

ĐỘNG CƠ TÁI CẤU TRÚC NGÂN HÀNG PHÁT TRIỂN VIỆT NAM

TS. Trương Thị Hoài Linh, Lê Thị Như Quỳnh

Đại học Kinh tế Quốc dân

Email: hoailinh3005@yahoo.com

Ngân hàng Phát triển (NHPT) Việt Nam được thành lập trên cơ sở cơ cấu lại Quỹ Hỗ trợ phát triển Việt Nam. Mục tiêu tối cao của ngân hàng là hỗ trợ cho sự nghiệp phát triển kinh tế xã hội của đất nước bằng hình thức tài trợ qua cấp tín dụng đầu tư và tín dụng xuất khẩu. Với mục tiêu hoạt động to lớn như vậy, rất nhiều quan điểm cho rằng VDB chỉ cần vận hành theo chỉ định của Chính phủ, rằng mọi khó khăn phát sinh trong quá trình hoạt động của ngân hàng đều được Chính phủ hỗ trợ và rằng VDB là tổ chức “quá to không thể đổ vỡ”. Sau gần 6 năm đi vào hoạt động, bên cạnh những nỗ lực tài trợ vốn cho các dự án có tầm quan trọng quốc, hoạt động của ngân hàng bộc lộ nhiều hạn chế cơ bản không những làm giảm khả năng đạt được mục tiêu hoạt động mà còn tạo ra gánh nặng cho Ngân sách Nhà nước (NSNN). Bài viết phân tích các động cơ tái cấu trúc VDB, bao gồm yêu cầu của thực tiễn nền kinh tế và đặc biệt là thực trạng năng lực tài chính của ngân hàng này; từ đó, đề xuất một số định hướng cho quá trình này.

Từ khóa: chính sách tín dụng, hiệu quả tài chính, ngân hàng phát triển, tái cấu trúc, động cơ

1. Cơ sở lý luận về tái cấu trúc ngân hàng phát triển

Tái cấu trúc ngân hàng là một thuật ngữ được sử dụng khá phổ biến hiện nay trong thực tế và trong các nghiên cứu. Tuy nhiên có rất nhiều quan điểm về tái cấu trúc ngân hàng. Dưới giác độ vĩ mô khi tái cấu trúc ngân hàng mang tính hệ thống thì nó được định nghĩa là “các gói giải pháp về thể chế, tài chính và pháp lý nhằm cứu vãn những ngân hàng phá sản và khôi phục hệ thống ngân hàng trở lại hoạt động bình thường” (Waxman et al. 1998, WB). Theo quan điểm này tái cấu trúc được dành cho một số ngân hàng có nguy cơ phá sản mặc dù tái cấu trúc cũng khá phổ biến kể cả trong những hệ thống ngân hàng lành mạnh. Sự thành công hay thất bại của tái cấu trúc hệ thống phụ thuộc không chỉ vào xây dựng chiến lược vĩ mô toàn diện cho toàn hệ thống mà còn phụ thuộc một phần lớn vào tái cấu trúc vi mô tại các ngân hàng yếu kém. Nói một cách khác yêu cầu tái cấu trúc hệ thống tất yếu dẫn đến yêu cầu tái cấu trúc những thành phần yếu kém trong hệ thống.

Khi xem xét hệ thống ngân hàng, có nhiều quan điểm trái chiều liên quan đến vị trí của NHPT trong hệ thống. Một số ý kiến cho rằng, NHPT là công cụ

tài chính của chính sách phát triển quốc gia và thuộc khối tài chính công nên không được coi là một ngân hàng theo đúng nghĩa và không nằm trong hệ thống ngân hàng quốc gia. Tuy nhiên, cần nhìn nhận NHPT theo mục tiêu hoạt động của nó. NHPT thực hiện các hoạt động ngân hàng mà chủ yếu là cung cấp tín dụng dài hạn để tài trợ có ưu đãi cho các dự án và chương trình phát triển. Do vậy xét về bản chất, có thể coi NHPT như là trung gian tài chính, là một thành viên của hệ thống ngân hàng. Điều này phù hợp xu thế chung của sự phát triển chung của NHPT trên thế giới với khía cạnh “ngân hàng” ngày càng được nhấn mạnh hơn.

Một khi đã được coi là một thành viên của hệ thống ngân hàng thì khi hệ thống phải tái cấu trúc thì NHPT cũng không nằm ngoài quá trình này. Thực tế cho thấy, NHPT có những động cơ mạnh mẽ để tái cấu trúc, cụ thể:

Thứ nhất, hậu quả của các cuộc khủng hoảng tài chính và kinh tế. Khủng hoảng tài chính toàn cầu giai đoạn 2008 – 2010 đã tác động mạnh đến các nền kinh tế trên thế giới, dẫn đến hậu quả là hệ thống ngân hàng sụp đổ mang tính dây chuyền, suy thoái kinh tế, thiếu phát do cầu sụt giảm, tỷ lệ thất

nghiệp tăng cao. Cuộc khủng hoảng này có tốc độ lây lan nhanh và tác động đến mọi mặt của nền kinh tế. NHPT là tổ chức bị ảnh hưởng sâu sắc bởi cuộc khủng hoảng này. Một mặt nguồn vốn tài trợ từ NSNN bị thu hẹp do các khoản thuế đóng góp vào NSNN suy giảm, mặt khác khách hàng của ngân hàng vốn là các chủ đầu tư, doanh nghiệp lớn trong nền kinh tế gặp khó khăn trong thực hiện và vận hành dự án nên nguồn thu nợ từ các dự án bị thất thoát nặng nề.

Thứ hai, tỷ lệ nợ xấu tăng. Sự suy thoái của nền kinh tế làm cho các doanh nghiệp không thể vận hành trơn tru nên không có khả năng trả nợ. Bên cạnh đó, nợ xấu cũng xuất phát từ bản thân NHPT do quản lý tín dụng và quản lý rủi ro không theo nguyên tắc tín dụng, vi phạm các giới hạn cấp tín dụng, các yêu cầu đảm bảo...

