TỔNG QUAN NGHIÊN CỨU VỀ TÁI CẤU TRÚC HỆ THỐNG NGÂN HÀNG VIỆT NAM

Ban biên tập Tạp chí Kinh tế và Phát triển

Email: ktpt@neu.edu.vn

Ngày 01/03/2012 Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt Đề án cơ cấu lại hệ thống tổ chức tín dụng giai đoạn 2011-2015 theo Quyết định số 254/QĐ-TTg. Đây được xem là nỗ lực về mặt pháp lý quan trọng nhất trong việc tái cấu trúc hệ thống ngân hàng Việt Nam. Qua hơn một năm thực hiện Đề án, nhiều vấn đề lý luận và thực tiễn trong quá trình tái cấu trúc ngân hàng như đối tượng, biện pháp, lộ trình, khó khăn, thách thức và các nhân tố ảnh hưởng tới tái cấu trúc cần phải được tiếp tục nghiên cứu, bổ sung và cụ thể hóa. Để tạo ra diễn đàn cho các nhà khoa học trao đổi đóng góp những ý kiến về chủ đề tái cấu trúc ngân hàng, Tạp chí Kinh tế và Phát triển tổng quan các bài viết và công trình nghiên cứu có liên quan đến chủ đề quan trọng này. Tạp chí cũng gợi mở những vấn đề mong muốn các nhà khoa học, các chuyên gia kinh tế và các nhà hoạt động thực tiễn tiếp tục nghiên cứu và trao đổi sâu hơn trong thời gian tới.

Từ khóa: tái cấu trúc, hệ thống NH Việt Nam

1. Tổng quan các nghiên cứu về tái cấu trúc ngân hàng

Chủ đề tái cấu trúc hệ thống ngân hàng đã thu hút sự quan tâm rộng rãi của các nhà khoa học, các chuyên gia kinh tế và các nhà hoạt động thực tiễn ngay cả trước và sau khi Chính phủ thông qua Đề án "*Cơ cấu cơ cấu lại hệ thống tổ chức tín dụng (TCTD) giai đoạn 2011-2015*". Mặc dù đây không phải là lần đầu tiên Việt Nam thực hiện tái cấu trúc hệ thống ngân hàng, nhưng lần tái cấu trúc này lại chứa đựng nhiều vấn đề phức tạp và nhạy cảm với rất nhiều ý kiến tranh luận đa dạng, thậm chí là trái chiều được thể hiện qua những bài nghiên cứu, phát biểu trên các cuộc Hội thảo khoa học và công bố trên các tạp chí khoa học và phương tiện thông tin đại chúng trong thời gian gần đây.

Hầu hết các công trình nghiên cứu và bài viết đều khẳng định tầm quan trọng và sự cần thiết phải thực hiện tái cấu trúc hệ thống ngân hàng ở Việt Nam để nhằm tránh sự đổ vỡ của hệ thống ngân hàng và sự đổ vỡ của nền kinh tế. Để đưa ra những bằng chứng thuyết phục cho vấn đề này các công trình nghiên cứu của Nguyễn Thị Kim Thanh (2012), Võ Trí Thành (2012), Nguyễn Hồng Sơn và cộng sự (2012), Kiều Hữu Thiện (2013), Nguyễn Thị Nhung và Phan Diên Kỹ (2013)... đã làm rõ những yếu kém và rủi ro trong hệ thống ngân hàng Việt Nam. Đó là: rủi ro tín dụng và rủi ro thanh khoản cao; tỷ lệ nợ xấu cao và gia tăng nhanh; tính ổn định, hiệu quả hoạt động và khả năng cạnh tranh thấp; năng lực quản trị điều hành kém và chưa theo thông lệ quốc tế; nhóm lợi ích và sở hữu chéo (giữa các ngân hàng thương mại, các tập đoàn/tổng công ty có các hoạt động liên quan tới hoạt động tài chính, bất động sản) rất đáng lo ngại. Võ Trí Thành (2012) còn nhấn mạnh rằng từ năm 2011 đến nay, trong bối cảnh ngân hàng nhà nước (NHNN) thắt chặt tiền tệ, mức lãi suất cho vay rất cao và có chọn lọc, thị trường bất động sản lao dốc, nhiều các doanh nghiệp gặp khó khăn, cùng với tác động tiêu cực của khó khăn kinh tế trong nước và quốc tế, các yếu kém, rủi ro kể trên đã bộc lộ rõ hơn. Bên cạnh đó, Nguyễn Thị Kim Thanh (2012) còn chỉ ra những yếu kém khác của hệ thống ngân hàng Việt Nam như: Khả năng điều tiết và làm chủ thị trường tiền tệ của cơ quan quản lý tiền tệ còn nhiều bất cập; năng lực thanh tra giám sát của cơ quan quản lý vẫn còn nhiều điểm hạn chế và tác động không nhỏ tới tính lành mạnh của hệ thống tài chính; cơ sở hạ tầng tài chính chưa hỗ trợ hiệu quả cho sự an toàn và lành mạnh của các định chế tài chính... Xuất phát từ thực tế trên, các bài viết đều khẳng định nếu những rủi ro và yếu kém này không được xử lý kịp thời sẽ tác động xấu đến ổn định kinh vĩ mô và hệ thống tài chính quốc gia.

