

Chương 7

TRỤC TRẶC VỚI NGÂN HÀNG

Câu hỏi:

Tại sao số lượng ngân hàng thất bại lên tới những con số kỷ lục và với những tổn thất kỷ lục trong thập niên 80 và 90?

Liệu các ngân hàng có nên cho chủ sở hữu, giám đốc, và các công ty của chính mình vay hay không?

Tại sao những ngân hàng mất khả năng thanh toán hay gần như mất khả năng thanh toán đôi khi dám chấp nhận những rủi ro cực kỳ cao?

Tại sao các ngân hàng thất bại không được thanh lý như các công ty công nghiệp thất bại?

Trên phương diện chính sách nhà nước, đâu là cách tiếp cận tốt nhất đối với những ngân hàng yếu kém hay thất bại?

Giới thiệu

Căn bệnh dịch về những thất bại có hệ thống

Ngân hàng là tổ chức tài chính chiếm ưu thế gần như trên tất cả các thị trường tài chính mới nổi. Đây là hệ quả trực tiếp của tình trạng không có đầy đủ khuôn khổ pháp lý và thể chế thông tin để hỗ trợ những thị trường vốn đại chúng mạnh. Lẽ dĩ nhiên, ngân hàng cũng hưởng lợi từ một khung pháp lý mạnh, nhưng họ có khả năng tốt hơn so với các thị trường đại chúng để tồn tại trong những môi trường có nền tảng luật pháp không đầy đủ. Họ cũng rất thích nghi với việc sàng lọc và giám sát riêng trong những môi trường có thông tin không hoàn hảo.

Một đặc điểm trung tâm của ngân hàng là tính chất quan hệ: Các ngân hàng đầu tư vào những mối quan hệ với khách hàng và tiếp cận với các thông tin riêng thông qua những mối quan hệ này. Việc đầu tư này tuy tốn kém, nhưng một khi đã được thực hiện, nó mang lại cho ngân hàng một lợi thế về thông tin đối với khách hàng mà ngân hàng đang xem xét. Các ngân hàng có nhiều sức mạnh hơn so với các nhà đầu tư thị trường trong việc cưỡng chế thi hành quyền của họ khi người vay ngoan cố. Các ngân hàng thậm chí còn có thể kiếm lời nhờ lạm phát và tình trạng bất ổn của đồng tiền. Vì vậy, thật chẳng ngạc nhiên khi các ngân hàng chiếm ưu thế trên các thị trường tài chính mới nổi.

Hơn nữa, chính phủ tại các thị trường tài chính mới nổi có xu hướng thiên vị các ngân hàng bằng nhiều cách. Ví dụ, nếu lãi suất được điều tiết, chính phủ thường để cho các ngân hàng được hưởng một khoản trợ cấp mềm bằng cách hạn chế nghĩa vụ trả lãi tiết kiệm của ngân hàng. Tại một số thị trường tài chính mới nổi, chính phủ trực tiếp sở hữu ngân hàng, nhưng ngay cả ở những nơi chính phủ không trực tiếp sở hữu thì, chính phủ cũng thường dựa vào ngân hàng để chỉ đạo và quản lý các dòng vốn trong phạm vi quốc gia. Ngân hàng là công cụ hoàn hảo cho mục đích này. Ở bất kỳ nơi nào mà các thị trường phân tán và khó kiểm soát, ngân hàng có thể được tác động một cách thâm lặng và riêng tư nhằm ưu tiên cho một số ngành công nghiệp, doanh nghiệp, dự án, hay vùng nhất định.

Tuy nhiên, trong những năm 80 và 90, các ngân hàng ở hầu hết các thị trường tài chính mới nổi đều được tư nhân hoá và mối liên kết giữa họ với chính phủ cũng dần yếu đi. Tỷ lệ dự trữ bắt buộc được hạ thấp và việc kiểm soát lãi suất được nới lỏng hay bãi bỏ. Trên nhiều thị trường, hoạt động ngân hàng được mở cửa cho sự cạnh tranh nước ngoài. Đến đầu thập niên 90, tất cả những điều này đã nhận được sự hỗ trợ chung của các nhà kinh tế học và những người quan tâm đến nhịp độ phát triển kinh tế.

Nhưng có điều gì đó không ổn ở đây. Khi các quốc gia dần dần phát triển và các thị trường tài chính được tự do hoá và tăng trưởng ngày càng quyện vào nhau, khi các ngân hàng được tư nhân hoá, và khi công nghệ thông tin mở rộng, các ngân hàng trên khắp thế giới thường gặp khó khăn rắc rối tại những nước công nghiệp hoá cũng như tại các quốc gia đang phát triển. Hoa Kỳ đã trải qua vụ sụp đổ các tổ chức tiết kiệm – các ngân hàng tiết kiệm và các hiệp hội tiết kiệm và cho vay – vào thập niên 80. Thậm chí trước khi tình trạng này được giải quyết, các ngân hàng Hoa Kỳ toạ lạc ở các tiểu bang miền tây nam và ở New England bắt đầu bị thất bại với số lượng đông đảo; gần như toàn bộ các ngân hàng và các công ty cổ phần mẹ của ngân hàng với qui mô lớn ở Texas và Oklahoma đều rơi vào thất bại từ năm 1986 đến 1990. Tổng số vụ thất bại ngân hàng Hoa Kỳ trong thời kỳ này là hơn 1000 vụ.

Trong cùng thời gian đó, gần như mọi ngân hàng lớn ở Na Uy, Thụy Điển, và Phần Lan cũng bị thất bại hoặc được chính phủ hỗ trợ với nỗi lo sợ về thất bại. Chính phủ các nước này cũng can thiệp vào một số ngân hàng châu Âu có tiếng như Crédit Lyonnais ở Pháp và Banesto ở Tây Ban Nha. Theo lời đồn đại, cho đến năm 1990, những khoản cho vay quá hạn khó đòi tại các ngân hàng Nhật Bản đã lên đến 500 tỷ USD; cho dù những giá trị ước lượng này thoạt đầu đã bị chính phủ chối bỏ, nhưng đến năm 1997, người ta thấy rõ ràng những con số đó thật ra là còn thấp. Năm 1998, hai ngân hàng Nhật Bản, Long Term Credit Bank và Nippon Credit Bank, bị chính phủ tiếp quản. Vào thời điểm này, giá trị ước lượng chính thức về tổng nợ quá hạn khó đòi đã tăng lên đến 400 tỷ USD; giá trị ước lượng tư nhân lên đến một ngàn tỷ USD.¹ Kế hoạch Obuchi năm 1998 cung ứng khoảng 500 tỷ USD ngân sách nhà nước để giải quyết vấn đề này. Tuy nhiên, con số đó xem ra không đủ để khắc phục những thua lỗ lớn tại các ngân hàng, các ngân hàng hợp tác địa phương, và các hợp tác xã tín dụng.

Trong thế giới đang phát triển, thật khó mà tìm được một đất nước nào *chưa từng* trải qua khủng hoảng ngân hàng nào vào cuối thế kỷ 20. Những vụ nổi tiếng bao gồm vụ sụp đổ “hình nón phía nam” ở Chile, Argentina, và Uruguay vào đầu thập niên 80, vụ sụp đổ của Mexico năm 1994-1995, và cuộc khủng hoảng tài chính châu Á 1997-1998. Những biến cố này có tính lặp lại đặc biệt vì nó ảnh hưởng đến những đất nước từng rất được ngưỡng mộ và đang diễn ra sự tự do hoá nhanh chóng. Chúng liên quan đến sự giao nhau giữa khủng hoảng ngân hàng với sự sụp đổ của cơ chế tỷ giá hối đoái có kiểm soát và sự đảo ngược nhanh chóng của các dòng vốn vào trước kia. Loại khủng hoảng của các thị trường tài chính mới nổi hiện đại và hiện đã quen thuộc này sẽ được nghiên cứu chi tiết trong chương 8.

Tuy nhiên, điều quan trọng cần nhận thấy là những vụ sụp đổ nổi tiếng này chỉ là mảnh vỡ của một hệ thống khủng hoảng ngân hàng rộng lớn hơn mà xem ra ảnh hưởng đến đông đảo các nước ở cả thế giới công nghiệp cũng như đang phát triển. Làn sóng thất bại ngân hàng toàn cầu khổng lồ đã thu hút sự chú ý từ cộng đồng học thuật, chính phủ các nước, và các tổ chức quốc tế. Một điểm bắt đầu quan trọng là chỉ đơn thuần liệt kê tất cả những cuộc khủng hoảng ngân hàng từng xảy ra và nhất trí về độ lớn của chúng. Gerald Caprio Jr. và Daniela Klingebiel, hai nhà quan sát của Ngân hàng Thế giới, đã công bố cơ sở dữ liệu toàn diện về những vụ thất bại ngân hàng cho đến ngày nay, và đã phân tích một cách chi tiết.² Phần Phụ lục sẽ trình bày lại một bản tóm lược có cập nhật về cơ sở dữ liệu này, bao gồm các quốc gia, ngày tháng, mức độ của từng cuộc khủng hoảng trong thời kỳ từ 1977-1997, và giá trị ước lượng về chi phí giải quyết trong những trường hợp có thể ước lượng được.

¹ *The Economy*, 23 tháng 1 năm 1999.

² Caprio và Klingebiel (1996a và 1996b).

BẢNG 7.1 Chi phí khắc phục hậu quả của một số vụ khủng hoảng ngân hàng chọn lọc

<i>Quốc gia</i>	<i>Năm</i>	<i>Chi phí tính theo phần trăm GDP</i>
Argentina	1980-1982	55%
Benin	1988-1990	17
Bulgaria	1990s	13
Chile	1981-1983	41
Trung Quốc	1990s	47
Côte d'Ivoire	1988-1991	25
Cộng hoà Czech	1991-1994	12
Phần Lan	1991-1994	11
Hungary	1991-1995	10
Indonesia	1997-1999	50
Israel	1977-1983	30
Nhật Bản	1990s	12
Hàn Quốc	1997-1999	20
Macedonia	1993-1994	32
Malaysia	1997-1999	20
Mauritania	1984-1993	15
Mexico	1995	15
Philippines	1981-1987	19
Senegal	1988-1991	17
Tây Ban Nha	1977-1985	17
Đài Loan	1997	11
Tanzania	1987	10
Thái Lan	1997-1999	42
Uruguay	1981-1984	24
Venezuela	1994-1995	18

Nguồn: Phụ lục, trang 279-87.

Danh mục trong Phụ lục thật dài và đáng kinh ngạc, nó cảnh báo chúng ta về sự quan tâm một cách thận trọng. Caprio và Klingebiel đã chia khủng hoảng ngân hàng thành hai loại: những trường hợp khủng hoảng có hệ thống và những trường hợp nhẹ hơn. Khủng hoảng *có hệ thống* là khủng hoảng trong đó *hầu hết hay toàn bộ vốn ngân hàng đều cạn kiệt*. Lưu ý rằng phần Phụ lục liệt kê 112 cuộc khủng hoảng có hệ thống trong vòng 25 năm cuối cùng của thế kỷ 20, làm liên lụy đến 94 quốc gia! Đây chẳng phải là những sự kiện nho nhỏ, mà là những vụ sụp đổ của hầu hết hay toàn bộ các ngân hàng trong hệ thống ngân hàng của một đất nước. Một số nước gánh chịu những cuộc khủng hoảng có hệ thống lặp đi lặp lại, và hai nước (Kenya và Argentina) rơi vào tình trạng này ba lần trong khung thời gian 25 năm.

Phần lớn những cuộc khủng hoảng này tỏ ra cực kỳ tốn kém khi khắc phục hậu quả. Bảng 7.1 trình bày một số chi phí khắc phục cao, chiếm đến 10 phần trăm GDP hay cao hơn, như thể hiện trong phần Phụ lục. Lưu ý rằng Caprio và Klingebiel không thể ước lượng được chi phí khắc phục hậu quả trong một số lớn trường hợp; giá mà họ có thể báo cáo được chi phí giải quyết hậu quả trong mọi trường hợp, thì bảng 7.1 chắc sẽ dài hơn không biết bao nhiêu mà kể.

Các cuộc khủng hoảng ngân hàng xảy ra trong suốt chiều dài lịch sử tồn tại của ngành ngân hàng, nhưng độ lớn của những thiệt hại gần đây thì khác biệt nhiều so với quá khứ. Hoa Kỳ từng chịu đựng một trong những hệ thống ngân hàng bất ổn nhất của thế kỷ 19 và đầu thế kỷ 20, và đã 11 lần rơi vào cơn hoảng loạn ngân hàng nghiêm trọng từ năm 1800 cho đến đầu Chiến tranh Thế giới thứ nhất. Trong thời gian này, khi thiệt hại của những ngân hàng thất bại phải bị gánh chịu bởi những người gửi tiền hơn là bởi chính phủ, tỷ lệ những ngân hàng bị thất bại trong hệ thống ngân hàng và mức thiệt hại liên quan tương đối nhỏ. Ví dụ, cuộc khủng hoảng ngân hàng thảm hại nhất của thời kỳ được gọi là kỷ nguyên ngân hàng quốc gia (1863-1913) xảy ra

vào năm 1893. Giá trị của cải ròng âm của những ngân hàng thất bại trong cuộc khủng hoảng này không đến 0,10 phần trăm GDP.³ Các cuộc khủng hoảng ngân hàng của thời Đại Suy thoái những năm 30 phản ánh tình trạng căng thẳng chưa từng thấy đối với các ngân hàng Hoa Kỳ, là hậu quả của chính sách tiền tệ giảm phát và vận rủi của những người gửi tiền ngân hàng. Thế nhưng trong suốt thời Đại Suy thoái, khi gần một phần tư các ngân hàng Hoa Kỳ sập tiệm, giá trị của cải ròng âm của những ngân hàng thất bại cũng chỉ vào khoảng 3 phần trăm GDP.⁴

Những quốc gia khác trong lịch sử cũng ghi nhận các vụ sụp đổ ngân hàng không thường xuyên tương tự như vậy, hoặc thậm chí tốt hơn, và những mức thiệt hại hệ thống ngân hàng thấp. Nhiều nền kinh tế thị trường mới nổi trỗi dậy trong kỷ nguyên trước Chiến tranh Thế giới thứ nhất chưa từng bao giờ trải qua một cuộc khủng hoảng ngân hàng trong đó người gửi tiền hay những người nộp thuế phải gánh chịu thiệt hại nặng nề từ những ngân hàng thất bại. Đây là một thời kỳ mà các thị trường đang trỗi dậy gắn chặt với bản vị vàng, các hệ thống ngân hàng cạnh tranh kỳ cựu, và dựa vào những dòng vốn quốc tế lớn để tài trợ tăng trưởng – tỷ lệ những dòng vốn này so với GDP cao hơn nhiều so với ngày nay. Vì thế, trên nhiều khía cạnh, thời kỳ trước Chiến tranh Thế giới thứ nhất là điểm báo trước của thời kỳ sau năm 1980 của công cuộc tự do hoá các thị trường tài chính mới nổi. Thế nhưng trong kỷ nguyên này, Canada, Đức, Nhật Bản, Mexico, Nga, và Thụy Điển đều tránh được những cuộc khủng hoảng ngân hàng đáng kể. Chỉ có Argentina (vào năm 1890), Úc (vào năm 1893), Brazil (vào năm 1892 và 1901), Ý (vào năm 1893) và Na Uy (vào năm 1901) trải qua khủng hoảng ngân hàng trong đó giá trị của cải ròng âm của những ngân hàng thất bại lên đến 1 phần trăm GDP hay nhiều hơn, và không một vụ nào trong những cuộc khủng hoảng này dẫn đến chi phí khắc phục vượt quá 10 phần trăm GDP.⁵

Tại sao thiệt hại lại lớn đến thế?

Độ lớn của những cuộc khủng hoảng ngân hàng vào thập niên 1980 và 1990, xét theo số lượng quốc gia, tỷ lệ phần trăm số ngân hàng có liên quan và chi phí khắc phục hậu quả, thì lớn hơn một cách đáng báo động: Thế giới chưa từng thấy bất kỳ thứ gì đại loại như một trận dịch thừa lỗ ngân hàng vào cuối thế kỷ 20. Hơn nữa, đây lại là thời kỳ của những triển vọng đáng kể - không có cái gì giống như cuộc Đại suy thoái của những năm 30 đang diễn ra, mà cũng chẳng có sự biến động kinh tế của thời kỳ trước Chiến tranh Thế giới thứ nhất, khi những thay đổi về tỷ số giá xuất nhập khẩu thường tạo ra suy thoái sâu sắc trong các nền kinh tế thực của nhiều nước. Điều gì đang diễn ra trên thế giới? Có một cơn u mê mộng mị nào đó bộc phát giữa các ngân hàng và các cơ quan giám sát ngân hàng chăng? Làm thế nào ngăn nó lại? Điều này đã trở thành vấn đề cấp thiết nhất trong toàn bộ công việc nghiên cứu về các thị trường tài chính mới nổi khi bước vào thế kỷ mới.

Các nhà kinh tế học đã tập sự trung chú ý vào những cuộc khủng hoảng tài chính dễ thấy nhất gắn liền với các dòng vốn bên ngoài không lồ và những vụ sụp đổ giá trị tiền tệ. Sự tương tác giữa các yếu tố này là một hiện tượng đặc biệt nguy hiểm và phức tạp, gắn liền với sự sụp đổ chung của nền kinh tế thực, và sẽ được nghiên cứu chi tiết trong chương 8. Những cuộc khủng hoảng như vậy cần được giải thích theo tính không thanh khoản quốc tế và các cơ chế tỷ giá hối đoái cố định, được định giá quá cao, và chúng ta sẽ xem xét những yếu tố tương tác lẫn nhau này đặc biệt trong mối quan hệ với vụ sụp đổ của Mexico và khủng hoảng Đông Á năm 1997-98.

Còn bây giờ, chúng ta chỉ đơn thuần nhận định rằng các cuộc khủng hoảng ngân hàng trước thập niên 80 thường xảy ra độc lập với khủng hoảng tiền tệ. Ngoài ra, thời kỳ trước Chiến tranh Thế giới thứ nhất, như lưu ý trên đây, là thời kỳ mà tỷ giá hối đoái được cố định và trong

³ Calomiris (2000).

⁴ Calomiris (1989).

⁵ Calomiris (2000).

đó các dòng vốn rất lớn có mặt bên trong và bên ngoài các nước đang phát triển; nhưng trong kỷ nguyên đó, chúng ta không nhận thấy sự tương tác mạnh mẽ giữa những yếu tố này với khủng hoảng ngân hàng như chúng ta nhận thấy vào cuối thế kỷ 20. Độ lớn và tần suất của các vụ sụp đổ tiền tệ hiện đại cũng hết sức ấn tượng so với kinh nghiệm quá khứ. Thật vậy, một nghiên cứu đã nhận thấy rằng trong những năm gần đây, gần như không một thị trường tài chính mới nổi nào có cơ chế tỷ giá hối đoái cố định có thể sống sót qua vài năm mà không bị sụp đổ.⁶ Nhưng không phải toàn bộ các vụ sụp đổ đồng tiền đều gắn liền với sự thất bại ngân hàng có hệ thống và sụp đổ nền kinh tế thực.

Vì thế, chúng ta thấy thật hữu ích khi nghiên cứu các cuộc khủng hoảng ngân hàng có hệ thống một cách tách biệt, và chuyển sang xem xét mối tương tác với sự sụp đổ đồng tiền trong chương sau. Làm thế nào mà điều đó lại xảy ra đến nỗi tại nhiều quốc gia, vốn của toàn bộ hệ thống ngân hàng đã bị quét sạch? Vốn đã đi về đâu? Khi các ngân hàng liên tục cho vay mà không được hoàn trả, người ta phải kết luận rằng những người vay đang phá huỷ giá trị. Sự hiện diện của những khoản thua lỗ ngân hàng lớn, thường đi trước sự sụp đổ hệ thống ngân hàng nhiều tháng hay nhiều năm, là bằng chứng bề mặt dễ nhận biết cho thấy ngân hàng đang thực hiện những quyết định cho vay yếu kém. Nếu công việc của thị trường tài chính là phân bổ vốn đến những người sử dụng có khả năng sinh lợi nhất, thì các ngân hàng tại các thị trường tài chính mới nổi xét về tổng thể đã không hoạt động theo một cách thức có thể chấp nhận được. Họ không ngừng đưa nguồn lực đến những nơi sử dụng có giá trị thấp mà thậm chí không thể trả lãi được, chứ đừng nói gì đến trả vốn gốc.

Lẽ dĩ nhiên, điều này chỉ thiết lập lại trọng tâm của vấn đề: Tại sao các ngân hàng lại là những người phân bổ vốn tệ hại đến thế? Có phải họ không có kỹ năng và sẽ làm việc tốt hơn nếu được đào tạo tốt hơn và có kinh nghiệm hơn? Hay có những trục trặc về cơ cấu nào đó trong hoạt động ngân hàng tại các thị trường tài chính mới nổi mà không ngừng dẫn đến những kết cục này? Nếu có điều gì đó sai lầm sâu sắc, thì những vấn đề trục trặc, chi phí, và khủng hoảng sẽ tiếp tục cho đến khi nào những vấn đề cơ bản được giải quyết xong.

