

# CẢI TỔ CÁC ĐỊNH CHẾ TÀI CHÍNH QUỐC TẾ

NGUYỄN THỊ HƯƠNG TRÀ\*

Cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu khởi nguồn từ nước Mỹ trung tuần tháng 9 năm 2008 vẫn đang tiếp tục lan rộng, gây tổn thất cho nhiều quốc gia và khiến nền kinh tế thế giới phải đối mặt với những thách thức vô cùng nghiêm trọng. Các Chính phủ trên thế giới đang nỗ lực để giải cứu hệ thống tài chính toàn cầu nhằm giảm thiểu tác động của cuộc khủng hoảng, được coi là khủng khiếp nhất kể từ cuộc đại suy thoái 1929-1933.

## 1. Tính tất yếu khách quan

Trong bối cảnh chiến tranh vẫn đang diễn ra ác liệt, tháng 7/1944, các Bộ trưởng từ 44 nước đã nhóm họp tại Bretton Woods, bang New Hampshire của Mỹ để thảo luận về một bộ quy tắc chi phối hệ thống tài chính thế giới, trong trường hợp Hitler bị đánh bại. Với quyết tâm ngăn ngừa nguy cơ xảy ra các cuộc khủng hoảng tương tự như đại khủng hoảng năm 1929-1930, các đại biểu tham dự hội nghị này đã ký vào các thỏa thuận Bretton Woods, để thành lập Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) và Ngân hàng thế giới (WB). Trong đó, IMF có nhiệm vụ ổn định tài chính toàn cầu, thúc đẩy hợp tác trong lĩnh vực tiền tệ quốc tế, đảm bảo sự ổn định về tỷ giá trao đổi tiền tệ và đảm bảo các cam kết về tài chính của các quốc gia thành viên. WB (tên gọi khi mới thành lập là Ngân hàng Quốc tế về tái thiết và phát triển – IBRD), mang sứ mệnh cung cấp tài chính cho châu Âu để phục vụ công cuộc tái thiết sau chiến tranh, đồng thời thực hiện các dự án phát triển kinh tế dài hạn ở các nước đang phát triển.

John M. Keynes - một trong 2 người cha tinh thần khai sinh ra 2 định chế tài chính này đã chúc IMF và WB 3 điều ước trong tương lai: vạn năng (một chiếc áo khoác tượng trưng quyền uy khắp thế giới), năng lượng (một hộp vitamin

---

\* ThS. Học viện Tài chính Kế toán.

chống mỏi mệt, hỗ trợ tìm kiếm giải pháp khắc phục khó khăn) và sự thông thái để độc lập ứng phó mọi bất cập.

65 năm đã trôi qua, các định chế tài chính đó không còn là những ước mơ thần thoại nữa, cả hai định chế này đã dần đi chệch trọng tâm sứ mệnh ban đầu:

*Thứ nhất*, sứ mệnh và ý đồ của IMF, WB đã bị phôi phai do nhiều sự kiện đổi thay trong hệ thống tiền tệ quốc tế: sự sụp đổ của bản vị vàng đối với USD, gây đảo lộn hệ thống hối đoái cố định trong những năm 1970; cuộc khủng hoảng vay nợ tại Mỹ Latinh những năm 1980; sự chuyển đổi của các nền kinh tế Đông-Trung Âu, khủng hoảng tài chính tại Đông Á, Mỹ Latinh và Nga trong thời kỳ bản lề bước sang thiên niên kỷ mới với kỳ vọng tự do hóa tài chính và toàn cầu hóa. Phải thừa nhận rằng IMF đã làm được nhiều việc, đạt nhiều kết quả khả quan trong việc đương đầu với khủng hoảng tài chính, nhưng cũng để lại nhiều vết thương khó lành.