Tuy nhiên, đi sâu khi luận giải kỹ hơn về tính cấp thiết của tái cấu trúc hệ thống ngân hàng, các công trình nghiên cứu có nhiều điểm tương đồng và khác biệt. Nguyễn Thị Nhung và Phan Diên Kỹ (2013) còn cho rằng tái cấu trúc hệ thống ngân hàng không chỉ thực hiện khi xuất hiện những yếu kém của hệ thống mà cần phải xem đó là một hoạt động bình thường và là quá trình liên tục không ngừng. Các tác giả cho rằng đây là một hoạt động cần thiết nhằm đem lại "sức khỏe và sự lành mạnh" trong toàn bộ cấu trúc của ngân hàng của bất kỳ quốc gia nào bởi sự thông suốt và vững mạnh của hệ thống tài chính–ngân hàng đóng vai trò quan trọng trong việc mang lại sự ổn định kinh tế, chính trị và xã hội của một quốc gia. Trái ngược với quan điểm này, Đỗ Thiên Anh Tuấn (2012) lại cho rằng tái cấu trúc là việc sửa chữa yếu kém để phát triển chứ không phải bản thân sự phát triển. Theo tác giả, tái cấu trúc không thể được nhìn nhận là một quá trình thường xuyên và liên tục. Khác với sự cải tiến cần xem là một hoạt động liên tục (như triết lý Kaizen) thì việc tái cấu trúc nên chỉ xem là một hoạt động trong một giai đoạn nhất định được lập kế hoạch hoặc nhằm sửa chữa các trục trặc với yêu cầu thời gian ngắn nhất và ít tốn kém nhất mà thôi.

Ở khía cạnh khác, các bài viết tuy có nhiều cách giải thích và nhìn nhận về nội hàm của tái cấu trúc ngân hàng nhưng đều có thể rút ra những điểm chung như sau. Thứ nhất, tái cấu trúc ngân hàng là một bộ phận cấu thành của quá trình tái cấu trúc toàn bộ hệ thống tài chính cũng như của nền kinh tế. Thứ hai, đó là quá trình phân bổ lại các nguồn lực (tài chính, hoạt động, thể chế, cấu trúc) nhằm đảm bảo cho hệ thống ngân hàng hoạt động vững mạnh, hiệu quả; tạo được tác động lan toả tích cực đối với các ngành kinh tế khác; tăng khả năng tiếp cận của người dân và doanh nghiệp đối với các dịch vụ của hệ thống ngân hàng (Nguyễn Hồng Sơn, 2011).

