

Tái cơ cấu hệ thống ngân hàng thương mại Lào: Thực trạng và giải pháp

SISOMPHOU SINGDALA*

ĐỖ HOÀI LINH**

LƯƠNG THÁI BẢO***

VONGPHAKONE VONGSOUPHANH****

Tái cơ cấu hệ thống ngân hàng thương mại (NHTM) Lào được tiến hành từ những năm 1990 nhằm củng cố vai trò của các NHTM, cung cấp vốn cho tăng trưởng kinh tế. Bài viết này sẽ làm rõ kết quả đạt được và đề xuất một số giải pháp nhằm thúc đẩy tái cơ cấu hệ thống NHTM trong thời gian tới.

THỰC TRẠNG TÁI CƠ CẤU HỆ THỐNG NHTM LÀO GIAI ĐOẠN 1990-2019

Trong giai đoạn 1975-1986, Lào không có NHTM vì thời điểm đó, quốc gia này chỉ áp dụng hệ thống ngân hàng một cấp (Ngân hàng Quốc gia Lào - BOL) thực hiện hai chức năng: vĩ mô (chức năng ngân hàng trung ương) và vi mô (chức năng NHTM). Như vậy, chức năng NHTM được thực hiện thông qua các chi nhánh của BOL tại các tỉnh/thành phố. Để phát triển hệ thống ngân hàng, ngày 12/03/1988, Lào đã ban hành Nghị định số 11/BOL về cải cách hệ thống ngân hàng từ chế độ ngân hàng một cấp sang hệ thống ngân hàng hai cấp, đó là ngân hàng nhà nước và NHTM. Năm 1990 đánh dấu mốc quan trọng khi hệ thống ngân hàng hai cấp đã thực sự hoàn thiện. Trong giai đoạn 1991-2012, Lào tập trung cứu trợ các ngân hàng quốc doanh (SOCBs) và doanh nghiệp nhà nước, đồng thời khôi phục hậu quả từ khủng hoảng tài chính Đông Nam Á (1997) và chuẩn bị hội nhập WTO. Đến giai đoạn năm 2013-2019, Lào thực hiện cam kết WTO về tự do hóa tài chính và tăng cường giám sát hệ thống ngân hàng.

Nhìn chung, hệ thống NHTM có sự tăng trưởng cả về mặt số lượng và chất lượng. Theo BOL (2020), đến hết năm 2019, Lào có 43 NHTM, trong đó: 3 SOCBs, 3 ngân hàng liên doanh với nhà nước, 8 ngân hàng nước ngoài và 21 chi

nhánh ngân hàng nước ngoài. Quy mô của hệ thống ngân hàng cũng tăng trưởng đáng kể sau khi bắt đầu thực hiện tái cơ cấu, với tổng tài sản 95,1 tỷ Kíp năm 1990 tăng lên 154,561.09 tỷ Kíp năm 2019. Kết quả tái cơ cấu hệ thống NHTM được cụ thể hóa qua những khía cạnh sau:

Về sự chuyển dịch cơ cấu NHTM

Công cuộc tái cơ cấu hệ thống ngân hàng đã làm cho cơ cấu hệ thống NHTM có sự dịch chuyển theo hướng tích cực. Cụ thể, những năm 1990-1999, nhóm SOCBs chiếm thị phần 80%-90%, còn lại là nhóm ngân hàng liên doanh và nhóm ngân hàng nước ngoài. Trong giai đoạn 2000-2014, nhóm SOCBs giảm thị phần xuống 50%-60%, nhóm ngân hàng liên doanh 8%-10%, nhóm ngân hàng tư nhân 12%-14% và nhóm ngân hàng nước ngoài 18%-21%. Đến giai đoạn 2015-2019, nhóm SOCBs tiếp tục giảm xuống còn 43%-45%, nhóm ngân hàng liên doanh 8%-10%, nhóm ngân hàng tư nhân tăng lên 16%-19% và nhóm ngân hàng nước ngoài cũng tăng lên 26%-29% (BOL, 2018, 2019, 2020). Nhìn chung, cơ cấu hệ thống ngân hàng có sự dịch chuyển theo hướng tích cực hơn, giảm thị phần SOCBs và tăng thị phần đối với nhóm ngân hàng khác, qua đó góp phần nâng cao năng lực cạnh tranh và hiệu quả hệ thống ngân hàng.

