

# Cải cách hệ thống ngân hàng Liên bang Nga: *Thành tựu và các vấn đề đặt ra*

TS. LÊ XUÂN SANG\*

*Kể từ khi Liên Xô sụp đổ đến nay, Liên bang Nga đã trải qua nhiều cải cách về chính trị, kinh tế và xã hội. Nhờ đó, nước này đã đạt được nhiều thành tựu về kinh tế, dần tái khẳng định vị thế cường quốc trên thế giới. Những thành tựu về kinh tế - xã hội đạt được có phần quan trọng nhờ những cải cách trong lĩnh vực tài chính - ngân hàng. Bài viết này phân tích những đặc điểm, thành tựu đạt được và những hạn chế của hệ thống ngân hàng thương mại Liên bang Nga qua 20 năm cải cách và phát triển.*

## 1. Tình hình hoạt động, đặc điểm của hệ thống ngân hàng thương mại Nga

Cùng với quá trình cải cách mạnh mẽ trong lĩnh vực kinh tế - chính trị, khu vực ngân hàng Nga cũng đã trải qua những bước thăng trầm trong 20 năm qua. Những nỗ lực cải cách chủ yếu thực hiện trong việc chuyển từ hệ thống ngân hàng một cấp sang hệ thống ngân hàng hai cấp, nhất là cho phép các ngân hàng thương mại (NHTM) mới được thành lập, thực hiện cho vay huy động vốn, và trao quyền tự chủ lớn hơn cho một số ngân hàng chuyên doanh. Một kết quả của việc cải cách hệ thống ngân hàng là số lượng ngân hàng thương mại mới được thành lập đã tăng vọt lên con số hàng trăm trong những năm 1988 - 1989. 1.000 NHTM trong năm 1990, đạt mức kỷ lục là 1.476 năm 1998. Sau khủng hoảng năm 1998, số lượng ngân hàng đã giảm từ 1.349 năm 1999 xuống còn 1.311 năm 2001 và có xu hướng giảm dần xuống còn 1.243 đầu năm 2008 (xem Bảng 1).

Hầu hết các ngân hàng ở Nga tập trung tại Matxcơva (hơn  $\frac{1}{2}$ ) và là tư nhân trong nước (gần 1000 ngân hàng). Các ngân hàng có vốn đầu tư nước ngoài (kể cả chi nhánh, có 100% vốn nước ngoài) cũng tương đối nhiều (202, tháng 1/2008). Số lượng ngân hàng thương mại nhà nước (NHTMNN) với mức độ sở hữu khác nhau là 21 (1/2005). Tuy nhiên, xét theo tổng tài sản, khu vực nhà nước và tư nhân trong nước chiếm tỷ trọng tương đương (khoảng 41 - 42% năm 2006, riêng năm 2007, khu vực nhà nước chiếm khoảng 45%), tỷ trọng khu vực có vốn đầu tư nước ngoài chỉ dao động trong khoảng 5-12%). Đây là cơ cấu khác biệt giữa Nga và các nước chuyển đổi ở châu Âu. Tại Nga, khu vực nhà nước chiếm tỷ trọng lớn nhất và ngày càng tăng trong những năm 2000; trong khi đó, tại hầu hết các nước chuyển đổi châu Âu, khu vực có vốn đầu tư nước ngoài chiếm tỷ trọng rất lớn, nhất là tại các nước Slovakia (khoảng 98% năm 2006), Czech (96%), Hungary (84%) và Ba Lan (70%).

\* Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế Trung ương

**Bảng 1: Một số chỉ tiêu về hệ thống ngân hàng của Nga**

|                                                | 1/2001 | 1/2002 | 1/2003 | 1/2004 | 1/2005 | 1/2006 |
|------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| <b>Số định chế</b>                             |        |        |        |        |        |        |
| Tổng số ngân hàng                              | 1.311  | 1.319  | 1.329  | 1.329  | 1.299  | 1.253  |
| Trong đó, số ngân hàng được phép nhận tiền gửi | 1.274  | 2.171  | 1.276  | 1.277  | 1.249  | 1.205  |
| Định chế tín dụng phi ngân hàng                | 37     | 48     | 53     | 52     | 50     | 48     |
| Ngân hàng thương mại nhà nước                  | -      | -      | -      | 20     | 21     | KCSL   |
| Ngân hàng 100% vốn nước ngoài                  | 22     | 23     | 27     | 32     | 33     | 41     |
| Số ngân hàng tại Matxcova (thành phố và tỉnh)  | 628    | 639    | 663    | 679    | 671    | 646    |
| Định chế tín dụng các vùng khác                | 683    | 680    | 666    | 662    | 628    | 607    |
| <b>Thông kê về các chi nhánh</b>               |        |        |        |        |        |        |
| Tổng số chi nhánh                              | 3.793  | 3.433  | 3.326  | 3.219  | 3.238  | 3.295  |
| Sberbank                                       | 1.529  | 1.233  | 1.162  | 1.045  | 1.011  | 1.009  |
| Số chi nhánh ngoài Matxcova                    | 3.430  | 3.113  | 3.023  | 2.927  | 2.956  | 3.003  |
| Số chi nhánh/1 định chế                        | 2,9    | 2,6    | 2,5    | 2,4    | 2,5    | 2,6    |
| Số dân/1 chi nhánh                             | -      | -      | -      | -      | -      | 43.642 |