Chúng tôi đề xuất ba yếu tố có thể giải thích cho những quyết định ngân hàng yếu kém. Gộp chung lại, những yếu tố đó có thể giải thích cho phần lớn qui mô và phạm vi thiệt hại chưa từng thấy mà chúng ta hiện đang nhận thấy tại các ngân hàng: cho vay dựa trên quan hệ, rủi ro đạo đức (rủi ro đạo đức), và tình trạng dư thừa công suất.

Cho vay dựa trên quan hệ

Việc cho những người có quan hệ với ngân hàng vay tiền xảy ra khi ngân hàng phân bổ khoản vay đến những bên mà ít nhiều có quan hệ với ngân hàng: chủ sở hữu của ngân hàng, các thành viên của hội đồng quản trị ngân hàng, gia đình và bạn bè họ, và những công ty mà ngân hàng có những mối ràng buộc đặc biệt, do ngân hàng có vốn sở hữu trong công ty đó, hay do ngân hàng duy trì mối quan hệ quản lý giám sát nào đó với người nhận khoản vay. Ngược lại với cho vay dành cho những người có quan hệ (connected lending) là cho vay theo cơ chế thị trường (arm's-length lending).

Thoạt nhìn qua, việc cho vay dành cho những người có quan hệ dường như hoàn toàn bình thường, vô hại, và tồn tại cố hữu trong hệ thống ngân hàng. Suy cho cùng, hoạt động ngân hàng được cho là vây quanh những mối quan hệ và những thông tin riêng (private information). Điều này dường như khá tự nhiên dẫn đến những doanh nghiệp có quan hệ với chủ sở hữu và hội đồng quản trị ngân hàng.

⁶ Obstfeld và Rogoff (1995).

Nhưng việc cho vay dành cho những người có quan hệ là một vấn đề phức tạp mà có lẽ tốt hơn chúng ta nên tìm hiểu thông qua một ví dụ cụ thể. Giả sử một ngân hàng có tài sản là 1000 đô-la, nghĩa vụ tiền gửi là 900 và vốn sở hữu là 100. Bây giờ người chủ sở hữu vay một khoản trị giá 600 đô-la, đánh cắp số tiền, và cao chạy xa bay đến một hòn đảo nhiệt đới nào đó. Ngân hàng thất bại, vốn sở hữu của ngân hàng tiêu tan, và chính phủ đóng cửa ngân hàng. Tuy nhiên, chủ sở hữu có một món lợi ròng là $600 - 100 = 500$, chẳng phải một mức sinh lợi tối ứng với khoản đầu tư ban đầu 100. Tóm lại, một chủ sở hữu ngân hàng vô liêm sỉ có thể cướp bóc một cách có lợi ngay chính ngân hàng của mình. Điều này không hề phi thực tế. Willie Sutton nói hần đánh cướp các ngân hàng vì “đó là nơi có tiền”, và có những tài sản hiện đại khác. Nếu điều này nghe kỳ lạ, ta hãy xem câu chuyện của BCCI.

Ngân hàng Tín dụng và Thương mại Quốc tế (BCCI) được thành lập năm 1972 bởi Agha Hasan Abedi, một người Pakistan với thị hiếu hâm mộ những bằng hữu thế lực và giàu có. BCCI mở rộng nhanh chóng trong khắp thế giới Hồi giáo, với tiền gửi từ những người giàu cũng như người nghèo. Ngân hàng áp dụng một hình thức ngân hàng Hồi giáo mà trong nhiều trường hợp lãi vay được trả bằng những món quà hoang phí và những ân huệ cá nhân.⁷ Các khoản vay được dành cho bạn bè của Abedi mà không phải trả lãi, không có thế chấp, và trong một số trường hợp còn không có chứng từ. BCCI bị đóng cửa vào tháng 7 năm 1991 sau một cuộc họp của các cơ quan giám sát từ một số nước do Ngân hàng Anh nhóm họp. Tổng thiệt hại cuối cùng của ngân hàng nằm trong khoảng từ 12 đến 14 tỷ đô-la, mà những người gửi tiền là nạn nhân, trong khi họ không nhận được gì từ bảo hiểm tiền gửi và chỉ nhận lại từ 30 đến 40 phần trăm tiền gửi sau khi mọi chuyện được giải quyết một phần.⁸ Đây là một trường hợp ngoạn mục về việc cho vay dành cho những người có quan hệ với ngân hàng lên đến một mức độ chẳng khác gì cướp bóc.

Một nghiên cứu gần đây đã xây dựng một mô hình kinh tế chính thức về sự cướp bóc. Thành phần chính của mô hình là một người cho vay hành xử một cách phi hiệu quả; nghĩa là cung ứng vốn hay đứng ra bảo lãnh mà không giám sát đầy đủ, hay không tự bảo vệ trước việc giao dịch của chủ sở hữu theo cách thức mà những người cho vay tư nhân thường làm thông qua các hợp đồng và hành vi của họ. Người cho vay (hay người bảo lãnh cho ngân hàng) thường là chính phủ, nhưng cũng có thể là một tập hợp những người gửi tiền ngây thơ và không đồng nhất, như trong trường hợp BCCI. Khi người chủ sở hữu ngân hàng phát hiện họ có thể khai thác giá trị thông qua những hoạt động giao dịch tư túi, đôi khi họ làm thế với mức độ tối đa, làm cho của cải ròng trở nên có giá trị âm lớn. Các tác giả chứng minh lý thuyết của họ có thể giải thích một số trường hợp trong quá trình tan rã hoạt động tiết kiệm ở Hoa Kỳ và vụ sụp đổ ở Chile năm 1982.⁹

Giả sử chủ ngân hàng sử dụng năng lực cho vay của ngân hàng gần như chuyên dành để hỗ trợ chính họ và những người cộng tác với họ để mua lại các công ty công nghiệp. Điều này đặc biệt hay xảy ra trong thời kỳ tư nhân hoá, trong đó sự tự do hoá tài chính diễn ra trước sự tư nhân hoá các công ty công nghiệp. Đây chỉ là những gì đã xảy ra ở Chile trong những năm 1977-1980 và ở Nga những năm 1991-1994: Trong cả hai trường hợp, những người gửi tiền đã tin cậy vào các tổ chức nhận tiền gửi và không có một cơ quan giám sát nào tồn tại để giám sát hành vi của các ngân hàng.

Những ngân hàng được sử dụng theo cách này trở thành trung tâm của các đế chế công nghiệp. Họ có thể giúp những nhà sáng lập doanh nghiệp bồi bổ thêm nguồn lực riêng của họ và thôn tính nhiều doanh nghiệp khác hơn so với mức họ có thể làm được nếu không có những ngân

⁷ Luật Hồi giáo cấm tính lãi, vì điều đó bị xem là cho vay vất vả. Chia xẻ lợi nhuận là hình thức đền bù tiêu biểu nhận được khi cho vay.

⁸ Vô số sách vở đã viết về thất bại của BCCI. Ví dụ, tìm đọc ấn bản của Truell và Gurvin (1992).

⁹ Akerlof và Romer (1993). Tìm đọc thêm ấn bản của Calomiris và Kahn (1991).

hàng này. Theo một nghĩa nào đó, đây không hề là những ngân hàng thực sự, vì họ có tương đối ít những hoạt động cho vay dành cho những người không thân thuộc. Ngoài ra, những tiêu chí để họ dựa vào đó mà cho vay thì không phù hợp với những tiêu chí khách quan về lợi nhuận và giá trị kinh tế. Tại nhiều nền kinh tế đang phát triển đang lây lan căn bệnh cho vay dành cho những mối quan hệ thân quen này, các ngân hàng không đa dạng hoá danh mục đầu tư của họ để giảm mức lợi nhuận đã điều chỉnh rủi ro.¹⁰ Thay vì là những doanh nghiệp hoạt động thuần túy vì lợi nhuận, các ngân hàng trở thành những công cụ cho việc kiểm soát và phân bổ tín dụng có trợ cấp dành cho những doanh nghiệp được ưu tiên; sự sẵn lòng cho vay của họ trở nên một công cụ thực thi quyền lực.

Những ngân hàng theo mô tả trên đây thường bị thất bại, như từng xảy ra ở Chile năm 1982 và ở Nga năm 1998. Điều này khớp với sự mô tả về cướp bóc nếu những người chủ sở hữu ngân hàng không quan tâm đến việc tiếp tục kinh doanh ngân hàng, mà chỉ đơn thuần muốn kiếm một món lợi ngắn hạn. Có lẽ cách mô tả đỡ chối tai hơn là nói rằng những người chủ ngân hàng không có kế hoạch về tương lai, nhưng họ cũng chẳng thiệt hại gì lớn nếu thất bại xảy ra. Mục tiêu của họ không phải là phúc lợi của ngân hàng mà là sự phình to của một đế chế công nghiệp mà họ thôn tính được thông qua ngân hàng và sẽ tiếp tục sở hữu, ngay cả khi ngân hàng thất bại.

Một phiên bản đứng đắn hơn của việc cho vay dành cho những người có quan hệ cũng được nhận thấy ở Nhật Bản và Hàn Quốc, nơi mà nhiều doanh nghiệp lớn nhất được tổ chức thành những tập đoàn công nghiệp lớn, *keiretsu* ở Nhật Bản và *chaebol* ở Hàn Quốc. *Keiretsu* đã được nghiên cứu sâu rộng, và trong nhiều năm người ta vẫn tưởng rằng các tập đoàn này tiêu biểu cho một mô hình thú vị về sự quản lý giám sát xem ra có những ưu điểm quan trọng hơn so với mô hình quản lý thông qua cổ đông của phương Tây.

Tuy nhiên, khi mức độ thua lỗ của các ngân hàng Nhật Bản bộc lộ ra, ngày càng có ít nhà quan sát muốn biện hộ cho hệ thống này như một hình thức quản trị nội bộ công ty hấp dẫn. Trong khi các ngân hàng Nhật Bản có tính chuyên nghiệp hợp lý và mở cửa cho hoạt động kinh doanh phi gia đình, họ cũng gánh chịu những *khoản nợ xấu*, cho thấy các quyết định phân bổ vốn vẫn chưa phải là tối ưu. Trong tương lai có lẽ chúng ta sẽ biết được nhiều hơn về lý do tại sao nhiều quyết định yếu kém như thế lại được thực hiện, nhưng ít ra một số lý do có thể liên quan đến bản chất chính trị của vai trò ngân hàng làm trung tâm của các *keiretsu*.

Làm thế nào kiểm soát được việc cho vay dành cho những người có quan hệ? Thật khó mà nghĩ ra cách nào đó để soạn thảo một luật lệ ngăn chặn sự lạm dụng hoạt động cho vay dựa vào những mối quan hệ mà không đồng thời cấm đoán những mối quan hệ ngân hàng chặt chẽ. Có lẽ câu trả lời tốt nhất là cáo bạch và giám sát. Người ta nên yêu cầu các ngân hàng phải công bố và liệt kê chi tiết tất cả các khoản vay dành cho những đơn vị có quan hệ với ngân hàng. Các cơ quan giám sát của chính phủ nên thẩm tra bản công bố và xem xét một tập hợp chọn lọc trong đó để xem thử ngân hàng có thực hiện việc cho vay đúng đắn hay không. Cuối cùng, cần phải có giới hạn về tỷ lệ phần trăm những tài sản mà một ngân hàng bất kỳ có thể dành cho một loại doanh nghiệp nào đó, để bảo đảm sự đa dạng hoá rủi ro.

Những qui định hữu hiệu giúp hạn chế hoạt động cho vay dành cho những người có quan hệ với ngân hàng có thể cần phải có sự khéo léo để được cường chế thi hành. Như một phần của hoạt động tự do hoá ngân hàng Mexico vào đầu thập niên 90, luật Mexico cấm các công ty công nghiệp không được sở hữu ngân hàng. Nhưng sự tập trung của cải ở Mexico quá lớn đến mức một vài gia đình sở hữu những tập đoàn công nghiệp lớn (*grupos*), cũng có thể đạt được sự kiểm soát ngân hàng và sử dụng chúng như một công cụ cho các nhu cầu tài chính riêng của họ và như

¹⁰ Caprio và Wilson (1997) chứng minh rằng hệ thống ngân hàng của các thị trường tài chính mới nổi thường bỏ lỡ những cơ hội đa dạng hoá quan trọng.

một công cụ bảo trợ về chính trị. Kinh nghiệm của Mexico, Chile, và Venezuela với hoạt động cho vay dành cho những người có quan hệ khiến cho Argentina xây dựng những luật lệ nghiêm ngặt vào giữa thập niên 90 nhằm hạn chế sự nắm giữ quyền lợi sở hữu chéo của các cá nhân hay doanh nghiệp trong các ngân hàng và các công ty khách hàng của họ. Việc cưỡng chế thi hành những luật lệ này đòi hỏi phải giám sát chi tiết thành phần cổ đông trong các công ty trong cả nền kinh tế.

Rủi ro đạo đức

Định nghĩa rủi ro đạo đức

Trong một quyết định rủi ro thông thường, tác nhân đưa ra quyết định gánh chịu toàn bộ kết quả: Nếu đó là một quyết định đúng đắn, tác nhân sẽ hưởng lợi tương xứng, nhưng nếu đó là một quyết định sai lầm, tác nhân phải trả một mức giá tương ứng. Hầu hết các quyết định cho vay của ngân hàng là quyết định thông thường theo ý nghĩa này: Nếu khoản vay được hoàn trả đầy đủ, vốn sở hữu của ngân hàng sẽ gia tăng giá trị và nếu vỡ nợ, vốn sở hữu của ngân hàng sẽ bị mất giá trị. Tương tự, nhân viên ngân hàng thực hiện việc cho vay trong một ngân hàng hoạt động tốt sẽ được tiếng thơm và được ban thưởng nếu danh mục cho vay của họ vững chắc, nhưng sẽ bị trừng phạt cá nhân, kể cả bị sa thải nếu danh mục cho vay đầy thua lỗ. Vốn của chủ sở hữu và tính ghét rủi ro cá nhân của nhân viên giúp bảo vệ ngân hàng trước những hành động mạo hiểm rủi ro thái quá.

Rủi ro đạo đức là vấn đề về những động cơ bị thiên lệch. Nó xảy ra khi một quyết định rủi ro có tính bất cân xứng: Tác nhân ra quyết định ở vào vị thế hưởng lợi nếu đó là quyết định tốt, nhưng vì lý do nào đó, tác nhân này lại không phải trả giá tương xứng nếu quyết định đó là sai lầm. Đây là trường hợp tung một đồng xu mà “nếu ra mặt ngửa thì tôi thắng, còn ra mặt sấp thì... ai đó sẽ thua.” Lấy ví dụ, khi giá trị ròng của ngân hàng đã bị tổn hại, họ sẽ gằn như chẳng mất gì nếu kết quả xấu (ngân hàng vốn đã mất khả năng thanh toán rồi), nhưng lại được lợi nhiều từ một kết quả tốt (khả năng phục hồi tài chính). Một cách duy lý, những tác nhân đứng trước loại cơ cấu động cơ khuyến khích như thế này sẽ muốn chấp nhận rủi ro cao. Điều này có thể dẫn đến những khoản thua lỗ vô cùng to lớn. Khái niệm đơn giản này có thể giúp giải thích cho tầm vóc của những khoản thua lỗ lớn của hoạt động ngân hàng trên khắp thế giới.

Rủi ro đạo đức cũng có thể phát sinh từ xung đột về mục đích và động cơ khuyến khích giữa cổ đông ngân hàng và người lao động như hệ quả của một hệ thống ban thưởng khiếm khuyết. Vì lý do này, theo truyền thống, các ngân hàng không chi trả những khoản ban thưởng tiền mặt lớn cho các nhân viên tín dụng. Từ lâu các giám đốc ngân hàng đã hiểu rằng điều này có thể làm biến dạng những động cơ khuyến khích nhân viên và dẫn đến khối lượng lớn những khoản cho vay bề ngoài có lãi nhưng chất lượng tệ hại của chúng chỉ bộc lộ ra khi thời gian trôi qua. Tuy nhiên, giữa những người giao dịch trên thị trường tài chính (traders), truyền thống khen thưởng tiền mặt lại rất mạnh, vì lợi nhuận của hầu hết các vị thế giao dịch được ghi nhận theo diễn tiến thị trường hàng ngày (marked to market daily), và những vị thế thua lỗ nhanh chóng bị loại ra. Người ta không cần phải đợi cho đến vài năm sau mới biết liệu một nhà giao dịch có đưa ra những quyết định đúng đắn hay không, cho nên các nhà giao dịch có thể được đền bù bằng tiền mặt một cách an toàn. Tuy nhiên, các nhà giao dịch biết cách đánh bạc với hệ thống.¹¹ Rủi ro đạo đức có thể mang đến một rủi ro chết người cho những ngân hàng giao dịch. (Xem hộp dưới đây về vụ sụp đổ của ngân hàng Barings.)

¹¹ Ví dụ, khi giao dịch trong các thị trường mỏng, nhà giao dịch có thể thực hiện một giao dịch nhỏ, như một người mua, với một mức giá lạm phát và do đó ghi nhận được một lợi tức vốn lớn trên một vị thế đã có từ trước, giúp nhà giao dịch nhận được một khoản tiền thưởng lớn.

Rủi ro đạo đức và vụ sụp đổ của ngân hàng Barings

Barings PLC, một trong những ngân hàng đáng kính nhất của hệ thống ngân hàng thương mại Anh với lịch sử hoạt động 233 năm đã sụp đổ vào ngày 26 tháng 2 năm 1995. Vụ thất bại của ngân hàng này là do các hoạt động của một nhà giao dịch duy nhất ở văn phòng ngân hàng tại Singapore, Nicholas Leeson. Danh mục đầu tư hợp đồng tương lai và quyền chọn của nhà giao dịch này đã thua lỗ 1,3 tỷ USD, vượt quá vốn của ngân hàng. Câu chuyện là một bài học về rủi ro đạo đức.¹²

Công việc của Leeson là thực hiện giao dịch hợp đồng tương lai trên chỉ số Nikkei 225 của cổ phiếu Nhật Bản. Thật ra Leeson chẳng phải là một nhà giao dịch giỏi, nhưng anh ta khôn khéo che giấu những vụ giao dịch thua lỗ trong một “tài khoản sai số” bí mật và chỉ phơi bày những vụ giao dịch có lãi, vì thế nổi tiếng tài giỏi một cách không xứng đáng.

Chỉ số Nikkei sụt giảm từ khoảng 40.000 chỉ còn 19.000 trong vòng ba năm. Nhưng cho đến năm 1994, chỉ số này xem ra vẫn ổn định, và mức đáy của Leeson trong năm đó thấp hơn nhiều so với mức hy vọng của nhà giao dịch này, cho nên anh ta quyết định bán các quyền chọn chỉ số. Cụ thể ra, Leeson đã bán các quyền chọn bán và quyền chọn mua mỗi loại là 35.000 quyền chọn, một vị thế vẫn được gọi là hợp đồng chứng khoán hai chiều vị thế bán hay vị thế đoản (short straddle). Giao dịch này thực chất là một vụ đánh cược trước tính biến động; Leeson thể hiện thu nhập ngay tức thời vì các quyền chọn được bán với một khoản chênh lệch cao đáng kể, và anh ta chỉ trao lại lợi nhuận đó nếu chỉ số chứng khoán hoặc lên cao hơn hoặc xuống thấp hơn nhiều so với mức 19.000. Lưu ý rằng việc thể hiện lợi nhuận tức thời thật dễ dàng trong một tổ chức tài chính: Bạn chỉ cần chấp nhận rủi ro.

Mọi thứ diễn tiến tốt đẹp cho đến khi trận động đất Kobe xảy ra vào ngày 17 tháng 1 năm 1995, chỉ số Nikkei giảm xuống dưới 18.000, rồi lại khôi phục lại gần 19.000, sau đó bắt đầu một cú trượt dài suốt sáu tuần chỉ còn 17.000. Ở mức này, vị thế hợp đồng hai chiều của Leeson thể hiện lỗ vào khoảng 150 triệu USD. Lỗ lên đến mức này thì không thể che đậy được nữa. Leeson biết mình sẽ mất việc và đánh mất cả thanh danh, sự trừng phạt tối đa của ngân hàng dành cho anh ta.

Bị dồn vào chân tường và chẳng còn gì để mất, Leeson đánh một canh bạc quay lại. Anh ta bắt đầu mua hợp đồng tương lai với số lượng chưa từng thấy, cố gắng đơn thương độc mã đẩy mức giá lên. Leeson cũng bán hợp đồng tương lai trái phiếu kỳ hạn 10 năm của chính phủ Nhật Bản, có lẽ với niềm tin sai lầm rằng chính phủ sẽ phải vay mượn ồ ạt để cứu chữa những thiệt hại của trận động đất. Anh ta tích lũy tổng mệnh giá hợp đồng tương lai lên đến con số khổng lồ là 7 tỷ USD, mà vẫn không thể đẩy chỉ số chứng khoán lên được. Leeson cũng viết những lệnh giả mạo khách hàng để mua hợp đồng tương lai.

Điều thú vị từ quan điểm rủi ro đạo đức là ở chỗ tổng lỗ vượt quá 1,3 tỷ USD. Giá như Leeson phơi bày vị thế đầu tư của mình thay vì cố gắng cứu chữa, thì giá trị thua lỗ không đến 150 triệu USD. Nói cách khác, khoản lỗ đã tăng lên gần mười lần chỉ trong vòng sáu tuần lễ. Nhưng thua lỗ tăng thêm này là trên tài khoản của ngân hàng Barings, chứ không phải của Leeson. Nếu như chiến lược này có kết quả, anh ta được hưởng những khoản tiền thưởng khổng lồ. Những động cơ khuyến khích bất cân xứng đã tạo ra một tình huống trong đó rủi ro tăng lên vô cùng, đưa một khoản lỗ tệ hại thành một khoản lỗ thảm họa và làm sụp đổ cả doanh nghiệp.

