

CAI CÁCH KHU VỰC TÀI CHÍNH VÀ CÔNG TY Ở HÀN QUỐC SAU KHỦNG HOẢNG (1997-2000)

VÕ HẢI THANH*

Khủng hoảng tài chính Châu Á 1997-1998 là một cú sốc kinh tế và xã hội lớn nhất trong khu vực trong thập niên vừa qua. Chỉ trong một thời gian ngắn, một loạt 5 nước Châu Á: Thái Lan, Philipin, Malaysia, Indonesia, và Hàn Quốc đã lâm vào tình trạng khủng hoảng kinh tế nghiêm trọng. Tổn thất về kinh tế chiếm tới 30% GDP. Các vấn đề về thất nghiệp, nghèo đói bắt đầu tái phát trở lại. Ở Hàn Quốc, nơi mà tình trạng thất nghiệp và nghèo đói đã gần như không còn trước khủng hoảng, vậy mà sau khi xảy ra khủng hoảng tỷ lệ thất nghiệp đã tăng gần gấp 3 lần vào năm 1998; tỷ lệ nghèo đói ở khu vực thành thị cũng tăng gấp 2 lần tại đỉnh điểm của cuộc khủng hoảng. Cú sốc về kinh tế còn gây ra hàng loạt các xáo trộn chính trị và xã hội khác.

Khu vực tài chính và khu vực công ty là hai khu vực chịu tác động lớn nhất của cuộc khủng hoảng. Vì vậy, chính phủ các nước bị khủng hoảng đã tập trung chủ yếu vào việc cải cách hai khu vực này nhằm khắc phục và vượt qua cuộc khủng hoảng một cách nhanh nhất. Sau đây chúng ta sẽ tìm hiểu mô hình cải cách khu vực tài chính và công ty ở các nước bị khủng hoảng, đồng thời đi sâu phân tích mô hình cải cách khu vực tài chính và công ty của Hàn Quốc, nước thực hiện cải cách khá thành công và thoát ra khỏi khủng hoảng sớm nhất trong số các nước bị khủng hoảng. Từ đó có thể tổng kết, đánh giá và chỉ ra những nét tương đồng cũng như khác biệt trong cải cách khu vực tài chính và công ty của các nước chịu tác động của khủng hoảng tài chính Châu Á 1997, đặc biệt là của Hàn Quốc sau hơn 3 năm thực hiện cải cách kể từ khi diễn ra khủng hoảng, và rút ra những bài học kinh nghiệm quý báu trong việc đề phòng cũng như khắc phục những cuộc khủng hoảng tương tự trong tương lai.

I. Mô hình cải cách khu vực tài chính và công ty ở các nước Châu Á sau khủng hoảng tài chính 1997.

Vì cuộc khủng hoảng đã ảnh hưởng ngày càng rộng và mạnh mẽ lên khu vực tài chính và công ty nên chiến lược cải cách của chính phủ các nước bị khủng hoảng đã tập trung chủ yếu vào hai khu vực này. Mục đích hai trong một của cuộc cải cách đó là, vừa nhằm thoát khỏi cuộc khủng hoảng đồng thời cải thiện tình trạng yếu kém cơ cấu, một trong những nguyên nhân chính dẫn tới sự sụp đổ của khu vực tài chính. Mục tiêu của chiến lược cải cách là tập trung vào việc tái cơ cấu các tổ chức tài chính yếu kém bằng cách đóng cửa, sát nhập hay tái cơ cấu phân hoá; cải tiến quản lý công ty; mềm dẻo hoá thị trường lao động; phi điều chỉnh thị trường trong nước.

Trong các nước bị khủng hoảng, có 3 nguyên tắc chủ yếu điều khiển tái cơ cấu tài chính đó là: 1) Giảm thiểu rủi ro về niềm tin liên quan tới việc sử dụng tiền công quỹ để tái cơ cấu phân hoá ngân hàng bằng cách bảo đảm rằng sở hữu của chính phủ tăng tương ứng với sự hỗ trợ cơ cấu phân hoá công đó; 2) Tối đa hoá sự tham gia của khu vực tư nhân bằng cách tạo ra những khuyến khích hành chính và ngân sách; 3) Đảm bảo rằng quá trình tái cơ cấu được thực hiện một cách toàn diện và bao trùm các mặt thể chế, luật pháp, và qui định của khu vực ngân hàng cũng như khả năng tài chính. Các ngân hàng phải đạt các chuẩn quốc tế về khả năng vốn, phân loại vay nợ, dự phòng rủi ro vay nợ, kế toán và công khai.

Tất cả các nước bị khủng hoảng đã xây dựng các hệ thống mới bên cạnh hệ thống toà án để tái cơ cấu nợ của các công ty lớn, và áp dụng các biến thể của “*cách tiếp cận London*” để tái cơ cấu công ty. Indonesia đã hình thành một “*sáng kiến Jakarta*”, Hàn Quốc và Malaysia hình thành các “*ủy ban tái cơ cấu nợ công ty*” và Thái Lan sử dụng “*ủy ban tư vấn tái cơ cấu nợ công ty*”. Những

* Thạc sĩ, Viện Nghiên cứu Đông Bắc Á

khuyến khích về thuế đã thúc đẩy chương trình cứu trợ phi toà án, cùng với việc loại bỏ những trở ngại hành chính gây trì hoãn việc sát nhập và hoán chuyển nợ cổ phần. Bên cạnh đó, các nước bị khủng hoảng cũng đã tăng cường các luật phá sản trong nước nhằm đẩy mạnh việc giải quyết các trường hợp phá sản, bảo vệ các quyền của người cho vay, và kiểm soát các nhà quản lý. Các chính sách cải tiến quản lý bao gồm những nỗ lực giảm tập trung sở hữu, tăng cạnh tranh thị trường, giảm độc quyền chính phủ, đẩy mạnh quyền cổ đông thiểu số và tăng sự minh bạch của các báo cáo và giao dịch tài chính.

