



## TÁI CẤU TRÚC KHU VỰC NGÂN HÀNG XU THẾ KHÁCH QUAN TRONG TIẾN TRÌNH ĐỔI MỚI

TS. Đào Minh Tú \*

Tái cơ cấu lại hệ thống ngân hàng là một xu thế khách quan trên thế giới. Những cuộc khủng hoảng tài chính trong lịch sử hiện đại đã cho thấy, cần thiết phải khôi phục các điều kiện tài chính ổn định mới hỗ trợ kinh tế phát triển. Tái cơ cấu ngân hàng không là hành động đơn lẻ của một lĩnh vực, mà là một phần phát triển của khu vực tài chính và vừa là động lực, vừa là yêu cầu trong quan hệ biện chứng với các lĩnh vực kinh tế khác trong quá trình chuyển đổi cơ cấu kinh tế.

### Hoạt động sáp nhập và mua lại cùng với xử lý nợ xấu ngân hàng

Hoạt động sáp nhập và mua lại ngân hàng (nhỏ cũng như lớn) đã diễn ra từ lâu trên thế giới, nhất là ở Mỹ trong giai đoạn 1966-2008. 5 thương vụ mua, bán ngân hàng lớn nhất thế giới đã diễn trong vòng gần 10 năm nay như: Ngân hàng Barclays mua lại ABN AMRO với giá 91 tỷ USD; Bank of America mua lại Merrill Lynch trong thương vụ trị giá 50 tỷ USD. Ngân hàng MUFG (thuộc Mitsubishi UFJ Financial Group)

\* Phó Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam

mua lại UFJ Holdings (UFJ); JP Morgan Chase mua BankOne với giá 58 tỷ USD; Bank of America mua lại FleetBoston Financial với giá 48 tỷ USD...

Theo giáo sư Peter. S. Rose (Mỹ) trong cuốn sách *Ngân hàng thương mại (được dịch và xuất bản tại Việt Nam năm 2000)* thì những động cơ chính thúc đẩy hoạt động sáp nhập và mua lại của các tổ chức tài chính là để tối đa hóa tài sản của cổ đông và tối đa hóa lợi ích của nhà quản lý. Tại Nhật Bản, vụ sáp nhập giữa Ngân hàng Tokyo và Ngân hàng Mitsubishi năm 1996 đã hình thành lên ngân

hàng lớn nhất thế giới lúc bấy giờ với tổng giá trị tài sản trên 750 tỷ USD. Tuy nhiên, bên cạnh sự sáp nhập giữa các ngân hàng để có được vị thế hùng mạnh, thì nguyên nhân chính chủ yếu là do ngân hàng làm ăn thua lỗ. Động cơ này trở nên mạnh mẽ sau các cuộc khủng hoảng tài chính, ngày càng nhiều ngân hàng lâm vào tình trạng mất khả năng thanh khoản, tăng nợ xấu. Giải cứu các ngân hàng có nguy cơ sụp đổ được Chính phủ nhiều nước khuyến khích, vì đây là giải pháp để bảo vệ các khoản bảo hiểm tiền gửi, tránh cho khách hàng bị thiệt hại và gián đoạn giao dịch, gây hiệu ứng domino ra toàn hệ thống và ảnh hưởng tiêu cực đến nền kinh tế khi ngân hàng có nguy cơ phá sản. Trong số 5 vụ sáp nhập kể trên thì ABN AMRO buộc phải bị bán do kết quả của năm tài chính 2006 cho thấy hiệu suất của Ngân hàng này đã giảm sút đến mức 69,9%, tỉ lệ tăng các khoản nợ khó đòi hàng năm là 192%. Trước khi được mua lại, hồi tháng 10/2008, Ngân hàng Merrill Lynch thông báo lỗ quý thứ 5 liên tiếp lên đến 13,5 tỷ USD. Năm 2003, UFJ đã bị thua lỗ khoảng 3,7 tỷ USD. Ngân hàng FleetBoston bị thua lỗ trước khi phải bán lại cho Bank of America.

