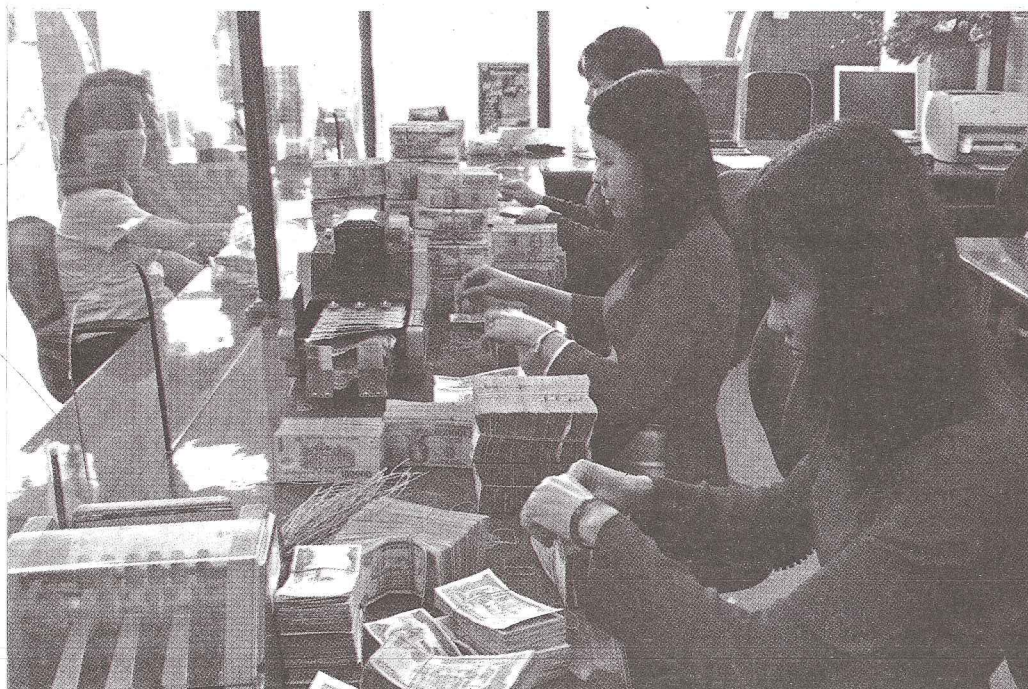


BH tiền gửi duy trì được lòng tin của người gửi tiền
Ảnh Hoà Tấn



Tiền gửi tại các định chế tài chính Một đối tượng bảo hiểm đặc thù

TS. NGUYỄN NHƯ MINH

Phó Tổng Giám đốc Bảo hiểm tiền gửi VN

Không phải chỉ có đến ngày nay mà vào những năm đầu thế kỷ 20 vấn đề bảo hiểm tiền gửi (BHTG) đã được đặt ra, ghi nhận bằng sự ra đời của tổ chức BHTG đầu tiên trên thế giới vào năm 1932, đó là Công ty BHTG Mỹ (FDIC). Ngày nay, những vấn đề nhức nhối và hậu quả nặng nề đối với nền kinh tế- xã hội vẫn tiếp tục xảy ra khi người gửi tiền đổ xô đến rút tiền tại các tổ chức nhận tiền gửi: trong thập kỷ trước chính phủ Argentina phải từ nhiệm vì người rút tiền. Gần đây nhất, cuối năm 2007 đầu năm 2008 chính phủ Anh đã phải quốc hữu hóa Ngân hàng Northern Rock chịu thiệt hại hơn 50 tỷ Euro, chính phủ Mỹ cũng đã phải cho phá sản một trong những ngân hàng lớn của nước này là Bear Stearns. Vấn đề ngăn ngừa và xử lý rủi ro liên quan đến tiền gửi vẫn luôn luôn thời sự cho đến ngày nay.

