

TÁI CƠ CẤU HỆ THỐNG NGÂN HÀNG VIỆT NAM: BÀI HỌC TỪ NHỮNG THẤT BẠI

TS. Lê Thanh Tâm

Đại học Kinh tế Quốc dân

Quá trình tái cơ cấu hệ thống ngân hàng thương mại (NHTM) của nhiều quốc gia trên thế giới đã và đang diễn ra, và thường được coi là tâm điểm của tái cơ cấu nền kinh tế. Thành công nhiều và thất bại cũng không ít, nhưng điểm chung của các kinh nghiệm quốc tế là vai trò quan trọng của Nhà nước, đặc biệt là của Ngân hàng Trung ương. Hiện nay, Việt Nam đang trong năm thứ 2 của quá trình tái cơ cấu mạnh mẽ hệ thống các tổ chức tín dụng (TCTD), trọng điểm là các ngân hàng thương mại (NHTM). Đề án tái cơ cấu hệ thống tổ chức tín dụng 2011-2015 vừa được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt vào 1/3/2012. Có rất nhiều việc cần làm trong những năm tới. Theo quan niệm của tác giả, các kinh nghiệm thất bại thường đem lại những bài học đắt giá và có khả năng áp dụng hơn các bài học thành công. Vì vậy, bài viết này tập trung vào việc phân tích các bài học đối với hệ thống NHTM Việt Nam từ các kinh nghiệm thất bại trên thế giới trong công cuộc tái cơ cấu.

Từ khóa: bài học thất bại, ngân hàng thương mại, rủi ro, tái cơ cấu, tổ chức tín dụng, too big to fail.

1. Tổng quan về tái cơ cấu hệ thống ngân hàng thương mại

Rất nhiều quốc gia cũng như ngân hàng thương mại trong quá trình phát triển đã và đang thực hiện tái cơ cấu hệ thống. Đây là vấn đề không mới, nhưng trong bối cảnh khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu từ cuối năm 2007 (và cho đến nay vẫn chưa chấm dứt), chủ đề này lại trở thành ưu tiên số một trong chương trình nghị sự của nhiều chính phủ và các tổ chức quốc tế, khu vực.

Theo Từ điển Cambridge, tái cơ cấu là tổ chức một công ty, một công việc kinh doanh hoặc một hệ thống để nó vận hành hiệu quả hơn. Tái cơ cấu hệ thống NHTM có thể được hiểu trên cả giác độ vĩ mô và vi mô. Trên giác độ vi mô, tái cơ cấu hệ thống NHTM là một quá trình hệ thống NHTM thực hiện cơ cấu lại chiến lược, cấu trúc và tổ chức cũng như các hoạt động cơ bản dựa trên các biện pháp tái cơ cấu phù hợp. Trên giác độ vĩ mô, tái cơ cấu hệ thống NHTM bao gồm sự thay đổi môi trường pháp lý và kinh tế cho ngành, các chương trình hoạt động chung và các điều chỉnh hoạt động của NHTM trên tầm vĩ mô.

Tái cơ cấu hệ thống NHTM xuất phát từ nhiều lý do như: (i) hệ thống NHTM hoạt động bình thường nhưng có một số khó khăn riêng biệt (như một số NHTM gặp khó khăn thanh khoản, nợ xấu tiềm ẩn

cao,... hệ thống phát triển đến giai đoạn cần chính sách mới để có bước đột phá; (ii) một/một số NHTM bị khủng hoảng thanh khoản, có nguy cơ gây khủng hoảng cho nhiều NHTM khác hoặc lan rộng toàn hệ thống; (iii) nhiều NHTM rơi vào khủng hoảng, ảnh hưởng tới sự an toàn của 20% tổng tiền gửi của khách hàng; (iv) hoạt động quản trị rủi ro tín dụng kém của nhiều NHTM gây xói mòn vốn và giảm sút niềm tin của công chúng vào hệ thống ngân hàng, kéo theo nguy cơ khủng hoảng kinh tế- xã hội; (v) khuôn khổ quản lý và giám sát hệ thống NHTM yếu, dẫn đến tình trạng hệ thống NHTM hoạt động không hiệu quả.

2. Thực trạng và định hướng tái cơ cấu hệ thống ngân hàng thương mại Việt Nam

Từ khi thực hiện đổi mới năm 1986 đến nay, Việt Nam đã thực hiện một số lần tái cơ cấu hệ thống tổ chức tín dụng, trong đó trọng điểm là hệ thống ngân hàng từng phần hoặc toàn phần như Bảng 1.

Do vậy, công cuộc tái cơ cấu hệ thống TCTD nói chung, NHTM nói riêng giai đoạn 2011-2015 được coi như một phần của quá trình phát triển và tái cấu trúc lâu dài đối với các TCTD Việt Nam. Nguyên nhân (i) ở mục 1 được coi là lý do chủ yếu dẫn đến các quyết tâm chính trị và định hướng cụ thể đối với quá trình tái cấu trúc giai đoạn 2011-2015 của Việt Nam. Trong phần trả lời chất vấn của các đại biểu

