

Xử lý nợ xấu trong hệ thống ngân hàng: nhìn từ góc độ chính sách công

Đinh Mai Long*

Văn phòng Chủ tịch nước

Ngày nhận bài 15.4.2015, ngày chuyển phản biện 16.4.2015, ngày nhận phản biện 8.5.2015, ngày chấp nhận đăng 11.5.2015

Nợ xấu trong hệ thống ngân hàng không chỉ là nguyên nhân trực tiếp dẫn đến khủng hoảng mà còn là rào cản chủ yếu đối với quá trình xử lý khủng hoảng và tái cơ cấu hệ thống ngân hàng hậu khủng hoảng. Kinh nghiệm xử lý nợ xấu trong hệ thống ngân hàng của Trung Quốc cho thấy cần phát triển đồng bộ cả mô hình xử lý nợ xấu tập trung và phi tập trung, cũng như kết hợp phát triển thị trường mua bán nợ xấu trong hệ thống ngân hàng và hoàn thiện khuôn khổ pháp lý cho hoạt động chứng khoán hóa các khoản nợ xấu nhằm huy động nguồn lực của khu vực tư nhân và nước ngoài tham gia xử lý nợ xấu.

Từ khóa: hệ thống ngân hàng, tái cơ cấu, xử lý nợ xấu.

Chỉ số phân loại 5.2

HANDLING NON-PERFORMING LOANS IN THE BANKING SYSTEM: FROM THE VIEWPOINT OF PUBLIC POLICY

Summary

The non-performing loans (NPLs) are not only the direct cause of the banking crises but also the main barrier preventing the banking system from the crisis resolution and post-crisis reform of the banking system. The China experiences on NPLs resolution in its banking system indicates that there should be a combination between centralized and decentralized NPLs resolution mechanisms, as well as the development of the market for NPLs trading in the banking system and an appropriate legal framework for securitization of NPLs in order to involve private and foreign investors in the NPLs resolution process.

Keywords: banking system, non-performing loan resolution, restructuring.

Classification number 5.2

Tổng quan các lý luận về nợ xấu và xử lý nợ xấu

Mặc dù chưa xảy ra khủng hoảng tài chính trong giai đoạn gần đây, nhưng vấn đề xử lý nợ xấu hệ thống ngân hàng trong các nền kinh tế đang chuyển đổi như Trung Quốc và Việt Nam vẫn được đặt ra cấp bách nhằm lành mạnh hóa, tăng cường sức mạnh của hệ thống ngân hàng trong nước và chuẩn bị tốt trước áp lực cạnh tranh của quá trình hội nhập. Bài viết này góp phần tổng quan các nội dung lý luận về xử lý nợ xấu trên ba khía cạnh: đo lường thực trạng nợ xấu, phân tích các nguyên nhân gây nên nợ xấu và các giải pháp xử lý nợ xấu trong hệ thống ngân hàng. Từ đó liên hệ đánh giá quá trình xử lý nợ xấu của Trung Quốc trong giai đoạn hội nhập vừa qua để rút ra một số hàm ý chính sách cho Việt Nam trong giai đoạn tới.

Về đo lường thực trạng nợ xấu của hệ thống ngân hàng

Hiện nay chưa có sự đồng thuận về khái niệm và những tiêu chí đo lường nợ xấu. Sự khác biệt giữa các quốc gia và các định chế tài chính quốc tế chủ yếu liên quan đến cách phân loại nợ xấu. Cụ thể:

Định nghĩa của Quỹ tiền tệ quốc tế (IMF) và Liên hợp quốc (Nhóm chuyên gia tư vấn - AEG) cho rằng “một khoản nợ được coi là nợ xấu khi quá hạn trả lãi và/hoặc gốc trên 90 ngày; hoặc các khoản lãi chưa trả từ 90 ngày trở lên đã được nhập gốc, tái cấp vốn hoặc chậm trả theo thỏa thuận; hoặc các khoản phải thanh toán đã quá hạn dưới 90 ngày nhưng có lý do

*Email: dinhmailong@gmail.com. Bài viết này phản ánh quan điểm cá nhân của tác giả, không phản ánh quan điểm của cơ quan nơi tác giả công tác.

chắc chắn để nghi ngờ về khả năng khoản vay sẽ được thanh toán đầy đủ”. Một số quốc gia trên thế giới (trong đó có Trung Quốc) áp dụng định nghĩa này của IMF.

Định nghĩa của Chuẩn mực kế toán quốc tế (IAS), được khuyến cáo áp dụng ở một số nước phát triển, chú trọng đến khả năng hoàn trả của khoản vay mà không quan tâm tới thời gian quá hạn chưa tới 90 ngày hoặc chưa quá hạn. Phương pháp để đánh giá khả năng trả nợ của khách hàng thường là phương pháp phân tích dòng tiền tương lai hoặc xếp hạng khoản vay. Hệ thống này được coi là chính xác về mặt lý thuyết, nhưng việc áp dụng thực tế gặp nhiều khó khăn.