Bảo hiểm tiền gửi là một biện pháp phòng ngừa rủi ro được nhiều quốc gia thực hiện nhằm bảo vệ các khoản tiền gửi của khách hàng trong trường hợp ngân hàng không có khả năng chi trả cho khách hàng. Trên

thế giới, hầu hết các hệ thống BHTG đều do chính phủ thành lập hoặc là một bộ phận của ngân hàng trung ương, do đó tổ chức BHTG là định chế an toàn, có thể tạo lập và duy trì được lòng tin của người gửi tiền ngay cả trong thời điểm khó khăn nhất. Có BHTG, nghĩa là chính phủ bảo đảm an toàn các khoản tiền gửi, nhờ vậy người gửi tiền hoàn toàn yên tâm khi gửi tiền vào các tổ chức nhận tiền gửi. Ngoài việc bảo vệ người gửi tiền, BHTG còn có mục đích là ngăn ngừa những vụ hoảng loạn của ngân hàng, đảm bảo an toàn, ổn định hoạt động hệ thống tài chính ngân hàng, góp phần ổn định nền kinh tế.

1. Tiếp cận đối tượng bảo hiểm tiền gửi

Đối tượng tiền gửi với góc độ là đối tượng của hoạt động bảo hiểm so với các đối tượng khác cũng là một trong số những đối tượng mới và có nhiều điểm đặc biệt. Hoạt động bảo hiểm có liên quan xuất hiện muộn hơn so với các lĩnh vực khác, mặc dù trong thực tiễn, rủi ro có liên quan đến tiền gửi xuất hiện cũng không phải là chậm hơn các đối tượng khác, nhưng tính trầm trọng của nó ngày càng được quan tâm đúng mức hơn.

Rủi ro của đối tượng tiền gửi như là nguyên do của hoạt động bảo hiểm được ứng xử trong mối quan hệ đa chiều lớn hơn rất nhiều so với rủi ro của các đối tượng bảo hiểm khác. Đó chính là rủi ro mang tính liên kết, tính hệ thống của các tổ chức nhận tiền gửi, rủi ro mang tính dây chuyền với quy mô lớn. Chính với đặc điểm đối tượng tiền gửi như vậy nên hoạt động bảo hiểm có liên quan sẽ phải giải quyết cả những vấn đề có tính vĩ mô, vượt ra khỏi quy mô một chủ thể tham gia bảo hiểm. Điều này lý giải tại sao đằng sau hoạt động bảo hiểm tiền gửi luôn luôn có sự hậu thuẫn rõ ràng và mạnh mẽ của Nhà nước vì lợi ích chung của cả cộng đồng.

Trước hết, tiền gửi là “của cải” chủ yếu, thuộc sở hữu của số đông dân cư, là lợi ích của những người gửi tiền nhỏ, có ít thông tin, hạn chế năng lực về lĩnh vực tài chính ngân hàng. Họ là những người xứng đáng có được sự bảo vệ tích cực của Nhà nước. Họ cũng là người tích cực nhất bảo vệ quyền lợi của mình khi tổ chức nhận tiền gửi có vấn đề. “Làn sóng” người gửi tiền làm sụp đổ từng ngân hàng hay hệ thống ngân hàng cũng chủ yếu do họ tạo nên.

Vấn đề có liên quan đặc biệt khác là tiền gửi ngoại tệ. Tiền gửi của các tổ chức nhận tiền gửi có thể là cả ngoại tệ. Như vậy, sẽ đặt ra vấn đề là tiền gửi ngoại tệ có phải là đối tượng của chính sách BHTG hay không. Bất cứ trong trường hợp nào thì quan hệ bảo hiểm với tiền gửi ngoại tệ cũng tạo ra xu hướng ứng xử có tính vĩ mô.

Một trong những tác nhân ảnh hưởng đến mối quan hệ bảo hiểm tiền gửi chính là các tổ chức nhận tiền gửi. Các tổ chức nhận tiền gửi hiện nay là rất đa dạng, có các ngân hàng, TCTD phi ngân hàng, dịch vụ tiết kiệm, ở các nước còn bao gồm cả các công ty chứng khoán, các tổ chức bảo hiểm. Chính sách BHTG sẽ “bao phủ” những đối tượng nào cũng là vấn đề rất quan trọng.

