

Cải cách hệ thống ngân hàng ở Indonesia trong quá trình toàn cầu hoá

CHU PHƯƠNG QUỲNH*

Cũng như nhiều quốc gia trên thế giới, hệ thống ngân hàng đóng vai trò quan trọng trong hệ thống tài chính Indonesia. Sớm nhận thức được lợi ích và cả những thách thức của quá trình toàn cầu hoá, ngay từ đầu những năm 80, Chính phủ Indonesia đã chủ trương thúc đẩy tự do hoá và giải điều tiết nhằm gắn sự phát triển kinh tế cũng như lĩnh vực ngân hàng với nền kinh tế thế giới. Trên thực tế, quá trình cải cách hệ thống ngân hàng ở Indonesia đã diễn ra sớm hơn ngay từ những năm 1960 và trải qua nhiều giai đoạn, nhưng những cải cách hiện đại và gắn liền với toàn cầu hoá chỉ thực sự diễn ra trong thời gian gần đây. Trong phạm vi bài viết này, chúng tôi muốn trình bày 2 giai đoạn cải cách ngân hàng của Indonesia: giai đoạn 1983 - 1997 và 1997/1998 đến nay.

Từ những năm 1990 đến nay, quá trình toàn cầu hoá kinh tế, trước hết trong lĩnh vực tài chính diễn ra rất năng động trên thế giới, biểu hiện ở tốc độ lưu chuyển cao của các dòng vốn quốc tế, sự gia tăng mạnh mẽ của luồng vốn FDI và FPI giữa các nước, cùng sự tham gia của nhiều nước đang phát triển và các nền kinh tế mới nổi vào quá trình toàn cầu hoá tài chính...

Bên cạnh những tác động tích cực, toàn cầu hoá trong lĩnh vực tài chính – ngân hàng cũng khiến cho hoạt động ngân hàng trở nên rủi ro hơn, ảnh hưởng tiêu cực đến khả năng quản lý của hệ thống ngân hàng quốc gia, làm phức tạp hơn các giai đoạn khủng hoảng. Cải cách hệ thống ngân hàng, vì vậy, là cần thiết nhằm tận dụng các cơ hội, hạn chế các rủi ro do toàn cầu hoá mang lại. Indonesia chính là một điển hình trong trường hợp này.

1. Giai đoạn từ 1988 đến khủng hoảng 1997/98

Những cải cách Indonesia đã tiến hành trong lĩnh vực tiền tệ và ngân hàng cho đến trước 1988 còn nhiều hạn chế, ví dụ như chưa có

những thay đổi về thể chế và môi trường kinh doanh, chưa có những cải cách về cơ cấu (khuôn khổ giám sát hữu hiệu, năng lực quản trị của các ngân hàng, hệ thống quản lý rủi ro...), chưa chú ý đúng mức tới sự mở rộng mạng lưới ngân hàng... Bởi vậy, cải cách giai đoạn 1988 - 1997 được coi là sự tiếp tục và bổ sung cho cải cách các giai đoạn trước đó. Bên cạnh đó, *trong giai đoạn từ 1988 đến 1997/98*, mặc dù tình hình kinh tế và ngành ngân hàng ở Indonesia tương đối phát triển và ổn định, tuy nhiên, trình độ phát triển của nền kinh tế nói chung và ngành ngân hàng nói riêng còn thấp, chưa gắn kết với thế giới và khu vực. Để đẩy mạnh hơn nữa tốc độ phát triển kinh tế và nâng cao hơn nữa hiệu quả của ngành ngân hàng cũng như năng lực cạnh tranh của chúng trong điều kiện hội nhập, cải cách mạnh mẽ trong lĩnh vực ngân hàng là hết sức cần thiết như là một mắt xích trọng yếu nhằm phát triển kinh tế và tăng cường hội nhập quốc tế.

Mục đích của cải cách ngân hàng giai đoạn 1988 - 1997/1998 là tiếp tục tự do hoá lĩnh vực ngân hàng, giảm bớt sự can thiệp của chính phủ.

* Viện Kinh tế và Chính trị Thế giới

khuyến khích sự cạnh tranh lành mạnh trong lĩnh vực ngân hàng, nâng cao hiệu quả hoạt động của các ngân hàng, cải tiến hiệu quả của việc thực hiện chính sách tiền tệ, và cuối cùng tạo ra môi trường thuận lợi cho sự phát triển thị trường tài chính trong nước.

Nội dung cơ bản của cải cách trong giai đoạn này là:

- Hoàn thiện môi trường pháp lý

Trong giai đoạn này, Indonesia đã thông qua hai văn bản pháp lý quan trọng, đó là Luật 1988 và Luật số 7 năm 1992 liên quan đến môi trường pháp lý của hoạt động ngân hàng, các điều chỉnh này đi theo hướng: i) cải tiến các điều luật và luật lệ ngân hàng cho phù hợp với mục đích cải cách cũng như thông lệ quốc tế; ii) xóa bỏ dần sự quan liêu, bao cấp đối với các ngân hàng thương mại trong nước và nới lỏng dần các hạn chế đối với ngân hàng nước ngoài; iii) xây dựng các khung pháp lý đảm bảo sân chơi bình đẳng giữa các ngân hàng trong nước và quốc tế...

- Điều hành chính sách tiền tệ - tín dụng

Năm 1988, trong bối cảnh lạm phát thấp và trước đòi hỏi cần tăng cường xuất khẩu, nhất là các sản phẩm phi dầu mỏ, Chính phủ Indonesia theo đuổi mục tiêu cải thiện hiệu quả việc thực thi các chính sách tiền tệ, tăng cường huy động vốn (đồng thời cũng khuyến khích thói quen tiết kiệm) và tăng cho vay đối với các hoạt động ưu tiên. *Các chính sách huy động vốn bao gồm:* cung cấp điều kiện thuận lợi để mở ra các chi nhánh của các ngân hàng và các thể chế tài chính phi ngân hàng (NBFI), thành lập các ngân hàng tư nhân, các ngân hàng cho vay ở nông thôn; bảo đảm cho các ngân hàng tự do phát triển hơn nữa kế hoạch tiết kiệm; tạo ra các cơ hội để huy động vốn bằng cách phát hành chứng nhận tiền gửi.

