

Bài viết góp phần tổng kết lý thuyết và thực tiễn ở các nước trên thế giới để đúc kết nguyên nhân dẫn đến sự phá sản của các ngân hàng thương mại, với kỳ vọng rút ra các bài học kinh nghiệm hữu ích trong việc hoạch định chiến lược quản lý và phát triển hệ thống tài chính - tín dụng quốc gia.

1. Giới thiệu

Sự phá sản của các ngân hàng thương mại - vấn đề trung tâm của khủng hoảng tài chính - gây ra thiệt hại không nhỏ tới nền kinh tế. Điển hình, chi phí khắc phục hậu quả của khủng hoảng tài chính Châu Á năm 1997 lên đến 200 tỷ đô-la Mỹ, trong đó người gửi tiền cùng Chính phủ gánh chịu. Mặc dù chi phí này biến thể thành tổn thất kinh tế nhưng hậu quả của nó rất dai dẳng do gây ra suy thoái kinh tế và làm kiệt quệ nguồn vốn đầu tư, nhất là ở các nước đang phát triển (Amri & Kocher, 2012). Yêu cầu cứu vớt khẩn cấp các ngân hàng khỏi bờ vực phá sản nhằm tránh sự đổ vỡ của toàn bộ hệ thống khiến cho chính sách tiền tệ và chính sách tài khóa thêm bất ổn và gây lãng phí tiền thuế đóng góp của người dân.

Bài học về nguyên nhân phá sản của các ngân hàng thương mại được đúc kết để sửa sai (Bảng 1). Các nghiên cứu về rủi ro phá sản của ngân hàng cổ

NGUYÊN NHÂN PHÁ SẢN CỦA CÁC NGÂN HÀNG THƯƠNG MẠI: LÝ THUYẾT VÀ BÀI HỌC KINH NGHIỆM TỪ THỰC TIỄN

PGS., TS. Lê Khương Ninh *

gắng khám phá các đặc trưng chung, nhưng đôi khi lại vô tình bỏ qua các đặc trưng riêng vì chúng có vẻ không nhất quán. Yếu tố vĩ mô là nguyên nhân phổ biến của phá sản ngân hàng ở các nước phát triển, nhưng yếu tố vi mô lại thường thấy hơn ở các nước đang phát triển và các nước có nền kinh tế chuyển đổi (từ kế hoạch hóa tập trung sang kinh tế thị trường). Rủi ro phá sản của ngân hàng còn bắt nguồn từ sự thay đổi trong cơ chế chính sách hay từ yếu tố ngoại biên (quốc tế). Hạn chế sự phá sản của ngân hàng là tối cần thiết nhưng khó tránh hoàn toàn, bởi hoạt động tín dụng luôn tiềm ẩn rủi ro, nhưng cần tránh hiện tượng phá sản hàng loạt, khiến cả hệ thống ngân hàng sụp đổ và hậu quả sẽ khó lường.

Nhận thức vấn đề trên, khi phân tích nguyên nhân phá sản của ngân hàng, bài viết tách bạch giữa yếu tố vĩ mô và vi mô, giữa nguyên nhân phổ biến và nguyên nhân đặc thù, nhất là trong trường hợp có sự can thiệp của Chính phủ cũng như các thay đổi trong cơ chế chính sách gây ra hay làm bộc lộ sự yếu kém của các ngân hàng. Hiểu biết về các khía cạnh trên sẽ giúp cho việc cảnh báo và có giải pháp ngăn

chặn hữu hiệu hiện tượng phá sản của ngân hàng trong những trường hợp cụ thể.

2. Nguyên nhân phá sản của ngân hàng thương mại

Nguyên nhân phá sản của các ngân hàng thương mại thường đa dạng và phức tạp. Nhiều cuộc khủng hoảng ngân hàng ở các nước đang phát triển có tính đặc thù, xuất hiện lặp lại tình trạng khốn đốn do thiếu hụt thanh khoản dai dẳng rồi phá sản. Ở một số nước khác, hiện tượng này lại giống như bệnh dịch bởi nó liên đới với khủng hoảng kinh tế. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy bốn loại nguyên nhân rõ rệt trên phương diện vĩ mô, vi mô, sự can thiệp của Chính phủ vào các ngân hàng do Chính phủ sở hữu và sự thay đổi trong cơ chế chính sách.

2.1. Khía cạnh vĩ mô

Khả năng hấp thụ các cú sốc vĩ mô mà không bị phá sản khác biệt giữa các ngân hàng. Một số ngân hàng trụ vững sau các cú sốc nặng về kinh tế vĩ mô, ngụ ý rằng các ngân hàng khác cũng có thể làm điều đó, nhưng với điều kiện là phải miễn dịch đối với sự chao đảo của nền kinh tế. Vì vậy, không cần bi

* Trường Đại học Cần Thơ



Chuyên mục này do Ngân hàng Thương mại cổ phần Quân đội tài trợ

quan cho rằng, ngân hàng sẽ sụp đổ do các cú sốc về kinh tế vĩ mô, nhưng cần thận trọng với các trường hợp sau mà các nghiên cứu lý thuyết và thực tiễn đã chỉ ra.