Định nghĩa của Ủy ban Basel về giám sát ngân hàng (BCBS) không đưa ra thời gian quá hạn chi trả khi một khoản nợ bị coi là “xấu” (có thể là 30- 89 ngày, 90-179 ngày, trên 180 ngày ở các quốc gia khác nhau) mà cho rằng đó là “khoản nợ đã quá hạn và ngân hàng thấy người vay không có khả năng trả nợ đầy đủ khi ngân hàng chưa thực hiện hành động gì để cố gắng thu hồi”.

Khái niệm nợ xấu của Ngân hàng trung ương châu Âu (ECB) căn cứ trên tiêu chí chủ yếu của BCBS, cho rằng “một khoản nợ được coi là nợ xấu khi quá hạn trả lãi và gốc trên 90 ngày trở lên, phù hợp với định nghĩa của Basel II về tổn thất, hoặc khi có lý do chắc chắn để nghi ngờ về khả năng khoản vay sẽ được thanh toán đầy đủ”.

Tại Việt Nam, nợ xấu không được định nghĩa trực tiếp mà được xác định gián tiếp thông qua quy định về phân loại nợ, trích lập và sử dụng dự phòng để xử lý rủi ro tín dụng trong hoạt động ngân hàng của tổ chức tín dụng¹. Theo đó, nợ xấu là các khoản nợ thuộc các nhóm 3, 4, 5 bao gồm nợ dưới tiêu chuẩn, nợ nghi ngờ, nợ có khả năng mất vốn (theo Điều 6 và 7 của Quyết định số 493/2005/QĐ-NHNN). Như vậy, định nghĩa về nợ xấu tại Việt Nam hiện nay đã khá tương đồng với tiêu chuẩn quốc tế và thực tiễn áp dụng tại nhiều nước trên thế giới (như Hoa Kỳ, Nhật Bản, Singapore, Trung Quốc). Tuy nhiên, nội hàm về nợ xấu của các quốc gia còn khác nhau do phương pháp xếp hạng khả năng trả nợ, chuẩn mực kế toán, năng lực và tính toàn vẹn của cơ quan quản lý, giám sát và hiệu lực thực thi của các quy định. Ví dụ, quy định về trích lập dự phòng cho 5 nhóm nợ lần lượt là: 0%, 5%, 20%, 50% và 100% (tại Việt Nam); 1%, 3%, 25%, 75% và 100% (tại Trung Quốc), 0%,

0%, 15%, 70% và 100% (tại Nhật Bản).

Do đó, giới hạn tỷ lệ nợ xấu (% so với tổng dư nợ tín dụng) có khả năng gây nguy hiểm cho hệ thống cũng khác biệt giữa các quốc gia, tùy thuộc vào cấu trúc hệ thống tài chính, ngân hàng của mỗi nước. Mức giới hạn an toàn phổ biến được một số nghiên cứu áp dụng là 5% [1, 2], trong khi mức an toàn mục tiêu của Việt Nam là 3%². Tuy nhiên, tỷ lệ nợ xấu trên 5% hay 3% không nhất thiết phản ánh những rủi ro mang tính hệ thống và chính sách công chỉ phải tham gia điều tiết khi nợ xấu tập trung cao vào một số lĩnh vực “nhạy cảm” (như chứng khoán, bất động sản) mà những biến động về điều kiện vĩ mô khiến những con nợ trong các lĩnh vực này có thể đồng loạt không trả được nợ.

Về những nguyên nhân gây ra nợ xấu

Xác định chính xác nguyên nhân gây ra nợ xấu có tính chất quyết định trong việc xây dựng các chính sách/giải pháp xử lý nợ xấu. Cụ thể, nếu nợ xấu được hình thành bởi các nguyên nhân mang tính tình huống thì chỉ cần các giải pháp xử lý trong ngắn hạn như chính phủ bơm vốn hỗ trợ hay thành lập các công ty xử lý nợ xấu (tập trung hoặc phi tập trung). Tuy nhiên, nếu nợ xấu được hình thành do những nguyên nhân mang tính hệ thống thì việc xử lý những nợ xấu đã có trong hệ thống là chưa đủ mà cần đến những giải pháp dài hạn, như tái cấu trúc để ngăn chặn nợ xấu mới tiếp tục hình thành bởi những nguyên nhân mang tính hệ thống này [3]. Nguyên nhân gây ra nợ xấu có thể được phân loại thành hai nhóm chính sau:

- Nguyên nhân mang tính hệ thống (vĩ mô): bắt nguồn từ các tác động ngoại sinh đến hệ thống tài chính, ngân hàng của một nước, thường diễn ra trong trung hoặc dài hạn, như chu kỳ suy giảm của nền kinh tế, biến động tỷ giá, lạm phát...

