



# TĂNG CƯỜNG VAI TRÒ CỦA CÁC TỔ CHỨC TÀI CHÍNH NHÀ NƯỚC TRONG TĂNG TRƯỞNG TÍN DỤNG NHẪM ĐỐI PHÓ VỚI KHỦNG HOẢNG TÀI CHÍNH TOÀN CẦU: KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VÀ BÀI HỌC VỚI VIỆT NAM

**Nhật Trung \***  
**Nguyễn Hồng Nga \*\***

**N**hu cầu mở rộng cho vay khu vực kinh tế thực nhằm đối phó với cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu đang hướng nhiều quốc gia đến việc tăng cường vai trò của các định chế tài chính nhà nước. Hiệu quả sự tài trợ của các tổ chức này phần lớn phụ thuộc vào các yếu tố chủ yếu sau: (1) *bản chất của cú "sốc"*; (2) *năng lực cho vay của các tổ chức tài chính nhà nước đối với các ngân hàng thương mại tư nhân nhằm tăng cường hiệu ứng lan tỏa của chúng*; và (3) *có khung thể chế hoàn chỉnh*.

Các ngân hàng thương mại (NHTM) của nhiều quốc gia đã chịu ảnh hưởng nghiêm trọng bởi cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu và đang nỗ lực thực hiện các biện pháp để tăng vốn và thu hẹp bảng cân đối tài sản của mình. Các ngân hàng hoạt động tích cực trên phạm vi toàn cầu đang giảm các khoản cho vay xuyên biên giới và co cụm về các thị trường cốt lõi như một phần của quá trình giảm

đòn bẩy tài chính và đối phó với khẩu vị rủi ro đã giảm. Đồng thời, tổng cầu đã sụt giảm nghiêm trọng do hộ gia đình và các công ty đang cố gắng cắt giảm chi tiêu và đầu tư. Tất cả các nhân tố này đã kéo giảm tăng trưởng - và thậm chí còn làm giảm - tín dụng ngân hàng ở nhiều quốc gia.

Nhằm đối phó với thực trạng tín dụng giảm mạnh, các nhà chức trách ở nhiều quốc gia đã thực hiện các giải pháp để mở rộng cho vay, trong đó có giải pháp sử dụng các tổ chức tài chính nhà nước. Chính phủ các nước phát triển và mới nổi đã sử dụng các định chế tài chính nhà nước của họ để hỗ trợ cho vay các khu vực cụ thể, như tài trợ thương mại và cho vay các doanh nghiệp nhỏ và vừa (Hộp 1). Trong khi một số nước không cung cấp nguồn vốn bổ sung cho mục đích này một cách rõ ràng thì một số nước khác lại cam kết cung cấp nguồn vốn hỗ trợ và còn sử dụng các tổ chức tài chính nhà nước để tái cấp vốn hoặc cung cấp thanh khoản cho các ngân hàng có vấn đề (chẳng hạn Brazil, Đức, Nga).

## Tổng quan về tổ chức tài chính nhà nước

Mặc dù sở hữu nhà nước trong hệ thống ngân hàng đã giảm trong suốt 20 năm qua, song các tổ chức tài chính nhà nước vẫn đóng vai trò quan trọng tại nhiều nước trên thế giới (Bảng 1). Các nước OECD có thành phần sở hữu nhà nước thấp nhất trong hệ thống ngân hàng năm 2005, trong khi đó, các nước thu nhập thấp là những nước tích cực nhất trong việc giảm vai trò của ngân hàng thuộc sở hữu nhà nước trong khu vực tài chính (Barth, Caprio, and Levine 2000).

Chứng cứ thực nghiệm của một số nhà nghiên cứu cho thấy các tổ chức tài chính nhà nước trên thế giới có những đặc trưng sau: dễ bị sức ép can thiệp chính trị; thiếu minh bạch; trách nhiệm giải trình với cổ đông thấp; quản lý và giám sát không phù hợp; thiếu kỹ năng quản lý và khuyến khích thỏa đáng. Những hạn chế này thường dẫn đến việc phân bổ tín dụng không hiệu quả, thất thoát cao và thường xuyên có nhu cầu tái cấp vốn - và là những căn nguyên của quá trình tư nhân hóa ngân hàng trong các thập kỷ vừa qua.

