

VÀI NÉT VỀ CẢI CÁCH HỆ THỐNG TÀI CHÍNH HÀN QUỐC SAU KHỦNG HOẢNG TÀI CHÍNH - TIỀN TỆ (1997-1998)

TS. TRẦN QUANG MINH
Viện Nghiên cứu Đông Bắc Á

Cuộc khủng hoảng tài chính - tiền tệ châu Á (1997-98) với sự khởi đầu bằng tuyên bố thả nổi đồng bạc ngày 2-7-1997 của Ngân hàng Trung ương Thái Lan, sau đó đã lan rộng sang Hàn Quốc, Malaixia, Indônêxia... và nhiều nước Đông Á khác, thực sự là một cú sốc lớn không chỉ đối với các nước trong khu vực này mà còn cho cả nền kinh tế thế giới nói chung. Nếu như trước đó thế giới đã từng hết lời ca ngợi mô hình phát triển của các nước Đông Á, coi đó như là một hiện tượng "thần kỳ" thì khi cuộc khủng hoảng tài chính-tiền tệ xảy ra, không ít người đã đặt vấn đề phải nhìn nhận lại một cách tỉnh táo và khách quan hơn về mô hình phát triển của các nước này.

Đối với Hàn Quốc, như chúng ta đã biết, cho đến đầu những năm 1960, Hàn Quốc vẫn còn là một nước đang phát triển nghèo. Thu nhập bình quân đầu người mới chỉ ở mức dưới 100 USD. Nhưng khác với một số nước đang phát triển khác cùng thời, Hàn Quốc đã sớm mạnh dạn thực hiện chiến lược công nghiệp hoá hướng về xuất khẩu, được bắt đầu bằng kế hoạch phát triển kinh tế 5 năm lần thứ nhất (1962-1967). Từ đó kinh tế Hàn Quốc đã phát triển rất nhanh và trở thành một trong những nền kinh tế thần kỳ Đông Á. Năm 1996, Hàn Quốc đã gia nhập *Tổ chức hợp tác phát triển kinh tế* (OECD). Vậy mà chỉ ngay sau đó, trong các năm 1997-1998, Hàn Quốc lại lâm vào tình trạng khủng hoảng tài chính-tiền tệ nghiêm trọng tương như không gì có thể cứu vãn được thì người ta vô cùng kinh ngạc. Nhưng điều đáng kinh ngạc hơn là chỉ sau hơn 1 năm Hàn Quốc đã ra khỏi cuộc khủng hoảng này và lấy lại được tốc độ tăng trưởng ngoạn mục. Từ tốc độ tăng trưởng GDP năm 1998 là âm 6,7%, năm 1999 nền kinh tế

Hàn Quốc đã nhanh chóng phục hồi, đạt tốc độ tăng trưởng 10,7% với tỉ lệ lạm phát 0,8%. Quý 1 năm 2000 mức tăng trưởng GDP là 12,8% với tỉ lệ lạm phát là 0,4%. Thực tế, mức tăng trưởng 2 con số đã được duy trì từ quý 2 năm 1999. Tỷ lệ thất nghiệp giảm từ 8,7% trong thời gian khủng hoảng xuống còn 4,1% vào tháng 4 năm 2000¹. Dự trữ ngoại tệ của Hàn Quốc đã tăng từ 3,9 tỉ đô la năm 1997 lên 84,6 tỉ vào tháng 4 năm 2000 và tính đến ngày 20 tháng 8 năm 2003 thì dự trữ ngoại tệ của Hàn Quốc đã lên tới 137,8 tỷ USD, giữ vị trí thứ tư trên thế giới sau Nhật Bản, Trung Quốc và Đài Loan². Đó thực sự là những thành tựu rất đáng khâm phục.

Những thành tựu này đạt được một phần là nhờ Hàn Quốc đã thực hiện một chương trình khắc phục khủng hoảng và cải cách tài chính khá hiệu quả dưới sự trợ giúp của Quỹ Tiền tệ quốc tế (IMF). Bài viết này sẽ đề cập đến một số điểm đáng chú ý xung quanh cuộc khủng hoảng tài chính - tiền tệ 1997-1998 ở Hàn Quốc và cải cách tài chính sau cuộc khủng hoảng này.

