

Nguyên nhân khủng hoảng của hệ thống ngân hàng Nhật Bản vào nửa cuối thập niên 1990 và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam

Phan Thị Thu Hiền

Ngành ngân hàng Nhật Bản đã trải qua quá trình tái cấu trúc, tái tổ chức và củng cố, hợp nhất trên quy mô lớn chưa từng có trong lịch sử, tất cả đều diễn ra trong bối cảnh một môi trường toàn cầu hóa, định hướng thị trường ngày càng tăng và điều chỉnh, bãi bỏ dần các quy định. Bài viết này tập trung vào các nguyên nhân dẫn đến những khó khăn và khủng hoảng ngành ngân hàng của Nhật Bản trong những năm 1990, trên cơ sở đó rút ra một số gợi ý bài học kinh nghiệm cho Việt Nam trong việc ứng phó với khủng hoảng, tái cấu trúc hệ thống ngân hàng.

1. Tình trạng cho vay quá mức của các ngân hàng và giám sát không đầy đủ trong thời kỳ bong bóng

Có nhiều nhân tố dẫn đến tình trạng các ngân hàng Nhật Bản cho vay quá mức trong nửa cuối thập niên 1980. Trước hết, việc tự do hóa tài chính trong những năm 1980 đã cho phép các tổ chức tài chính nhỏ của Nhật Bản tham gia vào các lĩnh vực mới, đặc biệt là tài trợ cho các công ty xây dựng nhà ở (Jusen) và các khoản đầu tư bất động sản khác. Tự do hóa tài chính, cùng với việc chính phủ Nhật Bản bãi bỏ một số quy định khác, ví dụ dỡ bỏ việc kiểm soát lãi suất và những hạn chế cho vay phi ngân hàng, khiến cạnh tranh giữa các tổ chức tài chính ngày càng mạnh và lãi suất giảm trở nên phổ biến. Đáp lại, các ngân hàng càng ngày càng đẩy mạnh cho vay rủi ro hơn, như cho vay tiêu dùng, cho vay bất động sản, cho vay doanh nghiệp vừa và nhỏ, trong khi đó, khung pháp lý và giám sát rõ ràng không phù hợp.

Thứ hai, việc phi điều chỉnh các thị trường vốn cho phép các doanh nghiệp lớn ngày càng chuyển từ các ngân hàng sang thị trường trái phiếu trong nước và bằng đồng euro để gây quỹ (Hoshi và Patrick 2000). Sự thay đổi này đã khiến các ngân hàng lớn ngày càng hướng các khoản vay của mình sang các công ty tiếp cận hạn chế các thị trường vốn trong nước và quốc tế. Do đó, cấu thành khách hàng của các ngân hàng đã thay đổi từ các công ty sản xuất sang các công ty phi sản xuất và từ những người vay rủi ro tín dụng thấp đến cao. Các ngân hàng Nhật Bản đã dành quá nhiều các khoản vay cho các công ty trong lĩnh vực bất động sản, xây dựng, phân phối và tài chính, vốn ít phải đương đầu với sự cạnh tranh trên thị trường, không giống như các doanh nghiệp trong lĩnh vực sản xuất, và do đó đã bị kém hiệu quả hơn, kém năng suất và rủi ro nhiều hơn.

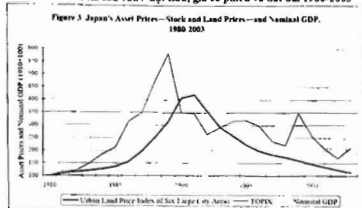
Thứ ba, tại thời điểm bong bóng giá tài sản, các ngân hàng và các công ty vay vốn đã cho phép mở rộng hơn nữa các khoản vay dựa trên tài sản thế chấp trong điều kiện chung là lãi suất thấp, khuôn khổ giám sát và cảnh báo đối với các ngân hàng hoàn toàn không phù hợp. Giám sát không thận trọng đã dẫn đến việc công khai dữ liệu tài chính không phù hợp, cung cấp không đầy đủ các thông tin về các khoản vay thua lỗ, và việc vốn hóa không đầy đủ; đồng thời các ngân hàng thương mại Nhật Bản đã không giám sát chặt chẽ để đánh giá và định giá rủi ro tín dụng để quản lý rủi ro hợp lý.

Vào cuối những năm 1980 chứng kiến sự mở rộng không chỉ của các khoản vay ngân hàng mà còn cả đầu tư vốn và việc làm, lao động. Bong bóng vỡ sau khi chính quyền Nhật Bản siết chặt chính sách tiền tệ bằng cách tăng lãi suất và áp đặt mức trần tín dụng đối với các khoản vay ngân hàng liên quan đến bất động sản vào những năm 1990-1991. Sự đổ vỡ của bong bóng vào đầu những năm 1990 đã biến các khoản vay quá mức thành các khoản nợ xấu từ phía các ngân hàng.

