

KINH NGHIỆM CẢI CÁCH KHU VỰC TÀI CHÍNH NHẬT BẢN

1. Giới thiệu về những thay đổi thể chế trong lĩnh vực tài chính ngay sau chiến tranh

Nghiên cứu về những thay đổi thể chế trong khu vực tài chính ngay sau chiến tranh được xác định dựa trên những vấn đề như việc giải tán các thể chế tài chính thời chiến, thiết lập các thể chế tín dụng dài hạn, cũng như thành lập các thể chế tài chính tư nhân cho các hãng vừa và nhỏ, và nông nghiệp, cải cách thị trường vốn cũng như phát triển các thể chế tài chính chính phủ.

Việc giải tán các thể chế tài chính thời chiến được Chính phủ tiến hành vào tháng 10/1945 bằng việc chấm dứt hoạt động của các thể chế tài chính thời chiến như công ty tài chính thời chiến và các thể chế tài chính thực dân (Senji Kin'yo Kindo). Tiếp đến tháng 6/1947 giải tán Ngân hàng tiền đồng Yokohama (Yokohama Shokin Ginko) (Ngân hàng Tokyo(Tokyo Ginko) đã được thành lập vào tháng 12/1946, kế thừa kinh doanh trong nước của Ngân hàng tiền đồng Yokohama).

Tiếp theo Chính phủ Nhật Bản thiết lập các thể chế tín dụng dài hạn bằng việc chuyển Ngân hàng thuộc địa Hokkaido (Ngân hàng Hokkaido Takushaku) thành một ngân hàng bình thường vào tháng 8/1948.

Tháng 9/1948. Chuyển Ngân hàng cầm đồ thế nợ bằng bất động sản Nhật Bản (Nihon Kangyo Ginko) thành một ngân hàng bình thường.

Tháng 3/1950. Ngân hàng công nghiệp Nhật Bản (IBJ) chuyển thành một ngân hàng bình thường nhưng được phép phát hành trái phiếu tài chính.

Tháng 6/1952. Ban hành luật tín phiếu vay nợ (Kashitsuke Shintakuho).

Tháng 12/1952. Ban hành luật ngân hàng tín dụng dài hạn (IBJ được chuyển thành ngân hàng tín dụng dài hạn và Ngân hàng tín dụng dài hạn Nhật Bản (Nihon Choki Shin'yo Ginko) được thành lập).

Tháng 4/1957. Ngân hàng Nippon Fudosan (Sau đổi tên thành Ngân hàng tín dụng Nhật Bản (Nippon Saiken Shin'yo Ginko)) được thành lập.

Cùng với đó, các thể chế tài chính tư nhân cho các hãng vừa và nhỏ, cũng như nông nghiệp được thành lập vào tháng 12/1947. Ban hành luật hợp tác tín

dụng nông nghiệp(Nogyo Kyodokumiai-ho). Tháng 12/1950. Ban hành Luật bảo hiểm vay nợ cho các hãng vừa và nhỏ (Chushokigyoo Shinyo Hokenho). Tháng 6/1950. Ban hành Luật ngân hàng Sogo (Sogo Ginkoho) và Luật ngân hàng Shinkin (Shinkyoo Kinkoho).

Thị trường vốn được cải cách thông qua việc ban hành Luật ngoại hối và chứng khoán - Shoken Torihiki-ho (tháng 3/1947), Thành lập Ủy ban điều chỉnh việc phát hành trái phiếu - Kisaichosei Kyogikai (tháng 6/1947), Ban hành Luật ngoại hối và chứng khoán sửa đổi (tháng 3/1948), khôi phục các hoạt động của thị trường chứng khoán (tháng 5/1949), thành lập công ty tài chính chứng khoán Nhật Bản Nihon - Shoken Kinyu Kaisha (tháng 12/1949), Ban hành Luật về các quỹ tương trợ lẫn nhau -Shoken Toshi Shintaku - ho (tháng 6/1951).