*Thứ hai*, cả IMF và WB ngày càng bị chính trị hóa. Biểu hiện rõ nét nhất là chính sách can thiệp vào công việc nội bộ các quốc gia đang phát triển thông qua những điều kiện khắt khe về cải cách thể chế, chống tham nhũng, tự do thương mại,... để được vay tiền giải quyết khó khăn về tài chính. Trong vòng hơn một thập niên trở lại đây, chính sách can thiệp này càng trở nên thô bạo hơn. Một quốc gia muốn được vay tiền của WB và IMF phải tuân thủ một loạt tiêu chuẩn nghiêm ngặt phục vụ ý đồ chính trị của phương Tây. Nhiều nước châu Phi vì không thể thỏa mãn các yêu cầu khắt khe này đã phải nhờ vào sự giúp đỡ của các tổ chức từ thiện để giải quyết các khó khăn kinh tế xã hội. Trong khi đó, đối với các nước phát triển, WB và IMF hầu như dành cho sự ưu ái đặc biệt, xem như là những “cánh tay nối dài” cho các chính sách về kinh tế, chính trị của Mỹ và Tây Âu. Khi khủng hoảng kinh tế xảy ra, IMF thẳng tay gò ép các quốc gia áp dụng những biện pháp cứng rắn, không quan tâm đến điều kiện thực tế của mỗi nước. Thái Lan, Hàn Quốc trong cuộc khủng hoảng tài chính châu Á 1997-1998, Argentina năm 2001... đều phản ứng quyết liệt với những chính sách khắt khe của IMF. Ngày nay, hai định chế này không còn được các quốc gia châu Phi và Mỹ Latinh tin tưởng để nhờ trợ giúp khi cần thiết. Thay vào đó, là các tổ chức tài chính khu vực như Banco del Sur và các chương trình hợp tác của Trung Quốc và Nga. Ở châu Phi, Trung Quốc đang là người bạn đáng tin cậy.

Dư luận thế giới hiện nay không đồng tình với việc WB và IMF chỉ phục vụ lợi ích của một nhóm người, một số ít quốc gia và bỏ rơi mục tiêu, sứ mệnh cơ bản ban đầu. Đặc biệt là IMF, hầu như chỉ chuyên tâm vận động cải cách kinh tế và chính trị tại các quốc gia thành viên. IMF cũng đá lấn sân WB trong việc theo đuổi các dự án phát triển xóa đói giảm nghèo ở các nước đang phát triển.

*Thứ ba*, IMF đã không đủ năng lực để giải quyết các vấn đề thực tiễn vô cùng phức tạp của ngành ngân hàng trong thế kỷ XXI – những vấn đề đang gây ra cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu hiện nay. IMF và WB cũng như bất cứ

các tổ chức tài chính khác, đều không có đủ khả năng để kiểm soát hệ thống tài chính toàn cầu nhằm ngăn ngừa các rủi ro có thể dẫn tới cuộc khủng hoảng cho vay thế chấp trước đây và cuộc khủng hoảng tín dụng hiện nay.

Thủ tướng Anh Gordon Brown đã kêu gọi thế giới xác lập các tổ chức tài chính quốc tế mới, thay thế cho World Bank và IMF để tránh tái diễn cuộc khủng hoảng tài chính tương tự trong tương lai. Phát biểu tại Diễn đàn Kinh tế thế giới ở Davos, Thụy Sĩ tháng 1/2009, ông Brown đã khẳng định các nước sẽ tiếp tục đi vào vết xe đổ trong tương lai nếu họ không xem cuộc khủng hoảng là cơ hội để xây dựng lại một "nền kinh tế mới xanh hơn, kỹ thuật hơn và sắc bén hơn".

