

VAI TRÒ CỦA HỆ THỐNG BẢO HIỂM TIỀN GỬI: NGUYÊN LÝ VÀ THỰC TIỄN CHÍNH SÁCH TẠI VIỆT NAM

TS. Nguyễn Đức Kiên *

Sau cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2009-2010, kinh tế thế giới đang dần phục hồi nhưng vẫn còn tiềm ẩn nhiều yếu tố bất ổn, rủi ro, ảnh hưởng đến sự tăng trưởng bền vững như: nguy cơ đổ vỡ của các ngân hàng và tổ chức tài chính, cuộc khủng hoảng tài chính công của một số nền kinh tế phát triển, sự bất ổn của các nền kinh tế mới nổi, sự phục hồi chậm của khu vực đồng Euro,... Đối với nền kinh tế trong nước, hoạt động sản xuất, kinh doanh đối mặt với nhiều khó khăn như khả năng hấp thụ vốn kém của nền kinh tế, sức mua của thị trường thấp, sức ép nợ xấu của hệ thống ngân hàng,... Trong bối cảnh đó, vấn đề bảo hiểm và tiết kiệm đang được đặt ra như một nhân tố quan trọng trong việc hạn chế những rủi ro tác động đến hệ thống các tổ chức tín dụng và củng cố niềm tin của người gửi tiền.

Nguyên lý về vai trò của hệ thống bảo hiểm tiền gửi

Đối với mỗi chủ thể khác nhau trong nền kinh tế, vấn đề trên được nhìn nhận ở những góc độ riêng. Đối với người dân, việc cân đối giữa tiêu dùng và tiết kiệm sẽ giúp người dân chống đỡ tốt hơn trong hoàn cảnh kinh tế khó khăn. Người dân mong muốn khoản tiền gửi của mình được bảo đảm trong trường hợp có sự đổ vỡ của các tổ chức tín dụng. Đối với doanh nghiệp, việc kinh doanh thận trọng, dành phần dự phòng rủi ro đủ lớn, hạn chế

các hoạt động đầu tư đa ngành có rủi ro cao sẽ hạn chế nguy cơ đổ vỡ. Hoạt động kém hiệu quả của cộng đồng doanh nghiệp sẽ tác động tiêu cực đến hoạt động của các tổ chức tín dụng, gia tăng nợ xấu của hệ thống ngân hàng. Đối với ngành Ngân hàng, trong bối cảnh kinh tế mở và cam kết quốc tế chặt, khi xảy ra tình huống khó khăn trong hoạt động ngân hàng, việc xử lý ngân hàng đổ vỡ sẽ gặp khó khăn do một số nguyên nhân. Ngân sách để hỗ trợ tái cơ cấu các ngân hàng bị hạn chế do những ràng buộc về thâm hụt ngân sách và nguy cơ khủng hoảng nợ công. Hơn nữa, việc phát hành tiền để hỗ trợ ngân hàng gặp vấn đề là điều không thể vì nó sẽ gây áp lực lớn, gia tăng lạm phát. Ngoài ra, những nguyên tắc thị trường sau khi cổ phần hóa các ngân hàng sẽ hạn chế khả năng yêu cầu các ngân hàng lớn mua lại ngân hàng yếu kém. Có thể nói, Quỹ bảo hiểm tiền gửi (BHTG) được xem như một “cửa để dành”, một khoản tiết kiệm của hệ thống ngân hàng, để khi ngân hàng gặp khó khăn, và Nhà nước có nguồn lực và công cụ để sử dụng khi có sự khủng hoảng ngân hàng.

BHTG xuất hiện công khai lần đầu ở New York năm 1829 với tên gọi “Chương trình bảo hiểm trách nhiệm ngân hàng”. Ngay từ khi ra đời, Tổng công ty BHTG Liên bang Hoa Kỳ (FDIC) đã chứng minh được tính ưu việt của hoạt động BHTG trong việc giảm thiểu đổ vỡ ngân hàng, duy trì và củng cố niềm tin của người gửi tiền vào hệ

thống ngân hàng quốc gia. Ngày 06/05/2002, Hiệp hội BHTG quốc tế (IADI) được thành lập tại Thụy Sĩ với sự tham gia của nhiều hệ thống BHTG trên thế giới. Hiện nay, trên thế giới, có hơn 100 quốc gia thành lập hệ thống BHTG. Điều đó đánh dấu sự quan tâm chung của nhiều nước về hoạt động BHTG. Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam (DIV) ra đời năm 1999 nhằm bảo vệ quyền lợi 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 và phòng ngừa rủi ro trong hoạt động ngân hàng.

