

# CHIẾN LƯỢC TÁI CẤU TRÚC NGÂN HÀNG

KATIA D'HULSTER, CHUYÊN GIA HÀNG ĐẦU LĨNH VỰC TÀI CHÍNH



**WORLD BANK GROUP**

30/06/2021

# NỘI DUNG

**I. CÁC THUẬT NGỮ**

**II. CAN THIỆP SỚM**

**III. XỬ LÝ NGÂN HÀNG**

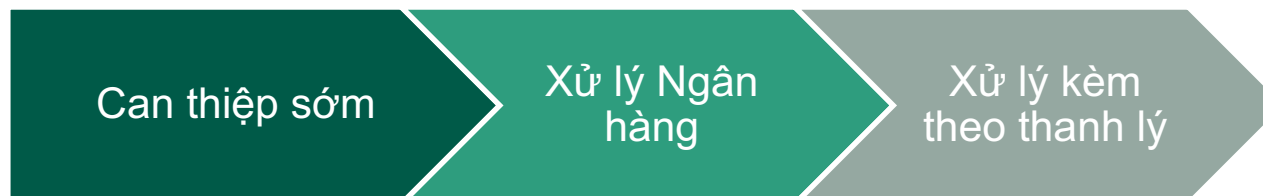
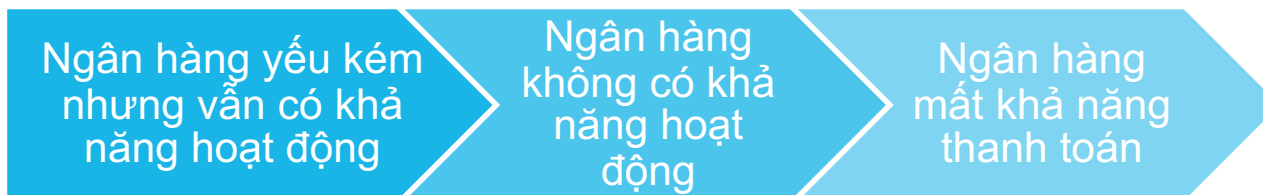
**IV. TÁI CƠ CẤU NGÂN HÀNG**

**V. THANH LÝ NGÂN HÀNG**

**VI. NỢ XẤU VÀ CÁC CÔNG TY QUẢN LÝ TÀI SẢN (AMCS)**

**VII. CÁC BÀI HỌC QUAN TRỌNG**

# I. TERMINOLOGY



**TÁI CƠ CẤU NGÂN HÀNG**

# I. THUẬT NGỮ

- **Không có khả năng hoạt động (non-viability)** là tình trạng các ngân hàng không thể duy trì được các hoạt động tài chính cơ bản nhất, không bảo vệ được khách hàng và tính ổn định của hệ thống tài chính. Các ngân hàng ở tình trạng này có các chỉ số về vốn thấp hơn nhiều so với yêu cầu và không có khả năng phục hồi lại sức khỏe tài chính. Tình trạng này thường là chất xúc tác khiến các ngân hàng thực hiện các biện pháp xử lý, giải quyết cần thiết trước khi bảng cân đối kế toán của họ mất khả năng thanh toán.
- **Can thiệp sớm:** là biện pháp được sử dụng nhằm giúp các ngân hàng giải quyết nhanh chóng các vấn đề hiện hữu. Cơ chế này thường được áp dụng trong trường hợp các cơ quan giám sát có những quyền hạn lớn về phạm vi và thẩm quyền giám sát. Một cơ chế mang tính chính thức hơn cũng được sử dụng là cơ chế “Hành động Khắc phục Tức thời”.
- **Xử lý ngân hàng:** là các biện pháp xử lý các ngân hàng yếu kém một cách có tổ chức để tránh gây ra ảnh hưởng nghiêm trọng đến hệ thống hoặc rủi ro tổn thất cho người nộp thuế. Điều này thường được thực hiện bằng cách cho phép ngân hàng tiếp tục thực hiện những nghiệp vụ và chức năng thiết yếu đối với thị trường tài chính và nền kinh tế, giới hạn tổn thất trong phạm vi cổ đông và bên cho vay của ngân hàng (tương tự với trường hợp khi ngân hàng mất khả năng thanh toán).
- **Thanh lý ngân hàng:** là việc phát mại theo trình tự các tài sản của ngân hàng sau khi đã thực hiện các nghĩa vụ thanh toán với chủ nợ và chi trả phần bồi thường cho người gửi tiền (theo yêu cầu của luật bảo hiểm tiền gửi). Việc phát mại ngân hàng có thể được thực hiện như là một phần của các biện pháp xử lý ngân hàng; hoặc chỉ được áp dụng đối với các tài sản và nghĩa vụ nợ còn lại sau khi đã thực hiện xong các biện pháp xử lý ngân hàng.
- **Tái cơ cấu ngân hàng:** là những biện pháp đặc biệt của cơ quan giám sát nhằm xử lý các ngân hàng yếu kém. Các ngân hàng này có thể chưa vi phạm nghiêm trọng các yêu cầu an toàn về vốn, nhưng gần như không có khả năng tạo lợi nhuận và có thể phá sản bất kỳ lúc nào nếu không được tái cấu trúc (ví dụ bằng cách sát nhập với ngân hàng có quy mô lớn hơn)