Nền kinh tế thị trường đặt ra yêu cầu rất rõ ràng đối với nhiệm vụ và vai trò của Chính phủ là phải công khai hóa các chính sách. Nếu như trước đây, nhiều chính sách, trong đó có chính sách BHTG đều mang tính chất “ngầm”, thì nay việc xử lý rủi ro tiền gửi cũng được công khai hóa (không bảo hiểm ngầm) một bước. Chính sách công về BHTG cũng dần dần được hoàn thiện.

2. Những điều đã làm được tại VN trong lĩnh vực BHTG

Từ năm 1986, đổi mới toàn diện mang tính chiến lược đã mở đầu thời kỳ phát triển mới của đất nước. Hệ

LỜI CẢM ƠN

Nhân dịp kỷ niệm Ngày báo chí cách mạng Việt Nam 21.6.2008, các cơ quan chính quyền trong và ngoài thành phố, các trường đại học tại TP.HCM, Đảng uỷ, BGH, Công đoàn, Đoàn TN, các Phòng, Ban, Khoa, Trung tâm, các doanh nghiệp, cộng tác viên và bạn đọc đã gửi thư, thiệp, điện hoa, quà tặng và lời chúc mừng đến tạp chí Phát triển kinh tế.

Hội đồng biên tập và toàn thể CBCNV tạp chí Phát triển kinh tế trân trọng cảm ơn những tình cảm tốt đẹp đó và sẽ cố gắng nhiều hơn để xứng đáng với sự quý mến và tin tưởng của bạn đọc trong và ngoài trường.

thống ngân hàng VN đã thực hiện cải cách chuyển dần từ tập trung bao cấp sang hạch toán kinh doanh XHCN. Số lượng các ngân hàng thương mại, các hợp tác xã tín dụng đã tăng lên mạnh mẽ nhưng cũng đã nhanh chóng đổ vỡ hàng loạt vào những năm 1989-1990, 1995-1997.

Năm 1997, cuộc khủng hoảng tài chính châu Á đã tạo áp lực buộc hệ thống ngân hàng VN phải cải cách cơ cấu lại một cách toàn diện nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động, tăng năng lực cạnh tranh và khôi phục lòng tin của công chúng. Kinh nghiệm sụp đổ hệ thống hợp tác xã tín dụng và tác động khủng hoảng tài chính châu Á 1997 cho thấy, một nguyên tắc chung nhất trong hoạt động của nền kinh tế thị trường là có rủi ro thì phải có các biện pháp phòng ngừa, xử lý. Hoạt động ngân hàng càng hội nhập sâu rộng càng tiềm ẩn những yếu tố rủi ro bao gồm cả những rủi ro mang tính hệ thống, nhất là trong hệ thống quỹ tín dụng nhân dân và các ngân hàng thương mại cổ phần. Do vậy, cần thiết phải có các biện pháp phòng ngừa. Bảo hiểm tiền gửi VN là một trong số các định chế tài chính thực hiện những biện pháp phòng ngừa nhằm góp phần hạn chế tổn thất và ngăn ngừa sự đổ vỡ hàng loạt các tổ chức tín dụng. Chính vì vậy, để tạo điều kiện cho các tổ chức tín dụng phát triển ổn định, đảm bảo an toàn, góp phần vào sự ổn định hệ thống tài chính quốc gia, ngày 01/9/1999 Chính phủ đã ban hành Nghị định số 89/1999/NĐ-CP về bảo hiểm tiền gửi. Căn cứ theo Nghị định này ngày 09/11/1999 Thủ tướng Chính phủ đã ký Quyết định số 218/1999/QĐ-TTg thành lập Bảo hiểm tiền gửi VN (Deposit Insurance of Vietnam -DIV).

