm các giải pháp nhằm cải thiện chất lượng bảng cân đối của các ngân hàng (Stock). Một trong những nguyên nhân dẫn đến tái cơ cấu hệ thống ngân hàng thường bắt nguồn từ những bất cập trong bảng cân đối ngân hàng như bất cập trong cơ cấu dư nợ dẫn đến nợ xấu tăng cao, bất cập trong cấu trúc sở hữu, vốn ảo do sở hữu chéo hay tỷ lệ cho vay so với huy động... Khi kinh tế vĩ mô bất ổn, bất cập trong bảng cân đối dẫn đến chất lượng tài sản giảm, lòng tin của dân chúng cũng giảm khiến cho nguy cơ “sụt” bảng cân đối. Do đó, cải thiện tình hình tài chính của ngân hàng đồng nghĩa với việc cải thiện bảng cân đối hiện tại của ngân hàng nhằm khôi phục khả năng hoạt động của ngân hàng.

Giải pháp cải thiện hiệu quả hoạt động của ngân hàng bao gồm các giải pháp cải thiện dòng tiền cho ngân hàng (Flow) thông qua nâng cao hiệu quả quản trị trong ngân hàng như quản trị thu nhập, chi phí; quản trị rủi ro và quản trị công ty.

Các giải pháp về hiệu quả hoạt động góp phần phát triển bảng cân đối của ngân hàng.

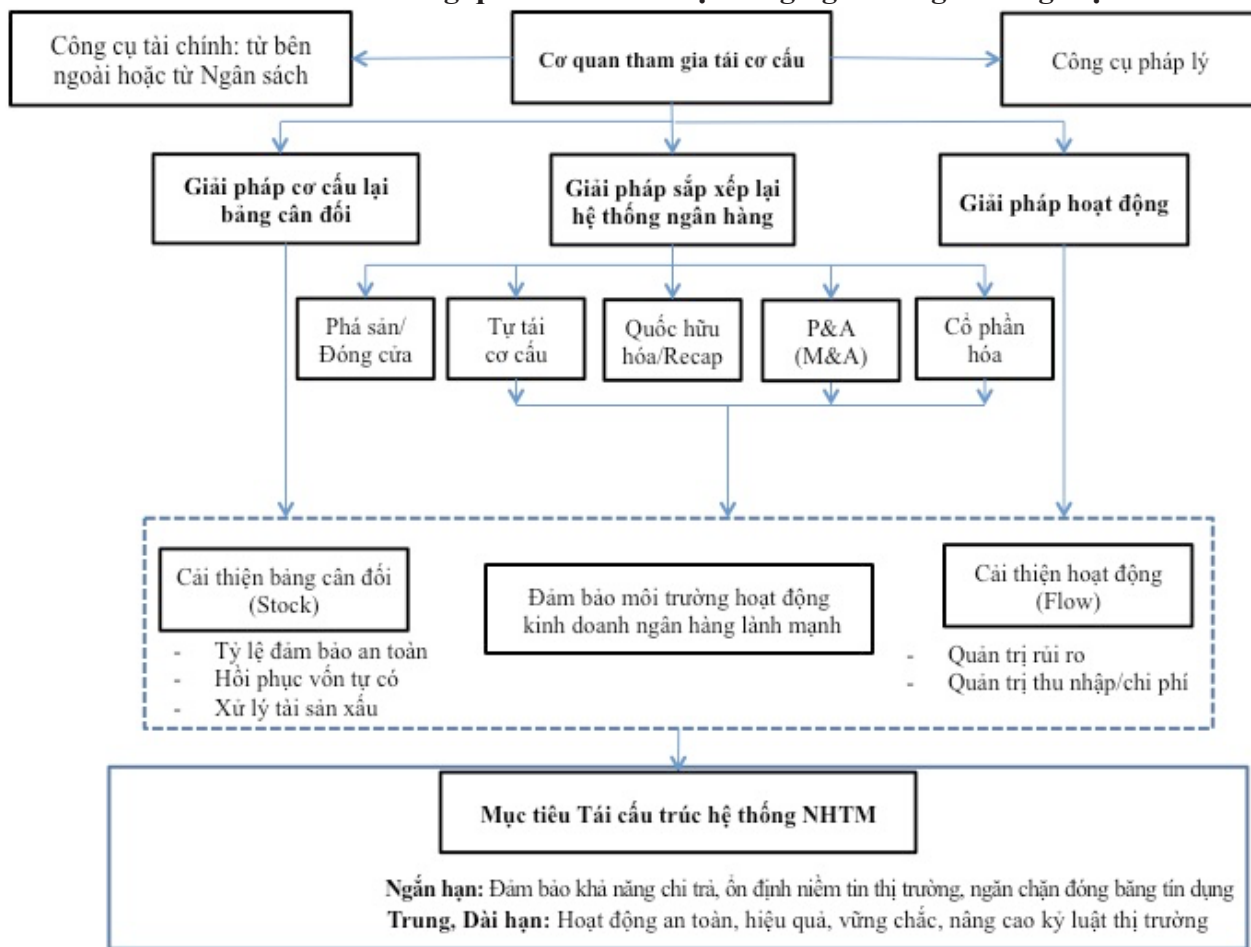
Ngoài hai giải pháp cơ cấu lại bảng cân đối và giải pháp cải thiện hiệu quả hoạt động, giải pháp sắp xếp lại hệ thống ngân hàng cũng thường được sử dụng trong quá trình tái cơ cấu nhằm góp phần cải thiện tình hình tài chính và kinh doanh của ngân hàng. Trong quá trình tái cơ cấu hệ thống ngân hàng, việc phân loại các nhóm ngân hàng theo các mức độ lành mạnh về tài chính sẽ giúp cơ quan quản lý khoanh được những đối tượng ngân hàng cần can thiệp vào sớm và xác định được lộ trình, giải pháp tái cơ cấu thích hợp đối với mỗi nhóm. Giải pháp sắp xếp lại hệ thống ngân hàng thường bao gồm các giải pháp liên quan tới mua bán, sáp nhập ngân hàng; yêu cầu ngân hàng đóng cửa; quốc hữu hóa ngân hàng hoặc cho phép ngân hàng tự tái cơ cấu theo các nội dung tái cơ cấu đã xác định.