## II. CƠ CHẾ CAN THIỆP SỚM

“**Sớm**”: Các biện pháp giám sát tăng cường thường được áp dụng trước khi các chỉ số, tỷ lệ bảo đảm an toàn quan trọng của ngân hàng bị vi phạm.

Các điểm khác biệt chính trong cơ chế này tại các quốc gia khác nhau phụ thuộc vào các yếu tố sau:

- Hình thức thủ tục
- Cơ chế kích hoạt cảnh báo (áp dụng nguyên tắc tiên liệu tương lai hay dựa trên số liệu quá khứ)
- Phạm vi quyền hạn của cơ quan giám sát
- Mức độ tự quyết của cơ quan giám sát khi cơ chế được kích hoạt
- Tính minh bạch

Ví dụ: Mỹ: cơ chế PCA, Châu Âu: cơ chế EIM, cơ chế PCA tại

## II. CƠ CHẾ CAN THIỆP SỚM

### Quyền áp đặt của cơ chế can thiệp sớm đối với việc quản trị

- Tăng cường hoạt động quản trị, kiểm soát nội bộ và quản lý rủi ro
- Thay thế người quản lý và thành viên hội đồng quản trị
- Đưa ra kế hoạch phục hồi tuân thủ các quy định về giám sát
- Triển khai các kế hoạch phục hồi
- Hạn chế mức lương thưởng cho giám đốc và nhân viên điều hành cấp cao; hoặc thực hiện định mức lương thưởng theo tỷ lệ của doanh thu đạt được, bao gồm quyền được thu hồi các khoản lương thưởng của nhân sự cấp cao nếu phát hiện thấy sự gian lận trong các kết quả kinh doanh đạt được
- Các quyết định lớn về đầu tư vốn, cam kết/thoả thuận hoặc nghĩa vụ vay nợ đều phải được phê duyệt trước bởi hội đồng giám sát
- Thay đổi hệ thống pháp lý

## II. CƠ CHẾ CAN THIỆP SỚM

### Quyền áp đặt của cơ chế can thiệp sớm đối với hoạt động và chiến lược mở rộng

- Tăng/giảm, thay đổi chiến lược về vốn hoặc thanh khoản
- Đặt ra các yêu cầu cụ thể về thanh khoản (như hạn chế sự chênh lệch về kỳ hạn của tài sản có và tài sản nợ)
- Yêu cầu thực hiện thường xuyên hơn các báo cáo tình hình hoạt động
- Yêu cầu nhiều hơn về việc công bố thông tin
- Hạn chế một số (hoặc tất cả) các hoạt động
- Giảm quy mô hoạt động, quy mô tài sản, bao gồm việc có thể đóng cửa bớt các chi nhánh trong/ngoài nước
- Yêu cầu dự phòng cao hơn cho các tài sản có chất lượng kém.

## II. CƠ CHẾ CAN THIỆP SỚM

### Quyền áp đặt của cơ chế can thiệp sớm đối với quyền cổ đông và thanh khoản tiền mặt

#### Quyền cổ đông

- Đình chỉ một số hoặc tất cả các quyền của cổ đông
- Tước quyền nhận cổ tức
- Chỉ định người quản trị hoặc người bảo vệ quyền cổ đông
- Áp đặt thực hiện hoạt động sáp nhập và mua lại

#### Thanh khoản tiền mặt

- Duy trì tỷ lệ vốn/thanh khoản trên mức yêu cầu tối thiểu
- Yêu cầu phát hành thêm trái phiếu, tìm thêm các nguồn vốn nợ vay để giải quyết vấn đề thanh khoản và chuyển đổi kỳ hạn khi cần thiết