**Nguồn:** Camara M.K. và Montes – Negret F. (2006): lấy từ số liệu của Ngân hàng Trung ương Nga và IMF.

Tuy có số lượng lớn, song độ sâu và vai trò trung gian trong phân bổ nguồn vốn của hệ thống ngân hàng Nga vẫn còn tương đối hạn chế. Độ sâu tài chính (M2/GDP) năm 2007 chỉ tương đương 41% GDP, tương đối thấp so với ngay các nước đang phát triển và chuyển đổi. Tổng tài sản của hệ thống ngân hàng trong 2001 - 2006 chỉ tương đương khoảng 40% GDP, riêng năm 2007 tăng mạnh lên khoảng 62% GDP. Các chỉ số về tín dụng cho nền kinh tế/GDP, tiền gửi/GDP đều tương đối thấp và vào dạng thấp nhất ở các nước chuyển đổi châu Âu<sup>1</sup>. Tín dụng (cho vay) cho nền

kinh tế giai đoạn 2001- 2007 trung bình chỉ đạt 24%, GDP xấp xỉ các nước như Rumani, Serbia. Các chỉ số khác như tiền gửi/GDP, cho vay hộ gia đình/GDP, cho vay bất động sản/GDP cũng vào mức thấp so với các nước này (xem Bảng 2).

Các chỉ số về tiền gửi thể hiện lòng tin vào hệ thống ngân hàng Nga còn rất hạn chế, nhất là trong bối cảnh nước Nga đã trải qua những cơn lăm phát phi mã, những vụ lừa đảo ngân hàng trong những năm 1990. Tỷ lệ huy động và cho vay thấp thể hiện vai trò trung gian của các NHTM còn rất hạn chế. Người dân chủ yếu gửi tiết kiệm tại Ngân hàng tiết kiệm Sberbank hoặc là giữ tiền mặt ở nhà (còn gọi là tiền giấu dưới đệm giường).

<sup>1</sup> Các nước được so sánh ở đây bao gồm: Nga, Czech, Hungary, Ba Lan, Slovakia, Bungary, Croatia, Rumani, Serbia và Slovenia.

**Bảng 2:** Mức độ phát triển, vai trò của hệ thống ngân hàng Nga, 2001 – 2007

Đơn vị tính: %

|                                         | 1/2001 | 1/2002 | 1/2003 | 1/2004 | 1/2005 | 1/2006 | 2007 |
|-----------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|------|
| M2/GDP                                  | 21,1   | 23,2   | 25,8   | 29,8   | 31,0   | 33,3   | 41   |
| Tổng tài sản của hệ thống ngân hàng/GDP | -      | 35,3   | 38,3   | 42,3   | 42,0   | 45,0   | 62   |
| Tín dụng trong nước/GDP                 | 24,1   | 24,9   | 26,3   | 26,6   | 21,4   | 20,6   | 31   |
| Tiền gửi/GDP                            | 17,2   | 19,2   | 21,2   | 21,9   | 23,3   | 16,3   | 31   |
| Tiền gửi hộ gia đình/GDP                | -      | 7,6    | 9,5    | 11,5   | 11,7   | 12,7   | 17   |

**Nguồn:** Camara M.K. và Montes – Negret F. (2006,) lấy từ số liệu của Ngân hàng Trung ương Nga và IMF; Kvint (2008), cho số liệu cả năm 2007 (con số ước lượng).

Tuy nhiên, Nga lại là nước có tỷ lệ nợ xấu (NPL) ở mức thấp. Trong năm 1995, trong khi nền kinh tế nước này đang gặp khó khăn, tỷ lệ này chỉ ở mức 12,3%, mức thấp nhất trong các nước đang chuyển đổi, nhất là so với Trung Quốc, Việt Nam. Cắt bỏ bao cấp ngân sách đối với các doanh nghiệp nhà nước và cổ phần hoá phần nhiều các doanh nghiệp, Nga đã hạn chế cho vay chính sách. Đây là nhân tố quan trọng khiến tỷ lệ nợ xấu ngân hàng thấp ở nước này. Khủng hoảng kinh tế năm 1998 đã khiến nợ xấu tăng vọt lên tới mức 40%. Sau khủng hoảng 1998, cùng với quá trình cải cách hệ thống ngân hàng và sự cải thiện tình hình kinh tế vĩ mô nói chung và kinh doanh của các doanh nghiệp nói riêng, tỷ lệ nợ xấu đã giảm xuống còn 3,3% đầu năm 2009. Tuy vậy, trong bối cảnh chịu tác động nặng nề của khủng hoảng tài chính toàn cầu hiện nay, tỷ lệ nợ xấu dự tính sẽ tăng lên đến trên 10% vào cuối năm 2009<sup>2</sup>.

Tuy đông đảo về số lượng, song phần lớn các ngân hàng Nga lại có vốn rất nhỏ, thậm chí