\* NHNN  
\*\* Tp. HCM



**NGÂN HÀNG TMCP ĐẦU TƯ VÀ PHÁT TRIỂN VIỆT NAM**

Chia sẻ cơ hội, Hợp tác thành công

[www.bidv.com.vn](http://www.bidv.com.vn)





### Hộp 1: Một số phản ứng chính sách chống khủng hoảng dựa vào các tổ chức tài chính nhà nước

- Brazil: Chính phủ cho phép các ngân hàng thuộc sở hữu nhà nước mua cổ phần của các ngân hàng tư nhân và mua các danh mục cho vay của các tổ chức tài chính có vấn đề thanh khoản hoặc cho vay các doanh nghiệp đang gặp khó khăn về tài chính.

- Canada: Ngoài cam kết hỗ trợ vốn 300 triệu đô la Canada cho Cơ quan Phát triển Xuất khẩu Canada (Export Development Canada) – cơ quan tín dụng xuất khẩu và Ngân hàng Phát triển Kinh doanh Canada (Business Development Bank of Canada), Chính phủ còn tăng vốn điều lệ và hạn mức vay nợ của hai tổ chức này.

- Chile: Chính phủ đã tăng gấp đôi vốn cấp 1 của Banco Estando (Ngân hàng thuộc sở hữu Chính phủ) nhằm mở rộng cho vay các khu vực kinh tế dễ bị tổn thương.

- Phần Lan: Nhằm mở rộng cho vay các doanh nghiệp nhỏ và vừa, Chính phủ Phần Lan đã tăng mức trần các cam kết hỗ trợ tài chính xuất khẩu và nội địa của Finvera (Cơ quan tín dụng xuất khẩu của Chính phủ Phần Lan). Ngoài ra, Chính phủ còn cho phép Finvera cung cấp các khoản vay và bảo lãnh ngược chu kỳ và tăng bù lỗ cho Finvera.

- Đức: Chính phủ đã chỉ đạo Tập đoàn KfW (Ngân hàng Phát triển của Đức) tăng 15 tỉ EUR cho vay nền kinh tế vào năm 2009. Chính phủ còn yêu cầu KfW cung cấp bổ sung khoản vay giá trị 3 tỉ EUR đầu tư vào các chương trình cơ sở hạ tầng và yêu cầu Ngân hàng cho vay các công ty lớn để bù đắp thiếu hụt thanh khoản ngắn hạn. KfW và Chính phủ các bang đã tái cấp vốn cho các ngân hàng bang yếu kém.

- Hàn Quốc: Chính phủ hỗ trợ vốn cho các ngân hàng thuộc sở hữu nhà nước như Ngân hàng Phát triển Hàn Quốc, Ngân hàng Công nghiệp Hàn Quốc và Ngân hàng Xuất Nhập khẩu Hàn Quốc để cơ cấu lại các khoản vay hiện hành và cung cấp các khoản vay mới cho các doanh nghiệp nhỏ và vừa.

- Mexico: Các ngân hàng phát triển nhà nước mở rộng bảo lãnh đối với thương phiếu và các công cụ tín dụng do các tổ chức tín dụng phi ngân hàng phát hành; thực hiện chức năng người cho vay cuối cùng đối với các công ty lớn và tham gia vào các chương trình hỗ trợ các khu vực kinh tế yếu ớt; cung cấp các khoản vay mới thông qua việc sử dụng quỹ bảo lãnh của Chính phủ và trong một số trường hợp (như Bancomext), thông qua hỗ trợ vốn.

- Liên bang Nga: Chính phủ cấp 5 tỉ USD cho Ngân hàng Phát triển Liên bang Nga (VEB) để hỗ trợ các ngân hàng nhỏ. Chính phủ cũng phân bổ 175 tỉ Rúp từ Quỹ Tài sản Quốc gia (được tách ra từ Quỹ Bình ổn Quốc gia đầu năm 2008) cho VEB để đầu tư vào các công cụ tài chính của Liên bang Nga nhằm đa dạng hóa các công cụ đầu tư của Quỹ. Cùng với 960 tỉ Rúp rút vào các ngân hàng lớn nhất thuộc sở hữu nhà nước để hỗ trợ các khoản vay thứ cấp (subordinated loans), Chính phủ đã rót thêm 400 tỉ Rúp vào 2 trong các ngân hàng này để mở rộng cho vay đối với các công ty Nga.