Nguồn: Fay (1997), Hunt và Heinrich (1996), và Jorion (1997).

Ở một ngân hàng hoạt động tốt trong một nền kinh tế lành mạnh, rủi ro đạo đức thường không phải là một vấn đề. Các chủ sở hữu ngân hàng và các giám đốc có nhiều thứ để mất - phần góp vốn sở hữu của người chủ trong ngân hàng và công việc của giám đốc - nếu ngân hàng thất bại, và vì thế họ không muốn mạo hiểm chấp nhận những rủi ro không hợp lý. Nhưng vấn đề rủi ro đạo đức trở nên đặc biệt sâu sắc khi của cải ròng của một ngân hàng tụt xuống thấp hoặc có

¹² Ấn bản của Jorion (1997) đã phân tích bằng số về vị thế đầu tư của Leeson.

giá trị âm. Ta hãy xem thử điều gì xảy ra khi vốn của ngân hàng bị xói mòn và hạ thấp hơn chuẩn mực qui định. Nếu các cơ quan giám sát cảnh giác, họ sẽ yêu cầu ngân hàng phải tăng vốn ngay lập tức hoặc thu hẹp tài sản lại. Nhưng các cơ quan giám sát thường không thực hiện chức năng này một cách thích hợp.

Ví dụ, toàn bộ ngành công nghiệp tiết kiệm (các ngân hàng tiết kiệm và các hiệp hội tiết kiệm và cho vay) ở Hoa Kỳ từng tồn tại qua nhiều thập niên bằng cách nhận tiền gửi ngắn hạn và đầu tư vào các khoản cho vay mua nhà trả góp dài hạn có lãi suất cố định. Vì giá trị của khoản cho vay có lãi suất cố định bị giảm xuống khi lãi suất thị trường tăng lên, cho nên rủi ro cơ bản của hoạt động kinh doanh này là tới một ngày nào đó, lãi suất thị trường sẽ tăng lên đáng kể; nếu điều đó xảy ra, các tổ chức tiết kiệm này sẽ đứng trước tình trạng thua lỗ thu nhập nếu họ phải duy trì những hợp đồng cho vay trả góp dài hạn này (vì họ sẽ phải trả lãi tiền gửi cao hơn so với thu nhập lãi từ những hợp đồng cho vay dài hạn này), và thậm chí phải ghi nhận những khoản lỗ vốn lớn hơn nếu họ cố gắng bán những hợp đồng cho vay này với giá hạ.

Những biến cố này cuối cùng đã xảy ra vào thời kỳ từ năm 1979 đến 1982, và ngành công nghiệp tiết kiệm phải gánh chịu những khoản lỗ tức thời hết sức nghiêm trọng. Cho dù tình hình của một vài tổ chức tiết kiệm vẫn còn tốt hơn so với những đơn vị khác, các khoản thua lỗ lớn lại có tương quan mạnh giữa tất cả các tổ chức tiết kiệm – chính là loại rủi ro biến cố mà có thể làm phá sản quỹ bảo hiểm tiền gửi. Các cơ quan giám sát các tổ chức tiết kiệm, với sự khuyến khích tích cực của Quốc hội, đã nuông chiều ngành công nghiệp này thay vì buộc nó phải xử lý trước tình hình suy yếu.

Năm 1982, Quốc hội mở rộng định nghĩa về tiết kiệm vượt ra ngoài phạm vi các hợp đồng cho vay mua nhà trả góp, cho nên các tổ chức tiết kiệm có thể mở rộng phạm vi hoạt động kinh doanh của họ hướng tới gần giống như một ngân hàng thương mại. Cho dù trên nguyên tắc đây là một ý tưởng hay, nhưng phần lớn các tổ chức tiết kiệm không có của cải rành, kỹ năng, và văn hoá tín dụng của một ngân hàng lành mạnh, cho nên những vấn đề rắc rối chắc vẫn còn nằm trong dự kiến. Cũng chính bộ luật đó đã phê chuẩn “hạch toán theo luật định”, tạo ra một ảo tưởng về vốn khi các nguyên tắc kế toán được chấp nhận chung gần như không còn tìm thấy gì nữa. Ngay cả khi về bề ngoài này tan tành theo mây khói, các cơ quan giám sát vẫn kiên nhẫn chịu đựng, có nghĩa là họ quyết định không cưỡng chế thi hành chính những luật lệ của họ.

Hậu quả là một số lượng kinh khủng những gì mà Edward Kane từng gọi là “những tổ chức tiết kiệm sống dở chết dở” – những thầy ma sống lại – những doanh nghiệp đã mất toàn bộ vốn liếng nhưng vẫn tiếp tục hoạt động. Trong một ngành công nghiệp thông thường, chẳng ai đi tài trợ cho những công ty như vậy. Nhưng các ngân hàng và các tổ chức tiết kiệm thì khác vì họ hưởng lợi từ bảo hiểm tiền gửi. Một số tổ chức tiết kiệm sống dở chết dở bắt đầu tăng trưởng với tốc độ phi thường, chấp nhận một mức độ rủi ro khốc liệt, dẫn đến những khoản thua lỗ lớn nhất của cuộc khủng hoảng tiết kiệm. Người ta đã chứng minh rõ ràng rằng việc chấp nhận rủi ro này xảy ra *sau khi* các tổ chức đã trở nên mất khả năng thanh toán.¹³ Cuối cùng, khi chính phủ phải đối diện với các hậu quả vào năm 1989 thì mức thua lỗ đã lên đến 180 tỷ USD. Mức thua lỗ này cao hơn nhiều so với mức chi phí đối với chính phủ nếu chính phủ chỉ đơn thuần đóng cửa những tổ chức tiết kiệm thất bại khi họ mất vốn. Rủi ro đạo đức đã làm cho một khoản lỗ nghiêm trọng trở thành một thảm họa tàn khốc.

Mạng lưới an toàn (safety nets) của chính phủ

Một loại rủi ro đạo đức cực đoan có thể xảy ra khi chính phủ không chỉ bảo đảm cho tiền gửi ngân hàng mà còn nuông chiều các chủ sở hữu và giám đốc ngân hàng – và thậm chí cả chủ sở

¹³ Barth và Batholomew (1992).

hữu và giám đốc của những doanh nghiệp không thể trả nổi nợ ngân hàng. Một cơ quan giám sát như vậy không bao giờ đóng cửa những ngân hàng đang có vấn đề.

Vấn đề có thể bắt đầu với chính phủ một nước đang muốn thúc đẩy những ngành công nghiệp và dự án ưu tiên nào đó. Chính phủ sử dụng quyền lực đầy sức thuyết phục nhằm khuyến khích ngân hàng cho công ty vay mượn để xây dựng các ngành công nghiệp và dự án này. Kết quả là một sự bảo đảm ngầm rằng chính phủ sẽ lo liệu mọi vấn đề trục trặc. Đây không phải là một hợp đồng hay một sự bảo đảm chính thức, nhưng nó ảnh hưởng đến hành vi của ngân hàng và của người vay tương tự như nhau.

Các công ty có lẽ không tự mình thực hiện những dự án đầu tư như thế vì những dự án đó xem ra quá rủi ro. Nhưng dường như chính phủ đang nói: hãy làm điều đó cho đất nước, và nếu việc đầu tư tốt đẹp, tất cả chúng ta đều thịnh vượng; nếu kết quả dự án trở nên tệ hại, chính phủ sẽ làm việc cùng với công ty để giải quyết mọi vấn đề. Bây giờ doanh nghiệp đứng trước những động cơ khuyến khích bất cân xứng - nếu ra mặt ngửa thì tởn thảng, còn ra mặt sấp thì chính phủ thua - và thế là họ chấp nhận rủi ro lớn lao hơn so với mức bình thường họ dám chấp nhận, bao gồm việc vay mượn thật nhiều để tài trợ cho những dự án rủi ro, và vì vậy, họ kết hợp cả rủi ro hoạt động với rủi ro tài chính gia tăng.

Các ngân hàng cũng ở vào vị thế ỷ lại tương tự, vì chính phủ thúc giục họ cho các công ty vay với cùng một kiểu bảo đảm như vậy. Trong trường hợp ngân hàng, việc bảo đảm của chính phủ có thể ngầm hiểu là (1) chính phủ sẽ không đóng cửa ngân hàng khi gặp trục trặc và / hoặc (2) chính phủ có thể chỉ đơn thuần bơm thêm tiền mặt cho ngân hàng khi gặp khó khăn. Quả thật, một trong những vấn đề giạt mình nhất ở Nhật Bản trong những năm 90 là sự bất lực của hệ thống chính trị để giải quyết những vấn đề trục trặc ngày càng bộc lộ rõ rệt của ngân hàng với những khoản cho vay quá hạn khó đòi không lồ. Đảng Dân chủ tự do thống lĩnh đã thể hiện sự ưu tiên đáng kinh ngạc là bơm thêm tiền cho tất cả các ngân hàng, bất chấp tình hình ra sao, thay vì đương đầu với những ngân hàng gặp khó khăn nghiêm trọng nhất. Chỉ đến năm 1998, sau sự tấn công của cuộc khủng hoảng tài chính trên khắp Đông Á và áp lực gia tăng từ các đảng đối lập, chính phủ mới thực sự tiếp quản hai ngân hàng quan trọng nhất.

Một số nhà quan sát tin rằng loại rủi ro đạo đức ngầm ẩn lan truyền khắp nền kinh tế như thế này đã kích thích sự mạo hiểm chấp nhận rủi ro thái quá trên khắp Đông Á trong thập niên 90 và là cội rễ của sự sụp đổ tài chính châu Á.¹⁴ Những người khác cho rằng, ở mức độ tối thiểu, thông điệp từ chính phủ là mơ hồ và một số tác nhân có thể cảm thấy họ được bảo vệ trước những kết cục tệ hại. Nếu thế, kết quả sẽ là một ý nghĩa chung về niềm tin quá mức và đầu tư quá mức, cả hai yếu tố này đều được quan sát thấy ở Đông Á vào thời kỳ này.

Bất kể người ta có chấp nhận cách lý giải về những biến cố Đông Á như thế này hay không, rủi ro đạo đức rõ ràng vẫn khuyến khích sự chấp nhận rủi ro quá mức trên khắp Đông Á trong những trường hợp mà ngân hàng được phép hoạt động bất chấp đã cạn kiệt hay gần như cạn kiệt vốn. Hiện tượng này không chỉ là trù tượng, mà xem ra chịu trách nhiệm lớn cho những thiệt hại của ngân hàng như chúng ta vẫn nhận thấy trên khắp thế giới.

Dư thừa công suất, giá trị đặc quyền, và tự do hoá

Các thị trường chứng khoán và hiện tượng giảm nhẹ vai trò trung gian của ngân hàng

Có một lý do khác giải thích cho lý do tại sao các ngân hàng thường gặp khó khăn trục trặc trong thời hiện đại - ấy là, sự tiến hoá của tất cả các nước theo thời gian tiến tới những thị trường tài

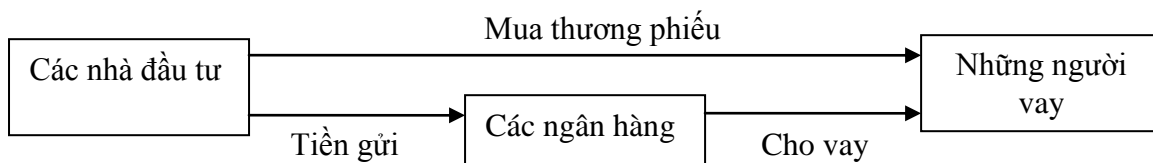
¹⁴ Tìm đọc ấn bản của Corsetti, pesenti và Roubini (1998), Krugman (1998), và Pomerleano (1998).

chính cạnh tranh và hiệu quả hơn, và sự giảm sút có liên quan về lợi nhuận của hoạt động cho vay truyền thống. Hệ quả thường là sự dư thừa công suất và mất giá trị đặc quyền của ngân hàng. Nói một cách đơn giản nhất, khi dịch vụ sàng lọc và giám sát của ngân hàng trở nên ít cần thiết hơn, ngân hàng trở nên ít có lãi hơn, và chúng ta cần ít ngân hàng hơn. Hệ quả về mặt logic là sự thu hẹp, thất bại hay sự đóng cửa một cách tự nguyện của chỉ ít một số ngân hàng nào đó, nhưng chính phủ cũng như ngân hàng thường phản kháng trước sự việc này. Nhìn từ quan điểm này, việc đóng cửa nhiều ngân hàng có thể là một quá trình tự nhiên mà chính phủ nên cho phép diễn ra, thay vì cưỡng lại thông qua những vụ *cứu trợ*. Nhưng vì các ngân hàng là những tổ chức kinh tế cũng như tổ chức chính trị - nghĩa là những tổ chức làm môi giới cho các giao dịch tài chính cũng như quyền lực chính trị - các chủ ngân hàng và các chính trị gia sẽ chống lại những giải pháp thị trường nào làm gạt bỏ vai trò trung gian môi giới của các thể lực chính trị. Chúng ta sẽ bắt đầu bằng cách mô tả sự giảm sút hoạt động ngân hàng truyền thống tại các quốc gia phát triển rồi sau đó chuyển sang những vấn đề của ngân hàng tại các thị trường tài chính mới nổi.

Khi các thị trường chứng khoán tăng trưởng và công nghệ truyền thông cải thiện, thông tin về các công ty trở nên sẵn có khắp mọi nơi với chi phí rẻ. Ví dụ, ngày nay, bất kỳ ai trên thế giới cũng đều có thể thu thập được thông tin tài chính chi tiết và những thông tin khác về mọi công ty đại chúng ở Hoa Kỳ chỉ đơn giản bằng cách tải xuống các hồ sơ của họ qui định phải nộp tại Ủy ban Chứng khoán và Thị trường (SEC) từ trang web của Ủy ban. Việc ấy chẳng tốn hơn một phút và có chi phí biên bằng không.

Khi với thông tin tài chính được truyền bá rộng rãi, các doanh nghiệp ngày càng dựa vào thị trường chứng khoán nhiều hơn để lo liệu công việc trung gian tài chính vì những thị trường này không gánh chịu chi phí hoạt động cao như ngân hàng, cho nên có thể mang lại những mức lãi suất hấp dẫn hơn đối với người tiết kiệm cũng như người đi vay, chừng nào mà việc sản xuất ra thông tin (tức là việc sàng lọc và giám sát người vay của người cho vay) không còn cần thiết. Ví dụ, ta hãy xem tình trạng tiến thoái lưỡng nan của ngân hàng trình bày trong hình 7.1.

HÌNH 7.1 Giảm nhẹ vai trò trung gian của ngân hàng



Các tác nhân trong biểu đồ này là các tổ chức. Các nhà đầu tư muốn có những hoạt động đầu tư thanh khoản ngắn hạn (từ một đến sáu tháng) có chất lượng cao. Những nhà đầu tư này bao gồm các quỹ hỗ trợ thị trường và các nguồn quỹ tiền mặt của công ty. Họ đứng trước sự chọn lựa giữa hai phương án: Họ có thể ký gửi tiền vào ngân hàng, hoặc họ có thể mua *thương phiếu*, là một giấy hẹn trả nợ ngắn hạn của một công ty đi vay. Nhìn từ góc độ nhà đầu tư, hai phương án này hết sức tương tự nhau. Thương phiếu là một giấy nợ ngắn hạn của một công ty, còn tiền gửi (ví dụ như giấy chứng nhận tiền gửi (certificate of deposit), gọi tắt CD) là một giấy nợ ngắn hạn của một ngân hàng. Miễn là công ty và ngân hàng đều có uy tín, nhà đầu tư sẽ cảm thấy cả hai phương án cũng chẳng có gì khác nhau cho lắm. Vì lý do này, lãi suất của giấy chứng nhận tiền gửi ngân hàng và thương phiếu rất tương đương với nhau.

Ngân hàng bây giờ cố gắng mang tiền cho vay. Lãi suất cho vay sẽ bằng chi phí sử dụng nguồn tiền (tức là lãi suất tiền gửi) cộng với *một khoản chênh lệch*. Đối với một người vay chất lượng cao, khoản chênh lệch có thể chỉ thấp vào khoảng 0,25 đến 0,50 phần trăm, nhưng không thể bằng 0 vì ngân hàng cần phải bù đắp các chi phí về nhân sự, văn phòng, v.v... Nhưng bây giờ

người đi vay đứng trước sự chọn lựa: Huy động vốn bằng thương phiếu sẽ rẻ hơn nếu những người mua thương phiếu có đủ thông tin về chất lượng cao của người vay. Trong trường hợp đó, thông qua vay mượn trực tiếp từ các nhà đầu tư, người vay sẽ tiết kiệm được chi phí lãi vay.

Hiện tượng này được gọi là giảm nhẹ vai trò trung gian, và nó lan rộng khắp hệ thống tài chính của Hoa Kỳ những năm 60, 70 và 80.¹⁵ Trong suốt thời kỳ này, các ngân hàng mất đi một tỷ lệ lớn những người vay chất lượng cao khi họ chuyển sang các thị trường chứng khoán đỡ tốn kém hơn. Thị trường này không chỉ bao gồm thương phiếu mà trong thập niên 80 còn bao hàm cả thị trường trái phiếu ứng với những khoản tín dụng chất lượng thấp hơn. Các ngân hàng đóng vai trò trung gian trong dòng lưu chuyển của tiền, và khi các thị trường tài chính trở nên hiệu quả hơn, các nhà trung gian ngày càng ít có cơ hội kiếm tiền hơn. Nếu tất cả các nhà đầu tư và người vay đều có thể tìm đến với nhau mà không tốn chi phí hay công sức, thì sẽ không còn vai trò cho vay của ngân hàng nữa.

Lẽ dĩ nhiên, các ngân hàng có thể được bảo vệ trước kết cục này nếu chi phí sử dụng nguồn tiền của họ thấp hơn lãi suất thương phiếu. Đó là lý do tại sao chính phủ một số nước tiếp tục kiểm soát lãi suất tiền gửi, trong một nỗ lực nhằm mang lại một lợi thế tài trợ cho ngân hàng, ngay cả khi các thị trường được tự do hoá. Nhưng trong một hệ thống tài chính hiện đại và tinh xảo, những người gửi tiền có thể tránh được mức lãi suất thấp một cách giả tạo này bằng cách đưa tiền tiết kiệm vào một quỹ thị trường tiền tệ, rồi quỹ này lại mua thương phiếu, cũng là một hình thức khác của việc giảm vai trò trung gian của ngân hàng. Đây chính xác là những gì đã xảy ra ở Hoa Kỳ từ cuối thập niên 60 trở đi, buộc chính phủ Hoa Kỳ phải bãi bỏ kiểm soát lãi suất.

Chúng ta đã thấy một nhu cầu chính đáng về việc cho vay của ngân hàng xuất phát từ vấn đề thông tin và kiểm soát, mà các ngân hàng có thể giải quyết rất tốt. Nhưng khi thông tin tài chính trở nên sẵn có rộng khắp và dễ dàng hơn, các ngân hàng có xu hướng mất đi tính độc quyền về thông tin của họ. Như một sự chọn lựa, họ chỉ có thể xây dựng sự độc quyền về thông tin đối với những công ty nhỏ, không thuộc sở hữu đại chúng và không được công chúng am hiểu một cách rộng rãi.

Điều này giải thích lý do tại sao ở những nền kinh tế phát triển, hoạt động kinh doanh tiền gửi và cho vay có xu hướng thu hẹp dần theo thời gian. Ví dụ như ở Hoa Kỳ, các ngân hàng cung ứng 35 phần trăm vốn cho các công ty phi tài chính vay mượn vào năm 1974 và chỉ còn cung ứng 22 phần trăm vào năm 1994; tỷ trọng ngành ngân hàng trong tổng tài sản trung gian tài chính giảm từ khoảng 40 phần trăm trong thời kỳ 1960-1980 chỉ còn không đến 30 phần trăm vào cuối năm 1993.¹⁶

Phản ứng có tính chiến lược của ngân hàng trước tình trạng mất đặc quyền

Một ngân hàng có thể làm gì trước tình trạng giảm sút giá trị trong hoạt động kinh doanh truyền thống và đặc quyền? Một phương án đơn giản chỉ là thu hẹp hoạt động, cho dù nhiều tổ chức củng cố lại việc thu hẹp hoạt động này. Một phương án khác là bước vào ngành kinh doanh chứng khoán; nếu hình thức trung gian tài chính này tốt nhất đối với khách hàng, thì có lẽ các ngân hàng cũng có thể cung ứng được, và sẽ xây dựng một đặc quyền mới trong những dịch vụ này. Gắn liền với chứng khoán là kinh doanh tài sản tài chính phái sinh, mà nhiều ngân hàng lớn đã tham gia một cách chính thức.

¹⁵ Calomiris, Himmelberg và Wachtel (1995).

¹⁶ Edwards và Mishkin (1995).

