

MÔ HÌNH BẢO HIỂM TIỀN GỬI TRONG THỜI KÌ HỘI NHẬP KINH TẾ QUỐC TẾ

TS. LÊ THỊ THU THUYẾT*

1. Bảo hiểm tiền gửi và các đặc trưng của bảo hiểm tiền gửi

Bảo hiểm tiền gửi (BHTG) đã xuất hiện từ rất lâu trên thế giới. Từ năm 1829 hoạt động BHTG công khai được thực hiện tại Mỹ nhằm phòng ngừa sự đổ vỡ mang tính chất định kì của ngân hàng vào thế kỉ XIX. Nhưng đến năm 1933, cơ quan BHTG công khai của nhà nước ở Mỹ mới ra đời (FDIC) nhằm củng cố lòng tin của nhân dân vào hệ thống ngân hàng, bảo vệ người gửi tiền. Từ đó cho đến nay, các quốc gia trên thế giới cũng lần lượt cho ra đời các tổ chức BHTG nhằm bảo vệ người gửi tiền trước nguy cơ phá sản của các tổ chức tài chính, đảm bảo sự ổn định của hệ thống ngân hàng và hạn chế các cuộc khủng hoảng tài chính. Vậy BHTG là gì? Có thể hiểu BHTG là loại hình bảo hiểm với những đặc điểm riêng so với các loại hình bảo hiểm khác? Hiện nay, pháp luật của các nước thường không đưa ra khái niệm về BHTG nói chung mà chỉ xác định mục tiêu, mô hình BHTG, liệt kê các hoạt động của tổ chức BHTG. Tuy nhiên, một định nghĩa cụ thể, rõ ràng về BHTG là hết sức cần thiết đối với công chúng gửi tiền, tạo sự ổn định về thanh toán bảo hiểm và tạo điều kiện cho việc xử lí các tranh chấp phát sinh liên quan đến tiền gửi. Theo quan điểm của một số nhà nghiên cứu thì BHTG được hiểu là: “*Một cơ chế có giới hạn nhưng chính thức cung cấp sự bảo đảm mang tính*

pháp lí cho các khoản gốc (và thường cả lãi) của các khoản tiền gửi”,⁽¹⁾ hay “*BHTG là chính sách bảo đảm tất cả hoặc một phần tiền gửi cùng lãi nhập gốc trên tài khoản tiền gửi sẽ được thanh toán cho người gửi tiền khi ngân hàng nhận tiền gửi bị phá sản hay mất khả năng thanh toán*”.⁽²⁾

Vậy BHTG là loại hình bảo hiểm, theo đó bảo đảm nghĩa vụ chi trả trong tương lai các khoản tiền gửi cho người gửi tiền tại các tổ chức tham gia BHTG khi các tổ chức này gặp rủi ro dẫn đến tình trạng không có khả năng thanh toán các khoản nợ đến hạn bị buộc giải thể hoặc phá sản.

BHTG có thể được thực hiện trong phạm vi hạn chế (các khoản tiền gửi được bảo hiểm đến một giới hạn nhất định)⁽³⁾ hoặc được bảo hiểm hoàn toàn (mọi người gửi tiền và tất cả các khoản tiền gửi đều được bảo hiểm)⁽⁴⁾ phụ thuộc vào điều kiện kinh tế - xã hội của từng nước, trong từng giai đoạn khác nhau. Ví dụ, vào thời kì nền kinh tế ổn định, thị trường tài chính phát triển, các quốc gia thường áp dụng cơ chế bảo hiểm có giới hạn các khoản tiền gửi nhằm củng cố lòng tin của công chúng vào hệ thống tài chính, duy trì sự ổn định hoạt động của hệ thống này. Khi nền kinh tế bị khủng hoảng các quốc gia lại áp dụng cơ chế bảo hiểm hoàn toàn nhằm ngăn chặn một cách hữu hiệu hiện tượng rút tiền

* Giảng viên Khoa luật Đại học quốc gia Hà Nội

đồng loạt, bởi lẽ người gửi tiền trong trường hợp này hoàn toàn tin tưởng rằng BHTG sẽ bảo vệ quyền lợi của họ một cách triệt để khi ngân hàng nào đó bị đổ vỡ.

