

VAI TRÒ CỦA NHÀ NƯỚC TRONG NÂNG CAO KIẾN THỨC TÀI CHÍNH: KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VÀ GỢI Ý VỚI VIỆT NAM

PGS., TS. Lý Hoàng Ánh *

Khu vực tài chính - một trong trong lĩnh vực phát triển năng động nhất trong nền kinh tế thế giới trong thời gian gần đây. Tuy nhiên, tốc độ tăng trưởng nhanh chóng các sản phẩm và dịch vụ tài chính, nhất là tín dụng tiêu dùng trên nền tảng thiếu sự đào tạo tương ứng về kiến thức tài chính (Financial Literacy, FL) và hiểu biết về quyền và nghĩa vụ của người tiêu dùng gây nhiều quan ngại cho chính phủ và chính hệ thống ngân hàng. Kiến thức tài chính - một lĩnh vực phức tạp, đòi hỏi hiểu biết những khái niệm tài chính chủ yếu và sử dụng thông tin này để đưa ra những quyết định hợp lý, góp phần bảo đảm an ninh kinh tế và phúc lợi của con người. Đây là một khái niệm vượt ra ngoài phạm vi chính trị, địa lý và kinh tế - xã hội. Sự phồn vinh của các nền kinh tế quốc dân và hệ thống kinh tế thế giới phụ thuộc vào sự cống hiến của mỗi con người, nhóm người riêng lẻ, hình thành nên một hệ thống các mối quan hệ phụ thuộc và gắn kết lẫn nhau hết sức phức tạp.

Vấn đề nâng cao kiến thức tài chính của dân cư đã được nhận thức ở cấp quốc gia và nhiều

giải pháp liên quan đã được thực hiện trong thực tiễn ở hầu hết các nước trên thế giới. Ở Anh, đã xây dựng Chương trình Quốc gia về Nâng cao Kiến thức Tài chính. Cũng vậy, Chương trình Quốc gia đã được hoạch định ở Mỹ, Úc, Ấn Độ. Ở Brazil, hiện nay, Chiến lược Quốc gia về nâng cao kiến thức tài chính cũng đã được triển khai thực hiện. Ở các nước khác, đặt trọng tâm vào việc nâng cao kiến thức trong lĩnh vực đầu tư, nhưng các sáng kiến liên quan xuất phát từ phía các nhà điều tiết và quản lý thị trường tài chính. Nghĩa là định hướng hoạt động không chỉ tập trung nâng cao trình độ kiến thức kinh tế chung của dân cư, mà còn tập trung vào việc nâng cao kiến thức trong lĩnh vực thị trường tài chính.

Ở nhiều nước phát triển, nâng cao kiến thức tài chính là một nội dung chính sách của nhà nước. Mối quan tâm đến chủ đề tài chính tư và FL được thể hiện trong hàng loạt các chương trình của chính phủ. Thực hiện các nhiệm vụ liên quan đến FL là các cơ quan nhà nước chuyên trách hay các tổ chức được nhà nước tài trợ:

- Ở Mỹ, đó là Ủy ban Giáo dục và Kiến thức Tài chính (Financial

Literacy and Education Commission). Chủ tịch Ủy ban là Bộ trưởng Bộ Tài chính, Phó Chủ tịch là Giám đốc Cục Bảo vệ Tài chính Tiêu dùng (Consumer Financial Protection Bureau).

- Ở Úc, Cơ quan Dịch vụ Thông tin Tài chính (Financial Information Service - FIS).

- Ở Canada, Cơ quan Tiêu dùng Tài chính Canada (Financial Consumer Agency of Canada).

- Ở Anh, Cơ quan Quản lý các Dịch vụ Tài chính (Financial Services Authority).

Các nước nêu trên thực hiện các nghiên cứu thường xuyên nhằm, một mặt, đánh giá trình độ FL của các cá nhân (khả năng sử dụng các công cụ tài chính hiện có, thực hiện kế hoạch hóa ngân sách cá nhân và gia đình...); mặt khác, xác định các nhiệm vụ phát triển FL ưu tiên cao nhất, các kênh chuyển tải thông tin, các đặc điểm của thông tin chuyển tải và người tiếp nhận.

Theo thực tiễn quốc tế, nhà nước giữ vai trò điều phối chủ chốt trong quá trình này. Trên cơ sở ý kiến của các chuyên gia, có thể chỉ ra các chức năng của nhà nước trong chương trình nâng cao FL của dân cư.