Thứ ba, nguy cơ rủi ro dẫn đến phá sản ngân hàng. Mục tiêu hoạt động của NHPT là tài trợ có ưu đãi cho các dự án phát triển và các đối tượng đặc biệt trong nền kinh tế. Để bộ máy vận hành an toàn, mặc dù NHPT không cần đạt mục tiêu tối đa hóa lợi nhuận nhưng phải đảm bảo doanh thu đủ bù đắp các chi phí hoạt động. Điều này chưa đạt được ở đa số các NHPT quốc gia. Tình trạng huy động vốn thị trường sau đó tài trợ theo lãi suất ưu đãi thì nếu không có sự cấp bù từ NSNN do NSNN eo hẹp, bổ sung vốn từ NSNN, bảo lãnh của Chính phủ để huy động vốn, khoan nợ và xóa nợ đối với một phần lớn các khoản nợ không thể thu hồi được thì mục tiêu hòa vốn của NHPT không thể đạt được. Và do vậy, vốn chủ sở hữu không được tái tạo và phát triển từ hoạt động kinh doanh sẽ không thể phát huy vai trò là “tấm đệm” chống lại nguy cơ phá sản của ngân hàng.

Thứ tư, chức năng trung gian tài chính không hiệu quả. Với vai trò tài trợ chủ yếu cho các dự án phát triển và các đối tượng đặc biệt trong nền kinh tế, hoạt động huy động vốn của NHPT được thực hiện dựa trên sự phù hợp với dự án nhận tài trợ về chi phí vốn và thời gian sử dụng vốn. Các nguồn vốn có chi phí thấp được ưu tiên huy động và sử dụng trước các nguồn vốn huy động theo lãi suất thị trường. Khi nguyên tắc này không được đảm bảo sẽ dẫn đến gia tăng chi phí vốn cho dự án, với khả năng và nguồn trả nợ có hạn của các dự án phát triển thì nguy cơ xảy ra rủi ro tín dụng là không thể tránh khỏi và đến lượt nó sẽ đẩy NHPT đứng trước nguy cơ rủi ro thanh khoản.

Thứ năm, cơ chế giám sát và điều tiết của các cơ quan quản lý nhà nước còn yếu kém. Là công cụ tài chính của Chính phủ, đồng thời lại là một trung gian tài chính nên NHPT chịu sự điều tiết của nhiều cơ quan quản lý Nhà nước. Sự chồng chéo về các văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan quản lý, sự mâu thuẫn về tư duy quản lý của các cơ quan quản lý về hành chính và quản lý về hoạt động sẽ làm cho NHPT khó khăn trong các phán quyết tài trợ của mình.

Thứ sáu, thiếu sự tin tưởng vào ngân hàng. Quan điểm cho rằng NHPT là cơ quan hành chính Nhà nước, hoạt động không hiệu quả vì không có động lực cạnh tranh và được Nhà nước “bảo hộ” là phổ biến ở những quốc gia có NHPT hoạt động không hiệu quả. Hậu quả là uy tín của ngân hàng trên thị trường tài chính bị hạn chế và đến lượt nó đã thu hẹp khả năng cạnh tranh của ngân hàng trong huy động vốn và kêu gọi đồng tài trợ đối với các dự án phát triển.

Cuối cùng là không phát huy được vai trò của NHPT đối với nền kinh tế. Các dự án nhận tài trợ của NHPT là các dự án tạo ra sản phẩm chiến lược, có tính chất “lan tỏa”, là đầu vào quan trọng của hầu hết các ngành trong nền kinh tế. Khi NHPT hoạt động không hiệu quả do chất lượng tài trợ kém, không tư vấn và giám sát được quá trình sử dụng vốn của khách hàng thì mục tiêu của dự án sẽ không đạt được. Hậu quả là không những không thu hồi được vốn, gây lãng phí nguồn lực của xã hội và tất nhiên không tạo ra được giá trị gia tăng cho nền kinh tế.

Khi các động cơ trên đã được xác định chắc chắn thì tái cấu trúc NHPT sẽ là yêu cầu cấp bách. Và lúc này, mục tiêu tái cấu trúc ngân hàng sẽ nhằm để cải thiện kết quả hoạt động của ngân hàng – bao gồm khôi phục lại tính thanh khoản và khả năng sinh lời, nâng cao năng lực làm vai trò trung gian tài chính của ngân hàng và khôi phục lại niềm tin của công chúng (Dziobek & Pazarbasioglu 1998, IMF), qua đó củng cố thêm sự vững chắc của hệ thống ngân hàng.

Quá trình tái cấu trúc diễn ra một ngân hàng tương đối phức tạp, bao gồm 3 khía cạnh: tái cấu trúc tài chính, tái cấu trúc hoạt động và nâng cao năng lực thể chế (Dziobek & Pazarbasioglu 1998, IMF). Trong đó, tái cấu trúc tài chính là việc khôi phục lại giá trị vốn chủ sở hữu bằng cách cải thiện bảng cân đối kế toán của ngân hàng. NHPT có thể cải thiện bảng cân đối kế toán bằng cách tăng vốn chủ sở hữu (bổ sung nguồn vốn từ chính phủ qua

quỹ ngân sách Nhà nước), xử lý các khoản nợ xấu... Tái cơ cấu hoạt động NHPT sẽ cải thiện khả năng sinh lời. Các biện pháp có thể được áp dụng như: xây dựng chiến lược hoạt động mới, tinh giảm biên chế và thu gọn bộ máy hoạt động, cải thiện quản trị điều hành đặc biệt là hoàn chỉnh bộ phận thẩm định và phê duyệt tín dụng, xây dựng bộ phận quản lý rủi ro, kiểm soát nội bộ... Để tăng cường chức năng trung gian của NHPT, tái cấu trúc cũng có nghĩa cần phải cải thiện hệ thống giám sát và quản lý trong đó tập trung xây dựng, hoàn thiện các mô hình, phương thức giám sát, luật và các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến hoạt động của NHPT. Cụ thể các bước như sau:

Bước 1. Chuẩn đoán hoặc đánh giá tình hình của NHPT: Xem xét tình trạng tài chính của tổ chức (trạng thái vốn, nợ xấu, tính thanh khoản, khả năng sinh lời...); Hiểu được các vấn đề cụ thể về cấu trúc và thể chế của ngân hàng như hạn chế trong hệ thống quản trị rủi ro, giám sát và kiểm soát nội bộ, hệ thống công nghệ thông tin; Xem xét cơ chế giám sát, điều tiết và luật pháp; Hiểu được năng lực quản lý của ngân hàng

Bước 2: Chuẩn bị kế hoạch tái cấu trúc. Các đề xuất được đưa ra căn cứ vào tình hình của ngân hàng:

<i>Dấu hiệu</i>	<i>Giải pháp có thể</i>
Vốn chủ sở hữu thấp	Tiếp cận các điều kiện để tăng vốn; gia tăng khả năng tiếp cận của nhà đầu tư để tăng vốn.
Nợ xấu tăng nhanh	Yêu cầu dự phòng và vốn tăng, tái cấu trúc các khoản nợ, tái cấu trúc hoạt động
Hệ thống quản trị rủi ro, giám sát yếu	Xây dựng hệ thống quản trị rủi ro, giám sát theo chuẩn mực và quy định

Nguồn: Tổng kết của tác giả

Các giải pháp này được xem xét một cách tổng thể và có tính hỗ trợ với nhau trong quá trình tái cấu trúc ngân hàng.