*Thứ tư*, xu thế phát triển kinh tế thế giới hiện nay là đa cực hoá. Ngoài Mỹ, châu Âu, Nhật Bản, còn có các thị trường mới nổi như Trung Quốc, Ấn Độ, Brazil..., đang thúc đẩy tiến trình toàn cầu hoá kinh tế, thúc đẩy sự phồn thịnh của kinh tế thế giới. Thế giới tiếp tục dựa vào hệ thống tài chính tiền tệ quốc tế hiện có, không chỉ là không công bằng mà còn gặp phải những mâu thuẫn khó khắc phục trong quá trình vận hành. Cuộc khủng hoảng hiện nay có thể là sự bộc lộ tổng thể về những mâu thuẫn đó. Robert Zoellick - Chủ tịch WB đã thừa nhận sự yếu kém của hệ thống tài chính thế giới hiện nay khi cho rằng, quan điểm các tổ chức quốc tế không cần sự tham gia của những nền kinh tế như Trung Quốc, Ấn Độ, Brazil, Saudi Arabia, Nam Phi hay Nga đã quá lỗi thời... Những thất bại của chủ nghĩa tư bản toàn cầu thời hiện đại đã bộc lộ dần trong những tháng gần đây. Bên cạnh đó, các chính sách bảo đảm tiền gửi tiết kiệm mà một số nước như Đức, Hy Lạp và Ireland áp dụng trong những ngày gần đây cho thấy, ở châu Âu, việc phối hợp chính sách kinh tế chỉ là chuyện hoang đường.

+ Chủ tịch Ngân hàng Trung ương châu Âu (ECB), Jean Claude Trichet đã lên tiếng kêu gọi IMF đóng vai trò tích cực hơn trong việc giải quyết cuộc khủng hoảng tài chính và kinh tế toàn cầu. Ông cho rằng: "Cuộc khủng hoảng hiện nay cho thấy thực tế là IMF cần nỗ lực hơn nữa trong việc giải quyết những vấn đề quan trọng của các quốc gia ...Việc xây dựng một khung giám sát chặt chẽ, giúp nhanh chóng phát hiện tình trạng cân bằng, và khuyến khích việc thực thi các biện pháp đúng đắn" là rất quan trọng.

+ Dư luận thế giới đánh giá IMF đã bị mất uy tín, thiếu tính dân chủ và khó có thể hoàn thành sứ mệnh được giao hiện nay. Các nước công nghiệp phát triển hiện chiếm hơn 60% quyền bỏ phiếu ở IMF và WB, so với chỉ 17% ở các cơ quan khác của Liên hiệp quốc. Song, trên thực tế, "quy tắc trò chơi" của hệ thống tài chính quốc tế bấy lâu nay đều do các nước phát triển đặt ra, mà thiếu hụt tính dân chủ với sự tham dự của toàn cầu, đặc biệt là đã coi thường những nguyện vọng và quyền lợi của phần lớn các nước đang phát triển. Điều này khiến cho hệ thống mất đi tính công bằng, dân chủ và hiệu quả.

Theo quy định của IMF, tùy theo vai trò, trọng lượng kinh tế trên thế giới, mỗi nước thành viên có được một tỷ lệ phiếu bầu nhất định khi tham gia bỏ phiếu các quyết định quan trọng. Trong nhiều thập niên qua, tỷ trọng kinh tế

của nhiều quốc gia đã thay đổi, nhưng số phiếu bầu của những nước này trong IMF hầu như vẫn giữ nguyên. So sánh trường hợp của Trung Quốc và Mỹ để thấy rõ sự phi lý. Hiện nay, Trung Quốc – nền kinh tế lớn thứ tư trên thế giới, nước có dự trữ ngoại tệ lớn nhất trên thế giới, nhưng lại chỉ có ảnh hưởng rất nhỏ trong nhiều cơ cấu kinh tế quốc tế. Trung Quốc chỉ có 3,72% số phiếu bầu trong IMF. Trong khi đó, Mỹ có hơn 17% số phiếu, Anh với quy mô kinh tế nhỏ hơn Trung Quốc cũng có 5% số phiếu.

Chính vì thế, bước đầu để cải thiện tính chất đại diện trong IMF là phải cải cách triệt để cơ cấu quyền lực của IMF, dành cho các nước đang phát triển một tiếng nói thoả đáng hơn, nhất là các quốc gia phải chịu ảnh hưởng của các hoạt động của IMF.

Cải cách đầu phiếu cũng cần chấm dứt đặc quyền thái quá hiện nay của Mỹ là quyền phủ quyết các quyết định lớn trong IMF – 85% mới được thông qua các quyết định (Hiện nay, Mỹ là nước duy nhất có 15% số phiếu).

