

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO
TRƯỜNG ĐẠI HỌC NGOẠI THƯƠNG**

BÙI THỊ KIM NGÂN

**KINH NGHIỆM CỦA TỔ CHỨC BẢO HIỂM TIỀN GỬI HOA KỲ
TRONG VIỆC XỬ LÝ CÁC NGÂN HÀNG BỊ ĐỔ VỠ
VÀ BÀI HỌC CHO VIỆT NAM**

Chuyên ngành : KTTG & QHKTQT

Mã số : 60.31.07

LUẬN VĂN THẠC SỸ KINH TẾ

**NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:
TSKH. NGUYỄN VĂN MINH**

HÀ NỘI – 2010

DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

1. Danh mục từ viết tắt Tiếng Việt

BHTG	Bảo hiểm tiền gửi
NH	Ngân hàng
NHNN	Ngân hàng nhà nước
TMCP	Thương mại cổ phần
TCTD	Tổ chức tín dụng
DIV	Bảo hiểm Tiền gửi Việt Nam

2. Danh mục từ viết tắt Tiếng Anh

FDIC	Federal Deposit Insurance Corporation	Tổ chức Bảo hiểm Tiền gửi Hoa Kỳ
IADI	International Association of Deposit Insurer	Hiệp hội Bảo hiểm tiền gửi quốc tế
GDP	Gross Domestic Product	Tổng sản phẩm quốc dân
P&A	Purchase and Assumption	Mua và tiếp nhận nợ
BB	Bridge Bank	Ngân hàng bắc cầu
OBA	Open-Bank Assistance	Hỗ trợ ngân hàng mở
FED	Federal Reserve	Cục dự trữ Liên Bang Mỹ
OCC	Office of the Comptroller of Currency	Cơ quan giám sát tiền tệ thuộc Bộ Tài chính
OTS	Office of Thrift Supervision	Cơ quan giám sát các tổ chức nhận tiền gửi phi Ngân hàng thuộc Bộ Tài chính
TLGP	Temporary Liquidity Guarantee Program	Chương trình thanh khoản tạm thời
PIIP	Public – Private Investment Program	Chương trình đầu tư công tư

DANH MỤC BẢNG, BIỂU, HÌNH, SƠ ĐỒ

Tên bảng biểu	Trang
Bảng 2.1. Lịch trình xử lý đồ vỡ của FDIC	43
Bảng 2.2. Lịch sử hạn mức chi trả BHTG tối đa của FDIC	53
Bảng 2.3. Số liệu về đồ vỡ ngân hàng tại Mỹ giai đoạn 2006-2008	55
Biểu 1.1. Các nguyên nhân vĩ mô gây ra đồ vỡ ngân hàng	21
Biểu 1.2. Các nguyên nhân vi mô gây ra đồ vỡ ngân hàng	22
Biểu 2.1. Tỷ lệ dự trữ trên cơ sở hợp nhất BIF và SAIF	49
Biểu 2.2. Mức phí BHTG Mỹ từ 1934-1992	54
Biểu 3.1. Tỷ lệ quỹ BHTG (%) tại các quốc gia và thực tế tại Việt Nam	79
Hình 1.1. Các mô hình bảo hiểm tiền gửi	25
Hình 2.1 Các hoạt động nghiệp vụ chủ yếu của Bảo hiểm tiền gửi Việt nam	74
Sơ đồ 2.1. Sơ đồ hệ thống giám sát tài chính ngân hàng Hoa Kỳ	36
Sơ đồ 2.2. Quy trình đầu tư Công-Tư	59

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan luận văn “*Kinh nghiệm của Tổ chức bảo hiểm tiền gửi Hoa Kỳ trong việc xử lý các ngân hàng bị đổ vỡ và bài học cho Việt nam*” là công trình nghiên cứu của riêng tôi.

Mọi số liệu và thông tin sử dụng trong luận văn này đều trung thực.

Tác giả

Bùi Thị Kim Ngân

LỜI CẢM ƠN

Trong quá trình thực hiện luận văn, tôi đã nhận được sự quan tâm sâu sắc, sự chỉ bảo ân cần, sự giúp đỡ chân thành của người thân, bạn bè và đồng nghiệp. Tôi xin cảm ơn sự giúp đỡ đó.

Đặc biệt, xin bày tỏ lòng biết ơn sâu sắc tới sự hướng dẫn đầy nhiệt tâm của TSKH.Nguyễn Văn Minh – Khoa Quản trị Kinh doanh, Trường ĐH Ngoại thương là người trực tiếp hướng dẫn tôi thực hiện đề tài nghiên cứu này.

Tôi cũng xin bày tỏ lòng biết ơn sâu sắc vì sự giúp đỡ tận tình của ThS. Đỗ Duy Cường, Phòng Nghiên cứu tổng hợp và Hợp tác Quốc tế cùng các anh chị công tác tại Phòng Nghiệp vụ và phòng Kế toán - Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam trong suốt quá trình hoàn thành luận văn.

Hà nội, ngày...tháng...năm 2010.

Học viên

Bùi Thị Kim Ngân

LỜI MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài:

Từ trước đến nay, hệ thống ngân hàng vẫn luôn được xem là huyết mạch của nền kinh tế. Sự hoạt động an toàn và lành mạnh của hệ thống ngân hàng sẽ góp phần phân bổ và luân chuyển các nguồn lực một cách có hiệu quả, thúc đẩy nền kinh tế phát triển. Tuy nhiên, hoạt động ngân hàng cũng tiềm ẩn nhiều rủi ro. Sự đổ vỡ của các ngân hàng có thể kéo theo nhiều hệ lụy tiêu cực, không chỉ đối với bản thân ngân hàng đó, với những người gửi tiền, mà còn đe dọa tới sự ổn định tài chính của một quốc gia. Xuất phát từ mục đích bảo vệ quyền lợi cho người gửi tiền, góp phần đảm bảo sự ổn định của hệ thống tài chính ngân hàng, ngăn ngừa và hạn chế các nguy cơ đổ vỡ, tổ chức bảo hiểm tiền gửi đầu tiên trên thế giới đã ra đời vào năm 1934 tại Mỹ và nhanh chóng chứng tỏ vai trò ưu việt của mình.

Cuộc khủng hoảng tài chính thế giới bắt đầu từ mùa thu năm 2008 và ngày càng lan rộng với sự phá sản của một loạt các Ngân hàng và tổ chức tài chính. Hơn bao giờ hết, người ta nhắc nhiều đến sự chung tay góp sức của Tổ chức Bảo hiểm tiền gửi các nước trong việc giải cứu khủng hoảng. Trước tiên là tại Hoa Kỳ, nơi bắt đầu của cuộc suy thoái, Tổ chức Bảo hiểm tiền gửi Hoa Kỳ (Federal Deposit Insurance Corporation - FDIC) đã tiến hành một loạt các biện pháp nhằm xử lý đổ vỡ các ngân hàng tại nước này, góp phần nhanh chóng ổn định các hoạt động của nền kinh tế. Sự ra đi của những tên tuổi lớn trong ngành tài chính ngân hàng Mỹ như Lemman Brothers, IndyMac hay Washington Mutual... cũng như hàng trăm vụ đóng cửa của các ngân hàng vừa và nhỏ tại Mỹ đã được thu xếp êm thấm và không mấy may gây xáo trộn tới hoạt động của thị trường tài chính hàng đầu thế giới này. Trước hàng loạt các vụ đổ vỡ ngân hàng diễn ra liên tiếp, cũng tuyệt nhiên không thấy người dân Mỹ đổ xô đi rút tiền hàng loạt tại các tổ chức nhận tiền gửi... Đằng sau những thành quả đó, người ta thấy nổi lên vai trò của Tổ chức Bảo hiểm Tiền gửi Hoa Kỳ.

Tại Việt Nam, theo yêu cầu của quá trình hội nhập và phát triển, với mục tiêu củng cố niềm tin và bảo vệ lợi ích hợp pháp của người gửi tiền, phát triển ổn định,

an toàn và lành mạnh hệ thống ngân hàng, Bảo hiểm Tiền gửi Việt Nam đã chính thức được thành lập vào năm 2000. Sau 10 năm hoạt động, Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam đã khẳng định được vai trò quan trọng của mình đối với nền kinh tế nói chung, đối với các tổ chức tham gia Bảo hiểm tiền gửi và người gửi tiền nói riêng.

Tuy nhiên, cùng với những thành quả đã đạt được, hoạt động của Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam trong thời gian qua cũng bộc lộ một số hạn chế đặc biệt là trong vấn đề xử lý các tổ chức tín dụng yếu kém, bị đổ vỡ hoặc có nguy cơ đổ vỡ. Trong bối cảnh hệ thống ngân hàng Việt nam vẫn còn non yếu và tiềm ẩn nhiều rủi ro, nguy cơ đổ vỡ là hoàn toàn có thể xảy ra. Để phát huy tốt hơn nữa vai trò bảo vệ người gửi tiền và là “tấm lá chắn” cho hoạt động ngân hàng trong giai đoạn phát triển mới của nền kinh tế đất nước, yêu cầu đặt ra cho Bảo hiểm tiền gửi Việt nam là phải nghiên cứu, học hỏi kinh nghiệm của các quốc gia đi trước đặc biệt là Hoa Kỳ, nơi thành lập tổ chức bảo hiểm tiền gửi đầu tiên trên thế giới và đã có lịch sử 75 năm hoạt động.

Mặt khác, đổ vỡ ngân hàng và vai trò của bảo hiểm tiền gửi trong xử lý đổ vỡ là một vấn đề lớn đối với mọi nền kinh tế. Đây cũng là một vấn đề khá mới mẻ và mới dành được sự quan tâm sâu sắc của các Chính phủ, các Tổ chức BHTG trên thế giới, các nhà nghiên cứu và đông đảo dư luận đặc biệt từ cuộc khủng hoảng tài chính vừa qua tại Mỹ... Tuy nhiên, các nghiên cứu xung quanh vấn đề này mới chỉ tồn tại dưới dạng những bài báo đăng trên các tạp chí chuyên ngành tài chính ngân hàng chứ chưa có những công trình nghiên cứu chuyên sâu và đầy đủ.

Với những lý do đó, người viết đã mạnh dạn chọn đề tài “*Kinh nghiệm của Tổ chức Bảo hiểm tiền gửi Hoa Kỳ trong việc xử lý các ngân hàng bị đổ vỡ và bài học cho Việt Nam*” cho Luận văn Thạc sỹ của mình.

2. Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của luận văn là những kinh nghiệm của Tổ chức Bảo hiểm tiền gửi Hoa Kỳ trong vấn đề xử lý các ngân hàng bị đổ vỡ đặc biệt là trong giai đoạn 2008-2009.

3. Mục đích nghiên cứu

Mục đích của luận văn là tìm hiểu các kinh nghiệm của Hoa Kỳ trong việc xử lý các ngân hàng bị đổ vỡ, qua đó rút ra bài học cho Việt Nam nhằm nâng cao năng lực và hiệu quả xử lý đổ vỡ hệ thống ngân hàng.

4. Nhiệm vụ nghiên cứu

- Để làm rõ vấn đề nghiên cứu, trước tiên, người viết tìm hiểu một cách tổng quan về bảo hiểm tiền gửi (khái niệm, quá trình hình thành và phát triển, đặc điểm...), hệ thống ngân hàng và vấn đề xử lý các ngân hàng bị đổ vỡ và vai trò của Bảo hiểm tiền gửi trong vấn đề này.

- Sau khi nắm bắt được các kiến thức nền tảng, người viết đi sâu tìm hiểu các kinh nghiệm thực tiễn của Tổ chức Bảo hiểm tiền gửi Hoa Kỳ trong việc xử lý các ngân hàng bị đổ vỡ như kinh nghiệm về tạo dựng cơ sở pháp lý cho các hoạt động xử lý ngân hàng có vấn đề, kinh nghiệm về tiếp nhận và xử lý các ngân hàng... cũng như tìm hiểu một số chương trình góp phần xử lý khủng hoảng của tổ chức này.

- Trên cơ sở nghiên cứu các kinh nghiệm của Tổ chức Bảo hiểm Tiền gửi Hoa Kỳ, luận văn rút ra bài học cho Việt nam trong việc xử lý đổ vỡ Ngân hàng cũng như đưa ra một số giải pháp nhằm áp dụng hiệu quả các bài học đó vào điều kiện, hoàn cảnh của Việt Nam.

5. Phương pháp nghiên cứu:

Trong quá trình thực hiện, luận văn đã sử dụng phương pháp quy nạp trong nghiên cứu, phương pháp phân tích đối chiếu, so sánh phù hợp với từng vấn đề nghiên cứu của đề tài. Cụ thể như sau:

- Để thực hiện nhiệm vụ thứ nhất như đã đề ra, người viết thu thập các nguồn thông tin sơ cấp từ giáo trình, sách báo và tạp chí chuyên ngành, internet... và phân loại chúng để có được những kiến thức tổng quan nhất về bảo hiểm tiền gửi như khái niệm, quá trình hình thành, đặc điểm, vai trò của nó trong nền kinh tế. Đồng thời người viết cũng chắt lọc ra các thông tin liên quan đến vấn đề xử lý ngân hàng bị đổ vỡ cũng như vai trò, phương pháp, nguyên tắc xử lý... của tổ chức bảo hiểm tiền gửi xung quanh vấn đề này.

- Để thực hiện nhiệm vụ thứ hai, người viết tổng hợp và bóc tách các thông tin liên quan đến hoạt động xử lý các ngân hàng bị đổ vỡ của tổ chức Bảo hiểm tiền

gửi Hoa Kỳ theo hướng phân chia các hoạt động đó thành các nội dung như cơ sở pháp lý, quy trình tiếp nhận và xử lý, năng lực tài chính...Người viết tìm hiểu các khía cạnh đó trong mối quan hệ về thời gian để thấy được sự chuyển mình, sự thích ứng đầy linh hoạt của tổ chức BHTG Hoa Kỳ trong suốt quá trình hoạt động đặc biệt là trong cuộc khủng hoảng tài chính vừa qua.

- Cuối cùng, từ những kinh nghiệm của tổ chức bảo hiểm Hoa Kỳ trong xử lý đổ vỡ ngân hàng đã đưa ra ở phần trên, người viết chất lọc thành các bài học cho riêng Việt Nam trên cơ sở so sánh với hoạt động bảo hiểm tiền gửi Hoa Kỳ với các nước khác, từ đó soi chiếu vào thực trạng của Việt Nam để đề xuất ra các giải pháp mang tính thực tiễn.

6. Kết quả nghiên cứu

Bằng những nghiên cứu của mình, Luận văn đã có một số đóng góp nhất định như hệ thống hóa các kiến thức liên quan đến hoạt động BHTG cũng như khía cạnh xử lý các ngân hàng bị đổ vỡ của hoạt động này; tìm hiểu và nghiên cứu các kinh nghiệm về tạo dựng cơ sở pháp lý, xây dựng quy trình tiếp nhận, xử lý, đảm bảo năng lực tài chính...của Tổ chức BHTG Hoa Kỳ trong việc xử lý đổ vỡ ngân hàng. Từ các kinh nghiệm thực tiễn đó của Hoa Kỳ, luận văn chất lọc ra được các bài học cho riêng Việt Nam. Sau khi tìm hiểu thực tiễn xử lý đổ vỡ ngân hàng tại Việt Nam và đưa ra những đánh giá về nguy cơ đổ vỡ hệ thống ngân hàng, người viết cũng đã đề xuất được một số giải pháp để có thể áp dụng hiệu quả các bài học đó vào hoàn cảnh cụ thể của nước mình..

7. Bố cục của đề tài:

Luận văn bao gồm 90 trang, 3 bảng, 5 biểu, 2 hình, 2 sơ đồ, ngoài danh mục từ viết tắt, danh mục bảng biểu, lời mở đầu, kết luận, danh mục tài liệu tham khảo, Luận văn được chia làm 3 chương:

Chương I: Tổng quan về bảo hiểm tiền gửi và vấn đề ngân hàng bị đổ vỡ.

Chương II: Kinh nghiệm của Tổ chức Bảo hiểm tiền gửi Hoa Kỳ trong việc xử lý các ngân hàng bị đổ vỡ.

Chương III: Bài học cho Việt nam trong việc xử lý các ngân hàng bị đổ vỡ từ kinh nghiệm của Tổ chức Bảo hiểm tiền gửi Hoa Kỳ.

CHƯƠNG I: TỔNG QUAN VỀ BẢO HIỂM TIỀN GỬI VÀ VẤN ĐỀ XỬ LÝ NGÂN HÀNG BỊ ĐỔ VỠ

1.1. Tổng quan về bảo hiểm tiền gửi

1.1.1. Khái niệm bảo hiểm tiền gửi

Hoạt động của các tổ chức tài chính nói chung và các ngân hàng nói riêng luôn tiềm ẩn những rủi ro, trong đó mất khả năng thanh toán là rủi ro lớn nhất. Hậu quả có thể dẫn tới là hệ thống tài chính quốc gia bị tê liệt, xã hội bị bất ổn và niềm tin của các nhà đầu tư sẽ bị giảm sút. Một trong những công cụ phòng ngừa được sử dụng phổ biến trên thế giới hiện nay là bảo hiểm tiền gửi (BHTG)

Bảo hiểm tiền gửi là cam kết công khai của tổ chức BHTG đối với tổ chức tham gia BHTG và người gửi tiền về việc tổ chức BHTG sẽ chi trả tiền gửi được bảo hiểm cộng với tiền lãi nhập gốc cho người gửi tiền khi tổ chức tham gia BHTG bị chấm dứt hoạt động và mất khả năng thanh toán cho người gửi tiền.

Về thực chất, cam kết công khai này hình thành hợp đồng bảo hiểm giữa ba đối tác: tổ chức BHTG, tổ chức huy động tiền gửi và người gửi tiền.

Tổ chức BHTG là đối tác nhận đóng góp tài chính từ tổ chức tham gia BHTG và có trách nhiệm chi trả tiền bảo hiểm tới người có tiền gửi thuộc đối tượng được bảo hiểm tại tổ chức tham gia BHTG khi tổ chức đó chấm dứt hoạt động và mất khả năng thanh toán.

Tổ chức tham gia BHTG là các ngân hàng và các tổ chức tài chính có hoạt động huy động tiền gửi. Các tổ chức này khi được tham gia BHTG có trách nhiệm đóng góp tài chính cho tổ chức BHTG và được quyền yêu cầu tổ chức BHTG chi trả tiền bảo hiểm cho người gửi tiền tại tổ chức đó trong trường hợp tổ chức này mất khả năng thanh toán hoặc bị cơ quan thẩm quyền chấm dứt hoạt động.

Người gửi tiền thuộc đối tượng được bảo hiểm là khách hàng có tiền gửi tại tổ chức tham gia BHTG. Nhưng người gửi tiền này không phải đóng góp tài chính cho tổ chức BHTG nhưng có quyền yêu cầu tổ chức BHTG thanh toán tiền gửi, kể cả tiền lãi tích lũy trên tiền gửi đó, trong hạn mức chi trả BHTG (nếu chi trả tiền

BHTG có xác định hạn mức) hoặc thanh toán toàn bộ số tiền gửi (nếu chi trả tiền BHTG không xác định giới hạn)

Phí BHTG là khoản tiền mà tổ chức tham gia BHTG có nghĩa vụ phải nộp cho tổ chức BHTG để được bảo hiểm cho tiền gửi của khách hàng. Thông thường, phí BHTG được tính theo mức ấn định trên số dư tiền gửi bình quân của các loại tiền gửi được bảo hiểm tại tổ chức tham gia BHTG.

Có thể hiểu, BHTG là một loại hình bảo hiểm phi thương mại, theo đó các tổ chức tín dụng và các tổ chức khác có hoạt động ngân hàng có nhận tiền gửi của tổ chức, cá nhân...thì phải tham gia đóng phí BHTG cho Tổ chức BHTG của quốc gia theo quy định. Khi xảy ra rủi ro, tức là tổ chức được bảo hiểm mất khả năng thanh toán hoặc chi trả cho người gửi tiền thì Tổ chức BHTG sẽ là người có trách nhiệm đứng ra thay Tổ chức tín dụng đó trả các khoản tiền gửi được bảo hiểm của các đối tượng gửi tiền tại các tổ chức tín dụng.

BHTG là cơ chế bảo hiểm nhằm đảm bảo sự ổn định của hệ thống tín dụng thông qua việc đảm bảo chi trả một phần hoặc toàn bộ số tiền gửi cho người gửi tiền tại các Tổ chức tín dụng mất khả năng thanh toán. Như vậy, BHTG là công cụ quan trọng nhằm tạo tâm lý ổn định xác lập lòng tin cho người gửi tiền vào hệ thống tín dụng. Qua đó, BHTG đã góp phần ngăn ngừa được sự sụp đổ mang tính dây chuyền khi một hay một số tổ chức tín dụng trong hệ thống bị mất khả năng thanh toán tạm thời hoặc toàn bộ. Vì những ý nghĩa đó, BHTG đã trở thành một nghiệp vụ bắt buộc đối với các Tổ chức tín dụng có hoạt động ngân hàng ở hầu hết các quốc gia trên thế giới trong đó có Việt Nam.

1.1.2. Quá trình hình thành và phát triển của bảo hiểm tiền gửi

Khái niệm bảo vệ tiền gửi được nhiều quốc gia biết đến từ rất lâu. Khi hoạt động BHTG công khai chưa xuất hiện, bảo hiểm tiền gửi đã được nhiều quốc gia thực hiện dưới hình thức “bảo vệ ngầm”. “Bảo vệ ngầm” là việc Ngân hàng trung ương hoặc chính phủ có cam kết không công khai sẽ bảo đảm hoàn trả tiền gửi cho người gửi tiền nếu có hiện tượng đóng cửa ngân hàng hoặc ngân hàng đó không có khả năng thanh toán cho người gửi tiền. Vì đây là cam kết không công khai nên

không hình thành hợp đồng bảo hiểm giữa người gửi tiền với ngân hàng Trung Ương hay Chính phủ.

Xuất phát từ hoạt động “bảo vệ ngầm” mà hình thức “bảo vệ công khai” ra đời. BHTG công khai là chính sách bảo đảm tất cả hoặc một phần tiền gửi cùng tiền lãi nhập gốc trên tài khoản sẽ được thanh toán cho người gửi tiền theo cơ chế hợp đồng hoặc cam kết công khai. Bảo vệ tiền gửi công khai xuất hiện lần đầu tiên ở New York năm 1829 với tên gọi “bảo hiểm trách nhiệm ngân hàng”. Từ “trách nhiệm” trong chương trình này hàm ý muốn đề cập đến tiền gửi ngân hàng và các chứng chỉ huy động tiền gửi.

Tiếp theo chương trình này, từ năm 1831 đến 1858, 5 bang ở Mỹ (Vermont, Indiana, Michigan, Ohio và Iowa) đã thành lập các tổ chức BHTG. Mục đích của tổ chức này là: bảo vệ cộng đồng khi có ngân hàng đổ vỡ và bảo vệ người gửi tiền các thẻ và người giữ tiền là các công cụ huy động tiền gửi.

Mặc dù hầu hết các hệ thống BHTG Mỹ trong giai đoạn này đã hoạt động rất thành công và có tác dụng lớn đối với hệ thống ngân hàng Mỹ, năm 1887 do một số biến động tài chính đã làm cho các tổ chức này bị đóng cửa, mà chủ yếu là do hai yếu tố sau:

- Sự ra đời của chính sách ngân hàng tự do Mỹ đã tạo điều kiện cho một số ngân hàng lớn ngừng tham gia BHTG.

- Sự thành lập hệ thống ngân hàng quốc gia năm 1886 ở Mỹ đã cho phép các ngân hàng nhà nước bang được chuyển thành ngân hàng quốc gia và vì vậy có thể rút khỏi tham gia BHTG.

Thời kỳ thử nghiệm tiếp theo của hoạt động BHTG cũng diễn ra ở Mỹ vào những năm 1906 – 1930. Từ 1908 - 1917, BHTG tiếp tục được thành lập tại 8 bang khác. Trong 8 tổ chức BHTG này có 4 tổ chức quy định BHTG là bắt buộc, 2 tổ chức quy định tự chọn và 2 tổ chức còn lại quy định tính chất bắt buộc tùy thuộc vào từng đối tượng và từng thời điểm. Đến năm 1930, cả 8 tổ chức trên đều bị đóng cửa do ảnh hưởng của cuộc Đại suy thoái làm cho nhiều ngân hàng bị phá sản và tổ chức BHTG mất khả năng thanh toán [3].

Tình hình hoạt động của các ngân hàng Mỹ đầu những năm 1930 tiếp tục gặp khó khăn. Người dân tranh nhau xếp thành hàng dài trước các ngân hàng để rút tiền. Trong bối cảnh đó, để ngăn chặn đà khủng hoảng và trấn an người gửi tiền, Tổ chức BHTG Hoa Kỳ hay còn gọi là Tổng công ty BHTG Liên Bang (Federal Deposit Insurance Corporation - FDIC) được thành lập và đi vào hoạt động và được xem là hình mẫu đầu tiên về BHTG.

Sau sự ra đời của FDIC, tính đến nay trên thế giới đã có khoảng hơn 90 quốc gia có Tổ chức BHTG. Ngày 06/05/2002, Hiệp hội Bảo hiểm Quốc tế (International Association of Deposit Insurer - IADI) được thành lập, có trụ sở tại Thụy Sĩ với sự tham gia của nhiều Tổ chức BHTG trên thế giới. Theo thống kê, tính đến năm 2008, IADI đã có 52 tổ chức BHTG tại các nước là thành viên, 6 hiệp hội, 5 quan sát viên và 12 đối tác [19].

Điều đó phản ánh mối quan tâm chung của nhiều nước về hoạt động BHTG đồng thời nói lên vai trò ngày càng quan trọng của tổ chức BHTG đối với sự phát triển an toàn và lành mạnh của hệ thống tài chính - ngân hàng cũng như việc bảo vệ quyền lợi của người gửi tiền của các quốc gia trên thế giới, đặc biệt là khi xảy ra khủng hoảng tài chính.

1.1.3. Đặc điểm của bảo hiểm tiền gửi

a. Dịch vụ BHTG là hàng hóa công

Xuất phát từ mục đích của chính sách BHTG mà dịch vụ BHTG được xem là hàng hóa công. Tính chất công cộng của dịch vụ BHTG thể hiện ở chỗ BHTG đáp ứng nhu cầu chung của toàn xã hội, tức là nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người gửi tiền, góp phần duy trì sự ổn định của các tổ chức tín dụng và đảm bảo sự phát triển lành mạnh của hệ thống ngân hàng. Ai cũng có quyền bình đẳng, được tiếp cận đến các loại hàng hóa và dịch vụ này, và việc người này sử dụng không ảnh hưởng nhiều đến người khác sử dụng chúng.

Như vậy, thông qua việc góp phần duy trì sự ổn định của hệ thống tài chính, và cũng chính là mục tiêu cơ bản của chính sách BHTG, BHTG đóng góp lợi ích cho toàn xã hội. Chính vì vậy, BHTG là một loại hàng hóa công.

b. Dịch vụ bảo hiểm tiền gửi là hàng hóa công không thuần túy

Dịch vụ BHTG được xem là hàng hóa công không thuần túy căn cứ vào tính không loại trừ thụ hưởng một cách tuyệt đối của dịch vụ này. Dù muốn hay không ta cũng không thể loại trừ sự thụ hưởng dịch vụ BHTG một cách tuyệt đối. Mặc dù người hưởng lợi trực tiếp từ BHTG là những người gửi tiền và các tổ chức tham gia BHTG thì những đối tượng khác vẫn được hưởng lợi một cách gián tiếp.

Người gửi tiền thuộc đối tượng được bảo hiểm sẽ được hưởng lợi một cách trực tiếp khi có sự kiện bảo hiểm xảy ra. Khi có rủi ro ngân hàng, tổ chức nhận tiền gửi mất khả năng thanh toán, bị đóng cửa, người gửi tiền sẽ được tổ chức BHTG thanh toán tiền bảo hiểm. Đây chính là số tiền mà tổ chức BHTG cam kết với tổ chức tham gia BHTG khi thực hiện bảo hiểm.

Các tổ chức huy động tiền gửi cũng được hưởng lợi. Khi một tổ chức tham gia dịch vụ BHTG, khách hàng sẽ an tâm hơn khi lựa chọn tổ chức đó để gửi tiền. Các tổ chức huy động tiền gửi, nhờ vậy sẽ thu hút thêm được nhiều khách hàng và huy động thêm được nhiều tiền gửi hơn.

Trên thực tế, khi ngân hàng được BHTG đã góp phần làm cho kinh tế ít biến động hơn, ổn định hơn, rủi ro sẽ giảm bớt đối với các doanh nghiệp. Mặt khác, các đối tượng vay tiền sẽ sử dụng tiền vay an toàn và hiệu quả hơn, các dự án đầu tư sẽ đầu tư có hiệu quả hơn, tạo tiền đề cho việc phát triển cho các ngành nghề kinh tế khác. Xã hội bình ổn, các ngành nghề kinh tế phát triển, tạo ra công ăn việc làm cho người lao động, giảm thất nghiệp..., đời sống nhân dân được nâng cao.

Như vậy, dù trực tiếp hay gián tiếp, đối tượng thụ hưởng lợi ích từ dịch vụ BHTG là toàn xã hội. Việc loại trừ tuyệt đối một cá nhân hoặc một tổ chức trong xã hội ra khỏi sự thụ hưởng lợi ích của dịch vụ này là khó khăn và tốn kém.

Chính vì thuộc tính không loại trừ thụ hưởng tuyệt đối mà dịch vụ BHTG được xếp vào loại hàng hóa công không thuần túy.

1.1.4. Nghiệp vụ chính của bảo hiểm tiền gửi

Tại mỗi quốc gia, tùy theo mục đích và mô hình tổ chức hoạt động mà mỗi tổ chức có những nghiệp vụ cụ thể về chuyên môn khác nhau. Nhưng nhìn chung, các

tổ chức bảo hiểm tiền gửi trên thế giới đều có những nghiệp vụ chính bao gồm: (1) Chi trả tiền gửi được bảo hiểm cho người gửi tiền tại tổ chức tham gia BHTG bị giải thể, phá sản; (2) Giám sát để ngăn ngừa và cảnh báo rủi ro đối với hoạt động ngân hàng; (3) Hỗ trợ tài chính đối với các tổ chức tham gia BHTG gặp khó khăn về thanh khoản; (4) Tham gia vào việc tái cấu trúc hệ thống ngân hàng thông qua nghiệp vụ tiếp nhận, xử lý

Chi trả tiền gửi được bảo hiểm cho người gửi tiền tại tổ chức tham gia BHTG bị giải thể, phá sản là một trong những nghiệp vụ chính của BHTG. Tổ chức BHTG thực hiện cam kết thanh toán cho người gửi tiền thuộc đối tượng được bảo hiểm (bao gồm cả gốc và lãi), theo một mức độ nhất định, tùy thuộc vào quy định về hạn mức chi trả ở mỗi hệ thống BHTG. Việc chi trả được thực hiện khi tổ chức tham gia BHTG bị mất khả năng thanh toán phải chấm dứt hoạt động, nó có ảnh hưởng tới niềm tin của người gửi tiền đối với hoạt động ngân hàng của quốc gia. Mục đích của việc chi trả là nhằm bảo đảm quyền lợi cho người gửi tiền, tạo ra tâm lý an tâm đối với người dân có tiền gửi, ngăn chặn được việc rút tiền hàng loạt tại các tổ chức tham gia BHTG khác, từ đó góp phần đảm bảo cho hệ thống ngân hàng hoạt động được ổn định.

Bên cạnh việc chi trả bảo hiểm cho người gửi tiền khi có đổ vỡ xảy ra, tổ chức BHTG còn phải luôn *giám sát để ngăn ngừa và cảnh báo rủi ro đối với hoạt động ngân hàng*. Tổ chức BHTG thực hiện nghiệp vụ này thông qua hai hình thức là giám sát từ xa và kiểm tra tại chỗ, trong đó giám sát từ xa là chủ yếu. Đây là nhiệm vụ quan trọng trong quá trình quản lý rủi ro đối với các tổ chức tham gia BHTG nhằm đánh giá chính xác và khách quan mức độ rủi ro cũng như tính tuân thủ pháp luật của tổ chức tham gia BHTG.

Hoạt động giám sát từ xa được tiến hành thường xuyên trên cơ sở các nguồn thông tin, dữ liệu về hoạt động của tổ chức tham gia BHTG ở các nước phát triển mà tổ chức BHTG ra đời lâu năm thì nguồn thông tin, dữ liệu phục vụ cho giám sát từ xa thường được khai thác từ kho dữ liệu chung do một cơ quan giám sát điều phối hoặc là tổ chức BHTG có thể truy cập trực tiếp (thông qua việc nối mạng trực

tuyến) vào hệ thống dữ liệu của tổ chức BHTG. Tổ chức tham gia BHTG chỉ báo cáo trực tiếp cho tổ chức BHTG những thông tin đột xuất, bất thường như khả năng chi trả, sự cần thiết phải hỗ trợ tài chính từ tổ chức BHTG... Vì vậy, thông tin, dữ liệu rất chính xác và được cập nhật kịp thời, do vậy mà chất lượng báo cáo giám sát rất cao. Đối với hoạt động kiểm tra tại chỗ thường được tiến hành khi mức độ sai phạm của tổ chức tham gia BHTG là nghiêm trọng. BHTG thực hiện kiểm tra tại chỗ là để xác định mức vi phạm và yêu cầu tổ chức tham gia BHTG có biện pháp khắc phục để trở về hoạt động bình thường. Để đảm bảo hiệu quả, tránh chồng chéo và tiết kiệm chi phí, hoạt động giám sát, kiểm tra được điều phối bởi một cơ quan điều phối chung, theo đó mỗi cơ quan giám sát chịu trách nhiệm giám sát đối với một số ngân hàng hoặc tổ chức tài chính nhất định.

Một nghiệp vụ chủ đạo khác của BHTG là *hỗ trợ tài chính đối với các tổ chức tham gia BHTG gặp khó khăn về thanh khoản*. Đây là một trong những nghiệp vụ hỗ trợ khách hàng của tổ chức BHTG. Kinh nghiệm của các tổ chức BHTG thành công trên thế giới cho thấy các hoạt động hỗ trợ khách hàng có vai trò đặc biệt quan trọng đối với sự phát triển ổn định và an toàn của các tổ chức tham gia BHTG thông qua các hình thức như cho vay hỗ trợ khi tổ chức tham gia BHTG có khó khăn về khả năng thanh khoản và thanh toán, mua lại các tài sản Có đặc biệt là tài sản Có chưa đến hạn thanh toán của tổ chức tham gia BHTG đi vay vốn tại một tổ chức tín dụng khác.

Ngoài ra, tổ chức bảo hiểm tiền gửi còn *tham gia vào việc tái cấu trúc hệ thống ngân hàng thông qua nghiệp vụ tiếp nhận, xử lý*. Đây là một chức năng và nghiệp vụ quan trọng của tổ chức BHTG theo mô hình giảm thiểu rủi ro đặc biệt là trong giai đoạn xảy ra khủng hoảng tài chính. Tổ chức BHTG tiếp nhận, xử lý tổ chức tham gia BHTG có vấn đề theo nguyên tắc chi phí thấp nhất, chi trả nhanh nhất và bán lại tài sản với giá cao nhất.

Trên thế giới, đặc biệt ở các nước phát triển, tổ chức BHTG được trao quyền rất lớn, ngoài việc làm đầu mối cho quá trình tiếp nhận, xử lý các tổ chức tham gia BHTG gặp sự cố hoặc đổ vỡ, tổ chức BHTG còn có quyền tham gia điều tra, truy tố tổ chức, cá nhân vi phạm dẫn đến sự đổ vỡ của tổ chức tham gia BHTG đó.

Trong các nghiệp vụ trên của BHTG, nghiệp vụ chi trả tiền gửi được bảo hiểm là nghiệp vụ chủ yếu và có tính nguyên thủy đối với các tổ chức đứng ra đảm nhận vai trò BHTG. Các nghiệp vụ khác là nghiệp vụ phát sinh, góp phần phát huy và nâng cao hiệu quả hoạt động của BHTG, khẳng định vai trò ngày càng quan trọng của BHTG đối với sự phát triển của hệ thống tài chính – ngân hàng và nền kinh tế.

1.1.5. Vai trò của hoạt động bảo hiểm tiền gửi trong nền kinh tế

a. Hoạt động bảo hiểm tiền gửi tạo lập và duy trì niềm tin của công chúng đối với hệ thống ngân hàng.

Có thể nói, BHTG là nhân tố cực kỳ quan trọng trong việc duy trì niềm tin của công chúng vào hệ thống ngân hàng. Người gửi tiền sẽ yên tâm hơn khi gửi tiền tiết kiệm tại tổ chức tín dụng là thành viên của Tổ chức BHTG vì họ được chi trả Bảo hiểm hoặc đảm bảo các quyền lợi liên quan đến khoản tiền gửi của mình một khi rủi ro xảy ra.

Mặt khác, một trong những chức năng cơ bản của ngân hàng là làm trung gian tín dụng giữa những người có vốn và những người cần vốn. Với chức năng này, ngân hàng huy động tiền nhàn rỗi từ dân cư và hình thành nguồn vốn cho vay tới những đối tượng đang thiếu vốn đầu tư. Muốn thực hiện tốt chức năng này, các ngân hàng cần tạo được uy tín và niềm tin trong công chúng. Đây là yếu tố quan trọng đối với bất kỳ một tổ chức nào bởi nếu công chúng không có niềm tin vào tổ chức huy động tiền gửi, họ sẽ không gửi tiền vào tổ chức đó và kết quả là tổ chức đó sẽ không thể huy động được tiền nhàn rỗi từ dân cư cũng như không thể đưa tiền đến những nơi thiếu vốn để cho vay. Về mặt vĩ mô, khi có sự cố xảy ra với một ngân hàng nào đó, BHTG có tác dụng duy trì niềm tin của công chúng đối với uy tín của các ngân hàng đang tiếp tục hoạt động tốt và rộng hơn nữa là phần còn lại của hệ thống ngân hàng quốc gia, nhằm ngăn chặn người gửi tiền có những phản ứng tiêu cực như rút tiền ồ ạt, bán tháo cổ phần ngân hàng làm ảnh hưởng xấu đến toàn bộ hệ thống tài chính – ngân hàng của quốc gia.

b. Hoạt động BHTG tạo điều kiện thuận lợi cho hệ thống ngân hàng phát triển.

Với đặc thù của một tổ chức tài chính kinh doanh trong lĩnh vực tiền tệ là đi vay để cho vay nên hoạt động ngân hàng chứa đựng nhiều yếu tố rủi ro. Nguyên nhân xảy ra rủi ro có thể là từ phía khách hàng, từ chính ngân hàng hoặc do một nguyên nhân khách quan nào đó mang lại. Trong thực tế, rủi ro đối với hoạt động ngân hàng có nhiều loại. Có loại khi xảy ra rủi ro sẽ chỉ gây ra thiệt hại cho bản thân ngân hàng đó như rủi ro tín dụng, rủi ro lãi suất, rủi ro tỷ giá. Cũng có loại rủi ro khi xảy ra nó không chỉ gây thiệt hại đối với chính ngân hàng đó mà còn ảnh hưởng đến các ngân hàng khác và có thể dẫn tới sự đổ vỡ dây chuyền mang tính hệ thống, làm mất lòng tin đối với người gửi tiền, là nguyên nhân gây ra những cuộc khủng hoảng tài chính khu vực và thế giới như rủi ro thanh khoản do sự cố rút tiền hàng loạt. Thực tế đã cho thấy những cuộc khủng hoảng tài chính xảy ra đều bắt nguồn từ nguyên nhân đổ vỡ của một hoặc một số ngân hàng như cuộc khủng hoảng tài chính Châu Á năm 1997-1998, cuộc khủng hoảng tài chính thế giới xảy ra từ năm 2008 đến nay mà hậu quả của nó vẫn còn rất nặng nề. Tại Việt Nam, sự cố rút tiền hàng loạt do tin đồn hoặc thông tin không chính xác ở Ngân hàng cổ phần Á Châu (năm 2003), NH TMCP Phương Nam, NH TMCP Nông thôn Ninh Bình (năm 2005) cũng đã làm cho các Ngân hàng này điêu đứng nếu như không có sự can thiệp kịp thời của Ngân hàng Nhà nước và các cơ quan liên quan.

