



Cần trao đổi về QUY ĐỊNH MUA LẠI VÀ SÁP NHẬP NGÂN HÀNG THƯƠNG MẠI VIỆT NAM

ThS. PHẠM MINH SƠN

Sau 5 năm hội nhập kinh tế quốc tế, hệ thống các ngân hàng thương mại (NHTM) Việt Nam đã lớn mạnh vượt bậc, tăng trưởng nhanh về số lượng cũng như chất lượng, mở rộng mạng lưới hoạt động khắp cả nước, tạo tiền đề vững chắc cho Việt Nam chuyển sang nền kinh tế thị trường, đồng thời đóng góp quan trọng vào quá trình tăng trưởng kinh tế đất nước. Tuy nhiên, bên cạnh những thành công khi hội nhập, các ngân hàng thương mại Việt Nam đã bộc lộ một số bất cập, yếu kém như vốn điều lệ và tính thanh khoản thấp, tỷ lệ nợ xấu gia tăng, trình độ quản trị còn yếu, nguồn nhân lực chưa đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế... Thực trạng này đặt ra vấn đề cấp bách là phải tái cấu trúc hệ thống các ngân hàng thương mại (NHTM). Khi yêu cầu tái cấu trúc đặt ra, quá trình mua lại và sáp nhập doanh nghiệp (M&A) thành công sẽ giúp các doanh nghiệp nâng cao sức mạnh toàn diện, lợi thế cạnh tranh, đồng thời thúc

đẩy quá trình tái cơ cấu nền kinh tế.

Pháp luật về M&A đối với doanh nghiệp nói chung và trong lĩnh vực NHTM đã được quy định tại một số văn bản pháp luật. Tuy nhiên, những khoảng trống pháp luật còn hiện hữu và cần tiếp tục có giải pháp hoàn thiện pháp luật về M&A NHTM Việt Nam.

1. Thực trạng M&A ngân hàng và quy định của pháp luật về M&A trong lĩnh vực ngân hàng thương mại

1.1. Thực trạng M&A ngân hàng

Lịch sử hệ thống NHTM Việt Nam đã trải qua nhiều mốc thời gian. Hoạt động M&A ngân hàng bắt nguồn từ những yếu kém nội tại của bản thân các ngân hàng và phương hướng, chủ trương chỉ đạo của Chính phủ và Ngân hàng Nhà nước để đạt các mục tiêu đề ra. Hoạt động M&A NHTM giai đoạn 2005 trở về trước diễn ra dưới hai hình thức chủ yếu là sáp nhập và hợp nhất. Nhiều NHTM cổ phần nông thôn với quy mô vốn nhỏ đã được M&A như NHTM cổ phần Phương Nam đã M&A hàng loạt các NHTM khác như NHTM cổ phần nông thôn

Đống Tháp, Châu Phú, Đại Nam, Cái Sắn; NHTM cổ phần Đồng Á tiến hành M&A NHTM cổ phần tứ giác Long Xuyên; Sacombank M&A Ngân hàng Thanh Thám; NHTM cổ phần Phương Đông M&A với ngân hàng nông thôn Tây Đô...

Từ năm 2005 đến nay, việc sáp nhập ngân hàng trong nước đã ít đi, thay vào đó là hoạt động đầu tư góp vốn, mua lại cổ phần của các nhà đầu tư trong và ngoài nước đối với các NHTM nội địa, thông qua đó trở thành đối tác chiến lược của các ngân hàng đó. Nói cách khác, việc bán cổ phần cho các đối tác chiến lược, nhất là các đối tác nước ngoài ngày càng phổ biến trong hoạt động của các NHTM Việt Nam kể từ khi Việt Nam gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới với nhiều cam kết về mở rộng thị trường tài chính, ngân hàng.