(iv) *Chi phí tái cơ cấu* là một nhân tố quan trọng cần xác định minh bạch nhằm giúp cơ quan tham gia tái cơ cấu có thể đưa ra các giải pháp phù hợp. Chi phí tái cơ cấu thường bao gồm từ chi phí xử lý các bất cập trong bảng cân đối của hệ thống ngân hàng như chi phí xử lý nợ xấu, chi phí xử lý sở

hữu chéo, chi phí tái cấp vốn cho hệ thống ngân hàng, chi phí hồi phục lại vốn tự có cho ngân hàng. Để giải quyết các chi phí này, nguồn lực cho tái cơ cấu đóng vai trò rất quan trọng. Như đã phân tích ở trên, một trong những yếu tố để xác định mục tiêu tái cơ cấu chính là nguồn lực tài chính cho tái cơ cấu. Nếu nguồn lực không đủ thì các mục tiêu đặt ra và cả giải pháp sẽ không đủ điều kiện để thực hiện trong thực tế.

Thông thường, có hai nguồn tài trợ chính cho các chi phí tái cơ cấu: chi phí từ bên ngoài như vay nợ nước ngoài và chi phí nội địa như ngân sách nhà nước, sự đóng góp nguồn lực từ phía dân cư. Nhiều quốc gia trên thế giới vướng phải trần nợ công nên nguồn lực từ ngân sách nhà nước bị giới hạn, do đó, buộc phải sử dụng các biện pháp vay nợ các tổ chức bên ngoài như Ngân hàng Thế giới (WB), Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF). Đổi lại, các quốc gia này sẽ phải phụ thuộc vào các quyết sách tái cơ cấu của các tổ chức bên ngoài, nói cách khác là sự tự chủ trong quá trình tái cơ cấu sẽ không còn. Tại các quốc gia mà sự minh bạch thông tin kém, vấn đề sở hữu nhà nước đóng vai trò chi phối thị trường, việc sử dụng nguồn lực cho tái cơ cấu từ bên

Sơ đồ 1. Mô hình tổng quát tái cơ cấu hệ thống ngân hàng thương mại



ngoài không được ưa thích. Chưa kể đối với các quốc gia duy trì và có ý muốn duy trì mô hình NHTW phụ thuộc Chính phủ sẽ không có động lực vay nợ nước ngoài để phục vụ quá trình tái cơ cấu.

Trong Sơ đồ 1, cơ quan quản lý tham gia quá trình tái cơ cấu sẽ có hai công cụ để thực hiện các giải pháp tái cơ cấu là công cụ pháp lý và công cụ tài chính. Trước hết, mục tiêu tái cơ cấu được xác định dựa trên nguyên nhân dẫn đến tái cơ cấu và những điều kiện của nền kinh tế cũng như năng lực của bản thân hệ thống NHTM. Sau đó, các giải pháp tái cơ cấu được thiết lập nhằm cải thiện bảng

cân đối và hiệu quả hoạt động của ngân hàng, song song với đó là cải thiện môi trường kinh doanh của hệ thống ngân hàng.

2. Mô hình tái cơ cấu hệ thống ngân hàng thương mại tại Việt Nam giai đoạn 2011-2015

(i) Cơ quan tham gia quá trình tái cơ cấu hệ thống NHTM Việt Nam trong giai đoạn vừa qua chính là Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (NHNN). NHNN đóng vai trò chủ đạo trong quá trình tái cơ cấu thể hiện ở khía cạnh: NHNN là đơn vị soạn thảo ra Đề án Cơ cấu lại hệ thống các TCTD trình Chính phủ phê duyệt; Chính phủ thành lập công ty quản lý

tài sản (VAMC) và giao cho NHNN quản lý; NHNN trực tiếp nhận các đề án tái cơ cấu do các TCTD thực hiện, xem xét và trình Thủ tướng phê duyệt; NHNN đã tiến hành đánh giá phân loại các nhóm NHTM để tiến hành các biện pháp kiểm soát đặc biệt đối với các ngân hàng yếu kém; NHNN đứng ra sắp xếp lại hệ thống ngân hàng như đóng vai trò “trung gian-cầu nối” cho việc mua bán sáp nhập giữa các TCTD, mua lại ngân hàng yếu kém với giá 0 đồng. Tóm lại, quá trình tái cơ cấu hệ thống NHTM Việt Nam giai đoạn 2011-2015 mang đậm dấu ấn của NHNN.