Mặc dù các nguyên tắc chung của tái cơ cấu tài chính và công ty là giống nhau ở các nước bị khủng hoảng, nhưng về chi tiết và mức độ của quá trình này ở mỗi nước lại có sự khác biệt đáng kể. Hàn Quốc và Malaysia là hai nước đã đạt được thành công lớn nhất trong quá trình thực hiện tái cơ cấu, nhưng chúng cũng có nhiều khác biệt trong cách tiếp cận và giải quyết vấn đề. Khác với Hàn Quốc, Malaysia đã từ chối chương trình cứu trợ của IMF và lựa chọn giải pháp kiểm soát vốn, đóng cửa các tổ chức phi tài chính. Sau những cắt giảm mạnh mẽ ở khu vực tài chính bằng cách đóng cửa hầu như toàn bộ các công ty tài chính của nó, Thái Lan đã từng bước thích ứng với cách tiếp cận dựa trên nguyên tắc thị trường để tái cơ cấu, điển hình là cho phép các ngân hàng tăng vốn cổ phần trong một thời gian dài bằng cách yêu cầu đảm bảo mức dự trữ cho vay. Indonesia tụt hậu khá xa so với 3 nước nêu trên và mãi sau này mới thực hiện giải quyết các vấn đề về ngân hàng và công ty. Là một nước chịu ảnh hưởng ít nhất, Philippines đã áp dụng quá trình cải cách định hướng thị trường, chính phủ và ngân hàng trung ương cùng tập trung vào cải cách hệ thống giám sát.

**Các mô hình cải cách công ty*

Có 3 cách tiếp cận phổ biến để tái cơ cấu công ty: tập trung hoá, phi tập trung hoá và “cách tiếp cận London.” Trong cách tiếp cận tập trung hoá, chính phủ đóng vai trò chủ đạo. Nó chỉ có hiệu quả khi qui mô nợ xấu nhỏ, cơ cấu công ty đơn giản và chính phủ có đủ tự tin. Thụy Điển vào đầu thập niên 1990 và Hungary vào giữa thập niên 1990 đã sử

dụng cách tiếp cận tập trung hoá để tái cơ cấu công ty.

Trái ngược với trường phái tập trung, các bên liên quan lại sử dụng cách tiếp cận phi tập trung để đạt được những thoả thuận cải cách một cách tự nguyện. Nó được coi là hữu hiệu hơn cách tiếp cận tập trung hoá trong trường hợp các khoản nợ xấu quá lớn và cơ cấu công ty phức tạp. Tái cơ cấu công ty ở Mỹ có chiều hướng theo cách tiếp cận này. “Cách tiếp cận London” đã phát triển ở Anh khi một loạt các công ty đương đầu với phá sản trong giai đoạn suy thoái đầu thập kỷ 1990.

Trong giai đoạn này, hơn 160 công ty của Anh đã áp dụng “cách tiếp cận London.” Các tổ chức tài chính tín dụng cho vay và các công ty có nguy cơ phá sản phải hoạt động dưới sự kết hợp chặt chẽ với các tổ chức chính phủ (ví dụ như Ngân hàng Anh Quốc ở Anh), nhưng lại không liên quan tới toà án chính qui.

Cách tiếp cận London bao gồm:

- Chia sẻ toàn bộ thông tin giữa tất cả các bên tham gia vào chương trình cứu trợ;
- Ra quyết định tập thể giữa các ngân hàng cho vay tín dụng về vấn đề là trong trường hợp nào thì một công ty được nhận hỗ trợ tài chính;
- Tiêu chuẩn hoá các cam kết giữa con nợ và chủ nợ và giữa chủ nợ với nhau;
- Ấn định thời hạn rõ ràng để đạt được một giải pháp tạm thời;
- Cam kết bắt buộc giữa các ngân hàng và công ty để tham gia và giữ lời hứa đối với những cam kết cải cách;
- Nguyên tắc “chia sẻ nỗi đau” trong việc phân bổ tổn thất, có nghĩa là đối xử bình đẳng đối với tất cả các chủ cho vay đơn lẻ;
- Hình phạt có thể được áp dụng nếu không giữ đúng cam kết. Để thành công, cách tiếp cận này đòi hỏi phải có một niềm tin vững chắc vào tổ chức trung gian chính qui. Trong trường hợp của Anh, các bên đã chú trọng đặt niềm tin cao độ vào Ngân hàng Anh quốc, một yếu tố lớn để dẫn tới thành công;

Rõ ràng là, chương trình cứu trợ nợ công ty dưới sự phối hợp với chính phủ ở Indonesia, Hàn Quốc và Thái Lan cũng gần giống với “cách tiếp cận London.” Tuy nhiên, các nước Châu Á thiếu một ngân hàng như

Ngân hàng Anh quốc, một tổ chức chính phủ có uy tín cao. Các nước này còn chưa xây dựng được uy tín và sự tin tưởng lẫn nhau giữa các tổ chức tài chính. Quá trình này đang chuyển biến từng bước, vì các tổ chức tài chính và công ty đang trở nên tự tin hơn nhờ khả năng giám sát của chính phủ trong việc tái cơ cấu nợ công ty.

** Mười điểm quan trọng trong việc quản lý và khắc phục khủng hoảng hệ thống ngân hàng:*

Trình tự dưới đây sẽ mô tả các bước khác nhau khi khắc phục một cuộc khủng hoảng tài chính mang tính hệ thống. Trình tự này dựa trên cơ sở giả thiết rằng, khu vực tài chính có những mặt mạnh của một khu vực công và vì vậy, sẽ giải quyết khủng hoảng thông qua sự tham gia mạnh mẽ của khu vực công. Các bước khác nhau, bắt đầu từ căn nguyên cho tới nhận dạng và giải pháp và các biện pháp ngăn chặn đều được đề cập ở đây. Mặc dù các hành động cụ thể có thể khác nhau giữa các nước tùy thuộc vào mức độ khủng hoảng nặng hay nhẹ, cơ cấu khu vực tài chính trước khủng hoảng, nhưng những biểu hiện và ưu đãi cục bộ, nội dung và chiến lược của khối cộng đồng này là gần giống nhau.