- Nguyên nhân mang tính tình huống (vi mô): những nguyên nhân này bắt nguồn từ các yếu tố nội sinh như chính sách cho vay ưu đãi đối với một số doanh nghiệp nhà nước hoạt động kém hiệu quả, các chính sách bảo lãnh khác của chính phủ dẫn đến các nguy cơ về rủi ro đạo đức (moral hazard) [4], bất đối xứng thông tin (asymmetric information) và những yếu kém trong hệ thống thẩm định tín dụng của các ngân hàng [5]...

Tuy nhiên, thực tế cho thấy, phần lớn các khoản

¹Quy định tại Quyết định số 493/2005/QĐ-NHNN ngày 22.4.2005 và được sửa đổi một số nội dung tại Quyết định số 18/2007/QĐ-NHNN ngày 25.4.2007 của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam.

²Theo Thông tư 36/2014/TT-NHNN ngày 20.11.2014 của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam về quy định các giới hạn, tỷ lệ bảo đảm an toàn trong hoạt động của tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài. Tuy nhiên, cách phân loại và thống kê nợ xấu tại Việt Nam còn một số khác biệt so với thông lệ quốc tế của Ủy ban Basel.

nợ xấu đều là hệ quả của cả những nguyên nhân mang tính tình huống và những nguyên nhân mang tính hệ thống [6].

Không giống các quốc gia châu Á khác có nợ xấu bắt nguồn chủ yếu từ những vụ khủng hoảng thị trường tài chính hay đổ vỡ của bong bóng tài sản, nợ xấu tại Trung Quốc có quá trình tích lũy qua nhiều thập niên từ giai đoạn kinh tế kế hoạch hóa tập trung và sự yếu kém của khu vực doanh nghiệp nhà nước. Có thể thấy, đây là hệ quả của: (i) sự can thiệp quá mức của chính phủ làm méo mó thị trường tín dụng; (ii) những khoản lỗ từ các doanh nghiệp nhà nước kém hiệu quả; (iii) những bất cập trong chính sách và chất lượng thẩm định khoản vay tại các ngân hàng thương mại nhà nước lớn dẫn đến chất lượng tài sản kém và mức vốn thấp. Đối với trường hợp của Việt Nam, ngoài những nguyên nhân tương tự như Trung Quốc còn có nguyên nhân riêng như: (i) cơ cấu danh mục đầu tư tín dụng kém bền vững³; (ii) tình trạng sở hữu chéo giữa ngân hàng - ngân hàng và ngân hàng - doanh nghiệp nhằm vượt qua những giới hạn an toàn về tín dụng.

Về các giải pháp xử lý nợ xấu

Đã có nhiều nghiên cứu về kinh nghiệm và các giải pháp xử lý nợ xấu của các nền kinh tế trước, trong và sau khủng hoảng tài chính [7], tuy nhiên, điều quan trọng nhất đối với các nhà hoạch định chính sách là cần phân biệt rõ các giải pháp xử lý ngắn hạn (như chuyển nợ xấu cho các công ty quản lý tài sản) và dài hạn (tái cấu trúc hệ thống) ứng với các nguyên nhân gây nên nợ xấu. Đồng thời cần có sự kết hợp và lộ trình áp dụng phù hợp giữa các giải pháp ngắn hạn và dài hạn phù hợp với đặc điểm hệ thống tài chính - ngân hàng của mỗi quốc gia.

Trong các giải pháp ngắn hạn, *cơ cấu lại các khoản nợ xấu* giúp các ngân hàng cải thiện khả năng thanh toán và duy trì hoạt động trong ngắn hạn. Giải pháp này thường được kết hợp với việc *cấp vốn bổ sung* (từ chính phủ hoặc ngân hàng trung ương) - giải pháp mang tính khẩn cấp nhằm tránh cho ngân hàng khỏi bị đổ vỡ và gây ra những thiệt hại cho cả hệ thống ngân hàng và xã hội. Tuy nhiên, giải pháp này dù cải thiện được tình trạng bảng cân đối tài sản của ngân hàng nhưng thường dẫn đến những quan ngại về “rủi ro đạo đức” cũng như đòi hỏi một khoản ngân sách đáng kể nên thường được kèm theo những yêu cầu tái cấu trúc bắt buộc (đối với

từng ngân hàng cũng như khu vực ngân hàng).

Giải pháp *thành lập những công ty quản lý tài sản* (AMCs) để mua lại các khoản nợ xấu của ngân hàng trong ngắn hạn. Tuy nhiên, cũng như giải pháp tái cấp vốn cho ngân hàng, hoạt động của AMCs không giúp ngăn chặn những khoản nợ xấu tiếp tục phát sinh trong tương lai; đồng thời, những khoản nợ xấu mà AMCs mua lại, sau khi tái cơ cấu và/hoặc chứng khoán hóa, nếu không được chính phủ và các nhà đầu tư mua lại sẽ vẫn tiếp tục tồn tại và đe dọa sự ổn định của hệ thống ngân hàng. Nói cách khác, bản thân việc chuyển nợ xấu từ ngân hàng sang AMCs không phải là giải pháp, bởi chỉ sau khi các khoản nợ xấu này được bán cho các nhà đầu tư (chủ yếu là nhà đầu tư nước ngoài) thì chúng mới thực sự được xử lý.