2. Phương pháp nghiên cứu

Trong nghiên cứu này tác giả sử dụng kết hợp phân tích định tính và định lượng. Dữ liệu sử dụng trong nghiên cứu được thu thập từ các nguồn văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến hoạt động của VDB và các báo cáo tài chính hàng năm của VDB. Một nguồn dữ liệu quan trọng khác mà nghiên cứu sử dụng là các báo cáo, kết luận thanh tra VDB. Dựa trên thông tin thu thập được tác giả tiến hành phân

tích và đề xuất định hướng tái cấu trúc cho VDB.

3. Động cơ tái cấu trúc Ngân hàng Phát triển Việt Nam

3.1. Xuất phát từ thực tiễn nền kinh tế

Thứ nhất là tác động của tái cấu trúc nền kinh tế

Vào tháng 10 năm 2011, phiên họp toàn thể của Đảng đã chỉ rõ yêu cầu tái cấu trúc nền kinh tế dẫn đến (i) tái cấu trúc hệ thống tài chính trong đó tập trung vào hệ thống NHTM, (ii) tái cấu trúc các doanh nghiệp trong đó tập trung vào vào các tập đoàn, tổng công ty Nhà nước và (iii) tái cấu trúc đầu tư trong đó tập trung vào đầu tư công. Đây là một trong số những nhiệm vụ quan trọng nằm trong Chiến lược phát triển kinh tế xã hội của đất nước giai đoạn 2011-2020. Trong bối cảnh diễn ra những thay đổi mạnh mẽ đối với đầu tư công và doanh nghiệp Nhà nước (DNNN) thì chiến lược phát triển của VDB cũng phải được xác định lại cho phù hợp về đối tượng đầu tư và tính chất hoạt động. Cụ thể các yêu cầu như sau:

Yêu cầu xác định lại đối tượng tài trợ theo chủ trương thu hẹp đầu tư công và tài trợ có hiệu quả. Theo đó, đầu tư công nói chung và do vậy là hoạt động tài trợ của VDB nói riêng sẽ tập trung vào những lĩnh vực có tầm quan trọng quốc gia, hoặc

những lĩnh vực mà khu vực tư nhân không muốn hoặc không có khả năng thực hiện. Sự tham gia về vốn của VDB đối với các dự án công sẽ đóng vai trò “vốn mồi” để thu hút sự tham gia của các chủ thể khác trong nền kinh tế, một mặt thúc đẩy hợp tác Nhà nước – tư nhân, mặt khác thể hiện một cách căn bản vai trò của ngân hàng là công cụ của Chính phủ trong thúc đẩy phát triển kinh tế xã hội. Với chủ trương tái cấu trúc nhằm nâng cao hiệu quả trong đầu tư công, các khoản tài trợ của VDB phải đảm bảo vốn được bảo toàn, quay vòng và sinh lãi. Do vậy, ngân hàng chỉ tài trợ cho các dự án có khả năng thu hồi vốn mặc dù ở mức độ vừa phải chứ không

cần phải tối đa hóa doanh thu. Điều này chỉ thực hiện được khi mà phải có sự thay đổi cơ bản trong quan điểm lãnh đạo của ngân hàng. Nếu các khoản doanh thu từ lãi tín dụng đủ bù đắp ít nhất các chi phí trả lãi của ngân hàng thì sẽ hạn chế được sự phụ thuộc vào các khoản cấp bù từ NSNN vốn rất eo hẹp và sẽ là động lực thu hút các chủ thể khác tham gia tài trợ cùng ngân hàng, thu hút đội ngũ nhân lực đảm bảo yêu cầu của công việc và cải thiện vị thế của ngân hàng trong cạnh tranh huy động vốn.

Yêu cầu hoạt động bám sát thị trường, thích ứng và linh hoạt. Năm 2012 trở đi được dự báo sẽ là một thời gian khó khăn và vô cùng quan trọng đối với Việt Nam trong điều kiện khủng hoảng kinh tế thế giới chưa có những tín hiệu phục hồi rõ ràng. Cuộc khủng hoảng nợ công ở khu vực đồng Euro và triển vọng không mấy sáng sủa của nền kinh tế Mỹ đang làm gia tăng nguy cơ suy thoái kinh tế toàn cầu. Giai đoạn tái cấu trúc nền kinh tế đặt trong bối cảnh trên sẽ dẫn đến những thay đổi mạnh mẽ không chỉ ở ba lĩnh vực trọng tâm mà còn kéo theo những thay đổi trong tất cả các lĩnh vực, ngành, vùng của nền kinh tế. Với những thay đổi ở khía cạnh sở hữu và phương thức quản lý khi tái cấu trúc DNN, các hoạt động mua bán, sáp nhập doanh nghiệp diễn ra nhiều hơn dẫn đến thay đổi trong tổ chức và hoạt động của các doanh nghiệp này. Yêu cầu đặt ra đối với VDB là một mặt cập nhật những thay đổi trong cơ chế quản lý, đề án tái cấu trúc doanh nghiệp, kiến nghị với các cơ quan quản lý Nhà nước khi những thay đổi có liên quan đến vốn tài trợ của VDB tại các doanh nghiệp; mặt khác ngân hàng phải cập nhật theo dõi thường xuyên về tình hình kinh doanh của khách hàng, tình hình về vốn cam kết đối ứng, dư nợ của các doanh nghiệp... Thêm nữa, nắm bắt và dự báo những thay đổi về chính sách tiền tệ, lạm phát, tỷ giá... để có các kịch bản hỗ trợ phòng ngừa rủi ro phù hợp và kịp thời.