Xử lý nợ xấu cũng là một trong những giải pháp quan trọng để tái cơ cấu ngân hàng. Mỹ và Trung Quốc là một điển hình. Hệ thống ngân hàng thương mại (NHTM) Trung Quốc phải gánh nhiều khoản vay khó đòi xuất phát từ các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) liên tục thua lỗ. Còn Mỹ là hậu quả của tình trạng cho "vay dưới chuẩn" của các ngân hàng giai đoạn trước khủng hoảng tài chính 2008. Mặc dù các ngân hàng là tổ chức đầu tiên phải gánh chịu các rủi ro, nhưng do đặc thù là trung gian tài chính, nên nếu để



hệ thống ngân hàng sụp đổ sẽ kéo theo các thị trường, nhất là thị trường chứng khoán, bất động sản, tiếp theo là thương mại lâm vào trì trệ, khủng hoảng, chưa kể đến những hệ lụy to lớn của những vấn đề xã hội nảy sinh. Vì vậy, các quốc gia đều phải đề ra các biện pháp cơ cấu ngân hàng với nhiều phương pháp khác nhau và được gọi chung là giải cứu nền kinh tế. Năm 2008, Cục Dự trữ Liên bang Mỹ (FED) đã quyết định chi 700 tỉ USD là một điển hình. Một phần để mua lại nợ xấu NHTM, một phần dùng để giải quyết thanh khoản tạm thời cho những tổ chức tài chính yếu kém, phần lớn để mua cổ phiếu ưu đãi của các ngân hàng (cổ phiếu ưu đãi được hưởng mức cổ tức cố định, không phụ thuộc vào khả năng sinh lời, người nắm giữ không có quyền tham gia vào việc điều hành).

### **Vi sao phải tái cấu trúc hệ thống tài chính ngân hàng?**

Khủng hoảng tài chính châu Á bắt đầu từ tháng 7/1997 ở Thái Lan đã gây ra những ảnh hưởng vĩ mô nặng nề như: mất giá tiền tệ, sụp đổ thị trường chứng khoán, giảm giá tài sản ở một số nước Đông Á. Nhiều doanh nghiệp bị phá sản, dẫn đến hàng triệu người ở một số quốc gia châu Á bị đẩy xuống dưới ngưỡng nghèo trong các năm 1997-1998. Những nước bị ảnh hưởng nặng nề nhất là Indonesia, Hàn Quốc và Thái Lan.

"Bong bóng" bất động sản cùng với giám sát tài chính thiếu hoàn thiện ở Mỹ đã dẫn tới một cuộc khủng hoảng tài chính ở nước này từ năm 2007, bùng phát mạnh từ cuối năm 2008. Là một cường quốc kinh tế có quan hệ rộng khắp toàn cầu, cuộc khủng hoảng từ Mỹ đã lan rộng ra nhiều nước trên thế giới, dẫn tới những đổ vỡ tài chính, suy thoái kinh tế, suy giảm tốc độ tăng trưởng kinh tế ở nhiều nước trên thế giới.

Rồi tiếp theo lại đến tình trạng

bất ổn trong khu vực đồng tiền chung châu Âu khiến khu vực này đến nay còn chìm đắm trong khủng hoảng nợ và làm tốc độ tăng trưởng kinh tế toàn cầu chậm lại. Thế giới nhận thức rõ những khủng hoảng kinh tế thế giới từ mấy thập kỷ nay đều bắt nguồn từ quản trị doanh nghiệp, nhất là quản trị doanh nghiệp trong lĩnh vực tài chính. Tình trạng tồi tệ của các tổ chức tài chính đã khiến cho dòng vốn khó ra được nền kinh tế, ảnh hưởng nghiêm trọng tới khu vực sản xuất thực.

