

Giải pháp tái cơ cấu hệ thống

PGS, TS. LÊ THỊ TUẤN NGHĨA, ThS. CHU KHÁNH LÂN

Học viện Ngân hàng

Bên cạnh những vấn đề của hệ thống ngân hàng thương mại, hệ thống tổ chức tín dụng (TCTD) ở nước ta hiện đang bộc lộ nhiều hạn chế, yếu kém. Cơ cấu lại hệ thống tín dụng ở nước ta cũng là đòi hỏi thực tiễn của nền kinh tế trong giai đoạn phát triển mới.

Yêu cầu tái cơ cấu hệ thống tổ chức tín dụng Việt Nam

Trong thời gian qua, TCTD Việt Nam đã có đóng góp quan trọng vào công cuộc phát triển kinh tế đất nước và là ngành tiên phong về hội nhập quốc tế. Thông qua hoạt động huy động vốn và cho vay, làm trung gian thanh toán và cung cấp các dịch vụ ngân hàng khác, các tổ chức tín dụng đã thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và đóng vai trò quan trọng trong quá trình truyền tải chính sách tiền tệ (CSTT) của Ngân hàng Nhà nước (NHNN) tới nền kinh tế. Trong suốt hơn một thập kỷ qua, tăng trưởng kinh tế Việt Nam phụ thuộc khá nhiều vào mở rộng tín dụng của hệ thống TCTD. Theo số liệu của Tổng cục Thống kê, dư nợ tín dụng của hệ thống TCTD tăng nhanh trong thời gian từ năm 2000 đến nay, cuối năm 2011 đạt 2.484.780 tỷ đồng, tương đương 98,02% GDP, trong khi tổng tài sản toàn hệ thống đạt 4.897.774 tỷ đồng, tương đương 193,21% GDP.

Bên cạnh những kết quả đạt được, quá trình phát triển nhanh chóng của hệ thống TCTD với tốc độ tăng trưởng cao của tín dụng và tổng tài sản đã dẫn tới một số nguy cơ đối với sự phát triển bền vững của hệ thống, đã đặt ra yêu cầu tái cơ cấu các TCTD Việt Nam.

Chất lượng sản phẩm và dịch vụ ngân hàng bị hạn chế

Số lượng các TCTD tăng nhanh từ năm 2006 đến nay, đặc biệt là các ngân hàng thương mại cổ phần, đã dẫn tới sự cạnh tranh gay gắt trên thị trường tín dụng, khi các TCTD tập trung vào chạy đua mở rộng thị phần thay vì tập trung nâng cao chất lượng sản phẩm và dịch vụ. Mặc dù đã phát triển nhiều sản phẩm và dịch vụ mới, nhưng huy động tiền gửi và cấp tín dụng vẫn là sản phẩm chủ yếu các TCTD sử dụng để cạnh tranh. Sản phẩm tiền gửi đơn thuần, thiếu sự khác biệt cũng như các dịch vụ, tiện ích đi kèm đã khiến cho lãi suất huy động trở thành công cụ cạnh tranh chủ yếu. Cùng với đó, thực trạng lạm phát biến động liên tục với biên độ mạnh và khó dự đoán từ năm 2005 đã khiến cho người gửi tiền có xu hướng rút tiền gửi từ TCTD trả lãi suất thấp để gửi vào TCTD trả lãi suất cao, gây ra các

cuộc đua tranh lãi suất. Chi phí huy động tăng cao buộc các TCTD phải nâng lãi suất đầu ra để bảo đảm lợi nhuận, dẫn tới tình trạng mất cân bằng lãi suất trong nền kinh tế luôn có xu hướng bị đẩy cao hơn mục tiêu của NHNN.