BHTG thực hiện nhằm mục đích bảo vệ người gửi tiền, trong đó đặc biệt chú trọng tới người gửi tiền “nhỏ”, thường là những người bị hạn chế nhất định trong việc tiếp cận và khả năng phân tích thông tin của tổ chức nhận tiền gửi. Những người này thường “nhạy cảm” và dễ bị “tổn thương”, bị tác động nhiều hơn bởi những thông tin xấu, những đồn đại thất thiệt về ngân hàng so với những người gửi tiền khác như các tổ chức kinh doanh, các nhà đầu tư chuyên nghiệp. Vì sự lo lắng của họ nhiều lúc vô căn cứ, dựa trên các nguồn thông tin không chính xác cho nên có thể dẫn đến hành động rút tiền đồng loạt gây ảnh hưởng không nhỏ tới uy tín của ngân hàng. Ở Việt Nam, hiện tượng rút tiền ồ ạt tại Ngân hàng thương mại cổ phần Á Châu vào tháng 10/2003 là minh chứng điển hình.

Ngoài ra, người gửi tiền được bảo vệ quyền lợi hợp pháp của mình kể cả khi họ gửi tiền ở các tổ chức khác (chứ không phải chỉ ở ngân hàng), ví dụ, gửi ở các tổ chức bảo hiểm nhân thọ, các tổ chức nhận uỷ thác đầu tư trên thị trường chứng khoán, các TCTD phi ngân hàng. Họ luôn có quyền được cung cấp các thông tin kịp thời, đầy đủ về cơ chế chính sách liên quan đến bảo vệ người gửi tiền.

Bên cạnh mục đích nêu trên, hoạt động BHTG còn tạo điều kiện cho các ngân hàng nhỏ, mới thành lập có thể cạnh tranh được với các ngân hàng lớn; tăng cường tiết kiệm

và khuyến khích tăng trưởng kinh tế; xác định mức độ can thiệp của Chính phủ đối với các thiệt hại xảy ra khi một ngân hàng hoặc các ngân hàng bị đổ bể.⁽⁵⁾

Vậy BHTG là loại nghiệp vụ bảo hiểm phi thương mại. Đây là hoạt động không nhằm mục tiêu sinh lời mà thực hiện những mục tiêu xã hội, vì lợi ích của cộng đồng. Điều này phân biệt với các loại hình bảo hiểm khác hoạt động theo luật kinh doanh bảo hiểm như bảo hiểm nhân thọ, bảo hiểm tài sản...

BHTG trên thực tế có thể được thực hiện một cách công khai hoặc ngầm, tuy nhiên BHTG công khai sẽ hữu ích hơn đối với người gửi tiền, vì mô hình này được luật pháp điều chỉnh, thường gắn với trách nhiệm của tổ chức tài chính nhà nước (tổ chức thay mặt Nhà nước bảo vệ quyền lợi của người gửi tiền), lợi ích của người gửi tiền được bảo đảm bằng những thông tin minh bạch và dịch vụ tư vấn của hệ thống BHTG, nhờ đó mà người gửi tiền biết cách sử dụng tiền một cách hiệu quả nhất, kể cả khi tổ chức tham gia BHTG bị lâm vào tình trạng phá sản họ cũng không bị “mất trắng” số tiền gửi của mình. Thêm vào đó, hệ thống BHTG công khai giúp cảnh báo sớm về những “trục trặc” trong hoạt động và liên quan đến khả năng tài chính của các tổ chức nhận tiền gửi, thông qua đó giảm thiểu rủi ro cho hệ thống ngân hàng. Nhờ có chức năng giám sát an toàn hệ thống mà hoạt động BHTG công khai thông qua tổ chức tài chính nhà nước có những ưu điểm nhất định so với bảo hiểm của các quỹ BHTG. Các quỹ này chỉ thực hiện chức năng chi tiền mặt cho người gửi tiền sau khi tổ chức nhận tiền gửi bị phá sản.

Trong khi đó, bảo hiểm của tổ chức tài chính nhà nước không chỉ thực hiện chức năng đó mà còn nhằm ngăn chặn sự phát triển của các khoản nợ xấu, nợ khó đòi, hạn chế những rủi ro tiềm ẩn dẫn đến sự đổ vỡ của các ngân hàng thông qua hoạt động không chỉ giám sát mà còn cả hoạt động hỗ trợ tài chính dưới các hình thức cho vay, bảo lãnh, mua lại nợ... cho các ngân hàng trước khi lâm vào tình trạng phá sản.