Nhưng một phương án thứ ba là thay thế hoạt động kinh doanh cao cấp đã mất bằng số lượng lớn hơn hoạt động kinh doanh cấp thấp – nghĩa là các ngân hàng chấp nhận rủi ro nhiều hơn, đẩy mạnh hoạt động vào những lĩnh vực có độ tin cậy về tín dụng thấp hơn, mà các bậc tiền nhiệm không dám mạo hiểm tham gia trong những thời kỳ trước đây. Nhiều ngân hàng Hoa Kỳ từng cảm thấy họ không có nguồn lực mà cũng chẳng có văn hoá kinh doanh để bước vào ngành kinh doanh chứng khoán và tài sản tài chính phái sinh đã chọn phương án này trong thời kỳ 1970-90.

Trong một hệ thống thuần túy theo định hướng thị trường, những ngân hàng chấp nhận rủi ro hơn sẽ đứng trước những chi phí cao hơn và tính sẵn có của nguồn vốn giảm sút. Nhưng sự bảo vệ của chính phủ dành cho ngân hàng thông qua bảo hiểm tiền gửi và cho vay chiết khấu của ngân hàng trung ương (giúp hạ thấp chi phí sử dụng nguồn tiền của ngân hàng) làm tăng khả năng hệ thống ngân hàng duy trì thị phần và chống lại xu hướng giảm bớt vai trò trung gian của họ. Sự bảo vệ của chính phủ giúp ngân hàng tránh được kỷ cương giám sát của thị trường mà bằng không sẽ buộc họ phải thu hẹp hoạt động. Nhưng chính phủ phải tốn chi phí để thực hiện công việc bảo vệ này, đó là chi phí trợ cấp cho hành động chấp nhận rủi ro gia tăng khi ngân hàng tham gia vào những hoạt động tín dụng chất lượng thấp hơn mà không phải trả giá như lẽ ra họ phải gánh chịu trong điều kiện bình thường.

Sự bảo vệ này giải thích cho nhiều quyết định tìm kiếm rủi ro của các ngân hàng Hoa Kỳ trong thời kỳ 1970-90. Ví dụ, mãi cho đến cuối thập niên 60, nhiều ngân hàng Hoa Kỳ không cho vay xuyên biên giới quốc gia; trong nhiều thế kỷ, cho vay quốc tế thường được thực hiện bởi những cá nhân giàu có hay thông qua thị trường trái phiếu, nhưng được cho là một cách sử dụng tiền gửi quá sức rủi ro. Thế rồi, vào cuối thập niên 60 và trong những năm 70, các ngân hàng bắt đầu một làn sóng cho vay tại các quốc gia đang phát triển trên qui mô chưa từng thấy, như đã được trình bày trong hình 1.3 chương 1. Tại sao thế? Phần lớn là do họ cần có người vay để thay thế cho những người vay họ đã đánh mất qua quá trình giảm vai trò trung gian tài chính. Không muốn bị thu hẹp qui mô, các ngân hàng buộc phải tham gia vào việc cho vay rủi ro hơn ở những nơi mà hầu hết họ không có thông tin riêng hoặc am hiểu. Chẳng có gì ngạc nhiên, điều này kết thúc bằng sự thua lỗ lớn trong thập niên 80. Một cách hợp lý, những vụ thua lỗ này có thể được qui cho sự giảm sút trước đó về giá trị đặc quyền của các ngân hàng tại nước nhà.

Một ví dụ khác là bất động sản. Cho đến cuối thế kỷ 20, việc cho vay trong lĩnh vực bất động sản từng được cho là một hoạt động đáng ngờ đối với các ngân hàng. Ngoại lệ chính là việc cho vay mua nhà trả góp, vốn là công việc chuyên môn của các tổ chức tiết kiệm. Nhưng từ những năm 60 trở đi, khi việc sử dụng thương phiếu phát triển rộng rãi, các ngân hàng Hoa Kỳ bắt đầu gia tăng cho vay trong lĩnh vực bất động sản thương mại. Các khoản vay kinh doanh bất động sản tăng từ 11 phần trăm tổng tài sản ngân hàng thương mại vào năm 1960 lên đến 25 phần trăm trong năm 1990.¹⁷

Làn sóng cho vay đầu tiên thuộc loại này là thông qua quỹ đầu tư bất động sản (REIT), một công cụ mà luật thuế Hoa Kỳ rất ưu đãi. Nhưng các quỹ đầu tư bất động sản thuộc sở hữu ngân hàng sụp đổ vào những năm 70, gây thiệt hại nghiêm trọng cho một số ngân hàng lớn nhất. Làn sóng thứ hai xảy ra vào thập niên 80, khi cho vay bất động sản thương mại của các ngân hàng Hoa Kỳ trở lại với qui mô lên đến mức mà gần như toàn bộ các thành phố Hoa Kỳ đều có mặt bằng thương mại được xây dựng dư thừa từ 20 đến 30 phần trăm vào cuối thập niên này. Điều này cũng kết thúc trong sự sụp đổ vào cuối những năm 80.

Việc chấp nhận rủi ro gia tăng có thể là một chiến lược thành công nếu rủi ro được định giá một cách hấp dẫn. Thế nhưng các ngân hàng Hoa Kỳ xem ra không tính những mức chênh

¹⁷ Gorton và Rosen (1995), hình 7.7.

lệch lãi suất cao đối với những khoản cho vay nhiều rủi ro. Bất kể người vay là một nước đang phát triển, một dự án đầu tư bất động sản, hay một công ty nhỏ, các ngân hàng Hoa Kỳ vào những năm 80 và 90 hiếm khi tính một mức chênh lệch lãi suất hơn 3 phần trăm so với chi phí sử dụng nguồn vốn của họ.¹⁸ Mức chênh lệch lãi suất thấp này phản ánh tình trạng dư thừa công suất: Quá nhiều ngân hàng đang cạnh tranh nhau để thực hiện những khoản cho vay rủi ro. Sự thất bại của khoảng 1.300 ngân hàng Hoa Kỳ trong thời kỳ suy thoái kinh tế khu vực 1985-89 và thời kỳ suy thoái chung 1989-92 đã xác nhận chi phí cao của những rủi ro mà các ngân hàng đã sẵn sàng chấp nhận đến thế. Cứ như thể là “bàn tay vô hình” của thị trường đang cố gắng quét sạch tình trạng dư thừa công suất.¹⁹

Cuộc khủng hoảng ngân hàng Nhật Bản dường như cũng bắt nguồn từ tình trạng dư thừa công suất và sự giảm sút giá trị đặc quyền của ngân hàng. Trong suốt nửa sau thế kỷ 20, Bộ Tài chính Nhật Bản (MOF) đã xây dựng và nâng đỡ một hệ thống đặc quyền ngân hàng hết sức mạnh mẽ. Các ngân hàng được hưởng đặc quyền, nhưng bằng sự đánh đổi là MOF chỉ đạo các ngân hàng về điếm đến của dòng vốn. Cho dù thị trường chứng khoán khởi sắc, thị trường trái phiếu công ty và thị trường thương phiếu không được phép hoạt động ở Nhật Bản mãi cho đến thập niên 80, và ngay cả đến lúc đó, họ cũng chỉ được phép tăng trưởng một cách chậm chạp. Cho đến cuối những năm 80, các ngân hàng Nhật Bản trở nên lớn nhất trên thế giới và cung ứng hơn 80 phần trăm toàn bộ nhu cầu tài chính cho các công ty Nhật Bản.

Nhưng khi các ngân hàng lớn của Nhật Bản tăng trưởng trong bối cảnh toàn cầu hoá hơn, họ được tiếp cận với thị trường vốn quốc tế. Sự kiểm soát của MOF yếu đi vì các ngân hàng Nhật không thể bị giới hạn trong phạm vi biên giới nước Nhật. Trong dài hạn, sự tự do hoá tài chính thật khó cưỡng lại được vì các doanh nghiệp cuối cùng sẽ đòi hỏi và phải đạt được tính hiệu quả mà các thị trường tài chính hiện đại mang lại. Khi tự do hoá cuối cùng cũng đến với nước Nhật, hệ thống ngân hàng quá to lớn của đất nước này bắt đầu gặp phải khó khăn.

Nhiều quyết định cho vay của ngân hàng hoá ra là những quyết định yếu kém hoặc / và được định giá kém cỏi. Như đã lưu ý trên đây, các khoản cho vay quá hạn khó đòi của các ngân hàng Nhật Bản lên đến hơn 500 tỷ USD vào đầu thập niên 90, một mức độ đe dọa sự sống còn của nhiều ngân hàng lớn nhỏ. Chính phủ không bắt buộc hệ thống ngân hàng phải thực hiện công việc thanh lọc, và các ngân hàng phản ứng lại bằng cách chấp nhận thêm những rủi ro mới, nổi tiếng nhất là ở Đông Á. Đó là một ví dụ cực đoan về tình trạng dư thừa công suất của ngân hàng.

Những ảnh hưởng của tự do hoá tài chính

Tại các nước đang phát triển, tự do hoá tài chính có thể gây nên những tác động bất lợi đối với giá trị nhượng quyền của ngân hàng (value of bank franchises). Chính phủ các nước kiểm soát lãi suất và hạn chế việc tham gia hoạt động trong lĩnh vực ngân hàng, đặc biệt là sự tham gia của nước ngoài. Các luật lệ thuộc loại này làm gia tăng đáng kể lợi nhuận của ngân hàng, bất kể họ quản lý hay dở ra sao. Điều này tạo ra giá trị nhượng quyền, cho dù đó là đặc quyền dựa trên đặc lợi do chính phủ bảo hộ chứ không phải dựa trên việc tạo ra giá trị. Khi chính phủ các nước tự do hoá, họ lấy bớt đi một phần những đặc quyền này, điều này làm giảm giá trị nhượng quyền của ngân hàng. Đây là một bước đi thích hợp, thậm chí là một bước tiến cần thiết theo thời gian, buộc các ngân hàng phải tạo ra giá trị theo những cách thức mới. Nhưng trong thời kỳ chuyển đổi, tự do hoá cũng có thể làm giảm giá trị nhượng quyền của nhiều ngân hàng. Khi những ngân hàng không hiệu quả và được bảo hộ mất đi giá trị đặc quyền, họ càng bị cám dỗ vào những hoạt

¹⁸ Cơ sở dữ liệu Công ty định giá khoản vay.

¹⁹ Gorton và Rosen (1995) lập luận rằng việc chịu đựng những mức chênh lệch lãi suất nhỏ và lợi nhuận cận tối ưu phản ánh sự cố thủ về mặt quản lý, là hệ quả của sự hạn chế về luật pháp đối với việc tiếp quản ngân hàng.

động rủi ro hơn, giá trị thấp hơn. Điều này làm tăng thêm tính chất dễ bị tổn thương một cách có hệ thống của các hệ thống ngân hàng đang tự do hoá.²⁰

Ngoài ra, những quốc gia tự do hoá nhanh chóng mà không tạo ra được một nền tảng mạnh cho hệ thống tài chính tư nhân có thể sẽ gặp phải những khó khăn nghiêm trọng. Ví dụ như ở Nga, hàng ngàn ngân hàng được thành lập nhanh chóng vào đầu năm 1990 mà không có các hệ thống kiểm soát hay cơ cấu luật pháp thích hợp. Trong chương trình “cho vay đổi lấy cổ phần” khét tiếng, chính phủ đã tài trợ thâm hụt ngân sách bằng cách vay mượn từ những ngân hàng này, đưa ra cổ phần của các doanh nghiệp sở hữu nhà nước như tài sản bảo đảm. Khi các khoản vay bị vỡ nợ, các ngân hàng và chủ sở hữu đạt được các chế độ công nghiệp với mức giá rẻ mạt và trở thành những trung tâm cho vay dành cho những người có quan hệ. Toàn bộ hệ thống bị sụp đổ, dẫn đến vụ vỡ nợ quốc gia vào tháng 8 năm 1998.

Có hai điều xem ra khá rõ ràng. Thứ nhất, tự do hoá tài chính quan trọng cho sự lành mạnh của nền kinh tế trong dài hạn. Chúng ta đã thấy mối quan hệ của nó với sự tăng trưởng kinh tế trong chương 2 và 3. Thứ hai, tình trạng *tự do hoá nửa chừng* – khi lợi nhuận của ngân hàng được tư nhân hoá, nhưng các ngân hàng lại được bảo vệ trước sự cạnh tranh và được trợ cấp bằng tiền của người dân đóng thuế để cứu trợ khi ngân hàng thua lỗ – thì còn rủi ro hơn so với không có tự do hoá. Nếu việc tư nhân hoá ngân hàng tạo ra một hệ thống các tổ chức ngân hàng mới mà hành động như những công cụ tài chính và chính trị của các đầu sở chính trị và các công ty công nghiệp được bảo hộ của họ, thì những ngân hàng này rất có khả năng sẽ tham gia vào những hoạt động cho vay nội bộ thái quá, chấp nhận những vị thế rủi ro, nắm giữ ít vốn, và đảm nhận những dự án đầu tư có NPV âm. Đây là một con đường dẫn tới sự sụp đổ ngân hàng thảm khốc.

Cần thực hiện tự do hoá theo một tiến trình sao cho tránh được sự biến dạng các động cơ khuyến khích dẫn đến sụp đổ ngân hàng. Rất ít chính phủ đạt được nhịp độ và lộ trình tự do hoá và qui định ngân hàng đúng đắn một cách chính xác. Và giới học thuật đã dành nhiều công sức để nghiên cứu một cách chính xác xem thử nhịp độ và lộ trình đó là gì. Điều này phụ thuộc một phần vào tình hình đặc thù của từng quốc gia.²¹ Khi sự cạnh tranh của ngân hàng tăng lên và lợi nhuận của ngân hàng giảm sút, mỗi ngân hàng phải triển khai kế hoạch cho một chiến lược mới trong môi trường đầy thử thách. Ta không thấy ngạc nhiên khi ít nhất một vài ngân hàng không thể tìm ra con đường hợp lý để hoạt động kinh doanh trong một môi trường ngày càng khốc liệt hơn và vì thế phải thất bại trong quá trình tự do hoá.

Thách thức đối với chính phủ các thị trường tài chính mới nổi là phải quản lý quá trình tự do hoá tài chính một cách thận trọng và có chủ định, để cho các ngân hàng bước ra khỏi vị thế được bảo hộ và bước vào một thế giới thị trường khó khăn hơn nhưng bình thường hơn mà không bị sụp đổ. Điều này thường đòi hỏi phải giảm bớt công suất ngân hàng một cách trật tự, thường là thông qua sáp nhập, đôi khi thông qua sự thất bại của những ngân hàng yếu hơn. Điều này chẳng phải diễn ra một cách dễ dàng, và nếu thực hiện một cách sai lầm có thể dẫn đến những mức thiệt hại ngân hàng to lớn như đã từng thấy vào cuối thế kỷ 20.

Chính phủ và ngân hàng

Tính thanh khoản và hiện tượng rút tiền ồ ạt

Ba loại vấn đề trục trặc lây lan trong các ngân hàng trên toàn thế giới – cho vay dành cho những người có quan hệ, rủi ro đạo đức, và công suất dư thừa - lại càng bị phóng đại hơn bởi vấn đề

²⁰ Leeley (1990) và Hellman, Murdock và Stiglitz (1998a, 1998b).

²¹ Tim đọc thảo luận chi tiết trong ấn bản của McKinnon (1993).

trọng tâm là sự bảo hộ của chính phủ dành cho ngân hàng. Những người gửi tiền ngân hàng và các chủ nợ khác trong lịch sử từng là một lực lượng hùng mạnh để bảo đảm hành vi thận trọng và sự tạo ra giá trị của ngân hàng. Họ hạn chế việc cho vay nội bộ, chấp nhận rủi ro thái quá, và cho vay vung phí tiền gửi dư thừa của họ bằng cách nhanh chóng rút tiền ra ngay khi họ cảm nhận các trục trặc.

Sự bảo hộ của chính phủ giúp các ngân hàng thoát ra khỏi những áp lực như vậy. Khi chính phủ bảo đảm cho tiền gửi và các nghĩa vụ nợ ngân hàng khác, những người gửi tiền ngân hàng và các chủ nợ khác không cần phải bận tâm lo lắng xem ngân hàng làm ăn tốt đẹp ra sao. Thay vì thế, các cơ quan chính phủ phải thực hiện công việc giám sát. Rủi ro ngân hàng trở nên xã hội hoá và có thể tăng lên rất mạnh vì kỷ cương giám sát của chính phủ có tính chất buông lỏng hơn so với kỷ cương giám sát của thị trường.

Chính phủ ở đâu cũng có xu hướng ôm ấp ngân hàng, bảo vệ họ, điều tiết họ, và sử dụng họ như những công cụ chính sách. Đôi khi sự ôm ấp của chính phủ đã bóp chết hiệu quả của thị trường. Một phần việc tự do hoá thành công liên quan đến sự thay đổi bản chất của mối quan hệ này, từ mối quan hệ trong đó chính phủ đối xử với các ngân hàng như những công cụ chính sách trở thành một mối quan hệ khác, trong đó chính phủ chấp nhận các ngân hàng như những tổ chức hoàn toàn độc lập nhưng điều tiết giám sát họ theo những cách thức sao cho tạo ra động cơ phù hợp khuyến khích những hành vi đúng đắn.

Để tìm hiểu tính phức tạp của mối quan hệ hiện đại và tiến hoá giữa chính phủ và ngân hàng, ta cần tìm hiểu lý do và cách thức tiến hoá của mối quan hệ đó, và làm thế nào sự bảo hộ của chính phủ lại trở thành một công cụ chính trị thường bị lạm dụng.

Lý lẽ kinh tế cơ bản biện minh cho sự bảo hộ của chính phủ dành cho ngân hàng là: Các ngân hàng chẳng những rất quan trọng đối với nền kinh tế, mà còn đặc biệt dễ bị tổn thương trước những xáo trộn kinh tế vì vai trò cơ bản nhất của ngân hàng là cung ứng *thanh khoản* cho nền kinh tế thực.²² Các công ty được thanh khoản khi họ có sẵn trong tay hoặc dễ dàng thu được toàn bộ tiền mặt họ cần để đáp ứng các nghĩa vụ và khai thác các cơ hội kinh doanh. Thanh khoản là dầu bôi trơn cho hoạt động kinh doanh: Khi các công ty có tính thanh khoản, các hoá đơn được thanh toán kịp thời và các dự án đầu tư được thực hiện đúng tiến độ. Khi các công ty không có tính thanh khoản, nền kinh tế bị sa sút – các công ty bị thiếu tiền mặt cho nên họ trì hoãn các dự án, giảm tín dụng thương mại dành cho khách hàng và hạn chế tới mức tối thiểu các nghĩa vụ nợ.

Các công ty có tính thanh khoản khi họ có đủ tài sản ngắn hạn; nghĩa là có thặng dư tài sản ròng để có thể dễ dàng chuyển thành tiền mặt trong một thời gian ngắn. Những tài sản có thể chuyển thành tiền mặt trong thời gian không đến một năm được gọi là tài sản ngắn hạn, và những nghĩa vụ nợ phải được thanh toán bằng tiền mặt trong vòng một năm được gọi là nghĩa vụ nợ ngắn hạn. Đại lượng kế toán đo lường tính thanh khoản được gọi là vốn lưu động, là chênh lệch giữa tài sản ngắn hạn và nợ ngắn hạn. Bất kỳ ai muốn xây dựng một hoạt động kinh doanh đều cần có vốn lưu động cũng như những tài sản cố định như văn phòng, nhà xưởng, máy móc thiết bị. Các doanh nghiệp cũng có thể gia tăng thanh khoản bằng những nghĩa vụ nợ dài hạn; nghĩa là những nghĩa vụ nợ không đến hạn phải trả bằng tiền mặt trong nhiều năm. Vì những lý do thanh khoản, phần lớn các công ty công nghiệp vay mượn những lượng nợ dài hạn rất đáng kể.

Như vậy, các doanh nghiệp bảo đảm có đủ thanh khoản thông qua có nhiều tài sản ngắn hạn và nợ dài hạn. Các ngân hàng đáp ứng nhu cầu này bằng cách đặt chính mình vào vị thế ngược lại: Họ có tài sản dài hạn và nghĩa vụ nợ ngắn hạn. Tài sản dài hạn của ngân hàng là

²² Rajan (1996).

những khoản cho vay thời hạn hơn một năm. Nợ ngắn hạn của ngân hàng là tiền gửi, mà hầu hết phải trả trong vòng một năm và một số phải trả bất kỳ khi nào khách hàng yêu cầu (tiền gửi không kỳ hạn). Vị thế thanh khoản của ngân hàng là hình ảnh phản chiếu qua gương của vị thế thanh khoản của khách hàng. Thông qua đáp ứng các nhu cầu thanh khoản của khách hàng, các ngân hàng tự đặt mình vào rủi ro không thanh khoản triền miên.

Nói một cách cụ thể, ngân hàng sẽ gặp khó khăn nếu quá nhiều khách hàng muốn rút tiền cùng một lúc. Điều này đặc biệt đúng vì danh mục cho vay của ngân hàng vốn dĩ không thanh khoản theo ý nghĩa là chúng không mua bán được. Trong trường hợp nguyên mẫu, các khoản vay được dựa trên thông tin riêng về người vay, và vì thế không thể dễ dàng bán lại cho người khác, những người không am hiểu về người vay do tình trạng thông tin không cân xứng, và vì thế, sẽ không tin cậy một ngân hàng nào muốn bán lại khoản cho vay mà ngân hàng am hiểu thông tin hơn so với người mua.