Ngoài ra, nguồn vốn huy động chủ yếu là ngắn hạn và thiếu ổn định đã ảnh hưởng tiêu cực tới khả năng cấp các khoản tín dụng trung và dài hạn của các TCTD. Nhiều TCTD do gặp sự mất cân đối nghiêm trọng giữa huy động và sử dụng vốn nên đã sử dụng tới 60-70%, vốn huy động ngắn hạn để cho vay trung dài hạn. Huy động vốn khó khăn trong khi vẫn đặt mục tiêu tăng trưởng tổng tài sản, tín dụng, lợi nhuận ở mức cao khiến cho tỷ lệ cho vay/huy động tiền gửi của hệ thống TCTD lên tới 116,89% năm 2011 (theo số liệu của Ủy ban Giám sát Tài Chính quốc gia). Hình 1 miêu tả tỷ lệ dư nợ/tiền gửi khách hàng của một số TCTD như: Vietcombank, BIDV, Vietinbank, Sacombank, Eximbank, Habubank và Navibank giai đoạn 2008 – 2011.

Để bù đắp nguồn vốn thiếu hụt, các TCTD buộc phải tăng lãi suất cao hơn nữa để thu hút khách hàng gửi tiền, thậm chí trong nhiều thời kỳ, một số TCTD đã thực hiện các biện pháp lách luật như huy động vượt trần lãi suất, vi phạm quy định do NHNN ban hành. Ngoài ra, các TCTD mất cân đối về dòng tiền buộc phải vay mượn trên thị trường liên ngân hàng, nhưng lại không có khả năng trả nợ, dẫn tới thực trạng nợ quá hạn trên thị trường liên ngân hàng. Hiện tượng này dẫn tới tình trạng mất thanh khoản nghiêm trọng ở các TCTD yếu kém, lan truyền sang các TCTD lành mạnh và ảnh hưởng tới rủi ro thanh khoản của cả hệ thống.

ổ chức tín dụng Việt Nam

Nhiều trường hợp, mặc dù NHNN đang thực hiện CSTT theo hướng thắt chặt nhằm kiềm chế lạm phát, nhưng do một số TCTD yếu kém rơi vào tình trạng cạn kiệt thanh khoản, có nguy cơ đổ vỡ và gây ra mất an toàn cho toàn bộ hệ thống TCTD, NHNN buộc phải bơm vốn để hỗ trợ các TCTD này, dẫn tới hiệu quả của CSTT bị suy giảm đáng kể.

Nguy cơ rủi ro của các tổ chức tín dụng tăng cao

Kinh tế đất nước tăng trưởng cao trong giai đoạn 2001 - 2007 cùng với sự bùng nổ của thị trường chứng khoán, thị trường bất động sản đã khiến cho nhiều TCTD được thành lập hoặc chuyển đổi sang mô hình hoạt động mới.

Ngoài ra, cũng trong thời gian này, mức sinh lời ngành tài chính ngân hàng cao cộng với nguồn vốn giá rẻ thông qua CSTT nổi lỏng duy trì trong thời kỳ dài, đã khiến cho các TCTD chấp nhận mức rủi ro cao hơn thông qua nhiều hoạt động cho vay và đầu tư có rủi ro. Các TCTD đang hoạt động trong các thị trường khác nhau, phù hợp với quy mô và năng lực quản trị, đã trở thành đối thủ cạnh tranh trên cùng một thị trường tín dụng. Nhằm tăng nhanh quy mô, chiếm lĩnh thị phần, các TCTD đã đẩy mạnh hoạt động huy động vốn và cho vay, nhưng do quy mô vốn điều lệ, vốn chủ sở hữu tăng chậm, tỷ lệ đòn bẩy tài chính của các TCTD đã tăng lên mức cao.

Theo Nghị định 141/2006/NĐ-CP, đến ngày 31/12/2010, các TCTD phải đạt mức vốn pháp định tối thiểu theo quy định cho từng loại TCTD nhằm bảo đảm mức độ an toàn cho hoạt động kinh doanh từng ngân hàng cũng như của cả hệ thống. Tuy nhiên, việc tăng vốn điều lệ đã gặp khó khăn do thị trường vốn Việt Nam đã chịu tác động tiêu cực từ cuộc khủng hoảng kinh tế thế giới và suy thoái kinh tế trong nước. Trước thực tế này, nhiều TCTD đã thực hiện các biện pháp đầu tư lòng vòng giữa các công ty, quỹ đầu tư, TCTD dưới hình thức đầu tư góp vốn cổ phần nhằm tăng vốn điều lệ "ảo". Kết quả là hầu hết các TCTD đạt mức vốn pháp định tối thiểu trong khi vốn thực có lại thấp hơn mức quy định

của pháp luật, khiến cho vốn điều lệ, vốn chủ sở hữu có vai trò là tấm đệm cho hoạt động kinh doanh tài chính ngân hàng trở nên quá mỏng.