Về cách tiếp cận đối với vấn đề tái cấu trúc ngân hàng các nghiên cứu cũng thể hiện nhiều quan điểm khác nhau. Kiều Hữu Thiện (2013) cho rằng việc tái cấu trúc cần phải hết sức thận trọng xuất phát từ nhiều lý do: tái cấu trúc hệ thống ngân hàng chịu tác động bởi nhiều nhân tố trong và ngoài nước và liên quan đến nhiều chủ thể khác nhau; bất kỳ một sự xáo trộn nào trong hoạt động của hệ thống ngân hàng đều có thể gây sốc cho nền kinh tế; các NHTM Việt Nam có năng lực tài chính yếu với vốn chủ sở hữu thấp và đang bị xói mòn dần; thị trường tài chính chưa ổn định và lành mạnh. Nguyễn Thị Nhung và Phan Diên Kỹ (2013) lại cho rằng tái cấu trúc ngân hàng cần được triển khai một cách đồng bộ, khẩn trương và quyết liệt trong giai đoạn hiện nay để tháo gỡ những khó khăn cho ngành ngân hàng nói riêng và nền kinh tế nói chung. Theo Đinh Tuấn Minh (2012), khác với việc xử lý một ngân hàng yếu kém trong thời kỳ bình thường, tái cấu trúc hệ thống ngân hàng đòi hỏi một kế hoạch đồng bộ và dài hạn, bao gồm trình tự xử lý cũng như xây dựng các kịch bản dự phòng cho các tình huống xấu nhất, để sao cho trong quá trình tái cấu trúc, hoạt động thanh toán và hoạt động tín dụng của hệ thống không bị ảnh hưởng. Còn theo Nguyễn Thị Kim Thanh (2012) việc tái cấu trúc ngân hàng phải được tiến hành một cách căn bản, triệt để, toàn diện và quyết liệt, nhưng cũng phải thận trọng với những lộ trình thích hợp để đảm bảo quá trình tái cơ cấu không ảnh hưởng đến lợi ích của người gửi tiền, không gây ra những sự đổ vỡ của hệ thống, đảm bảo giữ vững an ninh chính trị và trật tự an toàn xã hội với chi phí thấp nhất.

Bài học kinh nghiệm của một số nước trên thế giới trong vấn đề tái cấu trúc hệ thống ngân hàng đã được nhiều tác giả quan tâm và nghiên cứu (Harry Hoàn Trần và Thuận Nguyễn, 2011; Võ Trí Thành, 2012; Đinh Tuấn Minh, 2011; Nguyễn Hồng Sơn, 2011). Harry Hoàn Trần và Thuận Nguyễn (2011) đã rút ra những kinh nghiệm mà nhiều nước trên thế giới như Thái Lan, Mỹ... đã áp dụng thành công trong quá trình tái cấu trúc ngân hàng đó là: tái cấu trúc về vốn tự có của các ngân hàng thông qua mua lại ngân hàng hay quốc hữu hóa, chuyển các khoản vay của ngân hàng nhà nước sang cổ phần; mở rộng sở hữu nhà nước trong thời gian nhất định; giải quyết vấn đề thanh khoản; cải thiện lòng tin vào hệ thống ngân hàng... Võ Trí Thành (2012) đã đề cập đến một số kinh nghiệm của Trung Quốc trong quá trình cải cách ngân hàng thương mại nhà nước (NHTMNN) như: Nhà nước tích cực bảo lãnh việc tái cơ cấu vốn và xử lý nợ xấu của các NHTMNN; đẩy mạnh cải cách thể chế; áp dụng các thông lệ quốc tế tốt nhất về quản trị ngân hàng; niêm yết các NHTMNN trên thị trường chứng khoán Hồng Kông và thế giới. Đinh Tuấn Minh (2011) đã rút ra một số bài học kinh nghiệm trong quá trình tái cấu trúc ngân hàng trên thế giới. Đó là: Tiến hành càng lâu càng tốn nhiều chi phí và nếu tiến hành chậm các cản trở sẽ lớn dần và dẫn đến cải cách manh mún; cần đảm bảo khả năng thanh toán cho hệ thống trong suốt quá trình tái cấu trúc; cần hình thành một cơ quan độc lập tách khỏi NHNN để thực hiện tái cơ cấu; xử lý các vấn đề liên quan đến sở hữu nhà nước; đảm bảo môi trường vĩ mô ổn định. Qua nghiên cứu kinh nghiệm tái cấu trúc ngân hàng ở

các nước Thái Lan, Malaysia, Indonexia và Hàn Quốc, Nguyễn Hồng Sơn (2011) đã rút ra 4 bài học thành công từ các nước này: (i) cần có quyết tâm chính trị cao đồng thời với sự ủng hộ của toàn xã hội cũng như các nhà tài trợ; (ii) đánh giá đúng thực trạng, bản chất và mức độ nghiêm trọng của của những yếu kém trong hệ thống ngân hàng, xác định đúng nguyên nhân và đưa ra chương trình tái cấu trúc tổng thể; (iii) cần hành động nhanh nhạy, quyết đoán và kịp thời; (iv) cần kết hợp nhiều biện pháp tái cấu trúc và thực thi một cách tổng thể, nhưng linh hoạt. Bên cạnh đó, cơ quan thực hiện tái cấu trúc và việc tổ chức tái cấu trúc hệ thống ngân hàng đóng vai trò rất quan trọng.