- Cải thiện cơ cấu tổ chức của hệ thống ngân hàng

Đặc điểm nổi bật của cải cách trên lĩnh vực này là việc khuyến khích mở rộng mạng lưới ngân hàng và tự do hóa dần dần khu vực ngân

hàng. Các nội dung cụ thể là: i) tạo điều kiện thuận lợi cho việc lập các chi nhánh của các ngân hàng và NBFI, cho việc thành lập các ngân hàng tư nhân và các ngân hàng cho vay ở nông thôn; ii) tạo điều kiện thuận lợi cho việc thành lập các ngân hàng liên doanh và các chi nhánh của các ngân hàng nước ngoài; iii) tạo điều kiện thuận lợi cho việc thành lập các ngân hàng trao đổi ngoại hối.

- Nâng cao năng lực tài chính của các ngân hàng thương mại

Việc này được thực hiện thông qua hàng loạt biện pháp như: tăng vốn điều lệ của ngân hàng thương mại (NHTM) nhằm đạt tỷ lệ an toàn trên vốn theo qui định chung; khuyến khích các NHTM tăng trích lập các quỹ bổ sung để nâng dần vốn tự có; khuyến khích các NHTM hoạt động tốt được phát hành thêm cổ phiếu mới và đưa cổ phiếu lên sàn giao dịch chứng khoán; phát hành chứng nhận tiền gửi nhằm thúc đẩy việc huy động vốn; huỷ bỏ mức trần cho vay đối với các ngân hàng và các NBFI; khuyến khích các ngân hàng đưa ra các sản phẩm mới để huy động và đầu tư vốn dưới các hình thức tín dụng (như cho phép các ngân hàng tự do hơn trong phát triển các kế hoạch tiết kiệm); khuyến khích cung cấp các dịch vụ ngân hàng có tính chuyên nghiệp cao...

- Hiện đại hoá công nghệ ngân hàng

Công nghệ thông tin và truyền thông được áp dụng cao trong hoạt động của ngân hàng trung ương (BI) lẫn tại các NHTM, trong các hoạt động thanh toán, quyết toán, ở từng ngân hàng và liên ngân hàng, là một nhân tố quan trọng trong việc hiện đại hóa ngân hàng. Trong số các mục tiêu cần đạt, bao gồm việc duy trì hệ thống thanh toán tốt ở Indonesia.

Đề duy trì hệ thống thanh toán cũng như phát triển thông tin và truyền thông, BI đã bắt đầu phát triển một hệ thống quyết toán qua mạng vào năm 1987 và đã tích cực triển khai sau đó. Tiếp theo đó, từ 1995 đến 1997, BI bắt đầu tăng cường việc áp dụng việc chuyển tiền giữa các chi nhánh của BI, với việc khởi động chương trình gọi là *Hệ thống chuyển tiền tự động giữa*

các chi nhánh (SAKTI). Thông qua hệ thống này, việc chuyển tiền giữa các chi nhánh của BI đã được thực hiện bởi hệ thống chuyển tiền điện tử, thay vì sử dụng hệ thống mail, điện báo hay điện thoại. Một hệ thống quyết toán hoàn toàn bằng máy tính *BI-LINE* đã được thiết lập, cho phép các ngân hàng chuyển tiền tới các ngân hàng khác bằng điện tử thông qua tài khoản dự trữ của họ tại BI. Đây là một bước tiến quan trọng trong nỗ lực hướng đến một hệ thống thanh toán liên ngân hàng...

Những cải cách hệ thống ngân hàng mà Indonesia thực hiện từ năm 1988 đến trước khủng hoảng 1997/98 đã thực sự thúc đẩy các chức năng trung gian tài chính của ngành ngân hàng. Khu vực ngân hàng đã thành công trong việc khuyến khích nền kinh tế phát triển mạnh mẽ trong hơn một thập kỷ trước khi khủng hoảng. Điều này được phản ánh ở *sự gia tăng số lượng các ngân hàng và các chi nhánh ngân hàng, số lượng các quỹ huy động tiền gửi, và sự mở rộng tín dụng đối với các ngành sản xuất kinh doanh.* Số lượng các ngân hàng gần như tăng gấp đôi từ 124 đến 240 trong khoảng thời gian từ tháng 10 năm 1988 đến tháng 7 năm 1997. Số lượng tiền gửi tăng 37,4 nghìn tỷ rupiah năm 1988 lên 316,0 nghìn tỷ rupiah năm 1997, số lượng tiền cho vay tăng từ 50,4 nghìn tỷ rupiah năm 1988 lên 340,0 nghìn tỷ rupiah năm 1997¹ ... Tất cả đã đưa đến những tác động tích cực đối với nền kinh tế như sự tăng trưởng kinh tế đầy ấn tượng cho cả một thời kỳ dài, tỉ lệ tăng trưởng xuất khẩu cao, thặng dư cán cân thương mại, vốn đầu tư nước ngoài tăng một cách nhảy vọt, tỷ lệ thất nghiệp giảm đáng kể, mức sống của nhân dân được cải thiện đáng kể...