Trong các giải pháp mang tính hệ thống, *tái cơ cấu hệ thống ngân hàng* là giải pháp phổ biến nhất được áp dụng, song song với tái cơ cấu khu vực doanh nghiệp và hoàn thiện thể chế thị trường, các khuôn khổ giám sát rủi ro [7]. Giải pháp này bao hàm các nội dung chủ yếu như: cải thiện chất lượng vốn, phân loại chất lượng tài sản, trích lập dự phòng rủi ro, tăng cường quản trị doanh nghiệp của các ngân hàng... nhằm tăng cường hiệu quả hoạt động và giảm thiểu rủi ro của các ngân hàng này. Ngoài ra, các biện pháp *bảo vệ người gửi tiền* (như tăng cường nguồn lực và khuôn khổ pháp lý cho bảo hiểm tiền gửi; nâng cao hiệu quả của các hoạt động giám sát và cảnh báo sớm đối với ngân hàng...) cũng góp phần duy trì niềm tin của người gửi tiền vào hệ thống. Kinh nghiệm từ các nền kinh tế chuyển đổi ở Đông Âu cho thấy, các giải pháp về *cổ phần hóa* các ngân hàng thương mại nhà nước chỉ đem lại hiệu quả về xử lý nợ xấu khi được tiến hành “có lộ trình” và “kiên quyết”, kết hợp với các giải pháp về minh bạch hóa thông tin và tăng cường nguồn nhân lực chất lượng cao trong hệ thống ngân hàng [7].

Kinh nghiệm xử lý nợ xấu trong hệ thống ngân hàng Trung Quốc

Áp dụng khung phân tích trên vào trường hợp Trung Quốc, có thể thấy, những đánh giá về tình hình nợ xấu trong hệ thống ngân hàng của Trung Quốc có sự khác biệt đáng kể, cụ thể, số liệu do Chính phủ Trung Quốc công bố thường thấp hơn nhiều so với số liệu của các tổ chức tài chính quốc tế. Ví dụ, năm 2006, ngày trước khi Trung Quốc niêm yết một số ngân hàng thương mại nhà nước của họ trên sàn chứng khoán, số liệu nợ xấu của hệ thống ngân hàng Trung Quốc do Ernst and Young

³Một tỷ lệ lớn tín dụng chảy trực tiếp/gián tiếp vào khu vực phi sản xuất như chứng khoán, bất động sản và vàng...

ước tính lên đến 911 tỷ USD⁴, trong khi con số chính thức do Chính phủ Trung Quốc công bố chỉ tương đương 164 tỷ USD.

Khi nhận định về nguyên nhân cơ bản gây nên nợ xấu trong hệ thống ngân hàng Trung Quốc, cả Chính phủ Trung Quốc và các tổ chức nghiên cứu tài chính quốc tế đều cho rằng phần lớn nguyên nhân mang tính hệ thống [8]. Nói cách khác, nợ xấu là mặt trái của quá trình tăng trưởng nóng dựa trên đầu tư của nước này trong hơn ba thập niên qua. Cụ thể, trong hơn 30 năm vừa qua, Chính phủ Trung Quốc, thông qua hệ thống các ngân hàng thương mại nhà nước đã thực hiện các khoản “tín dụng chính sách” (một cách chính thức hoặc chỉ đạo/định hướng không chính thức) cho hơn 170 nghìn doanh nghiệp nhà nước để đạt được những mục tiêu về tăng trưởng, tạo công ăn việc làm và các định hướng chính trị khác mà không được thẩm định chặt chẽ về khả năng thu hồi vốn và hiệu quả cho vay.

Tuy vậy, các giải pháp xử lý nợ xấu trong hệ thống ngân hàng Trung Quốc thời gian qua phần lớn còn mang tính ngắn hạn, chủ yếu thông qua việc hình thành 4 công ty quản lý tài sản của 4 ngân hàng thương mại nhà nước lớn nhất (nhóm “Big Four”) chi phối thị trường ngân hàng⁵. Cụ thể, 4 AMC này được Ngân hàng nhân dân Trung Quốc (POBC) thành lập và điều hành từ năm 1999⁶. Vốn đầu tư ban đầu cho các AMC do Bộ Tài chính cấp⁷, sau đó Bộ Tài chính sẽ phát hành các khoản nợ chính phủ đặc biệt để bổ sung vốn cho AMC, vốn từ các nguồn khác bao gồm nguồn đi vay từ các tổ chức tài chính (chủ yếu từ PBOC) và phát hành trái phiếu⁸. Các AMC này phát hành những trái phiếu không thể chuyển nhượng (được đảm bảo bởi Kho bạc) cho các ngân hàng thương mại nhà nước tương ứng. Kết quả là các tài sản xấu trên sổ sách tài chính của 4 ngân hàng thương mại nhà nước lớn đã được hoán đổi bằng các trái phiếu được bảo lãnh do AMC phát

hành⁹. Tổng tài sản và các khoản nợ của các ngân hàng thương mại nhà nước này không thay đổi.

