

Ảnh hưởng của rủi ro đạo đức trong bảo hiểm tiền gửi đến kỷ luật thị trường: Kinh nghiệm từ Mỹ và gợi ý cho Việt Nam

NGUYỄN CHÍ ĐỨC

Trường Đại học Ngân hàng TP HCM

Nhận bài: 25/05/2015 - Duyệt đăng: 09/08/2015

Xây dựng chế độ bảo hiểm tiền gửi (BHTG) là việc làm có lợi cho việc hoàn thiện hệ thống tài chính một quốc gia. Tuy nhiên, trong thực tiễn, BHTG cũng gây ra hiện tượng rủi ro đạo đức trong kinh doanh ngân hàng (NH), ảnh hưởng đến kỷ luật thị trường. Từ vấn đề trên, bài viết sẽ tìm hiểu biểu hiện của rủi ro đạo đức trong BHTG và sự nguy hại của nó. Tiếp theo, bài viết sẽ phân tích kinh nghiệm của nước Mỹ trong việc phòng chống loại rủi ro này và những quy định trong pháp luật BHTG mới nhất tại VN, để từ đó đưa ra một số nhận xét đánh giá về chế độ BHTG VN.

Từ khóa: Bảo hiểm tiền gửi, kỷ luật thị trường, rủi ro đạo đức.

1. Đặt vấn đề

Về mặt lý luận, khi một quốc gia thực hiện chế độ BHTG rất dễ phát sinh rủi ro đạo đức. Rủi ro đạo đức trong chế độ BHTG biểu hiện ở kỷ luật thị trường¹ yếu, lúc đó sẽ xuất hiện các hành vi kinh doanh rủi ro cao của NH. Hiện tượng này sẽ làm giảm tính cạnh tranh lành mạnh trong hệ thống tài chính, đồng thời sẽ làm giảm hiệu quả trong việc phân phối nguồn lực tài chính. Khủng hoảng tín dụng Mỹ trong thập niên 80 của thế kỷ trước là một ví dụ điển hình của rủi ro đạo đức trong BHTG.

Như được đề cập trong các

¹ Vấn đề này được thể hiện trong nội dung Trụ cột 3 – Kỷ luật thị trường - của Basel II. Ủy ban Basel II khuyến khích nguyên tắc thị trường bằng việc phát triển một bộ các yêu cầu minh bạch, cho phép người tham gia thị trường đánh giá các thông tin chủ chốt, đánh giá độ rủi ro của các NHTM.

nguyên tắc cơ bản phát triển hệ thống BHTG hiệu quả², “rủi ro đạo đức sẽ được giảm thiểu bằng cách đảm bảo rằng hệ thống BHTG có các đặc điểm thiết kế phù hợp và thông qua các yếu tố khác của mạng an toàn tài chính.”³ “Đề tạo uy tín cho hệ thống BHTG và tránh các vấn đề có thể thể dẫn đến rủi ro đạo đức, hệ thống BHTG cần phải là bộ phận cấu thành của hệ thống an toàn tài chính hiệu quả, phải được thiết kế phù hợp và vận hành tốt. Mạng an toàn tài chính thường

² Tháng 7 năm 2008, Ủy ban Basel về giám sát ngân hàng (BCBS) và Hiệp hội bảo hiểm tiền gửi quốc tế (IADI) quyết định hợp tác xây dựng hệ thống nguyên tắc cơ bản được thống nhất trên thế giới trên cơ sở nguyên tắc cơ bản của IADI về phát triển hệ thống bảo hiểm tiền gửi hiệu quả;

³ Nguyên tắc 2 trong “các nguyên tắc cơ bản của IADI về phát triển hệ thống BHTG hiệu quả”;

bao gồm các cơ quan quản lý và giám sát (GS) an toàn, người cho vay cuối cùng và BHTG. Việc phân chia quyền hạn và trách nhiệm giữa các thành viên mạng an toàn tài chính phụ thuộc vào sự lựa chọn chính sách công và đặc điểm riêng của từng nước.”⁴ Trên thế giới đã có rất nhiều quốc gia và vùng lãnh thổ thành công trong việc áp dụng các nguyên tắc này để phòng chống hiện tượng rủi ro đạo đức. Đây là những bài học kinh nghiệm mà VN có thể học hỏi.