Tuy nhiên, NHNN lại không

có đầy đủ các công cụ tài chính, công cụ pháp lý như đã phân tích trong phần trên. Ngay từ đầu, quan điểm tái cơ cấu của NHNN là không sử dụng nhiều tới ngân sách và cũng không vay từ các tổ chức quốc tế. Do không có đủ nguồn tài chính để xử lý các chi phí tái cơ cấu nên tiến trình tái cơ cấu vẫn chưa có bước chuyển biến rõ rệt về chất. Về xử lý nợ xấu, các NHTM tuy có thể vừa tự xử lý nợ xấu, vừa có thể bán nợ cho VAMC nhưng vẫn phải trích lập dự phòng rủi ro để giải quyết nợ xấu. Việc sử dụng nguồn lực dự phòng rủi ro để xử lý nợ xấu dẫn đến các NHTM phải chịu toàn bộ chi phí xử lý nợ xấu- vốn không hoàn toàn do NHTM gây ra. Hơn nữa, việc sử dụng dự phòng rủi ro sẽ làm hạn chế hiệu quả hoạt động của ngân hàng khi lợi nhuận không được dành cho tái đầu tư mà phải dành cho việc trích lập dự phòng, chưa kể, thu nhập của ngân hàng còn có thể bị ảnh hưởng bởi các khoản lãi dự thu cao nằm tiềm ẩn trong các khoản vay. Điều này có thể dẫn đến khoản nợ xấu của ngân hàng vẫn chưa thực sự được giải quyết bằng một nguồn lực “có thực”. Ngoài công cụ tài chính, NHNN còn gặp khó khăn trong việc sử dụng công cụ pháp lý phục vụ cho quá trình tái cơ cấu, đặc biệt là vấn đề pháp lý trong việc xử lý tài sản bảo đảm do có sự mâu thuẫn giữa các văn bản pháp lý hiện tại như Luật Dân sự, Luật Đất đai... (Trương Thanh Đức, 2015).

(ii) *Mục tiêu tái cơ cấu* hệ thống NHTM Việt Nam được xác định thành hai giai đoạn, trong đó: Về ngắn hạn, củng cố hoạt động kinh doanh chính của ngân hàng, cải thiện mức độ hiệu quả trong hoạt động ngân hàng, đảm bảo khả năng chi trả; về dài hạn, hình thành một hệ thống ngân hàng đa năng, hiện đại, đa dạng hóa về sở hữu. Đặc trưng duy nhất trong mục tiêu tái cơ cấu hệ thống NHTM Việt Nam chính là duy trì ổn định hệ thống, ngầm hiểu là không để xảy ra tình trạng đổ vỡ (đóng cửa/phá sản). Điều này đã ảnh hưởng tới các giải pháp mà NHNN đã sử dụng trong giai đoạn vừa qua ở khía cạnh các giải pháp thường mang tính “định hướng” và tập trung vào mục đích “ổn định, an toàn” cho toàn hệ thống.

(iii) *Giải pháp tái cơ cấu*, trong nhóm giải pháp sắp xếp lại hệ thống ngân hàng, NHNN mới chỉ chủ yếu sử dụng công cụ mua bán sáp nhập; mua lại ngân hàng với giá 0 đồng. Nếu trong giai đoạn đầu 2011-2013, quá trình mua bán sáp nhập chỉ diễn ra tại các ngân hàng yếu thì đến giai đoạn 2014-2015, việc mua bán sáp nhập còn diễn ra đối với các NHTM được xếp trong nhóm tốt theo cách đánh giá của NHNN. Bên cạnh mục đích tạo ra một hệ thống ngân hàng lành mạnh thông qua việc ngầm “xóa sổ” ngân hàng yếu kém bởi ngoài hoạt động mua bán sáp nhập, NHNN còn muốn loại bỏ sở hữu chéo trong hệ thống ngân hàng. Tuy nhiên, mục đích loại bỏ sở hữu chéo

