

KINH NGHIỆM THẾ GIỚI VÀ BÀI HỌC ĐỐI VỚI VIỆT NAM TRONG VẤN ĐỀ PHÁ SẢN TỔ CHỨC TÍN DỤNG

Nguyễn Hương Giang*, Lê Minh Trang**

Ngày nhận: 9/8/2014

Ngày nhận bản sửa: 10/9/2014

Ngày duyệt đăng: 22/9/2014

Tóm tắt:

Bài viết này đưa ra hai quan điểm về phá sản tổ chức tín dụng, đó là (i) ngăn chặn tổ chức tín dụng phá sản và (ii) chấp nhận tổ chức tín dụng phá sản. Từ đó, bài viết nghiên cứu kinh nghiệm của các nước và đưa ra bài học đối với Việt Nam khi xử lý các tổ chức tín dụng phá sản. Bằng việc luận giải những vướng mắc trong Luật Phá sản Tổ chức tín dụng, bài viết đưa ra một số khuyến nghị sau: (i) củng cố quan điểm chấp nhận sự phá sản của các tổ chức tín dụng; (ii) bổ sung quy định về người có quyền và nghĩa vụ trong việc nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản; (iii) củng cố vai trò can thiệp, hỗ trợ của Ngân hàng Nhà nước và tổ chức bảo hiểm tiền gửi vào quá trình giải quyết phá sản tổ chức tín dụng; (iv) chú trọng việc bảo vệ quyền lợi người gửi tiền khi tổ chức tín dụng phá sản; (v) không cho các ngân hàng thương mại có quy mô lớn trên thị trường phá sản.

Từ khóa: Khung pháp lý cho tái cấu trúc ngân hàng thương mại, phá sản Tổ chức tín dụng, tái cấu trúc ngân hàng thương mại

1. Đặt vấn đề

Cùng với xu thế phát triển và hội nhập chung của nền kinh tế, hoạt động của các ngân hàng thương mại Việt Nam đang ngày càng được mở rộng theo hướng hiện đại hóa và đa dạng hóa. Đứng trước rất nhiều cơ hội và thách thức, mục tiêu quan trọng nhất của từng Ngân hàng thương mại cũng như toàn bộ hệ thống Ngân hàng thương mại Việt Nam là hoạt động hiệu quả và an toàn. Đây chính là mục tiêu mà Nhà nước chú trọng khi đẩy mạnh công cuộc tái cấu trúc các Ngân hàng thương mại nói riêng và toàn bộ nền kinh tế nói chung. Thời gian qua, sự ra đời của Luật các Tổ chức tín dụng (2010), Luật Ngân hàng nhà nước Việt Nam (2010) và rất nhiều văn bản dưới Luật đã góp phần bảo đảm sự an toàn cần thiết cho các Ngân hàng thương mại. Tuy nhiên, không thể phủ nhận rằng, các Ngân hàng thương mại vẫn thiếu tính an toàn bền vững và hiệu quả còn thấp. Thực tế này đòi hỏi khung pháp lý điều tiết hoạt động của các Ngân hàng thương mại cần được hoàn thiện. Một trong những vướng mắc về pháp luật đang được các cơ quan nghiên cứu chính sách đặt nhiều quan tâm là

Luật phá sản Tổ chức tín dụng. Bài viết đưa ra các quan điểm về vấn đề này, đồng thời, nghiên cứu kinh nghiệm của các nước. Từ đó, bài viết rút ra những bài học đối với Việt Nam, là cơ sở để đề xuất một số khuyến nghị nhằm hoàn thiện khung pháp lý về tái cấu trúc Ngân hàng thương mại.

2. Quan điểm về phá sản Tổ chức tín dụng

Tổ chức tín dụng và tiêu biểu là Ngân hàng thương mại với tư cách là một loại hình doanh nghiệp kinh doanh, trong quá trình hoạt động có thể bị thua lỗ, lâm vào tình trạng mất khả năng thanh toán thì buộc phải đối diện với nguy cơ phá sản. Nhưng mặt khác, theo khuyến cáo của Ngân hàng Thế giới – World Bank (2001) thì “đối với các ngành khác, nếu một công ty hoạt động không hiệu quả thì phải phá sản, nhưng với ngành ngân hàng thì việc phá sản là điều khó có thể chấp nhận được, vì nó tạo ra hiệu ứng hệ thống, gây ra những tác động khó lường”.

2.1. Quan điểm ngăn chặn tổ chức tín dụng phá sản

Việc ngăn chặn các Tổ chức tín dụng phá sản có thể được giải thích bởi những vai trò và yếu tố đặc

thù của Tổ chức tín dụng như sau:

- Tổ chức tín dụng là doanh nghiệp đặc thù kinh doanh là tiền tệ. Tiền tệ có thể tác động đến các biến số kinh tế liên quan tới sự phát triển lành mạnh và ổn định của một quốc gia như là lạm phát, tỷ giá, CPI,... Tiền tệ cũng là một khâu của quá trình tái sản xuất, có tác động tích cực đến quá trình sản xuất, nhưng một sự thay đổi bất thường của nó cũng có thể ảnh hưởng tiêu cực rất lớn đến đời sống kinh tế xã hội. Do đó nếu hệ thống Tổ chức tín dụng gặp khó khăn và sụp đổ thì nền kinh tế của quốc gia đó cũng sụp đổ theo, điều mà không một quốc gia nào mong muốn. Bên cạnh đó, “sự ảnh hưởng lan truyền của ngân hàng và sự mất mát lòng tin của công chúng có thể dẫn tới sự đổ vỡ nhanh chóng của các ngân hàng hoạt động lành mạnh khác, rồi dẫn đến sự đổ vỡ của cả hệ thống ngân hàng” (World Bank, 2001).

- Xuất phát từ tính rủi ro cao trong hoạt động của các Tổ chức tín dụng. Tổ chức tín dụng hoạt động với tư cách là một tổ chức trung gian tài chính trong nền kinh tế, chủ yếu dựa vào uy tín để huy động vốn từ khu vực thừa vốn để cấp tín dụng cho khu vực có nhu cầu về vốn. Trong quá trình kinh doanh, mục tiêu lớn nhất của các Tổ chức tín dụng là lợi nhuận. Để đạt được lợi nhuận cao, các tổ chức tín dụng thường lấy vốn huy động ngắn hạn để đầu tư vào tài sản dài hạn hơn nhằm lợi dụng chênh lệch lãi suất trong khung lãi suất lũy tiến theo thời gian. Đây chính là nguồn gốc cốt lõi của rủi ro thanh khoản của các Tổ chức tín dụng. Do tính chất hoạt động đặc thù, tổ chức tín dụng phải có nghĩa vụ thanh toán cho các chủ nợ bất kì khi nào có yêu cầu dù khoản nợ chưa đến hạn như thỏa thuận ban đầu (người gửi tiền rút tiền trước hạn). Nếu trong hoạt động kinh doanh vốn vay không có khả năng thu hồi và lỗ sẽ làm cho giá trị tài sản có xuống thấp hơn giá trị tài sản nợ, khiến Tổ chức tín dụng mất khả năng thanh toán. Khi đó, tổ chức tín dụng có thể đối mặt với tình huống người gửi tiền đến rút tiền ồ ạt. Trong trường hợp này, không có một tổ chức tín dụng nào có đủ tiền mặt để đáp ứng nhu cầu rút tiền. Mặt khác, hiệu ứng này có thể lây lan từ tổ chức tín dụng này sang tổ chức tín dụng khác và khiến cả hệ thống tổ chức tín dụng khủng hoảng.

- Xuất phát từ tính chất đặc thù về chủ nợ và con nợ trong hoạt động tổ chức tín dụng. Với vai trò là một trung gian tài chính, Tổ chức tín dụng vừa là con nợ của nhiều đối tượng gửi tiền nhưng cũng là chủ nợ lớn nhất của nhiều đối tượng vay tiền. Các hoạt động của tổ chức tín dụng rất đa dạng như: nhận tiền gửi, cho vay, thực hiện dịch vụ thanh toán, chiết khấu thương phiếu và giấy tờ có giá,... Do đó, tổ chức tín dụng đã trở thành tổ chức nhận tài sản bảo đảm lớn nhất, đa dạng nhất. Bên cạnh đó hoạt

động của Tổ chức tín dụng có quy mô toàn quốc với hệ thống chi nhánh được phân cấp với quyền tự chủ độc lập một cách tương đối với nhau. Tất cả những yếu tố trên làm cho việc xác định tài sản và thu hồi tài sản của tổ chức tín dụng bị tuyên bố phá sản là rất phức tạp.