2. Biểu hiện rủi ro đạo đức trong BHTG

Rủi ro đạo đức nói đến khuynh hướng các bên liên quan có hành vi kinh doanh rủi ro, nhưng họ lại tin

⁴ Đoạn 4 các nguyên tắc cơ bản và điều kiện tiên quyết trong “các nguyên tắc cơ bản của IADI về phát triển hệ thống BHTG hiệu quả”;

rằng sẽ không chịu hậu quả từ các hành vi này. Cụ thể, trong chế độ BHTG, người gửi tiền sẽ có khuynh hướng gửi tiền vào những nơi lãi suất cao, vì họ cho rằng khoản tiền gửi của họ đã được tổ chức nhận tiền gửi mua bảo hiểm (BHTG hiện⁵), hay họ cho rằng có sự đảm bảo của nhà nước đối với số tiền gửi này (BHTG ẩn⁶). Nếu như tổ chức nhận tiền gửi phá sản thì họ sẽ được đền bù từ BHTG, vì vậy họ không quan tâm đánh giá mối quan hệ giữa mức sinh lời và độ rủi ro trong hoạt động gửi tiền. Từ đó, họ không tham gia tích cực vào quá trình giám sát hoạt động của các tổ chức nhận tiền gửi. Trường hợp này được xem là kỷ luật thị trường (KLTT) kém hiệu quả. Đứng ở khía cạnh các tổ chức nhận tiền gửi, khi họ biết người gửi tiền có khuynh hướng như trên, họ cũng sẽ có khuynh hướng đầu tư vào dự án có rủi ro cao hơn. Như vậy, hai hiện tượng trên đều đã xuất hiện rủi ro đạo đức mà nguyên nhân là do BHTG, hậu quả có thể dẫn đến tổn thất cho tổ chức BHTG hoặc người nộp thuế và đồng thời làm giảm hiệu quả trong phân phối các nguồn lực kinh tế.

3. Nguy hại của rủi ro đạo đức trong chế độ BHTG đối với nền tài chính quốc gia

3.1. Rủi ro đạo đức trong chế độ BHTG làm ảnh hưởng đến sự ổn định hệ thống tài chính

Sau khi tham gia chế độ BHTG, các NH sẽ có khuynh hướng hoạt động kinh doanh có độ rủi ro cao hơn nhằm tối đa hóa lợi nhuận. Kết quả là các loại tài sản có độ rủi ro cao trong bảng cân đối kế toán ngày càng gia tăng. Điều này sẽ

ảnh hưởng trực tiếp đến sự ổn định của hệ thống NH, đặc biệt là ở chế độ BHTG chỉ áp dụng một tỷ lệ phí BHTG duy nhất cho tất cả các NH. Việc áp dụng một tỷ lệ phí duy nhất sẽ dẫn đến việc NH hoạt động tốt đang trợ cấp cho NH hoạt động rủi ro cao. Đây là một quy định thiếu tính thị trường, làm giảm sự cạnh tranh công bằng trong hệ thống NH, cản trở sự phát triển ngành NH.

3.2. KLTT ngành NH yếu ảnh hưởng đến sự ổn định hệ thống tài chính

Khi KLTT tồn tại thì đồng nghĩa với việc người gửi tiền yêu cầu NH có độ rủi ro cao sẽ phải chi trả tiền lãi cao, nếu không người gửi tiền sẽ rút tiền gửi của mình từ NH có độ rủi ro cao chuyển sang NH có độ rủi ro thấp. Từ đó, có thể kết luận KLTT yếu nghĩa là người gửi tiền không yêu cầu các NH có độ rủi ro cao phải trả lãi suất tiền gửi thực cao hơn so với NH có độ rủi ro thấp, điều này khiến cho các NH có khuynh hướng kinh doanh mạo hiểm hơn, dẫn đến sự bất ổn trong hệ thống tài chính. Hay nói cách khác, tính yếu kém trong việc giám sát NH của người gửi tiền sẽ khiến cho những NH đáng ra phải đóng cửa nhưng vẫn tiếp tục thu hút được tiền gửi, điều này sẽ ảnh hưởng đến sự ổn định của toàn hệ thống. Một trong những nguyên nhân gây ra KLTT yếu chính là do cách ứng xử của người gửi tiền khi có sự tồn tại của chế độ BHTG: Người gửi tiền sẽ lựa chọn NH trả lãi suất tiền gửi cao mà không quan tâm đến kết quả hoạt động kinh doanh của NH đó, điều này sẽ ảnh hưởng bất lợi đến các NH có kết quả kinh doanh tốt vì nếu muốn thu hút được tiền gửi thì họ cũng phải tăng lãi suất và đương nhiên phải kinh doanh mạo

hiểm hơn. Chính vì vậy, độ rủi ro của toàn ngành sẽ tăng cao.

3.3. Giám sát ngành NH không hiệu quả của các cơ quan giám sát nhà nước ảnh hưởng đến sự ổn định hệ thống tài chính

Sau khi xây dựng chế độ BHTG, cơ quan giám sát ngân hàng (GSNH) có thể sẽ trở nên lạc quan khi cho rằng hệ thống tài chính được ổn định hơn do tin tưởng vào hiệu quả tích cực của chế độ BHTG, từ đó GSNH sẽ bị buông lỏng. Đây là thời điểm xuất hiện những hành vi rủi ro đạo đức của NH, làm chậm đi quá trình xử lý các NH có vấn đề. Kết quả là ngày càng nhiều các NH có vấn đề không được xử lý đến nơi đến chốn, rủi ro toàn hệ thống sẽ tăng cao, có thể dẫn đến khủng hoảng tài chính.