BHTGVN là công cụ thực hiện chính sách BHTG, là tổ chức tài chính nhà nước, hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận, được Nhà nước cấp vốn điều lệ ban đầu 1.000 tỷ đồng. Là định chế tài chính quan trọng và duy nhất trong lĩnh vực BHTG được Chính phủ thành lập. Đây là một sự kiện quan trọng vì lần đầu tiên trong hoạt động của hệ thống ngân hàng VN có một hình thức bảo hiểm công khai, nhằm mục đích

bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người gửi tiền, góp phần duy trì sự ổn định của các tổ chức tín dụng, bảo đảm sự phát triển an toàn, lành mạnh hoạt động ngân hàng. Đây cũng chính là bước đi thích hợp trong tiến trình hội nhập với các nước trong khu vực và thế giới.

DIV đã từng bước khẳng định được vai trò của mình trong tiến trình đổi mới, cơ cấu lại hệ thống tài chính ngân hàng; bảo vệ được quyền và lợi ích hợp pháp của người gửi tiền; góp phần duy trì sự ổn định của các tổ chức tín dụng, bảo đảm sự phát triển an toàn, lành mạnh hoạt động ngân hàng, giữ vững an ninh chính trị, trật tự xã hội. Tuy rằng trước đó, trên lãnh thổ VN đã từng có hoạt động bảo hiểm tiền gửi mang tính thương mại thử nghiệm vào những năm 1994-1996 thí điểm hoạt động của hệ thống quỹ tín dụng nhân dân, do Bảo Việt thực hiện, nhưng không thành công.

Thành tựu rất cơ bản trong lĩnh vực BHTG là bước đầu đã có khung pháp lý cho hoạt động BHTG; công khai hoá chính sách BHTG, minh bạch hóa ngân sách nhà nước. Các tổ chức nhận tiền gửi phải tham gia bảo hiểm tiền gửi bắt buộc; đối tượng tiền gửi được bảo hiểm là tiền gửi bằng đồng VN, chủ yếu là tiền gửi của cá nhân, của hộ gia đình, không bảo hiểm tiền gửi ngoại tệ. Tổ chức BHTG thực hiện các nhiệm vụ gồm cấp và thu hồi Chứng nhận BHTG, thu phí bảo hiểm ở mức đồng hạng 0,15%/năm trên số dư tiền gửi được bảo hiểm, giám sát các tổ chức nhận tiền gửi; đầu tư tài chính; hỗ trợ tài chính đối với các tổ chức nhận tiền gửi; thu hồi nợ và thanh lý tài sản; chi trả tiền bảo hiểm tối đa 50 triệu đồng cho một người gửi tiền tại một tổ chức nhận tiền gửi. Các hoạt động BHTG đã gắn liền với đời sống của doanh nghiệp - tổ chức nhận tiền gửi. (xem sơ



đồ)

VN đã thực thi chính sách BHTG được gần 9 năm: Thiết lập quan hệ BHTG với 1.077 tổ chức nhận tiền gửi, bao gồm 5 NHTMQD, 34 NHTMCP, 32 chi nhánh NHNN; 5 NH liên doanh, 10 TCTD phi ngân hàng, 990 Quỹ tín dụng nhân dân, 1 Quỹ tín dụng nhân dân trung ương. (Nguồn: BHTGVN, đến 31/12/2008). Các tổ chức này đều được cấp giấy chứng nhận BHTG.

Tổ chức BHTG đã thực hiện chức năng giám sát, kiểm tra hoạt động của tổ chức nhận tiền gửi để cảnh báo sớm giúp các tổ chức tham gia BHTG có biện pháp kịp thời phòng ngừa và khắc phục rủi ro. DIV thực hiện giám sát 100% các tổ chức tham gia BHTG, đã thực hiện nhiều cuộc kiểm tra tại chỗ đối với các tổ chức tham gia BHTG. Hoạt động giám sát, kiểm tra là nghiệp vụ quan trọng nhất của DIV, đã khẳng định DIV là một bộ phận cấu thành của hệ thống giám sát tài chính quốc gia, kiểm soát có hiệu quả đối với các tổ chức tín dụng trong việc tuân thủ pháp luật về BHTG và an toàn hoạt động ngân hàng, góp phần cảnh báo các rủi ro tiềm ẩn có thể xảy ra để các tổ chức tín dụng chấn chỉnh, phòng ngừa và nâng cao chất lượng hoạt động. Hiện DIV đang nghiên cứu cải tiến hoạt động giám sát theo mô hình và chuẩn mực quốc tế; kết nối trực tuyến thí điểm với tổ chức tham gia BHTG để khai thác báo cáo điện tử trực tuyến từ các tổ chức tín dụng.