Để phòng ngừa rủi ro, đảm bảo cho các tổ chức tài chính nói chung và ngân hàng nói riêng hoạt động an toàn, hiệu quả, bất kỳ một quốc gia nào cũng phải đề ra một hệ thống chính sách và giải pháp phòng ngừa, giảm thiểu rủi ro, đảm bảo quyền lợi cho người gửi tiền và sự an toàn, lành mạnh của mỗi ngân hàng cũng như của cả hệ thống. Một trong những công cụ, chính sách không thể thiếu là BHTG.

Thông qua việc bảo hiểm có mức độ đối với tiền gửi của công chúng trong hệ thống ngân hàng BHTG đã tạo ra một công cụ đầu tư có rủi ro thấp, thích hợp với những nhà đầu tư không mạo hiểm. Nhờ vào công cụ này mà hệ thống ngân hàng thu hút được nguồn vốn tiết kiệm nhàn rỗi trong dân cư để thực hiện được chức năng trung gian tài chính và ổn định tăng trưởng kinh tế. Thông qua các quy

định an toàn và cơ chế giám sát hoạt động ngành ngân hàng, BHTG đã góp phần nâng cao khả năng quản trị rủi ro, khả năng điều hành ngành ngân hàng nói riêng và ngành tài chính nói chung. Bên cạnh đó, BHTG với vai trò giám sát, kiểm tra và cảnh báo rủi ro các hoạt động của ngân hàng tham gia BHTG nhằm ngăn chặn sự cố có thể gây ảnh hưởng đến tính ổn định của hoạt động ngân hàng, càng góp phần củng cố hơn nữa niềm tin của công chúng vào sự lành mạnh và phát triển bền vững của hệ thống ngân hàng. Với nguồn lực là quỹ BHTG đủ khả năng can thiệp kịp thời khi tổ chức tham gia BHTG lâm vào tình trạng khó khăn, BHTG đã giúp ngăn chặn và cô lập hiệu ứng rút tiền hàng loạt và sụp đổ của hệ thống ngân hàng khi một vài tổ chức ngân hàng gặp vấn đề

Hệ thống ngân hàng được ví như hệ tuần hoàn của cả nền kinh tế. Nó là kênh cung ứng vốn cơ bản cho nền kinh tế, giúp các doanh nghiệp có vốn đầu tư để mở rộng sản xuất kinh doanh, nâng cao hiệu quả kinh doanh, góp phần phân bổ nguồn lực hợp lý giữa các vùng, lãnh thổ trong quốc gia, tạo điều kiện phát triển cân đối nền kinh tế, tạo môi trường thực hiện các chỉ tiêu vĩ mô của nền kinh tế và là cầu nối phát triển kinh tế đối ngoại giữa các quốc gia. Với tầm quan trọng như vậy, cần có một cơ chế đảm bảo cho hoạt động thông suốt, lành mạnh và hiệu quả của hệ thống ngân hàng, tạo điều kiện thuận lợi cho hệ thống ngân hàng phát triển và phát huy được vai trò tích cực trong nền kinh tế quốc dân. Đó cũng chính là vai trò của hoạt động BHTG.

Vai trò của BHTG đối với sự phát triển của hệ thống ngân hàng thể hiện ở ba phương diện:

Thứ nhất, BHTG hỗ trợ, tạo điều kiện thuận lợi cho các ngân hàng mới ra đời hoặc các ngân hàng có quy mô hạn chế hoạt động có hiệu quả hơn, có khả năng cạnh tranh được với các ngân hàng lớn. Người gửi tiền có xu hướng lựa chọn những ngân hàng lớn để gửi tiền vì họ cho rằng những ngân hàng lớn khi xảy ra sự cố sẽ được nhà nước hỗ trợ, tránh xảy ra tình trạng đóng cửa ngân hàng, gây tổn thất lớn cho toàn xã hội. Với tâm lý của công chúng như vậy, các ngân hàng lớn và có bề

dày hoạt động có lợi thế hơn các ngân hàng nhỏ hoặc mới thành lập trong lĩnh vực huy động vốn – một trong những hoạt động đặc thù của ngành ngân hàng. Ngược lại, các ngân hàng nhỏ hoặc mới thành lập lại khó khăn trong huy động vốn nhân rộng trong dân cư vì chưa tạo dựng được tên tuổi, mặc dù đây có thể là những ngân hàng có khả năng sử dụng hiệu quả nguồn vốn huy động. Khi có hoạt động BHTG với chính sách BHTG là yêu cầu bắt buộc đối với tất cả các ngân hàng, tất cả người gửi tiền tại các ngân hàng khác nhau đều được bảo vệ quyền lợi như nhau, thì tâm lý lo ngại bị thất thoát tiền gửi tại các ngân hàng nhỏ và mới thành lập sẽ không còn phổ biến trong cộng đồng người gửi tiền. Điều này sẽ giúp cho các ngân hàng nhỏ và mới thành lập huy động vốn được dễ dàng hơn, qua đó tạo điều kiện cho các ngân hàng này thực hiện các nghiệp vụ tài chính ngân hàng khác và có thể phát triển, cạnh tranh với các ngân hàng lớn nếu thực sự hoạt động hiệu quả. Đặc biệt, khi tăng hạn mức chi trả tiền BHTG, tác dụng kích thích huy động tiền gửi tại các ngân hàng nhỏ của hoạt động BHTG được thể hiện rất rõ nét.

Thứ hai, hoạt động BHTG giúp cho các ngân hàng hoạt động yếu kém, không có hiệu quả rút lui khỏi lĩnh vực kinh doanh ngân hàng một cách có trật tự, không ảnh hưởng đến các ngân hàng đang tiếp tục hoạt động và tới toàn hệ thống ngân hàng. Thông qua các hoạt động nghiệp vụ như kiểm tra, giám sát, tham gia giải quyết đổ vỡ ngân hàng...tổ chức BHTG có khả năng đánh giá chính xác và kịp thời tình hình hoạt động của các tổ chức tham gia BHTG. Đối với các ngân hàng gặp khó khăn, không thể duy trì hoạt động, tổ chức BHTG thực hiện các biện pháp hỗ trợ như: đề xuất phương án xử lý ngân hàng đổ vỡ (sát nhập vào các ngân hàng khác, phát mãi...), chi trả bảo hiểm cho người gửi tiền tại ngân hàng đó nếu ngân hàng đó tham gia BHTG, tham gia vào quá trình thanh lý tài sản để tiếp tục bảo vệ quyền lợi người gửi tiền chưa được thanh toán hết tiền bảo hiểm hoặc những người gửi tiền có tiền gửi lớn hơn hạn mức chi trả BHTG. Những hoạt động này của tổ chức BHTG có tác dụng giúp các ngân hàng bị phá sản rút lui khỏi thị trường một cách chủ động, nhanh gọn và bảo đảm quyền lợi của những người gửi tiền. Ý nghĩa

to lớn của hoạt động này còn thể hiện ở chỗ góp phần duy trì niềm tin của người gửi tiền đối với hệ thống các ngân hàng đang hoạt động tốt nói riêng và sự phát triển ổn định, lành mạnh của cả hệ thống ngân hàng nói chung, tránh được những ảnh hưởng xấu do sự đổ vỡ đơn lẻ của một ngân hàng gây ra.

Thứ ba, hoạt động BHTG góp phần xây dựng một thị trường có tính cạnh tranh và bình đẳng, tạo động lực cho các ngân hàng giám sát lẫn nhau, thúc đẩy nhau cùng phát triển. Tổ chức BHTG hoạt động trên cơ chế hỗ trợ lẫn nhau giữa cộng đồng các tổ chức tham gia BHTG để giải quyết khó khăn của một ngân hàng, một tổ chức tham gia BHTG (nhất là khi ngân hàng đó bị phá sản/ đóng cửa...) bằng chính nguồn lực, đóng góp của các tổ chức trong cộng đồng. Điều này dẫn đến yêu cầu các ngân hàng giám sát hoạt động của nhau để có thể cảnh cáo, đánh giá được những rủi ro mà các ngân hàng có thể gặp phải để kịp thời ngăn chặn, xử lý, hạn chế tình trạng ngân hàng hoạt động tốt, an toàn phải san sẻ, hỗ trợ thiệt hại do các ngân hàng hoạt động có độ rủi ro cao gây ra. Vai trò này của BHTG đặc biệt phát huy tác dụng đối với hình thức bảo hiểm “đóng góp sau”, ví dụ như tổ chức BHTG cho các ngân hàng tư nhân ở Đức. Theo hình thức này, khi có một ngân hàng bị đóng cửa và xuất hiện yêu cầu tổ chức BHTG chi trả tiền bảo hiểm cho người gửi, tổ chức BHTG sẽ căn cứ vào mức thiệt hại của ngân hàng bị đổ vỡ và phân bổ chi phí đóng góp cho các tổ chức tham gia BHTG. Như vậy, để tránh tình trạng ngân hàng hoạt động hiệu quả phải san sẻ trách nhiệm với ngân hàng bị phá sản, các ngân hàng sẽ tích cực giám sát lẫn nhau để đưa ra những cảnh báo sớm, hạn chế rủi ro.

c. Hoạt động BHTG góp phần thúc đẩy huy động tiền gửi cho đầu tư phát triển

Vốn đầu tư có vai trò rất quan trọng trong sự tăng trưởng của một quốc gia. Mức tăng trưởng kinh tế hay tăng trưởng GDP hàng năm của một quốc gia được quyết định bởi số vốn đầu tư và hiệu quả sử dụng nguồn vốn đó. Trong các nguồn hình thành vốn, tiền gửi nhàn rỗi từ dân cư là nguồn vốn huy động chủ yếu và quan trọng của các ngân hàng để tiếp tục thực hiện các nghiệp vụ khác của ngân hàng cũng như để đầu tư cho phát triển kinh tế đất nước. Học thuyết về tăng trưởng kinh

tế bền vững của Mankiw [14] cũng đã khẳng định nguồn vốn từ tiết kiệm của một quốc gia, bao gồm tiết kiệm của dân cư và chính phủ, là nguồn vốn có vai trò quyết định đối với đầu tư phát triển kinh tế bền vững.

Tổ chức BHTG với hoạt động của mình tạo ra một cơ chế bảo đảm rằng người gửi tiền khi gửi tiền vào các tổ chức tín dụng tham gia BHTG sẽ được nhận lại số tiền đã gửi trong mọi trường hợp (khi ngân hàng làm ăn có hiệu quả hoặc khi ngân hàng bị phá sản vì mất khả năng thanh toán...), qua đó tạo niềm tin đối với người gửi tiền vào các ngân hàng và gián tiếp thúc đẩy hoạt động huy động vốn tại các ngân hàng. Bên cạnh đó, nếu ngân hàng thực sự gặp khó khăn, BHTG với các hình thức hỗ trợ ngân hàng cũng sẽ làm cho người gửi tiền có tâm lý yên tâm hơn khi gửi tiền. Như vậy, thông qua các hoạt động và hình thức bảo đảm của mình, tổ chức BHTG đã gián tiếp nâng cao hiệu quả huy động vốn nhàn rỗi từ dân cư của các ngân hàng tham gia BHTG.

1.2. Hệ thống ngân hàng và vấn đề xử lý ngân hàng bị đổ vỡ

1.2.1. Hệ thống ngân hàng và vai trò của nó đối với nền kinh tế

a. Vai trò tập trung vốn của nền kinh tế

Trong nền kinh tế có những chủ thể có tiền nhàn rỗi nhưng họ cũng muốn số tiền này sinh lời cho mình và họ cũng muốn cho vay để thu lãi. Đồng thời, có những chủ thể có nhu cầu về vốn để phát triển và mở rộng hoạt động kinh doanh. Nhưng những chủ thể này không quen biết nhau và cũng có thể không tin tưởng nhau nên tiền vẫn chưa được lưu thông. Các ngân hàng thương mại với vai trò trung gian của mình, nhận tiền từ người muốn cho vay, trả lãi cho họ và đem số tiền ấy cho người muốn vay. Khi đó, ngân hàng đóng vai trò là cầu nối giữa người thừa vốn và người có nhu cầu về vốn và hưởng lợi nhuận là khoản chênh lệch giữa lãi suất nhận gửi và lãi suất cho vay và góp phần tạo lợi ích cho tất cả các bên tham gia. Đối với người đi vay, họ sẽ thỏa mãn được nhu cầu vốn kinh doanh tiện lợi, chắc chắn và hợp pháp, chi tiêu, thanh toán mà không chi phí nhiều về sức lực thời gian cho việc tìm kiếm những nơi cung ứng vốn riêng lẻ. Đặc biệt là đối với nền kinh tế, chức năng này có vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy tăng trưởng kinh tế vì nó đáp

ứng nhu cầu vốn để đảm bảo quá trình tái sản xuất được thực hiện liên tục và mở rộng quy mô sản xuất.

b. Vai trò làm trung gian thanh toán và quản lý các phương tiện thanh toán

Ngân hàng tiến hành nhập tiền vào tài khoản hay chi trả tiền theo lệnh của chủ tài khoản. Khi các khách hàng gửi tiền vào ngân hàng, họ sẽ được đảm bảo an toàn trong việc cất giữ tiền và thực hiện thu chi một cách nhanh chóng tiện lợi, nhất là đối với các khoản thanh toán có giá trị lớn, ở mọi địa phương mà nếu khách hàng tự làm sẽ rất tốn kém khó khăn và không an toàn (ví dụ: chi phí lưu thông, vận chuyển, bảo quản...). Khi làm trung gian thanh toán, ngân hàng tạo ra những công cụ lưu thông và độc quyền quản lý các công cụ đó (séc, giấy chuyển ngân, thẻ thanh toán...) đã tiết kiệm cho xã hội rất nhiều về chi phí lưu thông, đẩy nhanh tốc độ luân chuyển vốn, thúc đẩy quá trình lưu thông hàng hóa. ở các nước phát triển phần lớn thanh toán được thực hiện qua séc và được thực hiện bằng việc bù trừ thông qua hệ thống ngân hàng thương mại. Ngoài ra việc thực hiện chức năng là thủ quỹ của các doanh nghiệp qua việc thực hiện các nghiệp vụ thanh toán đã tạo cơ sở cho ngân hàng thực hiện các nghiệp vụ cho vay. Với sự phát triển chóng mặt của công nghệ, ngày nay, ngân hàng đã cung cấp cho người dân nhiều tiện ích thanh toán, tiết kiệm thời gian, chi phí và giảm thiểu rủi ro... qua đó, góp phần giảm thiểu sự lãng phí các nguồn lực của xã hội không cần thiết. Sự có mặt của các loại thẻ tín dụng, thẻ ghi nợ, khả năng thực hiện các giao dịch liên quan đến tài khoản thông qua hệ thống mạng Internet... khiến các dịch vụ ngân hàng ngày càng trở nên gần gũi và không thể thiếu đối với đời sống con người.

Hệ thống ngân hàng còn có nhiều vai trò khác với nền kinh tế như vai trò điều tiết thị trường tiền tệ, điều hòa hoạt động của các khu vực kinh tế... Tuy nhiên, do điều kiện có hạn, luận văn chỉ đề cập đến hai vai trò trên.

Hệ thống ngân hàng là huyết mạch của cả nền kinh tế. Sự hoạt động an toàn và lành mạnh của hệ thống ngân hàng sẽ góp phần phân bổ và luân chuyển các nguồn lực một cách có hiệu quả. Tuy nhiên, hệ thống này cũng tiềm ẩn nhiều rủi ro và nguy cơ khủng hoảng, đổ vỡ ngân hàng luôn là mối lo ngại của tất cả các nền kinh tế.

1.2.2. Khủng hoảng ngân hàng và vấn đề ngân hàng bị đổ vỡ

Vòng đời của một tổ chức tín dụng thường bao gồm bốn giai đoạn chính: (1) Cấp phép thành lập; (2) Trưởng thành, phát triển; (3) Gặp khó khăn, sự cố; (4) Phá sản, giải thể. Khủng hoảng ngân hàng thường xuất hiện từ giai đoạn (3) và (4).

Hoạt động kinh doanh truyền của Ngân hàng truyền thống thương dựa vào sự chênh lệch giữa các kỳ hạn, có nghĩa là, ngân hàng huy động tiền gửi ngắn hạn và cho vay dài hạn. Phần lớn tiền gửi huy động sẽ được đem đi cho vay đầu tư lấy lãi vào những dự án dài hạn, với khả năng thanh khoản thấp. Gần đây, hoạt động của các ngân hàng ngày đa dạng. Các ngân hàng không chỉ tập trung vào vào các hoạt động truyền thống mà còn mở rộng các hoạt động để trở thành các ngân hàng toàn cầu. Các ngân hàng này thường kết hợp hoạt động của ngân hàng truyền thống và ngân hàng đầu tư và bị lôi cuốn hoàn toàn vào hoạt động của thị trường tài chính. Họ thường thu hút hầu hết số vốn của họ bằng cách bán những chứng chứng khoán nợ ngắn hạn có giá trị cố định (các khoản tiền gửi). Trong đó có nhiều khoản tiền gửi có tính thanh khoản cao, bao gồm quyền đòi hoàn trả của người gửi tiền theo nguyên tắc ngang giá tại bất kỳ thời điểm nào. Đồng thời, ngân hàng lại đầu tư số vốn mà họ huy động được vào các loại chứng khoán – thường không có giá trị cố định và không bao gồm các quyền đòi hoàn trả của ngân hàng theo nguyên tắc ngang giá tại bất kỳ thời điểm nào (tính thanh khoản không cao). Như vậy, rủi ro có thể xảy ra khi giá trị thị trường của các tài sản của họ có thể giảm xuống bằng hoặc thấp hơn giá trị các khoản nợ tiền gửi của ngân hàng đối với người gửi tiền khi có những biến động bất lợi về tỷ lệ lãi suất, tỷ giá hối đoái, những thay đổi về quy chế, những sai phạm...Như vậy, ngân hàng sẽ ngày càng phải đối mặt với nhiều nguy cơ đổ vỡ khi rủi ro xảy đến.

Nhiều nghiên cứu đã cho thấy xu hướng hợp tác và phát triển trong lĩnh vực ngân hàng đã và đang tiếp tục hình thành thông qua các vụ sáp nhập, thu tóm và bành trướng nội bộ. Ở hầu hết các quốc gia, xu hướng tập trung hóa trong lĩnh vực ngân hàng tiếp tục gia tăng. Theo số liệu của Hiệp hội BHTG quốc tế IADI năm 2005, trong 34 quốc gia thành viên của tổ chức này được điều tra thì có 5 quốc gia

có tỷ lệ tài sản tập trung trong 5 ngân hàng lớn nhất là 95% trong khi tỷ lệ này tại 25 quốc gia khác là hơn 30% [7]. Khủng hoảng ngân hàng ngày càng diễn ra phổ biến. Xu hướng tăng cường tính tập trung trong lĩnh vực ngân hàng đồng thời cũng làm tăng nguy cơ tổ chức BHTG và các tổ chức đảm bảo an toàn khác phải đối mặt với những rủi ro đổ vỡ ngân hàng riêng lẻ và thậm chí là khủng hoảng dây chuyền.

Hơn nữa, trong trạng thái kinh doanh bình thường, khi người gửi tiền tin tưởng vào hệ thống ngân hàng, khủng hoảng ngân hàng sẽ không xuất hiện. Nhưng khi một hoặc nhiều ngân hàng gặp vấn đề, niềm tin của người gửi tiền bị lung lay thì nhu cầu rút tiền đột biến có thể xảy ra. Khủng hoảng thanh khoản có thể bùng nổ và làm cho hiệu quả của hệ thống ngân hàng giảm. Việc bán gấp tài sản để đối phó với việc rút tiền hàng loạt đã làm giảm giá trị tài sản ngân hàng. Hậu quả là vốn cơ sở của ngân hàng giảm và dẫn tới những vấn đề về thanh toán. Vấn đề khó khăn trong thanh toán của các ngân hàng này diễn ra tới cao trào có thể thổi bùng thành một cuộc khủng hoảng thanh toán mới, cuối cùng sẽ là khủng hoảng ngân hàng.

Khủng hoảng ngân hàng bắt nguồn từ tổng hợp nhiều yếu tố khác nhau. Có thể là do rủi ro về thanh khoản, rủi ro về lãi suất, rủi ro tỷ giá hoặc do các chính sách vĩ mô bất lợi... Tuy nhiên, hậu quả của nó có thể dẫn tới ngân hàng đó bị đình trệ trong hoạt động, thua lỗ hoặc tệ hơn là phải đứng trước nguy cơ đổ vỡ. Hệ thống ngân hàng là huyết mạch của cả nền kinh tế do đó vấn đề khủng hoảng ngân hàng mà cụ thể là vấn đề ngân hàng bị đổ vỡ ngày càng dành được sự quan tâm.

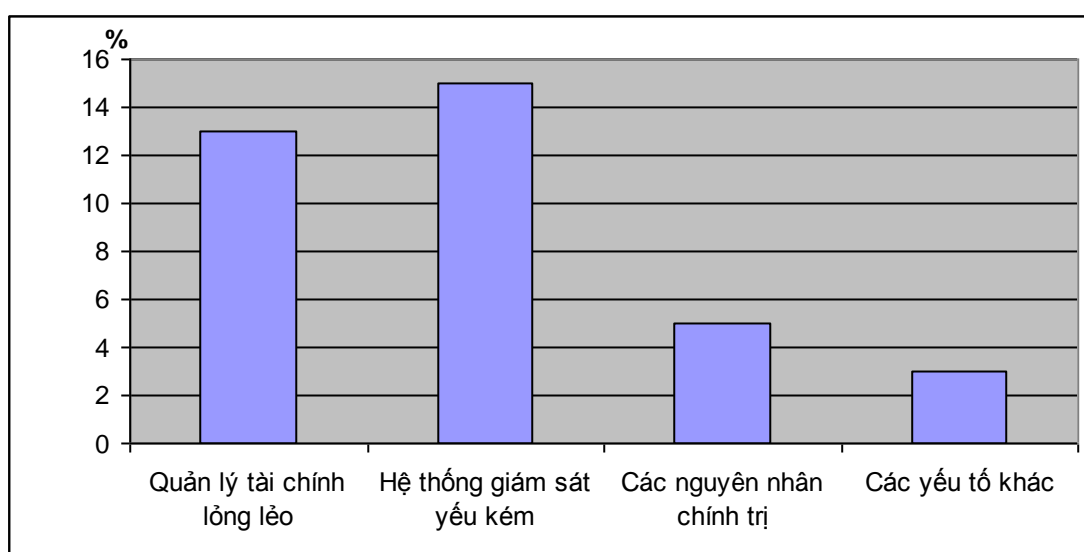
Ngân hàng đổ vỡ/có nguy cơ đổ vỡ: là các ngân hàng đã lâm vào tình trạng mất khả năng thanh toán, biểu hiện ở các dấu hiệu cụ thể sau:

- Giá trị tài sản Có của tổ chức không còn đủ để thực hiện các nghĩa vụ nợ với các chủ nợ kể cả các chủ nợ là thành viên của tổ chức ở mức độ đáng kể;
- Vốn bị sụt giảm toàn bộ hoặc một phần đáng kể xuống dưới mức tối thiểu so với quy định mà không có khả năng tự khôi phục được chấp nhận của cơ quan quản lý có thẩm quyền nếu không có sự hỗ trợ khác;
- Đã thật sự ngừng chi trả hoặc không thể chi trả tiếp theo yêu cầu của người gửi tiền trong điều kiện hoạt động kinh doanh bình thường,

- Đã thật sự ngừng chi trả hoặc không thể chi trả tiếp theo yêu cầu của người gửi tiền trong điều kiện hoạt động kinh doanh bình thường;

- Vi phạm nghiêm trọng quy định an toàn, lành mạnh có thể làm suy giảm đáng kể tài sản hoặc thu nhập của tổ chức, có nguy cơ gây ảnh hưởng lớn tới lợi ích của người gửi tiền.

Về nguyên nhân gây ra đổ vỡ, khủng hoảng hệ thống ngân hàng: trong các nghiên cứu của mình, Hiệp hội BHTG quốc tế đã tiến hành khảo sát và tổng kết nguyên nhân chủ yếu gây ra khủng hoảng ngân hàng hoặc đổ vỡ ngân hàng riêng lẻ bao gồm các nguyên nhân vĩ mô và các nguyên nhân vi mô



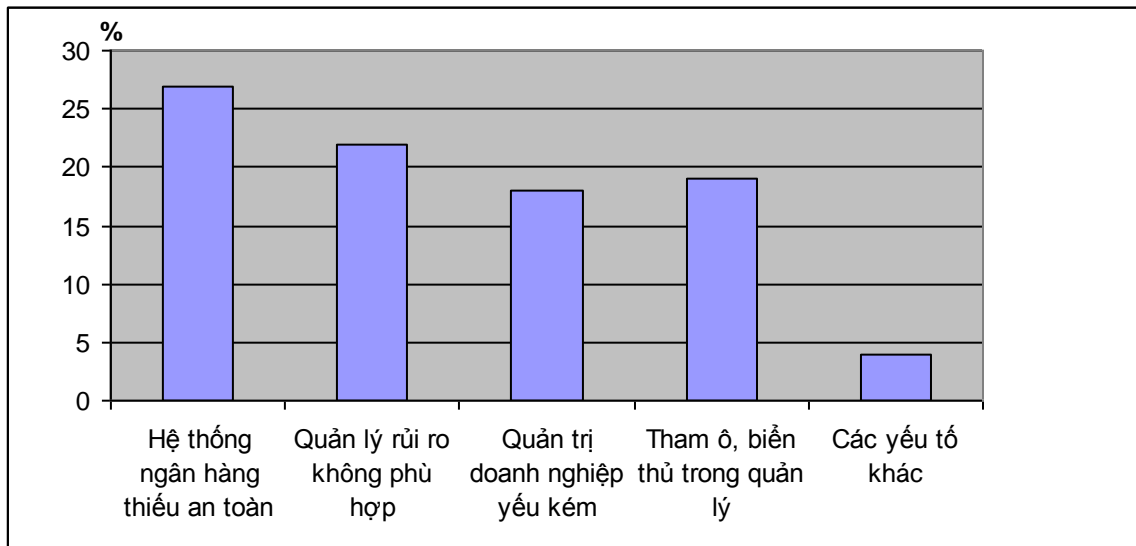
Nguồn: Hướng dẫn chung về xử lý Ngân hàng đổ vỡ - IADI 2005

Biểu 1.1. Các nguyên nhân vĩ mô gây ra đổ vỡ ngân hàng

Như vậy, các nguyên nhân vĩ mô của đổ vỡ ngân hàng chủ yếu bao gồm suy thoái kinh tế, quản lý tài chính lỏng lẻo, hệ thống giám sát hoạt động không hiệu quả và cả những nguyên nhân chính trị. Cụ thể, trong điều kiện kinh tế suy thoái, hoạt động tín dụng, huy động vốn, chức năng thanh toán, đầu tư của ngân hàng gặp khó khăn, điều này dẫn đến nguy cơ đổ vỡ nếu ngân hàng không đủ năng lực chống chọi lại các thách thức trên. Các yếu kém sẽ càng trở nên nghiêm trọng nếu hệ

thống giám sát, cảnh báo sớm không thực sự phát huy tác dụng. Về các nguyên nhân nội tại, năng lực tài chính và khả năng quản lý tài chính yếu kém sẽ dễ đưa ngân hàng vào tình trạng khó khăn.

Các nguyên nhân vi mô gây ra đổ vỡ ngân hàng được tổng hợp tại Biểu 1.2



Nguồn: *Hướng dẫn chung về xử lý Ngân hàng đổ vỡ - IADI 2005*

Biểu 1.2. Các nguyên nhân vi mô gây ra đổ vỡ ngân hàng

Về nguyên nhân vi mô, vấn đề thường xuyên được đề cập và có tác động mạnh đến nguy cơ đổ vỡ là thái độ tiếp cận với rủi ro và khả năng quản trị rủi ro. Việc ngân hàng hướng tới các hoạt động rủi ro cao nhằm thu lợi nhuận lớn cho cổ đông, đồng thời không thực sự chú trọng tới các kỹ thuật quản trị rủi ro có thể dẫn tới đổ vỡ ngân hàng. Bên cạnh đó, còn có các nguyên nhân khác như tham ô, biển thủ trong quản lý và quản lý điều hành yếu kém.

Khi một ngân hàng đổ vỡ/có nguy cơ đổ vỡ, thông thường ở hầu hết các quốc gia, tổ chức BHTG sẽ đứng ra đảm nhận trách nhiệm xử lý đổ vỡ. Theo tài liệu “*Hướng dẫn chung về xử lý các ngân hàng đổ vỡ*” của Hiệp hội BHTG quốc tế IADI, thuật ngữ “*xử lý đổ vỡ*” được dùng để chỉ biện pháp giải quyết đối với một ngân hàng đổ vỡ/có nguy cơ đổ vỡ theo sự chỉ đạo của cơ quan đảm bảo an toàn có thẩm quyền. Vấn đề “*xử lý đổ vỡ*” thể hiện một nghiệp vụ quan trọng và chủ đạo

của BHTG là nghiệp vụ “Tiếp nhận và xử lý”. Đó là việc tổ chức BHTG sau khi được chỉ định là người tiếp nhận xử lý tiến hành các biện pháp để xử lý tổ chức tham gia BHTG đổ vỡ hoặc có nguy cơ đổ vỡ theo hướng bảo vệ tốt nhất quyền lợi của người gửi tiền và giảm thiểu chi phí cho tổ chức tham gia Bảo hiểm

1.3. Bảo hiểm tiền gửi và vấn đề xử lý ngân hàng bị đổ vỡ

1.3.1. Vai trò của bảo hiểm tiền gửi trong việc xử lý các ngân hàng bị đổ vỡ

Có nhiều biện pháp xử lý đổ vỡ chẳng hạn như sử dụng các công cụ của Chính phủ hoặc NH nhà nước, Bộ Tài chính...song xử lý đổ vỡ của cơ quan BHTG vẫn tỏ ra rất hiệu quả.

Hiện nay, rất nhiều quốc gia trên thế giới đã phân định rõ chức năng quản lý tiền tệ, chức năng giám sát ngân hàng và BHTG cho các cơ quan khác nhau nhằm giảm bớt gánh nặng cho ngân hàng Trung Ương, cơ quan mà theo mô hình truyền thống phải đảm nhận tất cả các chức năng trên. Thực tiễn cho thấy khi có cơ quan độc lập cùng tham gia kiểm soát rủi ro ngân hàng thì NH Trung ương có thể tập trung hoàn toàn vào quản lý và điều hành chính sách tiền tệ và nhờ đó, hệ thống tài chính ngân hàng hoạt động ổn định và hiệu quả hơn. Mô hình hệ thống tài chính an toàn, có sự tham gia của cơ quan giám sát độc lập, BHTG với chức năng mở rộng bao gồm xử lý đổ vỡ và giám sát ngân hàng ngày càng được nhiều nước trên thế giới áp dụng và đã chứng minh được tính ưu việt của nó.

Về thông lệ quốc tế, tại các nước phát triển nhất thế giới (G.7) và ở hơn 90 quốc gia có tổ chức BHTG thì không có một chính phủ nào giao cho các bộ (Bộ Tài chính hoặc Ngân hàng Trung Ương) thực hiện việc tiếp nhận xử lý các TCTD có vấn đề. Công việc này thường được giao cho tổ chức BHTG, một công cụ hữu hiệu để xử lý các Tổ chức tín dụng yếu kém theo tinh thần và nguyên tắc của thị trường mà nổi bật là xử lý nhanh, hiệu quả và hạn chế sử dụng tiền thuế của dân.

Thực tế cho thấy, ở những nước mà tổ chức BHTG có quyền can thiệp và chấm dứt BHTG thì các ngân hàng ổn định hơn và nguy cơ mất khả năng thanh toán thấp hơn. Để xử lý kịp thời và có hiệu quả những ảnh hưởng của các vụ đổ vỡ ngân hàng riêng lẻ hoặc khủng hoảng dây chuyền gây ra, rất nhiều quốc gia đang không

ngừng củng cố cơ chế xử lý các ngân hàng đổ vỡ hoặc có nguy cơ đổ vỡ với vai trò chủ đạo của cơ quan BHTG. Hơn thế nữa, bằng việc thực hiện các chức năng của mình, bản thân tổ chức BHTG luôn chủ động và tích cực tham gia vào quá trình tái cấu trúc hệ thống tài chính - ngân hàng chứ không thụ động ngồi chờ các tổ chức tài chính đổ vỡ để tiếp nhận, xử lý.

1.3.2. Phương pháp xử lý các ngân hàng bị đổ vỡ của Tổ chức Bảo hiểm tiền gửi

Biện pháp chủ yếu mà các tổ chức BHTG loại hình chuyên chi trả sử dụng khi xử lý đổ vỡ là chi trả bảo hiểm cho người gửi tiền. Tổ chức BHTG có nhiệm vụ giảm thiểu thiệt hại một khi có đổ vỡ xảy ra, căn cứ vào đó để quyết định biện pháp xử lý thích hợp. Những biện pháp thường được tổ chức BHTG áp dụng khi xử lý các ngân hàng bị đổ vỡ bao gồm:

- Chi trả bảo hiểm cho người gửi tiền
- Mua và nhận nợ thay
- Sử dụng ngân hàng bắc cầu
- Hỗ trợ ngân hàng
- Mua lại tài sản

a. Chi trả bảo hiểm cho người gửi tiền

Việc chi trả bảo hiểm cho người gửi tiền được thực hiện bằng cách tổ chức BHTG trực tiếp chi trả số tiền được bảo hiểm cho người gửi tiền hoặc chuyển số tiền được bảo hiểm đó vào tài khoản của một ngân hàng khác và đảm bảo rằng tài khoản đó thuộc quyền sở hữu của người gửi tiền. Ngân hàng thường sẽ bị đóng cửa (bị rút giấy phép kinh doanh và chấm dứt điều lệ hoạt động) và tài sản cũng như các khoản đòi bồi thường không được bảo hiểm sẽ được chuyển sang cho người tiếp nhận để tiến hành thanh lý và xử lý. Do đây là nghiệp vụ cơ bản của BHTG nên tại hầu hết các quốc gia có tổ chức BHTG đều có quy trình nghiệp vụ chuẩn cho việc chi trả bảo hiểm cho người gửi tiền. Thời hạn chi trả bảo hiểm tuân theo luật định của từng quốc gia, thường là tối đa 6 tháng tính từ ngày ngân hàng bị đóng cửa đến lúc chi trả bảo hiểm thực tế và nhanh nhất là 1 tuần như tại Hoa Kỳ. Tuy nhiên, trên thực tế, theo khảo sát của IADI, hầu hết khoảng thời gian trung bình từ lúc ngân

hàng đóng cửa đến lúc chi trả cho người gửi tiền thường hơn 6 tháng, tức là dài hơn so với luật định.

Phương pháp chi trả bảo hiểm cho người gửi tiền là phương pháp xử lý chủ yếu trong trường hợp có ngân hàng xảy ra đổ vỡ. Ưu điểm của phương pháp này là bảo đảm được quyền lợi thiết thực của người gửi tiền. Một khi ngân hàng có vấn đề thì người gửi tiền thường muốn được bồi hoàn lại khoản tiền đã gửi vào ngân hàng ngay lập tức. Đó cũng là nhằm đảm bảo quyền lợi bình đẳng của tất cả người gửi tiền và gia tăng niềm tin công chúng vào hệ thống ngân hàng. Việc chi trả kịp thời và đúng lúc cho người gửi tiền có thể giúp ngăn chặn khủng hoảng dây chuyền trong hệ thống tài chính ngân hàng. Phương pháp chi trả bảo hiểm được đánh giá là biện pháp xử lý có chi phí tối thiểu cũng như ít rắc rối nhất nếu so với các phương pháp khác và đặc biệt hiệu quả nếu xét về góc độ cần chấm dứt hoạt động của những ngân hàng không có khả năng phát triển trong hệ thống có những ngân hàng yếu kém.

Tuy nhiên, bên cạnh các ưu điểm nêu trên, biện pháp này cũng chứa đựng nhiều nhược điểm: Do đã bồi thường cho người gửi tiền nên ngân hàng bị đổ vỡ có thể từ bỏ hoàn toàn trách nhiệm và nghĩa vụ. Sự sụp đổ của một ngân hàng riêng lẻ được công bố công khai, có thể gây hoang mang trong công chúng và làm ảnh hưởng đến các ngân hàng khác. Mặt khác, quyền hạn của tổ chức BHTG cũng bị giới hạn nếu chỉ đơn thuần thực hiện chức năng chi trả. Khi đó, BHTG chỉ phát huy vai trò của mình khi đổ vỡ đã xảy ra.

b. Mua và tiếp nhận nợ (Purchase and Assumption – P&A)

Nghiệp vụ mua lại và tiếp nhận nợ hoặc xử lý đổ vỡ là biện pháp mà một ngân hàng đang hoạt động tốt hoặc một nhóm các nhà đầu tư khác sẽ đứng ra tiếp nhận một phần hoặc toàn bộ các khoản nợ và mua lại tài sản của ngân hàng bị đổ vỡ hoặc có nguy cơ đổ vỡ. Phương pháp P&A thường được áp dụng khi chi phí cho hoạt động mua lại và tiếp nhận nợ thấp hơn chi phí chi trả bảo hiểm ước tính. Hoạt động mua lại và tiếp nhận nợ cũng được đánh giá là ít gây thiệt hại cho Tổ chức BHTG hơn biện pháp chi trả. Đây cũng là biện pháp nhanh chóng và đảm bảo lợi

ích tốt nhất cho người gửi tiền và hỗ trợ cho việc cơ cấu lại ngân hàng hoặc xử lý tài sản của ngân hàng đó.

Khác với phương pháp chi trả tiền Bảo hiểm, hầu hết các quốc gia đều chưa có quy trình nghiệp vụ chuẩn cho hoạt động mua lại và tiếp nhận nợ

Ưu điểm của phương pháp này là có thể bảo lưu nghĩa vụ của ngân hàng bị đổ vỡ và duy trì ràng buộc giữa người gửi tiền với ngân hàng này, từ đó, duy trì niềm tin của người gửi tiền vào hệ thống ngân hàng. Nghiệp vụ mua và tiếp nhận nợ cũng giúp bảo vệ quyền lợi của tất cả người gửi tiền, nghĩa vụ của ngân hàng đối với tiền gửi tại ngân hàng đó được kéo dài và có thể đảm bảo được việc làm cho nhân viên tại ngân hàng bị đổ vỡ. Đây cũng là giải pháp ít tốn kém và ít gây ra sự gián đoạn nhất, thậm chí có thể không cần đến sự hỗ trợ từ phía chính phủ. Ngoài ra phương pháp này còn giúp giảm thiểu nguy cơ gián đoạn hoạt động thị trường nhờ việc chuyển nhượng tài sản diễn ra nhanh chóng và cho phép người gửi tiền duy trì được tiền gửi của mình và giúp tránh được những thiếu sót trong dịch vụ ngân hàng.