Các thể chế tài chính của Chính phủ Nhật Bản cũng được phát triển bằng việc ban hành Luật công ty tài chính nhà ở -Jutaku Kin'yo Koko-ho (tháng 5/1950), Ban hành Luật ngân hàng xuất khẩu Nhật Bản - sau chuyển thành Luật Ngân hàng xuất - nhậpkhẩu Nhật Bản, Nihon tushutsunyu Ginko-ho (tháng 3/1950), Ban hành Luật Ngân hàng Phát triển Nhật Bản - Nihon Kaihatsu Ginko-ho (tháng 3/1951), Ban hành Shikin Un'yobu-ho (Văn phòng tiền gửi của Bộ tài chính được chuyển thành văn phòng Quỹ tín phiếu và chương trình đầu tư và cho vay tài chính được khởi đầu từ năm tài chính 1953 vào tháng 4/1951).

2. Đặc điểm của khu vực tài chính

Một đặc điểm quan trọng của cuộc cải cách tài chính sau chiến tranh là sự kiểm chế của cơ chế giá và việc kiểm soát chặt chẽ hơn đối với hành vi của các tổ chức tài chính. Chắc chắn là một định hướng xã hội trong tư tưởng kinh tế tiếp sau “sự thành công” của nền kinh tế Xô viết, một bầu không khí chung mất lòng tin vào hiệu quả và sự ổn định của các nền kinh tế dựa vào thị trường. và ảnh hưởng của học thuyết kinh tế Kenxơ, đã tạo ra nền tảng cho sự kiểm chế của cơ chế giá cả. Tuy nhiên, một lý do khác để lý giải cho việc theo đuổi một tiến trình như thế nằm ở quá trình tái thiết và cải tổ cơ cấu kinh tế trong thời là chiến tranh. Hình như trong quá trình này quyền tự chủ của các tổ chức tài chính, đặc biệt sự kiểm soát của các cổ đông. hàng, đã suy yếu trong khi quyền lực của ngân hàng và của các quan chức đối với các vấn đề kinh tế đã tăng lên đáng kể. Người ta cho rằng một sự thay đổi như thế trong cơ cấu quyền lực trong nội bộ các giới

tài chính rất có thể sẽ làm nảy sinh một mô hình can thiệp xuất hiện trong HGE. Dưới đây chúng tôi sẽ đề cập đến điểm này.

Thứ nhất, trong quá trình tài trợ cho việc tái thiết nền kinh tế Nhật bản sau chiến tranh, việc kiểm soát của BOJ đối với các tổ chức tài chính đã tăng lên theo các cách sau:

a) Việc phân bổ tín dụng đã được kiểm soát trực tiếp cũng như gián tiếp.

Để kiểm soát được trực tiếp, một bộ luật mới - Những qui định chi phối việc cung cấp tài chính của các tổ chức tài chính (Kinyu Kinkan ShiKin Yuzujunsoku), đã được ban hành vào năm 1947, sự giống với Luật điều chỉnh quỹ tài chính tạm thời trong thời chiến. Tuy nhiên, lần này, các tổ chức tài chính phải cung cấp các quỹ đầu tư và điều hành cho các ngành công nghiệp chiến lược như ngành khai thác than đá, sắt, thép và phân bón cũng như các trái phiếu chính phủ. Việc thực hiện thực tế và việc giám sát quy định này giống như trong chiến tranh, được giao cho BOJ. Những phương pháp kiểm soát gián tiếp gồm có việc lập hồi phiếu do các ngành công nghiệp như công nghiệp khai thác than, phân bón, dệt hoặc các ngành công nghiệp chiến lược khác phát hành cùng với các hồi phiếu xuất nhập khẩu đủ điều kiện để thế chấp với BOJ và xin được vay với lãi suất ưu đãi.

b) Việc tài trợ cho công nghiệp đã trở nên phụ thuộc nặng nề vào các khoản cho vay của BOJ. Ngân hàng tài chính tái thiết (Fukko Kinyu KinKo) được thành lập vào năm 1947, giữ một vai trò trung tâm trong việc tài trợ cho tái thiết và chủ yếu được tài trợ bằng các khoản tín dụng của BOJ. Trong tổng số giấy vay nợ 167 tỷ yên do tổ chức này phát hành trong các năm tài chính 1946-1948, BOI đã mua tới 118 tỷ yên (71%). Ngoài ra, các tổ chức tài chính tư nhân, đặc biệt các ngân hàng thành phố đã trở nên phụ thuộc nặng nề vào việc vay mượn từ BOJ. Phần trung bình của tín dụng của BOJ trong tổng số các nguồn tài chính trong các thời kỳ 1945-9 và 1950-4 là 19% đối với các ngân hàng thành phố và 14% và 13% đối với các ngân hàng Zenkoku (BOI, Lịch sử 100 năm, tập 5).