Trước hết, về nguyên nhân của khủng hoảng, kết quả của nhiều công trình nghiên cứu cả trong và ngoài nước đều cho rằng cuộc khủng hoảng tài chính-tiền tệ xảy ra ở Hàn Quốc vào năm 1997-98 có nguyên nhân sâu xa từ những bất cập của mô hình kinh tế và những yếu kém trong hệ thống tài chính tiền tệ của nước này. Với những yếu kém và bất cập đó, khủng hoảng

¹. II SaKong, 2000. "Causes and Responses to Korea's Financial Crisis". Institute for Global Economics, Washington D.C. USA. P.2.

². Báo Đầu tư ngày 29-8-2003

tài chính ở Hàn Quốc xảy ra là điều khó tránh khỏi. Tuy nhiên, thời điểm xảy ra cuộc khủng hoảng này có quan hệ mật thiết với khủng hoảng tài chính xảy ra trước đó ở một số nước Đông Nam Á như Thái Lan, Indônêxia...

Thứ hai, khi đề cập đến giải pháp cho cuộc khủng hoảng, các chuyên gia trong lĩnh vực tài chính-tiền tệ đã đặt ra 3 vấn đề: một là ổn định được thị trường ngoại hối; hai là hoàn thiện lại các khu vực tài chính liên quan tới vấn đề nợ khó đòi; và ba là cải cách các điều chỉnh hiện hành, giám sát cơ cấu xử lý những hậu quả của cuộc khủng hoảng, đồng thời tạo dựng môi trường cạnh tranh lành mạnh trong hệ thống tài chính. Đây thực sự là những nhiệm vụ không dễ dàng đối với các nhà hoạch định chính sách của Hàn Quốc.

Thứ ba, ba quan điểm chủ yếu hay còn gọi là ba trụ cột chính trong việc giải quyết khủng hoảng của IMF là: (1) giảm thâm hụt tài khoản vãng lai; (2) cắt giảm các khoản thâm hụt tài chính; và (3) cơ cấu lại hệ thống tài chính. Những quan điểm chủ yếu trên được cụ thể hoá trong chính sách đề xuất của IMF đối với các nước châu Á trong đó có Hàn Quốc bao gồm:

- Áp dụng chính sách thắt chặt tiền tệ, nâng cao lãi suất để thu hút tiền gửi và ngoại tệ.

- Cân bằng thu chi ngân sách, tái lập và củng cố dự trữ ngoại hối, thực hành tiết kiệm chi tiêu... nhằm khôi phục lại cân bằng tài chính.

- Điều chỉnh cơ cấu kinh tế thích ứng với điều kiện mới, mở cửa thu hút đầu tư nước ngoài.

- Cải tổ triệt để hoạt động của hệ thống tài chính tiền tệ theo hướng làm lành mạnh hoạt động của các tổ chức này.

Thứ tư, để thoát khỏi tình trạng hỗn loạn về tài chính biện pháp quan trọng nhất mà Hàn Quốc phải làm là kêu cứu sự giúp đỡ của các tổ chức quốc tế, trước hết là IMF. Nhưng vay của IMF thì phải tuân theo những điều kiện mà IMF đặt ra. Có thể chia điều kiện cho vay của IMF

thành 2 loại: thứ nhất là những ràng buộc về quản lý kinh tế vĩ mô; thứ hai là yêu cầu về điều chỉnh cơ cấu trong hệ thống tài chính, khu vực công ty và thị trường lao động.

Chính phủ Hàn Quốc với cam kết mạnh mẽ về cải cách nền kinh tế quốc gia được nhân dân Hàn Quốc hết sức ủng hộ đã thực hiện chương trình điều chỉnh cơ cấu theo điều kiện của IMF tương đối nghiêm chỉnh. Trên cơ sở thực tế và khả năng của mình, Chính phủ Hàn Quốc đã xem xét cẩn thận những khuyến nghị của IMF và đã đưa chương trình chống khủng hoảng bao gồm những nội dung cụ thể là:

- Tái cơ cấu hệ thống tài chính theo hướng tự do hoá có sự chỉ đạo của nhà nước;

- Mở rộng cửa thị trường tài chính cho các nhà đầu tư nước ngoài nhằm khuyến khích đầu tư nước ngoài vào Hàn Quốc;

- Cải tổ các doanh nghiệp, nhất là các Chaebol.

