

# TÁI CƠ CẤU TỔ CHỨC TÍN DỤNG TẠI TÂY BAN NHA - BÀI HỌC KINH NGHIỆM VÀ KHUYẾN NGHỊ SỬA ĐỔI LUẬT CÁC TỔ CHỨC TÍN DỤNG TẠI VIỆT NAM

TS. Nguyễn Đức Kiên

Phó Chủ nhiệm Ủy ban Kinh tế của Quốc hội

## Bối cảnh tái cơ cấu hệ thống tổ chức tín dụng (TCTD) tại Tây Ban Nha

Sau sự cố tháng 9/2008, hệ thống TCTD tại Tây Ban Nha không chịu ảnh hưởng trực tiếp của cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2007 (bắt nguồn từ Mỹ). Tuy nhiên, mức độ tập trung vốn lớn vào thị trường bất động sản và xây dựng đã đặt hệ thống TCTD Tây Ban Nha vào tình trạng dễ bị tổn thương trước sự suy giảm của nền kinh tế trong nước và sự khó khăn trong việc tiếp cận nguồn vốn quốc tế do những điều kiện vay vốn trên thị trường này được thắt chặt. Những yếu tố này đã làm nổi bật những điểm yếu của danh mục đầu tư tín dụng tại nhiều TCTD tại Tây Ban Nha mà phần lớn là các ngân hàng tiết kiệm<sup>1</sup> trong giai đoạn bùng nổ của thị trường bất động sản, tác động lên hệ thống TCTD Tây Ban Nha như sau:

Về tăng trưởng tín dụng và nợ xấu, giai đoạn 2007 - 2011, hệ thống TCTD Tây Ban Nha đã chứng kiến sự sụt giảm mạnh trong tăng trưởng tín dụng, từ mức tăng trưởng 17% vào năm 2007 giảm xuống còn 3,8% vào năm 2011. Trong khi đó, giá bất động sản lao dốc với mức độ trung bình từ 12 - 14%/năm làm cho tình hình tài chính của các doanh nghiệp bất động sản ngày càng tồi tệ. Kết quả là tỷ lệ nợ

xấu của toàn hệ thống TCTD Tây Ban Nha tăng mạnh, từ 0,8% vào năm 2007 tăng lên 8% vào cuối năm 2011, trong đó, tỷ lệ nợ xấu của khối các ngân hàng tiết kiệm là 9,3% trong khi nợ xấu của khối ngân hàng thương mại là 6,8%.

Khối lượng nợ xấu tập trung chủ yếu trong lĩnh vực bất động sản và xây dựng, chiếm trên 45% tổng giá trị nợ xấu của toàn hệ thống. Tỷ lệ nợ xấu trong lĩnh vực này ở mức trên 20% vào tháng 12/2011, trong khi ở các ngành phi tài chính khác thì chỉ dưới 3%. Nhìn chung, nợ xấu tăng nhanh trong hệ thống ngân hàng tiết kiệm, với tốc độ tăng trung bình hằng năm là 44%<sup>2</sup>.

Về tình hình tài chính, sự gia tăng liên tục của tỷ lệ nợ xấu trong giai đoạn 2007 - 2011 đã ảnh hưởng trực tiếp đến các chỉ tiêu tài chính của hệ thống TCTD tại Tây Ban Nha. Cụ thể, tỷ lệ lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu (ROE) giảm mạnh từ mức 20% năm 2007 xuống dưới 3% vào năm 2011, tỷ lệ lợi nhuận trên tổng tài sản (ROA) giảm mạnh từ mức 21% năm 2007 xuống còn 0,17% vào tháng 12/2011. Nhìn chung, từ năm 2008 đến năm 2011, toàn hệ thống TCTD Tây Ban Nha đã ghi nhận khoản lỗ là 111 tỷ EUR, chủ yếu tập trung tại khối các ngân hàng tiết kiệm. Nguyên nhân chính dẫn đến tình trạng lỗ này là sự gia tăng trong

các khoản dự phòng rủi ro cho các khoản nợ xấu (khoảng 36 tỷ EUR trong 04 năm từ năm 2008 đến năm 2011). Khả năng sinh lời của khu vực tài chính Tây Ban Nha trong giai đoạn này chủ yếu đến từ các ngân hàng nước ngoài hoạt động tại Tây Ban Nha.