c) Việc vay mượn qua một tổ chức chung, tương tự như việc vay mượn bởi các ngân hàng đỡ đầu trong HGE hoặc Kyodo Yushidan trong thời chiến cũng được sử dụng trong thời kỳ này nhưng thời gian này nó nằm dưới sự lãnh

đạo của BOJ. Trong thời kỳ từ tháng 1-1947 đến tháng 4-1950, 5964 khoản vay thông qua tổ chức lên tới 315 tỷ yên được BOJ tổ chức Lịch sử 100 năm, tập 5, trang 352). Trong khi chắc chắn là mức độ rủi ro cao đặt ra cho các ngân hàng tư nhân trong thời gian này đòi hỏi phải vay mượn thông qua một tổ chức chung, thì cũng đúng là trong quá trình này, vị trí của BOJ đã trở nên cực kỳ mạnh mẽ. Một cách ngẫu nhiên, là thời gian này rất nhiều các doanh nghiệp đã bị nợ nần do chi phí tiền lương cao, mức sử dụng công suất thấp do thiếu nguyên liệu nhập khẩu và thiếu điện. Ví dụ, trong nửa đầu năm, tài chính 1946, tổng số thiếu hụt thuần của 201 hãng lớn là 1,8 tỷ yên, tương đương 9,6% tổng giá trị thuần của 18,7 tỷ yên hoặc 27% tổng tài sản 67,2 tỷ yên. (OKura-Sho, 1983, trang 756).

Thứ hai, việc đình chỉ bồi thường chiến tranh và việc cải tổ cơ cấu hệ thống tài chính sau đó đã có ảnh hưởng sâu sắc đến cơ cấu quyền lực trong nội bộ ngành tài chính. Tháng 10-1946, do sức ép mạnh mẽ của SCÁP, luật về những biện pháp đặc biệt đối với việc bồi thường chiến tranh (Skeji Flosho Jokubetsu Sochi-ho) đã được ban hành quy định:

Một, đình chỉ việc bồi thường chiến tranh ước tính tới 67 tỷ yên.

Hai, đình chỉ việc bồi thường cho các khoản mất mát do vay bắt buộc (meirei yushi).

Ba, việc mất hiệu lực của những đảm bảo của chính phủ cho các khoản nợ phải trả của các tổ chức khác nhau.

Vì luật này được nghĩ là sẽ có những tác động rất xấu đến các doanh nghiệp mắc nợ nặng và cuối cùng, đến các tổ chức tài chính, nên những biện pháp sau đây đã được thực hiện để làm dịu bớt những tác động của nó.

(1) Các danh mục trong bảng cân đối được phân thành 2 loại: cũ và mới. Như đã thể hiện một cách có hệ thống trong Bảng 1 các tài khoản cũ gồm các khoản cho vay tiền gửi đã giảm trong thời chiến và giá trị thuần gồm có các khoản thu nhập được giữ lại được xem xét để lợi dụng từ kinh doanh thời chiến.

(2) Các tổ chức tài chính chỉ được phép hoạt động theo khoản mới.

(3) Các tài khoản cũ đã được đánh giá lại vào tháng 3-1948 và những khoản mất mát đã được xác định có liên quan đến các danh mục sau đây theo thứ tự ưu tiên:

Bảng 1: việc phân chia bảng cân đối của các tổ chức tài chính

	Tài sản	Các khoản nợ phải trả
Các tài khoản cũ	Tiền cho vay, trái phiếu công ty, cổ phiếu và các tài sản khác.	Các khoản tiền gửi bị đông kết hạng hai, vốn, các khoản thu nhập được giữ lại và các khoản nợ khác phải trả.
Các tài khoản mới	Tiền mặt, trái phiếu Chính phủ, những yêu cầu đòi nợ của các tổ chức tài chính	Các khoản tiền gửi tự do, các khoản bị đông kết hạng nhất, các khoản nợ tổ chức tài chính, các khoản tiền gửi từ thu thuế.