Tỷ lệ an toàn vốn (CAR) và nợ xấu (NPL)

Trong giai đoạn khủng hoảng tài chính Đông Nam Á (1997-1999), có đến 2/3 SOCBs Lào rơi vào tình trạng khó khăn tài chính và mất khả năng thanh toán, hiện tượng đó rất nguy hiểm vì SOCBs chiếm tỷ trọng tất cả lĩnh vực (tài sản, tiền gửi và tín dụng) trên 60%. Năm 1999, SOCBs có giá trị tài sản ròng âm tới 245 tỷ Kíp; NPL là 60%, tương đương 300 tỷ Kíp. Để cứu các SOCBs, Chính phủ đã thúc đẩy quá trình sáp nhập 7 SOCBs thành 4 SOCBs để tăng sức mạnh tài chính. Đồng thời, tái cấp vốn lần thứ 2 (lần 1 là năm 1994) cho các SOCBs yếu kém khoảng 380 tỷ Kíp thông qua

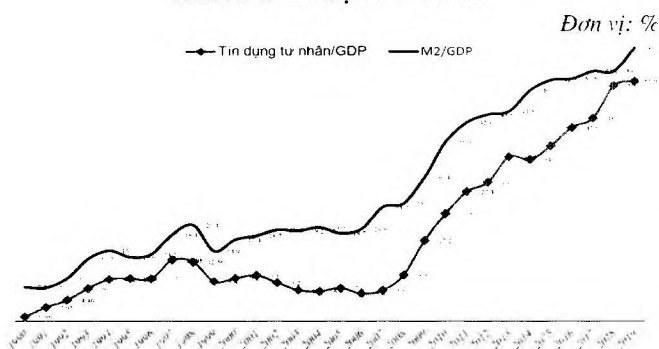
* NCS., ** PGS, TS., *** TS., Trường Đại học Kinh tế Quốc dân

**** NCS., Học viện Ngân hàng

BẢNG 1: SO SÁNH HỆ SỐ CAR VÀ NPL CỦA SOCBS NĂM 1999 VÀ 2019

TT	Năm	NPL	CAR
1	1998	60%	-5%
2	2019	<3%	12%

BIỂU ĐỒ 1: M2/GDP VÀ TÍN DỤNG TƯ NHÂN/GDP TRONG GIAI ĐOẠN 1990-2019



BẢNG 2: CHÊNH LỆCH LÃI SUẤT GIAI ĐOẠN 1990-2019

TT	Năm	Trung bình lãi suất cho vay (%)	Trung bình lãi suất tiền gửi (%)	Chênh lệch lãi suất (giữa lãi suất cho vay và lãi suất tiền gửi) (%)
1	1990	28	36	-8,00
2	1991	17	27	-10,00
3	1992	21	18	3,00
4	1993	20	15	5,00
6	1994	19	14	5,00
7	1995	23,5	17,5	6,00
8	1996	24,5	12,5	12,00
9	1997	33	22	11,00
10	1998	33	22	11,00
11	1999	32	20	12,00
12	2000	26	20	6,00
13	2001	23	19	4,00
14	2002	25	18	7,00
15	2003	23,5	18	5,50
16	2004	24,4	16,5	7,90
17	2005	19,5	11,2	8,30
18	2006	21,5	12,5	9,00
19	2007	19	12	7,00
20	2008	17,5	11	6,50
21	2009	17,5	10	7,50
22	2010	15	10	5,00
23	2011	14,5	10	4,50
24	2012	13,5	10,5	3,00
25	2013	14,13	9,25	4,88
26	2014	8,75	5,25	3,50
27	2015	9,67	8,75	0,92
28	2016	9,63	6,73	2,90
29	2017	13,1	8,5	4,60
30	2018	10,1	6,77	3,33
31	2019	10	6,73	3,27

