

LỰA CHỌN HÌNH THỨC TÁI CẤU TRÚC SỞ HỮU NGÂN HÀNG TẠI VIỆT NAM

Hạ Thị Thiều Dao*

Ngày nhận: 28/3/2015

Ngày nhận bản sửa: 2/4/2015

Ngày duyệt đăng: 5/4/2015

Tóm tắt:

Nghiên cứu này giới thiệu bốn hình thức tái cấu trúc sở hữu ngân hàng thường được sử dụng ở các nước; đánh giá sơ lược việc sử dụng các hình thức này trong tái cấu trúc ngân hàng ở Việt Nam và đưa ra những lưu ý cần thiết cho việc lựa chọn hình thức tái cấu trúc sở hữu trong thời gian sắp tới bao gồm: (i) Kêu gọi vốn từ bên ngoài cần hết sức thận trọng; (ii) Sáp nhập, mua lại cần chú ý lợi ích nhóm; (iii) Phá sản cần minh bạch thông tin; (iv) Quốc hữu hóa cần xác định hành lang pháp lý và định giá đúng ngân hàng.

Từ khóa: Tái cấu trúc ngân hàng, hình thức tái cấu trúc, quốc hữu hóa.

Selection of ownership bank restructuring in Vietnam

Abstract:

This research introduces four measures of ownership bank restructuring, which are commonly used, assessing the application of these measures in bank restructuring system process in Vietnam. The paper also provides some helpful recommendations: (i) keeping conservative in raising fund, (ii) considering group interest in merging and acquisition, (iii) providing transparent information in case of bankruptcy and (iv) determining the legal framework and reasonable price evaluation in nationalization.

Keywords: Banking restructuring, nationalization, banking restructuring measures

1. Đặt vấn đề

Tái cấu trúc là hướng tới việc sắp xếp, nâng cao khả năng quản trị điều hành của ngân hàng thương mại (NHTM) để đảm bảo an toàn hệ thống, hình thành hệ thống các NHTM có sức mạnh tài chính thực sự, khả năng quản lý, kiểm soát rủi ro và quản trị doanh nghiệp tốt (Claessens, 1998). Tái cấu trúc hệ thống ngân hàng đòi hỏi phải đánh giá và giải quyết tình trạng thiếu vốn, nợ xấu, thanh khoản và quản trị ngân hàng (Harry & Thuần, 2011). Trong đó tái cấu trúc sở hữu giữ vai trò quan trọng trong quá trình tái cấu trúc bởi lẽ đặc trưng sở hữu sẽ định hướng hoạt động và quản trị của một ngân hàng (Micco, 2007). Các quốc gia khác nhau có các hình thức tái cấu trúc sở hữu khác nhau. Dziobek & Pazarbasioglu (1998) thực hiện khảo sát 24 quốc gia

thực hiện tái cấu trúc và thấy rằng mỗi quốc gia có những hình thức để tái cấu trúc hệ thống ngân hàng khác nhau như: (i) Quốc hữu hóa, chính phủ bơm vốn hoặc mua cổ phiếu để nắm giữ quyền quản lý; (ii) Đóng cửa các ngân hàng yếu kém; (iii) Sáp nhập các ngân hàng trong nước với ngân hàng nước ngoài; (iv) Sáp nhập ngân hàng trong nước với nhau.

Tại Việt Nam sáp nhập các ngân hàng trong nước với nhau thường được lựa chọn. Tuy nhiên, những tháng đầu năm 2015 có rất nhiều bài báo đề cập đến vấn đề tái cấu trúc ngân hàng liên quan đến việc mua lại Ngân hàng Xây dựng với giá 0 đồng và đã gây rất nhiều tranh cãi về nên lựa chọn hình thức tái cấu trúc sở hữu nào. Liên quan đến vấn đề này, trên thế giới có rất nhiều bài nghiên cứu đúc kết kinh

nghiệm thành công và thất bại trong việc sử dụng các hình thức tái cấu trúc sở hữu. Ở Việt Nam các bài nghiên cứu liên quan đến tái cấu trúc, đặc biệt là tái cấu trúc quản trị khá nhiều tuy nhiên bài viết về tái cấu trúc sở hữu mới chỉ dừng lại ở các bài báo. Bài viết này tập trung vào tái cấu trúc sở hữu ngân hàng và các vấn đề cần lưu ý khi thực hiện tái cấu trúc, đặc biệt là sự can thiệp của chính phủ trong quá trình tái cấu trúc ngân hàng.

2. Các hình thức tái cấu trúc sở hữu ngân hàng và kinh nghiệm các nước

2.1. Sáp nhập, hợp nhất, mua lại

Nghiên cứu của Hawkins & Turner (1999), Krishnasamy & cộng sự (2004), Peng & Wang (2004) chỉ ra rằng việc tái cấu trúc ngân hàng sẽ đem lại kết quả tốt nếu một ngân hàng lớn thôn tính một ngân hàng nhỏ gặp khó khăn. Hầu hết các nước khi thực hiện tái cấu trúc đều chọn cách thức sáp nhập, hợp nhất và mua lại vì đây là phương thức ít tốn kém nhất đồng thời cũng giữ được quyền sở hữu ngân hàng. Việc tái cấu trúc được hạn chế đến mức tối đa gánh nặng ngân sách lên người nộp thuế. Việc sáp nhập này dễ dàng thực hiện khi ngân hàng rơi vào khủng hoảng, nhưng dễ bị trì hoãn khi ngân hàng đã vượt qua giai đoạn khó khăn. Hợp nhất và sáp nhập thường có chi phí thấp trong các phương pháp tái cấu trúc hệ thống ngân hàng.

2.2. Đóng cửa ngân hàng yếu kém, các nước thường xử lý rất mạnh tay

Hội đồng Tiền tệ Hàn Quốc (hoạt động giống như Ủy ban Chính sách tiền tệ - được thành lập để thực hiện tái cấu trúc hệ thống ngân hàng) đã ban hành các quy định về cải thiện năng lực quản lý và yêu cầu các ngân hàng phải trình các kế hoạch cải tổ, thực hiện đánh giá lại tài sản và buộc rời khỏi thị trường 5 ngân hàng không đảm bảo kế hoạch cải tổ.