Chủ thể tham gia BHTG chỉ có thể là tổ chức tài chính có nhận tiền gửi của công chúng dưới các hình thức nhất định. Với hệ thống BHTG công khai thì sự tham gia của các tổ chức này là bắt buộc nhằm tạo sân chơi bình đẳng giữa các tổ chức này, tạo nguồn vốn hoạt động cho tổ chức BHTG. Bên cạnh đó rủi ro sẽ được phân bổ cho các đối tượng đa dạng, tránh tình trạng chỉ có ngân hàng, TCTD yếu kém mới mua bảo hiểm còn những ngân hàng, TCTD hoạt động tốt thì không mua bảo hiểm. Trên cơ sở đó làm giảm mức độ rủi ro của bản thân tổ chức BHTG và gánh nặng của Chính phủ trong việc hỗ trợ tài chính chi trả bảo hiểm. Ở điểm này ta thấy BHTG khác với loại hình bảo hiểm khác như bảo hiểm xã hội (có thể bắt buộc và có thể tự nguyện) hoặc như loại hình bảo hiểm theo luật kinh doanh bảo hiểm (tham gia hoàn toàn do ý chí các bên).

Phí BHTG là khoản phí do pháp luật quy định. Các bên tham gia quan hệ BHTG không thể thoả thuận về mức phí như các loại hình bảo hiểm khác. Các hệ thống BHTG trên thế giới thường áp dụng một trong hai loại phí bảo hiểm là phí đồng hạng hoặc phí căn cứ vào mức độ rủi ro của từng

ngân hàng. Các nước khi mới thành lập hệ thống BHTG thường áp dụng mức phí bảo hiểm đồng hạng để dễ thực hiện và quản lí. Tuy nhiên, chế độ phí này không đề cập mức độ rủi ro của từng ngân hàng đối với hệ thống nên không đảm bảo tính công bằng, dễ gây những phản ứng từ phía các ngân hàng “mạnh”, có quy mô và uy tín lớn trên thị trường. Do vậy, xu hướng những năm 90 của thế kỉ XX trở lại đây, các nước chuyển đổi sang chế độ tính phí theo mức độ rủi ro. Theo cách tính phí này, cơ sở để xác định tỉ lệ phí BHTG là kết quả phân loại tổ chức tham gia BHTG. Ngân hàng nào hoạt động với mức độ rủi ro lớn sẽ phải chịu tỉ lệ phí BHTG cao, ngược lại ngân hàng nào hoạt động tốt, rủi ro thấp sẽ được áp dụng tính phí thấp và còn có thể được miễn phí. Việc tính phí bảo hiểm theo mức độ rủi ro trong hoạt động của tổ chức tham gia BHTG tạo ra cơ chế đối xử bình đẳng giữa các tổ chức này và thể hiện xu thế thị trường trong hoạt động BHTG. Bên cạnh đó, nó còn góp phần hạn chế rủi ro đạo đức⁽⁶⁾ phát sinh. Nếu áp dụng một mức phí, các ngân hàng dễ hoạt động bất cẩn, huy động vốn với lãi suất cao, hoạt động đầu tư với độ rủi ro lớn và luôn an tâm là các khoản tiền gửi của khách hàng vẫn được bảo hiểm. Trong trường hợp này hệ thống ngân hàng dễ bị lâm vào tình trạng khủng hoảng do các ngân hàng bị “yếu đi”, đổ bể, mất uy tín trên thương trường và tổ chức chi trả bảo hiểm cũng phải chịu hậu quả nặng nề liên quan đến các khoản chi phí bảo hiểm cho người gửi tiền. Mĩ là nước tiên phong triển khai cách tính phí bảo hiểm theo mức độ rủi ro vào năm 1993, mặc dù trong

thời gian dài kể từ khi BHTG - FDIC được thành lập vào năm 1933, Mỹ đã áp dụng cơ chế tính phí đồng hạng. Tuy nhiên, việc tính phí dựa vào mức độ rủi ro của từng ngân hàng cũng đòi hỏi phải có nguồn lực để quản lí hệ thống một cách thích hợp và xác định cụ thể những phương pháp, những tiêu chí là cơ sở tin cậy cho việc phân loại rủi ro của ngân hàng.