3.4. Rủi ro đạo đức trong chế độ BHTG ảnh hưởng đến hiệu quả trong phân phối nguồn lực tài chính

NH là trung gian tài chính, chủ yếu biểu hiện ở việc các NH thu hút nguồn tiền nhàn rỗi trong xã hội, sau đó cấp vốn cho các phương án, dự án có hiệu quả cao. Rủi ro đạo đức xuất hiện khi các NH vì mục tiêu lợi nhuận mà cấp vốn vào những dự án rủi ro cao, mà không phải là những dự án an toàn có tính hiệu quả. Ở khía cạnh vĩ mô, việc này sẽ ảnh hưởng đến tính hiệu quả trong phân phối nguồn lực tài chính, từ đó ảnh hưởng đến tốc độ tăng trưởng kinh tế.

4. Phòng chống loại rủi ro đạo đức trong BHTG: Kinh nghiệm từ Mỹ

Từ năm 1933, khi Mỹ chính thức thiết lập chế độ BHTG, đến nay, trên thế giới đã có gần 100 quốc gia xây dựng chế độ BHTG nhằm duy trì sự ổn định của hệ

⁵ Explicit deposit insurance system;

⁶ Implicit deposit insurance system;

thống tài chính. Đồng thời, các quốc gia này đã áp dụng nhiều biện pháp để phòng ngừa rủi ro đạo đức, phát huy một cách hiệu quả các tác dụng tích cực của chế độ BHTG. Trong đó, Mỹ là quốc gia điển hình thành công trong việc vận hành chế độ BHTG, không chế rủi ro đạo đức, nâng cao trình độ GS tài chính và KLTT. Đây là bài học kinh nghiệm quý giá để giúp VN xây dựng một chế độ BHTG có hiệu quả.

Trong thập niên 80 thế kỷ 20, một cuộc khủng hoảng NH nghiêm trọng tại Mỹ đã xảy ra và đã có nhiều học giả lúc đó cho rằng chính rủi ro đạo đức trong chế độ BHTG Mỹ là nguyên nhân gây ra cuộc khủng hoảng. Nước Mỹ đã nhận thức được vấn đề trên nên đã có một loạt thay đổi trong quy định pháp luật như: năm 1989 ban hành “Financial Institutions Reform Recovery and Enforcement Act, FIRREA” (tạm dịch là Đạo luật thực thi và khôi phục cải cách các tổ chức tài chính); năm 1991 ban hành “Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act” (tạm dịch là Đạo luật công ty bảo hiểm tiền gửi liên bang sửa đổi), cuối năm 1999 ban hành “Financial Services Modernization Act” (tạm dịch là Đạo luật Hiện đại hóa dịch vụ tài chính), vào tháng 4/2001 đề xuất kiến nghị cải cách và đến tháng 4/2003 Hạ viện Mỹ thông qua “The Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) Act” (tạm dịch là Đạo luật công ty bảo hiểm tiền gửi liên bang) nhằm tăng cường GS tài chính, và đặc biệt là không chế rủi ro đạo đức do chế độ BHTG gây nên. Một số thay đổi chủ yếu được quy định trong luật để không chế rủi ro đạo đức gồm:

Bảng 1: Phân loại NH dựa vào chỉ tiêu vốn

Phân loại	Tổng tỷ lệ an toàn vốn	Tỷ lệ an toàn vốn cấp 1	Tỷ lệ vốn cổ phần thường cấp 1	Tỷ lệ đòn bẩy vốn cấp 1
Đáp ứng tốt về vốn (Well capitalized)	10%	8%	6.5%	5%
Đáp ứng đủ vốn (Adequately capitalized)	8%	6%	4.5%	4%
Không đủ vốn (Undercapitalized)	<8%	<6%	<4.5%	<4%
Thiếu vốn (Significantly undercapitalized)	<6%	<4%	<3%	<3%
Thiếu vốn đến mức nguy hiểm (Critically undercapitalized)	Vốn hữu hình/Tổng tài sản (Tangible Equity/Total assets) ≤ 2%			