(1) Chức năng tăng cường điều phối. Nhà nước phải xác định các mục tiêu của chương trình và phương pháp thực hiện để đạt được các mục tiêu đó - phải là trung tâm điều phối thống nhất, nhà tổ chức thảo luận công khai về chủ đề này, xác định các chuẩn mực thống nhất, giúp các thành viên của thị trường đàm phán, thỏa thuận với nhau để hạn chế "vấn đề người đi xe không trả tiền" (free rider problem), một thuật ngữ trong

* Đại học Ngân hàng Tp. Hồ Chí Minh



Chương trình Quản Lý Tài Chính và Hướng Nghiệp

kinh tế học, hàm ý rằng nếu một thành viên nào đó của thị trường bắt đầu bỏ ra các nguồn lực của mình để nâng cao FL của dân cư, từ đó tạo ra một hàng hóa công cộng mà tất cả mọi người, không chỉ những người sản xuất ra nó, có thể sử dụng.

Nhà nước cũng cần phải giám sát để đảm bảo việc thực hiện chương trình nâng cao FL trên toàn lãnh thổ, kể cả các vùng, miền, nơi mà các thành viên của thị trường tại thời điểm đó, không quan tâm đến việc nâng cao FL của dân cư.

Mục tiêu của nhà nước - không cho phép các chương trình nâng cao FL trở thành các chương trình, hành động quảng cáo và tiếp thị nhằm đưa các sản phẩm ra thị trường hoặc để thu hút khách hàng.

(2) Chức năng phân tích và giám sát. Nhà nước phải tích lũy thông tin về những phân đoạn, khu vực của thị trường dịch vụ tài chính đối với dân cư. Ví dụ, các cơ quan điều tiết và giám sát của nhà nước có chức năng quản lý các thị trường tài chính nên có các bộ phận thu thập và phân tích thông tin, chẳng hạn, về các khiếu nại gửi đến. Trong trường hợp xuất hiện trên thị trường các

khu vực có vấn đề, các cơ quan nhà nước phải công bố trên các website của mình việc xem xét, phân tích những tình huống điển hình nhất và bố trí các thông tin, tư liệu hữu ích cho những người rơi vào các tình huống xung đột (ví dụ các mẫu đơn thư và khiếu kiện gửi các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, thủ tục, quy trình hành động...).

(3) Chức năng kiểm soát và điều tiết. Nhà nước với tư cách là người điều tiết thị trường đảm bảo việc cấp phép, giám sát và bảo vệ; kiểm soát để các thành viên không trung thực không có cơ hội cung cấp dịch vụ cho dân cư, thực hiện chính sách nâng cao tính minh bạch trong hoạt động của các tổ chức tài chính: công khai thông tin, tiêu chuẩn hóa các hợp đồng, đảm bảo cơ sở pháp lý kịp thời.

Chức năng này của Nhà nước là vô vùng quan trọng, bởi vì, một mình FL sẽ không thể bảo vệ công chúng trước nạn lừa đảo, nếu các cơ quan pháp luật và cơ quan điều tiết không tạo điều kiện cho cạnh tranh lành mạnh và bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng.

(4) Chức năng giáo dục. Nhà nước có trong tay các cơ sở đào

trào công lập và có khả năng tác động, định hướng những kiến thức nào cần được chuyển tải đến cho các học sinh, sinh viên. Chỉ ở bậc trung học phổ thông mới có thể thu hút tối đa các tầng lớp dân cư khác nhau trong xã hội. Do đó, nếu trong chương trình học phổ thông, có thể bố trí thời lượng nhất định kiến thức về các tổ chức và dịch vụ tài chính thì có khả năng rất cao những thanh thiếu niên khi trưởng thành, sẽ hiểu biết tốt hơn về thị trường tài chính, đồng thời các bậc phụ huynh học sinh phần nào sẽ được lôi kéo vào quá trình này.