Từ thực trạng trên, việc tái cơ cấu hệ thống TCTD, đặc biệt là khối ngân hàng tiết kiệm đòi hỏi phải thực hiện khẩn trương, kịp thời nhằm ngăn ngừa sự lan truyền của cuộc khủng hoảng tài chính dẫn đến sự sụp đổ của các TCTD Tây Ban Nha, thông qua cuộc khủng hoảng niềm tin của người gửi tiền và các nhà đầu tư vào hệ thống TCTD Tây Ban Nha.

Tại thời điểm này, Chính phủ Tây Ban Nha không đủ nguồn lực tài chính để chi trả nghĩa vụ bảo hiểm cho người gửi tiền. Đồng thời, việc phá sản TCTD yếu kém sẽ có tác động tiêu cực đến các TCTD đang hoạt động bình thường, đến toàn bộ nền kinh tế và thị trường lao động. Do đó, sau khi cân nhắc các phương án phá sản và tái cơ cấu, Chính phủ Tây Ban Nha đề ra chương trình cải tổ các TCTD, yêu cầu các TCTD tự tìm kiếm giải pháp xử lý hoặc bơm vốn cho các TCTD từ các Quỹ hỗ trợ tái cơ cấu hệ thống TCTD trong nước và viện trợ từ khu vực Châu Âu, sau đó khuyến khích các TCTD này

thực hiện hợp nhất, sáp nhập, bán một phần hoặc toàn bộ hoạt động kinh doanh cho các nhà đầu tư tiềm năng là mục tiêu, định hướng xuyên suốt mà Chính phủ Tây Ban Nha lựa chọn để thực hiện tái cơ cấu hệ thống TCTD.

Quá trình tái cơ cấu hệ thống TCTD tại Tây Ban Nha có thể chia làm 02 giai đoạn bao gồm: Giai đoạn 1 (2008 - 2014) là giai đoạn cấp cứu khẩn cấp thông qua biện pháp nhận hỗ trợ tài chính từ Chính phủ và giai đoạn 2 (2015 - đến nay) là giai đoạn TCTD thực hiện tái cơ cấu hoạt động chủ yếu thông qua biện pháp tự xử lý theo quy định chung của Châu Âu về xử lý và phục hồi ngân hàng<sup>3</sup>.

Trong quá trình tái cơ cấu, Tây Ban Nha đã không thực hiện phá sản bất kì TCTD nào. Với sự hỗ trợ tài chính từ nguồn lực trong nước, Ủy ban Châu Âu và việc áp dụng đồng loạt các biện pháp nhằm nâng cao năng lực xử lý rủi ro của hệ thống TCTD, cắt giảm chi phí hoạt động... quá trình tái cơ cấu đã thu được nhiều kết quả tích cực. Trước hết, điều này thể hiện ở số lượng các ngân hàng giảm mạnh từ 46 ngân hàng vào năm 2007 xuống còn 13 ngân hàng vào năm 2014. Số lượng các chi nhánh của TCTD giảm từ 46.662 chi nhánh năm 2008 xuống còn 31.217 chi nhánh vào năm 2014; số lượng nhân viên giảm từ 270.855 nhân viên vào năm 2007 xuống còn 203.305 nhân viên vào năm 2015. Đến năm 2014, tổng tài sản của 7 ngân hàng tiết kiệm đều tăng mạnh so với cùng kỳ năm 2008, trong đó, ngân hàng Caixa có tổng tài sản xấp xỉ 350 tỷ EUR. Hệ thống TCTD Tây Ban Nha đi vào hoạt động ổn định.

### Những bước đi

Để đạt được kết quả trên, bên cạnh sử dụng nguồn lực tài chính công của Chính phủ Tây Ban Nha và nguồn viện trợ từ Ủy ban Châu Âu thì việc xây dựng và hoàn thiện khung khổ pháp lý để hỗ trợ quá trình tái cơ cấu các TCTD là rất quan trọng.

Trong **giai đoạn đầu** của quá trình tái cơ cấu hệ thống TCTD (2008 - 2009), Chính phủ Tây Ban Nha đã ban hành rất nhiều luật để quy định việc thành lập và xây dựng quy chế các tổ chức xử lý khẩn cấp.

Cụ thể, Luật 09/2012 về thành lập Quỹ tái cơ cấu khu vực ngân hàng (FROB) đã trao cho FROB có đủ quyền hạn, cơ chế để yêu cầu các TCTD thực hiện nhanh các biện pháp cần thiết trong quá trình thực hiện tái cơ cấu. Trong đó, có 2 quyền hạn hành chính quan trọng, có tính chất quyết định đến hiệu quả hoạt động của FROB là:

**Thứ nhất**, quyền yêu cầu TCTD dọn sạch bảng cân đối kế toán trước khi nhận các khoản viện trợ tài chính. **Thứ hai**, quyền can thiệp, hạn chế hoặc chấm dứt quyền chủ sở hữu, thành viên góp vốn, cổ đông của TCTD. Quyền này vừa có vai trò giúp giảm thiểu chi phí tài chính từ quỹ của Chính phủ để hỗ trợ cho các TCTD trên cơ sở nguyên tắc các nhà đầu tư (chủ sở hữu, thành viên góp vốn, cổ đông của TCTD), vừa giúp FROB chủ động, linh hoạt trong việc ra quyết định xử lý TCTD.