Đầu tiên là các cú sốc kinh tế vĩ mô nội sinh với đặc trưng là bùng nổ rồi đổ vỡ, xuất hiện do các ngân hàng quá phấn khích về triển vọng tăng trưởng (nóng) của nền kinh tế nên vung tay cho vay các dự án kém triển vọng trong dài hạn, đặc biệt là bất động sản. Vốn vay mang lại thành công nhất thời do làm tăng nhu cầu (ảo), kích thích người vay “thối” giá đất và giá các bất động sản đi kèm để kiếm lợi. Bên cạnh đó, hiệu ứng thu nhập đối với tiêu dùng - kết quả của tăng trưởng kinh tế cao - làm tăng tỷ suất sinh lợi ngắn hạn của các dự án đầu tư bất động sản nên càng hút được nhiều tiền từ ngân hàng. (Bảng 1)

Hành vi cho vay quá mức làm méo mó ảnh hưởng tích cực của tăng trưởng kinh tế, bởi kích thích các khoản cho vay dựa vào giá tài sản thế chấp bị thổi phồng một cách phi thực tế. Khi bong bóng giá bất động sản vỡ, ngân hàng phải đối mặt với nguy cơ suy thoái kinh tế do chính mình gây ra. Cho vay tài trợ các hoạt động đầu cơ trên thị trường chứng khoán cũng có hệ lụy tương tự, trong khi cho vay để sản xuất (công nghiệp và nông nghiệp) thì rất khác nên sẽ an toàn hơn. Cho vay nội bộ hay cho vay quá rủi ro với thế chấp là các loại tài sản tài chính phái sinh cũng mang tính nội sinh như trên.

Được quan tâm nghiên cứu từ thập niên 1930, nhưng chu kỳ bùng nổ rồi đổ vỡ mang tính nội sinh vẫn tiếp tục diễn ra ở Argentina, Chile và Uruguay trong giai đoạn 1979-1983, sau đó là các nước ở bán đảo Scandinavia (Phần Lan, Na Uy và Thụy Điển) vào năm 1991, Nhật Bản năm 1992, Mexico năm 1994 và nhiều nước khác. Chu kỳ

bùng nổ rồi đổ vỡ nội sinh thường song hành với yếu kém trong quản trị ngân hàng (vĩ mô) và sai lầm trong chính sách tiền tệ.

Thật vậy, tăng trưởng tín dụng trong giai đoạn bùng nổ như trên cần lượng tiền tương ứng lưu thông trong nền kinh tế. Điều đó lý giải cho việc xuất hiện lượng vốn ngoại đổ vào trong nước, ít nhất là ở giai đoạn đầu của chu kỳ bùng nổ. Chính sách tiền tệ thắt chặt cần can thiệp để rút bớt tiền khỏi lưu thông nhằm hạn chế tăng trưởng tín dụng quá nóng. Song, việc này không dễ thực hiện, bởi thắt chặt tiền tệ lại làm tăng lãi suất và kích thích luồng vốn ngoại đổ vào thị trường nội địa càng mạnh. Khi đó, các nhà lập chính sách tiền tệ có thể đang tập trung kiểm soát lạm phát nên có thể không quan tâm đến sự bất thường của giá bất động sản. Hệ quả là chu kỳ bùng nổ rồi đổ vỡ nội sinh càng dễ bộc phát.

Sự đổ vỡ của bùng nổ tín dụng nội sinh là tất yếu nhưng đột ngột. Sự đảo chiều của luồng vốn ngoại sẽ làm chậm tốc độ tăng trưởng tín dụng, phá vỡ vòng xoáy tăng giá của bất động sản

và đẩy các ngân hàng vào tình trạng khốn đốn do thiếu hụt thanh khoản. Khi đó, việc ngân hàng nỗ lực thu hồi nợ cũ sẽ sản sinh áp lực tiêu cực lên giá bất động sản và thị trường sẽ dẫn đóng băng. Áp lực này “đìm” khách hàng của các ngân hàng vào khủng hoảng sâu và làm giảm giá trị của tài sản thế chấp (Liang & Cao, 2007). Khi đó, nghi vấn về sức khỏe của ngân hàng sẽ lập tức nổi lên và nhanh chóng lây lan, dẫn đến làn sóng rút tiền và sự đảo chiều ô ạt của luồng vốn ngoại, khiến giá tài sản bốc hơi do áp lực phải bán tháo bởi kỳ vọng (hợp lý) là suy thoái sẽ ập tới bất thành linh. Do tính nghiêm trọng và đột ngột của sự đổ vỡ, bùng nổ rồi đổ vỡ mang tính nội sinh được xem là lý giải mẫu mực cho khủng hoảng ngân hàng. Thái Lan - quốc gia sụp đổ đầu tiên trong khủng hoảng tài chính Châu Á năm 1997 - minh chứng rõ nét nhất.