2. Tác động tiêu cực của giảm phát giá tài sản

Vào cuối những năm 1980, ở Nhật Bản, tốc độ tăng giá tài sản, giá cổ phiếu và giá đất, nhanh hơn nhiều so với của GDP danh nghĩa (Hình 1). Hình 1 cho thấy, chọn năm 1980 làm năm tham chiếu (1980 = 100), giá đất liên tục tăng trong suốt thập niên 1980, đạt mức cao nhất vào tháng 9 năm 1991, gấp hơn bốn lần so với năm 1980 trong khi GDP danh nghĩa khi đó chỉ gấp 1,8 lần so với năm 1980. Giá cổ phiếu cũng tăng nhanh trong nửa cuối thập niên 1980, đạt mức cao nhất vào tháng 12 năm 1989, gấp gần sáu lần mức 1980. Mức độ phình to của bong bóng giá tài sản thực sự vượt quá mức biến động của GDP danh nghĩa trong những năm 1980.

Hình 1. Giá tài sản của Nhật Bản, giá cổ phiếu và đất đai 1980-2003



Lưu ý: Chỉ số giá đất đô thị là chỉ số cho sáu khu vực thành phố lớn và giá cổ phiếu là chỉ số của Sở giao dịch chứng khoán Tokyo.

Nguồn: Viện Bất động sản Nhật Bản; Số giao dịch chứng khoán Tokyo

Sau khi đạt đỉnh vào cuối năm 1989, giá cổ phiếu bắt đầu sụp đổ trong hai năm sau đó, mất hơn một nửa giá trị vào đầu năm 1992. Trong khi cho thấy sự phục hồi chút ít trong giai đoạn 1993-1996, giá cổ phiếu lại lao dốc vào năm 1997-1998. Sau khi đạt đỉnh vào năm 1991, giá đất cũng bắt đầu giảm ngay sau đó, mất gần 20% giá trị vào năm 1992 và 60% vào năm 1997.

Do sự sụp đổ của đầu tư và nhu cầu trong nước, sự đình trệ kinh tế bắt đầu vào năm 1992. Khi các công ty mất nợ cao đã không nỗ lực tài cơ cấu cho đến năm cuối thập niên 1990, họ phải đối mặt với ba vấn đề cùng một lúc: Nợ quá mức, dư thừa vốn và đòi dư việc làm.

Do đó, tăng năng suất lao động bắt đầu chậm lại - có thể phản ánh sự chậm lại của sự gia tăng năng suất nhân tố tổng hợp (TFP). Do ngày càng nhiều các công ty và tổ chức tài chính bị phá sản từ giữa đến cuối những năm 1990, nên người tiêu dùng Nhật Bản bắt đầu mất niềm tin vào lương lai vì sự sụp đổ rõ ràng của chế độ việc làm suốt đời và thu nhập ngày càng thấp đi. Nền kinh tế dường như đã bị mắc kẹt trong một tình huống cân bằng "Xấu". Bất chấp việc Ngân hàng Nhật Bản thi hành chính sách tiền tệ dễ dãi, tình trạng giảm phát giá đã bắt đầu vào giữa những năm 1990, điều này đã giáng một đòn mạnh vào cách tiếp cận phát triển thái quá và làm trầm trọng thêm những khó khăn của ngành ngân hàng.

Các ngân hàng thương mại Nhật Bản bắt đầu xử lý nợ xấu vào đầu những năm 1990, ban đầu với tốc độ dần dần và sau đó với tốc độ nhanh hơn. Tuy nhiên, do giảm phát giá tài sản và kết quả kinh tế yếu kém, nợ xấu mới tiếp tục gia tăng. Khi giảm phát giá bắt đầu tác động vào nền kinh tế vào nửa cuối thập niên 1990, việc ngân chặn nợ xấu ngân hàng mới xuất hiện trở nên khó khăn hơn mặc dù các ngân hàng đã nỗ lực xử lý nợ xấu hiện tại.