Sau khủng hoảng tài chính Đông Á, đặc biệt là sau khủng hoảng tài chính từ Mỹ năm 2008, thế giới nhận thức rõ hơn sự cần thiết phải có một hệ thống tài chính - ngân hàng vững mạnh, minh bạch. Vì vậy, vấn đề cải cách cơ cấu nền kinh tế nói chung, tái cấu trúc khu vực tài chính ngân hàng nói riêng ngày càng trở nên cấp thiết, sự phát triển lành mạnh và sự an toàn của hệ thống ngân hàng có vai trò quyết định đến sự phát triển kinh tế. Bên cạnh đó, bản thân các tổ chức tài chính cũng phải tự điều chỉnh để thích nghi với bối cảnh tăng trưởng kinh tế chậm lại, thắt chặt tín dụng, những rủi ro tiềm ẩn của quá trình toàn cầu hóa, và sự can thiệp mạnh hơn của chính phủ đối với nền kinh tế.

Theo ông Sameer Goyal (điều phối viên Khu vực tài chính và tư nhân của Ngân hàng Thế giới) thì động cơ tái cấu trúc hiện nay bắt nguồn từ nhiều nguyên nhân: Khủng hoảng tài chính và kinh tế (các vấn đề của khu vực sản xuất); Nợ xấu gia tăng (căng thẳng của khu vực sản xuất và rủi ro cao trong lĩnh vực bất động sản, ngoại hối, tình trạng thua lỗ của các doanh nghiệp, việc cho vay của các tổ chức tài chính đối với các bên có quan hệ; Sự yếu kém về khả năng sử dụng vốn của các ngân hàng so với mức độ rủi ro (lo ngại mất khả năng trả nợ); Trung gian tài chính

không hiệu quả - không đủ nguồn tín dụng, các ngân hàng theo đuổi rủi ro quá mức (tăng trưởng tín dụng nhanh và không kiểm soát), lãi suất bị bóp méo, các dòng tiền nóng đầu cơ...; Khuôn khổ pháp lý, giám sát và quản lý yếu kém; Thiếu niềm tin vào hệ thống ngân hàng...

Hệ thống ngân hàng với chức năng là trung gian tài chính có tác động (giống như huyết mạch) đến sự phát triển của tất cả mọi lĩnh vực của nền kinh tế và ổn định xã hội. Vì vậy, "huyết mạch" rất cần được sạch, thông suốt để cơ thể nền kinh tế được khỏe mạnh. Khủng hoảng hệ thống ngân hàng rất dễ kéo theo suy thoái kinh tế. Các nước thường xử lý các ngân hàng yếu kém và nợ xấu ngân hàng một cách quyết liệt không để xảy ra hiệu ứng domino bằng các biện pháp tăng bảo hiểm tiền gửi, hỗ trợ thanh khoản, mua cổ phiếu, mua bán nợ xấu,... Ngay trong khu vực châu Á, nhiều quốc gia như Hàn Quốc, Malaysia, Indonesia... cũng đã tiến hành tái cấu trúc hệ thống ngân hàng và được coi như một lĩnh vực ưu tiên hàng đầu trong chính sách ổn định là nền tảng của phát triển. Trong đó Hàn Quốc đã tiến hành ngay những năm 1998 - 1999 và được coi là mô hình khá thành công.

### **Thực tiễn Việt Nam**

Từ năm 2008 đến nay, trong bối cảnh thị trường thế giới khó khăn, giá lương thực, thực phẩm và nguyên vật liệu cơ bản biến động phức tạp... tình hình kinh tế vĩ mô của Việt Nam cũng có những diễn biến phức tạp. Sau những khó khăn về kinh tế năm 2008, 2009, bước sang năm 2010, nền kinh tế có dấu hiệu ổn định hơn, nhưng từ đầu năm 2011 và 6 tháng đầu năm 2012, một số vấn đề kinh tế vĩ mô lại nổi lên: tỷ lệ lạm phát gia tăng rồi lại chuyển sang bất đầu có dấu hiệu giảm so với mục



tiêu điều hành (CPI tháng 6/2012 giảm 0,26% so với tháng trước; tháng 7, tiếp tục giảm 0,29% so với tháng trước. Chỉ số CPI tháng 7 tăng 2,22% so với tháng 12/2011 và tăng 5,35% so với cùng kỳ năm 2011), thị trường trong nước thu hẹp, sức mua giảm mạnh, hàng tồn kho lớn, lãi suất ngân hàng dù giảm dần nhưng vẫn còn ở mức cao; số doanh nghiệp bị giải thể, đình đốn sản xuất tăng cao (đặc biệt là khối doanh nghiệp liên quan đến xây dựng, bất động sản), nhiều lao động mất việc làm, thị trường bất động sản trầm lắng kéo dài, thị trường chứng khoán ảm đạm... Trong khi đó, tình hình kinh tế, chính trị thế giới vẫn chứa đựng những bất ổn, ảnh hưởng đến nền kinh tế nội địa.