Thứ hai là những thay đổi trong Chính sách tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước

Ngày 30/8/2011, Chính Phủ đã ban hành Nghị định số 75/2011/NĐ-CP về tín dụng đầu tư (TDĐT) và tín dụng xuất khẩu (TDXK) của Nhà nước thay thế cho Nghị định 151/2006/NĐ-CP ngày 20/12/2006 và Nghị định 106/2008/NĐ-CP ngày 19/9/2008. Nghị định 75 bắt đầu có hiệu lực từ ngày 20/10/2011 sẽ tác động làm thay đổi trên nhiều mặt hoạt động của VDB. Cụ thể:

Chính sách về điều kiện tín dụng: Các chủ đầu tư phải thực hiện chế độ hạch toán kế toán, báo cáo tài chính hàng năm theo quy định của pháp luật và các báo cáo tài chính này phải được kiểm toán bởi các cơ quan kiểm toán độc lập. Trước đây, khách hàng vay vốn chỉ cần cung cấp báo cáo tài chính trong 2 năm gần nhất theo quy định của pháp luật; đối với các trường hợp pháp luật không bắt buộc phải kiểm toán thì khách hàng vẫn được vay vốn của Nhà nước.

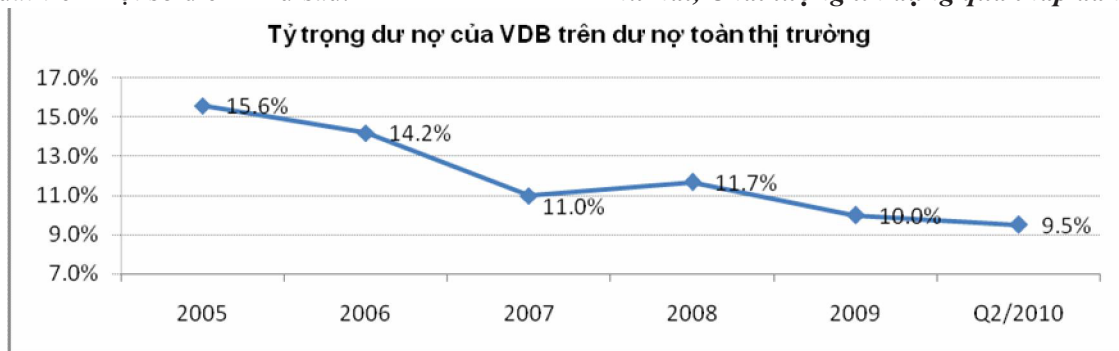
Chính sách về hạn mức: Mức vốn tài trợ tối đa đối với mỗi dự án vẫn được giữ nguyên bằng 70% tổng vốn đầu tư. Tuy nhiên, chủ đầu tư phải đảm bảo tối thiểu 20% vốn chủ sở hữu tham gia vào dự án, nhiều hơn 5% so với quy định về vốn chủ sở hữu tham gia dự án căn cứ vào Quy chế quản lý vốn tín dụng đầu tư ban hành kèm theo Quyết định số 41/QĐ-HĐQL ngày 14/9/2007 của Hội đồng Quản lý VDB. Sự thay đổi này nhằm nâng cao trách nhiệm huy động vốn của doanh nghiệp thực hiện dự án, qua đó giảm bớt rủi ro cho các bên tài trợ cho dự án. Thêm nữa, từ năm 2011, cũng giống như các NHTM, tài trợ bởi TDNN phải đảm bảo vốn cho vay tối đa đối với mỗi khách hàng không được vượt quá 15% vốn Điều lệ thực có của VDB. Sở dĩ có quy định này là do khả năng huy động vốn của VDB còn hạn chế, các chủ đầu tư cần có ý thức huy động các nguồn vốn khác để tài trợ cho dự án (các TCTD thương mại, phát hành giấy tờ có giá...) mà không nên trông chờ hoàn toàn vào vốn TDNN, nhiều trường hợp dẫn đến sự ỷ lại và không khuyến khích hiệu quả tài chính của dự án cũng như không khuyến khích các dự án vận hành theo nguyên tắc thị trường. Đồng thời, quy định này cũng nhằm tránh cho vay một dự án quá lớn sẽ tiềm ẩn rủi ro tín dụng đối với ngân hàng.

Chính sách khuyến khích (hỗ trợ): Nếu từ năm 2006 trở về trước, lãi suất tín dụng của TDNN luôn thấp hơn lãi suất của NHTM tại thời điểm ký hợp đồng (từ lãi suất cho vay quy định cứng là 9% trong Nghị định 43 đến lãi suất cho vay bằng 70% lãi suất cho vay trung – dài hạn bình quân của các NHTM Nhà nước) thì từ năm 2006 đến nay, sự ưu đãi về lãi suất đã có sự thay đổi quan trọng. Nghị định 151 quy định lãi suất cho vay xác định căn cứ theo lãi suất thị trường thông qua lãi suất của trái phiếu Chính phủ kỳ hạn 5 năm. Đến Nghị định 75 quy định lãi suất cho vay đầu tư không thấp hơn lãi suất bình quân của các nguồn vốn cộng với phí hoạt

động của VDB, lãi suất cho vay xuất khẩu phù hợp với lãi suất thị trường. Sự thay đổi này nhằm đảm bảo tính linh hoạt trong điều hành lãi suất TDNN, giúp VDB tiến tới tự chủ và bền vững về tài chính.

3.2. Xuất phát từ thực trạng năng lực tài chính của ngân hàng

Kể từ khi đi vào hoạt động theo mô hình ngân hàng đến nay, tình hình tài chính của VDB có thể khái quát trên một số điểm như sau:



Thứ hai, Chất lượng tín dụng quá thấp dẫn đến

nguy cơ rủi ro tín dụng ở mức cao

Trước thực tế gia tăng số dự án được nhận tài trợ từ VDB nhưng số dự án thành công quá ít ỏi, đặc biệt là các dự án nhóm A từ cuối năm 2008 đến nay dẫn đến nợ quá hạn của VDB tăng đáng kể, trong đó nợ gốc và lãi quá hạn tập trung chủ yếu ở hai hoạt động chính là tín dụng đầu tư và tín dụng xuất khẩu. Tính đến 31/12/2011, nợ quá hạn đối với TDĐT và TDXK so với tổng dư nợ lần lượt là 17% và 4%, nhìn chung nợ quá hạn tăng 35% so với thời điểm 1/1/2006. Trong đó có 247 dự án/khoản vay thuộc diện đặc thù với tổng nợ vay là 3.614 tỷ đồng, trong đó nợ gốc quá hạn 794 tỷ đồng, lãi quá hạn 747 tỷ đồng. Tỷ lệ nợ xấu bình quân giai đoạn 2006 – 2011 là 19% tính cho tất cả các khoản tín dụng tại ngân hàng. Số khách hàng và số chi nhánh có nợ quá hạn tăng, quy mô nợ quá hạn tính bình quân trên mỗi khách hàng cũng tăng lên nhanh chóng. Đặc biệt từ quý 3/2009 đến quý 1/2010 dù tổng dư nợ các loại hình tín dụng tại VDB không tăng nhưng nợ gốc quá hạn gia tăng đáng kể từ 4.228 tỷ đồng (chiếm 4,4% tổng dư nợ) lên hơn 6.000 tỷ đồng (chiếm 6,5% tổng dư nợ).