Theo các nghiên cứu, khủng hoảng tài chính Châu Á bộc phát là do đợt sóng liên hoàn của chu kỳ bùng nổ rồi đổ vỡ. Luồng vốn đảo chiều trở ra nước ngoài dẫn đến sự sụp đổ của nhiều nước bị rơi vào vòng xoáy này (Thái

Bảng 1: Một số cuộc khủng hoảng ngân hàng điển hình

TT	Địa bàn	Sự kiện	Nguyên nhân
1	Châu Mỹ La-tinh (1980–1983)	Hơn 70 ngân hàng bị giải thể hay cần cứu trợ. Quốc hữu hóa ngân hàng quy mô lớn diễn ra ở Mexico, Uruguay, Chile và Peru	Lãi suất giảm và chính sách tiền tệ thắt chặt ở Hoa Kỳ, cùng với sự xấu đi của môi trường kinh tế vĩ mô trong nước
2	Hoa Kỳ (1988–1992)	Hơn 1.400 tổ chức tiết kiệm và cho vay, cùng với 1.300 ngân hàng phá sản. Chi phí khắc phục là 180 tỷ đô-la Mỹ (khoảng 3% GDP)	Bùng nổ thị trường bất động sản cùng với việc gỡ bỏ một số quy định đối với lĩnh vực tài chính khiến cho các tổ chức tín dụng thực hiện các khoản cho vay quá rủi ro
3	Phần Lan, Na Uy và Thụy Điển (1991)	Chính phủ kiểm soát ba ngân hàng chiến đến 31% tổng lượng tiền gửi	Tự do hóa tài chính dẫn đến bùng nổ cho vay, cùng với lãi suất tăng ở Đức nên chất lượng các khoản cho vay không thể kiểm soát
4	Khủng hoảng tài chính Châu Á (1997)	Khủng hoảng ngân hàng và tiền tệ. Nợ xấu tăng đột biến ở Thái Lan, Indonesia, Hàn Quốc, Philippines và Malaysia, dẫn đến sáp nhập ngân hàng ở quy mô lớn	Tự do hóa tài chính và dễ tiếp cận thị trường vốn quốc tế, cùng với định giá quá cao đồng nội tệ dẫn đến việc vay và cho vay quá mức
5	Hoa Kỳ (2007–2009)	Khủng hoảng tự dẫn đến vấn đề thanh khoản ở hệ thống ngân hàng do nhu cầu đối với các loại chứng khoán phái sinh giảm sâu. Các loại tài sản tài chính khó định giá bị mất giá do áp dụng các quy định kế toán mới	Bùng nổ bong bóng nhà đất khiến cho thị trường cho vay sụp đổ, làm cho nhu cầu đối với các loại chứng khoán phái sinh giảm sâu

Nguồn: Amri & Kocher (2012)

Lan, Hàn Quốc, Indonesia, Malaysia và Đài Loan). Tốc độ tăng trưởng kinh tế quá nóng làm bộc lộ sự mong manh mang tính hệ thống của ngân hàng và dẫn đến khủng hoảng. Tuy nhiên, cũng còn nguyên nhân khác. Ở Hàn Quốc, nguyên nhân chủ yếu là cho vay thiếu thận trọng đến các doanh nghiệp đã lún sâu vào nợ nần, cũng như quá dựa dẫm vào các công cụ tài chính ngắn hạn. Indonesia suy sụp là do hệ thống ngân hàng bị can thiệp chính trị quá sâu suốt thời gian dài.

2.2. Khía cạnh vi mô và yếu kém trong quản trị ngân hàng

Có vài nguyên nhân phá sản của ngân hàng không bắt nguồn từ yếu tố vĩ mô. Mặc dù, lý thuyết kỳ vọng hợp lý lý giải nguyên nhân phá sản của các ngân hàng không đề cập đến yếu kém trong quản trị ngân hàng nhưng, theo các nhà nghiên cứu, đó là khiếm khuyết. Họ viện dẫn hiện tượng các nhà quản lý ngân hàng cố tình phớt lờ các sự kiện mặc dù nghiêm trọng nhưng xác suất xảy ra thấp nên không chuẩn bị để ứng phó. Nguy cơ gây ra phá sản ngân hàng do quan điểm thiên cận này gia tăng khi môi trường hoạt động thay đổi, chẳng hạn như chính sách tự do hóa tài chính dẫn đến việc gỡ bỏ trần lãi suất, chấm dứt các ràng buộc đối với lãi suất và dễ dãi trong việc cấp phép thành lập ngân hàng. Các hiện tượng này làm tăng cạnh tranh và mức độ không chắc chắn của thị trường, tạo ra áp lực lợi nhuận lên các ngân hàng yếu kém bởi chi phí gia tăng do phương thức quản lý lỗi thời.

Thực tiễn khẳng định ngân hàng phá sản là do yếu kém trong quản trị, đặc biệt là ở các nước có nền kinh tế chuyển đổi từ kế hoạch hóa tập trung sang kinh tế thị trường. Yếu kém này thể hiện qua các quyết định cho vay sai lầm do nhận định quá lạc quan về

uy tín tín dụng, sự sẵn lòng nợ và khả năng thu hồi nợ nên đã cho vay quá mức đến các lĩnh vực tăng trưởng nóng bất thường. Tăng trưởng tín dụng quá nhanh, vượt quá khả năng kiểm soát của ngân hàng và khả năng của nền kinh tế trong việc tạo ra các dự án khả thi để ngân hàng tài trợ một cách hiệu quả làm cho vấn đề càng trở nên nghiêm trọng.