Kinh nghiệm của các quốc gia phát triển trong lĩnh vực nâng cao FL của dân cư cho thấy những hình thức tham gia khác nhau của nhà nước trong việc giải quyết vấn đề này. Nhà nước có thể:

(i) Giữ vai trò là “hạt nhân” điều phối hoạt động của các chủ thể thực hiện các chương trình thông tin- giáo dục, đồng thời đảm bảo sự vận hành của các cơ sở thông tin và các kênh chuyển tải thông tin thống nhất;

(ii) Tài trợ (một phần hay toàn bộ) các chương trình thông tin- giáo dục;

(iii) Xây dựng các chuẩn mực



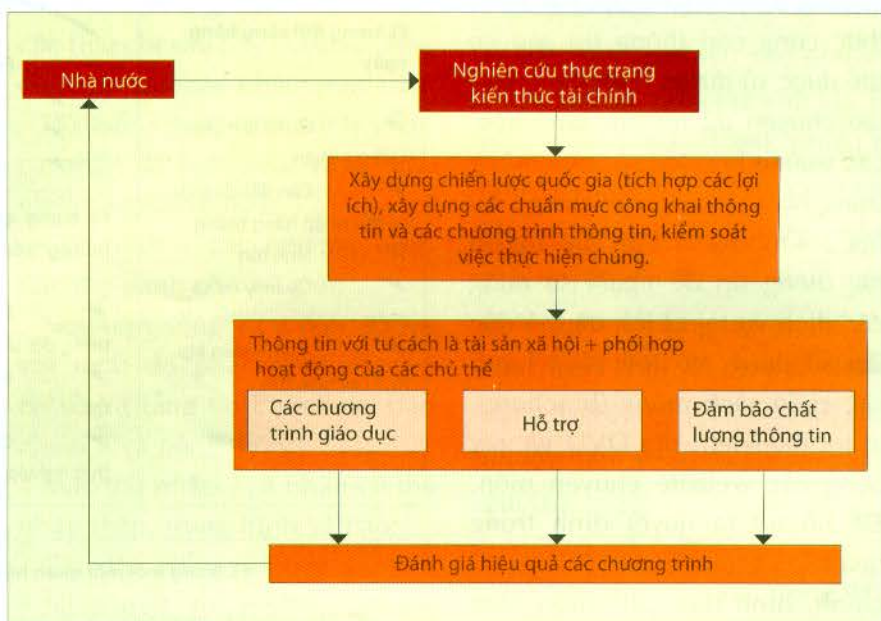
về cung cấp thông tin của các nhà cung ứng dịch vụ tài chính, trình tự và thủ tục công khai thông tin;

(iv) Thực hiện toàn bộ dây chuyền công nghệ hành động về phát triển FL.

Các hình thức tham gia của Nhà nước trong lĩnh vực nâng cao FL, thông thường, được kết hợp với nhau, chứ không theo bất cứ các hình thức thuần túy nào. Việc chủ động thực hiện toàn bộ các giải pháp trong một dây chuyền công nghệ là một hình thức tham gia tập trung nhất của Nhà nước, tuy nhiên, lại không được sử dụng trong thực tiễn ở các quốc gia nghiên cứu. Thông thường, tại các nước khảo sát, có sự tham gia của các tổ chức phi chính phủ để mở rộng phạm vi lan tỏa của các chương trình. Tốt nhất chỉ can thiệp khi Nhà nước là điều kiện cần thiết để thực hiện các giải pháp hoặc góp phần tiết kiệm đáng kể các khoản chi phí và nâng cao hiệu quả thực hiện các chương trình, dự án. Vì vậy, ở các giai đoạn khác nhau trong thực hiện các chương trình thông tin - giáo dục (từ lúc khởi thảo cho đến lúc phân bổ cho các đối tượng thụ hưởng), tính chất và mức độ tham gia của Nhà nước có sự khác biệt.

- Ở các nước như Canada, Úc, Mỹ, Anh, các cơ quan nhà nước chuyên trách (hay cơ quan được chính phủ tài trợ) thường thực hiện chức năng của một tổ chức "trung tâm" với các nhiệm vụ tài trợ các chương trình thông tin - giáo dục và kiểm soát quá trình thực hiện chúng. Trong phạm vi quyền hạn của các cơ quan nhà nước chuyên trách này, thông thường có các hoạt động sau đây:

Sơ đồ 1: Các hình thức tham gia của Nhà nước và định hướng thực hiện chiến lược nâng cao kiến thức tài chính



+ Thực hiện các nghiên cứu trong lĩnh vực nâng cao FL của dân cư;

+ Phác thảo Chiến lược quốc gia, nghĩa là, đặt ra các mục tiêu và nhiệm vụ, xác định danh mục các giải pháp và chủ thể thực hiện, và các cơ chế đánh giá hiệu quả thực hiện giải pháp nhằm phát hiện những điểm hạn chế, cần hoàn thiện của chiến lược;

+ Xây dựng các chuẩn mực thông tin (trong đó có các chương trình giáo dục học sinh) phổ biến trong khuôn khổ các dự án thông tin - giáo dục và kiểm soát việc thực hiện của các chủ thể thực hiện chiến lược;

+ Phổ biến thông tin (thành lập và duy trì các kênh phổ biến thông tin thống nhất);

+ Phối hợp hoạt động của các chủ thể thực hiện các chương trình thông tin - giáo dục nhằm tiết giảm chi phí nảy sinh do các hoạt động chồng chéo, trùng lặp.