Ở Mỹ, tái cấu trúc ngân hàng là việc làm thường xuyên, liên tục nhằm đem đến sự phát triển tốt hơn cho hệ thống ngân hàng và nền kinh tế; việc mua bán, sáp nhập là việc bình thường, được thực hiện công khai và đăng tải trên website các thông tin liên quan đến nợ xấu, mức độ giảm vốn của ngân hàng phải sáp nhập và quyền, nghĩa vụ của ngân hàng sẽ chuyển sang ngân hàng sáp nhập vào thời điểm nào.

2.3. Quốc hữu hóa ngân hàng

Chính phủ các nước thường can thiệp để giúp đỡ tái cấu trúc ngân hàng và tạm thời kiểm soát các

ngân hàng yếu kém. Việc này có thể thông qua việc tái cấp vốn cho các NHTM bằng cách mua lại giấy tờ có giá hay cân bằng nợ dài hạn cho những ngân hàng phải tái cấu trúc (Barth & cộng sự, 1997) sau đó bán lại cho tư nhân sau khi ngân hàng đó dần đi vào ổn định. Hình thức này rất có lợi cho chính phủ khi chỉ cần một lượng vốn nhỏ bổ sung vào cũng có thể sở hữu phần lớn cổ phần trong các ngân hàng này, từ đó dễ dàng can thiệp để điều chỉnh hoạt động của các ngân hàng (Dziobek & Pazarbasioglu, 1998). Nhằm cứu hệ thống tài chính khỏi một cơn bão vỡ dây chuyền, các nước đều thực thi một cách triệt để minh bạch với phương châm rất kiên quyết loại bỏ các cổ đông hiện hữu của các ngân hàng này, giữ vững nguyên tắc các chủ ngân hàng phải chịu lỗ và mất vốn trước khi chính phủ rót tiền cứu trợ. Biện pháp mạnh tay này đã thúc đẩy các NHTM khác nhanh chóng tăng vốn chủ sở hữu, giảm bớt rủi ro cho toàn bộ hệ thống. Có thể điểm qua hoạt động này ở một số nước.

- Tại Thụy Điển, kế hoạch quốc hữu hóa ngân hàng đã giải cứu hệ thống ngân hàng Thụy Điển thoát khỏi cơn suy thoái những năm 1992-1993. Thụy Điển tách số tài sản xấu ra khỏi bảng cân đối tài sản của hai ngân hàng bị quốc hữu hóa và giao cho hai Công ty Quản lý tài sản (AMC - asset management company) quản lý riêng hoạt động như một dạng quỹ đầu tư vốn (private equity fund), cấp vốn và quản lý những doanh nghiệp còn khả năng sinh lợi, đồng thời lựa chọn thời điểm và khách hàng thích hợp để thanh lý những phần tài sản còn lại (Lind & cộng sự, 2009).

- Tại Mỹ, tháng 9/2008, hai tập đoàn chiếm một nửa thị trường tín dụng thế chấp bất động sản Mỹ là Fannie Mae và Freddie Mac được chính phủ Mỹ tiếp quản để tránh sụp đổ. Cũng trong tháng này Cục dự trữ Liên bang Mỹ chi 85 tỷ USD để cứu hãn bảo hiểm khổng lồ AIG khỏi nguy cơ phá sản. Theo cách này, để đổi lại việc được cấp vốn để thoát khỏi phá sản, các ngân hàng yếu kém phải hy sinh quyền sở hữu của mình. Chính phủ sẽ nắm quyền kiểm soát và thực hiện tái cấu trúc và thanh lý các khoản nợ nhằm đảm bảo an toàn cho toàn hệ thống.

- Ở Indonesia lộ trình tái cấp vốn cho các ngân hàng được thực hiện thông qua việc cổ đông góp 20% vào nguồn vốn thiếu hụt và 80% còn lại được cung cấp bởi chính phủ (Fane & McLeod, 2002).

- Trường hợp của Hàn Quốc, chính phủ mua

khoản vay không đảm bảo, nợ dưới chuẩn để hỗ trợ tái cấp vốn của các ngân hàng tư nhân (Jeon & Miller, 2005). Cuối năm 1997, hai ngân hàng lớn của Hàn Quốc là Korea First Bank và Seoul Bank đã được yêu cầu cải thiện năng lực quản lý. Năm 1998, vốn chủ sở hữu của hai ngân hàng này bị đánh giá giảm xuống 100 tỷ won (từ 820 tỷ won); chính phủ và công ty bảo hiểm tiền gửi của Hàn Quốc đã bơm thêm 1,5 ngàn tỷ won, để tăng vốn và thực hiện tái cấu trúc. Ngay sau đó, tháng 12/1998 và 02/1999, chính phủ Hàn Quốc đã ký bản ghi nhớ lần lượt bán hai ngân hàng này cho Newbridge Capital Limited và HSBC (BIS, 1996).

- Tại Ấn Độ, lần đầu tiên quốc hữu hóa ngân hàng là ngày 01/7/1955 với việc tiếp quản ngân hàng Imperial Bank of India và chuyển đổi thành ngân hàng State Bank of India. Tiếp theo, việc quốc hữu hóa phần lớn các NHTM (14 ngân hàng) đã được thực hiện vào tháng 7/1969 bởi Thủ tướng Indira Gandhi. Tháng 4/1980, 7 ngân hàng nữa đã được quốc hữu hóa. Việc quốc hữu hóa ngân hàng ở Ấn Độ mặc dù có một số hạn chế như hiệu quả hoạt động thấp, có xu hướng gia tăng sự can thiệp chính trị trong việc cấp các khoản cho vay, bổ nhiệm nhân sự của các ngân hàng, mở các chi nhánh mới; tuy nhiên việc quốc hữu hóa đã: (i) Ngăn chặn hình thành việc độc quyền trong một số ngành công nghiệp khi chỉ có các doanh nghiệp công nghiệp lớn mới có thể nhận được các khoản cho vay và ứng trước; (ii) Lĩnh vực nông nghiệp là xương sống ở Ấn Độ đã được chú trọng với các hạn mức tín dụng; (iii) Giảm sự mất cân đối giữa các khu vực khi các chi nhánh ngân hàng được mở đến tận những bang nghèo, xa xôi như Assam, Bihar, Uttar Pradesh thay vì mở tại những tiểu bang đã phát triển như Gujarat, Tamil Nadu. Ngoài ra, việc quốc hữu hóa ngân hàng còn thu hút tiết kiệm, kiểm soát tiền trốn thuế, tăng trưởng nền kinh tế, xúc tiến hoạt động xuất khẩu, tiện ích thế tín dụng và xúc tiến ngành công nghiệp quy mô nhỏ.