so với nhiều nước đang phát triển khác. Các ngân hàng phát triển mạnh mẽ, một số về bản chất chỉ là các ngân hàng “bò tui” của các công ty lớn, tập đoàn tài chính – công nghiệp (nhất là ngành dầu khí), được thành lập chủ yếu nhằm mục đích “tối đa hoá” việc đóng thuế hay rửa tiền, hoặc các mục đích khác, thay vì là các ngân hàng độc lập, hoạt động nhằm tìm kiếm lợi nhuận cho bản thân. Tính đến cuối năm 2003, tổng tài sản trung bình của một ngân hàng Nga là 4,2 tỷ rub (141,7 triệu USD) và tổng tài sản của 1.100 ngân hàng nhỏ nhất chỉ 21,4 tỷ USD. Trong tổng số gần 1.250 ngân hàng vào thời điểm cuối năm 2007, có tới gần 60% ngân hàng không đạt yêu cầu về vốn tối thiểu theo tiêu chí của Ngân hàng Trung ương Nga (CBR) đặt ra đối với các ngân hàng mới thành lập. So sánh trên bình diện quốc tế, ngân hàng thương mại nhà nước lớn nhất (Sberbank) chỉ đứng ở hạng 155 toàn thế giới, trong khi ngân hàng tư nhân lớn nhất (Mezhprombank) chỉ xếp thứ 625. Tuy nhiên, một số ngân hàng nhỏ đang dần lớn mạnh. Chẳng hạn, đến năm 1996, sáu ngân hàng mới thành lập đã trở thành 6 trong 10 ngân hàng lớn nhất của Nga.

Nhìn chung, hệ thống ngân hàng Nga còn hoạt động một cách manh mún, phân đoạn,

<sup>2</sup> Roman (2009): *Russia Banking Crisis Just Beginning: top Banker*, Bài viết trên trang <http://eurorus4en.wordpress.com/2009/04/13/>.

thiếu lòng tin lẫn nhau, vốn nhỏ, trình độ quản trị và quản lý rủi ro kém và chi phí hoạt động cao. Nhiều ngân hàng vẫn thuộc về các tập đoàn công nghiệp – tài chính. Trong bối cảnh thiếu một hệ thống giám sát hữu hiệu, chính điều này gây khó khăn trong giám sát hoạt động cho vay giữa các bên có liên quan. Hiệu lực thực thi về chuẩn mực thận trọng của CBR vẫn còn thấp. Thị trường liên ngân hàng còn kém phát triển, mối tương tác giữa các ngân hàng còn hạn chế, đặc biệt là trong chia sẻ rủi ro.

Hiện nay ở Nga, tài sản và thị phần tín dụng chủ yếu tập trung ở ba NHTMNN lớn nhất. Đến cuối năm 2005, Ngân hàng Sberbank nắm giữ tổng tài sản lớn nhất, chiếm 25% tổng tài sản toàn hệ thống ngân hàng. Hai NHTMNN lớn khác là Vneshtorgbank (Ngân hàng ngoại thương 7% thị phần) và Gazprombank (4,5% thị phần); số còn lại không có ngân hàng nào có thị phần vượt 2,4%. Như vậy, tuy tổng tài sản và thị phần chủ yếu tập trung ở các NHTMNN, song mức độ tập trung tài sản lại không cao so với các nước chuyển đổi khác ở châu Âu. Chẳng hạn, tổng thị phần của ba và năm ngân hàng lớn nhất của Nga năm 2005 tương ứng là 37% và 41,7%, thấp hơn nhiều so với một số nước chuyển đổi châu Âu có tổng thị phần cao nhất như Czech (tương ứng 65,4%; 75,6%) và Croatia (tương ứng 55,3%, 75,3%), Ba Lan (tương ứng là 33,4% và 45,3%) và Bungary (32,8%, 49,8%) [Bonin và các cộng sự, 2008]. Tuy nhiên, khó có thể so sánh mức độ cạnh tranh trong thị trường ngân hàng Nga và các nước chuyển đổi khác ở châu Âu. Bởi lẽ, tuy Nga có mức độ tập trung tài sản thấp so với các nước trên, song lại có mức độ chênh lệch lãi suất tương đối cao (8,7% trong thời kỳ 2001 - 2005 so với mức cao nhất là 15,8% ở Rumani và Serbia và thấp nhất là 2,5% ở Hungary). Mức lạm phát cao hơn có lẽ là nhân tố quan trọng hơn nhân tố mức độ cạnh tranh giải thích cho mức chênh lệch lãi suất lớn hơn ở Nga, Rumani và Serbia (trong thời kỳ 2001 - 2005 tương ứng là 13,7%, 16% và 18,3%).

Một xu thế đáng lưu ý là, trong những năm 2000, trong khi tỷ trọng sở hữu nhà nước tại các ngân hàng giảm rất mạnh ở các nước Đông Âu thì tại Nga lại diễn ra xu thế ngược lại, tăng từ khoảng 38% lên 46% trong giai đoạn 2001-2006 [Bonin và các cộng sự, 2008]. Với tổng số ngân hàng là 21 (1/2005), các ngân hàng nhà nước (nhà nước liên bang và địa phương nắm cổ phần chi phối) là khu vực lớn nhất trong toàn hệ thống<sup>3</sup>. Như đã nêu, hiện nay, ba ngân hàng lớn nhất là NHTMNN có vị thế độc quyền là Ngân hàng Tiết kiệm (Sberbank), Vneshtorgbank (VTB) và Gazprombank. Đáng lưu ý, Ngân hàng Trung ương Nga (CBR) vẫn còn nắm cổ phần chi phối tại Sberbank. Điều này tạo nên nhiều xung đột về lợi ích: CBR đồng thời vừa là định chế giám sát, quản lý khu vực ngân hàng, vừa là chủ nợ lớn nhất và là chủ sở hữu của ngân hàng lớn nhất. Các ngân hàng thương mại tư nhân phát triển chủ yếu dựa trên mối quan hệ gần gũi với các định chế nhà nước, quan hệ thân hữu chính trị để bảo đảm các lợi ích kinh tế của mình.