Nguồn: Phân tích của World Bank

**Bảng 1: Tỷ trọng tài sản của các tổ chức tài chính nhà nước so với tổng tài sản của toàn hệ thống ngân hàng, 2005**

| Khu vực hay nhóm nước             | Tỷ trọng (%) |
|-----------------------------------|--------------|
| Đông Á và khu vực Thái Bình Dương | 27           |
| Châu Âu và Trung Á                | 15           |
| Châu Mỹ la tinh và vùng Ca-ri-bê  | 23           |
| Trung Đông và Bắc Phi             | 46           |
| Nam Á                             | 20           |
| Châu Phi hạ Sahara                | 20           |
| Các nước OECD                     | 6            |
| Các nước thu nhập cao ngoài OECD  | 7            |

Nguồn: Fitch Ratings, World Bank

Mặc dù không chỉ ra sự khác biệt giữa ngân hàng phát triển nhà nước và NHTM nhà nước, tư liệu nghiên cứu cho rằng các tổ chức tài chính nhà nước có tác động tiêu cực đến tốc độ tăng trưởng (Hộp 2). La Porta, Lopez-de-Silanes và Shleifer (2002) cho rằng các ngân hàng thuộc sở hữu nhà nước thường đi kèm với phát triển tài chính, tăng trưởng kinh tế và tốc độ tăng năng suất lao động chậm hơn. Beck và Levine (2002) không tìm thấy hiệu ứng tích cực nào về tính

chất sở hữu nhà nước của các ngân hàng đối với tăng trưởng. Caprio và Martinez Peria (2002) chỉ ra rằng sở hữu nhà nước của các ngân hàng đi kèm với xác suất khủng hoảng ngân hàng cao hơn.

Dinc (2005) cung cấp bằng chứng cho thấy các tổ chức tài chính nhà nước sẽ tăng cường cho vay trong năm bầu cử và ở các thị trường mới nổi, các tổ chức tài chính nhà nước tài trợ cho chính phủ ở mức độ cao hơn các ngân hàng tư nhân. Theo hướng tương tự,

Micco, Panizza và Yanez (2007) cho rằng các tổ chức tài chính nhà nước có mức sinh lời thấp hơn và chi phí cao hơn các NHTM thông thường và chênh lệch sẽ tăng lên trong các năm bầu cử. Luận cứ của Sapienza (2004) cho rằng sự hiện diện của các tổ chức tài chính nhà nước ở Ý đã làm méo mó hiệu ứng phân bổ nguồn lực tài chính. Cụ thể, hành vi cho vay của các ngân hàng này chịu ảnh hưởng bởi kết quả bầu cử của đảng chính trị mà ngân hàng có mối liên kết: đảng chính trị trong lĩnh vực mà ngân hàng cho vay càng mạnh thì lãi suất cho vay mà ngân hàng yêu cầu phải trả càng giảm.

#### Khả năng ứng phó

Các tổ chức tài chính nhà nước có thể giải quyết hiệu quả vấn đề sụt giảm tín dụng do khủng hoảng như thế nào? Câu trả lời phụ thuộc chủ yếu vào bản chất của cơ sở và năng lực của các tổ chức trên.

#### Bản chất của cơ sở

Khi tín dụng suy kiệt vì khủng hoảng nảy sinh do hành vi của các ngân hàng (hiệu ứng phía cung), các tổ chức tài chính nhà nước có thể đóng vai trò quan trọng trong kênh dẫn dụng hướng vào các khu vực khó tiếp cận vốn vay của các ngân hàng thương mại thông thường. Khi cơ sở nảy sinh do sụt giảm mạnh cầu tín dụng của các khu vực kinh tế thực, các giải pháp sử dụng các tổ chức tài chính nhà nước để đẩy mạnh tín dụng có thể phản tác dụng, làm lấn át khu vực tư nhân và dẫn đến thua lỗ, thất thoát trong tương lai. Bằng cách thúc đẩy sản xuất một cách gượng ép, chúng (các biện pháp kích cung tín dụng) còn làm trì hoãn những điều chỉnh cần thiết trong cơ cấu kinh tế của quốc gia sau cuộc khủng hoảng.

