

**Phân mở đầu**

Tái cấu trúc hệ thống ngân hàng luôn nhận được sự quan tâm rất lớn từ phía các cơ quan quản lý và xã hội, bởi sự ổn định và vững chắc của hệ thống ngân hàng là điều kiện cần thiết đối với sự phát triển kinh tế một cách bền vững. Trước giai đoạn tái cấu trúc hệ thống ngân hàng thương mại (NHTM) giai đoạn 1997-2002, hệ thống tài chính Indonesia có một số điểm tương đồng Việt Nam. Do vậy, kinh nghiệm tái cấu trúc hệ thống NHTM của Indonesia giai đoạn 1997-2002 hy vọng sẽ là bài học cho Việt Nam tham khảo trong quá trình tái cơ cấu hệ thống tổ chức tín dụng.

Bối cảnh hệ thống ngân hàng Indonesia trước khi tái cấu trúc

Sự nở rộ các điều kiện thành lập mới ngân hàng và các chi nhánh vào cuối những năm 1980 khiến hệ thống ngân hàng Indonesia tăng trưởng nhanh về số lượng và quy mô của các NHTM, đặc biệt là các NHTM tư nhân (H1a). Trong giai đoạn 1988-1997, tổng số lượng các NHTM tại Indonesia tăng từ 111 lên 222, số lượng chi nhánh tăng từ 1728 lên 6308. Dư nợ tín dụng tăng từ 42 tỷ Rupiah lên mức 378 tỷ Rupiah. Trong đó, lượng tín dụng từ khối NHTM tư nhân tăng dần và vượt qua khối NHTM nhà nước từ năm 1993. Điều này đã góp phần khiến cho tốc độ tăng trưởng tín dụng và cung tiền của cả hệ thống tăng cao, bình quân ở mức xấp xỉ 25% trong giai đoạn 1993-1996. (Hình 1b)

Sự phát triển nhanh của hệ thống NHTM Indonesia trong điều kiện

GIỚI THIỆU VỀ TÁI CẤU TRÚC HỆ THỐNG NGÂN HÀNG THƯƠNG MẠI TẠI INDONESIA VÀ GỢI Ý CHO VIỆT NAM

✎ *Phạm Tiến Thành **

*ThS. Trần Thanh Ngân ***

năng lực thanh tra, giám sát còn nhiều hạn chế đã gây ra nhiều hệ lụy tiêu cực. Các NHTM đã cho vay một cách thiếu kiểm soát và có những khoản vay dựa trên mối quan hệ giữa ngân hàng và công ty của nó. Những nguyên nhân đó đã khiến nền kinh tế Indonesia nói chung và hệ thống NHTM Indonesia nói riêng không thể chống đỡ trước cú sốc khủng hoảng tài chính châu Á năm 1997. Trước hết, cú sốc tỷ giá và lãi suất làm đồng Rupiah mất giá và bị thả nổi, kéo theo nguồn vốn ngoại tệ bị rút ồ ạt. Giá trị các khoản vay bằng ngoại tệ tăng lên nhanh chóng khiến các ngân hàng đối mặt với rủi ro tín dụng khi phải thanh toán hết các khoản vay này. Theo báo cáo của NHTW Indonesia vào tháng 6/1998, tỷ lệ nợ xấu đã tăng từ 10% trong tháng 4/1997 lên mức 25% vào cùng kỳ năm 1998. Tình hình nền kinh tế tiếp tục xấu đi khiến tổng giá trị nợ xấu trong hệ thống NHTM Indonesia lên tới khoảng 325 tỷ Rupiah (150 tỷ Rupiah từ khối NHTM nhà nước và 175 tỷ Rupiah từ khối NHTM tư nhân) vào tháng 12/1998. Báo cáo về tỷ lệ nợ xấu đã không được cập nhật một cách định kỳ tại Indonesia, do đó, niềm tin của công chúng đối với Chính phủ và hệ thống NHTM Indonesia đã giảm đi rõ rệt.

Đứng trước thực trạng này, Chính phủ Indonesia đã xác định, việc tái cấu trúc nền kinh tế nói chung và hệ thống NHTM nói riêng là thực sự cấp bách nhằm khôi phục nền kinh tế Indonesia sau những ảnh hưởng nặng nề của cuộc khủng hoảng tiền tệ 1997, cũng như để chống đỡ với những bất ổn tài chính trong tương lai.

Mục tiêu tái cấu trúc hệ thống ngân hàng thương mại Indonesia

Nhằm đối phó với khủng hoảng, Chính phủ Indonesia đã đề ra một chương trình hành động khẩn cấp nhằm bảo đảm tiền gửi cho người dân và tái cơ cấu vốn của hệ thống ngân hàng bằng nguồn vốn ngân sách. Trong dài hạn, mục tiêu của tái cấu trúc là nhằm ổn định hệ thống thông qua xử lý nợ xấu, cải thiện tính minh bạch và thanh khoản, tăng cường các quy định giám sát hệ thống tài chính. Để thực hiện được mục tiêu lớn này, Chính phủ Indonesia đã đề ra những mục tiêu cụ thể để ưu tiên thực hiện, cụ thể như sau:

- Khôi phục niềm tin vào hệ thống tài chính bằng việc xây dựng hệ thống bảo hiểm tiền gửi.
- Hoàn thiện việc áp dụng yêu cầu

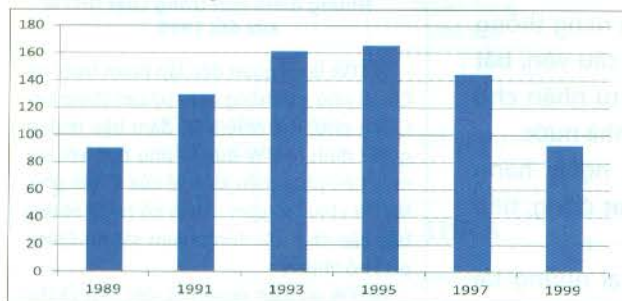
* Công ty Quản lý tài sản - VAMC

** Bộ môn Tiền tệ, Học viện Ngân hàng



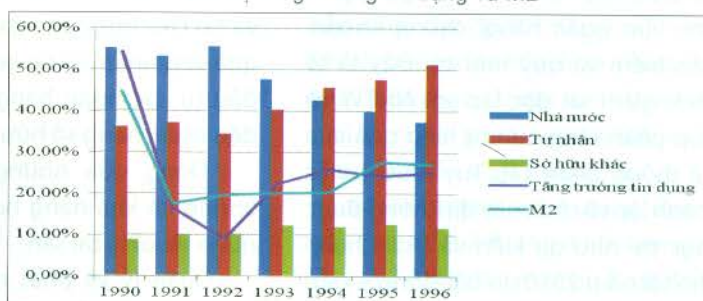
Chuyên mục này do Ngân hàng Thương mại cổ phần
Quân đội tài trợ