Phương thức bầu Giám đốc IMF chỉ dành ưu tiên cho người châu Âu hoặc Mỹ đã không còn phù hợp. Quyền lực của IMF vẫn nằm trong tay một nhóm nước. Nhiều năm qua, những cải cách tại IMF chỉ vẫn là hình thức mà thôi. IMF như người lính cứu hỏa không có đám cháy nào phải dập. Năm 1997, IMF đã không dự báo được cuộc khủng hoảng tài chính châu Á, cũng như hiện nay, IMF không thấy trước được cuộc khủng hoảng tín dụng nhà đất tại Mỹ.

Về mặt tài chính, IMF là một thể chế tài chính không ổn định. Các khoản cho vay của tổ chức này khó có khả năng hoàn vốn do các quốc gia đi vay chủ yếu từ các nước châu Phi không có khả năng hoàn trả, đã không mang lại đủ lợi tức để cho phép IMF chi trả cho các hoạt động của mình.

Đã đến lúc IMF phải cải tổ lại để đảm nhận đúng vai trò của mình trong hệ thống tài chính toàn cầu. Chủ tịch IMF, ông Strauss-Kahn cũng kêu gọi một vai trò mới cho IMF, yêu cầu đổi mới chức năng hoạt động của IMF nhằm chấm dứt tình trạng hỗn loạn về tài chính, tính thiếu minh bạch, vụ lợi, thiếu trách nhiệm trong hoạt động của hệ thống tài chính.

Tổng thống Pháp, Ông Nicolas Sarkozy cũng kêu gọi xây dựng lại thể chế của IMF, với việc đem lại nhiều quyền lực hơn cho IMF nhằm giúp kiểm soát được hệ thống tài chính thế giới.

Thủ tướng Anh Gordon Brown cũng đã nhấn mạnh sự cần thiết phải đưa ra các giải pháp toàn cầu mới, vì cơ chế quản lý kinh tế toàn cầu hiện nay quá nghèo nàn, phải xây dựng các thỏa thuận Bretton Woods khác cho thế kỷ XXI.

Vấn đề cần phải làm hiện nay để thành lập một tổ chức mới đó là xây dựng các quy tắc mới, nhằm quản lý mức độ rủi ro cho phép đối với các ngân hàng và tổ chức tài chính. Các nền kinh tế chủ chốt đã có các cơ quan quản lý để giám sát các tổ chức tài chính.

## 2. Kế hoạch cải tổ hệ thống tài chính quốc tế của EU

Mở rộng quyền hạn cho IMF và WB; thiết lập hệ thống thông tin và cảnh báo sớm nhằm phát hiện những rủi ro đối với hệ thống tài chính toàn cầu; tăng cường minh bạch trên các thị trường tài chính; siết chặt các cơ quan phân phối tín dụng và các quỹ đầu tư thanh khoản linh hoạt; xây dựng các bộ quy tắc ứng xử nhằm ngăn chặn các nhà quản lý ngân hàng, đưa ra những quyết định mạo hiểm; điều chỉnh các nguyên tắc quốc tế về thanh khoản và huy động vốn ngân hàng:

*Thứ nhất*, hoàn thiện cơ cấu tổ chức tiền tệ quốc tế, tích cực phát huy vai trò của nó đối với việc bảo vệ và duy trì sự ổn định tài chính thế giới và các khu vực, tăng cường sự giám sát hoạt động tài chính, nâng cao quyền được biết, quyền được tham dự, quyền đối thoại và đặt ra quy định của các nước đang phát triển.

Cùng với việc mở rộng toàn cầu hóa tài chính và gia tăng lưu chuyển vốn xuyên quốc gia, việc phối hợp và hợp tác của cộng đồng quốc tế trong các lĩnh vực như biến động hối suất, lưu chuyển vốn, điều tiết thu chi, ngăn ngừa rủi ro tiền tệ ngày càng trở nên quan trọng hơn.

Hiệu quả của sự hợp tác đó đã trở thành nhân tố quan trọng trong sự ổn định của hệ thống tài chính tiền tệ quốc tế và phòng chống những rủi ro có thể xảy ra đối với tài chính thế giới.