**Giai đoạn 2** (từ năm 2015 đến nay) là giai đoạn phục hồi và xử lý ngân hàng theo quy định tại Chi thị chung của Châu Âu (Chi

thị 11/2015). Để phù hợp với quy định tại Chi thị này, Tây Ban Nha đã ban hành Luật 11/2015 quy định khung pháp lý mới về xử lý ngân hàng yếu kém, điều chỉnh vai trò, chức năng của FROB trong giai đoạn mới. Theo đó, yêu cầu các TCTD phải xây dựng phương án phục hồi ngay trong giai đoạn hoạt động bình thường. Phương án phục hồi phải xây dựng các kịch bản xấu trong các trường hợp có sự suy giảm đáng kể về vốn, thanh khoản, tài chính hoặc bất kỳ sự kiện nào khác có thể gây nguy hiểm cho khả năng tồn tại của TCTD và các phương án phục hồi nhằm ứng phó với các kịch bản khủng hoảng tài chính, bao gồm các giải pháp về vốn và thanh khoản.

Đồng thời, quy định 4 biện pháp chính xử lý ngân hàng khi ngân hàng không khắc phục được tình trạng mất khả năng thanh toán sau khi đã kích hoạt chế độ can thiệp sớm.

**Biện pháp thứ nhất**, bán hoạt động kinh doanh. Công cụ này cho phép FROB bán một số tài sản, nợ phải trả hoặc cổ phần của TCTD cho người mua được lựa chọn thông qua một quá trình đấu giá (trừ khi điều này không thể thực hiện được trong tình huống khẩn cấp), mà không cần sự đồng ý của các cổ đông hoặc chủ sở hữu khác.

**Biện pháp thứ hai**, sử dụng ngân hàng cầu nối. Các tài sản và nợ phải trả (toàn bộ hoặc phần tài sản không bán được) được chuyển đến một ngân hàng cầu nối - ngân hàng được thành lập nhằm thực hiện tất cả hoặc một phần hoạt động của TCTD. Ngân hàng này có thời hạn tồn tại hữu

hạn (tối đa 2 năm), 100% vốn chủ sở hữu của FROB, chỉ thực hiện các hoạt động an toàn, cơ bản, không cạnh tranh. Ngân hàng cầu nối sẽ tạo thời gian cần thiết để tìm nhà đầu tư mua lại ngân hàng trong khi các dịch vụ của ngân hàng không bị gián đoạn. Sau thời gian 2 năm mà không có nhà đầu tư mua lại ngân hàng yếu kém thì sẽ mở thủ tục thanh lý ngân hàng. Tuy nhiên, đến nay, Tây Ban Nha chưa tiến hành thanh lý bất kỳ ngân hàng nào.

**Biện pháp thứ ba**, quản lý các tài sản xấu trừ tài sản được tiếp nhận bởi một tổ chức khác. FROB sẽ chuyển các tài sản xấu này sang cho một tổ chức quản lý tài sản (AMV). AMV sẽ quản lý, chỉnh sửa tài sản để tối đa hóa giá trị của tài sản đó nhằm giảm thiểu tác động tiêu cực có thể xảy ra nếu bán trực tiếp tài sản đó trên thị trường. Công cụ này phải luôn được sử dụng kết hợp với công cụ tự giải cứu.

**Biện pháp thứ tư**, công cụ tự giải cứu. Chỉ thị 11/2015 của Châu Âu và Điều 4 Luật 11/2015 của Tây Ban Nha quy định cho phép FROB xử lý các công cụ nợ, các công cụ vốn mà TCTD đang nắm giữ khi áp dụng công cụ tự giải cứu.