Nguồn: Báo cáo tổng kết hàng năm của VDB

Thứ nhất, Quy mô của VDB bị giảm sút đáng kể

Mặc dù VDB vẫn duy trì vị trí thứ 5 trong hệ thống ngân hàng Việt Nam về tổng tài sản nhưng mức tăng trưởng tổng tài sản qua các năm của VDB giảm đáng kể. Nếu giai đoạn 2006 – 2008, mức tăng trung bình hàng năm của tổng tài sản là 18,7% thì từ năm 2009 đến nay mức này chỉ đạt 5%/năm. So với năm 2006, tổng tài sản của Agribank hiện nay đã tăng hơn 2,3 lần; VCB tăng 1,87 lần; BIDV tăng 2,51 lần; Vietinbank tăng hơn 2 lần; ACB tăng gần 7 lần; Sacombank tăng 7,2 lần; Eximbank tăng 5,76 lần; MHB tăng 3,15 lần; Techcombank tăng hơn 12 lần; Maritimebank tăng gần 5,3 lần; MB tăng 8,18 lần; còn VDB chỉ tăng 1,74 lần. Trong thời gian qua, cho dù giai đoạn 2008 – 2009 nền kinh tế thế giới lâm vào giai đoạn khủng hoảng thì ngoại trừ VDB, MHB và Agribank, tất cả các NHTM còn lại vẫn duy trì tốc độ tăng trưởng đều đặn. Không thể loại trừ yếu tố bên ngoài tác động ảnh hưởng đến thị trường vốn nên đã làm suy giảm đáng kể nguồn vốn huy động từ trái phiếu Chính phủ của VDB nhưng đây không phải là yếu tố duy nhất và cơ bản quyết định sự sụt giảm tài sản của ngân hàng. Trong cùng một môi trường hoạt động, ba ngân hàng trong đó có VDB đều giống nhau ở khía cạnh hoạt động phụ thuộc vào vốn Nhà nước, năng lực quản lý kém và nguồn nhân lực chưa đáp ứng được yêu cầu công việc. Theo dự đoán căn cứ vào tốc độ tăng hiện tại,

nguy cơ rủi ro tín dụng ở mức cao

Thêm nữa, việc trích lập dự phòng rủi ro để bù đắp tổn thất đối với rủi ro tín dụng chưa được coi trọng và tính toán chính xác phù hợp với chuẩn mực thống nhất. Dự phòng rủi ro không đủ bù đắp tổn thất, số dự phòng trích lập luôn thấp hơn số dư nợ

quá hạn. Trước năm 2005, tỷ lệ trích lập Quỹ dự phòng rủi ro trên dư nợ mỗi năm là 0,2% trong khi tỷ lệ nợ quá hạn trên tổng dư nợ bình quân là 4,2%/năm; giai đoạn 2006 – 2010, tỷ lệ trích lập là 0,5% trong khi tỷ lệ nợ quá hạn bình quân là 6,3%. Tính đến ngày 31/12/2011, số nợ gốc và lãi quá hạn gấp khoảng 9,6 lần so với số dư Quỹ dự phòng rủi ro. Nếu nợ xấu tiếp tục leo thang thì Quỹ này sẽ không đủ để bù đắp và sẽ phải ăn vào vốn chủ sở hữu. Các TCTD khác có thể tăng vốn chủ sở hữu bằng cách phát hành cổ phiếu, trái phiếu chuyển đổi nhưng vốn này của VDB do NSNN cấp và quy định ở mức 10.000 tỷ đồng. Do vậy dự phòng không đủ bù đắp rủi ro tín dụng, chỉ có ý nghĩa thủ tục nên đã ảnh hưởng đến việc minh bạch tài chính và hạn chế độ tin nhiệm của VDB trong huy động vốn.

Nguyên nhân dẫn đến thực trạng chất lượng tín dụng chưa tốt của VDB gồm hai nhóm chính. Đó là (i) những bất hợp lý trong Chính sách tín dụng của Nhà nước và (ii) sự yếu kém trong quản lý và tác nghiệp của ngân hàng này. Tín dụng Nhà nước gồm hai bộ phận là chính sách và tổ chức thực hiện. VDB chính là tổ chức thực thi chính sách tín dụng này nên hoạt động của VDB chịu tác động trực tiếp của chính sách. Tuy nhiên, tính từ Nghị định 43/1999/NĐ-CP cho đến Nghị định 75/2011/NĐ-CP về tín dụng đầu tư và tín dụng xuất khẩu của Nhà nước thì vô số vấn đề phát sinh làm giảm hiệu quả hoạt động tín dụng của VDB, như là chính sách ngành, vùng và lĩnh vực được cấp tín dụng còn thiếu cụ thể và dàn trải do chính sách quy hoạch phát triển ngành, vùng, lĩnh vực chưa thực sự khoa học; chưa quy định cụ thể đánh giá hiệu quả của dự án về chỉ tiêu và chuẩn mực đánh giá; chính sách ưu đãi chưa được tính toán khoa học cho từng đối tượng cấp tín dụng... Về phía nội tại VDB, sự chưa hoàn thiện trong bộ phận thẩm định dự án và quản lý rủi ro về cả tổ chức và nội dung nghiệp vụ là nhân tố cơ bản làm giảm chất lượng tín dụng của ngân hàng.