Bảng 1: Tổng kết về các hoạt động tái cơ cấu hệ thống tổ chức tín dụng Việt Nam

Giai đoạn	Nội dung	Kết quả
1988-1990	Tách hệ thống ngân hàng thành 2 cấp	4 ngân hàng thương mại (NHTM) nhà nước được tách khỏi Ngân hàng Nhà nước; các NHTM cổ phần bắt đầu được thành lập và hoạt động
1997-1999	Chấn chỉnh hoạt động của các NHTM cổ phần và Quỹ tín dụng nhân dân (QTDND) cơ sở yếu kém	Giảm số NHTM cổ phần từ 51 (1996) xuống 37 (2002) thông qua sáp nhập, giải thể. Hơn 100 QTDND cơ sở bị giải thể. Hệ thống QTDND chia thành 2 cấp – QTDND trung ương và các quỹ cơ sở.
2000-2005	Tái cơ cấu hệ thống NHTM nhà nước	Cổ phần hóa một số NHTM nhà nước như Vietcombank, Vietinbank; cơ cấu lại tài chính, hoạt động, nhân lực và nâng cấp công nghệ (áp dụng core banking) của toàn bộ các NHTM nhà nước.
2011-2015	Cơ cấu lại hệ thống TCTD	(dự kiến) Cơ cấu lại toàn bộ hệ thống TCTD trên cả giác độ vĩ mô và vi mô, tập trung vào (i) NHTM nhà nước, (ii) NHTM cổ phần, công ty tài chính và công ty cho thuê tài chính của Việt Nam; (iii) các Quỹ tín dụng nhân dân và tổ chức tài chính vi mô; (iv) các TCTD nước ngoài; (v) hỗ trợ cơ cấu lại của Ngân hàng Nhà nước.

Nguồn: Tổng hợp của tác giả từ tài liệu Ngân hàng Nhà nước, 1995-2011; Đề án cơ cấu lại hệ thống TCTD, 2012

Quốc hội kỳ họp thứ 2 khóa XIII ngày 24/11/2011, Thống đốc Nguyễn Văn Bình khẳng định: “Tái cấu trúc ngân hàng không phải vì hệ thống yếu. Hoạt động ngân hàng có quy mô và vai trò quan trọng đối với nền kinh tế, đồng thời là hoạt động nhạy cảm... nhằm đảm bảo hệ thống ngân hàng vẫn phát triển ổn định, trợ giúp cho sự phát triển của nền kinh tế”.

Theo Quyết định 254/2012/QĐ-Ttg ngày 1/3/2012 của Thủ tướng Chính phủ về phê duyệt đề án “cơ cấu lại hệ thống các tổ chức tín dụng giai đoạn 2011-2015”, quan điểm của Chính phủ Việt Nam tập trung vào năm nội dung sau:

Thứ nhất, cơ cấu lại hệ thống các TCTD và từng tổ chức tín dụng là một quá trình thường xuyên, liên tục nhằm khắc phục những khó khăn, yếu kém và chủ động đối phó với những thách thức để các TCTD không ngừng phát triển một cách an toàn, hiệu quả, vững chắc và đáp ứng tốt hơn yêu cầu phát triển kinh tế- xã hội trong giai đoạn mới.

Thứ hai, củng cố, phát triển hệ thống các TCTD đa dạng về sở hữu, quy mô và loại hình phù hợp với đặc điểm và trình độ phát triển của nền kinh tế Việt Nam trong giai đoạn hiện nay. Hệ thống các TCTD bao gồm các ngân hàng lớn, hoạt động lành mạnh đóng vai trò làm trụ cột trong hệ thống, có khả năng cạnh tranh trong khu vực, đồng thời có những ngân hàng vừa và nhỏ, tổ chức tín dụng phi ngân hàng nhằm đáp ứng tốt hơn nhu cầu dịch vụ ngân hàng của mọi tầng lớp trong xã hội: Nâng cao vai trò, vị trí chi phối, dẫn dắt thị trường của các TCTD Việt Nam, đặc biệt là bảo đảm các ngân hàng 100% vốn của Nhà nước và ngân hàng có cổ phần chi phối của Nhà nước (sau đây gọi chung là ngân hàng thương mại nhà nước) thật sự là lực lượng chủ lực, chủ đạo của hệ thống các tổ chức tín dụng, đồng thời có đủ năng lực cạnh tranh trong nước và quốc tế.

Thứ ba, khuyến khích việc sáp nhập, hợp nhất, mua lại các TCTD theo nguyên tắc tự nguyện, bảo đảm quyền lợi của người gửi tiền và các quyền, nghĩa vụ kinh tế của các bên có liên quan theo quy định của pháp luật. Để bảo đảm an toàn, ổn định của hệ thống, một số TCTD có mức độ rủi ro, nguy cơ mất an toàn cao sẽ được áp dụng các biện pháp xử lý đặc biệt theo quy định của pháp luật.

Thứ tư, thực hiện cơ cấu lại toàn diện về tài chính, hoạt động, quản trị của các TCTD theo các hình thức, biện pháp và lộ trình thích hợp. Hình thức và biện pháp cơ cấu lại tổ chức tín dụng được áp dụng phù hợp với đặc điểm cụ thể của từng TCTD.

Thứ năm, không để xảy ra đổ vỡ và mất an toàn hoạt động ngân hàng ngoài tầm kiểm soát của Nhà nước. Quá trình chấn chỉnh, củng cố và cơ cấu lại hệ thống các TCTD hạn chế tới mức thấp nhất tổn thất và chi phí của ngân sách nhà nước cho xử lý những vấn đề của hệ thống các TCTD (Đề án cơ cấu lại hệ thống TCTD, 2012).