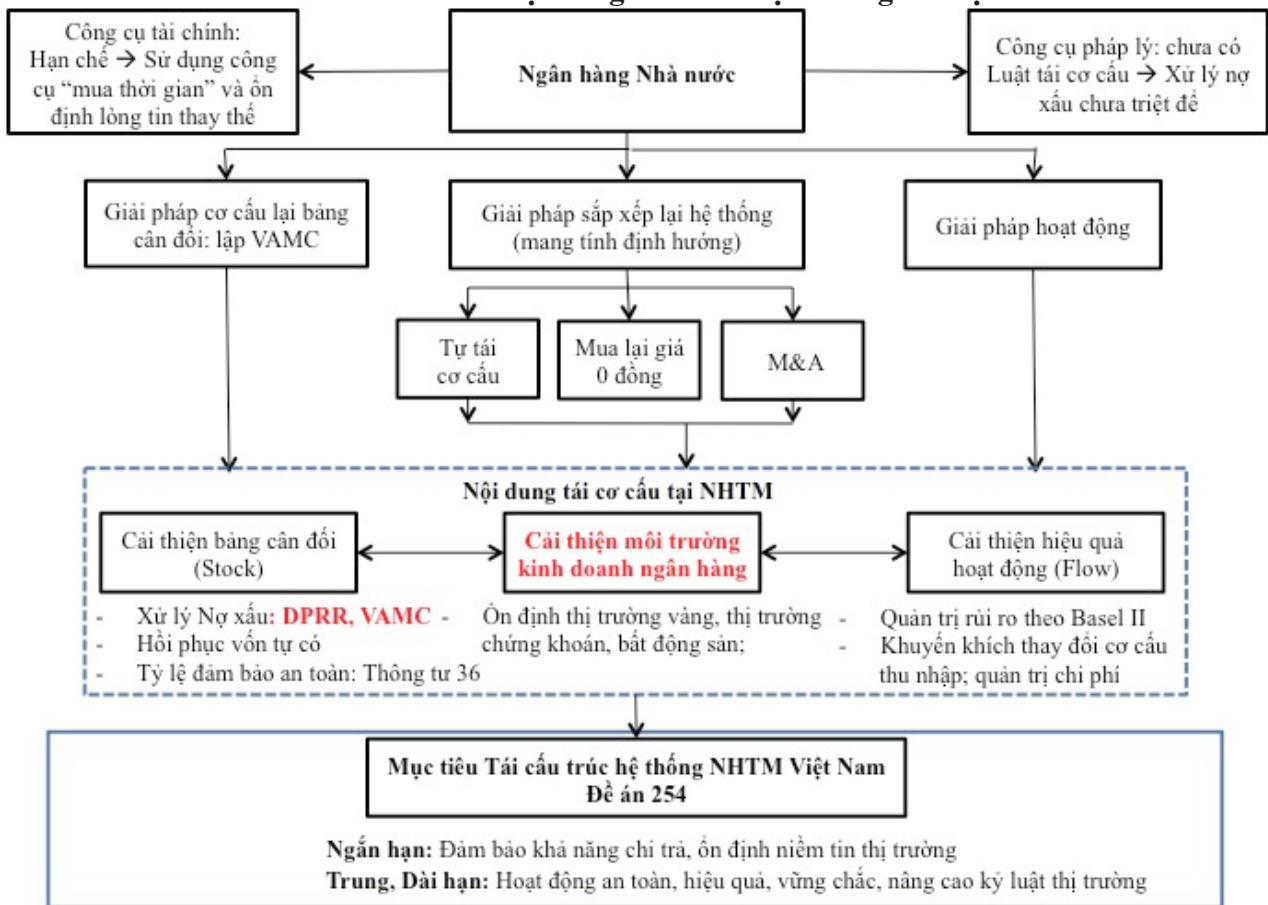
thông qua mua bán sáp nhập chỉ có tác động về mặt ngắn hạn, về dài hạn, loại bỏ sở hữu chéo không phải là vấn đề lớn mà quan trọng là phải minh bạch hóa các quan hệ sở hữu chéo và có những giải pháp làm giảm động lực tham gia sở hữu chéo (Trần Huy Tùng và Hoàng Thị Kim Thanh, 2014).

Trong nhóm giải pháp cơ cấu lại bảng cân đối, VAMC đã được thành lập để “thu gom” nợ xấu đồng thời hỗ trợ cho các ngân hàng trong quá trình “làm sạch” bảng cân đối bằng việc phát hành trái phiếu đặc biệt. Sau 2 năm hoạt động, VAMC đã gặp rất nhiều khó khăn trong quá trình xử lý nợ xấu do quyền lực của VAMC còn hạn chế, đặc biệt là quyền định giá và xử lý tài sản bảo đảm (Nguyễn Quốc Hùng, 2015). Bên cạnh đó, NHNN còn khuyến khích các NHTM tự tái cơ cấu lại bảng cân đối bằng các biện pháp như tích cực xử lý nợ xấu, hồi phục vốn tự có thông qua kêu gọi cổ đông góp thêm vốn.

Trong nhóm giải pháp cải thiện hiệu quả hoạt động của hệ thống ngân hàng, NHNN đã có những văn bản nhằm thúc đẩy hệ thống ngân hàng dần áp dụng các chuẩn mực quản trị rủi ro theo Basel II, cải tiến công nghệ, phát triển hệ thống thanh toán và sử dụng công cụ hạn mức tín dụng nhằm phân bổ chỉ tiêu tăng trưởng tín dụng cho các ngân hàng.

Tuy những giải pháp liên quan đến quản trị và công nghệ là cần thiết cho hệ thống NHTM về mặt dài hạn nhưng

Sơ đồ 2. Mô hình tái cơ cấu hệ thống NHTM Việt Nam giai đoạn 2011-2015



hiệu quả thực hiện trong thời gian qua rất khó đánh giá bởi nguồn lực của các ngân hàng trong giai đoạn 2011- 2015 chủ yếu tập trung tái cơ cấu bảng cân đối. Việc phân bổ chỉ tiêu tăng trưởng tín dụng và định hướng tín dụng vào lĩnh vực ưu tiên có tác động tới mục đích kiểm soát lạm phát và có thể thay đổi cơ cấu tín dụng của các ngân hàng chứ không có bằng chứng chắc chắn về việc cải thiện thu nhập của ngân hàng trong giai đoạn vừa qua.

(iv) Về chi phí tái cơ cấu hệ thống NHTM trong giai đoạn 2011- 2015, các khoản chi phí có thể kể ra như chi phí thành lập VAMC với vốn điều lệ 500 tỷ đồng trong năm 2012 và sau

đó lên mức 2.000 tỷ đồng trong năm 2015, chi phí tái cấp vốn cho hệ thống ngân hàng và các chi phí liên quan xử lý ba ngân hàng bị mua lại với giá 0 đồng. Tuy nhiên, lượng chi phí này là rất khiêm tốn so với một cuộc tái cơ cấu thực sự, thường rơi vào khoảng 20- 30% GDP (Honahan và Klingebiel, 2000).