Để ngăn chặn siêu lạm phát tât cả tiền mặt được lệnh phải gửi vào ngân hàng ngày 17-2-1946 và người dân chỉ được phép rút số tiền cần thiết để trang trải các chi phí sinh hoạt. Ngày 5/8/1946, các khoản tiền gửi bị đông kết này được phân thành 2 loại: tiền gửi dưới 3000 yên/một hộ gia đình và dưới 15000 yên đối với các công ty, được xếp vào loại gọi là các khoản tiền gửi bị đông kết hạng nhất và gửi còn lại là số tiền gửi bị đông kết hạng hai. Số tiền gửi nhận sau ngày 17-2-1946 gọi là tiền gửi tự do¹.

- Số vốn tăng thêm nhờ tài sản.
- Các khoản thu nhập được giữ lại.
- 90% vốn của ngân hàng.
- Các khoản tiền gửi bị đông kết hạng hai.

Kết quả cuối cùng của việc đánh giá lại đối với tất cả các tổ chức tài chính là như sau (các con số trong ngoặc đơn chỉ liên quan đến ngành ngân hàng).

Tổng các khoản mất mát 447 (275) tỷ yên
= giảm trong thu nhập vốn 80 (62) tỷ yên.

¹ Nguồn: Okusa-ko (Bộ tài chính), Showa Zaiseishi của kỷ nguyên chiêu hòa Lịch sử tài chính, tập 13, trang 225-227.

- + giảm trong số thu nhập được giữ lại 19 (13) tỷ yên.
- + giảm trong vốn ngân hàng 20 (16) tỷ yên.
- + giảm trong số tiền gửi bị động kết hạng hai 209 (180) tỷ yên.
- + các khoản tự cấp của chính phủ 122 (4) tỷ yên.

Mô hình thanh toán cuối cùng không giống giữa các ngân hàng . Tuy nhiên, vì tất cả các ngân hàng buộc phải cắt giảm 90% vốn của mình, nên các khoản mất mát do các cổ đông của ngân hàng phải chịu là rất lớn. Những người không thể mua được các cổ phiếu mới phát hành sau khi cải tổ cơ cấu buộc phải rút ra khỏi vị trí kiểm soát. Hơn nữa, việc các cổ đông cũ mua các cổ phiếu mới phát hành, trừ các thể chế tài chính bị cấm triệt để cho đến khi phê chuẩn của Hiệp định hoà bình Nhật - Mỹ vào tháng 9/1951².

Thứ ba, cần phải chỉ ra rằng quá trình phi quân sự hoá Vũ Cát chủ hoá Nhật Bản, do SCAP tiến hành cũng đã tăng cường thêm quyền lực của các quan chức trước các nhà lãnh đạo kinh doanh. Việc giải thể các Zaibatsu là một đòn cuối cùng giáng vào sự kiểm soát đã suy yếu của các gia đình tài phiệt và các công ty cổ phần tham dự. Việc thanh trừng các nhân viên chỉ thực hiện chủ yếu đối với các nhà lãnh đạo kinh doanh trong khi bộ máy quan liêu, kế thừa từ thời chiến hầu như không bị đụng đến.

Cũng cần nhấn mạnh rằng cái gọi là những người theo đường lối chính sách kinh tế - xã hội mới lãnh đạo SCAP có khuynh hướng mạnh vào việc kiểm soát giới quan liêu. Mặc dù sớm bị bóp chết trước sự phản đối từ Washington, song những nỗ lực của họ để thiết lập một văn phòng trung ương (Ban hoạt động ngân hàng) kiểm soát tất cả các thể chế tài chính cũng đã được minh chứng rất rõ bằng tài liệu. Ngoài ra, tâm lý chống kinh doanh lớn mạnh mẽ của họ cũng đã có tác dụng thuận cho việc kiểm soát đang bị giảm sút của các nhà lãnh đạo kinh doanh.

Tất cả các nhân tố này dường như đã có tác dụng làm suy yếu quyền tự chủ của các thể chế tài chính và tăng cường hơn nữa sự kiểm soát của giới quan liêu đã có tác động trực tiếp đến những điều kiện lố lãi của các thể chế tài chính.