H1a: Số lượng NHTM tư nhân tại Indonesia giai đoạn 1989-1999



Nguồn: Indef, 2003

H1b: Cơ cấu tín dụng theo loại hình sở hữu NHTM; tốc độ tăng trưởng tín dụng và M2



Nguồn: Tác giả tổng hợp

về hệ số CAR ở mức 8% trên toàn hệ thống ngân hàng và giảm tỷ lệ nợ xấu xuống dưới mức 5% vào cuối 2001. Đóng cửa những ngân hàng không đáp ứng được yêu cầu tối thiểu về hệ số CAR và tiêu chuẩn nợ xấu. Tái cơ cấu vốn với những ngân hàng đáp ứng được yêu cầu tối thiểu nhưng ở mức thấp. Bảo đảm chỉ giữ lại những tổ chức có đủ khả năng hoạt động sinh lời một cách bền vững.

- Nâng tầm công tác quản trị và giám sát ngân hàng theo tiêu chuẩn quốc tế.

- Những chính sách mới vẫn tiếp tục khuyến khích đối với nguồn vốn tư nhân, đồng thời áp đặt việc tuân thủ nghiêm ngặt các quy định đối với người vay vốn.

- Tốc độ tái cấu trúc vừa phải bảo đảm khôi phục được tăng trưởng tín dụng mà vẫn duy trì lòng tin đối với hệ thống ngân hàng.

- Chi phí tái cấu trúc cần phải được minh bạch và gánh nặng lên người nộp thuế phải được tối thiểu hóa.

Những mục tiêu cụ thể của tái cấu trúc hệ thống ngân hàng Indonesia tập trung vào giải quyết vấn đề nợ xấu và sự yếu kém trong việc quản trị ngân hàng, đồng thời chú trọng khắc phục những điểm chưa hoàn thiện trong hệ thống văn bản pháp luật (cách xử lý các ngân hàng mất khả năng thanh toán, các quy định đối với người đi vay, quy định về bảo hiểm tiền gửi...). Như vậy, về cơ bản, Chính phủ Indonesia đã xác định được các vấn đề hệ thống NHTM Indonesia cần cải thiện trong tương lai. Đây có thể là cơ sở bước đầu để

quá trình tái cấu trúc hệ thống NHTM Indonesia được tiến hành một cách thuận lợi.

Khung pháp lý cho việc tái cấu trúc hệ thống NHTM Indonesia

a) Thiết lập cơ chế khôi phục niềm tin của công chúng đối với hệ thống ngân hàng

Sau năm 1997, cuộc khủng hoảng niềm tin đối với hệ thống ngân hàng Indonesia trở nên ngày càng tồi tệ. Báo cáo công khai về ngân sách nhà nước do Chính phủ Indonesia công bố đã không thể hiện độ tin cậy và tính chính xác. Điều này khiến cho cam kết cải cách kinh tế của Chính phủ không lấy được lòng tin của dân chúng. Đồng Rupiah trượt giá sâu hơn khi các ngân hàng tuyên bố phá sản hàng loạt và các nhà đầu tư nước ngoài tiếp tục rút vốn. Khủng hoảng niềm tin là dấu hiệu rõ rệt của khủng hoảng hệ thống ngân hàng với bằng chứng là NHTW Indonesia đã phải liên tục hỗ trợ thanh khoản. Lượng vốn bơm thêm đã vượt quá 60 nghìn tỷ Rupiah tính đến thời điểm cuối tháng 1/1998. Vì khôi phục niềm tin của công chúng đối với hệ thống NHTM là mục tiêu ưu tiên thực hiện trong chương trình tái cấu trúc nên Chính phủ Indonesia đã nhanh chóng đưa ra một nhóm giải pháp như sau:

Thứ nhất, thiết lập cơ chế pháp lý cho bảo hiểm tiền gửi.

Trước cuộc khủng hoảng 1997, toàn bộ tiền gửi của công chúng tại hệ thống NHTM được Chính phủ Indonesia bảo đảm. Các ngân

hàng sở hữu nhà nước thống trị hệ thống nên trong một thời gian dài, dân chúng luôn có niềm tin rằng các ngân hàng này sẽ không thể phá sản. Khi cuộc khủng hoảng xảy ra, niềm tin đó bị phá vỡ. Lúc này, Chính phủ Indonesia đã ban hành chính sách về "bảo đảm toàn bộ"¹ (blanket guarantee) đối với mọi tài sản nợ của ngân hàng, trong đó gồm các khoản tiền gửi. Trong ngắn hạn, biện pháp này có khả năng nhanh chóng làm giảm sức ép rút tiền hàng loạt từ phía những người gửi tiền. Tuy nhiên, nó làm gia tăng chi phí ngân sách cho chương trình tái cấu trúc cũng như rủi ro đạo đức của chính các NHTM trong tương lai (Luc Laeven và Valencia, 2008)².

Thứ hai, tăng cường hiệu lực điều hành của NHTW.

Trước khi tái cấu trúc diễn ra, NHTW Indonesia là cơ quan trực thuộc chính phủ và quyền lực bị chi phối theo các quyết định của Thủ tướng và tình trạng ngân sách nhà nước. Bộ Tài chính nắm giữ quyền cấp giấy phép cho các ngân hàng trong khi NHTW bị giới hạn trong việc giám sát hệ thống ngân hàng. Tuy nhiên, Luật NHTW được sửa đổi tháng 5/1999 đã trao cho NHTW những quyền lực cần thiết để có thể đưa ra những chính sách hiệu quả, tránh được những cuộc khủng hoảng trong tương lai (xem thêm tại hộp 1).

Thứ ba, tái cơ cấu các cơ quan điều hành, giám sát ngân hàng.