Bước 1-4: Giai đoạn cao trào của cuộc khủng hoảng, bao gồm các biện pháp ngăn chặn tình thế và ổn định hệ thống

1. Khủng hoảng thường khởi phát khi nợ đọng quá lớn trong nền kinh tế. Trong giai đoạn đầu nó có thể bị các ngân hàng và chính phủ từ chối phần nào.

2. Ngân hàng chịu sự chỉ đạo của người cho vay và người gửi tiền bắt đầu và hình thành. Ngân hàng trung ương chịu trách nhiệm hỗ trợ tiền mặt cho các ngân hàng bị khủng hoảng.

3. Khi tiền mặt của ngân hàng trung ương không đủ để cứu trợ thì chính phủ sẽ thông báo bảo lãnh toàn phần cho những người gửi tiền và cho vay. Biện pháp này nhằm mục đích giảm bớt tính bất trắc và có thêm thời gian cho chính phủ tiến hành quá trình tái cơ cấu một cách qui củ.

4. Ngay sau đó, ngân hàng trung ương sẽ cố gắng cắt giảm hỗ trợ tiền mặt để đề phòng mất kiểm soát tiền tệ.

Bước 5-8: Giai đoạn ổn định, bao gồm các biện pháp tái cơ cấu hệ thống

5. Các nhà chức trách xây dựng các công cụ cần thiết cho một cuộc tái cơ cấu toàn diện, bao gồm các khung khổ thể chế, tài chính và pháp lý.

6. Những tổn thất của các thể chế riêng lẻ là có thể nhận biết được. Các nhà chức trách tập trung vào việc hỗ trợ tiền mặt và hỗ trợ khả năng có thể trả được nợ.

7. Các nhà chức trách vạch ra một chiến lược tái cơ cấu khu vực tài chính dựa trên triển vọng cơ cấu sau khủng hoảng của khu vực này.

8. Các ngân hàng có khả năng tồn tại được tái cơ cấu phân hoá, các tài sản xấu cũng được giải quyết và thắt chặt những qui định và giám sát cần trọng.

Bước 9-10: Giai đoạn phục hồi, bao gồm các biện pháp bình ổn hệ thống

9. Các ngân hàng quốc gia hoá được tái tư nhân hoá, nợ công ty được tái cơ cấu, và các tài sản xấu sẽ được bán lại.

10. Bãi bỏ bảo lãnh toàn phần, do hệ thống ngân hàng thực hiện tái cơ cấu phân hoá và bình phục trở lại.

** Các biện pháp tái cơ cấu khu vực tài chính trong chương trình cứu trợ của IMF được thực hiện tại các nước Indonesia, Hàn Quốc, Thái Lan và Philippines:*

1. Các biện pháp ổn định hệ thống:

- Hỗ trợ tiền mặt ở các mức phạt và có điều kiện (Indonesia, Hàn Quốc và Thái Lan).

- Giới thiệu một chương trình bảo lãnh hoàn toàn (Indonesia và Thái Lan).

- Hạn chế mức gửi tiền nhằm giảm khả năng của các ngân hàng yếu kém có thể nắm giữ các khoản tiền gửi và tiếp tục làm suy yếu hệ thống (Indonesia và Thái Lan).

- Phân định và đóng cửa các thể chế tài chính quá yếu kém. Bao gồm các ngân hàng thương mại (Indonesia), các ngân hàng thương mại và ngân hàng ngoại thương (Hàn Quốc) và các công ty tài chính (Thái Lan).

- Yêu cầu các chủ sở hữu các thể chế tài chính bị đóng cửa bỏ đi những lợi nhuận của chúng trong các thể chế này (Indonesia, Hàn Quốc và Thái Lan).

- Chia sẻ tổn thất của các công ty tài chính bị đóng cửa với người cho vay; kéo dài thời hạn tiền gửi (Thái Lan).

2. Các biện pháp tái cơ cấu khu vực tài chính

- Thiết lập một cơ quan tái cơ cấu (Cơ quan tái cơ cấu ngân hàng Indonesia, IBRA, ở Indonesia).

- Hoàn thiện các báo cáo thanh tra của các thể chế tài chính (Indonesia và Hàn Quốc).

- Thất chặt việc phân loại nợ và các qui tắc dự phòng tổn thất nợ (Indonesia, Hàn Quốc, Thái Lan, và Philippines).

- Cho phép cắt giảm thuế toàn phần về thu nhập dành cho dự phòng tổn thất nợ (Indonesia, Hàn Quốc và Thái Lan).

- Hình thành lịch trình minh bạch hoá đối với các ngân hàng nhằm đáp ứng yêu cầu về vốn dự phòng (Indonesia và Hàn Quốc) hay yêu cầu dự phòng (Thái Lan).

- Can thiệp vào các ngân hàng bị khủng hoảng (tất cả các nước).

- Chấp thuận bản ghi nhớ chung giữa các ngân hàng chưa cổ phần hoá và các nhà chức trách để đưa ra một lịch trình cho việc tăng vốn nhằm đáp ứng yêu cầu về dự phòng và đạt được các chuẩn mực trong hoạt động kinh doanh (tất cả các nước).

- Đưa ra các hướng dẫn về phương thức sử dụng các quỹ công trong việc tái cơ cấu các ngân hàng (Thái Lan) và thanh toán các khoản nợ không có khả năng chi trả của các thể chế tư nhân (Indonesia và Hàn Quốc).

- Đưa ra các hướng dẫn về cấp phép ngân hàng nghiêm ngặt hơn (Thái Lan).

- Tiến hành tư nhân hoá các ngân hàng quốc gia (Indonesia, Hàn Quốc và Thái Lan).

3. Các biện pháp cải cách khung khổ thể chế

- Ban hành các qui định pháp lý nhằm nâng cao tính độc lập của cơ quan giám sát (Hàn Quốc) và ngân hàng trung ương (Indonesia).

- Tiến hành đẩy mạnh giám sát ngân hàng (Indonesia và Philippines)

- Hoàn thiện công tác kế toán, công khai, và các chuẩn mực kiểm toán (Hàn Quốc, Philippines và Thái Lan).