² Miyajima, 1991

Suốt thời kỳ đầu sau chiến tranh, tỷ lệ chi tiêu so với thu nhập của mỗi thể chế đã được sử dụng như là một thước đo hữu hiệu nhất đối với chính sách ngân hàng. Không những việc quyết định phân nhánh, việc phát hành cổ phần mới và lập công ty mới bị Bộ tài chính kiểm soát, mà cả tiền lương của các nhân viên ngân hàng, những giao dịch bất động sản cũng như lãi suất cổ phần cũng được đặt dưới sự giám sát của bộ này. Thật vậy, trong HGE, thái độ có liên quan tới bảng cân đối tài sản và lãi suất của mỗi ngân hàng đều giám sát và kiểm tra chặt chẽ của BOJ.

Tóm lại, Cải cách tài chính sau chiến tranh đưa động mạnh mẽ của tư tưởng kinh tế lúc đó và cơ cấu quyền lực của xã hội. Vì nền kinh tế thực đang trong quá trình “đuổi kịp” dựa vào công nghiệp hoá nặng và hoá chất, nên hệ thống tài chính mới phải đáp ứng lại sự cần thiết phải cung cấp các quỹ tài chính dài hạn, trong điều kiện những vấn đề thông tin trong giai đoạn phát triển này thường rất gay gắt. Chỉ sau khi hoàn thành quá trình “đuổi kịp” và quốc tế hoá nền kinh tế thì việc chuyển sang hệ thống dựa vào thị trường thực sự mới bắt đầu diễn ra.

Ngành ngân hàng trong hệ thống này được điều tiết cao, song điều đó không có nghĩa là không có cạnh tranh. Thay vào đó, sự cạnh tranh gay gắt, dựa vào việc theo đuổi lượng tiền gửi tối đa, đã xuất hiện giữa các ngân hàng, đặc biệt các ngân hàng thành phố. Một lý do lý giải cho vấn đề này có thể tìm thấy ở thực tế là sự điều chỉnh của chính phủ, gồm một vài hình thức đối xử ưu tiên, được dựa vào khối lượng tiền gửi. Hơn nữa, do lãi suất tiền gửi không thay đổi, nên việc tối đa hoá lượng tiền gửi ít nhiều đồng nghĩa với việc tối đa hoá lợi nhuận cho các ngân hàng thành phố (giả định là có các nền kinh tế quy mô) vì phải đối diện với một thị trường vay nợ không giới hạn và đang phát triển nhanh chóng, và không cần phải chuyên môn hoá vào các hoạt động vay nợ của họ.

Tuy vậy, sự cạnh tranh này vẫn không đủ để loại bỏ hết tất cả những khiếm khuyết trong hệ thống này. Mặc dù những trung gian tài chính như các ngân hàng đáp ứng các nhu cầu của các hãng vừa và nhỏ và nông nghiệp, đã làm tốt công việc xét về mặt cung cấp thông tin về những hãng vô danh nhưng đầy hứa hẹn đã tỏ ra là động lực cơ bản đằng sau sự tăng trưởng nhanh, nhưng người ta tin rằng họ phải chịu thiệt hại do những khiếm khuyết nội bộ đáng kể. Điều

này là do thực tế là họ cũng bị tách ra khỏi sự cạnh tranh thông qua các quy định về các hoạt động cho vay của họ.

Chi phí điều chỉnh đáng kể nhất đối với hệ thống tài chính là ảnh hưởng của nó đến việc phân phối thu nhập. Ngoài những vấn đề khác, những người gửi tiền còn phải chịu thiệt hại do thu nhập tài sản thấp. Những nhà đầu tư vào chứng khoán cũng đã phải chịu thiệt hại do lệ phí trả cho người môi giới luôn luôn cao. Hơn nữa, những người đi vay, không thể nắm giữ được các tín phiếu được trợ cấp hạn chế, cũng phải chịu thiệt do các điều kiện cạnh tranh không công bằng, có thể dẫn đến những méo mó trong việc phân bổ các nguồn lực.

