



KINH NGHIỆM ĐẢM BẢO AN NINH TÀI CHÍNH QUỐC GIA TẠI MỘT SỐ NƯỚC

ThS. NGUYỄN THỊ HẢI THU

An ninh tài chính quốc gia là điều kiện tiên quyết để đảm bảo sự ổn định cho hệ thống tài chính và tạo điều kiện thuận lợi cho phát triển kinh tế. Bài viết khái quát kinh nghiệm xây dựng hệ thống tài chính ở một số nước nhằm quản lý khủng hoảng và đảm bảo an ninh tài chính quốc gia, qua đó, rút ra một số bài học kinh nghiệm cho Việt Nam.

Từ khóa: Tài chính, tiền tệ, an ninh tài chính, kinh tế, hệ thống tài chính.

National financial security is one of the factor to ensure the stability of financial system and economic development. The paper presents international experience in constructing financial system of some counties in terms of crisis control and financial security, and recommends lesson to Vietnam.

Keywords: Finance, currency, financial security, economics, financial system

Ngày nhận bài: 01/8/2017

Ngày hoàn thiện biên tập: 22/8/2017

Ngày duyệt đăng: 26/8/2017

Kể từ sau khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2008, nhiều nước đã chú trọng hơn đến việc thiết kế hệ thống an ninh tài chính, trong đó, một số yêu cầu đã được đặt ra gồm: (i) Thể chế tài chính lành mạnh có cơ chế phối hợp liên ngành, tạo lập cơ sở pháp lý vững chắc cho việc trao đổi thông tin; (ii) Trao quyền can thiệp sớm vào các ngân hàng có vấn đề để ngăn chặn đổ vỡ; (iii) Trao thêm quyền hạn để xử lý, giải quyết dứt điểm các vấn đề có liên quan; (iv) Thiết kế kế hoạch đảm bảo tiền gửi tốt – nơi trú ẩn cuối cùng; (v) Có các chương trình hỗ trợ của chính phủ.

Thể chế an ninh tài chính có sự phối hợp liên ngành

Nhiều nước trên thế giới đã đặc biệt chú ý đến sự liên kết giữa các khu vực của hệ thống tài chính quốc gia cũng như việc thiết kế hệ thống giám sát các khu vực này. Thực tiễn tại Bulgari cho thấy, hệ thống

giám sát tài chính của nước này bao gồm 4 cơ quan: (i) Ngân hàng quốc gia (BNB) là ngân hàng trung ương chịu trách nhiệm giám sát về khu vực ngân hàng; (ii) Ủy ban giám sát tài chính (FSC) chịu giám sát trong lĩnh vực đầu tư và các tổ chức tài chính phi ngân hàng; (iii) Quỹ bảo hiểm tiền gửi giám sát tính thanh khoản của các ngân hàng; (iv) Bộ Tài chính chịu trách nhiệm đối với các chính sách trong lĩnh vực tài chính.

Australia cũng rất quan tâm đến việc giám sát khu vực ngân hàng, đặc biệt kể từ sau khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2008. Cùng với những cải tiến trong lĩnh vực giám sát tài chính quốc tế, Australia đã từng bước thay đổi, tăng cường hệ thống an ninh tài chính và quản lý khủng hoảng. Mạng lưới an ninh tài chính của Australia cũng gồm 4 cơ quan với các chức năng nhiệm vụ rõ ràng bao gồm: (i) Ngân hàng dự trữ Australia (RBA) thực hiện chính sách tiền tệ và giám sát hệ thống thanh toán, thực hiện vai trò người cho vay cuối cùng, RBA chịu trách nhiệm về ổn định tài chính tổng thể trên toàn nước Australia; (ii) Bộ Ngân khố Australia; (iii) Cơ quan giám sát Australia (APRA) điều chỉnh và giám sát hoạt động của khu vực ngân hàng, liên minh tín dụng, bảo hiểm; (iv) Ủy ban chứng khoán và đầu tư Australia.

Tại Nga, Ngân hàng Trung ương Nga (CBR) đóng vai trò quyết định trong việc giám sát và xử lý đối với các ngân hàng và tổ chức tài chính khác. Các biện pháp giám sát đều do CBR quyết định, tuy nhiên nếu các biện pháp có liên quan tới bảo hiểm tiền gửi thì cơ quan Bảo hiểm tiền gửi (DIA) có quyền phủ quyết đối với các đề xuất của CBR. Theo đó, DIA có quyền đồng ý hoặc không đồng ý tham gia vào các đề xuất giải pháp của CBR. Mặc dù, CBR có toàn quyền giám sát hệ thống tài chính, song để tiến hành các biện pháp xử lý và giải quyết đối với vấn đề an ninh tài chính, thường có sự tham gia của DIA. Bộ Tài chính Nga



tuy không trực tiếp tham gia vào việc xử lý các ngân hàng nhưng lại có liên quan thông qua việc tài trợ vốn cho DIA, thông qua hội đồng giám đốc của DIA và là thành viên không bỏ phiếu của Hội đồng CBR.