Thứ năm, cải cách tài chính ở Hàn Quốc, được thực hiện từ tháng 12-1997 dưới sự hỗ trợ của IMF, có thể được xem như một thay đổi cách mạng trong hệ thống tài chính của nước này về cả chiều sâu lẫn chiều rộng. Đặc biệt là, hàng loạt các đặc trưng truyền thống tạo nên hệ thống tài chính Hàn Quốc dưới sự chỉ đạo trực tiếp của chính phủ - như sự đảm bảo của chính phủ, sự cấp vốn của ngân hàng trung ương, sự phụ thuộc của khu vực kinh doanh vào các khoản vay ngân hàng, tỉ lệ đầu tư cao, tốc độ tăng trưởng kinh tế cao, và đầy đủ việc làm - đã bị phá vỡ, hàng loạt các ngân hàng yếu kém đã bị đóng cửa, một môi trường kinh doanh tài chính mới theo cơ chế thị trường đã được xác lập và ngày càng được thúc đẩy phát triển. Về phương diện này, có thể nói cuộc cải cách này là rất thành công. Chứng cứ rõ ràng nhất về sự thành công của cuộc cải cách này là việc Hàn Quốc đã lấy lại được uy tín quốc tế về tín dụng chỉ sau một năm, nhanh hơn rất nhiều so với một số quốc gia khác ở Đông Nam Á như Thái Lan và Indônêxia.

Nói một cách cụ thể hơn, sự thành công của cuộc cải cách tài chính ở Hàn Quốc sau cuộc khủng hoảng 1997-1998 có thể được tóm tắt trên một số điểm chính sau đây:

- Thành công trước hết và quan trọng nhất phải kể đến là uy tín của các cơ quan tài chính đã được khôi phục nhanh chóng. Sự bất ổn định về tỉ giá hối đoái đã sớm được bình ổn. Các cơ quan tài chính quốc tế đã sớm ngừng việc cung cấp tín dụng cho các ngân hàng địa phương có vấn đề, điều này cũng góp phần không nhỏ vào việc ổn định tỉ giá của đồng won;

- Hai là trong cuộc cải cách này các nhóm đặc quyền đặc lợi không có cơ hội làm sai lệch các chủ trương cải cách bởi vì cuộc cải cách đã được tiến hành dưới sự giám sát nghiêm ngặt của IMF;

- Ba là Chính phủ Hàn Quốc đã ngăn chặn được một cách nhanh chóng những hậu quả của cuộc khủng hoảng không để chúng lan truyền ra toàn bộ nền kinh tế ngay từ thời điểm xảy ra khủng hoảng. Bởi vì sức ép tài chính gây ra bởi cuộc khủng hoảng có thể gây ra các vấn đề như phá sản và nạn thất nghiệp trên quy mô lớn, nó cần được giải quyết bằng những biện pháp cải cách càng nhanh càng tốt. Và điều này đã được thực hiện rất thành công ở Hàn Quốc.

- Bốn là cuộc cải cách tài chính đã đưa lại một nền kinh tế định hướng thị trường thông qua chương trình của IMF được thiết kế nhằm phi điều chỉnh từng bước hệ thống tài chính Hàn Quốc vốn đang bị kiểm soát chặt chẽ, xây dựng lòng tin cho các cơ quan tài chính, và thiết lập các nguyên tắc thị trường để loại bỏ các cơ sở tài chính yếu kém. Đối với khu vực kinh doanh, những cải thiện về sự minh bạch thị trường, cơ cấu sở hữu và quản lý kinh doanh đã được thực hiện. Dưới các chương trình cải cách, các công ty phải có trách nhiệm hơn trong công tác quản lý kinh doanh của họ và thực hiện hệ thống bổ nhiệm bắt buộc các giám đốc từ bên ngoài. Hầu hết các Chaebol đã bị chia nhỏ hoặc ít nhất là cách thức quản lý theo kiểu hệ thống hộ tống truyền thống

của chúng đã bị huỷ bỏ. Theo nghĩa đó, chúng ta có thể nói rằng chương trình cải cách của IMF đã đóng góp rất nhiều cho nền kinh tế Hàn Quốc bằng việc chuyển dịch cơ cấu hoạt động kinh tế của nước này sang nền kinh tế định hướng thị trường kiểu Mỹ.