tiền mặt và phát hành trái phiếu kho bạc. Chính phủ và BOL cũng đã thực hiện nhiều biện pháp, như: cải thiện quản trị doanh nghiệp, hoàn thiện hệ thống pháp lý, tăng cường hoạt động thanh tra giám sát, cải thiện môi trường kinh doanh, đặc biệt là cải thiện điều hành chính sách phù hợp, giảm tín dụng trực tiếp chính phủ... Từ đó, đem lại ổn định cho hệ thống ngân hàng, tỷ lệ nợ xấu giảm

xuống còn 1 con số và hệ số an toàn vốn cao hơn mức quy định (CAR >8%) (Bảng 1); đặc biệt, có một SOCBs được niêm yết trên Sở Giao dịch Chứng khoán Lào.

Sự khôi phục năng lực trung gian tài chính

Trong quá trình tái cơ cấu hệ thống ngân hàng, Chính phủ Lào luôn ưu tiên khôi phục năng lực trung gian tài chính của hệ thống ngân hàng. Đây là kết quả đáng ấn tượng đối với quá trình tái cơ cấu hệ thống ngân hàng Lào. Chỉ tiêu đánh giá phổ biến bao gồm: sự gia tăng của tín dụng tư nhân/GDP và sự tăng lên của M2/GDP, hay còn gọi là chỉ số độ sâu tài chính.

Biểu đồ 1 cho thấy, sau khi bắt đầu tái cơ cấu hệ thống ngân hàng, cả 2 chỉ tiêu trên đều tăng trưởng mạnh trong giai đoạn 1990-1997 (mặc dù ổn định trong năm 1994-1995 do một số SOCBs mất khả năng thanh toán và được tái cấp vốn). Trong giai đoạn 1997-1999, cả 2 chỉ tiêu giảm đột ngột do ảnh hưởng của khủng hoảng tài chính Đông Nam Á. Sau khi Chính phủ tái cấp vốn lần thứ 2 cho SOCBs vào năm 1999, 2 chỉ số này tương đối ổn định trong giai đoạn 2000-2009 và từ năm 2009, cả hai chỉ tiêu đều tăng trưởng tương đối mạnh mẽ. Đến năm 2019, tỷ lệ tín dụng cho khu vực tư nhân/GDP là 51% còn tỷ lệ M2/GDP là 58%.

Hiệu quả hoạt động của hệ thống ngân hàng có xu hướng tốt hơn

Để xem xét hiệu quả hoạt động hệ thống ngân hàng Lào từ khi bắt đầu tái cơ cấu đến nay, nhóm tác giả đánh giá thông qua chỉ tiêu chênh lệch trung bình lãi suất của lãi suất tiền gửi và lãi suất cho vay. Bảng 2 cho thấy, giai đoạn đầu thực hiện tái cơ cấu hệ thống ngân hàng, chênh lệch lãi suất là âm, do trung bình lãi suất tiền gửi cao hơn trung bình lãi suất cho vay. Sau đó, mức chênh lệch lãi suất bắt đầu dương và có xu hướng giảm, dao động trong khoảng 3,2%-3,3% những năm gần đây. Điều này khuyến khích các doanh nghiệp hoạt động sản xuất, kinh doanh, vì chi phí vốn thấp hơn. Đồng thời, hoạt động ngân hàng được cải thiện tốt hơn, góp phần tăng trưởng kinh tế.

Hạn chế và nguyên nhân

Bên cạnh những kết quả ấn tượng, quá trình tái cơ cấu hệ thống ngân hàng Lào còn tồn tại một số hạn chế nhất định:

Tăng trưởng tín dụng chậm

Những năm gần đây, tốc độ tăng trưởng tín dụng hệ thống ngân hàng có xu hướng chậm lại. Cụ thể, tốc độ

tăng trưởng tín dụng của hệ thống ngân hàng năm 2013 là 38,56%, giảm xuống 19,86% năm 2015, thậm chí tụt sâu còn 3,16% vào năm 2018 trước khi có sự cải thiện 8% năm 2019 (Bảng 3).