2.4. Kêu gọi vốn đầu tư tư nhân

Để khuyến khích các nhà đầu tư nước ngoài, chính phủ một số nước cũng tiến hành nâng hạn mức sở hữu nhà đầu tư nước ngoài lên một mức cao và trong một khoảng thời gian tương đối dài. Tiếp đó, nhằm tránh tình trạng rủi ro gia tăng khi bị các cổ đông nước ngoài chi phối, sau khoảng thời gian đã cam kết ban đầu, các nhà đầu tư nước ngoài phải

bán lại cổ phần của mình cho các nhà đầu tư trong nước để giảm tỷ lệ sở hữu nước ngoài xuống một mức hợp lý theo luật định. Mở rộng hạn mức sở hữu nước ngoài là một trong những giải pháp được một số nước như Thái Lan, Thổ Nhĩ Kỳ và Brazil áp dụng thành công. Năm 1998, Chính phủ Brazil đã nâng hạn mức sở hữu nước ngoài từ 7% (được áp dụng từ năm 1994) lên tới 14% để tăng nguồn tài trợ vốn tự có cho các NHTM trong nước. Một ví dụ khác, Thái Lan cho phép các nhà đầu tư nước ngoài nắm giữ cổ phần chi phối đối với các NHTM trong nước với khoảng thời gian là 10 năm, sau đó phải bán lại cổ phần cho các cổ đông trong nước để giảm tỷ lệ sở hữu nước ngoài xuống hạn mức mà pháp luật quy định (BIS, 1996). Bên cạnh đó, chính phủ cũng có thể thực hiện đồng tài trợ. Theo đó, khi nhà đầu tư bỏ vốn tài trợ cho một ngân hàng gặp khó khăn thì chính phủ cũng cam kết góp vốn vào ngân hàng đó theo một tỷ lệ nhất định dưới vai trò nhà đầu tư thứ hai đồng tài trợ. Điều này không những tạo niềm tin cho nhà đầu tư về khả năng vực dậy của ngân hàng mà còn làm giảm lượng vốn chính phủ cần bỏ ra để cải thiện tình hình tài chính của ngân hàng đó.

3. Tái cấu trúc sở hữu ở Việt Nam

3.1. Khái quát tiến trình tái cấu trúc ngân hàng Việt Nam

Tiến trình tái cấu trúc sở hữu các ngân hàng thương mại Việt Nam có thể thấy sơ lược dưới đây:

- 29/7/2011 Công ty Bưu điện sáp nhập vào Ngân hàng Liên Việt thành Ngân hàng Bưu điện Liên Việt (mặc dù nếu xét kỹ thì đây không được xem là sáp nhập vì khác lĩnh vực, khác ngành).

- Ngày 01/01/2012: NHTMCP Sài Gòn (Ngân hàng hợp nhất) chính thức đi vào hoạt động sau khi hợp nhất từ 3 ngân hàng: NHTMCP Sài Gòn (SCB), Ngân hàng Đệ Nhất (Ficombank) và Ngân hàng Việt Nam Tín Nghĩa (TinNghiaBank). Thương vụ này thành công dưới sự bảo trợ của Ngân hàng Đầu tư và Phát triển Việt Nam (BIDV) và Ngân hàng Nhà nước (NHNN) hỗ trợ thông qua khoản vay tái cấp vốn. BIDV hỗ trợ cho 3 ngân hàng là trên 2.400 tỷ đồng với tài sản đảm bảo là tổng tài sản của cả 3 ngân hàng này (Trần Phan Huy Hiệu, 2015).

- Ngày 09/01/2012: Giadinhbank chính thức thay đổi hệ thống nhận diện thương hiệu, với tên gọi mới là NHTMCP Bản Việt sau khi được Quỹ Đầu tư Bản Việt mua lại toàn bộ.

- Ngày 02/7/2012, sau khi phương án tái cấu trúc của Ngân hàng Tiên Phong đã được NHNN chấp thuận theo văn bản số 3977/NHNN-TTGSNH, TPBank có thay đổi quan trọng về cơ cấu cổ đông (Tập đoàn Doji góp vốn và trở thành cổ đông lớn), về cơ cấu quản trị và điều hành. Ngày 10/12/2013, tại Hà Nội, NHTPCP Tiên Phong (TPBank) đã ra mắt nhận diện thương hiệu mới và đón nhận bằng khen của Thủ tướng Chính phủ về thành tích xuất sắc trong công tác tái cấu trúc.

- Ngày 07/8/2012, NHNN công bố NHTMCP Nhà Hà Nội (Habubank) sáp nhập vào NHTMCP Sài Gòn – Hà Nội (SHB) thông qua Quyết định số 1559/QĐ-NHNN.

- Ngày 06/9/2012, Thống đốc NHNN đã có văn bản số 652/NHNN-TTGSNH chấp thuận nguyên tắc phương án tái cấu trúc Trustbank. Đến ngày 24/5/2013, NHTMCP Xây dựng với diện mạo mới và đã ra mắt tại TP.HCM.

- Ngày 28/12/2012, Thủ tướng Chính phủ đã đồng ý phê duyệt Đề án hợp nhất giữa Western Bank và Tổng công ty Tài chính cổ phần Dầu khí PVFC thành NHTMCP Đại Chúng Việt Nam (PVcomBank) chính thức hoạt động theo giấy phép thành lập và hoạt động số 279/GP-NHNN vào ngày 16/9/2013.

- Tháng 06/2013, NHNN phê duyệt Đề án tự tái cấu trúc ngân hàng Nam Việt.

- Ngày 18/11/2013, NHNN đã có Quyết định số 2687/QĐ-NHNN về việc sáp nhập NHTMCP Đại Á (DaiABank) vào NHTMCP Phát triển TP.HCM (HDBank).

- Ngày 05/3/2015, Thống đốc NHNN ra quyết định mua lại NHTMCP Xây dựng Việt Nam (VNCB) với giá 0 đồng và đổi tên thành NHTM trách nhiệm hữu hạn một thành viên (TNHH MTV) Xây dựng Việt Nam. Ngân hàng Ngoại thương được chỉ định để tham gia quản trị, điều hành ngân hàng này.