Một số giải pháp thực hiện tái cơ cấu hệ thống TCTD Việt Nam giai đoạn 2001-2015 đã được bắt đầu triển khai trong thời gian qua như: phân loại và đánh giá lại hoạt động của toàn bộ hệ thống NHTM (2012); tăng cường các biện pháp nâng cao chất lượng tài sản, kiểm soát chất lượng tín dụng (2011-2012); sáp nhập Liên Việt Bank với Công ty dịch vụ tiết kiệm bưu điện (2011), sáp nhập 3 NHTMCP Sài Gòn– Tín Nghĩa Ngân hàng và Đệ nhất thành NHTM CP Sài Gòn (2011), Eximbank thu mua cổ phần chính của Sacombank (2012)... Tuy nhiên, công cuộc tái cơ cấu hệ thống TCTD Việt Nam còn dài và còn rất nhiều việc phải làm. Vì vậy, các kinh nghiệm thất bại của hệ thống TCTD nói chung, của NHTM nói riêng ở các nước trên thế giới có thể là bài học rất hữu ích cho Việt Nam trong quá trình tái

cơ cấu hiện nay.

3. Kinh nghiệm thất bại của các hệ thống NHTM trên thế giới và bài học cho quá trình tái cơ cấu của Việt Nam

Có nhiều kinh nghiệm thất bại của các hệ thống ngân hàng trên thế giới, theo từng trường hợp cụ thể hoặc mang tính hệ thống. Sau đây là tổng hợp của tác giả theo quốc gia và theo vấn đề tổ chức/hệ thống đó gặp phải theo thứ tự thời gian.

3.1. Phi minh bạch và đầu tư bất hợp lý tại Hy Lạp (2010-2011):

Cùng với chính sách đầu tư công bất hợp lý và tình trạng tham nhũng cao, các số liệu thống kê của Hy Lạp cung cấp cho thị trường quốc tế rất không minh bạch. Do vậy, các nhà đầu tư đã rút vốn ồ ạt khỏi các ngân hàng của Hy Lạp. Hơn nữa, các NHTM Hy Lạp đầu tư quá nhiều vào trái phiếu chính phủ Hy Lạp. Khi khủng hoảng đầu tư công diễn ra, trái phiếu Chính phủ Hy Lạp bị mất giá thậm chí tới giá trị 0, trong khi các nhà đầu tư không đổ tiền vào ngân hàng. Điều này đã đẩy các ngân hàng vào tình trạng mất thanh khoản. Thậm chí, nhiều nhà phân tích thị trường nhận định vốn chủ sở hữu của nhiều NHTM chỉ còn là con số không tròn trĩnh. (Bloomberg, tháng 10/2011).

3.2. Đạo đức ngân hàng với cuộc chiến phố Wall tại Mỹ và Châu Âu (2011):

Với khẩu hiệu nổi tiếng “*We are 99%*”, cuộc chiến Phố Wall (Occupy Wall Street – OWS) bắt đầu từ tháng 9/2011 tại New York Mỹ đã và đang lan rộng ra toàn nước Mỹ và Châu Âu. Cuộc chiến này tập trung vào vấn đề bất bình đẳng giữa 1% những người giàu có – đặc biệt là giới tài chính ngân hàng phố Wall và 99% những người còn lại. Có nhiều lý do khiến cho OWS tức giận với giới ngân hàng. Tổng thống Obama cũng đã từng thể hiện sự tức giận đối với các NHTM Mỹ qua câu nói nổi tiếng “**I did not run for office to be helping out a bunch of fat cat bankers on Wall Street**” (tôi không đi làm để giúp hàng tá con mèo béo ngân hàng phố Wall) trong một cuộc phỏng vấn vào ngày 14/12/2009. Báo The Daily Beast liệt kê “bảy tội lỗi chết người” của các ngân hàng Mỹ như sau: (1) đẩy nông dân vào cảnh mất nhà đất ngay trên mảnh đất của mình; (2) các nhân viên ngân hàng được thưởng cao trong việc mở rộng nhanh chóng các khoản cho vay thế chấp mà không quan tâm tới chất lượng khoản vay; (3) các khách hàng bị phạt rất cao từ việc sử dụng các dịch vụ ngân hàng chưa đúng quy định (như rút quá tài khoản, vay quá hạn...); (4) nhiều NHTM dùng tiết kiệm của khách hàng đầu tư thua lỗ trên thị trường