Một số người gửi tiền có thể cho rằng ngân hàng đang gặp khó khăn trong danh mục cho vay, hay nghe tin đồn về điều đó, khiến họ rút tiền ra. Những người quan sát khác, không am hiểu thông tin, nhận thấy điều này liền đâm ra lo lắng rằng có lẽ ngân hàng không thể đáp ứng được tất cả nghĩa vụ nợ của họ. Vì thế họ cũng quyết định rút tiền ra, và hậu quả là nhu cầu rút tiền ngày càng tăng. Đây là hiện tượng rút tiền ồ ạt từ ngân hàng. Hiện tượng rút tiền ồ ạt từng xảy ra trong suốt lịch sử ngành ngân hàng và đã được nghiên cứu sâu rộng bởi nhiều nhà lý thuyết cũng như những người theo chủ nghĩa kinh nghiệm. Khả năng đòi tiền về của người gửi tiền là một hình thức của hệ thống giám sát, thôi thúc các ngân hàng phải hành động thận trọng, vì thế nó có tác dụng trung hoà động cơ khiến ngân hàng bỏ trốn với tiền gửi hay đưa nguồn tiền này vào những dự án rủi ro thái quá.²³

Thất bại của ngân hàng trong những thời kỳ trước đây

Việc rút tiền ồ ạt có thể nhanh chóng dẫn đến thất bại ngân hàng. Khía cạnh đáng sợ nhất của một vụ rút tiền ồ ạt là khả năng nó sẽ tàn phá ngay cả những ngân hàng lành mạnh, có khả năng thanh toán cũng như những ngân hàng mà khi hồi tưởng lại, ta thấy quả xứng đáng bị đóng cửa. Để tự bảo vệ trước rủi ro này, các ngân hàng từ lâu đã biết liên kết với nhau thành các hiệp hội để tương trợ lẫn nhau. Một tổ chức chung được gọi là *ngân hàng trung ương*, mà tại một số quốc gia trong các thế kỷ trước từng là một tổ chức tư nhân chứ không phải một cơ quan chính phủ. Các ngân hàng thương mại sẽ để lại một phần tiền gửi của mình làm dự trữ trong ngân hàng trung ương, trong một quỹ chung, có thể rút ra khi cần. Những nước không có ngân hàng trung ương cũng thành lập những quỹ tương tự (ví dụ như Quỹ Thanh toán bù trừ New York).²⁴

Một câu hỏi cơ bản là liệu hiện tượng rút tiền ồ ạt hoá ra là có cơ sở vững chắc hay chỉ là một cơn đồng bóng nhất thời – nghĩa là những người gửi tiền ý thức được những trục trặc mà khi hồi tưởng lại ta thấy chính là những mối đe dọa thật sự và nghiêm trọng về khả năng thanh toán của ngân hàng, hay hành động của họ đã vô cớ phá hỏng một ngân hàng vững chắc và có khả năng thanh toán chỉ dựa trên những lời đồn thổi, ý nghĩ bất chợt, và cảm xúc nhất thời? Một cách để trả lời câu hỏi này là xem thử một khi cuộc khủng hoảng đã được giải quyết, nhiều ngân hàng có thật sự bị thất bại hay không, và nếu có thì tại sao. Nói cụ thể ra, hiện tượng một ngân hàng có khả năng thanh toán bị thất bại chỉ đơn giản vì bị rút tiền ồ ạt có xảy ra thường xuyên không?

Bằng chứng trong lịch sử Hoa Kỳ thế kỷ 19, khi Hoa Kỳ là một thị trường mới nổi, có thể cho ta biết nhiều điều. Từ năm 1863 đến 1913 (kỷ nguyên ngân hàng quốc gia), sáu vụ hoảng loạn lớn trên toàn quốc đã xảy ra. Trong cả sáu vụ, trước khi xảy ra hoảng loạn vài tháng, đã có

²³ Calomiris và Kahn (1991).

²⁴ Calomiris và Gorton (1991).

tình trạng giảm sút mạnh khác thường của giá cổ phiếu và sự gia tăng khác thường những vụ thất bại kinh doanh. Thật vậy, sử dụng tiêu chí ngưỡng so sánh kép - tỷ lệ phần trăm giảm sút tối thiểu của giá cổ phiếu và tỷ lệ phần trăm gia tăng tối thiểu của thất bại kinh doanh – người ta có thể dự đoán phạm vi tác động của các cơn hoảng loạn ngân hàng.²⁵ Bảng 7.2 xem lại lịch sử các vụ thất bại ngân hàng quốc gia của Hoa Kỳ trong mỗi cơn hoảng loạn này. Bảng này trình bày số vụ thất bại ngân hàng xảy ra trong mỗi cuộc khủng hoảng và nguyên nhân mà những người nghiên cứu qui cho những thất bại này.

BẢNG 7.2 Nguyên nhân của các vụ thất bại ngân hàng quốc gia ở Hoa Kỳ trong các cuộc hoảng loạn

	Năm xảy ra hoảng loạn					
	1873	1884	1890	1893	1896	1907
Tổng số vụ thất bại ngân hàng	9	6	10	49	34	6
Được qui cho sự mất giá tài sản	4	2	5	31	26	3
Được qui cho sự lừa đảo	0	2	0	7	3	2
Được qui cho mất giá tài sản và lừa đảo	5	4	5	11	5	0
Mất giá tài sản được qui cho thất chặt tiền tệ	0	0	0	17	8	0
Mất giá tài sản; được qui cho bất động sản	0	1	2	0	4	0
Được qui cho mất giá bất động sản và lừa đảo	0	1	2	0	1	0
Được qui cho hiện tượng rút tiền ồ ạt	0	0	0	0	0	1

Ta thấy rõ ràng từ bảng 7.2 là số vụ thất bại thì nhỏ so với hàng ngàn ngân hàng ở Hoa Kỳ vào cuối thế kỷ 19, và lý do của những vụ thất bại xem ra có thể qui cho những yếu tố cơ bản. Một sự kiện thú vị khác về những cơn hoảng loạn này là chúng có xu hướng xảy ra vào mùa xuân hoặc mùa thu. Rủi ro tài sản của ngân hàng tăng lên theo tỷ số cho vay trên tài sản, mà tỷ số này có xu hướng lên cao vào mùa xuân và mùa thu, và điều này có thể giải thích tính chất theo mùa của các cơn hoảng loạn ngân hàng. Các nghiên cứu tương tự về thất bại ngân hàng trong thời Đại Suy thoái cũng dò tìm nguyên nhân thất bại từ những vấn đề mất khả năng thanh toán cơ bản của ngân hàng. Kỹ cương giám sát của thị trường đối với ngân hàng xem ra đâu có thất thường đồng bóng.

Tuy nhiên, theo thời gian, sự bảo hộ ngân hàng và sự cách ly ngân hàng ra khỏi kỹ cương giám sát của thị trường trở thành một chức năng của chính phủ gần như tại mọi nước. Điều này không làm triệt tiêu các cơn hoảng loạn ngân hàng, mà nó làm thay đổi cách thức phân bổ chi phí gánh chịu thiệt hại. Tổng thua lỗ trong các cơn hoảng loạn ngân hàng trong lịch sử tương đối nhỏ, hiếm khi nào vượt quá 1 phần trăm GDP. Tuy nhiên, sự thiệt hại chủ yếu rơi vào những người gửi tiền cá nhân, mà trở thành một vấn đề chính trị, đặc biệt trong những lần về sau này hơn, khi mức thiệt hại tăng lên. Trong lịch sử, những người vay mượn ngân hàng cũng gánh chịu thiệt hại khi hệ thống ngân hàng bị căng thẳng. Khi các ngân hàng tranh nhau khẳng định lại với người gửi tiền rằng thua lỗ của ngân hàng sẽ không dẫn đến mất mát đối với người gửi tiền, họ cắt giảm việc cho vay và tích lũy dự trữ tiền mặt (để giảm rủi ro tài sản ngân hàng và tăng cường tính thanh khoản của ngân hàng).²⁶ Trong những tình huống này, người vay rơi vào tình trạng không thanh khoản, đứng trước những chi phí lãi vay cao hơn.

²⁵ Tài liệu đã dẫn.

²⁶ Calomiris và Wilson (1998).

Sự bảo vệ của chính phủ dành cho người gửi tiền

Ở Hoa Kỳ, những nhà ngân hàng nhỏ, người gửi tiền của họ và những người vay phụ thuộc - tất cả đều dễ bị tổn thương trước các cuộc khủng hoảng ngân hàng và do đó được lợi nhiều nhất từ sự bảo hộ của chính phủ đối với ngân hàng - trở thành những người to tiếng yêu cầu được bảo vệ. Sự bảo vệ này có hình thức là các hệ thống bảo hiểm ngân hàng ở cấp độ tiểu bang (một số được thành lập ngay từ những năm 1820), các khoản vay có trợ cấp từ ngân hàng trung ương (sau khi thành lập Hệ thống Dự trữ Liên bang vào năm 1914) và về sau là bảo hiểm tiền gửi liên bang và việc bơm vốn của chính phủ vào các ngân hàng những năm 1930.

Chính phủ Hoa Kỳ phát động chương trình bảo hiểm tiền gửi quốc gia đầu tiên vào năm 1933, chủ yếu để hỗ trợ cho các ngân hàng nhỏ trong thời kỳ Đại Suy thoái. Thoạt đầu, đây là một chương trình khiêm tốn được thiết kế chỉ nhằm bảo vệ những người gửi tiền nhỏ nhất; mỗi người gửi tiền chỉ được bảo hiểm lên đến 5.000 USD mà thôi. Tuy nhiên, theo thời gian, số tiền được bảo hiểm tăng dần đến 100.000 USD, và vào năm 1984, Hoa Kỳ mở rộng sự bảo vệ *trên thực tế* của chính phủ dành cho những người gửi tiền không có bảo hiểm, không phải thông qua luật định mà thông qua hành động của Công ty Bảo hiểm Tiền gửi Liên bang (FDIC) trong vụ hỗ trợ ngân hàng Continental Illinois National Bank.²⁷

Gần như tất cả các nước cũng đạt được cùng một kết quả như vậy theo những con đường khác nhau. Nhiều nước không có sự bảo vệ chính thức dành cho người gửi tiền, nhưng chịu áp lực chính trị phải đền bù cho người gửi tiền khi khủng hoảng nổ ra. Như đã lưu ý trong chương 3, Chile cố gắng từ bỏ việc bảo vệ người gửi tiền vào cuối thập niên 70, nhưng không thể chống lại những áp lực gây ra bởi nhiều vụ thất bại ngân hàng vào năm 1982. Venezuela có kinh nghiệm tương tự vào đầu những năm 90, cố gắng một cách không thành công để hạn chế sự thiệt hại của chính phủ trong phạm vi mức bảo hiểm tiền gửi thấp. Ngày nay, nhiều nước thực hiện bảo hiểm gần như toàn bộ tiền gửi, ngay cả nếu luật không chính thức qui định như vậy.

Mạng lưới an toàn toàn diện này quả thật đã ngăn chặn được các vụ rút tiền ồ ạt, nhưng nó làm được điều đó với một cái giá đáng kể. Những người gửi tiền được bảo vệ chẳng còn chút động cơ nào để giám sát rủi ro ngân hàng hay để rút tiền từ những ngân hàng rõ ràng đang làm ăn thất bại. Thật vậy, mạng lưới an toàn giúp những ngân hàng đang mất khả năng thanh toán một cách rõ rệt vẫn có thể tiếp tục thu hút tiền gửi và cho vay. Điều này làm chuyển dịch gánh nặng giám sát và kiểm soát từ thị trường nợ ngân hàng sang các cơ quan giám sát của chính phủ; những cơ quan này phải hành động một cách dứt khoát để đóng cửa những ngân hàng mất khả năng thanh toán, hoặc phải gánh chịu rủi ro bùng nổ nợ xấu của ngân hàng do rủi ro đạo đức gây ra.

Sự thay đổi này làm thay đổi bản chất của những gì tạo nên một cuộc khủng hoảng ngân hàng. Hiện tượng rút tiền ồ ạt được thay bằng:

một dạng nguy kịch tài chính trầm lắng hơn ... khi một tỷ lệ đáng kể trong toàn hệ thống bị mất khả năng thanh toán nhưng vẫn còn mở cửa, có lẽ là kiểu mất khả năng thanh toán tệ hại nhất ... Sự nguy kịch tài chính có thể được chống đỡ trong nhiều năm ... bị làm nger bởi các hệ thống luật lệ và giám sát yếu kém và bị che khuất bởi khả năng của các chủ ngân hàng có thể làm cho những khoản cho vay tệ hại trông có vẻ tốt đẹp thông qua cung ứng thêm nợ mới.²⁸

²⁷ Vụ hỗ trợ này được lý giải bằng sự viện dẫn đến học thuyết “quá lớn nên không thể sụp đổ” – quan niệm cho rằng thất bại của một ngân hàng lớn sẽ tác hại rất lớn đến hệ thống tài chính. Phản ứng trước sự phê phán ngày càng tăng về học thuyết này và lo ngại trước hậu quả do rủi ro đạo đức của nó, khả năng hỗ trợ của FDIC dành cho những người gửi tiền không có bảo hiểm bị giới hạn vào năm 1991.

²⁸ Caprio và Klingebiel (1996b), trang 84.

Biên số quan trọng vào lúc này là hành vi của các cơ quan giám sát ngân hàng. Hành vi tối ưu của họ là giám sát một cách thận trọng và hành động quyết liệt để đóng cửa những ngân hàng không còn khả năng thanh toán. Hành động đó là cần thiết vì hai lý do. Thứ nhất, những ngân hàng mất khả năng thanh toán rõ ràng đã phá huỷ giá trị của nền kinh tế và có thể tiếp tục phá huỷ giá trị trừ khi họ được chặn lại. Thứ hai, như chúng ta đã thấy, những ngân hàng mà vốn bằng không hoặc có giá trị âm diễn ra sự thay đổi mạnh mẽ về động cơ khuyến khích khi chủ sở hữu và ban giám đốc có xu hướng chấp nhận những rủi ro thái quá để xoay chuyển vận mệnh của họ.

Vốn ngân hàng và thua lỗ cho vay

Các tiêu chuẩn về hành vi thích hợp của các cơ quan giám sát của chính phủ đã được mọi người công nhận là hết sức quan trọng. Vào thập niên 1980, một thỏa thuận quốc tế về những tiêu chuẩn tối thiểu cho việc giám sát thận trọng các ngân hàng quốc tế đã được thông qua, và Ủy ban Basel (ấn định những hướng dẫn này) tiếp tục đưa ra ý kiến về các tiêu chuẩn luật lệ và giám sát thích hợp.²⁹ Một trong những nguyên lý chính của họ là các cơ quan giám sát ngân hàng phải ấn định yêu cầu về vốn tối thiểu thích hợp và thận trọng cho mọi ngân hàng. Vốn ngân hàng là tấm đệm bảo vệ, “có thể khấu trừ” trong bảo hiểm tiền gửi. Bất kỳ những khoản thua lỗ tài sản nào trước tiên cũng sẽ làm giảm vốn rồi chỉ sau đó mới đe dọa khả năng chi trả tiền gửi.

Hành vi giám sát tối ưu cũng có nghĩa là những ngân hàng có vốn thấp nhưng vẫn còn có giá trị dương không được phép tiếp tục cho vay cho đến khi nào tỷ số vốn của họ trở về mức có thể chấp nhận. Nếu mức vốn được duy trì đủ cao, thì chỉ riêng bảo hiểm tiền gửi không thôi sẽ không thể gây ra những vấn đề trục trặc lớn về động cơ. Các giám đốc và chủ ngân hàng vẫn còn nhiều thứ để mất và vì thế họ sẽ không nhiễm rủi ro đạo đức. Trong tình huống này, người gửi tiền được bảo vệ trước mọi rủi ro sụt giảm giá trị nhưng chủ ngân hàng và giám đốc thì không, và chính chủ ngân hàng cũng như giám đốc là người ra những quyết định rủi ro.

Đáng tiếc thay, vốn ngân hàng là một vấn đề khó nắm bắt hơn so với vẻ bề ngoài của nó. Người ta muốn nghĩ về vốn ngân hàng như một nền móng mà trên đó bảng cân đối tài sản của ngân hàng được xây dựng, nhưng trên thực tế, nó phụ thuộc nhiều vào các chính sách của ban giám đốc và các cơ quan giám sát đối với những khoản cho vay quá hạn khó đòi (nghĩa là, những khoản cho vay mà lịch thanh toán vốn gốc và lãi đã qua từ lâu).

Theo các tiêu chuẩn kế toán đã được quốc tế công nhận, các ngân hàng nên dành ra một khoản *dự phòng rủi ro* cho các khoản vay ngay khi họ nghi ngờ có một khoản vay đang gặp trục trặc, và chắc chắn theo thời gian nó sẽ trở thành nợ quá hạn khó đòi. Khoản dự phòng rủi ro này được khấu trừ từ thu nhập, và vì thế sẽ làm giảm vốn, nhưng nó là một khoản giảm phi tiền mặt được thực hiện hoàn toàn theo đánh giá của ban giám đốc. Một khoản giảm vốn như vậy có thể tránh được bằng cách cung ứng một khoản vay mới cho người vay đang gặp khó khăn để cho khoản vay cũ không bị vỡ nợ, hoặc chỉ đơn thuần lờ đi vụ vỡ nợ và giả vờ như chẳng có hậu quả gì.

Yếu tố tự đánh giá trong việc dự phòng rủi ro có nghĩa là hành vi thực tế của các ngân hàng về các khoản thua lỗ cho vay rất khác nhau; một số ngân hàng hành động một cách thận trọng rồi sau đó thể hiện tương đối ít vốn hơn. Một ngân hàng khác có những khoản thua lỗ cho vay khổng lồ nhưng vẫn có vẻ có nhiều vốn hơn chỉ đơn giản bằng cách không thiết lập các khoản dự phòng rủi ro thua lỗ.

²⁹ Basel Committee (1997).

Ví dụ, một ngân hàng có thể báo cáo vốn bằng 8 phần trăm của tài sản theo trọng số rủi ro, tiêu chuẩn tối thiểu của Ủy ban Basel. Nhưng nếu có đến 16 phần trăm của các khoản vay là những khoản vay quá hạn khó đòi và gần như không có dự phòng rủi ro, ngân hàng rất có khả năng bị mất khả năng thanh toán vì việc đòi lại được những khoản vay quá hạn khó đòi của ngân hàng thực chất là không đến 50 phần trăm tại hầu hết các thị trường tài chính mới nổi. Ngân hàng lẽ ra nên có một khoản dự phòng rủi ro ít nhất là 8 phần trăm, làm quét sạch vốn ngân hàng. Nhưng lẽ dĩ nhiên, điều này chẳng khác gì tuyên bố phá sản, điều mà hiếm có chủ sở hữu hay giám đốc nào tự nguyện làm. Nếu các cơ quan giám sát không đủ cảnh giác về thông lệ thực hành của ngân hàng và tiến trình đánh giá chất lượng tài sản và thực hiện dự phòng rủi ro, thì họ thậm chí cũng chẳng biết vốn thực tế của ngân hàng là bao nhiêu. Các cơ quan giám sát hiểu phép tính số học, nhưng thường thì họ rất dễ dãi với những ngân hàng đang gặp khó khăn. Có thể họ không ép các ngân hàng phải có các khoản dự phòng rủi ro lớn hơn, hay họ nuông chiều và miễn nài với các qui định về vốn – nghĩa là họ không cưỡng chế thi hành luật lệ.

Giải quyết những ngân hàng mất khả năng thanh toán

Kỷ cương giám sát kiểu cũ thể hiện qua những vụ rút tiền ồ ạt có nhược điểm là buộc những người gửi tiền riêng lẻ phải gánh chịu rủi ro thiệt hại, nhưng cũng như mọi hệ thống kiểm soát dựa vào thị trường, hành động của nó nhanh chóng và chắc chắn ngăn chặn được sự phá huỷ giá trị. Đáng tiếc thay, ít có cơ quan giám sát ngân hàng nào hành động theo cách thức dứt khoát như vậy. Một lý do khiến họ không làm như thế là vì phần lớn con người thấy khó mà nhẫn tâm vô cảm như thị trường. Nhưng cũng còn có những yếu tố khác nữa. Các ngân hàng và những người vay phụ thuộc của họ là những thực thể chính trị có thể lực; các cơ quan giám sát chính phủ có thể thấy hết sức khó khăn về mặt chính trị khi khép họ vào kỷ cương. Hơn nữa, không như những người gửi tiền tư nhân, các cơ quan giám sát gần như chẳng có thiệt hại gì về mặt cá nhân khi nhắm mắt làm ngơ trước sự yếu kém của ngân hàng.