Việc mở rộng tín dụng nhanh đi kèm với sự gia tăng các khoản nợ xấu của các ngân hàng nhà nước (thường liên quan đến các khoản vay để đầu cơ phi thương mại và việc thiếu một hệ thống kiểm soát tài chính hiệu quả chứa đựng rủi ro đạo đức). Trong khi ngành ngân hàng mở rộng cửa chào đón các ngân hàng mới gia nhập

ngành, thì không có một cơ chế phù hợp để xử lý các ngân hàng hoạt động không có lãi. Các chủ ngân hàng và sự kết hợp của họ cũng như sự liên kết chặt chẽ với những người đưa ra quyết định trong chính phủ có thể gây sức ép đối với những người giám sát, làm cho họ khó thực thi bổn phận của mình một cách đúng đắn và khó đóng cửa các ngân hàng có vấn đề... Những vấn đề này vẫn bị ẩn dấu và che đậy bởi những thành tích phát triển kinh tế ngoạn mục. Nhưng một khi khủng hoảng tài chính - tiền tệ bùng nổ, tình trạng thực sự của khu vực ngân hàng cùng với những yếu kém của nó đã nhanh chóng bộc lộ rõ. Và đến lượt mình, khủng hoảng đã làm cho các vấn đề của hệ thống ngân hàng Indonesia trở nên trầm trọng hơn và buộc phải giải quyết. Cải cách ngân hàng của Indonesia giai đoạn sau khủng hoảng 1997/98 đến nay đã ra đời trong bối cảnh này.

2. Giai đoạn từ khủng hoảng 1997/98 đến nay

Khủng hoảng 1997/98 đã gây nên "một cơn dông tố về tài chính - tiền tệ" cho Indonesia. Với sự thả nổi của đồng bath Thái vào 2/7/1997, khủng hoảng tài - chính tiền tệ đã lan sang các nước khác trong khu vực và Indonesia. Vào tháng 10 năm 1997, đồng rupiah trong nước giảm gần 40% so với đồng đôla Mỹ, sự sụt giảm lớn nhất mà Indonesia trải qua. Giá cổ phiếu ở Indonesia đã giảm trong năm 1997 khoảng 44 - 61%, hệ thống ngân hàng Indonesia đã chao đảo mạnh, lâm vào tình trạng hỗn loạn, không còn khả năng thanh khoản, thậm chí gần như sụp đổ. Đến đầu tháng 12 năm 1997, tình cảnh của ngành ngân hàng nhanh chóng xấu đi và đến tháng 1 năm 1998 tình hình thị trường tiền tệ, khu vực doanh nghiệp, hệ thống ngân hàng, cũng như các lĩnh vực xã hội và chính trị gần như bị hỗn loạn. Trong bối cảnh đó, Chính phủ Indonesia, theo chương trình ký với IMF tháng 1 năm 1998, đã thực hiện "Chương trình tái kết cấu ngân hàng". Ngày 9/1/2004, Ngân hàng Trung ương Indonesia đã quyết định thực thi các chương trình thuộc đề án "*Kết cấu ngành ngân hàng Indonesia*" (Indonesia Banking Architecture - API), coi đây như là

¹ Báo cáo hàng năm của Ngân hàng Trung ương Indonesia, năm 1997

một khuôn khổ chính sách tổng hợp cho sự cải cách phát triển của ngành ngân hàng Indonesia.

Mục tiêu của cải cách: i) khôi phục lòng tin của quần chúng, cả trong nước và quốc tế, đối với ngành ngân hàng của Indonesia sau khủng hoảng tài chính - tiền tệ 1997; ii) khôi phục nhanh chóng ngành ngân hàng đã bị tổn hại nặng nề sau khủng hoảng tài chính - tiền tệ 1997; iii) xây dựng một ngành ngân hàng lành mạnh, bền vững và hiệu quả nhằm tạo ra sự ổn định của hệ thống tài chính để xúc tiến sự tăng trưởng kinh tế và thúc đẩy sự hội nhập của nền kinh tế. Và để đạt được mục tiêu đó, Indonesia đã thực hiện những nội dung cải cách chủ yếu sau:

2.1. Hoàn thiện môi trường pháp lý

Sau khủng hoảng, Indonesia đã thông qua các văn bản quan trọng liên quan đến môi trường pháp lý của hoạt động ngân hàng, đó là: *Luật Ngân hàng* được sửa đổi năm 1998, *Luật Ngân hàng Trung ương mới* (new Central Bank Act, hay Act No. 23 of 1999, được ban hành tháng 5 năm 1999, thay thế cho Luật Ngân hàng Trung ương năm 1968 - Central Bank Act of 1968), quy định mới áp dụng các quy tắc cân trọng phù hợp với các nguyên tắc cơ bản của Basel I (cuối 2001)... Nội dung chính của những điều chỉnh này là: xây dựng ngân hàng trung ương độc lập; tiếp tục hoàn thiện các khung pháp lý đảm bảo sân chơi bình đẳng giữa các ngân hàng trong nước và quốc tế; cải tiến các điều luật và luật lệ ngân hàng cho phù hợp với mục đích cải cách cũng như thông lệ quốc tế; thiết lập hệ thống kiểm soát và giám sát hữu hiệu; xây dựng hệ thống bảo hiểm tiền gửi ngân hàng an toàn.

Đặc biệt, theo *Luật Ngân hàng* được sửa đổi năm 1998 và theo *Luật Ngân hàng Trung ương mới* (1999), BI là "một thể chế quốc gia độc lập, không chịu sự can thiệp của chính phủ", với các chức năng, trước hết là xây dựng các chính sách tiền tệ, thứ hai là quản lý và giám sát ngân hàng và ngăn chặn sự can thiệp vào khu vực này bởi bất kỳ một tổ chức khác nào. Luật mới này giải phóng cho BI khỏi hệ thống thứ bậc quyền lực cũ (trong đó, BI ở một vị trí thấp trong quan hệ với Tổng thống và Quốc hội), cho phép BI giành

được vị trí tương xứng với tổng thống và quốc hội trong giai quyết các vấn đề tài chính - tiền tệ.