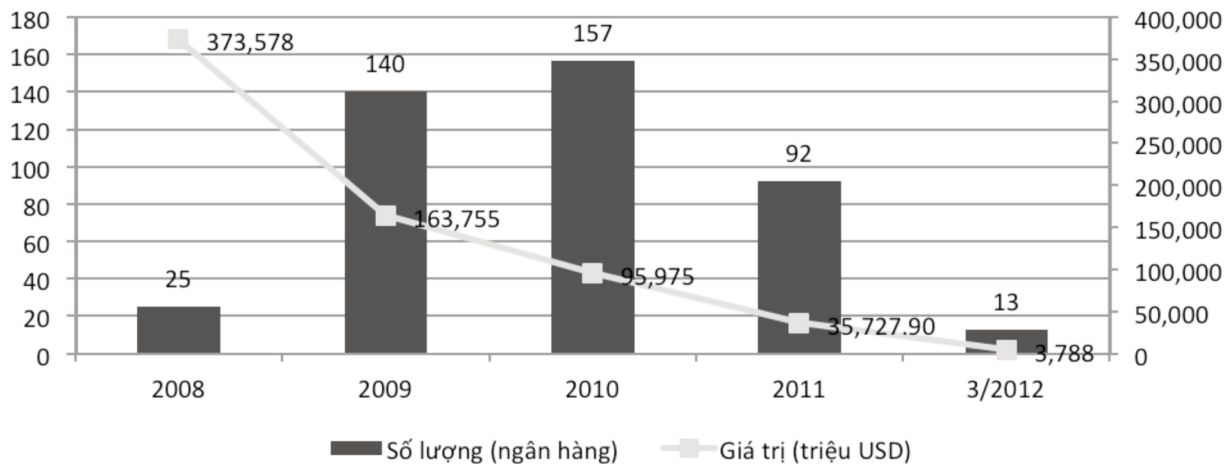
chứng khoán, điển hình là vụ Bernie Madoff; (5) che mắt các nhà đầu tư thông qua thông tin không cân xứng về các quốc gia nợ nần như Hy Lạp, Iceland; (6) tỷ suất lợi nhuận trên vốn của chủ ROE luôn cao, mặc dù các doanh nghiệp và cá nhân gặp nhiều khó khăn, thậm chí phá sản trong giai đoạn khủng hoảng; và (7) các nhân viên cao cấp của NHTM luôn nhận được các mức lương “khủng”, mặc dù gây ra rất nhiều “tội lỗi” như trên. Mặc dù không chính thức thừa nhận chịu áp lực từ OWS, hầu hết các NHTM lớn của Mỹ như Chase & Wells Fargo, Bank of America... đều cắt giảm phí cho khách hàng thẻ tín dụng từ tháng 11/2011. OWS đã đánh giá đây là “chiến thắng” ban đầu.

Quá mùa ra mưa” – phi quản lý hóa và phát triển ngân hàng quá lớn tại Iceland (2008-2010):

Cuộc khủng hoảng tài chính của Iceland bắt nguồn từ hệ thống ngân hàng thương mại được coi là một trường hợp thất bại “*chưa từng có tiền lệ*”. So sánh với quy mô nền kinh tế, sự sụp đổ của hệ thống ngân hàng Iceland được đánh giá là lớn nhất trong lịch sử kinh tế thế giới. Trước khi hệ thống NHTM sụp đổ, 3 NHTM lớn nhất của Iceland đã cho vay nền kinh tế với tổng mức vay gấp 9 lần GDP của quốc gia, trong số đó 1/5 dư nợ là đồng tiền bản địa với lãi suất cao. Khách hàng vì vậy chủ yếu vay bằng các đồng tiền khác như Yên hay franc Thụy Sĩ. Hơn nữa, với chính sách phi quản lý hóa hệ thống NHTM từ năm 2001, các NHTM đã mở rộng cho vay bằng tiền gửi và vốn liên ngân hàng ngoài Iceland. Để huy động tiền gửi và vốn đầu tư, lãi suất các NHTM Iceland trả cho các nhà đầu tư nước ngoài đã được đẩy lên rất cao (15,5%/năm) so với 5,5% tại Vương Quốc Anh hay 4% trong khu vực Eurozone. Khi các NHTM gặp khó khăn thanh khoản, NHTW không thể đóng tốt vai trò “người cho vay cuối cùng (lender of last resources)” do nhu cầu vay quá lớn. Iceland trở thành con nợ tiền gửi lớn nhất của Vương Quốc Anh và Hà Lan. Trong tổng nợ bên ngoài hơn 50 triệu EUR, 80% là nợ của ngân hàng. Hệ lụy là cả nền kinh tế Iceland sụp đổ, môi trường chính trị trở nên bất ổn. Iceland đã phải kêu gọi cứu trợ từ IMF với tổng giá trị 10,2 tỷ USD, bằng 1/2 GDP của nước này. Từ một nước được đánh giá là “sự thần kỳ”, Iceland trở thành con nợ lớn và suýt lâm vào “phá sản quốc gia”, và cho đến nay vẫn chưa được công nhận là thành viên đầy đủ của EU.

Quá lớn để sụp đổ (too big to fail) và quá dễ dãi trong phát triển tín dụng “dưới chuẩn”(sub-prime lending) – Mỹ (2008):

Hình 1: Số lượng và tổng giá trị các ngân hàng bị phá sản tại Mỹ trong giai đoạn khủng hoảng 2008-2012



Nguồn: FDIC, 2008-2012

Trong cuộc khủng hoảng tài chính 2008 -2010 (và còn dư âm đến hiện nay), nhiều tổ chức tín dụng Mỹ mặc dù gặp vấn đề nghiêm trọng nhưng Chính phủ phải cứu bằng mọi giá vì sự sụp đổ của tổ chức đó có thể gây nên những tác động xấu tới cả hệ thống nói chung và tâm lý khách hàng nói riêng. Chính chủ tịch Fed – ông Ben Bernanke đã phải phát biểu “Quá lớn để sụp đổ là một trong những vấn đề lớn nhất mà đất nước chúng ta đang đối mặt, và chúng ta phải hành động để xóa bỏ điều này” (www.time.com ngày 16/12/2009).