Ngoài ra, còn có hiện tượng cho vay nội bộ và cho vay các công ty “con” của cổ đông và của các nhà quản lý ngân hàng. Kiểu cho vay này bị giám sát và giới hạn nghiêm ngặt bởi luật lệ ở nhiều nước (đặc biệt là các nước phát triển) nhưng luật thường bị vi phạm, coi thường hay “lách”. Các ngân hàng - thậm chí là uy tín - còn cho vay để tài trợ các doanh nghiệp do những người sáng lập ngân hàng thành lập. Nếu ngân hàng là một bộ phận của tập đoàn tài chính - công nghiệp lớn, kiểu cho vay này rất rủi ro, trừ phi các doanh nghiệp đó là trung tâm lợi nhuận thay vì trung tâm chi phí.

Nguy cơ khác dù không bắt nguồn từ hoạt động cho vay nhưng cũng được xem là yếu kém trong quản trị, đó là hoạt động kinh doanh bằng ngoại tệ. Khi cho khách hàng trong nước vay bằng ngoại tệ, ngân hàng sẽ gặp rủi ro bởi người vay thường khó trụ vững khi nội tệ mất giá. Do đó, nếu rủi ro tỷ giá không được phòng ngừa thì hoạt động này sẽ rất rủi ro đối với ngân hàng. Cơ chế kiểm soát ngân hàng hiện đại được thiết kế rất khoa học để phát hiện và hạn chế các yếu kém trong quản lý. Khi đó, phá sản của ngân hàng chỉ có thể là do việc kiểm soát và cưỡng chế thực thi pháp luật chưa nghiêm. Đôi khi, các cơ quan chức năng không phải không nhận ra vấn đề hay không đặt nghi vấn nhưng các nhà quản lý ngân hàng có mối quan hệ chính trị quá sâu đậm nên

không thể bị ngăn chặn nếu thiếu bằng chứng rõ ràng và thuyết phục - điều rất khó thực hiện ở môi trường với thông tin thiếu tường minh (Yeh & cộng sự, 2013).

Cả lý thuyết lẫn nghiên cứu thực nghiệm đều khẳng định rằng, các ngân hàng thương mại dễ vướng vào rủi ro hơn do sự hiện diện của bảo hiểm tiền gửi (Pennacchi, 2006). Nếu không có bảo hiểm tiền gửi, người gửi tiền sẽ yêu cầu mức lãi suất đủ cao để bù đắp rủi ro kỳ vọng đối với sự phá sản của ngân hàng. Bảo hiểm tiền gửi khiến cho người gửi tiền không còn sợ rủi ro nên chấp nhận lãi suất thấp hơn. Điều đó kích thích ngân hàng thi triển các chiến lược kinh doanh rủi ro để thu lợi cao nếu thành công bởi chi phí lãi thấp.

Hành vi dẫn đến rủi ro phá sản cũng được ghi nhận ở nhân viên ngân hàng. Nếu được ưu ái (thăng tiến, tăng lương, v.v.) khi thành công trong tìm kiếm khách hàng và không mất mát gì (ngoại trừ việc làm) khi gây ra rủi ro (thường tiềm ẩn nên khó nhận diện ra ngay để kịp thời quy trách nhiệm) thì hành vi ưa chuộng rủi ro của nhân viên ngân hàng có vấn đề về đạo đức nghề nghiệp rất dễ lý giải. Chỉ khi hành vi rủi ro của nhân viên ngân hàng được kiểm soát nghiêm ngặt nhằm đảm bảo thực thi các nguyên tắc tuân thủ trong hoạt động của ngân hàng thì vấn đề rủi ro đạo đức của nhân viên ngân hàng mới có thể được khống chế. Sự sụp đổ của Ngân hàng Barings vào năm 1995 là thí dụ điển hình về sự phá sản của ngân hàng gây ra do không kiểm soát được rủi ro đạo đức của nhân viên (Kornert, 2003).

Một điểm khác biệt giữa hành vi làm tăng rủi ro như trên và các hành vi khác bắt nguồn từ bảo hiểm tiền gửi được gọi là lừa đảo. Ở đây, lừa đảo ngụ ý rằng các nhà quản lý ngân hàng lợi dụng

khoảng thời gian lệch pha giữa thời điểm tiếp nhận tiền gửi và thời điểm phá sản của ngân hàng (nếu có) để sử dụng số tiền huy động cho mục đích riêng tư (Beck, Demirguc-Kunt & Levine, 2006). Hành vi này không thể miêu tả bằng thuật ngữ chấp nhận rủi ro, bởi nó bị lợi dụng theo cách khiến cho tiền huy động vĩnh viễn biến mất khỏi ngân hàng. Điển hình cho vấn đề này là hiện tượng cho vay nội bộ đến các nhà quản lý ngân hàng, đôi khi không có tài sản thế chấp hay với tài sản thế chấp được định giá cao bất thường.