Theo ước tính, các AMC đã mua khoảng 1,4 nghìn tỷ NDT từ nhóm “Big Four”¹⁰, chủ yếu là các khoản nợ xấu hình thành do “các lý do lịch sử” (những khoản vay phát sinh sau năm 1999 hoặc không do Chính phủ chỉ đạo sẽ không được chuyển giao). Như vậy, nợ xấu khu vực ngân hàng của Trung Quốc đã không được chuyển giao triệt để cho các AMC. Đồng thời, việc bán các khoản nợ xấu này cho các nhà đầu tư nước ngoài của các AMC chỉ chiếm khoảng 30% các giao dịch mua bán nợ xấu do các AMC thực hiện, trong khi các tổ chức đầu tư nhà nước chiếm đến 46% và các nhà đầu tư tư nhân trong nước chiếm 24%. Nguyên nhân của tình trạng này là do nhiều khoản nợ xấu có chất lượng tốt được định giá thấp hơn thực tế khoảng 20% (xu hướng chiết khấu quá mức), thậm chí thấp hơn cả tỷ lệ thu hồi tiền mặt trung bình của 4 AMC. Vấn đề quản lý hoạt động mua bán các khoản nợ xấu chịu nhiều sự chỉ trích do sự điều tiết thiếu hiệu quả và nhất quán của các cơ quan chức năng đối với các AMC. Cục Kiểm toán Nhà nước Trung Quốc (2005) công bố “Báo cáo về hoạt động của các AMC (giai đoạn 2000-2003)” cho thấy nhiều vấn đề (bao gồm các hành vi gian lận, vi phạm, hoạt động sai mục đích lên đến 71,5 tỷ NDT giá trị tài sản khó đòi).

Đánh giá về chi phí và hiệu quả của quá trình xử lý nợ xấu tại Trung Quốc, Fitch (2006) ước tính chi phí đã lên đến khoảng 400 tỷ USD (tương đương 18% GDP năm 2005 của nước này), tuy nhiên mức độ hiệu quả của quá trình xử lý nợ xấu còn gây tranh cãi [9]. Cụ thể, việc bán lại nợ của 4 AMC được thực hiện quá chậm, bản thân các AMC cũng là doanh nghiệp nhà nước (do POBC lập ra và sở hữu), nên về bản chất, các khoản nợ xấu trước đây vẫn tồn tại trong hệ thống. Thêm vào đó, các giải pháp tái cấp vốn và sử dụng AMC đều chủ yếu là các giải pháp trong ngắn hạn, nên chưa ngăn chặn được một cách hiệu quả các nguyên nhân mang tính hệ thống làm phát sinh nợ xấu mới.

Các giải pháp xử lý nợ xấu trong dài hạn, như tái cấu trúc khu vực doanh nghiệp nhà nước, để xử lý các nguyên nhân mang tính hệ thống tạo ra nợ xấu,

⁴Theo Thông cáo báo chí của Earst and Young ngày 12.5.2006.

⁵Gồm các công ty: Cinda (thành lập tháng 4.1999), Huarong, China Orient và Great Wall (thành lập tháng 10.1999).

⁶Trong đó, CBRC phụ trách các hoạt động hàng ngày của AMC, Bộ Tài chính xác định có chấp thuận một khoản nợ xấu hay không. Một Ban giám sát, được chỉ định bởi Hội đồng Nhà nước, sẽ giám sát chất lượng tài sản của AMC.

⁷4 AMC có vốn đầu tư ban đầu 40 tỷ NDT (10 tỷ NDT cho mỗi AMC).

⁸Ước tính trong quá trình xử lý nợ xấu, 4 AMC đã vay 604 tỷ NDT từ POBC và phát hành 811 tỷ NDT trái phiếu.

⁹Các AMC sẽ phải trả lãi suất là 2,25%/năm đối với cả khoản vay từ POBC và các trái phiếu đặc biệt cho AMC.

¹⁰Theo nghiên cứu của Ma (2002), ước tính, các ngân hàng trong nhóm “Big Four” vẫn nắm giữ khoảng 2 nghìn tỷ NDT trong danh mục (không bán cho các AMC).