Trong cuộc khủng hoảng tài chính Mỹ (2008 đến nay), hàng loạt NHTM đã sụp đổ. Tuy nhiên, về số lượng, năm 2008 có ít ngân hàng sụp đổ nhất (25), nhưng giá trị lại cao nhất (trên 373 tỷ USD). Trong số đó, có một số “đại gia” ngân hàng như IndyMac hay Washington Mutual Bank. Đỉnh điểm của khủng hoảng là khi Lehman Brothers tuyên bố phá sản (9/2008) với khoản nợ 613 tỷ USD. Từ 2009 đến 3/2012, số lượng ngân hàng sụp đổ nhiều, nhưng tổng quy mô các ngân hàng này còn nhỏ hơn một trong hai “đại gia” đã sụp đổ năm 2008 ở trên. Khi các ngân hàng cho vay “dưới chuẩn” quá nhiều dựa trên kỳ vọng giá nhà đất tăng liên tục và cơn sốt “dot.com”, tình trạng nợ xấu tăng mạnh ngoài tầm kiểm soát của hệ thống xảy ra khi bong bóng nhà đất và dot.com vỡ. Hơn nữa, chính sách thành lập một số công ty do Nhà nước bảo trợ (Fannie Mae và Freddie Mac) để tài trợ vốn cho các ngân hàng cho vay dưới chuẩn đã khiến cho tình hình trở nên tồi tệ hơn. Năm 2008, Chính phủ Mỹ đã buộc phải tiếp quản hai công ty này với số tài sản công ty sở hữu và bảo lãnh trên 5000 tỷ USD, tương đương gần

50% giá trị thị trường bất động sản. Các ngân hàng “too big to fail” vẫn phải được Chính phủ hỗ trợ trong sự tức giận của người gửi tiền và các nhà đầu tư. Hệ lụy của cuộc khủng hoảng tài chính tại Mỹ, cho đến nay vẫn chưa được đánh giá hết, là nguyên nhân chính gây nên khủng hoảng tài chính toàn cầu và cho đến nay vẫn chưa chấm dứt. (Lewis, 2010), David Wessel (2009, 2012); (www.nytimes.com).

Thất bại trong quá trình sáp nhập và mua lại ngân hàng (M&A) – Hà Lan (2007):

M&A nói chung và trong lĩnh vực ngân hàng nói riêng đã diễn ra từ lâu, và đang có xu hướng gia tăng trong thời gian gần đây. Tuy nhiên, rất nhiều vụ M&A thất bại hoặc có thể diễn ra nhưng trong thời gian quá dài.

Mặc dù mỗi hãng thông tin có các con số khác nhau, thống kê chung cho thấy khoảng 2/3 các vụ M&A bị đánh giá là thất bại. Các lý do chính của thất bại trong M&A là: (i) sự kỳ vọng giữa người mua và người bán không đồng nhất; (ii) chọn sai đối tác mua bán; (iii) quá trình mua bán diễn ra không tốt, đôi khi kéo dài; (iv) các lợi ích chiến lược dài hạn không được làm rõ; (v) khác biệt về văn hóa doanh nghiệp; (vi) quá trình định giá thiếu chính xác, (vii) mâu thuẫn về quản trị hoặc/và căng thẳng với các nhà làm luật; (viii) quy mô quá lớn.

Một trong những điển hình thất bại trong M&A ngân hàng là vụ consortium Royal Bank - Scotland, ngân hàng Fortis Bỉ và Banco Santander mua lại ABN Amro của Hà Lan. Tuy nhiên, vụ M&A này bị coi là thất bại vì thiếu sự làm việc chuyên tâm của các bên, giá trị và sức mạnh tổng hợp của ABN

Bảng 2: Thống kê về tỷ lệ thất bại trong M&A trên thế giới

Năm khảo sát	Nguồn	Mẫu	% thất bại
1988-1996	Mitchell/EIU	150	70
1996	Coopers&Lybrand	125	66
1990-1997	McKinsey	193	65-70
2000	Arthur Andersen	31	63
2001	KPMG	122	31

Nguồn: DePamphilis, Donald (2008), Cartwright, Susan; Schoenberg, Richard (2006)

Amro bị đánh giá quá cao, nhiều bên tham gia khác nhau tranh giành các phần khác nhau, đặc biệt là sự tham gia của Chính phủ Hà Lan. Cuộc chiến sáp nhập diễn ra hết sức căng thẳng trong một thời gian dài, không chỉ giữa consortium với ABN mà còn với Chính phủ Hà Lan, Goldman Sachs; và giữa các ngân hàng trong consortium. Đây được coi là thương vụ M&A lớn nhất trong lịch sử ngành ngân hàng tính đến thời điểm bắt đầu sáp nhập (năm 2007 với tổng giá trị giao dịch lên tới 72 tỷ EUR), và cũng được coi là vụ M&A thất bại điển hình trong ngân hàng.