Ngay cả khi giá tài sản “xẹp” xuống, nhà quản lý (người được cho vay) vẫn hưởng lợi. Hành vi lừa đảo như vậy rất khôn khéo (dù khó chấp nhận), do đó nó diễn ra ngay cả khi các cơ quan chức năng rất lưu tâm, thậm chí có ý ngờ vực. Hành vi này ở mức độ cao đồng nghĩa với tội phạm, xuất hiện ở cả cấp độ nhân viên lẫn quản lý (Hoffmann & Birnbruch, 2012). Tội phạm ở cấp độ nhân viên thường có phạm vi ảnh hưởng hẹp nên khó làm phá sản ngân hàng. Tội phạm ở cấp độ quản lý lại là vấn đề khác, bởi thường xảy ra ở phạm vi rộng và tinh vi nên sẽ đe dọa khả năng tồn tại của ngân hàng. Điều đáng quan tâm là, một khi ngân hàng đã ở trạng thái bấp bênh thì cơ hội thực hiện hành vi tội phạm lại rất dễ xảy ra với sự thông đồng giữa cấp quản lý và nhân viên ngân hàng.

Mặc dù tội phạm ngân hàng có thể bị cô lập nhưng đôi khi nó lại là nguyên nhân chính của khủng hoảng ngân hàng, như trường hợp Venezuela và Guinea vào năm 1985 - nơi mà sáu ngân hàng chiếm đến 95% giá trị tài sản của toàn hệ thống phải đóng cửa trong cùng ngày. Đây là đỉnh điểm của tội phạm ngân hàng với sự thông đồng của nhân viên ngân hàng.

2.3. Nguyên nhân phá sản của hệ thống ngân hàng thuộc sở hữu Chính phủ

Ở một số nước, chức năng chính của hệ thống ngân hàng thương mại là tài trợ cho Chính phủ và các tổ chức Chính phủ dưới các hình thức như sở hữu nhà nước, cho vay theo chỉ định, v.v. Mệnh lệnh của Chính phủ chi phối toàn bộ hoạt động của ngân hàng. Nói cách khác, ngân hàng không còn tự chủ với mục tiêu lợi nhuận mà đơn thuần là thực thi chính sách tài khóa, dù có thể không chính thức công bố.

Trong giai đoạn kinh tế hưng thịnh, hệ thống ngân hàng vận hành ổn thỏa. Tăng trưởng kinh tế dẫn đến tăng trưởng trong tiền gửi ngay cả khi lãi suất thấp (Sapienza, 2004). Lạc quan đó dẫn đến việc nguồn vốn ngân hàng được sử dụng để tài trợ các doanh nghiệp nhà nước hay các đối tượng được ưu ái khác, bao gồm cả những người thiếu năng lực trả nợ. Thông qua hệ thống ngân hàng, Chính phủ bơm tiền cho các đối tượng này với điều kiện dễ dãi. Chỉ cần một khoản tiền nhỏ được cho vay đều dẫn đến các khách hàng thua lỗ sẽ làm cạn kiệt dần nguồn vốn của ngân hàng, khiến họ không thể tiếp tục hoạt động và đối mặt với rủi ro phá sản.

Các cú sốc như tiền gửi giảm hay lãi suất tăng sẽ làm bộc lộ yếu điểm của các ngân hàng. Nếu kiểu sốc như vậy xuất hiện ở phạm vi toàn hệ thống, cùng lúc nhiều ngân hàng sẽ gặp vấn đề và Chính phủ có thể phải ra tay cứu vớt. Do rủi ro không trả nợ ngày càng được quan tâm, các quy định về phân loại nợ và kiểm soát nợ xấu được xiết chặt nên các khoản cho vay dưới chuẩn đến các doanh nghiệp nhà nước sẽ lộ diện dù chưa đến mức là các doanh nghiệp này mất hẳn khả năng thanh toán.

Trong thực tế, còn xuất hiện ý tưởng cho rằng, các khoản cho vay không

thu hồi được có thể ngầm chấp nhận bởi các nhà lập chính sách tài khóa. Hoạt động cho vay của ngân hàng có thể được thiết kế để che đậy hay xóa nhòa các yếu kém của chính sách tài khóa thông qua các khoản cho vay dưới chuẩn để tài trợ cho Chính phủ. Khi đó, chi phí tái cấu trúc và tái tạo thanh khoản cho các ngân hàng được xem như là trách nhiệm của cả chính sách tài khóa (Chính phủ) lẫn ngân hàng. Điều này cho phép hợp thức hóa (phần lớn) chi phí tái cấu trúc bằng cách sử dụng nguồn thuế do người dân đóng góp.