Tuy nhiên, trên thực tế cũng rất khó có thể tìm được một tổ chức tài chính đứng ra mua lại và tiếp nhận nợ của ngân hàng có nguy cơ đổ vỡ, nhất là khi tình hình kinh tế và hệ thống ngân hàng trong thời kỳ khủng hoảng đều tỏ ra yếu kém. Một khi áp dụng phương pháp xử lý này, tổ chức BHTG phải gánh vác một nhiệm vụ khó khăn là sớm xúc tiến việc định giá tài sản và các khoản nợ của ngân hàng có nguy cơ đổ vỡ, đồng thời phải tiến hành bí mật. Khi thực hiện mua lại và tiếp nhận nợ, bên tiếp nhận có thể chỉ cam kết tiếp nhận một phần chứ không phải là toàn bộ nghĩa vụ đối với tiền gửi của ngân hàng bị đổ vỡ, do đó, không phải 100% những người gửi tiền đều được bảo vệ. Hơn thế nữa, các nhà đầu tư tư nhân thường không mấy quan tâm đến việc mua lại một ngân hàng mất khả năng thanh toán, do đó, để thu hút các nhà đầu tư, cần phải bơm tiền vào ngân hàng đó từ nguồn quỹ của chính phủ hoặc của tổ chức BHTG.

c. Sử dụng ngân hàng bắc cầu (Bridge Bank)

Thuật ngữ “Ngân hàng bắc cầu” dùng để chỉ một ngân hàng được tổ chức bảo hiểm thành lập và hoạt động tạm thời để mua lại tài sản và các khoản nợ của

một ngân hàng bị đổ vỡ cho đến khi thực hiện biện pháp xử lý cuối cùng. Thành lập Ngân hàng bắc cầu là biện pháp nhằm duy trì hoạt động bình thường của ngân hàng bị đổ vỡ, tránh gây xáo trộn và tạo tâm lý hoang mang cho người gửi tiền. Trong một số trường hợp, ngân hàng bị đổ vỡ là quá lớn (do đó nguồn xử lý không đủ để tiến hành chi trả) hoặc trong trường hợp không đủ thời gian để chào bán tài sản của ngân hàng này với người mua lại tiềm năng thì thành lập ngân hàng bắc cầu giúp tổ chức BHTG có nhiều thời gian hơn để tìm được người mua lại phù hợp. Tuy nhiên, biện pháp này có nhược điểm là có thể làm tăng chi phí cho tổ chức BHTG hoặc chính phủ vì tổ chức BHTG hoặc Chính phủ sẽ trở thành chủ sở hữu ngân hàng bị đổ vỡ hoặc có nguy cơ đổ vỡ sau đó mới bán lại ngân hàng đó. Do đó, có thể làm phát sinh các chi phí xử lý và quản lý ngoài dự kiến. Ngoài ra, tổ chức BHTG sẽ mất nhiều thời gian và công sức hơn, do đó sẽ mất nhiều chi phí hơn khi thành lập ngân hàng bắc cầu thay vì lựa chọn một phương án khác. Nếu không tìm được người mua lại phù hợp hoặc không tìm được người thầu thì phải mất thời gian lâu hơn nữa mới hoàn thành được quy trình xử lý đổ vỡ so với dự kiến. Biện pháp ngân hàng bắc cầu thường được ưu tiên sử dụng hơn biện pháp mua lại và tiếp nhận nợ (P&A).

d. Hỗ trợ ngân hàng (Open-Bank Assistance - OBA)

Thuật ngữ “Hỗ trợ Ngân hàng” (OBA) được dùng để chỉ biện pháp hỗ trợ một ngân hàng được bảo hiểm đang có nguy cơ bị đổ vỡ bằng cách cho vay trực tiếp – hỗ trợ sáp nhập hoặc mua lại tài sản. Biện pháp OBA được sử dụng nếu việc một ngân hàng sụp đổ có ảnh hưởng nghiêm trọng đến sự ổn định của hệ thống tài chính và nền kinh tế địa phương hoặc cả nước hoặc nếu chi phí hoạt động OBA thấp hơn chi phí ước tính cho việc chi trả bảo hiểm. Biện pháp này có thể khắc phục tình trạng mất khả năng thanh toán của Tổ chức tài chính bị đổ vỡ, ổn định niềm tin của người gửi tiền và môi trường tài chính, tránh được khủng hoảng trong lĩnh vực ngân hàng. Tuy nhiên, biện pháp này đòi hỏi các nhà đầu tư phải bơm thêm vốn

nhằm chia sẻ chi phí phục hồi ngân hàng có nguy cơ đổ vỡ. Cũng vì thế mà giải pháp “hỗ trợ ngân hàng” ít kinh tế hơn các giải pháp khác. Quỹ bảo hiểm có thể bị thâm hụt nhanh chóng và chỉ trong một khoảng thời gian ngắn ngủi so với các biện pháp khác. Hơn nữa, xét về khía cạnh nào đó, giải pháp này làm giảm nguyên tắc thị trường trong kinh doanh.

e. Mua lại tài sản (Asset Purchase)

Ở hầu hết các quốc gia, khi một ngân hàng nào đó đổ vỡ hoặc có nguy cơ đổ vỡ thì cơ quan bảo hiểm hoặc cơ quan giám sát được quyền mua lại tài sản của ngân hàng đó. Theo điều tra của Tổ chức BHTG Quốc tế IADI, trong thực tế xử lý đổ vỡ của các ngân hàng thành viên tổ chức này, biện pháp mua lại và tiếp nhận nợ (P&A) được sử dụng nhiều nhất. Hầu hết các quốc gia áp dụng biện pháp này khi ngân hàng đổ vỡ có quy mô khá lớn và thời gian xử lý đổ vỡ ngắn. Tiếp đến là biện pháp chi trả bảo hiểm, thường áp dụng khi ngân hàng bị đổ vỡ có quy mô tương đối nhỏ. Còn biện pháp hỗ trợ ngân hàng được áp dụng đối với các ngân hàng có quy mô tầm cỡ khi các ngân hàng này có nguy cơ đổ vỡ.

1.3.3. Nguyên tắc xử lý các ngân hàng bị đổ vỡ của tổ chức bảo hiểm tiền gửi

Tổ chức BHTG của mỗi nước thường đặt ra cho mình những nguyên tắc riêng khi xử lý đổ vỡ. Tuy nhiên, để tối đa hóa các lợi ích thu được trong xử lý đổ vỡ, thông thường phải đảm bảo tuân thủ theo những nguyên tắc sau:

- *Các tổ chức nhận tiền gửi tham gia bảo hiểm khi bị đổ vỡ sẽ được xử lý với chi phí thấp nhất.* Tổ chức BHTG khi tiếp nhận hồ sơ của ngân hàng bị đổ vỡ cần phải tính toán và đưa ra được phương án tối ưu nhất và ít tốn kém nhất. Có nhiều phương pháp để xử lý đổ vỡ như chi trả bảo hiểm cho người gửi tiền, mua và nhận nợ thay (P&A), thành lập ngân hàng bắc cầu (Bridge Bank), hay sử dụng nghiệp vụ ngân hàng mở (OBA)... Khi đó, phải căn cứ vào tình hình thực tế của ngân hàng bị đổ vỡ để chọn ra phương thức xử lý ít gây tổn kém nhất.

- *Xử lý theo cách nhanh nhất:* Việc xử lý đổ vỡ ngân hàng cũng cần được cơ quan BHTG xử lý theo cách thức nhanh nhất. Phản ứng nhanh chóng và kịp thời

của cơ quan BHTG sẽ ngăn chặn được tâm lý hoang mang, dao động của người gửi tiền ở ngân hàng bị đóng cửa cũng như các ngân hàng khác. Từ đó tránh được những vụ đổ vỡ dây chuyền do người gửi tiền rút tiền hàng loạt ra khỏi ngân hàng.

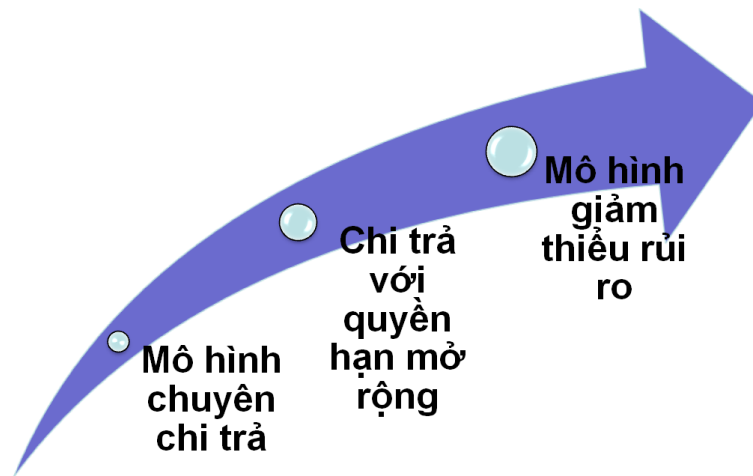
- *Xử lý hiệu quả*: Xử lý của cơ quan BHTG với chi phí thấp nhất, trong khoảng thời gian ngắn nhất nhưng phải đảm bảo mang lại hiệu quả cao nhất. Hiệu quả được đo lường trong mối tương quan giữa lượng chi phí bỏ ra và thời gian hoàn tất xử lý. Cơ quan BHTG còn cần phải kết hợp giữa phục hồi năng lực tài chính và quản trị ngân hàng với các biện pháp giám sát để đạt hiệu quả cao. Tổ chức tín dụng sau khi phục hồi tránh được nguy cơ tái yếu kém, có khả năng phát triển bền vững, góp phần tăng cường sức mạnh cho hệ thống tài chính.

- *Thu hồi tài sản với giá trị cao nhất*: Trong thời kỳ khủng hoảng, tổ chức BHTG phải dùng tiền trong quỹ BHTG để chi trả bảo hiểm hoặc chi cho các hoạt động khác để xử lý ngân hàng có vấn đề. Nhiệm vụ của cơ quan này trong quá trình xử lý là phải thu hồi tài sản với giá trị cao nhất để bù đắp thâm hụt cho quỹ BHTG.

- *Hài lòng*: Việc xử lý của cơ quan BHTG phải đảm bảo chính xác, công bằng cho các bên liên quan, để đem lại niềm tin cho người gửi tiền cũng như đảm bảo phục vụ tốt cho các tổ chức tham gia BHTG.

1.3.4. Một số mô hình bảo hiểm tiền gửi hiện nay

Số lượng tổ chức BHTG mới được thành lập trong thời gian gần đây tăng mạnh khẳng định các nhà hoạch định chính sách đã coi BHTG như một công cụ hữu hiệu nhằm ngăn ngừa khủng hoảng, bảo vệ người gửi tiền và giảm gánh nặng xử lý đổ vỡ cho ngân sách nhà nước. Tùy vào điều kiện từng nước, Chính phủ sẽ xác định những nhóm mục tiêu chính sách công chủ yếu tại nước mình và điều này quyết định Tổ chức BHTG được xây dựng theo mô hình nào trong số 3 mô hình chủ yếu: Mô hình chi trả (Pay-box), Mô hình chi trả với quyền hạn mở rộng (Pay-box with extended powers) và Mô hình giảm thiểu rủi ro (Risk-Minimiser). Đây được coi là 03 mô hình chủ yếu, phản ánh phạm vi chức năng hoạt động cũng như trình độ phát triển khác nhau của Tổ chức BHTG tại từng quốc gia



Nguồn: Hiệp hội BHTG quốc tế - IADI

Hình 1.1. Các mô hình bảo hiểm tiền gửi

Mô hình chi trả: Tổ chức BHTG chỉ thực hiện chi trả cho người gửi tiền sau khi tổ chức tham gia BHTG bị phá sản

Mô hình chi trả với quyền hạn mở rộng: Ngoài chức năng thực hiện chi trả cho người gửi tiền sau khi tổ chức tham gia BHTG bị phá sản thì tổ chức BHTG còn thực hiện một số chức năng khác tùy thuộc vào đặc thù của mỗi nước

Mô hình giảm thiểu rủi ro: Tổ chức BHTG giảm thiểu rủi ro có các thẩm quyền nhằm bảo vệ tốt nhất người gửi tiền; đánh giá giám sát rủi ro đảm bảo an toàn của hệ thống tài chính và tham gia vào tái thiết hệ thống tài chính ngân hàng.

Trong quá trình thực tế hoạt động, mô hình chuyên chi trả và mô hình chi trả với quyền hạn mở rộng đó thể hiện những hạn chế nhất định, cụ thể:

- Giới hạn và thụ động trong quá trình triển khai nghiệp vụ BHTG. Theo mô hình này, Tổ chức BHTG chỉ có chức năng duy nhất là thực hiện chi trả cho người gửi tiền khi xảy ra đổ vỡ ngân hàng. Tổ chức BHTG không có được thông tin về rủi ro của tổ chức tham gia BHTG cũng như những thông tin về rủi ro có thể phát sinh đối với Quỹ BHTG.

- Không có khả năng giám sát rủi ro đối với Quỹ BHTG và đối với hệ thống tài chính

- Không thực hiện được nghiệp vụ tiếp nhận xử lý theo nguyên tắc chi phí tối thiểu nhằm giảm gánh nặng chi phí giải quyết đổ vỡ cho Chính phủ

- Không duy trì được lòng tin của người gửi tiền vào hệ thống tài chính do năng lực được giao trong giới hạn hẹp

- Không đảm bảo bảo vệ tốt nhất quyền và lợi ích hợp pháp của người gửi tiền do không được giao các chức năng can thiệp, cảnh báo sớm và tư vấn cho người gửi tiền.

Với những hạn chế như trên, xu hướng các tổ chức BHTG trên thế giới đang chuyển sang áp dụng mô hình giảm thiểu rủi ro. Đây là mô hình có tính ưu việt nhất bởi vì nó đã thể hiện được tốt nhất vai trò của tổ chức BHTG trong việc bảo vệ người gửi tiền. Hiện nay, Tổ chức BHTG Hoa Kỳ đang áp dụng mô hình này và tỏ ra rất hiệu quả. Trong khi đó, với cuộc khủng hoảng ngân hàng Northern Rock ở Anh cuối năm 2007, BHTG Anh dưới mô hình chi trả đã tỏ ra kém hiệu quả. Vì vậy, đã không tạo lập được niềm tin của công chúng đối với hệ thống tài chính – ngân hàng dẫn tới việc không thể ngăn chặn được dòng người rút tiền ồ ạt. Chính phủ Anh, sau cuộc khủng hoảng này cũng đã có chủ trương chuyển BHTG Anh từ mô hình chi trả sang mô hình giảm thiểu rủi ro. Việc chuyển đổi giữa các mô hình BHTG nhằm mục đích để nâng cao vai trò và hiệu quả xử lý đổ vỡ của tổ chức BHTG các nước.

BHTG ngày càng chứng tỏ là một công cụ đặc lực trong việc xử lý đổ vỡ ngân hàng thậm chí còn được xem như một công cụ để “vượt khủng hoảng”, để “kích cầu niềm tin”...Nghiên cứu kinh nghiệm của các quốc gia đi trước như Hoa Kỳ trong việc xử lý ngân hàng đổ vỡ là việc làm thiết thực cho cơ quan BHTG các nước nói chung và Việt Nam nói riêng để đối phó và chặn đứng các nguy cơ khủng hoảng đặc biệt là trong bối cảnh hệ thống Ngân hàng Việt nam vẫn còn non yếu và dễ bị tổn thương.

CHƯƠNG II: KINH NGHIỆM CỦA TỔ CHỨC BẢO HIỂM TIỀN GỬI HOA KỲ TRONG VIỆC XỬ LÝ NGÂN HÀNG BỊ ĐỔ VỠ

2.1. Vài nét về Tổ chức Bảo hiểm tiền gửi Hoa Kỳ (FDIC)

2.1.1. Sự ra đời và phát triển

Tổ chức BHTG Mỹ - Federal Deposit Insurance Corporation, viết tắt là **FDIC** là một cơ quan độc lập với Chính phủ Liên Bang Mỹ, được thành lập vào năm 1933 để đối phó với hàng ngàn cuộc đổ vỡ ngân hàng đã xảy ra vào những năm 1920 và đầu thập niên 1930. FDIC được thành lập theo điều luật Glass Steagall Act 1933 của Mỹ.

Cùng ngược dòng thời gian để trở về với lịch sử ra đời của FDIC: Vào thế kỷ 19, nền kinh tế Mỹ phải đương đầu với cuộc khủng hoảng ngân hàng diễn ra liên miên, đi cùng với nó là những hệ lụy về suy thoái kinh tế và thất nghiệp. Các nhà lập pháp Mỹ đó đi tìm những giải pháp tốt hơn nhằm bảo đảm an toàn cho các khoản tiền gửi tại các nhà băng.

Trong giai đoạn 1829 đến 1917, 14 bang tại Mỹ bắt đầu từ New York đã triển khai kế hoạch thành lập tổ chức BHTG tại cấp bang. Mục tiêu của việc thành lập các tổ chức BHTG ở cấp bang đều là: i) bảo vệ cộng đồng trước những bất ổn về kinh tế do đổ vỡ ngân hàng gây ra; và ii) bảo vệ người gửi tiền trước những thiệt hại của đổ vỡ ngân hàng. Tuy nhiên, nỗ lực đó vẫn không ngăn được dòng thác đổ vỡ của các Ngân hàng vào năm 1933 - vào cuối nhiệm kỳ của Tổng thống Mỹ Hebert Hoover với con số khổng lồ hơn 9,000 ngân hàng bị đóng cửa với trung bình khoảng 900,000.00 Đô la tiền gửi - đánh dấu thời kỳ suy thoái tồi tệ nhất trong lịch sử hiện đại. Chính phủ Hoa Kỳ khi đó đã có những động thái để bảo vệ những người gửi tiền bằng Luật Ngân hàng năm 1933. Đây cũng chính là cơ sở để hình thành FDIC. Vào tháng 6 năm 1933, Tổ chức BHTG Hoa Kỳ (Federal Deposit Insurance Corporation - FDIC) được tuyên bố chính thức thành lập với sự thông qua Điều luật Glass Steagall về BHTG (Glass Steagall Deposit Insurance Act). FDIC ngay khi ra đời đã được sở hữu một quỹ với 289 triệu Đô la Mỹ gồm các khoản vay ban đầu từ Bộ Tài chính và Cục dự trữ Liên bang [31].

Luật Ngân hàng (Banking Act) năm 1935 đã chính thức đặt nền tảng cho FDIC với tư cách một cơ quan của Chính phủ Mỹ. Vào những ngày đầu thành lập, FDIC không giành được sự ủng hộ của Hiệp hội các nhà băng Mỹ (American Bankers Association). Hiệp hội này cho rằng việc hình thành một cơ quan BHTG chỉ làm gia tăng thêm chi phí và là hình thức trợ giúp cho các Ngân hàng hoạt động yếu kém và bị thua lỗ. Tuy nhiên, ngay sau đó, FDIC đã chứng tỏ được sự thành công. Một năm sau kể từ khi FDIC được thành lập vào năm 1933, từ chỗ có 9,000 ngân hàng bị đóng cửa thì đến năm 1934 chỉ có thêm 9 ngân hàng ngừng hoạt động. Do sự quay lưng và bất hợp tác của Hiệp hội các Ngân hàng Mỹ và sự chông chéo của luật, trong thời kỳ chiến tranh thế giới thứ II và thời gian sau đó, vai trò của BHTG ít được nhìn nhận hơn. Liều thuốc thử đầu tiên đối với FDIC là vào cuối những năm 1980 và đầu những năm 1990 với cuộc khủng hoảng tiết kiệm và cho vay. Lạm phát, lãi suất tăng cao, sự suy thoái và rối loạn đã dẫn tới sự sụp đổ của hàng loạt ngân hàng. Năm 1983 có tới 48 ngân hàng với tổng tài sản tương đương 7 tỷ USD bị đóng cửa và đến năm 1989, lần đầu tiên trong lịch sử phát triển của FDIC, có tới 206 ngân hàng bị đổ vỡ [31]. Và đây cũng là lần đầu tiên kể từ sau Chiến tranh Thế giới thứ II, FDIC đã được yêu cầu chi trả cho các khoản tiền gửi mà nó đứng ra Bảo hiểm. Vị trí của FDIC cũng vì thế mà ngày một quan trọng. Kể từ đó đến nay, các chính sách liên quan đến BHTG đã ngày càng được Chính phủ Mỹ bổ sung, hoàn thiện chẳng hạn như quy định về tăng mức phí bảo hiểm tối thiểu, các giải pháp về “chi phí tối thiểu” hay chính sách “quá lớn không thể đổ vỡ”... cùng với đó là các thay đổi về hạn mức BHTG.

Trong suốt lịch sử 75 năm hoạt động, FDIC đã khẳng định được vai trò ưu việt của mình qua nhiều biến cố thăng trầm của thị trường tài chính Mỹ. Với nguồn tài chính tới hơn 52.8 tỷ Đô la Mỹ, FDIC bảo hiểm hơn 4.3 nghìn tỷ tài khoản tiền gửi tại 8,949 Ngân hàng và quỹ tiết kiệm tại Mỹ [31]. FDIC đã cam kết bảo hiểm cho từng đồng tiền gửi của khách hàng và thực tế là trong suốt 75 năm qua, chưa có người dân Mỹ nào bị tổn thất lấy một xu tiền gửi dù cho các ngân hàng của họ có bị đóng cửa đi nữa.

2.1.2. Mô hình hoạt động của FDIC

FDIC là cơ quan BHTG đầu tiên trên thế giới được thành lập và đi vào hoạt động. FDIC hoạt động độc lập với Chính phủ và chịu sự kiểm soát trực tiếp của Quốc hội. Mục đích thành lập của FDIC là bảo vệ người gửi tiền trong các ngân hàng và các tổ chức nhận tiền gửi phi ngân hàng trên khắp nước Mỹ. Hiện nay, FDIC đứng ra BHTG cho khoảng gần 9,000 ngân hàng và tổ chức nhận tiền gửi phi ngân hàng.

Mạng lưới của FDIC bao gồm Trụ sở chính đặt tại Washington D.C và 06 chi nhánh khu vực đặt tại các tiểu bang. Dưới các chi nhánh khu vực còn có các chi nhánh địa phương nơi cơ quan Liên bang thực hiện việc kiểm tra tại chỗ các tổ chức tham gia BHTG [27].

Nhiệm vụ chính của FDIC là bảo vệ và củng cố niềm tin của công chúng vào hệ thống tài chính Mỹ thông qua việc: bảo hiểm tiền gửi tại các Ngân hàng và tổ chức tiết kiệm; xác định, giám sát và quản lý rủi ro cho các quỹ BHTG và hạn chế ảnh hưởng của đổ vỡ Ngân hàng hoặc tổ chức tiết kiệm đối với nền kinh tế và hệ thống tài chính.

Nguồn vốn ban đầu cho hoạt động của FDIC không lấy từ ngân sách Liên Bang mà được chính phủ cho phát hành trái phiếu bán cho các tổ chức tài chính ngân hàng. FDIC được quyền lấy phí BHTG để bù đắp chi phí hoạt động và bổ sung vốn điều lệ. Ngoài ra, FDIC cũng được bảo đảm khả năng thanh khoản bằng một khoản tín dụng dự phòng trị giá 30 tỷ USD do Cục dự trữ Liên Bang và Bộ tài Chính Hoa Kỳ cấp.

Năm 1989, Quốc hội Mỹ thành lập hai Quỹ bảo hiểm riêng biệt đều do FDIC quản lý, bao gồm: Quỹ BHTG NH (DIF) và Quỹ bảo hiểm hiệp hội tiết kiệm (SAIF). Đến 31/03/2006, hai quỹ trên được hợp nhất thành một quỹ chung duy nhất có tên gọi là Quỹ BHTG (DIF). Theo quy định của Luật pháp Mỹ, FDIC phải duy trì tỷ lệ DIF trong khoảng 1.15% đến 1.5% tổng giá trị tiền gửi được bảo hiểm. Trong trường hợp tỷ lệ dự trữ thấp hơn mức 1.15%, FDIC phải đưa ra một kế hoạch khôi phục tỷ lệ 1.15% theo thông lệ trong vòng 5 năm [27].

FDIC thực hiện thu phí các tổ chức tham gia BHTG theo mức độ rủi ro được xác định bằng cách phân tích tiềm năng phát triển trong quá trình hoạt động, mở rộng quy mô và bằng cách chọn lọc, đánh giá các thông tin về các tổ chức tham gia BHTG thông qua quá trình giám sát.

Loại tiền được FDIC bảo hiểm gồm:

- Tiền gửi không kỳ hạn
- Tài khoản tiết kiệm
- Chứng chỉ tiền gửi
- Các tài khoản hưu trí.

Khi tổ chức tham gia BHTG bị phá sản, FDIC được chỉ định làm người tiếp nhận và chịu trách nhiệm xử lý tài sản nhằm thu hồi một cách nhanh nhất với giá trị tối đa có thể. Trong ba mô hình BHTG đang tồn tại trên thế giới, FDIC hiện đang hoạt động theo mô hình giảm thiểu rủi ro. Đây là mô hình tỏ ra ưu việt nhất vì nó thể hiện được tốt nhất vai trò của BHTG trong việc bảo vệ người gửi tiền, bảo đảm sự an toàn của toàn bộ hệ thống Tài chính và góp phần đặc lực vào việc tái thiết hệ thống tài chính – ngân hàng sau khủng hoảng. Đây cũng là mô hình hoạt động mà Tổ chức BHTG các nước trên thế giới đang hướng tới xây dựng.

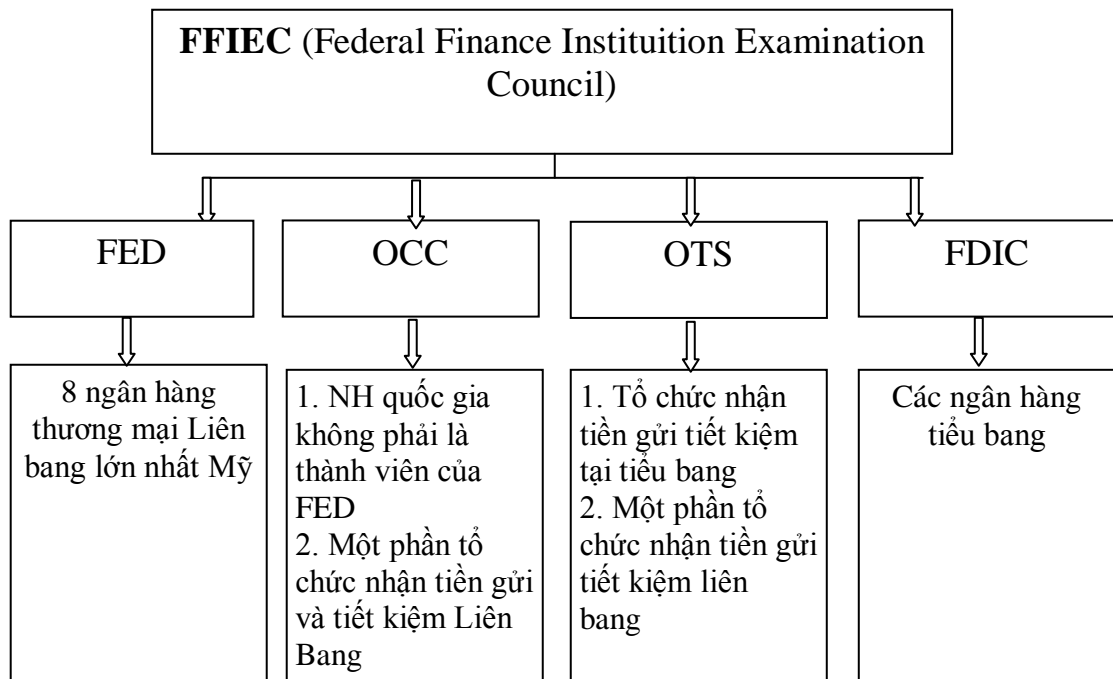
2.1.3. Vị trí của FDIC trong hệ thống giám sát tài chính ngân hàng Hoa Kỳ

Hệ thống ngân hàng luôn là huyết mạch của nền kinh tế. Với một mạng lưới ngân hàng khổng lồ và những cánh tay vươn dài trên toàn thế giới, hệ thống Tài chính Hoa Kỳ đòi hỏi phải có cả một bộ máy giám sát ngặt nghèo nhằm bảo đảm cho sự hoạt động an toàn và lành mạnh của cả nền kinh tế. FDIC cũng là một mắt xích không kém phần quan trọng trong guồng máy đó.

Hoa Kỳ hiện có bốn cơ quan giám sát hoạt động tài chính ngân hàng gồm:

- Cục dự trữ Liên Bang (FED)
- Cơ quan giám sát tiền tệ thuộc Bộ Tài chính (OCC)
- Cơ quan giám sát các tổ chức nhận tiền gửi phi Ngân hàng thuộc Bộ Tài chính (OTS)
- Tổ chức BHTG Liên Bang (FDIC)

Các cơ quan giám sát này được phân công giám sát từng nhóm tổ chức nhất định. Chẳng hạn: FED chịu trách nhiệm giám sát 8 ngân hàng thương mại liên bang lớn nhất nước Mỹ, OCC: Cơ quan giám sát tiền tệ Bộ Tài chính Mỹ giám sát hoạt động của các NH Quốc gia không phải là thành viên của FED và một phần tổ chức nhận tiền gửi tiết kiệm Liên Bang



Nguồn: Mô hình BHTG Liên Bang Hoa Kỳ - www.div.gov.vn

Sơ đồ 2.1. Sơ đồ hệ thống giám sát tài chính ngân hàng Hoa Kỳ

Trong phạm vi quyền hạn của mình, FDIC chịu trách nhiệm giám sát trực tiếp các ngân hàng tiểu bang không phải là thành viên của FED.

2.2. Kinh nghiệm của FDIC trong việc xử lý các ngân hàng bị đổ vỡ

Cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu xuất phát điểm từ Mỹ đã nhanh chóng lan ra khắp các châu lục và làm toàn bộ các nền kinh tế thế giới nghiêng ngả. Như một thứ bệnh truyền nhiễm, cơn khủng hoảng nhen nhóm từ nước Mỹ đã lây lan với tốc độ chóng mặt khiến các quốc gia phải lao đao, kinh tế toàn cầu rơi vào suy thoái nghiêm trọng. Sau hơn một năm xảy ra cuộc khủng hoảng tín dụng (2007), cuộc khủng hoảng lớn nhất trong lịch sử kể từ cuộc Đại suy thoái năm 1930 đã ập xuống phố Wall. Hàng trăm triệu các khoản đầu tư liên quan đến bất động sản đã đóng

băng, nhiều ngân hàng đầu tư lớn đã chòng chành vì mất khả năng thanh khoản và không ít trong số đó buộc phải tuyên bố đóng cửa. Công ty Bảo hiểm lớn nhất của Mỹ, quỹ tiết kiệm và tín dụng lớn nhất đó phải viện tới sự trợ giúp của chính phủ. Các kênh tín dụng, mạch máu của hệ thống tài chính toàn cầu bị bóp nghẹt đã làm cắt giảm phần lớn nguồn vốn chủ yếu của người tiêu dùng cũng như các doanh nghiệp vừa và nhỏ.

Hàng ngày, hàng giờ những con số thống kê về các nhà băng, các quỹ tiết kiệm của Mỹ bị phá sản đã không ngừng tăng lên, nhiều đến mức không ngờ tới. Những từ ngữ như “bão”, “đổ vỡ”, “phá sản”, “giải pháp”, “cứu trợ”... xuất hiện dồn dập và tràn ngập trên các phương tiện truyền thông đưa tin về khủng hoảng. Làn sóng đổ vỡ hiện nay của các ngân hàng Mỹ bắt đầu từ năm 2008 và đang ngày càng tăng tốc trong bối cảnh suy thoái kinh tế diễn biến xấu đi.

Cùng nhìn lại những tháng ngày “giông bão” đối với ngành ngân hàng Mỹ qua một vài con số biết nói:

- Năm 2007: chỉ có 3 ngân hàng Mỹ bị xóa sổ [22].

- Tháng 7 năm 2008, Ngân hàng Indy Mac đổ vỡ. Đây là Ngân hàng có tổng tài sản 30 tỷ USD, tổng tiền gửi là 19 tỷ USD, đứng thứ 7 về Tiết kiệm và cho vay, đứng thứ 2 về cho vay cầm cố độc lập tại Mỹ [4].

- Đến cuối năm 2008, FDIC liệt kê 252 ngân hàng ở Mỹ vào danh sách những ngân hàng có khả năng bị xóa sổ, tăng mạnh so với mức 171 ngân hàng ở cuối quý 3 năm 2008. Và cũng đến cuối năm 2008, Mỹ có 25 ngân hàng bị “xóa sổ” – mức cao nhất trong vòng hơn 15 năm qua [23].

- Ngày 24.11.2008: Chính phủ Mỹ đã phải “giang tay” giải cứu Citi Group – Ngân hàng từng một thời lớn nhất thế giới với giá trị tài sản 2.000 tỷ USD và hoạt động tại hơn 100 quốc gia trên thế giới. Trong cuộc khủng hoảng lần này, tập đoàn Citi Group đã bị chao đảo vì thua lỗ liên tục, phải cắt giảm nhân viên với số lượng lớn, nắm trong tay một khối lượng tài sản “xấu” khổng lồ và giá cổ phiếu xuống gần như “mất phanh” [17].

- Ngày 13.02.2009: Vào đúng thứ 6 ngày 13, Mỹ có 4 ngân hàng sập tiệm là Riverside Bank có trụ sở ở Florida có tài sản 539 triệu USD và lượng tiền gửi của

khách hàng là 424 triệu USD; Ngân hàng Corn Belt Bank and Trust Co of Pittsfield ở bang Illinois có tài sản 271,8 triệu USD và lượng tiền gửi của khách hàng là 234,4 triệu USD; Ngân hàng Sherman County Bank of Loup City ở bang Nebraska có tài sản 129,8 triệu USD và số tiền gửi của khách là 85,1 triệu USD [18].

- Ngân hàng còn lại bị “sập tiệm” trong đợt này là ngân hàng có tên Pinnacle Bank ở bang Oregon - có tài sản 73 triệu USD và lượng tiền gửi của khách là 64 triệu USD [22]. Tính tới ngày này, số ngân hàng Mỹ đổ vỡ từ đầu năm là 13. Tốc độ đóng cửa các ngân hàng ở Mỹ tăng mạnh, cho thấy mức độ nghiêm trọng gia tăng của cuộc khủng hoảng kinh tế ở nước này. Riêng trong tháng 1 vừa qua, có 6 ngân hàng Mỹ bị giải thể, còn trong hai tuần đầu của tháng 2, đó có thêm 7 ngân hàng trở thành nạn nhân của khủng hoảng. Hiện năm có số ngân hàng Mỹ bị đóng cửa nhiều kỷ lục là năm 1993, với 42 ngân hàng ở nước này đã “trở thành dĩ vãng” [18].

- Ngày 21.02.2009: Mỹ đóng cửa ngân hàng thứ 14 trong năm 2009. Ngân hàng “sập tiệm” này có tên Silver Falls Bank, có tài sản 131,4 triệu USD và lượng tiền gửi của khách hàng là 116,3 triệu USD; được thành lập vào năm 2000 và là ngân hàng thứ hai của bang Oregon bị giải thể từ đầu năm tới nay. [24].

- Tháng 4.2009: Con bão khủng hoảng tài chính đang càn quét qua ngành ngân hàng Mỹ đã khiến tổng cộng 50 ngân hàng Mỹ đóng cửa từ năm 2008 tới thời điểm này. Cũng trong tháng 4 năm nay, các nhà chức trách Mỹ đóng cửa thêm 2 ngân hàng, nâng số ngân hàng “sập tiệm” ở nước này từ đầu năm tới nay lên 25 bằng cả năm 2008 cộng lại [23].

- Các nhà chức trách Mỹ cũng đã làm thủ tục giải thể 4 ngân hàng trong ngày 24.4.2009, nâng tổng số ngân hàng tại nước này sập đổ trong năm 2009 tính tới thời điểm đó lên 29 ngân hàng [25].

- Ngày 25.5.2009, các nhà chức trách Mỹ đã buộc phải đóng cửa thêm 2 ngân hàng ở bang Illinois, nâng tổng số ngân hàng bị đóng cửa ở nước này từ đầu năm đến nay lên con số 36. Từ đầu năm, riêng bang Illinois có tới 5 ngân hàng phải “đội nón ra đi”. Trước khi đóng cửa hai ngân hàng ở bang Illinois nói trên, các nhà chức trách Mỹ ngày 21.05.2009 đã đóng cửa ngân hàng BankUnited ở bang Florida.

Đây là vụ đổ vỡ nhà băng lớn nhất ở Mỹ từ trước đến nay, tiêu tốn của quỹ BHTG FDIC khoảng 4,9 tỷ USD [26].

- Theo thống kê, 6 tháng đầu năm 2009, có tới 40 ngân hàng Mỹ bị đóng cửa. Có thêm ba ngân hàng tại bang North Carolina, Kansas và Georgia ngừng hoạt động từ ngày 20/6/2009, nâng số lượng các ngân hàng ở nước này phải đóng cửa từ đầu năm tới nay lên 40 [22].

- Bước vào cuối tháng 9 năm nay, đã có tới 94 ngân hàng bị phá sản. FDIC cũng công bố có tới hơn 400 ngân hàng Mỹ bị báo “đèn đỏ” [16].

- Hai tháng sau đó, số ngân hàng Mỹ “sập tiệm đã bước sang con số 124 và vẫn chưa có dấu hiệu dừng lại. Các cuộc phá sản ngân hàng liên miên và việc chi trả bảo hiểm đã khiến cho nguồn ngân quỹ dồi dào của Tổ chức BHTG Liên bang – FDIC gần như khánh kiệt [13].

Trong bối cảnh khủng hoảng đó, xử lý và ngăn chặn khủng hoảng nhanh chóng trở thành mối quan tâm hàng đầu của chính phủ các nước đặc biệt là ở Mỹ, nơi phải gánh chịu cuộc suy thoái tồi tệ nhất kể từ Đại suy thoái năm 1930. Sát cánh cùng Bộ Tài chính và Cục Dự trữ Liên Bang Mỹ, Tổ chức BHTG Mỹ đã thực hiện hàng loạt các biện pháp để bảo vệ người gửi tiền, bảo đảm sự ổn định của thị trường tài chính Ngân hàng.

Hơn bao giờ hết, người ta nhắc nhiều đến vai trò xử lý khủng hoảng mà cụ thể hơn là xử lý các ngân hàng bị đổ vỡ của BHTG Hoa Kỳ. Đối với mỗi một ngân hàng bị đổ vỡ, FDIC là cơ quan đứng ra sắp xếp việc chi trả BHTG, sắp xếp việc mua bán, sáp nhập hay đóng cửa các ngân hàng để nhanh chóng ổn định hoạt động ngân hàng, tránh hiện tượng dân chúng rút tiền ồ ạt tại các ngân hàng có nguy cơ tan vỡ đồng thời hạn chế sự lây lan của khủng hoảng, từ đó góp phần ổn định tình hình tài chính tại quốc gia này.

2.2.1. Cơ sở pháp lý cho hoạt động xử lý các ngân hàng bị đổ vỡ của FDIC

FDIC là Tổ chức BHTG đầu tiên trên thế giới được thành lập, là cơ quan BHTG có mô hình hoạt động tiên tiến nhất và luôn tỏ ra hiệu quả trong việc xử lý

khủng hoảng và đổ vỡ ngân hàng. Có được điều đó là nhờ FDIC được hoạt động trong một khuôn khổ pháp lý đầy đủ, rõ ràng, thuận lợi và minh bạch.