2.2. Đổi mới cơ cấu tổ chức của hệ thống ngân hàng

Cải cách đã tạo thuận lợi cho việc mở các chi nhánh ngân hàng và thành lập các ngân hàng mới, mở rộng các dịch vụ ngân hàng trên toàn quốc... Hệ thống ngân hàng được khuyến khích phát triển mạnh về bề rộng thông qua việc mở rộng nhanh chóng mạng lưới ngân hàng khắp cả nước, đặc biệt ở vùng nông thôn.

Việc thay đổi cơ cấu ngân hàng theo chiều sâu đã được thực hiện tích cực thông qua xây dựng mô hình tổ chức ngân hàng hiện đại theo tiêu chuẩn quốc tế, phát triển nghiệp vụ ngân hàng hiện đại.

Khác với truyền thống khép kín của khu vực ngân hàng Indonesia trong suốt quá trình lịch sử, cải cách cho phép mở rộng một cách đáng kể sự hiện diện của yếu tố nước ngoài. Hướng cải cách này đặc biệt quan trọng. Đề xuất cuối cùng của IMF đối với cải cách ngân hàng nhà nước ở Indonesia là việc chào bán công khai phần lớn cổ phiếu trong vòng 3 năm. Tuy nhiên, mức độ bán lớn nhất là 15% các cổ phiếu đang lưu hành của ngân hàng Mandiri vào năm 2003, còn việc bán phần lớn các cổ phiếu của BI đã bị hoãn lại. Sự xuất hiện của yếu tố nước ngoài chỉ là một phần và chỉ là tạm thời. Mặc dù các ngân hàng nước ngoài sẽ không trở thành chủ duy nhất của bất cứ ngân hàng Indonesia nào, nhưng những nhà đầu tư và giám đốc người nước ngoài đã bắt đầu liên quan trực tiếp đến việc lãnh đạo các ngân hàng này với vị trí cổ đông chính, giám đốc điều hành, và người tư vấn. Về cải cách quản lý, các ngân hàng thuộc sở hữu nhà nước ở Indonesia tranh thủ sự hỗ trợ của nước ngoài trong việc xóa bỏ nợ xấu, thiết kế hệ thống kiểm soát rủi ro, và tư vấn trong việc cải cách hệ thống nhân sự...

2.3. Nâng cao năng lực tài chính của các ngân hàng thương mại

Việc nâng cao năng lực tài chính của các ngân hàng Indonesia đã được thực hiện thông qua "chương trình cơ cấu lại nguồn vốn", đẩy mạnh quan hệ hợp tác liên doanh với các ngân

hàng nước ngoài nhằm thu hút những nguồn vốn lớn bên ngoài. Ba cơ quan gồm Cơ quan Tái kết cấu Ngân hàng Indonesia (IBRA), Cơ quan Tái kết cấu Nợ Indonesia (INDRA), và Lực lượng Đặc nhiệm tiên phong Jakarta (Jakarta Initiative Task Force-JITF) được thành lập để chỉ đạo cải cách các công ty, ngân hàng. Chương trình cơ cấu lại nguồn vốn nhằm giữ gìn khả năng đứng vững của các ngân hàng có viễn cảnh tốt. Các ngân hàng yếu kém được sáp nhập hoặc quốc hữu hoá khi chính phủ phải đứng ra xử lý các khoản nợ của ngân hàng. Các ngân hàng này được tư nhân hoá ngay sau khi đã hồi phục. Các chính sách cải cách ngân hàng ở Indonesia được kết hợp với việc cải cách công ty để đảm bảo cho việc cơ cấu lại nguồn vốn thoát khỏi các khoản nợ cho vay của các công ty trong tình trạng kiệt quệ. Thêm vào đó, BI cũng mở thêm một lực lượng đặc nhiệm đặc biệt giải quyết việc cơ cấu lại các khoản nợ, có chức năng như là người tạo điều kiện thuận lợi cho cả các bên vay nợ lẫn các bên chủ nợ. Các hoạt động tạo điều kiện thuận lợi bao gồm cung cấp thông tin về bên vay nợ, sắp xếp các cuộc gặp gỡ giữa bên vay nợ và bên chủ nợ, đóng vai trò như là người dàn xếp, theo dõi và cung cấp các hỗ trợ về kỹ thuật...

Về kỹ thuật, chi tiết của chương trình cơ cấu lại nguồn vốn bao gồm các bước sau. Một quá trình phù hợp sẽ được hướng dẫn bởi những người kiểm toán quốc tế đối với các ngân hàng lớn và những người có quyền giám sát trong nước đối với các ngân hàng nhỏ hơn. Dựa trên kết quả của sự nỗ lực đó, các ngân hàng được chia làm 3 loại, đặt tên là A, B và C. Loại A bao gồm các ngân hàng có CAR (chỉ số an toàn vốn) ít nhất 4%, và chúng được loại ra khỏi chương trình cơ cấu lại nguồn vốn, nhưng bắt buộc phải đề xướng các dự án kinh doanh. Loại B bao gồm các ngân hàng có CAR ít hơn 4% và lớn hơn (-25%) và được coi là ngân hàng không có khả năng thanh toán, chúng được xác định là thích hợp cho việc cơ cấu lại nguồn vốn của chính phủ. Thêm vào đó, việc quản lý và sở hữu các ngân hàng phải chịu sự kiểm tra phù hợp và đúng đắn. Loại C bao gồm các ngân hàng mà CAR có ít hơn (-25%), không đủ chất lượng để

tham gia vào chương trình cơ cấu nguồn vốn và bị đóng cửa.

2.4. Tăng cường công tác giám sát và phòng ngừa rủi ro của ngân hàng

Nhận thức được tính bất ổn và tính dễ bị tổn thương của thị trường tài chính - ngân hàng từ cuộc khủng hoảng, cho nên việc thiết lập hệ thống giám sát ngân hàng trong cải cách giai đoạn này được đặc biệt đề cao. Hoạt động giám sát và phòng ngừa rủi ro của ngân hàng được thể hiện qua quyền lực giám sát của Ngân hàng Trung ương và hệ thống giám sát của các ngân hàng thương mại.