Ở một số nước, Chính phủ sử dụng ngân hàng do mình sở hữu như là nguồn tài trợ cho nhu cầu của bản thân và các nhà cung cấp. Giống như chính quyền trung ương, chính quyền địa phương cũng tận dụng cơ hội này, làm phát sinh chi phí và rủi ro cho ngân hàng. Thất bại trong trả nợ của các tổ chức Chính phủ và của các nhà cung cấp là nguyên nhân sâu xa của sự phá sản của các ngân hàng quốc doanh ở Brazil trong những năm 1994-1995 và Nigeria năm 1993. Ở đó, ngân hàng trung ương phải can thiệp để tái tạo thanh khoản cho ngân hàng thương mại. Điều này đồng nghĩa với việc Chính phủ có thể vay - dù gián tiếp - từ ngân hàng trung ương. Hiện tượng này cũng xuất hiện ở khu vực các nước nói tiếng Pháp, tại đó, các chi nhánh ngân hàng phải gồng mình với các khoản nợ quá lớn không thể thu hồi của các doanh nghiệp nhà nước và một số đối tượng khác.

Khó thu hồi các khoản nợ xấu không phải là hệ quả tiêu cực duy nhất mà Chính phủ gây ra cho các ngân hàng mà ngân hàng còn có thể bị buộc phải vay trên thị trường tài chính quốc tế và tự gánh chịu rủi ro tỷ giá. Hành vi này giúp làm giảm nhẹ áp lực lên dự trữ

ngoại tệ và tri hoãn yêu cầu phá giá đồng nội tệ. Tuy nhiên, nếu việc phá giá đồng nội tệ là không thể tránh khỏi thì ngân hàng sẽ suy sụp và có thể phá sản. Khi đó, ở đó cơ quan thẩm quyền không còn cách nào khác là phải thực hiện chính sách trợ cấp đại trà để khôi phục và củng cố các ngân hàng. Do sự hạn chế của năng lực tài trợ, ngân hàng chỉ sống sót khi được trợ cấp với quy mô lớn nên việc hệ thống ngân hàng có phá sản hay không gần như do chính sách tài khóa định đoạt.

2.4. Sự thay đổi trong cơ chế chính sách

Nếu phân tích kỹ sự tiến triển của nhiều cuộc khủng hoảng ngân hàng sẽ thấy hạt giống khủng hoảng được “gieo” khá lâu trước khi bùng nổ. Có thể truy xuất nguồn gốc của khủng hoảng từ sự thay đổi trong cơ chế chính sách - khía cạnh làm thay đổi bản chất, mức độ, tần số và kiểu liên đới với các cú sốc kinh tế. Sự thay đổi trong cơ chế chính sách tuy mang tính ngoại sinh nhưng sẽ làm tăng mức độ mong manh, làm thay đổi động cơ nội tại của ngân hàng, làm tăng mức độ rủi ro của các hoạt động truyền thống và làm xuất hiện các đối tượng mới, thiếu kinh nghiệm nên thị trường tín dụng sẽ thêm rối rắm.

Mặc dù sự thay đổi này có thể nhận biết nhưng mức độ ảnh hưởng của nó đến sự không chắc chắn của thị trường có thể không được ngân hàng và các cơ quan hữu quan quan tâm một cách đầy đủ. Có thể sau nhiều năm sống trong nền kinh tế hưng thịnh, họ trở nên chủ quan đối với khả năng xuất hiện vấn đề phức tạp và tiếp tục ứng xử trên cơ sở luật lệ và quy trình đã lỗi thời, không phù hợp với hoàn cảnh mới. Điều đó làm tăng khả năng đổ vỡ của ngân hàng. Sự thay đổi trong cơ chế chính sách có thể chưa làm hệ thống ngân hàng rơi vào khủng hoảng ngay. Phụ

thuộc vào năng lực hấp thụ các cơ chế chính sách mới, hệ thống ngân hàng có thể tự điều chỉnh để thích ứng với hoàn cảnh mới trước khi khủng hoảng nổ ra. Vì vậy, có đủ thời gian để khắc phục các bất trắc và thực hiện các dự báo. Nếu không, các xáo trộn trong nền kinh tế sẽ dẫn đến khủng hoảng ở hệ thống ngân hàng.

Việc chính phủ gia tăng sử dụng hệ thống ngân hàng để huy động nguồn lực cho ngân sách (trực tiếp hay gián tiếp) làm kiệt quệ nguồn vốn hoạt động của ngân hàng. Khi các cơ quan chức năng lo ngại rủi ro có thể làm suy yếu hệ thống, họ sẽ tạo cơ hội lợi nhuận cho ngân hàng bằng cách hy sinh lợi ích của người tiêu dùng thông qua hạn chế cạnh tranh, bao gồm cả việc quy định trần lãi suất tiền gửi.