Từ những phân tích trên ta có thể thấy rõ những ảnh hưởng tiêu cực liên quan tới sự sống còn của nền kinh tế một quốc gia khi cho phép ngân hàng phá sản.

2.2. Quan điểm chấp nhận Tổ chức tín dụng phá sản

Việc cần thiết để Tổ chức tín dụng phá sản là do:

- Ngân hàng là một loại hình doanh nghiệp đặc thù. Nguyễn Việt Khoa (2011) tin rằng ngân hàng, với tư cách là một doanh nghiệp có quyền lợi bình đẳng như các doanh nghiệp khác, trong quá trình kinh doanh xảy ra thua lỗ có thể đứng trước nguy cơ phá sản để bảo vệ lợi ích của chủ nợ và con nợ của ngân hàng. Nhưng điểm khác các doanh nghiệp khác là khi ngân hàng gặp khó khăn, chính phủ bơm tiền để cứu giúp. Điều đó đặt ra câu hỏi vì sao lợi ích mà các doanh nghiệp mang lại cho nền kinh tế và xã hội cũng giống như các ngân hàng nhưng khi gặp khó khăn lại không được nhà nước tài trợ?

- Nếu ngân hàng kinh doanh yếu kém và luôn được tài trợ bởi nhà nước thì sẽ tạo ra tâm lý ỷ lại rất lớn. Khi gặp khó khăn, ngân hàng không có động lực để hoàn thiện cơ cấu tổ chức và quản trị rủi ro tín dụng. Do đó ngân hàng có thể chạy theo lợi nhuận, khiến nợ xấu tăng cao, khả năng thanh khoản bị sụt giảm.

- Bà Victoria Kwakwa (2011) – Giám đốc Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam, trước Hội nghị giữa kỳ Nhóm tư vấn các nhà tài trợ cho Việt Nam, phát biểu: “Đề tài trợ cho những tổ chức tài chính hoạt động không hiệu quả, ngân sách của chính phủ có nguy cơ bị thâm hụt. Giữ lại các ngân hàng đó không những gây tổn kém trực tiếp và còn gây tổn kém gián tiếp. Khi những ngân hàng này không được khuyến khích rút lui một cách hợp lý thông qua mua bán và sáp nhập hoặc phá sản có kiểm soát, thì sẽ tiếp tục làm cho cả hệ thống yếu theo, và như vậy thì chi phí tái cơ cấu sẽ có thể tăng lên rất nhiều”. Hơn nữa, bản chất của đồng tiền Chính phủ hoặc Ngân hàng Nhà nước và các ngân hàng vốn cổ phần nhà nước đều đến từ tiền thuế của người dân và doanh nghiệp. Vì thế khi chính phủ bơm tiền trợ giúp ngân hàng, dù có thể bảo đảm lợi ích trước mắt của người gửi tiền, nhưng lại gây ảnh hưởng tiêu cực đến toàn bộ người dân về dài hạn khi tiền thuế tăng cao.

- Việc ngân hàng phá sản cũng phù hợp với định

hướng kinh tế thị trường, hội nhập kinh tế quốc tế của Việt Nam. Đó là, nếu một ngân hàng hoạt động không hiệu quả thì sẽ bị đào thải khỏi nền kinh tế, những ngân hàng có tài chính vững vàng, lợi nhuận tốt thì sẽ tiếp tục phát triển. Sự đào thải này cũng giúp hệ thống ngân hàng thanh lọc các nhân tố xấu, để trở nên trong sạch và phát triển hơn, hỗ trợ cho chính phủ nói riêng và cả nền kinh tế nói chung khi hội nhập quốc tế và tham gia vào quá trình toàn cầu hóa.

Sau khi phân tích những yếu tố đặc thù trên có thể thấy, để quyết định một tổ chức tín dụng có được phá sản hay không là một vấn đề rất phức tạp. Để hạn chế sự tác động của phá sản tổ chức tín dụng đối với hệ thống tài chính tiền tệ thì cần tạo cơ hội cho tổ chức tín dụng tìm kiếm các phương án phục hồi kinh doanh. Nhưng trong trường hợp tổ chức tín dụng đã ở trong tình trạng không thể phục hồi thì việc phá sản cần phải được tiến hành một cách dứt điểm, nhanh chóng.

3. Kinh nghiệm một số nước trên thế giới về vấn đề phá sản ngân hàng thương mại

Như đã đề cập ở trên, phá sản tổ chức tín dụng là một vấn đề phức tạp và người ra quyết định phải xem xét kỹ càng trên nhiều phương diện. Những khó khăn ngân hàng Việt Nam đang gặp phải cũng có nhiều điểm tương đồng với những khó khăn của ngân hàng khác trên thế giới. Vì vậy, để tìm ra một hướng đi cho việc xử lý những ngân hàng yếu kém, bài viết xem xét những cách thức mà một số nước xử lý hệ thống ngân hàng của nước mình. Kinh nghiệm các nước cho thấy, sự phá sản của các ngân hàng yếu kém không chỉ là điều tất yếu, mà còn góp phần nào nâng cao hiệu quả hoạt động của hệ thống ngân hàng. Tuy nhiên, cách thức xử lý của mỗi quốc gia khác nhau tùy thuộc vào lịch sử cũng như điều kiện kinh tế.

3.1. Hoa Kỳ

3.1.1. Bối cảnh

Năm 2008, Hoa Kỳ đối diện với một trong những cuộc khủng hoảng kinh tế tồi tệ nhất trong lịch sử ngành tài chính kể từ sau cuộc Đại khủng hoảng năm 1929 – 1933. Nguồn gốc của cuộc khủng hoảng này là từ sự đổ vỡ của hệ thống vay thế chấp

nhà ở của Hoa Kỳ, dẫn tới việc các chứng khoán được hình thành từ các khoản vay này mất giá trị và khiến cho các ngân hàng tổn thất rất lớn về vốn và tài sản dẫn tới phá sản.

Từ năm 2001, sau sự kiện 11/9 và nguy cơ suy thoái kinh tế, Cục dự trữ liên bang Mỹ (FED) đã có những động thái để kích thích kinh tế, hạ lãi suất qua đêm liên ngân hàng (từ mức 6.5% trong tháng 5/2000 xuống 1.75% trong tháng 12/2001). Tín dụng thứ cấp giảm lãi theo, thị trường bất động sản phát triển và hình thành các sản phẩm chứng khoán hóa MBS, CDO từ các khoản vay thế chấp. Hệ thống ngân hàng trên toàn nước Mỹ nắm giữ với khối lượng lớn chứng khoán này (Singh, 2009).

Năm 2007, thị trường bất động sản của Hoa Kỳ khủng hoảng, người dân không thể chi trả được khoản vay mua nhà vì lãi suất vay quá cao nên tuyên bố phá sản, khiến các ngân hàng cho vay thế chấp gặp khó khăn tài chính. Ba ngân hàng đã tuyên bố phá sản trong năm 2007 (Bảng 1), dẫn tới nguy cơ về một đợt suy thoái của thị trường tài chính Hoa Kỳ. Nhiều người gửi tiền ở các Tổ chức tín dụng đã lo sợ và đến rút tiền ồ ạt khiến cho các tổ chức đó càng thêm khó khăn. Sự đổ vỡ của thị trường nhà đất Mỹ đã kéo theo sự phá sản của những ngân hàng đầu tiên, đây đều là những ngân hàng cho vay thế chấp mà chủ yếu là các khoản cho vay thế chấp được bảo đảm bằng chính những ngôi nhà của khách hàng.

Trước tình hình đó, FED đã tiến hành các biện pháp nhằm tăng mức độ thanh khoản của thị trường tín dụng, chẳng hạn như thực hiện nghiệp vụ thị trường mở – mua vào các loại công trái Mỹ, trái phiếu cơ quan chính phủ Mỹ và trái phiếu cơ quan chính phủ Mỹ đảm bảo theo tín dụng nhà ở. Đến tháng 9/2007, FED tiến hành giảm lãi suất cho vay qua đêm liên ngân hàng từ 5,25% xuống 4,75% (Marshall, 2009).