- Đưa ra các điều chỉnh thúc đẩy cho vay, quản lý vốn tiền mặt, công khai ngoại hối (Indonesia và Hàn Quốc); bảo lãnh chéo cũng bị loại bỏ đối với 30 chaebols ở Hàn Quốc.

- Ban hành luật phá sản mới (Indonesia và Thái Lan).

II. Cải cách khu vực tài chính và công ty ở Hàn Quốc

1. Cải cách khu vực tài chính

Có thể nói, cải cách khu vực tài chính là trọng tâm của chương trình cải cách cơ cấu của Hàn Quốc sau khủng hoảng 11/1997. Sau đây chúng ta sẽ tìm hiểu những nội dung chủ yếu của chiến lược cũng như việc thực hiện, đánh giá kết quả và triển vọng của những cải cách của Chính phủ Hàn Quốc đối với khu vực này.

Chiến lược cải cách khu vực tài chính của chính phủ tập trung vào 4 trọng tâm chủ yếu sau:

- Các biện pháp khẩn cấp nhằm khôi phục hệ thống tài chính thông qua việc hỗ trợ khả năng thanh toán tiền mặt, bảo lãnh tiền gửi toàn phần (nhưng có thời hạn) và can thiệp một cách có hệ thống vào các thể chế quan trọng không có khả năng tồn tại.

- Các biện pháp tái cơ cấu nhằm khôi phục khả năng trả nợ của hệ thống tài chính nhờ việc can thiệp vào các thể chế không có khả năng tồn tại (như đóng cửa, sát nhập ...), thanh toán các khoản nợ không có khả năng chi trả và tái cơ cấu ngân hàng thông qua việc sử dụng các quỹ công.

- Các biện pháp đẩy mạnh cơ chế hiện hành thông qua việc gắn kết các điều chỉnh và giám sát thận trọng với các thông lệ quốc tế.

- Các biện pháp tái cơ cấu công ty (bao gồm 5 chaebols lớn nhất) nhằm giảm nợ và nâng cao tính hiệu quả cho công ty.

a. Các biện pháp khẩn cấp

Tại thời điểm xảy ra khủng hoảng, việc cần thiết nhất là phải khôi phục sự ổn định căn bản của hệ thống tài chính. Nhiệm vụ đầu tiên đó là duy trì niềm tin vào hệ thống ngân hàng. Trước khi nổ ra khủng hoảng, tháng 1/1997, các nhà cầm quyền đã đưa ra một chương trình bảo hiểm tiền gửi được bảo lãnh bởi các ngân hàng với mức phí bảo hiểm thấp. Chương trình này đã cung cấp bảo hiểm cho toàn bộ các khoản tiền gửi không vượt quá 20 triệu Won/mỗi cá nhân gửi tiền. Thêm vào đó, tháng 8/1997, chính phủ đã thông báo rằng sẽ đảm bảo cho các thể chế tài chính của Hàn Quốc đủ khả năng

chi trả nợ nước ngoài, đảm bảo một cách hiệu quả các khoản nợ này.

Tuy nhiên việc bảo lãnh đối với các khoản nợ nước ngoài của các ngân hàng Hàn Quốc và việc thực hiện bảo lãnh tiền gửi trong nước vẫn chưa được thể chế hoá. Vì vậy, tháng 11/1997 chính phủ đã thông báo rằng sẽ bảo lãnh tất cả các khoản nợ của các thể chế tài chính cho tới cuối năm 2000 và sẽ hỗ trợ khả năng thanh toán tiền mặt cho các ngân hàng nếu cần.

Can thiệp nhanh chóng vào các thể chế không có khả năng tồn tại cũng là một biện pháp khôi phục sự ổn định của khu vực tài chính. Tháng 12/1997, các nhà chức trách thông báo rằng, chính phủ yêu cầu hai ngân hàng thương mại (KFB và Seoul Bank) cam kết sẽ có thể tiếp tục đảm bảo thanh toán được các khoản nợ của mình. Để giải quyết vấn đề các ngân hàng ngoại thương không có khả năng trả nợ, chính phủ đã thông báo đình chỉ 14 ngân hàng vào tháng 12/1997 và 10 ngân hàng trong số đó đã bị đóng cửa vào tháng 1/1998. Một ngân hàng ngoại thương trung gian đã được thiết lập nhằm phong tỏa và thanh lý các tài sản của chúng.

b. Các biện pháp tái cơ cấu

Bước tiếp theo là *khôi phục khả năng chi trả của hệ thống tài chính*. Trước tiên là phân biệt các thể chế không thể tồn tại được với các thể chế yếu kém nhưng có thể tồn tại được. Điều này đòi hỏi phải đánh giá một cách hệ thống các thể chế tín dụng, các ngân hàng ngoại thương, ngân hàng thương mại, và các ngân hàng phát triển và chuyên môn hoá khác. Đối với các thể chế không thể tồn tại, chính phủ đã áp dụng các biện pháp như sát nhập, bán lại, hay phá sản. Đối với các thể chế có thể tồn tại được, chính phủ đưa ra các kế hoạch cứu trợ với các biện pháp cụ thể nhằm đạt được số vốn dự phòng tối thiểu (bao gồm các luồng vốn vay tức thời từ các cổ đông hiện hành hay các cổ đông mới) và thực hiện cơ cấu lại tổ chức.

c. Đối với khu vực ngân hàng

Làn sóng *hỗ trợ công đầu tiên* đã tháo gỡ được một số vấn đề khó khăn và đạt được những kết quả rất khả quan. Vào cuối năm 1997, trong số 27 ngân hàng thương mại, có 14 ngân hàng đã báo cáo tỷ suất vốn dự

phòng dưới mức qui định là 8% và 2 ngân hàng đã phá sản về mặt kỹ thuật.

- Vì tầm quan trọng của hai ngân hàng trong hệ thống, vào tháng 1/1998, chính phủ đã quốc hữu hoá 2 ngân hàng thương mại lớn không có khả năng trả nợ là KFB và Seoul Bank;

- Tháng 7/1998, 5 ngân hàng nhỏ có tỷ suất vốn dự phòng âm đã bị đóng cửa. Các hoạt động của chúng đã bị chuyển giao cho 5 ngân hàng uy tín hơn theo các thoả thuận mua bán và sát nhập.