Giải pháp tái cơ cấu

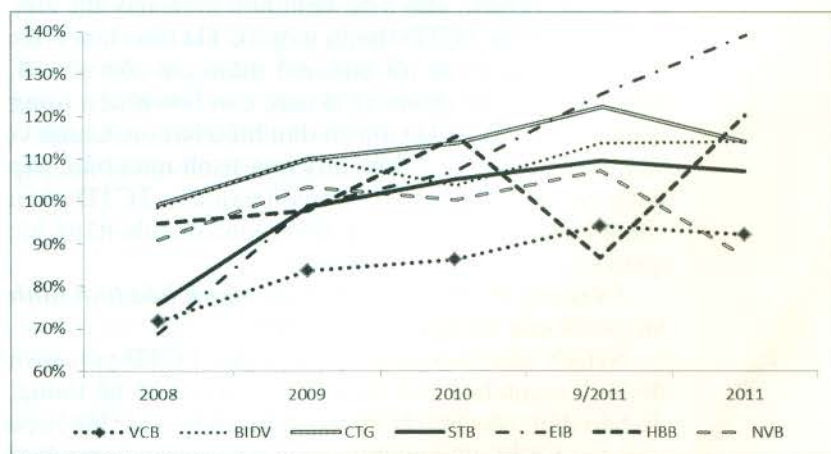
Thúc đẩy quá trình mua bán và sáp nhập các tổ chức tín dụng một cách thận trọng, hợp lý

Với bối cảnh tái cơ cấu hệ thống TCTD hiện nay thì việc mua bán, sáp nhập là điều tất yếu xảy ra. Tuy nhiên, hoạt động này cần dựa trên nguyên tắc tuân thủ quy định của pháp luật, dựa trên nguyên tắc tự nguyện, bảo đảm quyền lợi không chỉ của khách hàng vay vốn, người gửi tiền, mà còn là các cổ đông, đặc biệt là các cổ đông thiểu số của các TCTD.

Thực tế cho thấy, NHNN và Ủy ban Chứng khoán Nhà nước đã không thể kiểm soát hiệu quả một số thương vụ mua - bán, thôn tóm ngân hàng trong thời gian vừa qua, dẫn tới những quan ngại không nhỏ từ phía các tổ chức, cá nhân có liên quan tới các TCTD cũng như các chủ thể khác trong nền kinh tế. Chính vì vậy, các cơ quan chức năng cần phải giám sát chặt chẽ và thi hành các biện pháp xử lý kịp thời những trường hợp vi phạm pháp luật cũng như bảo đảm tính minh bạch của hoạt động này.

Hợp nhất các TCTD để tăng vốn điều lệ và tăng quy mô không hẳn là một biện pháp hữu hiệu trong nhiệm vụ tái cơ cấu ngân hàng. Thực tế tại Việt Nam thời gian qua đã chứng minh, một hệ thống tài chính an toàn thì các TCTD cần có hệ số an toàn vốn đạt mức yêu cầu. Hệ số này phụ thuộc vào hai yếu tố: vốn tự có và tổng tài sản có rủi ro. Việc yêu cầu các ngân hàng tăng vốn điều lệ tối thiểu lên 3.000 tỷ đồng có thể coi

HÌNH 1: DIỄN BIẾN TỶ LỆ DƯ NỢ/TIỀN GỬI KHÁCH HÀNG CỦA MỘT SỐ TCTD VIỆT NAM (2008-2011)