Liên quan đến Đề án cơ cấu lại hệ thống TCTD đã được Thủ tướng chính phủ phê duyệt, nhiều bài viết đã đánh giá và cho rằng Đề án đã đưa ra một hệ thống các giải pháp tương đối toàn diện nhằm xử lý các yếu kém, rào cản phát triển của từng thị trường, hỗ trợ phát triển, giảm rủi ro hoạt động cho từng thị trường riêng biệt, có tham khảo nhiều kinh nghiệm và thông lệ quốc tế tốt và có khả năng thực thi. Tuy nhiên, nhiều bài viết cho rằng những giải pháp này còn chưa rõ định hướng cách làm cụ thể (Võ Trí Thành, 2012; Nguyễn Hồng Sơn và cộng sự, 2012, Trịnh Quang Anh, 2012; Đỗ Thiên Anh Tuấn, 2012...). Trịnh Quang Anh (2012) cho rằng đặt trong bối cảnh thực tế của Việt Nam hiện nay Đề án có thể được coi là một đề án khá hoàn hảo xét theo nghĩa "Giải pháp tốt thứ nhì". Tuy nhiên sẽ không thể có được một hệ thống ngân hàng lành mạnh, hoạt động an toàn, hiệu quả tồn tại trên một nền kinh tế thực ốm yếu với một môi trường pháp lý lỏng lẻo, kém hiệu lực và một môi trường kinh doanh đầy bất ổn... Do vậy, NHNN sẽ phải đối mặt với nhiều vấn đề lớn như nguồn tài lực và nhân lực cũng như cơ chế, thể chế khi triển khai Đề án.

Để góp phần bổ khuyết các nhóm giải pháp mà Đề án chưa đưa ra cũng như tiếp tục đẩy mạnh quá trình tái cấu trúc hệ thống ngân hàng, nhiều bài viết đã bổ sung và chi tiết hóa một số giải pháp trong các đề án. Các giải pháp đề xuất chủ yếu tập trung vào các vấn đề như: xử lý nợ xấu; thực hiện mua bán, hợp nhất, sáp nhập ngân hàng; giải quyết vấn đề sở hữu chéo của các ngân hàng; thực hiện minh bạch thông tin; tăng cường giám sát của NHNN. Võ Trí Thành (2012) nhấn mạnh các giải pháp trọng tâm của quá trình tái cơ cấu là cổ phần hóa các NHTMNN, đổi mới chính sách tuyển dụng lãnh đạo/quản lý các ngân hàng theo hướng chuyên nghiệp, không thiên lệch các tiêu chí mang tính chính trị. Tác giả cũng đã bổ khuyết những điểm mà đề án chưa đề cập/còn thiếu, bao gồm: (i) tái cấu trúc hệ thống tài chính theo hướng cân đối hơn thông qua lành mạnh hóa thị trường tín dụng và nâng cao vai trò TTCK trong huy động vốn dài hạn cho doanh nghiệp, (ii) đổi mới mô hình và cách thức giám sát thị trường tài chính; (iii) áp dụng rộng rãi chuẩn mực quốc tế và bảo đảm tính trung thực, hiệu lực, chế tài thực thi cao trong áp dụng các chuẩn mực kế toán, kiểm toán quốc tế, báo cáo tài chính quốc tế và hệ thống thống kê, định giá tài sản doanh nghiệp, (iv) tái cơ cấu thị trường tín dụng ngân hàng.