Việc các ngân hàng, tập đoàn tài chính nước ngoài mở rộng hoạt động tại thị trường Việt Nam thông qua việc sở hữu vốn cổ phần của các NHTM trong nước đã mang lại nhiều lợi ích cho cả hai bên trong

quá trình hợp tác cũng như cạnh tranh. Các NHTM Việt Nam đã nâng cao được năng lực tài chính, hiện đại hoá được công nghệ, nâng cao chất lượng quản trị, nguồn nhân lực, mở rộng phạm vi kinh doanh. Đối với các ngân hàng và tập đoàn tài chính nước ngoài đã không tốn kém chi phí mở chi nhánh mới, có sẵn mạng lưới hoạt động, cơ sở vật chất, nguồn nhân lực và hơn cả là số lượng khách hàng sẵn có tại các NHTM Việt Nam. Các thương vụ điển hình về mua cổ phần giữa ngân hàng nước ngoài và NHTM Việt Nam có thể kể đến là: Standard Chartered và ACB; HSBC và Techcombank; OCBC và VPBank; Deutsche bank và Habubank; UOB và PNB; Maybank và ABBank; ANZ và Sacombank.

Với những hoạt động M&A giữa các ngân hàng trong nước, thực chất đây là việc sở hữu cổ phần mang tính đan xen của các NHTM trong nước. Với sự kết hợp này, các ngân hàng trong nước cũng hỗ trợ cho nhau về nhiều mặt trong quá trình phát triển trước thời kỳ hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng.

Đối với lĩnh vực tài chính, ngân hàng, hoạt động M&A đã mang lại một số kết quả

như nhờ các vụ M&A mà hệ thống ngân hàng Việt Nam phần nào được lành mạnh hóa; Góp phần nâng cao năng lực quản trị của ngân hàng; Các ngân hàng Việt Nam đã thành công trong việc tăng vốn điều lệ để đạt tiêu chuẩn quốc tế về chỉ số an toàn; Lợi nhuận trong ngành ở mức cao; Tỷ lệ nợ xấu giảm; Hệ thống mạng lưới rộng khắp; Tiếp thu được công nghệ, kỹ thuật hiện đại, trình độ quản lý tiên tiến...

1.2. Quy định của pháp luật về M&A trong lĩnh vực ngân hàng

Ngân hàng là một loại hình doanh nghiệp, vì vậy ngân hàng cũng bị điều chỉnh bởi các quy định

chung của pháp luật về hoạt động M&A đối với doanh nghiệp. Khung pháp lý đối với hoạt động M&A doanh nghiệp hiện nay được quy định rải rác trong các đạo luật như Luật Đầu tư 2005, Luật Doanh nghiệp 2005, Luật Chứng khoán 2006, Luật Cạnh tranh 2004...

Với Luật Doanh nghiệp năm 2005, các quy định về M&A được quy định tại Điều 150, Điều 151, Điều 152, Điều 153, để cập đến một số vấn đề trong tổ chức, quản lý doanh nghiệp với các trường hợp về chia, tách, hợp nhất và sáp nhập doanh nghiệp. Luật Đầu tư năm 2005 cũng đề cập đến

hình thức đầu tư thông qua góp vốn, mua cổ phần và sáp nhập, mua lại của các nhà đầu tư trong và ngoài nước vào lãnh thổ Việt Nam. Luật Cạnh tranh năm 2004 điều chỉnh các vấn đề mua bán doanh nghiệp gây ảnh hưởng đến sự cạnh tranh trên thị trường liên quan. Điều 29, Điều 32, Điều 69 Luật Chứng khoán năm 2006, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Chứng khoán năm 2010 điều chỉnh các hoạt động M&A trong lĩnh vực chứng khoán và các công ty đại chúng. Cơ sở chung cho tự do khế ước có thể tìm thấy trong Bộ luật Dân sự 2005.