Các hiệu ứng phía cung có thể nảy sinh không chỉ từ sự thiếu hụt nguồn vốn và quá trình giảm các tỉ lệ đòn bẩy tài chính của các ngân hàng, mà còn do hành vi thuận





**Hộp 2: Phân loại các tổ chức tài chính nhà nước**

Tổ chức tài chính nhà nước có thể được phân thành các tổ chức nhận tiền gửi hay các tổ chức không nhận tiền gửi và các tổ chức phát triển được giao nhiệm vụ thực hiện chính sách công hoặc các tổ chức thương mại không được giao nhiệm vụ thực hiện chính sách công. Theo Scott (2007), các NHTM nhà nước (SCB) được xếp vào loại hình các tổ chức nhận tiền gửi, hoạt động vì mục tiêu tối đa hóa lợi nhuận (giá trị) và không có nhiệm vụ thực hiện các mục tiêu chính sách công. Các NHTM nhà nước dạng này có ở nhiều nước và thông thường là di sản của các nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung. Ngân hàng Phát triển Nhà nước (SDB) là tổ chức tài chính nhà nước có nhiệm vụ thực thi chính sách công một cách rõ ràng. Trong khi một số Ngân hàng Phát triển Nhà nước huy động vốn từ công chúng chủ yếu bằng hình thức tiền gửi thì một số ngân hàng khác chỉ nhận hỗ trợ từ chính phủ. Theo phân loại này, tổ chức tài chính phát triển (DFI) là loại hình tổ chức được tài trợ chủ yếu bằng các nguồn phi tiền gửi, như các khoản vay từ nhà nước, các khoản vay trung - dài hạn từ các tổ chức đa phương, và phát hành trái phiếu trên thị trường nội địa và quốc tế. Cả 3 hình thức tổ chức nêu trên (SCB, SDB, DFI) được xếp chung vào loại hình tổ chức tài chính phát triển nhà nước.

| Những đặc điểm của tổ chức tài chính nhà nước |                      |               |                          |
|---|----------------------|---------------|--------------------------|
| Loại hình tổ chức                             | Tối đa hóa lợi nhuận | Nhận tiền gửi | Mục tiêu chính sách công |
| NHTM nhà nước                                 | v                    | v             |                          |
| NH Phát triển Nhà nước                        |                      | v             | v                        |
| Tổ chức tài chính phát triển                  |                      |               | v                        |

Nguồn: Scott, 2007

chu kỳ trong khẩu vị rủi ro của ngân hàng (trong thời kỳ tăng trưởng, ngân hàng có xu hướng chấp nhận rủi ro cao hơn. Ngược lại, trong thời kỳ suy giảm, ngân hàng lại trở nên bi quan quá mức nếu họ cường điệu hóa rủi ro tín dụng). Các NHTM thường chuyển sang các tài sản an toàn hơn trong các giai đoạn bất ổn hay suy thoái và xâm nhập các thị trường rủi ro hơn trong các giai đoạn kinh tế tăng trưởng bền vững, điều này có thể làm tăng độ sâu của các chu kỳ kinh tế. Bởi vì, các tổ chức tài chính nhà nước có khẩu vị rủi ro ít biến động hơn và do đó, cung cấp nguồn vốn ổn định hơn, nên chúng đóng vai trò quan trọng như một tấm đệm và bù đắp khe hở tín dụng. Trong các khu vực kinh tế có diễn biến hành vi theo chu kỳ một cách rõ rệt, các tổ chức tài chính nhà nước nên tăng danh mục cho vay trong các giai đoạn suy thoái và giảm cho vay trong các giai đoạn kinh tế tăng trưởng.