Khu vực có vốn đầu tư nước ngoài vẫn còn có tỷ trọng tương đối hạn chế, dưới 12% trong những năm qua, mặc dù từ năm 2002, giới hạn trần về vốn nước ngoài trong lĩnh vực ngân hàng đã được Chính phủ Nga dỡ bỏ và sự quan tâm của nhà đầu tư ngày càng tăng (ít nhất là trước năm 2008). Tuy vậy, một số rào cản đối với người nước ngoài trong mua lại tài sản ngân hàng vẫn còn. Nhìn chung, hiện CBR đang chịu sức ép về tăng ngưỡng sở hữu ngân hàng cho các nhà đầu tư nước ngoài như các ngân hàng trong nước cũng như nhu cầu thông qua khu vực ngân hàng có vốn đầu tư nước ngoài để cải thiện công nghệ, kỹ năng quản lý và mức tín nhiệm cho các ngân hàng trong nước.

Tuy vẫn còn hạn chế trên một số phương diện, song ngành ngân hàng Nga trong thời gian

<sup>3</sup> Tính đến đầu năm 2003, các NHTMNN thu hút tới 72% tiền gửi cá nhân, 78% trái phiếu chính phủ. Ngoài ra, chính quyền địa hương còn nắm giữ cổ phần (không chi phối) tại nhiều ngân hàng khác.

qua đã có những tiến bộ đáng ghi nhận, nhất là từ năm 2001. Sau khi lâm vào khủng hoảng năm 1998, ngành ngân hàng Nga đã dần phục hồi, nhiều chỉ số đã vượt mức trước khi khủng hoảng như tổng vốn, tổng tài sản và cho vay khu vực thực trên cả phương diện tuyệt đối lẫn tương đối. Sự tăng trưởng về tài sản ngân hàng chủ yếu nhờ cho vay khu vực tư nhân, tăng từ 9,2% năm 1999 lên 17% năm 2003 [Tompson, 2004].

Tuy nhiên, năm 2001 được coi là bước ngoặt trong sự phát triển của ngành ngân hàng Nga, nhất là trong cung ứng tín dụng cho khu vực tư nhân, khi khu vực ngân hàng thoát ra khỏi tình trạng nợ nần. Trong giai đoạn 2001 - 2007, tỷ trọng tín dụng cho khu vực tư nhân đã tăng mạnh và vững chắc, từ 13,5% lên 35,4%, trung bình tăng 3,7%/năm. Trong giai đoạn này, riêng cho vay doanh nghiệp tư nhân đã tăng từ 12,4% lên 25,9%, trung bình 2,2%/năm; cho vay hộ gia đình tăng từ 1,1% lên 9,5%, tăng 1,4%/năm [Berglof và Lehmann, 2008]. Có thể nói, giai đoạn 2001 - 2007 là giai đoạn tăng trưởng bền vững nhất của ngành ngân hàng Nga, nhất là so với các nước chuyển đổi ở châu

Âu kể trên. Một xu hướng đáng lưu ý là cho vay khu vực nhà nước đã giảm mạnh, giảm từ mức 5,8% năm 2001 xuống còn 1,7% năm 2001.

Sự phát triển hệ thống ngân hàng là nhờ nhiều nhân tố khác nhau. Sự phục hồi mạnh mẽ của tài chính công sau khủng hoảng 1998 tạo điều kiện cho các doanh nghiệp tư nhân tiếp cận dễ dàng hơn tới tín dụng. Đặc biệt, những năm gần đây, nguồn vay nợ bên ngoài đã tăng mạnh do sự cải thiện rất đáng kể trong mức tín nhiệm quốc gia, mức công khai, minh bạch và quản trị công ty. Đáng lưu ý là nguồn tiền gửi hộ gia đình tăng mạnh (gần 10 điểm % so với GDP, xem Bảng 2) trong thời gian này cũng là nguồn tài trợ quan trọng cho tăng trưởng tín dụng tư nhân. Ngoài ra, tăng trưởng kinh tế cao (trung bình gần 7%) và ổn định vĩ mô (bộ thu ngân sách, lạm phát vừa phải), việc áp dụng hệ thống bảo hiểm tiền gửi (từ năm 2003), hệ thống giám sát thận trọng, chuẩn mực tài chính quốc tế,... cũng là những nhân tố giúp tăng lòng tin vào hệ thống ngân hàng, qua đó tăng tiền gửi vào hệ thống ngân hàng.

**Bảng 3:** Cơ cấu cho vay của hệ thống ngân hàng Nga giai đoạn 2001-2007

Đơn vị tính: %

|                                            | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Tỷ trọng tín dụng dài hạn cho doanh nghiệp | 23,9 | 26,8 | 33,6 | 39,1 | 47,2 | 52,0 | 64,0 |
| Trong đó với kỳ hạn:                       |      |      |      |      |      |      |      |
| Trên 1 năm                                 | 18,0 | 21,9 | 28,3 | 32,1 | 37,0 | 38,7 | 45,2 |
| Trên 3 năm                                 | 5,9  | 4,9  | 5,3  | 7,0  | 10,2 | 13,3 | 18,8 |
| Tỷ trọng cho vay bằng ngoại tệ             | 48,5 | 53,0 | 50,9 | 42,7 | 44,3 | 39,6 | 35,5 |
| Trong đó:                                  |      |      |      |      |      |      |      |
| Cho vay doanh nghiệp                       | 30,6 | 34,5 | 33,0 | 27,6 | 29,3 | 24,6 | 22,5 |
| Cho vay hộ gia đình                        | 17,9 | 18,5 | 17,9 | 15,1 | 15,1 | 15,0 | 13,0 |

Nguồn: Ngân hàng Trung ương Nga (CBR).