- IMF đã đề xuất Chính phủ Indonesia lập ra một Ủy ban dịch

vụ tài chính có trách nhiệm giám sát và điều hòa các hoạt động thuộc 4 lĩnh vực: ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm và quỹ hưu trí. Đây là tổ chức giám sát độc lập với NHTW và góp phần tăng cường hiệu quả của hệ thống giám sát. Tuy nhiên, việc thành lập tổ chức này đã không được thực thi như dự kiến và bị trì hoãn cho tới năm 2010 do bất đồng ý kiến giữa các chuyên gia. Một số cho rằng NHTW là cơ quan giám sát tối ưu và tập trung mọi nguồn lực cần thiết cho hệ thống ngân hàng. Luồng ý kiến trái chiều nhấn mạnh, sự cần thiết của một hệ thống giám sát kết hợp nhằm tăng tính cạnh tranh của dịch vụ tài chính và tạo điều kiện cho sự phát triển của các ngân hàng nội địa trên thị trường quốc tế. Trong khoảng thời gian đó, nhiệm vụ giám sát hệ thống ngân hàng chỉ được thực hiện bởi NHTW. Cơ quan giám sát thị trường vốn (Bapepam) trực thuộc Bộ Tài chính chịu trách nhiệm quản lý thị trường chứng khoán. Công ty bảo hiểm và quỹ hưu trí chịu sự giám sát của ban quản lý chung về tổ chức tài chính trực thuộc Bộ Tài chính.

- Chính phủ cũng thiết lập một bộ phận đặc biệt trực thuộc Bộ Tài chính để giám sát các ngân hàng quốc doanh. Bộ phận này chịu trách nhiệm theo dõi việc ngân hàng chấp hành các kế hoạch kinh doanh và đề trình báo cáo kiểm toán thường niên lên các tổ chức quốc tế.

b) Thiết lập cơ chế pháp lý cho sự can thiệp của Chính phủ

Thứ nhất, đảm bảo năng lực pháp lý để can thiệp vào các NHTM yếu kém.

Nhằm trợ giúp Chính phủ trong tái cấu trúc ngành ngân hàng, cơ quan tái cấu trúc ngân hàng Indonesia (Indonesia Bank Restructuring Agency - IBRA) đã được thành lập vào tháng 1/1998. Nguồn vốn của IBRA được huy động từ trái phiếu chính phủ trung và dài hạn với lãi suất cao (xấp xỉ 14%/năm). Mục tiêu hàng đầu của IBRA là khôi phục hệ thống tài chính với những vai trò chủ

yếu sau:

- Đánh giá về mức độ an toàn vốn và tái cấu trúc các ngân hàng thông qua sáp nhập và tái cơ cấu vốn, bắt đầu từ các ngân hàng tư nhân cho đến ngân hàng sở hữu nhà nước.

- Đóng cửa những ngân hàng không có khả năng hoạt động, tiếp quản và xử lý tài sản.

- Quản lý và phát mại những tài sản thế chấp cho các khoản vay hỗ trợ thanh khoản từ NHTW.

- Chuyển giao các khoản nợ xấu từ bảng cân đối tài sản của ngân hàng sang quản lý và thu hồi tối đa khoản vay.

Mô hình tổ chức của IBRA được thể hiện trong sơ đồ 1. IBRA được trông đợi sẽ hoàn thành nhiệm vụ tái cấu trúc trong vòng 5 năm và sau đó sẽ giải thể.

Thứ hai, thiết lập cơ chế xếp hạng, đánh giá khả năng phá sản của ngân hàng.

Trong năm 1998, IBRA đã thuê các tổ chức kiểm toán quốc tế để đánh giá mức độ an toàn vốn của các ngân hàng tư nhân. Dựa vào kết quả này, IBRA đã tiến hành phân loại các ngân hàng theo các nhóm sau:

- Loại A: Các ngân hàng có chỉ số CAR trên 4%. Đây là những ngân hàng khỏe mạnh và không cần thiết phải tái cơ cấu.

- Loại B: Các ngân hàng có chỉ số CAR trong khoảng -25% cho đến 4%. Chính phủ tiến hành tái cơ cấu đối với nhóm này nhằm đảm bảo họ có khả năng hoạt động bền vững trong tương lai. Với những ngân hàng không đáp ứng được yêu cầu của tái cơ cấu sẽ bị đóng cửa.

- Loại C: Các ngân hàng có chỉ số CAR dưới -25%. Đây là những ngân hàng yếu kém nhất và sẽ bị giải thể ngay lập tức.

Sau khi tái cơ cấu, Chính phủ tiếp tục đánh giá liệu ngân hàng có phải chịu sự kiểm soát của IBRA hay không dựa trên hệ số CAR tối thiểu 4%. Nếu hệ số này giảm xuống dưới 2% thì ngân hàng đó sẽ bị chuyển giao cho IBRA. Những ngân hàng có

Hộp 1: Những điểm mới trong Luật NHTW sửa đổi 1999

NHTW là cơ quan độc lập hoàn toàn với Chính phủ và không chịu sự can thiệp của Chính phủ. Tuy nhiên, để đảm bảo những quyết định NHTW đưa ra phù hợp với các mục tiêu phát triển kinh tế của Chính phủ, NHTW chịu sự giám sát và có trách nhiệm báo cáo cho Hội đồng giám sát do Chính phủ bổ nhiệm.

NHTW có toàn quyền từ việc cấp và thu hồi giấy phép cho đến xử lý các vi phạm trong lĩnh vực ngân hàng. Một cải cách quan trọng đó là quyết định xử phạt các ngân hàng không chấp hành quy định và xử lý những ngân hàng phá sản đã được thể chế hóa. Luật sửa đổi đã tăng cường hình thức xử phạt đối với tội phạm ngân hàng. Với những ngân hàng không đáp ứng đủ 9 tiêu chí giám sát trong chương trình giám sát rủi ro của NHTW sẽ phải buộc đóng cửa hoặc quốc hữu hóa. Từ tháng 3/1999, những ngân hàng không đạt được các chỉ số mục tiêu về cải thiện tài chính lần lượt bị đóng cửa.

Độc lập trong quyết định và thi hành chính sách tiền tệ: xác định mức cung tiền mục tiêu để đạt được mức lạm phát từ 5-7%; thực thi nghiệp vụ thị trường mở trên thị trường tiền tệ; quy định lãi suất chiết khấu, xác định mức dự trữ bắt buộc; quản lý việc cấp tín dụng và tài trợ;

Điều hòa và bảo đảm hệ thống thanh toán hoạt động suôn sẻ.