Một vấn đề khác nhưng lại có liên quan, đó là khẩu vị rủi ro của các tổ chức tài chính nhà nước. Bởi vì các tổ chức tài chính nhà nước (nhất là các tổ chức được giao nhiệm vụ thực hiện chính sách công) phục vụ các khu vực kinh tế

hiều rủi ro hơn so với các NHTM, và đa số đều có các mục tiêu lợi nhuận hợp lý (thay vì tối đa hóa lợi nhuận), nên tất nhiên, chúng có tỷ suất lợi nhuận kỳ vọng thấp hơn. Trong luận điểm này, việc chấp nhận mức sinh lời thấp hơn không nên nhầm lẫn với tính kém hiệu quả cao hơn; bởi vì đó là kết quả tất yếu của các danh mục đầu tư rủi ro hơn và chi phí hoạt động cao hơn do hoạt động trong các thị trường khác nghiệt hơn (Yaron 2004). Tất nhiên, ngay cả trong tình huống này, các tổ chức tài chính nhà nước cần phát triển các nền tảng thông tin, hệ thống kiểm soát và chính sách định giá sản phẩm phù hợp với rủi ro mà mình phải đối mặt.

Trong các cuộc suy thoái và khủng hoảng tài chính, bao gồm cả cuộc khủng hoảng hiện hành, không dễ để nhận diện bản chất của cơn sốc (Bernanke and Gertler, 1995), đặc biệt là các hiệu ứng phía cung và cầu. Các nhà hoạch định chính sách có xu hướng đối phó với các cuộc khủng hoảng bằng cách sử dụng toàn bộ các công cụ mà họ có để làm lắng dịu các hiệu ứng của khủng hoảng hay cơn sốc. Tuy nhiên, khi sử dụng công cụ là các ngân hàng phát triển nhà nước để hỗ

trợ tăng trưởng tín dụng thì cũng nên triển khai một cách thận trọng.

**Những hạn chế về năng lực**

Những hạn chế về năng lực và thiếu kỹ năng quản lý có thể hạn chế khả năng của các tổ chức tài chính nhà nước trong việc đẩy mạnh các nghiệp vụ tín dụng của mình. Chẳng hạn, sẽ là không thực tế khi cho rằng một ngân hàng phát triển với 1% thị phần có thể giải quyết các vấn đề trong một nền kinh tế mà ở đó, tổng tín dụng đối với nền kinh tế đang giảm 10%/năm. Trong khi các tổ chức tài chính nhà nước cần hoạt động với công suất nhàn rỗi để có thể giải quyết các vấn đề của nền kinh tế trong các giai đoạn suy thoái, việc buộc chúng phải mở rộng đáng kể các hoạt động cho vay có thể dẫn đến kết quả phân bổ tín dụng yếu kém và thất thoát, thua lỗ trong tương lai. Điều này rất dễ xảy ra khi buộc các tổ chức tài chính nhà nước thực hiện các nghiệp vụ mà họ có ít kinh nghiệm - như thực hiện chức năng người cho vay cuối cùng để cung cấp thanh khoản cho các NHTM đang đối mặt với các tài sản thiếu thanh khoản.

Trong khủng hoảng tài chính, các tổ chức tài chính nhà nước cần xây dựng những chiến lược cho vay thông minh cho mình. Tự thân các tổ chức tài chính nhà nước không thể có nhiều ảnh hưởng trong việc làm dịu đi cuộc khủng hoảng tín dụng. Do đó, một phương pháp tiếp cận hiệu quả hơn có thể là đẩy mạnh cho vay cơ sở hạ tầng và tận dụng những lợi thế có được của các NHTM. Phương pháp này có thể bao gồm cả các hình thức đồng tài trợ và cung cấp bảo lãnh tín dụng để khuyến khích các NHTM tham gia vào các giao dịch cho vay quan trọng. Trong các trường hợp này, các tổ chức tài chính nhà nước có thể đối mặt với nhiều rủi ro hơn so với các NHTM, chẳng hạn, chấp nhận nợ thứ cấp (nợ có kì hạn, nhưng thứ tự ưu tiên thấp





Nhằm đối phó với thực trạng tín dụng giảm mạnh, các nhà chức trách ở nhiều quốc gia đã thực hiện các giải pháp để mở rộng cho vay

hơn các khoản nợ khác và chỉ cao hơn vốn cổ phần) trong các khoản vay hợp vốn hay đảm nhận các vị thế lỗ đầu tiên trong các nghiệp vụ bảo lãnh. Hạn mức tín dụng, các sản phẩm bảo hiểm và hỗ trợ kỹ thuật cũng có thể giúp các tổ chức tài chính nhà nước tăng cường hiệu ứng lan tỏa thông qua cung ứng vốn tài trợ hoạt động của các ngân hàng tư nhân.