# III. XỬ LÝ NGÂN HÀNG

**Các yếu tố chính của một cơ chế xử lý hiệu quả  
(Financial Stability Board, 2014)**

## **Các mục tiêu của tiến trình xử lý ngân hàng:**

Mục tiêu chính của tiến trình xử lý ngân hàng là:

- Duy trì tính liên tục cho các chức năng chính của ngân hàng như nhận tiền gửi, cho vay theo cam kết, thanh toán, quyết toán, phòng ngừa rủi ro – đặc biệt nếu ngân hàng có tầm ảnh hưởng quan trọng đến hệ thống
- Duy trì tính ổn định của hệ thống tài chính
- Giảm thiểu sự gián đoạn và các tác động tiêu cực lên nền kinh tế
- Giảm thiểu sử dụng trợ cấp chính phủ và giảm rủi ro vi phạm các vấn đề về đạo đức
- Bảo vệ các khoản tiền gửi có bảo hiểm

### III. XỬ LÝ NGÂN HÀNG

#### Các yếu tố chính của một cơ chế xử lý hiệu quả

- Các mục tiêu của tiến trình xử lý được xác định rõ ràng, gắn liền với các mức độ ưu tiên phù hợp
- Quyền hạn pháp lý rõ ràng và rành mạch
- Xác định rõ các trường hợp sẽ kích hoạt tiến trình xử lý và thực hiện các quyền hạn đã được đề ra
- Ủy ban triển khai tiến trình xử lý phải có trách nhiệm, quyền hạn rõ ràng và có tính độc lập trong hoạt động
- Có kế hoạch phục hồi rõ ràng để giúp ngân hàng lấy lại được khả năng tài chính vững mạnh
- Đề ra nhiều phương án xử lý phù hợp với từng tình huống; có hướng dẫn cụ thể thời điểm cũng như cách áp dụng của từng phương án

### III. XỬ LÝ NGÂN HÀNG

#### Các yếu tố chính của một cơ chế xử lý hiệu quả

- Thực hiện các biện pháp xử lý phù hợp với tình hình của từng ngân hàng khác nhau
- Có nguồn quỹ chuyên dụng cho tiến trình xử lý
- Có các biện pháp pháp lý chống lại việc lợi dụng quyền hạn của tiến trình xử lý và bảo đảm các bên không bị thiệt hại lớn hơn so với khi thực hiện phá sản thông thường
- Quyền lực của tòa án chỉ giới hạn trong các khoản bồi thường dựa trên số liệu đã quyết toán thực tế
- Có các thoả thuận hợp tác chặt chẽ trong và ngoài nước

# III. XỬ LÝ NGÂN HÀNG

## Công cụ xử lý

Việc lựa chọn các công cụ xử lý sẽ phụ thuộc vào phạm vi, quy mô của cuộc khủng hoảng tài chính, cũng như tầm quan trọng của (các) ngân hàng bị xử lý đối với toàn hệ thống ngân hàng:

Đối với các ngân hàng có vai trò quan trọng:

- Chuyển tài sản và nợ của ngân hàng bị xử lý sang:
  - Ngân hàng khác
  - Ngân hàng trung gian
- Bảo lãnh với các chủ nợ
- Biện pháp sau cùng: Nhà nước đứng ra sở hữu tạm thời

Đối với các ngân hàng thông thường: Thường sẽ sử dụng các công cụ thanh lý và thanh toán bảo hiểm tiền gửi (trừ một số hoàn cảnh đặc biệt)