- Đầu tháng 3/2015, lãnh đạo NHNN tiếp tục khẳng định sẽ tiến hành biện pháp mua lại như trên đối với những ngân hàng yếu kém.

- Ngày 18/3/2015, NHNN đã có công văn chấp thuận về nguyên tắc về việc cho phép NHTMCP Hàng Hải (MaritimeBank) và NHTMCP Phát triển Mê Kông (MDB) sáp nhập với nhau theo Đề án sáp nhập đã được 2 ngân hàng trình. Như vậy, sau gần

hai năm kể từ đại hội cổ đông thường niên năm 2013 của Maritime Bank và MDB thống nhất việc sáp nhập và kế hoạch sáp nhập MDB vào Maritime Bank cũng đã được NHNN thông qua.

3.2. Mua bán, sáp nhập, ngân hàng

Các ngân hàng tham gia tái cấu trúc theo hình thức mua bán sáp nhập hai với hai nhóm cổ đông khác tổ chức tín dụng đều có chuyển biến tích cực, điển hình là SCB với giải thưởng “thương vụ hợp nhất có nỗ lực tái cấu trúc hậu M&A”. Tuy nhiên, khi kết quả tái cấu trúc có cải thiện đôi chút thì lợi ích nhóm tại các ngân hàng này đã trở dậy và đây là một trong nhiều lý do mà đặc biệt mà cả năm 2014 không có thêm vụ sáp nhập, hợp nhất ngân hàng nào. Bên cạnh đó, việc bảo vệ quyền lợi của cổ đông bằng cách tự cơ cấu cũng cho thấy sự không hiệu quả. Ngân hàng Nam Việt với quá trình tự tái cấu trúc, đổi tên từ Nam Việt sang Quốc Dân và chuyển niêm yết từ TPHCM ra Hà Nội cũng có kết quả tái cấu trúc không như kỳ vọng (Hoàng Yến, 2014); ngân hàng Xây dựng phạm sai lầm nghiêm trọng dẫn đến NHNN phải can thiệp.

Quá trình tái cấu trúc theo hình thức này cũng cho thấy một số vấn đề sau đây:

Một là, mô hình ngân hàng và quy mô vốn cần có sự tương thích. Các ngân hàng bị buộc phải tái cấu trúc là các ngân hàng nông thôn trước đây đã chuyển đổi. 09 ngân hàng gồm Nhà Hà Nội, Sài Gòn, Việt Nam Tín Nghĩa, Đệ Nhất, Đại Tín, Nam Việt, Phương Tây, Tiên Phong và GPBank (Báo Công an nhân dân điện tử, 2012). Những ngân hàng này đều là những ngân hàng chuyển đổi từ nông thôn sang thành thị. Năm 2005, ngân hàng An Bình là ngân hàng đầu tiên. Tiếp theo sau đó một loạt ngân hàng khác cũng chuyển đổi mô hình hoạt động: Rạch Kiến ở Long An thành Đại Tín rồi Xây dựng, Ninh Bình thành Dầu khí Toàn cầu, Nhơn Ái Cần Thơ thành Sài Gòn - Hà Nội, Cờ Đỏ ở Cần Thơ thành miền Tây rồi Phương Tây, Đại Á, Kiên Long, Hải Hưng thành Đại Dương, Nam Việt, Xăng dầu Petrolimex, Mỹ Xuyên thành Phát triển Mê Kông.

Làn sóng chuyển đổi mô hình hoạt động từ ngân hàng nông thôn thành ngân hàng đô thị đã cho thấy nhiều ngân hàng đã tăng vốn quá nhanh, vượt quá năng lực quản trị dẫn đến những hệ lụy như nợ xấu, sở hữu chéo mà hiện thời hệ thống ngân hàng đang buộc phải tái cấu trúc. Thực tế tăng vốn trên đòi hỏi phải xem lại Nghị định 141/2006/NĐ-CP ngày

22/11/2006 về việc buộc các ngân hàng phải tăng vốn đồng loạt. Mặc dù, các ngân hàng hiện thời trong diện phải cơ cấu lại là các ngân hàng nhỏ nhưng vấn đề không nằm ở quy mô vốn mà nằm ở vấn đề quản trị. Không nên phân biệt đối xử với ngân hàng nhỏ vì: (i) Hiện thời chưa có cơ sở lý thuyết vững chắc để cho rằng ngân hàng nhỏ kém an toàn hơn ngân hàng lớn; (iii) Nhiều nước phát triển cũng có những ngân hàng có vốn thấp và các chuẩn mực an toàn vốn của Basel cũng không tính đến những rủi ro do sự khác biệt về quy mô của các ngân hàng; (iv) Thực tế cũng cho thấy nhiều ngân hàng nhỏ có tỷ lệ an toàn vốn tối thiểu (CAR) cao và nợ không đủ tiêu chuẩn thấp như Kỹ Thương, Phát triển Mê Kông. Nhiều ngân hàng nhỏ có đóng góp rất lớn trong phát triển kinh tế xã hội nhất là cho nông nghiệp nông thôn cao như MDB tỷ trọng cho vay nông-lâm-ngư nghiệp năm 2008, 2009, 2010, 2011 lần lượt là 59%; 29,48%; 42,35%; 34,96%.

Hai là, cần chú trọng đến tái cấu trúc ngân hàng nhanh chóng và rộng khắp theo các tiêu chuẩn quốc tế về quản trị ngân hàng hơn là số lượng ngân hàng. Cách thức tái cấu trúc hiện thời có xu hướng chú trọng nhiều đến việc giảm số lượng ngân hàng và tăng vốn hơn là chú trọng đến chất lượng ngân hàng, đặc biệt là chất lượng quản trị. Việc giảm số lượng ngân hàng cũng nên cân nhắc. Theo Phạm Đỗ Chí (2011), nếu so với Hàn Quốc - nền kinh tế lớn thứ 12 trên thế giới chỉ có khoảng 12 ngân hàng; Thái Lan có không quá 20 ngân hàng và Malaysia chỉ có khoảng 10 ngân hàng thì con số gần 100 ngân hàng chưa kể 916 quỹ tín dụng và 30 công ty tài chính của hệ thống ngân hàng Việt Nam là con số quá lớn. Tuy nhiên, nếu so sánh theo mức độ tiếp cận dịch vụ

ngân hàng của người dân Việt Nam, ở các nước phát triển số lượng ngân hàng tuy ít nhưng số lượng chi nhánh ngân hàng trên 100.000 dân của Việt Nam còn khá thấp so với khu vực (Bảng 1). Số liệu về điểm giao dịch của ngân hàng cũng cho thấy các điểm giao dịch này tập trung ở khu vực thành thị, dẫn đến áp lực cạnh tranh đè nặng ở khu vực này, trong khi đó vùng nông thôn rất cần phát triển lại thiếu vắng các ngân hàng. Thêm vào đó việc chuyển đổi mô hình hoạt động càng khiến các ngân hàng vốn trước đây có thị trường truyền thống là nông thôn lại chuyển sang đô thị như MDB dư nợ nông nghiệp nông thôn năm 2012 chỉ còn 19%. Trong bối cảnh tỷ trọng người dân, đặc biệt là dân ở nông thôn tiếp cận dịch vụ ngân hàng còn thấp thì việc tồn tại các ngân hàng nhỏ trong khu vực này là điều cần thiết.