Các nước thường dựa vào các tiêu chí định tính và định lượng để tính mức độ rủi ro, tuy nhiên theo xu hướng giảm dần các tiêu chí định tính, tăng các tiêu chí định lượng. Ví dụ, ở Pháp cách tính phí này xuất hiện từ năm 1999 dựa vào sự kết hợp các tỉ lệ an toàn và phân tích rủi ro tài chính đối với số lượng tiền gửi của từng ngân hàng hội viên. Ngoài ra, một chỉ số "rủi ro tổng hợp" hình thành từ 4 tiêu chí là khả năng thanh toán, khả năng sinh lời, phân tán rủi ro và hoán đổi kì hạn giữa tài sản nợ và tài sản có cũng được sử dụng. Tại Argentina, tất cả các tổ chức phải trả một mức phí cơ sở cho công ti BHTG và trả thêm mức phí bổ sung được tính toán theo phương pháp định lượng - định tính cho các ngân hàng khác nhau. Mức phí bổ sung khác nhau cho từng ngân hàng được tính căn cứ vào những tiêu chí của hệ thống CAMELS của cơ quan thanh tra và những chỉ số xác định mức vượt hoặc thiếu vốn so với mức tối thiểu bắt buộc và chất lượng tín dụng.⁽⁷⁾ Cơ quan bảo hiểm của Mỹ cũng xem xét đánh giá mức độ rủi ro của ngân hàng thông qua hệ thống CAMELS.⁽⁸⁾

Đối tượng được bảo hiểm của BHTG rất đặc biệt, đó là nghĩa vụ thanh toán các khoản tiền gửi của tổ chức nhận tiền gửi đối

với người gửi tiền. Người nộp phí BHTG tách rời người thụ hưởng bảo hiểm. Có thể nói, rủi ro tiền gửi có mối liên quan mật thiết với hoạt động của các tổ chức nhận tiền gửi. Việc xác định loại tiền gửi nào được bảo hiểm, là cơ sở tính phí BHTG định kì phụ thuộc vào chính sách tiền tệ của mỗi quốc gia. Nguyên tắc hoạt động BHTG nói chung là bảo vệ người gửi tiền nhỏ. Tiền gửi tiết kiệm và tiền gửi của cá nhân bằng nội tệ là loại tiền gửi mà đến nay tất cả các hệ thống BHTG trên thế giới đều bảo vệ. Việc loại trừ những khoản tiền gửi được bảo hiểm cũng như quy định mức BHTG tối đa nhằm giảm thiểu rủi ro cho chính tổ chức BHTG và nâng cao trách nhiệm quản lí hoạt động kinh doanh của các tổ chức tham gia BHTG. Các khoản tiền gửi không được bảo hiểm thường là ngoại tệ hoặc là của các tổ chức. Việc quyết định bảo hiểm cho đồng ngoại tệ hay không là một vấn đề nan giải đối với mỗi quốc gia. Ở những quốc gia mà tiền gửi bằng ngoại tệ chiếm tỉ lệ thấp, các giao dịch chủ yếu được thực hiện thông qua đồng nội tệ thì việc loại trừ đối tượng bảo hiểm là đồng ngoại tệ là điều dễ dàng được chấp nhận. Ở những nước đang phát triển, việc loại trừ đồng ngoại tệ thường gắn với lí do tổ chức BHTG không có đủ số ngoại tệ để thanh toán cho người gửi tiền khi sự kiện bảo hiểm xảy ra.⁽⁹⁾ Tiền gửi liên ngân hàng thường không được bảo hiểm vì đây là tiền gửi của các tổ chức kinh doanh trực tiếp tiền tệ, có cơ hội tiếp cận tốt các thông tin và kiểm soát được mức độ rủi ro đối với các khoản tiền của họ.⁽¹⁰⁾ Trong khi đó, chính sách BHTG có mục tiêu bảo vệ người gửi tiền có thu

nhập thấp và bị hạn chế bởi khả năng tiếp cận thông tin ngân hàng. Ngoài ra, tiền của các tổ chức kinh tế, chính trị, xã hội cũng hay bị loại trừ, không được bảo hiểm bởi lẽ tiền gửi trong tài khoản của các chủ thể này không thuận tuý nhằm mục tiêu tích lũy, tiết kiệm mà thường để thực hiện các giao dịch thanh toán liên quan đến hoạt động của tổ chức. Vì vậy, các tổ chức này có cơ hội nắm bắt các thông tin về ngân hàng mà họ quyết định gửi tiền, không nhất thiết phải thuộc đối tượng được bảo vệ trực tiếp của chính sách BHTG.

