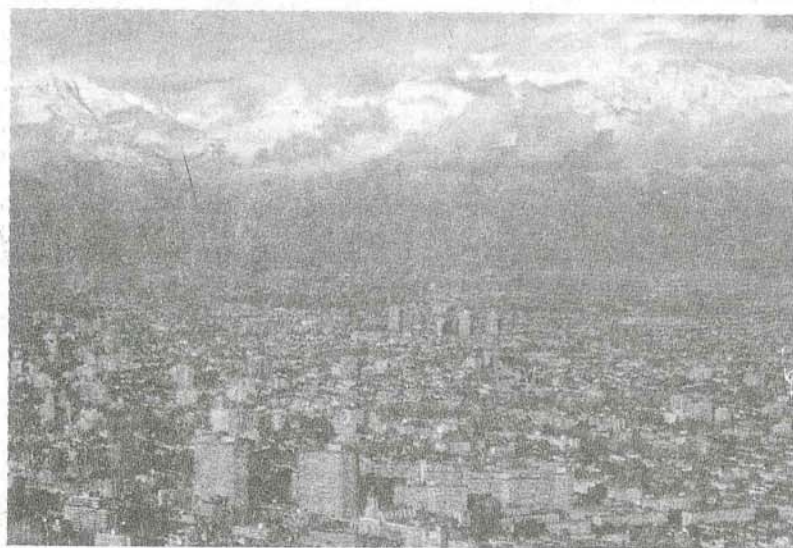


MỘT SỐ VẤN ĐỀ THỰC TẾ VÀ BÀI HỌC KINH NGHIỆM THỰC HIỆN TỰ DO HÓA TÀI CHÍNH Ở MỘT SỐ NƯỚC ĐANG PHÁT TRIỂN

Thạc sĩ LÊ NGỌC UYÊN



Kinh nghiệm của các nước đang phát triển cho thấy rằng sự thành công của quá trình tự do hóa tài chính (TDHTC) không phải là vấn đề đơn giản. Các cố gắng thực hiện TDHTC ở một số nước Châu Mỹ La tinh đã làm cho nhà nước phải tốn kém nhiều để khắc phục hậu quả của các cuộc khủng hoảng ngân hàng lớn và các cuộc khủng hoảng kinh tế liên quan. Ở các nước Đông Á khác nhau, các cải cách tài chính được đánh giá là thành công hơn, nhưng mẫu số chung của các thành công này là do thực hiện dần dần và thận trọng quá trình TDHTC trong điều kiện kinh tế vĩ mô ổn định cùng với sự can thiệp có hiệu quả của nhà nước trong việc quản lý khu vực tài chính. Trong đó, việc xác định đúng thời điểm thích hợp thực hiện cải cách, việc tạo nên các thể chế tài chính (TCTC) đáng tin cậy và hệ thống các qui định là các nhân tố then chốt. Thực tế thực hiện TDHTC ở một số nước đang phát triển nảy sinh các vấn đề sau:

1. Hình thành những người cho vay không chính thức: Ở các nước đang phát triển, các thị trường tài chính có xu hướng không hoàn hảo, thiếu thông tin hơn nên các TCTC thường không phải là các tác nhân phân phối tối ưu các nguồn lực. Điều này làm cho các nhà đầu tư có nguy cơ rủi ro và vỡ nợ nhiều hơn. Những người cho vay tránh các rủi ro này bằng cách định lãi suất cao hơn và hạn chế cung cấp tín dụng đối với những đối tượng đi vay khác nhau. Do vậy những nông dân nghèo, những doanh nghiệp nhỏ và những người làm dịch vụ không chính thức ở đô thị sẽ khó tiếp cận các nguồn tài trợ chính thức và phải tìm đến những người cho vay không chính thức.

2. Chi phí trung gian tài chính cao do các thị trường tài chính có xu hướng tập trung cao ở những nước đang phát triển đang tiến hành cải cách khu vực tài chính: Ở Argentina (1987) có bốn ngân hàng lớn nhất chiếm 82% trong tổng tài sản của hệ thống ngân hàng, Indonesia (1986) có năm ngân hàng lớn nhất chiếm 81%, Thái Lan (1988) có năm ngân hàng lớn chiếm 68%, Hàn Quốc (1987) có bốn ngân hàng lớn chiếm 63%, Malaysia (1988) có năm ngân hàng lớn chiếm 54%.

