

Cơ chế tài chính của ngân hàng trung ương

Kinh nghiệm các nước và bài học cho Việt Nam

THANH THỦY

Cách thức ngân hàng trung ương (NHTW) phân bổ lợi nhuận thu được có thể tác động đến năng lực tài chính của NHTW, phương thức cho Chính phủ vay, tạm ứng sẽ tác động đến lạm phát, nợ công và cách thức xử lý lỗ thông qua dự phòng, quỹ dự trữ hoặc bù đắp từ Chính phủ cũng tác động đến ngân sách nhà nước. Do đó, cơ chế tài chính hợp lý là một yếu tố quan trọng góp phần giảm lạm phát, thâm hụt ngân sách và nâng cao năng lực tài chính của NHTW. Trong 5 cơ chế tài chính của NHTW có 3 cơ chế đặc biệt quan trọng gồm: Cơ chế phân bổ lợi nhuận và trích lập quỹ dự trữ; cơ chế cho Chính phủ vay, tạm ứng; cơ chế xử lý lỗ.

Các cơ chế tài chính*Phân bổ lợi nhuận và trích lập dự trữ*

Kết quả khảo sát của NHTW châu Âu (ECB, 2016) đối với 57 NHTW trên toàn cầu cho thấy có 6 cách để phân bổ lợi nhuận:

(i) Loại 1 - Các NHTW sẽ phân bổ lợi nhuận cho Chính phủ theo một tỷ lệ phần trăm cố định của lợi nhuận ròng. Hiện có 11 NHTW áp dụng theo quy tắc này, trong đó NHTW Thụy Điển đã chuyển 80% lãi ròng trung bình trong 5 năm cho Kho bạc Nhà nước).

(ii) Loại 2 - Một tỷ lệ phần trăm cố định của lợi nhuận ròng được chuyển vào dự phòng. Có 8 NHTW áp dụng theo quy tắc này, trong đó có 7 NHTW phân bổ khoảng 10 - 25% lợi nhuận vào dự trữ và 1 NHTW phân bổ 50% lợi nhuận. Sau khi phân bổ vào dự trữ, lợi nhuận còn lại được chuyển cho Chính phủ. Loại 2 tương đối giống loại 1, nhưng tập trung vào dự trữ mà không tập trung vào số tiền phân bổ. Một số NHTW kết hợp quy tắc phân bổ tỷ lệ phần trăm lợi nhuận cố định vào dự trữ và một số quy tắc khác như mức tối thiểu và mức trần. Ví dụ như NHTW Đức chuyển 20% lợi nhuận vào dự trữ, nhưng tối



thiểu phải đạt 250 triệu EUR và tối đa đạt 2,5 tỷ EUR).

(iii) Loại 3 - Quy định phần trăm tối đa của lợi nhuận ròng được chuyển vào dự phòng (có 7 NHTW áp dụng quy tắc này). Các NHTW có thể phân bổ tối đa 10%, 20% hoặc 25% lợi nhuận vào dự trữ. Ví dụ như NHTW Croatia phân bổ tối đa 20% thặng dư của thu nhập thực trên chi phí vào dự trữ.

(iv) Loại 4 - Một tỷ lệ phần trăm của lợi nhuận ròng được chuyển vào dự phòng cho đến khi đạt được một mục tiêu nhất định về vốn đã góp hoặc tổng nợ. Có 19 NHTW trên tổng số 57 NHTW được khảo sát áp dụng

quy tắc này. Trong đó có 8 NHTW phân phối khoảng 15 - 100% lợi nhuận ròng vào dự trữ; các NHTW khác phân phối một số phần trăm xác định của lợi nhuận vào dự trữ. Ví dụ như NHTW Cộng hòa Guatemala áp dụng quy tắc: Phần trăm của lợi nhuận ròng được dùng làm tăng quỹ bảo lãnh cho đến khi đạt 5% tổng nợ.

(v) Loại 5 - Không có giá trị hoặc tỷ lệ phần trăm cụ thể được xác định để phân bổ lợi nhuận (8 NHTW áp dụng theo quy tắc này). Đối với Ngân hàng Dự trữ Úc, trích lập một số tiền vào dự phòng và tạo tín dụng cho quỹ dự trữ, phần còn lại được trả cho Chính phủ.