Một số ngân hàng lặp lại tình trạng tài chính khó khăn

Từ năm 2015-2019, một số SOCBs hoạt động kém hiệu quả. Chính phủ đang cân nhắc kế hoạch cổ phần hóa các SOCBs này nhằm tăng cường quản trị doanh nghiệp và lành mạnh hóa tài chính của ngân hàng. Bên cạnh đó, xuất hiện một ngân hàng nước ngoài rơi vào tình trạng mất khả năng thanh khoản và có nguy cơ phá sản. BOL đã đưa ngân hàng này vào danh sách quản lý đặc biệt và thông báo cho các khách hàng gửi tiền khai báo số tiền gửi tiền tại ngân hàng này.

Cơ cấu hệ thống ngân hàng chưa hợp lý
SOCBs có thị phần lớn nhất trong hệ thống NHTM Lào, mọi khía cạnh (tài sản, tín dụng...) chiếm khoảng 43%-45%. Do được ưu đãi với chính sách nhất định và tính cạnh tranh không cao, nên một số SOCBs đang rơi vào tình trạng khó khăn về tài chính và hoạt động kém hiệu quả.

Tỷ lệ an toàn vốn cấp I (CORE) và CAR của hệ thống NHTM Lào chưa cao

Tái cơ cấu hệ thống ngân hàng giúp cho hệ thống ngân hàng cải thiện và nâng cao khả năng sinh lời, cũng như tỷ lệ CAR và CORE. Tuy nhiên, so với hệ thống NHTM của một số nước trong khu vực, thì hệ số CAR và CORE của hệ thống NHTM Lào gần như thấp nhất (Biểu đồ 2).

Việc điều hành chính sách tiền tệ chưa đạt hiệu quả cao

Tính độc lập của BOL chưa cao và phải thông qua nhiều quy trình, mất nhiều thời gian. Thậm chí, trước đây Chính phủ coi hệ thống ngân hàng như là túi tiền của mình và tín dụng trực tiếp (tín dụng được chỉ đạo từ Chính phủ/chính quyền địa phương dành cho các dự án phát triển của chính phủ và địa phương), đây là nguyên nhân chính dẫn đến NPL tại các SOCBs. Hơn nữa, Chính phủ còn hay phát hành trái phiếu (thành phần mua chủ yếu là NHTM) để bù đắp cho thâm hụt ngân sách, hay tạm ứng tiền trước từ BOL mà không được tính lãi. Những hoạt động như vậy đã làm mờ nhạt vai trò và hiệu quả của chính sách tiền tệ.

Hệ thống thanh tra, giám sát chưa hoàn thiện

Do sự phát triển của hệ thống ngân hàng ngày càng ở mức độ cao hơn và

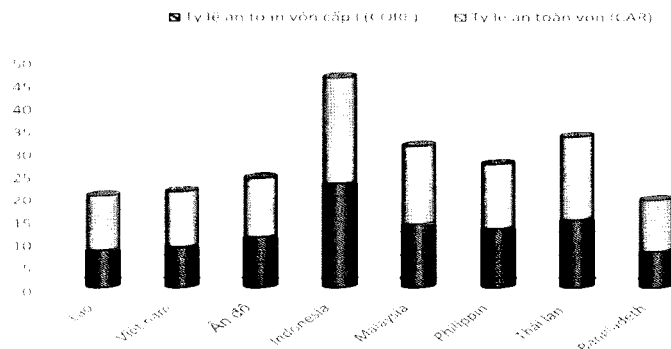
BẢNG 3: TỐC ĐỘ TĂNG TRƯỞNG TÍN DỤNG CỦA HỆ THỐNG NGÂN HÀNG LÀO

Đơn vị tính: %

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Hệ thống ngân hàng	38,56	13,74	19,86	23,72	12,04	3,16	8,00
Nhóm SOCBs	25,68	5,20	4,83	30,85	10,34	2,66	4,49
Nhóm ngân hàng liên doanh	219,09	22,09	83,18	14,58	11,49	-7,36	2,74
Nhóm ngân hàng tư nhân	33,38	16,46	33,54	15,74	14,37	5,03	18,07
Nhóm ngân hàng nước ngoài	59,25	41,04	17,30	21,61	15,01	10,55	9,77