Một thành tựu đáng ghi nhận khác là rủi ro về sai lệch thời hạn thanh toán và loại tiền tệ có xu hướng giảm mạnh. Trong giai đoạn 2001-2007, tỷ trọng cho vay dài hạn (từ 1 đến 3 năm) đã tăng từ gần 24% lên 64%; tỷ trọng cho vay bằng ngoại tệ đối với khu vực tư nhân đã giảm từ 48,5% xuống còn 35,5%; đặc biệt cho vay doanh nghiệp tư nhân đã giảm hơn 8 điểm %, giảm từ 30,6% xuống 22,5% (xem Bảng 3).

Việc tăng cho vay dài hạn chủ yếu nhờ trong giai đoạn này ổn định vĩ mô với mức lạm phát tương đối thấp đã được duy trì và được kỳ vọng là kéo dài. Riêng cho vay thế chấp bất động sản, kỳ hạn cho vay lên đến 30 năm, với mức lãi suất giảm dần nhờ cạnh tranh gia tăng. Sự tăng trưởng cho vay thế hiện rõ nét hơn ở các vùng khác ngoài Matxcova, chủ yếu nhờ bùng nổ xây dựng, với mức tăng trưởng 16% năm 2007.

*Tóm lại*, trong những năm 2000 - 2007, Nga đã đạt được nhiều thành tựu đáng ghi nhận, nhất là trong việc nâng cao vai trò trung gian của hệ thống ngân hàng. Những tiến bộ này có phần đóng góp quan trọng là nhờ sự tăng trưởng GDP khá cao trong thời gian dài (trung bình 7% trong giai đoạn 1999 - 2007 và 8% trong nửa đầu năm 2008) cùng với sự cải thiện rất đáng kể trong ổn định kinh tế vĩ mô, trong đó có lạm phát ở mức thấp nhất kể từ 1990 (trung bình khoảng 11% giai đoạn 2003 và ba quý năm 2008), thặng dư kép (ngân sách nhà nước, cán cân thương mại - cán cân thanh toán quốc tế) và nguồn dự trữ ngoại tệ khổng lồ (gần 480 tỷ USD đến cuối năm 2008). Tuy nhiên, những bước cải cách các thể chế tài chính, trong đó có thể chế ngân hàng trong giai đoạn này cũng có ý nghĩa quan trọng góp phần cho những kết quả trên.

## 2. Quá trình cải cách hệ thống ngân hàng Nga

Kể từ năm 1987, hệ thống ngân hàng hai cấp bắt đầu được thành lập ở Nga, với việc

tách các chức năng của NHTM ra khỏi Ngân hàng Nhà nước Nga (Gosbank) và thành lập các ngân hàng chuyên doanh bởi các doanh nghiệp hoặc các bộ ngành. Ngân hàng Tiết kiệm Nhà nước (Sberbank) đã nắm giữ hầu hết tiền gửi của các hộ gia đình và qua các ngân hàng nhà nước để cho các doanh nghiệp vay. Sau khi Liên Xô tan rã, Nga vẫn chưa có được một cơ quan tiền tệ có thẩm quyền điều hành chính sách tiền tệ độc lập và hữu hiệu. Sau năm 1993, Ngân hàng Trung ương Nga mới bắt đầu điều hành chính sách tiền tệ độc lập, mặc dù phạm vi chính sách vẫn còn hạn chế do buộc phải tài trợ cho sự thâm hụt nặng nề của ngân sách nhà nước (NSNN) do sản lượng sụt giảm mạnh trong giai đoạn này. Tình trạng này kéo dài cho đến giữa năm 1995, khi nền kinh tế Nga có dấu hiệu phục hồi và ổn định, Nga đã thông qua Luật Ngân hàng Trung ương Nga, trao quyền độc lập lớn hơn cho định chế này trong điều hành chính sách tiền tệ.

Dẫu vậy, cho đến nay, CBR vẫn còn có một số chức năng phi truyền thống đối với một ngân hàng trung ương. Thay vì có chức năng giám sát - điều tiết hệ thống ngân hàng, CBR có cổ phần lớn tại các NHTMNN và ngân hàng thương mại Sberbank, VTB. Hơn thế nữa, CBR còn hoạt động như một cơ quan của Bộ Tài chính, đứng ra thành lập và quản lý thị trường trái phiếu kho bạc (GKO).

Sau khủng hoảng năm 1998, lĩnh vực ngân hàng Nga đã trải qua nhiều cải cách đáng kể như thông qua Luật Thế chấp bất động sản (1998), Luật Chứng khoán, bất động sản (2003), ban hành các chuẩn mực đối với chủ ngân hàng, giám sát chặt các nguồn vốn ngân hàng (2003), ban hành hệ thống bảo hiểm tiền gửi (2003) (xem Hộp 1).

**Hộp 1: Một số cải cách hệ thống ngân hàng Nga trong thời gian gần đây**

1998: Ban hành Luật Liên bang về Thẻ chấp bất động sản.

2003: + Chuẩn mực thích hợp cho các chủ ngân hàng, giám sát chặt các nguồn vốn ngân hàng.

+ Tăng cường hiệu lực thực thi đối với quyền của chủ nợ đối với tài sản thế chấp.

+ Yêu cầu báo cáo tài chính dựa trên các chuẩn mực quốc tế (IFRS).

+ Luật Chứng khoán, bất động sản.