Trong lĩnh vực ngân hàng, 10 năm về trước Ngân hàng Nhà nước đã ban hành Quyết định số 241/1998/QĐ-NHNN5 ngày 15/07/1998 của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước quy chế về sáp nhập, hợp nhất, mua lại tổ chức tín dụng cổ phần làm tiền đề pháp lý quan trọng cho những cuộc M&A ngân hàng diễn ra vào các năm 1997, 1998, 1999, 2001, 2003 với việc nhiều NHTM cổ phần nông thôn với quy mô vốn nhỏ đã được M&A.

Nghị định 69/2007/NĐ-CP ngày 20/4/2007 của Chính phủ về nhà đầu tư nước ngoài mua cổ phần của NHTM Việt Nam và Thông tư số 07/2007/TT-NHNN ngày 29/11/2007 hướng dẫn thi hành một số điều của Nghị định số 69/2007/NĐ-CP đã tập trung vào việc quy định tỷ lệ sở hữu của nhà đầu tư nước ngoài; điều kiện để ngân hàng Việt Nam bán cổ phần cho nhà đầu tư nước ngoài; điều kiện của tổ chức tín dụng nước ngoài mua cổ phần của ngân hàng Việt Nam; điều kiện của các nhà đầu tư nước ngoài khi mua cổ phần của các ngân hàng Việt Nam trên thị trường chứng khoán; điều kiện tham gia quản trị tại ngân hàng Việt Nam.

Vừa qua, NHNN Việt Nam cũng đã ban hành Thông tư số 04/2010/TT-NHNN hướng dẫn việc sáp nhập, hợp nhất và mua lại các tổ chức tín dụng để thay thế cho Quyết định số 241/1998/QĐ-NHNN5 ngày 15/07/1998 (Thông tư số 04). Thông tư số 04 đã: (i) kế thừa và loại bỏ những hạn chế của Quy chế về sáp nhập, hợp nhất, mua lại tổ chức tín dụng cổ phần Việt Nam được ban hành theo Quyết định số 241/1998/QĐ-NHNN5 ngày 15/07/1998 của Ngân hàng Nhà nước, theo đó phạm vi các đối tượng được/thuộc diện sáp nhập, hợp nhất được mở rộng, (ii) kế thừa tinh



thần của Luật Doanh nghiệp 2005 về hợp nhất, sáp nhập, Luật Cạnh tranh 2004 về tập trung kinh tế, đồng thời đảm bảo tuân thủ các cam kết của Việt Nam đối với WTO trong lĩnh vực tài chính, ngân hàng, cụ thể:

Về hình thức M&A, Thông tư quy định việc sáp nhập, hợp nhất và mua lại giữa các tổ chức tín dụng chỉ được tiến hành dưới một số hình thức nhất định. Các hình thức sáp nhập bao gồm: a) Ngân hàng, công ty tài chính, tổ chức tín dụng hợp tác sáp nhập vào một ngân hàng. b) Công ty tài chính sáp nhập vào một công ty tài chính. c) Công ty cho thuê tài chính sáp nhập vào một công ty cho thuê tài chính. Các hình thức hợp nhất bao gồm: a) Ngân hàng được hợp nhất với ngân hàng, công ty tài chính, tổ chức tín dụng hợp tác để thành một ngân hàng. b) Các công ty tài chính hợp nhất thành một công ty tài chính. c) Các công ty cho thuê tài chính hợp nhất thành một công ty cho thuê tài chính. Các hình thức mua lại bao gồm: a) Một ngân hàng được mua lại công ty tài chính, công ty cho thuê tài chính. b) Một công ty tài chính được mua lại công ty cho thuê tài chính.

Về điều kiện tiến hành M&A, Thông tư cũng quy định điều kiện để tiến hành hợp nhất, sáp nhập hay mua lại các tổ chức tín dụng, theo đó việc hợp nhất, sáp nhập hay mua lại không được thuộc trường hợp tập trung kinh tế bị cấm theo quy định của Luật Cạnh Tranh. Các tổ chức tín dụng tham gia các hoạt động này phải phối hợp xây dựng một đề án thực hiện hợp nhất, sáp nhập, hoặc mua lại không trái với nội dung của hợp đồng đã ký. Ngoài ra, tổ chức tín dụng còn lại sau khi tiến hành hợp nhất, sáp nhập, hoặc mua lại phải đảm bảo đáp ứng điều kiện về vốn pháp định theo quy định của pháp luật.