BIỂU ĐỒ 2: TỶ LỆ AN TOÀN VỀ VỐN (HỆ SỐ CAR) VÀ TỶ LỆ AN TOÀN VỐN CẤP I (CORE) CỦA HỆ THỐNG NHTM CÁC NƯỚC NĂM 2019

Đơn vị tính: %



hướng về hội nhập và tự do hóa tài chính, nên trong thời gian qua, BOL đã tích cực và chủ động cải thiện, phát triển hệ thống thanh tra giám sát hệ thống NHTM. Tuy nhiên, vẫn còn tồn tại một số hạn chế nhất định sau: (1) Bộ máy tổ chức phụ trách công việc thanh tra giám sát chưa hoàn thiện và tính độc lập chưa cao; (2) Các công cụ quản lý và phân tích chưa đầy đủ, đặc biệt là hệ thống cảnh báo sớm; (3) Nguồn nhân lực còn hạn chế về số lượng và chất lượng.

Quá trình xử lý nợ xấu còn chậm

Trong thời gian qua, việc xử lý nợ xấu của các NHTM tương đối chậm và thậm chí kéo dài 1-3 năm do liên quan đến việc xử lý tài sản thế chấp, đặc biệt là quyền sử dụng đất.

MỘT SỐ GIẢI PHÁP

Để tiếp tục tái cơ cấu hệ thống NHTM một cách hiệu quả trong thời gian tới, nhóm tác giả đề xuất một số giải pháp sau:

Một là, tái cơ cấu các ngân hàng liên doanh, ngân hàng tư nhân và ngân hàng nước ngoài thiếu tính thanh khoản tạm thời

- BOL tái cấp vốn đối với các ngân hàng liên doanh, ngân hàng tư nhân và ngân hàng nước ngoài thiếu tính thanh khoản tạm thời để hỗ trợ ngân hàng đó hoạt động bình thường.

- Các ngân hàng liên doanh, ngân hàng tư nhân và ngân hàng nước ngoài cần tự xây dựng và thực hiện phương án phục hồi khả năng thanh khoản càng sớm càng tốt; hạn chế tăng trưởng tín dụng, tích cực huy

động vốn bên ngoài và huy động vốn từ các cổ đông để trả nợ BOL và nâng cao khả năng chi trả.

- BOL phải giám sát chặt chẽ tình hình tài chính và hoạt động của các ngân hàng liên doanh, ngân hàng tư nhân và ngân hàng nước ngoài được tái cấp vốn.

Hai là, tái cơ cấu các ngân hàng liên doanh, ngân hàng tư nhân và ngân hàng nước ngoài yếu kém

Tập trung hỗ trợ thanh khoản để đảm bảo khả năng chi trả của các ngân hàng liên doanh, ngân hàng tư nhân và ngân hàng nước ngoài yếu kém thông qua các biện pháp sau đây: BOL tái cấp vốn cho nhóm ngân hàng thiếu thanh khoản trên cơ sở hồ sơ tín dụng có chất lượng tốt với mức tối đa tương đương với vốn điều lệ của ngân hàng được tái cấp vốn; Nhóm ngân hàng yếu kém phải chịu sự giám sát một cách chặt chẽ, toàn diện của BOL về quản trị, điều hành, tài chính, tín dụng và hoạt động; Khuyến khích NHTM nhà nước và các ngân hàng liên doanh, ngân hàng tư nhân và ngân hàng nước ngoài lành mạnh mua lại tài sản và các khoản nợ có chất lượng tốt của các ngân hàng yếu kém, thiếu tính thanh khoản để hoàn thành nghĩa vụ nợ đến hạn;

Sau khi nhóm ngân hàng này được áp dụng các biện pháp đảm bảo khả năng chi trả, cần xử lý như sau: BOL sẽ áp dụng biện pháp sáp nhập, hợp nhất, mua lại đối với nhóm ngân hàng yếu kém trên cơ sở bắt buộc; Yêu cầu các nhóm ngân hàng yếu kém phải chuyển nhượng vốn điều lệ hoặc vốn cổ phần; BOL trực tiếp mua lại vốn điều lệ hoặc cổ phần của nhóm ngân hàng yếu kém này để chấn chỉnh, củng cố, lành mạnh hóa, sau đó thực hiện việc sáp nhập, hợp nhất và mua lại với các NHTM khác hoặc bán lại cho các nhà đầu tư có đủ điều kiện; Xem xét và cho phép các tổ chức tín dụng nước ngoài có đủ điều kiện mua lại, sáp nhập với nhóm ngân hàng yếu kém này.