Thứ nhất, chức năng, nhiệm vụ, cơ chế hoạt động của FDIC được quy định rõ ràng và đưa vào thành các văn bản quy phạm pháp luật. Điều đó cho phép khi có khủng hoảng xảy ra thì FDIC có thể đưa ra những phản ứng nhanh chóng, tức thời, vì đó đã là chức năng, nhiệm vụ của cơ quan này mà không cần sự cho phép nào của chính quyền và các hoạt động thích ứng với khủng hoảng cũng được quy định rõ.

FDIC hoạt động theo Luật BHTG Hoa Kỳ ban hành vào năm 1933 và các tu chính luật do Tổng thống ban hành với sự chấp thuận của Quốc hội qua từng thời kỳ. Vào thời điểm ra đời của FDIC, tại Mỹ đã tồn tại các hình mẫu về BHTG tại các bang. Tuy nhiên, các mô hình này hoạt động chưa thực sự hiệu quả. Phải đến khi Tổ chức BHTG Hoa Kỳ – FDIC được tuyên bố thành lập với mục đích ngăn chặn đà sụp đổ của hệ thống ngân hàng trước những xáo trộn của cuộc suy thoái kinh tế vào những năm 1930, BHTG mới chính thức có chỗ đứng. Luật Ngân hàng năm 1933 (Banking Act of 1933) do chính Tổng thống Mỹ lúc đó là Roosevelt ký ban hành đã đưa ra các quy định rõ ràng về hình thức tổ chức, nhiệm vụ cũng như các chức năng của Tổ chức BHTG Mỹ – FDIC. Theo đó, FDIC là một cơ quan thuộc chính phủ Mỹ và được giao Quốc hội giao cho quyền đứng ra bảo hiểm cho các khoản tiền gửi tại các ngân hàng. FDIC cũng được quyền sắp xếp và cố vấn cho hoạt động của các ngân hàng không phải là thành viên. Vốn điều lệ để thành lập FDIC được lấy từ nguồn vốn của Bộ Tài Chính Mỹ và 12 ngân hàng dự trữ liên bang, trong đó, Bộ Tài chính đóng góp 150 triệu Đô la Mỹ. Điều luật này cũng cho phép FDIC được vay tới 289 triệu Đô la Mỹ từ Bộ Tài chính và Quỹ dự trữ liên bang [33]. Ra đời từ cuộc suy thoái kinh tế tồi tệ nhất trong lịch sử, sự góp mặt của FDIC với một nền tảng pháp lý vững chắc đã ngay lập tức trấn an và duy trì niềm tin của người gửi tiền. Với sự ra đời của FDIC, trong năm 1934 tại Mỹ chỉ có 9 vụ đổ vỡ ngân hàng – một con số quá nhỏ bé so với thời kỳ lịch sử trước đó [31].

Một năm sau đó, Luật Ngân hàng 1935 được ban hành đã có nhiều quy định liên quan đến hoạt động BHTG, chứng tỏ sự quan tâm của Chính phủ Mỹ đối với

loại hình hoạt động mới mẻ này, cũng chính là quan tâm đến sự hoạt động an toàn và lành mạnh của hệ thống tài chính – ngân hàng. Luật Ngân hàng 1935 đã mở rộng quyền giám sát của FDIC và đưa ra thêm nhiều điều kiện khắt khe để một ngân hàng được bảo hiểm. FDIC cũng được yêu cầu cấm việc trả lãi cho các khoản tiền gửi thanh toán và hạn chế mức lãi suất có kỳ hạn mà các ngân hàng chi trả nhằm hạn chế sự đua tranh khốc liệt giữa các ngân hàng.

Năm 1950, Luật BHTG Liên bang được ban hành. Điều luật này đã thống nhất các quy định pháp lý cho hoạt động của FDIC dưới một điều luật chung. FDIC được phép cho vay vốn đối với các ngân hàng thành viên có nguy cơ đổ vỡ nếu hoạt động của các định chế tài chính này là thiết yếu đối với cộng đồng. Qua đây, FDIC cũng được phép kiểm tra các ngân hàng quốc gia và các ngân hàng tiểu bang để xác định mức rủi ro bảo hiểm. Quyền được hỗ trợ các tổ chức có vấn đề của FDIC tiếp tục được củng cố qua Luật các tổ chức nhận tiền gửi Garn-St Germain năm 1982 (Garn-St Germain Depository Institutions Act of 1982) [31].

Năm 1980, quốc hội Hoa Kỳ thông qua tu chính luật, bắt buộc các tổ chức nhận tiền gửi phải tham gia BHTG. Tu chính Luật năm 1990 trao cho FDIC toàn quyền tiếp nhận, thanh lý tài sản của tổ chức bị phá sản mà không bị chi phối với các cơ quan tòa án, quyết định áp dụng hệ thống phí điều chỉnh theo mức độ rủi ro.

Ngày 08/02/2006, Tổng thống Hoa Kỳ đã ký một tu chính luật mở đường cho các cải cách cơ bản bao gồm: sáp nhập quỹ BHTG ngân hàng và quỹ bảo hiểm hiệp hội tiết kiệm, nâng hạn mức bảo hiểm đối với tiền gửi hưu trí lên 250.000USD, xác định tỷ lệ đảm bảo an toàn (từ 1.15% đến 1.50%) và cuối cùng là sự công nhận của chính phủ với đóng góp của các tổ chức tham gia BHTG đối với quỹ BHTG. Chính phủ Hoa Kỳ đã đồng ý để FDIC chia lại 4.7 tỷ USD lợi nhuận cho các tổ chức tham gia BHTG. Cũng theo Tu chính Luật năm 2006 hạn mức BHTG được nâng lên thành 250.000 USD đối với tài khoản hưu trí [31].

Ngày 03/10/2008, Luật Bình ổn kinh tế khẩn cấp năm 2008 được ký ban hành. Điều này đã tạm thời nâng hạn mức chi trả tối đa của FDIC từ 100,000USD

lên đến 250,000USD cho mỗi người gửi tiền. Quy định này cũng chỉ rõ rằng sẽ áp dụng trở lại hạn mức 100,000USD vào ngày 31/12/2009 [29]. Tuy nhiên, theo chiến lược hoạt động của FDIC giai đoạn 2008-2013, hạn mức này sẽ vẫn được duy trì cho đến tận năm 2013.

Thứ hai, Tổ chức BHTG Mỹ có sự độc lập tương đối với Chính phủ và Bộ Tài chính cũng như các cơ quan khác thực hiện chức năng giám sát ngân hàng như OCC hay FED... Nhờ đó, BHTG Mỹ luôn chủ động và linh hoạt trong việc xử lý các ngân hàng đổ vỡ. Bởi vì đổ vỡ ngân hàng có tính dây chuyền nên nếu không có phản ứng tức thì của cơ quan BHTG thì sẽ đe dọa đến sự ổn định trên toàn hệ thống. Cuộc khủng hoảng thời gian qua đã cho thấy, nhờ sự vào cuộc kịp thời và chuyên nghiệp của cơ quan BHTG Hoa Kỳ đã vẫn hồi được tâm lý hoang mang của người gửi tiền, ngăn chặn được tình trạng rút tiền hàng loạt và nhờ đó, các biện pháp xử lý đổ vỡ của FDIC cũng phát huy hiệu quả tốt hơn.

FDIC được Chính phủ Hoa kỳ trao cho quyền lực rộng rãi. Không chỉ thực hiện các chức năng của một tổ chức BHTG thông thường bao gồm bảo đảm tiền gửi ngân hàng, bảo vệ quyền lợi của người gửi tiền, kiểm tra và giám sát hoạt động của các tổ chức tài chính tham gia BHTG mà theo Tu chính luật năm 1980, FDIC còn được phép toàn quyền tiếp nhận và thanh lý tài sản các tổ chức nhận tiền gửi bị đóng cửa, phá sản mà không chịu sự chi phối của các cơ quan kiểm soát khác cũng như các quyết định của Tòa án với mục tiêu chủ động giải quyết nhanh và đạt hiệu quả chung của nền kinh tế. Khi một ngân hàng có vấn đề và FDIC được chỉ định là người tiếp nhận thì các điều luật của Hoa Kỳ cho phép FDIC đạt được các mục tiêu đặt ra một cách nhanh chóng. FDIC có quyền từ chối bất kỳ mối quan hệ nào với ngân hàng có vấn đề nếu cơ quan này nhận thấy đó là gánh nặng đối với quỹ BHTG. Và ngược lại, FDIC có quyền ký bất cứ hợp đồng nào với ngân hàng có vấn đề. Một khi xảy ra đổ vỡ Ngân hàng, FDIC chính là cơ quan đứng ra sắp xếp các đợt mua bán, sáp nhập... giữa các tổ chức tài chính nhằm giảm thiểu rủi ro hệ thống và nhanh chóng ổn định thị trường tài chính.

Nếu như theo mô hình truyền thống, ngân hàng Trung Ương là cơ quan duy nhất cùng một lúc thực hiện tất cả các chức năng như quản lý tiền tệ, chức năng giám sát ngân hàng và BHTG thì với mô hình hệ thống tài chính an toàn mới, khi cơ quan BHTG có vị thế độc lập tương đối, được giao trách nhiệm xử lý đổ vỡ ngân hàng và thực hiện các công việc còn lại sau khi đóng cửa ngân hàng như thu hồi nợ, thanh lý tài sản... thì ngân hàng Trung Ương có thể tập trung hoàn toàn vào quản lý và điều hành chính sách tiền tệ và nhờ đó hệ thống tài chính ngân hàng hoạt động ổn định và hiệu quả hơn. FDIC luôn sát cánh cùng Cục dự trữ liên bang Hoa Kỳ (FED) và Bộ Tài chính Mỹ trong các kế hoạch giải cứu Ngân hàng, mua lại tài sản xấu để cứu vãn hệ thống tài chính. Từ đó tạo ra sự thống nhất về các biện pháp và nâng cao hiệu quả xử lý đổ vỡ.

2.2.2. Kinh nghiệm tiếp nhận và xử lý các ngân hàng bị đổ vỡ

Cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu bắt nguồn từ Mỹ vẫn đã và đang ảnh hưởng sâu rộng đến từng quốc gia. Tại Mỹ, nơi khởi nguồn của khủng hoảng, những dư chấn của cơn bão tài chính đó vẫn chưa có dấu hiệu dừng lại. Hàng ngày hàng giờ, người ta vẫn đưa tin về việc có thêm các ngân hàng Mỹ bị phá sản. Nhưng tuyệt nhiên, hầu như không thấy bất kỳ thông tin nào về tình trạng người gửi tiền đổ xô đi rút tiền hàng loạt. Đó không phải là do người dân Mỹ đã “miễn dịch” với việc các ngân hàng đổ vỡ hàng loạt. Cũng như thế, những tên tuổi lớn trong thị trường tài chính Mỹ cũng như toàn cầu như Indy Mac, Bank of America hay Citibank khi lâm vào khủng hoảng cũng đã nhanh chóng gượng dậy và dần ổn định các hoạt động kinh doanh và làm ăn có lãi. Có được tất cả những điều đó là nhờ vai trò xử lý khủng hoảng của FDIC. Bên cạnh việc được trang bị một khung pháp lý vững chắc, rõ ràng và minh bạch thì sự thành công của FDIC còn nằm ở chỗ cơ quan này có một quy trình tiếp nhận và xử lý các ngân hàng bị đổ vỡ chuyên nghiệp và hiệu quả.

a. Tiếp nhận ngân hàng có vấn đề

Khi một ngân hàng bị đóng cửa, cần có tổ chức đứng ra làm người tiếp nhận ngân hàng đó. Nghĩa vụ của bên tiếp nhận là chào bán các tài sản của ngân hàng

vừa bị đóng cửa, bán tài sản và trả tiền cho các chủ nợ sau khi đã trừ đi các chi phí xử lý. Theo quy định của luật pháp Hoa Kỳ, cơ quan chính quyền thực hiện đóng cửa ngân hàng còn tổ chức BHTG là người tiếp nhận. Theo điều luật về cải cách Bảo hiểm tiền gửi Liên Bang (Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act – FDICIA), FDIC không những có đủ tư cách để là bên tiếp nhận mà còn có quyền được tự chỉ định mình là người tiếp nhận nếu cần thiết. Điều đó cho phép FDIC hoạt động độc lập với các cơ quan chính quyền và có thể đưa ra các biện pháp kịp thời để bảo đảm tính hiệu quả của quỹ BHTG.

Tại Mỹ, việc đóng cửa một ngân hàng khác với quá trình tuyên bố phá sản của các doanh nghiệp kinh doanh khác. Việc đóng cửa một ngân hàng phải tuân theo các điều luật liên quan đến tiếp nhận (receivership laws) để bảo đảm việc xử lý và tái cấu trúc các ngân hàng đó diễn ra nhanh chóng và thuận lợi. Cũng do đó mà quyền hạn trao cho bên tiếp nhận – thường là FDIC cũng được rộng rãi hơn so với các điều luật liên quan đến phá sản doanh nghiệp thông thường. Với mục tiêu giải quyết nhanh các vụ đổ vỡ đạt hiệu quả cho xã hội, FDIC được luật pháp Liên bang trao cho rất nhiều thẩm quyền đặc biệt để đạt được điều đó (bất kể luật pháp có quy định khác). Chẳng hạn, FDIC được phép cấm bất kỳ chủ nợ nào của ngân hàng bị đổ vỡ gây cản trở đến quá trình đóng cửa ngân hàng. FDIC có quyền chấp thuận hay từ chối việc yêu cầu làm người tiếp nhận. FDIC với tư cách là người tiếp nhận cũng có thể chấp dứt việc tiếp nhận tổ chức có vấn đề nếu cơ quan này nhận thấy hành động này gây tổn kém cho quỹ BHTG Liên bang.

FDIC thường được chỉ định là người tiếp nhận bởi lẽ cơ quan này có đủ uy tín và đáp ứng được sự mong đợi của các cổ đông, các chủ nợ...của tổ chức bị đóng cửa và cũng chỉ có cơ quan này mới có đủ năng lực và kinh nghiệm để xử lý nhanh chóng tổ chức đổ vỡ và chi trả bảo hiểm cho những người gửi tiền. Trước khi FDIC được thành lập, khi một ngân hàng bị phá sản, người gửi tiền tại ngân hàng đó cũng được xem như các chủ nợ khác và chỉ được nhận bồi thường khi các tài sản của

ngân hàng đó được thanh lý. Trung bình, mất 6 năm để thanh lý tài sản của tổ chức bị đổ vỡ và phải mất đến 21 năm để chấm dứt hoàn toàn mọi hoạt động liên quan đến tổ chức đó. Người gửi tiền thậm chí chỉ nhận được số tiền nhỏ hơn số tiền gửi ban đầu của họ tại ngân hàng. Đó cũng là lý do tại sao khi có khủng hoảng xảy ra, người dân lại đổ xô đi rút tiền hàng loạt khiến cho khủng hoảng ngày càng trầm trọng. Điều này đã được minh chứng qua cuộc khủng hoảng nặng nề của nước Mỹ những năm 1930. Khi đó, để đối phó với khủng hoảng, Chính phủ Mỹ đã thành lập Tổng công ty BHTG Liên bang – FDIC trong đó quy định FDIC bên cạnh nhiệm vụ là cơ quan chi trả bảo hiểm cho các khoản tiền gửi, là cơ quan xử lý ngân hàng bị đổ vỡ thì đồng thời được chỉ định là người tiếp nhận cho tất cả các ngân hàng nội địa khi có khủng hoảng xảy ra.

b. Xử lý ngân hàng bị đổ vỡ

Với bốn nguyên tắc đề ra là: chi phí thấp nhất – chi trả nhanh nhất – bán lại tài sản với giá cao nhất - xử lý công bằng và tiết kiệm, FDIC đã tiến hành tiếp nhận, xử lý đổ vỡ theo ba hình thức thông thường là chi trả bảo hiểm (Payout), mua bán và sáp nhập (P&A) và thành lập ngân hàng bắc cầu (CBA).

Do mỗi một ngân hàng có vấn đề lại có những đặc thù khác nhau nên các cách thức xử lý cũng phải được biến đổi linh hoạt miễn sao đưa lại nhiều lợi ích nhất cho tổ chức được tiếp nhận.

Chiến lược xử lý: Khi nhận được đơn đề nghị của ngân hàng có vấn đề, FDIC tiến hành các hoạt động xử lý. Sau khi một đội nhân viên chuyên lập kế hoạch liên lạc với người đứng đầu ngân hàng đó, FDIC cử một nhóm các chuyên gia để hoàn tất việc thu thập các thông tin. Một phần quan trọng trong phần thu thập thông tin là xem xét lại việc định giá tài sản. Dựa vào đó, FDIC đưa ra một chương trình xử lý phù hợp.

Chào bán ngân hàng bị đổ vỡ: Một khi đã lựa chọn được một chương trình xử lý phù hợp, FDIC bắt tay vào tìm kiếm những nhà đầu tư có năng lực để mua lại

tổ chức bị đổ vỡ. FDIC cũng tổ chức công khai một buổi cung cấp thông tin cho các nhà đầu tư được lựa chọn. Không có sự thiên vị hay lợi thế cho bất kỳ nhà đầu tư nào vì họ cùng được cung cấp một lượng thông tin như nhau.

Đấu thầu: Các gói thầu được chia làm hai phần: phần đầu tiên là các khoản tiền gửi và phần còn lại là toàn bộ giá trị tài sản của ngân hàng đó.

Phân tích chi phí tối thiểu: Vào năm 1991, để phù hợp với quy định của pháp luật, FDIC đã sửa đổi quy trình xử lý đổ vỡ để giảm thiểu chi phí của quỹ BHTG. Quy trình mới đòi hỏi FDIC lựa chọn một giải pháp xử lý linh hoạt mà ít gây tổn kém nhất cho quỹ BHTG. Các gói thầu được chuyển đến trung tâm xử lý của FDIC và tại đây các gói thầu được xem xét và gói thầu đáp ứng được các yêu cầu đặt ra và có chi phí thấp nhất được lựa chọn.

Thủ tục đóng cửa ngân hàng có vấn đề: Bước cuối cùng trong quy trình xử lý diễn ra khi ngân hàng bị đổ vỡ bị đóng cửa và toàn bộ tài sản cũng như các khoản tiền gửi của ngân hàng này được chuyển giao cho một nhà đầu tư mới. Cơ quan chức năng sẽ ra lệnh đóng cửa ngân hàng và FDIC được chỉ định là người tiếp nhận.

Thời hạn xử lý: Quy trình xử lý đổ vỡ thường được tiến hành trong khoảng thời gian từ 90 đến 100 ngày [32], không bao gồm thời gian chuẩn bị để đóng cửa ngân hàng. FDIC còn đưa ra được một lịch trình xử lý cụ thể. Chẳng hạn:

- Thời gian để thu thập thông tin của ngân hàng có vấn đề là từ 1 đến 8 ngày.
- Các nhân viên của FDIC có từ 9 - 41 ngày để tổng hợp và phân loại thông tin.
- Từ ngày thứ 42 cho đến ngày thứ 51 sẽ là thời gian để công bố rộng rãi việc tổ chức đấu thầu, mời thầu và tiến hành đấu thầu.
- Tiếp đó, trong vòng tối đa 42 ngày, FDIC sẽ chấm thầu
- Việc phê duyệt để chọn ra nhà đầu tư thắng thầu sẽ phải được thực hiện trong khoảng 8 ngày tiếp theo.

Ngày	1-8	9-41	43-51	52-94	95-103	105	106
Thu thập thông tin	X						
Tập hợp và phân loại thông tin		X					
Tổ chức đấu thầu, mời thầu và tiến hành đấu thầu			X				
Chấm thầu				X			
Phê duyệt để chọn ra nhà đầu tư thắng thầu					X		
Nhà đầu tư thắng thầu ký các hợp đồng với FDIC						X	
Đóng cửa ngân hàng							X

Nguồn: Lịch trình xử lý đồ vỡ - Resolution Process Calendar –www.fdic.gov

Bảng 2.1. Lịch trình xử lý đồ vỡ của FDIC

Ngay sau khi cơ quan có thẩm quyền ra lệnh đóng cửa ngân hàng, FDIC tiến hành soạn thảo hợp đồng mua bán và sang nhượng cho bên thứ ba. Ngân hàng này sẽ tiếp quản các khoản tiền gửi và một phần hoặc toàn bộ tài sản của ngân hàng đồ vỡ. Công tác chuyển giao được thực hiện trong hai ngày cuối tuần (Friday to Monday Method). Đến ngày thứ hai tuần kế tiếp, toàn bộ tiền gửi được giao dịch bình thường tại ngân hàng tiếp nhận. Tiền gửi của người gửi tiền đều tự động chuyển thành tài khoản tiền gửi tại ngân hàng mới này. Khách hàng vẫn có thể giao dịch bình thường trong khoản tiền gửi tại ngân hàng của họ qua việc ký séc, dùng ATM hay các thẻ tín dụng. Các loại séc của ngân hàng vẫn được giao dịch bình thường. Các khoản phí chênh lệch do việc bán lại ngân hàng đồ vỡ do FDIC chi trả từ nguồn quỹ BHTG tích lũy. FDIC đã sử dụng cách thức này vào việc tiếp nhận, xử lý nhiều ngân hàng. Đơn cử là hàng loạt các ngân hàng bán lẻ như ngân hàng Hume, First Integrity hay Alpha and Trust.

Một trong những nguyên tắc FDIC đảm bảo thực hiện triệt để trong quá trình xử lý ngân hàng đồ vỡ là giảm thiểu tác động đối với người gửi tiền, quy trình xử lý

phải được thực hiện một cách êm thấm và nhanh chóng nhất có thể. Với phương pháp trên, tiền gửi của người gửi tiền sẽ không bị ảnh hưởng và tình trạng hoảng loạn sẽ không có nhiều nguy cơ diễn ra. Trong trường hợp chưa có ngân hàng nào đứng ra mua lại, FDIC sẽ sử dụng nghiệp vụ chi trả tiền gửi nếu quy mô của ngân hàng đổ vỡ là tương đối nhỏ hoặc thành lập ngân hàng bắc cầu để tái cơ cấu và quản lý ngân hàng đổ vỡ dưới tên gọi mới cho đến khi có ngân hàng mua lại. Tuy nhiên, trong hầu hết các trường hợp, FDIC đều thành công trong việc tìm được đối tác mua lại.

Phương pháp xử lý đổ vỡ hay được áp dụng nhất là P&A. Bằng cách này, sẽ dàn xếp để một/một số ngân hàng có khả năng chấp nhận mua lại một phần hay toàn bộ tài sản của tổ chức phá sản và tiếp nhận nghĩa vụ nợ của tổ chức đó. Theo thống kê, từ năm 1980-1994, 1.188 trong số 1.617 trường hợp đổ vỡ chiếm 73.5% được FDIC xử lý theo phương pháp mua và nhận nợ thay, trong đó, giai đoạn khủng hoảng lớn nhất 1987-1994, thông qua 34 ngân hàng cầu nối FDIC đã xử lý êm thấm 114 ngân hàng với tổng tài sản 89.9 tỷ USD bằng phương thức P&A. Trong giai đoạn này, ngân hàng bắc cầu chỉ chiếm tỷ lệ nhỏ (10%) trong tổng số ngân hàng đổ vỡ nhưng đã xử lý được đáng kể (45%) trong tổng tài sản của ngân hàng đổ vỡ [7]. Phương thức chi trả bảo hiểm ít được lựa chọn vì việc chi trả bảo hiểm mang lại chi phí xã hội tốn kém. Trong cuộc khủng hoảng hệ thống ngân hàng vừa qua, FDIC cũng đã áp dụng rất linh hoạt, nhanh chóng và hiệu quả các nghiệp vụ xử lý đổ vỡ. Mặc dù số lượng các ngân hàng đổ vỡ khá lớn và nhiều khi diễn ra đồng thời song FDIC vẫn thu xếp được một cách êm thấm.

Vào thời điểm tháng 4 năm nay, khi mà chỉ trong một ngày, các nhà chức trách Mỹ đã phải làm thủ tục giải thể tới 4 ngân hàng. Trong đó, gây tổn kém nhất là vụ đổ vỡ của ngân hàng First Bank of Beverly Hills có trụ sở ở bang California. Do không thể tìm được ngân hàng nào mua lại First Bank of Beverly Hills vì giá trị thương hiệu này không cao và phần lớn tài khoản tiền gửi ở đây đều là tiền gửi môi giới, FDIC đã phải thực hiện việc chi trả BHTG cho tất cả các khách hàng có tài khoản tiền gửi được bảo hiểm tại ngân hàng này. Trong số tiền gửi của khách tại

First Bank, chỉ có 179.000 USD là không thuộc diện được bảo hiểm.. Vụ đổ vỡ này khiến quỹ của FDIC rơi đi khoảng 394 triệu USD [25].

Trường hợp của ngân hàng Bank of Lincolnwood ở bang Illinois là một ví dụ khác. Đây là một ngân hàng nhỏ, với tài sản 214 triệu USD và quản lý 202 triệu USD tiền gửi của khách hàng. Theo sự sắp xếp của Cơ quan BHTG Liên bang Mỹ (FDIC), ngân hàng Republic Bank of Chicago có trụ sở ở cùng bang sẽ tiếp quản toàn bộ số tài khoản tiền gửi của khách hàng tại Bank of Lincolnwood. Republic Bank of Chicago cũng nhất trí mua lại 162 triệu USD tài sản của ngân hàng đổ vỡ, số tài sản còn lại được FDIC giữ lại để bán sau. Hai chi nhánh của ngân hàng Bank of Lincolnwood sau đó được mở cửa trở lại ngay trong cuối tuần với tư cách là chi nhánh của ngân hàng mua lại [26].

Giải cứu các ngân hàng có vấn đề dường như đã thành câu chuyện hàng ngày của FDIC, với con số khoảng 130 ngân hàng bị đổ vỡ trong năm 2009, tương đương hơn 10 ngân hàng đổ vỡ mỗi tháng, so với 25 ngân hàng đổ vỡ trong năm 2008 và chỉ 3 ngân hàng gặp vấn đề trong 1 năm trước đó (2007). Vụ đổ vỡ gây thiệt hại lớn nhất cho FDIC trong năm 2009 là trường hợp của ngân hàng IndyMac. Đây là cũng là một trong ít trường hợp mà FDIC sử dụng nghiệp vụ ngân hàng bậc cao để tái cơ cấu và xử lý ngân hàng đổ vỡ dưới tên gọi mới cho đến khi có ngân hàng mua lại.

IndyMac là ngân hàng tiết kiệm lớn với tổng tài sản 32 tỷ USD tại thời điểm đầu năm 2008. Trước khi có khủng hoảng xảy ra, IndyMac cùng với Lehman Brothers, AIG hay Washington Mutual là những tên tuổi lớn trên thị trường tài chính Mỹ và được xem là “quá lớn không thể đổ vỡ” (Too big to fail) . Ngay sau khi ngân hàng này tuyên bố mất khả năng thanh khoản, Văn phòng giám sát tiết kiệm Mỹ (OTS) đã quyết định đóng cửa IndyMac. Sau đó FDIC được chỉ định tiếp quản ngân hàng này. FDIC thành lập tổ chức tiếp nhận mới có tên là IndyMac Federal Bank và chịu trách nhiệm tiếp nhận toàn bộ khoản tiền gửi và hầu hết tài sản của ngân hàng đổ vỡ IndyMac. Đồng thời, FDIC cũng tiếp quản thông tin khách hàng có giao dịch với IndyMac gồm các khoản tiền gửi ngắn hạn, chứng chỉ tiền gửi, tiền gửi an sinh xã hội, giao dịch cho vay đối với ngân hàng và các giao dịch khác. Ngân hàng đã mở cửa trở lại vào ngày thứ hai tuần kế tiếp và mọi giao dịch

vẫn diễn ra bình thường tại chi nhánh cũ của ngân hàng IndyMac dưới tên mới là IndyMac Federal Bank [4].

Việc xử lý êm thấm một trong những vụ đổ vỡ ngân hàng lớn nhất trong lịch sử mà không ảnh hưởng đến tâm lý của người gửi tiền là một bài học lớn cho Bảo hiểm Tiền gửi các nước trong đó có Việt nam. Trong lễ kỷ niệm 75 năm thành lập của tổ chức này, chính Tổng giám đốc BHTG Mỹ bà Sheila đã tuyên bố: *“Không có nơi nào an toàn đối với người gửi tiền hơn là tại Mỹ...Người gửi tiền phải hiểu rằng nguy cơ đổ vỡ ngân hàng là rất nhỏ và thậm chí có xảy ra đi nữa thì họ cũng không cần phải lo lắng... FDIC bảo đảm hoàn toàn cho các khoản tiền gửi được bảo hiểm. Đối với người gửi tiền, khủng hoảng ngân hàng không còn là vấn đề”* [34]. Tuyên bố hùng hồn này của người đứng đầu Cơ quan này đã phần nào cho thấy niềm tin và năng lực của FDIC trong việc đối phó và dập tan cơn bão khủng hoảng tài chính trên phạm vi nước Mỹ.

2.2.3. Kinh nghiệm đảm bảo năng lực tài chính xử lý đổ vỡ của FDIC

Nhắc đến thành công của Tổ chức BHTG Hoa Kỳ – FDIC trong thời gian qua để xử lý các ngân hàng bị đổ vỡ, một trong những yếu tố then chốt có tính quyết định là khả năng tài chính dồi dào của cơ quan này.

Nguồn tài chính của FDIC nằm trong Quỹ BHTG (Deposit Insurance Fund) bao gồm:

(1) Phí BHTG do các đơn vị thành viên tham gia bảo hiểm đóng góp. Mức đóng góp này được tính theo một mức nhất định trên số lượng tài khoản tiền gửi được bảo hiểm tại tổ chức đó và cách tính căn cứ vào mức độ rủi ro theo đánh giá của FDIC (Risk Based Rate). FDIC được quyền lấy phí BHTG để bù đắp chi phí hoạt động và bổ sung vốn điều lệ.

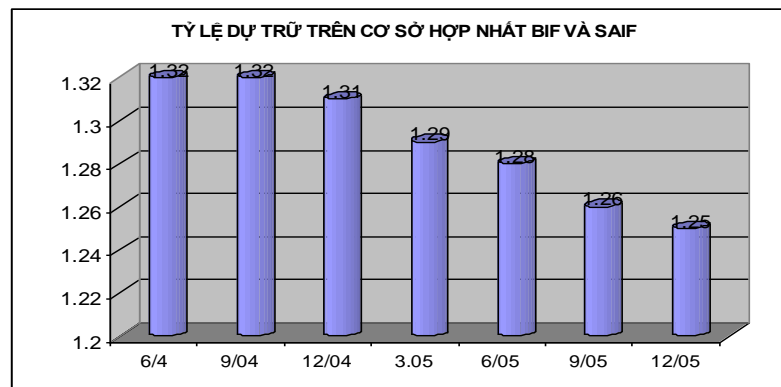
(2) Lợi nhuận từ các khoản đầu tư bắt buộc của Bộ Tài chính Mỹ

(3) Các nguồn thu từ hoạt động BHTG

Một nguồn thu khác cho quỹ để tăng cường khả năng chi trả và xử lý đổ vỡ của FDIC là trong trường hợp cần thiết, FDIC được quyền vay nợ rất nhanh chóng

từ Bộ Tài chính Mỹ với hạn mức tín dụng đã được quy định rõ trong Luật là 30 tỷ USD. FDIC cũng được phép phát hành và bán trái phiếu cho Ngân hàng hỗ trợ Liên bang (FFB), ngân hàng cho vay nhà ở và vay nợ từ các thành viên của Quỹ theo giới hạn bằng với hạn mức tín dụng đặc biệt/số tiền mặt mà quỹ bảo hiểm đang giữ/hoặc 90% so với giá trị tài sản của cơ quan này tính theo giá thị trường.[30]. Điều này được quy định ngay trong Luật Ngân hàng Mỹ năm 1933 vào thời điểm thành lập FDIC. Tuy nhiên, sự tài trợ của Chính phủ cho FDIC chỉ trong trường hợp quỹ BHTG bị thua lỗ do chi trả bảo hiểm. Còn trong khả năng có thể, FDIC thường dựa vào khoản đóng góp là phí bảo hiểm của các thành viên để tránh chi tiêu vào tiền thuế của người dân.

Năm 1989, quốc hội Mỹ thành lập 02 quỹ bảo hiểm riêng biệt đều do FDIC quản lý, bao gồm: Quỹ BHTG ngân hàng (DIF) và Quỹ bảo hiểm hiệp hội tiết kiệm (SAIF). Đến 31/3/2006, theo Luật Cải cách BHTG, 02 quỹ trên được hợp nhất thành một quỹ chung duy nhất có tên gọi là Quỹ BHTG (Deposit Insurance Fund - DIF). Theo quy định của luật pháp, FDIC phải duy trì tỷ lệ DIF trong khoản từ 1.15% đến 1.5% trị giá tiền gửi được bảo hiểm. Trong trường hợp tỷ lệ dự trữ xuống thấp hơn mức 1.15%, FDIC phải đưa ra một kế hoạch khôi phục tỷ lệ 1.15% theo thông lệ trong vòng 5 năm còn trong trường hợp tỷ lệ dự trữ vượt quá 1.5% thì FDIC phải trả lại tiền bảo hiểm cho các ngân hàng thành viên để đưa tỷ lệ này về theo đúng quy định [27].



Nguồn: Mô hình Bảo hiểm tiền gửi Liên Bang Hoa Kỳ

Biểu 2.1. Tỷ lệ dự trữ trên cơ sở hợp nhất BIF và SAIF

Mục đích chính của Quỹ BHTG : 1. Bảo hiểm cho các khoản tiền gửi và bảo đảm quyền lợi cho người gửi tiền của các tổ chức được bảo hiểm. 2. Xử lý các ngân hàng bị đổ vỡ mà FDIC được chỉ định là người tiếp nhận với chi phí thấp nhất và gây thiệt hại cho Quỹ ít nhất.

Nếu như ban đầu, quỹ BHTG Mỹ còn ở những con số khiêm tốn với 392 triệu USD vào năm 1934 thì cùng với sự phát triển của hoạt động BHTG, quỹ này đã đạt được 1.2 tỷ USD vào năm 1950. Sang đến năm 1960, ngân sách của quỹ là 2 tỷ USD, đến năm 1980 đã là 11 tỷ USD [31]. Bước sang tuổi 50, quỹ BHTG của FDIC vẫn rất dồi dào và số tiền tổ chức này đứng ra chi trả cho các vụ đổ vỡ ngân hàng vẫn nhỏ hơn rất nhiều so với số phí bảo hiểm thu được. Tuy nhiên, cũng có những thời điểm quỹ phải tiêu tốn rất nhiều cho việc chi trả bảo hiểm và xử lý đổ vỡ chẳng hạn như trong giai đoạn 1984 – 1988 với cuộc khủng hoảng tiết kiệm và cho vay (Savings and Loan Crisis).

Để đảm bảo thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của mình và đảm bảo khả năng chi trả của quỹ, FDIC đã phải nhiều lần nâng hạn mức chi trả Bảo hiểm tối đa cho người gửi tiền cũng như tăng tỷ lệ phí BHTG đối với các ngân hàng thành viên.

Hạn mức BHTG tối đa:

Đó là số tiền tối đa mà Cơ quan BHTG trả cho mỗi tài khoản tiền gửi trong trường hợp ngân hàng nhận tiền gửi mất khả năng chi trả. Vào những ngày đầu thành lập, FDIC quy định mức chi trả tối đa là 2,500 USD trên mỗi tài khoản và nửa năm sau, con số này được nâng lên thành 5,000 USD [31].

Điều luật BHTG Liên Bang năm 1950 (Federal Deposit Insurance Act) đã tăng hạn mức BHTG lên tới 10,000.00 Đô la Mỹ và trao quyền cho FDIC được phép vay đối với bất kỳ Ngân hàng nào có nguy cơ đóng cửa nếu hoạt động của nó mang tính thiết yếu tới cộng đồng địa phương. Đồng thời, nó cũng cho phép FDIC được phép kiểm tra các ngân hàng thành viên thuộc Liên Bang và Tiểu bang về các rủi ro Bảo hiểm [31].

Hạn mức chi trả BHTG của FDIC được nới rộng lên thành 15,000.00 Đô la Mỹ vào năm 1966 và bước sang năm 1969, con số này là 20,000.00 Đô la Mỹ. Năm 1974, Quốc hội Mỹ đã nhất trí gia tăng hạn mức này lên gấp đôi, tức là 40,000 Đô la Mỹ [31].

Tuy nhiên, không dừng lại ở đây. Với sự ra đời của Điều luật Depository Institutions Deregulation and Monetary Control vào năm 1980, một hạn mức BHTG mới được xác lập là 100,000 Đô la Mỹ [31].

Ngày 03 tháng 10 năm 2008, để đối phó với cuộc khủng hoảng tài chính Mỹ và nhằm cứu vớt sự sụp đổ dây chuyền của hàng loạt các Ngân hàng, FDIC đã đưa ra cam kết về một mức bảo hiểm tạm thời lên tới 250,000 Đô la Mỹ đối với mỗi khoản tiền gửi. Cam kết này có hiệu lực đến 31 tháng 12 năm 2009 và sau đó đã được gia hạn tới tận năm 2013 trong tổng thể chiến lược hoạt động của FIDC giai đoạn 2008 – 2013.

Đơn vị: Đô la Mỹ

Năm	Hạn mức chi trả
1935	5,000
1950	10,000
1966	15,000
1969	20,000
1974	40,000
1980	100,000
2008 - 2013	250,000

Tác giả tự tổng hợp từ The History of FDIC – www.fdic.gov

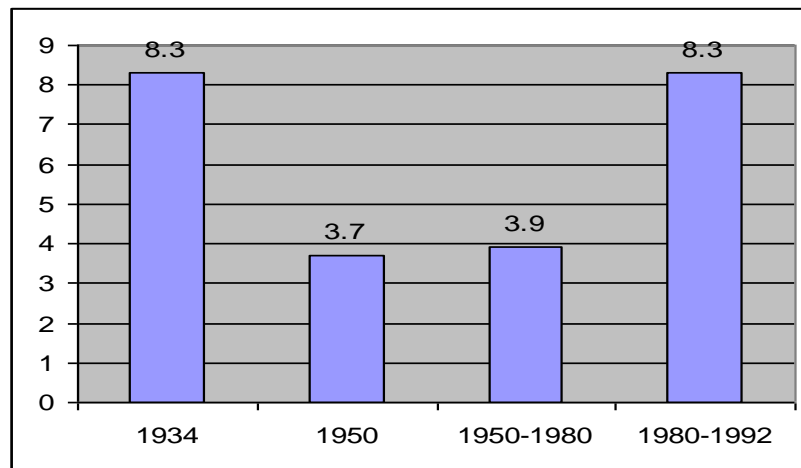
Bảng 2.2. Lịch sử hạn mức chi trả BHTG tối đa của FDIC

Tỷ lệ phí Bảo hiểm:

Mức phí BHTG ban đầu được FDIC quy định đối với các Ngân hàng thành viên tham gia bảo hiểm là 8.3 cent/100 USD tiền gửi. Tỷ lệ này được duy trì trong một thời gian dài. Sau đó, giảm xuống còn 3.7 cent vào năm 1950 và trong giai đoạn từ 1950-1980, mức phí này tăng lên một chút là 3.9 cent. Năm 1990 chúng

kiến sự gia tăng mức phí bảo hiểm lần đầu tiên của FDIC sau gần 60 năm thành lập, lên thành 12 cent/100 USD tiền gửi. Bước sang năm sau đó, năm 1991, mức phí bảo hiểm đã được nâng lên thành 23 cent. Tuy nhiên, kể từ năm 1993, FDIC áp dụng cách tính phí không chỉ dựa vào số dư tiền gửi mà còn dựa trên mức độ rủi ro của các ngân hàng thành viên. Mức phí dao động từ 0% đến 0.27% của tổng số dư tiền gửi thuộc đối tượng được bảo hiểm tại mỗi ngân hàng tùy thuộc vào mức độ rủi ro của ngân hàng đó [31]. Mức độ rủi ro được xác định bằng cách phân tích tiềm năng phát triển trong quá trình hoạt động, mở rộng quy mô và bằng cách chọn lọc, đánh giá các thông tin về các tổ chức tham gia BHTG thông qua quá trình giám sát.