Tháng 12/2007, cuộc khủng hoảng tiến sang nấc trầm trọng hơn khi những báo cáo kinh tế cuối năm cho thấy sự điều chỉnh của thị trường bất động sản diễn ra lâu hơn dự tính và quy mô của khủng hoảng cũng rộng hơn dự tính. Tình trạng “đói tín dụng” trở nên rõ ràng. Hệ thống dự trữ liên bang cố gắng giảm

Bảng 1: Các Ngân hàng thương mại Hoa Kỳ bị phá sản trong năm 2007

Thời gian	Ngân hàng bị phá sản	Ngân hàng mua lại
02/02/2007	Metropolitan Savings Bank	Allegheny Valley Bank
28/09/2007	NetBank	ING Direct
04/10/2007	Miami Valley Bank	Citizens Banking Corp

Nguồn: Công ty bảo hiểm tiền gửi liên bang (không năm xuất bản)

Bảng 2: Các Ngân hàng thương mại Hoa Kỳ bị phá sản trong năm 2008

Thời gian	Ngân hàng bị phá sản	Ngân hàng mua lại
10/10/2008	Meridian Bank	National Bank
10/10/2008	Main Street Bank	Monroe Bank & Trust
31/10/2008	Freedom Bank	Fifth Third Bank
07/11/2008	Security Pacific Bank	Pacific Western Bank
21/11/2008	The Community Bank	Bank of Essex
05/12/2008	First Georgia Community Bank	United Bank
12/12/2008	Sanderson State Bank	The Pecos County State Bank
12/12/2008	Haven Trust Bank	BB&T Company
31/12/2008	Wachovia	Wells Fargo Bank

Nguồn: Công ty bảo hiểm tiền gửi liên bang (không năm xuất bản)

manh lái suất liên ngân hàng vào tháng 12/2007 và tháng 2/2008 nhưng không có hiệu quả như mong đợi.

Tháng 8/2008, Lehman Brothers – một tổ chức tài chính vào loại lớn nhất và lâu đời nhất của Mỹ – bị phá sản, kéo theo sự sụp đổ của hàng loạt các định chế tài chính khác. Các ngân hàng thương mại Mỹ, đặc biệt là các ngân hàng có nhiều khoản cho vay thế chấp rơi vào tình trạng thiếu thanh khoản và phá sản.

Năm 2008, khi cuộc khủng hoảng bắt đầu diễn ra kéo theo sự đổ vỡ của toàn bộ thị trường tài chính Hoa Kỳ thì danh sách những ngân hàng thương mại, tổ chức tín dụng bị đưa vào diện phá sản và tái cơ cấu của FDIC đã tăng lên đáng kể. Trong số những thương vụ mua lại ngân hàng trong năm này, chúng ta cần đặc biệt chú ý đến việc Wachovia – Ngân hàng thương mại lớn thứ tư của Hoa Kỳ xét về tổng tài sản – phải tuyên bố phá sản và sáp nhập vào Ngân hàng Wells Fargo Bank.

3.1.2. Các chính sách được ban hành

Trong thời gian từ năm 2007 đến năm 2010, rất nhiều Ngân hàng thương mại phá sản theo *Luật áp dụng cho các Tổ chức tín dụng bị phá sản*. Điểm đặc thù trong pháp luật về phá sản của Hoa Kỳ là các văn bản pháp luật không điều chỉnh quan hệ mất khả năng thanh toán và phá sản của tất cả các loại hình doanh nghiệp đặc biệt nói chung như: Ngân hàng, công ty Bảo hiểm, công ty Tài chính, công ty Chứng khoán,... mà được quy định trong các đạo luật riêng biệt.

Dựa vào các chỉ số tài chính, các nhà điều hành ngân hàng có thể đưa một ngân hàng vào diện kiểm soát đặc biệt, có nguy cơ phá sản kể cả khi ngân hàng đó vẫn còn khả năng trả nợ. Theo quy định của pháp luật Hoa Kỳ, FED sẽ đưa ra các tiêu chuẩn để coi một ngân hàng trong tình trạng phá sản. Những tiêu chuẩn này gồm việc các ngân hàng không thể đáp ứng các yêu cầu về tính thanh khoản, đòn bẩy

tài chính...

Tổng công ty Bảo hiểm tiền gửi liên bang Mỹ (Federal Deposit Insurance Corporation – FDIC) sẽ theo dõi cẩn thận những tổ chức đã đăng kí bảo hiểm tiền gửi. Họ sẽ đánh giá ngân hàng dựa trên nguồn vốn ngân hàng huy động theo cách phân loại sau đây: (1) Điều kiện về vốn tốt: 10% hoặc nhiều hơn tiền gửi hỗ trợ bằng tiền mặt; (2) Điều kiện về vốn đầy đủ: 8% hoặc nhiều hơn tiền gửi hỗ trợ bằng tiền mặt; (3) Điều kiện về vốn thiếu: ít hơn 8% tiền gửi hỗ trợ bằng tiền mặt; (4) Điều kiện về vốn thiếu đáng chú ý: dưới 6% tiền gửi hỗ trợ bằng tiền mặt; và (5) Điều kiện về vốn cực kỳ thiếu: ít hơn 2% tiền gửi hỗ trợ bằng tiền mặt. FDIC sẽ đưa ra các tín hiệu cảnh báo nếu chỉ số này dưới 8%. Nếu chỉ số này của ngân hàng tụt xuống 6% thì FDIC sẽ gây áp lực lớn lên ngân hàng để ngân hàng phải tuân thủ đúng những quy trình. Khi chỉ số này của ngân hàng tụt xuống mức (5) thì FDIC sẽ tuyên bố ngân hàng đó phá sản và bị kiểm soát chặt chẽ. Việc này xảy ra đồng nghĩa với ngân hàng bị phá sản (Total Bankruptcy, không năm xuất bản).

Chỉ có FDIC và Ủy ban Thanh tra tài chính mới có quyền yêu cầu tuyên bố phá sản các ngân hàng và hướng dẫn việc tái cấu trúc ngân hàng. Một điều đáng lưu ý là Chính phủ thường cố gắng không để các ngân hàng lớn phá sản. Trong trường hợp ngân hàng bị phá sản, FDIC có thể thành lập “ngân hàng cầu nối” (bridge bank) để sáp nhập các tài sản có và tài sản nợ khác của ngân hàng, mua các tài sản có của ngân hàng bị phá sản và cung cấp dịch vụ ngân hàng.

Trong thực tế, giai đoạn 2008 – 2014, Mỹ đã cho phép 4531 ngân hàng phá sản, trong đó có 601 ngân hàng lớn. Ngân hàng lớn nhất là Merrill Lynch được mua lại bởi Bank of America; Bear Stearns và Washington Mutual được mua lại bởi JP Morgan Chase; Countrywide Financial cũng được mua lại

bởi Bank of America. IndyMac Bank cũng là một ngân hàng lớn và được FDIC chuyển đổi thành ngân hàng cấu nối sau khi phá sản, cho tới khi các quỹ được phân bổ hết.

Pháp luật phá sản các ngân hàng của Hoa Kỳ cũng không tồn tại thủ tục phục hồi sau khi đã có quyết định của Cơ quan Thanh tra tài chính hoặc Cơ quan hành pháp bang. FDIC sẽ được cử làm người quản lý tài sản ngân hàng phá sản, thực hiện phương án chi trả tiền gửi, sau đó tiến hành thanh lý tài sản của ngân hàng phá sản....

Việc phá sản Ngân hàng thương mại được thực hiện theo thủ tục hành chính. Điều lệ của ngân hàng thương mại bị rút và các lợi ích kiểm soát của cổ đông bị chấm dứt, các viên chức chính của ngân hàng thương mại và những người quản lý cấp cao của ngân hàng thương mại bị FDIC với tư cách là người bảo quản bãi miễn chức vụ. Tất cả các hoạt động này đều không có sự tham gia của toà án. Không có bất kỳ cơ quan giám sát độc lập nào (tương tự như toà án...) tồn tại trong quá trình phá sản ngân hàng thương mại.