Thứ ba, Khả năng tự chủ tài chính của ngân hàng hạn chế do doanh thu từ tín dụng còn thấp, không ổn định và phụ thuộc quá lớn vào NSNN cũng như lãi tiền gửi, chi phí lớn và không cân đối

Trong các năm qua, doanh thu của VDB tăng khá cao với tốc độ tăng bình quân giai đoạn 2006-2011 đạt 31,9%/năm; chi phí của ngân hàng cũng tăng nhanh với mức tăng bình quân là 32,6%/năm và cao hơn mức tăng bình quân của doanh thu. Lợi nhuận nhìn chung là theo xu hướng tăng, tuy nhiên đã tăng

không thật sự rõ ràng và có hiện tượng đột biến tăng giảm thất thường (ví dụ: năm 2007 giảm 35% so với năm 2006 nhưng năm 2008 lại tăng tới 284%). Lợi nhuận trong giai đoạn 2006-2010 bình quân hàng năm bằng 9,3% tổng doanh thu; trong năm 2011, lợi nhuận của ngân hàng này bằng 9% tổng doanh thu. Mức này chỉ bằng 1/2 so với các NHTM nhà nước, và thấp hơn rất nhiều so với các NHTM cổ phần.

Hoạt động của VDB tập trung chủ yếu vào tín dụng, song doanh thu từ hoạt động này còn thấp, chưa tương xứng với tỷ trọng tài sản trong hoạt động này. Trong phần này, để phù hợp với cơ chế tài chính và chế độ kế toán hiện thời của VDB (mặc dù thông lệ không như thế), giả định theo cách đánh tội doanh thu từ tín dụng bao gồm: (i) toàn bộ doanh thu từ lãi cho vay các loại hình tín dụng, kể cả cho vay ngân sách địa phương, cho vay thí điểm...; (ii) cấp bù chênh lệch lãi suất (CLLS) và phí quản lý với quan niệm là vì có cho vay tín dụng với lãi suất thấp nên có khoản này để bù đắp chi phí trong hoạt động tín dụng (cho dù theo thông lệ không phải như thế); (iii) phí quản lý vốn ODA (với quan niệm nó cũng là tín dụng và là tài sản có của NHPT, mặc dù theo thông lệ không phải như thế). Kể cả trong trường hợp này, tỷ trọng doanh thu từ tín dụng của VDB bình quân 6 năm qua chỉ ở mức khoảng 79% tổng doanh thu, trong khi tỷ trọng tài sản có trong hoạt động nghiệp vụ bình quân là 83% tổng tài sản; Trường hợp loại bỏ phí quản lý vốn ODA thì tỷ trọng doanh thu từ tín dụng của ngân hàng còn thấp hơn nhiều. Nguyên nhân của sự chưa hợp lý này chắc chắn không phải là do cơ chế cho vay lãi suất thấp, bởi lẽ trong tính toán nêu trên chúng ta đã cộng cả bù CLLS và phí quản lý vào doanh thu từ tín dụng.

Trường hợp loại bỏ vốn ODA khỏi tính toán, biến động của doanh thu từ tín dụng và tỷ trọng tài sản có trong nghiệp vụ/tổng tài sản là không ổn định và nhiều trường hợp trái chiều nhau, phản ánh sự thất thường trong doanh thu. Tình trạng này sẽ không thể cải thiện nếu nợ quá hạn vẫn tăng như hiện nay và nó đe dọa tính bền vững của cơ cấu tài chính của ngân hàng này.

Nguồn từ trợ cấp của NSNN (cấp bù chênh lệch lãi suất và phí quản lý) bình quân giai đoạn 2006 – 2011 chiếm 28% tổng thu nhập hàng năm. Tuy nhiên, việc cấp bù luôn không đủ do sự “eo hẹp” của NSNN, bình quân hàng năm giai đoạn 2002 – 2005 thiếu khoảng 188 tỷ đồng/năm; giai đoạn 2006 –

Bảng 1: Tỷ trọng tài sản có trong hoạt động nghiệp vụ và doanh thu từ tín dụng

	N2006	N2007	N2008	N2009	Bình quân 2006-2009	Bình quân 2010- 2012
Tỷ trọng doanh thu từ tín dụng (kể cả ODA)/tổng doanh thu	80%	68%	72%	84%	76%	79%
Tỷ trọng tài sản có trong nghiệp vụ/tổng tài sản (kể cả ODA)	83.0%	81.7%	78.9%	84.3%	82%	77%
Tỷ trọng doanh thu từ tín dụng (không tính ODA)/tổng doanh thu	78%	66%	70%	82%	88%	77%
Tỷ trọng tài sản có trong nghiệp vụ/tổng tài sản (không tính ODA)	72%	71%	69%	77%	74%	68%

Ghi chú: doanh thu từ tín dụng tạm tính cả cấp bù CLLS và phí quản lý được cấp

2011 thiếu khoảng 720 tỷ đồng/năm. Doanh thu từ lãi tiền gửi dù tăng nhưng đòi hỏi một sự kế hoạch hóa cao độ để có thể nâng cao hiệu quả của khoản mục này, tuy nhiên thực tế này ẩn chứa rủi ro lớn do sự biến động thất thường và tính yếu kém của thị trường tài chính Việt Nam. Hơn nữa, sự tồn đọng một lượng lớn vốn nhàn rỗi và chuyển sang tiền gửi để bù đắp thâm hụt tài chính làm gia tăng chi phí cơ hội và độ rủi ro về kỳ hạn giữa vốn huy động và vốn sử dụng (Bảng 2).

Tốc độ tăng chi phí trung bình hàng năm là 41%. Chiếm tỷ trọng lớn nhất là chi phí huy động vốn với mức trung bình là 90% tổng chi phí của ngân hàng. Đỉnh điểm là năm 2008, VDB đã phải huy động vốn với lãi suất lên đến 15%/năm, năm 2009 và 2010 giảm xuống lần lượt ở mức 9%/năm và 12%/năm. Trong điều kiện thu nợ từ cho vay chỉ đạt khoảng 50% đến 75% kế hoạch hàng năm cùng với huy động vốn ngày càng khó khăn thì nguy cơ xảy ra rủi ro thanh khoản tại VDB sẽ còn kéo dài (Bảng 3).