Rủi ro thanh khoản của hệ thống có quá nhiều ngân hàng nhỏ và bàn tay sắt với “liệu pháp sốc” của Chính phủ - Nga (2004):

Trong thập kỷ 80, sau khi Liên Xô tan rã, việc thành lập ngân hàng ở Nga quá dễ dàng với số vốn tự có khoảng vài chục ngàn USD. Do vậy, tới 2004, nước Nga đã có tới 1200 ngân hàng, hầu hết đều là các ngân hàng nhỏ của tư nhân. Từ tháng 7/2004, rất nhiều ngân hàng, đặc biệt là khối ngân hàng tư nhân/cổ phần đứng trước nguy cơ rủi ro thanh khoản cao. Ngày 9/7/2004, ngân hàng Guta (lớn thứ 22 trong hệ thống tài chính) thông báo tạm khoá các tài khoản tiền gửi trên toàn quốc do chi trả trong tháng 6 vượt 10 tỷ rúp, tương đương (345 triệu USD). Ngân hàng đã đóng cửa 76 chi nhánh và ngừng hoạt động hơn 400 máy ATM. Ngay sau khi Guta khoá các tài khoản tiền gửi, người dân đổ xô đi rút tiền ở ngân hàng khác để đề phòng rơi vào hoàn cảnh tương tự. Ngày 17/7/04, Ngân hàng Alfa, đại gia thứ 4 trong ngành tài chính, quyết định áp dụng biện pháp cấp bách là phạt 10% số tiền nếu khách hàng rút trước thời hạn. Cùng lúc, báo chí trích lời một cơ quan quản lý tài chính Nga tuyên bố 10 ngân hàng nữa có thể sẽ bị đóng cửa trong tương lai gần. Tuy nhiên, một số phương tiện thông tin đại chúng lại tiết lộ họ có trong tay danh sách đen với 27 ngân hàng đang bên bờ vực phá sản. Mãi tới 18/7, Thống đốc ngân hàng trung ương Sergei Ignatiev và tổng thống

Putin tuyên bố không hề có danh sách đen và khủng hoảng như vậy nhất thời là do tâm lý. Ông Sergei Ignatiev quyết định giảm các tỷ lệ dự trữ tiền mặt của các ngân hàng 7% từ xuống 3,5% nhằm tăng khả năng thanh khoản, đồng thời áp dụng hàng loạt biện pháp cứu Guta, cũng như lập kế hoạch để Vneshtorgbank của nhà nước mua lại Guta.

“Bàn tay sắt” của Nhà nước được sử dụng để tái cơ cấu hệ thống ngân hàng, giảm các ngân hàng nhỏ, các NHTM nhà nước có thể mua lại các ngân hàng cổ phần nhỏ với giá cả ưu đãi. Các nhà phân tích đánh giá, trong cuộc khủng hoảng này, các ngân hàng sở hữu nhà nước và ngân hàng nước ngoài đều được lợi. Tuy nhiên, Ngân hàng Trung ương Nga đã dùng “liệu pháp sốc”, không can thiệp ngay mà để cho tình trạng rủi ro thanh khoản hệ thống bắt đầu lan rộng, tạo ra hệ lụy khó giải quyết về sự mất niềm tin của công chúng vào hệ thống ngân hàng (Charu Singh, 2004).

Quản trị rủi ro thanh khoản kém và chính sách bất hợp lý “đổ dầu vào lửa” – Argentina (1999-2002):

Cuối năm 2000, Argentina thông báo kế hoạch thất lung buộc bụng, cắt giảm chi tiêu và tìm kiếm sự giúp đỡ từ phía IMF. Các khách hàng hồ nghi sự bền vững của hệ thống kinh tế vĩ mô nên đã bắt đầu rút tiền khỏi hệ thống NHTM. Đến tháng 11/2011, tổng số tiền rút khỏi hệ thống NHTM đã lên tới con số 1,2 tỷ USD. Tuy nhiên, thay vì trợ giúp các NHTM gián tiếp, NHTW đã “đổ dầu vào lửa” thông qua một số chính sách can thiệp trực tiếp như: đưa ra hạn mức rút tiền của khách hàng là 1000 USD/tháng và thay các khoản tiền gửi bằng trái phiếu 10 năm của Chính phủ (2000), thả nổi tiền tệ (2001) khiến đồng Peso trong 1 tháng mất giá tới 29% so với USD. Tới tháng 12/2001, những người Argentina đã rút trên 100 triệu USD khỏi ngân hàng mỗi ngày, trong khi Chính phủ đưa ra hạn mức rút tiền mới là 500 USD/tháng. Dân chúng không còn tin vào hệ thống ngân hàng, và phản ứng dữ dội với những can thiệp phi lý của Chính phủ. Bản thân hệ thống ngân hàng cũng bị lỗ lớn do chính sách chuyển đổi tài sản ngân hàng của Chính phủ thành đồng Peso. Tới tháng 3/2012, các NHTM thiếu tiền mặt nghiêm trọng, kể cả các ngân hàng nước ngoài lớn như HSBC, Scotia Bank. Đồng Peso mất giá 168% trong 15 tháng (từ 1,4 peso/USD thành 3,75 Peso/USD). Tới tháng 4/2002, Argentina yêu cầu các ngân hàng đóng cửa vô thời hạn. Bắt nguồn từ khủng hoảng ngân hàng, khủng hoảng kinh tế và chính trị đã xảy ra tại Argentina trong suốt năm

2002. Thậm chí trong năm 2002 và đầu 2003, dân chúng Argentina đã quay trở lại chế độ “trao đổi hiện vật” mà không dùng tiền giấy. Chế độ chính trị cũ bị lật đổ, thể chế chính trị mới lên nắm quyền năm 2003. Đến 2005, tình hình kinh tế- chính trị- xã hội của Argentina mới trở lại bình thường.