Thứ sáu, vấn đề đặt ra là liệu mô hình phát triển kinh tế của Hàn Quốc có thể chuyển đổi một cách nhanh chóng và thành công sang mô hình kinh tế thị trường cạnh tranh tự do bằng các phương tiện của một cuộc cải cách tài chính Big Bang hay không? Hơn nữa, liệu mô hình kinh tế thị trường cạnh tranh tự do có đem lại một sự năng động hơn và hiệu quả hơn cho nền kinh tế Hàn Quốc hay không? Chắc chắn là Hàn Quốc sẽ còn phải có nhiều nỗ lực hơn nữa để tăng cường tính hiệu quả của nền kinh tế theo hướng thị trường bởi vì những khó khăn và thách thức vẫn đang còn ở phía trước.

Có thể kể ra đây một số vấn đề mà cuộc cải cách tài chính ở Hàn Quốc cần phải tiếp tục giải quyết:

- *Một là* cho đến hiện nay vẫn chưa có những thay đổi có ý nghĩa trong quan hệ của chính phủ với các ngân hàng và các công ty kinh doanh. Cho dù chính phủ có cổ phần hay không có cổ phần trong các ngân hàng thì chính phủ vẫn còn đang ép buộc các ngân hàng bằng các mệnh lệnh của mình. Ví dụ, chính phủ đã yêu cầu các ngân hàng tín dụng chủ yếu của các công ty lớn ký "*Thỏa thuận về cải thiện cơ cấu tài chính của các công ty kinh doanh*" và sử dụng thỏa thuận này như một công cụ để tái cơ cấu khu vực kinh doanh. Một trong những ví dụ điển hình là khi Công ty bán dẫn LG từ chối chuyển giao cho Công ty điện tử Hyundai, chính phủ đã yêu cầu các ngân hàng tín dụng của LG ngừng cung cấp các khoản tín dụng mới cho công ty này. Kết quả là cuối cùng Công ty bán dẫn LG đã phải chấp thuận.

Như vậy, có thể thấy là mối quan hệ giữa các ngân hàng và các công ty kinh doanh vẫn còn đang chịu sự kiểm soát của chính phủ, và các quan hệ thông thường cũng chưa được thiết lập một

cách phổ biến. Tuy nhiên, do phần vốn nước ngoài trong các ngành công nghiệp đang tăng lên một cách nhanh chóng, có thể hy vọng rằng sự can thiệp của chính phủ sẽ ngày càng giảm đi trong tương lai. Cũng có thể hy vọng rằng các quan hệ theo chiều dọc giữa chính phủ và các ngân hàng sẽ nhanh chóng chấm dứt.

- Hai là tốc độ điều chỉnh việc bình thường hoá các quan hệ giữa chính phủ, ngân hàng và khu vực kinh doanh sẽ được quyết định bởi sự thành công của chính sách tái cơ cấu các Chaebol. Sẽ không cần thiết phải có sự can thiệp của chính phủ vào các quan hệ giữa ngân hàng và các công ty kinh doanh nếu các Chaebol được tái cơ cấu một cách thành công. Khi đó, chính phủ sẽ chỉ đóng vai trò tư vấn tài chính một cách thông thường và quan hệ mua - bán giữa các ngân hàng và khu vực kinh doanh theo cơ chế thị trường sẽ được thiết lập một cách vững chắc.

- Ba là hệ thống tài chính Hàn Quốc - bao gồm cả cấu trúc thị trường và các cơ quan tài chính - chưa đủ chín muồi để cho mô hình kinh tế thị trường tự do hoạt động một cách hiệu quả. Sự thay đổi hệ thống sang mô hình thị trường tự do là khả thi thông qua cải cách. Song, để chuyển dịch thành công, cần phải có một hệ thống quản lý hiệu quả mà trong đó tất cả những người tham gia - các ngân hàng, các công ty chứng khoán, các công ty tín dụng có uy tín, và các nhà đầu tư - có thể tạo thành một mạng lưới bao gồm nhiều mắt khâu. Một hệ thống quản lý có hiệu quả là cần thiết để hệ thống tài chính phân bổ vốn hiệu quả hơn và nâng cao tính hiệu quả của các cơ quan tài chính. Tuy nhiên, hệ thống tài chính Hàn Quốc chưa có một hệ thống quản lý nhiều mắt khâu như vậy, và các cơ quan tài chính cũng chưa thể làm được điều đó do các thị trường tài chính đang hiện hành vẫn chưa được phát triển theo chiều sâu.