Điều hòa và giám sát hệ thống ngân hàng: thực hiện kiểm toán hàng năm và thanh tra giám sát theo quý đối với tất cả các ngân hàng. Ban hành quy định mới về phân loại nợ và trích lập dự phòng, giảm mức tối đa trạng thái ngoại tệ rỗng và mức cho vay đối với một nhóm khách hàng liên quan.

Nhìn chung, Luật NHTW sửa đổi đã đem lại cho NHTW tính độc lập cao hơn nhưng đồng thời cũng giới hạn khả năng cấp tín dụng của NHTW cho các ngân hàng.

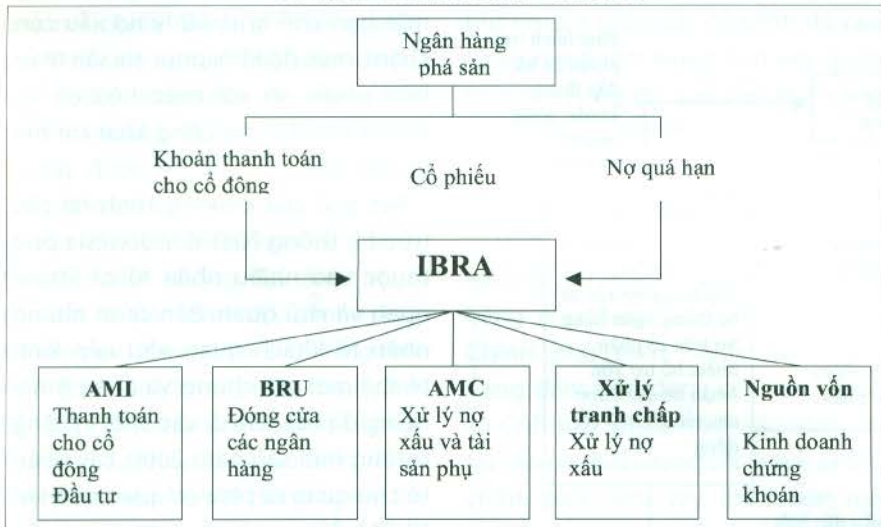
dư nợ xấu vượt quá 35% tổng dư nợ cũng sẽ phải chịu sự giám sát đặc biệt của IBRA từ 3 cho đến 6 tháng.

c) Xây dựng cơ chế can thiệp vào các NHTM yếu kém

Thứ nhất, sở hữu nhà nước tại các NHTM yếu kém.

Đối với tái cơ cấu ngân hàng sở hữu nhà nước, Chính phủ Indonesia phải bơm thêm gần 300 nghìn tỷ Rupiah thông qua phát hành trái phiếu. Một số ngân hàng bị sáp nhập với nhau và lập ra một ngân hàng mới. Số còn lại đều phải tái cơ cấu vốn, bao

Sơ đồ 1: Cơ cấu tổ chức của IBRA



(Nguồn: Department of foreign affairs and trade, Commonwealth of Australia 2000)

gồm cả các ngân hàng phát triển địa phương. Một số tổ chức mặc dù bị xếp loại vào nhóm C nhưng vẫn được tái cơ cấu do hoạt động liên quan đến vấn đề chính trị nhạy cảm. Những ngân hàng tư nhân không đáp ứng được yêu cầu về an toàn vốn cũng có thể được quốc hữu hóa.

Thứ hai, hỗ trợ của Chính phủ cho các cổ đông hiện hữu.

Đối với những ngân hàng tư nhân, trách nhiệm tái cơ cấu nguồn vốn được chia sẻ giữa chính phủ và các cổ đông thông qua góp vốn. Chính phủ đã phải phát hành 158 nghìn tỷ Rupiah trái phiếu chính phủ để tài trợ cho 12 ngân hàng tư nhân loại B và 12 ngân hàng phát triển nhằm nâng hệ số CAR lên 4%. Trước khi được hỗ trợ vốn, những ngân hàng này phải nhận được sự chấp thuận của IBRA về kế hoạch kinh doanh và ký cam kết hoàn thành các mục tiêu đặt ra. Sau 3 năm, cổ đông có quyền mua lại cổ phần bằng cách thanh toán với Chính phủ, dựa trên giá trị của ngân hàng tại thời điểm mua bán. Để khuyến khích các cổ đông đầu tư thêm vốn, Chính phủ cho phép họ nắm giữ quyền kiểm soát với điều kiện ngân hàng có kế hoạch kinh doanh khả thi. Những khoản nợ xấu của ngân hàng được chuyển giao cho Công ty quản lý tài sản (AMU) để tiến hành thu hồi nợ. Chính phủ cũng cho phép cổ đông sử dụng tiền

thu được từ những khoản này để mua lại cổ phiếu ưu đãi mà Chính phủ đang nắm giữ.

d) Thiết lập cơ chế giúp thu hồi tối đa các khoản nợ xấu

Sơ đồ 2 cho thấy Chính phủ Indonesia thiết lập cơ chế tập trung quản lý nợ xấu tại IBRA. Nợ xấu được chuyển giao toàn bộ sang IBRA để quản lý và thu hồi. Ngược lại, Chính phủ phát hành trái phiếu để mua lại nợ xấu và cơ cấu lại danh mục tài sản, đồng thời bù đắp lại phần vốn được hỗ trợ từ NHTW trước đó.

Kết quả tái cấu trúc hệ thống ngân hàng thương mại Indonesia

Khi các công cụ tái cấu trúc được áp dụng dựa trên khung pháp lý cho việc tái cấu trúc, hệ thống ngân hàng Indonesia đã có những thay đổi lớn trong giai đoạn từ cuối năm 1997 đến đầu năm 1999. (Bảng 2)

Số lượng các ngân hàng và chi nhánh trong hệ thống ngân hàng Indonesia đã được giảm xuống nhanh chóng. Tình hình kết quả hoạt động được cải thiện dần dần, cụ thể: (Bảng 3)

- Tất cả các ngân hàng sau tái cấu trúc đều đạt yêu cầu về hệ số CAR tối thiểu 8%. Mặc dù nhiều nguồn lực được tập trung vào tái cơ cấu các ngân hàng thuộc sở hữu nhà nước nhưng nhóm này có hệ số CAR trung bình thấp nhất. Trong khi đó, nhóm ngân hàng tư nhân được tái cơ cấu

có hệ số CAR trung bình cao nhất.