2. Những yêu cầu cần thiết của mô hình BHTG trong thời kì hội nhập

BHTG trong thời kì hội nhập kinh tế quốc tế có những điểm đặc trưng cơ bản, bị tác động bởi những yếu tố nhất định như sự cạnh tranh giữa các ngân hàng, nhu cầu kiện toàn bộ máy giám sát tài chính quốc gia. Trong điều kiện mở cửa của thị trường và tự do hoá tài chính hiện nay, hệ thống TCTD đang phát triển rất nhanh về quy mô và tốc độ nhưng cũng đối mặt với không ít rủi ro, thách thức, khủng hoảng mang tính hệ thống. Do vậy, cần có những chiến lược nhất định trong việc phát triển các thiết chế nhằm giảm thiểu rủi ro cho hệ thống ngân hàng, trong đó BHTG là thiết chế đóng vai trò quan trọng trong việc giám sát an toàn hoạt động và cảnh báo rủi ro đối với các tổ chức tham gia BHTG. Vậy BHTG nên được thiết kế theo mô hình nào?

Trên thế giới hiện nay tồn tại nhiều mô hình BHTG. Tuy nhiên, có thể phân thành hai loại chính: 1) BHTG là tổ chức tài chính Nhà nước (ví dụ: Ở Mĩ, Việt Nam, Canada...); 2) BHTG là một tổ chức tương hỗ nghề nghiệp –

Quỹ bảo toàn tiền gửi (ví dụ: Ở Đức, Thụy Sĩ...). Tổ chức BHTG theo mô hình 1) thuộc sở hữu nhà nước có tư cách pháp nhân, hạch toán độc lập, hoạt động dưới sự hỗ trợ giám sát từ phía nhà nước. Nhà nước là cứu cánh cuối cùng trong trường hợp các tổ chức này mất khả năng chi trả. Tổ chức bảo hiểm trong trường hợp này có quyền hạn như một cơ quan thuộc chính phủ, có quyền ban hành các văn bản pháp luật. Do vậy, nó tạo sự ổn định trong việc chi trả bảo hiểm cho người gửi tiền. Ngoài ra, mọi tổ chức có nhận tiền gửi đều phải đóng phí tham gia BHTG, tạo nguồn tài chính vững chắc cho tổ chức chi trả bảo hiểm. Bên cạnh đó, sự can thiệp của nhà nước vào loại hình tổ chức này là trực tiếp, thể hiện sự quan tâm của nhà nước đối với những người gửi tiền nhỏ.

Mô hình quỹ bảo toàn tiền gửi thuộc hiệp hội các ngân hàng, do các ngân hàng thành lập, có tính chất tương hỗ, vì lợi ích của các thành viên hiệp hội, không vì mục tiêu lợi nhuận, tất nhiên không có sự hỗ trợ vốn từ phía nhà nước, không phải là pháp nhân mà có tính chất là một quỹ dự phòng có tài sản độc lập với tài sản của hiệp hội. Quy mô can thiệp, hỗ trợ giám sát hoàn toàn mang tính chủ động, tự quản của hiệp hội.⁽¹¹⁾

Mỗi mô hình trên đều có ưu, nhược điểm riêng. Việc lựa chọn mô hình nào là tùy thuộc vào điều kiện kinh tế, xã hội của từng quốc gia, có tính đến sự phát triển của hệ thống tài chính, lịch sử phát triển của hệ thống ngân hàng và niềm tin của công chúng vào hệ thống này. Xét thực tiễn hoạt động của hệ thống ngân hàng Việt Nam cho thấy chưa đủ tiềm lực để lập quỹ bảo toàn tiền