Rủi ro cũng có thể bắt nguồn từ tự do hóa tài chính, nhất là việc chấm dứt kiểm soát lãi suất, tự do hóa việc nhập ngành và tự do hóa tài khoản vốn. Đặc biệt khi kinh tế vĩ mô bất ổn, lãi suất có thể rất biến động sau tự do hóa tài chính và lãi suất thực có thể rất cao trong thời gian kéo dài. Điển hình nhất của thực tế này là trường hợp Chile vào thập niên 1970 và ở hầu hết các nước có nền kinh tế chuyển đổi sau thập niên 1990. Ở Chile, lãi suất cho vay thực lên đến 77%/năm trong những năm 1975-1982, mặc dù lạm phát thấp. Trong điều kiện đó, không ngạc nhiên gì khi các ngân hàng chuyển sang vay bằng ngoại tệ để cho vay lại. Bằng cách chuyển rủi ro tỷ giá sang cho người vay, ngân hàng đình ninh rằng kiểu kinh doanh này phi rủi ro nhưng thực chất là thay thế rủi ro tỷ giá bằng rủi ro tín dụng (khách hàng không thể trả nợ khi nội tệ mất giá).

Sự gia tăng trong cạnh tranh, hoạt động mở rộng thị phần và nhập ngành ở ạt theo sau tự do hóa tài chính làm

giảm lợi nhuận và làm tăng số lượng các khoản cho vay dưới chuẩn, như được ghi nhận ở Anh vào đầu thập niên 1970, cũng như ở Indonesia và Nga. Hệ quả xuất hiện trên nhiều phương diện và bộc lộ qua nhiều hội chứng khác nhau (quy mô hoạt động tăng, khách hàng mới xuất hiện, v.v.). Tự do hóa thị trường ngoại hối cũng làm xuất hiện rủi ro cho ngân hàng.

Sự thay đổi trong chính sách tỷ giá, sự xuống cấp của hệ thống tài chính công và bất ổn trong chính sách tiền tệ sẽ làm xuất hiện rủi ro nhưng có thể không được các ngân hàng đánh giá một cách toàn diện. Hiện tượng này bộc lộ rõ nhất trong trường hợp chính sách tỷ giá làm thay đổi căn bản môi trường hoạt động của ngân hàng. Chính sách kinh tế ở các quốc gia cực nam Châu Mỹ trong giai đoạn 1979-1982 là thí dụ điển hình nhất. Mặc dù chính sách này tạo ra sự giảm giá dẫn dắt của nội tệ, các ngân hàng hành động cứ như là có thể dự báo chính xác tỷ giá nên vô tư vay mượn bằng ngoại tệ mà thiếu cân nhắc. Sự chao đảo đột ngột của môi trường kinh tế có thể tạo ra sự đổ vỡ nếu các ngân hàng say sưa với hoạt động này bởi tin rằng, các điều kiện thuận lợi sẽ vẫn tiếp diễn.

Có nhiều thách thức đối với các ngân hàng mới nhập ngành và các ngân hàng hiện hữu ở các nước thực hiện chuyển đổi cơ cấu kinh tế. Các ngân hàng không chỉ phải giao dịch với khách hàng làm ăn bết bát mà còn bị ràng buộc trách nhiệm đối với sự lành mạnh trên phương diện tài chính bởi các quy định mới lạ. Lãi suất rối rắm, tỷ giá biến động bất thường, sự chấm dứt của cơ chế thương mại và hệ thống thanh toán lỗi thời là các vấn đề mà ngân hàng ở những nước này phải đối mặt. Nếu chọn kiên nhẫn với các khoản nợ không thể thu hồi, ngân hàng hiện

hữu sẽ “đính chùm” với khách hàng yếu kém, cho phép các ngân hàng mới thành lập tiếp nhận khách hàng kinh doanh có lãi. Tuy nhiên, các ngân hàng này lại hoạt động trong môi trường nhiều biến động nên thiếu an toàn bởi chưa đủ kinh nghiệm. Khi đó, ngay cả ngân hàng thận trọng nhất cũng gặp rủi ro thất bại và chính điều này làm tăng sự liêu lĩnh của các nhà quản lý ngân hàng.

Mặc dù rất được quan tâm từ khá sớm, nhưng tư nhân hóa - một trong những cơ chế chính sách quan trọng được thực hiện ở nhiều nước (đặc biệt là các nước có nền kinh tế chuyển đổi từ kế hoạch hóa tập trung sang kinh tế thị trường) - cũng sản sinh ra nhiều vấn đề như khả năng hấp thụ yếu, ít kinh nghiệm và thiếu vốn của các ngân hàng được tư nhân hóa. Điều đó hiện diện ở cả các nền kinh tế chuyển đổi lẫn các nền kinh tế đang phát triển hoạt động trên nền tảng hệ thống ngân hàng thương mại nhà nước trước đó.

Các sáng kiến trên phương diện tài chính làm tăng năng lực cạnh tranh cho các ngân hàng tiên phong, nhất là trong lĩnh vực kinh doanh các phái sinh tài chính. Tuy nhiên, rủi ro tiềm tàng của các phái sinh tài chính (do thiếu hệ thống kiểm soát bởi chưa kịp hình thành) cần được quan tâm đúng mức, dù có thể không phải là nguyên nhân duy nhất làm phá sản các ngân hàng thương mại. Sự mong manh tiềm ẩn của các ngân hàng đồng biến với rủi ro trên thị trường chứng khoán cũng là vấn đề đau đầu đối với các cơ quan quản lý khi mà ngân hàng đặt mục tiêu lợi nhuận thông qua việc kinh doanh các công cụ tài chính phái sinh trên thị trường này.