3.2. Iceland

3.2.1. Bối cảnh

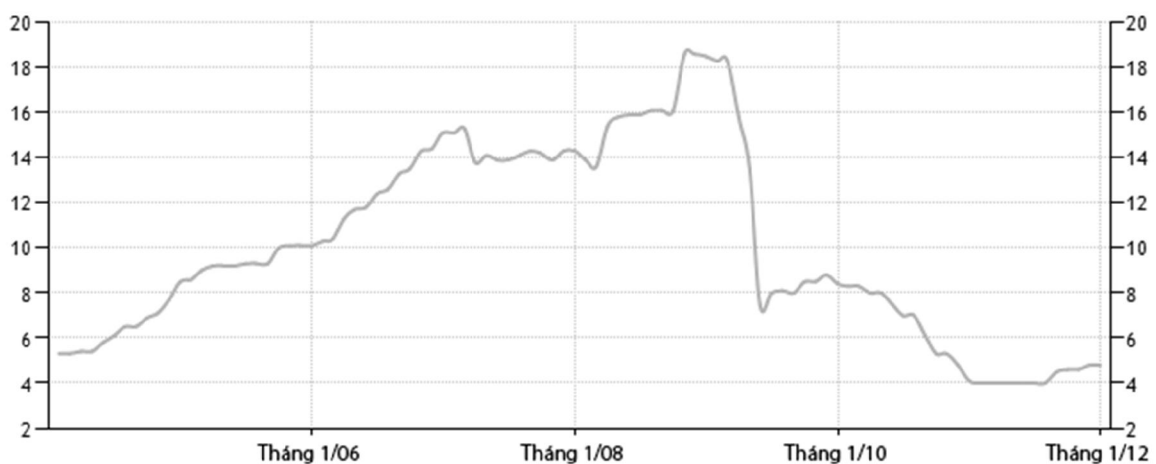
Theo Landsberg (2013), trước khi xảy ra khủng hoảng tài chính năm 2008, hệ thống ngân hàng của Iceland đã có những thành tựu phát triển nhất định. Theo báo cáo của IMF thì tổng tài sản của ba ngân hàng lớn nhất của Iceland (Glitnir, Kaupthing Bank và Landsbanki) đã tăng từ mức 100% GDP (2004) đến 927% GDP (2007); cho tới cuối năm 2007 thì 50% các ngân hàng của Iceland đã có chi nhánh ở nước ngoài. Ba ngân hàng này cũng đã huy động 14 tỉ euro bằng chứng khoán nợ trên thị trường tài chính quốc tế vào năm 2005, phần lớn trái phiếu này có kì hạn 3 – 5 năm và khi khủng hoảng tài chính 2008 gần kề, các chứng khoán này đem lại rất nhiều

rủi ro cho ngân hàng. Như một hậu quả tất yếu của việc Iceland gia nhập quá sâu vào hệ thống tài chính quốc tế mà không có các kế hoạch dự phòng, sau khi khủng hoảng tài chính Mỹ xảy ra thì vào tháng 10/2008, hệ thống ngân hàng của Iceland gặp khó khăn và sự sụp đổ của ba ngân hàng lớn nhất của Iceland đã kéo theo những hậu quả nặng nề cho nền kinh tế: GDP giảm 15% so với năm 2007, hơn 50% thanh niên của Iceland trong tình trạng thiếu việc làm. Lãi suất thị trường liên ngân hàng giảm từ mức 18% (10/2008) xuống còn 8% (03/2009) (Hình 1). Thị trường chứng khoán giảm điểm mạnh (từ 6000 điểm vào 01/2008 xuống dưới 2000 điểm vào 03/2009).

3.2.2. Các chính sách được ban hành

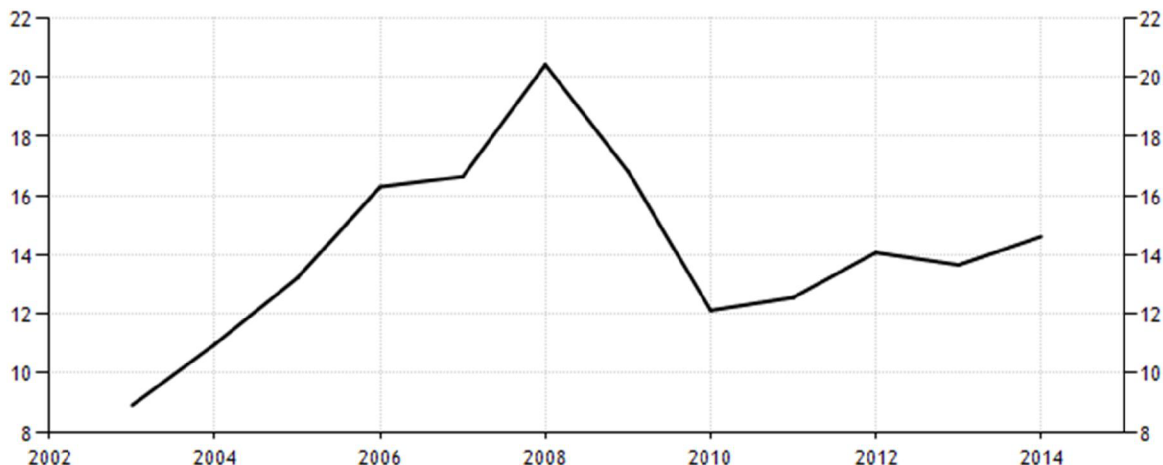
Chính phủ Iceland quyết định thành lập ủy ban điều tra đặc biệt (Special Investigation Commission – SIC) để giải thích nguyên nhân của việc ba ngân hàng lớn nhất phá sản. Theo báo cáo của SIC, các ngân hàng này đã mở rộng danh mục đầu tư vượt quá quy mô vốn chủ sở hữu, phần lớn tài sản trong danh mục này là các chứng khoán có độ rủi ro cao. Việc nói lỏng tín dụng, thay đổi chính sách cho vay mua nhà của chính phủ Iceland cũng là nguyên nhân chính dẫn đến việc mất tính thanh khoản của các ngân hàng khi khủng hoảng nổ ra. Sau khi hệ thống ngân hàng sụp đổ, chính phủ Iceland đã cho ba ngân hàng lớn nhất được phép phá sản, sau đó chính phủ mới có những bước đi để phục hồi hệ thống ngân hàng. Glitnir và Landsbanki đã được quốc hữu hóa vào ngày 07/10/2008 và Kaupthing được tiếp quản vào ngày hôm sau. Mỗi ngân hàng được chia thành 2 phần: ngân hàng mới và ngân hàng cũ. Tất cả các khoản vay, tiền gửi, vay thế chấp được chuyển cho ngân hàng mới do nhà nước sở hữu, còn các nghĩa vụ quốc tế vẫn thuộc về ngân hàng cũ. Để đảm bảo tính khả thi của ngân hàng mới, tất cả các khoản cho vay của ngân hàng cũ sẽ chuyển sang ngân hàng

Hình 1: Lãi suất ba tháng trên thị trường liên ngân hàng giai đoạn 2004 – 2011 của Iceland



Nguồn: Trading Economics (không năm xuất bản)

Hình 2: GDP của Iceland giai đoạn 2002 – 2014



Nguồn: Trading Economics (không năm xuất bản)

mới với mức chiết khấu thấp hơn (Hilmarsson, 2013).

Để có được khoản cứu trợ của IMF, hai trong số ba ngân hàng mới thành lập (Glitnir và Kaupthing) được tư nhân hóa, còn ngân hàng thứ ba được tăng tỉ lệ sở hữu của tư nhân. Chủ nợ của ngân hàng cũ cũng được phép đầu tư lại vào ngân hàng mới. Cả ba ngân hàng mới tiến hành huy động vốn một cách mạnh mẽ, 90% vốn được huy động nhờ tiền gửi. Trong suốt quá trình này, tiền gửi ở Iceland (cả của người cư trú lẫn không cư trú) đều được đảm bảo giữ nguyên. Tuy nhiên, chính phủ Iceland từ chối chi trả các nghĩa vụ nợ của ba ngân hàng với các nhà đầu tư nước ngoài, cũng như không chi trả bảo hiểm với các ngân hàng nước ngoài, hành động này tuy khiến xếp hạng tín dụng của Iceland bị hạ, nhưng giúp nước này có đủ ngân sách để tái cơ cấu các ngân hàng bị phá sản.