Bảng 2: Áp dụng hành động chấn chỉnh kịp thời

Phân loại	Biện pháp yêu cầu cưỡng chế	Yêu cầu không mang tính cưỡng chế
Đáp ứng tốt về vốn	Không	Không
Đáp ứng đủ vốn	Nếu FDIC không thông qua, thì không được nhận tiền gửi ủy thác	Không
Không đủ vốn	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ngưng chia cổ tức và tăng chi phí quản lý 2. Lập kế hoạch tăng vốn 3. Hạn chế tăng tài sản 4. Hợp nhất hay thành lập chi nhánh và một số nghiệp vụ mới khác phải được FDIC phê duyệt. 5. Không được nhận tiền gửi ủy thác 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Thay đổi cơ cấu tài sản. 2. Hạn chế giao dịch giữa các thành viên NH. 3. Hạn chế việc tăng lãi suất tiền gửi. 4. Hạn chế các hoạt động kinh doanh khác. 5. Các hành động có lợi cho việc yêu cầu chấn chỉnh kịp thời.
Thiếu vốn	<ol style="list-style-type: none"> 1. Các hành động trên từ 1 đến 5. 2. Thay đổi cơ cấu tài sản. 3. Hạn chế giao dịch giữa các thành viên NH. 4. Hạn chế việc tăng lãi suất tiền gửi. 5. Hạn chế lương bổng đối với người quản lý cấp cao. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Các hành động trên từ 1 đến 5 2. Nếu không thể căn cứ vào các biện pháp cưỡng chế để tăng vốn hay thay đổi cơ cấu tài sản theo kế hoạch thì trong 90 ngày sẽ cử cán bộ giám sát và quản lý tài sản đến. 3. Các hành động có lợi cho việc yêu cầu chấn chỉnh kịp thời
Thiếu vốn mức nguy hiểm	<ol style="list-style-type: none"> 1. Các hành động trên từ 1 đến 5. 2. Cử cán bộ giám sát và quản lý tài sản đến. 3. Nếu sau 4 quý mà tình hình không khả quan, chuyển người quản lý tài sản đi. 4. Ngưng chi trả lợi tức trái phiếu. 5. Hạn chế hoạt động khác. 	

Nguồn: www.fdic.gov

4.1. Xác định phù hợp phạm vi BHTG

Tất cả các tổ chức tài chính tại Mỹ có huy động vốn từ tiền gửi đều phải tham gia BHTG. Quy định này khiến cho tiền gửi của đại bộ phận dân chúng đều được bảo hiểm. Khi NH phát sinh vấn đề, người gửi tiền sẽ không vội vàng rút tiền gửi một cách ồ ạt. Điều này tránh được tâm lý hoang mang trong hệ thống tài chính, giữ vững lòng tin của dân chúng và sự ổn định ngành NH. Tất cả các loại tiền gửi đều được bảo hiểm, riêng các loại chứng khoán, các loại hình đầu tư tương tự chứng khoán thì không nhận được bảo hiểm vì chủ thể của những hoạt động đầu tư này có động lực giám sát hoạt động kinh doanh của NH. Hạn mức trả tiền bảo hiểm là 250.000USD (bao gồm cả tiền gốc và lãi). Việc quy định hạn mức này khiến cho những người gửi tiền mà tài khoản của họ trên 250.000USD cũng không dám bỏ vai trò giám sát, từ đó làm cho KLTT đạt được một trình độ nhất định, hạn chế việc NH kinh doanh rủi ro cao.

4.2. Cơ chế bảo đảm chéo – Cross-bank Guarantees

Năm 1989 Mỹ ban hành “Financial Institutions Reform Recovery and Enforcement Act, FIRREA” xác định cơ chế bảo đảm chéo, quy định khi một NH thành viên trong một tập đoàn nào đó bị phá sản, thì tài sản của NH thành viên khác dù đang kinh doanh tốt cũng sẽ bị FDIC sử dụng để chi trả cho các khoản tổn thất cho NH thành viên bị phá sản. Chính điều này làm tăng sự giám sát lẫn nhau giữa các NH thành viên, giảm rủi ro đạo đức trong kinh doanh của một NH cá biệt.

4.3. FDIC có quyền áp dụng hành động chấn chỉnh kịp thời

Năm 1991 Mỹ ban hành “Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act”, đưa cho FDIC quyền áp dụng hành động chấn chỉnh kịp thời. Điều 38 văn bản này quy định, chiếu theo vốn của NH mà chia NH thành 5 loại khác nhau với các hành động chấn chỉnh kịp thời tương ứng (xem Bảng 1 và 2).

Qua Bảng 2, FDIC được trao một quyền lực rất lớn để tăng cường sự giám sát từ đó không chế có hiệu quả rủi ro đạo đức của NH.

Ngoài ra, thông tin của FDIC được công khai, tất cả các thông tin về phân loại NH, các biện pháp mà FDIC áp dụng đều được đưa lên website FDIC, các thông tin này sẽ ảnh hưởng đến uy tín danh dự của NH khiến cho NH phải tăng vốn, đây là một biện pháp dựa trên nguyên tắc thị trường cạnh tranh hoàn hảo.

4.4. Xây dựng biểu phí bảo hiểm trên cơ sở mức độ rủi ro

Trước khi “Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act” được ban hành vào năm 1991, bất luận NH nào đều nhất loạt áp dụng một tỷ lệ phí cố định theo số dư tiền gửi. Nhưng sau khi nước Mỹ ban hành đạo luật này, cách tính phí bảo hiểm đã có sự thay đổi lớn, cụ thể là áp dụng hình thức tính phí theo mức độ rủi ro của NH. FDIC sẽ căn cứ vào 2 chỉ tiêu (tài sản rủi ro của NH và xếp loại NH của cơ quan GS) để tiến hành xếp loại NH theo mức độ rủi ro, sau đó áp dụng mức phí bảo hiểm căn cứ vào kết quả xếp loại này. FDIC hy vọng khi áp dụng thu phí trên cơ sở rủi ro sẽ góp phần phản ánh năng lực hoạt động của từng NH, thúc đẩy các NH hoạt

động hiệu quả hơn để được hưởng mức phí thấp, từ đó sẽ giảm rủi ro đạo đức.