Đơn vị: cent



Nguồn: Lịch sử của FDIC – The History of FDIC – www.fdic.gov

Biểu 2.2. Mức phí BHTG Mỹ từ 1934-1992

Với một khả năng tài chính dồi dào, nguồn tiền của FDIC tưởng như không bao giờ cạn. Tuy nhiên, sự đổ vỡ của các ngân hàng chính là áp lực làm gia tăng chi phí của Quỹ BHTG vì FDIC, với tư cách là người tiếp nhận các ngân hàng bị đổ vỡ phải tiến hành thanh lý các tài sản đã bị giảm sút giá trị, đồng thời phải thực hiện các nghĩa vụ liên quan đến các khoản tiền gửi, với tư cách là người đứng ra bảo hiểm.

Nếu như đến cuối năm 2007, quỹ BHTG Mỹ đạt tới kỷ lục là 52.4 tỷ USD và chỉ có 3 ngân hàng tham gia bảo hiểm bị đổ vỡ [18] thì bước sang năm 2008, do phải xử lý một loạt các vụ đóng cửa ngân hàng diễn ra liên tiếp kể từ đầu năm nên năng lực tài chính của FDIC đã bị sụt giảm đáng kể. Chỉ riêng quý 2 năm 2008, do

phải giải quyết 6 vụ đổ vỡ ngân hàng mà quỹ BHTG (Deposit Insurance Fund – DIF) của FDIC đã giảm xuống còn 1.01% so với mức 1.19% trong quý I, tức là xuống mức tỷ lệ tối thiểu mà FDIC cần phải đạt được theo Luật BHTG của Mỹ và đến quý III, con số này thậm chí chỉ còn là 0.76%. Đây là tỷ lệ thấp nhất kể từ khi quỹ BHTG cho ngân hàng và các tổ chức nhận tiền gửi tiết kiệm được hợp nhất vào năm 1994. Như vậy, tỷ lệ quỹ BHTG đã giảm xuống thấp hơn mức Luật định (1,15%) và cũng theo quy định của Luật BHTG, FDIC phải xây dựng một kế hoạch phục hồi nhằm đảm bảo mức quy định 1,15% trong vòng 05 năm. Tính đến thời điểm tháng 9 năm 2008 thì tổng số tiền mà FDIC phải chi để xử lý 11 vụ đổ vỡ là vào khoảng 11 tỷ USD. Vào cuối tháng 12 năm 2008, Quỹ BHTG của FDIC bị giảm sút, xuống mức 18.9 tỷ USD, thấp nhất trong vòng gần 1/4 kỷ qua so với mức 52.4 tỷ vào cuối năm 2007 [23].

Tuy nhiên, cơn bão khủng hoảng không chỉ dừng lại ở đó mà ngày càng tàn phá với mức độ nghiêm trọng hơn. Với sự ra đi của hàng loạt các ngân hàng trong năm 2009, đến hết quý I, Quỹ BHTG Mỹ chỉ còn 13 tỷ USD [26]. Từ tháng 8.2009 việc xử lý đổ vỡ khiến quỹ BHTG chỉ còn có 647.10 triệu USD và chi phí ước tính để xử lý đổ vỡ đã vượt quá số dư này. FDIC đã phải ngay lập tức kêu gọi các ngân hàng thành viên trả trước 3 năm phí bảo hiểm tương đương khoảng 45 tỷ USD để tránh vỡ quỹ. FDIC vẫn mở rộng việc bảo đảm cho các khoản nợ ngân hàng và tăng phí BHTG để bù đắp vào nguồn vốn bị thâm hụt. FDIC cũng ước tính trong thời kỳ 2009-2013, cơ quan này sẽ phải chi 100 tỷ USD để giải quyết các vụ ngân hàng đổ vỡ thay vì 70 tỷ USD như dự tính trước đó [26].

Đơn vị tính: tỷ USD

	2006	2007	2008
Số lượng ngân hàng, quỹ tiết kiệm bị đổ vỡ	0	3	25
Lượng tài sản	0	2.6	371
Số lượng tiền gửi	0	2.4	234.3
Thiệt hại ước tính cho quỹ BHTG (DIF)	0	0.2	17.9

Nguồn: Báo cáo thường niên 2008 - FDIC's Annual Report 2008

Bảng 2.3. Số liệu về đổ vỡ ngân hàng tại Mỹ giai đoạn 2006-2008

Có thể thấy, với một năng lực tài chính hùng mạnh và dồi dào, FDIC hoàn toàn chứng minh đủ khả năng xử lý mọi đổ vỡ và chi trả đầy đủ tiền bảo hiểm cho những người gửi tiền, góp phần giảm thiểu những tác động dây chuyền của cuộc khủng hoảng, nhanh chóng ổn định thị trường tài chính và trấn an niềm tin của người gửi tiền. Nếu không có những quyền lực đặc biệt (“superpower”) và không có một khả năng tài chính dồi dào thì FDIC không thể đối phó được với những sóng gió trong ngành ngân hàng Mỹ với sự ra đi của nhiều tên tuổi lớn như IndyMac, Washington Mutual Bank và hàng trăm ngân hàng vừa và nhỏ...hay sự nghiêng ngả của các “ông lớn” như Bank of America hay Citigroup...Bên cạnh nền tảng pháp lý vững chắc và quy trình xử đổ vỡ hiệu quả thì sức mạnh tài chính là chìa khóa dẫn đến thành công của FDIC trong cuộc khủng hoảng vừa qua.

2.3. Kinh nghiệm triển khai và phối hợp triển khai một số chương trình góp phần xử lý khủng hoảng của FDIC

Trong những tháng ngày đen tối của thị trường tài chính Mỹ, người ta vẫn thấy những nỗ lực của FDIC trong việc tìm ra các liệu thuốc chữa khủng hoảng. FDIC đã nhanh chóng triển khai cũng như phối hợp với các cơ quan khác trong hệ thống mạng an toàn tài chính quốc gia triển khai các chương trình nhằm phá băng thị trường tài chính, đem lại niềm tin của giới đầu tư vào sự hồi phục của thị trường sau một giai đoạn ảm đạm. Trong đó, các chương trình gây được tiếng vang lớn là chương trình thanh khoản tạm thời, chương trình đầu tư công – tư, chương trình đánh giá năng lực vốn của các ngân hàng Mỹ.

2.3.1. Chương trình thanh khoản tạm thời (*Temporary Liquidity Guarantee Program*)

Chương trình thanh khoản tạm thời (TLGP) là một chương trình do FDIC triển khai từ 13/10/2008 để đối phó với cuộc khủng hoảng tài chính ngày càng trầm trọng tại nước Mỹ. Mục đích của chương trình là giải thoát cho thị trường tín dụng, đặc biệt là thị trường tín dụng liên ngân hàng. Sự khủng hoảng của thị trường tín dụng đã và đang làm suy yếu nghiêm trọng khả năng trả nợ của các công ty. Chương trình này được thiết kế nhằm xoa dịu khủng hoảng trong thị trường tín dụng và giúp các ngân hàng tiếp cận nguồn thanh khoản theo 2 cách:

Thứ nhất, FDIC bảo đảm cho các khoản nợ mới, dài hạn không có bảo đảm do ngân hàng, quỹ tiết kiệm hoặc công ty mẹ phát hành để tự hỗ trợ cho nguồn vốn hoạt động của mình (Chương trình bảo lãnh vay). Nợ phát hành trong khoảng cuối tháng 6 năm 2009 sẽ được FDIC bảo đảm hoàn toàn đến tháng 6 năm 2012, điều này sẽ cung cấp cho các nhà đầu tư các điều kiện cần thiết và thuận tiện để đầu tư vào trái phiếu dài hạn hơn của các định chế tài chính.

Thứ hai, chương trình mới cung cấp khoản mức bảo hiểm không giới hạn đối với các tài khoản tiền gửi thanh toán không hưởng lãi (Chương trình bảo đảm tài khoản). Chương trình này chỉ định quan tâm cấp thiết đến các tài khoản doanh nghiệp nhỏ như các tài khoản thanh toán lương, thường hay vượt quá hạn mức chi trả tối đa là \$250.000. Rất nhiều các ngân hàng nhỏ hơn nhưng an toàn cũng đã mất các tài khoản vào các ngân hàng cạnh tranh lớn hơn nhiều vì hệ thống kinh tế không minh bạch. Khoản bảo đảm mới, tạm thời này sẽ giúp ổn định những tài khoản này và giúp Mỹ có thể tránh đóng cửa các ngân hàng vì những khoản rút tiền hàng loạt.

Những đối tượng thích hợp để tham gia chương trình này, gồm:

- + Các định chế được FDIC bảo hiểm tiền gửi;
- + Công ty mẹ ở Mỹ, bao gồm các công ty sở hữu tài chính;
- + Các công ty cho vay và nhận tiền gửi.

FDIC nhận ra rằng có thể sẽ có những tình huống mà chương trình cần phải được mở rộng, để bảo đảm những công ty lớn lẫn các công ty con không đủ tư cách phát hành nợ vì lợi ích của một định chế được bảo hiểm hoặc của một công ty có đủ tư cách. Để điều tiết trong những tình huống này, Luật tạm thời có một chương áp dụng cho những công ty mẹ và các chi nhánh.

Trong vòng 30 ngày đầu thực hiện chương trình, những đối tượng tham gia không bị tính phí. Các đối tượng tham gia cần đăng ký tham gia theo cách thứ nhất hay thứ hai hay cả hai cách. Điều đáng lưu ý là chương trình này không dựa trên những quỹ từ nguồn thu thuế, hoặc dựa trên Quỹ BHTG. Các khoản bảo đảm FDIC cung cấp là những khoản lớn và có sự hỗ trợ bảo đảm hoàn toàn của Chính phủ Mỹ, Luật tạm thời quy định phí tham dự để bù đắp chi phí.

Chương trình bảo đảm thanh khoản tạm thời là một trong những chương trình đầu tiên được FDIC triển khai để đối phó và ngăn chặn khủng hoảng. Chương trình đã ngay lập tức thu hút được sự tham gia của các ngân hàng thành viên. Đã có 7,200 ngân hàng (86%) tham gia chương trình đảm bảo tài khoản giao dịch và khoảng 56% số ngân hàng tương đương 2,800 ngân hàng tham gia chương trình bảo lãnh vay.

2.3.2. Chương trình đầu tư công, tư (Public – Private Investment Program)

Chương trình đầu tư công – tư (PPIP) là chương trình do Bộ Tài chính Mỹ phối hợp với Cục dự trữ Liên Bang và Tổng công ty BHTG Mỹ FDIC thực hiện nhằm xử lý các tài sản có vấn đề tại các ngân hàng của Mỹ. Chương trình bao gồm hai nội dung chủ yếu tương ứng với hai loại tài sản mà giới chức trách Mỹ muốn xử lý là: xử lý các khoản nợ có vấn đề (legacy loans) do Bộ Tài chính Mỹ phối hợp với FDIC và xử lý các chứng khoán có vấn đề (legacy securities) do Bộ Tài chính Mỹ và FED phối hợp triển khai. Với mục tiêu là xây dựng một quỹ sử dụng phối hợp nguồn lực tài chính của các cơ quan chính phủ và tiền vốn của khu vực tư nhân thành lập quỹ nhằm mua lại các tài sản có vấn đề., từ đó giải quyết tình trạng tài sản có vấn đề tồn đọng trên sổ sách kế toán ngân hàng.

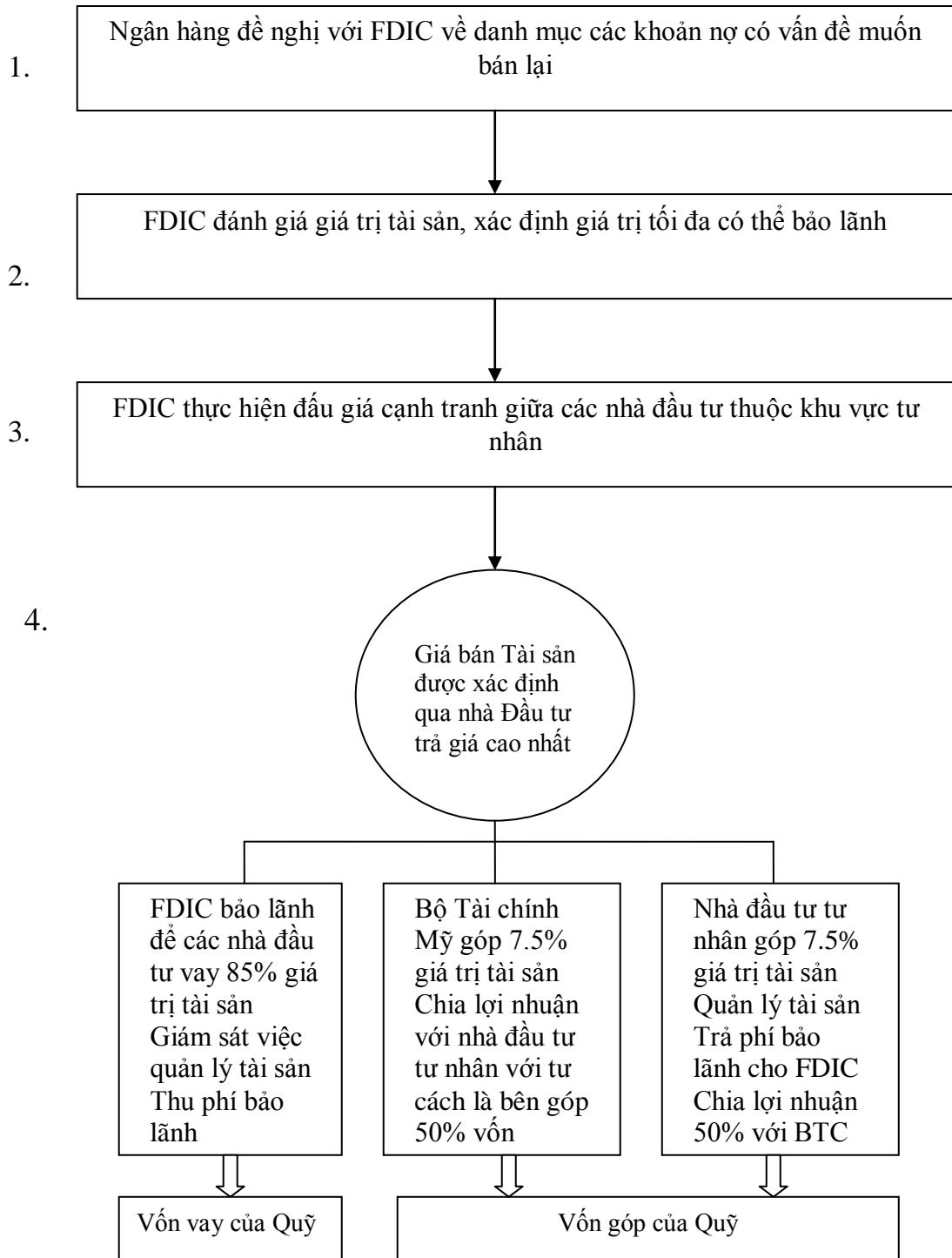
Có thể tóm tắt bằng sơ đồ quy trình thực hiện đầu tư công tư để mua lại các khoản vay có vấn đề trong Sơ đồ 2.1. Cụ thể như sau:

1. Các ngân hàng xác định danh mục khoản nợ có vấn đề mà mình muốn bán và đăng ký với FDIC. Tất cả các ngân hàng với quy mô và chất lượng hoạt động khác nhau đều có thể đăng ký tham gia chương trình này.

2. FDIC sẽ tiến hành phân tích các khoản nợ ngân hàng đề nghị bán, đồng thời xác định giá trị tối đa mà FDIC sẵn sàng đảm bảo cho Quỹ đầu tư Công – tư vay.

3. FDIC điều phối thực hiện đấu giá cạnh tranh giữa các nhà đầu tư tư nhân muốn mua lại khoản nợ. Nguyên tắc để nhà đầu tư tư nhân được lựa chọn đảm bảo hai tiêu chí: là nhà đầu tư trả giá cao nhất và có đủ 50% vốn góp với Bộ tài chính để thành lập quỹ đầu tư công – tư.

4. Sau khi giá trị tài sản được xác định thông qua đấu giá, Quỹ đầu tư công – tư được thành lập với cơ cấu vốn như sau:



Nguồn: Một số bình luận về chương trình xử lý các khoản nợ có vấn đề – Đặng Duy Cường – www.div.gov.vn

Sơ đồ 2.1. Quy trình đầu tư Công-Tư

+ Bộ tài chính và nhà đầu tư tư nhân, mỗi bên góp một nửa số vốn thành lập quỹ đầu tư công – tư. Tổng giá trị quỹ đầu tư công – tư sẽ bằng 15% giá trị khoản vay được mua lại. Bộ tài chính và nhà đầu tư tư nhân được chia lợi nhuận hoặc chịu lỗ phát sinh từ việc mua lại khoản vay này với nguyên tắc 50-50 tương ứng với số vốn góp.

+ FDIC sẽ bảo lãnh để Quỹ công tư vay tiếp khoảng 85% số vốn còn lại để đủ tiền mua lại khoản nợ có vấn đề. FDIC sẽ hưởng phí bảo lãnh đối với nghiệp vụ này và có trách nhiệm giám sát chặt chẽ quá trình nhà đầu tư tư nhân quản lý khoản nợ đã được mua lại.

Chương trình xử lý các khoản nợ có vấn đề bằng việc thành lập quỹ đầu tư công tư được FDIC triển khai trong bối cảnh mà nguồn tài chính của cơ quan này đang ở tình trạng eo hẹp. Tuy nhiên, về mặt nguyên tắc, FDIC không phải chi trả cho các tổn thất có thể có. FDIC chỉ đứng ra bảo lãnh cho Quỹ Công – tư và thực hiện thu phí. Các khoản phí này sẽ để trang trải cho các thiệt hại phát sinh (nếu có). Việc quản lý các khoản nợ được mua lại sẽ được giao cho nhà đầu tư tư nhân nhưng được đặt dưới sự kiểm soát trực tiếp và chặt chẽ của FDIC để giảm thiểu các rủi ro có thể xảy ra.

Chương trình đầu tư công – tư ra đời đã được giới chức quản lý kinh tế, các ngân hàng và cộng đồng doanh nghiệp Mỹ đánh giá cao. Trong bối cảnh hệ thống ngân hàng Mỹ gặp nhiều khó khăn, các ngân hàng đều muốn lành mạnh hóa danh mục tài sản của mình, làm cơ sở cho quá trình lành mạnh hóa hoạt động trong tương lai. Nếu không có sự phối hợp giữa FDIC và Bộ Tài chính Mỹ để triển khai chương trình này thì các ngân hàng sẽ ngày càng gặp khó khăn trong thanh khoản. Một khi đã loại trừ được các tài sản xấu trong sổ sách tài chính, các ngân hàng thành viên của FDIC lại có thể tiếp tục cho vay và duy trì khả năng hoạt động của mình. Từ đó cũng giảm thiểu được khả năng bị đổ vỡ và cần có sự can thiệp của FDIC trong tương lai.

Dù có những cách nhìn nhận khác nhau về tác dụng của chương trình này nhưng về một khía cạnh nào đó, chương trình cũng đã góp phần xóa băng thị trường tài chính Mỹ, lành mạnh hóa hệ thống ngân hàng và một lần nữa, người ta nhận thấy vai trò tiên phong của Cơ quan BHTG Mỹ trong việc tháo dỡ khủng hoảng trong ngành tài chính ngân hàng.

2.3.3. Chương trình đánh giá năng lực vốn ngân hàng Mỹ với sự tham gia của tổ chức BHTG Mỹ – FDIC

Chương trình giám sát đánh giá năng lực vốn (SCAP) là chương trình kiểm tra hướng tới tương lai nhằm ước lượng những tổn thất, thu nhập và nguồn dự trữ cần thiết cho một số ngân hàng Mỹ trong hai năm 2009 và 2010 dựa trên các kịch bản kinh tế khác nhau. Kết quả sẽ chỉ ra các ngân hàng nào cần phải tăng vốn hoặc nâng cao chất lượng vốn để có thể chống đỡ tốt hơn với những tổn thất có thể xảy ra trong viễn cảnh kinh tế xấu hơn dự kiến. Về bản chất, đây là chương trình kiểm tra “sức chịu đựng” của hệ thống ngân hàng.

Tất cả các ngân hàng có tổng giá trị tài sản vào thời điểm cuối năm 2008 vượt quá 100 tỷ USD đều bắt buộc phải tham gia chương trình SCAP. Tổng số có 19 ngân hàng thuộc diện kiểm tra, chiếm 2/3 tổng tài sản và chiếm hơn một nửa tổng dư nợ tín dụng của hệ thống ngân hàng Mỹ. Đây là chương trình có sự phối hợp giữa Cục dự trữ Liên bang Mỹ (FED), Văn phòng giám sát tiền tệ Mỹ (OCC) và FDIC.

Ngày 7/5/2009, các cơ quan giám sát đã công bố kết quả của Chương trình đánh giá năng lực vốn của 19 ngân hàng. Theo đó có tới 10/19 ngân hàng cần phải tăng vốn với tổng số tiền được yêu cầu tăng thêm là 74.6 tỷ USD. Trong số các ngân hàng phải tăng vốn có Bank of America, Citigroup, Morgan Stanley... [5].

Mặc dù có 10 ngân hàng phải tăng vốn, kết quả kiểm tra cho thấy không có ngân hàng nào phải đối mặt với nguy cơ phá sản và các ngân hàng đều có lượng vốn cấp I cần thiết để đối phó với những khó khăn của nền kinh tế. Các ngân hàng có một số lựa chọn trong việc tăng vốn. Đó là chuyển số vốn chính phủ cho vay sang cổ phiếu thường hoặc tăng vốn thông qua huy động vốn của cổ đông hiện hữu hoặc các nhà đầu tư mới thuộc khu vực tư nhân trong vòng 6 tháng. Nếu không thể hoàn

thành mục tiêu nói trên, các ngân hàng sẽ buộc phải nhận tiền từ chương trình giải trừ tài sản xấu (TARP) của Chính phủ Mỹ đã được thông qua từ tháng 10/2008.

Việc thực hiện và công bố công khai kết quả chương trình đánh giá năng lực vốn của các ngân hàng lớn tại Mỹ được coi là một bước đi quan trọng nỗ lực minh bạch thông tin, từ đó duy trì niềm tin của công chúng vào hệ thống ngân hàng. Việc đánh giá năng lực của các ngân hàng theo chương trình này được dựa trên các kịch bản kinh tế chung và các tiêu chuẩn đánh giá chung. Nó giúp cho các cơ quan giám sát có được cái nhìn tổng thể về năng lực vốn của hệ thống ngân hàng và đưa ra được những giải pháp phù hợp nhằm giải cứu các ngân hàng gặp vấn đề.

Mặc dù còn nhiều quan điểm trái chiều về chương trình này, tuy nhiên, lợi ích từ việc đánh giá năng lực của hệ thống ngân hàng trong bối cảnh khủng hoảng tài chính là không thể phủ nhận.

Tóm lại, có thể nói, cùng sát cánh bên các ngân hàng Mỹ trong những ngày đen tối, FDIC đã có được cho mình rất nhiều bài học về xử lý các tổ chức tài chính đổ vỡ trong thời kỳ khủng hoảng. Một số lượng lớn các tổ chức bị đổ vỡ với các hình thức hoạt động phong phú cũng như ở nhiều quy mô khác nhau đã để lại cho FDIC vô vàn những kinh nghiệm xử lý. Với một cơ sở pháp lý vững chắc, một quy trình xử lý linh hoạt, hiệu quả, với năng lực tài chính dồi dào, FDIC đã chứng tỏ được vai trò giải cứu ngân hàng đổ vỡ trong cơn bão tài chính vừa qua. Những kinh nghiệm của FDIC chính là những bài học quý giá cho các nước trên thế giới trong đó có Việt Nam.

CHƯƠNG III: BÀI HỌC CHO VIỆT NAM TRONG VIỆC XỬ LÝ CÁC NGÂN HÀNG BỊ ĐỔ VỠ TỪ KINH NGHIỆM CỦA TỔ CHỨC BẢO HIỂM TIỀN GỬI HOA KỲ

3.1. Bài học cho Việt Nam trong việc xử lý các ngân hàng bị đổ vỡ từ kinh nghiệm của FDIC

Cuộc khủng hoảng tài chính Mỹ cho đến nay đã phần nào lắng dịu và đây đó đã xuất hiện những dấu hiệu phục hồi nhưng dư âm của nó vẫn còn nặng nề và có lẽ phải mất rất nhiều thời gian nữa để tìm ra ngọn nguồn mọi nguyên nhân của khủng hoảng. Tuy nhiên, điều mà các tổ chức BHTG trên thế giới, trong đó có Việt Nam, có được cho mình từ chính cuộc khủng hoảng đó chính là những bài học quý giá về ngăn ngừa, đối phó và xử lý đổ vỡ của hệ thống ngân hàng từ kinh nghiệm của FDIC.

Xét về các nội dung quan trọng của bảo hiểm tiền gửi trong vấn đề xử lý đổ vỡ ngân hàng như cơ sở pháp lý, quy trình xử lý, năng lực tài chính...FDIC đã để lại những bài học thiết thực

3.1.1. Bài học về xây dựng cơ sở pháp lý xử lý đổ vỡ cho tổ chức bảo hiểm tiền gửi

Nhìn lại chặng đường lịch sử 75 năm hoạt động của FDIC cũng như nhìn lại cuộc khủng hoảng tài chính ngân hàng Mỹ thời gian qua cho thấy một trong những nhân tố quyết định hiệu quả xử lý các ngân hàng bị đổ vỡ của cơ quan này chính là nhờ vào nền tảng cơ sở pháp lý vững chắc, đầy đủ, rõ ràng, thuận lợi và minh bạch.

Bài học rút ra từ kinh nghiệm của FDIC là cơ quan BHTG nhất thiết phải được hoạt động trong một hành lang pháp lý đầy đủ. Sự ra đời của cơ quan BHTG phải luôn đi kèm với việc ban hành Luật BHTG. Hệ thống các quy định pháp luật liên quan đến BHTG phải đảm bảo:

- Chức năng, nhiệm vụ, cơ chế hoạt động của cơ quan BHTG phải được quy định rõ ràng trong Luật để khi có khủng hoảng xảy ra, cơ quan này có thể đưa ra những phản ứng nhanh chóng và tức thời.

- Quyền hạn và thẩm quyền liên quan đến xử lý đổ vỡ của cơ quan BHTG phải được đảm bảo để cơ quan này có thể thực hiện được tốt nhất nhiệm vụ của

mình. Quyền hạn được giao phải bao gồm cả quyền áp dụng những biện pháp ngăn chặn, phòng ngừa cũng như quyết định phương án xử lý thích hợp khi xảy ra đổ vỡ nhờ đó mà giảm thiểu được tối đa những tổn thất do khủng hoảng gây ra cho hệ thống tài chính.

Để kiểm soát nguy cơ rủi ro đạo đức, tổ chức BHTG cần phải có quyền chấp nhận hoặc từ chối bảo hiểm cho tổ chức tín dụng mới muốn tham gia BHTG và chấm dứt bảo hiểm cho tổ chức đã tham gia BHTG trước khi tổ chức này bị đóng cửa nếu tổ chức đó liên quan đến những hoạt động thiếu an toàn và lành mạnh, có hành vi lừa đảo hoặc có những sai lầm trong quản lý. Thêm vào đó, Tổ chức BHTG cần có thẩm quyền để tiến hành đánh giá tại chỗ, điều tra, đánh giá các tài sản và khoản nợ của ngân hàng có nguy cơ đổ vỡ để đảm bảo tính cần trọng cần thiết...

- Các quy định về mức phí, cách tính phí và hạn mức chi trả BHTG phải phù hợp với thực tiễn đảm bảo khả năng chi trả của quỹ BHTG cũng như thu hút được sự tham gia của người gửi tiền và các tổ chức nhận tiền gửi.

Mặt khác, các quy định pháp lý phải đảm bảo vị thế của BHTG là cơ quan đầu mối chịu trách nhiệm về xử lý đổ vỡ. Tuy nhiên, giữa cơ quan BHTG với các tổ chức đảm bảo an toàn khác phải có một cơ chế hợp tác và chia sẻ thông tin phù hợp. Trong cuộc khủng hoảng tài chính Mỹ, FDIC đã chủ động phối hợp với Bộ Tài chính Mỹ, Cục Dự trữ Liên Bang thực hiện một số chương trình như Chương trình đảm bảo thanh khoản tạm thời, Chương trình đầu tư Công – Tư hoặc tham gia vào chương trình đánh giá năng lực vốn của các Ngân hàng Mỹ với sự có mặt của Cục Dự trữ Liên Bang và Văn phòng giám sát tiền tệ Mỹ... góp phần đưa các ngân hàng Mỹ nhanh chóng thoát ra khỏi khủng hoảng.

Bên cạnh việc phối hợp đồng bộ trong xử lý các ngân hàng bị đổ vỡ, cơ quan BHTG cần phải có sự độc lập tương đối với các cơ quan chức năng khác. Việc phân chia chức năng, quyền hạn giữa BHTG với các cơ quan đó phải rõ ràng và được luật hóa. Nhờ đó, BHTG sẽ chủ động và linh hoạt trong hoạt động xử lý các ngân hàng đổ vỡ. Bởi vì đổ vỡ ngân hàng có tính dây chuyền nên nếu không có phản ứng tức thì của cơ quan BHTG thì sẽ đe dọa đến sự ổn định trên toàn hệ

thống. Trong cuộc khủng hoảng tài chính vừa qua tại Mỹ, chính nhờ sự vào cuộc kịp thời và chuyên nghiệp của tổ chức BHTG Hoa Kỳ, FDIC đã trấn an được tâm lý hoang mang của người gửi tiền và tuyệt nhiên không xảy ra tình trạng rút tiền hàng loạt. Cũng vì thế mà hoạt động xử lý của FDIC cũng diễn ra êm thấm và hiệu quả hơn.

3.1.2. Bài học về xây dựng quy trình tiếp nhận và xử lý các ngân hàng bị đổ vỡ

Cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu khu vực cuối thập kỷ 90 trước đây và thực tế hiện nay cho thấy không có tổ chức tài chính nào là không thể đổ vỡ. Vì thế, cơ quan BHTG phải luôn sẵn sàng để ứng phó với các nguy cơ có thể xảy ra.

Để xử lý đổ vỡ hiệu quả, cần có một quy trình tiếp nhận và xử lý rõ ràng, phù hợp và mang tính chuẩn mực. Có thể ban hành quy trình xử lý cụ thể cho từng trường hợp đổ vỡ riêng lẻ cũng như đổ vỡ hệ thống. Quy trình xử lý phải đảm bảo:

- Tuân thủ theo những nguyên tắc nhất định như nguyên tắc thị trường, nguyên tắc giảm thiểu ảnh hưởng đến hệ thống, nguyên tắc đảm bảo quyền lợi cho người gửi tiền hay nguyên tắc chi phí tối thiểu...

- Việc xử lý phải được diễn ra êm thấm, nhanh chóng, không gây ảnh hưởng đến tâm lý người gửi tiền. Việc chuyển giao sở hữu, sáp nhập, mua lại...nhất thiết phải được tiến hành trong các ngày nghỉ.

- Phải đưa ra được các thời hạn xử lý cụ thể để đẩy nhanh tốc độ xử lý đổ vỡ, ổn định hệ thống tài chính trong thời gian ngắn nhất...

- Biện pháp xử lý đổ vỡ phải đa dạng và linh hoạt có thể là chi trả bảo hiểm, mua bán và sáp nhập, thành lập ngân hàng bắc cầu hoặc sử dụng nghiệp vụ ngân hàng mở..., tùy biến theo mức độ đổ vỡ, theo quy mô của ngân hàng bị đổ vỡ, miễn sao đưa lại được nhiều lợi ích nhất cho ngân hàng đó và tiết kiệm tối đa chi phí cho xã hội.

3.1.3. Bài học về nâng cao năng lực tài chính của tổ chức bảo hiểm tiền gửi

Muốn xử lý hiệu quả các ngân hàng đổ vỡ thì cơ quan BHTG phải được trang bị một nguồn lực tài chính dồi dào, đảm bảo đáp ứng được yêu cầu chi trả bảo hiểm, hỗ trợ tài chính cho các ngân hàng có vấn đề, mua lại, tái cơ cấu, sắp xếp lại hoạt

động của ngân hàng đổ vỡ...Mức dự trữ của Quỹ BHTG phải được duy trì theo một tỷ lệ nhất định trên số lượng tiền gửi được bảo hiểm để cho phép cơ quan BHTG có thể thực hiện tốt nhất các chức năng bảo vệ người gửi tiền và ổn định hệ thống tài chính. Trong trường hợp cần thiết, cơ quan BHTG có thể nâng mức phí đóng BHTG đối với các ngân hàng thành viên để đảm bảo khả năng chi tiêu của Quỹ.

Thực tiễn tại Mỹ cho thấy, với một nguồn tiền tương như không bao giờ cạn, FDIC đã đủ sức ứng phó cho hàng loạt đổ vỡ liên tiếp của các ngân hàng Mỹ bao gồm cả những ngân hàng từng được xem như là “quá lớn để có thể đổ vỡ” (Too big to fail).

Tuy nhiên, cũng từ cuộc khủng hoảng vừa qua cho thấy, trong trường hợp xảy ra khủng hoảng, quỹ BHTG dù lớn vẫn không thể tự mình giải quyết đổ vỡ ngân hàng. Sau hơn 75 năm hoạt động, FDIC đã xây dựng được một quỹ BHTG lên tới 52 tỷ USD nhưng với việc xử lý hàng trăm ngân hàng đổ vỡ, đã có thời điểm quỹ BHTG Mỹ bị thâm hụt chỉ còn 45 tỷ USD. Như vậy, ngoài Quỹ BHTG, tổ chức BHTG cần nhận được sự hỗ trợ tài chính của các cơ quan có thẩm quyền nhằm thực hiện tốt vai trò của người gửi tiền, xử lý hiệu quả trong trường hợp hệ thống tài chính gặp khó khăn.

Bằng chứng là, dù có lúc Quỹ BHTG Hoa Kỳ tương như “cạn đáy” thì ngay lập tức có thể nhận được sự hỗ trợ của Bộ Tài chính với khoản vay nóng tối đa lên đến 300 tỷ USD và FDIC lại có thể tiếp tục thực hiện tốt vai trò xử lý khủng hoảng của mình.

3.1.4. Bài học về triển khai và phối hợp triển khai các chương trình nhằm đẩy lùi khủng hoảng

Trong thời kỳ khủng hoảng, cơ quan bảo hiểm tiền gửi cần phát huy hết vai trò và vị thế của mình để tháo dỡ khó khăn. Bên cạnh những tiền đề về cơ sở pháp lý, năng lực tài chính xử lý đổ vỡ...đã có từ trước, tổ chức BHTG cần chủ động và linh hoạt đề ra các chương trình xử lý riêng của mình như chương trình hỗ trợ thanh khoản, hỗ trợ tín dụng, hỗ trợ về quản lý điều hành...nhằm “xóa băng” thị trường tài chính, từng bước đưa các ngân hàng thoát khỏi khủng hoảng. Bằng uy tín, năng

lực của mình trong việc triển khai các chương trình thích ứng với khủng hoảng, tổ chức BHTG tạo dựng được niềm tin cho các nhà đầu tư về khả năng hồi phục của thị trường. Đồng thời, là thành viên quan trọng của mạng an toàn tài chính quốc gia, tổ chức BHTG cũng nhất thiết phải phối hợp với các cơ quan khác trong mạng như Bộ Tài chính hay NHNN để thực hiện các kế hoạch giải cứu của chính phủ, sớm đưa nền kinh tế ra khỏi tình trạng khó khăn. Duy trì mạng an toàn tài chính hiệu quả là một trong những yếu tố tạo nên sự ổn định về tài chính của một quốc gia. Bên cạnh sự độc lập tương đối, giữa các cơ quan của mạng tài chính phải có sự phối hợp nhịp nhàng, gắn kết trong hoạt động, có cơ chế chia sẻ thông tin chính xác, kịp thời mới tạo ra nguồn lực tổng hợp, đẩy lùi khủng hoảng. Tuy nhiên, các chương trình đó khi xây dựng cần phải huy động sự tham gia ý kiến kịp thời của các cơ quan chức năng, các chuyên gia trong lĩnh vực ngân hàng tài chính... để bảo đảm hiệu quả khi triển khai. Mục tiêu của các chương trình cũng cần được đề ra một cách rõ ràng ngay từ đầu và phải được triển khai trong thời gian sớm nhất để phát huy hết tính thời sự của nó.

3.1.5. Bài học về nâng cao ý thức của công chúng về bảo hiểm tiền gửi

Một trong những mục tiêu của hoạt động BHTG là góp phần duy trì niềm tin của người gửi tiền vào hệ thống ngân hàng, đảm bảo cho hệ thống tài chính ngân hàng phát triển ổn định và lành mạnh. Khi người gửi tiền mất niềm tin vào các ngân hàng mà họ gửi tiền thì họ sẽ rút tiền ồ ạt, gây ra hiệu ứng domino dây chuyền. Ngược lại, nếu họ tin tưởng vào sự bảo đảm an toàn cho các khoản tiền gửi của mình thì sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho cơ quan BHTG tiến hành các bước đi thích hợp để xử lý domino một cách nhanh nhất và êm thấm nhất.

Bài học về duy trì lòng tin của người gửi tiền có thể thấy rõ từ sự so sánh giữa cuộc khủng hoảng ngân hàng Northern Rock ở Anh cuối năm 2007 và cuộc khủng hoảng tài chính Mỹ trong thời gian qua. Xuất phát từ nguồn thông tin cho rằng Northern Rock cho vay thế chấp tràn lan và đang khan hiếm tiền mặt, hàng ngàn người gửi tiền tiết kiệm tại Northern Rock đã xếp hàng từ sáng đến tối tại 76 chi nhánh của Ngân hàng này để rút ra toàn bộ số tiền gửi của mình. Trước tình hình khó khăn, Northern Rock đã phải kêu gọi sự giúp đỡ của Ngân hàng Trung

Ương Anh (BOE) bằng cách bơm tiền để ngân hàng này phải chi trả cho người gửi tiền. Tuy nhiên, sự hỗ trợ đó chỉ giúp Northern Rock đáp ứng được nhu cầu về chi trả tiền mặt chứ không giúp ngăn chặn được dòng người đến rút tiền. Những phát biểu mang tính trấn an dư luận của Chính phủ Anh rằng Northern Rock là Ngân hàng an toàn, làm ăn có lãi cũng không đưa lại kết quả như mong đợi. Cũng trong thời gian của cuộc khủng hoảng ngân hàng Northern Rock tại Anh thì Mỹ cũng đã phải đối mặt với những đổ vỡ liên tiếp mang tính dây chuyền của hệ thống ngân hàng. Nhưng tại Mỹ, tuyệt nhiên không có hiện tượng rút tiền ồ ạt và mọi hoạt động xử lý đổ vỡ của cơ quan BHTG đều được diễn ra êm thấm.