Đồng thời, tại Quy định về xử lý ngân hàng yếu kém hướng dẫn thực hiện Chỉ thị 11/2015 của Châu Âu đã quy định cụ thể nội dung về miễn trừ trách nhiệm đối với những cá nhân được chỉ định tham gia quá trình tiếp quản, xử lý các ngân hàng yếu kém. Theo đó, họ được pháp luật bảo vệ khỏi trách nhiệm dân sự và hình sự đối với các hành động có thiện chí, trung thực, vì lợi ích chung

khi thực hiện các nghĩa vụ pháp lý của họ. Đồng thời, cũng quy định việc mua bảo hiểm công tác cho các nhân viên tham gia xử lý ngân hàng yếu kém, để phòng khi cá nhân này bị khởi kiện liên quan đến tài chính trong quá trình xử lý TCTD yếu kém, công ty bảo hiểm sẽ có trách nhiệm chi trả đối với khoản tài chính này.

### **Bài học kinh nghiệm và khuyến nghị sửa đổi Luật các Tổ chức tín dụng tại Việt Nam**

Từ quá trình thực hiện tái cơ cấu hệ thống TCTD tại Tây Ban Nha và những kết quả Tây Ban Nha đạt được, có thể rút ra một số nội dung, giải pháp chính để xem xét, áp dụng khi sửa đổi một số điều của Luật các Tổ chức tín dụng, thông qua tại kỳ họp thứ 4 Quốc hội khoá XIV, tháng 10/2017.

**Thứ nhất**, hoàn thiện khung pháp lý để xử lý hiệu quả các ngân hàng yếu kém theo hướng: (i) Tạo hành lang pháp lý để cơ quan có thẩm quyền tham gia vào quá trình tái cơ cấu hệ thống ngân hàng phù hợp với từng thời kỳ, bao gồm cả việc xây dựng trình tự giám sát đặc biệt và tiến hành sáp nhập bắt buộc đối với các TCTD; thông qua hoạt động thanh tra, giám sát độc lập và đủ nguồn nhân lực, trong đó có quy định về chế độ can thiệp sớm khi cần thiết; (ii) Xác định trách nhiệm chia sẻ rủi ro của người gửi tiền, chủ nợ của TCTD khi TCTD lâm vào tình trạng khó khăn, đặc biệt quy định về việc chấm dứt quyền và lợi ích của chủ sở hữu, thành viên góp vốn, cổ đông của TCTD khi giá trị thực của vốn điều lệ và các quỹ

dự trữ của TCTD ở mức âm; (iii) Tạo hành lang pháp lý phù hợp bảo vệ cho cơ quan có thẩm quyền khi thanh tra, giám sát và bảo vệ các cá nhân có hành động trung thực, vì lợi ích chung của xã hội trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn khi xử lý TCTD yếu kém; (iv) Hiện đại hóa khung pháp lý, tạo ra các công cụ, cơ chế giải quyết ngân hàng yếu kém linh hoạt hơn và hiệu quả hơn.

**Thứ hai**, trong quá trình tái cơ cấu, Nhà nước gồm Chính phủ và Quốc hội có vai trò chỉ đạo và cung cấp phần lớn tài chính cho quá trình tái cơ cấu hệ thống ngân hàng.

**Thứ ba**, để tiến hành tái cơ cấu hệ thống ngân hàng hiệu quả, cần phải lập quỹ tái cơ cấu ngân hàng, quỹ này sẽ bao gồm các chi phí trong quá trình tái cơ cấu như cấp tiền cho quỹ bảo hiểm tiền gửi, hỗ trợ tài chính cho các TCTD trước và sau khi sáp nhập, hợp nhất và hỗ trợ tài chính cho các TCTD để đạt được các yêu cầu về an toàn vốn theo chuẩn mực quốc tế.■

<sup>1</sup>Ngân hàng tiết kiệm là một mô hình tài chính tại Tây Ban Nha được thành lập và hoạt động theo Luật 31/1985 quy định các quy tắc cơ bản trong quản lý của ngân hàng tiết kiệm, các ngân hàng này có cơ cấu tổ chức, quản lý phức tạp và cứng nhắc, ít linh hoạt hơn so với các ngân hàng thương mại. Các ngân hàng tiết kiệm không được phát hành cổ phiếu và huy động vốn trên thị trường tài chính. Phần vốn góp và lợi nhuận là công cụ vốn của ngân hàng tiết kiệm.

<sup>2</sup>Nợ xấu của hệ thống ngân hàng tiết kiệm qua các năm: 7,41 tỷ EUR (2007); 34,58 tỷ EUR (2008); 44,55 tỷ EUR (2009); 52, 89 tỷ EUR (2010); 76,48 tỷ EUR (2011).

<sup>3</sup>Chỉ thị Eu số 806/2014 về việc xử lý và phục hồi ngân hàng; Quyết định 2016/1075EU ngày 23/3/2016 về nội dung Phương án phục hồi đối với tổ chức tín dụng.