BHTG là một công cụ chính sách Nhà nước và ngành Ngân hàng có thể sử dụng để đạt được hai mục tiêu chủ yếu: (1) Bảo vệ người gửi tiền thông qua cơ chế chi trả tiền bảo hiểm trong trường hợp xảy ra đổ vỡ ngân hàng; (2) Góp phần giảm thiểu rủi ro, ngăn ngừa khủng hoảng và duy trì sự phát triển an toàn, lành mạnh của hệ thống tài chính. Hiện nay, có 03 mô hình BHTG trên thế giới, đó là mô hình giảm thiểu rủi ro, mô hình chi trả với quyền hạn mở rộng và mô hình chi trả. Với mỗi mô hình, BHTG phục vụ cho những mục tiêu chính sách công nhất định (Bảng 1).

Các so sánh ở Bảng 1 cho thấy, có 04/11 mục tiêu chính sách công xuất hiện trong cả 03 mô hình BHTG, bao gồm: (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 cho 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

* Phó chủ nhiệm Ủy ban kinh tế của Quốc hội



TS. Nguyễn Đức Kiên (người thứ 3 từ trái sang) tham gia chương trình "Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam - Gửi trọn niềm tin" do BHTGVN phối hợp với Bảo Nhân dân, Hiệp hội Ngân hàng và Học viện Ngân hàng tổ chức

vực tài chính. Các mục tiêu cụ thể này đều hướng tới hai mục tiêu chung hơn, đó là bảo vệ người gửi tiền và bảo đảm an toàn hệ thống tài chính quốc gia.

Trước hết, cần khẳng định mục tiêu tôn chỉ của tổ chức BHTG là bảo vệ người gửi tiền, mà trên hết là những người gửi tiền nhỏ, ít hiểu biết về tài chính. Khi người dân thiếu lòng tin vào hệ thống tài chính - ngân hàng thì trước hết hệ thống ngân hàng sẽ bị ảnh hưởng và sau đó là toàn bộ nền kinh tế của quốc gia cũng bị ảnh hưởng nghiêm trọng. Người dân sẽ phản ứng bằng nhiều cách như rút tiền ồ ạt từ hệ thống ngân hàng, chuyển sang* đầu cơ và tích trữ các loại tài sản khác như vàng, ngoại tệ,... khiến cho dòng tiền không được đổ vào sản xuất, chính phủ khó kiểm soát thị trường và gặp vướng mắc trong điều hành chính sách tiền tệ quốc gia. Nếu không có hệ thống BHTG thì khi một tổ chức tài chính bị đổ vỡ, chính phủ phải đứng ra chi trả cho người gửi tiền bằng nguồn tiền từ ngân sách nhà nước và điều này tạo ra gánh nặng rất lớn cho tài chính quốc gia. Thực

tiễn xử lý các cuộc khủng hoảng ngân hàng, trợ giúp phục hồi hoạt động ngân hàng liên quan đến khủng hoảng cho thấy chi phí cho hoạt động này ở mức trung bình là khoảng 13,3% GDP và mức cao lên tới 55,1% GDP. Tuy nhiên, với các nghiệp vụ về BHTG, một tổ chức BHTG có thể đứng ra tiếp quản ngân hàng bị đổ vỡ, hay tìm ngân hàng có khả năng đứng ra tiếp quản, tìm cách thanh lý tài sản xấu để bồi thường cho người gửi tiền, nhờ đó giảm gánh nặng cho ngân sách nhà nước.

Hai là, BHTG thực hiện vai trò khác không kém phần quan trọng là duy trì sự phát triển lành mạnh và ổn định hệ thống tài chính quốc gia, góp phần phát triển kinh tế. BHTG thực hiện các nghiệp vụ giám sát các tổ chức tài chính nhằm ngăn ngừa rủi ro và can thiệp kịp thời những tổ chức tài chính gặp vấn đề.