Bên cạnh Ngân hàng trung ương, Bảo hiểm tiền gửi và Bộ Tài chính thì Ủy ban ổn định tài chính Nga cũng là một bộ phận của mạng lưới an ninh tài chính. Ủy ban ổn định tài chính đưa ra các khuyến nghị hoặc giải pháp liên quan đến ổn định tài chính. Tháng 2/2015, Ủy ban ổn định tài chính đã được củng cố bằng việc cơ cấu lại các thành viên (Ủy ban do Phó thủ tướng thứ nhất là Chủ tịch và 11 thành viên cao cấp của Chính phủ trong đó có cả Thống đốc CBR, Bộ trưởng Bộ Tài chính, Bộ trưởng Bộ Phát triển kinh tế và Tổng giám đốc DIA). Ủy ban ổn định tài chính đem lại sự phối hợp hiệu quả trong các hoạt động liên quan đến an ninh tài chính, các biện pháp chống khủng hoảng.

Đối với Indonesia, năm 2011, cơ quan dịch vụ tài chính (OJK) được thành lập để giám sát toàn bộ ngành Tài chính. Trong khi đó, Ngân hàng Indonesia (BI) cũng đã phát triển các công cụ phân tích để đánh giá rủi ro hệ thống, áp dụng các công cụ thận trọng vĩ mô. Khuôn khổ quản lý và xử lý khủng hoảng, mạng lưới an ninh tài chính cũng đã được cải tạo lại trong năm 2016 theo Luật Phòng chống và xử lý khủng hoảng tài chính. Theo đó, trách nhiệm của các cơ quan có liên quan trong quản lý khủng hoảng đã được làm rõ. Ủy ban ổn định tài chính quốc gia KSSK gồm có Bộ trưởng Bộ Tài chính là điều phối viên và các lãnh đạo của Ngân hàng Indonesia (BI), và Tổng công ty bảo hiểm tiền gửi LPS (với tư cách là thành viên không bỏ phiếu). Ủy ban ổn định tài chính quốc gia KSSK chịu trách nhiệm xác định và phối hợp giải quyết các vấn đề căng thẳng hoặc thất bại của các ngân hàng quan trọng trong nước và khủng hoảng ngân hàng mang tính hệ thống, khuyến nghị Tổng thống Indonesia công bố tình trạng khủng hoảng của hệ thống tài chính.

Như vậy, có thể thấy, trong mạng lưới an ninh tài chính quốc gia, Ngân hàng trung ương/Bộ Tài chính thường đóng vai trò chủ đạo giám sát sự an toàn của hệ thống cùng với sự phối hợp tích cực của các cơ quan khác như Cơ quan giám sát tài chính quốc gia, Bảo hiểm tiền gửi.

Bên cạnh đó, nhằm đảm bảo hiệu quả mạng lưới an ninh tài chính, cơ chế phối hợp trong cung cấp thông tin cũng là vấn đề được các nước quan tâm. Đối với Australia, sự phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan giám sát cũng như việc cung cấp trao đổi thông tin được thực hiện thông qua Hội đồng điều chỉnh tài chính (CFR), Chủ tịch là Thống đốc RBA cùng các đại diện

từ RBA, bộ Ngân khố, APRA.

Tại Nga, Bộ Tài chính không tham gia trực tiếp trong việc giải quyết các vấn đề liên quan tới ngân hàng nhưng lại gián tiếp tham gia vào quá trình ra quyết định của Hội đồng quản trị DIA và Hội đồng CBR nên vẫn có sự phối hợp chặt chẽ giữa các thành viên trong mạng lưới an ninh tài chính. Ngoài ra, thông qua các cuộc họp của Ủy ban Giám sát Tài chính (họp 2 lần/tháng) và các cuộc họp song phương cao cấp khác, Bộ Tài chính vẫn được thông tin rõ ràng về các biện pháp thực hiện cũng như phối hợp với CBR và DIA. Trong khi đó, theo quy định của pháp luật, CBR bắt buộc phải chia sẻ thông tin với DIA. Khung khổ trao đổi thông tin và phối hợp hành động giữa hai cơ quan này đã được ký kết năm 2004.