Một yếu tố then chốt làm trầm trọng thêm sự chống đối chính trị đối với kỷ cương giám sát ngân hàng là tình trạng mất khả năng thanh toán nghiêm trọng của ngân hàng gần như luôn luôn xảy ra vào thời kỳ kinh tế sa sút. Đóng cửa một ngân hàng trong tình trạng nền kinh tế suy thoái hay buộc ngân hàng phải giảm cho vay để hạn chế rủi ro, dù là một việc thiết yếu để giám sát ngân hàng hữu hiệu, vẫn có thể hết sức khó khăn về mặt chính trị khi các chính khách trông cậy vào ngân hàng để cung ứng vốn nhằm kích thích sự hồi phục kinh tế. Vì lý do này, các cơ quan giám sát ngân hàng thường cho phép tình trạng không đủ vốn và thậm chí để cho những ngân hàng mất khả năng thanh toán tiếp tục hoạt động. Ví dụ, Nhật Bản trở nên bị sa lầy trong thời kỳ suy thoái kinh tế những năm 90 dường như chẳng bao giờ kết thúc. Nhiều ngân hàng yếu kém vẫn không bị các cơ quan giám sát thanh lọc vì sợ sẽ làm trầm trọng thêm tình trạng suy thoái trong ngắn hạn thông qua hành động đóng cửa ngân hàng. Thế nhưng trong dài hạn hơn, biện pháp quan trọng nhất mà chính phủ lẽ ra đã có thể làm ở Nhật Bản cũng như trong nhiều trường hợp khác là làm sạch hệ thống nợ xấu của ngân hàng ngay từ đầu để những ngân hàng vững mạnh có thể bắt đầu cho vay trên cơ sở vững chắc một lần nữa.

Một yếu tố khác là việc đóng cửa những ngân hàng mất khả năng thanh toán đòi hỏi một số lượng tiền mặt lớn. Hành vi kinh tế tối ưu là đóng cửa ngân hàng, chi trả toàn bộ tiền gửi, tiếp quản danh mục cho vay, rồi thực hiện giá trị danh mục theo thời gian. Nhưng việc chi trả tiền gửi ngay cả trong một ngân hàng nhỏ cũng đòi hỏi hàng tỷ USD tiền mặt; còn trong một ngân hàng rất lớn đòi hỏi hàng trăm tỷ. Chính phủ các nước khó mà huy động được lượng tiền mặt này, và do đó thường quyết định chọn cách giải quyết không tối ưu.

Một kỹ thuật được ưa chuộng của các cơ quan giám sát ngân hàng khi phải vào trận là thúc đẩy việc sáp nhập ngân hàng mất khả năng thanh toán vào một ngân hàng mạnh hơn. Điều này tránh được nhu cầu tiền mặt và cũng tránh sự phê phán có thể có về việc đóng cửa ngân hàng

trong thời kỳ kinh tế căng thẳng. Cách làm đó chuyển giao toàn bộ vấn đề giải quyết hậu quả cho một ban giám đốc mà xem ra có năng lực. Khó khăn là ngân hàng mạnh khi đó sẽ bị chất lên vai toàn bộ gánh nặng trục trặc của ngân hàng thất bại, thậm chí có thể đẩy ngân hàng mạnh tới chỗ mất khả năng thanh toán.

Một giải pháp thậm chí tồi tệ hơn cho dù đã được chính phủ Nhật Bản chọn vào giữa thập niên 90 và cũng thường được các cơ quan giám sát ở các thị trường tài chính mới nổi chọn, đó là trao tiền mặt cho ngân hàng, hoặc dưới hình thức viện trợ, hoặc dưới hình thức mua chứng khoán thứ cấp như cổ phiếu ưu đãi. Điều này giúp trì hoãn, và tái cấp vốn tức thời cho những ngân hàng yếu kém. Nhưng những ảnh hưởng về mặt động cơ khuyến khích của nó là khả năng tồi tệ nhất có thể xảy ra: Điều đó chẳng khác gì báo cho giám đốc ngân hàng biết rằng việc chấp nhận những rủi ro quá mức là một chiến lược xuất sắc, vì chính phủ sẽ công khai trợ cấp cho mọi kết cục tiêu cực trong khi chủ sở hữu ngân hàng và giám đốc hưởng lợi từ mọi kết quả tốt đẹp. Đây là rủi ro đạo đức thể hiện rõ rệt nhất và có sức tàn phá nhất.

Cuối cùng, chiến lược chẳng làm gì cả cũng là một chọn lựa kinh khủng. Các ngân hàng có thể tiếp tục hoạt động ngay cả khi đã hoàn toàn mất khả năng thanh toán miễn là chính phủ sẵn lòng bảo đảm toàn bộ tiền gửi. Nhưng như đã lưu ý trên đây, hành vi của giám đốc ngân hàng thay đổi khi vốn sở hữu thấp hoặc có giá trị âm. Việc theo đuổi những chiến lược đầy rủi ro của những ngân hàng mất khả năng thanh toán có thể cực kỳ nguy hiểm, làm cho một cuộc khủng hoảng ngân hàng vừa phải có thể chuyển thành thiệt hại tàn khốc.

Vào tháng 6 năm 2000, Ngân hàng Thế giới tổ chức một hội nghị về việc thiết kế và thực hiện bảo hiểm tiền gửi tại các quốc gia đang phát triển, chú trọng vào vai trò của mạng lưới an toàn trong việc thúc đẩy rủi ro đạo đức của hệ thống ngân hàng. Hội nghị này trình bày một số nghiên cứu học thuật cẩn thận nhất về các hệ thống bảo hiểm tiền gửi và mức độ chính phủ vượt quá phạm vi bảo hiểm tiền gửi bằng những hình thức cứu trợ đặc biệt cho những ngân hàng mất khả năng thanh toán. Phát hiện của các nghiên cứu này hết sức nhất quán và đồng nhất, cho dù có sự khác nhau về phương pháp luận và tri thức kinh nghiệm của những người tham dự.³⁰

Nghiên cứu của Edward Kane đã xây dựng các số đo chất lượng môi trường pháp lý, thông tin, và giám sát của các nước; họ nhận thấy rằng sự bảo hộ hào phóng rãi của chính phủ dành cho ngân hàng mà không có sự giám sát và điều tiết hữu hiệu là cao nhất tại những nước có “môi trường thông tin, đạo đức nghề nghiệp, và quản lý giám sát công ty” yếu kém. Nghiên cứu thứ hai của Asli Demiguc-Kunt ở Ngân hàng Thế giới và Enrica Detragiache ở Quỹ Tiền tệ Quốc tế nhận thấy rằng sự bảo vệ bằng bảo hiểm tiền gửi của chính phủ càng sâu rộng và đáng tin cậy thì xác suất xảy ra khủng hoảng ngân hàng càng cao. Tài liệu nghiên cứu thứ ba của Demiguc-Kunt và Harry Huizingar, khảo sát cơ chế tạo ra rủi ro đạo đức của hệ thống bảo hiểm tiền gửi với sự bảo vệ tương đối hào phóng. Các tác giả nhận thấy rằng sự bảo vệ hào phóng có thể làm cho các chủ nợ của ngân hàng (người gửi tiền) tự mãn, và do vậy làm xói mòn kỷ cương giám sát của thị trường, để cho ngân hàng tự do theo đuổi những hành vi chấp nhận rủi ro thái quá. Sự thiếu vắng kỷ cương giám sát của thị trường phản ánh qua tình trạng không có sự định giá nợ ngân hàng dựa vào mức độ rủi ro (nghĩa là việc tính lãi suất tương đối không nhạy cảm trước rủi ro thật sự của thất bại ngân hàng).

Ba tài liệu nghiên cứu khác của Patrick Honohan và Daniela Klingebiel ở Ngân hàng Thế giới, của John Boyd và các đồng tác giả, và của Robert Cull ở Ngân hàng Thế giới và các đồng tác giả, xem xét mối quan hệ giữa chính sách bảo trợ của chính phủ và độ lớn của chi phí bảo trợ

³⁰ Trong số các tài liệu này có ấn bản của Boyd, Gomis, Kwak và Smith (2000), Cull, Senbet, và Sorge (2000), Demiguc-Kunt và Detragiache (2000), Demiguc-Kunt và Huizinga (2000), Honohan và Klingebiel (2000), và Kane (2000). Các tài liệu này và những tài liệu khác trình bày tại hội nghị có sẵn trên website của Ngân hàng Thế giới www.worldbank.org/finance/html.

(được tính theo chi phí ngân sách để trả nợ cho những ngân hàng mất khả năng thanh toán và giá trị GDP bị bỏ lỡ do hậu quả của những vụ sụp đổ tín dụng ngân hàng trong và sau khủng hoảng ngân hàng). Honohan và Klingebiel nhận thấy rằng “sự bảo đảm tiền gửi không giới hạn, sự hỗ trợ thanh khoản thoả mái dành cho ngân hàng, việc tái cấp vốn lặp đi lặp lại, việc bảo trợ cho con nợ và sự kiên nhẫn về mặt pháp luật (không cưỡng chế thi hành luật) làm tăng thêm đáng kể chi phí ngân sách để giải quyết các cuộc khủng hoảng ngân hàng.” Boyd và những người khác cũng nhận thấy rằng qui mô suy sụp kinh tế sau khủng hoảng sẽ lớn hơn khi việc bảo trợ của chính phủ hào phóng hơn. Cuối cùng, tài liệu nghiên cứu của Cull và những người khác nhận thấy rằng những chính sách mạng lưới an toàn dành cho ngân hàng tương đối hào phóng có xu hướng gắn liền với sự tăng trưởng sản lượng dài hạn thấp, và hệ thống tài chính tương đối nhỏ hơn và biến động hơn. Xét chung lại với nhau, sáu tài liệu nghiên cứu này đưa ra những bằng chứng mạnh mẽ và nhất quán rằng các chính sách mạng lưới an toàn của chính phủ là một yếu tố góp phần cho khủng hoảng ngân hàng và kém phát triển tại các nền kinh tế thị trường mới nổi.

Các nguyên nhân khởi phát của khủng hoảng ngân hàng không thay đổi nhiều theo thời gian: những cú sốc kinh tế vĩ mô, lừa đảo ngân hàng và quản lý sai lầm, giá trị tài sản giảm sút. Điều thay đổi nhiều là qui mô thiệt hại của hệ thống ngân hàng và sự phân bổ trách nhiệm gánh chịu thiệt hại và khấp vào kỷ luật đối với hệ thống ngân hàng. Các thị trường tư nhân từng đảm trách cả hai vai trò này, nhưng giờ đây chính phủ đảm nhận. Các cơ quan giám sát của chính phủ ở các thị trường tài chính mới nổi trong nhiều trường hợp chỉ mới bắt đầu nhận ra rằng đây là một thử thách khó khăn biết bao. Làm thế nào các cơ quan giám sát của chính phủ có đủ thông minh, đủ mẫn cán, và đủ sức sáng tạo để truy tìm ra những vấn đề trục trặc trước khi chúng trở thành khủng hoảng? Một khi vấn đề đã được phát hiện, làm thế nào chính phủ có thể đủ cứng rắn và đủ nhanh chóng để áp đặt chi phí thực lên những chủ sở hữu và giám đốc các ngân hàng đã phá huỷ giá trị này? Nói một cách cụ thể, trong bối cảnh mà chủ sở hữu và giám đốc ngân hàng có những quyền lực chính trị đáng kể, điều gì sẽ ngăn chặn được hành vi nguy hại của chính phủ là chỉ đơn thuần chuyển tiền cho những người chủ sở hữu và giám đốc ngân hàng có hành vi sai trái?

Trong khuôn khổ bảo vệ người gửi tiền của chính phủ, có thể vẫn còn cơ hội để khôi phục lại ít nhiều kỷ cương giám sát của thị trường. Ví dụ, nếu chính phủ yêu cầu tất cả các ngân hàng phải phát hành một lớp nợ thứ cấp, không có bảo hiểm, cho một lớp nhà đầu tư không thân thuộc, thì những nhà đầu tư này sẽ trở thành những người giám sát ngân hàng hữu hiệu.³¹ Argentina đã thực hiện một hệ thống thuộc loại này và những quốc gia khác hiện đang xem xét phương pháp này. Thời gian sẽ trả lời cho chúng ta về tính hữu hiệu của nó.

Nói tóm lại, bản chất của mối quan hệ chính phủ với ngân hàng có thể có tác động nhiều đến những khoản thua lỗ ngân hàng nhiều hơn so với bất kỳ biến số nào khác. Nếu chính phủ sở hữu các ngân hàng và sử dụng chúng như một kênh lưu thông để dẫn dắt dòng vốn đến những dự án ưu tiên, như ở Trung Quốc ngày nay, kết cục gần như chắc chắn sẽ là những lượng nợ quá hạn khó đòi lớn. Nếu chính phủ chỉ tự do hoá nửa vời – tư nhân hoá lợi nhuận trong một hệ thống ngân hàng được bảo vệ, được trợ cấp trước rủi ro – hậu quả thậm chí có thể còn tồi tệ hơn.

Con đường duy nhất cho sự tăng trưởng kéo dài và an toàn là một chương trình tự do hoá tài chính đáng tin cậy, được thiết kế và thực hiện thận trọng để thúc đẩy sự cạnh tranh và loại trừ tình trạng lạm dụng sự bảo vệ của chính phủ. Chính phủ phải đưa các ngân hàng tư nhân vào một hệ thống động cơ khuyến khích, giám sát và kiểm soát khéo léo. Chính phủ phải qui định về lượng vốn ngân hàng đầy đủ, được xác định một cách trung thực, được duy trì vào mọi lúc. Khi tình trạng khó khăn trục trặc của ngân hàng phát triển, chính phủ phải hành động một cách kiên quyết để đưa ngân hàng vào kỷ cương, hoặc dứt khoát đóng cửa. Cuối cùng, chính phủ phải sẵn

³¹ Calomiris (1997).

sàng hành động cương quyết chống lại những chủ sở hữu và giám đốc ngân hàng nào phá huỷ giá trị, đóng cửa những ngân hàng nào để xảy ra tình trạng phá huỷ giá trị này.

Thế giới vẫn còn đang học hỏi cách thức làm thế nào tìm ra mối quan hệ đúng đắn giữa ngân hàng và chính phủ, và đó chẳng phải một công việc dễ dàng. Một số thị trường tài chính mới nổi đã tiến xa và xem ra đã tiến gần đến những thông lệ thực hành tốt nhất hơn so với nhiều quốc gia công nghiệp. Argentina, Chile, và Singapore xem ra đang đi trên một con đường đầy hứa hẹn. Ví dụ như Argentina đã cho phép các ngân hàng nước ngoài tham gia thị trường, mua các ngân hàng địa phương, và cạnh tranh; các ngân hàng nước ngoài hiện đang kiểm soát gần một nửa tài sản ngân hàng. Đất nước này cũng có một trong những quy định về vốn cao nhất trên thế giới. Nhiều cuộc cải cách ngân hàng của Argentina sẽ được mô tả chi tiết trong chương sau (phần đóng khung).

Tất cả chúng ta đều đang tìm hiểu. Không có một cách giải thích duy nhất áp dụng chung cho dòng thác thua lỗ các khoản cho vay của ngân hàng, nhưng rõ ràng có những chủ đề chung, bao gồm những chủ đề đã được thảo luận trong chương này. Những quốc gia đang quản lý hệ thống ngân hàng một cách không phù hợp hiện đang trả giá đắt cho những sai lầm của họ. Tuy nhiên, ta vẫn còn có chút gì đó lạc quan: Không một đất nước nào có thể làm điều đó trong lâu dài.

PHỤ LỤC

Phần phụ lục này trình bày một bản tóm tắt có cập nhật về những số liệu trong tài liệu nghiên cứu của Caprio và Klingebiel (1996a). Chúng tôi xin cảm ơn các tác giả đã cung cấp số liệu. Số liệu được chia làm hai phần: Các cuộc khủng hoảng ngân hàng có hệ thống, trong đó hầu hết hay toàn bộ vốn của hệ thống ngân hàng đều bị cạn kiệt, và những trường hợp khủng hoảng nhỏ hơn, hoặc mấp mé ranh giới khủng hoảng hệ thống. Mỗi bảng được trình bày theo khu vực và bao gồm quốc gia, nguồn gốc và nguyên nhân của từng cuộc khủng hoảng, và chi phí khắc phục hậu quả khi có thể ước lượng được.

BẢNG 7.A1 Các cuộc khủng hoảng ngân hàng có hệ thống:

Những trường hợp mà hầu hết hay toàn bộ vốn của hệ thống ngân hàng bị xói mòn

<i>Quốc gia</i>	<i>Phạm vi khủng hoảng</i>	<i>Ước lượng tổng chi phí</i>
Châu Phi		
Algeria		
1990-1992	Tỷ số nợ quá hạn khó đòi của hệ thống ngân hàng lên đến 50%	
Benin		
1988-1990	Toàn bộ ba ngân hàng thương mại đều sụp đổ; 80% danh mục cho vay của ngân hàng là nợ quá hạn khó đòi	95 tỷ CFA, tương đương 17% GDP
Burkina Faso		
1988-1994	Nợ quá hạn khó đòi của hệ thống ngân hàng ước lượng 34%	
Burundi		
1994—đang tiếp diễn	Nợ quá hạn khó đòi của hệ thống ngân hàng ước lượng 25% tổng cho vay năm 1995; một ngân hàng đã bị thanh lý	
Cameroon		
1987-1993	Năm 1989, tỷ số nợ quá hạn khó đòi của khu vực ngân hàng lên đến 60-70%; năm ngân hàng thương mại bị đóng cửa, ba ngân hàng được tái cơ cấu.	
1995-1998	Vào cuối năm 1996, nợ quá hạn khó đòi chiếm 30% tổng cho vay; ba ngân hàng được tái cơ cấu và hai ngân hàng bị đóng cửa.	
Cape Verde		
1993—đang tiếp diễn	Vào cuối năm 1995, tỷ số nợ quá hạn khó đòi của ngân hàng thương mại là 30%	
Cộng hoà Trung Phi		
1976-1992	Bốn ngân hàng bị thanh lý	
1988-1999	Hai ngân hàng lớn nhất, chiếm 90% tổng tài sản, phải tái cơ cấu; tỷ số nợ quá hạn khó đòi khu vực ngân hàng là 40%	
Congo (Brazzaville)		
1992—đang tiếp diễn	Hai ngân hàng lớn bị đặt vào tình thế thanh lý; ba ngân hàng còn lại mất khả năng thanh toán; tình hình còn trầm trọng hơn bởi nội chiến	
<i>Quốc gia</i>	<i>Phạm vi khủng hoảng</i>	<i>Ước lượng tổng chi phí</i>
Cộng hoà dân chủ Congo (Zaire trước đây)		
Thập niên 80		
1991-1992	Bốn ngân hàng quốc doanh mất khả năng thanh toán; ngân hàng thứ năm được tái cấp vốn với sự tham gia của tư nhân	
1994—đang tiếp diễn	Nợ quá hạn khó đòi của khu vực tư nhân chiếm 75%; hai ngân hàng quốc doanh bị thanh lý và hai ngân hàng khác được tư nhân hoá; vào năm 1997, 12 ngân hàng rơi vào khó khăn tài chính nghiêm trọng	

Chad

Thập niên 80
1992 Tỷ số nợ quá hạn khó đòi của khu vực tư nhân 35%

Côte d'Ivoire

1988-1991 Bốn ngân hàng lớn bị ảnh hưởng, chiếm đến 90% tổng cho vay của hệ thống ngân hàng; ba ngân hàng chắc chắn mất khả năng thanh toán và một ngân hàng có lẽ cũng thế; sáu ngân hàng của chính phủ bị đóng cửa Chi phí của chính phủ ước lượng 677 CFA, tương đương 25% GDP

Djibouti

1991-1993 Hai trong sáu ngân hàng thương mại ngưng hoạt động vào năm 1991 và 1992; các ngân hàng khác gặp khó khăn

Equatorial Guinea

1983-1985 Hai trong những ngân hàng lớn nhất nước bị thanh lý

Eritrea

1993 Hầu hết hệ thống ngân hàng mất khả năng thanh toán

Ghana

1982-1989 Bảy ngân hàng được kiểm toán (trong số 11 ngân hàng) mất khả năng thanh toán; khu vực ngân hàng nông thôn bị ảnh hưởng Chi phí tái cơ cấu ước lượng 6% GNP

Guinea

1985 Sáu ngân hàng chiếm 99% tổng tiền gửi hệ thống xem ra mất khả năng thanh toán Thanh toán tiền gửi lên đến 3% GDP năm 1986

1993-1994 Hai ngân hàng mất khả năng thanh toán chiếm 22,4% tài sản của hệ thống tài chính; một ngân hàng khác gặp khó khăn tài chính nghiêm trọng; ba ngân hàng này chiếm 45% thị trường

Guinea-Bissau

1995-? Vào cuối năm 1995, nợ quá hạn khó đòi chiếm 45% tổng danh mục cho vay của ngân hàng thương mại

<i>Quốc gia</i>	<i>Phạm vi khủng hoảng</i>	<i>Ước lượng tổng chi phí</i>
-----------------	----------------------------	-------------------------------

Kenya

1985-1989 Bốn ngân hàng và 24 tổ chức tài chính phi ngân hàng đứng trước vấn đề thanh lý và mất khả năng thanh toán; hợp lại chiếm 15% tổng nghĩa vụ nợ của hệ thống tài chính

1992 Can thiệp vào hai ngân hàng địa phương

1993-1995 Trục trặc hệ thống nghiêm trọng với các ngân hàng, chiếm hơn 30% tài sản của hệ thống tài chính hiện đang đứng trước khó khăn mất khả năng thanh toán

Liberia

1991-1995 Bảy trong 11 ngân hàng không hoạt động được; tài sản tương đương 60% tổng tài sản ngân hàng vào cuối năm 1995