+ Đánh giá kết quả dự án.

Theo tính chất của các chương trình, những hoạt động của các

cơ quan chính phủ cũng như phi chính phủ về lĩnh vực nâng cao FL tập trung vào 3 định hướng chính:

Thứ nhất, thành lập các nguồn cung cấp tin cậy và có thể tiếp cận được đối với người tiêu dùng các dịch vụ tài chính;

Thứ hai, thực hiện các chương trình giáo dục (thảo luận, đào tạo...);

Thứ ba, thực hiện các hoạt động hỗ trợ mang tính chất tư vấn và bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng một cách trực tiếp khi lựa chọn và sử dụng các dịch vụ tài chính.

Các hình thức tham gia và định hướng hoạt động của Nhà nước trong khuôn khổ chính sách nâng cao FL có thể biểu diễn theo sơ đồ sau: (Sơ đồ 1)

Tùy theo các định hướng nêu trên, sẽ xác định danh sách các chủ thể có năng lực thực hiện các biện pháp cũng như các đặc điểm cung cấp thông tin cho đối tượng tiếp nhận các chương trình thông tin - giáo dục. Đối với các dự án giáo dục, tùy theo khán giả

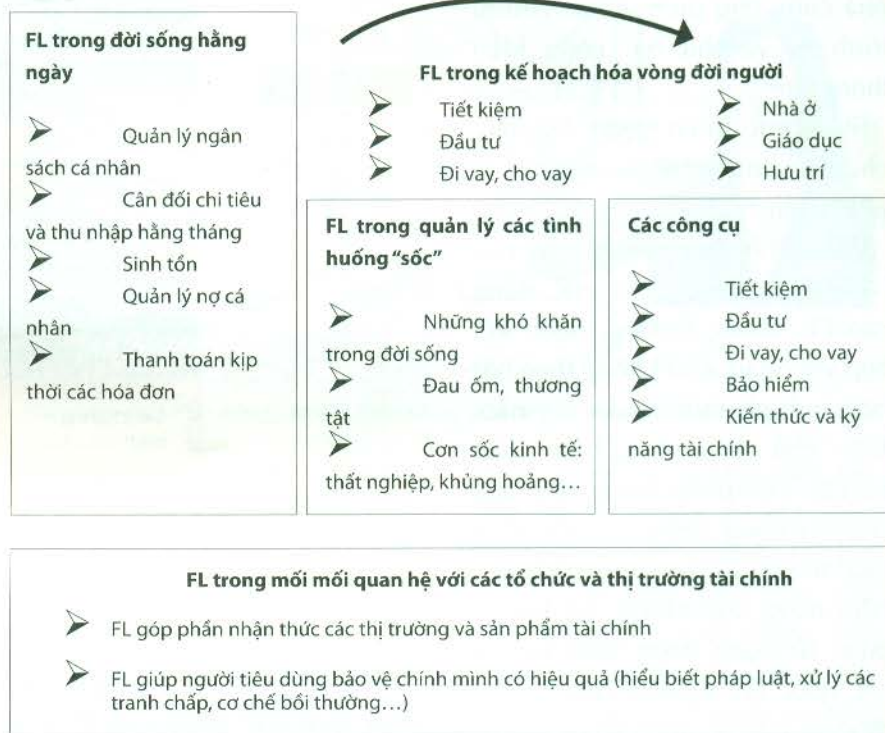


mục tiêu và lĩnh vực áp dụng của chương trình thích hợp, các hình thức cung cấp thông tin sau có thể được sử dụng: thảo luận, đào tạo chuyên đề tại nơi làm việc, các trường học (cơ sở, phổ thông trung học), trường cao đẳng, đại học... Khi thành lập các nguồn lực thông tin để người sử dụng các dịch vụ tài chính có thể độc lập sử dụng, có thể phát hành các cuốn sách mỏng (brochure), tờ rơi (booklet), đĩa DVD và xây dựng các website chuyên môn. Để hỗ trợ ra quyết định trong quá trình sử dụng các dịch vụ tài chính, hình thức phổ biến nhất là tư vấn và đàm phán giữa người tiêu dùng với nhà cung cấp dịch vụ tài chính nhân danh. Một ví dụ điển hình của thể loại các chương trình này là việc sử dụng ở Mỹ các dịch vụ tư vấn tín dụng (Credit Counseling Services), theo đó, người tiêu dùng được cung cấp không chỉ sự hỗ trợ khi đàm phán với người cho vay, mà cả các chương trình giáo dục về quản lý nguồn lực tài chính...