- Bốn là vẫn còn tồn tại vấn đề về sở hữu và cấu trúc quản lý. Một điều luật sửa đổi của Luật ngân hàng quy định rằng các giám đốc bên ngoài sẽ chiếm số

đông trong ban giám đốc của các ngân hàng. Ban giám đốc này sẽ giữ quyền quản lý các ngân hàng và chỉ đạo các hoạt động kinh doanh của họ. Tuy nhiên, điều luật này không cho phép 4 Chaebol lớn nhất, quan chức chính phủ, hoặc các nhà đầu tư tham gia vào ban giám đốc ngân hàng. Theo nghĩa này, các ban giám đốc ngân hàng vẫn có vấn đề trong việc đại biểu đầy đủ cho quyền lợi của các cổ đông, và có thể không được coi là đủ tư cách trong việc ra quyết định.

- Năm là cơ cấu sở hữu trong hệ thống ngân hàng Hàn Quốc sau khủng hoảng đã có sự thay đổi đáng kể. Đó là sự tăng lên của cổ phần vốn nước ngoài. Mặc dù trong trường hợp của Hàn Quốc, vốn nước ngoài có thể được coi là yếu tố then chốt để khắc phục khủng hoảng, nhưng điều này cũng có hai mặt của nó. Một mặt, sự chuyển dịch sở hữu này sẽ không chỉ ảnh hưởng đến cơ cấu quản lý và văn hoá quản lý, mà còn ảnh hưởng đến quan hệ của các ngân hàng với chính phủ và các khách hàng. Hàng loạt những thay đổi này sẽ đẩy nền kinh tế Hàn Quốc tiến mạnh hơn theo hướng kinh tế thị trường. Song mặt khác, ngành ngân hàng phụ thuộc quá lớn vào vốn nước ngoài cũng có thể là con dao hai lưỡi. Khi xảy ra những cú sốc trên thị trường tài chính quốc tế, nền kinh tế Hàn Quốc chắc chắn chịu những tác động tiêu cực một cách nhanh chóng và mạnh mẽ.

*

* * *

Tóm lại, qua nghiên cứu và phân tích hệ thống tài chính Hàn Quốc, những nguyên nhân dẫn tới khủng hoảng tài chính - tiền tệ, các giải pháp khắc phục khủng hoảng của Chính phủ Hàn Quốc chúng ta có thể đi đến một số nhận xét chủ yếu sau đây:

Thứ nhất, đặc trưng cơ bản của hệ thống tài chính Hàn Quốc trước khủng hoảng 1997-98 là một hệ thống tài chính đóng, lấy ngân hàng làm cơ sở và do nhà nước chỉ đạo chặt chẽ. Đây có thể coi là một trong những nhân tố quan trọng thúc đẩy sự phát triển kinh tế thần kỳ ở Hàn Quốc trong các thập kỷ trước đây. Hệ

thống tài chính này đã đóng vai trò quan trọng trong việc huy động, phân bổ vốn với việc kiểm soát và cùng chia sẻ rủi ro để thúc đẩy và quản lý đầu tư. Dựa vào hệ thống này và các chính sách công nghiệp, Chính phủ Hàn Quốc đã thành công trong việc xây dựng mối quan hệ: tiết kiệm cao - nợ cao - đầu tư cao. Tuy nhiên, cùng với sự phát triển và thay đổi của môi trường tài chính quốc tế, thị trường tài chính bị kiểm soát quá nghiêm ngặt của Chính phủ Hàn Quốc đã bộc lộ nhiều yếu kém và bất cập. Điều này đã buộc Hàn Quốc phải tự do hoá và mở cửa khu vực tài chính vào đầu những năm 1990. Song, quá trình tự do hoá này không được kiểm soát một cách hợp lý. Sự vay vốn lan tràn và đầu tư quá mức cần thiết cùng với sự phá sản của hệ thống kinh tế cũ, với các *Chaebol* là nòng cốt, là nguyên nhân cơ bản dẫn tới cuộc khủng hoảng tài chính-tiền tệ 1997-98 ở Hàn Quốc.