Trao nhiều quyền can thiệp sớm nhằm đảm bảo an ninh cho hệ thống tài chính

Phát hiện sớm các lỗ hổng hoặc các vấn đề của ngân hàng là rất hữu ích cho việc duy trì sự ổn định của hệ thống tài chính. Cơ quan giám sát có thể duy trì các đánh giá dự báo về hồ sơ rủi ro của các ngân hàng, tăng mức độ giám sát khi các ngân hàng gặp khó khăn và phải có đầy đủ các công cụ để hành động kịp thời, nhận diện được rủi ro mất an toàn, tiến hành các bước xử lý, giải quyết trước khi nó có thể kích hoạt rủi ro cho toàn hệ thống.

Tại Nga, CBR được trao quyền để có thể áp dụng các biện pháp trừng phạt, ra thông báo hướng dẫn để loại trừ các vi phạm pháp luật; hạn chế thanh toán cổ tức, yêu cầu đệ trình kế hoạch khôi phục, thay thế ban quản lý, áp đặt lệnh cấm một số các hoạt động, thu hồi giấy phép hoạt động của ngân hàng...

Bulgari cũng cập nhật khuôn khổ can thiệp sớm bằng việc áp dụng Chỉ thị về khắc phục và phục hồi ngân hàng của Liên minh châu Âu (EU). Theo đó, cơ quan giám sát của BNB có thể định hướng cho các ngân hàng, tổ chức tín dụng thay đổi chiến lược kinh doanh hoặc thực hiện các kế hoạch phục hồi khi không thể đáp ứng các yêu cầu thận trọng được đề ra trong các chỉ thị về yêu cầu vốn của EU. Trong trường hợp các can thiệp này chưa đủ để làm giảm thiểu tình trạng xấu và khắc phục các vi phạm, cơ quan giám sát có thể loại bỏ hoặc thay thế một vài thành viên trong bộ máy quản lý cấp cao của ngân hàng, đồng thời, có thể bổ nhiệm người quản lý tạm thời.

Quyền xử lý dứt điểm các vấn đề có liên quan

Để đảm bảo xử lý dứt điểm các vấn đề của ngân hàng, tránh tình trạng lây lan trong hệ thống, các cơ quan trong mạng lưới an ninh tài chính cần được trao nhiều quyền hạn hơn. Tại Australia, APRA được trao



quyền hạn lớn trong việc thực hiện giải quyết các vấn đề liên quan đến định hướng lại hoạt động ngân hàng. Mục 11CA Luật Ngân hàng Australia cho phép APRA có các quyền áp đặt hình phạt, dỡ bỏ hoặc thay thế nhân sự, thực hiện các kế hoạch phục hồi. Theo Mục 13E của Luật Ngân hàng, APRA cũng có quyền hạn toàn bộ để đưa ra chỉ thị cho các tổ chức nhận tiền gửi ADI tái cơ cấu.

Trong khi đó, pháp luật Nga quy định, CBR có thể đề nghị DIA tham gia và cung cấp hỗ trợ tài chính để thực hiện các giải pháp ngân hàng mở hoặc tham gia thực hiện việc mua bán và tiếp nhận lại nợ ngân hàng khi lợi ích của người gửi tiền và các chủ nợ và/hoặc sự ổn định của hệ thống ngân hàng đang bị đe dọa. Đối với giải pháp ngân hàng mở, trong trường hợp sử dụng các quỹ công, DIA có thể cung cấp hỗ trợ tài chính dưới hình thức: (i) Bảo đảm cho vay dưới mức thị trường đối với ngân hàng bị phá sản hoặc đối với nhà đầu tư mua hơn 75 phần trăm cổ phần phổ thông của ngân hàng đó; (ii) Đóng góp vào vốn ủy thác của ngân hàng. Hỗ trợ tài chính được tài trợ bằng các khoản cho vay CBR không ký quỹ hoặc từ quỹ liên bang. DIA cũng có thể có được một phần của ngân hàng bị phá sản tài sản xấu liên quan đến giao dịch. Đối với giải pháp mua bán tiếp nhận lại nợ, DIA có thể hỗ trợ tài chính dưới dạng tài các khoản vay để đảm bảo tính thanh khoản...