Sự cần thiết phải thu hút rộng rãi các tổ chức vào việc thực hiện các chương trình kiến thức tài chính được thừa nhận ở tất cả các quốc gia khảo sát. Các tổ chức tham gia rất đa dạng và có thể bao gồm:

(1) **Các cơ quan nhà nước**, ngoài việc xác định các phương hướng, ưu tiên chính sách, còn tham gia vào việc xây dựng chiến lược phát triển FL, thực hiện các chương trình và xây dựng, hoàn thiện môi trường pháp lý của các thị trường tương ứng. Thông thường, đó là các Bộ, cơ quan ngang Bộ, tổng cục... thực hiện các chức năng quản lý nhà nước về các vấn đề xã hội như: lao

Sơ đồ 2: Vai trò đa chiều của FL



động và việc làm, giáo dục, và bảo hiểm hưu trí (Bộ Lao động Thương binh và Xã hội, Bộ Giáo dục và Đào tạo, Bảo hiểm Xã hội Việt Nam...); các cơ quan quản lý các thị trường dịch vụ tài chính và bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng (Bộ Tài chính, NHTW, Bộ Công thương...);

(2) **Các tổ chức xã hội phi lợi nhuận** (chủ yếu do Nhà nước tài trợ, đôi khi còn có khu vực tư nhân) tích cực tham gia vào quá trình thực hiện chiến lược nâng cao FL ngay trong thời kỳ nghiên cứu, soạn thảo chiến lược (các chương trình), cũng như trong thời kỳ trực tiếp triển khai thực hiện các biện pháp cụ thể và tổ chức mối quan hệ phản hồi;

(3) **Các tổ chức tư nhân thuộc ngành dọc** hay các hiệp hội đại diện cho lợi ích của mỗi ngành, thực hiện phần lớn các chương trình trong lĩnh vực FL của dân cư. Ví dụ như ở Úc, các tổ chức tư nhân tham gia khoảng 22% so

với Nhà nước là 33% trong các chương trình nâng cao FL của dân cư. Các chương trình có quy mô lớn nhất được các tập đoàn và hiệp hội ngân hàng lớn nhất thực hiện như: RBC Royal Bank, Canadian Bankers Association - ở Canada; ANZ National Bank - ở Úc; Consumers Bankers Association - ở Mỹ. Các hình thức tham gia của khu vực tư nhân tương tự như các hình thức của nhà nước ngoại trừ việc xây dựng các chuẩn mực chung của các chương trình thông tin và các quy trình công bố thông tin.

Các lĩnh vực ưu tiên phát triển FL của dân cư tại các nước khảo sát bao gồm:

- Bảo hiểm hưu trí;
- Cho vay (cho vay tiêu dùng và cho vay nhà ở);
- Tiết kiệm và đầu tư của dân cư;

Sự quan tâm đến ba lĩnh vực nêu trên từ phía Nhà nước được lý giải bởi các hiệu ứng ngoại

biên đáng kể (tích cực hoặc tiêu cực) dưới góc nhìn ổn định kinh tế - xã hội (sơ đồ 2). Đồng thời, trình độ FL xác định quy mô cũng như dấu (dương hay âm) của các hiệu ứng ngoại biên tương ứng. Các nghiên cứu thực hiện tại các nước khảo sát cho thấy trình độ FL ở mức thấp tại cả 3 lĩnh vực ưu tiên nêu trên.