Với mục tiêu góp phần ổn định hoạt động của các tổ chức tín dụng khi gặp khó khăn tạm thời về vốn, từ tháng 8/2005 DIV đã thí điểm triển khai nghiệp vụ hỗ trợ tài chính đối với hệ thống QTDND tại 3 chi nhánh BHTG khu vực (TP.HCM, Bắc Trung Bộ và Đông Bắc Bộ). Kết quả DIV đã tiếp nhận và xử lý trên 30 bộ "Hồ sơ đề nghị vay vốn", nhưng chỉ có 2 đơn vị đủ điều kiện hỗ trợ và đã được DIV chấp thuận cho vay.

Chi trả tiền bảo hiểm cho người gửi tiền là một trong những nội dung hoạt động quan trọng của DIV. Chi trả tiền bảo hiểm cho người gửi tiền là biện pháp cuối cùng nhưng có ý nghĩa vô cùng quan trọng đối với tổ chức tham gia BHTG hoạt động yếu kém bị cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định chấm dứt hoạt động và tổ chức đó bị mất khả năng thanh toán. Trong những năm qua DIV đã thực hiện chi trả kịp thời theo quy định cho 1.492 người gửi tiền với tổng số tiền là 16.815 triệu đồng, tại 34 QTDND bị giải thể bắt buộc. Việc chi trả tiền bảo hiểm đã thể hiện được vai trò của DIV trong việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho người gửi tiền, tạo lập được niềm tin của người dân, góp phần ổn định chính trị, trật tự xã hội và ngăn ngừa ảnh hưởng rủi ro đổ vỡ dây chuyền trong hoạt động của hệ thống ngân hàng.

Trên trường quốc tế, tổ chức BHTGVN đã thực hiện hội nhập quốc tế sâu rộng, tiếp cận kinh nghiệm, chuẩn mực quốc tế về BHTG.

3. Kinh nghiệm của thế giới về lĩnh vực bảo hiểm tiền gửi

Trong năm 2002 Hiệp hội BHTG Quốc tế (The International Association of Deposit Insurers-IADI) được thành lập. IADI là tổ chức phi lợi nhuận, có 48 thành viên chính thức và quan sát viên, 6 tổ chức hợp tác, 9 tổ chức đối tác, có 1 ủy ban điều hành chung, có 9 ủy ban khu vực, 6 ủy ban chuyên môn, 12 tiểu ban nghiên cứu trực thuộc Ủy ban nghiên cứu và hướng dẫn. Các nước thành viên cùng xây dựng mục đích của IADI: nâng cao nhận thức về các vấn đề cùng quan tâm liên quan đến BHTG; xây dựng các khuyến nghị nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động BHTG có tính đến sự khác biệt về môi trường, cơ cấu và mô hình hoạt động; chia sẻ kinh nghiệm chuyên môn và thông tin về BHTG thông qua các chương trình đào tạo, trao đổi; tư vấn xây dựng hệ thống BHTG hiệu quả; thực hiện các nghiên cứu nghiệp vụ BHTG; nghiên cứu các giải pháp phối hợp hoạt động, đặc biệt là vào các thời điểm khủng hoảng tài chính trong từng nước và có tính quốc tế trong phạm vi khu vực hay toàn cầu.