Giám sát Ngân hàng Trung ương

Theo *Luật Cải cách Ngân hàng Trung ương năm 1999*, một môi quan hệ cân bằng giữa Tổng thống, Quốc hội và Ngân hàng Trung ương đã được thiết lập trong việc giám sát. Sự sửa đổi này thiết lập một quan hệ kiểm soát cân bằng giữa Tổng thống, Quốc hội và Ngân hàng Trung ương, tránh được sự chỉ trích là quá chú ý đến sự độc lập của Ngân hàng Trung ương mà không quan tâm đến *sự giám sát chính Ngân hàng Trung ương*. Sự sửa đổi này mang lại 3 thay đổi lớn: i) Ban giám sát, được lựa chọn bởi Tổng thống và Quốc hội, giám sát chính Ngân hàng Trung ương; ii) Ngân hàng Trung ương có trách nhiệm phải báo cáo thường xuyên lên Quốc hội và Tổng thống để được đánh giá; iii) Tổng thống có quyền bãi miễn Thống đốc ngân hàng nếu họ vi phạm các điều khoản bị cấm.

Giám sát của Ngân hàng Trung ương

Hệ thống giám sát ngân hàng của BI cũng được cải thiện trên 3 lĩnh vực: nội dung của chương trình giám sát, phát triển năng lực giám sát, thực hiện đầy đủ việc giám sát. Năm 1999, với sự hỗ trợ của Ngân hàng Thế giới (WB), BI đưa ra một chương trình giám sát mới, trong đó trình bày rõ ràng "một chiến lược tổng thể" để đẩy mạnh các hoạt động điều tiết, giám sát và kiểm soát của BI. Cùng với chiến lược này, hệ thống giám sát ngân hàng cũng được cải thiện mạnh mẽ.

Chương trình giám sát mới dựa trên mức độ rủi ro, tính thường xuyên của kiểm toán tăng lên từ 3 năm một lần thành mỗi năm một lần. Một

điểm quan trọng trong thực thi việc giám sát là thể chế hoá sự trừng phạt đối với các ngân hàng không tuân thủ và thể chế hoá việc rời khỏi thị trường tài chính của các ngân hàng bị phá sản. Các ngân hàng không thỏa mãn được các tiêu chuẩn sẽ bị đóng cửa hoặc quốc hữu hoá, cho dù chúng được ứng cử cho việc tái kết cấu. Ngay tháng 3 năm 1999, các ngân hàng không đáp ứng được các tiêu chí của các chỉ số cải thiện do BI ấn định sẽ lần lượt bị đóng cửa. Khu vực ngân hàng Indonesia đã trải qua sự thi hành kỷ luật chưa từng thấy khi triển khai các chính sách cải cách này.

Việc xây dựng *mô hình cảnh báo sớm và giám sát từ xa* cũng như các công cụ của chúng cũng được chú ý. Tháng 6 năm 2007, Indonesia thành lập "Diễn đàn ổn định khu vực tài chính", một hệ thống cảnh báo sớm nhằm phát hiện những dấu hiệu nguy hiểm đối với sự ổn định tài chính quốc gia. Diễn đàn hoạt động như một trung tâm chỉ huy nhằm giám sát những diễn biến trong lĩnh vực tài chính có thể dẫn tới những khó khăn nghiêm trọng cho nền kinh tế, và phối hợp tất cả những phản ứng, nỗ lực để tránh hoặc xử lý những khó khăn này. Rút kinh nghiệm từ cuộc khủng hoảng tài chính năm 1997, diễn đàn mới là một cơ chế xử lý khủng hoảng, quy định rõ trách nhiệm cho từng cơ quan như Bộ Tài chính, Ngân hàng Trung ương (BI), Cơ quan Bảo hiểm tiền gửi (LPS) trong việc phối hợp dự báo và xử lý khủng hoảng. Việc hiện đại hoá hệ thống thông tin, chế độ báo cáo thống kê và công tác kiểm toán nội bộ cũng được quan tâm thích đáng trong cải cách...

Cần chú ý rằng, IMF đặt tầm quan trọng đặc biệt đối với sự độc lập của BI chỉ vì lợi ích của việc duy trì sự độc lập tiền tệ và chính sách tiền tệ. IMF đề nghị thành lập Ban chuyên trách về dịch vụ tài chính (Otorita Jasa Keuangan, OJK), với nhiệm vụ giám sát và điều tiết kết hợp đối với tất cả các dịch vụ tài chính, gồm bốn khu vực: ngân hàng, thị trường chứng khoán, các hãng bảo hiểm và các quỹ lương hưu, và cũng có nghĩa là tách chức năng giám sát ngân hàng ra khỏi BI². Tuy nhiên, việc thành lập ban

chuyên trách đã không được thực hiện vào năm 2002 như là quy ước ban đầu. Đằng sau việc trì hoãn này là sự chống đối mạnh mẽ từ phía BI. Và lại, các chuyên gia thị trường tài chính vẫn chia làm hai phái: một bên cho rằng BI là một cơ quan giám sát tốt nhất, do có một năng lực vượt trội so với các cơ quan khác của chính phủ về các thông tin, kinh nghiệm, và nguồn nhân lực liên quan đến ngành ngân hàng, và một bên nhấn mạnh tính cần thiết của hệ thống giám sát tài chính thống nhất nhằm làm mạnh mẽ thêm khả năng cạnh tranh quốc tế của ngành dịch vụ tài chính của Indonesia và tạo điều kiện thuận lợi cho việc phát triển các ngân hàng Indonesia chủ chốt trở thành các ngân hàng toàn cầu.