Trong điều kiện hạn chế về ngân sách, các giải pháp tái cơ cấu mà NHNN áp dụng trong thời gian vừa qua có thể chưa đạt được hiệu quả cao nhất thể hiện ở khía cạnh nợ xấu chưa thực sự được giải quyết triệt để (một nguyên nhân nữa đến từ công cuộc tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước và đầu tư công còn chậm), sở hữu chéo

mới chỉ giải quyết được một phần nhưng mới chỉ là mặt hình thức; điều này, đến lượt nó sẽ cản trở các giải pháp cải thiện dòng tiền của NHTM.

So với mô hình tái cơ cấu hệ thống NHTM tổng quát, mô hình tái cơ cấu hệ thống NHTM Việt Nam có một số điểm khác biệt quan trọng.

Thứ nhất, Việt Nam chưa có cơ quan tái cơ cấu độc lập, toàn bộ quá trình tái cơ cấu đều do NHNN đóng vai trò chủ đạo.

Thứ hai, công cụ tái cơ cấu còn hạn chế, thể hiện ở chỗ NHNN gặp khó khăn về nguồn lực tài chính xử lý nợ xấu lẫn thiếu hàng lang pháp lý đặc biệt trong quá trình tái cơ cấu (Lê Xuân Nghĩa, trích từ Thù

Liên, 2015).

Thứ ba, các giải pháp tái cơ cấu đã được thực hiện nhưng chưa hiệu quả do thiếu các công cụ kể trên. Đặc biệt, do mục tiêu cao nhất của tái cơ cấu hệ thống NHTM Việt Nam là duy trì ổn định nên vấn đề phá sản/đóng cửa ngân hàng không được đề cập tới. Ngay cả các giải pháp sắp xếp lại hệ thống ngân hàng vẫn còn mang tính “định hướng” cao, làm giảm tính thị trường của giải

và nằm trong tầm kiểm soát của cơ quan quản lý. Bên cạnh đó, nguy cơ đổ vỡ hệ thống đã được đẩy lùi, lòng tin của công chúng vào hệ thống ngân hàng tăng, tạo điều kiện cho các ngân hàng cải thiện mức độ an toàn và hiệu quả trong quá trình hoạt động. Tuy nhiên, mức độ cải thiện hiệu quả hoạt động còn chưa thực sự rõ nét do ảnh hưởng của các thương vụ mua bán, sáp nhập và đặc biệt là các ngân hàng đang phải tích cực

tái cơ cấu được thực hiện trong bối cảnh hạn chế về nguồn tiền, hành lang pháp lý và cơ chế xử lý nên hiệu quả của các giải pháp chưa cao. Chính vì những lý do như vậy, trong thời gian sắp tới, đặc biệt là giai đoạn 2016- 2020, các khuyến nghị giải pháp tái cơ cấu cần tập trung vào việc nâng cao tính thị trường nhằm ngăn chặn vấn đề rủi ro đạo đức và bổ sung các công cụ nhằm tái cơ cấu hiệu quả hơn.

Công cuộc tái cơ cấu hệ thống ngân hàng giai đoạn 2011-2015 là một quá trình ngăn chặn sự đổ vỡ tiềm ẩn, thiết lập lại trật tự, kỷ luật trong kinh doanh ngân hàng, minh bạch hiện trạng thực sự của hệ thống ngân hàng và đưa các tài sản xấu ra khỏi bảng cân đối các ngân hàng nhằm tạo điều kiện cho hệ thống ngân hàng tiếp tục tái cơ cấu tích cực hơn nữa về mặt hoạt động và quản trị trong giai đoạn 2016- 2020. Tuy nhiên, tính thị trường trong các giải pháp tái cơ cấu áp dụng trong giai đoạn vừa qua còn khiêm tốn.

pháp mua bán sáp nhập.

Thứ tư, trong các nội dung tái cơ cấu hệ thống NHTM Việt Nam, nội dung cải thiện vấn đề quản trị ngân hàng được nhấn mạnh. Đây là điểm khác biệt so với các quốc gia phát triển trên thế giới khi tính thị trường trong hoạt động ngân hàng được đảm bảo và vấn đề quản trị công ty đã được áp dụng một cách phổ biến trong hoạt động kinh doanh ngân hàng.

3. Một số khuyến nghị

Nếu chiếu theo các tiêu chí mục tiêu theo Đề án “Cơ cấu lại hệ thống các TCTD” thì có thể đánh giá hầu như các mục tiêu đều được hoàn thành. Trong giai đoạn 2011-2015, tình hình tài chính của hệ thống ngân hàng đã trở nên rõ ràng hơn

trích lập dự phòng rủi ro để xử lý nợ xấu. Công cuộc tái cơ cấu hệ thống ngân hàng giai đoạn 2011-2015 có thể được mô tả là một quá trình ngăn chặn sự đổ vỡ tiềm ẩn, thiết lập lại trật tự, kỷ luật trong kinh doanh ngân hàng, minh bạch hiện trạng thực sự của hệ thống ngân hàng và đưa các tài sản xấu ra khỏi bảng cân đối của các ngân hàng nhằm tạo điều kiện cho hệ thống ngân hàng tiếp tục tái cơ cấu tích cực hơn nữa về mặt hoạt động và quản trị trong giai đoạn 2016-2020. Do đó, tính thị trường trong các giải pháp tái cơ cấu áp dụng trong giai đoạn vừa qua còn khiêm tốn, điều này, có thể làm tăng rủi ro đạo đức trong hoạt động ngân hàng. Hơn nữa, các giải pháp

Đối với các giải pháp tái cơ cấu, trong nhóm giải pháp sắp xếp lại hệ thống ngân hàng, có hai phương án: *Một là*, cần cho phép các ngân hàng yếu kém đóng cửa; *hai là*, thực hiện mua lại với giá 0 đồng.