- Tỷ lệ nợ xấu tuy có giảm nhưng vẫn chưa đạt được mục tiêu 5% mà Chính phủ Indonesia đề ra. Đáng chú ý là nhóm ngân hàng tư nhân và chi nhánh ngân hàng nước ngoài có tỷ lệ nợ xấu vẫn vượt mức 20%.

- Nhóm ngân hàng quốc doanh vẫn chi phối hệ thống (khối lượng tài sản chiếm 45,6%) mặc dù hoạt động vẫn còn yếu kém (hệ số CAR thấp nhất hệ thống, tỷ lệ nợ xấu cao hơn mục tiêu). Điều này cho thấy Chính phủ Indonesia đã quá lạm dụng tới công cụ phi thị trường nhằm ngăn chặn sự phát triển của khối NHTM tư nhân.

- Tỷ lệ cho vay so với tiền gửi còn thấp ở nhóm ngân hàng nhà nước và tư nhân được tái cấu trúc (dưới 50%), cho thấy tăng trưởng tín dụng khôi phục chậm. Nguyên nhân là do nhà đầu tư vẫn còn tâm lý lo ngại về sự bất ổn của nền kinh tế khiến ngân hàng phải duy trì nhiều dự trữ dư thừa. Hơn nữa, doanh nghiệp không có nhu cầu vay thêm khi nợ cũ vẫn chưa thanh toán được.

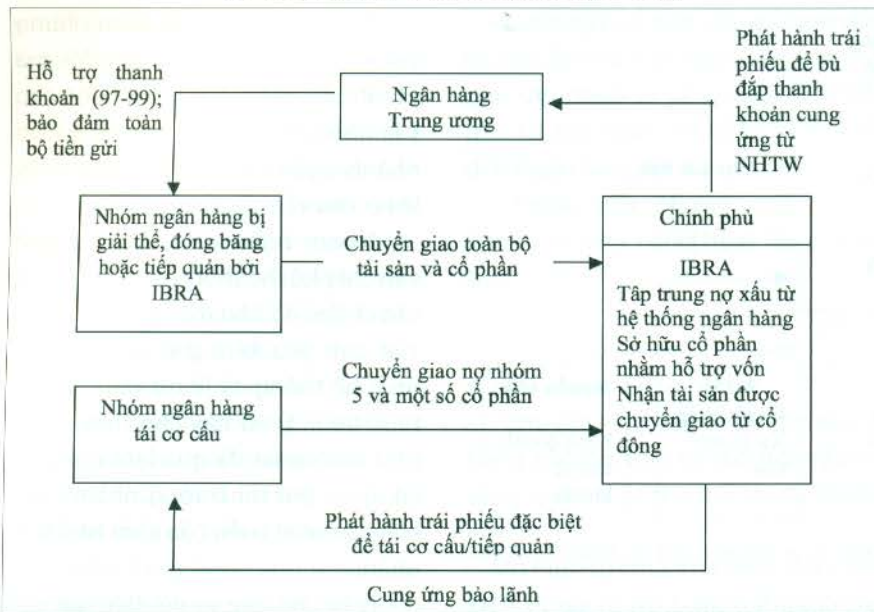
- IBRA dự tính khôi phục được 208 nghìn tỷ Rupiah, chiếm 38% tổng tài sản mà tổ chức nắm giữ. Thực tế, lượng tài sản IBRA khôi phục được khoảng 111 nghìn tỷ Rupiah, chỉ đạt 50% mục tiêu đặt ra.

Đánh giá kết quả tái cấu trúc hệ thống ngân hàng thương mại Indonesia

Tái cấu trúc hệ thống ngân hàng Indonesia đã thành công trong việc hoàn thành mục tiêu hệ số CAR tối thiểu 8% cho hệ thống ngân hàng. Những ngân hàng không đáp ứng được tiêu chuẩn này đều được IBRA kiểm soát và xử lý theo hình thức giải thể, sáp nhập hoặc tái cơ cấu tài sản.

Cùng với hỗ trợ thanh khoản tăng cường từ phía NHTW, chính sách bảo đảm toàn bộ được thiết lập đã khôi phục niềm tin của người gửi tiền đối với hệ thống ngân hàng. Ngay khi được áp dụng trong năm 1998, chính sách này đã phát huy hiệu quả khi lượng tiền gửi bị rút ra đã giảm

Sơ đồ 2: Sự phối hợp tái cấu trúc ngân hàng



Nguồn: Pangestu, 2003

Bảng 2: Quá trình giải thể các ngân hàng tại Indonesia (1997-1999)

Thời gian	Sự kiện
11/1997	16 ngân hàng bị đóng cửa. Những ngân hàng này đều đã lâm vào tình trạng mất thanh khoản trầm trọng trong vài tháng. Đây là dấu hiệu thông báo sẽ có nhiều ngân hàng nữa bị đóng cửa trong tương lai. Trong khi đó, chính sách bảo hiểm toàn bộ đối với tiền gửi vẫn chưa được áp dụng, khiến cho nguồn vốn vẫn tiếp tục bị rút ra khỏi hệ thống ngân hàng.
4/1998	7 ngân hàng tiếp tục bị giải thể. Những ngân hàng này đều trong tình trạng nguy kịch và đã vay khẩn cấp tại NHTW hơn 500% giá trị vốn tự có, tương đương 75% khối lượng tổng khối lượng tài sản. Sau khi đóng cửa, tiền gửi của các tổ chức này được chuyển giao cho ngân hàng sở hữu nhà nước được chỉ định. Lúc này, chính sách bảo hiểm toàn bộ đã được áp dụng nên việc đóng cửa hàng loạt các ngân hàng yếu kém không gây ra nhiều xáo trộn về thanh khoản như trước.
8/1998	3 ngân hàng bị đóng cửa. Những tổ chức này đều chịu sự kiểm soát của IBRA từ tháng 4/1998.
3/1999	38 ngân hàng (trong đó có 17 ngân hàng xếp loại C) bị giải thể.