Về mặt thủ tục, Ngân hàng Nhà nước sẽ lấy ý kiến tham gia của chi nhánh Ngân hàng Nhà nước tại địa phương, UBND địa phương nơi tổ chức tín dụng tham gia mua lại đặt trụ sở chính, và nếu thấy cần thiết sẽ lấy ý kiến của các Vụ, Cục thuộc Ngân hàng Nhà nước có chức năng, nhiệm vụ liên quan đến một hoặc một số nội dung trong hồ sơ đề nghị mua lại và quan điểm về việc mua lại để ra quyết định chấp thuận hoặc từ chối chấp thuận.

Nếu được chấp thuận nguyên tắc, các tổ chức tín dụng tham gia phải lấy ý kiến

của cơ quan có thẩm quyền của tổ chức tín dụng để thông qua lại các nội dung thay đổi tại đề án trước khi lập hồ sơ chính thức gửi lại cho Ngân hàng Nhà nước để được chấp thuận chính thức. Sau đó các tổ chức chấm dứt hoạt động cần phải hoàn tất thủ tục rút giấy phép kinh doanh, tổ chức mới phải hoàn thành thủ tục đăng ký kinh doanh, đăng bố cáo hợp nhất v.v... Thông tư nghiêm cấm việc phân tán tài sản của tổ chức tín dụng dưới mọi hình thức trong quá trình xin chấp thuận.

Bên cạnh hệ thống quy định của pháp luật Việt Nam, hoạt động M&A ngân hàng còn phải tuân theo các thỏa thuận, Hiệp ước song phương và đa phương như cam kết của Việt Nam gia nhập WTO, các quy định trong Hiệp định Thương mại Việt Nam – Hoa Kỳ, các Hiệp định đã ký kết trong ASEAN...

2. Những bất cập và giải pháp đề xuất hoàn thiện pháp luật về M&A ngân hàng

Luật Doanh nghiệp 2005, Luật Đầu tư 2005, Luật Cạnh tranh 2004

và Luật Chứng khoán 2006 tuy đã đề cập đến M&A nhưng khái niệm về mua lại và sáp nhập chưa được chuẩn hóa, không được quy định thống nhất trong các luật có liên quan. Mỗi luật điều chỉnh hoạt động M&A từ một góc độ khác nhau. Luật Doanh nghiệp quy định về M&A như là hình thức tổ chức lại doanh nghiệp. Luật Đầu tư quy định M&A như là hình thức đầu tư trực tiếp. Luật Chứng khoán quy định M&A như là hình thức đầu tư gián tiếp. Luật Cạnh tranh quy định M&A như là hình thức tập trung kinh tế thuộc nhóm các hành vi hạn chế cạnh tranh...

Nói cách khác, hiện nay các quy định liên quan đến hoạt động M&A ở Việt Nam được quy định trong nhiều văn bản khác nhau. Tuy nhiên, các quy định này hầu như mới chỉ dừng lại ở việc xác lập về mặt hình thức của hoạt động M&A, trong khi đó,