BHTG có vai trò quan trọng trong giảm thiểu những tác động bất lợi khi xảy ra khủng hoảng tài chính - ngân hàng. Bởi vì: (1) việc tiền gửi của người dân được một tổ chức thay mặt chính phủ đứng ra bảo hiểm sẽ

góp phần ngăn ngừa hoảng loạn và tình trạng người dân rút tiền ồ ạt do lo ngại đổ vỡ ngân hàng, mà trong nhiều trường hợp, chính điều này lại đẩy các ngân hàng đến tình trạng mất khả năng thanh khoản nhanh hơn; (2) một khi có ngân hàng gặp vấn đề, tổ chức BHTG sẽ đứng ra tiếp nhận và xử lý nhằm giúp thu hồi vốn một cách nhanh chóng với chi phí thấp nhất.

Bên cạnh đó, BHTG còn là một trong những nhân tố quan trọng góp phần phát triển kinh tế. Huy động vốn từ khu vực dân cư để phục vụ phát triển kinh tế là yêu cầu bắt buộc đối với mọi nền kinh tế, đặc biệt đối với những nước đang phát triển có nhu cầu về vốn rất lớn cho quá trình tăng trưởng kinh tế. Nhà nước sử dụng nhiều kênh khác nhau để thu hút nguồn vốn nhưng một kênh rất quan trọng là thu hút nguồn vốn qua các ngân hàng. Thông qua vai trò bảo vệ người gửi tiền, BHTG đã góp phần xây dựng và củng cố niềm tin của công chúng đối với hoạt động của hệ thống ngân hàng. Hệ thống ngân hàng hoạt động ổn định, lành mạnh sẽ góp phần nâng cao hiệu quả, bảo đảm sự thông suốt của quá trình phân bổ và luân chuyển các nguồn lực tài chính, giúp cho các thành phần kinh tế tiếp cận được nguồn vốn nhàn rỗi trong dân cư một cách dễ dàng hơn, thúc đẩy sự phát triển kinh tế.

Thực tiễn chính sách bảo hiểm tiền gửi tại Việt Nam

Hoạt động BHTG Việt Nam lần đầu tiên được luật hóa tại khoản 1 Điều 17 Luật Các tổ chức tín dụng năm 1997: "Tổ chức tín dụng có trách nhiệm tham gia tổ chức bảo toàn hoặc BHTG; mức bảo toàn hoặc bảo hiểm do Chính phủ

Bảng 1: Các mô hình BHTG phổ biến trên thế giới

STT	Mục tiêu chính sách công	Mô hình giảm thiểu rủi ro	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 cho 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	✓		

Nguồn: Hiệp hội BHTG quốc tế (IADI).

quy định". Cụ thể hóa quy định này, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và Ngân hàng Nhà nước đã có nhiều văn bản hướng dẫn về BHTG. Tuy vậy, để đáp ứng xu thế phát triển của thị trường tài chính nói chung và hệ thống ngân hàng nói riêng, việc tiếp tục hoàn thiện cơ sở pháp lý nhằm bảo đảm một hệ thống pháp luật đồng bộ tạo điều kiện thuận lợi cho các định chế tài chính hoạt động hiệu quả là một yêu cầu khách quan. Ngày 18/6/2012, Luật BHTG đã được Quốc hội khóa XIII kỳ họp thứ 3 thông qua, có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2013, ghi nhận một bước tiến quan trọng trong việc hoàn thiện khuôn khổ pháp lý về hoạt động của BHTG.

Luật BHTG đã xác định rõ Ngân hàng Nhà nước là cơ quan chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về BHTG (Khoản 2 Điều 8) và trao cho Ngân hàng Nhà nước thực hiện chức năng thanh tra về BHTG (Khoản 1 Điều 35). Về DIV, tổ chức này được xác định là tổ chức tài chính nhà nước, hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận, thực hiện chính sách BHTG, góp phần duy trì sự ổn định của hệ thống các tổ chức

tín dụng, bảo đảm sự phát triển an toàn, lành mạnh của hoạt động ngân hàng (Khoản 4 Điều 4).