Nguồn: Tác giả tổng hợp

Bảng 3: Các chỉ số hệ thống ngân hàng Indonesia sau khi tái cấu trúc (2002)

Nhóm ngân hàng	Số lượng	Tài sản trung bình/ngân hàng (Nghìn tỷ Rupiah)	Hệ số CAR trung bình (%)	NPL (%)	Tỷ lệ cho vay/tiền gửi (%)
Nhà nước	4	122	15,8	6,0	45,4
Sở hữu nước ngoài sau quốc hữu hóa	3	62	23,4	4,7	44,0
Tư nhân được tái cơ cấu	3	30	21,6	16,2	27,5
Tư nhân độc lập	4	13	20,2	4,5	60,8
Chi nhánh nước ngoài	4	15	19,6	23,3	52,0
Phát triển địa phương	5	6	17,8	2,8	42,7

Nguồn: Sato (2004)

xuống đáng kể, tỷ giá dần ổn định và lòng tin vào hệ thống ngân hàng được khôi phục. Hình 2 cho thấy lượng vốn NHTW bơm thêm để hỗ trợ đã giảm mạnh chỉ sau vài tháng khi chính sách bảo đảm toàn bộ được công bố. Đến cuối năm 1998, NHTW Indonesia thậm chí đã hút bớt vốn về.

Công tác quản trị và giám sát ngân

hàng đã được cải thiện nhờ sự hỗ trợ nguồn lực từ các tổ chức quốc tế như IMF, World Bank và các tổ chức kiểm toán thế giới...NHTW đã chú trọng đến công tác kiểm toán thường xuyên và công khai, minh bạch thông tin của các ngân hàng thương mại.

Bên cạnh những thành tựu trên, quá trình tái cấu trúc hệ thống ngân

hàng Indonesia còn bộc lộ những mặt hạn chế như: xử lý nợ xấu còn chậm, mức độ khôi phục tài sản thấp hơn nhiều so với mục tiêu đề ra, Chính phủ không công khai chi phí tái cấu trúc...

Kết quả của chương trình tái cấu trúc hệ thống NHTM Indonesia phụ thuộc vào nhiều nhân tố cả khách quan và chủ quan. Bên cạnh những nhân tố khách quan như nền kinh tế thế giới nói chung và châu Á nói riêng, đã bắt đầu đi vào thời kỳ tăng trưởng mới sau năm 2000, các nhân tố chủ quan từ phía cơ quan quản lý, NHTM đóng vai trò quan trọng. Cụ thể:

- Từ phía Chính phủ Indonesia

Thứ nhất, Chính phủ Indonesia đóng vai trò chủ lực trong hỗ trợ tài chính cho IBRA để xử lý tập trung nợ xấu và cơ cấu lại tổ chức hệ thống ngân hàng.

Những biện pháp mới của Chính phủ Indonesia nhằm nâng cao tính nhất quán và hiệu lực hệ thống luật pháp đã thúc đẩy nhiều tổ chức tham gia vào chương trình tái cơ cấu nợ. Chính sách bảo đảm toàn bộ đã được ban hành kịp thời đã ổn định lòng tin của công chúng và khôi phục nguồn vốn huy động cho hệ thống ngân hàng.

Thứ hai, sự bảo hộ của Chính phủ đối với những ngân hàng sở hữu nhà nước làm giảm hiệu quả hoạt động của những tổ chức này.

Tình trạng bảo vệ đối với những ngân hàng yếu kém (loại C) vẫn còn tồn tại khiến cho những tổ chức này không có động lực để cải thiện hoạt động kinh doanh. Tỷ lệ nợ xấu trong nhóm ngân hàng quốc doanh cao hơn mục tiêu 5%. Hiệu quả sử dụng vốn thấp (tỷ lệ cho vay/tiền gửi chỉ đạt 45,4%). Đồng thời, sự bảo hộ của Chính phủ với bộ phận doanh nghiệp nhà nước làm suy giảm tính cạnh tranh trong hệ thống.

Thứ ba, tổn thất lớn sau chương trình tái cấu trúc không được Chính phủ công khai rõ ràng, gây ra phản ứng tiêu cực từ người nộp thuế.

Khoản lỗ của IBRA hình thành từ

chênh lệch giữa chi phí huy động vốn qua trái phiếu chính phủ và doanh thu từ những tài sản khôi phục được. Người dân Indonesia dự tính phải chi trả khoảng 495 nghìn tỷ Rupiah (tương đương hơn 33% GDP năm 2001) cho khoản thua lỗ này. Trên thực tế, con số này còn cao hơn do doanh thu của IBRA không đạt được mục tiêu đặt ra. Bên cạnh đó, gánh nặng nợ công giai đoạn 2004-2009 tăng cao khi khối lượng lớn trái phiếu chính phủ đến hạn. Điều này ảnh hưởng xấu tới kỳ vọng của nhà đầu tư vào triển vọng khôi phục nền kinh tế trong tương lai (Pangestu, 2003).

- Từ phía Ngân hàng Trung ương Indonesia

Thứ nhất, các công cụ của NHTW Indonesia áp dụng đã góp phần quan trọng trong việc ngăn chặn sự sụp đổ của hệ thống, đồng thời đem lại những kết quả khả quan sau quá trình tái cấu trúc.

Với sự ra đời của luật NHTW mới, quyền lực tối cao của NHTW đối với hệ thống ngân hàng được hợp pháp hóa. NHTW Indonesia có thể tự chủ trong việc ra các quyết định về việc thành lập hay giải thể các ngân hàng. Điều này làm tăng tính kiên định trong các cam kết NHTW đưa ra, giúp khôi phục lòng tin của công chúng. Bên cạnh đó, công cụ hỗ trợ thanh khoản đã góp phần cung ứng vốn cho hệ thống ngân hàng để duy trì hoạt động và tái cơ cấu danh mục tài sản. Những quy định về nâng cao tiêu chuẩn giám sát và khung xử phạt là những biện pháp tăng cường khả năng quản trị ngân hàng.

Thứ hai, sự chậm trễ và thiếu kinh nghiệm của NHTW Indonesia trong việc đối phó với khủng hoảng làm hạn chế tốc độ tái cấu trúc.

Những phản ứng ban đầu đối phó với khủng hoảng thiếu rõ ràng và tin cậy. NHTW Indonesia không nhất quán trong việc lựa chọn chính sách tiền tệ nới lỏng hay thắt chặt. Những tín hiệu mâu thuẫn từ chính sách tiền tệ khiến bất ổn trong hệ thống

ngân hàng tăng cao. Ngoài ra, thiếu hụt nguồn nhân lực có trình độ cao và kinh nghiệm trong lĩnh vực quản trị ngân hàng đã hạn chế khả năng giám sát của NHTW.