Đối với phương án thứ nhất, việc đồng ý cho ngân hàng yếu kém đóng cửa sẽ tạo ra một hệ thống ngân hàng hoạt động hiệu quả hơn. Hơn nữa, cho phép ngân hàng đóng cửa sẽ cải thiện được ý thức của công chúng trong việc lựa chọn ngân hàng để gửi tiền. Nếu như trong giai đoạn trước, người dân hoàn toàn tin tưởng vào việc “ngân hàng không thể phá sản” nên cứ ngân hàng nào trả lãi suất cao thì tiền gửi sẽ chảy về đó, thì trong giai đoạn 2016

-2020 cần có thông điệp từ phía cơ quan quản lý rằng ngay cả người gửi tiền cũng cần chịu trách nhiệm về hành vi lựa chọn ngân hàng để gửi tiền của mình. Bản thân công chúng cần có trách nhiệm giám sát các ngân hàng trong hệ thống để không gửi tiền vào những ngân hàng kinh doanh kém hiệu quả, cho vay các doanh nghiệp “sân sau” chẳng hạn. Nếu có thêm được sự giám sát này từ phía công chúng, nói cách khác là từ phía thị trường bên cạnh sự giám sát của NHNN, các ngân hàng sẽ phải nâng cao vấn đề quản trị rủi ro, minh bạch hóa thông tin, tăng cường năng lực thẩm định, cải thiện hiệu quả hoạt động. Tuy nhiên, trong trường hợp NHNN vẫn muốn không cho “phá sản” ngân hàng thì có thể áp dụng phương án hai.

Đối với phương án hai, cách làm được áp dụng như NHNN đã từng làm với NHTMCP Xây Dựng, NHTMCP Đại Dương và NHTMCP Dầu khí toàn cầu, đó là mua lại 0 đồng đối với các ngân hàng này vào giao nhiệm vụ tái cơ cấu cho một ngân hàng khác. Trong quá trình tái cơ cấu này, viễn cảnh tốt nhất là nếu NHNN tìm được đối tác nhận sáp nhập hoặc bán được cho nhà đầu tư nước ngoài thì không những tiền gửi của công chúng sẽ được bảo đảm mà có thể NHNN sẽ có lãi trong thương vụ mua bán này đầu cho mục đích chính của việc mua lại ngân hàng giá 0 đồng không phải là để kiếm lời mà chỉ để duy trì an toàn hệ thống

(Lê Hồng Giang, 2015). Tuy nhiên, trong trường hợp xấu nhất, khi không có nhà đầu tư nào mua hoặc ngân hàng nào nhận sáp nhập thì nếu NHNN tiếp tục “ngâm” duy trì cam kết đảm bảo toàn bộ tiền gửi của công chúng đối với các ngân hàng bị mua lại với giá 0 đồng này sẽ làm tổn kém chi phí của ngân sách và nghiêm trọng hơn là chi phí gián tiếp gây ra bởi rủi ro đạo đức trong tương lai sẽ tăng lên. Thay vì sử dụng “cam kết ngâm” đó, cần nhấn mạnh vai trò của bảo hiểm tiền gửi với chức năng đảm bảo tiền gửi với một ngưỡng giới hạn cho những người gửi tiền. Điều này sẽ điều chỉnh hành vi gửi tiền của công chúng trong tương lai giống biện pháp cho phép ngân hàng phá sản. Chính phủ có thể xem xét tăng thêm vốn cho bảo hiểm tiền gửi và/hoặc nâng mức tiền bảo hiểm tối đa nhằm hạn chế bớt thiệt hại tài chính cho những người gửi tiền, đồng thời, nâng cao vai trò của bảo hiểm tiền trong mạng an toàn tài chính quốc gia.

Trong nhóm giải pháp sắp xếp lại hệ thống ngân hàng tại Việt Nam, tính thị trường còn cần thể hiện ở khía cạnh chỉ nên yêu cầu sáp nhập các ngân hàng yếu kém. Đối với nhóm ngân hàng lành mạnh thì không nên sử dụng biện pháp “định hướng” sáp nhập vì có thể điều đó sẽ làm ảnh hưởng tới hiệu quả hoạt động của nhóm ngân hàng này. Hơn nữa, việc cố sắp xếp các ngân hàng được xếp nhóm “lành mạnh” sẽ tạo ra hiệu ứng thông tin tiêu cực

đến công chúng khi thị trường sẽ cho rằng có thể những ngân hàng được xếp nhóm lành mạnh nhưng thực sự chưa lành mạnh nên mới cần phải sắp xếp, tổ chức lại.

Đối với các công cụ tái cơ cấu, các công cụ về tài chính, pháp lý và mô hình tổ chức cơ quan tham gia tái cơ cấu cần được bổ sung.