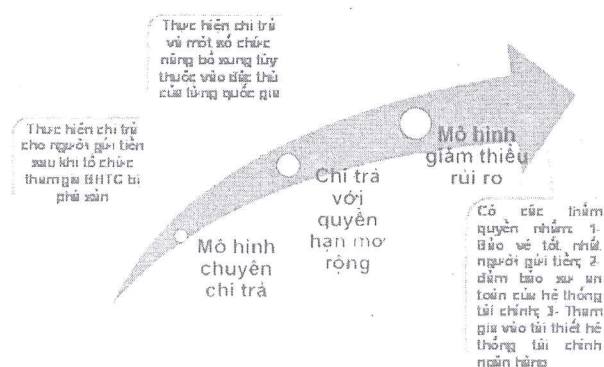
Trong thực tế IADI đã nghiên cứu và đưa ra các hướng dẫn có tính chuẩn mực và khuyến cáo về BHTG. Đó là những chuẩn mực quốc tế ban đầu về: xây dựng hệ thống phí BHTG trên cơ sở rủi ro, Hướng dẫn chung về xử lý đổ vỡ ngân hàng, nguyên tắc chung về hệ thống BHTG hiệu quả, Hướng dẫn về quản trị điều hành tổ chức BHTG, Hướng dẫn về

mối quan hệ giữa các cơ quan tham gia mạng an toàn tài chính, Hướng dẫn về hoạt động công chúng, xác định hạn mức chi trả BHTG, Đánh giá quy mô Quỹ BHTG cần thiết trên cơ sở đánh giá rủi ro. Đặc biệt, các mô hình BHTG cũng đã được IADI tổng kết và đánh giá rất rõ ràng. Trước đây các tổ chức BHTG được hình thành hoạt động theo mô hình “pay-box”, chủ yếu là thực hiện chức năng bảo vệ thụ động người gửi tiền (chi trả tiền bảo hiểm khi các tổ chức nhận tiền gửi bị phá sản). Phát triển thêm một bước một số nước sử dụng mô hình “pay-box with extended functions” – mô hình chi trả với chức năng mở rộng.

Xu thế hiện nay các nước thành lập mới hay cơ cấu lại tổ chức BHTG theo chức năng bảo vệ tích cực và chủ động lợi ích người gửi tiền. Nghĩa là các tổ chức BHTG được xây dựng theo mô hình “giảm thiểu rủi ro” (risk minimizer) với các chức năng mở rộng tương ứng. Mô hình tổ chức BHTG hiện đại đặt ra đòi hỏi vai trò rộng rãi của tổ chức BHTG từ hoạt động giám sát, đánh giá tổ chức nhận tiền gửi, đến công việc tiếp nhận, xử lý các tổ chức nhận tiền gửi có vấn đề (quản lý, mua bán, hỗ trợ tài chính...), đưa ra các dự báo, các phương án xử lý trong các trường hợp khủng hoảng hệ thống tài chính, kể cả việc phối hợp trong nước và với các tổ chức tài chính quốc tế, các tổ chức BHTG khác trên thế giới, nhằm hạn chế tối đa rủi ro và xử lý các vấn đề theo mục tiêu chi phí thấp nhất.

(Hiện nay trên thế giới có 99 quốc gia có hệ thống BHTG và 20 quốc gia đang có kế hoạch xây dựng hệ thống BHTG)

Việc lựa chọn mô hình BHTG tuyệt nhiên phải gắn liền với các mục tiêu chính sách công đặt ra trong các mô hình này. (Xem bảng “Mục tiêu chính sách công BHTG”)



Mục tiêu chính sách công bảo hiểm tiền gửi

	Mục tiêu chính sách công	Mô hình giảm thiểu rủi ro	Mô hình chi trả với quyền hạn mở rộng	Mô hình chi trả
1	Bảo vệ người gửi tiền nhỏ thông qua việc cung cấp cơ chế bồi thường	*	*	*
2	Khuyến khích người gửi tiền ít hiểu biết về tài chính giám sát ngân hàng và thực hiện các nguyên tắc thị trường	*	*	*
3	Giảm gánh nặng chi của Chính phủ và yêu cầu các ngân hàng tốt đóng góp chi phí trong quá trình xử lý ngân hàng	*	*	*
4	Thúc đẩy cạnh tranh trong khu vực tài chính	*	*	*
5	Tạo ra một cơ chế chính thức trong việc xử lý đổ vỡ ngân hàng	*	*	
6	Tránh khủng hoảng tài chính	*	*	
7	Thúc đẩy ổn định tài chính	*		
8	Khuyến khích tiết kiệm và thúc đẩy tăng trưởng kinh tế	*		
9	Góp phần vào hệ thống thanh toán có trật tự	*		
10	Thúc đẩy tăng trưởng kinh tế	*		
11	Giảm thiểu tác động của suy thoái kinh tế	*		