Từ ví dụ trên cho thấy nhiệm vụ quan trọng của cơ quan BHTG là phải xây dựng được một cơ chế truyền thông nhằm tăng cường nhận thức của công chúng vào hiệu quả xử lý đổ vỡ, thường xuyên tuyên truyền các chính sách về BHTG và các biện pháp xử lý một ngân hàng bị đổ vỡ cho công chúng hiểu biết.

3.1.6. Bài học về đẩy mạnh công tác giám sát hoạt động ngân hàng của tổ chức bảo hiểm tiền gửi

Giám sát hoạt động của các tổ chức tham gia BHTG là một biện pháp quan trọng để ngăn ngừa và cảnh báo rủi ro đối với hoạt động ngân hàng. Đây được xem như là một lá chắn để ngăn chặn đổ vỡ ngân hàng khi khủng hoảng chưa xảy ra. Nếu công tác giám sát và kiểm tra tính an toàn của các tổ chức tín dụng được thực hiện tốt sẽ giúp "khoanh vùng" các tổ chức có vấn đề, tránh được hiệu ứng dây chuyền, từ đó giảm thiểu được nguy cơ đổ vỡ hệ thống.

FDIC là tổ chức có sự quan tâm chú ý đến công tác kiểm tra giám sát các ngân hàng nhất trong các tổ chức Bảo hiểm tiền gửi trên thế giới. Ngay từ khi mới thành lập tổ chức này đã có hơn 4.000 ủy viên thực hiện công tác kiểm tra và cho tới nay con số này đã lên tới 8.000 người [31]. Mỹ cũng là quốc gia xây dựng được một hệ thống giám sát tài chính quốc gia khá chặt chẽ với sự điều phối chung của Ủy ban giám sát tài chính Liên bang và sự phân chia chức năng nhiệm vụ khá rõ ràng giữa các cơ quan giám sát thành viên như FED, OCC, OTS và FDIC. Tuy nhiên, theo đánh giá của các chuyên gia, cuộc khủng hoảng tài chính Mỹ xảy ra

phần nào do công tác giám sát hoạt động của các ngân hàng chưa theo sát với tình hình thực tiễn. Trong những năm gần đây, hệ thống tài chính Mỹ đã phát triển quá xa với việc “sáng tạo” ra nhiều công cụ tài chính mới trong đó đặc biệt có sự “trộn lẫn, đóng gói, xé nhỏ” và bán các khoản vay liên quan đến bất động sản. Các khoản vay này đã được chứng khoán hóa và bán lại cho rất nhiều các nhà đầu tư thông qua các công ty tài chính. Các nhà đầu tư bao gồm nhà đầu tư tư nhân và các công ty dùng vốn vay từ ngân hàng để mua các sản phẩm tài chính này và khi các sản phẩm đó mất giá đột ngột do thị trường bất động sản đóng băng quá lâu thì họ nhanh chóng bị thua lỗ và đẩy các ngân hàng cho vay đến bờ vực của sự đổ vỡ. Mặc dù đã được trao nhiều quyền lực liên quan đến giám sát hoạt động ngân hàng song cho đến khi cuộc khủng hoảng nổ ra thì Chính phủ Mỹ và các cơ quan giám sát bao gồm cả FDIC hầu như không hay biết đến hoạt động kinh doanh tài chính của các tổ chức tài chính ở Mỹ. Chính vì vậy mà đổ vỡ đã diễn ra đầy bất ngờ và khó ngăn chặn.

Thực tế ở Mỹ cho thấy, hệ thống giám sát nếu hoạt động hiệu quả đã có thể ngăn chặn và hạn chế phần nào mức độ tổn thất gây ra do khủng hoảng. Công tác kiểm tra, giám sát các tổ chức tham gia BHTG là công việc phải được tiến hành thường xuyên. Trong giai đoạn hệ thống tài chính hoạt động ổn định, công tác giám sát giúp cho cơ quan Bảo hiểm tiền gửi phát hiện các nguy cơ rủi ro dẫn đến đổ vỡ, từ đó đưa ra những cảnh báo sớm và kịp thời, giúp đẩy lùi khả năng đổ vỡ của một tổ chức tài chính đơn lẻ cũng như cả hệ thống tài chính. Còn trong thời kỳ khủng hoảng, các cơ quan giám sát tài chính trong đó có cơ quan BHTG cần phải đưa ra được những chương trình đánh giá kịp thời và thiết thực để từ đó đưa ra được những giải pháp giúp nền kinh tế bước ra khỏi giai đoạn khó khăn. Chương trình Đánh giá năng lực vốn ngân hàng Mỹ nhằm đánh giá khả năng chịu đựng, chống đỡ trước khủng hoảng với sự tham gia của FDIC được thực hiện trong thời kỳ khủng hoảng kinh tế Mỹ vừa qua là một ví dụ sống động...

Tuy nhiên, các bài học mà FDIC để lại trong vấn đề xử lý các ngân hàng bị đổ vỡ không chỉ được nhìn nhận từ các nội dung quan trọng của hoạt động bảo hiểm tiền gửi mà quan trọng là nó cho phép các tổ chức bảo hiểm tiền gửi khác trên thế giới trong đó có Việt Nam lĩnh hội được những cách thức ứng phó với sự đổ vỡ của các tổ chức tài chính trong suốt cả quá trình trước, trong và sau khủng hoảng.

Trước khi có khủng hoảng, cơ quan BHTG các nước cần có sự chuẩn bị kỹ lưỡng về mọi mặt để sẵn sàng cho mọi nguy cơ đổ vỡ. Bảo hiểm tiền gửi là cam kết của tổ chức BHTG với người gửi tiền tại các tổ chức nhận tiền gửi là thành viên của BHTG về việc chi trả cho các khoản tiền gửi của họ khi có rủi ro xảy ra. Tuy nhiên, không vì thế mà cơ quan BHTG chỉ phát huy vai trò của mình khi có đổ vỡ hay thụ động để chờ đổ vỡ xảy đến mà nhiệm vụ quan trọng nhất của BHTG là ngăn chặn các nguy cơ đổ vỡ. Cũng vì thế mà chi trả bảo hiểm cho các khoản tiền gửi chỉ là một nghiệp vụ cơ bản trong các nghiệp vụ của BHTG. Ngoài việc thực hiện chức năng chi trả bảo hiểm, trong thời kỳ hoạt động ổn định của hệ thống tài chính, tổ chức BHTG cần phải xây dựng cho mình một hành lang pháp lý ổn định, vững chắc và đầy đủ cũng như xây dựng một quy trình tiếp nhận và xử lý ngân hàng bị đổ vỡ rõ ràng, phù hợp và minh bạch để có thể ứng phó một cách chủ động và kịp thời nhất khi khủng hoảng xuất hiện. Tổ chức BHTG cũng cần bảo đảm duy trì một nguồn lực tài chính dồi dào để hỗ trợ tài chính cho các ngân hàng có vấn đề, thực hiện chi trả bảo hiểm khi có đổ vỡ xảy ra hay mua lại, tái cơ cấu, sắp xếp hoạt động... của ngân hàng bị đổ vỡ vào thời kỳ hậu khủng hoảng... Kinh nghiệm của FDIC cho thấy cơ quan Bảo hiểm tiền gửi không nên chỉ trông chờ vào đóng góp của các tổ chức tài chính thành viên thông qua việc nộp phí bảo hiểm mà còn cần nhận được sự hỗ trợ tài chính từ các cơ quan có thẩm quyền như các khoản tín dụng dự phòng giá trị lớn từ Ngân hàng nhà nước hay Bộ tài chính hoặc bán lại cho chính phủ các trái phiếu do cơ quan BHTG phát hành. Thời kỳ trước khủng hoảng cũng là giai đoạn mà cơ quan BHTG phải có các hoạt động tuyên truyền nhằm duy trì niềm

tin của công chúng vào bảo hiểm tiền gửi. Có như vậy, khi đổ vỡ xảy ra thì người gửi tiền mới đủ bình tĩnh vào các cơ quan chính quyền và không có động thái rút tiền ồ ạt, làm cho khủng hoảng ngày càng trầm trọng.

Một nghiệp vụ quan trọng mà tổ chức bảo hiểm tiền gửi cần chú trọng trong thời kỳ chưa có đổ vỡ xảy ra là việc giám sát và kiểm tra hoạt động của các tổ chức thành viên tham gia bảo hiểm tiền gửi. Như đã đề cập ở trên, bảo hiểm tiền gửi được hình thành do có nguy cơ rủi ro tiềm ẩn trong hoạt động gửi tiền tại các tổ chức nhận tiền gửi nhưng đó không phải là sự kinh doanh rủi ro như các loại hình bảo hiểm khác mà chức năng chủ yếu là ngăn ngừa rủi ro nhằm đảm bảo cho sự phát triển an toàn và lành mạnh tại các tổ chức nhận tiền gửi. Công tác kiểm tra, giám sát nhất thiết phải được tiến hành ngay từ khi các hoạt động tài chính còn diễn ra bình thường vì như thế mới phát hiện và ngăn chặn sớm mọi nguy cơ đổ vỡ và hạn chế tối đa các tổn thất do đổ vỡ gây nên.

Còn trong thời kỳ khủng hoảng, khi mà đổ vỡ diễn ra hàng loạt với quy mô lớn thì cơ quan Bảo hiểm tiền gửi cần có những phản ứng nhanh chóng, kịp thời để ngăn ngừa đổ vỡ lây lan. Cơ quan BHTG cần xây dựng các chương trình về giám sát hay hỗ trợ tài chính để giúp các ngân hàng có vấn đề nhanh chóng thoát ra khỏi khủng hoảng. Để đảm bảo khả năng chi trả bảo hiểm và thu xếp êm thấm các vụ mua bán, sáp nhập giữa các ngân hàng khi có đổ vỡ, trong giai đoạn khủng hoảng, cơ quan bảo hiểm tiền gửi hoàn toàn có thể phải tính đến khả năng tăng phí bảo hiểm tiền gửi hoặc yêu cầu sự hỗ trợ khẩn cấp từ các cơ quan chính phủ... Căn cứ vào quy trình tiếp nhận và xử lý ngân hàng bị đổ vỡ đã được xây dựng từ trước, tổ chức bảo hiểm tiền gửi phải khẩn trương tiến hành công tác tiếp nhận xử lý các ngân hàng có vấn đề. Việc tiếp nhận, xử lý phải được tiến hành theo những nguyên tắc nhất định đảm bảo diễn ra êm thấm, nhanh chóng, không gây xáo trộn và hoang mang cho những người gửi tiền. Tùy thuộc vào mức độ đổ vỡ và quy mô của từng ngân hàng để đưa ra những phương thức xử lý phù hợp. Tuy nhiên, để đem lại hiệu quả cao nhất và hạn chế tối đa việc sử dụng quỹ BHTG và ngân sách nhà nước vào công tác xử lý đổ vỡ, cơ quan BHTG cần phải chủ động và linh hoạt tìm ra các nhà

đầu tư đủ năng lực mua lại hoặc góp vốn vào các ngân hàng có vấn đề. Việc tiến hành đóng cửa các ngân hàng và chi trả tiền bảo hiểm cho người gửi tiền chỉ là những giải pháp cuối cùng...

Khi hệ thống tài chính thoát ra khỏi giai đoạn khủng hoảng, việc làm cần thiết của cơ quan BHTG là tái cơ cấu và sắp xếp lại các ngân hàng có vấn đề để đảm bảo các ngân hàng này hoạt động lành mạnh và ổn định. Các biện pháp hỗ trợ khó khăn về tài chính, về tổ chức hoạt động cần được tiến hành giúp các tổ chức nhận tiền gửi đó mau chóng hồi phục và hoạt động bình thường. Quan trọng nhất là BHTG phải nhìn nhận lại và tìm ra các nguyên nhân dẫn đến đổ vỡ để từ đó rút ra các bài học kinh nghiệm, đảm bảo nguy cơ đổ vỡ không còn tái diễn.

Khi một sự đổ vỡ đơn lẻ diễn ra đối với ngân hàng này hay thậm chí là khi cả một nhóm các ngân hàng gặp vấn đề thì vẫn có những ngân hàng hoạt động bình thường và ít chịu ảnh hưởng của rủi ro. Tuy nhiên, điều đó không có nghĩa là rủi ro sẽ không xảy đến mà rủi ro luôn tồn tại, thời điểm phục hồi của một ngân hàng này có thể là khởi đầu của sự bất ổn đối với các ngân hàng khác. Nhiệm vụ của cơ quan bảo hiểm tiền gửi là song hành với quá trình xử lý đổ vỡ, đưa các ngân hàng có vấn đề ra khỏi khủng hoảng thì đồng thời phải tiến hành công tác giám sát, kiểm tra hoạt động và sàng lọc các ngân hàng còn lại để có những phương thức đối phó phù hợp. Như vậy, các biện pháp xử lý của tổ chức BHTG trước, trong và sau khủng hoảng cần được phối kết hợp nhuần nhuyễn và thực hiện xuyên suốt.

3.2. Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam và thực trạng hoạt động xử lý các ngân hàng bị đổ vỡ

3.2.1. Vài nét về Tổng công ty Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam (DIV)

Cùng với công cuộc đổi mới đất nước bắt đầu vào năm 1986, hệ thống ngân hàng Việt Nam đã triển khai chương trình đổi mới từ năm 1988. Trong giai đoạn này, các ngân hàng Việt nam đã phải đối mặt với một thực tế đầy thách thức là lạm phát phi mã, niềm tin của người dân đối với hệ thống tài chính - ngân hàng bị sụt giảm nặng nề do hậu quả của vụ đổ vỡ dây chuyền của gần 8,000 quỹ tín dụng và hợp tác xã tín dụng vào cuối thập niên 90 [30]. Bối cảnh này đặt ra nhiệm vụ nặng

nè cho hệ thống ngân hàng trong thời kỳ đầu đổi mới là kiềm chế lạm phát, củng cố niềm tin của người dân vào hệ thống ngân hàng Việt nam.

Rút kinh nghiệm sau vụ đổ vỡ hàng loạt các hợp tác xã tín dụng nông thôn và quỹ tín dụng đô thị trên toàn quốc trong những năm 1988-1990, khi triển khai mô hình Quỹ tín dụng nhân dân theo Quyết định số 390/QĐ – TTg ngày 27/07/1993 của Thủ tướng Chính phủ, “quy tắc bảo hiểm trách nhiệm của Quỹ Tín dụng nhân dân đối với các khoản tiền gửi có kỳ hạn” đã được ban hành và giao cho Tổng công ty Bảo hiểm Việt Nam (Bảo Việt) triển khai nghiệp vụ này, đây được xem là sự khởi đầu của BHTG công khai tại Việt Nam.

Hoạt động BHTG do Bảo Việt thực hiện đã bộc lộ nhiều hạn chế. Chẳng hạn như quy định tham gia BHTG là tự nguyện. Hoạt động BHTG vì mục đích là lợi nhuận, còn lợi ích duy nhất mà tổ chức tham gia BHTG nhận được là được chi trả tiền bảo hiểm cho người gửi tiền khi tổ chức đó phá sản và mất khả năng thanh toán. Hoàn toàn không có các hoạt động hỗ trợ, giám sát của tổ chức BHTG đối với tổ chức tham gia BHTG.

Với chính sách đổi mới, mở cửa và hội nhập trong lĩnh vực ngân hàng, số lượng các tổ chức tín dụng tại Việt Nam tăng lên mạnh mẽ, hoạt động ngân hàng đã dần thể hiện tính thị trường, tính cạnh tranh trong huy động tiền gửi và cho vay càng trở nên quyết liệt. Đồng thời, rủi ro trong hoạt động ngân hàng cũng ngày càng cao bao gồm cả những rủi ro hệ thống và cần có các biện pháp phòng ngừa kịp thời. Cuộc khủng hoảng tài chính tiền tệ Châu Á năm 1997 đã rung lên những hồi chuông cảnh báo đối với hệ thống ngân hàng Việt Nam. Yêu cầu cấp thiết là phải có một cơ chế để đảm bảo sự phát triển ổn định và bền vững của hệ thống tài chính – ngân hàng, gây dựng và củng cố niềm tin của người gửi tiền.

BHTG Việt Nam được thành lập theo quyết định số 218/1999/QĐ – TTg ngày 09/11/2009 của Thủ tướng Chính phủ và đi vào hoạt động từ tháng 07/07/2000. Đây là tổ chức duy nhất ở Việt nam triển khai hoạt động BHTG 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 Việt Nam có cơ cấu tổ chức bộ máy gồm Hội đồng quản trị, Ban điều hành, phòng, ban tại Hội sở chính và 6 chi nhánh BHTG khu vực.



Nguồn: Bảo hiểm Tiền gửi Việt Nam – www.div.gov.vn

Hình 2.1. Các hoạt động nghiệp vụ chủ yếu của Bảo hiểm tiền gửi Việt nam

BHTG Việt Nam là tổ chức tài chính Nhà nước, hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận. Vốn điều lệ ban đầu do nhà nước cấp là 1.000 tỷ đồng và tính đến tháng 1/2008 thì vốn điều lệ của BHTG Việt Nam đã được tăng lên 5.000 tỷ đồng [1]. Sau 10 năm đi vào hoạt động, BHTG Việt Nam đã từng bước khẳng định vai trò của mình trong tiến trình đổi mới, cơ cấu lại hệ thống tài chính ngân hàng, bảo vệ được quyền và lợi ích hợp pháp của người gửi tiền, góp phần duy trì sự ổn định của các tổ chức tín dụng, bảo đảm sự phát triển an toàn và lành mạnh hoạt động ngân hàng, giữ vững an ninh, chính trị, trật tự xã hội.

Tính đến thời điểm hiện tại, BHTG Việt nam đã cấp giấy Chứng nhận BHTG cho hơn 1.077 tổ chức nhận tiền gửi, bao gồm 5 ngân hàng thương mại nhà nước cũ, 34 ngân hàng thương mại cổ phần, 32 chi nhánh ngân hàng nước ngoài, 05 ngân hàng liên doanh, 10 tổ chức tín dụng phi ngân hàng, Quỹ tín dụng nhân dân trung ương và 990 quỹ tín dụng nhân dân cơ sở [11].

3.2.2. Thực trạng hoạt động xử lý các ngân hàng bị đổ vỡ tại Việt Nam

Ở Việt nam, trong thời gian qua, tuy chưa xảy ra khủng hoảng hay đổ vỡ hệ thống ngân hàng nhưng việc giải thể, thanh lý một số NH TMCP, Quỹ tín dụng cơ

sở cũng đã diễn ra. Trên thực tế, công tác xử lý các ngân hàng TMCP bị đổ vỡ tại Việt nam do Ngân hàng nhà nước chịu trách nhiệm còn việc xử lý các Quỹ tín dụng thuộc trách nhiệm của BHTG Việt Nam.

Diễn hình là từ giữa năm 1998, có 18 ngân hàng [2] tại thành phố Hồ Chí Minh lâm vào tình trạng mất khả năng thanh toán và mức độ thua lỗ so với vốn tự có đầy nguy cơ đổ vỡ của nhóm ngân hàng cổ phần cũng trở nên căng thẳng. Ngân hàng nhà nước đã can thiệp theo các cơ chế như:

- Kiểm soát đặc biệt để xử lý sai phạm và yếu kém, giúp các ngân hàng khôi phục lại hoạt động bình thường;
- Kiểm soát đặc biệt và hạn chế dần các hoạt động để tiến tới đóng cửa đối với các tổ chức mà Ngân hàng nhà nước xác định là quá yếu kém.
- Chỉ định các ngân hàng nhỏ, yếu tự giải thể hoặc sáp nhập, hợp nhất, bán cho tổ chức khác.

Để duy trì ổn định, Ngân hàng Nhà nước đã sử dụng khoảng 1.500 tỷ đồng từ nguồn tiền cung ứng để đóng cửa một số ngân hàng và tái cấp vốn cho những ngân hàng thực hiện cơ cấu lại.

Tính đến thời điểm 2006, đã có 20 ngân hàng chính thức bị đóng cửa hoặc đặt vào tình trạng kiểm soát đặc biệt để tiến tới rút giấy phép. Trong đó, hai ngân hàng tự nguyện giải thể, 8 ngân hàng bị bắt buộc đặt dưới sự giám sát của ngân hàng nhà nước, 6 ngân hàng thực hiện việc sáp nhập theo chỉ định vào các ngân hàng khác và 4 ngân hàng vẫn đang trong tình trạng kiểm soát đặc biệt, thanh lý tài sản để tiến tới rút giấy phép là Việt Hoa, Nam Đô, Vũng tàu và Châu Á Thái Bình Dương. Việc xử lý kéo dài gần 15 năm so với thông lệ quốc tế tối đa là 3 năm [2].

Nhìn chung, các kết quả xử lý các NH TMCP của Ngân hàng nhà nước về căn bản không thực hiện được mục tiêu tái cấu trúc hệ thống, các yếu kém của tổ chức tín dụng không được giải quyết tận gốc, nhiều tổ chức yếu kém vẫn còn được tiếp tục duy trì hoạt động, là nguy cơ cho các cuộc khủng hoảng tiếp theo. Các cách xử lý đó còn không hiệu quả, vừa kéo dài thời gian, vừa gây tổn thất lớn về kinh tế cho nhà nước, cho người đóng thuế do sử dụng chủ yếu ngân sách nhà nước vào công tác xử lý đổ vỡ.

Còn đối với BHTG Việt Nam, ngay từ ngày đầu BHTG Việt Nam đi vào hoạt động cũng là giai đoạn Ngân hàng Nhà nước tập trung củng cố, chấn chỉnh các tổ chức tín dụng, đã góp phần xử lý một loạt các tổ chức tín dụng yếu kém không có khả năng khôi phục, đặc biệt đã chấm dứt hoạt động đối với một số quỹ tín dụng nhân dân không còn khả năng vực dậy. Ngoài sự sẵn sàng trong việc tham gia xử lý các QTDND bị chấm dứt hoạt động, BHTGVN đã chủ động xây dựng phương án chi trả tiền bảo hiểm và tổ chức triển khai ngay việc đối chiếu, xác định khoản tiền gửi được bảo hiểm để thanh toán cho người gửi tiền.

Theo thống kê, cho tới nay, BHTG Việt Nam đã chi trả kịp thời theo quy định cho 1.511 người gửi tiền với tổng số tiền 18.421 triệu đồng, tại 36 quỹ tín dụng nhân dân cơ sở bị giải thể. Tuy nhiên, hoạt động chi trả mới dừng lại ở việc xử lý các tổ chức tín dụng quy mô nhỏ là các quỹ tín dụng nhân dân. Bên cạnh đó, BHTG Việt Nam còn theo sát hoạt động của Hội đồng thanh lý để thu hồi nợ, phối hợp chặt chẽ với các chi nhánh Ngân hàng Nhà nước tỉnh, thành phố có quỹ tín dụng nhân dân bị giải thể để tìm biện pháp tháo gỡ, thu hồi nợ. Năm 2006, Hội đồng thanh lý đã hoàn trả cho BHTG Việt Nam được gần 1.042 triệu đồng. Trong năm 2007 các Hội đồng thanh lý đã hoàn trả cho BHTGVN được khoảng 547 triệu đồng [11].

Qua 10 thành lập, BHTG Việt Nam đã làm tốt chức năng bảo vệ người gửi tiền và đảm bảo an toàn hoạt động ngân hàng. Hàng chục triệu người gửi tiền đã được BHTG Việt Nam bảo vệ trực tiếp và gián tiếp thông qua các hoạt động nghiệp vụ BHTG. Thông qua hoạt động giám sát, BHTG Việt Nam luôn theo sát dòng tiền đổ vào hơn 1.000 tổ chức tham gia BHTG, từng động thái của các tổ chức này cũng như mỗi biến động của thị trường tài chính nhằm đưa ra những cảnh báo sớm giúp các tổ chức tham gia BHTG kịp thời kiểm soát và ngăn chặn rủi ro. Khi tổ chức tham gia BHTG tạm thời khó khăn về thanh khoản, nguồn hỗ trợ tài chính kịp thời từ BHTG Việt Nam đã giúp tổ chức tham gia BHTG nhanh chóng vượt qua khó khăn, tiếp tục hoạt động lành mạnh...

Tuy nhiên, từ thực tiễn hoạt động xử lý ngân hàng bị đổ vỡ tại Việt nam nói chung và hoạt động của BHTG Việt Nam nói riêng, thấy còn tồn tại một số hạn chế như sau:

a. Cơ sở pháp lý cho hoạt động xử lý đổ vỡ ngân hàng chưa đầy đủ

Nhìn một cách tổng quan, Việt Nam chưa tạo lập được môi trường pháp lý cho việc giải quyết phá sản, giải thể phù hợp với những đặc thù của hoạt động tiền tệ và ngân hàng. Các bộ luật hiện có chưa chỉ định được một cơ quan đầu mối đứng ra chịu trách nhiệm chính trong việc xử lý đổ vỡ của các tổ chức tín dụng.

Điều 5 Luật Ngân hàng nhà nước 1997 quy định nhiệm vụ của Ngân hàng nhà nước trong việc xử lý các tổ chức tín dụng bao gồm: Cấp, thu hồi giấy phép thành lập và hoạt động ngân hàng của tổ chức tín dụng và các tổ chức khác, quyết định giải thể, chấp thuận chia tách, hợp nhất, sáp nhập các tổ chức tín dụng theo quy định của pháp luật; Kiểm tra, thanh tra, kiểm soát và xử lý vi phạm pháp luật về tiền tệ và các hoạt động ngân hàng.

Đồng thời, theo khoản 13 và 22 điều 2 nghị định số 77/2003/NĐ-CP ngày 01/07/2003 của Chính phủ về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Tài Chính quy định: Bộ tài chính có nhiệm vụ quản lý các ngân hàng và tổ chức tài chính phi ngân hàng, kiểm tra và xử lý hoặc kiến nghị các cấp có thẩm quyền xử lý theo quy định của Pháp luật đối với các vi phạm thuộc phạm vi quản lý của Bộ.

Còn đối với BHTG Việt Nam, quyền và nhiệm vụ của cơ quan này trong việc xử lý các tổ chức tham gia BHTG được quy định tại nghị định 89/1999/NĐ-CP, nghị định 109/2005/NĐ-CP và các thông tư hướng dẫn. Theo đó, BHTG Việt Nam được phép yêu cầu các tổ chức tham gia BHTG có biện pháp chấn chỉnh kịp thời và báo cáo ngân hàng nhà nước có biện pháp xử lý khẩn cấp khi xét thấy hoạt động của tổ chức tham gia BHTG có nguy cơ dẫn đến mất khả năng chi trả, thất thoát lớn về tài sản hoặc có tác động nghiêm trọng đến các tổ chức tín dụng khác, hỗ trợ tài chính đối với các tổ chức tín dụng mất khả năng chi trả, chi trả tiền bảo hiểm cho những người gửi tiền tại các tổ chức bị đổ vỡ. Đồng thời, BHTG Việt Nam còn tham gia vào quá trình quản lý, thanh lý tài sản của các tổ chức tham gia BHTG theo quy định của pháp luật.

Chính sự không rõ ràng trong phân định trách nhiệm khiến các cơ quan trong mạng an toàn tài chính quốc gia (Bộ tài chính, Ngân hàng nhà nước, BHTG

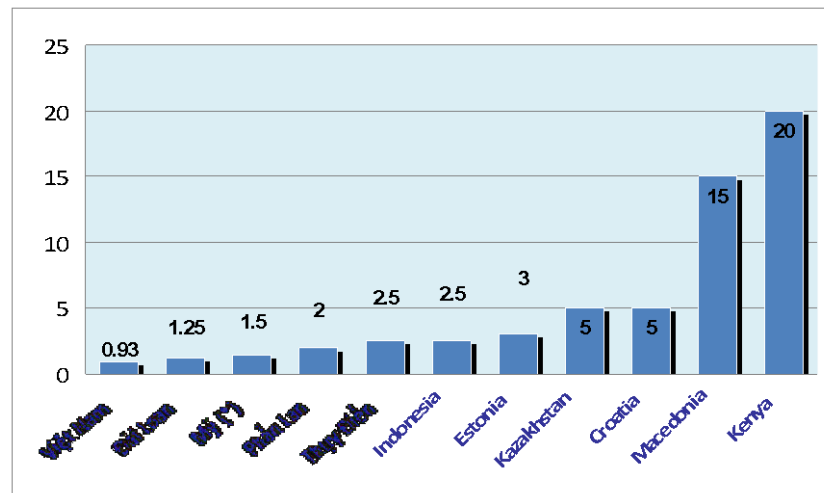
Việt Nam) hoạt động còn trùng lặp, không có một cơ chế chính thức có hiệu lực về trao đổi thông tin và phối kết hợp hiệu quả giữa các cơ quan, đặc biệt trong xử lý đổ vỡ và xử lý khủng hoảng hệ thống. Một khi có đổ vỡ ngân hàng xảy ra, các cơ quan này chắc chắn sẽ lúng túng và mất thời gian mới có thể đưa ra những phản ứng kịp thời để hạn chế tổn thất.

Mặt khác, ở Việt Nam, sau gần 10 năm chính thức đi vào hoạt động, khung pháp lý cho hoạt động BHTG mới chỉ mới dừng lại ở mức Nghị định. Sự ra đời của Nghị định 89/1999/NĐ-CP, tiếp đến là Nghị định 109/2005/NĐ-CP đã tạo cơ sở pháp lý thuận lợi cho hoạt động BHTG. Tuy nhiên, sau một thời gian thực hiện, đặc biệt dưới tác động của cuộc khủng hoảng tài chính, tiền tệ thế giới vừa qua, các văn bản pháp lý cho hoạt động BHTG ở Việt Nam đã bộc lộ nhiều hạn chế. Điều đó đã tác động trực tiếp đến việc thực thi chính sách BHTG và đặt ra yêu cầu sớm hoàn thiện cơ sở pháp lý để nâng cao hiệu quả của chính sách BHTG.

b. Năng lực tài chính xử lý đổ vỡ của BHTG Việt Nam còn hạn chế

Năng lực tài chính của BHTG Việt Nam là một nhân tố quan trọng giúp cơ quan này hoàn thành các mục tiêu đã định như chi trả bảo hiểm cho người gửi tiền, hỗ trợ các ngân hàng đang gặp khó khăn, xử lý đổ vỡ, phá sản, giải thể của các ngân hàng tham gia BHTG... Tại thời điểm thành lập, nguồn vốn điều lệ của BHTG Việt Nam là 1.000 tỷ đồng và con số này được nâng lên thành 5.000 tỷ đồng vào năm 2008 theo quy chế quản lý tài chính đối với BHTG Việt Nam được ban hành kèm quy định 13/2008/QĐ-TTg ngày 18/01/2008 của Thủ tướng Chính phủ.

Nhìn chung, BHTG Việt Nam đã tạo dựng được một nguồn quỹ tài chính có tăng trưởng thông qua việc thu phí BHTG, đầu tư tài chính từ nguồn vốn nhàn rỗi. Tuy nhiên, so với yêu cầu, năng lực tài chính xử lý đổ vỡ của BHTG Việt Nam còn hạn chế. Tốc độ tích lũy tổng nguồn vốn của BHTG Việt Nam chậm hơn tốc độ tăng trưởng tiền gửi được bảo hiểm. Trong điều kiện thị trường tài chính Việt Nam đang trong giai đoạn đầu của quá trình mở cửa với rủi ro tăng cao, tỷ lệ trên được đánh giá là thấp, hạn chế năng lực can thiệp một cách chủ động của BHTG Việt Nam trong trường hợp xảy ra đổ vỡ ngân hàng, hạn chế thực hiện mục tiêu chính sách công về BHTG.



Nguồn: Phụ lục dự thảo Chiến lược phát triển BHTGVN

Biểu 3.1. Tỷ lệ quỹ BHTG (%) tại các quốc gia và thực tế tại Việt Nam

Về nguyên tắc, các quốc gia có hệ thống tài chính ngân hàng được đánh giá là rủi ro cao sẽ xây dựng tỷ lệ quỹ mục tiêu cao hơn nhằm đảm bảo Quỹ BHTG có thể đáp ứng được các yêu cầu phát sinh trong trường hợp xảy ra rủi ro đổ vỡ ngân hàng.

Nếu như quỹ BHTG Liên Bang Mỹ luôn đạt tỷ lệ dự trữ từ 1.15% đến 1.5% tổng giá trị tiền gửi được bảo hiểm mặc dù nền kinh tế Mỹ luôn được đánh giá là có độ rủi ro thấp thì tỷ lệ của Việt Nam chỉ là 0.93% (năm 2006). Số liệu so sánh tại Biểu 3.1 cho thấy năng lực tài chính của BHTG Việt Nam được đánh giá khá thấp so với thông lệ quốc tế.

Với nguồn vốn hạn chế nên BHTG Việt Nam mới chỉ dừng lại ở khả năng trợ giúp các quỹ tín dụng nhỏ, chưa đủ tầm để sẵn sàng giải cứu các tổ chức tín dụng có quy mô vừa và lớn hơn, chưa đủ khả năng đối phó với tình trạng rút tiền hàng loạt và có thể cùng ngân hàng Nhà nước tham gia xử lý khủng hoảng hệ thống ngân hàng. Trong điều kiện nền kinh tế với rủi ro tiềm ẩn như ở nước ta hiện nay, năng lực tài chính của BHTG Việt Nam như vậy là quá nhỏ bé so với trọng trách được giao.

Hạn mức chi trả bảo hiểm:

Khi mới thành lập, theo nghị định 89/1999/NĐ-CP về BHTG, trách nhiệm chi trả tối đa mà BHTG Việt Nam phải thực hiện đối với một người thuộc đối tượng

BHTG tại một tổ chức tham gia BHTG là 30 triệu đồng. Đến năm 2005, theo nghị định số 109/2005/NĐ-CP, hạn mức này đã được nâng lên 50 triệu đồng. Tuy nhiên, mức chi trả này vẫn được đánh giá là thấp và chưa đáp ứng được yêu cầu phát triển, đặc biệt là trong trường hợp khủng hoảng.

Phí BHTG

Phí BHTG là đóng góp của tổ chức thành viên tham gia BHTG Việt Nam và đây là nguồn tài chính chủ yếu cho hoạt động của cơ quan BHTG. Hiện nay, BHTG Việt Nam vẫn đang áp dụng phương pháp tính phí đồng hạng trên số dư tiền gửi được bảo hiểm. Theo đó, tổ chức tham gia BHTG Việt Nam được yêu cầu đóng phí Bảo hiểm theo hình thức đóng góp thường xuyên với mức 0.15%/năm tính trên số dư tiền gửi bình quân của các loại tiền gửi được bảo hiểm.

Tuy nhiên, việc quy định tất cả các tổ chức tham gia BHTG đóng một tỷ lệ phí như nhau còn mang tính cào bằng, không dựa vào mức độ rủi ro của tổ chức tham gia BHTG. Các ngân hàng hoạt động tốt, độ rủi ro thấp cũng phải đóng góp một tỷ lệ phí bằng các ngân hàng hoạt động kém hiệu quả, rủi ro cao.

Một phương pháp tính phí tiên tiến đang được BHTG Việt Nam nghiên cứu và sớm đưa vào áp dụng là hệ thống tính phí trên cơ sở rủi ro, tương tự như cách thức mà tổ chức BHTG Hoa Kỳ đã áp dụng tại quốc gia này.

c. Các hình thức hỗ trợ đối với tổ chức tham gia BHTG bị phá sản còn đơn điệu và chưa hiệu quả

Hiện nay, theo quy định của pháp luật, các hình thức hỗ trợ tài chính của BHTG Việt Nam mới chỉ dừng lại ở các hình thức cho vay, bảo lãnh cho các tổ chức tham gia BHTG đi vay tại các tổ chức khác, mua lại các tài sản nợ của tổ chức tham gia BHTG gặp khó khăn. Các hình thức này được gọi chung là nghiệp vụ ngân hàng mở (OBA), đã được các tổ chức BHTG trên thế giới thực hiện khá nhiều. Tuy nhiên, hình thức này hiện nay không còn được áp dụng vì chi phí lớn, tạo ra sự bất bình đẳng giữa ngân hàng hoạt động kém nhưng được hỗ trợ và các ngân hàng hoạt động hiệu quả...

Có thể nói, về cơ bản, hoạt động trong thời gian qua của BHTG Việt Nam đã đạt được hiệu quả về mặt chính trị xã hội, góp phần giữ vững ổn định chung cho hệ thống ngân hàng và nền kinh tế. Thế nhưng, với tuổi đời chỉ mới 10 năm so với lịch sử phát triển 75 năm của của BHTG thế giới, BHTG Việt Nam vẫn còn non yếu về năng lực và kinh nghiệm để đối phó với nguy cơ đổ vỡ ngân hàng, việc xử lý còn lúng túng, bị động, kéo dài thời gian và giảm hiệu quả xử lý.

3.3. Đánh giá nguy cơ đổ vỡ đối với hệ thống ngân hàng Việt Nam

Được thành lập từ năm 1951 và đồng hành cùng với chặng đường Đổi mới hơn 20 năm của đất nước, hệ thống ngân hàng Việt nam đã thực sự lớn mạnh và có nhiều đóng góp vào sự thay da đổi thịt của toàn bộ nền kinh tế. Từ chỗ chỉ có 4 NHTM nhà nước với năng lực phục vụ hạn chế, cho đến nay, các NHTM Việt Nam đã thiết lập thành một mạng lưới cung cấp dịch vụ ngân hàng phong phú, phục vụ mọi thành phần kinh tế. Tính đến năm 2008, ngành NH Việt Nam có 3 ngân hàng thương mại Nhà nước, 1 ngân hàng chính sách xã hội; 1 NH Phát triển; 38 ngân hàng thương mại cổ phần đô thị; 45 chi nhánh ngân hàng nước ngoài, 5 ngân hàng liên doanh; 5 ngân hàng 100% vốn nước ngoài; 53 văn phòng đại diện tổ chức tín dụng nước ngoài tại Việt Nam; 17 công ty tài chính; 13 công ty cho thuê tài chính; 998 quỹ tín dụng nhân dân (hoạt động tín dụng quy mô nhỏ ở địa bàn nông thôn) [12]. Hệ thống ngân hàng đã chuyển mình theo hướng hiện đại và chuyên nghiệp, nhiều dịch vụ tiện ích cung cấp cho khách hàng đã bắt kịp với thế giới.

Tuy nhiên, bên cạnh sự lớn mạnh về quy mô và mức tăng trưởng cao của khu vực này, hệ thống các NHTM Việt nam ngày càng bộc lộ nhiều yếu điểm. Bước vào vòng xoáy của quá trình hội nhập và toàn cầu hóa, các ngân hàng Việt Nam đang phải đối mặt với không ít rủi ro như rủi ro về thanh khoản, rủi ro tín dụng, rủi ro lãi suất...Mặc dù đến nay, trong hệ thống ngân hàng chưa xuất hiện sự đổ vỡ nào lớn gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến toàn bộ thị trường tài chính nhưng nguy cơ đổ vỡ hoàn toàn có khả năng xảy ra và nguy cơ đó không chỉ tồn tại ở khu vực các ngân hàng TMCP mà còn đối với cả các NHTM nhà nước.

a. Rủi ro thanh khoản

Rủi ro thanh khoản là loại rủi ro xuất hiện khi ngân hàng mất khả năng chi trả do không kịp chuyển đổi kịp các loại tài sản ra tiền mặt hoặc không thể vay mượn để đáp ứng yêu cầu của các hợp đồng thanh toán. Với sự gia tăng về vốn, sự mở rộng về quy mô và sự đầu tư về công nghệ, tương chừng như hệ thống NH Việt nam có thể vững vàng trước mọi thử thách. Tuy nhiên, những gì diễn ra vào cuối năm 2007 và đầu năm 2008, khi khủng hoảng tài chính và suy thoái trên quy mô toàn cầu xuất hiện, đã chứng tỏ điều ngược lại. Trước các biện pháp mạnh của NHNN nhằm kiềm chế lạm phát, điểm yếu thanh khoản của các NHTM ngày càng lộ rõ. Để đảm bảo khả năng thanh khoản, các ngân hàng thương mại đã cùng nhau bước vào cuộc đua tăng lãi suất tương như không có điểm dừng. Lãi suất vay qua đêm trên thị trường Liên ngân hàng đã có lúc vượt qua con số 40%/năm, cao chưa từng có trong lịch sử. NHNN đã buộc phải ban hành công điện khẩn để khống chế trần lãi suất huy động là 12%/năm. Mặc dù các NH đều khẳng định khả năng thanh khoản của mình được đảm bảo song tình trạng khan hiếm tiền mặt vẫn diễn ra phổ biến [9].