(vi) Loại 6 - Tỷ lệ phân bổ lợi nhuận được thỏa thuận song phương giữa Chính phủ và NHTW, có thể thuộc 1 trong 5 loại phía trên (có 6 NHTW áp dụng theo quy tắc này). Ngân hàng Quốc gia Thụy Sĩ (SNB) sẽ trả cổ tức tối đa 6% vốn góp, phần còn lại được phân bổ cho Chính phủ (1/3) và các bang (2/3).

Bên cạnh đó, trong giai đoạn 7 năm 2007 - 2013, có 23/56 NHTW không phân bổ lợi nhuận cho Chính phủ, chủ yếu do lỗ ròng hàng năm; ngược lại có 28/56 NHTW đã phân bổ hơn một nửa lợi nhuận cho Chính phủ (10 NHTW đã phân bổ khoảng 50 - 70% lợi nhuận, 16 NHTW đã phân bổ 76 - 100% lợi nhuận và 2 NHTW đã phân bổ trên 100% lợi nhuận).

Ngoài ra, cơ chế phân bổ lợi nhuận đã tác động đến năng lực tài chính của các NHTW. Năng lực tài chính của NHTW có thể ước tính thông qua tỷ lệ vốn chủ sở hữu/tổng tài sản (tỷ lệ vốn chủ sở hữu). Kết quả khảo sát 57 NHTW của ECB cho thấy, các NHTW thỏa thuận với Chính phủ số tiền phân bổ (loại 6) có tỷ lệ vốn chủ sở hữu cao nhất. Cách thức có hiệu quả tiếp theo là loại 2 (tỷ lệ phân bổ vào dự phòng cố định) và loại 1 (tỷ lệ phân bổ cho Chính phủ cố định); trong khi NHTW không có tỷ lệ phân bổ cố định (loại 5) có tỷ lệ vốn chủ sở hữu thấp nhất.

Cơ chế cho vay, tạm ứng

Những quy định cơ bản liên quan đến việc NHTW cho Chính phủ vay sẽ khác nhau tùy thuộc vào mối quan hệ giữa Chính phủ với NHTW, mức độ phát triển của nền kinh tế và thị trường tài chính. Tại nhiều nước phát triển với thị trường tài chính đã phát triển, Chính phủ có thể huy động

vốn từ thị trường tài chính nhằm bù đắp cho thâm hụt ngân sách, do đó, việc Chính phủ tiếp cận với các khoản vay, tạm ứng từ NHTW thường bị hạn chế hoặc không được phép (Thổ Nhĩ Kỳ, Đức, Ý và một số nước châu Âu khác). Tuy nhiên cũng có một số trường hợp ngoại lệ (Nhật Bản, Hàn Quốc, Canada), Chính phủ vẫn được phép vay từ NHTW; trong đó, Luật NHTW Canada đưa ra quy định thời hạn vay tối đa là 6 tháng.

Tại đa số các nước đang phát triển với thị trường tài chính còn phát triển chậm và quy mô nhỏ, nguồn thu của Chính phủ thường có sự biến động, do đó việc NHTW cho vay hoặc tạm ứng cho Chính phủ có thể được đảm bảo thực hiện nhằm bù đắp thâm hụt ngân sách của Chính phủ (Nam Phi, Ấn Độ, Uganda, Tanzania). Mặc dù vậy, tại một số nước đang phát triển với thị trường tài chính kém phát triển hoặc đang trong quá trình phát triển (Trung Quốc, Indonesia, Cambodia...), việc vay vốn, tạm ứng của Chính phủ từ NHTW cũng bị hạn chế hoặc không được phép. Luật NHTW một số nước còn đưa ra yêu cầu chỉ cho vay, tạm ứng ngắn hạn với thời gian 12 tháng (Tanzania), 6 tháng (Azerbaijan); 4 tháng (Morocco); 3 tháng (Ấn Độ).