3. Rủi ro đầu tư cao, nợ khó đòi lớn: Các ngân hàng ở các nước đang phát triển thường hình thành bởi một nhóm các gia đình giàu có đầu tư vào các ngành thương mại, công nghiệp và nông nghiệp. Kết quả là, bên cạnh mức tập trung cao, các khu vực tài chính cũng phổ biến là sở hữu

theo nhóm, trong đó các ngân hàng là một phần của một tập đoàn hoạt động trong nhiều lĩnh vực kinh tế khác nhau. Các thể chế trung gian hoạt động trong một nhóm kinh tế lớn hơn thường có xu hướng theo đuổi lợi ích kinh tế của nhóm hơn là lợi ích của những người cho vay hay người gửi tiền. Những chủ nhân các doanh nghiệp thuộc về một tập đoàn và liên quan đến lợi ích của nhóm nói chung có những đặc quyền, đặc lợi tiếp cận những khoản tín dụng ngân hàng nên thường bỏ qua việc xem xét những rủi ro. Các khoản cho vay nội bộ như thế thực tế thường liên quan với tỉ lệ đáng kể những khoản nợ khó đòi trong khu vực ngân hàng làm xảy ra những cuộc khủng hoảng ngân hàng vào những năm 70, 80 ở các nước đang phát triển.

Những sự không hoàn hảo này của thị trường, rủi ro, hạn chế tín dụng, cơ cấu ngân hàng độc quyền theo nhóm và sở hữu theo nhóm, ảnh hưởng mạnh đến hiệu quả phân phối và hiệu quả năng suất của các thị trường tài chính. Hạn chế tín dụng còn có thể loại bỏ hầu hết những người đi vay và không hình thành các quỹ đầu tư cho các dự án với tỉ lệ lợi nhuận cao nhất. Các nhân tố như thế là những lý do chủ yếu cho sự can thiệp của chính phủ. Chính phủ các nước đang phát triển đã can thiệp nhằm giảm chi phí vay mượn bằng cách đặt mức lãi suất trần và tạo điều kiện tiếp cận tín dụng cho các đối tượng đặc biệt thông qua việc tạo các hệ thống tín dụng và các thể chế ngân hàng đặc biệt. Trong những năm đầu của thập niên 60, khi các nước Đông Á như Hàn Quốc, Đài Loan bắt đầu chuyển sang chiến lược công nghiệp hóa định hướng xuất khẩu, các hệ thống tài chính của họ bị chia cắt cao với hệ thống tín dụng không chính thức mạnh mẽ hay các thị trường bị kiểm chế với một hệ thống ngân hàng thương mại tập trung cao, do đó hệ thống tài chính không thể nào phân phối nguồn lực nội địa ít ỏi cho các ngành công nghiệp xuất khẩu. Chính phủ cả hai nước này chuyển sang một hệ thống thất chặt lãi suất trần, kiểm tra trực tiếp và hạn chế tín dụng đối với một số ngân hàng thương mại lớn. Các ngành công nghiệp then chốt được vay vốn với lãi suất ưu đãi, nhưng các khoản cho vay được cung cấp với điều kiện phải hoạt động có hiệu quả đã đóng góp quan trọng cho sự thành công của công nghiệp hóa. Trong các nước khác ở Châu Mỹ La tinh, sự can thiệp của nhà nước trong khu vực tài chính được đánh giá là ít thành công và góp phần vào sự kém hiệu quả và làm chia cắt thị trường do các khoản tín dụng rẻ hầu như được trợ cấp vô

điều kiện và thiếu sự kiểm soát tính hiệu quả thường tạo nên chi phí tài chính và tiền tệ đáng kể trong việc sử dụng các nguồn vốn.

4. Hiệu quả giám sát của ngân hàng thấp: Hầu hết các nước đang phát triển có một số các hình thức của hệ thống giám sát, nhưng cũng trong nhiều trường hợp không đủ các hệ thống này, ví dụ như Thái Lan hay Philippine. Mặt khác các qui định hiện có thường được thực hiện không đầy đủ. Có nhiều lý do khác nhau giải thích tình trạng này, một trong số đó là các qui định chi tiết thường không rõ ràng và mơ hồ trong thực tế. Các qui định được phổ biến một cách hạn chế trong hệ thống các ngân hàng thương mại, bỏ qua các qui định về giám sát các TCTC phi ngân hàng. Mặt khác, sự giám sát các ngân hàng phát triển thuộc sở hữu nhà nước yếu vì các nhà quản lý ngân hàng nhà nước có quyền lực và chính trị hơn, các nhà giám sát thiếu quyền tự chủ đầy đủ.