Hệ thống kiểm soát rủi ro nội bộ của các ngân hàng thương mại

Mặc dù nhiều NHTM có sự tổ chức và trình tự quản lý tín dụng ngay từ trước khủng hoảng, nhưng nhìn chung họ ít có ý thức đối với kiểm soát rủi ro. Sau khủng hoảng tình hình đã thay đổi: tăng cường ý thức đối với kiểm soát rủi ro, bắt đầu có các nỗ lực chung để thành lập một hệ thống kiểm soát rủi ro, và tiến hành các cải cách liên cơ quan. Khi Chính phủ Indonesia (và cả IMF) yêu cầu các ngân hàng phải tiến hành cải cách quản lý như là một điều kiện để nhận được sự hỗ trợ lớn từ vốn từ IMF, các ngân hàng đã thực hiện một cải cách toàn diện bao trùm lên nhiều lĩnh vực, đặc biệt là hoạt động giám sát rủi ro. Họ lập ra chức vụ Giám đốc kiểm soát rủi ro, và dưới đó là Ban Kiểm soát rủi ro và Ban Quản lý Tài chính, để làm rõ thêm trách nhiệm của các cơ quan kiểm soát rủi ro. Thêm vào đó, họ lập ra một đơn vị phân tích rủi ro tín dụng đối với cả khách hàng là công ty và cá nhân và đơn vị này thuộc sự quản lý của Giám đốc tín dụng, và tăng nhân sự liên quan đến kiểm tra tín dụng.

Ngoài ra, các ngân hàng này đã tiên phong trong việc thúc đẩy hiện đại hoá và hệ thống

² Hiện tại, các ngân hàng được giám sát và điều chỉnh bởi BI, các thị trường chứng khoán chịu sự giám sát của Cơ quan

Giám sát Thị trường vốn (Bapepam) trực thuộc Bộ Tài chính, và các hãng bảo hiểm và quỹ lương hưu chịu sự giám sát của Ban quản lý các tổ chức tài chính thuộc Bộ Tài chính.

hoá quản lý. Vào năm 1999 đi ngay sau cuộc khủng hoảng, họ đã phát triển hệ thống kiểm tra tín dụng của riêng mình. Sử dụng các thông tin khách hàng được kiểm soát ở trên trụ sở chính, hệ thống tự động đánh giá đơn xin vay vốn theo thang điểm gồm 9 bậc, sau đó Ban Quản lý tín dụng sẽ xem xét kết quả đánh giá đó và quyết định có đáng cho vay hay không và số lượng bao nhiêu. Đặc điểm quan trọng của cải cách ngân hàng là tối thiểu hóa sự tùy ý của nhân viên ngân hàng thông qua quyết định cho vay tự động.

Tại khu vực ngoài quốc doanh, sau khủng hoảng, nhiều ngân hàng đã bắt đầu nỗ lực đổi mới với việc quản lý thông tin, kiểm soát rủi ro và phát triển hệ thống thẩm định tín dụng và năng lực thẩm định. Tuy nhiên, hiện tượng này không tất yếu xuất hiện ở tất cả ngân hàng.

Hệ thống bảo hiểm tiền gửi

Tại Indonesia cho đến cuối năm 1997, hệ thống bảo hiểm tiền gửi nói chung vẫn là một vấn đề tranh cãi, đặc biệt đối với phạm vi được bảo hiểm và thời điểm áp dụng hệ thống này.

Nhằm hồi phục lại lòng tin của quần chúng và tránh sự suy sụp ngân hàng, bắt đầu từ ngày 27 tháng 1 năm 1998, Chính phủ Indonesia đã giới thiệu *Chương trình Bảo đảm chung* đối với các khoản nợ của ngân hàng. Kế hoạch bảo đảm chung mới này thay thế cho việc bảo đảm tiền gửi có giới hạn đang tồn tại. Theo kế hoạch mới, tất cả các dạng nợ của ngân hàng - đối với tất cả người gửi tiền và cho vay tiền, trong nước và nước ngoài, đều được đảm bảo bởi chính phủ. Năm 2004, Indonesia quyết định thành lập một cơ quan bảo hiểm tiền gửi, với việc áp dụng từng bước hệ thống thường phạt. Việc áp dụng một cách có kế hoạch hệ thống thường phạt đã được các chuyên gia thị trường tài chính đánh giá cao, vì họ mong chờ rằng nó sẽ khuyến khích những người gửi tiền chọn các ngân hàng tốt, và tạo ra những đóng góp tích cực cho sự cạnh tranh và lành mạnh của khu vực ngân hàng.

2.5. Hiện đại hoá công nghệ ngân hàng

Người ta tin rằng nguyên nhân chủ yếu của cuộc khủng hoảng châu Á là do cả chính phủ và

khu vực tư nhân đều thất bại trong việc thích ứng với sự thay đổi môi trường kinh tế toàn cầu, cụ thể là cuộc cách mạng của công nghệ thông tin và viễn thông.

Ý tưởng phát triển BI-LINE, được bắt đầu từ tháng 4 năm 1996, cùng với việc hoàn thành kế hoạch chi tiết của Hệ thống Thanh toán quốc gia, tất cả nhằm hướng đến việc phát triển một hệ thống chuyển tiền điện tử liên ngân hàng (IBETF) và sử dụng Hệ thống Thanh toán tức thời (RTGS). Tuy nhiên BI-LINE chỉ có thể cung cấp những công nghệ đơn giản để chuyển tiền giữa các ngân hàng, nên sự xuất hiện của BI-RTGS đã tăng cường chất lượng dịch vụ thanh toán bằng cách tạo ra một hệ thống thanh toán hữu hiệu, năng suất, chính xác, an toàn và đáng tin cậy. Hệ thống RTGS có thể đóng góp đáng kể vào việc hạn chế các rủi ro của hệ thống thanh toán. Với khả năng chuyển liên tục các thanh toán trong ngày, các hệ thống RTGS có khả năng giảm thiểu hoặc thậm chí loại bỏ các rủi ro liên ngân hàng cơ bản trong quá trình quyết toán, đóng góp vào việc kết nối các quy trình quyết toán ở các hệ thống chuyển tiền khác mà không hề gây ra rủi ro thanh toán nào. Trong giao dịch chuyển tiền liên ngân hàng, áp dụng RTGS để chuyển tiền trong hệ thống đóng góp vào việc giảm rủi ro tín dụng (rủi ro gốc) có thể phát sinh, giảm rủi ro thanh toán trong giao dịch chứng khoán và hối đoái. Hơn nữa, hệ thống RTGS có thể cung cấp một cơ chế để giảm rủi ro hệ thống, đây chính là động lực chính để BI chấp nhận hệ thống thanh toán tức thời để chuyển các khoản thanh toán có giá trị lớn.