Cơ chế xử lý lỗ

Các NHTW thường có các cách tiếp cận khác nhau trong việc xử lý lỗ. Theo ECB (2016), tùy thuộc vào các cách thức xử lý lỗ, cơ chế xử lý lỗ có thể chia thành các nhóm khác nhau, gồm: (i) Dùng dự phòng cụ thể (bù lỗ từ vùng đệm đang có) thông qua dự phòng định giá lại và các khoản cụ thể để phòng các loại lỗ đã xác định. Đây là những công

cụ đầu tiên dùng để bù lỗ có hiệu quả nhất; (ii) Dùng dự phòng chung, tức là phần lỗ còn lại được bù từ dự phòng có tính chất chung; (iii) Chuyển lỗ, tức là phần lỗ còn lại trong một năm cụ thể (không thể bù từ dự phòng cụ thể hoặc dự phòng chung) được chuyển sang những năm tiếp theo để xử lý, tức là lấy lợi nhuận năm sau để bù đắp. Cách thức này có thể tạo ra vốn âm trong quá trình chuyển lỗ; (iv) Ghi nhận lỗ như một phần lợi nhuận tương lai. Về bản chất, cách thức này cũng giống như cách xử lý chuyển lỗ, tuy nhiên khi tính thuế, cách thức này không ghi nhận lỗ (không ghi âm) khi bị lỗ trong năm nay mà trừ luôn vào lợi nhuận năm sau; (v) Tái cấp vốn trực tiếp từ Chính phủ hoặc cổ đông. Trong hầu hết các trường hợp, cách thức xử lý này sẽ được áp dụng sau khi dự phòng cụ thể và dự phòng chung đã sử dụng hết. Các cách thức xử lý lỗ có thể được dùng kết hợp với nhau để đem lại hiệu quả cao nhất.

Tùy thuộc vào vai trò của Chính phủ trong việc xử lý lỗ của NHTW, có thể chia thành 2 nhóm. Đầu tiên là nhóm các NHTW được Chính phủ bù đắp lỗ. Tại Trung Quốc, theo quy định tại Chế độ tài chính Ngân hàng Nhân dân Trung Quốc - PBoC, phần thua lỗ của PBoC sẽ dùng tổng dự trữ để bù đắp, nếu tổng dự trữ không đủ bù đắp, phần còn thiếu sẽ do Chính phủ bù đắp. Tại Đài Loan, thứ tự các biện pháp thực hiện bù đắp thua lỗ bao gồm: Sử dụng phần lợi nhuận chưa phân bổ, sử dụng nguồn dự trữ, cắt giảm vốn và cuối cùng là cấp vốn bù đắp. Tại Hàn Quốc, tổn thất phát sinh trong quá trình kinh doanh của Ngân hàng Trung ương Hàn Quốc (BoK) trong bất kỳ năm tài chính nào phải được bù đắp từ

các nguồn dự trữ của BoK. Nếu dự trữ không đủ thì phần thiếu hụt được Chính phủ bù đắp theo quy định của Luật Quản lý tài chính quốc gia năm 2011.

Tiếp theo là nhóm các NHTW bị hạn chế hoặc không được bù đắp lỗ từ Chính phủ. Tại Nga, Georgia, Uzbekistan và Kazakhstan, Chính phủ sẽ không chịu trách nhiệm về các nghĩa vụ và kết quả hoạt động của NHTW, cũng như việc NHTW sẽ không chịu trách nhiệm về các nghĩa vụ của Chính phủ, ngoại trừ trong trường hợp NHTW và Chính phủ đã có cam kết khác để bảo đảm các trách nhiệm đó. Tại Argentina và Paraguay, nếu NHTW thua lỗ trong năm bất kỳ, phần lỗ đó sẽ được các quỹ dự trữ chi trả từ năm trước và nếu vẫn không đủ, phần còn lại sẽ được khấu trừ trực tiếp lên vốn của ngân hàng. Trong các trường hợp này, hội đồng ngân hàng có thể trực tiếp theo dõi lợi nhuận các năm để cơ cấu lại nguồn vốn của ngân hàng và quỹ dự trữ trước khi rủi ro xảy ra.

Phần lớn các NHTW (22/57 NHTW) quy định khi lỗ phát sinh, Chính phủ sẽ bù lỗ sau khi dự phòng được sử dụng hết, thông qua chuyển quỹ hoặc phát hành trái phiếu chính phủ nhằm cung cấp cho NHTW khoản tài chính đủ để khôi phục mức vốn của ngân hàng. Trái phiếu được hoàn trả từ lợi nhuận của năm tiếp theo, trước khi phân bổ cho dự phòng và thanh toán cho Chính phủ.