Một khoản mục chi phí cần được chú ý là chi phí trích lập dự phòng rủi ro. Mặc dù chỉ chiếm tỷ trọng nhỏ trong tổng chi phí (khoảng 5%) nhưng mức trích lập dự phòng rủi ro ngày càng nhiều hơn. Hiện nay, mức này của VDB được trích lập dựa trên 0,5% dư nợ bình quân các loại hình tín dụng, tức là mới

chỉ đáp ứng cho tiêu chí dự phòng chung theo quy định của NHNN (0,75% dư nợ chung). Nếu trích lập với các mức dự phòng cụ thể theo nhóm nợ thì dự phòng rủi ro tín dụng của ngân hàng còn cao hơn nhiều bởi xu hướng gia tăng nhanh của nợ xấu. Nếu nợ xấu tiếp tục leo thang, đối tượng thuộc phạm vi xử lý rủi ro hạn hẹp thì quỹ dự phòng sẽ không đủ khả năng để bù đắp và sẽ ăn vào vốn chủ sở hữu. Trong khi mô hình hoạt động của VDB khác biệt với các TCTD khác. Các NHTM có thể tăng vốn chủ sở hữu bằng cách phát hành cổ phiếu, trái phiếu chuyển đổi. Đối với VDB, vốn chủ sở hữu do ngân sách nhà nước cấp và quy định ở mức 10.000 tỷ đồng. Rõ ràng, hoạt động của VDB có nhiều rào cản, không những về huy động, cho vay mà còn về vốn chủ sở hữu. Tình hình đó là không tích cực và đòi hỏi phải có sự chuyển biến về cơ cấu vốn và cơ cấu chi phí để bền vững hơn.

Tỷ lệ thu nhập lãi cân biên (NIM) và ngoài lãi cận biên (Non-NIM) biểu hiện năng lực của các nhà quản trị và nhân viên ngân hàng trong việc duy trì sự tăng trưởng nguồn thu so với chi phí, đặc biệt quan tâm tới NIM do VDB tập trung vào hoạt động tín dụng. NIM âm, một phần do tính đặc thù trong cơ chế lãi suất của ngân hàng. Mặt khác, NIM âm phản ánh chất lượng tín dụng chưa cao. So với các

Bảng 2: Một số khoản doanh thu

Đơn vị: %

Chỉ tiêu	Năm 2006	Năm 2007	Năm 2008	Năm 2009	Năm 2010	Năm 2011
Lãi cho vay	42	46	52	54	62	65
Cấp bù chênh lệch lãi suất và phí quản lý	36	20	19	16	15	18
Lãi tiền gửi	15	31	24	28	25	30

Nguồn: Báo cáo tổng kết hàng năm của VDB.

Bảng 3: Các khoản chi phí*Đơn vị: %*

Chỉ tiêu	Năm 2007	Năm 2008	Năm 2009	Năm 2010	Năm 2011
Chi phí huy động vốn	88	87	90	90	90
Dự phòng RRTD	5	5	4	3	3
Chi phí quản lý	6	7	5	6	5
Chi phí khác	1	1	1	1	1

Nguồn: Báo cáo tổng kết hàng năm của VDB.

NHTM thì NIM của VDB quá thấp. Với hoạt động đa dạng, ngoài sản phẩm chính là cho vay, các NHTM phát triển các dịch vụ kèm theo tạo ra nhiều nguồn thu khác ngoài thu từ lãi. Chỉ số Non-NIM trong giai đoạn 2007 - 2011 trên 0,5%. Nhưng đối với VDB, khi hoạt động phi tín dụng còn nghèo nàn (Non-NIM năm 2007 là 0,09%, năm 2008 là 0,24%, năm 2011 là 0,22%) thì thu nhập chủ yếu là từ lãi. Mà NIM quá thấp chứng tỏ hoạt động tín dụng của NHPT rất bấp bênh, kém hiệu quả và an toàn.

Như vậy, thực tế cho thấy chất lượng tín dụng vẫn diễn biến theo chiều hướng xấu dẫn tới giảm thu từ lãi, mặt bằng lãi suất huy động vẫn duy trì ở mức cao, lãi suất cho vay của VDB mang tính ưu đãi cho doanh nghiệp, sản phẩm và dịch vụ còn nghèo nàn và khả năng của NSNN hạn hẹp. Tất cả những yếu tố đó khiến cho VDB đứng trước nhiều thách thức, bài toán tài chính đang là vấn đề nan giải và là gánh nặng đối với hệ thống ngân hàng này.

Như vậy, những thay đổi xuất phát từ thực tiễn nền kinh tế, chính sách quản lý Nhà nước và những hạn chế cơ bản từ hoạt động của VDB đặt ra yêu cầu dù không mới nhưng đã vô cùng cấp thiết đối với ngân hàng này. Khi nền kinh tế với tất cả các chủ thể trong đó đang khởi động tái cấu trúc thì cũng là lúc VDB phải kích hoạt việc tự đổi mới, khắc phục các hạn chế và hoàn thiện chính mình nhằm phát huy vai trò để đạt tới mục tiêu phát triển bền vững trong tương lai. Khi mà các cơ quan quản lý Nhà nước đã có những thay đổi trong tư duy quản lý đối với loại hình ngân hàng này thể hiện trong những biến chuyển có ý nghĩa tích cực ở Chính sách tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước thì bây giờ việc cần làm của VDB là cải thiện năng lực hoạt động của mình trên các khía cạnh quan trọng gồm (i) năng lực cạnh tranh trong huy động vốn (ii) năng lực thẩm định dự án (iii) năng lực quản lý rủi ro. Nhân tố quyết định cơ bản sự thành công của quá trình này

đối với VDB chính là yếu tố con người bao gồm bộ máy quản lý ngân hàng và bộ phận cán bộ nghiệp vụ. Cuối cùng, VDB cần tranh thủ sự ủng hộ và giúp đỡ của Chính phủ cũng như các Bộ, ngành, chính quyền địa phương trong việc hoàn thiện chính sách, quy định của nhà nước đối với ngân hàng mà trọng tâm là triển khai Nghị định 75. Yêu cầu quan trọng là tham mưu và soạn thảo, đề nghị Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng các Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Thống đốc Ngân hàng Nhà nước nghiên cứu đề sớm ban hành các văn bản thuộc thẩm quyền hướng dẫn VDB như quy chế xử lý rủi ro, quy chế quản lý tài sản đảm bảo thu hồi khi xử lý nợ, quy chế tài chính của ngân hàng, Điều lệ tổ chức và hoạt động của ngân hàng, quy định phân loại nợ, trích lập và sử dụng dự phòng rủi ro...