4. Bài học cho quá trình tái cơ cấu hệ thống NHTM Việt Nam

Để tránh các sai lầm từ các kinh nghiệm thất bại đắt giá trên, các bài học cho quá trình tái cơ cấu hệ thống ngân hàng Việt Nam trong thời gian tới có thể tổng kết lại như sau:

4.1. Về vai trò của Ngân hàng nhà nước và các cơ quan quản lý

Quản lý chặt chẽ hệ thống ngân hàng, nhất là trong các giai đoạn tái cấu trúc. Chỉ áp dụng hình thức phi quản lý trong điều kiện hệ thống đã đáp ứng những điều kiện phát triển, và có thể quay trở lại quản lý chặt chẽ ngay trong trường hợp cần thiết. Tuy nhiên, không nên chậm chạp trong quá trình quản lý nhằm tránh nguy cơ đổ vỡ một phần hệ thống như ở Nga, hoặc buông lỏng quản lý như ở Iceland.

Quản lý rủi ro thanh khoản phù hợp và đúng thời điểm. Chính sách ứng phó của Chính phủ và các cơ quan liên quan luôn cần mạnh mẽ và liên tục, nhất là trong những giai đoạn khó khăn và có nguy cơ rủi ro thanh khoản của hệ thống tài chính. Tuy nhiên, khi hệ thống ngân hàng gặp rủi ro, Chính phủ nên can thiệp khi đưa ra các biện pháp quản lý và xử lý rủi ro. Các biện pháp quản lý hành chính khiên cưỡng và mang tính chất áp đặt như ở Argentina có thể gây “đổ dầu vào lửa”, làm cho hệ thống càng gặp rủi ro hơn. Khi hệ thống ngân hàng sụp đổ, hệ lụy của nó đối với hệ thống kinh tế - xã hội – chính trị là không thể lường trước. Thậm chí, thể chế chính trị có thể bị thay đổi. Sự can thiệp chậm chạp như ở Nga có thể giúp Chính phủ mua lại các ngân hàng cổ phần với giá rẻ, nhưng lòng tin của dân chúng vào hệ thống ngân hàng bị sụt giảm nghiêm trọng. Nguy cơ các ngân hàng nước ngoài thao túng hệ thống NH trong nước cũng có thể gây ra những hệ lụy không lường trước được.

Quản lý hệ thống ngân hàng trong mối quan hệ chặt chẽ với các hệ thống khác trong hệ thống tài chính tiền tệ, đảm bảo tính chất hợp tác giữa các hệ thống, và luôn được quản lý tốt, tránh tình trạng hệ thống tài chính phát triển mất cân đối, quá phụ thuộc chỉ vào hệ thống ngân hàng như ở Hy Lạp, Iceland, Hà Lan.

Tránh tái cơ cấu thành những ngân hàng quá lớn so với nền kinh tế hoặc với khả năng quản trị của ngân hàng mà không có sự điều tiết kịp thời, gây ra tình trạng “too big to fail” như ở Mỹ và Iceland. Nếu các ngân hàng thương mại có quy mô quá lớn và cho vay quá nhiều so với GDP, khả năng quản lý của ngân hàng trung ương đối với hệ thống ngân hàng sẽ rất yếu.

Cần trọng trong quản lý M&A ngân hàng. Các biện pháp quản lý M&A ngân hàng cần được kiểm soát chặt chẽ, tránh tình trạng thao túng của các nhà đầu tư, đặc biệt là các nhà đầu tư nước ngoài. Tuy nhiên, nếu việc kiểm soát này quá khắt khe, sẽ không thể có các vụ M&A thành công, và điều này có thể khiến Chính phủ tốn nhiều chi phí tái cơ cấu hệ thống ngân hàng hơn so với việc “xã hội hóa” hoạt động này.

Chú trọng xử lý vấn đề “lợi ích nhóm” trong hệ thống ngân hàng, điều đã gây ra làn sóng giận dữ với hệ thống ngân hàng phố Wall và tại châu Âu thông qua các cuộc biểu tình hàng loạt ở trên. Nhà nước cần có các phương thức ngăn chặn điều này xảy ra thông qua các biện pháp gián tiếp (như chính sách thuế đặc biệt) hoặc các biện pháp trực tiếp (thông qua các cơ chế kiểm soát đặc biệt).

4.2. Đối với các ngân hàng thương mại

Tối đa hóa việc minh bạch thông tin và dữ liệu về hoạt động, chất lượng thông tin hệ thống ngân hàng cung cấp cần đảm bảo chất lượng tốt và được các cơ quan quốc tế có uy tín đảm bảo. Để làm được điều này, các ngân hàng cần áp dụng các chuẩn mực kế toán quốc tế, thường xuyên thực hiện kiểm toán nội bộ và kiểm toán ngoài, chủ động liên hệ và cung cấp thông tin cho các tổ chức xếp hạng có uy tín trên thế giới như Fitch, S&P. Nếu mức xếp hạng của ngân hàng bị sụt giảm, cần có các chính sách tích cực để đạt mức xếp hạng cao hơn trong kỳ tới chứ không nên giải trình theo cách “các tổ chức đó không hiểu chúng ta !!!”

Cần trọng trong đầu tư vào các khoản mục tài sản, kể cả các khoản mục có tính thanh khoản cao như trái phiếu của các chính phủ thuộc khối OECD. Liên tục cập nhật việc xếp hạng các trái phiếu này để có sách lược đầu tư phù hợp.