Madagascar

1988 25% trong toàn bộ giá trị cho vay của khu vực ngân hàng xem ra không thể thu hồi được

Mali

1987-1989 Nợ quá hạn khó đòi của ngân hàng lớn nhất là 75%

Mauritania

1984-1993 Năm 1984, năm ngân hàng chính có tài sản quá hạn khó đòi nằm trong khoảng 45% đến 70% danh mục Chi phí tái thiết ước lượng 15% GDP năm 1988

Mozambique

1987-1995? BCM, ngân hàng thương mại chính, gặp khó khăn về khả năng thanh toán sau năm 1992

Niger

1983-? Vào giữa thập niên 80, nợ quá hạn khó đòi của hệ thống ngân hàng lên đến 50%; bốn ngân hàng bị thanh lý và ba ngân hàng được tái cơ cấu vào cuối thập niên 80

Nigeria

Thập niên 90 1993: các ngân hàng mất khả năng thanh toán chiếm 20% tổng tài sản và 22% tiền gửi của hệ thống ngân hàng; 1995: gần một nửa số ngân hàng báo cáo đang trong tình trạng nguy kịch về tài chính

São Tomé và Príncipe

Thập niên 80, thập niên 90 Vào cuối năm 1992, 90% cho vay của ngân hàng một cấp (monobank: vừa là ngân hàng trung ương vừa là ngân hàng thương mại) là nợ quá hạn khó đòi; năm 1993, các bộ phận thương mại và phát triển của ngân hàng một cấp trước đây bị thanh lý, cũng chính là tổ chức tài chính duy nhất; hai ngân hàng mới được cấp giấy phép, tiếp quản nhiều tài sản của bậc tiền nhiệm; hoạt động tín dụng của một ngân hàng vừa được thành lập bị đình chỉ từ cuối năm 1994

<i>Quốc gia</i>	<i>Phạm vi khủng hoảng</i>	<i>Ước lượng tổng chi phí</i>
Senegal 1988-1991	Năm 1988, 50% cho vay của hệ thống ngân hàng là nợ quá hạn khó đòi; sáu ngân hàng thương mại và một ngân hàng phát triển bị đóng cửa, chiếm 20-30% tài sản của hệ thống tài chính.	830 triệu USD, tương đương 17% GDP
Sierra Leone 1990-đang tiếp diễn	Năm 1995, 40-50% cho vay của hệ thống ngân hàng là nợ quá hạn khó đòi; giấy phép của một ngân hàng bị đình chỉ vào năm 1994; việc tái cấp vốn và tái cơ cấu các ngân hàng vẫn đang tiếp diễn	
Swaziland 1995	Ngân hàng trung ương tiếp quản các ngân hàng Meridien BIAO Swaziland và Swaziland Development and Savings Bank (SDSB) đang gặp khó khăn nghiêm trọng về danh mục cho vay	
Tanzania Cuối thập niên 80, thập niên 90	Năm 1987: các tổ chức tài chính lớn có nợ bị khất lại lên đến một nửa danh mục cho vay; năm 1995: Ngân hàng Thương mại Quốc gia, chiếm 95% tài sản hệ thống ngân hàng, bị mất khả năng thanh toán từ 1990-1992	Năm 1987: thua lỗ ngấm ần lên đến gần 10% GNP
Togo 1993-1995		
Uganda 1994-đang tiếp diễn	50% hệ thống ngân hàng gặp khó khăn về khả năng thanh toán	
Zambia 1995	Ngân hàng Meridian mất khả năng thanh toán, chiếm 13% tài sản ngân hàng thương mại	Ước lượng sơ bộ 50 triệu USD (1,4% GDP)
Zimbabwe 1995-đang tiếp diễn	Hai trong năm ngân hàng thương mại có tỷ số nợ quá hạn khó đòi cao	
Châu Á Bangladesh Cuối thập niên 80-1996	Năm 1987, bốn ngân hàng chiếm 70% tổng tín dụng có tỷ số nợ quá hạn khó đòi ước lượng 20%; từ cuối thập niên 80, toàn bộ hệ thống ngân hàng tư nhân / quốc doanh đều mất khả năng thanh toán về mặt kỹ thuật	

<i>Quốc gia</i>	<i>Phạm vi khủng hoảng</i>	<i>Ước lượng tổng chi phí</i>
Trung Quốc Thập niên 90	Vào cuối năm 1998, bốn ngân hàng thương mại quốc doanh lớn của Trung Quốc, chiếm 68,3% tổng tài sản hệ thống ngân hàng, xem ra mất khả năng thanh toán; tổng nợ quá hạn khó đòi của hệ thống ngân hàng ước lượng 50%	Thiệt hại ròng ước lượng lên đến 427,6 tỷ USD, hay 47,4% GDP năm 1999
Indonesia 1997-đang tiếp diễn	Vào tháng ba năm 1999, Ngân hàng Indonesia đã đóng cửa 61 ngân hàng và quốc hữu hoá 54 ngân hàng, trong tổng số 240 ngân hàng; nợ quá hạn khó đòi ước lượng cho toàn bộ hệ thống ngân hàng là 65-75% tổng cho vay	Chi phí ngân sách ước lượng 50-55% GDP
Malaysia 1997-đang tiếp diễn	Khu vực công ty tài chính được tái cơ cấu và số công ty tài chính giảm từ 39 còn 16 thông qua sáp nhập; hai công ty tài chính được Ngân hàng trung ương tiếp quản, trong đó có MBF Finance, công ty tài chính độc lập lớn nhất; hai ngân hàng, xem ra mất khả năng thanh toán, chiếm 14,2% tài sản hệ thống tài chính, được sáp nhập với các ngân hàng khác; vào cuối năm 1998, nợ quá hạn khó đòi ước lượng 25-35% tổng tài sản hệ thống ngân hàng	Thiệt hại ròng ước lượng 14,9 tỷ USD, hay 20,5% GDP năm 1999
Nepal 1988	Vào đầu năm 1988, nợ khất lại của ba ngân hàng theo báo cáo chiếm đến 95% hệ thống tài chính, bình quân 29% tổng tài sản	
Philippines 1981-1987	Hai ngân hàng nhà nước chiếm 50% tài sản của hệ thống ngân hàng, sáu ngân hàng tư nhân chiếm 12%, 32 tổ chức tiết kiệm chiếm 53,2% tài sản của hệ thống ngân hàng tiết kiệm, và 128 ngân hàng nông thôn	Khi lên đến đỉnh điểm, sự hỗ trợ của ngân hàng trung ương cho các tổ chức tài chính lên đến 19,1 tỷ peso (3% GDP).
1998-đang tiếp diễn	Từ tháng 1 năm 1998, một ngân hàng thương mại, bảy trong số 88 tổ chức tiết kiệm, và 40 trong số 750 ngân hàng nông thôn được đặt dưới sự quản lý tài sản của toà án; nợ quá hạn khó đòi của hệ thống ngân hàng lên đến 10,8% vào tháng 8-1998 và 12,4% vào tháng 11-1998, dự kiến lên đến 20% vào năm 1999	Thiệt hại ròng ước lượng 4,0 tỷ USD, hay 6,7% GDP năm 1999
<i>Quốc gia</i>	<i>Phạm vi khủng hoảng</i>	<i>Ước lượng tổng chi phí</i>
Hàn Quốc 1997-đang tiếp diễn	Vào tháng 3-1999, hai trong số 26 ngân hàng thương mại, chiếm 11,8% tổng tài sản hệ thống ngân hàng, được quốc hữu hoá; 5 ngân hàng, chiếm 7,8% tổng tài sản hệ thống ngân hàng, bị đóng cửa; bảy ngân hàng, chiếm 38% tài sản hệ thống ngân hàng, được đặt dưới sự giám sát đặc biệt; nói chung, nợ quá hạn khó đòi của hệ thống ngân hàng dự kiến lên đến 30-40%	Thiệt hại ròng ước lượng 68,3 tỷ USD, hay 20,3% GDP vào năm 1999
Sri Lanka 1989-1993	Các ngân hàng quốc doanh, chiếm 70% hệ thống ngân hàng, ước tính có tỷ số nợ quá hạn khó đòi khoảng 35%	Chi phí tái cơ cấu lên đến 25 tỷ rupee (5% GDP)
Đài Loan 1997	Nợ quá hạn khó đòi của hệ thống ngân hàng ước lượng 15% vào cuối năm 1998	Năm 1999 thiệt hại ròng ước lượng 26,7 tỷ USD, hay 11,5% GDP
Thái Lan 1983-1987	Chính quyền can thiệp vào 50 công ty tài chính và chứng khoán và 5 ngân hàng thương mại, hay khoảng 25% tổng tài sản hệ thống tài chính; 3 ngân hàng thương mại bị đánh giá là mất khả năng thanh toán (14,1% tài sản của hệ thống	Chi phí ngân sách cho 50 công ty tài chính ước lượng 0,5% GNP; chi phí ngân sách cho các khoản

	ngân hàng thương mại)	vay được trợ cấp lên đến 0,2% GDP hàng năm
1997-đang tiếp diễn	Vào tháng 3-1999, Ngân hàng Thái Lan can thiệp vào 70 công ty tài chính (trong số 91 công ty), hợp lại chiếm đến 12,8% tài sản của hệ thống tài chính, hay 72% tài sản của các công ty tài chính. Đồng thời cũng can thiệp vào sáu ngân hàng, chiếm thị phần là 12,3%; vào cuối năm 1998, nợ quá hạn khó đòi của hệ thống ngân hàng lên đến 46% tổng cho vay	Thiệt hại ròng ước lượng 59,7 tỷ USD, hay 42,3% GDP năm 1999
Việt Nam		
1997-đang tiếp diễn	Hai trong số bốn ngân hàng quốc doanh, chiếm 50,7% giá trị cho vay của hệ thống ngân hàng, xem ra mất khả năng thanh toán; hai ngân hàng khác cũng gặp khó khăn đáng kể về khả năng thanh toán; một số ngân hàng cổ phần rơi vào tình trạng nguy kịch tài chính nghiêm trọng; tổng nợ quá hạn khó đòi của hệ thống ngân hàng lên đến 18,2% tổng cho vay vào cuối năm 1998	

<i>Quốc gia</i>	<i>Phạm vi khủng hoảng</i>	<i>Ước lượng tổng chi phí</i>
Trung Mỹ và vùng Caribe		
Costa Rica		
Một vài trường hợp	Năm 1987, các ngân hàng công, chiếm 90% tổng cho vay của hệ thống ngân hàng, rơi vào tình trạng nguy kịch tài chính; 32% cho vay của ngân hàng bị xem là không thể thu hồi	Thiệt hại ngầm ẩn ít nhất cũng gấp đôi vốn cộng với dự trữ
El Salvador		
1989	Chín ngân hàng thương mại quốc doanh ghi nhận tỷ số nợ quá hạn khó đòi bình quân 37% năm 1989	
Jamaica		
1994-đang tiếp diễn	Năm 1994, một tập đoàn ngân hàng thương mại bị đóng cửa; năm 1995, một ngân hàng có qui mô vừa nhận hỗ trợ tài chính; năm 1997, Công ty Điều chỉnh Tín dụng Tài chính can thiệp và thực chất là quốc hữu hoá 5 trong số 6 ngân hàng thương mại do hậu quả của sự giảm sút mạnh chất lượng tài sản của họ và gần như xói mòn cơ sở vốn	
Panama		
1988-1989	Năm 1988, hệ thống ngân hàng Panama trải qua một thời gian tạm ngưng hoạt động suốt 9 tuần; vị thế tài chính của hầu hết các ngân hàng thương mại quốc doanh và tư nhân đều yếu kém; hậu quả là 15 ngân hàng ngưng hoạt động.	
Mexico		
1981-1982 1995-đang tiếp diễn	Chính phủ tiếp quản hệ thống ngân hàng đang gặp khó khăn Trong số 34 ngân hàng thương mại vào năm 1994, có 9 ngân hàng được chính phủ can thiệp và 11 ngân hàng tham gia vào chương trình tái cấp vốn cho vay/ mua; những ngân hàng được can thiệp này chiếm 18,9% tổng tài sản của hệ thống tài chính và xem ra mất khả năng thanh toán	Tổng chi phí cứu trợ ngân hàng ước lượng 65 tỷ USD vào tháng 2-1998, hay gần 15% GDP
Nicaragua		
Cuối thập niên 80-1996	Nợ quá hạn khó đòi của hệ thống ngân hàng lên đến 50% năm 1996	
Nam Mỹ		
Argentina		
1980-1982	Hơn 70 tổ chức bị thanh lý hoặc chịu sự can thiệp của ngân hàng trung ương, chiếm đến 16% tài sản ngân hàng thương mại và 35% tổng tài sản của các công ty tài chính	55,3% GDP
1989-1990	Tài sản quá hạn khó đòi tạo nên 27% tổng danh mục, và 37% danh mục của các ngân hàng quốc doanh; những ngân hàng thất bại nắm giữ 40% tài sản của hệ thống tài chính	

<i>Quốc gia</i>	<i>Phạm vi khủng hoảng</i>	<i>Ước lượng tổng chi phí</i>
Argentina (tt)		
1995	Đình chỉ 8 ngân hàng và sụp đổ 3 ngân hàng; nhìn chung đến cuối năm 1997, có 63 trong số 205 tổ chức ngân hàng hoặc bị đóng cửa hoặc bị sáp nhập	Chi phí trực tiếp và gián tiếp của nhà nước ước lượng 1,6% GDP
Bolivia		
1986-1987	Năm ngân hàng bị thanh lý; tổng nợ quá hạn khó đòi của hệ thống ngân hàng lên đến 29,8% năm 1987; vào giữa năm 1988, nợ khất lại báo cáo lên đến 92% của cải ròng của các ngân hàng thương mại	
1994-đang tiếp diễn	Hai ngân hàng với 11% tài sản hệ thống ngân hàng bị đóng cửa vào tháng 11-1994; năm 1994, 4 trong số 15 ngân hàng nội địa, chiếm 30% tài sản của hệ thống ngân hàng, đứng trước vấn đề thanh lý và chịu mức nợ quá hạn khó đòi cao	
Brazil		
1990	Chuyển đổi tiền gửi thành trái phiếu	
1994-đang tiếp diễn	Đến cuối năm 1997, Ngân hàng trung ương phải can thiệp hoặc đặt 43 tổ chức tài chính vào hệ thống Cơ chế Giám sát Đặc biệt Tạm thời; nợ quá hạn khó đòi của toàn bộ hệ thống ngân hàng lên đến 15%	Năm 1996, của cải ròng có giá trị âm của các ngân hàng tiểu bang và liên bang ước lượng 5-10% GDP; chi phí tái cấp vốn từng ngân hàng, vào cuối năm 1997: Banco Econômico, 2,9 tỷ USD Bamerindus, 3 tỷ USD Banco de Brazil, 8 tỷ USD Unibanco, 4,9 tỷ USD Năm 1998, chi phí hỗ trợ của chính phủ cho khu vực ngân hàng tư nhân ước lượng 1-2% GDP
Chile		
1976	Toàn bộ hệ thống vay cầm cố bị mất khả năng thanh toán	
1981-1983	Chính quyền can thiệp vào bốn ngân hàng và bốn tổ chức tài chính phi ngân hàng (với 33% giá trị cho vay đang lưu hành) vào năm 1981; năm 1983, bảy ngân hàng và một <i>financiera</i> chiếm 45% tổng tài sản; cuối năm 1983, 19% giá trị cho vay trở thành nợ quá hạn khó đòi	1982-1985: chính phủ phải tốn hết 41,2% GDP
<i>Quốc gia</i>	<i>Phạm vi khủng hoảng</i>	<i>Ước lượng tổng chi phí</i>
Colombia		
1982-1987	Ngân hàng trung ương can thiệp vào 6 ngân hàng chiếm 25% tài sản của hệ thống ngân hàng	Chi phí tái cơ cấu ước lượng 5% GDP
Ecuador		
Đầu thập niên 80	Thực hiện chương trình hoán đổi (nợ trong nước lấy nợ nước ngoài) để cứu trợ hệ thống ngân hàng	
1996-đang tiếp diễn	Chính quyền can thiệp vào một số tổ chức tài chính nhỏ hơn vào cuối năm 1995 đến đầu năm 1996 và can thiệp vào ngân hàng thương mại lớn thứ năm vào năm 1996; bảy tổ chức tài chính chiếm 25-30% tài sản ngân hàng thương mại, bị đóng cửa vào năm 1998-99; vào tháng 3-1999, chính quyền tuyên bố thời gian ngưng hoạt động ngân hàng một tuần	
Paraguay		
1995-đang tiếp diễn	Cơ quan Giám sát của chính phủ can thiệp vào hai ngân hàng thương mại có quan hệ với nhau, hai ngân hàng	Đến cuối tháng 5-1998, chính phủ đã tiêu tốn 500 triệu

khác, và sáu công ty tài chính có quan hệ, chiếm 10% tiền gửi của hệ thống tài chính; đến tháng 7-1998, chính phủ can thiệp vào 6 tổ chức tài chính khác, bao gồm ngân hàng quốc doanh lớn nhất nước và các tổ chức tiết kiệm và cho vay lớn nhất; đến cuối năm 1998, chính phủ can thiệp vào hầu hết các ngân hàng quốc doanh và tư nhân còn lại trong nước, cùng với một số công ty tài chính

USD, tương đương 5,1% GDP

Peru

1983-1990

Hai ngân hàng lớn bị thất bại; phần còn lại của hệ thống gánh chịu mức nợ quá hạn khó đòi cao và giảm vai trò trung gian tài chính tiếp theo sau việc quốc hữu hoá hệ thống ngân hàng vào năm 1987

Uruguay

1981-1984

Các tổ chức bị tác động chiếm 30% tài sản của hệ thống tài chính; các ngân hàng mất khả năng thanh toán chiếm 20% tiền gửi của hệ thống tài chính

Chi phí tái cấp vốn ngân hàng ước lượng 350 tỷ USD (7% GNP); thiệt hại ngân sách của Ngân hàng trung ương gắn liền với hoạt động tín dụng được trợ cấp và mua lại danh mục cho vay chiếm 24,2% GDP trong những năm 1982-1985

<i>Quốc gia</i>	<i>Phạm vi khủng hoảng</i>	<i>Ước lượng tổng chi phí</i>
Venezuela 1994-đang tiếp diễn	Các ngân hàng mất khả năng thanh toán chiếm 30% tiền gửi của hệ thống tài chính; chính quyền can thiệp vào 13 trong số 47 ngân hàng, những ngân hàng này nắm giữ 50% tiền gửi vào năm 1994, và can thiệp vào thêm 5 ngân hàng khác vào năm 1995	Thiệt hại ước lượng hơn 18% GDP
<u>Trung Đông và Bắc Phi</u>		
Ai Cập Đầu thập niên 80	Một số công ty đầu tư lớn bị đóng cửa	
Israel 1977-1983	Gần như toàn bộ khu vực ngân hàng bị ảnh hưởng, tiêu biểu cho 60% giá trị vốn hoá thị trường cổ phiếu: Thị trường cổ phiếu bị đóng cửa trong 18 ngày; giá cổ phần ngân hàng giảm hơn 40%	Khoảng 30% GDP năm 1983
Kuwait Thập niên 80	Ước lượng 40% các khoản cho vay trở thành nợ quá hạn khó đòi vào năm 1986	
Lebanon 1988-1990	Bốn ngân hàng bị mất khả năng thanh toán; 11 ngân hàng cầu viện đến nghiệp vụ cho vay của Ngân hàng trung ương	
Morocco Đầu thập niên 80		
Thổ Nhĩ Kỳ 1982-1985	Ba ngân hàng được sáp nhập vào Ngân hàng Nông nghiệp quốc doanh rồi sau đó bị thanh lý; hai ngân hàng lớn được tái cơ cấu	1982-1985: chi phí cứu trợ tương đương 2,5% GNP
Yemen 1996-đang tiếp diễn	Các ngân hàng gánh chịu nợ quá hạn khó đòi quá mức và rủi ro ngoại tệ lớn	
<u>Các nền kinh tế kế hoạch tập trung đang chuyển đổi</u>		
Albania 1992-đang tiếp diễn	31% các khoản cho vay của hệ thống ngân hàng “mới” (sau vụ thanh lọc tháng bảy năm 1992) trở thành nợ quá	

hạn khó đòi; một số ngân hàng đứng trước vấn đề thanh lý do bế tắc của các nghĩa vụ nợ liên ngân hàng

Armenia

1994-1996

Từ tháng 8-1994, ngân hàng trung ương đóng cửa một nửa số ngân hàng năng động; các ngân hàng lớn tiếp tục gánh chịu những tỷ số nợ quá hạn khó đòi cao; ngân hàng tiết kiệm yếu kém về mặt tài chính