- 7 ngân hàng chưa cổ phần hoá do (thiếu vốn) còn lại buộc phải điều chỉnh lại theo kế hoạch phục hồi đã được phê duyệt nhằm đáp ứng *yêu cầu vốn dự phòng tối thiểu là 8%*. Các ngân hàng đã được gia hạn thêm 2 năm cho việc thoả mãn yêu cầu này để không làm gián đoạn toàn bộ quá trình tín dụng.

- Trong năm 1999, có hàng loạt trường hợp *sát nhập nhờ việc cấp vốn từ các quỹ công*, bao gồm 5 trong số các ngân hàng thiếu vốn. Hai ngân hàng đã được sát nhập đó là 2 ngân hàng lớn thuộc sở hữu của chính phủ (Hanvit và Cho Hung Bank). Hai ngân hàng khác thiếu vốn cũng đã được tái cổ phần hoá cùng với sự phối hợp của các quỹ công và tư.

- Vào cuối năm 1997, các ngân hàng không gặp khó khăn về vốn khác cũng đang trong quá trình rà soát lại. Ba ngân hàng được liệt vào dạng phải điều chỉnh trong khi số còn lại phải thực hiện tái cơ cấu, bao gồm sát nhập, thu nhỏ và tăng cường vốn tư nhân bổ sung.

- Chính phủ còn thực hiện *tái cổ phần hoá* các ngân hàng phát triển và chuyên môn hoá mà bị coi là không lành mạnh và bất chúng phải tuân thủ những qui định mà đã được áp dụng đối với các ngân hàng thương mại.

d. Đối với các thể chế tài chính phi ngân hàng

Khi chiến lược tái cơ cấu ngân hàng đã được thực thi, thì các nhà chức trách bắt đầu chú trọng vào việc *tái cơ cấu các thể chế tài chính phi ngân hàng (NBFIs)*. Ưu tiên đầu tiên dành cho việc giải quyết các vấn đề trong khu vực ngân hàng ngoại thương vì chúng đã bị xuống cấp nghiêm trọng kể từ cuối năm 1997. Trong số 30 ngân hàng ngoại thương trước khủng hoảng, chỉ có 6 ngân hàng còn tồn tại, số còn lại bị đóng cửa, sát

nhập với các ngân hàng thương mại, hay bị chính phủ kiểm soát và sát nhập.

Bước tiếp theo là *đóng cửa các thể chế nhỏ hơn không có khả năng tồn tại*. Nó bao gồm nhiều thể chế tín dụng nhỏ hơn, các thể chế tài chính và tiết kiệm chung, hợp tác tín dụng, và nhiều thể chế đặc biệt khác. Với việc *thiết lập một hệ thống giám sát thống nhất*, thì có thể áp dụng các tiêu chuẩn giám sát như nhau cho các thể chế này. Kết quả là gần 1000 thể chế nhỏ hơn đã bị đóng cửa, và tất nhiên là con số này không dừng lại ở đó.

e. Thanh toán nợ không có khả năng chi trả

Vào tháng 11/1997, các nhà chức trách đã thông báo một chương trình thanh toán tài sản nợ không có khả năng chi trả như một công cụ hỗ trợ chính thức cho hoạt động tái cơ cấu ngân hàng. Tháng 3/1998, chính phủ ước tính tổng số nợ xấu của tất cả các thể chế tài chính lên tới 118 nghìn tỷ won (chiếm khoảng 28% GDP) và đặt mục tiêu xoá bỏ trực tiếp 100 nghìn tỷ won giá trị các khoản nợ thông qua hai kênh: kênh thứ nhất là, những nỗ lực tái cơ cấu nội bộ các thể chế tài chính, và kênh thứ hai là, thanh toán bởi KAMCO (Công ty quản lý tài sản Hàn Quốc) với giá thấp hơn so với mệnh giá của nó.

f. Sử dụng các quỹ công

Một yếu tố cần thiết trong quá trình cải cách khu vực tài chính đó là *nguồn cung cấp vốn dồi dào từ các quỹ công*. Điều này là cần thiết vì nhiều lý do. *Thứ nhất*, sự can thiệp mạnh mẽ từ trước đến nay của chính phủ vào thị trường tài chính đã dẫn tới sự ỷ lại vào hỗ trợ công. Chính phủ cũng không mong muốn rằng nhiều người dân Hàn Quốc bị mất tiền gửi tiết kiệm. *Thứ hai*, thị phần cơ cấu sở hữu của các ngân hàng thương mại bao gồm các tổ chức đầu tư chứng khoán và các cổ đông nhỏ, nhưng không tổ chức nào trong số đó nắm giữ vai trò là nguồn lực tái cơ cấu của khu vực này. Mặc dù các tập đoàn lớn là chủ sở hữu chủ yếu của các thể chế tài chính phi ngân hàng (như các công ty chứng khoán, các ngân hàng ngoại thương, các công ty bảo hiểm và các công ty tín thác đầu tư), nhưng chúng không được sở hữu các ngân hàng (vì mỗi cổ đông không được sở hữu quá 4% vốn cổ phần của một ngân hàng). *Thứ ba*, mức độ của vấn đề là khó xác định bởi những tính

toán nhầm lẫn và không hiệu quả, ngăn cản không cho các nhà đầu tư tư nhân tham gia. Hơn nữa, phạm vi của vấn đề này là rất rộng với mục đích là để ngăn chặn bất kỳ nhà đầu tư nào mà không được sự ủng hộ của chính phủ.