Kinh tế khó khăn, tổng cầu giảm mạnh, doanh nghiệp không tiêu thụ được hàng hóa, do đó nhu cầu vay và khả năng trả nợ vay ngân hàng của các doanh nghiệp và hộ sản xuất giảm sút. Vốn tín dụng cung ứng nền kinh tế không tăng được (tính đến 25/7, tín dụng tăng 0,57% so với cuối năm 2011). Trong khó khăn của nền kinh tế, những tồn tại, hạn chế nội tại của hệ thống ngân hàng Việt Nam được tích tụ trong nhiều năm qua chưa được giải quyết triệt để, ngày càng bộc lộ nhiều hạn chế, rủi ro: Số lượng ngân hàng quá nhiều, tập trung chủ yếu ở Hà Nội và TP Hồ Chí Minh. Một số NHTM cổ phần nông thôn quy mô nhỏ chuyển đổi thành NHTM cổ phần đô thị đã không nâng được năng lực quản trị điều hành, quy mô vốn để đáp ứng yêu cầu cạnh tranh dẫn đến phá rào, không chấp hành các nguyên tắc kỷ luật thị trường. Cạnh tranh giữa các ngân hàng ngày càng gay gắt, đặc biệt trong huy động vốn và hoạt động tín dụng. Những tháng đầu năm 2011, tình hình đua lãi suất huy động đã khiến thanh khoản toàn hệ thống có nguy cơ

rủi ro lớn. Việc đua tranh tín dụng đã khiến các tiêu chuẩn quản trị rủi ro ở một số ngân hàng bị hạ thấp. Doanh nghiệp làm ăn không hiệu quả, thua lỗ (nhất là DNNN), sự trầm lắng kéo dài của thị trường bất động sản khiến nợ xấu ngân hàng gia tăng. Tỷ lệ nợ xấu/tổng dư nợ cho vay của ngân hàng liên tục tăng từ 3,07% cuối năm 2011 lên 8,6% đến 31/3/2012 (số liệu Ngân hàng Nhà nước (NHNN) công bố). Xuất hiện các rủi ro từ hoạt động kinh doanh ngoài hoạt động ngân hàng truyền thống (các công ty tài chính/cho thuê tài chính, hoạt động ủy thác...); Tình trạng sở hữu chéo giữa các tổ chức tín dụng (TCTD); Vốn và các quỹ của các NHTM Việt Nam ở mức thấp ngay cả so với khu vực (NHTM cổ phần Ngoại thương Việt Nam - NHTM được thành lập sớm nhất tại Việt Nam tổng tài sản đến tháng 6/2012 mới đạt 18,6 tỷ USD); Kỷ luật thị trường tiền tệ không được chấp hành nghiêm túc; Một số NHTM cổ phần quy mô nhỏ gặp khó khăn về thanh khoản do yếu kém về khả năng quản trị rủi ro; Luân chuyển vốn ngay trong hệ thống có những thời điểm tắc nghẽn do thiếu niềm tin trên thị trường liên ngân hàng; tính liên kết hệ thống yếu; Hiệu lực, hiệu quả của hoạt động thanh tra, giám sát của NHNN còn hạn chế...