Trong khi đó, trước những sức ép từ hội nhập và cạnh tranh, rủi ro về thanh khoản của các ngân hàng ngày càng tăng. Vốn tự có trung bình của các ngân hàng thương mại Việt Nam còn thấp, cao nhất chưa đến 1 tỷ USD. Tỷ lệ vốn tự có/Tổng tài sản của các NHTM nhà nước mới chỉ đạt 5% trong khi tối thiểu theo thông lệ thế giới là 8% [28]. Vì thế, các ngân hàng phải cạnh tranh nhau về huy động vốn. Tuy nhiên, hiện nay các NHTM phải chia sẻ nguồn vốn nhân rồi trong dân cư với các tổ chức tài chính trung gian khác và các định chế tài chính khác như thị trường chứng khoán, cho thuê tài chính, bảo hiểm vv... Các NHTM Việt Nam cũng vấp phải sự cạnh tranh từ các ngân hàng nước ngoài theo các cam kết mở cửa về lĩnh vực tài chính. Thực hiện hội nhập đòi hỏi chúng ta phải thực hiện lộ trình cởi bỏ những hạn chế đối với các ngân hàng nước ngoài trong việc huy động vốn. Ngày 16/9/2004, NH Nhà nước đã điều chỉnh tỷ lệ huy động tiền gửi VND đối với chi nhánh ngân hàng nước ngoài hoạt động ở VN từ 25% lên 50%. Việt nam cũng đang cam kết mở

cửa thị trường dịch vụ tài chính – ngân hàng theo lộ trình nói lỏng dần và tiến tới xoá bỏ các hạn chế đối với hoạt động ngân hàng. Giai đoạn từ 2001 đến 2010, các ngân hàng Mỹ sẽ được thành lập các ngân hàng liên doanh với số vốn từ 30% - 49%, tới năm 2010 được thành lập ngân hàng với vốn 100% của Mỹ [28]. Với công nghệ hiện đại, phong cách chuyên nghiệp, kinh nghiệm phong phú, sản phẩm đa dạng, tiện lợi và tiềm lực về tài chính, các ngân hàng nước ngoài chắc chắn sẽ thu hút được một lượng đông đảo các khách hàng.

Một khi rủi ro thanh khoản diễn ra thì chính các ngân hàng thương mại Việt Nam sẽ phải đối mặt với nguy cơ đổ vỡ. Với việc người gửi tiền chưa được chuẩn bị kỹ về mặt tâm lý nên chỉ một dấu hiệu bất ổn xuất hiện thì rất có thể sẽ dẫn tới việc người dân đổ xô đi rút tiền hàng loạt, gây bất ổn cho hệ thống ngân hàng. Thậm chí chỉ một tin đồn thất thiệt cũng có thể khiến hoạt động của một ngân hàng bị tê liệt. Sự việc diễn ra tại ngân hàng TMCP Á Châu mấy năm về trước là một bằng chứng sống động.

b. Rủi ro tín dụng

Rủi ro tín dụng là loại rủi ro phát sinh trong quá trình cấp tín dụng của ngân hàng, biểu hiện thực tế qua việc khách hàng không trả được nợ hoặc trả nợ không đúng hạn cho ngân hàng.

Hoạt động tín dụng của hệ thống ngân hàng trong thời gian qua đã có nhiều đổi mới. Tỷ trọng cho vay đối với khu vực ngoài quốc doanh đã tăng mạnh, tạo điều kiện cho các doanh nghiệp ngoài quốc doanh mở rộng kinh doanh, đóng góp nhiều vào tăng trưởng kinh tế, tạo thêm việc làm và thu nhập cho người lao động. Tín dụng vẫn là hoạt động kinh doanh chủ yếu mang lại lợi nhuận cho các ngân hàng. Vì vậy, các ngân hàng đã tỏ ra quá nôn nóng trong việc cho vay vốn mà chưa lưu tâm đến vấn đề chất lượng của các khoản vay tức là khả năng trả nợ của khách hàng. Các khoản cho vay khó đòi bắt nguồn từ sự yếu kém trong quản lý, cho vay không tuân thủ đúng nguyên tắc tín dụng, chính sách cho vay không hợp lý và không lường hết được các diễn biến trái chiều của nền kinh tế. Chính sách cho vay của hệ thống ngân hàng thương mại hiện nay phần lớn đều chưa đạt tầm chiến lược,

chưa theo nguyên tắc thị trường, thậm chí còn bị cuốn theo các hội chứng kinh tế. Âm ảnh về sự thiếu lành mạnh trong hoạt động của khối doanh nghiệp dân doanh, khiến các ngân hàng thương mại quốc doanh tập trung cho vay với nhiều tổng công ty nhà nước dù thực lực tài chính của nhóm khách hàng này rất yếu kém. Thực trạng dư nợ cho vay với các tổng công ty chiếm tới 35-40% tổng dư nợ của một số ngân hàng thương mại nhà nước là tín hiệu báo động đỏ về chất lượng tín dụng [15]. Bên cạnh đó, các ngân hàng đã tăng trưởng tín dụng quá nóng và đầu tư vào các lĩnh vực có độ rủi ro cao như chứng khoán hay bất động sản. Khi các thị trường này bị đóng băng thì khả năng thu hồi các khoản vay đó bị ảnh hưởng.

Liên hệ với trường hợp của thị trường tài chính Mỹ, do phát triển quá nhanh các công cụ tài chính phái sinh để thu lãi mà không quan tâm đến rủi ro tiềm tàng trong đó nên khi bong bóng nhà đất ở Mỹ bị vỡ thì đổ vỡ của các ngân hàng đã diễn ra không cách gì ngăn chặn được. Nhiều khoản cho vay bất động sản của các ngân hàng cho đến nay vẫn bị đóng băng và gần như không thu hồi lại được. Tại một thị trường tài chính khổng lồ với chiều sâu kinh nghiệm hàng trăm năm như Mỹ vẫn xuất hiện các rủi ro tín dụng thì không lẽ nào một thị trường non yếu và dễ bị tổn thương như Việt Nam lại không có nguy cơ đổ vỡ. Vấn đề mà các ngân hàng Mỹ đã phải đối mặt từ cuộc khủng hoảng tài chính vừa qua là việc cho vay quá nhiều trong lĩnh vực bất động sản là một bài học sống động cho các ngân hàng thương mại Việt Nam. Các ngân hàng thương mại Việt Nam hoàn toàn có nguy cơ phải đối mặt với khủng hoảng khi tỷ lệ cho vay bất động sản tại Việt Nam cũng đang ở con số báo động.

c. Rủi ro lãi suất

Rủi ro lãi suất là loại rủi ro xuất hiện khi có sự thay đổi của lãi suất thị trường hoặc của những yếu tố có liên quan đến lãi suất dẫn đến tổn thất về tài sản hoặc làm giảm thu nhập của ngân hàng.

Cho đến cuối năm 2007, lãi suất huy động và lãi suất cho vay của các ngân hàng thương mại được duy trì khá ổn định. Tuy nhiên, do diễn biến của khủng hoảng, nguy cơ lạm phát tăng cao đã buộc NHNN phải thực thi chính sách thắt chặt

tiền tệ. Để đảm bảo thanh khoản, các NHTM đã buộc phải đua tranh tăng lãi suất để huy động vốn. Tính đến tháng 8/2008, lãi suất huy động VND đã tăng gấp 2 lần so với năm 2007, lãi suất cho vay ngắn hạn, trung và dài hạn đều ở mức 21%/năm gấp 1.55 lần so với năm 2007 [9]. Chính sách tiền tệ nới lỏng của NHNN từ 2003-2007 làm tiền trong lưu thông dư thừa, tạo tâm lý chủ quan cho các nhà quản trị ngân hàng. Khoản vay của các ngân hàng trên thị trường Liên ngân hàng phần lớn không phải để bù đắp thiếu hụt thanh khoản tạm thời mà đa số đều sử dụng để đầu tư. Khi nguồn vốn vay Liên ngân hàng bị rút về trong khi các khoản đầu tư chưa đến hạn thu hồi, nếu ngân hàng có thể huy động để bù đắp nguồn vốn thiếu hụt thì cũng phải đối mặt với vấn đề rủi ro lãi suất cao sẽ làm giảm lợi nhuận của ngân hàng vì tốc độ tăng các khoản lãi phải thu chậm hơn nhiều so với tốc độ tăng các khoản lãi phải trả.

d. Các rủi ro khác

Bên cạnh các rủi ro về thanh khoản, tín dụng và lãi suất, nguy cơ đổ vỡ của hệ thống các ngân hàng thương mại Việt Nam còn đến từ các rủi ro khác như rủi ro từ công tác quản trị điều hành, tổ chức bộ máy hoạt động, rủi ro về biến động môi trường kinh tế vĩ mô... Công tác quản trị điều hành tại các NHTM Việt Nam còn bị buông lỏng, chưa tuân thủ theo những chuẩn mực quốc tế, tạo kẽ hở cho rủi ro có cơ hội lộ diện. Yếu kém trong quản trị rủi ro tín dụng, rủi ro thanh khoản hay lãi suất chính là nguyên nhân dẫn đến những bất ổn trong hoạt động ngân hàng. Mặt khác, tổ chức bộ máy hoạt động tồn tại nhiều năm ở một số ngân hàng đã trở nên lạc hậu, không còn phù hợp với những mô hình tổ chức hiện đại là lực cản đối với những cải cách hướng tới tính minh bạch và giảm thiểu rủi ro cho các ngân hàng.

Tóm lại, với trình độ công nghệ, tổ chức, chuyên môn nghiệp vụ còn thấp, cơ chế quản lý chưa hoàn thiện, năng lực cạnh tranh so với các ngân hàng nước ngoài còn yếu... hệ thống ngân hàng Việt Nam chưa hoàn toàn đủ sức chống đỡ trước những biến động của các yếu tố kinh tế vĩ mô, hệ thống pháp luật bên trong cũng như các tác động từ thị trường tài chính bên ngoài. Do đó, khả năng đổ vỡ của hệ thống ngân hàng không phải là điều xa vời. Trong bối cảnh ấy, vai trò 'lá chắn rủi

ro' để đảm bảo an ninh, an toàn hoạt động ngân hàng của BHTG Việt Nam là hết sức cần thiết. Hơn bảo giờ hết, những bài học của BHTG Mỹ về xử lý các ngân hàng bị đổ vỡ chính là kinh nghiệm cần thiết và quý báu cho BHTG Việt Nam để đáp ứng yêu cầu của hội nhập và phát triển.

3.4. Một số giải pháp nhằm áp dụng hiệu quả các bài học về xử lý các ngân hàng bị đổ vỡ của Tổ chức Bảo hiểm tiền gửi Hoa Kỳ vào điều kiện của Việt Nam

Sẽ là khắp khiẽng khi đặt hệ thống các NHTM Việt nam và hệ thống các ngân hàng Mỹ trong mối quan hệ so sánh. Hoa Kỳ là một trong ba trung tâm tài chính quan trọng trên thế giới bên cạnh EU và Nhật Bản. Hệ thống tài chính Mỹ cũng có bề dày phát triển hàng trăm năm, các ngân hàng Mỹ có quy mô khổng lồ với số vốn hàng tỷ Đô la và mạng lưới vươn rộng trên toàn thế giới. Trong khi đó, ngành ngân hàng Việt Nam mới ra đời vào năm 1951 và mới thực sự phát triển trong khoảng 10 năm gần đây. Quy mô các NHTM cũng quá nhỏ bé so với các nước trong khu vực với số vốn lớn nhất chưa đến 1 triệu Đô la Mỹ. Hệ thống ngân hàng còn non yếu và chứa đựng nhiều rủi ro. Trong khi nền kinh tế Mỹ đã nhiều lần phải đối mặt với khủng hoảng kinh tế và đổ vỡ hàng loạt của hệ thống ngân hàng qua các cuộc khủng hoảng những năm 1930, 1980 và mới đây nhất là 2007 thì hệ thống ngân hàng Việt Nam mới chỉ xuất hiện những đổ vỡ nhỏ và không gây nhiều ảnh hưởng. Với những yếu tố đó, tương chừng như Việt Nam khó có thể học hỏi gì nhiều từ những vấn đề của kinh tế Mỹ. Song, thực tế lại cho thấy, những kinh nghiệm của Hoa Kỳ mà cụ thể là tổ chức Bảo hiểm tiền gửi Mỹ - FDIC trong xử lý đổ vỡ ngân hàng chính là bài học giá trị cho bất kỳ một quốc gia nào. Các quốc gia trong đó có Việt nam đều có thể soi chiếu vào đó và tìm ra cho mình những giải pháp phù hợp để ứng phó với tình hình thực tế tại nước mình. Bảo hiểm tiền gửi Mỹ đã để lại vô số bài học về xử lý các ngân hàng bị đổ vỡ nhưng vấn đề đặt ra là phải có được những giải pháp để vận dụng các bài học đó vào điều kiện và hoàn cảnh của Việt nam để mang lại những giá trị lớn nhất.

3.4.1. Khẩn trương xây dựng và hoàn thiện cơ sở pháp lý cho hoạt động bảo hiểm tiền gửi

Việt Nam đang trong quá trình phát triển nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng, đặc biệt là từ khi trở thành thành viên chính thức của tổ chức thương mại thế giới (WTO). Bên cạnh những thuận lợi và cơ hội to lớn, việc cải cách kinh tế, xã hội và hệ thống pháp luật cũng được đặt ra cấp bách. Việc hoàn thiện khung pháp lý về hoạt động tài chính ngân hàng, hệ thống các cơ quan giám sát cũng như hoạt động BHTG đang là một trong những yêu cầu cấp thiết trong quá trình phát triển và hội nhập.

Theo thông lệ quốc tế, Luật bảo vệ người gửi tiền hoặc Luật BHTG thường được ban hành trước khi Tổ chức BHTG thành lập. Tại Việt Nam, sau 7 năm chính thức đi vào hoạt động, BHTGVN vẫn hoạt động trên cơ sở Nghị định và chưa được điều chỉnh bởi cơ sở pháp lý cao nhất là Luật BHTG. Yêu cầu cải cách hệ thống tài chính ngân hàng và nâng cao hiệu quả hoạt động của BHTGVN đặt ra yêu cầu cấp thiết cần phải có Luật BHTG nhằm đảm bảo tổ chức này có cơ sở pháp lý ở mức cao nhất, tương đương với các cơ quan khác trong Mạng an toàn tài chính. Việc xây dựng Luật BHTG là một yêu cầu khách quan nhằm phát triển thị trường tài chính lành mạnh trên cơ sở bảo vệ lợi ích của người gửi tiền, tạo môi trường pháp lý cho thị trường tài chính nói chung, thị trường tiền tệ nói riêng phát triển an toàn, bền vững. Luật BHTG là cơ sở để BHTG Việt Nam phát huy tốt nhất vai trò của mình trong việc bảo vệ quyền lợi người gửi tiền và đảm bảo an toàn hệ thống tài chính ngân hàng.

Việc xây dựng Luật BHTG Việt Nam cần đảm bảo được các yêu cầu:

- Cần xây dựng Luật BHTG phù hợp với thông lệ quốc tế và yêu cầu phát triển của thị trường tài chính trong điều kiện hội nhập kinh tế thế giới của nước ta.
- Bên cạnh đó, Luật BHTG cần được xây dựng thống nhất với các luật về Ngân hàng là Luật Ngân hàng nhà nước, Luật các Tổ chức tín dụng, Luật phá sản, Luật giám sát an toàn hoạt động ngân hàng để đảm bảo tính đồng bộ của các văn bản liên quan đến chính sách tài chính, tiền tệ và tín dụng và đảm bảo vị thế đặc biệt

của BHTG Việt Nam với tư cách là cơ quan duy nhất của nhà nước cung cấp các dịch vụ về BHTG cho người gửi tiền, là thành viên của hệ thống giám sát tài chính quốc gia và là cơ quan kiểm soát cao nhất đối với các tổ chức tham gia BHTG khi gặp phải các vấn đề liên quan đến an toàn tiền gửi của người gửi tiền.

- Luật BHTG cần có những quy định rõ ràng về địa vị pháp lý của tổ chức BHTG nói chung và cơ chế hoạt động BHTG tại Việt nam nói riêng. Việc xác định rõ ràng địa vị pháp lý và nội dung cơ chế hoạt động của BHTG Việt Nam nhằm đảm bảo cho tổ chức BHTG có được địa vị pháp lý vững chắc, lâu dài, tạo lòng tin cho cả tổ chức tham gia BHTG lẫn người gửi tiền.

Tổ chức BHTG ở Việt Nam được thành lập không chỉ để thay mặt chính phủ đứng ra chi trả tiền gửi cho người dân khi tổ chức tham gia BHTG bị đổ vỡ mà quan trọng hơn, còn có vai trò tăng cường kiểm soát rủi ro, góp phần bảo đảm sự an toàn, ổn định của hoạt động ngân hàng tài chính thông qua các nghiệp vụ nhằm phòng ngừa và ngăn chặn rủi ro như giám sát từ xa, kiểm tra tại chỗ, hỗ trợ tài chính đối với các tổ chức tín dụng. Tổ chức BHTG là định chế tài chính đặc thù thực hiện chính sách công của nhà nước vì sự lành mạnh của hoạt động ngân hàng và bình ổn thị trường tài chính, bảo vệ quyền lợi của người gửi tiền chứ không phải là doanh nghiệp đơn thuần hay cơ quan quản lý nhà nước cụ thể. Do đó, BHTG Việt Nam cần phải có vị thế độc lập tương đối.

Tính độc lập của tổ chức BHTG Việt Nam cũng là nội dung được các chuyên gia tranh luận khi khởi bàn về dự thảo Luật BHTG ở Việt nam. Bởi lẽ, nếu không được độc lập một cách tương đối so với các cơ quan quản lý nhà nước thì tổ chức này sẽ rất khó khăn trong việc tác nghiệp. Nếu như không có một chính sách rõ ràng thì sẽ làm giảm hiệu quả thực thi các chính sách BHTG. Tuy nhiên, “độc lập” không có nghĩa là thoát ly hoàn toàn ra khỏi sự quản lý của nhà nước vì đối với từng lĩnh vực, sự quản lý của nhà nước là cần thiết. Do vậy, Luật BHTG ban hành cần phải tạo được những hành lang pháp lý minh bạch và đủ mạnh để cho phép BHTG có được những quyền hạn nhất định để thực hiện đầy đủ các chức năng của mình, đặc biệt là trong thời kỳ khủng hoảng.

- Luật cần quy định rõ cơ chế tham gia BHTG là bắt buộc đối với các tổ chức nhận tiền gửi để bảo đảm quyền lợi cho người gửi tiền, quy định quyền kiểm tra, giám sát hoạt động của các thành viên tổ chức BHTG để đảm bảo cảnh báo, phát hiện sớm các nguy cơ đổ vỡ ngân hàng, ngăn chặn rủi ro hệ thống.. Đồng thời, cần phân định rõ trách nhiệm và nguyên tắc hợp tác giữa BHTG Việt Nam với các cơ quan tư pháp và cơ quan trong hệ thống giám sát về trao đổi thông tin và phối hợp hành động.

- Trong quá trình xây dựng Luật BHTG, cần tính đến yếu tố dự báo và ổn định của Luật. Tính dự báo được thể hiện là những quy định phải đảm bảo bắt kịp với xu hướng phát triển của hệ thống tài chính ngân hàng trong tương lai. Đồng thời, Luật phải đảm bảo có hiệu lực lâu dài để làm nền tảng cho hoạt động của BHTG Việt Nam trong dài hạn.

3.4.2. Nhanh chóng xây dựng, ban hành quy trình tiếp nhận và xử lý các ngân hàng bị đổ vỡ

Trong cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu vừa qua, tuy Việt Nam không trực tiếp rơi vào vòng xoáy khủng hoảng nhưng hoạt động ngân hàng cũng ít nhiều bị ảnh hưởng. Chúng ta cũng cần phải chuẩn bị cho mình những biện pháp để đối phó kịp thời với nguy cơ đổ vỡ hệ thống ngân hàng nhất là trong bối cảnh hệ thống các ngân hàng thương mại Việt Nam còn non yếu và dễ bị tổn thương. Theo kinh nghiệm của các nước, việc xử lý các tổ chức tài chính có nguy cơ đổ bể là điều không ai mong muốn nhưng có sự chuẩn bị chu đáo, hiệu quả và kịp thời sẽ giúp hạn chế đến mức tối đa những hậu quả, giảm thiểu những chi phí do đổ vỡ mang lại. Muốn như vậy, cần có một cơ chế và phương pháp xử lý đổ vỡ thật sự chuyên nghiệp.

Đối với Việt Nam, cho đến nay vẫn chưa có một cơ chế tiếp nhận và xử lý đồng bộ các tổ chức tín dụng khi xảy ra khủng hoảng và đổ vỡ. Trong quá khứ, Việt Nam chúng ta từng chứng kiến sự sụp đổ hệ thống của hàng ngàn HTX tín dụng trên cả nước, quá trình xử lý do thiếu kinh nghiệm và sự chuẩn bị kỹ lưỡng nên hậu quả để lại là rất nặng nề. Hay như hai ngân hàng Việt Hoa và Nam Đô bị đặt vào tình trạng kiểm soát đặc biệt đến nay đã hơn mười năm những vẫn chưa đưa được ra kết luận cuối cùng, chi phí bỏ ra để xử lý là không nhỏ nhưng kết quả mang lại thì

rất hạn chế, gây thất thoát vốn của nhà nước. Có thể nói đã đến lúc cần xử lý các tổ chức đổ vỡ theo nguyên tắc thị trường, giao nhiệm vụ cho một tổ chức làm đầu mối, xây dựng một cơ chế phối hợp giữa các cơ quan giám sát tài chính để xử lý khủng hoảng. Từ kinh nghiệm của Hoa Kỳ và hơn 90 quốc gia khác có cơ chế BHTG, nhà nước cần giao vấn đề tiếp nhận và xử lý các tổ chức tín dụng yếu kém cho BHTG Việt Nam với các quyền hạn như:

- Lựa chọn và quyết định phương thức xử lý (hỗ trợ tài chính, ngân hàng bắc cầu, chi trả bảo hiểm) nhằm bảo vệ người gửi tiền và an toàn hệ thống trên cơ sở nguyên tắc chi phí thấp nhất và chia sẻ thiệt hại công bằng.

- Trực tiếp kiểm soát tài chính và hoạt động của tổ chức đổ vỡ trong thời gian tiếp nhận xử lý bao gồm: Quyền bổ nhiệm, bãi nhiệm cán bộ quản lý điều hành; Giám sát hoạt động; Áp dụng các chế tài xử lý; Điều tra, quy trách nhiệm hoặc khởi kiện tập thể, cá nhân có liên quan đến việc gây đổ vỡ; Thế quyền của tổ chức bị tiếp nhận đối với các quyền khác theo quy định của pháp luật.

- Thực hiện vai trò là người quản lý và thanh lý tài sản theo ủy quyền của tòa án. Các chủ sở hữu hay chủ nợ khác của tổ chức tiếp nhận không có quyền tiến hành các thủ tục tố tụng để chống lại các quyết định của DIV.

- BHTG Việt Nam phải là cơ quan duy nhất có quyền đề nghị tòa án hoặc cơ quan có thẩm quyền ra quyết định tuyên bố phá sản hoặc giải thể đối với các tổ chức đã tiếp nhận.

- Trong những trường hợp cần thiết, BHTG Việt Nam có quyền yêu cầu nhà nước hỗ trợ vốn và hỗ trợ xử lý tổn thất nếu mức độ tổn thất là quá lớn.

Hiện nay, BHTG Việt Nam (DIV) đang hoàn thiện Đề án tiếp nhận và xử lý các tổ chức tham gia BHTG. Theo dự thảo của Đề án, sẽ có 7 kịch bản xảy ra sự cố và ở mỗi kịch bản sẽ có những biện pháp xử lý một cách phù hợp và bài bản theo nguyên tắc thị trường với chi phí thấp nhất, thời gian nhanh nhất, thu hồi được tài sản cao nhất, có hiệu quả và chia sẻ được rủi ro. Làm được điều này chúng ta sẽ tránh được sự bị động, lúng túng trong quá trình xử lý đổ vỡ ngân hàng, góp phần đảm bảo an toàn của hệ thống tài chính quốc gia.

Cũng trong đề án "Tiếp nhận và Xử lý các tổ chức tham gia BHTG", BHTG Việt Nam đã đưa ra quy trình xử lý tổ chức mất khả năng thanh toán có nguy cơ đổ vỡ. Theo đó, khi có một ngân hàng mất khả năng thanh toán và có nguy cơ đổ vỡ, BHTG Việt Nam sẽ phối hợp với NHNN và Bộ Tài Chính trình phương án xử lý lên Chính phủ. Khi phương án đã được sự phê duyệt của Chính phủ, trên cơ sở nguyên tắc chi phí tối thiểu, BHTG Việt Nam sẽ lựa chọn phương thức chi trả hoặc tiếp nhận mua lại. Việc chi trả tiền bảo hiểm được áp dụng trong trường hợp tổ chức đổ vỡ là tổ chức có quy mô tương đối nhỏ/ thực sự không có khả năng phục hồi và không có giá trị chuyển nhượng hoặc trong trường hợp Tòa án/cơ quan có thẩm quyền đã ra quyết định tuyên bố phá sản hoặc buộc giải thể với tổ chức đó. Còn trong trường hợp lựa chọn phương thức tiếp nhận, mua lại, BHTG Việt Nam sẽ ký thỏa ước hỗ trợ với tổ chức có vấn đề, có thể thành lập ngân hàng bắc cầu, chuyển giao cho tổ chức tiếp nhận hoặc giao cho công ty Quản lý tài sản (AMC) trực thuộc BHTG Việt Nam xử lý. Trong trường hợp không thể chuyển giao, BHTG Việt Nam sẽ đề nghị tòa án tuyên bố phá sản tổ chức tài chính yếu kém đó.

Trong trường hợp xảy ra khủng hoảng hệ thống, khi có nhiều tổ chức cùng đổ vỡ một lúc hoặc một ngân hàng lớn hàng đầu Việt Nam bị đổ vỡ và có thể tạo ra hiệu ứng Domino, Chính phủ sẽ chủ trì cuộc họp khẩn cấp với sự tham gia của 4 thành viên mạng an toàn tài chính là NHNN, Bộ Tài Chính, BHTG Việt Nam và Ủy ban giám sát tài chính quốc gia với nhiệm vụ cụ thể như:

- NHNN chuẩn bị để BHTG Việt Nam sử dụng hạn mức tín dụng nóng
- Bộ Tài chính theo dõi chung, chuẩn bị về mặt ngân sách để hỗ trợ xử lý khủng hoảng trong trường hợp hạn mức tín dụng nóng chưa đủ để ngăn chặn đổ vỡ hàng loạt.

- Về phía BHTG Việt Nam sẽ chủ trì phối hợp với các cơ quan báo chí để trấn an dư luận. Đồng thời, sẽ thực hiện các nghiệp vụ tiếp nhận, xử lý

Việc đưa ra những kịch bản và quy trình cụ thể sẽ tạo được tính bài bản và minh bạch trong hoạt động của BHTG Việt Nam, tránh được sự phản ứng thụ động khi có khủng hoảng xảy ra. Tuy nhiên, đây vẫn chỉ là đề án và cần có sự xem xét

phê duyệt của các cơ quan quản lý nhà nước. Do vậy, nhà nước cần sớm nghiên cứu, thông qua đề án để tạo nền tảng cho hoạt động xử lý của BHTG Việt Nam.

3.4.3. Nâng cao năng lực tài chính xử lý đổ vỡ ngân hàng của Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam

Để đảm bảo thực hiện hiệu quả chức năng xử lý ngân hàng đổ vỡ, BHTG Việt Nam cần có năng lực tài chính tốt, đủ khả năng giải quyết nhanh chóng các vụ đổ vỡ và kiểm soát khủng hoảng.

Hiện nay, tỷ lệ nguồn vốn, quỹ BHTG/tổng số dư tiền gửi được bảo hiểm của Việt Nam hiện nay vẫn ở mức thấp so với nhiều quốc gia. Một thực tế đặt ra là không có vốn lớn thì không thể bảo hiểm cho các định chế tài chính. Vì thế, nâng cao năng lực tài chính của BHTG Việt nam chính là một trong những yếu tố then chốt để đảm bảo hiệu quả xử lý đổ vỡ các ngân hàng tại Việt nam.

Các biện pháp có thể áp dụng để nâng cao năng lực tài chính của BHTG Việt Nam là:

- Nâng cao năng lực tài chính của BHTG Việt Nam bằng cách yêu cầu Chính phủ phê duyệt, cấp bổ sung vốn điều lệ cho cơ quan này theo đúng lộ trình phát triển của BHTG là đạt 10.000 tỷ đồng vào năm 2010 và đạt 30.000 tỷ đồng vào năm 2015.

- Xây dựng các cơ chế cần thiết để BHTG Việt nam có được quyền sử dụng hạn mức vay vốn từ Kho bạc Nhà nước trị giá 30.000 tỷ đồng để xử lý khi xảy ra khủng hoảng hệ thống.

- Thực hiện an toàn và có hiệu quả công tác đầu tư tài chính của BHTG Việt Nam. Bên cạnh đầu tư thì cần phải có biện pháp quản lý tài chính chặt chẽ, tránh thất thoát, chi tiêu lãng phí.

- Đảm bảo thu phí BHTG đầy đủ đối với các ngân hàng tham gia BHTG để ổn định nguồn thu tài chính qua từng năm. Việc áp dụng thu phí theo mức độ rủi ro của từng tổ chức tham gia BHTG cũng là một cách để tăng cường thêm nguồn lực tài chính cho Quỹ BHTG. Trong trường hợp cần tăng mức phí BHTG để đáp ứng yêu cầu của Quỹ BHTG thì cần tính toán, kiểm tra mức độ chịu đựng (stress test)

nhằm đảm bảo việc tăng phí BHTG không tác động nghiêm trọng đến hệ thống ngân hàng.

3.4.4. *Đẩy mạnh nghiên cứu cơ chế triển khai và phối hợp triển khai các chương trình trong thời kỳ khủng hoảng*

Như đã đề cập ở trên, trong thời kỳ khủng hoảng, việc tổ chức bảo hiểm tiền gửi đề xuất ra các chương trình hoặc phối hợp với các cơ quan khác trong mạng an toàn tài chính quốc gia để tháo dỡ những khó khăn của thị trường tài chính là rất hữu ích. Tuy nhiên, điều đó đòi hỏi Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam phải có những động thái nhanh chóng, kịp thời. Muốn như vậy, BHTG Việt Nam phải :

- Tự xây dựng sẵn cho mình các cơ chế để triển khai và phối hợp triển khai các chương trình thích ứng với khủng hoảng. BHTG Việt Nam để áp dụng trong trường hợp cần thiết. Cơ chế đề ra phải chặt chẽ, khoa học, linh hoạt và có tính thực tiễn cao.

- Nghiên cứu và tham khảo kinh nghiệm từ các chương trình mà Tổ chức BHTG các nước, đặc biệt là Hoa Kỳ đã thực hiện trong thời kỳ khủng hoảng.

- Đảm bảo huy động được lực lượng cán bộ có kinh nghiệm để triển khai chương trình hiệu quả nhất

3.4.5. *Nâng cao ý thức của công chúng về bảo hiểm tiền gửi*

Trong cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu vừa qua, người ta nhắc nhiều đến thuật ngữ “kích cầu niềm tin” và BHTG là một trong những công cụ hữu hiệu để thực hiện mục tiêu đó. Bằng các biện pháp nghiệp vụ, BHTG có thể thực hiện các chính sách “an dân”, tạo được niềm tin của công chúng đối với hệ thống tài chính. Vì thế mà ngay cả trong khủng hoảng, người gửi tiền vẫn tìm đến các ngân hàng với niềm tin sâu sắc.

Có thể nói, nâng cao ý thức công chúng về BHTG là một biện pháp phòng ngừa từ xa đối với khủng hoảng và đổ vỡ ngân hàng. Đối với BHTG Việt Nam, tuy đã chính thức đi vào hoạt động được 10 năm song BHTG Việt Nam vẫn chưa tạo dựng được sự tin cậy đối với người gửi tiền. Hình ảnh của một tổ chức “bảo an” cho các khoản tiền gửi vẫn còn mờ nhạt đối với công chúng. Chính vì vậy mà khi bất kỳ

rủi ro nào xảy ra với hệ thống ngân hàng thì sẽ gây ra sự xáo trộn trong tâm lý người gửi tiền, gây hoảng loạn và tháo lui tiền gửi.

Trong thời gian tới, BHTG Việt Nam cần tiến hành các biện pháp cần thiết để nâng cao ý thức của công chúng về BHTG. Cụ thể là :

- Thực hiện tuyên truyền và quảng bá các nội dung chính sách BHTG bằng nhiều kênh thông tin như thông qua các cơ quan báo chí truyền thông để đưa tin bài, hình ảnh, phóng sự về các hoạt động của BHTG, in ấn phát tờ rơi giới thiệu BHTG đến các tổ chức nhận tiền gửi để họ phát trực tiếp cho người gửi tiền hay quảng cáo, nâng cấp nội dung trang web của BHTG Việt nam để tăng sức thu hút đối với công chúng.

- BHTG Việt Nam phải xây dựng cơ chế cụ thể và đồng bộ quản lý , thực hiện hoạt động quan hệ công chúng trên nguyên tắc Phòng Thông tin tuyên truyền là đầu mối thực hiện các nội dung liên quan đến hoạt động quan hệ công chúng ; các Phòng, Ban khác và chi nhánh khu vực thực hiện hoạt động quan hệ công chúng theo nghiệp vụ chuyên môn mình phụ trách.

- Hoạt động quan hệ công chúng trên toàn hệ thống phải đảm bảo nguyên tắc thống nhất về nội dung theo những quy định cụ thể của BHTGVN;

- Trong trường hợp có sự kiện quan trọng hoặc xảy ra khủng hoảng, cần thành lập Ban điều phối hoạt động quan hệ công chúng. Ban điều phối có nhiệm vụ điều phối hoạt động quan hệ công chúng trong trường hợp xảy ra khủng hoảng và giải thể khi xử lý xong khủng hoảng. Ban điều phối có nhiệm vụ cung cấp nguồn tin đầu vào chính thức, thống nhất và kiểm soát nguồn tin đầu ra, tránh tình trạng xảy ra sai sót trong quá trình xử lý khủng hoảng.

3.4.6. Tăng cường công tác kiểm tra, giám sát của Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam đối với các tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi

Một trong những cách thức hiệu quả liên quan đến vấn đề xử lý các tổ chức tài chính bị đổ vỡ là áp dụng tốt các biện pháp phòng ngừa, cảnh báo rủi ro để hạn chế đổ vỡ xảy ra cũng như để BHTG Việt nam có thể chủ động ứng phó với các

diễn biến của tình hình. Để làm được điều đó, BHTG Việt Nam cần tăng cường cải tiến công tác kiểm tra giám sát đối với các tổ chức thành viên, đảm bảo:

- Chức năng kiểm tra của BHTG Việt Nam đối với các tổ chức tham gia BHTG cần phải được quy định rõ ràng, cụ thể và có hiệu lực. Điều đó được có thể được đảm bảo thông qua việc quy định trong các văn bản pháp luật có liên quan đến hoạt động BHTG. Bên cạnh đó, vai trò kiểm tra của BHTG Việt Nam phải được khẳng định là độc lập với công tác kiểm tra của các đơn vị thực hiện chức năng thanh tra của Ngân hàng nhà nước để đảm bảo tính hiệu quả của công tác này.

- Nội dung và quy trình kiểm tra của BHTG Việt Nam đối với các tổ chức tham gia BHTG cần phải được thể chế hóa, đảm bảo tính công khai, minh bạch của công tác kiểm tra.

- Cán bộ thanh tra, kiểm tra của BHTG Việt Nam cần được đào tạo để có đầy đủ kiến thức về hoạt động ngân hàng, nghiệp vụ đánh giá rủi ro và qua đó đánh giá được chính xác thực trạng của từng ngân hàng đang tham gia BHTG.

Kiểm tra và giám sát đối với các tổ chức bảo hiểm tiền gửi là một nghiệp vụ quan trọng của Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam. Đây là cơ sở để thực hiện các nghiệp vụ khác vì công tác giám sát từ xa cũng như kiểm tra tại chỗ được thực hiện tốt thì việc đánh giá, cảnh báo ngăn ngừa rủi ro, xử lý đổ vỡ cũng như chi trả bảo hiểm cho người gửi tiền mới chính xác, kịp thời và hiệu quả và khi đó, Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam mới phát huy tốt nhất vai trò bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người gửi tiền, góp phần bảo đảm an toàn hệ thống tài chính ngân hàng.

Đối với hoạt động giám sát từ xa là hoạt động giám sát dựa trên các nguồn thông tin báo cáo của các tổ chức tham gia BHTG cung cấp và các nguồn thông tin khác của các cơ quan giám sát như NHNN hay Bộ Tài Chính...Hoạt động giám sát từ xa giúp cho DIV thường xuyên nắm được tình hình hoạt động của các tổ chức BHTG, từ đó đưa ra các biện pháp, kiến nghị kịp thời. Khi chất lượng của hoạt động này được nâng cao thì khả năng đánh giá và xếp hạng rủi ro đối với các tổ chức tham gia BHTG sẽ chính xác và có sức thuyết phục hơn. Muốn cải tiến chất lượng của hoạt động giám sát từ xa, cần quan tâm đến các vấn đề như: chất lượng thông

tin đầu vào, xây dựng và hoàn thiện quy trình giám sát và hiện đại hóa cơ sở vật chất và nguồn nhân lực cho hoạt động giám sát.

- Về chất lượng thông tin đầu vào: Thông tin đầu vào là nguồn dữ liệu cơ bản phục vụ cho công tác giám sát. Hiện nay, nguồn thông tin đầu vào của Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam còn mang tính thụ động và có độ trễ khá lớn. Nó phụ thuộc vào nguồn thông tin báo cáo của các tổ chức thành viên tham gia BHTG và các cơ quan giám sát khác. Nên chăng BHTG Việt Nam cần phối hợp với các cơ quan giám sát như NHNN hay Bộ Tài chính xây dựng một hệ thống thông tin chi tiết theo quy chuẩn về các tổ chức tham gia BHTG để có thể dễ dàng chia sẻ với nhau và giảm được chi phí do việc tổ chức tài chính phải gửi thông tin đi nhiều nơi.