4.5. Nâng cao quyền lực cho FDIC, tăng cường GS rủi ro tài chính

Sau khi NH gặp vấn đề thì FDIC phải tiến hành viện trợ hoặc bồi thường cho người gửi tiền, vì vậy FDIC có quyền GSNH. Để có thể thực hiện được nhiệm vụ GSNH, FDIC được trao cho một số quyền sau đây: (1) Có quyền phê chuẩn hay từ chối đơn xin tham gia BHTG; (2) Có quyền thẩm duyệt kế hoạch thành lập chi nhánh NH hay hợp nhất NH; (3) Có quyền yêu cầu NH định kỳ cung cấp báo cáo tài chính và các loại báo cáo thống kê khác, tái thẩm định các báo cáo kiểm tra của các cơ quan GS như cục quản lý tiền tệ và dự trữ liên bang; (4) Có quyền kiểm tra định kỳ thường xuyên và không thường xuyên các NH; (5) Có quyền hủy tư cách tổ chức tham gia BH; và (6) Có quyền ra lệnh ngừng kinh doanh đối với NH thành lập ở các tiểu bang không phải là thành viên cục dự trữ liên bang mà có vấn đề vô cùng nghiêm trọng.

Như vậy, cuộc khủng hoảng NH và sự cải cách thành công chế độ BHTG của Mỹ đã cung cấp cho chúng ta nhiều kinh nghiệm quý báu. Cần nhận thức rằng một chế độ BHTG tốt phải phòng ngừa được rủi ro đạo đức, việc thiết lập chế độ BHTG phải đảm bảo sự cân bằng giữa việc bảo vệ lợi ích của người gửi tiền và phòng ngừa rủi ro đạo đức của các chủ thể liên quan. Mặt khác, chế độ BHTG không phải là vạn năng, vì vậy để duy trì sự ổn định hệ thống tài chính thì cần thiết phải tôn trọng KLTT, sự GS hợp lý của các cơ quan quản lý nhà nước.

5. Những nội dung chủ yếu của Luật BHTG VN

Được thành lập và đi vào hoạt động từ năm 2000 theo Quyết định số 218/1999/QĐ-TTg ngày 09 tháng 11 năm 1999 của Thủ tướng Chính phủ, BHTG VN (DIV) giữ vai trò quan trọng trong việc bảo vệ người gửi tiền và đảm bảo an sinh xã hội. Tuy nhiên, trong suốt quá trình hoạt động từ năm 2000 đến 2012, các văn bản điều chỉnh hoạt động BHTG chỉ là các văn bản dưới luật do Chính phủ và NHNN ban hành. Chỉ đến năm 2012, Quốc hội mới chính thức thông qua Luật BHTG, mở ra một trang mới cho DIV. Việc ban hành Luật BHTG năm 2012 là một bước tiến quan trọng nhằm tạo khuôn khổ pháp lý giúp cho hoạt động BHTG hiệu quả hơn, tiếp tục là chỗ dựa vững chắc cho người gửi tiền và góp phần duy trì sự ổn định của hệ thống ngân hàng. Sau đây là một số nội dung chính của Luật BHTG năm 2012, có hiệu lực chính thức từ ngày 01/01/2013:

Thứ nhất, Ngân hàng Nhà nước VN là cơ quan chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước và chức năng thanh tra về bảo hiểm tiền gửi;

Thứ hai, Tổ chức bảo hiểm tiền gửi 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 bảo hiểm tiền gửi 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. Quy định này bảo đảm cho tổ chức bảo hiểm tiền gửi thực hiện tốt chức năng bảo vệ quyền lợi của người gửi tiền và xác định rõ

giới hạn của tổ chức bảo hiểm tiền gửi trong việc bảo đảm an toàn hệ thống tài chính tiền tệ quốc gia.

Thứ ba, loại tiền gửi nào được bảo hiểm và loại tiền gửi không được bảo hiểm được luật quy định rất rõ ràng, mà điểm nổi bật là chi bảo hiểm tiền gửi cho người gửi tiền là cá nhân và loại tiền gửi bằng VND. Quy định này về cơ bản phù hợp với điều kiện của VN trong giai đoạn hiện nay và góp phần làm tăng KLTT ngành NH.

Thứ tư, DIV là tổ chức tài chính nhà nước do Thủ tướng Chính phủ thành lập và quy định chức năng, nhiệm vụ. DIV là pháp nhân, hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận, bảo đảm an toàn vốn và tự bù đắp chi phí, chịu sự quản lý trực tiếp của NHNN.