Trước những yếu kém, tồn tại của nền kinh tế và hệ thống ngân hàng, trước yêu cầu của giai đoạn phát triển mới, Hội nghị lần thứ 3 Ban Chấp hành Trung ương Đảng (Khóa XI) đã ra Kết luận số 10-KL/TW ngày 18/10/2011 nêu rõ "Trong 5 năm tới, cần tập trung vào ba lĩnh vực quan trọng nhất: Tái cơ cấu đầu tư với trọng tâm là đầu tư công; cơ cấu lại thị trường tài chính với trọng tâm là tái cơ cấu hệ thống ngân hàng thương mại và các tổ chức tài chính; tái cơ cấu DNNN mà trọng tâm là các

tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước". Đầu năm 2012, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 01/NQ-CP về những giải pháp chủ yếu chỉ đạo, điều hành thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và dự toán ngân sách nhà nước năm 2012 với trọng tâm chỉ đạo điều hành là thực hiện các giải pháp kiềm chế lạm phát, bảo đảm ổn định kinh tế vĩ mô; thực hiện tái cơ cấu nền kinh tế, bắt đầu từ tái cơ cấu đầu tư, tái cơ cấu doanh nghiệp và tái cơ cấu hệ thống tài chính - ngân hàng.

Thực hiện chủ trương của Đảng, Chính phủ ngay trong 6 tháng đầu năm 2012, ngành Ngân hàng đã tập trung triển khai quá trình cơ cấu lại hệ thống các TCTD. Sau khi được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án Cơ cấu lại hệ thống TCTD giai đoạn 2011-2015, ngày 18/4/2013, Thống đốc Ngân hàng Nhà nước có Quyết định 734/QĐ-NHNN ban hành Kế hoạch hành động triển khai thực hiện Đề án Cơ cấu lại hệ thống các TCTD giai đoạn 2011-2015. Phương án khung về xử lý các NHTM cổ phần yếu kém cũng đã được hoạch định chi tiết. Trong một thời gian ngắn, với những biện pháp triển khai quyết liệt, khẩn trương nhưng thận trọng, chắc chắn, phù hợp với thực tiễn. Đến nay, 3 NHTM cổ phần Sài Gòn, Đệ nhất, Tín Nghĩa đã được hợp nhất và tiếp tục được cơ cấu lại dưới sự giám sát chặt chẽ của NHNN. Một số NHTM cổ phần yếu kém còn lại đã hoàn tất quá trình thanh tra, kiểm toán toàn diện và xây dựng phương án cơ cấu lại để trình NHNN thông qua. NHNN đã phê duyệt và trình Thủ tướng Chính phủ cho phép triển khai phương án cơ cấu lại hai (02) ngân hàng. Ngày 07/8/2012, Thống đốc NHNN đã ban hành Quyết định số 1559/QĐ-NHNN chấp thuận việc sáp nhập Ngân



Theo chỉ đạo của NHNN, các NHTM đang tiếp tục đẩy mạnh tái cơ cấu lại tài chính, cơ cấu lại hệ thống quản trị hướng theo các chuẩn mực quốc tế

hàng thương mại cổ phần Nhà Hà Nội (HBB) vào Ngân hàng thương mại cổ phần Sài Gòn - Hà Nội (SHB) theo đề nghị chấp thuận sáp nhập của Chủ tịch Hội đồng quản trị SHB và đề nghị thu hồi Giấy phép hoạt động của Chủ tịch Hội đồng quản trị HBB. NHNN cũng đang khẩn trương xem xét phương án cơ cấu số ngân hàng yếu kém còn lại để trình Thủ tướng Chính phủ. Ngoài ra, NHNN đã trình Thanh tra Chính phủ Đề án tái cơ cấu, phương án/biện pháp xử lý một số tổ chức tín dụng khác. Bên cạnh đó, theo chỉ đạo của NHNN, các NHTM cũng đang tiếp tục đẩy mạnh tái cơ cấu lại tài chính, tái cơ cấu hoạt động, cơ cấu lại hệ thống quản trị hướng theo các chuẩn mực quốc tế, đặc biệt là các quy định của Basel II.