4. Những thách thức đối với VN

Hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng thì vấn đề rủi ro thị trường ngày càng gia tăng là quy luật khách quan. VN đang hướng tới chuyển đổi nền hành chính quốc gia từ “cai trị”, sang “phục vụ”. Hoạt động BHTG cho dù là mang tính chính sách công cũng phải phù hợp với cơ chế thị trường, đảm bảo tính công khai, minh bạch, công bằng. Như vậy, điều quan trọng hàng đầu trong chính sách BHTG là lựa chọn được rõ ràng mục tiêu chính sách công BHTG (xem mục 3). Cấu trúc mục tiêu này thể hiện rõ ràng yêu cầu của xu hướng phát triển nền kinh tế thị trường. Trên cơ sở mục tiêu chính sách công được lựa chọn phải xác định được các tiêu chí cơ bản cho khung hoạt động BHTG, đó là:

- Tham gia BHTG là lựa chọn hay bắt buộc;
- Đối tượng BHTG là VND hay bao gồm

cả ngoại tệ;

- Đối tượng BHTG là tiền gửi của mọi chủ thể hay chỉ của đa số các chủ thể các khoản tiền gửi nhỏ;
- Phí bảo hiểm đồng hạng (cùng một mức) hay phân hóa theo mức độ rủi ro của tổ chức nhận tiền gửi;
- Mức chi trả bảo hiểm là hữu hạn (tối đa) hay vô hạn;
- Xác định vai trò giám sát của tổ chức BHTG;
- Xác định vai trò tiếp nhận xử lý, cấu trúc lại ngân hàng của tổ chức BHTG;
- Xác lập mô hình tổ chức BHTG với vai trò và chức năng của nó;
- Vai trò của tổ chức BHTG trong hệ thống an toàn tài chính quốc gia.

Một trong những yêu cầu to lớn là phải thiết lập các cơ chế kiểm soát rủi ro, đặc biệt là những rủi ro mạng lưới lan truyền, quy mô lớn như rủi ro tiền gửi và rủi ro của hệ thống các tổ chức nhận tiền gửi, các ngân hàng; giám sát hoạt động các ngân hàng; các công cụ tích cực (như tổ chức BHTG, ngân hàng bắc cầu - BB, công ty xử lý nợ - AMC), nhanh nhạy để xử lý kịp thời các trạng thái rủi ro phát sinh của các tổ chức nhận tiền gửi, cũng như của hệ thống tài chính ngân hàng nói chung.

Nhà nước cũng phải xây dựng và triển khai mạng an toàn tài chính quốc gia (xem mô hình) hay hệ thống giám sát dịch vụ tài chính quốc gia với lộ trình cụ thể đáp ứng yêu cầu của hội nhập quốc tế. Các tổ chức cấu thành hệ thống giám sát tài chính quốc gia hiện nay còn phân tán, năng lực yếu kém. Các hoạt động tài chính nổi bật hiện nay như ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm đang phát triển mạnh, nhưng chưa ổn định. Như vậy, trong lĩnh vực này phải giải quyết một số nội dung tầm quốc gia và hướng tới chuẩn mực quốc tế như: cơ cấu tổ chức giám sát, mô hình giám sát, phương pháp giám sát, tiêu chuẩn giám sát, hệ thống dữ liệu, chia sẻ thông tin, ứng dụng công nghệ thông tin, sử dụng nguồn lực cho hoạt động giám sát.

(Xem tiếp trang 38)