### Những thành phần then chốt của khung thể chế

Những chính sách sử dụng các tổ chức tài chính nhà nước để hỗ trợ tăng trưởng tín dụng sẽ có thể thành công khi chúng được sử dụng một cách thận trọng và đồng bộ cùng với các biện pháp khác nhằm bình ổn kinh tế vĩ mô (De la Torre, Gozzi, và Schumkler, 2007). Như kinh nghiệm của châu Phi, châu Mỹ la tinh và Trung và Đông Âu cho thấy, việc xây dựng khuôn khổ thể chế của các tổ chức tài chính nhà nước cũng có vai trò quyết định trong việc sử dụng thành công các tổ chức này (xem Hanson, 2004 và Sherif, Borish, và Gross, 2003).

Tái cấu trúc khuôn khổ thể chế của các tổ chức tài chính nhà nước có thể tốn kém và mất nhiều thời gian. Một số quốc gia có tính đến thực hiện tái cấu trúc trong giai đoạn khủng hoảng, nhưng quá trình tái cấu trúc phải mất nhiều năm trước khi một thể chế có thể sẵn sàng hỗ trợ cho những hành động của

chính phủ. Các nền kinh tế mới nổi đã có nhiều nỗ lực nhưng thất bại trong triển khai thực hiện cơ cấu lại các tổ chức tài chính nhà nước yếu kém. Hanson (2004) kết luận rằng, trong khi những thất bại này có thể được cho là nguyên nhân dẫn đến những cuộc cải tổ nửa vời hay e ngại thực hiện cải cách và trì hoãn áp dụng các quy định pháp lí có liên quan, vấn đề quan trọng nhất là các cuộc cải cách nhằm giải quyết các vấn đề cơ bản của các tổ chức sẽ thất bại.

Mặc dù bằng chứng thực nghiệm cho thấy vai trò tích cực toàn diện của các tổ chức tài chính, một số tổ chức tài chính nhà nước đạt thành công trong thực hiện chính sách công. Hiệu quả từ những hỗ trợ của chúng phụ thuộc vào một loạt nhân tố, bao gồm thẩm quyền rõ ràng và ổn định, có những chuẩn mực quản trị công ty cao, quản lí và giám sát rủi ro chặt chẽ, và dựa vào kỉ luật thị trường để cung cấp những tín hiệu chính xác cho các cổ đông lớn (Rudolph, 2009).

### Vấn đề về thẩm quyền

Bởi vì đòi hỏi đặt ra đối với các tổ chức tài chính nhà nước thường nhằm giải quyết những thất bại của thị trường bằng việc cung cấp hỗ trợ tài chính cho các khu vực mà các tổ chức tài chính tư nhân không thể đáp ứng một cách thỏa đáng, vì vậy, các tổ chức tài chính nhà nước cần phải có thẩm quyền thực

hiện chính sách công một cách rõ ràng. Thẩm quyền cần có tối thiểu 3 thành phần.

*Thứ nhất*, để tránh sự dính líu của các tổ chức tài chính nhà nước vào các lĩnh vực thuần túy thương mại và có lợi nhuận cao nhất của thị trường, chức năng cần xác định các khu vực mục tiêu để giải quyết một khuyết tật của thị trường cụ thể, như thiếu nguồn tài chính phát triển cơ sở hạ tầng hay các doanh nghiệp nhỏ và vừa.

*Thứ hai*, thẩm quyền nên xác lập vai trò của các tổ chức tài chính nhà nước. Điều này đặc biệt quan trọng khi các tổ chức tài chính nhà nước nhận nguồn vốn từ chính phủ với lãi suất ưu đãi và sau đó, được sử dụng để cho vay với lãi suất thấp và cạnh tranh trực tiếp với các NHTM.