Nguồn: Báo cáo tài chính, báo cáo thường niên các TCTD



là một vế của kế hoạch tăng hệ số an toàn vốn cho toàn hệ thống, nhưng thực tế chỉ ra rằng việc chỉ yêu cầu tăng vốn điều lệ tối thiểu là cần nhưng chưa đủ và nếu chỉ chú trọng mỗi một yêu cầu này có thể còn làm phát sinh thêm những rủi ro. Nếu TCTD tăng vốn điều lệ đồng thời tổng tài sản có rủi ro tăng lên theo thì hệ số an toàn vốn có thể không tăng. Đây là khả năng rất dễ xảy ra vì một TCTD tăng vốn điều lệ, ban quản trị và ban điều hành phải đảm bảo với cổ đông là tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu sẽ không giảm.

Để tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu không giảm trong khi hệ số an toàn vốn tăng, TCTD buộc phải tăng tỷ suất lợi nhuận trên tổng tài sản. Vì lẽ đó, các TCTD buộc phải tìm cách mở rộng đầu tư, tín dụng với mức độ chấp nhận rủi ro cao hơn..., qua đó làm giảm bớt hệ số an toàn vốn. Điều này có nghĩa là tăng vốn điều lệ chỉ có tác dụng làm tăng hệ số an toàn vốn trong ngắn hạn, còn trong dài hạn, hệ số này sẽ không thể duy trì ở mức cao.

Bên cạnh đó cần chú ý, với thực tế năng lực quản trị các TCTD còn khá yếu kém như hiện nay thì việc sáp nhập nhiều TCTD thành một TCTD lớn chưa chắc năng lực quản trị sẽ tốt hơn, mà thậm chí còn yếu đi. Rủi ro đối với hệ thống sẽ ở mức cao hơn nhiều trong trường hợp một TCTD lớn có dấu hiệu bất ổn. Chính vì vậy, đi kèm với việc thúc đẩy quá trình mua bán, sáp nhập các TCTD, NHNN cần yêu cầu các TCTD chấn chỉnh lại toàn diện các hoạt động kinh doanh, năng lực quản trị.

Xử lý các TCTD yếu kém, lành mạnh hóa tình hình tài chính của hệ thống các TCTD

NHNN cần có biện pháp xử lý các TCTD yếu kém để lành mạnh hóa tình hình tài chính của cả hệ thống, để bảo đảm các TCTD trở thành kênh truyền dẫn hiệu quả của CSTT tới các mục tiêu cuối cùng. Trong thời kỳ những năm 2006 và 2007 khi hàng loạt NHTMCP

nông thôn chuyển đổi mô hình, mở rộng quy mô, nhưng đa phần chính các ngân hàng này là các ngân hàng yếu kém trong hệ thống. Chính các ngân hàng yếu kém này đã dẫn tới sự cạnh tranh thiếu lành mạnh trong hệ thống TCTD như đã phân tích ở trên. Bởi vậy, cần có biện pháp để các ngân hàng này chuyển về hoạt động tại thị trường hoạt động kinh doanh ban đầu. Như vậy, các phân khúc thị trường sẽ tồn tại các ngân hàng với chức năng, quy mô và năng lực quản trị phù hợp, bảo đảm sự cạnh tranh lành mạnh trong từng phân khúc thị trường và giữa các phân khúc thị trường với nhau.

Ngoài ra, NHNN có thể áp dụng các biện pháp, như: hạn chế các TCTD yếu kém mở rộng phạm vi hoạt động, áp hạn mức tăng trưởng tín dụng, quy định các tỷ lệ an toàn cao hơn, yêu cầu báo cáo chi tiết và chịu sự giám sát chặt chẽ từ cơ quan thanh tra của NHNN. Trong một số trường hợp, nếu cần thiết, có thể buộc các TCTD yếu kém chuyển nhượng lại vốn điều lệ để NHNN tham gia tái cơ cấu lại hoạt động của TCTD nhằm lành mạnh hóa hoạt động của các tổ chức này, tránh nguy cơ xảy ra phá sản, đổ vỡ...