# CÁC PHƯƠNG ÁN XỬ LÝ NGÂN HÀNG CHÍNH

Phương án xử lý	Trường hợp áp dụng
Đóng/chuyển các khoản tiền gửi có bảo hiểm và các tài sản còn giá trị sang một ngân hàng khác	Dành cho ngân hàng nhỏ lẻ có các khoản tiền gửi có bảo hiểm và các tài sản còn giá trị chuyển giao cho các ngân hàng khác quản lý và sử dụng
Đóng và thanh toán các khoản tiền gửi được bảo hiểm	Dành cho ngân hàng nhỏ lẻ có các khoản tiền gửi được bảo hiểm nhưng không tìm được ngân hàng khác sẵn sàng nhận chuyển giao. Khi đó, việc thanh toán thường do bên trung gian, bảo hiểm tiền gửi hoặc do chính ngân hàng bị xử lý thực hiện
Sáp nhập (thông qua hình thức bán vốn cổ phần) các ngân hàng hoạt động kém với các ngân hàng có quy mô và hoạt động tốt hơn	Dành cho các ngân hàng yếu kém có quy mô từ nhỏ đến trung bình. Áp dụng khi các ngân hàng thực hiện việc mua lại có đủ tiềm lực và việc sáp nhập sẽ không khiến cơ cấu thị phần của thị trường trở nên quá tập trung. Ngoài ra, nếu không có thêm các nguồn tài trợ bên ngoài, các ngân hàng yếu kém muốn tìm được bên mua lại cần duy trì số vốn chủ sở hữu của mình ở mức dương
Chuyển đổi các chức năng và dịch vụ quan trọng sang một ngân hàng khác có hoạt động tốt hơn	Dành cho các ngân hàng yếu kém có quy mô trung bình. Áp dụng khi các ngân hàng thực hiện việc mua lại có đủ tiềm lực và việc sáp nhập sẽ không khiến cơ cấu thị phần của thị trường trở nên quá tập trung.
Chuyển đổi các chức năng và dịch vụ quan trọng sang một ngân hàng trung gian	Dành cho các ngân hàng yếu kém có quy mô trung bình đến lớn. Áp dụng khi ngân hàng bị xử lý không thể hoạt động ổn định nhưng cũng không thể thực hiện sáp nhập vì khiến cơ cấu thị phần của thị trường trở nên quá tập trung.
Tái cấp vốn thông qua bảo lãnh	Dành cho các ngân hàng yếu kém có quy mô trung bình đến lớn. Áp dụng khi có một khoản nợ lớn có thể được bảo lãnh theo hợp đồng hoặc luật pháp. Điều kiện cần là rủi ro ảnh hưởng đến hệ thống ở mức thấp và ngân hàng bị xử lý có thể hoạt động trở lại ổn định nếu được tái cấp vốn
Tái cấp vốn thông qua cả bảo lãnh và cứu trợ từ nguồn quỹ xử lý hoặc tài trợ chính phủ	Dành cho các ngân hàng yếu kém có vai trò quan trọng trong hệ thống. Áp dụng khi có một khoản nợ lớn có thể được bảo lãnh theo hợp đồng hoặc luật pháp. Tuy nhiên, nếu chỉ sử dụng nguồn bảo lãnh sẽ không đủ để khôi phục tỷ lệ vốn về mức mục tiêu. Ngoài ra, rủi ro ảnh hưởng đến hệ thống phải ở mức thấp và ngân hàng bị xử lý có thể hoạt động trở lại ổn định nếu được tái cấp vốn
Tái cấp vốn thông qua quỹ xử lý hoặc tài trợ chính phủ	Dành cho các ngân hàng yếu kém có vai trò quan trọng trong hệ thống. Áp dụng khi không thể áp dụng các biện pháp cứu trợ hoặc việc cứu trợ sẽ gây ra ảnh hưởng nghiêm trọng đến hệ thống. Điều kiện cần ngân hàng bị xử lý có thể hoạt động trở lại ổn định sau khi được tái cấp vốn

### III. XỬ LÝ NGÂN HÀNG

#### Cơ chế chi trả bảo hiểm tiền gửi

- Thanh toán khoản tiền gửi theo hạn mức bảo hiểm tiền gửi (được tính trên tổng số dư tiền gửi của từng khách hàng) trong vòng 30 ngày kể từ ngày ngân hàng đóng cửa. Việc thanh toán thường được thực hiện bởi ngân hàng đại lý (được xác định từ trước) hoặc trực tiếp thông qua tổ chức bảo hiểm tiền gửi (sử dụng nguồn vốn tích lũy từ quỹ bảo hiểm tiền gửi).
- Chuyển giao khoản tiền gửi có bảo hiểm sang một ngân hàng khác thông qua giao dịch mua bán, trong đó Ngân hàng thực hiện nghĩa vụ mua lại được bên Bảo hiểm tiền gửi lựa chọn thông qua hình thức đấu thầu.
- Bán đứt ngân hàng yếu kém (trừ các chức năng, bộ phận quan trọng) cho một ngân hàng khác thông qua nguồn vốn từ phía bảo hiểm tiền gửi. Phần còn lại của ngân hàng yếu kém sẽ bị giải thể.
- Tạo điều kiện để người gửi tiền tiếp cận được nguồn tiền có bảo hiểm của họ tại các ngân hàng yếu kém trong một khoảng thời gian nhất định dưới sự kiểm soát của bên bảo hiểm (ví dụ thông qua các kênh tiếp cận tiền gửi thông thường của ngân hàng).