Về nguồn tài chính cho tái cơ cấu, trong điều kiện ngân sách không cho phép, có thể áp dụng biện pháp chứng khoán hóa nợ xấu (Châu Đình Linh, 2015). Chính phủ có thể giao cho VAMC “đóng gói” các khoản nợ xấu theo các mức độ rủi ro khác nhau rồi phát hành chứng khoán bán cho nhà đầu tư trên thị trường sơ cấp. Sau đó, thị trường mua bán nợ cần được hình thành nhằm tạo ra thị trường thứ cấp mua bán các chứng khoán do VAMC phát hành. Đối với công cụ pháp lý, để giải quyết các vướng mắc trong các vấn đề liên quan đến xử lý nợ xấu tại cả NHTM lẫn VAMC chẳng hạn, đặc biệt là các vấn đề về xử lý tài sản bảo đảm do sự mâu thuẫn giữa các văn bản pháp luật hiện hành, Ủy ban Thường vụ Quốc hội cần ban hành một Nghị quyết trong đó nêu rõ các điều khoản trao đặc quyền xử lý tài sản bảo đảm cho VAMC và NHTM (Trương Thanh Đức, 2015), nhằm đẩy nhanh tiến trình xử lý nợ xấu, và xa hơn là tái cơ cấu lại bảng cân đối của NHTM.

Đối với mô hình tổ chức cơ quan tham gia tái cơ cấu- gọi ý này có thể được sử dụng trong

tương lai nếu giả sử có một cuộc tái cơ cấu ngân hàng khác, cần thành lập một cơ quan đặc biệt giải quyết vấn đề tái cơ cấu hệ thống NHTM. Hiện nay, việc tái cơ cấu hệ thống NHTM đều do NHNN đóng vai trò chủ đạo nên khối lượng công việc và trách nhiệm đặt lên cho NHNN là rất nặng. Trong khi đó, NHNN cũng chỉ là một chủ thể có ảnh hưởng tới sự thành công của quá trình tái cơ cấu bên cạnh các cơ quan khác như Bộ Tài chính, Bộ Công thương, Tòa án...; thậm chí, trong quá trình tái cơ cấu “hệ thống” ngân hàng thì NHNN cũng là một chủ thể nằm trong diện phải tái cơ cấu trên các khía cạnh về quản lý, điều hành... Do đó, một Ủy ban tái cơ cấu hệ thống ngân hàng độc lập- với sự tham gia của các thành viên đại diện đến từ các Bộ sẽ làm tăng hiệu quả trong quá trình xử lý các

vấn đề liên quan như nợ xấu, sở hữu chéo... Ủy ban tái cơ cấu hay một văn bản Luật/ Nghị quyết tái cơ cấu ra đời sẽ chỉ thực hiện nhiệm vụ lịch sử nhằm đẩy nhanh quá trình tái cơ cấu hệ thống ngân hàng.

4. Kết luận

Mô hình tái cơ cấu hệ thống NHTM bao gồm bốn cấu phần quan trọng là: Cơ quan tham gia tái cơ cấu; mục tiêu tái cơ cấu; giải pháp tái cơ cấu và chi phí tái cơ cấu. Nếu coi công cuộc tái cơ cấu hệ thống NHTM như một dự án đầu tư thì dự án tái cơ cấu đó sẽ được thể hiện trên bốn khía cạnh chính: Ai tái cơ cấu (Who); tái cơ cấu cái gì (What); tái cơ cấu như thế nào (How) và chi phí tái cơ cấu là bao nhiêu (How much). Bài nghiên cứu đã phân tích các cấu phần của một chương trình tái cơ cấu hệ thống ngân hàng, từ đó, xây dựng mô hình tái cơ

cấu tổng quát.

Nghiên cứu chỉ ra rằng công cuộc tái cơ cấu trong giai đoạn 2011- 2015 vừa qua tại Việt Nam, tuy đã đủ về giải pháp thực hiện nhưng do hạn chế về công cụ, đặc biệt là nguồn lực tài chính cho tái cơ cấu và hành lang pháp lý nên kết quả tái cơ cấu vừa qua chỉ mới dừng lại ở khía cạnh ổn định hệ thống, đảm bảo khả năng chi trả và ngăn chặn tăng trưởng tín dụng “đóng băng”. Trong khi đó, các vấn đề liên quan nguồn lực thực sự để xử lý nợ xấu, ngăn chặn rủi ro đạo đức trong tương lai, cải thiện hiệu quả hoạt động kinh doanh ngân hàng còn nhiều hạn chế. Do đó, trong giai đoạn 2016- 2020, các giải pháp và công cụ tái cơ cấu hệ thống NHTM Việt Nam cần được thực hiện mạnh mẽ hơn nữa nhằm giúp hệ thống NHTM Việt Nam thực sự được

SUMMARY

The Vietnamese Systemic Bank Restructuring Model in 2011-2015 and Implications

Systemic Bank restructuring is a temporary process, playing an important role in the development of the financial and banking system. In period of 2011-2015, the Vietnamese Banking system has been in times of strongly restructuring followed by The Decision 254/2012/QĐ-CP. The bank restructuring in Vietnam has remarked several positive results such as no bank run, bank insolvency resolving and the establishment of market discipline in bank. However, such fundamental objectives of a systemic banking restructuring as forming a safe and sound banking system with diversified ownership structure and modern technology infrastructure has been unseen due to the insufficiency of restructuring fund, strong regulation and independent restructuring institutions. The paper pays attention to build a general model for the systemic bank restructuring, then, compare it with the one that Vietnam has employed during 2011-2015. Some recommendations have been proposed latter.