được đa số các nhà quan sát nhận định là còn hạn chế [10]. Nói cách khác, quá trình tái cấu trúc chủ yếu mới diễn ra ở khu vực ngân hàng (thông qua mở cửa có lộ trình lĩnh vực tài chính theo cam kết hội nhập quốc tế, từng bước áp dụng thẩm định tín dụng độc lập và tiêu chuẩn xếp loại tín dụng 5 cấp của quốc tế...), mà chưa có sự tham gia của các khu vực kinh tế tiếp nhận tín dụng. Cụ thể, nghiên cứu của Wei (2011) cho thấy cơ cấu nợ xấu sau cải cách không có nhiều thay đổi so với thời điểm năm 1999, các khoản vay công nghiệp chiếm 36%, các khoản vay bán buôn/lẻ chiếm 18%, các khoản vay nông nghiệp chiếm 8% và các khoản vay cá nhân chiếm 9% [11].

Một số gợi ý chính sách cho quá trình xử lý nợ xấu trong hệ thống ngân hàng của Việt Nam

So sánh với kinh nghiệm xử lý nợ xấu trong hệ thống ngân hàng của Trung Quốc, có thể thấy, quá trình xử lý nợ xấu trong hệ thống ngân hàng của Việt Nam cho đến nay có những điểm tương đồng và khác biệt nhất định:

Về những điểm tương đồng, *thứ nhất*, cấu trúc thị trường ngân hàng của Trung Quốc và Việt Nam đều do các ngân hàng thương mại cổ phần nhà nước thống trị (chiếm khoảng 50% tổng dư nợ tín dụng và thị phần). *Thứ hai*, cơ chế điều tiết thị trường ngân hàng và các kênh chuyển tải các chính sách tiền tệ, tỷ giá... trên thị trường là tương tự [12]. *Thứ ba*, nguyên nhân chủ yếu gây nên nợ xấu ở cả hai hệ thống ngân hàng đều bắt nguồn từ những khoản tín dụng cho các doanh nghiệp kinh doanh kém hiệu quả thuộc khu vực kinh tế nhà nước, các khoản tín dụng chính sách và các khoản vay để đầu tư bất động sản. *Thứ tư*, các định chế xử lý nợ xấu trong hệ thống ngân hàng của cả hai nước đều không trực tiếp dùng tiền của Chính phủ để mua lại các khoản nợ xấu mà Chính phủ chỉ đứng ra bảo lãnh các khoản trái phiếu đặc biệt do các tổ chức này phát hành (không giống như mô hình Chính phủ trực tiếp mua lại nợ xấu của một số nước ASEAN trong giai đoạn khủng hoảng tài chính châu Á 1997-1998) [13].

Về những điểm khác biệt, *thứ nhất*, Việt Nam đã thành lập VAMC - Công ty quản lý tài sản để xử lý nợ xấu tập trung cho cả hệ thống ngân hàng chứ không chỉ có các công ty quản lý tài sản của các ngân hàng thương mại cổ phần nhà nước như tại Trung Quốc. Ngoài ra, phần lớn các ngân hàng thương mại cổ phần tư nhân đều có công ty quản lý tài sản riêng để xử lý các khoản nợ xấu của ngân hàng mình (chỉ khi không thể xử lý được mới xem xét bán lại cho VAMC để xử lý). *Thứ hai*, thị trường mua bán nợ của Việt Nam chưa phát triển, cả về khuôn khổ pháp lý cũng như trong thực tiễn thị

trường [14], trong khi thị trường mua bán nợ xấu của Trung Quốc đã phát triển khá hoàn thiện, trong hơn 10 năm qua, với thị trường sơ cấp¹¹ và thị trường thứ cấp¹². *Thứ ba*, khuôn khổ pháp lý cho AMC để xử lý các tài sản thế chấp của các khoản nợ xấu (đặc biệt là các khoản nợ xấu liên quan đến bất động sản) của Trung Quốc tạo thuận lợi cho việc xử lý nợ xấu hơn các quy định hiện hành của Việt Nam. *Thứ tư*, đội ngũ chuyên gia của các AMC Trung Quốc được đánh giá là có kinh nghiệm và đã khá thành công trong việc cơ cấu lại các khoản nợ xấu và tư vấn tái cấu trúc doanh nghiệp (chủ yếu là doanh nghiệp nhà nước), trong khi VAMC của Việt Nam mới được thành lập, thiếu và yếu về nhân lực [15].