Sau hơn một năm thực hiện Đề án, một số bài viết đã đánh giá thực trạng tái cấu trúc hệ thống ngân hàng năm 2012 (Hạ Thị Thiều Dao, 2012; Lê Quốc Hội, 2013). Các bài viết này đều khẳng định một số kết quả đạt được bước đầu đáng khích lệ của tái cấu trúc ngân hàng, thể hiện ở những khái cạnh như: thực hiện phân loại các NHTM thành các nhóm để ổn định mức rủi ro; đã thực hiện được một số sáp nhập, hợp nhất, mua lại trong ngành ngân hàng; đạt được một số kết quả nước đầu về giải quyết nợ xấu; vấn đề thanh khoản của toàn hệ thống ngân hàng đã được củng cố và khá ổn định. Tuy nhiên các công trình này đều nhận định việc tái cấu trúc hệ thống ngân hàng Việt Nam năm 2012 vẫn chỉ mới là bước khởi động và vẫn như một bức tranh đang còn dở dang. Những kết quả đạt được ban đầu còn ít hiệu quả và quá trình tái cấu trúc hệ thống ngân hàng còn nhiều hạn chế. Điều này được biểu hiện ở các mặt sau: quy mô nợ xấu lớn và suốt cả năm 2012 chưa có biện pháp xử lý cơ bản nợ xấu; tính thanh khoản của hệ thống vẫn còn tiềm ẩn nguy cơ bất ổn; hoạt động sáp nhập, hợp nhất tiến hành chậm hơn so với dự kiến; quản trị rủi ro trong toàn hệ thống ngân hàng còn kém xa các chuẩn mực quốc tế. Các bài viết đều có chung đánh giá rằng qua một năm thực hiện tái cấu trúc hệ thống ngân hàng những mục tiêu chiến lược mà NHNN đưa ra cũng như lộ trình thực hiện tái cấu trúc hệ thống ngân hàng đang còn nhiều vấn đề vướng mắc.

Liên quan đến xu hướng và triển vọng tái cấu trúc hệ thống ngân hàng năm 2013, Hạ Thị Thiều Dao (2012) đã đưa ra một số nhận định sau: hoạt động mua bán, sáp nhập, mua lại sẽ diễn ra mạnh mẽ hơn; nợ xấu sẽ giảm; thanh khoản và quản trị ngân hàng sẽ được chú trọng hơn; vấn đề sở hữu chéo của các ngân hàng sẽ được rà soát kỹ lưỡng hơn. Ngoài ra, bài viết còn nhấn mạnh đến vấn đề này sinh cần phải giải quyết đó là minh bạch thông tin trong tái cấu trúc ngân hàng. Lê Quốc Hội (2013) khẳng định rằng năm 2013 sẽ là năm trọng tâm của chương trình tái cấu trúc hệ thống ngân hàng để hướng tới

mục tiêu có thể kết thúc vào năm 2015. Để đạt được những nội dung và mục tiêu đưa ra về tái cấu trúc hệ thống ngân hàng năm 2013, tác giả đã đề xuất những giải pháp cụ thể trên các vấn đề sau: xử lý nợ xấu, mua bán, sáp nhập ngân hàng, sở hữu chéo, minh bạch thông tin và giám sát của NHNN.

2. Một số vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu và trao đổi

Qua tổng hợp từ các bài viết và công trình nghiên cứu, để thực hiện thành công quá trình tái cấu trúc hệ thống ngân hàng ở Việt Nam cho thấy còn nhiều vấn đề từ cả phương diện lý thuyết và thực tiễn cần tiếp tục nghiên cứu. Tạp chí Kinh tế và Phát triển mong các nhà khoa học, các chuyên gia kinh tế và các nhà hoạt động thực tiễn tiếp tục nghiên cứu và trao đổi sâu hơn những vấn đề sau đây:

- Làm rõ mối liên hệ giữa tái cấu trúc hệ thống ngân hàng với tái cấu trúc đầu tư công và tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước trong bối cảnh tái cấu trúc toàn bộ nền kinh tế. Đây là vấn đề quan trọng vì nó giúp định hình hình thái của hệ thống ngân hàng cần phải tương thích trong điều kiện một nền kinh tế mới sau tái cấu trúc.

- Làm rõ cơ chế phối hợp giữa các cơ quan đầu mối và cơ quan phối hợp trong quá trình thực hiện tái cấu trúc. Cụ thể, cần làm rõ cơ chế phối hợp giữa Ngân hàng Nhà nước với các cơ quan liên quan như Bộ Tài chính, Ủy ban quan giám sát tài chính quốc gia, Bảo hiểm tiền gửi... Điều này cần thiết đặt ra để giải quyết những khó khăn, hạn chế liên quan đến quá trình tái cấu trúc hệ thống ngân hàng.