Phù hợp với mục tiêu chính sách công về bảo vệ người gửi tiền, hoạt động BHTG của Việt Nam tập trung vào chủ thể được bảo hiểm là cá nhân mà không bảo hiểm cho tiền gửi của hộ gia đình, tổ hợp tác, doanh nghiệp tư nhân và công ty hợp danh. Quy định này xuất phát từ một số lý do sau. *Một là*, việc BHTG cho cả tổ chức không phù hợp với mục tiêu bảo vệ những người gửi tiền nhỏ lẻ, thiếu thông tin. *Hai là*, tiền gửi của các tổ chức mang tính luân chuyển cao, chủ yếu nhằm mục đích thanh toán chứ không nhằm mục đích gửi tiền tiết kiệm. Vì vậy, việc quy định bảo hiểm cho tiền gửi của tổ chức là không phù hợp với điều kiện của Việt Nam trong giai đoạn hiện nay. Các nội dung này được cụ thể hóa trong Luật BHTG như sau: Tiền gửi được bảo hiểm là tiền gửi bằng đồng Việt Nam của cá nhân gửi tại tổ chức tham gia BHTG dưới hình thức tiền gửi có kỳ hạn, tiền gửi không kỳ hạn, tiền gửi tiết kiệm, chứng chỉ tiền gửi, kỳ phiếu, tín phiếu và các hình thức tiền gửi khác theo

quy định của Luật Các tổ chức tín dụng, trừ các loại tiền gửi quy định tại Điều 19 của Luật BHTG.

Để hoạt động BHTG phát huy vai trò của nó đối với nền kinh tế, có một số vấn đề cần được quan tâm, đó là: (1) hạn mức BHTG, sử dụng nguồn vốn của tổ chức BHTG và thời điểm trả tiền bảo hiểm cho người gửi tiền; (2) việc giám sát và cảnh báo sớm của tổ chức BHTG.

Thứ nhất, chính sách về hạn mức BHTG là một công cụ rất quan trọng để bảo vệ người gửi tiền. Nếu hạn mức đủ lớn sẽ giúp duy trì niềm tin của người gửi tiền đối với hệ thống ngân hàng, thể hiện cam kết của Chính phủ, của tổ chức BHTG đối với các khách hàng gửi tiền tại các ngân hàng. Hơn nữa, số tiền nhàn rỗi được tổ chức BHTG sử dụng an toàn sẽ giúp tránh rủi ro hao tổn quỹ BHTG, gây tác động xấu đến hiệu quả của hoạt động BHTG. Ngoài ra, việc xác định thời điểm trả tiền bảo hiểm phù hợp thể hiện cam kết của Nhà nước đối với người dân trong việc đảm bảo chi trả ngay lập tức cho người gửi tiền khoản tiền bảo hiểm trong hạn mức BHTG khi tổ chức tham gia BHTG đổ vỡ, nhằm củng cố niềm

tin của công chúng đối với hệ thống ngân hàng, giảm thiểu tình trạng mất khả năng thanh toán của ngân hàng, góp phần duy trì sự ổn định của hệ thống ngân hàng.

Đối với các vấn đề trên, Luật BHTG đã cụ thể hóa như sau: không quy định một mức phí hay một khung phí cứng mà trao thẩm quyền cho Thủ tướng Chính phủ quy định khung phí BHTG (được tính và nộp hàng quý) và hạn mức trả tiền bảo hiểm theo đề nghị của Ngân hàng Nhà nước nhằm bảo đảm tính linh hoạt khi áp dụng trong điều kiện nền kinh tế tăng trưởng với tốc độ nhanh (Điều 20); chỉ cho phép DIV được sử dụng nguồn vốn tạm thời nhàn rỗi để mua trái phiếu Chính phủ, tín phiếu Ngân hàng Nhà nước và gửi tiền tại Ngân hàng Nhà nước mà không cho phép mở tài khoản và gửi tiền tại TCTD nhà nước như quy định trước đây (Điều 31); thời điểm trả tiền bảo hiểm phát sinh kể từ thời điểm Ngân hàng Nhà nước có văn bản chấm dứt kiểm soát đặc biệt hoặc văn bản chấm dứt áp dụng hoặc văn bản không áp dụng các biện pháp phục hồi khả năng thanh toán mà TCTD là tổ chức tham gia BHTG vẫn lâm vào tình trạng phá sản hoặc Ngân hàng Nhà nước có văn bản xác định chi nhánh ngân hàng nước ngoài là tổ chức tham gia BHTG mất khả năng chi trả tiền gửi cho người gửi tiền (Điều 22).