## IV. TÁI CẤU TRÚC NGÂN HÀNG

### Các thông lệ tốt khi thực hiện tái cấu trúc ngân hàng

- Cơ quan giám sát có thể ngay lập tức thực hiện giảm số lượng ngân hàng để tránh rủi ro về:
  - Sụp đổ dây chuyền của các ngân hàng trong tương lai
  - Toàn bộ (hoặc một phần) hệ thống ngân hàng trở nên yếu kém với biên lợi nhuận mỏng và tỷ lệ vốn thấp
- Cần có các mục tiêu chính sách rõ ràng bao gồm những đánh đổi giữa tính hiệu quả, tính cạnh tranh, và ổn định của hệ thống
- Thiết lập kỹ lưỡng các bộ tiêu chí và các trường hợp kích hoạt khẩn cấp để xác định vai trò của hoạt động giám sát trong tiến trình thực hiện các mục tiêu đề ra
- Bộ quy chuẩn thường bao gồm các tiêu chí về tỷ lệ vốn, khả năng sinh lời bền vững, tính thanh khoản và năng lực quản lý rủi ro
- Nên chủ động thực hiện các biện pháp phòng chống, quản lý rủi ro kịp thời trước khi các ngân hàng yếu kém rơi vào tình trạng buộc phải xử lý do mất khả năng hoạt động

# IV. TÁI CẤU TRÚC NGÂN HÀNG

## Các phương án tái cấu trúc

### Nếu ngân hàng tuân thủ các điều kiện cấp phép:

- Cơ quan giám sát có thể sử dụng các biện pháp thuyết phục để khuyến khích việc sát nhập/thoái vốn thông qua đàm phán riêng rẽ hoặc công khai
- Cơ quan giám sát có thể yêu cầu các ngân hàng tự xác định đối tác sát nhập phù hợp trong kế hoạch phục hồi của họ
- Cơ quan giám sát có thể nâng cao các quy định về an toàn vốn vượt tầm khả năng của những ngân hàng nhỏ, từ đó ép buộc các ngân hàng này phải thoái vốn, sát nhập hoặc thay đổi mô hình kinh doanh.
- Cơ quan giám sát có thể tạm dừng/hạn chế cấp phép mới hoặc tăng cường các rào cản trong việc xin giấy phép.

### Nếu ngân hàng trở nên yếu kém hơn, các biện pháp can thiệp sớm có thể được áp đặt.

### Nếu ngân hàng không còn khả năng hoạt động:

- Sát nhập các tài sản và nghĩa vụ còn hoạt động của ngân hàng yếu kém với ngân hàng lớn hơn và sẵn sàng tiếp nhận các tài sản và nghĩa vụ của ngân hàng yếu kém (Biện pháp phổ biến nhất)
- Bán cổ phần của ngân hàng yếu kém cho ngân hàng lớn hơn, lành mạnh hơn sẵn sàng mua lại
- Đóng cửa ngân hàng không còn khả năng hoạt động và chuyển giao phần tiền gửi có bảo hiểm và các tài sản còn hoạt động sang cho một ngân hàng khác sẵn sàng tiếp nhận các tài sản được bảo đảm bởi bảo hiểm tiền gửi (theo yêu cầu). Các phần còn lại của ngân hàng không còn hoạt động sẽ bị thanh lý.
- Đóng cửa ngân hàng và chi trả khoản tiền gửi có bảo hiểm thông qua bảo hiểm tiền gửi, sau đó tiến hành thanh lý ngân hàng.



## V. THANH LÝ NGÂN HÀNG

**Thanh lý:** Sự sụp đổ của những ngân hàng nhỏ, không có nhiều vai trò trong hệ thống cũng có thể gây ra những quan ngại cho sự ổn định của hệ thống tài chính. Chế tài phá sản doanh nghiệp không thực sự phù hợp với các đặc điểm của ngân hàng vì:

- Ngân hàng dễ phải đối mặt với việc người gửi đồng loạt rút tiền (deposit run)
- Những ngân hàng nhỏ dù có ít ảnh hưởng đến hệ thống ngân hàng, nhưng vẫn giữ vai trò đáng kể đối với nền kinh tế
- Người gửi tiền không phải là những chủ nợ thông thường