3. Sự chậm trễ trong việc thực thi chính sách nhằm ngăn chặn dứt điểm, giải quyết sớm, nhanh chóng vấn đề của ngành ngân hàng

Các cơ quan quản lý tài chính Nhật Bản đã không áp dụng cách tiếp cận toàn diện để giải quyết vấn đề của

ngành ngân hàng dù sớm và đủ nhanh cho đến sau cuộc khủng hoảng hệ thống năm 1997-1998. Do không có các khung pháp lý được xác định rõ ràng, hoạt động tốt để đối phó với các tổ chức mất khả năng thanh toán, nên đường như có sự do dự trong việc thực hiện các biện pháp mang tính quyết định vì sợ rằng nó có thể đẩy ngành ngân hàng tới hoảng loạn (Kanaya và Woo, 2000). Có nhiều lý do lý giải cho sự chậm trễ trong việc thực thi các chính sách quyết định:

- Cách tiếp cận ban đầu dựa trên kỳ vọng rằng việc tăng trưởng kinh tế trở lại sẽ khôi phục sự lành mạnh về tài chính của các ngân hàng và khách hàng của họ.

- Chính sách tài khóa theo trường phái Keynes đã duy trì được mức tăng trưởng kinh tế tối thiểu và giúp các tập đoàn mất khả năng thanh toán có thể tồn tại được, nhất là trong lĩnh vực xây dựng.

- Hoàn toàn không có sức ép trong nước nào - do tiết kiệm cao, không lạm phát, thất nghiệp tương đối thấp và không có bất ổn xã hội - cũng như hoàn toàn không có hạn chế bên ngoài nào - do dự trữ ngoại hối lớn, không có hiện tượng vốn đầu tư bỏ chạy, không có khó khăn trong cán cân thanh toán và không có khủng hoảng tiền tệ - điều này đã dẫn đến sự chần chừ, không thúc đẩy chính phủ Nhật Bản giải quyết nhanh và dứt điểm các vấn đề của ngành ngân hàng.

Chính phủ dường như không cảm thấy khẩn cấp hoặc can thiệp động quyết liệt cho đến khi phải đối mặt với một cuộc khủng hoảng hệ thống vào năm 1997-1998. Do đó, các cơ quan tài chính đã tránh xa nhân khách quan về mức độ nghiêm trọng, không lo của nợ xấu và tình trạng Bảng cân đối tài khoản của các ngân hàng thương mại nội chung. Nếu hành động quyết liệt được thực hiện và một chiến lược toàn diện được đưa ra vào giữa những năm 1990, có thể đã tránh được cuộc khủng hoảng 1997-1998, hoặc ít nhất tác động của nó có thể đã được giảm nhẹ.

Sự cộng hưởng của tất cả các nguyên nhân trên đã dẫn tới một cuộc khủng hoảng hệ thống, tác động nghiêm trọng đến hệ thống ngân hàng và nền tài chính, kinh tế Nhật Bản những năm cuối thập niên 1990. Vào giữa những năm 1990, nhiều tổ chức phi ngân hàng nhỏ, bao gồm các công ty cho vay làm nhà (Jusen), và các hợp tác xã tín dụng và các ngân hàng khu vực đã bị vỡ nợ và bị thanh lý. Sự khủng hoảng của hệ thống ngân hàng ngày càng trở nên rõ ràng trong suốt năm 1997. Sau một số nỗ lực tái cấu trúc, Ngân hàng Hokkaido Takushoku, một ngân hàng thành phố lớn, đã không thể huy động vốn trên thị trường liên ngân hàng và phải tuyên bố ngừng hoạt động kinh doanh vào tháng 11/1997, yêu cầu chuyển nhượng tài sản lành mạnh và nợ phải trả ở Hokkaido cho Ngân hàng Hokuyo. Hai công ty chứng khoán lớn là Yamaichi và Sanyo đã phá sản và hai ngân hàng lớn là Ngân hàng tín dụng Nippon và Ngân hàng tín dụng dài hạn Nhật Bản bắt đầu gặp khó khăn trong quản lý.

Do một số tổ chức tài chính gặp khó khăn hoặc phá sản đồng thời, nên giá cổ phiếu ngân hàng giảm mạnh trên thị trường chứng khoán, tạo nên một cuộc khủng hoảng toàn hệ thống. Cuộc khủng hoảng này mang tính hệ thống ở chỗ nó không chỉ giới hạn ở một vài ngân hàng. Một số ngân hàng thương mại đã không còn có thể tiếp cận được thị trường liên ngân hàng, một số ngân hàng nhỏ hơn phải chịu sự điều hành của người gửi tiền, và toàn bộ hệ thống ngân hàng Nhật Bản phải đối mặt với một khoản tiền bảo hiểm cao khác thường từ cuối năm 1997 đến hết năm 1998. Vào cuối năm 1998, Ngân hàng tín dụng dài hạn và Ngân hàng tín dụng Nippon đã tạm thời bị quốc hữu hóa. Từ đó cách tiếp cận "đoan xe" truyền thống, Chính phủ Nhật Bản đã không còn bảo lãnh cho các ngân hàng tín dụng dài hạn nữa.