Trên cơ sở kinh nghiệm xử lý nợ xấu của Trung Quốc và sự tương đồng, khác biệt giữa hai hệ thống ngân hàng Việt Nam và Trung Quốc, có thể rút ra một số khuyến nghị chính sách cho Việt Nam để xử lý hiệu quả nợ xấu hiện nay trong hệ thống ngân hàng và ngăn ngừa nợ xấu phát sinh trong giai đoạn sắp tới như sau:

Một là, về mô hình xử lý nợ xấu trong hệ thống ngân hàng, cần phát triển đồng bộ mô hình xử lý nợ xấu phi tập trung cùng với mô hình tập trung, trong đó chú trọng hơn đến các biện pháp mang tính dài hạn bên cạnh việc đẩy nhanh các biện pháp mang tính ngắn hạn, cấp bách. Cụ thể, vì mô hình tập trung (VAMC) là mô hình xử lý nợ xấu ngắn hạn trong 5 năm (ứng với thời hạn trái phiếu đặc biệt do VAMC phát hành), trong khi đó mô hình phi tập trung (AMC của các ngân hàng thương mại) là mô hình hoạt động dài hạn cả trong và hậu tái cơ cấu. Vì vậy việc phát triển đồng bộ cả hai mô hình sẽ giúp kết quả quá trình xử lý nợ xấu được duy trì và phát huy, ngay cả khi giai đoạn tái cơ cấu 2011-2015 kết thúc.

Hai là, cần nâng cao địa vị pháp lý của VAMC để thúc đẩy tiến độ và tăng cường hiệu quả xử lý nợ xấu trong hệ thống ngân hàng. Cụ thể là hoàn thiện các quy định liên quan đến xử lý tài sản thế chấp của các khoản nợ xấu (đặc biệt liên quan đến bất động sản) nhằm đẩy nhanh tốc độ mua bán nợ¹³.

¹¹Người bán nợ xấu là các ngân hàng, người mua nợ xấu là 4 AMC.

¹²Người bán nợ xấu là các AMC, người mua nợ xấu là các nhà đầu tư khác nhau (gồm các nhà đầu tư tổ chức/cá nhân trong và ngoài nước).

¹³Gồm những cơ chế đặc biệt như: (i) Quyền xử lý các khoản nợ xấu đứng trên cương vị của người cho vay và không cần thông qua sự chấp thuận của những khách hàng nợ trong quá trình mua bán nợ; (ii) Quyền chỉ định quản tài viên đặc biệt xử lý nợ đối với các doanh nghiệp gặp khó khăn và không có khả năng trả nợ; (iii) Quyền hạn đủ lớn để tịch thu tài sản đảm bảo, bao gồm cả bất động sản, mà không cần phải thông qua tòa án; (iv) Có đại diện từ Bộ Tài chính, Ngân hàng nhà nước, lĩnh vực tư nhân, và lĩnh vực đầu tư nước ngoài tham gia vào Ban điều hành của VAMC; (v) Cẩn tăng vốn điều lệ nhằm tăng niềm tin cho các nhà đầu tư nước ngoài...

Đồng thời có quy định cụ thể để tránh trùng lặp về chức năng, nhiệm vụ trong quá trình hoạt động của VAMC với các AMC của các ngân hàng thương mại.

Ba là, cần sớm hoàn thiện khung khổ pháp lý và xây dựng thị trường mua bán nợ xấu trong thực tế nhằm thu hút các nhà đầu tư tư nhân và nước ngoài tham gia mua lại các khoản nợ xấu¹⁴. Một thị trường mua bán nợ đầy đủ (bao gồm cả thị trường sơ cấp và thị trường thứ cấp) sẽ giúp huy động đa dạng các nguồn lực trong và ngoài nước tham gia xử lý nợ xấu. Vì vậy, cần đồng bộ hóa các quy trình mua bán nợ và quốc tế hóa các chuẩn mực kế toán cho thị trường mua bán nợ hoạt động hiệu quả.

Bốn là, cần hoàn thiện hành lang pháp lý cho chứng khoán hóa các khoản nợ xấu. Điều này, song song với sự phát triển của thị trường vốn (đặc biệt là thị trường trái phiếu) sẽ giúp quá trình cơ cấu lại nợ và bán các khoản nợ (đã được chứng khoán hóa) đến được nhiều đối tượng nhà đầu tư khác nhau.

Năm là, đối với các giải pháp mang tính dài hạn, trước hết, cần có biện pháp thống kê đầy đủ hơn danh mục nợ xấu (bắt nguồn từ những nguyên nhân mang tính hệ thống hay cá biệt) để xây dựng hệ thống chính sách và cân đối nguồn lực xử lý phù hợp. Trong đó, đặc biệt cần lưu ý đến quá trình phân bổ chi phí xử lý nợ xấu (giữa Chính phủ, các ngân hàng và người gửi tiền) để bảo đảm sự công bằng và hài hòa lợi ích.

Sáu là, quá trình xử lý nợ xấu là một khâu tiên quyết và then chốt của quá trình tái cấu trúc hệ thống ngân hàng, cần được kết hợp đồng bộ với cải cách các khu vực kinh tế khác. Cụ thể, cũng như tại Trung Quốc, những khó khăn của hệ thống ngân hàng Việt Nam thời gian qua chủ yếu bắt nguồn từ khu vực kinh tế thực (như doanh nghiệp nhà nước yếu kém, thị trường bất động sản đóng băng...), đồng thời, sự phục hồi và phát triển của hệ thống ngân hàng sau tái cơ cấu cũng phụ thuộc rất nhiều vào quá trình xử lý nợ xấu trong nước.