- Về xây dựng và hoàn thiện quy trình giám sát: Đến thời điểm này, BHTG Việt Nam mới chỉ thực hiện giám sát việc tuân thủ các quy định về BHTG, quy định về an toàn trong hoạt động ngân hàng đối với các tổ chức tham gia BHTG là chủ yếu như quy định về đảm bảo tỷ lệ an toàn vốn tối thiểu, tỷ lệ nguồn vốn ngắn hạn cho vay trung dài hạn... còn giám sát trên cơ sở đánh giá rủi ro còn rất hạn chế. Do vậy, trong thời gian tới, Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam cần lựa chọn phương pháp giám sát phù hợp và khả thi dựa trên khả năng tiếp cận nguồn dữ liệu hiện có đồng thời phải phù hợp với thông lệ quốc tế.

- Hiện đại hóa cơ sở vật chất, công nghệ và nguồn nhân lực cho hoạt động giám sát: Hiện nay, việc tính toán các chỉ tiêu giám sát vẫn còn thực hiện bằng phương pháp thủ công nên độ chính xác thấp và một số chỉ tiêu vẫn chưa tính toán được. Trong thời gian tới, BHTG Việt Nam cần xây dựng phần mềm giám sát đủ mạnh, có thể tính toán chính xác các chỉ tiêu và phân tích số liệu chính xác, nhanh chóng, phục vụ kịp thời và hiệu quả cho công tác giám sát. Đồng thời, đội ngũ cán bộ làm công tác giám sát phải thường xuyên được nâng cao trình độ, cập nhật các kiến thức mới để đáp ứng được các thách thức mới trong quá trình phát triển như vũ bão của công nghệ thông tin hiện nay.

Một công tác rất quan trọng khác của BHTG Việt Nam là việc kiểm tra tại chỗ đối với các tổ chức tham gia BHTG. Chính nhờ công tác kiểm tra tại chỗ mà

các cơ quan giám sát mới phát hiện được những sai sót, vi phạm khó phát hiện được qua hoạt động giám sát từ xa, trên cơ sở đó đánh giá độ chính xác và trung thực của các báo cáo kế toán, thống kê của các tổ chức tham gia BHTG. Hiện nay, Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam mới chủ yếu thực hiện việc kiểm tra tuân thủ các quy định của pháp luật về bảo hiểm tiền gửi mà chưa có quy trình cụ thể cho công tác kiểm tra an toàn trong hoạt động ngân hàng. Trong bối cảnh khủng hoảng kinh tế toàn cầu như hiện nay thì điều đó là cực kì nguy hiểm bởi sự đổ vỡ của một tổ chức tài chính có thể kéo theo sự sụp đổ của cả hệ thống tài chính tương tự như hiệu ứng Đô mi nô. Do vậy, trong thời gian tới, Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam cần kết hợp kiểm tra tuân thủ với kiểm tra an toàn để kịp thời phát hiện ra những tổ chức tiềm ẩn nguy cơ rủi ro cao trong hoạt động để họ có biện pháp chấn chỉnh kịp thời.

Tóm lại, giám sát từ xa và kiểm tra tại chỗ là những công tác mà BHTG Việt Nam cần đẩy mạnh để đưa ra những cảnh báo sớm đối với các tổ chức tham gia BHTG có khả năng gặp rủi ro để có thể “sàng lọc”, “khoanh vùng”, từ đó có biện pháp chấn chỉnh kịp thời, tránh tình trạng đổ vỡ hàng loạt các định chế tài chính.

3.4.7. Một số giải pháp khác

a. Nâng hạn mức bảo hiểm tiền gửi đối với các tổ chức nhận tiền gửi tham gia bảo hiểm

Có thể thấy rằng, trong thời kỳ khủng hoảng, công cụ BHTG đã phát huy rõ rệt vai trò an dân và khôi phục niềm tin vào hệ thống ngân hàng. Ở Việt Nam, để thúc đẩy thu hút tiền gửi vào hệ thống các tổ chức tín dụng, phục vụ mục tiêu kích cầu nền kinh tế và duy trì lòng tin công chúng, ngăn ngừa tình trạng hoảng loạn khi có đổ vỡ, cần phải nghiên cứu đến vấn đề nâng hạn mức BHTG.

Khi mới thành lập, theo nghị định 89/1999/NĐ-CP về BHTG, trách nhiệm chi trả tối đa mà BHTG Việt Nam phải thực hiện đối với một người thuộc đối tượng BHTG tại một tổ chức tham gia BHTG là 30 triệu đồng. Đến năm 2005, theo nghị định số 109/2005/NĐ-CP, hạn mức này đã được nâng lên 50 triệu đồng. Tuy nhiên, mức chi trả này vẫn được đánh giá là thấp và chưa đáp ứng được yêu cầu phát triển, đặc biệt là trong trường hợp khủng hoảng.

Kinh nghiệm của BHTG Mỹ và một số quốc gia cho thấy, nâng hạn mức BHTG là một chính sách hiệu quả trong việc ổn định tâm lý người gửi tiền và ngăn chặn khủng hoảng hệ thống tài chính. Thậm chí, ở nhiều quốc gia, sau khi nâng hạn mức BHTG, không có tổ chức tài chính nào bị đổ vỡ. Như vậy, chi phí xử lý đổ vỡ bằng “không”. Đặt trong bức tranh chung, giải pháp về hạn mức BHTG không chỉ bảo vệ người gửi tiền mà còn có ý nghĩa hỗ trợ các giải pháp chính sách khác trong nỗ lực ổn định hệ thống tài chính.

Vi vậy, việc nghiên cứu và đưa ra một hạn mức bảo hiểm cho các tiền gửi hợp lý và thực tế hơn là yêu cầu cần thiết đối với BHTG Việt nam.

b. Đa dạng hóa các hình thức hỗ trợ đối với các tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi gặp khó khăn

Thực tế cho thấy, khi có một tổ chức tham gia BHTG gặp khó khăn thì vai trò của BHTG Việt Nam không chỉ dừng lại ở việc chi trả bảo hiểm cho người gửi tiền và tham gia vào quá trình thanh lý tài sản khi tổ chức đó bị phá sản. Các trường hợp được BHTG Việt Nam hỗ trợ tài chính còn rất ít và thường chỉ xảy ra với các Quỹ tín dụng có quy mô nhỏ và hình thức hỗ trợ chỉ dừng lại ở việc cho vay, bảo lãnh hoặc mua lại tài sản nợ...

Để BHTG Việt Nam phát huy vai trò tái thiết hệ thống ngân hàng, xử lý đổ vỡ ngân hàng một cách linh hoạt và chủ động, tiết kiệm chi phí...thì cần phải đa dạng hóa các hình thức hỗ trợ các thành viên gặp khó khăn.

Từ kinh nghiệm của BHTG Hoa Kỳ cũng như các tổ chức BHTG trên thế giới, các hình thức như thành lập ngân hàng bắc cầu (Bridge Bank), hình thức mua và nhận nợ thay (Purchase and Assumption) đều có thể áp dụng vào điều kiện của Việt nam. Đây là các hình thức xử lý ngân hàng bị đóng cửa một cách êm thấm và hiệu quả, hạn chế sự tác động của đổ vỡ ngân hàng đến tâm lý người gửi tiền, ổn định hệ thống tài chính. Bên cạnh các hình thức hỗ trợ tài chính, BHTG Việt Nam còn có thể hỗ trợ ổn định tổ chức, quản lý điều hành để sau khi được tái thiết, các ngân hàng có thể hoạt động bền vững và hiệu quả. Để hỗ trợ tốt cho các tổ chức tài

chính gặp khó khăn, điều quan trọng là phải xác định được thời điểm hợp lý để hỗ trợ và vấn đề giám sát việc sử dụng các nguồn vốn hỗ trợ nhằm bảo đảm sự hoạt động đúng hướng của tổ chức đó.

KẾT LUẬN

Hệ thống tài chính ngân hàng Hoa Kỳ từng được ví như một cỗ máy khổng lồ. Giữ nhịp và bôi trơn cho hoạt động của cỗ máy ấy có vai trò của Tổ chức BHTG – FDIC. Đặc biệt là vào những thời điểm khủng hoảng, cái tên FDIC được nhắc đến như là một biểu tượng của niềm tin đối với các tổ chức tham gia BHTG cũng như đối với người gửi tiền. Trải qua 75 năm phát triển, với những kinh nghiệm thực tiễn trong đối phó, ngăn ngừa và xử lý các vụ đổ vỡ ngân hàng, tổ chức BHTG Hoa Kỳ - FDIC đã để lại nhiều bài học bổ ích cho các quốc gia trong đó có Việt Nam.

Thực tiễn đã cho thấy, không có tổ chức tài chính nào là không thể đổ vỡ. Đặc biệt là đối với hệ thống các ngân hàng thương mại Việt nam còn non yếu và dễ bị tổn thương, nguy cơ đổ vỡ lại càng lớn. Với chỉ 10 năm thành lập và đi vào hoạt động, BHTG Việt Nam còn thiếu nhiều kinh nghiệm trong việc đối phó và xử lý đổ vỡ. Trong khi đó, yêu cầu của hội nhập và phát triển hơn bao giờ hết đã đặt các ngân hàng thương mại Việt Nam trước những rủi ro từ cạnh tranh, từ các biến động kinh tế trong nước và thế giới... Để thực sự là tấm lá chắn, bảo đảm an ninh, an toàn cho hoạt động ngân hàng trong quá trình hội nhập, BHTG Việt Nam cần phải nhanh chóng hấp thu các bài học kinh nghiệm của BHTG các nước đặc biệt là các kinh nghiệm của Tổ chức BHTG Hoa Kỳ trong việc xử lý các ngân hàng bị đổ vỡ để sẵn sàng ứng phó với mọi nguy cơ khủng hoảng có thể xảy ra.

Những kiến thức tổng quan mà luận văn đưa ra về nghiệp vụ bảo hiểm tiền gửi cũng như hoạt động xử lý các ngân hàng bị đổ vỡ không chỉ là nền tảng lý thuyết để soi rọi vấn đề cần nghiên cứu của luận văn mà còn hữu ích đối với tất cả những ai muốn tìm hiểu các vấn đề khác xung quanh hoạt động bảo hiểm tiền gửi. Những giải pháp mà luận văn đề xuất ở tầm vĩ mô và vi mô là những gợi ý cho Chính phủ và các Bộ ngành trong việc hoạch định chính sách, xây dựng hành lang pháp lý đầy đủ cho hoạt động bảo hiểm tiền gửi cũng như giúp cho Bảo hiểm tiền

gửi Việt Nam nâng cao hiệu quả hoạt động nhằm thực hiện tốt vai trò đầu tàu trong xử lý đồ vỡ và là tấm lá chắn khủng hoảng

Do giới hạn về mặt thời gian, luận văn mới chỉ đưa ra được các giải pháp chứ chưa xây dựng được mô hình phù hợp cho Việt nam nhằm áp dụng hiệu quả các bài học từ kinh nghiệm của Bảo hiểm tiền gửi Hoa Kỳ trong xử lý đồ vỡ ngân hàng. Trong thời gian tới, người viết hy vọng sẽ có điều kiện phát triển đề tài theo hướng đã đề ra.

MỤC LỤC

LỜI CAM ĐOAN	
LỜI CẢM ƠN	
MỤC LỤC	
DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT	
DANH MỤC BẢNG BIỂU	
LỜI MỞ ĐẦU	1
CHƯƠNG I: TỔNG QUAN VỀ BẢO HIỂM TIỀN GỬI VÀ VẤN ĐỀ XỬ LÝ NGÂN HÀNG BỊ ĐỔ VỠ	5
1.1. Tổng quan về bảo hiểm tiền gửi	5
1.1.1. Khái niệm bảo hiểm tiền gửi.....	5
1.1.2. Quá trình hình thành và phát triển của bảo hiểm tiền gửi.....	6
1.1.3. Đặc điểm của bảo hiểm tiền gửi.....	8
1.1.4. Nghiệp vụ chính của bảo hiểm tiền gửi	9
1.1.5. Vai trò của hoạt động bảo hiểm tiền gửi trong nền kinh tế.....	12
1.2. Hệ thống ngân hàng và vấn đề xử lý ngân hàng bị đổ vỡ	17
1.2.1. Hệ thống ngân hàng và vai trò của nó đối với nền kinh tế.....	17
1.2.2. Khủng hoảng ngân hàng và vấn đề ngân hàng bị đổ vỡ.....	19
Biểu 1.2. Các nguyên nhân vi mô gây ra đổ vỡ ngân hàng	22
1.3. Bảo hiểm tiền gửi và vấn đề xử lý ngân hàng bị đổ vỡ.....	23
1.3.1. Vai trò của bảo hiểm tiền gửi trong việc xử lý các ngân hàng bị đổ vỡ	23
1.3.2. Phương pháp xử lý các ngân hàng bị đổ vỡ của Tổ chức Bảo hiểm tiền gửi	24
1.3.3. Nguyên tắc xử lý các ngân hàng bị đổ vỡ của tổ chức bảo hiểm tiền gửi	28
1.3.4. Một số mô hình bảo hiểm tiền gửi hiện nay.....	29
CHƯƠNG II: KINH NGHIỆM CỦA TỔ CHỨC BẢO HIỂM TIỀN GỬI.....	32
HOA KỲ TRONG VIỆC XỬ LÝ NGÂN HÀNG BỊ ĐỔ VỠ.....	32
2.1. Vài nét về Tổ chức Bảo hiểm tiền gửi Hoa Kỳ (FDIC)	32

2.1.1. Sự ra đời và phát triển.....	32
2.1.2. Mô hình hoạt động của FDIC.....	34
2.1.3. Vị trí của FDIC trong hệ thống giám sát tài chính ngân hàng Hoa Kỳ.....	35
2.2. Kinh nghiệm của FDIC trong việc xử lý các ngân hàng bị đổ vỡ.....	36
2.2.1. Cơ sở pháp lý cho hoạt động xử lý các ngân hàng bị đổ vỡ của FDIC.....	39
2.2.2. Kinh nghiệm tiếp nhận và xử lý các ngân hàng bị đổ vỡ.....	43
2.2.3. Kinh nghiệm đảm bảo năng lực tài chính xử lý đổ vỡ của FDIC.....	50
2.3. Kinh nghiệm triển khai và phối hợp triển khai một số chương trình góp phần xử lý khủng hoảng của FDIC.....	56
2.3.1. Chương trình thanh khoản tạm thời.....	56
2.3.2. Chương trình đầu tư công, tư.....	58
2.3.3. Chương trình đánh giá năng lực vốn ngân hàng Mỹ với sự tham gia của tổ chức BHTG Mỹ – FDIC.....	61
CHƯƠNG III: BÀI HỌC CHO VIỆT NAM TRONG VIỆC XỬ LÝ.....	63
CÁC NGÂN HÀNG BỊ ĐỔ VỠ TỪ KINH NGHIỆM CỦA TỔ CHỨC.....	63
BẢO HIỂM TIỀN GỬI HOA KỲ.....	63
3.1. Bài học cho Việt Nam trong việc xử lý các ngân hàng bị đổ vỡ từ kinh nghiệm của FDIC.....	63
3.1.1. Bài học về xây dựng cơ sở pháp lý xử lý đổ vỡ cho tổ chức bảo hiểm tiền gửi.....	63
3.1.2. Bài học về xây dựng quy trình tiếp nhận và xử lý các ngân hàng bị đổ vỡ.....	65
3.1.3. Bài học về nâng cao năng lực tài chính của tổ chức bảo hiểm tiền gửi.....	65
3.1.4. Bài học về triển khai và phối hợp triển khai các chương trình nhằm đẩy lùi khủng hoảng.....	66
3.1.5. Bài học về nâng cao ý thức của công chúng về bảo hiểm tiền gửi.....	67
3.1.6. Bài học về đẩy mạnh công tác giám sát hoạt động ngân hàng của tổ chức bảo hiểm tiền gửi.....	68
3.2. Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam và thực trạng hoạt động xử lý các ngân hàng bị đổ vỡ.....	72

3.2.1. <i>Vài nét về Tổng công ty Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam (DIV)</i>	72
3.2.2. <i>Thực trạng hoạt động xử lý các ngân hàng bị đổ vỡ tại Việt Nam</i>	74
3.3. Đánh giá nguy cơ đổ vỡ đối với hệ thống ngân hàng Việt Nam	81
3.4. Một số giải pháp nhằm áp dụng hiệu quả các bài học về xử lý các ngân hàng bị đổ vỡ của Tổ chức Bảo hiểm tiền gửi Hoa Kỳ vào điều kiện của Việt Nam	86
3.4.1. <i>Khẩn trương xây dựng và hoàn thiện cơ sở pháp lý cho hoạt động bảo hiểm tiền gửi</i>	87
3.4.2. <i>Nhanh chóng xây dựng, ban hành quy trình tiếp nhận và xử lý các ngân hàng bị đổ vỡ</i>	89
3.4.3. <i>Nâng cao năng lực tài chính xử lý đổ vỡ ngân hàng của Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam</i>	92
3.4.4. <i>Đẩy mạnh nghiên cứu cơ chế triển khai và phối hợp triển khai các chương trình trong thời kỳ khủng hoảng</i>	93
3.4.5. <i>Nâng cao ý thức của công chúng về bảo hiểm tiền gửi</i>	93
3.4.6. <i>Tăng cường công tác kiểm tra, giám sát của Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam đối với các tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi</i>	94
3.4.7. <i>Một số giải pháp khác</i>	97
KẾT LUẬN	100
TÀI LIỆU THAM KHẢO	
PHỤ LỤC	

NGHỊ ĐỊNH
CỦA CHÍNH PHỦ SỐ 89/1999/NĐ-CP NGÀY 01 THÁNG 9 NĂM
1999 VỀ BẢO HIỂM TIỀN GỬI
CHÍNH PHỦ

Căn cứ Luật Tổ chức Chính phủ ngày 30 tháng 9 năm 1992;

Căn cứ Luật Các tổ chức tín dụng số 02/1997/QH10 ngày 12 tháng 12 năm 1997;

Theo đề nghị của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam,

NGHỊ ĐỊNH:

CHƯƠNG I

NHỮNG QUI ĐỊNH CHUNG

Điều 1. Nghị định này quy định về hoạt động bảo hiểm tiền gửi tại Việt Nam nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp 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 hoạt động ngân hàng.

Điều 2.

1. Các tổ chức tín dụng và tổ chức không phải là tổ chức tín dụng được phép thực hiện một số hoạt động ngân hàng theo quy định của Luật các tổ chức tín dụng có nhận tiền gửi của cá nhân phải tham gia bảo hiểm tiền gửi bắt buộc;

2. Các tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi phải niêm yết công khai về việc tham gia bảo hiểm tiền gửi tại trụ sở và các địa điểm giao dịch.

Điều 3. Tiền gửi được bảo hiểm là Đồng Việt Nam của các cá nhân gửi tại tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi.

Điều 4.

1. Số tiền bảo hiểm được trả cho tất cả các khoản tiền gửi (gồm cả gốc và lãi) của một cá nhân tại một tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi, tối đa là 30 triệu đồng Việt Nam.

2. Việc thay đổi số tiền bảo hiểm tối đa quy định tại khoản 1 điều này do Thủ tướng Chính phủ quyết định.

Điều 5.

1. Tổ chức bảo hiểm tiền gửi là tổ chức tài chính nhà nước hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận, bảo đảm an toàn vốn và tự bù đắp chi phí. Tổ chức bảo hiểm tiền gửi có tư cách pháp nhân, có bảng cân đối riêng, được mở tài khoản tại các ngân hàng trong

nước và nước ngoài, có con dấu, được Nhà nước cấp vốn điều lệ, được miễn nộp các loại thuế.

2. Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập tổ chức bảo hiểm tiền gửi và phê chuẩn Điều lệ tổ chức và hoạt động.

3. Chế độ tài chính của tổ chức bảo hiểm tiền gửi do Thủ tướng Chính phủ quyết định trên cơ sở đề nghị của Bộ Tài chính và ý kiến của Ngân hàng Nhà nước.

CHƯƠNG II

HOẠT ĐỘNG BẢO HIỂM TIỀN GỬI

MỤC 1: PHÍ BẢO HIỂM TIỀN GỬI

Điều 6.

1. Tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi phải nộp phí bảo hiểm tiền gửi theo mức 0,15%/năm tính trên số dư tiền gửi bình quân của các cá nhân tại tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi. Mức phí bảo hiểm tiền gửi này được điều chỉnh theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ trên cơ sở đề nghị của tổ chức bảo hiểm tiền gửi và ý kiến của Ngân hàng Nhà nước và Bộ Tài chính.

2. Tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi được hạch toán khoản phí bảo hiểm tiền gửi vào chi phí hoạt động.

Điều 7. Phí bảo hiểm tiền gửi được tính và nộp bốn lần trong năm tài chính theo quy định của Ngân hàng Nhà nước.

Điều 8. Tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi vi phạm thời hạn nộp phí bảo hiểm quy định thì ngoài việc nộp đủ số phí còn thiếu, phải chịu phạt mỗi ngày nộp chậm bằng 0,1% (một phần nghìn) số tiền chậm nộp.

Điều 9. Nếu sau thời hạn nộp phí bảo hiểm tiền gửi 30 ngày, tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi chưa nộp phí bảo hiểm tiền gửi kể cả tiền phạt, tổ chức bảo hiểm tiền gửi có quyền:

1. Yêu cầu Ngân hàng Nhà nước trích tài khoản tiền gửi của tổ chức tín dụng tại Ngân hàng Nhà nước để chuyển nộp phí bảo hiểm tiền gửi và tiền phạt nếu là các tổ chức tín dụng.

2. Yêu cầu các tổ chức tín dụng, kho bạc nơi tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi mở tài khoản, trích tài khoản để chuyển nộp phí bảo hiểm và tiền phạt nếu là tổ chức khác được phép thực hiện một số hoạt động ngân hàng.

Điều 10.

1. Tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi không nộp phí bảo hiểm quá thời hạn 03 tháng kể từ ngày phải nộp, tổ chức bảo hiểm quyết định chấm dứt bảo hiểm và thông báo trên phương tiện thông tin đại chúng; đồng thời yêu cầu cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền phải ra ngay quyết định ngừng huy động tiền gửi cá nhân của tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi đó.

2. Tổ chức bảo hiểm tiền gửi có trách nhiệm bảo hiểm đối với số tiền gửi đã được bảo hiểm của tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi trong vòng 06 tháng kể từ ngày có quyết định chấm dứt bảo hiểm tiền gửi.

MỤC 2. VIỆC GIÁM SÁT RỦI RO VÀ CÁC BIỆN PHÁP XỬ LÝ

Điều 11.

1. Tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi có trách nhiệm nộp cho tổ chức bảo hiểm tiền gửi các báo cáo theo quy định của tổ chức bảo hiểm tiền gửi.

2. Tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi phải báo cáo ngay với tổ chức bảo hiểm tiền gửi trong những trường hợp sau đây:

a) Gặp khó khăn về khả năng chi trả;

b) Khi thay đổi các thành viên Hội đồng quản trị, Ban Kiểm soát, Tổng Giám đốc (Giám đốc).

3. Trong thời hạn 90 ngày, kể từ ngày kết thúc năm tài chính, tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi có trách nhiệm gửi cho tổ chức bảo hiểm tiền gửi các báo cáo tài chính năm.

Điều 12.

1. Khi phát hiện tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi vi phạm các quy định về an toàn trong hoạt động ngân hàng, tổ chức bảo hiểm tiền gửi có quyền yêu cầu tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi thực hiện các biện pháp chấn chỉnh, đồng thời báo cáo bằng văn bản với Ngân hàng Nhà nước.

2. Trong trường hợp xét thấy hoạt động của tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi có nguy cơ dẫn đến mất khả năng chi trả, thất thoát lớn về tài sản hoặc có tác động

ngghiêm trọng tới các tổ chức tín dụng khác, thì tổ chức bảo hiểm tiền gửi có quyền yêu cầu tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi có biện pháp chấn chỉnh kịp thời, đồng thời báo cáo Ngân hàng Nhà nước có biện pháp xử lý khẩn cấp.

Điều 13.

1. Tổ chức bảo hiểm tiền gửi có trách nhiệm cung cấp theo định kỳ các thông tin liên quan đến tình hình hoạt động của các tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi cho Ngân hàng Nhà nước và các cơ quan nhà nước có thẩm quyền liên quan.

2. Tổ chức bảo hiểm tiền gửi được quyền tiến hành kiểm tra việc chấp hành các qui định tại Nghị định này của các tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi.

3. Thanh tra Ngân hàng Nhà nước có trách nhiệm cung cấp kết quả thanh tra, giám sát các tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi cho tổ chức bảo hiểm tiền gửi; phối hợp xử lý kịp thời các tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi có nguy cơ mất khả năng chi trả, vi phạm các quy định về an toàn trong hoạt động ngân hàng, có tỷ lệ nợ quá hạn cao.

4. Trường hợp tổ chức tín dụng bị đặt trong tình trạng kiểm soát đặc biệt, Ban Kiểm soát đặc biệt có trách nhiệm thông báo định kỳ về tình hình hoạt động của tổ chức đó cho tổ chức bảo hiểm tiền gửi để phối hợp xử lý.

MỤC 3. HỖ TRỢ ĐỐI VỚI CÁC TỔ CHỨC THAM GIA BẢO HIỂM TIỀN GỬI MẤT KHẢ NĂNG CHI TRẢ

Điều 14.

1. Trong trường hợp tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi có nguy cơ mất khả năng chi trả nhưng chưa đến mức đặt trong tình trạng kiểm soát đặc biệt, tổ chức bảo hiểm tiền gửi có thể hỗ trợ dưới các hình thức sau:

- a) Cho vay hỗ trợ để chi trả tiền gửi được bảo hiểm;
- b) Bảo lãnh cho các khoản vay đặc biệt để có nguồn chi trả tiền gửi được bảo hiểm;
- c) Mua lại nợ trong trường hợp khoản nợ đó có tài sản bảo đảm.

2. Việc hỗ trợ nêu tại khoản 1 điều này do Hội đồng quản trị tổ chức bảo hiểm tiền gửi xem xét quyết định.

Điều 15. Trong mọi trường hợp nêu tại Điều 14 của Nghị định này, tổ chức bảo hiểm tiền gửi chỉ tiến hành các biện pháp hỗ trợ sau khi xác định rằng việc tiếp tục hoạt động của các tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi đang gặp khó khăn có vai trò

quan trọng đối với sự bảo đảm an toàn của toàn hệ thống và sự ổn định chính trị, kinh tế và xã hội.

MỤC 4. VIỆC CHI TRẢ CÁC KHOẢN TIỀN GỬI ĐƯỢC BẢO HIỂM

Điều 16.

1. Khi tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi bị cơ quan nhà nước có thẩm quyền có văn bản chấm dứt hoạt động và tổ chức đó mất khả năng thanh toán, tổ chức bảo hiểm tiền gửi có trách nhiệm chi trả tiền gửi được bảo hiểm của người gửi tiền tại tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi theo nguyên tắc được quy định tại Điều 4 của Nghị định này.

2. Số tiền gửi (gồm gốc và lãi) vượt quá mức tối đa được tổ chức bảo hiểm tiền gửi chi trả sẽ được trả cho người gửi tiền trong quá trình thanh lý tài sản của tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi phù hợp với quy định của Luật Phá sản.

Điều 17. Việc chi trả tiền bảo hiểm cho người gửi tiền được thực hiện thông qua các ngân hàng, hoặc theo thoả thuận với người gửi tiền.

Điều 18. Việc chi trả tiền bảo hiểm cho người gửi tiền hoặc người được ủy quyền hợp pháp, được thực hiện căn cứ vào danh sách những người gửi tiền do tổ chức bảo hiểm tiền gửi phối hợp với tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi lập và căn cứ vào các chứng từ hợp lệ.

Điều 19. Trong trường hợp vốn hoạt động của tổ chức bảo hiểm tiền gửi tạm thời không đủ để hỗ trợ các tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi gặp khó khăn về khả năng chi trả hoặc để chi trả tiền bảo hiểm cho người gửi tiền tại tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi bị phá sản, tổ chức bảo hiểm tiền gửi phải báo cáo Ngân hàng Nhà nước để Ngân hàng Nhà nước trình Thủ tướng Chính phủ xem xét cho phép tổ chức bảo hiểm tiền gửi được vay của tổ chức tín dụng hoặc tổ chức khác có bảo lãnh của Chính phủ.

MỤC 5. QUẢN LÝ VÀ THANH LÝ TÀI SẢN ĐỐI VỚI TỔ CHỨC THAM GIA BẢO HIỂM TIỀN GỬI BỊ PHÁ SẢN.

Điều 20. Trường hợp tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi bị phá sản, thì tổ chức bảo hiểm tiền gửi trở thành chủ nợ đối với tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi đó với số tiền mà tổ chức bảo hiểm tiền gửi đã chi trả cho người gửi tiền. Tổ chức bảo hiểm tiền gửi

được quyền tham gia quá trình quản lý và thanh lý tài sản của tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi theo quy định của Luật Phá sản.

Điều 21. Số tiền thu hồi được từ việc thanh lý tài sản của tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi bị phá sản sẽ được bổ sung vào nguồn vốn hoạt động của tổ chức bảo hiểm tiền gửi.

CHƯƠNG III

ĐIỀU KHOẢN THI HÀNH

Điều 22. Nghị định này có hiệu lực thi hành sau 15 ngày kể từ ngày ký.

Điều 23. Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam chịu trách nhiệm hướng dẫn việc thi hành Nghị định này.

Điều 24. Các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, Chủ tịch Hội đồng Quản trị của tổ chức bảo hiểm tiền gửi và các tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi chịu trách nhiệm thi hành Nghị định này.

NGHỊ ĐỊNH
CỦA CHÍNH PHỦ SỐ 109/2005/NĐ-CP
NGÀY 24 THÁNG 8 NĂM 2005
VỀ VIỆC SỬA ĐỔI, BỔ SUNG MỘT SỐ ĐIỀU CỦA NGHỊ ĐỊNH
SỐ 89/1999/NĐ-CP NGÀY 01 THÁNG 9 NĂM 1999 CỦA CHÍNH PHỦ
VỀ BẢO HIỂM TIỀN GỬI

CHÍNH PHỦ

Căn cứ Luật Tổ chức Chính phủ ngày 25 tháng 12 năm 2001;

*Căn cứ Luật Các tổ chức tín dụng số 02/1997/QH10 ngày 12 tháng 12 năm 1997
và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Các tổ chức tín dụng số 20/2004/QH11
ngày 15 tháng 6 năm 2004;*

Theo đề nghị của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam ,

NGHỊ ĐỊNH:

Điều 1. Sửa đổi, bổ sung một số điều tại Nghị định số 89/1999/NĐ-CP ngày 01 tháng 9 năm 1999 của Chính phủ về bảo hiểm tiền gửi như sau:

1. Điều 2 được sửa đổi, bổ sung như sau:

"1. Các tổ chức tín dụng và tổ chức không phải là tổ chức tín dụng được phép thực hiện một số hoạt động ngân hàng theo quy định của Luật Các tổ chức tín dụng có nhận tiền gửi của tổ chức, cá nhân phải tham gia bảo hiểm tiền gửi bắt buộc.

2. Các tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi phải niêm yết công khai về việc tham gia bảo hiểm tiền gửi tại trụ sở và các địa điểm giao dịch."

2. Điều 3 được sửa đổi, bổ sung như sau:

"Tiền gửi được bảo hiểm là tiền gửi bằng đồng Việt Nam của người gửi tiền là cá nhân, hộ gia đình, tổ hợp tác, doanh nghiệp tư nhân và công ty hợp danh gửi tại tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi, trừ những trường hợp sau đây:

a) Tiền gửi của người gửi tiền là cổ đông sở hữu trên 10% vốn điều lệ hoặc nắm giữ trên 10% vốn cổ phần có quyền bỏ phiếu của tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi đó;

b) Tiền gửi của người gửi tiền là thành viên Hội đồng quản trị, Ban Kiểm soát, Tổng giám đốc (Giám đốc), Phó Tổng giám đốc (Phó Giám đốc) của tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi đó;

c) Tiền gửi dùng để bảo đảm thực hiện nghĩa vụ của người gửi tiền;

d) Tiền mua các giấy tờ có giá, trừ một số giấy tờ có giá theo hướng dẫn của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam .

3. Điều 4 được sửa đổi, bổ sung như sau:

"1. Số tiền bảo hiểm được trả cho tất cả các khoản tiền gửi bao gồm cả gốc và lãi của một người gửi tiền (một cá nhân hoặc người đại diện theo pháp luật) tại một tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi thuộc đối tượng quy định tại Điều 3 của Nghị định này, tối đa là 50 (năm mươi) triệu đồng.

2. Việc thay đổi số tiền bảo hiểm tối đa quy định tại khoản 1 Điều này do Thủ tướng Chính phủ quyết định trên cơ sở đề nghị của tổ chức bảo hiểm tiền gửi và ý kiến của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam , Bộ Tài chính."

4. Điều 6 được sửa đổi, bổ sung như sau:

"1. Phí bảo hiểm tiền gửi là khoản tiền mà tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi có nghĩa vụ nộp cho tổ chức bảo hiểm tiền gửi để được bảo hiểm cho tiền gửi của khách hàng. Phí bảo hiểm tiền gửi được hạch toán vào chi phí hoạt động của tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi.

2. Tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi phải nộp phí bảo hiểm tiền gửi theo mức 0,15%/năm tính trên số dư tiền gửi bình quân của các loại tiền gửi được bảo hiểm tại tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi theo quy định tại Điều 3 của Nghị định này.

3. Việc điều chỉnh mức phí bảo hiểm tiền gửi quy định tại khoản 2 Điều này theo loại hình tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi hoặc trên cơ sở đánh giá, xếp loại của cơ quan nhà nước có thẩm quyền do Thủ tướng Chính phủ quyết định trên cơ sở đề nghị của tổ chức bảo hiểm tiền gửi và ý kiến của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, Bộ Tài chính."

5. Điều 14 được sửa đổi, bổ sung như sau:

"1. Tổ chức bảo hiểm tiền gửi có thể hỗ trợ tài chính cho tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi dưới các hình thức cho vay, bảo lãnh, mua lại nợ và các hình thức khác phù hợp với quy định của pháp luật.

2. Việc hỗ trợ tài chính nêu tại khoản 1 Điều này do Hội đồng quản trị tổ chức bảo hiểm tiền gửi xem xét quyết định."

6. Điều 15 được sửa đổi, bổ sung như sau:

"1. Tổ chức bảo hiểm tiền gửi chỉ xem xét, quyết định việc hỗ trợ tài chính cho tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi theo quy định tại Điều 14 sau khi Ngân hàng Nhà nước Việt Nam xác định rằng việc giải thể, phá sản của tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi có thể gây ra những ảnh hưởng nghiêm trọng, sâu rộng đến sự an toàn của hệ thống tài chính, ngân hàng và sự ổn định chính trị, kinh tế - xã hội.

2. Việc thực hiện hỗ trợ tài chính nêu tại khoản 1 Điều này được coi là việc tổ chức bảo hiểm tiền gửi áp dụng biện pháp đặc biệt về tài sản để phục hồi hoạt động kinh doanh của tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi. Khoản hỗ trợ tài chính này sẽ được ưu tiên hoàn trả trước tất cả các khoản nợ khác của tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi."

7. Điều 16 được sửa đổi, bổ sung như sau:

"1. Đối với các tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi bị cơ quan nhà nước có thẩm quyền xác định là không có khả năng thanh toán được các khoản nợ đến hạn, trong vòng 60 ngày kể từ ngày cơ quan nhà nước có thẩm quyền có văn bản yêu cầu tổ chức này chấm dứt các giao dịch để tiến hành thanh lý tài sản hoặc kể từ ngày Tòa án thông báo quyết định mở thủ tục thanh lý tài sản theo quy định của pháp luật về phá sản, tổ chức bảo hiểm tiền gửi có trách nhiệm tiến hành chi trả tiền bảo hiểm cho người gửi tiền tại tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi đó theo nguyên tắc được quy định tại Điều 4 của Nghị định này đồng thời làm thủ tục ra quyết định chấm dứt bảo hiểm tiền gửi.

2. Số tiền gửi (gồm cả gốc và lãi) vượt quá mức tối đa được tổ chức bảo hiểm tiền gửi chi trả sẽ được trả cho người gửi tiền trong quá trình thanh lý tài sản của tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi phù hợp với quy định của pháp luật về giải thể, phá sản."

8. Điều 17 được sửa đổi, bổ sung như sau:

"Việc chi trả tiền bảo hiểm cho người gửi tiền do tổ chức bảo hiểm tiền gửi trực tiếp tiến hành hoặc ủy quyền cho tổ chức tín dụng thực hiện trên cơ sở hợp đồng ủy quyền theo quy định của pháp luật."

9. Điều 18 được sửa đổi, bổ sung như sau:

"1. Việc chi trả tiền bảo hiểm cho người gửi tiền hoặc người đại diện, người thừa kế của người gửi tiền theo quy định của pháp luật phải căn cứ vào danh sách những người gửi tiền do tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi lập, được tổ chức bảo hiểm tiền gửi xét duyệt trên cơ sở các chứng từ hợp lệ.

2. Sau thời gian 10 (mười) năm kể từ ngày tổ chức bảo hiểm tiền gửi có thông báo đầu tiên về việc chi trả tiền bảo hiểm, những khoản tiền bảo hiểm không có người nhận sẽ được bổ sung vào nguồn vốn hoạt động của tổ chức bảo hiểm tiền gửi và người có quyền sở hữu khoản tiền gửi được bảo hiểm sẽ không còn quyền đòi tổ chức bảo hiểm tiền gửi chi trả số tiền bảo hiểm đó.

3. Tổ chức bảo hiểm tiền gửi có trách nhiệm ban hành quy định về hồ sơ, thủ tục và trình tự chi trả tiền bảo hiểm."

10. Điều 19 được sửa đổi, bổ sung như sau:

"Trong trường hợp vốn hoạt động của tổ chức bảo hiểm tiền gửi tạm thời không đủ để hỗ trợ các tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi gặp khó khăn về khả năng chi trả hoặc để chi trả tiền bảo hiểm cho người gửi tiền tại tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi bị buộc giải thể do không có khả năng thanh toán được các khoản nợ đến hạn hoặc bị phá sản theo quy định tại Điều 16 của Nghị định này, tổ chức bảo hiểm tiền gửi có thể huy động vốn theo các hình thức sau:

- a) Vay hoặc tiếp nhận vốn hỗ trợ đặc biệt của Chính phủ;
- b) Phát hành trái phiếu theo quy định của pháp luật về việc phát hành trái phiếu;
- c) Vay của tổ chức tín dụng hoặc tổ chức khác có bảo lãnh của Chính phủ."

11. Điều 20 được sửa đổi, bổ sung như sau:

"Tổ chức bảo hiểm tiền gửi trở thành chủ nợ của tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi với số tiền bảo hiểm đã chi trả. Tổ chức bảo hiểm tiền gửi được phân chia giá trị tài sản theo thứ tự thanh toán như đối với người gửi tiền trong trường hợp tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi bị buộc giải thể do không có khả năng thanh toán được các khoản nợ đến hạn hoặc bị phá sản theo quy định của pháp luật về giải thể, phá sản. Tổ chức bảo hiểm tiền gửi được quyền tham gia vào quá trình quản lý, thanh lý tài sản của tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi theo quy định của pháp luật."

12. Bổ sung cụm từ "bị buộc giải thể do không có khả năng thanh toán được các khoản nợ đến hạn hoặc" vào trước cụm từ "bị phá sản" tại tên mục 5 và Điều 21.

Điều 2. Điều khoản thi hành

1. Nghị định này có hiệu lực thi hành sau 15 ngày, kể từ ngày đăng Công báo.

2. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam chịu trách nhiệm hướng dẫn việc thi hành Nghị định này.

3. Các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, Chủ tịch Hội đồng quản trị của tổ chức bảo hiểm tiền gửi và các tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi chịu trách nhiệm thi hành Nghị định này.