4. Bài học kinh nghiệm cho Việt Nam

Bài học rút ra cho Việt Nam là NHNN Việt Nam cần phải cảnh giác về các tình trạng thái quá lại tái diễn trong nền kinh tế. Trong khi tình trạng mất cân đối kinh tế ngày một lớn, nếu ít quan tâm đến sự ổn định giá cả sẽ làm cho các nhà hoạch định chính sách coi nhẹ những dấu hiệu nguy hiểm xuất hiện trong những nền kinh tế. Tình trạng mất cân đối tài chính đặc biệt phát sinh trong việc nói lỏng tín dụng mạnh mẽ, đi vay quá mức bên ngoài, giá cả tài sản tăng vọt hoặc tất cả các yếu tố này góp lại. Đây là những thông số mà các NHNN Việt Nam cần phải theo sát.

Mặc dù hệ thống Ngân hàng Việt Nam đã đạt được những thành công bước đầu trong việc chống lạm phát và chống suy giảm kinh tế, và tạo ra sự khác biệt giữa các định chế tài chính, ngân hàng, doanh nghiệp trong nước với các định chế tài chính, ngân hàng và doanh nghiệp nước ngoài. Tuy nhiên, xét từ góc độ kinh nghiệm quốc tế và thực tiễn hệ thống ngân hàng Việt Nam cho thấy, sẽ còn nhiều khó khăn, nếu chỉ "chống" thì chưa đủ, mà cần phải "phòng" để đảm bảo lợi ích lâu dài không những cho toàn bộ nền kinh tế đang trong quá trình hội nhập sâu và rộng, mà còn đối với toàn bộ hệ thống ngân hàng Việt Nam thông qua việc tuân thủ nghiêm ngặt hơn các chuẩn mực về kinh doanh tiền tệ và hoạt động ngân hàng mà Luật các TCTD và các qui định dưới luật do Chính phủ, NHTW qui định.

Đặc biệt, trước những diễn biến bất lợi khó tiên lượng của nền kinh tế thế giới như hiện nay, ngoài vấn đề "chống" để giảm thiểu thiệt hại, các NHTM phải nêu cao tinh thần "phòng" tránh mọi thảm họa mới có thể xảy ra từ các yếu kém hoặc từ sự chủ quan trong quá trình kinh doanh của ngân hàng. Việt Nam cần xây dựng các công cụ dự phòng trong bối cảnh mới đối với hoạt động tín dụng nhà đất, chứng khoán... hoặc đẩy mạnh hơn nữa công tác kiểm tra, kiểm soát (trước - trong - sau) đối với mọi nghiệp vụ kinh doanh tiền tệ, tín dụng, ngân hàng. Đặc biệt là việc đảm bảo các

tỷ lệ an toàn trong hoạt động ngân hàng, trong đó các nguyên tắc cơ bản trong hoạt động cho vay nói chung cần phải được tuân thủ nghiêm ngặt hơn bao giờ hết để tránh vấn đề nợ xấu có thể tăng cao trong giai đoạn tới. Hơn nữa, trong môi trường kinh doanh không biên giới, cuộc cách mạng khoa học kỹ thuật đã đạt đỉnh cao, nên hàng loạt công cụ kinh doanh phải sinh cứng đá và đang được hình thành hàng ngày hàng giờ dựa trên nền tảng khoa học này. Trong đó không ít tổ chức, cá nhân bị thiệt hại bởi thiếu công cụ phòng chống hữu hiệu do các công cụ phái sinh "khó懂 khó đếm" gây ra. Đặc biệt là các công cụ phái sinh từ nhà đất, từ chứng khoán... là những nội dung mà các định chế tài chính và ngân hàng cần phải hết sức quan tâm./

Tài liệu tham khảo

Hoshi, Takeo and Anil Kashyap (1999). "The Japanese Banking Crisis: Where Did It Come from and How Will It End?" Ben Bernanke and Julio Rotemberg, eds., NBER Macroeconomics Annual, 14 (Cambridge: MA: MIT Press, 1999), pp. 129-201.

Hoshi, Takeo and Hugh Patrick (2000). "The Japanese Financial System: An Introductory Overview." Takeo Hoshi and Hugh Patrick, eds., Crisis and Change in the Japanese Financial System (Norwell, MA: Kluwer Academic, 2000).

Kanaya, Akihiro and David Woo (2000). "The Japanese Banking Crisis of the 1990s: Sources and Lessons." IMF Working Paper, WP/00/7 (January 2000), International Monetary Fund, Washington, D.C.

Smith, David (2003). "Loans to Japanese Borrowers." Journal of the Japanese and International Economies, 17:3 (September 2003), pp. 283-304.