# V. THANH LÝ NGÂN HÀNG

## Quy trình phá sản của ngân hàng

Một số quốc gia áp dụng quy trình phá sản đặc biệt cho ngân hàng

Bao gồm:

- Sự tham gia của các cơ quan quản lý để đảm bảo đáp ứng được tính chất phức tạp trong mô hình hoạt động của ngân hàng và những rủi ro tiềm ẩn cho lợi ích công cộng.
- Vai trò hạn chế của các chủ nợ và nhu cầu phải có một quy trình giải quyết nhanh
- Các yếu tố kích hoạt sớm tiến trình phá sản
- Lợi ích của người gửi tiền cần được bảo vệ để duy trì niềm tin vào hệ thống ngân hàng.

## VI. XỬ LÝ NỢ XẤU VÀ CÔNG TY QUẢN LÝ TÀI SẢN (AMCs)

### Nợ xấu và công ty quản lý tài sản (AMCs)

- Mô hình các công ty quản lý tài sản khá phổ biến, có thể là công ty tư nhân hoặc công ty đại chúng
- Các công ty quản lý tài sản có thể thu mua tài sản và xử lý tài sản
- Công khai nếu quỹ đại chúng gặp rủi ro và xảy ra khủng hoảng kinh tế
- Biến động về dòng tiền cần phải dễ dàng dự đoán được
- Nguồn vốn có thể đến từ việc phát hành các loại hình chứng khoán có bảo lãnh của nhà nước

# VI. PHỤC HỒI NỢ XẤU VÀ CÔNG TY QUẢN LÝ TÀI SẢN

## Các thông lệ tốt nhất cho hoạt động của AMCs

### Các điều kiện tiên quyết:

- Sự đồng thuận mạnh mẽ về mặt chính trị đối về đường hướng tiếp cận và sẵn sàng chấp nhận khả năng thua lỗ.
- Có chương trình cải cách toàn diện và thống nhất để tăng cường kỷ luật và giám sát đối với lĩnh vực tài chính, đồng thời quản lý rủi ro, tiến hành cải cách luật pháp và quy định để loại bỏ các trở ngại đối với tiến trình tái cấu trúc
- Có hệ thống phân tích và phát hiện tài sản yếu kém vững chắc
- Có khung pháp lý rõ ràng cho việc xử lý ngân hàng, phục hồi nợ xấu và bảo vệ quyền lợi bên cho vay

### Khung pháp lý và thể chế

- Có khung mục tiêu, nhiệm vụ rõ ràng với các quyền hành cần thiết để hoàn thành công việc
- Việc sử dụng Quyền hành đặc biệt cần phải được hạn chế về cả phạm vi và thời hạn; ngoài ra cần được giám sát chặt chẽ để tránh bị lạm dụng
- Thực hiện quản trị nghiêm ngặt với các yêu cầu về báo cáo thường xuyên, bao gồm báo cáo tài chính hàng năm

### Các vấn đề hoạt động

- Thực hiện nhanh theo hướng chuyển nhượng tài sản
- Phát triển chi tiết các chiến lược hoạt động cũng như kế hoạch kinh doanh, đánh giá thường xuyên để đưa những điều chỉnh, khắc phục kịp thời
- Đảm bảo hệ thống kiểm soát nội bộ hoạt động hiệu quả để tránh việc sử dụng vốn không đúng mục đích

## VII. CÁC BÀI HỌC QUAN TRỌNG

**Các biện pháp** quản lý rủi ro lan truyền từ việc ngân hàng phá sản:

- Có khung pháp lý rõ ràng về tiến trình xử lý ngân hàng để các hoạt động xử lý được tiến hành nhanh chóng, kịp thời, có trật tự và đạt hiệu quả cao trong thời gian ngắn
- Có khung pháp lý về bảo hiểm tiền gửi chặt chẽ và minh bạch để công chúng có thể nắm bắt và tin tưởng
- Ngân hàng nhà nước có khả năng cung cấp các gói “Hỗ trợ thanh khoản khẩn cấp” tới các ngân hàng đang hoạt động, nhằm giúp các ngân hàng và hệ thống tài chính duy trì thanh khoản trong quá trình xử lý ngân hàng
- Các tiến trình cần đạt được mục tiêu giúp các ngân hàng yếu kém khôi phục lại được khả năng tài chính một cách kịp thời và đáng tin cậy, thông qua các hoạt động xử lý và sát nhập.