Các nghiên cứu thực hiện tại Mỹ, Hàn Quốc, Nhật Bản, Anh, Canada, Úc đã khẳng định trình độ kiến thức không đầy đủ của các nhóm dân số thuộc tất cả các độ tuổi, thành phần nhân khẩu học về quản lý tài sản tài chính cá nhân, cụ thể:

- Ít hơn 60% câu trả lời của các học sinh thuộc khối các lớp lớn ở Mỹ và Hàn Quốc về các vấn đề liên quan đến việc xác định trình độ kiến thức trong lĩnh vực tiết kiệm, đầu tư và tích lũy hưu trí, cũng như hiểu được các rủi ro và cơ chế ngăn ngừa là đúng;

- 71% người được hỏi ở Nhật Bản không có kiến thức về đầu tư cổ phiếu, trái phiếu, 57% hoàn toàn không có hiểu biết về các dịch vụ tài chính, 29% - về bảo hiểm, tích lũy hưu trí và thuế;

- Các công dân ở Anh không tích cực tìm kiếm thông tin cần thiết trong lựa chọn dịch vụ tài chính. Hơn nữa, một trong những lý do từ chối tiếp cận dịch vụ là do tính phức tạp của các thông tin về nó;

- Đa số dân cư ở Úc có trình độ kiến thức cơ bản về tài chính, tuy nhiên, những người sử dụng các dịch vụ tài chính trẻ tuổi và các đại diện của các nhóm xã hội dân cư yếu thế và dễ bị tổn thương nhất gặp phải những rào cản trong việc thực hiện các quyết định liên quan đến quản lý

tài sản cá nhân.

Ở các quốc gia khảo sát trên, các tiêu chí sau đây được sử dụng để phân loại các nhóm mục tiêu:

- Độ tuổi - học sinh, sinh viên, cá nhân độ tuổi trước nghỉ hưu, những người về hưu;

- Giới tính - các chương trình đặc thù dành cho nữ giới;

- Nơi sinh sống - cư dân đô thị với mức độ phát triển cao về cơ sở hạ tầng tài chính, cư dân ngoại ô và nông thôn;

- Mức thu nhập - cá nhân có thu nhập thấp, trung bình và cao;

- Các đặc điểm văn hóa - xã hội - ngôn ngữ, tín ngưỡng, phong tục, tập quán...

- Mức độ tham gia vào quá trình sử dụng các dịch vụ tài chính - các nhân có kinh nghiệm sử dụng dịch vụ tài chính, các nhân bị loại khỏi việc sử dụng các dịch vụ tài chính.

Việc lựa chọn đối tượng mục tiêu cho phép xác định các đặc điểm của thông tin cần thiết trong chương trình nâng cao FL, cũng như đặc điểm của các cơ chế, kênh chuyển tải và hình thức cung cấp thông tin cho người tiếp nhận, danh mục các chủ thể phân bố thông tin.

Các nghiên cứu thực hiện tại Mỹ cho thấy nhiều người Mỹ thiếu kiến thức về kinh tế học cá nhân (personal economics) cần thiết để có những quyết định tài chính và quản lý tiền bạc một cách hiệu quả. Một cuộc khảo sát người tiêu dùng Mỹ từ 45 tuổi trở lên do Hiệp hội những người hưu trí Mỹ (American Association of Retired Persons) thực hiện vào năm 2003 cho biết người tiêu dùng thường thiếu kiến thức cơ bản về tài chính và đầu tư.

Vì vậy, hiện nay, trên toàn thế

giới, các nước đang ngày quan tâm đến việc tăng cường tuyên truyền và thực hiện các chương trình, giải pháp nâng cao FL. Từ giữa những năm 1990, nhiều tổ chức đã chủ động thực hiện các chương trình nâng cao FL nhằm giải quyết vấn đề này, thực hiện 65% các chương trình nghiên cứu được khởi đầu trong những năm 1990, gần 75% vào cuối những năm 1990 đầu những năm 2000.

Một số gợi ý chính sách

So với nhiều nước trong khu vực và trên thế giới, Việt Nam hầu như chưa làm được gì nhiều trong lĩnh vực nâng cao kiến thức và giáo dục tài chính. Vì vậy, một số đề xuất mang tính gợi mở có thể như sau:

Thứ nhất, NHNN chủ động chỉ đạo triển khai nghiên cứu đề tài nâng cao kiến thức tài chính của dân cư, coi đây như một nội dung chính sách của Nhà nước trong tương lai.

Thứ hai, tham mưu Chính phủ về nội dung chính sách nâng cao kiến thức tài chính của dân cư và tiến tới thành lập Ủy ban Kiến thức và Giáo dục Tài chính (Financial Literacy and Education Commission, FLEC). Trong đó, Chủ tịch FLEC là Thống đốc NHNN, các thành viên khác là đại diện các Bộ, ngành như Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, Bộ Giáo dục và Đào tạo, Bộ Lao động thương binh và xã hội, Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, Bộ Khoa học và Công nghệ...■