Thiết kế bảo hiểm tiền gửi

Bên cạnh các giải pháp can thiệp vào hoạt động của ngân hàng nhằm giúp xử lý dứt điểm các vấn đề tồn tại, tránh gây rủi ro cho hệ thống thì việc thiết kế cơ chế bảo hiểm tiền gửi để đảm bảo quyền lợi của người gửi tiền cũng là một phần quan trọng trong việc xây dựng mạng lưới an ninh tài chính.

Tại Nga, kế hoạch bảo hiểm tiền gửi đã được thực hiện hiệu quả nhằm bảo vệ người gửi tiền thông qua việc chi trả trong quá trình thanh lý, giải thể các tổ chức nhận tiền gửi. Cơ quan bảo hiểm tiền gửi DIA đã bảo hiểm cho 168 vụ việc kể từ năm 2014, liên quan tới 1,6 triệu người gửi tiền. Người gửi tiền được thanh toán trong vòng 12 ngày kể từ khi xảy ra sự kiện được bảo hiểm. Phí bảo hiểm dựa trên rủi ro cũng đã được áp dụng kể từ tháng 7/2015. Trong đó, tất cả các ngân hàng phải đóng phí bảo hiểm tối thiểu cho các tài khoản tiền gửi cá nhân.

Tại Australia, người gửi tiền được ưu tiên trong trường hợp các tổ chức nhận tiền gửi cần thiết phải thu hẹp/đóng cửa. Điều này có nghĩa là người gửi tiền có mức bồi thường cao hơn so với các chủ nợ khác. Chương trình bảo vệ người gửi tiền của Australia (FCS) đã được thành lập vào tháng 10/2008, được quy

định trong Luật Ngân hàng và do APRA quản lý. Vào thời điểm mới ra mắt, FCS đã đảm bảo tiền gửi lên đến 1 triệu đô la Australia mỗi chủ tài khoản, tuy nhiên, sau đó đã giảm xuống còn 250.000 đô la Australia từ ngày 01/02/2012.

Các chương trình hỗ trợ của chính phủ

Khi các biện pháp đã được áp dụng không đem lại hiệu quả, cơ quan có thẩm quyền các nước phải có những sắp xếp linh hoạt để hỗ trợ tài chính cho khu vực ngân hàng nhằm giảm thiểu những rủi ro hệ thống. Các hỗ trợ của Chính phủ có thể có nhiều hình thức bao gồm cả bơm vốn trực tiếp, mua một phần các tổ chức nhận tiền gửi hoặc quốc hữu hóa; cho vay trực tiếp... Các dạng hỗ trợ tài chính này thường được xem là các hoạt động hỗ trợ ngân hàng mở. Các hoạt động này thường không được khuyến khích thực hiện trừ trường hợp giảm thiểu rủi ro cho hệ thống.

Gợi ý cho Việt Nam

Đối với Việt Nam, trong bối cảnh nền kinh tế và hệ thống tài chính đang hội nhập sâu vào nền kinh tế thế giới, bộ máy giám sát, mạng lưới an ninh tài chính còn non trẻ nên khó tránh khỏi những thách thức trong việc đảm bảo an ninh tài chính quốc gia. Từ kinh nghiệm các nước, có thể rút ra một số bài học cho Việt Nam trong việc xây dựng mạng lưới an ninh tài chính, bao gồm:

Thứ nhất, nâng cao sự phối hợp giữa các cơ quan chức năng trong việc xây dựng mạng lưới an ninh tài chính quốc gia.

Thứ hai, quy định rõ phương thức trao đổi thông tin cũng như quy định về quyền hạn, trách nhiệm của các đơn vị trong mạng lưới an ninh tài chính để có thể can thiệp sớm vào việc xử lý những bất ổn của ngân hàng.

Thứ ba, việc can thiệp không phải lúc nào cũng có thể đem lại thành công nên cần phải chú trọng đến việc thiết kế các hành động, xây dựng giải pháp thích ứng nhằm giảm thiểu rủi ro cho người gửi tiền và rủi ro lây lan trong hệ thống khi đóng cửa một tổ chức tín dụng.

Tài liệu tham khảo:

1. IMF Staff Country Report (2017), Russian Federation: Financial Sector Assessment Program: Technical Note-Bank Resolution and Crisis Management Framework;
2. IMF Staff Country Report (2012), Australia: Financial Safety Net and Crisis Management Framework—Technical Note;
3. IMF Staff Country Report (2017), Bulgaria: Financial Sector Assessment Program: Technical Note-Financial Safety Net and Crisis Management;
4. IMF Staff Country Report (2017), Indonesia: Financial System Stability Assessment – Press Release and Statement by the Executive Director for Indonesia.