3.3. Phá sản ngân hàng

Cho đến nay chưa có ngân hàng nào được tái cấu trúc thông qua hình thức phá sản vì các lý do:

Thứ nhất, lĩnh vực ngân hàng là lĩnh vực nhạy cảm và rủi ro mang tính hệ thống. Việc phá sản của một ngân hàng nếu không ổn định được tâm lý của người gửi tiền thường dẫn đến hiệu ứng dây chuyền kéo theo sự sụp đổ của cả hệ thống ngân hàng.

Thứ hai, thông tin cần có để người gửi tiền có thể lựa chọn ngân hàng tốt chưa đầy đủ và minh bạch:

- *Thông tin về phân loại ngân hàng.* Chỉ thị 01/2012/CT-NHNN ngày 13/02/2012 đã chỉ đạo phân chia các tổ chức tín dụng thành 4 nhóm để giao chỉ tiêu tín dụng lần lượt là 17%, 15%, 8% và 0%. Các ngân hàng đều biết chỉ tiêu tăng trưởng tín dụng của ngân hàng mình nhưng không biết được chỉ tiêu

Bảng 1: Số lượng chi nhánh ngân hàng/100.000 dân của các nước Đông Nam Á năm 2011

Thái Lan	11,29
Malaysia	10,49
Philippines	8,07
Indonesia	8,52
Campuchia	4,33
Lào	2,49
Singapore	10,23
Myanmar	1,69
Brunei	23,09
Việt Nam	3,63

Nguồn: GFD (2014)

tăng trưởng của ngân hàng khác và tiêu chí phân loại như thế nào (Hà Tâm, 2012) mà chỉ biết chung chung là quy mô vốn, năng lực quản trị điều hành, chất lượng hoạt động, năng lực người đứng đầu, có vi phạm quy định trong quá trình hoạt động... Các ngân hàng yếu kém, mất an toàn có nguy cơ đổ vỡ cũng chỉ được đề cập “mười ngân hàng” mà không chỉ rõ tên để đảm bảo an toàn hệ thống. Xác định rõ ngân hàng cũng làm cho môi trường đầu tư của Việt Nam được cải thiện khi giảm các đánh giá bất lợi “sự thiếu rõ ràng trong các kế hoạch đề xuất, các cam kết không chắc chắn của nhà chức trách và khả năng thực hiện đồng nghĩa với những rủi ro vẫn tồn tại trong ngắn và trung hạn” (Fitch, 2012)

- *Thông tin về sở hữu ngân hàng.* Vấn đề sở hữu chéo và lợi ích nhóm đang nổi lên thành một vấn đề khá nghiêm trọng khi: (i) Trên thực tế đã xảy ra việc tập trung quyền hành vào một nhóm cổ đông lớn đã dẫn đến cho vay các công ty sân sau, dẫn đến rủi ro cho bản thân ngân hàng và việc sở hữu lẫn nhau giữa các ngân hàng, cuối cùng đã dẫn đến bất ổn cho hệ thống ngân hàng như trường hợp điển hình SCB; (ii) Nhiều nghiên cứu đã đề cập đến vấn đề sở hữu chéo như Nguyễn Đức Mậu và Nguyễn Xuân Thành (2012); (iii) Vấn đề sở hữu chéo và lợi ích nhóm đã được đề cập đến khá gay gắt trong cuộc họp Quốc hội gần đây. Đây là việc làm rất cần thiết vì nếu tạo ra một ngân hàng lớn không minh bạch về sở hữu có thể dẫn đến lũng đoạn khu vực ngân hàng và lũng đoạn nền kinh tế. Cụ thể, cần làm rõ vấn đề này ở các ngân hàng mà điển hình là Ngân hàng Phương Nam. Ngân hàng Phương Nam và gia đình Ông Trầm Bê có vai trò như thế nào đối với Sacombank khi trong báo cáo quản trị công ty 2014, gia đình này đang sở hữu số lượng cổ phiếu có tỷ trọng khá lớn, 6,77% (ông Trầm Bê 0,15%; Trầm Trọng Ngân 4,4%, ông Trầm Khải Hòa nắm giữ 1,93% và bà Trầm Thuyết Kiều 0,29%) sau khi Eximbank nắm giữ cổ phần của Sacombank. Đặc biệt là khi gia đình này vẫn đang nắm giữ cổ phiếu của Ngân hàng Phương Nam vượt mức quy định đối với cổ đông lớn ngân hàng và nhóm cổ đông liên quan theo Điều 55 Luật các tổ chức tín dụng (Theo Báo cáo quản trị năm, 6 tháng đầu năm 2014 của PNB tỷ lệ sở hữu của ông Trầm Bê là 8,36%, bà Trầm Thuyết Kiều là 7,36%, Trầm Trọng Ngân là 4,42%. Tính chung cả gia đình ông Trầm Bê đang nắm giữ 20,14% vốn PNB) và Ngân hàng Phương Nam cũng không phải là ngân hàng có năng lực quản trị được đánh giá tốt,

đặc biệt là quản trị công ty.

- *Thông tin về kết quả hoạt động và chất lượng nợ.* Các thông tin này hiện thời chưa được công bố chính xác hoặc chưa được công bố đầy đủ theo quy định. NHTMCP Đại Tín năm 2012 đã có tỷ lệ nợ xấu rất cao nhưng không được công chúng biết đến do không công bố báo cáo tài chính trên website như quy định về công bố thông tin của Thông tư 09/2010/TT-BTC ngày 15/01/2010 về công bố thông tin có hiệu lực từ 01/3/2010. Habubank được giải “báo cáo thường niên tốt nhất năm 2011”; báo cáo kiểm toán ngày 31/12/2011 Habubank lãi 234 tỷ đồng trong khi số lỗ lũy kế được công bố vào ngày 29/02/2012 là 4.066 tỷ đồng (Mai Chi, 2012).