4. Kết luận

Dựa trên những phân tích về thực trạng của VDB như trên, bài viết xin đưa ra một số ý kiến đóng góp cho định hướng tái cấu trúc VDB như sau:

Trong ngắn hạn, VDB cần phải duy trì sự ổn định của ngân hàng: đảm bảo khả năng hoạt động, tính thanh khoản và chức năng trung gian tài chính không bị đứt đoạn. Để làm được điều đó thì yêu cầu VDB cần phải hoạt động năng động hơn trên thị trường tài chính nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng vốn và huy động tối đa các nguồn lực trong và ngoài nước đáp ứng nhu cầu vốn cho đầu tư phát triển và thúc đẩy xuất khẩu; huy động vốn phải gắn chặt với sử dụng vốn theo tiêu chí hiệu quả kinh tế; xây dựng cơ chế điều hành và xử lý rủi ro thanh khoản đảm bảo tính linh hoạt, nhanh nhạy và hiệu quả. VDB cần tập trung vào mục tiêu xử lý các khoản nợ xấu, nâng cao chất lượng tín dụng; quản lý chặt chẽ tiền vốn, cho vay đúng chính sách, không để thất thoát, lãng phí vốn và tiết kiệm chi tiêu. Ngân hàng tiến hành quản lý tín dụng trên cơ sở thương xuyên thực hiện cơ cấu lại nợ, chuẩn hóa các tiêu chí phân loại

nợ, xây dựng cơ chế phòng ngừa và xử lý rủi ro phù hợp với chuẩn mực của hệ thống ngân hàng Việt Nam. Bên cạnh đó, VDB cũng cần nâng cao hiệu quả quản lý, cho vay lại các dự án vay vốn ODA và các nguồn vốn nước ngoài trên nguyên tắc tự chịu trách nhiệm thẩm định, quyết định cho vay, hoàn trả vốn vay và chịu rủi ro tín dụng. Ngoài ra, ngân hàng cũng cần đa dạng hóa các dịch vụ ngân hàng trên cơ sở phát huy các lợi thế sẵn có của các dự án phát triển; mọi hoạt động nghiệp vụ đa dạng nhưng phải dựa trên nguyên tắc đảm bảo an toàn và hiệu quả; tăng cường nguồn thu để giảm cấp phí quản lý từ NSNN.

Trong dài hạn, mô hình của của VDB cần được hoàn thiện theo hướng tăng cường tính tự chủ và tự chịu trách nhiệm cho tổ chức này trong các hoạt động của mình, theo đó Chính phủ và các cơ quan Bộ, ngành chỉ giữ vai trò định hướng, giám sát hoạt động theo quy định của pháp luật, cam kết và thực hiện đúng cam kết về bảo lãnh và cấp vốn cho ngân hàng. VDB với các chức năng về tài trợ chính sách thì vai trò là ngân hàng cần phải được nhấn mạnh

hơn nữa để tạo dựng sự bền vững cho hoạt động của NHPT. Bên cạnh đó, Chính phủ cần phải hoàn thiện chính sách về TDĐT và TDXK trong hoạt động của VDB theo hướng tập trung chiến lược trong phát triển KT- XH, tăng cường tính tự chủ và tự chịu trách nhiệm nhằm hạn chế rủi ro, nâng cao hiệu quả hoạt động, tách bạch tín dụng chính sách ổn định xã hội và chính sách phát triển kinh tế. Các chính sách về TDĐT và TDXK cũng nên được luật hóa nhằm đảm bảo sự phát triển ổn định và lâu dài. Trong các quy định của Luật cũng cần thể hiện rõ sự tăng cường quản lý, giám sát chặt chẽ của các cơ quan quản lý nhà nước và đặc biệt là kiểm toán hoạt động của VDB kèm theo công khai tình hình tài chính của ngân hàng.

Một trong yếu tố cũng hết sức quan trọng trong tái cấu trúc là tổ chức bộ máy hoạt động. VDB cần phải tiến hành tinh giản tổ chức, tập trung xây dựng và phát triển đội ngũ cán bộ có đầy đủ năng lực và phẩm chất nhằm đáp ứng yêu cầu của quá trình xây dựng NHPT hiện đại, thực hiện tốt chính sách TDĐT&TDXK của Nhà nước. □

Tài liệu tham khảo:

1. Chính phủ (1999), *Nghị định 43/1999/NĐ-CP về tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước ban hành ngày 29/6/1999.*
2. Chính phủ (2004), *Nghị định 106/2004/NĐ-CP về tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước ban hành ngày 1/4/2004.*
3. Chính phủ (2006), *Nghị định 151/2006/NĐ-CP về tín dụng đầu tư và tín dụng xuất khẩu của Nhà nước ban hành ngày 20/12/2006.*
4. Chính phủ (2011), *Nghị định 75/2011/NĐ-CP về tín dụng đầu tư và tín dụng xuất khẩu của Nhà nước ban hành ngày 1/8/2011.*
5. Công thông tin điện tử Chính phủ (2011), *Nợ công: quan trọng là chất lượng đầu tư của khoản vay*, <http://tapchikinhtedubao.mpi.gov.vn>
6. Vũ Cương (2002), *Kinh tế và tài chính công*, Nhà xuất bản Thống kê.
7. Diễn đàn hiệu quả viện trợ (2010), *Báo cáo tiến độ về hiệu quả viện trợ*, Tài liệu phục vụ Diễn đàn hiệu quả viện trợ lần thứ nhất và Hội nghị nhóm tư vấn không chính thức giữa kỳ giành cho Việt Nam năm 2010.
8. Nguyễn Thị Minh Tâm, (2011), *Sự cần thiết tái cấu trúc hệ thống ngân hàng ở Việt Nam và những bước đi thích hợp*, Hội thảo quốc tế về Tái cấu trúc hệ thống ngân hàng – Kinh nghiệm quốc tế và hàm ý cho Việt Nam
9. Trần Thọ Đạt (2010), *Một số đánh giá chất lượng tăng trưởng kinh tế Việt Nam trong thời gian qua*, www.tinkinhte.com/phantichdubao.
10. Phan Thanh Hà (2011), *Tại sao phải tái cơ cấu đầu tư công?*, VOV online, <http://vov.vn/Home/Tai-sao-phai-tai-co-cau-dau-tu-cong>.
11. Phan Thị Thu Hà (2005), *Giáo trình Ngân hàng Phát triển*, Nhà xuất bản Lao động – Xã hội.
12. Phan Thị Thu Hà (2007), *Hoàn thiện chính sách tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước*, Đề tài cấp Bộ.
13. Ngân hàng Phát triển Việt Nam, *Các Báo cáo tổng kết năm từ năm 2006 đến năm 2011.*