THÔNG TIN TÁC GIẢ

Trần Huy Tùng, Thạc sĩ

Đơn vị công tác: Viện Nghiên cứu khoa học Ngân hàng, Học viện Ngân hàng

Lĩnh vực nghiên cứu chính: Tài chính – Ngân hàng

Tạp chí tiêu biểu đã có bài viết đăng tải: Tạp chí Khoa học & Đào tạo Ngân hàng, Tạp chí Ngân hàng, Tạp chí Thị trường tài chính tiền tệ

Email: tranhuytung249@gmail.com, tungth@hvn.edu.vn

tái cơ cấu theo đúng bản chất, đáp ứng yêu cầu hội nhập kinh tế khu vực và toàn cầu. Song song với quá trình này, tiến độ tái cơ cấu doanh nghiệp Nhà nước và đầu tư công cũng cần được thúc đẩy để hạn chế các khoản nợ xấu phát sinh trong tương lai. ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Trương Thanh Đức, 2015, *Cản trở pháp lý đối với việc xử lý nợ xấu, Tài liệu Hội thảo Giảm trừ và Giải quyết nợ xấu 2015 dưới góc nhìn pháp lý* (tháng 6/2015)
2. Châu Đình Linh, 2015, *Vấn đề*

xử lý nợ xấu và xử lý nợ xấu ở Việt Nam: Chúng khoán hóa nợ xấu là một giải pháp đáng để xem xét, Tài liệu Hội thảo Giảm trừ và Giải quyết nợ xấu 2015 dưới góc nhìn pháp lý (tháng 6/2015)

3. Nguyễn Quốc Hùng, 2015, *VAMC nhìn lại sau gần 2 năm hoạt động, Tài liệu Hội thảo Giảm trừ và Giải quyết nợ xấu 2015 dưới góc nhìn pháp lý* (tháng 6/2015)

4. Lê Hồng Giang, 2015, *VNBC*, truy cập tại <http://kinhtetaichinh.blogspot.com/2015/02/vnbc.html>

5. Trần Huy Tùng và Hoàng Thị Kim Thanh, 2014, *Định hướng tái cơ cấu hệ thống ngân hàng thương mại*

Việt Nam trong mối quan hệ với kiểm soát và xử lý sở hữu chéo, Tạp chí Thị trường Tài chính tiền tệ, số 20, tháng 10/2014

6. Thùy Liên, 2015, *11 ngân hàng vào chương trình xử lý*, truy cập tại <http://baodautu.vn/hon-chuc-ngan-hang-bien-mat-tai-co-cau-ngan-hang-khong-la-loi-doa-choi-d27086.html>

7. Honahan, P. & Klingebiel, D., 2000, *Controlling Fiscal costs of Banking Crises*, truy cập tại http://siteresources.worldbank.org/INTFR/Resources/475459-1108066643741/honohan_klingebiel.pdf



Ngẫm thử đúng không

1. Máy tính là một thiết bị điện tử chưa thay thế được con người vì nó chưa biết cười nịnh và chưa biết dỗ lỗi cho máy tính khác.
2. Có gì khác nhau giữa người bị tâm thần phân liệt và người bị suy nhược thần kinh? Người bị tâm thần phân liệt cho rằng 2 với 2 là 5 và rất yên tâm, còn người bị suy nhược thần kinh thì cho rằng 2 với 2 là 4 và rất lo lắng.
3. Phụ nữ luôn sẵn sàng tha thứ. Nhưng họ sẽ không bao giờ quên những gì họ đã tha thứ.
4. Christopher Columbus được xem là chuyên gia kinh tế vì 3 lý do:
 - Khi bắt đầu cuộc hành trình tìm ra châu Mỹ thì ông không biết là mình đi đâu
 - Khi đã tìm ra châu Mỹ thì ông không biết mình đang ở đâu
 - Toàn bộ chi phí chuyến đi đều do Nhà nước tài trợ
5. Máy bà vợ thường cho bạn bè mình những lời khuyên hay về cuộc sống gia đình. Rồi đến khi rơi vào hoàn cảnh tương tự, họ lại tìm lời khuyên từ chính những người mà họ đã cho lời khuyên.
6. Khi còn trẻ chúng ta thường liệt kê một danh sách tiêu chuẩn của người phụ nữ trong mơ. Thời gian trôi qua, ta bỏ dần từng tiêu chuẩn. Và cho đến khi danh sách ấy không còn tiêu chuẩn cũng là lúc ta cưới được vợ.
7. Khi một con đường kết thúc thì công đưa vào sử dụng, người ta bắt đầu tính đến công việc mới: chống lùn con đường đó.
8. Khi một cán bộ bị kỷ luật, họ sẽ kết thúc công tác "sở tại" và bắt đầu chuyển đến nơi làm việc mới.
9. Khi nhà đèn kết thúc một báo cáo làm ăn thua lỗ trong năm, chắc chắn họ sẽ làm một công việc mới: điều chỉnh tăng giá điện
10. Hạnh phúc nhất không phải lúc bạn thành công mà là lúc bạn thấy đứa bạn ghét bị thất bại.

(Tuoitrecuoi)