Dù đi ngược lại xu hướng chung của các nước khi cho các ngân hàng nội địa phá sản rồi mới tiến hành

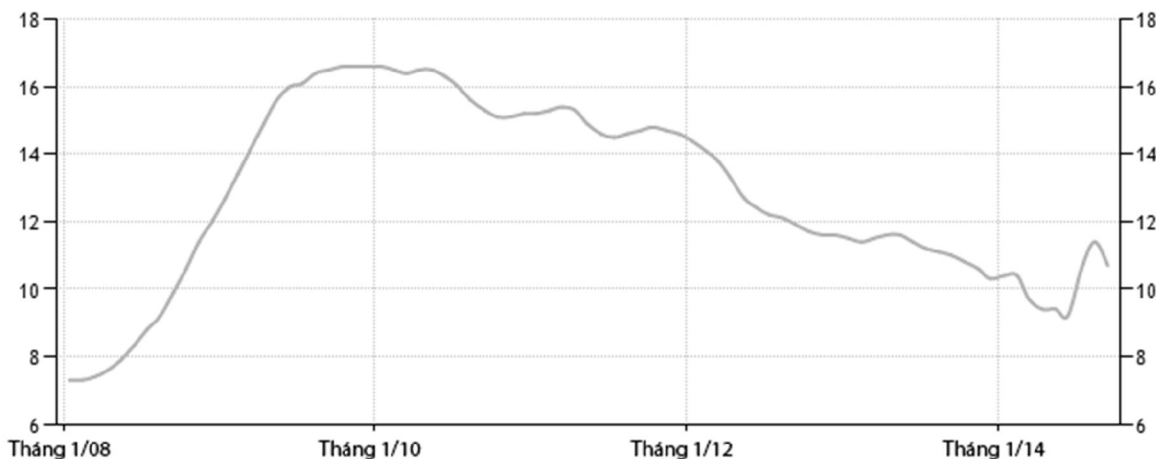
tái cấu trúc, nền kinh tế Iceland vẫn đang phục hồi một cách ổn định và vững chắc. GDP bắt đầu tăng lên từ năm 2009 (Hình 2), còn tỉ lệ thất nghiệp ở lao động trẻ giảm mạnh, từ mức 16% (2009) xuống còn dưới 10% (2013) (Hình 3). Như vậy, ta có thể thấy rằng việc cho các ngân hàng phá sản rồi có những phương án tái cấu trúc phù hợp thì nền kinh tế vẫn có thể phục hồi dù ban đầu có thể chịu những ảnh hưởng nghiêm trọng (Karrberg và Sellman, 2012).

3.3. Kazakhstan

3.3.1. Bối cảnh

Từ năm 1992, sau khi Liên Xô tan rã và Kazakhstan trở thành một nước cộng hòa độc lập, chính phủ đã tiến hành tái cấu trúc toàn bộ hệ thống ngân hàng, đầu tiên là với những ngân hàng quốc doanh lớn, đồng thời thắt chặt việc thành lập các ngân hàng mới. Từ năm 1995 – 1997, hệ thống kiểm soát các ngân hàng được hoàn chỉnh, tăng cường khả năng giám sát của Ngân hàng quốc gia Kazakhstan – NBK.

Hình 3: Tỉ lệ thất nghiệp ở lao động trẻ giai đoạn 2008 - 2014



Nguồn: Trading Economics (không năm xuất bản)

Trong giai đoạn này, hầu hết các nguồn lực tài chính tập trung vào năm ngân hàng lớn nhất của Kazakhstan (năm giữ 60% tổng tài sản của toàn hệ thống ngân hàng trong năm 1997). Từ năm 1992 – 1997, bốn trong năm ngân hàng gặp phải những vấn đề tài chính nghiêm trọng, khiến các ngân hàng này đối mặt với nguy cơ phá sản. NBK đã có những khoản hỗ trợ tín dụng cho các ngân hàng này, nhưng đồng thời yêu cầu các ngân hàng phải có kế hoạch tái cấu trúc (trích lập dự phòng cho nợ xấu, cắt giảm hoạt động...) (Hoelscher, 1998).

3.3.2. Các chính sách được ban hành

- Đối với Agroprom Bank

Trong thời kì còn thuộc về Liên Xô, Agroprom Bank là nơi chủ yếu cung cấp các khoản vay cho lĩnh vực nông nghiệp. Tính đến cuối năm 1993, tổng tài sản của ngân hàng là gần 2 tỉ USD, hầu hết các khoản vay là cho người dân nông thôn. Tuy nhiên trong gian đoạn 1992 – 1997, hầu hết người đi vay không thể trả được các khoản nợ do các khoản lỗ phát sinh từ hoạt động không hiệu quả, chính sách nông nghiệp của chính phủ và kênh phân phối chưa hoàn thiện. Tỷ lệ nợ xấu tăng cao khiến cho tình hình tài chính của ngân hàng gặp nhiều khó khăn. Nguồn vốn của ngân hàng cũng bị ngưng lại do người dân ngừng gửi tiền trong các ngân hàng và chính phủ ngừng các kênh tín dụng nông nghiệp. Như một hệ quả tất yếu, ngân hàng buộc phải cắt giảm các hoạt động cho vay và danh mục nợ giảm đi 45 triệu USD trong năm 1996.

Ngân hàng bắt đầu tiến hành tái cấu trúc bằng việc cắt giảm lao động và đóng cửa hay bán lại một số chi nhánh. Thế nhưng chính phủ không có bất cứ một khoản hỗ trợ tài chính nào cho ngân hàng để giúp giảm thiểu chi phí hoạt động. Vì vậy, đến cuối năm 1996 ngân hàng đã buộc phải tư nhân hóa hoàn toàn để tránh nguy cơ phá sản (Hoelscher, 1998).

- Đối với Alem Bank và Turam Bank

Alem Bank và Turam Bank là ngân hàng lớn thứ hai và ba của Kazakhstan, Alem Bank cho vay ngoại tệ đối với các hoạt động xuất nhập khẩu còn Turam Bank thì chủ yếu cho vay các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực công nghiệp. Trong năm 1994, cả hai ngân hàng đều có tỉ lệ nợ xấu cao, đối mặt với nguy cơ phá sản và được yêu cầu phải tái cơ cấu lại ngân hàng.

Giữa năm 1995, Alem Bank đối diện với một cuộc khủng hoảng thanh khoản khi mà các khoản nợ khó đòi nhưng nhu cầu rút tiền của người gửi tiền tăng cao. NBK quyết định cho ngân hàng vay một khoản cứu trợ khẩn cấp và đưa Alem Bank vào diện cần được bảo vệ. Hành động này kéo dài trong hai tuần, sau đó ngân hàng tiến hành thành lập ban lãnh

đạo mới dưới sự chỉ định của NBK. Ban lãnh đạo quyết định cắt giảm quy mô của ngân hàng, giảm số lượng chi nhánh và thắt chặt hệ thống tín dụng và quản trị rủi ro.

Trong năm 1994, nợ xấu của Turam Bank chủ yếu tập trung vào ngành khai khoáng và luyện kim, những khoản nợ xấu này sau đó được chuyển giao cho RB (ngân hàng do chính phủ thành lập để tái cấu trúc hệ thống ngân hàng). Tuy nhiên, cơ cấu tài chính của ngân hàng vẫn còn chưa ổn định do hệ thống đánh giá tín dụng và quản trị rủi ro còn yếu kém. Năm 1995, NBK và Ban lãnh đạo của ngân hàng tiến hành tái cấu trúc toàn bộ 85 chi nhánh. Trung tâm quản lí được thành lập cùng với những đơn vị đặc biệt để quản lý các khoản vay từ những khách hàng lớn nhất. Việc huy động tiền gửi của ngân hàng được giới hạn và ngân hàng bị cấm trả cổ tức cho các cổ đông trong giai đoạn tái cấu trúc.

Với những kế hoạch tái cấu trúc như vậy, cả hai ngân hàng vẫn gặp nhiều khó khăn về tài chính trong hai năm 1995 – 1996. Trong năm 1996, Turan bank đã hai lần phải xin cứu trợ tài chính từ NBK (đầu năm 1996 và tháng 9/1996), Alem Bank gặp vấn đề về thanh khoản và xin cứu trợ vào tháng 10/1996. NBK từ đó quyết định sát nhập hai ngân hàng này và tư nhân hóa cả hai ngân hàng. Ngày 1/8/1997, Alan – Turam Bank (TAB) được thành lập, trong đó chính phủ góp vốn với trị giá 90 triệu USD. TAB đối diện với những vấn đề khó khăn của hai ngân hàng cũ, những chi nhánh của Turam Bank (cũ) hoạt động với chi phí tốn kém nhưng không hiệu quả và tỉ lệ nợ xấu cao của Alem Bank. Lãnh đạo của ngân hàng TAB mới tiến hành tái cấu trúc toàn bộ ngân hàng: xây dựng chuẩn kế toán mới dựa theo tiêu chuẩn kế toán quốc tế, phát triển công nghệ và đóng cửa những chi nhánh hoạt động không hiệu quả... (Hoelscher, 1998).