Thứ năm, DIV không được mở tài khoản và gửi tiền tại tổ chức tín dụng mà chỉ được sử dụng nguồn vốn tạm thời nhàn rỗi để mua trái phiếu Chính phủ, tín phiếu Ngân hàng Nhà nước VN và gửi tiền tại Ngân hàng Nhà nước VN. Quy định như vậy nhằm tránh rủi ro hao tổn quỹ BHTG, gây tác động xấu đến hiệu quả của hệ thống BHTG.

Thứ sáu, Thủ tướng quy định khung phí BHTG và hạn mức trả tiền bảo hiểm theo đề nghị của NHNN. Đặc biệt, Luật giao cho NHNN quy định mức phí bảo hiểm tiền gửi cụ thể đối với tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi dựa trên cơ sở kết quả đánh giá và phân loại các tổ chức này. Quy định này nhằm bảo đảm tính linh hoạt khi áp dụng phí bảo hiểm tiền gửi và hạn mức trả tiền bảo hiểm trong điều kiện nền kinh tế tăng trưởng với tốc độ nhanh mà những quy định của Luật không thay đổi kịp.

Thứ bảy, nghĩa vụ trả tiền bảo hiểm phát sinh kể từ thời điểm

NHNN 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 khi tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi lâm vào tình trạng phá sản. Quy định trên thể hiện cam kết của Nhà nước đối với người dân trong việc bảo đảm chi trả ngay lập tức khoản tiền bảo hiểm trong hạn mức BHTG cho người gửi tiền khi tổ chức tham gia BHTG đổ vỡ nhằm củng cố niềm tin của công chúng đối với hệ thống NH, hạn chế hiện tượng rút tiền hàng loạt tại tổ chức tham gia BHTG. Qua đó, giảm thiểu tình trạng mất khả năng thanh toán của NH, góp phần duy trì sự ổn định của hệ thống NH.

Về cơ bản, những quy định của Luật BHTG đã thể hiện tinh thần đổi mới, tuân thủ nguyên tắc cơ bản của IADI về phát triển hệ thống BHTG hiệu quả, học tập kinh nghiệm của các nước có nền tài chính phát triển. Tuy nhiên, Luật BHTG là văn bản luật nên các quy định này vẫn mang tính định hướng và cần ban hành nhiều văn bản dưới luật để hướng dẫn chi tiết. Tính từ khi Luật BHTG 2012 có hiệu lực thì chúng ta đã ban hành một số văn bản dưới luật như: Nghị định 68/2013/NĐ-CP ngày 28/06/2013 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật BHTG, Thông tư 24/2014/TT-NHNN ngày 6 tháng 9 năm 2014 hướng dẫn một số nội dung về hoạt động BHTG ban hành, Quyết định 1395/QĐ-TTg ngày 13/8/2013 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Điều lệ về tổ chức và hoạt động của DIV và Quyết định số 1394/QĐ-TTg ngày 13/8/2013 của Thủ tướng Chính phủ về việc thành lập DIV và quy định chức năng, nhiệm vụ của DIV.



Đây là những nỗ lực lớn của Chính phủ và NHNN trong công tác ban hành văn bản pháp luật, nhằm kịp thời hướng dẫn Luật đi vào cuộc sống và thay thế các văn bản đã hết hiệu lực. Tuy nhiên vẫn còn một số nội dung quan trọng, ảnh hưởng lớn đến tính hiệu quả của BHTG, như quy định cụ thể về cách tính phí bảo hiểm theo nguyên tắc rủi ro, số tiền bảo hiểm, vai trò giám sát của tổ chức BHTG, v.v. thì đến nay vẫn chưa được giải quyết.

6. Nhận xét và đánh giá nhằm hoàn thiện BHTG tại VN phòng ngừa rủi ro đạo đức

Về phạm vi BHTG và mô hình tổ chức BHTG: Nhìn chung những quy định của pháp luật là phù hợp với nguyên tắc cơ bản của IADI và hoàn cảnh VN.

Về hạn mức trả tiền bảo hiểm: Việc phải quy định hạn mức trả tiền bảo hiểm tối đa đối với một người là phù hợp để tăng KLTT. Tuy nhiên, Luật lại giao cho Thủ tướng quy định hạn mức trả tiền bảo hiểm theo đề nghị của NHNN trong từng thời kỳ. Cho đến thời điểm này, kể từ khi Luật BHTG có hiệu lực, các quy định về phí BHTG, hạn mức trả