gửi. Hệ thống ngân hàng Việt Nam chưa gây dựng được niềm tin của công chúng, bản thân hệ thống chưa thực sự lớn mạnh, bị đánh giá là có tính dễ bị tổn thương do vốn thấp, năng lực cán bộ ngân hàng yếu kém, nợ xấu cao, rủi ro tiềm ẩn lớn. Vai trò của Hiệp hội ngân hàng chưa thực sự đủ mạnh để đứng ra liên kết các ngân hàng trong việc tạo lập cơ chế tự bảo vệ. Việc tự chia sẻ rủi ro giữa các ngân hàng thành viên khó được thực hiện. Vậy mô hình hiệp hội ngân hàng lập quỹ bảo toàn tiền gửi không khả thi ở Việt Nam trong điều kiện hiện nay. Do vậy, phương án tối ưu là thành lập tổ chức BHTG thuộc sở hữu nhà nước. Tổ chức này thay mặt Chính phủ thực hiện việc bảo vệ quyền lợi của người gửi tiền. Có thể nói, tồn thất đối với BHTG là khó có thể dự đoán được và về mặt định lượng có thể vượt xa khả năng tài chính của tổ chức BHTG. Giao cho tổ chức tài chính nhà nước, với ưu điểm lớn nhất là luôn được đảm bảo khả năng chi trả, thực hiện nhiệm vụ này sẽ làm cho việc bảo hiểm ổn định, thống nhất, từ đó sẽ thu hút sự quan tâm của dân chúng vào hệ thống ngân hàng, tạo động lực cho hệ thống này phát triển bền vững, lành mạnh. Chính phủ phải đóng vai trò là người đứng sau tổ chức BHTG và là người cho vay cuối cùng để hỗ trợ cho tổ chức BHTG khi cần thiết.

Tuy nhiên, để mô hình này có thể phát triển lành mạnh, bền vững, một vấn đề hết sức quan trọng đặt ra đó là phải xác định rõ chức năng của tổ chức BHTG, trên cơ sở đó tạo tính chủ động trong hoạt động, tăng tính tự chịu trách nhiệm, tránh thói ỷ lại về tài chính từ Nhà nước. Mô hình BHTG hiện nay

phải gắn với chức năng không chỉ là tổ chức chi trả bảo hiểm thuần túy mà còn phải có chức năng giảm thiểu rủi ro. Bảo hiểm là gắn với rủi ro và rủi ro là duyên cớ để sinh ra bảo hiểm. Vì vậy, tổ chức BHTG phải là tổ chức đa năng, có quyền cấp chứng chỉ BHTG, giám sát, cảnh báo, phòng chống rủi ro trong hoạt động của tổ chức nhận tiền gửi và chi trả bảo hiểm cho người gửi tiền. Mục tiêu của tổ chức này gắn với việc bảo vệ tốt nhất quyền lợi của người gửi tiền, giám sát rủi ro, đảm bảo sự an toàn của hệ thống ngân hàng, tài chính và chủ động trong việc tái cấu trúc hệ thống ngân hàng.

Ngoài ra, cần thiết phải tạo năng lực đủ mạnh cho tổ chức BHTG bằng cách tăng vốn, bằng sự khẳng định rõ ràng vị trí, chức năng, nhiệm vụ của tổ chức đó trong guồng máy kinh tế, xã hội thông qua các quy định pháp lí rõ ràng, minh bạch. Một đạo luật về BHTG là nhu cầu rất bức thiết, góp phần bảo vệ tốt hơn quyền lợi của người tiêu dùng nói chung, người gửi tiền nói riêng, thông qua đó hoàn thiện hệ thống giám sát tài chính quốc gia, đảm bảo cho hệ thống này phát triển an toàn và bền vững. Kinh nghiệm của các nước đi trước như Nhật Bản, Hàn Quốc đã chỉ rõ ở những giai đoạn phát triển kinh tế ổn định rất cần phải có sự chuẩn bị một cách toàn diện cho việc phòng chống rủi ro, đổ bê tài chính có tính chu kì của kinh tế thị trường. Chỉ có vậy, Chính phủ mới có thể kiểm soát được rủi ro ở các quy mô khác nhau.

Bên cạnh đó, hoạt động giám sát của BHTG nên được chuẩn hoá, tránh chông chéo với công tác thanh tra ngân hàng. Xuất phát từ mục đích của BHTG là bảo vệ quyền

lợi của người gửi tiền, do vậy nên có tiêu chuẩn, quy tắc kiểm tra, đánh giá riêng về tổ chức nhận tiền gửi dưới góc độ hoạt động của tổ chức đó có đảm bảo tốt quyền lợi của người gửi tiền hay không. Hiện nay ở Việt Nam, hoạt động kiểm tra, giám sát của BHTG dựa trên hệ thống quy tắc an toàn của NHNN. Nếu phát hiện vi phạm thì có thể kiến nghị với NHNN về những vi phạm quy tắc an toàn. Tuy nhiên, hoạt động này cũng được thực hiện bởi thanh tra ngân hàng. Vậy ở đây có hiện tượng chông chéo về chức năng của các tổ chức, một nội dung được tiến hành bởi hai cơ quan khác nhau sẽ cản trở hoạt động bình thường của các tổ chức tham gia BHTG. Đây cũng là điều bức xúc của tổ chức tham gia BHTG hiện nay khi bị thanh tra, kiểm tra quá nhiều. Do vậy, việc chuẩn hoá hoạt động kiểm tra, giám sát của tổ chức BHTG theo hướng tăng tính độc lập, chủ động để đảm bảo vai trò bảo vệ lợi ích người gửi tiền của tổ chức này là hết sức cấp thiết.