3. Kết luận

Sự phá sản của các ngân hàng thương mại bắt nguồn từ yếu tố vĩ mô,

vi mô, sự can thiệp quá sâu của Chính phủ vào hệ thống ngân hàng do mình sở hữu và sự thay đổi trong cơ chế chính sách khiến cho các ngân hàng không kịp thích ứng. Rõ ràng, phòng ngừa các kiểu rủi ro phá sản cần những công cụ khác nhau.

Khía cạnh vĩ mô có thể được khắc phục nhờ vào việc hoạch định và thực thi tốt hơn chính sách ổn định tiền tệ. Tuy nhiên, vấn đề là các nhà lập chính sách tiền tệ lại có thể không đánh giá đúng mức rủi ro của sự bùng nổ rồi đổ vỡ nội sinh ở thị trường bất động sản. Do đó, có thể chính sách ổn định kinh tế vĩ mô bị làm méo mó đi do e ngại về việc làm bộc lộ yếu kém của hệ thống tài chính - ngân hàng. Các luật lệ chặt chẽ hơn (cả trực tiếp và gián tiếp) đối với sự nhạy cảm của các ngân hàng thương mại đối với sự đảo chiều (ra ngoài) của luồng vốn ngoại hay đối với sự biến động của tỷ giá có thể giúp giảm thiểu rủi ro phá sản của các ngân hàng.

Với việc hình thành các điều luật nhằm hạn chế các ảnh hưởng bất thường (bao gồm hạn chế tốc độ tăng trưởng tín dụng, trần cho vay đối với lĩnh vực bất động sản, ngoại tệ, v.v.) là các cơ chế cần được xem xét một cách nghiêm chỉnh, bên cạnh quy định về an toàn vốn. Mặc dù về cơ bản, tính hiệu lực của các điều luật này trong việc loại trừ các sai phạm trong lĩnh vực ngân hàng (ở cả cấp độ quản lý và nhân viên) còn hạn chế nên cần có cơ chế giám sát chặt chẽ cán bộ tín dụng để tránh các hành vi mang tính rủi ro như vừa phân tích.

Một cách khác để củng cố tính hiệu lực của hệ thống luật lệ là tạo động cơ tương thích với cơ chế thị trường để tạo ra nhiều kênh quan sát để cảnh báo, ngăn chặn và giảm thiểu các hành vi lệch lạc của các nhân viên lẫn cấp quản lý ngân hàng. Tuy có thể bị xem

là một đe dọa, toàn cầu hóa có thể trở thành ưu thế cần tận dụng, nhất là thông tin từ các tổ chức xếp hạng uy tín của các ngân hàng.

Với những nội dung phân tích trên có thể khẳng định rằng, ở nước ta, giai đoạn 2010-2011, hoạt động hệ thống ngân hàng hết sức khó khăn, nhiều ngân hàng thương mại (đặc biệt là các ngân hàng nhỏ) đứng trên bờ vực phá sản, hệ thống ngân hàng với nợ xấu cao, thanh khoản kém, lãi suất cao, sở hữu chéo phổ biến, vốn thấp, năng lực quản trị và điều hành kém thì việc xây dựng và triển khai thực hiện Đề án tái cơ cấu các tổ chức tín dụng giai đoạn 2011-2015 là quyết định đúng đắn và hợp lý đã tránh được rủi ro phá sản ngân hàng. ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

- Amri, P.D. & Kocher, B.M., 2012, “The Political Economy of Financial Sector Supervision and Banking Crises: A Cross-Country Analysis,” *European Law Journal* 18(1), pp. 24-43.
- Beck, T., Demirguc-Kunt, A. & Levine, R., 2006, “Bank Supervision and Corruption in Lending,” *Journal of Monetary Economics* 53, pp. 2131-2136.
- Hoffmann, A.O.I. & Birnbrich, C., 2012, “The Impact of Fraud Prevention on Bank-Customer Relationships: An Empirical Investigation in Retail Banking,” *International Journal of Bank Marketing* 30(5), pp. 390-407.
- Kornert, J., 2003, “The Barings Crises of 1890 and 1995: Causes, Courses, Consequences and the Danger of Domino Effects,” *Journal of International Financial Markets, Institutions & Money* 13, pp. 187-2009.
- Liang, Q. & Cao, H., 2007, “Property Prices and Bank Lending in China,” *Journal of Asian Economics* 18, pp. 63-75.
- Pennacchi, G., 2006, “Deposit Insurance, Bank Regulation, and Financial System Risks,” *Journal of Monetary Economics* 53, pp. 1-30.
- Sapienza, P., 2004, “The Effects of Government Ownership on Bank Lending,” *Journal of Financial Economics* 72, pp. 357-384.
- Yeh, Y., Shu, P. & Chiu, S., 2013, “Political Connections, Corporate Governance and Preferential Bank Loans,” *Pacific-Basin Finance Journal* 21, pp. 1079-1101.