Tóm lại, xét từ góc độ lý thuyết và kinh nghiệm xử lý nợ xấu trong hệ thống ngân hàng của Trung Quốc giai đoạn vừa qua, có thể thấy quá trình xử lý nợ xấu trong hệ thống ngân hàng của Việt Nam mới ở giai đoạn đầu và chủ yếu vẫn tập trung vào các giải pháp ngắn hạn. Trong thời gian tới, Việt Nam cần đẩy nhanh hơn nữa quá trình xử lý các nợ xấu hiện tại trong hệ thống ngân hàng (thông qua việc hoàn thiện khung khổ pháp lý và tăng cường năng lực cho VAMC; phát triển thị trường mua bán nợ...)

¹⁴Theo kinh nghiệm về xử lý nợ xấu thành công của Hàn Quốc và sự thất bại của Nhật Bản, các nhà đầu tư nước ngoài có vai trò rất quan trọng đối với quá trình xử lý nợ xấu.

cũng như quan tâm hơn nữa đến xử lý các nguyên nhân mang tính hệ thống (thông qua các biện pháp tái cấu trúc ngân hàng, áp dụng tiêu chuẩn quản trị rủi ro hiện đại; kết hợp với cải cách khu vực kinh tế khác...) để ngăn ngừa các khoản nợ xấu mới hình thành trong tương lai.

Tài liệu tham khảo

[1] Bank Indonesia (2003), "The Dynamics of Non-Performing Loan in Indonesian Banking system", *Buletin Ekonomi Moneter dan Perbankan*, 16.

[2] Ernst & Young (2006), *Ernst & Young withdraws NPL report*, [http://www.ey.com/global/download.nsf/China_E/NPL_Press/\\$file/20060515_npl_press.pdf](http://www.ey.com/global/download.nsf/China_E/NPL_Press/$file/20060515_npl_press.pdf).

[3] Claessens S, Klingebiel D & Laeven L (2003), "Resolving systemic financial crisis: Policies and institutions (World Bank Policy Research Working Paper Series 3377)", *Washington DC: the World Bank*.

[4] Đỗ Thiên Anh Tuấn (2009), "Đảo nợ: rủi ro đạo đức và hàm ý chính sách", *Thời báo Kinh tế Sài Gòn*, số ra ngày 12.4.2009.

[5] Hồ Hoàng Lan (2014), "Thất bại của thị trường tài chính: nhìn từ góc độ lý thuyết", *Thời báo Kinh tế Sài Gòn*, số ra ngày 2.6.2014.

[6] Summers L.H (2000), "International financial crises: Causes, prevention, and cures", *The American Economic Review*, 90(2), pp 1-16.

[7] Dziobek C and Pazarbasioglu C (1998), "Lessons from Systemic Bank Restructuring", *Economic Issues Paper*, 14, IMF.

[8] China Banking Regulatory Commission (2003), *Banking Annual Report 2003*, <http://www.cbrc.gov.cn/chinese/files/2003/4CF24B3E79704CEA85D330A7CC18CD7D.pdf>.

[9] Fitch Ratings (2006), *China: Taking stock of banking system NPLs*, http://www2.ifc.org/newsflash/docs/ChinaNPLsFitch7_06.pdf.

[10] 张敏 (Zhang Min) & 沈洪涛 (Shen Hongpu) (2010), "中国处置银行系统不良资产的状况和经验" [China's Situation and Experience in Resolving Commercial Banks' Non-Performing Loans], *中国金融* [CHINA FIN.], No.3, pp44.

[11] 魏国雄 (Wei Guoxiong) (2011), "对不良贷款的再思考" [Rethinking on the Non-Performing Loans], *银行家* [THE CHINESE BANKER], No.1, pp70-71 (The author is the Chief Officer of the Risk Management Department of Industrial and Commercial Bank of China).

[12] Viện Chiến lược Ngân hàng (2010), *Hệ thống ngân hàng Trung Quốc - Cải cách và phát triển*, NXB Thống kê.

[13] Phạm Sỹ Thành (2013), "Kinh tế Trung Quốc: những rủi ro trung hạn", *Chương trình nghiên cứu kinh tế Trung Quốc, VERP (VCES)*.

[14] Tô Ngọc Hưng (2013), "Kinh nghiệm xử lý nợ xấu của một số quốc gia và những bài học cho Việt Nam", *Tạp chí Khoa học đào tạo ngân hàng số 125 (quý IV.2013)*.

[15] Nguyễn Hồng Sơn (2014), "Hệ thống ngân hàng thương mại Việt Nam: kết quả sau 2 năm tái cấu trúc", *Tạp chí Nghiên cứu kinh tế*, số 2 (429), pp 34-41.