Xử lý nợ xấu

Trách nhiệm xử lý nợ xấu trước hết phải thuộc về chính các NHTM. Tuy nhiên, với thực trạng nợ xấu đang ở mức cao hơn như hiện nay, thì để các TCTD tự đứng ra xử lý là giải pháp không khả thi do tỷ lệ vốn chủ sở hữu của hệ thống TCTD đang ở mức thấp. Ngoài ra, nếu không có sự tham gia của các cơ quan quản lý, việc để các TCTD tự xử lý nợ xấu sẽ có thể chỉ mang tính hình thức.

Theo kinh nghiệm về xử lý nợ xấu tại các quốc gia trên thế giới, việc đầu tiên cần thực hiện là xác định tỷ lệ nợ quá hạn, nợ xấu đang tồn tại trong hệ thống TCTD. Thông qua việc nắm được thông tin chính xác thì mới có thể đưa ra các giải pháp nhằm xử lý các khoản nợ xấu này. NHNN cần ban hành các tiêu chuẩn phân loại nợ với tiêu chí chặt chẽ hơn nữa, hướng tới tiêu chuẩn phân loại nợ quốc tế nhằm xác định được cả những khoản nợ mặc dù chưa đến hạn trả nợ hoặc vẫn trả được nợ nhưng khả năng hoàn thành nghĩa vụ trong tương lai đối với các TCTD có dấu hiệu suy giảm cũng được phân loại vào các nhóm nợ phù hợp.

Sau khi thu thập được thông tin về các khoản nợ quá hạn, nợ xấu tại các TCTD,

Chính phủ mới đưa ra các biện pháp xử lý thích hợp:

Thứ nhất, các TCTD buộc phải sử dụng vốn để xử lý một phần các khoản nợ xấu bằng cách tiếp tục yêu cầu các khách hàng trả nợ, hoặc xử lý tài sản thế chấp, hoặc sử dụng dự phòng để xóa khỏi bảng cân đối kế toán. Tỷ trọng khoản nợ xấu mà các TCTD phải tự xử lý cần được xác định sao cho phù hợp với thực trạng hoạt động của hệ thống TCTD hiện nay. Tránh trường hợp tỷ trọng khoản nợ xấu quá cao dẫn tới tình trạng lợi nhuận và vốn chủ sở hữu bị giảm quá mạnh, ảnh hưởng tiêu cực tới hoạt động của hệ thống TCTD. Đồng thời, cũng tránh trường hợp tỷ trọng khoản nợ xấu tự xử lý quá thấp, dẫn tới gánh nặng xử lý các khoản nợ xấu bị dồn lên các chủ thể khác. Các TCTD cần phải lập kế hoạch xử lý các khoản nợ xấu này trong khoảng thời gian từ hai đến ba năm và trình cơ quan có thẩm quyền, NHNN phê duyệt và giám sát. Điều này nhằm bảo đảm các TCTD có trách nhiệm trong việc xử lý các khoản nợ xấu có một phần nguyên nhân gây ra từ chính hệ thống TCTD. Vấn đề quan trọng không kém là việc NHNN phải tiến hành thanh tra, giám sát quy trình cấp tín dụng tại các TCTD để bảo đảm rằng các khoản cấp tín dụng được thực hiện đúng theo quy định, hạn chế tối đa phát sinh các khoản nợ xấu mới.

Thứ hai, các TCTD bán các khoản nợ xấu theo giá trị chiết khấu cho một công ty chuyên xử lý nợ xấu do Chính phủ thành lập. Công ty xử lý nợ xấu này không nên trực thuộc NHNN nhằm tránh nguy cơ nhiệm vụ xử lý nợ xấu sẽ ảnh hưởng đến nhiệm vụ điều hành CSTT, mà nên được thành lập mới với sự tham gia từ nhiều cơ quan quản lý, bao gồm: Bộ Tài chính, NHNN, Bảo hiểm Tiền gửi Việt Nam với ban điều hành bao gồm các đại diện từ các đơn vị trên cùng với đại diện từ phía Ủy ban Giám sát tài

chính quốc gia, Ủy ban Chứng khoán Nhà nước, Hiệp hội ngân hàng, các chuyên gia độc lập... Nguồn vốn để công ty xử lý nợ xấu hoạt động mua nợ từ các TCTD, bao gồm: vốn từ Bộ Tài chính, NHNN, Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam và phát hành trái phiếu của công ty xử lý nợ xấu dựa trên tài sản bảo đảm là các khoản nợ xấu.