2004: + Ban hành hệ thống bảo hiểm tiền gửi (buộc các ngân hàng tuân thủ bộ 12 chuẩn mực thận trọng).

+ Yêu cầu về vốn tối thiểu đối với các ngân hàng mới thành lập (hoãn đối với các ngân hàng hiện hành cho đến năm 2010).

2005: Luật về Tiền sử Tín dụng và thành lập các bộ phận tín dụng (credit bureaux).

2006: Dỡ bỏ hoàn toàn kiểm soát cán cân vốn.

*Nguồn: Tompson (2004).*

Cải cách pháp lý trong hệ thống bảo hiểm tiền gửi được xem là quan trọng nhất trong những năm gần đây. Cải cách này có ý nghĩa rất thiết yếu đối với Nga trong việc nâng cao lòng tin của công chúng đối với hệ thống ngân hàng, góp phần duy trì ổn định tài chính, phòng tránh tổn thất của xã hội trong những lúc căng thẳng của hệ thống ngân hàng. Hơn thế nữa, việc tăng cường bảo hiểm tiền gửi góp phần thu hút một lượng lớn nguồn tiền dài hạn trong dân, trong thời gian dài, vốn được cất giữ tại gia dưới dạng ngoại tệ. Theo các ước tính khác nhau, lượng tiền cất giữ tại gia lên đến khoảng 40 - 80 tỷ USD. Ngoài ra, cải cách hệ thống bảo hiểm tiền gửi còn giúp tăng cường cạnh tranh thông qua việc tạo sân chơi bình đẳng cho cả các ngân hàng tư nhân lẫn NHTMNN, nhất là Sberbank.

Các cải cách quan trọng khác bao gồm việc dịch chuyển trọng tâm của giám sát thận trọng từ chỗ quá dựa vào sự tuân thủ các thủ tục hành chính sang việc nhấn mạnh sự phân tích thấu đáo "sức khỏe" và triển vọng phát triển của các ngân hàng, qua đó hạn chế sự lạm dụng của nhân viên giám sát và cấu kết của nhân viên với

ngân hàng. CBR còn đưa ra những quy định về tỷ lệ vốn an toàn có tính đến rủi ro (Risk-weight capital adequacy ratios) (19,1% năm 2004). Từ 1/1/2005, vốn tối thiểu hoạt động đối với các ngân hàng mới thành lập đã tăng lên 5 triệu euro và đến năm 2010, các ngân hàng đang hoạt động phải đạt mức vốn tối thiểu này. (Nên lưu ý là tại thời điểm 12/2003, chỉ có 35,4% ngân hàng Nga đạt mức vốn này mặc dù các ngân hàng này chiếm tới 93,6% tổng vốn của hệ thống ngân hàng) [Tompson, 2004].

Tăng cường công khai, minh bạch là bước cải cách quan trọng của hệ thống ngân hàng Nga, nhất là việc áp dụng các Chuẩn mực báo cáo tài chính quốc tế (IFRS). Theo đó, từ quý 3 năm 2004, các ngân hàng Nga phải thực hiện các chuẩn mực IFRS dựa trên chuyển đổi các Chuẩn mực Kế toán Nga (RAS) tương thích với IFRS. Cải cách này cũng giúp nâng cao vị thế tài chính của các ngân hàng cũng như tăng lòng tin vào toàn hệ thống ngân hàng Nga.

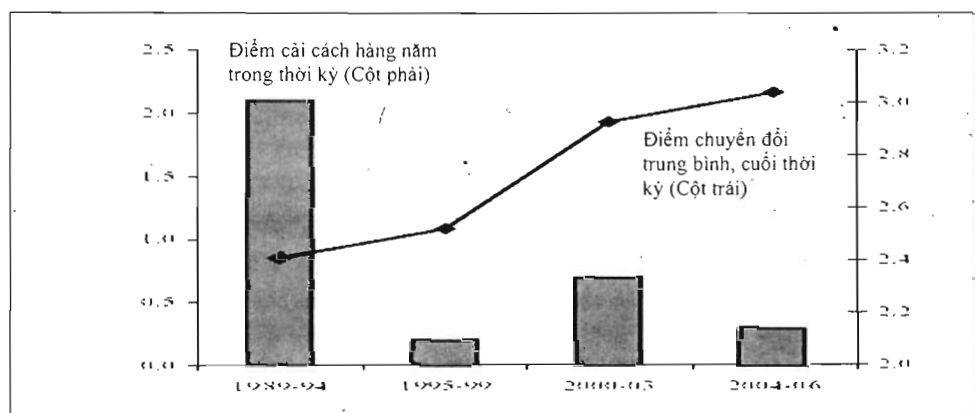
Các bước cải cách thúc đẩy phát triển hệ thống ngân hàng cũng được tăng cường, tạo cơ sở pháp lý bền vững hơn cho hoạt động trung gian ngân hàng như cải cách các quy định về

giải quyết tài sản thế chấp khi con nợ phá sản, đặc biệt là trong lĩnh vực bất động sản; đổi mới quy định về kỳ hạn tiền gửi; sáp nhập, hợp nhất và mua lại (M&A); nới rộng các quy định về thành lập, mở rộng các chi nhánh ngân hàng.