Tuy trong quá trình cơ cấu lại ngân hàng yếu kém đã gặp phải một số khó khăn, vướng mắc nhất định làm ảnh hưởng đến tiến độ triển khai (bắt buộc phải có thời gian để thanh tra, kiểm toán để đánh giá thực trạng tài chính của từng ngân hàng; cơ sở pháp lý về cơ cấu ngân hàng chưa thật toàn diện để xử lý tính đa dạng, phức tạp của quá trình cơ cấu lại các ngân hàng yếu kém...), nhưng về cơ bản, lộ trình triển khai Đề án Cơ cấu lại hệ thống các TCTD

đã được thực hiện theo đúng tinh thần mà Thống đốc NHNN đã đặt ra là trong năm 2011-2012, sẽ tập trung đánh giá, xác định thực trạng hoạt động, chất lượng tài sản và nợ xấu của các TCTD; đánh giá và phân loại TCTD; xây dựng và triển khai phương án cơ cấu lại các TCTD, trong đó ưu tiên xử lý các TCTD yếu kém; tập trung hỗ trợ thanh khoản để bảo đảm khả năng chi trả của các TCTD; triển khai sáp nhập, hợp nhất, mua lại TCTD...

Theo đánh giá của NHNN thì sau 6 tháng triển khai tái cơ cấu các NHTM, rủi ro hệ thống từng bước được kiểm soát, nguy cơ đổ vỡ hệ thống được đẩy lùi. Khả năng chi trả của hệ thống các TCTD (kể cả các NHTM yếu kém) cơ bản được đảm bảo và cải thiện. Tình hình chi trả tiền gửi của dân cư tại các ngân hàng yếu kém diễn ra bình thường, không xảy ra hiện tượng rút tiền hàng loạt với quy mô lớn, lượng vốn huy động của các ngân hàng cũng không giảm. Dự nợ trong tháng 6/2012 đã bắt đầu có dấu hiệu tăng trưởng trở lại. Hoạt động của hệ thống ngân hàng vẫn tiếp tục góp phần giữ ổn định an ninh chính trị và trật tự, an toàn xã hội. Diễn biến tích cực này cho thấy tâm lý thị trường và lòng tin của công chúng đối với

các chủ trương, biện pháp cơ cấu lại hệ thống ngân hàng.

Hội nhập quốc tế đòi hỏi phải nâng cao sức mạnh tổng hợp và khả năng cạnh tranh của nền kinh tế nói chung, hệ thống ngân hàng nói riêng. Từ giờ đến năm 2015, NHNN đã có kế hoạch rất cụ thể về các nhóm nhiệm vụ cơ cấu lại đối với mỗi loại hình TCTD, trong đó có các NHTM nhà nước. Trong ngắn và trung hạn, mục tiêu tái cơ cấu lại hệ thống các TCTD là duy trì sự ổn định của hệ thống, đảm bảo khả năng thanh khoản và sự hoạt động liên tục của các ngân hàng. Giải quyết vấn đề (nếu có) của từng ngân hàng, ngăn chặn sự lây lan (gây hiệu ứng rút tiền hàng loạt trong toàn hệ thống). Khôi phục niềm tin vào hệ thống ngân hàng. Trong dài hạn, việc tái cấu trúc hệ thống ngân hàng hướng đến các thay đổi căn bản trong từng ngân hàng và cả hệ thống để có khuôn khổ quản trị mới, cải thiện hiệu quả hoạt động, tăng tính cạnh tranh và khả năng chống đỡ rủi ro, tăng cường cơ sở hạ tầng hệ thống và cải thiện khả năng tiếp cận các dịch vụ tài chính của các tổ chức kinh tế và công chúng. Các mục tiêu này có đạt được hay không rất cần có các quyết định quan trọng của Quốc hội, Chính phủ trong việc xử lý nợ xấu. Sự phối hợp của các Bộ, ngành trong việc thực hiện đồng bộ các giải pháp kiểm soát lạm phát, tổ chức và quản lý tốt thị trường trong nước, đầu tư công... Đẩy nhanh tiến độ cơ cấu lại khu vực doanh nghiệp phải được đảm bảo đồng bộ với tiến trình cơ cấu lại hệ thống ngân hàng. Và bên cạnh đó, sự ủng hộ và lòng tin của công chúng, các thành viên tham gia thị trường đối với việc tái cơ cấu hệ thống ngân hàng cũng là nhân tố rất quan trọng. ■