Một vấn đề nữa mà hầu như tất cả các hệ thống BHTG trên thế giới đều quan tâm là: Tiền gửi và hạn mức được bảo hiểm. Bởi lẽ, có xác định được đúng phạm vi đối tượng được bảo hiểm thì việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người gửi tiền mới đảm bảo được công bằng xã hội đồng thời góp phần củng cố, duy trì tiềm lực tài chính của tổ chức BHTG.

Nhìn chung, pháp luật về tiền gửi nên theo hướng mở rộng diện tiền gửi cần được bảo hiểm, không chỉ bảo hiểm cho tiền gửi của cá nhân bằng nội tệ. Một khi ngoại tệ chiếm tỉ lệ lớn trong tổng số tiền gửi ở ngân hàng thì vấn đề bảo hiểm ngoại tệ cũng nên

được cho phép nhằm bảo vệ quyền lợi của các chủ thể gửi tiền, không có sự phân biệt đối xử. Mức chi trả bảo hiểm tối đa nên được giới hạn và thường được xác định trên cơ sở thu nhập quốc nội bình quân đầu người một năm. IMF khuyến nghị hạn mức này nên vào khoảng 2 lần thu nhập quốc nội bình quân đầu người một năm với các nước có nền tài chính ổn định. Tuy nhiên, điều này còn phụ thuộc vào tình hình lạm phát và trình độ phát triển của hệ thống ngân hàng ở mỗi quốc gia. Hiện nay, mức chi trả bình quân của các tổ chức BHTG trên thế giới là khoảng 3 lần thu nhập quốc nội bình quân đầu người một năm.⁽¹²⁾ Hạn mức chi trả có giới hạn cho phép tổ chức BHTG chỉ phải trả số tiền được bảo hiểm trong hạn mức chứ không phải trả toàn bộ số tiền gửi khi tổ chức tham gia BHTG mất khả năng thanh toán. Với chính sách bảo hiểm như vậy, quyền lợi của người gửi tiền được bảo vệ một cách tích cực, tạo ra cơ chế thúc đẩy người gửi tiền có ý thức tự bảo vệ mình trước những rủi ro nhất định liên quan đến tình hình hoạt động của tổ chức nhận tiền gửi. Với mức chi trả bảo hiểm theo hạn mức sẽ hạn chế được rủi ro đạo đức từ phía các nhà quản lý ngân hàng đồng thời đòi hỏi người gửi tiền phải quan tâm hơn tới tình hình hoạt động, khả năng tài chính của ngân hàng nhận tiền gửi.

Hơn nữa, trong nền kinh tế thị trường và trong thời buổi hội nhập hiện nay, cạnh tranh là một quy luật. Sự cạnh tranh giữa các ngân hàng ngày càng diễn ra khốc liệt mà hệ quả của nó là những ngân hàng yếu kém sẽ bị đào thải. Do vậy, nếu cứ duy trì mãi mức phí bảo hiểm đồng hạng như hiện nay sẽ đồng

nghĩa với sự bao cấp cho những ngân hàng yếu kém, làm giảm uy tín đối với hệ thống ngân hàng, không tạo sự cạnh tranh lành mạnh giữa các ngân hàng trong hệ thống, đi ngược lại với quy luật thị trường.

Do vậy, duy trì tỉ lệ phí đồng hạng chi phù hợp với giai đoạn đầu BHTG mới thành lập, có tác dụng kích thích sự tham gia của các tổ chức nhận tiền gửi. Song về lâu dài việc tính phí bảo hiểm theo mức độ rủi ro của các tổ chức tham gia BHTG là rất cần thiết nhằm tạo sân chơi bình đẳng, lành mạnh cho tất cả các tổ chức nhận tiền gửi. Tuy nhiên, đi kèm với nó là một loạt các vấn đề đặt ra như vấn đề cung cấp thông tin kịp thời, thông tin minh bạch và công khai kết quả đánh giá định kì tình hình hoạt động của các ngân hàng và các tổ chức tài chính;⁽¹³⁾ hoàn thiện pháp luật kiểm toán, nâng cao năng lực của các tổ chức kiểm toán, trên cơ sở đó có thể đưa ra kết quả nhất định về chất lượng hoạt động của các tổ chức tham gia BHTG.