Nhìn chung, trong giai đoạn chuyển đổi, Nga đã có nỗ lực đáng kể trong cải cách hệ thống ngân hàng. Theo đánh giá của Ngân hàng Tái thiết và Phát triển châu Âu (EBRD), điểm chuyển đổi trung bình cuối thời kỳ đã cải thiện đáng kể qua từng giai đoạn. Tuy nhiên, cải cách mạnh nhất được thực hiện trong giai đoạn đầu chuyển đổi (1989 - 1994) và sau khủng hoảng 1998 (2000 - 2003) (xem Hình 1).

Mặc dù Nga đã có những nỗ lực cải cách liên tục, song tốc độ cải cách vẫn còn chậm hơn nhiều nước chuyển đổi châu Âu khác. Chẳng hạn, theo so sánh của Bonin và các cộng sự (2007), điểm cải cách trung bình trong hệ thống ngân hàng (EBRD transition score) cuối giai đoạn 1995 - 1999 của Nga là 1,7, thấp hơn nhiều so với nước có điểm cải cách lớn nhất là Hungary (4,0) và thấp hơn cả các nước có điểm cải cách gần thấp nhất là Rumani, Bungary và Slovakia (2,7). Trong năm 2007, cũng theo tổ chức này, Nga được xếp hạng ở nửa sau của 28 nước được xếp hạng về tốc độ cải cách hệ thống ngân hàng.

**Hình 1:** Thành tựu chuyển đổi hệ thống tài chính Nga 1989 - 2006  
(Tính theo điểm chuyển đổi)



**Nguồn:** Berglof và Lehmann (2007) trích từ EBRD Transition Reports.

Trong năm 2007, để xử lý tình trạng thiếu thanh khoản, Nga đã áp dụng một loạt biện pháp, bắt chấp áp lực lạm phát đang có xu thế tăng trong giai đoạn này. Nỗ lực tăng thanh khoản cho hệ thống trong chừng mực nhất định đi ngược lại những nỗ lực cải cách ngân hàng, theo đó, một số NHTMNN tiếp thu tài sản từ một số ngân hàng tư nhân, sáp nhập một số ngân hàng không đủ vốn quy định và hoạt động tài chính kém hiệu quả. Xu hướng này tuy thường thấy trong bối cảnh khủng hoảng ngân

hàng ở nhiều nước, song là bước cản cải cách hệ thống ngân hàng Nga vốn không phẳng lặng.

Kể từ giữa năm 2008, trong bối cảnh khủng hoảng tài chính toàn cầu, giá dầu mỏ lao dốc và cuộc chiến ngăn ngày giữa Nga và Gruzia (tháng 8/2008), nền kinh tế Nga, nhất là hệ thống ngân hàng Nga đã chịu tác động nặng nề. Tác động rõ nét nhất có thể thấy là luồng vốn đào thoát khỏi Nga. Trước tình trạng đó, Nga đã có phản ứng chính sách khá chủ động và toàn diện. Chính sách tiền tệ thắt chặt trước đó đã phải đình lại và Chính



phủ buộc phải mở rộng tiền tệ - tài khoá (bỏ quy định dự trữ bắt buộc, cắt giảm thuế xuất khẩu dầu thô, miễn trừ thuế VAT thời hạn 3 tháng, cấp vốn cho các khoản vay bất động sản (nhà ở), bơm tiền mặt vào hệ thống ngân hàng, chuyển tiền ngân sách Liên bang thành các khoản tiền gửi tín dụng ba tháng vào một số ngân hàng được lựa chọn) để duy trì thanh khoản và trợ giúp các ngân hàng, doanh nghiệp. Để hỗ trợ các định chế tài chính - ngân hàng, Nga đã và đang hỗ trợ trực tiếp và gián tiếp. Hỗ trợ gián tiếp được thực hiện thông qua các NHTMNN như Vneshekonombank (VEB) và VTB với lượng vốn tương đương 75 tỷ USD kể từ khi xảy ra khủng hoảng đến đầu năm 2009 để giảm khó khăn cho các ngân hàng và kích thích cho vay mới. Hỗ trợ trực tiếp được thực hiện qua việc cho vay trực tiếp các doanh nghiệp lớn hoạt động trong các lĩnh vực công nghiệp chế biến và khai khoáng (cả tư nhân lẫn DNNN). Nhờ đó, nhiều doanh nghiệp được cứu thoát khỏi vỡ nợ các khoản vay trong nước và quốc tế. Ngoài ra, Nga còn thực hiện tái cơ cấu vốn các ngân hàng lớn<sup>4</sup> và tăng mức bảo hiểm tiền gửi (tương đương 28.000 USD/khoản tiền gửi).

Nói chung, những nỗ lực giảm thiểu tác động của khủng hoảng tài chính đã giúp Nga không lâm vào khủng hoảng. Tuy nhiên, "tồn phí" cho các nhóm giải pháp tiền tệ - tài khoá là không nhỏ, ước tính gần 200 tỷ USD tính đến cuối năm 2009<sup>5</sup>. Quan trọng không kém là cuộc khủng hoảng trong chừng mực nhất định đã làm chùn đi và thậm chí đi ngược lại những nỗ lực cải cách được Chính phủ Nga thực hiện trong gần hai thập niên qua.