- *Thông tin chung về hệ thống ngân hàng.* Thông tư số 35/2011/TT-NHNN quy định việc công bố và cung cấp thông tin của NHNN bắt đầu có hiệu lực từ ngày 01/4/2012 công bố định kỳ các thông tin quan trọng về ngành như tốc độ tăng trưởng và số tuyệt đối của vốn điều lệ, vốn tự có, tổng tài sản theo loại hình tổ chức tín dụng, tỷ lệ an toàn vốn tối thiểu (CAR), tỷ lệ cấp tín dụng so với nguồn vốn huy động, tỷ lệ vốn ngắn hạn cho vay trung và dài hạn, tốc độ tăng trưởng và số dư tiền gửi khách hàng và tín dụng, tỷ lệ nợ xấu, ROA, ROE, số lượng và giá trị giao dịch ATM, POS. Việc công bố thông tin này so với trước đây đã cho thấy nỗ lực minh bạch hóa hoạt động của ngành Ngân hàng, đồng thời phù hợp với các bước đi khác trong quá trình tái cấu trúc tổng thể toàn ngành. Tuy nhiên, số liệu chưa công bố theo chuỗi và chỉ có số tổng hợp ngành mà chưa có số so sánh cho từng ngân hàng để có thể hỗ trợ cho hoạt động nghiên cứu khoa học và đánh giá chi tiết hoạt động của ngành. Bên cạnh đó, việc đánh giá thực trạng hoạt động chung của các ngân hàng cho đến nay mới được NHNN phân nhóm và kết quả cũng chỉ được công bố cho từng ngân hàng chứ không công bố cho công chúng.

3.4. Quốc hữu hóa ngân hàng

Lần đầu tiên Việt Nam chuyển sở hữu tư nhân sang sở hữu nhà nước với việc mua lại Ngân hàng Xây dựng với giá 0 đồng. Theo lý thuyết về học thuật việc chuyển sở hữu sang nhà nước như trường hợp của Ngân hàng Xây dựng được xem là quốc hữu hóa. Các nước trên thế giới kể cả nước phát triển và đang phát triển đều thực hiện hình thức này. Trong bối cảnh của Việt Nam việc mua Ngân hàng Xây dựng với giá 0 đồng là hợp lý vì: (i) Những sai

phạm thường xuyên, liên tục và có tính hệ thống của ngân hàng này trong suốt thời gian qua; (ii) Đề đảm bảo an toàn hệ thống và đảm bảo thực hiện các nghĩa vụ của ngân hàng đối với người gửi tiền; (iii) Đề thông tin cho công chúng về trường hợp ngoại lệ đầu tiên và công bố cho công chúng đây không phải là trường hợp tiền lệ mà còn có nhiều ngân hàng khác cần phải xử lý theo cách này để nhanh chóng tái cấu trúc nền kinh tế theo đúng lộ trình đề ra trong Đề án “Cơ cấu lại hệ thống các tổ chức tín dụng giai đoạn 2011-2015” theo Quyết định 254/QĐ-TTg ngày 01/3/2012, góp phần vào tái cấu trúc toàn bộ nền kinh tế; (iv) Luật chuyên ngành cho phép can thiệp trong trường hợp này. Cụ thể, thẩm quyền của NHNN được áp dụng biện pháp xử lý đặc biệt là quyết định sáp nhập, hợp nhất đối với tổ chức tín dụng vi phạm nghiêm trọng các quy định của pháp luật về tiền tệ và ngân hàng, gặp khó khăn về tài chính, có nguy cơ gây mất an toàn cho hệ thống ngân hàng được quy định tại Khoản 12, Điều 4 Luật NHNN Việt Nam và thẩm quyền của NHNN đối với tổ chức tín dụng được kiểm soát đặc biệt được quy định tại Điều 149 Luật các tổ chức tín dụng. Tuy nhiên, Khoản 4 Điều 149 quy định “Việc góp vốn, mua cổ phần quy định tại Khoản 3 điều này thực hiện theo quy định của Thủ tướng Chính phủ” và Điều 51 Hiến pháp năm 2013 (có hiệu lực sau khi Luật NHNN và Luật các tổ chức tín dụng) đã quy định “Tài sản hợp pháp của cá nhân, tổ chức đầu tư, sản xuất, kinh doanh được pháp luật bảo hộ và không bị quốc hữu hóa”. Ngoài ra, việc chuyển sở hữu này còn đem đến nhiều lợi thế về mặt pháp lý và tài sản cho cổ đông khi vốn của ngân hàng đã giảm tới mức âm.

Mặc dù chưa có nhiều thời gian để đánh giá hiệu quả của việc tái cấu trúc theo hình thức này như thế nào nhưng nhiều phản hồi từ kế toán giao dịch ở các ngân hàng, đặc biệt là ở vùng nông thôn đã cho thấy ngân hàng Xây dựng đã có nhiều lợi thế so với các ngân hàng thương mại cổ phần khác trong thu hút tiền gửi khi là ngân hàng 100% sở hữu nhà nước vì người gửi tiền tin tưởng vào các ngân hàng thương mại nhà nước hơn là các ngân hàng thuộc sở hữu khác. Tuy nhiên, việc tái cấu trúc ngân hàng Xây dựng gây nhiều tranh cãi liên quan đến hành lang pháp lý mà chủ yếu là sự không thống nhất giữa luật chuyên ngành và hiến pháp vì vậy cần có những điều chỉnh thích hợp.

Theo dõi tiến trình tái cấu trúc các ngân hàng có

thể thấy phần lớn các ngân hàng lựa chọn sáp nhập, hợp nhất mua lại; quốc hữu hóa mới chỉ có một trường hợp ngân hàng Xây dựng; phá sản ngân hàng chưa thực hiện nhưng sự chuẩn bị điều kiện cho phá sản ngân hàng đã khá chín mùi; tái cấu trúc ngân hàng Việt Nam không chọn lựa cách kêu gọi nước ngoài đầu tư bởi đây là lĩnh vực khá nhạy cảm nếu không xử lý tốt rất dễ bị lũng đoạn bởi bên ngoài.