Những đặc điểm trên của mô hình BHTG trong thời kì hội nhập kinh tế quốc tế sẽ tạo điều kiện bảo vệ triệt để hơn các quyền và lợi ích hợp pháp của người gửi tiền. Tuy nhiên, những đặc điểm đó phải được luật hoá trong đạo luật về BHTG và bên cạnh đó mỗi tổ chức BHTG phải xác định rõ quyền lợi, nghĩa vụ, vai trò của người gửi tiền trong sự an toàn chung của cả hệ thống tài chính. Có như vậy mới nâng cao được hiệu quả hoạt động của tổ chức BHTG đồng thời tạo sự an toàn, lành mạnh trong hoạt động của hệ thống ngân hàng thời kì đổi mới./.

(1) Xem: Carl Johan Lindgren, Gilian Garcia, *Bảo*

hiểm tiền gửi và quản lí khủng hoảng, quỹ tiền tệ quốc tế, 1996, tr. 3.

(2) Xem: Choi J.B, *Cơ cấu của những hệ thống BHTG ở châu Á*, 2000.

(3) Hiện được áp dụng ở các quốc gia như Thái Lan, Nhật Bản, Hàn Quốc, Mexico, Việt Nam....

(4) Hiện được áp dụng ở các quốc gia như Hồng Kông, Áo, Đan Mạch, Brazil....

(5) Xem: Gillian Garcia, *Bảo hiểm tiền gửi - Thực tế và những định chế phù hợp*, 2000, tr.7.

(6) Rủi ro đạo đức là rủi ro xuất phát từ hành vi cư xử thiếu đạo đức của những chủ thể hưởng lợi ích từ BHTG, qua đó tác động tiêu cực đến sự tồn tại và phát triển lành mạnh của tổ chức BHTG. Rủi ro đạo đức có thể xuất phát từ hành vi chủ yếu của người hưởng lợi là người gửi tiền hoặc tổ chức tham gia BHTG.

(7) Xem: TS. Nguyễn Mạnh Dũng, *Những vấn đề chung về chế độ tính phí bảo hiểm gắn với mức độ rủi ro của các ngân hàng*, Tạp chí ngân hàng, số 2/2004, tr. 16.

(8) Hệ thống này đánh giá ngân hàng theo thứ tự từ 1 đến 5 (1 là tốt nhất, 5 là tồi nhất) theo các chỉ tiêu: Vốn (Capital), chất lượng/giá trị tài sản có (Asset Quality), khả năng quản trị (Management), lợi nhuận (Earnings), khả năng thanh toán bằng tiền mặt (Liquidity), sự nhạy cảm của ngân hàng trước rủi ro của thị trường (Sensitivity to market risk).

(9) Nghiên cứu của Kunt và Sobaci vào năm 2000 cho thấy trong 68 hệ thống BHTG trên thế giới thì có 20 hệ thống không BHTG ngoại tệ. Theo Kunt D. A. and Sobaci T. (2000), *Deposit Insurance around the World: A date base*, The Worl Bank.

(10) Trong 72 hệ thống BHTG được nghiên cứu thì có 45 nước loại trừ tiền gửi liên ngân hàng. Theo Garcia G.G.H. (2000), *Deposit Insurance: Actual and Good Practices*, occasional paper 197, International Monetary Fund, Washington DC.

(11) Xem: TS. Nguyễn Mạnh Dũng, *Bàn thêm về quỹ bảo toàn tiền gửi*, Tạp chí ngân hàng số 10/2003.

(12) Xem: Lê Thị Nguyệt Anh, *Bảo hiểm tiền gửi với nền kinh tế chuyển đổi*, Tạp chí ngân hàng, số 7/2004, tr. 63.

(13) Có thể xây dựng tổ chức đánh giá độc lập, là nguồn thông tin phục vụ cách tính tỉ lệ phí theo mức độ rủi ro (như Moody-MI).