*Cuối cùng*, thẩm quyền cần đặt ra yêu cầu về tính bền vững tài chính bằng cách quy định rõ mức sinh lời tối thiểu. Mặc dù thẩm quyền chỉ đòi hỏi mức sinh lời dương, nhưng hội đồng quản trị hoặc các cổ đông cần quy định một con số cụ thể. Nhìn chung, thật khó để biện minh cho một mức sinh lời mục tiêu vượt quá nhiều chi phí vốn của chính phủ.

Thẩm quyền cũng cần được xác định một cách hợp lí. Thẩm quyền quá rộng tạo rủi ro các tổ chức tài chính nhà nước che giấu các nghiệp vụ kém hiệu quả và đẩy các thành viên khu vực tư nhân ra khỏi thị trường thông qua hành vi “cherry picking” (chọn các khách hàng có tiềm năng lợi nhuận). Nhưng thẩm quyền quá hẹp tạo rủi ro tài chính không bền vững và dẫn tới việc phụ thuộc vào nguồn trợ cấp của chính phủ. Đối với các ngân hàng phát triển nhà nước, nguồn vốn hoạt động cũng là một vấn đề tranh cãi. Trừ phi thẩm quyền của chúng gắn với thúc đẩy tiết kiệm và củng cố hệ thống thanh toán trong các phân đoạn thị trường nhất định, việc





huy động nguồn vốn tiền gửi khách hàng, nhìn chung là không được phép, bởi vì nguồn vốn này có những đòi hỏi cao hơn trong quản lí, minh bạch và giám sát.

### Quản trị công ty

Các nguyên tắc quản trị công ty đối với các tổ chức tài chính nhà nước phải phù hợp với những thông lệ tốt nhất áp dụng với các doanh nghiệp tư nhân và doanh nghiệp công như Scott đã chỉ ra trong bài viết của mình năm 2007. Quản trị công ty tốt đặc biệt quan trọng đối với các tổ chức tài chính nhà nước, bởi vì, chúng khó tránh khỏi hai mối đe dọa lớn: can thiệp chính trị và thiếu năng lực quản lí chuyên nghiệp. Cả hai mối đe dọa này thường xuất phát từ sự thiếu độc lập tài chính và nghiệp vụ; thông điệp không rõ ràng giữa ngân hàng và các cổ đông nhà nước.

Rủi ro can thiệp chính trị có thể giảm thông qua xác định chính xác cơ chế đại diện của các cổ đông. Trong các tổ chức tài chính nhà nước, các cá nhân hoạt động như những người đại diện của các cổ đông, thường đến từ một số tổ chức của chính phủ. Chính điều này tạo nhiều áp lực phức tạp lên hội đồng quản trị hoặc ban điều hành và có thể dẫn đến phân bổ tín dụng không hợp lí cùng với những nghiệp vụ kém hiệu quả khác. Bảo đảm một quy trình bổ nhiệm các thành viên hội đồng quản trị (HDQT) minh bạch, bao gồm các tiêu chí tối thiểu thỏa đáng và phù hợp, cũng có thể góp phần hạn chế những can thiệp chính trị. Sau đó, HDQT phải lựa chọn ban điều hành cấp cao và yêu cầu ban điều hành phải có trách nhiệm giải trình.

Mối quan hệ giữa chính phủ và tổ chức tài chính nhà nước nên được thực hiện chủ yếu giữa đại diện của chính phủ - chẳng hạn Bộ trưởng Bộ Tài chính - và Chủ tịch HDQT. Những quy định pháp lí về mối quan hệ này có thể giúp hợp pháp hóa vai trò của HDQT và tránh sự

can thiệp quá mức của chính phủ vào ban lãnh đạo của tổ chức tài chính nhà nước.