Thứ hai, chức năng giám sát là một trong những chức năng quan trọng của tổ chức BHTG, đặc biệt là tổ chức theo mô hình giảm thiểu rủi ro. Về nguyên tắc, giám sát từ xa được thực hiện thường xuyên liên tục nhằm phát hiện và cảnh báo sớm đối với những rủi ro của hệ thống tài chính. Trong quá trình giám sát, nếu phát hiện

những sai phạm nghiêm trọng ảnh hưởng đến hoạt động bình thường của tổ chức tài chính, hoạt động kiểm tra tại chỗ được thực hiện. Điều này nhằm đạt được đồng thời các mục tiêu: (i) giảm chi phí thực hiện giám sát cho tổ chức BHTG; (ii) không ảnh hưởng đến hoạt động bình thường của tổ chức được giám sát; (iii) đảm bảo hiệu quả của quá trình giám sát thông qua phát hiện và xử lý rủi ro kịp thời.

Để thực hiện tốt chức năng này, cần có sự phối hợp, trao đổi thông tin giữa tổ chức BHTG và cơ quan quản lý nhà nước về BHTG. Cụ thể, Luật đã quy định cụ thể tổ chức BHTG có trách nhiệm báo cáo Ngân hàng Nhà nước Việt Nam các thông tin: (i) Thông tin về việc chấp hành quy định pháp luật về BHTG của tổ chức tham gia BHTG định kỳ 06 tháng hoặc đột xuất theo yêu cầu của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam; (ii) Thông tin về việc trả tiền bảo hiểm đối với người được BHTG định kỳ 06 tháng hoặc đột xuất theo yêu cầu của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam; (iii) Kết quả thực hiện nhiệm vụ quy định tại khoản 10 Điều 13 của Luật này theo định kỳ hàng quý hoặc đột xuất theo yêu cầu của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam; (iv) Báo cáo tài chính hàng năm đã được kiểm toán và báo cáo hoạt động hàng năm; (v) Các thông tin khác về hoạt động BHTG theo yêu cầu của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam. Đồng thời, Luật cũng quy định việc cung cấp thông tin của Ngân hàng Nhà nước để tổ chức BHTG được phép tiếp cận dữ liệu thông tin của Ngân hàng Nhà nước về tổ chức tham gia BHTG để thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình. Ngân hàng Nhà nước có

trách nhiệm để tổ chức BHTG tiếp cận dữ liệu thông tin về tổ chức tham gia BHTG theo quy định của Chính phủ.

DIV có chức năng giám sát từ xa trên cơ sở các thông tin nhận được từ Ngân hàng Nhà nước và tổ chức tham gia BHTG nhằm phát hiện và báo cáo Ngân hàng Nhà nước xử lý kịp thời những rủi ro gây mất an toàn trong hệ thống ngân hàng, những vi phạm quy định về an toàn hoạt động ngân hàng. Bên cạnh đó, DIV được tham gia vào quá trình kiểm soát đặc biệt đối với tổ chức tham gia BHTG theo quy định của Ngân hàng Nhà nước hay tham gia quản lý, thanh lý tài sản của tổ chức tham gia BHTG theo quy định của Chính phủ. Như vậy, các quy định này cung cấp cho DIV những nguồn lực cần thiết để thực hiện tốt chức năng của một tổ chức BHTG trong việc bảo vệ quyền lợi của người gửi tiền, giám sát và cảnh báo sớm những rủi ro; đồng thời xác định rõ giới hạn của tổ chức này trong mục tiêu chung bảo đảm an toàn hệ thống tài chính tiền tệ quốc gia.

Có thể nói, Luật BHTG đã tạo ra cơ sở pháp lý vững chắc để bảo vệ tốt hơn quyền và lợi ích hợp pháp của người gửi tiền, duy trì sự ổn định, phát triển an toàn, lành mạnh trong hoạt động ngân hàng. Trong bối cảnh hoạt động của hệ thống ngân hàng đang được coi là một trong những trọng tâm quan trọng của quá trình tái cơ cấu nền kinh tế, việc nâng cao chất lượng của hoạt động BHTG và tổ chức BHTG có ý nghĩa thiết thực đối với sự phát triển bền vững của hệ thống ngân hàng nói chung, tổ chức và hoạt động của DIV nói riêng. ■