- Từ phía các ngân hàng thương mại

Tăng trưởng tín dụng sau khi tái cấu trúc rất thấp do tài sản của ngân hàng phụ thuộc vào trái phiếu do Chính phủ phát hành. Các ngân hàng đảm bảo được yêu cầu về hệ số CAR một phần nhờ việc nắm giữ tài sản có chất lượng tốt là trái phiếu chính phủ. Như vậy, khi muốn mở rộng cho vay, họ cần phải bán bớt trái phiếu để tăng nguồn tiền. Tuy nhiên, việc này làm tăng tài sản có rủi ro và dẫn đến giảm hệ số CAR. Vì vậy, các ngân hàng vẫn hạn chế cấp tín dụng. Tín dụng tăng trưởng kém trong khi lãi tiền gửi dần tăng lên do sự suy yếu của đồng Rupiah. Trong khi đó, các ngân hàng nắm giữ nhiều trái phiếu chính phủ với lãi suất thấp. Những điều này khiến cho lợi nhuận của các ngân hàng giảm mạnh. Lợi nhuận thấp làm suy yếu động lực đầu tư để nâng cao chất lượng quản trị và khó khăn trong việc duy trì hệ số CAR theo quy định.

Một số gợi ý cho Việt Nam trong việc tái cơ cấu hệ thống ngân hàng thương mại

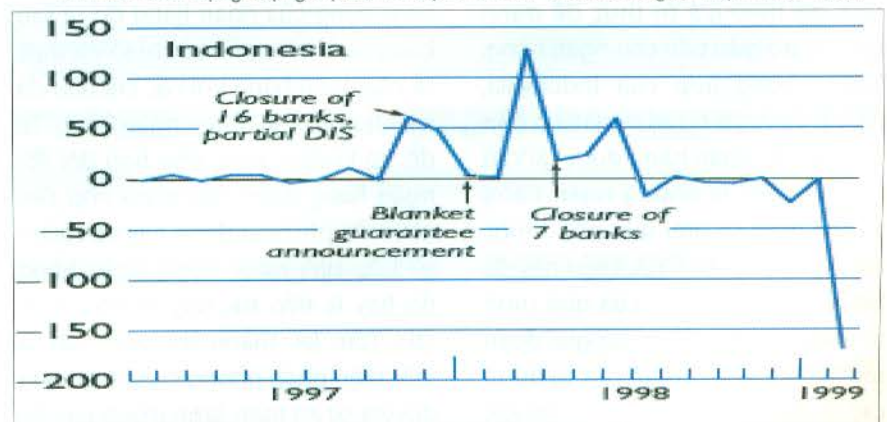
Thứ nhất, đảm bảo các tiêu chuẩn chặt chẽ để nhận diện và phân loại NHTM.

Tiêu chí để phân loại phải phản ánh được khả năng quản trị ngân hàng như hệ số CAR, tỷ lệ nợ xấu hay các giới hạn cấp tín dụng. Đối với Indonesia, IBRA đã tiến hành phân loại các ngân hàng dựa trên hệ số CAR và có kế hoạch xử lý với những ngân hàng xếp loại B và C. Những ngân hàng có tỷ lệ nợ xấu vượt quá mức 35% cũng phải chịu sự giám sát của IBRA. Tại Việt Nam, tình hình phân loại các tổ chức tín dụng đã được thực hiện, tuy nhiên, các ngân hàng chưa được giám sát từ phía thị trường. Trong giai đoạn sắp tới, NHNN Việt Nam cần thắt chặt hơn nữa kỷ luật công khai thông tin đối với toàn hệ thống ngân hàng.

Thứ hai, đối với những ngân hàng yếu kém.

Trong khoảng thời gian ngắn, Chính phủ Indonesia đã giải thể nhiều ngân hàng tư nhân yếu kém. Ban đầu, quyết định này có thể gây ra tâm lý lo ngại cho người gửi tiền nhưng xét về dài hạn, nó đã thể hiện quyết tâm của Chính phủ trong việc thanh lọc và củng cố sự vững mạnh của hệ thống. Tuy nhiên, một số ngân hàng yếu kém vẫn được phép hoạt động do sự ưu tiên của Chính phủ và vận động hành lang từ cổ đông của những tổ chức này. Hành động không nhất quán này của Chính phủ Indonesia đã ảnh hưởng tới lòng tin của nhà đầu tư về chất lượng ngân hàng và làm giá trị đồng Rupiah giảm vào thời điểm cuối năm

Hình 2: Biến động lượng dự trữ hỗ trợ từ NHTW Indonesia giai đoạn 1997-1999



Nguồn: Lindgren, 1999.

1998. Đây là bài học cho thấy việc kiên quyết xử lý những ngân hàng không có triển vọng phát triển là thực sự cần thiết để đảm bảo chất lượng và uy tín của hệ thống ngân hàng. Đối với Việt Nam, Chính phủ và NHNN cần xem xét đến việc sử dụng những biện pháp mạnh với những can thiệp bắt buộc để đẩy nhanh tốc độ tái cấu trúc.

Thứ ba, tranh thủ sự hỗ trợ từ các tổ chức quốc tế về vốn và nhân lực.

Do khủng hoảng hệ thống ít khi xảy ra và hầu hết quốc gia đang phát triển không sẵn có những kỹ năng xử lý khủng hoảng nên sự trợ giúp từ giới chuyên môn quốc tế là rất hữu ích. Thực tế, Indonesia đã nhận được hỗ trợ vốn vay từ ADB và WB trong khi IMF cung cấp nguồn nhân lực và tư vấn những biện pháp để thực hiện tái cấu trúc. Với kinh nghiệm hỗ trợ tái cấu trúc tài chính tại nhiều quốc gia châu Á (Indonesia, Hàn Quốc, Malaysia, Thái Lan...), IMF có thể hỗ trợ Việt Nam trong việc đưa ra các nhóm giải pháp: (i) Xếp hạng hệ thống tổ chức tín dụng; (ii) Tăng cường năng lực cho những tổ chức đủ khả năng hoạt động; (iii) Cải cách và hoàn thiện khung pháp lý.