4. Một số khuyến nghị và kết luận

Từ phân tích tiến trình tái cấu trúc ngân hàng, bài viết có một số gợi ý:

Thứ nhất, quy mô vốn của ngân hàng nên do ngân hàng quyết định: (i) Không cần phải định hướng cho các ngân hàng tăng vốn để đảm bảo sức cạnh tranh mà hãy để cho từng ngân hàng tự lựa chọn hướng đi của mình là nông thôn hay đô thị, lựa chọn quy mô vốn của mình sao cho tương xứng với năng lực quản trị, thị trường hay địa bàn hoạt động truyền thống của các ngân hàng; (ii) Các ngân hàng nhỏ yếu trong diện buộc phải tự nguyện sáp nhập với nhau thì cần phải giám sát chặt chẽ để giải quyết các vấn đề của hậu sáp nhập vì sáp nhập hai ngân hàng xấu chỉ làm tăng quy mô vốn điều lệ và tổng tài sản mà không thể cải thiện mức độ an toàn sau sáp nhập; sáp nhập một ngân hàng tốt và một ngân hàng xấu cũng chưa thể kết luận mức độ an toàn sẽ cao hơn bởi lẽ ngân hàng mới sẽ phải đối mặt với thách thức về quản trị nhân sự, quản trị vốn và phải đối phó với những vấn đề khó khăn như nợ xấu của ngân hàng mà mình sáp nhập.

Thứ hai, đến thời điểm này đã có thể cân nhắc chọn hình thức đóng cửa ngân hàng hay cho phá sản ngân hàng vì hành lang pháp lý về phá sản đã khá hoàn chỉnh và có đặc thù riêng cho ngành Ngân hàng. Luật Phá sản số 51/2014/QH13 ngày 19/6/2014 có hiệu lực từ ngày 01/01/2015 có một số điểm rất đáng chú ý: (i) Có hẳn một chương VIII về thủ tục phá sản tổ chức tín dụng; (ii) Quyền lợi của người gửi tiền được bảo vệ khi đặt ở vị trí thứ ba trong thứ tự phân chia tài sản (Điều 101); Dân chúng cũng đã quen thuộc với việc một ngân hàng chấm dứt hoạt động như Việt Nam Tín Nghĩa, Nhà Hà Nội, Đại Á... Để đóng cửa ngân hàng người gửi tiền cần có những thông tin để lựa chọn ngân hàng. Với các thông tin không minh bạch, cổ đông cũng như người gửi tiền có cơ sở để đánh giá mức độ rủi ro ở các ngân hàng để có thể lựa chọn đúng ngân hàng trong việc ra quyết định gửi tiền hoặc đầu tư.

Do vậy cần một cơ chế thông tin hữu hiệu và một môi trường minh bạch các thông tin liên quan đến ngân hàng cần phải tái cấu trúc. Bên cạnh các tiêu chí liên quan đến quản trị ngân hàng đặc biệt là nợ xấu và thanh khoản cần để ý đến tiêu chí số lượng các vụ vi phạm đạo đức. Ngoài minh bạch thông tin cần đảm bảo thông tin chính xác và cần có biện pháp chế tài để đảm bảo chất lượng thông tin tránh tình trạng như Habubank. Ngoài ra, NHNN cần chọn lọc các thông tin trong bộ thông tin được quy định trong Thông tư 21/2010/TT-NHNN cung cấp cho công chúng để dần chúng quen với các thông tin chính thống từ NHNN cũng như các ngân hàng quen với việc cập nhật, thống kê thông tin và công bố thông tin.

Thứ ba, để đảm bảo tính đồng thuận trong thực hiện tái cấu trúc bằng hình thức quốc hữu hóa cần phải có: (i) Những quy định của chính phủ cụ thể về việc NHNN mua lại các tổ chức tín dụng; (ii) Định giá và công bố công khai giá trị cổ phiếu của ngân hàng trong trường hợp can thiệp bắt buộc này. (iii) Xử lý kỹ thuật các thuật ngữ được sử dụng khi can thiệp như trường hợp của Ngân hàng Xây dựng, xác định rõ khung pháp lý vững chắc và công bố cho công chúng, nhà đầu tư và đặc biệt là nhà đầu tư nước ngoài hiểu được để tránh hiểu nhầm, gây ra những tranh cãi không tốt cho môi trường đầu tư.

Để giảm chi phí chính phủ cũng có thể thực hiện đồng tài trợ. Theo đó, khi nhà đầu tư bỏ vốn tài trợ cho một ngân hàng gặp khó khăn thì chính phủ cũng cam kết góp vốn vào ngân hàng đó theo một tỷ lệ nhất định dưới vai trò nhà đầu tư thứ hai đồng tài trợ. Điều này không những tạo niềm tin cho nhà đầu tư về khả năng vực dậy của ngân hàng mà còn làm giảm lượng vốn chính phủ cần bỏ ra để cải thiện tình hình tài chính của ngân hàng đó.

Ngoài ra, nếu chọn hình thức quốc hữu hóa cần phải đánh giá lợi ích – chi phí. Công việc tái cấu trúc một ngân hàng theo hình thức này đòi hỏi rất

nhều chi phí: từ xử lý nợ xấu đang không ngừng tăng như hiện nay đến nguồn vốn đưa vào để đảm bảo thanh khoản đến nguồn lực để đưa nhân sự vào tiếp quản các ngân hàng... Do đó, cần có bảng dự trù kinh phí để lượng hóa tất cả các khoản chi, nguồn tài trợ để đảm bảo thực hiện nguyên tắc chi phí bỏ ra cho quá trình tái cấu trúc là thấp nhất như bài học của các nước và đặc biệt lưu ý đến khả năng thu hồi khi can thiệp bằng cách này.

Bên cạnh việc học tập kinh nghiệm các nước, hết sức kiên quyết (đặc biệt là chống lại lợi ích nhóm) để các chủ ngân hàng phải chấp nhận lỗ, mất hết vốn, rời khỏi ngân hàng và NHNN cử người tiếp quản, đại diện vốn mới, vừa đảm bảo rót tiền trả nợ người dân đầy đủ vừa đảm bảo hệ thống không bị xáo trộn như đã làm với Ngân hàng Xây dựng, NHNN nên sớm đưa ra cơ chế và hành lang pháp lý cho phép các ngân hàng yếu kém được phá sản để đảm bảo hiệu quả hoạt động của hệ thống, qua đó cũng nâng cao khả năng chịu rủi ro của toàn hệ thống về lâu dài.