tiền tại Nghị định số 89/1999/NĐ-CP ngày 01 tháng 9 năm 1999 về BHTG và Nghị định số 109/2005/NĐ-CP ngày 24 tháng 8 năm 2005 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 89/1999/NĐ-CP vẫn tiếp tục có hiệu lực thi hành, chưa thay đổi. Như vậy hạn mức trả tiền bảo hiểm tối đa cho tất cả các khoản tiền gửi bao gồm cả gốc và lãi của một người gửi tiền tối đa là 50 triệu đồng vẫn đang được còn hiệu lực. Về cách tính số tiền này thì trên thế giới hiện nay có nhiều cách tính. Tùy vào hoàn cảnh từng quốc gia mà số tiền này được xác định cho phù hợp nhằm bảo vệ lợi ích người gửi tiền nhỏ lẻ, bảo vệ sự ổn định hệ thống tài chính, đồng thời không làm giảm hiệu quả của KLTT ngành NH. Cách tính thứ nhất do IMF giới thiệu, theo đó lấy mức 2 lần thu nhập bình quân đầu người làm quy tắc xác định hạn mức trả tiền; cách tính thứ hai được nhiều nước trên thế giới đồng thuận, theo đó hạn mức trả tiền được xác định trên cơ sở phải có từ 90% số người gửi tiền tại hệ thống NH được nhận đầy đủ. Như vậy, dù chúng ta tính bằng cách nào thì tính cập nhật của quy định của pháp luật đã không

theo kịp so với sự thay đổi to lớn của nền kinh tế, khi mà trong một thời gian khá dài gần 15 năm việc quy định hạn mức trả tiền bảo hiểm vẫn chưa thay đổi.

Về phí BHTG: khác với quy định về hạn mức trả tiền bảo hiểm, quy định về phí BHTG trong luật BHTG là một sự thay đổi rất lớn về nguyên tắc “Ngân hàng Nhà nước VN quy định mức phí bảo hiểm tiền gửi cụ thể đối với tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi trên cơ sở kết quả đánh giá và phân loại các tổ chức này” (Khoản 2 Điều 20 Luật BHTG). Với nguyên tắc này, phí BHTG được xác định dựa trên cơ sở rủi ro, theo đó, nếu rủi ro cao thì phí BHTG cao, và ngược lại. Cách tính phí BHTG như vậy sẽ góp phần phản ánh rõ hơn năng lực hoạt động của từng NH, thúc đẩy các NH hoạt động hiệu quả hơn để được hưởng mức phí thấp, từ đó sẽ giảm rủi ro đạo đức. Tuy nhiên cho đến thời điểm hiện nay dù đã hơn 2 năm từ khi Luật BHTG có hiệu lực và đề án “Hệ thống phí bảo hiểm tiền gửi (BHTG) trên cơ sở rủi ro” của NHNN đã trình Chính phủ từ năm 2007, nhưng cách tính phí BHTG về bản chất vẫn trên nguyên tắc cào bằng như quy định tại Khoản 3 Điều 21 Nghị định 68/2013/NĐ-CP Quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật BHTG ngày 28/06/2013 và Điều 7 của Thông tư số 24/2014/TT- NHNN hướng dẫn một số nội dung về hoạt động BHTG ngày 6 tháng 9 năm 2014. Khó khăn nhất khi thực hiện cách tính phí này là:

- Theo quy định, NHNN là cơ quan đánh giá tài sản rủi ro của NH và xếp loại NH, trong khi DIV là cơ quan chịu trách nhiệm tính phí BH và chịu trách nhiệm xử lý hậu quả của các NH có vấn đề. Điều này

cho thấy DIV không có đủ thông tin và tài nguyên khác để có thể hoàn thành chức năng của mình.

- Thông tin về đánh giá xếp hạng NH cũng như mức phí BHTG của các NH có công khai cho hay không cũng là vấn đề phải xét vì nó rất nhạy cảm, ảnh hưởng đến lòng tin của dân chúng đối với NH và lại ảnh hưởng đến KLTT ngành NH.

- Chất lượng thông tin đầu vào phục vụ cho việc xếp hạng không được chính xác và rõ ràng, vì vậy các chỉ tiêu định lượng xếp hạng NH cũng sẽ không chính xác.

- Ủy ban Giám sát Tài chính, DIV, và các cơ quan liên quan khác như Bộ Tài chính, NHNN chưa có sự phối hợp đồng bộ, chặt chẽ với nhau, chức năng không rõ ràng trong việc giám sát, đánh giá, xếp loại NH.

- Chúng ta chỉ có một lần chính thức vào năm 2011 đánh giá xếp loại NH do CIC trực thuộc NHNN thực hiện, mục đích chỉ để làm cơ sở để NHNN cấp tăng trưởng tín dụng cho các NH và thông tin xếp hạng cũng không được phép công khai ra công chúng. Tuy nhiên, các NH sau khi nhận được kết quả từ NHNN đã có sự phản đối kịch liệt vì không đồng tình với kết quả này. Cuối cùng, chính bản thân NHNN cũng phủ định kết quả. Rõ ràng kinh nghiệm của chúng ta trong lĩnh vực này không có, đây cũng là một khó khăn khi tính phí bảo hiểm theo độ rủi ro.