Bên cạnh việc bù lỗ, Chính phủ của rất nhiều nước (27/57 NHTW) có thể cấp bảo lãnh để xử lý các khoản lỗ của NHTW. Các hình thức bảo lãnh bao gồm: Bảo lãnh được cấp cho các giao dịch liên quan đến Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) như những rủi ro

xuất phát từ hoạt động tiến hành với IMF hoặc từ tài sản, công nợ nhất định của IMF (11 NHTW đã được bảo lãnh bằng hình thức này); (ii) Bảo lãnh được cấp cho những rủi ro riêng biệt như những rủi ro phát sinh với các đối tác đặc biệt của NHTW, những khoản đầu tư riêng biệt, hoặc chính sách tiền tệ riêng biệt (11 NHTW đã được bảo lãnh bằng hình thức này); (iii) Bảo lãnh chung được cấp sau khi tất cả dự phòng tài chính đã dùng để tránh bị vốn âm (10 NHTW đã được bảo lãnh qua hình thức này).

Bài học kinh nghiệm cho Việt Nam

Cơ chế phân bổ lợi nhuận:

Theo kinh nghiệm các nước, phần lớn các NHTW phân bổ trên 50% lợi nhuận cho Chính phủ. Với các quốc gia quy định một tỷ lệ tối thiểu lợi nhuận phải được phân bổ vào dự trữ thì có thể quy định thêm mức tối thiểu hoặc mức trần (theo số tuyệt đối) phải phân bổ (NHTW Đức). Bên cạnh đó, các NHTW có tỷ lệ phân bổ lợi nhuận được thỏa thuận giữa NHTW và Chính phủ sẽ có tỷ lệ vốn chủ sở hữu/tổng tài sản cao hơn các NHTW có các quy tắc phân bổ lợi nhuận khác, tức là năng lực tài chính tốt hơn. Do đó, Việt Nam cần có một quy tắc phân bổ lợi nhuận với tỷ lệ được xác định trước, song song với việc cần có sự phối hợp giữa Ngân hàng Nhà nước và Chính phủ trong việc đưa ra quy tắc phân bổ lợi nhuận trong các trường hợp cụ thể (tỷ lệ phân bổ lợi nhuận và quỹ dự phòng). Ngoài ra, theo khuyến cáo của IMF, NHTW nên duy trì dự trữ chung và dự trữ khác để sẵn sàng bù đắp các tổn thất hoạt động và rủi ro mà NHTW phải đối mặt. Yêu cầu này để đảm bảo NHTW cơ bản lành mạnh về tài chính.

Cơ chế cho vay, tạm ứng đối với ngân sách nhà nước: Các NHTW có thể cho Chính phủ vay, tạm ứng, nhưng phải có quy định về thời hạn vay, thường khoảng 3 - 12 tháng.

Cơ chế xử lý lỗ: Phần lớn các NHTW được Chính phủ bù đắp lỗ phát sinh sau khi dự phòng đã được sử dụng hết. Các khoản lỗ nên giải quyết hàng năm nhằm tránh trường hợp các khoản lỗ lũy kế trở nên quá lớn, khó giải quyết và hệ quả là có thể ảnh hưởng đến việc thực hiện các mục tiêu chính sách tiền tệ đề ra của NHTW và vai trò của NHTW trong việc ổn định tiền tệ quốc gia. Kinh nghiệm nhiều nước cho thấy, để bù lỗ cho hoạt động của NHTW nên sử dụng linh hoạt các cách thức xử lý lỗ như dự phòng rủi ro cụ thể và dự phòng chung, quỹ dự trữ đặc biệt, chuyển lỗ, ghi nhận lỗ như một phần lợi nhuận tương lai của Chính phủ, tái cấp vốn trực tiếp từ Chính phủ. Sau đó, bên cạnh việc bù lỗ, Chính phủ nên xem xét cấp bảo lãnh để xử lý các khoản lỗ của NHTW. Cuối cùng nên xem xét thêm nhiều nguồn khác ngoài nguồn ngân sách nhà nước. Trong trường hợp sử dụng các quỹ dự trữ tài chính vẫn không thể bù đắp được các khoản lỗ của NHTW, thì có thể phát hành trái phiếu không chuyển đổi tương đương với khoản lỗ còn lại của NHTW. Chính phủ chỉ nên chịu trách nhiệm cho những khoản lỗ bán tài chính của NHTW. Cách thức bù đắp lỗ như trên vừa góp phần nâng cao tính độc lập của Ngân hàng Nhà nước, vừa giảm áp lực cho ngân sách nhà nước, đặc biệt trong bối cảnh áp lực chi ngân sách nhà nước ngày càng tăng.