2.6. Đẩy mạnh đào tạo nguồn nhân lực cho ngân hàng

BI nhận thức rất rõ rằng đào tạo nguồn nhân lực là yếu tố không thể thiếu, hơn nữa là quyết định trong cải cách ngân hàng. Do đó, BI đã thực hiện nhiều biện pháp để cải thiện cả về số lượng và chất lượng của nguồn nhân lực trong cải cách ngân hàng giai đoạn này. Việc sử dụng những nhân viên chuyên nghiệp và có đạo đức vẫn là mục tiêu chủ yếu của Ban lãnh đạo BI nhằm tạo một ngân hàng uy tín. Đây là một nỗ lực liên tục, được thực hiện qua nhiều bước như:

- Thiết lập *Trung tâm Giáo dục và Nghiên cứu* của BI với mục tiêu cải thiện chất lượng công việc nghiên cứu tại khu vực ngân hàng.

- Cải thiện hệ thống quản lý nguồn nhân lực, bao gồm việc nâng cao tính chuyên nghiệp bằng cách bố trí những người có năng lực phù hợp với nhu cầu của từng công việc.

- Xây dựng năng lực cho ngân hàng thông qua việc xúc tiến Chương trình Chứng nhận tính chuyên nghiệp (Professional Certification) đối với các giám đốc ngân hàng.

- Tạo điều kiện thuận lợi cho giáo dục và đào tạo để đẩy mạnh năng lực điều hành ngân hàng.

- Thiết lập các tiêu chuẩn tối thiểu đối của khả năng quản lý công ty tốt đối với các ngân hàng thông thường và sharia.

- Yêu cầu các ngân hàng thực hiện việc tự đánh giá năng lực quản lý công ty.

- Yêu cầu các thành viên của ban lãnh đạo và những cơ quan cấp cao khác của BI đề trình những báo cáo chính thức về tài sản của họ nhằm tạo ra một thể chế không tham nhũng, cấu kết bè phái và ưu tiên con cháu trong nhà.

Cải cách ngân hàng giai đoạn này đã mang lại những thành tựu nhất định. Số lượng ngân hàng đã giảm một nửa (từ 208 ngân hàng năm 1998 xuống còn 138 ngân hàng năm 2003), do việc sáp nhập và đóng cửa các ngân hàng yếu kém theo chương trình cơ cấu lại nguồn vốn của chính phủ. Tỷ lệ tổng dư nợ so với GDP cũng giảm đáng kể (từ 51.0% năm 1998 xuống còn 26.6% năm 2003), tỷ lệ đầu tư trên tổng tài sản tăng mạnh và đạt 9.7% năm 2003 so với (-12.9%) năm 1998, tỷ lệ nợ xấu đã giảm đáng kể và đạt 8.1% năm 2003 so với 58.7% năm 1998. Đặc biệt, trong những năm gần đây, hoạt động ngân hàng Indonesia đạt được những kết quả nổi bật hơn. Trong khoảng thời gian từ năm 1999 đến năm 2007, tín dụng tăng từ 277.3 lên 1045.7 nghìn tỷ rupiah (tức là tăng gần gấp 4 lần), còn huy động vốn chỉ tăng từ 617.6 lên 1510.7 nghìn tỷ rupiah (tức là tăng 2.5 lần). Điều đó được thể hiện rõ hơn ở tỷ lệ dư nợ trên vốn huy động đã tăng lên gấp rưỡi và đạt 69.2%

năm 2007. Mặc dù tín dụng được mở rộng như vậy, nhưng tỷ lệ nợ xấu không những không tăng mà còn giảm đáng kể (từ 32.8% năm 1999 xuống còn 4.6% năm 2007), điều này chứng tỏ sự phát triển lành mạnh và bền vững trong hoạt động ngân hàng. Tỷ lệ nợ xấu 4.6% năm 2007, thấp hơn tiêu chuẩn quốc tế là 5%, là tỷ lệ lần đầu tiên ngân hàng Indonesia đạt được kể từ sau cuộc khủng hoảng tài chính. Lợi nhuận ròng của khu vực ngân hàng tăng liên tục từ 1.1 nghìn tỷ rupiah năm 1999 lên 8.9 nghìn tỷ rupiah năm 2007. Cùng với việc tăng lợi nhuận ròng, tỷ lệ lợi nhuận trên tổng tài sản đã chuyển biến mạnh mẽ từ (-6.1%) năm 1999 lên 2.8% năm 2007 và là một trong những tỷ lệ lợi nhuận trên tổng tài sản cao nhất châu Á lúc đó. Kể từ sau khủng hoảng, chỉ số an toàn của khu vực ngân hàng đã có lúc sụt giảm nghiêm trọng (-8.1% năm 1999), nhưng trong nhiều năm gần đây chỉ số đó liên tục tăng lên và 19.2% năm 2007, một trong những tỷ lệ cao nhất châu Á...