- Đối với Kramds Bank

Kramds Bank là ngân hàng lớn thứ tư của Kazakhstan thời điểm đó, tuy nhiên khác với ba ngân hàng kể trên, ngân hàng này thuộc quyền sở hữu của tư nhân. Đầu năm 1996, ngân hàng gặp khủng hoảng về thanh khoản, NBK đã thực hiện chức năng là người cho vay cuối cùng với yêu cầu ngân hàng phải tái cấu trúc hoạt động. Thủ tục tín dụng cần được sửa đổi, ban lãnh đạo cần xây dựng kế hoạch để giải quyết các tài sản cơ sở. Mặc dù vậy, vấn đề về thanh khoản lại xảy ra vào giữa năm 1996, NBK tiếp tục cung cấp khoản cho vay cứu trợ với ngân hàng. Và vào tháng 10/1996, đến lần thứ ba này, NBK từ chối cho ngân hàng vay bất chấp quy mô của ngân hàng và vai trò quan trọng của ngân hàng này với nền kinh tế quốc gia. Giấy phép hoạt động của ngân hàng bị thu hồi và ngân hàng

phải đóng cửa. Tất cả khoản gửi tiết kiệm của người gửi tiền được hoàn lại dựa trên việc thanh lý tài sản của ngân hàng. Trong suốt giai đoạn này, NBK từ chối tái cấp vốn cho ngân hàng để khẳng định rằng sự sụp đổ của ngân hàng là do trách nhiệm của chính ngân hàng chứ không liên quan tới chính phủ (Hoelscher, 1998).

4. Những vướng mắc pháp lý về phá sản Tổ chức tín dụng ở Việt Nam

4.1. Cơ sở pháp lý về phá sản tổ chức tín dụng ở Việt Nam

Ngày 15/6/2004, Quốc hội ban hành Luật Phá sản đối với doanh nghiệp và hợp tác xã nói chung và ngày 18/1/2010, Chính phủ cụ thể hóa Luật Phá sản đối với các tổ chức tín dụng trong Nghị định 05/2010/NĐ-CP đã tạo điều kiện pháp lý cơ bản cho việc phá sản các tổ chức tín dụng. Nghị định này quy định việc áp dụng Luật Phá sản đối với tổ chức tín dụng về điều kiện và việc nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản; xác định nghĩa vụ về tài sản và các biện pháp bảo toàn tài sản trong thủ tục phá sản; điều kiện, thủ tục phục hồi hoạt động kinh doanh, thủ tục thanh lý tài sản và tuyên bố phá sản; quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của người nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản, của tổ chức tín dụng bị yêu cầu tuyên bố phá sản và của người tham gia giải quyết yêu cầu tuyên bố phá sản.

Nghị định đã chỉ rõ điều kiện xác định tổ chức tín dụng lâm vào tình trạng phá sản khi không có khả năng thanh toán các khoản nợ đến hạn khi chủ nợ có yêu cầu, sau khi Ngân hàng Nhà nước đã có văn bản không áp dụng hoặc chấm dứt áp dụng các biện pháp phục hồi khả năng thanh toán hoặc chấm dứt áp dụng kiểm soát đặc biệt. Những người có quyền nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản bao gồm: Chủ nợ không có đảm bảo hoặc có đảm bảo một phần của tổ chức tín dụng; người lao động làm việc trong Tổ chức tín dụng; chủ sở hữu của tổ chức tín dụng nhà nước; cổ đông của tổ chức tín dụng cổ phần.

Trong thời hạn 5 ngày, kể từ ngày thụ lý đơn, tòa án phải thông báo cho Ngân hàng Nhà nước biết. Tiếp đó, chậm nhất là 15 ngày, kể từ ngày nhận được thông báo của tòa án, Ngân hàng Nhà nước phải có văn bản về việc có hoặc không áp dụng hoặc chấm dứt áp dụng biện pháp phục hồi khả năng thanh toán của Tổ chức tín dụng hoặc chấm dứt áp dụng kiểm soát đặc biệt. Đồng thời với việc ra quyết định mở thủ tục phá sản, thẩm phán phụ trách việc phá sản ra quyết định thành lập tổ quản lý, thanh lý tài sản để làm nhiệm vụ quản lý, thanh lý tài sản của tổ chức tín dụng lâm vào tình trạng phá sản. Mọi hoạt động kinh doanh của tổ chức tín dụng sau khi có quyết định mở thủ tục phá sản được tiến hành dưới sự giám sát, kiểm tra của thẩm phán và tổ quản

lý, thanh lý tài sản.

4.2. Những vướng mắc trong Luật Phá sản Tổ chức tín dụng

Phá sản tổ chức tín dụng là một trong những vấn đề phức tạp nhất hiện nay không chỉ dưới phương diện hoạch định, thực hiện chính sách tài chính - tiền tệ quốc gia mà còn dưới phương diện nghiên cứu và áp dụng pháp luật. Luật Phá sản đối với các Tổ chức tín dụng ra đời đã đề cập thẳng đến vấn đề “nhạy cảm”, giúp các tổ chức tín dụng vận hành theo đúng quy luật vốn có của nền kinh tế thị trường, khi một tổ chức tín dụng hoạt động yếu kém, có thể mất khả năng thanh toán và dẫn đến phá sản. Tuy nhiên, Luật Phá sản đối với các tổ chức tín dụng còn nhiều vướng mắc mà nếu không được hoàn thiện sẽ không tạo ra một cơ chế rõ ràng cho việc phá sản các tổ chức tín dụng.

Thứ nhất, quy định về người có quyền và nghĩa vụ trong việc nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản còn thiếu một số chủ thể quan trọng. Điều 8, Nghị định 05/2010/NĐ-CP quy định: (i) Chủ nợ (không có bảo đảm hoặc chỉ có bảo đảm một phần của tổ chức tín dụng); (ii) Người lao động làm việc trong tổ chức tín dụng; (iii) Chủ sở hữu của tổ chức tín dụng nhà nước, cổ đông của tổ chức tín dụng cổ phần là những người có quyền nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản. Như vậy, văn bản pháp luật đã không đề cập đến một số các chủ thể khác cũng quyền yêu cầu tòa án mở thủ tục phá sản như: Ngân hàng Nhà nước, Viện Kiểm sát nhân dân, Cơ quan thanh tra, giám sát Tổ chức tín dụng, Cơ quan thuế, Bảo hiểm tiền gửi...

Thứ hai, việc thu hồi nợ tồn đọng của các Tổ chức tín dụng gặp rất nhiều khó khăn, kéo dài thời gian thanh lý, cần có cơ chế tạo điều kiện cho việc thanh lý tài sản của các Tổ chức tín dụng phá sản. Thực tế hiện nay, chưa một ngân hàng thương mại nào bị rơi vào tình trạng phá sản nhưng một số Quỹ Tín dụng Nhân dân có số nợ tồn đọng lớn, không thể thanh toán cho các chủ nợ nên bị giải thể bắt buộc. Quá trình thanh lý thu hồi số nợ lớn này kéo dài vì chưa có quy định nào hướng dẫn cụ thể cho việc thanh lý tài sản của tổ chức tín dụng. Nguyên nhân có thể dẫn đến tình trạng thanh lý kéo dài là: (i) Các khoản nợ là khó thu và số nhiều là không còn khả năng trả nợ; (ii) Chưa có cơ chế xử lý thành viên Tổ chức tín dụng gây thất thoát tài sản; (iii) Thời hạn thanh lý đã được quy định nhưng chưa giới hạn thời gian và số lần gia hạn...

Thứ ba, Luật Phá sản đối với các Tổ chức tín dụng quy định cơ chế phá sản theo thủ tục tòa án. Hiện nay, chưa có Ngân hàng thương mại nào tuyên bố hoặc bị yêu cầu phá sản nên thực tế chưa khẳng định được cơ chế phá sản theo thủ tục tòa án có tính

ưu việt hơn thủ tục hành chính. Tòa án sẽ thúc đẩy trách nhiệm giải trình lớn hơn và đảm bảo quyền lợi đầy đủ cho các bên có liên quan, nhưng có thể không phù hợp với những quốc gia mà thủ tục tòa án thường kéo dài và tòa án thiếu kinh nghiệm cần thiết về các vấn đề tài chính – ngân hàng. Cơ chế phá sản ngân hàng đặc biệt có tính chất hành chính sẽ trao quyền ra quyết định cho những chuyên gia trong lĩnh vực tài chính – ngân hàng và cho phép họ tiến hành giải quyết phá sản ngân hàng một cách nhanh chóng và hiệu quả nhất. Ngoài ra, thủ tục tòa án chính thức gắn liền với những yêu cầu về công bố thông tin và công bằng về thủ tục. Những thông tin có thể gửi đi tín hiệu sai lệch, làm mất lòng tin của người gửi tiền, kéo theo phản ứng dây chuyền trong khi thủ tục phá sản theo tòa án có xu hướng kéo dài.