M&A là một giao dịch thương mại, tài chính, đòi hỏi phải có quy định cụ thể, có một cơ chế thị trường để chào bán, chào mua doanh nghiệp, giá cả, cung cấp thông tin, chuyển giao và xác lập sở hữu, chuyển dịch tư cách pháp nhân, cổ phần, cổ phiếu, các nghĩa vụ tài chính, người lao động, thương hiệu... Đồng thời, còn hàng loạt vấn đề liên quan trực tiếp đến M&A mà pháp luật nước ta còn chưa có quy định cụ thể như kiểm toán, định giá, tư vấn, môi giới, bảo mật, thông tin, cơ chế giải quyết tranh chấp... Một vấn đề cũng đặt ra là Luật Cạnh tranh hiện nay cấm các hoạt động M&A có thể dẫn tới việc một doanh nghiệp

có mức tập trung kinh tế lớn hơn 50% thị trường liên quan. Tuy nhiên, vấn đề đặt ra là Luật Cạnh tranh và các văn bản dưới luật không có quy định rõ ràng về khái niệm "Thị trường liên quan". Trong trường hợp một doanh nghiệp kinh doanh nhiều mặt hàng (có nhiều thị trường khác nhau) thì tùy theo các cách tính khác nhau có thể dẫn đến kết quả là

doanh nghiệp đó có thể bị coi là có "tập trung kinh tế" trên 50% hoặc có thể dưới.

Những khoảng trống trong pháp lý còn thể hiện ở việc chưa có nghị định về M&A, chưa có văn bản hướng dẫn các thủ tục, quy trình M&A rõ ràng cụ thể còn làm cho việc hợp nhất doanh nghiệp gặp khó khăn trong xác lập các giao dịch, địa vị mỗi bên mua – bán, hậu quả quản lý sau khi mua... Ngoài ra, thẩm quyền quản lý của các đơn vị chủ quản đối với từng loại hình doanh nghiệp cũng khác nhau. Hiện tại, các hoạt động M&A liên quan đến các doanh nghiệp niêm yết do Ủy ban chứng khoán Nhà nước quản lý, liên quan tới đầu tư trực tiếp nước ngoài thuộc thẩm quyền của Bộ Kế hoạch và đầu tư.

Thêm vào đó các cơ quan nhà nước cũng chưa thống nhất được hoạt động M&A là đầu tư trực tiếp hay gián tiếp, điều

...Hiện nay các quy định liên quan đến hoạt động M&A ở Việt Nam được quy định trong nhiều văn bản khác nhau. Tuy nhiên, các quy định này hầu như mới chỉ dừng lại ở việc xác lập về mặt hình thức của hoạt động M&A, trong khi đó, M&A là một giao dịch thương mại, tài chính, đòi hỏi phải có quy định cụ thể...

kiện nào để chuyển hoá từ đầu tư trực tiếp thành đầu tư gián tiếp và ngược lại. Nếu mỗi cơ quan nhìn nhận M&A dưới góc độ riêng thì không thể xây dựng được cơ chế, chính sách thống nhất nhằm tạo ra một môi trường thuận lợi cho hoạt động này...

2.1. Phương hướng chung hoàn thiện pháp luật về M&A ngân hàng

Có thể thấy rằng, hành lang pháp luật của Việt Nam về hoạt động M&A đối với doanh nghiệp nói chung và trong lĩnh vực ngân hàng nói riêng còn tồn tại nhiều bất cập.

Xây dựng tập trung và có hệ thống đối với quy định của pháp luật về M&A ngân hàng với (i) hoạt động mua lại, sáp nhập và hợp nhất và (ii) đầu tư mua cổ phần để trở thành cổ đông chiến lược trong

Luật Các tổ chức tín dụng với tư cách là đạo luật điều chỉnh chuyên ngành, theo đó cần có các định nghĩa, khái niệm, hình thức, điều kiện, quy trình và hợp đồng M&A ngân hàng cụ thể. Đồng thời, với tư cách là một hình thức tập trung kinh tế bị điều chỉnh bởi các quy định của pháp luật cạnh tranh, các quy định về M&A ngân hàng cần phải phù hợp, đáp ứng các điều kiện về kiểm soát

cạnh tranh không lành mạnh, về thị phần, thị trường liên quan... để tránh việc độc quyền, hạn chế cạnh tranh lành mạnh trên thị trường ngân hàng. Hiện nay, các đạo luật về đầu tư, các cam kết của Việt Nam về đầu tư cũng đã xác nhận M&A là một hình thức đầu tư, tuy nhiên quy định này mới chỉ xác định nó với tư cách là một hình