Cuối tháng 10/2000, tổng lượng cung cấp từ các quỹ công lên tới 118 nghìn tỷ won (22% GDP năm 2000). Sự can thiệp của chính phủ được tiến hành thông qua 2 tổ chức: KDIC (Công ty bảo hiểm tiền gửi Hàn Quốc) với các chức năng tái cơ cấu hoá các thể chế tài chính, theo dõi tổn thất và bảo vệ người gửi tiền, trong khi KAMCO thì đảm trách việc thanh toán các thương phiếu.

g. Điều chỉnh và giám sát thận trọng

Những yếu kém trong việc giám sát đã được cải thiện một cách đáng kể và những điều chỉnh thận trọng đã *gắn chặt hơn với các chuẩn mực quốc tế*. Các biện pháp cũng đã được áp dụng nhằm cải thiện chất lượng giám sát. Chức năng giám sát được hợp nhất vào một cơ quan độc lập duy nhất, đó là FSC (Ủy ban giám sát tài chính) và chi nhánh điều hành của nó, FSS (Cơ quan giám sát tài chính) FSC và FSS hiện nay thực hiện việc giám sát và điều chỉnh đối với tất cả ngân hàng và các tổ chức tài chính phi ngân hàng và cả các ngân hàng phát triển và chuyên môn khác. Thêm vào đó, qui định mới cho phép FSC (chứ không phải là Bộ Kinh tế và Tài chính) đảm trách việc cấp và thu hồi giấy phép của tất cả các thể chế tài chính. Việc hợp nhất một số chức năng giám sát vào một cơ quan, đã làm giảm nguy cơ điều chỉnh thị trường kinh doanh chứng khoán (một vấn đề trong quá khứ).

Các biện pháp thận trọng được áp dụng cho đến nay đã giải quyết được khá nhiều vấn đề, bao gồm: phân loại nợ và các tiêu chuẩn dự phòng, đầy đủ về vốn, các tiêu chuẩn kế toán và công khai, cho vay liên đới, bảo lãnh chéo, chứng khoán ngoại hối và công khai. Hầu hết những thay đổi về điều chỉnh đã được áp dụng trong thời gian 1998-1999 với mục đích đưa những điều chỉnh thận trọng của Hàn Quốc đến gần hơn với các chuẩn mực quốc tế:

2. Cải cách khu vực công ty

Để đối phó với cuộc khủng hoảng, chính phủ đã coi việc cải cách khu vực công ty là

một trong những ưu tiên hàng đầu. Mục đích chủ yếu của nó là nhằm khôi phục sức mạnh và khả năng cạnh tranh của khu vực công ty và giải quyết vấn đề yếu kém về mặt cơ cấu đã khiến Hàn Quốc rơi vào cuộc khủng hoảng cuối năm 1997. Khác với những can thiệp trước đây, chính phủ đã cố gắng hạn chế vai trò của mình nhằm nâng cao sức mạnh của các thể chế, cho phép các nhà đầu tư và cho vay có thể chỉ đạo công ty và tạo ra một môi trường nơi mà nguyên tắc thị trường có thể giữ vai trò chủ đạo trong việc điều khiển chương trình cải cách. Dù sao, với phạm vi những vấn đề của khu vực công ty và việc sử dụng các quỹ công để cải cách hệ thống tài chính, thì vai trò chủ đạo của chính phủ là khó tránh khỏi. Chiến lược cải cách công ty bao gồm ba yếu tố:

- *Thúc đẩy cạnh tranh mạnh mẽ hơn:* những cải cách tập trung vào việc mở cửa thị trường cho cạnh tranh, cả trong nước lẫn nước ngoài, tự do hoá thể chế đầu tư nước ngoài và đẩy mạnh vai trò của Ủy ban Buôn bán công bằng (FTC).

- *Cải tiến quản lý công ty:* Các biện pháp cải tiến hệ thống quản lý công ty bao gồm: tăng cường các quyền của nhà đầu tư; tăng cường sự minh bạch trong công tác kế toán và công khai tài chính; tăng cường trách nhiệm của các nhà quản lý và các đại cổ đông; và cải tiến tính hiệu quả của các thủ tục phá sản.

- *Cải tiến cơ cấu vốn và lợi nhuận:* Thông qua việc kết hợp giữa gây sức ép và khuyến khích thị trường, chính phủ đã buộc các tập đoàn phải giảm mức nợ quá mức, cải thiện cơ cấu vốn và loại bỏ bảo lãnh nợ chéo giữa các công ty con. Chính phủ đã áp dụng một biện pháp mềm dẻo để tiến hành tái cơ cấu, tùy thuộc vào qui mô, bản chất của vấn đề, và những nguồn tài chính sẵn có.

a. Thúc đẩy cạnh tranh mạnh mẽ hơn

Các bước tự do hoá thị trường vốn và cơ chế luật đầu tư nước ngoài đã được thực hiện trong giai đoạn đầu của chương trình cải cách của chính phủ. Mục đích của nó là tạo điều kiện cho các công ty Hàn Quốc có thể thâm nhập trực tiếp vào thị trường vốn nước ngoài và cho phép cạnh tranh mạnh mẽ hơn trong nền kinh tế. Các công ty tín dụng thâm

nhập trực tiếp vào thị trường vốn quốc tế sẽ không chỉ tạo ra một nguồn cung cấp tài chính phong phú hơn và với chi phí vay thấp hơn, mà nó còn giúp các công ty tránh khỏi sự lệ thuộc tài chính nặng nề vào các ngân hàng.

Các bước tự do hoá thị trường vốn và đầu tư trực tiếp nước ngoài bao gồm: Loại bỏ giá trần trong đầu tư nước ngoài dưới dạng cổ phần, trái phiếu và thị trường tiền tệ; Dỡ bỏ những hạn chế trong việc vay nước ngoài của các công ty; Tự do hoá chủ sở hữu nước ngoài ở hầu hết các ngành công nghiệp và dịch vụ tài chính; Thiết lập dịch vụ một cửa nhằm đơn giản hoá quá trình xét duyệt đầu tư nước ngoài; Loại bỏ những hạn chế đối với nhà đầu tư nước ngoài trong việc mua bán đất đai để thực hiện các dự án đầu tư.