4.3. Bài học kinh nghiệm đối với Việt Nam và khuyến nghị hoàn thiện khung pháp lý trong vấn đề phá sản ngân hàng thương mại

Để hoàn thiện khung pháp lý về phá sản ngân hàng thương mại, tác giả bài viết đề xuất một số khuyến nghị như sau:

4.3.1. Cùng cố quan điểm chấp nhận sự phá sản của các tổ chức tín dụng

Hiện nay, vấn đề tái cấu trúc hệ thống ngân hàng nói riêng và tái cấu trúc toàn bộ nền kinh tế nói chung đang rất được quan tâm. Những cách thức đẩy nhanh quá trình tái cấu trúc đang được xem xét và triển khai là: (i) Mua bán và sáp nhập các ngân hàng (đặc biệt là ngân hàng mạnh và ngân hàng yếu theo quan điểm đánh giá của Ngân hàng Nhà nước); (ii) Ngân hàng Nhà nước hoặc (iii) Nhà đầu tư nước ngoài mua lại cổ phần của các ngân hàng yếu kém; (iv) Chuyển nhượng vốn cổ phần của các ngân hàng và (v) các ngân hàng yếu kém tự nguyện tuyên bố hoặc bị buộc vào tình trạng phá sản. Theo quan điểm của tác giả bài viết, trong điều kiện nền kinh tế thị trường với những nguyên tắc vận hành đặc trưng, một ngân hàng có thể mất khả năng thanh toán và sau những nỗ lực cải thiện tình hình từ Ngân hàng Nhà nước, các cơ quan, tổ chức có liên quan và chính ngân hàng đó, ngân hàng hoàn toàn có thể phá sản dựa trên cơ chế đặc thù với sự can thiệp của Ngân hàng Nhà nước.

4.3.2. Bổ sung quy định về người có quyền và nghĩa vụ trong việc nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản

Ngân hàng trung ương (ngân hàng trung ương) thường là cơ quan có trách nhiệm trong việc xác định một Tổ chức tín dụng đã lâm vào tình trạng mất khả năng thanh toán hay chưa. Theo kết quả của hiệp hội Bảo hiểm tiền gửi ở 34 quốc gia thì “quyền quyết định đóng cửa ngân hàng hoặc tuyên bố mất

khả năng thanh toán được giao cho cơ quan giám sát ngân hàng (19 nước), ngân hàng trung ương (7 nước) và tổ chức Bảo hiểm tiền gửi (3 nước), các nước còn lại thì quyền này thuộc về hệ thống tòa án”. Xét trong trường hợp Mỹ, Cục dự trữ liên bang (FED) sẽ đưa ra các tiêu chuẩn để coi một ngân hàng trong tình trạng phá sản và Việt Nam trong trường hợp này cũng cần ngân hàng trung ương đưa ra các tiêu chuẩn để coi một tổ chức tín dụng là phá sản và yêu cầu làm thủ tục phá sản.

Từ vai trò của FDIC trong vấn đề phá sản của các ngân hàng thương mại tại Mỹ, có thể thấy rằng, ngoài chủ nợ, người lao động làm việc trong ngân hàng thương mại và chủ sở hữu của ngân hàng thương mại nhà nước, cổ đông của ngân hàng thương mại cổ phần, cần bổ sung những người có quyền nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản:

(1) Ngân hàng Nhà nước là cơ quan quản lý nhà nước về ngành ngân hàng, trực tiếp thanh tra, giám sát hoạt động các tổ chức tín dụng nên phải là một trong những chủ thể quan trọng nhất có quyền và nghĩa vụ yêu cầu tòa án tuyên bố phá sản tổ chức tín dụng sau khi đã áp dụng các biện pháp phục hồi khả năng thanh toán của Tổ chức tín dụng nhưng không có hiệu quả.

(2) Viện kiểm sát nhân dân khi phát hiện các dấu hiệu dẫn đến phá sản hoặc là đại diện cho các chủ nợ cũng có quyền và nghĩa vụ yêu cầu tòa án tuyên bố phá sản tổ chức tín dụng.

(3) Ngoài ra, các cơ quan liên quan khác cũng có quyền và nghĩa vụ trên là cơ quan thanh tra, giám sát tổ chức tín dụng; cơ quan thuế; bảo hiểm tiền gửi... Đây là các cơ quan trực tiếp thu thập thông tin, điều tra, đánh giá, từ đó có thể nắm được tình hình hoạt động và kết quả kinh doanh của tổ chức tín dụng.

4.3.3. Cùng cố vai trò can thiệp, hỗ trợ của Ngân hàng Nhà nước và tổ chức bảo hiểm tiền gửi vào quá trình giải quyết phá sản tổ chức tín dụng

Theo kinh nghiệm các nước, quy định về xử lý tổ chức tín dụng lâm vào tình trạng mất khả năng thanh toán cần được quy định một cách toàn diện ngay từ khi có dấu hiệu gặp khó khăn. Các biện pháp can thiệp của cơ quan giám sát an toàn hoạt động của tổ chức tín dụng cần phải được tiến hành sớm nhằm cố gắng đến mức tối đa việc phục hồi hoạt động của tổ chức tín dụng. Phá sản chỉ là giải pháp cuối cùng khi không còn lựa chọn nào khác; việc mở thủ tục phá sản chỉ áp dụng khi không còn cách nào cứu vãn mà chỉ có thể thanh lý tài sản của Tổ chức tín dụng.

Pháp luật của hầu hết các nước trên thế giới (trong đó có Việt Nam) quy định ngân hàng trung

ương chính là cơ quan quản lý ngân hàng, tổ chức tín dụng trong việc giám sát khả năng thanh toán nợ của các tổ chức tín dụng, cũng như áp dụng các biện pháp khôi phục khả năng thanh toán nợ của các tổ chức tín dụng gặp khó khăn. Để ngăn ngừa “bank run” thì biện pháp cơ bản là giám sát chặt chẽ và tăng cường sự ổn định của các tổ chức tín dụng (ví dụ như mức dự trữ của các tổ chức...). Tuy nhiên, qua bài học của ngân hàng Fortis khi các cổ đông phủ quyết việc đề đơn vị khác mua lại ngân hàng, pháp luật Việt Nam cần trao cho ngân hàng trung ương thẩm quyền tiếm quyền các tổ chức bị vỡ nợ hoặc các ngân hàng có nguy cơ phá sản để ngăn chặn có hiệu quả việc thất thoát tài sản, bảo vệ người gửi tiền. Đặc biệt, ngân hàng trung ương sẽ là cơ quan có thẩm quyền phê duyệt chương trình khôi phục tài chính đối với tổ chức tín dụng bị lâm vào tình trạng khó khăn về tài chính. Ngoài ra, ngân hàng trung ương hay tổ chức bảo hiểm tiền gửi có thể đứng ra làm người cho vay cuối cùng để họ có thể thanh toán cho người rút tiền.

4.3.4. Chú trọng việc bảo vệ quyền lợi người gửi tiền khi tổ chức tín dụng phá sản

Khách hàng của tổ chức tín dụng là những người gửi tiền tại tổ chức tín dụng với một số lượng rất lớn. Vì vậy, việc tiến hành hội nghị chủ nợ để làm thủ tục hòa giải và đưa ra các giải pháp tổ chức lại Tổ chức tín dụng là việc khó có thể thực hiện. Chủ nợ của các Tổ chức tín dụng là chủ nợ có khoản nợ không được bảo đảm bằng tài sản mà lại có độ nhạy cảm rất cao cho nên trong tình huống hoảng loạn họ chỉ quan tâm đến việc làm thế nào rút được tiền và rút tiền nhanh nhất. Đó đó vai trò của ngân hàng trung ương đặc biệt quan trọng. Một mặt, thông qua các khoản vay đặc biệt để chi trả cho người gửi tiền (Iceland vay tiền của IMF để chi trả cho người gửi tiền), ngân hàng trung ương cứu tổ chức tín dụng và cả hệ thống vượt qua cơn hiểm nghèo, mặt khác, trong việc giải cứu phá sản tổ chức tín dụng, ngân hàng trung ương là người đại diện chung cho quyền lợi của người gửi tiền để giải quyết những vấn đề phức tạp về tài chính. Chính vì những khó khăn trong việc xử lý các vấn đề liên quan khi một tổ chức tín dụng lâm vào tình trạng phá sản nên tòa án rất khó có thể đảm nhận vai trò này mà chỉ có ngân hàng trung ương mới có khả năng thực hiện nhiệm vụ này (Thanh Phong và Ngọc Dương, 2013)

Để bảo vệ quyền lợi của người gửi tiền, đa số các nước có hệ thống bảo hiểm tiền gửi và tổ chức tín dụng bắt buộc phải tham gia bảo hiểm tiền gửi với một mức phí nhất định. Khi Tổ chức tín dụng bị tuyên bố phá sản, tổ chức Bảo hiểm tiền gửi sẽ có trách nhiệm chi trả tiền gửi cho người gửi tiền. Hạn mức chi trả được xây dựng dựa trên cơ sở bảo vệ

số đông người gửi tiền và mức thu nhập bình quân đầu người. Tùy thuộc vào mức độ phát triển hệ thống tài chính của mỗi quốc gia mà hạn mức chi trả bảo hiểm tiền gửi có thể được xác định khác nhau. Số tiền vượt mức nói trên, người gửi tiền sẽ được nhận tiếp trong quá trình thanh lý tài sản của Tổ chức tín dụng theo quy định của pháp luật. Một số nước quy định, khoản nợ thanh toán cho người gửi tiền của tổ chức tín dụng bị phá sản được ưu tiên trước so với các khoản nợ của các chủ nợ thông thường.