Hết sức thận trọng với các chính sách phát triển tín dụng quá mạnh mẽ, đặc biệt là tín dụng nhà đất dựa trên kỳ vọng từ thị trường bất động sản; luôn quan tâm tới các nguy cơ phi kiểm soát khi các ngân hàng thương mại khi mở rộng huy động ngoài lãnh thổ và cho vay bằng ngoại tệ;

Chú ý tới yếu tố đạo đức khi hoạt động trong “nghề” ngân hàng. Ngân hàng tốt phải cân bằng được lợi ích của ba bên: bản thân ngân hàng, khách hàng và xã hội. Các hoạt động vì lợi ích cộng đồng cần được khuyến khích phát triển. Trong giai đoạn khủng hoảng, ngân hàng có thể xem xét hy sinh lợi ích trước mắt để trợ giúp các doanh nghiệp và cá nhân có tiềm năng vượt qua khó khăn và phá sản. Bài học này rất cần được các NHTM Việt Nam quan tâm, vì trong thời gian qua, một số NHTM đã gây ra những làn sóng phản ứng dữ dội từ công chúng khi liên tục công bố lợi nhuận cao, hoặc mức lương “khủng” trong điều kiện nhiều doanh nghiệp phá sản.

Tăng cường áp dụng các nguyên tắc quản trị rủi ro theo thông lệ quốc tế, đặc biệt là rủi ro thanh khoản, rủi ro tín dụng và rủi ro thị trường. Bên cạnh việc tuân thủ đầy đủ các quy định của Ngân hàng Nhà nước trong việc quản trị rủi ro, các NHTM có thể xem xét các thông lệ quốc tế theo Basel để có thể tự làm tốt hơn nội dung này. Cần xây dựng và áp dụng “văn hóa xử lý rủi ro” trong toàn ngân hàng, đặc biệt là rủi ro thanh khoản.

Tài liệu tham khảo:

1. Bloomberg (2011), “Greek Bank Owners face new problems”, *Bloomberg* www.bloomberg.com updated 29/10/2011.
2. Cartwright, Susan; Schoenberg, Richard (2006). “Thirty Years of Mergers and Acquisitions Research: Recent Advances and Future Opportunities”. *British Journal of Management* 17 (S1): S1–S5.[doi:10.1111/j.1467-8551.2006.00475.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-8551.2006.00475.x).
3. Chauru Singh (2004), “Russian Banking Crisis, Again”, *Frontline* Vol 21 – Issue 16, July 31- August 13.
4. Chính phủ (2012), *Quyết định 254/2012/QĐ-Ttg* ngày 1/3/2012 của Thủ tướng Chính phủ về phê duyệt đề án “Cơ cấu lại hệ thống các tổ chức tín dụng giai đoạn 2011-2015”.
5. David Wessel (2009, 2012), Various articles on *Financial issues of Wall Street*, <http://online.wsj.com>
6. DePamphilis, Donald (2008). *Mergers, Acquisitions, and Other Restructuring Activities*. New York: Elsevier, Academic Press. pp. 740. ISBN 978-0-12-374012-0.
7. Garry Rivlin (2011), “Which bank is the worst?” *The Daily Beast* at 25/10/2011 <http://www.thedailybeast.com>
- 8 Greg Sargent (2011), “Are big banks feeling pressure from Occupy Wall Street”, *The Washington Post*, 1/11/2011 at 12.48 PM.
9. Harrison, J.S. et al (1998), *Strategic Management of Organizations and Stakeholders*, 2nd Edition, Cincinnati: South – Western College Publishing, ISBN 0-538-87839-8.
10. Lewis, Michael (2010). *The Big Short: Inside the Doomsday Machine*. London: [Allen Lane](http://www.allenlane.com). ISBN 0393072231.
11. Luc Can and Mohamed Ariff (2009), “IMF Bank-Restructuring Efficiency Outcomes: Evidence from East Asia”, *Journal of Financial Services Research*, 35(2), 167-187.
12. Mussa, Michael (2002). *Argentina and the Fund: from triumph to tragedy*. Peterson Institute.
13. Reykjavik (2008), “Iceland: Crack in the Crust” – *The Economist* www.economist.com Uploaded on the December 11, 2008.
14. Sameer Goyal (2011), “Banking Sector Restructuring: Lessons from Global Experience”, *World Bank*, December 21, 2011.

M&A không phải là “liều thuốc đa năng” để tái cấu trúc ngân hàng, đặc biệt vấn đề M&A các ngân hàng yếu với nhau sẽ có thể gây ra rủi ro song hành: M&A thất bại và “too big to fail”.

Kết luận:

Theo ông Peggy Berton, Chủ tịch CNA Global Resource Managers, mỗi công cuộc tái cơ cấu đều có đặc điểm và các bên hưởng lợi đặc trưng riêng (*Each major restructuring and its beneficiaries has been unique*). Với các kinh nghiệm thành công, chúng ta có thể khó học tập theo. Nhưng chắc chắn kinh nghiệm thất bại của người khác luôn cho chúng ta những bài học “nhớ đời” để tránh xa. Quá trình tái cơ cấu hệ thống TCTD, trọng tâm là hệ thống NHTM Việt Nam giai đoạn 2001-2015 mới bắt đầu. Chắc chắn còn rất nhiều chông gai trước mặt, mặc dù chúng ta đã có quyết tâm chính trị và giải pháp tương đối cụ thể. Hy vọng các bài học thất bại của các nước trên thế giới có thể giúp quá trình tái cơ cấu của hệ thống TCTD Việt Nam diễn ra nhanh chóng hơn, đạt kết quả như mong muốn với chi phí và rủi ro thấp nhất. □