Các biện pháp tự do này đã thu hút một cách mạnh mẽ luồng đầu tư chứng khoán và đầu tư trực tiếp nước ngoài, bắt đầu từ quý I năm 1998. Hơn nữa, với việc dỡ bỏ những hạn chế về vay nợ nước ngoài, các khoản nợ nước ngoài dài hạn của các công ty trong nước đã tăng từ 25 tỷ USD vào cuối năm 1997 lên 30 tỷ USD vào cuối tháng 6/1999, trong khi các khoản vay ngắn hạn của các tổ chức tài chính trong nước đã giảm từ 63 tỷ USD xuống 31 tỷ USD trong cùng thời kỳ.

b. Cải tiến quản lý công ty

Để đẩy mạnh quản lý công ty, chính phủ phải giải quyết một loạt các vấn đề trên phạm vi rộng lớn, bao gồm: luật pháp, qui định, những rào cản về thuế đối với việc sát nhập và mua bán công ty, bán tài sản và thúc đẩy tăng cường tính minh bạch của công ty và các chuẩn mực kế toán. Nhiều luật và qui định đã được sửa đổi nhằm *tăng cường tính trách nhiệm của các cổ đông quản lý và cổ đông kiểm soát*. Vào tháng 2/1998, thị trường chứng khoán Hàn Quốc (KSE) yêu cầu tất cả các công ty mậu dịch công phải có ít nhất một giám đốc trong hội đồng quản trị là người bên ngoài và vào cuối năm 1999 phải có 1/4 hội đồng quản trị là người bên ngoài. Chính phủ còn cải cách Luật thương mại để phân định rõ ràng trách nhiệm uỷ thác của các giám đốc. Các biện pháp khác cũng được tăng cường nhằm nâng cao quyền của các cổ đông thiểu số để cân bằng sức mạnh với các cổ đông đa số bên trong công

ty. Tháng 9/1998, những hạn chế về quyền bỏ phiếu đối với các tổ chức đầu tư đã bị dỡ bỏ và vào tháng 12/1998 một hình thức hạn chế bỏ phiếu tập trung để tuyển chọn giám đốc đã được ban hành.

Trọng tâm chủ yếu hướng vào việc cải thiện chất lượng và thời điểm công khai tài chính và nâng cao chuẩn kế toán. Tháng 2/1998 chính phủ đã sửa đổi Luật Kiểm toán bên ngoài các Công ty Cổ phần, trong đó yêu cầu kể từ năm 1999, tất cả các công ty niêm yết phải chuẩn bị bản báo cáo tài chính đã được kiểm toán theo những Tiêu chuẩn quốc tế (IASC) và thực hiện công khai tài chính theo chuẩn mực quốc tế. Tháng 4/2000, 30 Chaebols hàng đầu lần đầu tiên buộc phải lập ra bản báo cáo tài chính phối hợp bao gồm toàn bộ các giao dịch bên trong tập đoàn, từ đó hiện ra một bức tranh toàn diện hơn về sức mạnh của công ty. Vào năm 2000, các công ty niêm yết buộc phải báo cáo theo quý và thành lập các uỷ ban kiểm toán bao gồm các thành phần như các giám đốc ở bên ngoài, các cổ đông và các uỷ viên hội đồng quản trị đại diện bên cho vay. Chính phủ còn trao quyền cho Viện CPAs Hàn Quốc như một cơ quan chuyên trách độc lập về kiểm toán và thiết lập các chuẩn mực thông qua việc giao cho nó trách nhiệm quản lý và qui định các chuẩn mực kiểm toán.

FTC đã đóng vai trò tích cực hơn trong việc tăng cường các qui định chống lại các giao dịch phi pháp bên trong nội bộ các Chaebol. Tháng 4/1998, nó đã ngăn cấm việc sử dụng bảo lãnh nợ mới giữa các công ty con và yêu cầu các bảo lãnh nợ hiện hành phải dỡ bỏ vào tháng 3/2000. FTC còn chỉ đạo các cuộc thanh tra của riêng nó và đánh thuế nặng các Chaebols nào bị phát hiện ra là có những giao dịch phi pháp trong nội bộ của chúng.

Cuối cùng, luật phá sản cũng được đẩy mạnh nhằm duy trì sự tồn tại của các công ty yếu kém và tạo điều kiện cho việc thực hiện tái cơ cấu dưới sự giám sát của toà án. Tháng 2/1998 và một lần nữa vào tháng 12/1999, chính phủ đã sửa đổi luật phá sản nhằm tạo ra một sự cân đối hơn giữa quyền của người đi vay và người cho vay và để cải thiện tốc độ và hiệu quả của hệ thống toà án.

c. Cải tiến cơ cấu vốn và lợi nhuận

Các cơ quan chức trách nhận ra rằng, những thay đổi đối với bộ máy điều hành và pháp lý sẽ ít ảnh hưởng ngay lập tức đến việc cải thiện cơ cấu vốn và lợi nhuận của các công ty. Cụ thể là, cần phải có nhiều hành động trực tiếp để giải quyết các vấn đề cấp bách như nới rộng thời hạn nợ của công ty. FSC vì vậy phải chịu trách nhiệm giám sát tái cơ cấu khu vực công ty.

Để thực hiện tái cơ cấu, chính phủ đã chia các công ty ra thành 3 nhóm phản ảnh cơ cấu công nghiệp của nền kinh tế. Nhóm thứ nhất là 5 Chaebols hàng đầu (Hyundai, Daewoo, Samsung, SK, và LG) nắm giữ phần lớn các nguồn lực và xuất khẩu chủ đạo của Hàn Quốc. Nhóm thứ hai là các Chaebols vừa và nhỏ đang mắc nợ nặng xếp hàng từ thứ 6 cho đến 64 theo khối lượng tài sản và khu vực doanh nghiệp vừa và nhỏ (SMEs) đang lâm vào tình trạng thiếu tiền mặt. Mỗi nhóm đều phải đương đầu với những vấn đề giống nhau, nhưng khác nhau về mức độ và qui mô nợ, về khả năng thâm nhập vốn và về bản chất của các vấn đề tái cơ cấu.

Đối với nhóm Chaebols thứ hai có tỷ suất vốn vay cao và có nhiều vấn đề hơn, chính phủ đã đưa ra một chương trình cứu trợ không có sự tham gia của toà án phỏng theo mô hình "Cách tiếp cận London" của Ngân hàng Anh quốc. Khác với 5 tập đoàn hàng đầu, hầu hết các công ty bậc trung này đã không tiếp cận tín dụng ngân hàng và các chương trình cứu trợ nợ cần thiết hay các khoản vay nợ mới, để có bất kỳ một cơ hội tái cơ cấu có ý nghĩa nào.