Tóm lại, tái cấu trúc ngân hàng là một trụ cột quan trọng trong tái cấu trúc nền kinh tế, là việc làm thường xuyên liên tục để đảm bảo cho hệ thống ngân hàng hoạt động tốt hơn, cho nền kinh tế vận hành hiệu quả hơn. tái cấu trúc ngân hàng cần chú trọng đến tái cấu trúc sở hữu vì quyền sở hữu này sẽ giải quyết được các mối quan hệ giữa ngân hàng – khách hàng, cơ quan quản lý – nhà đầu tư, nhà đầu tư – nhà đầu tư và quyết định mọi hoạt động của ngân hàng. Tái cấu trúc dù lựa chọn hình thức nào cũng cần hết sức quyết liệt, minh bạch, công khai để ngăn ngừa lũng đoạn, để nhà đầu tư, người gửi tiền có cơ sở để lựa chọn và chịu trách nhiệm cho quyết định lựa chọn của mình. Bên cạnh đó tái cấu trúc sở hữu chỉ là một nội dung của tái cấu trúc ngân hàng và các ngân hàng còn phải chú trọng nhiều hơn đến các nội dung liên quan đến quản trị ngân hàng□.

Tài liệu tham khảo

- Báo Công an nhân dân điện tử (2012), *Lộ diện các ngân hàng phải tái cấu trúc*, <http://cand.com.vn/Kinh-te/Lo-dien-cac-ngan-hang-phai-tai-cau-truc-214738/>.
- Barth, J. R., Nolle, D. E & Rice, T. N. (1997), ‘Commercial Banking Structure, Regulation, and Performance: An International Comparison’, *Managerial Finance*, 23(11), pp. 1-39.
- BIS (1996), *Policy Papers No. 6 - Bank restructuring in practice*, www.bis.org/publ/plcy06.htm.
- Claessens, S. (1998), *Experiences of resolution of banking crises*, <http://www.bis.org/publ/plcy07s.pdf>.
- Dziobek, C. & Pazarbasioglu, C. (1998), *Lessons from Systemic Bank Restructuring*,

- <https://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2009/spn0912.pdf>.
- Fane, G. and McLeod, R. H. (2002), *Banking Collapse and Restructuring in Indonesia, 1997-2001*, <http://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/catoj22&div=22&id=&page=>.
- Fitch (2012), *Tái cấu trúc hệ thống ngân hàng Việt Nam thiếu rõ ràng*, <http://www.baomoi.com/Home/TaiChinh/gafin.vn/Fitch-Ratings-Tai-cau-truc-he-thong-ngan-hang-Viet-Nam-thieu-ro-rang/8025197.epi>.
- GFD (2014), *Global Financial Development database*. <http://data.worldbank.org/data-catalog/global-financial-development>.
- Hà Tâm (2012), *Phân loại ngân hàng: ám ức thứ hạng*. <http://vietnamnet.vn/vn/kinh-te/61927/phan-loai-ngan-hang-am-uc-thu-hang.html>.
- Harry, H. T. & Thuân, N. (2011), *Tái cấu trúc hệ thống ngân hàng Việt Nam theo hướng nào?* StoxPlus Corporation.
- Hawkins, J. & Turner, P. (1999), *Bank Restructuring in Practice: An Overview*, BIS Policy Papers, No. 6, August.
- Hoàng Yên (2014), *tái cấu trúc lĩnh vực ngân hàng: ‘Người cầm cương’ đã ‘tròn vai’?*, <http://thoibaotaichinhvietnam.vn/pages/tien-te-bao-hiem/2014-10-02/tai-co-cau-ngan-hang-can-dot-pha-trong-mua-ban-sap-nhap-13960.aspx>.
- Jeon, Y. & Miller, S. M. (2005), ‘Performance of Domestic and Foreign Banks: The Case of Korea and the Asian Financial Crisis’, *Global Economic Review*, 34(2), pp. 145-65.
- Krishnasamy, G., Ridzwa, A. H. & V. Perumal (2004), ‘Malaysian Post Merger Banks’ Productivity: Application of Malmquist Productivity Index’, *Managerial Finance*, 30(4), pp. 63-74.
- Lind, G., Shirakawa, M., Caruana, J. & Martinez, G. O. (2009), *Lessons learned from previous banking crises: Sweden, Japan, Spain, and Mexico*, Group of Thirty.
- Mai Chi (2012), *SHB-Habubank và câu chuyện minh bạch với cổ đông*, <http://dantri.com.vn/kinh-doanh/shb-habubank-va-cau-chuyen-minh-bach-voi-co-dong-592056.htm>.
- Micco, A., Panizza, U., Yañez, M. (2007), ‘Bank ownership and performance. Does politics matter?’, *Journal of Banking & Finance*, Vol. 31, Issue 1, pp. 219–241.
- Nguyễn Đức Mậu và Nguyễn Xuân Thành (2012), *Cấu trúc sở hữu trong khu vực ngân hàng thương mại Việt Nam*. <http://www.fetp.edu.vn/attachment.aspx?id=4218>.
- Peng, Y.-H. & Wang, K. (2004), ‘Cost Efficiency and the Effect of Mergers on the Taiwanese Banking Industry’, *The Service Industries Journal*, 24(4), pp. 21-39.
- Phạm Đỗ Chí (2002), *Cải tổ ngân hàng: Mối chỉ ‘chữa cháy’*, <http://vef.vn/2012-03-04-cai-to-ngan-hang-moi-chi-chua-chay->.
- Trần Phan Huy Hiệu (2015), *Đổi phó khủng hoảng tài chính: Kinh nghiệm của Mỹ và đặc thù của Việt Nam*, <http://taichinh.infonet.vn/Tien-te/Doi-pho-khung-hoang-tai-chinh-Kinh-nghiem-cua-Mỹ-va-dac-thu-cua-Viet-Nam-post151518.html>.

Thông tin tác giả:

* **Hạ Thị Thiệu Dao**, Phó giáo sư, tiến sĩ

- Tổ chức tác giả công tác: Trường Đại học Ngân hàng TP.HCM

- Địa chỉ liên hệ: Địa chỉ Email: thieudao08@gmail.com