Thứ hai, bằng các chính sách và biện pháp cải cách thích hợp trên cơ sở các chương trình và sự trợ giúp của IMF, hệ thống tài chính Hàn Quốc sau khủng hoảng đã có sự thay đổi căn bản với sự ra đời của một hệ thống tài chính mở, lấy thị trường làm cơ sở cho các hoạt động của nó. Cùng với những cải cách bên trong và môi trường kinh tế bên ngoài thuận lợi, nền kinh tế Hàn Quốc đã nhanh chóng phục hồi. Thực tế, những điều kiện của IMF đã giúp Chính phủ Hàn Quốc ở một chừng mực nào đó phi chính trị hoá một số lĩnh vực như lao động và các *Chaebol*, tạo luồng sinh khí mới cho sự phát triển của nền kinh tế.

Thứ ba, bên cạnh những đánh giá tích cực cũng có nhiều phê phán về những điều kiện của IMF đối với Hàn Quốc. Tuy nhiên, những chỉ trích này chủ yếu nhằm vào những ràng buộc trong quản lý kinh tế vĩ mô hơn là yêu cầu về điều chỉnh cơ cấu. Giờ đây ngoài việc đối mặt với những thách thức to lớn để có thể hoàn thành cải cách tài chính và khu vực công ty, Hàn Quốc còn phải đối mặt với những bất ổn của nền kinh tế thế giới từ sau sự kiện khủng bố ngày 11 tháng 9

năm 2001 ở Mỹ. Trả lời phỏng vấn báo "*Finacial Times*" của Anh ngày 4 tháng 8 năm 2003, Thứ trưởng tài chính Hàn Quốc, Kwon Tae Shin, cho biết đồng won đã tăng giá 10,7% so với đồng đô la Mỹ trong 18 tháng qua³. Điều này đã ảnh hưởng xấu tới xuất khẩu - động lực chính cho tăng trưởng của Hàn Quốc. Mức tăng GDP của Hàn Quốc năm 2001 giảm còn trên 3%, năm 2002 tăng lên trên 6% nhưng lại giảm còn 3,7% vào quý 1 năm 2003 sau khi cuộc chiến I-rắc xảy ra. Theo dự báo, triển vọng kinh tế thế giới sẽ sáng sủa hơn vào năm 2004, như vậy Hàn Quốc sẽ có hy vọng lấy lại tốc độ tăng trưởng cao trong thời gian tới.

Thứ tư, hiện nay vẫn còn nhiều tranh luận xung quanh các chương trình cải cách tài chính của Hàn Quốc. Nhiều học giả Hàn Quốc cho rằng để phát triển ổn định, hệ thống tài chính Hàn Quốc không nên mở cửa và dựa vào thị trường hoàn toàn mà vẫn phải dựa vào ngân hàng với sự kiểm soát vốn mạnh mẽ và một mối quan hệ mới giữa ba chủ thể, chính phủ - ngân hàng - doanh nghiệp. Mặc dù cuộc cải cách tài chính ở Hàn Quốc sau cuộc khủng hoảng 1997-98 đã thu được những kết quả bước đầu rất khả quan. Tuy nhiên, liệu cuộc cải cách này có đưa nền kinh tế Hàn Quốc vào một quỹ đạo phát triển mới theo cơ chế thị trường cạnh tranh tự do hoàn toàn hay không, hay vai trò của Chính phủ Hàn Quốc vẫn cần được duy trì ở một phạm vi nào đó, vẫn còn là những câu hỏi chưa có lời giải đáp và cần được tiếp tục đi sâu nghiên cứu.

Hy vọng rằng, những kinh nghiệm cải cách tài chính của Hàn Quốc, sẽ là những tham khảo hữu ích cho Việt Nam nói riêng và các nước khác trong khu vực nói chung trong quá trình xây dựng và phát triển kinh tế theo định hướng thị trường./.

³ "Thời báo kinh tế Việt Nam "ngày 6 tháng 8 năm 2003, tr.14.