Thứ tư, việc xác định giá trị thực tài sản của tổ chức tài chính

Để tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình định giá, những nguyên tắc về phân loại nợ, trích lập dự phòng, định giá tài sản bảo đảm và ghi nhận lợi nhuận phải được thắt chặt. Đặc biệt, những tài sản được chuyển giao cho tổ chức quản lý tài sản phải được đánh giá theo giá trị thực để tránh việc cứu trợ gián tiếp cho ngân hàng. Trong trường hợp của Indonesia, IBRA đã định giá nợ xấu quá cao, dẫn đến việc các ngân hàng được tái cấu trúc, đặc biệt là những ngân hàng do nhà nước sở hữu quá phụ thuộc vào nguồn vốn từ IBRA. Điều này đã làm suy yếu động lực của quá trình tư nhân hóa. Do đó, trong giai đoạn sắp tới, NHNN Việt Nam cần sử dụng các tổ chức kiểm toán có uy tín xác định giá trị thực tài sản của các ngân

hàng để qua đó tạo điều kiện cho việc mua lại cổ phần của các ngân hàng từ khu vực tư nhân.

Thứ năm, tăng cường công tác thanh tra, giám sát.

Đối với một hệ thống ngân hàng hiện đại thì công tác thanh tra tại chỗ và giám sát từ xa đóng vai trò rất quan trọng. Sự mở rộng quá nhanh của hệ thống ngân hàng Indonesia trong lúc công tác thanh tra, giám sát còn chưa hoàn thiện đã gây ra hậu quả các ngân hàng đang vận hành quá rủi ro. Công tác giám sát từ xa, trong đó nhấn mạnh tới vấn đề cảnh báo sớm, sẽ giúp cho các ngân hàng lường trước được các rủi ro sẽ phải đối mặt trong tương lai. Đồng thời, các ngân hàng sẽ nắm bắt được tình trạng ngành ngân hàng thời điểm hiện tại để có chiến lược kinh doanh tốt hơn. Bên cạnh đó, công tác thanh tra tại chỗ dựa trên báo cáo giám sát từ xa của chính Cơ quan Thanh tra giám sát và các báo cáo giám sát từ phía cơ quan tư vấn khác (như Ủy ban Giám sát tài chính, cơ quan nghiên cứu) sẽ giúp Cơ quan Thanh tra Giám sát tiến hành các cuộc thanh tra một cách hiệu quả, từ khâu chọn mẫu thanh tra đến khâu thực hiện thanh tra. Về mặt phương pháp đánh giá hiệu quả của các ngân hàng, Cơ quan Thanh tra Giám sát nên xây dựng các khung đánh giá khác nhau cho từng nhóm ngân hàng khác nhau. Cụ thể, một bộ chỉ số đo lường hiệu quả hoạt động của từng nhóm ngân hàng cần được thiết lập để khi thanh tra Cơ quan Thanh tra sẽ nắm bắt được thực trạng hoạt động của ngân hàng đó ra sao bằng cách đối chiếu bộ chỉ số với thực tế của ngân hàng với các chỉ tiêu đã xác định từ các nhóm ngân hàng. Từ đó, có khuyến nghị phù hợp đối với ngân hàng được thanh tra như cần giảm chi phí hoạt động hay cần giảm sở hữu nhà nước trong ngân hàng đó hay là tiếp tục duy trì như thực tại... Tóm lại, thanh tra, giám sát là một biện pháp phòng ngừa hiệu quả đối với sự an toàn, lành mạnh của hệ thống ngân hàng.

Kết luận

Tái cấu trúc hệ thống NHTM Indonesia giai đoạn 1997-2002 cơ bản đã hoàn thành được mục tiêu về xử lý các ngân hàng yếu kém, nâng cao tính an toàn trong hoạt động ngân hàng và khả năng quản trị. Tính ổn định của hệ thống được cải thiện, góp phần khôi phục niềm tin của nhà đầu tư. Tuy nhiên, tái cấu trúc vẫn gặp phải những khó khăn về xử lý nợ xấu và khôi phục tăng trưởng tín dụng. Những bài học rút ra từ quá trình tái cấu trúc hệ thống NHTM Indonesia nhằm đưa đến một số giải pháp để nâng cao hiệu quả tái cấu trúc hệ thống NHTM Việt Nam hiện nay, góp phần lành mạnh hóa hệ thống ngân hàng nói riêng và toàn bộ hệ thống tài chính Việt Nam nói chung. ■

¹Chính phủ đứng ra bảo đảm về khả năng thanh toán đối với toàn bộ số vốn mà người dân và các tổ chức gửi/đầu tư vào hệ thống ngân hàng, trừ nguồn vốn tự có. Nhiều nước châu Âu như Đức, Ireland, Thụy Điển cũng sử dụng biện pháp này để đối phó với sự đổ vỡ hàng loạt của ngân hàng.

²Chính sách bảo đảm toàn bộ của Indonesia diễn ra trong vòng 78 tháng. Chi phí cho "bảo đảm toàn bộ" và hỗ trợ thanh khoản của NHTW chiếm trung bình 26,8% GDP/năm.

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

- Department of foreign affairs and trade. 2000. Indonesia: Facing the challenge. Sydney
- Dziobek, C. 1998. Market-based policy instruments for systemic bank restructuring. IMF Working Paper WP/98/113.
- Hawkins, J. 1997. Bank restructuring in South-East Asia. BIS Policy papers. 6, pp.197-220.
- Indef. 2003. Restrukturisasi Perbankan di Indonesia: Pengalaman Bank BNI. Jakarta: Indef.
- Khambata, D. 2001. Bank restructuring in Indonesia. Journal of International Banking Regulation. 3(1), pp.79-88.
- Lindgren, C.J. et al. 1999. Financial sector crisis and restructuring: lessons from Asia. IMF Occasional paper. 188.
- Luc, L. and Valencia, F. 2008. The Use of Blanket Guarantees in Banking Crises. IMF Working Paper WP/08/250.
- Pangestu, M. 2003. The Indonesia bank crisis and restructuring: lessons and implications for other developing countries. G-24 Discussion Paper. 23.
- Sato, Y. 2005. Bank restructuring and financial institution reform in Indonesia. The Developing Economies. XLIII-1, pp.91-120.
- World Bank, 1996, World Development Indicators (1990-1996).