### 3. Đánh giá chung và một số vấn đề đặt ra

Công cuộc cải cách hệ thống ngân hàng Nga đã mang lại không ít thành tựu, nhất là trong việc nâng cao vai trò trung gian của hệ thống ngân

hàng trong phân bổ các nguồn lực trong nền kinh tế. Tuy nhiên, vẫn còn không ít yếu kém trong hệ thống ngân hàng này. Xét trên tiêu chí độ sâu tài chính, hệ thống ngân hàng Nga còn kém phần lớn các nước đang phát triển và chuyển đổi. CBR vẫn chưa có vai trò của một ngân hàng Trung ương độc lập, có quá nhiều chức năng phi truyền thống, và đây có lẽ là lý do nguyên nhân gây nên sự giám sát yếu kém và gây nên tình trạng độc quyền của một số NHTMNN do có sự mâu thuẫn về lợi ích. Trên bình diện trung mô, ở Nga vẫn còn độc quyền cao độ của một vài NHTMNN, nhất là Sberbank, mặc dù tổng thị phần của toàn khu vực này chỉ tương đương khu vực tư nhân và mức độ tập trung tài sản nhỏ hơn nhiều nước trên thế giới. Các ngân hàng tư nhân xét như một tổng thể có vai trò khá lớn trong nền kinh tế, song từng ngân hàng riêng rẽ có quy mô vốn còn nhỏ, năng lực quản trị hạn chế, hoạt động kém hiệu quả. Hệ thống giám sát nhìn chung vẫn còn yếu kém, các chuẩn mực quốc tế chưa được áp dụng rộng rãi và thiếu hiệu lực cao. Tuy nhiên, khác với nhiều nước đang phát triển và chuyển đổi khác, hệ thống ngân hàng Nga ít có rủi ro về nợ xấu và vấn đề sai lệch kép trong Bảng cân đối tài sản ngân hàng.

Tuy vẫn còn nhiều hạn chế, song không nên đổ lỗi cho hiệu quả cải cách ngân hàng còn thấp. Những dị biệt trong hệ thống ngân hàng Nga trong những năm 1990 có liên quan trực tiếp với những yếu kém ở tầm vĩ mô. Đó là lạm phát cao, quản lý ngân sách yếu kém, các định chế bảo vệ chủ nợ thiếu hiệu quả và thiếu pháp quyền. Nói cách khác, sự phát triển của hệ thống ngân hàng tùy thuộc nhiều hơn vào các nhân tố kể trên thay vì yếu kém trong cải cách ngân hàng và các đặc điểm của bản thân hệ thống ngân hàng. Điều này hàm ý, cải cách ngân hàng không nên thực hiện một cách biệt lập với các cải cách vĩ mô, cải cách cơ cấu.

Đáng lưu ý là hệ thống ngân hàng Nga đã có những bước tiến đáng kể, song vẫn còn một số định chế được hưởng lợi từ sự yếu kém trong

<sup>4</sup> Số liệu thống kê cho thấy, có 10% tổng tiền vay của hệ thống ngân hàng đã được tái cơ cấu tính đến cuối năm 2008 và khoảng 30 - 50% tính đến tháng 3/2009.

<sup>5</sup> *Russia Economy Crisis II: Anatomy of the Crisis* - AK.

điều hành, giám sát ngân sách cải cách trong lĩnh vực này. Nhu cầu về thể chế có chất lượng cao nhìn chung còn thấp, đặc biệt, nhiều chủ thể kinh tế đã gây dựng thành công những lợi ích nhóm trong việc duy trì thể chế hiện trạng. Hơn nữa, bản thân các thể chế được “nhập khẩu” nhiều khi cũng “xung đột” với các chuẩn mực “truyền thống” của Nga và gây hại cho cạnh tranh bình đẳng [Berglof và Lehmann, 2007].

Dưới tác động của lợi ích nhóm (hơn là lợi ích quốc gia), sự rút lui của Nhà nước khỏi các NHTMNN trong thời gian qua là thiếu nhất quán, hẹp về phạm vi và thậm chí gia tăng trong 5 năm gần đây. Chính vì vậy, đến nay, các NHTMNN chủ chốt vẫn chưa có kế hoạch tư

nhân hoá. Tư nhân hoá từng phần khó có thể làm biến chuyển nhanh hệ thống ngân hàng trong bối cảnh Nhà nước nắm quyền kiểm soát. Ngược lại, những luồng đầu tư, công nghệ và kỹ năng quản lý dự kiến được tăng cường trong thời gian sắp tới có thể làm tăng vị trí độc quyền của các NHTMNN.

Tuy nhiên, như Berglof và Lehmann (2008) nhận định, độ mở thương mại có tác động kích thích đẩy nhanh cải cách tài chính. Hy vọng rằng, Nga sẽ được kết nạp vào WTO trong thời gian sớm nhất và quá trình này giúp Nga có những cải cách tài chính nói chung và cải cách ngân hàng nói riêng mạnh mẽ hơn và có hiệu quả cao hơn♦

#### Tài liệu tham khảo:

1. Berglof, Erik and Alexander Lehmann (2008): *Sustaining Russia's Growth: The Role of Financial Reform Problems and Prospects*, OECD Economics Department.
2. Gorjaev, Alexei and Alexei Zabolotkin (2006): *Risks of Investing in the Russian Stock Market: Lessons of the First Decade*, Working Paper, No. 77 CEFIR / NES Working Paper Series, Centre for Economic and Financial Research at New Economic School and Financial, August.
3. Esanov, Akram, Christian Merkl, and Lúcio Vinhas de Souza (2004): *Monetary Policy Rules for Russia BOFIT*, Discussion Papers, No. 11.
4. Tompson, W. (2004): *Banking Reform in Russia: Problems and Prospects*, OECD Economics Department Working Papers, No. 410.
5. Vernikov (2007): *Russian Banking Sector Transition: Where to*, Bank of Finland Working Papers, No. 410, OECD Publishing.