Trong trường hợp huy động huy động tài chính cho việc hỗ trợ quyền lợi và tiền gửi của người gửi tiền, Việt Nam có thể học tập các nước Châu Âu trong việc thành lập những quỹ tài chính chung để phòng ngừa khả năng mất thanh khoản của ngân hàng. Nguồn tiền để gây quỹ sẽ được lấy từ phí của ngân hàng khi nhận tiền gửi của khách hàng, đây như một cách để bảo vệ quyền lợi của khách hàng giống như bảo hiểm tiền gửi. Khi toàn hệ thống ngân hàng mất khả năng thanh khoản và có nguy cơ sụp đổ, tiền trong quỹ sẽ ngay lập tức được dùng để đảm bảo nhu cầu rút tiền tạm thời của người gửi tiền, từ đó ổn định tâm lý khách hàng và tránh nguy cơ đổ vỡ dây chuyền. Quỹ này có thể dùng trong một nước, hay thành lập một liên minh quỹ chung giữa các quốc gia Đông Nam Á vì những quốc gia này khá nhạy cảm với những biến động mạnh của nền tài chính toàn cầu.

4.3.5. Không cho các ngân hàng thương mại có quy mô lớn trên thị trường phá sản

Trong nền kinh tế thị trường hiện nay, ngân hàng thương mại là trung gian tài chính lớn, có vai trò quan trọng nhất trong việc lưu thông dòng vốn trong nền kinh tế. Xét riêng trong hoàn cảnh của Việt Nam, khi mà kênh huy động vốn chính của doanh nghiệp là đi vay ngân hàng và kênh đầu tư an toàn nhất của người dân là gửi tiền tiết kiệm thì việc để cho một ngân hàng lớn phá sản sẽ gây ra những hậu quả hết sức nghiêm trọng: gây khủng hoảng lòng tin trong người dân, tiền gửi bị rút ồ ạt gây tình trạng mất thanh khoản cho toàn hệ thống ngân hàng, từ đó toàn bộ nền kinh tế sẽ đi xuống.

Xét trường hợp của Iceland, trong cuộc khủng hoảng tài chính 2008, ba ngân hàng lớn nhất đất nước tuyên bố phá sản và gây ra sự sụp đổ của toàn hệ thống ngân hàng. Khi đó, chính phủ Iceland cũng chỉ cho ba ngân hàng này phá sản theo danh nghĩa, sau đó tiến hành quốc hữu hóa để tái cấu trúc các ngân hàng này. Iceland chấp nhận việc không hoàn thành nghĩa vụ từ các món nợ quốc tế của 3 ngân hàng, sử dụng số tiền cứu trợ để vực dậy ba ngân hàng. □

Tài liệu tham khảo

- Chính phủ (2010), Nghị định 05/2010/NĐ-CP, *quy định về việc áp dụng Luật Phá sản đối với các Tổ chức tín dụng*, ban hành ngày 18 tháng 1 năm 2010
- Công ty bảo hiểm tiền gửi liên bang (không năm xuất bản), *Danh sách các ngân hàng thương mại Hoa Kỳ phá sản*, truy cập ngày 30 tháng 8 năm 2014, từ <www.fdic.gov/bank/individual/failed/banklist.html>
- Hilmarsson, H. (2013), 'Small states and big banks – the case of Iceland', *Baltic Journal of Economics*, tập 13, số 1, trang 31 đến 48.
- Hoelscher, D.S. (1998), *Banking system restructuring in Kazakhstan*, IMF Publication
- Karrberg, R. và Sellman, V. (2012), *Should banks be allowed to go into bankruptcy?*, truy cập ngày 20 tháng 08 năm 2014, từ <<http://www.math.chalmers.se/~rootzen/finrisk/Should%20banks%20be%20allowed%20to%20go%20into%20bankruptcy.pdf>>
- Landsberg, M. (2013), 'Lesson learnt from Iceland: Capitalism, Crisis, and Resistance', *Monthly Review*, tập 65, số 5, tháng 10.
- Marshall, J. (2009), *The Financial Crisis in the US: Key Events, Causes, and Responses*, House of Commons Library, 2009.
- Nguyễn Việt Khoa (2011), *Vì sao không cho Ngân hàng thương mại phá sản?*, truy cập ngày 01 tháng 09 năm 2014, từ <<http://khoaavacsu.com/index.php?page=chitietsp&id=102>>
- Quốc hội (2014), *Luật Phá sản (sửa đổi) – Luật số 51/2014/QH13*, ban hành ngày 19 tháng 06 năm 2014.
- Singh, M. (2009), *The 2007-08 Financial Crisis In Review*, truy cập ngày 01 tháng 10 năm 2014, từ <<http://www.investopedia.com/articles/economics/09/financial-crisis-review.asp>>
- Thanh Phong và Ngọc Dương (2013), *Phá sản ngân hàng: Có hay không?*, truy cập ngày 25 tháng 8 năm 2014, từ <<http://vneconomy.vn/tai-chinh/pha-san-ngan-hang-co-hay-khong-20130325112119554.html>>
- Total Bankruptcy (không năm xuất bản), *Những hiểu biết cơ bản về sự đổ vỡ của ngân hàng*, truy cập ngày 25 tháng 8 năm 2014, từ <www.totalbankruptcy.com/overview/financial-literacy/lending/understanding-bank-failures.aspx>
- Trading Economics (không năm xuất bản), *Các chỉ số kinh tế của Iceland*, truy cập ngày 01 tháng 10 năm 2014, từ <<http://www.tradingeconomics.com/iceland/indicators>>
- World Bank (2001), *"Principles and Guidelines for effective insolvency and creditor rights systems"*, The World Bank, Washington, DC.

Global Experiences in Credit Institutions' Bankruptcy and Lessons for Vietnam

Abstract:

The paper focused on the two points of view about bankruptcy issue of financial institutions: (i) preventing bankruptcy and (ii) accepting bankruptcy of the financial institutions. Based on the global experiences, the lessons in tackling Vietnam's Financial Institutions Bankruptcy were withdrawn. The purposes of the paper are to propose recommendations towards the problems in Financial Institutions Bankruptcy Law in Vietnam, including: (1) consolidating the point of accepting financial institution bankruptcy; (2) clarifying the rights and responsibilities of bankruptcy proposal applicants; (3) strengthening the roles of the State Bank and the Depository Insurance of Vietnam; (4) protecting the interests of depositors in the case of bankruptcy of financial institutions; and (5) preventing the too-big-to-fail financial institutions to bankrupt.

Thông tin tác giả:

***Nguyễn Hương Giang**, Thạc sỹ

- Tổ chức tác giả công tác: Viện Ngân hàng – Tài chính, Trường Đại học Kinh tế quốc dân

- Lĩnh vực nghiên cứu chính của tác giả: Thị trường chứng khoán, Ngân hàng – Tài chính

- Địa chỉ liên hệ: Địa chỉ email: giangnhck@neu.edu.vn,

****Lê Minh Trang**, Thạc sỹ

- Tổ chức tác giả công tác: Khoa Tài chính ngân hàng, Trường Đại học Kinh tế kỹ thuật công nghiệp

- Lĩnh vực nghiên cứu chính của tác giả: Đầu tư tài chính, tài chính quốc tế

- Địa chỉ liên hệ: Địa chỉ email: lmtrang@uneti.edu.vn