3. Kết luận

Quá trình cải cách và hội nhập của nền kinh tế Indonesia vào nền kinh tế thế giới đã đạt được những thành công nhất định, đồng thời cũng đối diện với nhiều thách thức. Từ quá trình này, chúng ta có thể rút ra các bài học kinh nghiệm như sau:

- Trước hết, có thể khẳng định là *toàn cầu hoá và hội nhập có thể đem lại sự thịnh vượng* cho nền kinh tế Indonesia cũng như khu vực ngân hàng và tạo ra một khu vực ngân hàng hiện đại thông qua sự tiếp cận ngày càng nhiều hơn với nguồn vốn nước ngoài, công nghệ và năng lực quản lý kinh doanh. Đối với một số nước, đặc biệt là các nước đang phát triển, họ không thể thụ hưởng đầy đủ lợi ích từ toàn cầu hoá nếu không *thường xuyên điều chỉnh, cải cách hệ thống ngân hàng cho phù hợp*.

- Đề thích ứng tốt với quá trình toàn cầu hoá, Chính phủ Indonesia đã tận dụng cơ hội để cải cách hệ thống ngân hàng Indonesia, cụ thể là *xác định lại vai trò của Ngân hàng Trung ương*. Ngân hàng Trung ương đã nỗ lực đề thiết lập cơ chế điều tiết lành mạnh, giám sát hiệu quả đối với các thiết chế tài chính, tái kết cấu

khu vực ngân hàng, đưa vào áp dụng và có sửa đổi Luật Phá sản, Luật Cạnh tranh, cũng như cung cấp thông tin thích hợp cho các cơ quan tài chính thông qua sử dụng công nghệ thông tin, truyền thông.

- Cùng với việc thực thi chính sách tự do hoá và hội nhập, Ngân hàng Trung ương cần có hệ thống giám sát mạnh mẽ với các giám sát viên chất lượng cao. Bằng chứng là kể từ khi tự do hoá các thiết chế tài chính vào tháng 10 năm 1988, năng lực giám sát không được tăng cường tương xứng với sự tăng trưởng toàn khắp ngành ngân hàng nên hậu quả tất yếu là khủng hoảng xảy ra, bởi vì khủng hoảng tài - chính ngân hàng thường là kết quả của những biện pháp tự do hoá tài chính quá mạnh.

- Thứ tự và thời điểm áp dụng các biện pháp tự do hoá các thiết chế tài chính thực sự rất quan trọng. Đối với Indonesia, khi các biện pháp tự do hoá được áp dụng (tháng 10 năm 1988) một thời gian dài trước khi áp dụng các quy định cần trọng (tháng 2 năm 1992). Điều này đã gây ra nhiều khó khăn trong việc làm cho các quy định cần trọng có hiệu lực vì lúc đó sự phát triển của khu vực ngân hàng đã tràn lan.

- Các biện pháp tự do hoá tháng 10 năm 1988 đã tập trung vào việc nới lỏng các quy định và thủ tục gia nhập khu vực ngân hàng, song các quy định về phá sản chưa được quan tâm một cách đúng mức. Lo sợ rủi ro hệ thống nếu đóng cửa một ngân hàng, trong một hệ thống kinh tế và chính trị tập trung, buộc các nhà chức trách phải nuôi dưỡng các ngân hàng gặp khó khăn thay vì thi hành một cách nghiêm ngặt chính sách đảo thải. Điều này vô tình tạo ra một sự đảm bảo ngầm cho các ngân hàng yếu kém và gây ra các rủi ro đạo đức trong hệ thống ngân hàng.

- Nâng cao trình độ của các nhân viên ngân hàng Indonesia về mọi mặt như chuyên môn, nghiệp vụ ngân hàng, ngoại ngữ, công nghệ thông tin và đạo đức là nhân tố có ý nghĩa quyết định trong cải cách ngân hàng.

- Các biện pháp cải cách ngân hàng chỉ mang lại hiệu quả thực sự đối với khu vực ngân hàng cũng như nền kinh tế nếu như chúng được áp dụng một cách đồng bộ, không tách rời: đó là việc cùng một lúc triển khai các giải pháp về môi trường pháp lý, cơ cấu tổ chức, nâng cao năng lực tài chính, giám sát và phòng ngừa rủi ro, hiện đại hoá công nghệ ngân hàng và đào tạo nguồn nhân lực♦

Tài liệu tham khảo:

1. Allsopp, Louise (2003): *Speculative Behavior, Debt Default and Contagion: An Explanation of the Latin American Crisis 2001-2002*, March.
2. Bentick, Brian L. and Mervyn K Lewis (2003): *Real Estate Speculation as a Source of Banking and Currency Instability: Lessons from the Asian Crisis*, July.
3. Cole, David C., and Betty F. Slade (1996): *Building a Modern Financial System: The Indonesian Experience*. Cambridge: Cambridge University Press.
4. George Fane and Ross H. McLeod (2001): *Banking Collapse and Restructuring in Indonesia 1997-2001*, The Australian National University.
5. Kozo Kunimune (1999): *Asian Economic Crisis 97/98. Issue in Macroeconomic Imbalances Capital outflows and Financial Crises*, Tokyo, Institute of Developing, March.
6. Mari Pangestu (2003): *The Indonesian Bank Crisis and Restructuring: Lessons and Implications for other Developing Countries*. Center for international development Harvard University.
7. Một số vấn đề về hội nhập quốc tế trong lĩnh vực ngân hàng, HĐQT-TTBC NHNN
8. Anwar Nasution (2007): *Comments on Jonathan Fiechter and Krirk Vanikkul, "Financial sector reform after the crisis": the case of Indonesia*. The Financial Research and Training Center (FRTC) of Japan's Financial Services Agency (FSA), Tokyo, Japan.
9. Yuri Sato (2004): *Bank restructuring and the financial institution reform*, Institute of Developing Economies, JETRO.
10. Yuri Sato (2005): *Bank restructuring and financial institution reform in Indonesia*. Tokyo: Institute of Developing Economies.
11. Hadi Soesastro (2000): *Globalization: Challenges for Indonesia*, Economic reform today.