Về chức năng giám sát của DIV: Căn cứ vào Luật BHTG thì chức năng GS của tổ chức này không được quy định thành một điều riêng biệt. Điều 13 “Quyền và nghĩa vụ của tổ chức bảo hiểm tiền gửi” trong Luật BHTG chỉ quy định tổ chức này có chức năng GS từ xa

trong lĩnh vực liên quan đến tiền gửi của các tổ chức tham gia BH nhằm phát hiện và báo cáo NHNN để xử lý, và mọi vấn đề khác cũng đều phải tham chiếu và báo cáo với NHNN. Như vậy những quy định này cũng đã thể hiện DIV không có đủ quyền lực như FDIC trong lĩnh vực GSNH. Theo tác giả, nguyên nhân chính là do địa vị pháp lý của BHTG VN không như FDIC. Đây là vấn đề mà chúng ta cần phải tiếp tục học hỏi và nghiên cứu từ các nước trên thế giới.

Cuối cùng, BHTG tại VN hiện nay luôn tồn tại hai cơ chế song hành đó là BHTG hiện và BHTG ẩn. Dường như người gửi tiền họ không biết cũng như không quan tâm tới chế độ BHTG hiện đang tồn tại và sẽ bảo vệ họ nếu có tổn thất xảy ra. Chính chế độ BHTG ẩn, sự tiếp tay đằng sau của Chính phủ mới chính là điều mà họ quan tâm nhất⁷. Và cũng chính chế độ BHTG ẩn này đã làm cho KLTT ngành ngân hàng tại VN yếu đi, xuất hiện rủi ro đạo đức.

7. Kết luận

Trong những năm qua, BHTG ẩn ở một mức độ nhất định đã góp phần duy trì sự ổn định của hệ thống tài chính – ngân hàng. Tuy nhiên, cùng với sự cải cách không ngừng của ngành NH, Chính phủ không nên tiếp tục duy trì việc bảo hộ, che chở cho các NHTM (dù là nhà nước hay cổ phần) mà cần xây dựng chế độ BHTG phù hợp với nguyên tắc thị trường thay thế chế độ BHTG ẩn. Kinh nghiệm thực tế từ các nước cho thấy đó mới là một chế độ BHTG hiệu quả. Ngoài

⁷ Nguyễn Chí Đức và Hoàng Trọng. (2011). *Nghiên cứu thực chứng hiệu ứng KLTT ngành ngân hàng VN. Tạp chí Phát triển & Hội nhập*, 10, tr. 26 – 31.

ra, việc tạo ra hệ thống an toàn tài chính với cơ chế người cho vay cuối cùng là NHNN làm nội dung chủ yếu cũng sẽ góp phần quan trọng trong việc hoàn thiện KLTT – một trong ba trụ cột mà hiệp ước Basel yêu cầu. Tóm lại, việc xây dựng chế độ BHTG hiệu quả nên trở thành một bước đi quan trọng trong việc cải cách sâu rộng ngành ngân hàng nước ta góp phần tạo ra một hệ thống tài chính lành mạnh và phát triển bền vững●

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Demircuc-Kunt và Huizinga. (2004). Market discipline and deposit insurance. *Journal of Monetary Economics*, 51.

International Association of Deposit Insurers. (2014). *Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems*.

Khúc Quang Huy biên dịch. (2008). *Basel II sự thống nhất quốc tế về đo lường và các tiêu chuẩn vốn (Cấu trúc khung sửa đổi phiên bản toàn diện năm 2006)*. NXB Văn hóa thông tin.

Luật BHTG VN số 06/2012/QH13.

Nghị định 68/2013/NĐ-CP quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Bảo hiểm tiền gửi ngày 28/06/2013.

Nguyễn Chí Đức và Hoàng Trọng. (2011). Nghiên cứu thực chứng hiệu ứng KLTT ngành ngân hàng VN. *Phát triển & Hội nhập* số 10, tr. 26 – 31.

Nguyễn Mạnh Dũng. *Bộ nguyên tắc phát triển hệ thống BHTG hiệu quả và thực trạng hệ thống BHTG VN*.

Nguyễn Thị Loan. Rủi ro đạo đức trong khuôn khổ chính sách bảo hiểm tiền gửi. CN BHTG Hà Nội.

Phòng nghiệp vụ 1- Chi nhánh BHTG Khu vực Nam Trung Bộ và Tây Nguyên. Hệ thống bảo hiểm tiền gửi góp phần giảm thiểu rủi ro đạo đức trong hoạt động ngân hàng. Theo IADI (Hiệp hội bảo hiểm tiền gửi quốc tế).

Quyết định số 1394/QĐ-TTg ngày 13/8/2013 của Thủ tướng Chính phủ về việc thành lập Bảo hiểm tiền gửi VN và quy định chức năng, nhiệm vụ của Bảo hiểm tiền gửi VN.

Thông tư số: 24/2014/TT- NHNN hướng dẫn một số nội dung về hoạt động BHTG ngày 6 tháng 9 năm 2014.