- Làm rõ chi phí và nguồn lực tài chính cho tái cấu trúc hệ thống ngân hàng. Đây là một vấn đề rất quan trọng quyết định tính khả thi của Đề án tái cấu trúc hệ thống ngân hàng.

- Nhận diện những khó khăn, thách thức chính trong quá trình tái cấu trúc ngân hàng và ảnh hưởng của những khó khăn, thách thức này đến mục tiêu và lộ trình thực hiện tái cấu trúc.

- Cần làm rõ phương thức hoặc cách thức đánh giá hiệu quả của quá trình tái cấu trúc ngân hàng. Cụ thể hơn, cần đánh giá hiệu quả của cả quá trình sáp nhập đối với các ngân hàng bị áp nhập và đối với toàn bộ hệ thống ngân hàng. Một điều cũng quan trọng là cần nghiên cứu đưa ra những chỉ tiêu để đánh giá hiệu quả tái cấu trúc ngân hàng phù hợp với bối cảnh và đặc thù của Việt Nam.

- Nghiên cứu và làm rõ mô hình kinh doanh ngân hàng sau tái cấu trúc. Ở đây cần nghiên cứu và các định các chỉ tiêu định lượng về số lượng, quy mô và loại hình ngân hàng sau tái cấu trúc.❑

Tài liệu tham khảo:

1. Đề án cơ cấu lại hệ thống các TCTD giai đoạn 2011-2015 ban hành kèm theo Quyết định 254/QĐ-TTg ngày 01/03/2012 của Thủ tướng Chính Phủ phê duyệt Đề án.

2. Đinh Tuấn Minh (2012), Nợ xấu Việt Nam và tái cơ cấu hệ thống ngân hàng.

3. Đỗ Thiên Anh Tuấn (2012), Những vấn đề từ Đề án tái cấu trúc, Thời báo kinh tế Sài gòn, 4/2012.

4. Hạ Thị Thiều Dao (2012), Tái cấu trúc hệ thống ngân hàng Việt Nam năm 2012, xu hướng năm 2013, Tạp chí Kinh tế và Phát triển, số 186.

5. Harry Hoan Tran và Thuận Nguyễn FCCA (2011), Tái cấu trúc hệ thống ngân hàng Việt Nam theo hướng nào? StoxPlus Corporation.

6. Nguyễn Thị Nhung và Phan Viên Vỹ (2013), Giải mã tái cấu trúc hệ thống ngân hàng Việt Nam hiện nay, Tạp chí Phát triển kinh tế, số 267.

7. Nguyễn Thị Kim Thanh (2012), Tổng quan về tái cơ cấu hệ thống tài chính tiền tệ, Kỷ yếu Diễn đàn kinh tế mùa Xuân, 4/2012.

8. Nguyễn Hồng Sơn (2011), Tái cấu trúc hệ thống ngân hàng: Kinh nghiệm quốc tế và một số hàm ý tư duy cho Việt Nam, Kỷ yếu Hội thảo quốc tế "Tái cấu trúc hệ thống ngân hàng: Kinh nghiệm quốc tế và một số hàm ý tư duy cho Việt Nam".

9. Nguyễn Hồng Sơn và cộng sự (2012), Tái cơ cấu hệ thống ngân hàng thương mại: Những vấn đề cần làm rõ - Kinh tế Việt Nam năm 2012: Khởi động mạnh mẽ quá trình Tái cơ cấu nền kinh tế, Nhà xuất bản Tri thức năm 2012.

10. Kiều Hữu Thiện (2013), Góp thêm một số ý kiến về tái cấu trúc hệ thống ngân hàng thương mại Việt Nam, Tạp chí ngân hàng, số 1/2013.

11. Trịnh Quang Anh (2012), Tái cấu trúc hệ thống tổ chức tín dụng: Bàn thêm về cách tiếp cận.

12. Võ Trí Thành (2012), Tái cấu trúc hệ thống tài chính Việt Nam – Vấn đề và định hướng giải pháp chính sách, Kỷ yếu Diễn đàn kinh tế mùa Xuân, 4/2012.