Ba là, cơ cấu lại tài chính và quản trị của các ngân hàng liên doanh, ngân hàng tư nhân và ngân hàng nước ngoài

(i) Tái cơ cấu tài chính

Các ngân hàng cần xử lý nợ xấu thông qua các biện pháp sau đây: Tiến hành đánh giá chất lượng tài sản, khả năng thu hồi và giá trị của nợ xấu, bán nợ xấu cho Trung tâm mua - bán nợ, BOL hay bán nợ cho các tổ chức khác; Xóa nợ bằng nguồn dự phòng rủi ro, xử lý tài sản đảm bảo để thu hồi nợ; Chuyển nợ thành vốn góp, cổ phần của doanh nghiệp vay. Đối với các khoản nợ xấu không có tài sản bảo đảm, không có khả năng thu hồi được do thực hiện cho vay theo chỉ đạo và các dự án phát triển của Chính phủ, thì khoản nợ xấu đó sẽ bị xóa bằng nguồn vốn ngân sách nhà nước. Đối với

các tài sản bằng công trình, bất động sản thế chấp vay ngân hàng sắp hoàn thành hoặc đã hoàn thành, nhưng chưa bán được, Chính phủ xem xét mua lại các bất động sản đó để phục vụ cho hoạt động an sinh xã hội và hoạt động của Chính phủ và các chính quyền địa phương.

(ii) Cơ cấu lại hoạt động

- Tăng cường tính minh bạch, công khai thông tin về hoạt động kinh doanh, tình hình tài chính của các ngân hàng thông qua việc ban hành các quy định bắt buộc các ngân hàng phải công bố thông tin về tình hình tài chính và kết quả kinh doanh trên cổng thông tin điện tử của mình.

- Tiếp tục khuyến khích một số ngân hàng cổ phần niêm yết trên sàn giao dịch chứng khoán để góp phần tăng năng lực quản trị ngân hàng, tạo điều kiện thuận lợi cho việc huy động vốn, đồng thời góp phần thúc đẩy phát triển thị trường chứng khoán Lào.

- Hạn chế các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước đầu tư vào lĩnh vực ngân hàng để ngăn chặn tình trạng sở hữu chéo vốn nhà nước.

- Hạn chế sự chi phối, thao túng của cổ đông lớn đối với NHTM cổ phần, kiên quyết xử lý nghiêm đối với các cổ đông lớn và người có liên quan vi phạm quy định giới hạn sở hữu cổ phần tại NHTM cổ phần và các tổ chức tín dụng sở hữu vốn chéo với nhau.

- Tiếp tục hoàn thiện và bổ sung các điều kiện, tiêu chuẩn về năng lực quản trị, kiến thức chuyên môn, kinh nghiệm và đạo đức nghề nghiệp đối với các chức danh ban lãnh đạo các NHTM.

- Phát triển các hệ thống quản trị rủi ro phù hợp với các nguyên tắc, chuẩn mực của Basel II, trong đó tập trung vào quản trị rủi ro thanh khoản, rủi ro tín dụng, rủi ro thị trường và rủi ro hoạt động.

- Tiếp tục cơ cấu lại và sắp xếp lại các bộ phận đầu não của ngân hàng, như: lĩnh vực kinh doanh, quản trị ngân hàng, quản trị rủi ro; sắp xếp, bố trí hợp lý cán bộ và không ngừng phát triển nhân lực có trình độ chuyên môn cao. □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. ADB (2020). *Economic indicators for the Lao PDR*
2. BOL (2020). *Annual Report 2019*
3. BOL (2019). *Annual Report 2018*
4. BOL (2018). *50th Anniversary of the Bank of the Lao PDR*