### Quản lí và giám sát an toàn

Các tổ chức tài chính nhà nước cần chịu sự quản lí và giám sát an toàn bởi các cơ quan chức năng. Điều này không chỉ áp dụng đối với các tổ chức nhận tiền gửi, mà còn áp dụng với các ngân hàng phát triển nhà nước và các tổ chức tài chính phát triển chuyên nhận nguồn vốn bán buôn hoặc từ chính phủ, bởi vì chúng cũng là những tổ chức có đòn cân nợ cao nên có thể gây nên rủi ro hệ thống. Giám sát ngân hàng nên lưu ý đặc biệt đến cơ cấu quản trị, tính bền vững của mô hình kinh doanh, và chất lượng hệ thống quản trị của ngân hàng. Các thanh tra viên của chính phủ hay kiểm toán viên là những người thay thế kém trong việc giám sát chuyên ngành Ngân hàng, bởi vì những tổ chức này thường thiếu kinh nghiệm đánh giá rủi ro vốn có trong lĩnh vực ngân hàng.

### Kỉ luật thị trường

Kỉ luật thị trường có thể làm đòn bẩy để tạo nên những động cơ tích cực cho hoạt động quản lí. Các tổ chức tài chính nhà nước có thể phải được yêu cầu tăng vốn từ thị trường nợ công mà không có bảo lãnh chính thức và nhận được thứ hạng từ một cơ quan xếp hạng tín nhiệm uy tín (nếu có thể). Những động thái này cung cấp một nguồn đánh giá độc lập hoạt động quản trị ngân hàng mà HDQT hay cổ đông có thể sử dụng.

Kỉ luật thị trường cũng đại diện cho một sự sát hạch quan trọng đối với các mô hình quản trị mà các tổ chức tài chính nhà nước sử dụng. Trong mô hình truyền thống sử dụng hạn mức tín dụng của chính phủ, các tổ chức thiếu động cơ xây dựng các hệ thống quản trị rủi ro đầy đủ, bởi vì họ chủ yếu cho vay những gì mà họ nhận. Ngược lại, trong mô hình huy động vốn từ thị trường, các tổ chức tài chính nhà

nước có thể cho vay càng nhiều nếu họ đi vay được càng nhiều và họ cần hoàn thiện chiến lược quản trị rủi ro để giảm chi phí vốn. Nguồn vốn huy động từ thị trường sẽ làm giảm sự dựa dẫm không lành mạnh của tổ chức tài chính nhà nước vào các cổ đông, có thể tạo nên mảnh đất màu mỡ cho nạn tham nhũng và sự can thiệp của chính phủ. Có thể có phản biện rằng, kỉ luật thị trường không thực sự có vai trò ở đây, bởi vì, vẫn tồn tại dạng bảo lãnh ngầm của chính phủ. Nhưng một sự bảo lãnh ngầm của chính phủ không phải luôn được định giá tương tự như bảo lãnh công khai, và nó thường bao gồm một khoản phí phản ảnh hoạt động quản trị rủi ro của tổ chức tài chính nhà nước tốt đến mức nào với tư cách là một thực thể độc lập và trong mối quan hệ so sánh với các tổ chức tương đương thuộc khu vực tư nhân. Ở Nam Phi chẳng hạn, Ngân hàng Phát triển Nam Phi phải trả 300 điểm cơ bản (3%) lợi tức thấp hơn đối với trái phiếu phát hành có sự bảo lãnh của nhà nước so với trường hợp không có bảo lãnh.

Kỉ luật thị trường cần dựa vào nền tảng công khai và minh bạch ở mức độ cao, bởi vì chúng góp phần làm tăng trách nhiệm giải trình và kiểm soát từ bên ngoài. Chẳng hạn, một số cổ đông tìm cách tác động đến các quyết định cấp tín dụng thông qua các mối quan hệ và chi phối lẫn nhau một cách không rõ ràng với các giám đốc hoặc nhà quản lí ngân hàng, nhưng lại không chịu trách nhiệm về các khoản thua lỗ có thể xảy ra sau đó. Như tình huống của Ngân hàng Phát triển Canada cho thấy, tính minh bạch có thể góp phần hạn chế sự can thiệp của chính phủ và tạo điều kiện để tăng cường sự tham gia của các phương tiện truyền thông và công dân vào quá trình kiểm soát hoạt động của các tổ chức tài chính nhà nước.

(Còn nữa)