<i>Quốc gia</i>	<i>Phạm vi khủng hoảng</i>	<i>Ước lượng tổng chi phí</i>
Azerbaijan 1995-đang tiếp diễn	12 ngân hàng tư nhân bị đóng cửa, 3 ngân hàng quốc doanh lớn xem ra mất khả năng thanh toán; một ngân hàng quốc doanh lớn đứng trước khó khăn thanh lý nghiêm trọng	
Bosnia-Herzegovina 1992-hiện nay	Hệ thống ngân hàng gánh chịu những tỷ số nợ quá hạn khó đòi cao do sự giải tán Yugoslavia trước đây và nội chiến	
Bulgaria Thập niên 90	Năm 1995, ước lượng 75% toàn bộ cho vay trong hệ thống ngân hàng là dưới tiêu chuẩn; hệ thống ngân hàng bị rút tiền ồ ạt vào đầu năm 1996; sau đó chính phủ ngưng thực hiện việc cứu trợ, nhanh chóng đóng cửa 19 ngân hàng chiếm một phần ba tài sản của khu vực. Các ngân hàng sống sót được tái cấp vốn vào năm 1997	Đầu năm 1996, khu vực có của cải ròng giá trị âm vào khoảng 13% GDP
Croatia 1996	Năm ngân hàng chiếm khoảng 50% cho vay của hệ thống ngân hàng xem ra mất khả năng thanh toán và được Cơ quan tái thiết ngân hàng tiếp quản trong năm 1996	
Cộng hoà Czech 1991-đang tiếp diễn	Một số ngân hàng bị đóng cửa từ năm 1993; trong 1994-1995, 38% cho vay của hệ thống ngân hàng là nợ quá hạn khó đòi	Phải tốn 12% GDP cho việc hỗ trợ ngân hàng trong năm 1994
Estonia 1991-1995	Các ngân hàng mất khả năng thanh toán chiếm 41% tài sản của hệ thống tài chính; giấy phép của năm ngân hàng bị thu hồi; hai ngân hàng chính được sáp nhập và quốc hữu hoá; hai ngân hàng lớn được sáp nhập và chuyển thành cơ quan thu hồi nợ	Chi phí tái cấp vốn cho đơn vị mới 300 triệu EEK (1,4% GDP năm 1993)
1994	Ngân hàng Xã hội, kiểm soát 10% tài sản của hệ thống tài chính, bị thất bại	
Georgia 1991-?	Hầu hết các ngân hàng lớn gần như mất khả năng thanh toán; khoảng một phần ba tổng cho vay của hệ thống ngân hàng là nợ quá hạn khó đòi	
Hungaria 1991-1995	Nửa sau năm 1993: tám ngân hàng, chiếm 25% tài sản của hệ thống tài chính, bị mất khả năng thanh toán	Chi phí khắc phục chung ước lượng 10% GDP

<i>Quốc gia</i>	<i>Phạm vi khủng hoảng</i>	<i>Ước lượng tổng chi phí</i>
Kyrgyzstan Thập niên 90	80-90% tổng cho vay của hệ thống ngân hàng là đáng ngờ; bốn ngân hàng thương mại nhỏ bị đóng cửa năm 1995	
Latvia 1994-đang tiếp diễn	Giữa năm 1994 và 1999, 35 ngân hàng bị thu hồi giấy phép, đóng cửa, hoặc ngưng hoạt động	Năm 1995, của cải ròng có giá trị âm của hệ thống ngân hàng ước lượng 320 triệu USD hay 7% GDP năm 1995; tổng thiệt hại của hệ thống ngân hàng Latvia năm 1998 dự kiến lên đến 172 triệu

USD, khoảng 2,9% GDP

Lithuania

1995-1996

Năm 1995, 12 ngân hàng nhỏ trong số 25 ngân hàng bị thanh lý, 3 ngân hàng tư nhân chiếm 29% tiền gửi hệ thống ngân hàng bị thất bại, và ba ngân hàng quốc doanh xem ra mất khả năng thanh toán

Macedonia

1993-1994

70% cho vay của hệ thống ngân hàng là nợ quá hạn khó đòi; chính phủ tiếp quản nợ nước ngoài của các ngân hàng và đóng cửa ngân hàng lớn thứ nhì đất nước

Chi phí tái thiết hệ thống ngân hàng, nghĩa vụ nợ phát sinh do nhận nợ nước ngoài, nghĩa vụ phát sinh do ngoại hối bị đông cứng và nghĩa vụ nợ phát sinh tại các ngân hàng ước lượng 32% GDP

Ba Lan

1990-đang tiếp diễn

Bảy trong số chín ngân hàng do kho bạc nhà nước sở hữu với 90% thị phần trên tổng thị trường tín dụng, Ngân hàng Kinh tế Lương thực, và khu vực ngân hàng hợp tác xã trải qua khó khăn về khả năng thanh toán vào năm 1991

Năm 1993: chi phí tái cấp vốn là 750 triệu USD cho bảy ngân hàng thương mại; chi phí tái cấp vốn cho Ngân hàng Kinh tế Lương thực và khu vực ngân hàng hợp tác xã lên đến 900 triệu USD, hợp lại tương đương 1,9% GDP

Romania

1990-đang tiếp diễn

Năm 1998, nợ quá hạn khó đòi ước lượng 25-30% tổng cho vay của sáu ngân hàng quốc doanh chính

Ngân hàng Nông nghiệp được tái cấp vốn trên cơ sở dòng chảy liên tục; Ngân hàng trung ương bơm 210 triệu USD vào Bancorex, ngân hàng quốc doanh lớn nhất, khoảng 0,6% GDP năm 1998; 60 triệu USD nữa được bơm thêm vào năm 1999

<i>Quốc gia</i>	<i>Phạm vi khủng hoảng</i>	<i>Ước lượng tổng chi phí</i>
Nga		
1995	Vào ngày 24-8-1995, thị trường cho vay liên ngân hàng ngưng hoạt động do lo ngại về tình trạng cho vay dành cho những người có quan hệ tại nhiều ngân hàng mới	
1998	Gần 720 ngân hàng, một nửa số ngân hàng hoạt động, xem ra mất khả năng thanh toán; những ngân hàng này chiếm 4% tài sản của khu vực và 32% tiền gửi lẻ; Ngân hàng trung ương Nga ước lượng 18 ngân hàng, nắm giữ 40% tài sản của khu vực và 41% tiền gửi hộ gia đình, gặp khó khăn nghiêm trọng, cần được nhà nước cứu trợ	Năm 1999, chi phí cứu trợ toàn bộ ước lượng khoảng 15 tỷ USD, hay 5-7% GDP
Slovakia		
1991-đang tiếp diễn	Năm 1997, tổng giá trị cho vay không thể thu hồi ước lượng 101 tỷ crown, tương đương 31,4% tổng cho vay và 15,3% GDP	
Slovenia		
1992-1994	Ba ngân hàng, chiếm hai phần ba tài sản của hệ thống ngân hàng, được tái cơ cấu	Chi phí tái cấp vốn 1,3 tỷ USD
Ukraine		
1997	Năm 1997, 32 trong số 195 ngân hàng bị thanh lý; thêm 25 vụ tái thiết tài chính đang tiếp diễn; nợ xấu chiếm 50 đến 60% tài sản của các ngân hàng hàng đầu đất nước; năm 1998, các ngân hàng Ukraine tiếp tục bị tác động bởi quyết định của chính phủ là tái cơ cấu nợ chính phủ	
Các quốc gia công nghiệp		
Phần Lan		
1991-1994	Khu vực ngân hàng tiết kiệm bị ảnh hưởng nặng nề; chính phủ kiểm soát ba ngân hàng hợp lại chiếm 31% tổng tiền gửi của hệ thống	Chi phí tái cấp vốn lên đến 11% GDP

Nhật Bản

Thập niên 90

Các ngân hàng gánh chịu tình trạng giảm sút mạnh trên thị trường cổ phiếu và giá bất động sản; ước lượng chính thức về nợ quá hạn khó đòi: 40 nghìn tỷ yên (469 tỷ USD) vào năm 1995 (10% GDP); ước lượng không chính thức về nợ quá hạn khó đòi là 100 nghìn tỷ yên hay 25% GDP; các ngân hàng đã thực hiện dự phòng cho một số nợ xấu. Vào cuối năm 1989, tổng nợ quá hạn khó đòi của hệ thống ngân hàng ước lượng 87,5 nghìn tỷ yên (725 tỷ USD), khoảng 17,9% GDP; tháng 3-1999, Ngân hàng Hokkaido Takushodu bị đóng cửa, Ngân hàng Tín dụng Dài hạn bị quốc hữu hoá, ngân hàng Yatsuda Trust bị sáp nhập vào ngân hàng Fuji Bank, và Mitsui Trust bị sáp nhập vào Chuo Trust

Năm 1996, chi phí cứu trợ ước lượng hơn 100 tỷ USD

Năm 1998, chính phủ công bố Kế hoạch Obuchi, cung ứng quỹ công trị giá 60 nghìn tỷ yên (500 tỷ USD), khoảng 12,3% GDP cho các khoản thiệt hại cho vay, tái cấp vốn cho ngân hàng và bảo vệ người gửi tiền

<i>Quốc gia</i>	<i>Phạm vi khủng hoảng</i>	<i>Ước lượng tổng chi phí</i>
Na Uy 1987-1993	Ngân hàng trung ương cung ứng các khoản vay đặc biệt cho sáu ngân hàng bị thiệt hại trong vụ suy thoái hậu dầu hoả vào những năm 1985-86 và do các khoản cho vay bất động sản; nhà nước kiểm soát ba ngân hàng lớn nhất (tương đương 85% tài sản của hệ thống ngân hàng, mà thua lỗ cho vay của họ đã quét sạch vốn), một phần thông qua Quỹ Đầu tư Ngân hàng Chính phủ (5 triệu Nkr) và Quỹ Bảo hiểm Ngân hàng do nhà nước hỗ trợ phải tăng vốn đến 11 tỷ Nkr	Chi phí tái cấp vốn lên đến 8% GDP
Tây Ban Nha 1977-1985	1978-1983: 24 tổ chức được cứu trợ; bốn tổ chức được thanh lý, bốn tổ chức được sáp nhập, và 20 ngân hàng qui vừa và nhỏ (Tập đoàn Rusama) được quốc hữu hoá. Tổng cộng, 52 trong số 110 ngân hàng gặp khó khăn về khả năng thanh toán, tiêu biểu cho 20% tiền gửi của của hệ thống ngân hàng	Thiệt hại của ngân hàng ước lượng tương đương 16,8% GNP
Thụy Điển 1991	Nordbanken và Gota Bank bị mất khả năng thanh toán, chiếm 21,6% tổng tài sản của hệ thống ngân hàng; Sparbanken Foresta được nhà nước can thiệp, chiếm 24% tổng tài sản của hệ thống ngân hàng; nhìn chung, năm trong sáu ngân hàng lớn nhất chiếm hơn 70% tài sản của hệ thống ngân hàng gặp khó khăn	Chi phí tái cấp vốn lên đến 4% GDP

BẢNG 7.A2 Các cuộc khủng hoảng ngân hàng nhỏ hơn hay mập mé ranh giới khủng hoảng hệ thống

<i>Quốc gia</i>	<i>Phạm vi khủng hoảng</i>	<i>Ước lượng tổng chi phí</i>
Châu Phi		
Angola		
1991-đang tiếp diễn	Hai ngân hàng thương mại quốc doanh gặp khó khăn về khả năng thanh toán	
Botswana		
1994-1995	Một ngân hàng gặp khó khăn được sáp nhập vào năm 1994, một ngân hàng nhỏ bị thanh lý vào năm 1995, và Ngân hàng Phát triển Quốc gia do nhà nước sở hữu được tái cấp vốn	Chi phí tái cấp vốn của Ngân hàng Phát triển Quốc gia lên đến 0,6% GDP
Ethiopia		
1994-1995	Một ngân hàng quốc doanh được tái cơ cấu và nợ quá hạn khó đòi của ngân hàng này được chính phủ tiếp quản	
Gabon		
1995-đang tiếp diễn	Một ngân hàng bị đóng cửa tạm thời vào năm 1995	
Gambia		
1985-1992	Năm 1992, một ngân hàng của chính phủ được tái cơ cấu và tư nhân hoá	
Ghana		
1997-đang tiếp diễn	Mức nợ quá hạn khó đòi tăng mạnh trong năm 1997 từ 15,5% giá trị nợ cho vay đang lưu hành lên đến 26,5%; hai ngân hàng thương mại quốc doanh chiếm 33,9% thị phần rơi vào tình trạng khó khăn; ba ngân hàng chiếm 3,6% thị phần tiền gửi bị mất khả năng thanh toán	
Kenya		
1996-đang tiếp diễn	Vào cuối năm 1996, nợ quá hạn khó đòi lên đến 18,6% tổng cho vay của hệ thống ngân hàng	
Lesotho		
1988-đang tiếp diễn	Một ngân hàng nhỏ trong bốn ngân hàng thương mại có danh mục nợ quá hạn khó đòi lớn	
Mauritius		
1996	Ngân hàng trung ương đóng cửa hai trong số 12 ngân hàng thương mại vì lừa đảo và những điểm bất thường khác	
Nigeria		
1997	Các ngân hàng bị nguy kịch chiếm 3,9% tài sản của hệ thống ngân hàng	
Rwanda		
1991-?	Một ngân hàng với mạng lưới hoạt động lâu đời phải bị đóng cửa	
Nam Phi		
1977	Trust Bank	
1989-?		
<i>Quốc gia</i>	<i>Phạm vi khủng hoảng</i>	<i>Ước lượng tổng chi phí</i>
Tunisia		
1991-1995	Năm 1991, hầu hết các ngân hàng thương mại đều không đủ vốn	1991-1994, hệ thống ngân hàng tăng vốn sở hữu tương đương 1,5% GDP và thực hiện dự phòng nợ xấu tương đương 1,5% GDP nữa; tái cấp vốn năm 1994 đòi hỏi ít nhất 3% GDP
Châu Á		
Brunei Darussalam		
Giữa thập niên 80	Một vài công ty tài chính thất bại vào giữa thập niên 80;	

	ngân hàng lớn thứ nhì đất nước thất bại năm 1986; năm 1991, 9% cho vay bị quá hạn	
Hong Kong		
1982-1983	Chín công ty nhận tiền gửi bị thất bại	
1983-1986	Bảy ngân hàng hay tổ chức nhận tiền gửi bị thanh lý hay tiếp quản	
1998	Một ngân hàng đầu tư lớn thất bại	
Ấn Độ		
1993-đang tiếp diễn	Tài sản quá hạn khó đòi của 27 ngân hàng thuộc khu vực công ước lượng chiếm 19,5% tổng cho vay và trả trước tính đến cuối tháng 3-1995; tài sản quá hạn khó đòi trên tổng tài sản lên đến 10,8% vào năm 1993-1994; vào cuối năm 1998, nợ quá hạn khó đòi ước lượng 16% tổng cho vay	
Indonesia		
1994	Tài sản bị xếp loại bằng hơn 14% tài sản của hệ thống ngân hàng với hơn 70% nằm trong các ngân hàng nhà nước	Chi phí tái cấp vốn cho năm ngân hàng nhà nước dự kiến lên đến 1,8% GDP
Lào		
Đầu thập niên 90		Tái cấp vốn các ngân hàng thương mại quốc doanh lên đến 1,5% GDP
Malaysia		
1985-1988	Các tổ chức mất khả năng thanh toán chiếm 3,4% tiền gửi của hệ thống tài chính; các tổ chức có mức vốn mấp mé ranh giới và có lẽ mất khả năng thanh toán chiếm thêm 4,4% tiền gửi của hệ thống tài chính nữa	Thua lỗ theo báo cáo lên đến 4,7% GNP
Myanmar		
1996-?	Ngân hàng thương mại quốc doanh lớn nhất báo cáo tỷ số nợ quá hạn khó đòi lớn	
<i>Quốc gia</i>	<i>Phạm vi khủng hoảng</i>	<i>Ước lượng tổng chi phí</i>
Papa New Guinea		
1989-?	85% tổ chức tiết kiệm và cho vay bị ngưng hoạt động	
Singapore		
1982	Cho vay quá hạn khó đòi của các ngân hàng thương mại trong nước tăng đến 200 triệu đô-la hay 0,63% GDP	
Đài Loan		
1983-1984	Bốn công ty uy thác và 11 hợp tác xã bị thất bại	
1995	Thất bại của hợp tác xã tín dụng Changua Fourth vào cuối tháng 7 đã khuấy động những vụ rút tiền ồ ạt ở các liên hiệp tín dụng miền trung và nam Đài Loan	
Trung Mỹ và vùng Caribe		
Costa Rica		
1994-đang tiếp diễn	Một ngân hàng thương mại quốc doanh lớn bị đóng cửa vào tháng 12-1994; tỷ số nợ quá hạn (đã trừ các khoản dự phòng nợ xấu) trên của cải ròng ở các ngân hàng thương mại quốc doanh vượt quá 100% vào tháng 6-1995	
Guatemala		
Thập niên 90	Hai ngân hàng quốc doanh nhỏ có tài sản quá hạn khó đòi cao; ba ngân hàng ngưng hoạt động vào đầu thập niên 90	
Trinidad và Tobago		
1982-1993	Vào đầu thập niên 90, một vài tổ chức tài chính gặp khó khăn về khả năng thanh toán, dẫn đến sáp nhập ba ngân hàng thuộc sở hữu nhà nước vào năm 1993	
Nam Mỹ		
Venezuela		
Cuối thập niên 70 và thập niên 80	Các vụ thất bại ngân hàng nổi tiếng: Banco Nacional de Descuento (1978); BANDAGRO (1981); Banco de los	

Trabajadores de Venezuela (1982); Banco de Comercio (1985);
BHCÚ (1985); BHCO (1985); Banco Lara (1986)

Các nền kinh tế kế hoạch tập trung đang chuyển đổi

Belarus

1995-đang tiếp diễn Nhiều ngân hàng không đủ vốn; các vụ sáp nhập bắt buộc chất
gánh nặng danh mục cho vay yếu kém lên vai một số ngân hàng

Estonia

1998 Ba ngân hàng thất bại vào năm 1998: Maapank (Ngân hàng Nông nghiệp), chiếm 3% tài sản của hệ thống ngân hàng, và hai ngân hàng nhỏ hơn, EVEA và ERA Tổng thiệt hại của Maapank lên đến 500 triệu USD

Quốc gia

Phạm vi khủng hoảng

*Ước lượng
tổng chi phí*

Tajikistan

1996-đang tiếp diễn Một trong những ngân hàng lớn nhất mất khả năng thanh toán; một ngân hàng nhỏ bị đóng cửa, và một ngân hàng khác (trong 17 ngân hàng) đang trong quá trình thanh lý

Trung Đông và Bắc Phi

Ai Cập

1991-1995 Bốn ngân hàng khu vực công được hỗ trợ vốn

Jordan

1989-1990 Ba ngân hàng lớn nhất thất bại vào tháng 8-1989 Ngân hàng trung ương bội chi ngân sách tương đương 10% GDP để đáp ứng việc rút tiền gửi ở ạt và cho các ngân hàng thanh toán nghĩa vụ nợ nước ngoài

Thổ Nhĩ Kỳ

1994 Ba ngân hàng thất bại vào tháng 4-1994 Đến tháng 6-1994, chính quyền đã tốn 1,1% GDP

Các nước công nghiệp

Úc

1989-1992 Hai ngân hàng lớn nhận vốn từ chính phủ để khắc phục tình trạng thua lỗ; nợ quá hạn khó đòi tăng đến 6% tổng tài sản vào năm 1991-1992 Chi phí cứu trợ các ngân hàng quốc doanh ước lượng 1,9% GDP

Canada

1983-1985 15 thành viên của Công ty Bảo hiểm Tiền gửi Canada, bao gồm hai ngân hàng, bị thất bại

Đan Mạch

1987-1992 Thua lỗ cho vay lũy kế những năm 1990-1992 là 9% cho vay; 40 trong số 60 ngân hàng khó khăn được sáp nhập

Pháp

1994-1995 Crédit Lyonnais Ước lượng phi chính thức về thiệt hại là 10 tỷ USD, làm cho nó trở thành ngân hàng lớn nhất bị thất bại cho đến lúc bấy giờ

Đức

Cuối thập niên 70 Cái gọi là Giroinstitutions gặp khó khăn

Quốc gia

Phạm vi khủng hoảng

*Ước lượng
tổng chi phí*

Anh

1974-1976 “Khủng hoảng ngân hàng thứ cấp”
Thập niên 80 và Những vụ thất bại ngân hàng nổi tiếng:
thập niên 90 Johnson Matthey (1984), Bank of Credit and

Commerce International (1991), Barings (1995)

Hy Lạp

1991-1995

Những trục trặc địa phương đòi hỏi phải bơm thêm vốn ngân sách cho các tổ chức chuyên cho vay

Iceland

1985-1986

Một trong ba ngân hàng quốc doanh trở nên mất khả năng thanh toán; cuối cùng được tư nhân hoá thông qua sáp nhập với ba ngân hàng tư nhân

1993

Chính phủ buộc phải bơm thêm vốn vào một trong những ngân hàng thương mại quốc doanh lớn nhất sau khi ngân hàng này gánh chịu tình trạng thua lỗ cho vay nghiêm trọng

Ý

1990-1995

58 ngân hàng, chiếm 11% tổng cho vay, được sáp nhập với các tổ chức khác

New Zealand

1987-1990

Một ngân hàng quốc doanh lớn, chiếm một phần tư tài sản ngân hàng, gặp khó khăn nghiêm trọng về khả năng thanh toán do nợ quá hạn khó đòi cao

Ngân hàng yêu cầu bơm thêm vốn lên đến 1% GDP

Hoa Kỳ

1984-1991

Hơn 1.400 tổ chức tiết kiệm và cho vay, cùng với 1.300 ngân hàng bị thất bại

Chi phí làm sạch các tổ chức tiết kiệm và cho vay ước lượng 180 tỷ USD, tương đương 3,2% GDP