5. Hệ thống bảo hiểm tiền gửi không đầy đủ và không đủ sức trang trải khi cần thiết để ngăn chặn ngân hàng phá sản, do vậy không làm được vai trò bảo đảm sự an toàn ổn định các hệ thống tài chính. Ở hầu hết các nước đang phát triển, ngân hàng trung ương thường là người bảo đảm khi xảy ra khủng hoảng ngân hàng, kể cả những nước không có hệ thống bảo hiểm tiền gửi; và dĩ nhiên, những người gửi tiền cũng bị mất mát đáng kể từ các thất bại của ngân hàng.

Từ các kinh nghiệm đa dạng ta thấy các chính sách tài chính thành công ở một số nước là do chính phủ các nước này can thiệp sâu vào việc kiểm soát các TCTC, chính sách phân phối các nguồn tín dụng theo tiêu chuẩn hiệu quả định hướng thị trường, việc thả nổi lãi suất cũng như giảm các qui định được thực hiện một cách dần dần và thận trọng. Kinh nghiệm không thành công của TDHTC là do giải quyết không đầy đủ những vấn đề cơ cấu cản trở sự phát triển của thị trường tài chính như sự chia cắt thị trường, thiếu sự cạnh tranh giữa các ngân hàng, các qui định không đầy đủ, vấn đề nợ quá hạn nghiêm trọng và hiệu quả đầu tư kém. Các bài học chính có thể rút ra là:

(1). TDHTC ở các nước đang phát triển mà cụ thể là tự do hóa lãi suất là mạo hiểm trong điều kiện mất cân đối kinh tế vì mô lớn liên quan đến việc đầu tư kém hiệu quả và các món nợ khổng lồ của các tập đoàn tư nhân và khu vực công. Tiết kiệm hạn chế và vấn đề nợ quá hạn có thể đặt các thị trường tài chính dưới sự căng thẳng hơn và đẩy lãi

suất thực lên cao. Trong điều kiện chính phủ tái diễn việc tài trợ các khoản thâm hụt tài chính trong nước, các trái phiếu phải bảo đảm khả năng sinh lợi cao mới có thể thu hút tiết kiệm tư nhân. Nếu lặp lại việc in tiền sẽ phải đối diện với vấn đề lạm phát và sự mất lòng tin của khu vực kinh tế tư nhân do giá trị tài sản tài chính bị xóa mòn. Vai trò của TDHTC trong sự ổn định kinh tế vì mô do đó dường như rất hạn chế và nó có thể hoạt động theo một khuôn hướng sai lầm.

(2). Do mức độ tập trung ngân hàng cao và phương thức sở hữu nội bộ nên hoạt động tài chính kém hiệu quả. Cản kích thích sự cạnh tranh giữa các ngân hàng bằng cách thực hiện tổng hợp các phương thức như tự do hóa lãi suất, tư nhân hóa các ngân hàng, thành lập các thị trường trái phiếu và thúc đẩy các hoạt động của các TCTC phi ngân hàng, dỡ bỏ rào cản đối với ngân hàng mới gia nhập để bảo đảm cạnh tranh bình đẳng và tối thiểu hóa rủi ro.

(3). Các vấn đề rủi ro, thiếu thông tin hoặc chia cắt thị trường tín dụng ảnh hưởng đến cơ chế phân phối tín dụng, theo hướng bất lợi cho các nông trại, các doanh nghiệp vừa và nhỏ. Các TCTC chuyên nghiệp thuộc sở hữu nhà nước thường cung cấp các khoản cho vay trợ cấp nhưng do quản lý yếu kém nên thường tạo ra chi phí cao. Phân phối kém hiệu quả có liên quan tới thực trạng cho vay nội bộ.

(4). Nợ quá hạn và khủng hoảng tài chính có thể xảy ra do thiếu các qui định quản lý, nhưng hầu hết là do thực hiện kém hiệu quả các qui định đã có. Sự can trở bất hợp pháp hay sự can thiệp sâu của các thể lực chính trị vào hoạt động ngân hàng là một vấn đề cần quan tâm.

(5). Nợ trong nước của khu vực công và những món nợ khó đòi của hệ thống ngân hàng là rào cản cho sự thành công của TDHTC. Tình trạng vỡ nợ hàng loạt của các ngân hàng và người đi vay gây chi phí cao cho các cơ quan tiền tệ, gây thiệt hại cho ngân hàng trung ương, làm tăng thêm nợ công cộng trong nước và không kiểm soát được tiền tệ. Giải quyết vấn đề nợ quá hạn là hết sức cần thiết đối với hệ thống tài chính. Các hướng dẫn thích hợp đối với vấn đề nợ quá hạn nên được hình thành như là một phần của hệ thống các qui định. Nên qui định các tiêu chuẩn về thành tích kinh tế để được vay và hình thành các cơ sở để xác định mức độ phá sản và quyết định thanh lý hay tái cấp vốn cho các TCTC yếu kém ■