thức đầu tư trực tiếp (FDI) và còn rất sơ sài về yêu cầu, điều kiện, trình tự, thủ tục đầu tư này trong lĩnh vực ngân hàng, trong khi đó Luật Chứng khoán coi hoạt động góp vốn, mua cổ phần của nhà đầu tư đối với các ngân hàng trên thị trường chứng khoán là một hình thức đầu tư gián tiếp (FII)... Ngoài ra, các vấn đề pháp lý khác cũng rất đáng được quan tâm như định giá tài

sản, thương hiệu, thuế, giải quyết lao động sau M&A... cũng cần phải được làm rõ trong quá trình hoàn thiện các chính sách, cơ chế cho hoạt động M&A ngân hàng.

Hình thành các công ty tư vấn M&A và các chuyên gia tư vấn M&A của Việt Nam một cách chuyên nghiệp, đó là những nhà cung cấp các dịch vụ M&A từ A tới Z với các khâu (i) dự báo, tìm kiếm, thăm dò đối tác,

(ii) thẩm định đầy đủ các nội dung về pháp lý/tài chính; (iii) thiết lập hợp đồng M&A trong từng trường hợp, từng yêu cầu cụ thể; (iv) các thủ tục với cơ quan nhà nước có thẩm quyền sau M&A; (v) các vấn đề cần giải quyết sau M&A. Để cung cấp các dịch vụ M&A, nhất là M&A ngân hàng đòi hỏi các công ty tư vấn, chuyên gia tư vấn M&A phải là những công ty, chuyên gia hàng đầu về tài chính, ngân hàng và pháp luật, có kinh nghiệm thực tế.

2.2. Một số kiến nghị cụ thể hoàn thiện pháp luật về M&A trong lĩnh vực ngân hàng

- Về tiêu chí sử dụng để tính toán thị phần của các ngân hàng Việt Nam: Các quy định hiện hành về cách tính thị phần của tổ chức tín dụng chưa hợp lý. Đối với quy định sử dụng doanh thu để xác định thị phần (Nghị định số 116/2005/NĐ-CP) của các tổ chức tín dụng chưa phản ánh đúng bản chất của sự tập trung trong hoạt động ngân hàng. Cần kết hợp các tiêu chí để xác định thị phần.

- Cần bổ sung quy định pháp luật về việc M&A giữa một ngân hàng Việt Nam và một tổ chức tín dụng phi ngân hàng, đảm bảo khi xảy ra M&A giữa hai tổ chức nói trên có thể sẽ không vi phạm quy định về tập trung kinh tế theo pháp luật hiện hành.

- Hiện nay đang tồn tại tình trạng không thống nhất về cơ sở tính toán mức độ tập trung trong ngân hàng giữa luật Cạnh tranh và Nghị định số 69/2007/NĐ-CP. Luật Cạnh tranh quy định giới hạn mức độ tập trung trong lĩnh vực ngân hàng dựa trên thị phần, trong khi Nghị định số 69/2007/NĐ-CP lại quy định giới hạn về mức độ tập trung trong lĩnh vực ngân hàng căn cứ trên vốn điều lệ. Do đó, để đảm bảo tính nhất quán trong quy định của pháp luật và tạo điều kiện dễ dàng cho các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước tham gia vào các hoạt động M&A và tạo điều kiện quản lý thuận tiện đối với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, cần sửa đổi quy định trong Nghị định số 69/2007/NĐ-CP theo Luật Cạnh tranh.

- Ngoài ra, cần xem xét để bổ sung các quy định pháp luật về M&A khi ngân hàng Việt Nam niêm yết ở nước ngoài; tổ chức tín dụng nước ngoài hoặc nhà đầu tư nước ngoài tham gia mua vốn tại hai ngân hàng Việt Nam trở lên... ■