Để bảo đảm việc phát hành trái phiếu diễn ra thành công, các khoản nợ xấu cần được phân thành các nhóm dựa trên rủi ro và khả năng thu hồi vốn để đáp ứng được nhu cầu khác nhau của các nhà đầu tư. Ngoài ra, các khoản trái phiếu này cần có sự bảo đảm từ phía Chính phủ nhằm bảo đảm tính an toàn, đồng thời để giảm chi phí lãi vay. Công ty xử lý nợ xấu có thể phát hành trái phiếu với những đặc điểm đi kèm như Bộ Tài chính cho phép giảm thuế thu nhập trên các khoản lãi từ trái phiếu; hoặc với thực trạng lạm phát và lãi suất biến động cao như hiện nay có thể phát hành trái phiếu với lãi suất thả nổi để thu hút các nhà đầu tư. Cần có cơ chế để thu hút các nhà đầu tư nước ngoài mua các trái phiếu được bảo đảm bằng các khoản nợ xấu, cũng như mua các khoản nợ xấu thông qua đấu giá. Luật Chứng khoán hóa có bảo đảm bằng tài sản có thể cần được ban hành để thúc đẩy việc bán các khoản nợ cho các công ty có chức năng chứng khoán hóa các khoản nợ xấu và bán lại cho các nhà đầu tư.

Về các khoản nợ xấu mà công ty xử lý nợ xấu mua từ các TCTD cần có thứ tự ưu tiên, trước hết các khoản nợ xấu từ phía các TCTD có nguy cơ mất thanh khoản hay đổ vỡ nhằm đảm bảo sự an toàn của hệ thống, sau đó là các khoản nợ xấu được cho vay đồng tài trợ để bảo đảm có thể hỗ trợ nhiều TCTD, tiếp theo là các khoản nợ có thể dễ dàng chuyển giao quyền thu nợ... Các khoản nợ xấu này không chỉ bao gồm các khoản tính đến thời điểm hiện nay, mà còn bao gồm các khoản nợ xấu phát sinh trong quá trình xử lý nợ xấu tại các TCTD. Quy trình đánh giá các khoản nợ xấu này cần phải được thực hiện kỹ lưỡng, công khai và chịu sự giám sát chặt chẽ từ cơ quan chức năng nhằm tránh tình trạng vốn bị sử dụng sai mục đích, thiếu hiệu quả... Công ty xử lý nợ xấu có thể tham gia vào quá trình tái cơ cấu nợ, hoặc tiến hành đầu tư chuyển đổi nợ thành vốn chủ sở hữu đối với những trường hợp biện pháp tái cơ cấu có thể các công ty phục hồi lại được hoạt động... Trong một số trường hợp, các khoản nợ xấu không có khả năng thu hồi do trước đây thực hiện theo chủ trương chính sách của Chính phủ thì có thể được xóa nợ trực tiếp bằng nguồn vốn ngân sách. □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Báo cáo tài chính và báo cáo thường niên các NHTM năm 2009, 2010 và 2011.
2. Dong, H. (2004). *The Role of KAMCO in resolving nonperforming loans in the Republic of Korea*. IMF working paper.
3. Học viện Ngân hàng, *Hoạt động ngân hàng Việt Nam – Điểm lại năm 2011 và dự báo năm 2012*.
4. *Đề án Cơ cấu lại hệ thống các tổ chức tín dụng giai đoạn 2011 – 2015*, ban hành kèm theo Quyết định số 254/QĐ-TTg.