“Sự phân công lao động” giữa các loại trung gian tài chính khác nhau và giữa các hệ thống tài chính tư nhân và chính phủ dường như đã hoạt động khá tốt, làm nảy sinh các giá trị của việc chuyên môn hoá. Tuy vậy, cho đến cuối HGE, hệ thống này đã bộc lộ những mặt hạn chế nghiêm trọng do tính cứng nhắc nảy sinh từ những quy định. Ví dụ, một vài thể chế tài chính chính phủ có những lượng quỹ tài chính đáng kể không sử dụng.

Cuối cùng mặc dù việc tài trợ xét về mặt thu nhập và gián tiếp được coi là đáng mong muốn đặc biệt trong cung cấp thông tin về người vay, song những quy định về các thị trường chứng khoán, đặc biệt là các thị trường trái phiếu dường như phải chịu trách nhiệm về tình trạng kém phát triển của thị trường trái phiếu công ty ở Nhật Bản. Tình trạng tương đối kém phát triển của thị trường tiền tệ ngắn hạn cho đến gần đây cũng có thể, ít nhất một phần, là do những quy định của chính phủ.

Những điểm này đã được bàn luận rộng rãi trong Teranishi (1990-1993).

Tài liệu tham khảo

1. Asajma, Shoichi (1983) Senkanki Sumitomo Zaibatsu Keiei-shi (Lịch sử tập đoàn tài phiệt trong giai đoạn giữa hai cuộc chiến tranh), (Tokyo: Nhà xuất bản đại học Tokyo).
2. Asajma, Shoichi (1986) Mitsubishi Zaibatsu no Kin'yu (Tokyo: Ochanomizu Shobo). Kozo (Cơ cấu tài chính của tập đoàn tài phiệt Mitsubishi),
3. Hadley, Eleanor M. (1970) Chống Tờ rách ở Nhật Bản (Princeton: Nhà xuất bản đại học Princeton).
4. Horuichi, Akiyoshi, Frank Palker và Shinichi Fukuda (1988) “Ngân hàng đỡ đầu” giữ vai trò gì ở Nhật Bản, “Tạp chí Các vấn đề kinh tế Nhật Bản và quốc tế”. Tập 2, số 2.
5. Johnson Chalmers (1982) MITI và thần kỳ Nhật Bản (Stanford: Nhà xuất bản đại học Stanford).
6. Miyajma, Hideaki (1991) “Zaibatsukatai” (Việc giải tán các Zaibatsu), in Rô-nô.
7. Nakamura, Takafusa (1979) “SCAP to Nihon” (SCAP và Nhật Bản), trong Senryoki Nihon no Keizai to seiji, Takafusa Nakamura chủ biên (Tokyo: Nhà xuất bản đại học Tokyo).
8. Nakatani, Iwao (1984) “Vai trò kinh tế của các tập đoàn tài chính”, trong Sự “Phân tích kinh tế của công ty Nhật Bản”, Masakiko Aoki chủ biên (Amsterdam Bắc Hà Lan).
9. Okura-sho (Bộ tài chính) (1983) Showa Zaisei-shi (Lịch sử tài chính kỷ nguyên chiều hoà), tập 13 (Tokyo: Toyo Keizai Shinpo-sha).
10. Sheard, Paul (1989) “Hệ thống ngân hàng đỡ đầu và việc giám sát và kiểm soát kinh doanh ở Nhật Bản. “Tạp chí Hành vi và tổ chức kinh tế”, 11 (3), trang 339-422.
11. Shibagaki, Kazuo (1968) Mitsui, Mitsuibisi no Kyakunen (Lịch sử 100 năm của Mitsui và Mitsubishi). (Chuko Shinsho, số 1972) (Tokyo: Chuokoron - sha).

12. Stiglitz, Joseph J (1985) “Thị trường tín phiếu và việc kiểm soát vốn”, Tạp chí Tiền tệ, tín dụng và ngân hàng, 17 (2), trang 133-152.

13. Teranishi, Juro (1990) “Hệ thống tài chính và công nghiệp hoá của Nhật Bản: 1900-1970” tạp chí hàng quý, Banca Nazionale del Lavoro, số 174, tháng 9, trang 309-341.

14. Teranishi, Juro (1993) “Nhật Bản, tài chính và sự phát triển kinh tế”, trong cuốn “Sự phát triển tài chính của Nhật Bản, Triều Tiên và Đài Loan”, Yung Chul Park và Hugh. T. Patrick chủ biên, (sắp xuất bản).