Kết quả của cuộc khủng hoảng và việc thực hiện cải cách nêu trên đó là, khu vực tài chính đã có nhiều chuyển biến đáng kể và khả năng tồn tại của nó đã được nâng cao. Số lượng các thể chế tài chính đã giảm đi một cách đáng kể, một số bộ phận thuộc hệ thống tài chính cũng đã được cắt giảm và các thể chế còn lại đã cải thiện cơ cấu tài chính và cơ cấu chung của nó. Có nhiều thay đổi về mặt sở hữu và có thêm yếu tố nước ngoài tham gia. Vốn của các ngân hàng hiện vượt quá mức yêu cầu tối thiểu đối với hầu hết các tổ chức tài chính. Vốn trung bình của các ngân hàng thương mại đã tăng từ 7% tài sản rủi ro cao vào cuối năm 1997 lên 10,8% vào giữa

năm 2000 sau khi sát nhập, đóng cửa, và tái cổ phần hoá. Các tài sản nợ, mặc dù vẫn còn nhiều, nhưng đã giảm bớt và những dự phòng cho các khoản nợ như thế đã được tăng cường. Quá trình tái cơ cấu còn dẫn tới một sự hợp nhất ở khu vực ngân hàng Hàn Quốc. Sau những tổn thất nặng nề ngay sau khi xảy ra khủng hoảng, năm 1999, khu vực ngân hàng đã báo cáo lợi nhuận dương trước dự phòng; năm 2000, hầu hết các ngân hàng đều báo cáo lợi nhuận dương sau dự phòng. Quản lý ngân hàng được đặc biệt chú trọng về lợi nhuận hơn là tăng trưởng tài sản. Hầu hết các ngân hàng hiện nay đều có hệ thống quản lý rủi ro chính thức, mặc dù việc áp dụng các công nghệ quản lý này vào hoạt động ngân hàng sẽ mất nhiều thời gian.

Quá trình cải cách diễn ra trong ba năm sau khủng hoảng là một quá trình cải cách hỗn hợp; mặc dù đã có một số cải cách song chưa đủ so với phạm vi của vấn đề và vẫn còn nhiều yếu kém ở khu vực công ty. Một mặt, tỷ suất nợ/cổ phần toàn bộ đã giảm xuống từ mức tương đối cao của nó; công khai tài chính và quản lý công ty đã được cải thiện; và việc khôi phục kinh tế mạnh mẽ đã giúp cải thiện các luồng vốn tiền mặt. Nguyên tắc thị trường cũng bắt đầu có vai trò lớn hơn giai đoạn trước khủng hoảng, trong việc cảnh báo thái độ không thận trọng của các công ty và trong việc phân loại các công ty mạnh và yếu. Tuy nhiên, khu vực công ty của Hàn Quốc vẫn còn có tỷ suất vốn vay cao và tiếp tục đem lại lợi nhuận thấp, vì vậy cần phải tiến hành tái cơ cấu mạnh hơn nữa. Việc tiếp tục tồn tại các công ty yếu kém sẽ là một trở ngại lớn cho nền kinh tế. Hơn nữa, những khó khăn vừa qua đối với một số thành viên của các Chaebol lớn nhất cho thấy chúng vẫn có khả năng gây bất ổn cho thị trường tài chính.

Tóm lại, các mô hình, chiến lược, biện pháp chính sách cải cách khu vực tài chính và công ty ở các nước Châu Á sau khủng hoảng tài chính 1997, và đặc biệt là Hàn Quốc đã đạt được những thành công nhất định mặc dù các cách tiếp cận thực hiện cải cách ở mỗi nước không hoàn toàn giống nhau. Từ kết quả cải cách thành công đó cũng cho ta thấy vai trò của các tổ chức quốc

tế như IMF và chính phủ là quan trọng như thế nào trong việc khắc phục khủng hoảng. Vì vậy, tùy vào phạm vi và mức độ của cuộc khủng hoảng cũng như khả năng và tiềm lực kinh tế của mỗi nước mà chính phủ nước đó quyết định lựa chọn mô hình, giải pháp cải cách nào cho phù hợp và có hiệu quả nhất./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. *Corporate and Financial Sector Reform: Progress and Prospects*, Asian Development Outlook 2000.
2. *Financial Reform and Financial Crisis in Korea*, By Junggun Oh and Donghyun Park.
3. *Financial Reform and Supervision in Korea: 2000*, Yong-KeunLee, Financial Supervisory Commission Governor, Financial Supervisory Service, March 2000.
4. *Post-Crisis Financial Reform in Korea: A Critical Appraisal*, by Hong-Bum Kim, Geongsang National University and Chung H. Lee, University of Hawaii-Manoa, Working Paper No. 04-10.
5. *The Banking Reform in Korea: Issues and Challenges*, Yung Chul Park.
6. *The 1997 Financial Crisis and Governance: The Case of South Korea*, Kwan S. Kim, Working Paper #272, March 2000.
7. *Financial Sector Crisis and Restructuring Lessons from Asia*, Carl-Johan Lindgren, Tomás J.T. Baliúo, Charles Enoch, Anne-Marie Gulde, Marc Quintyn, and Leslie Teo.
8. *Financial Sector Restructuring in South Korea: Accomplishments and Unfinished Agenda*, Choong Yong Ahn, Baekin Cha, The Earth Institute at Columbia University and the Massachusetts Institute of Technology, Asian Economic Papers 3:1-2004.
9. *An Alternative Perspective on Post-1997 Corporate Reform in Korea*, Ha-Joon Chang & Hong-Jae Park, Faculty of Economics and Politics, Sidgwick Avenue, Cambridge CB3 9DD, UK, December 1999.
10. *Financial and Corporate Sector Reform in South Korea: Towards a New Development Paradigm*, by Choong Yong Ahn, President Korea Institute for