Thay đổi tình trạng các nước phát triển thao túng quyền đối thoại tài chính quốc tế, mở rộng quyền tham dự của các nền kinh tế đang phát triển hoặc mới nổi, sẽ có lợi cho việc nâng cao hiệu quả của hình thái hợp tác và phối hợp này.

*Thứ hai*, cải cách hệ thống giám sát tài chính quốc tế; chế định các tiêu chuẩn giám sát tài chính, hệ thống cảnh báo và hệ thống phòng ngừa rủi ro một cách hợp lý và hiệu quả; đặc biệt, cần tăng cường sự giám sát đối với các tổ chức dự trữ tiền tệ.

Cùng với sự phát triển kỹ thuật thông tin, tự do hóa tài chính, quy mô và tốc độ của hoạt động lưu chuyển vốn đa quốc gia tăng nhanh. Tuy nhiên, các tổ chức dự trữ tiền tệ và tài chính quốc tế vẫn chưa phát triển, chưa xây dựng được các cơ chế quản lý giám sát tài chính quốc tế tương xứng, khiến cho việc lưu chuyển các dòng vốn không theo một trật tự nào. Bên cạnh đó, việc đầu cơ tài chính phát triển mạnh, điều này đã làm tăng khả năng dẫn tới khủng hoảng tài chính và tính phá hoại của cuộc khủng hoảng. Nhất là với những nền kinh tế có trình độ phát triển tương đối thấp, hay các nước đang phát triển có hệ thống tiền tệ mỏng yếu, thì sức phá hoại của cuộc khủng hoảng tài chính còn lớn hơn rất nhiều lần.

Vì vậy, việc tăng cường quản lý và giám sát quốc tế đối với hoạt động lưu chuyển vốn đa quốc gia, đặc biệt là với dòng vốn ngắn hạn, là một hành động tất yếu để bảo vệ lợi ích quốc gia.

*Thứ ba*, xây dựng hệ thống tiền tệ quốc tế đa dạng, nỗ lực phát huy vai trò của nhiều loại tiền tệ khác nhau, nhằm góp phần ổn định thị trường tài chính thế giới.

Hệ thống tiền tệ toàn cầu với đồng USD là chủ đạo hiện nay đang ngày càng cho thấy tính bất ổn định của nó, dễ dàng dẫn đến sự mất cân bằng kinh tế toàn cầu, trong khi một hệ thống tiền tệ đa dạng sẽ tạo ra nhiều cột trụ hơn, mang đến sự ổn định nhiều hơn và lớn hơn cho nền kinh tế thế giới.

Thực tiễn đã chứng minh, phát hành đồng Euro đã có tác động tích cực đến việc thúc đẩy sự cân bằng phát triển kinh tế khu vực châu Âu, đó là một ví dụ rõ ràng nhất cho thấy ý nghĩa của việc xây dựng một hệ thống tài chính đa dạng hóa.

Gần 30 năm sau khi hệ thống tiền tệ Bretton Woods tan vỡ cho tới nay, khối quốc gia phát triển luôn thông qua việc phối hợp và đàm phán chính sách giữa các thành viên trong nhóm để ổn định hệ thống tài chính, các nước đang phát triển rơi vào tình trạng bị động một thời gian dài do địa vị kinh tế quyết định.

Thế nhưng hơn 10 năm trở lại đây, sức mạnh kinh tế tổng thể của các nước đang phát triển không ngừng tăng lên, sự đóng góp đối với tăng trưởng kinh tế quốc tế ngày càng rõ rệt, bản đồ kinh tế thế giới có sự thay đổi về căn bản, cơ chế quyết sách hiện hành đã trở nên lạc hậu. Do vậy, việc quản lý và giám sát quốc tế thiếu kiện toàn càng làm sự mất trật tự của nền tài chính toàn cầu trở nên trầm trọng hơn, uy hiệp tăng trưởng kinh tế thế giới và khiến bản thân các nước phát triển cũng bị tổn thất.

Trước bối cảnh như vậy, xem xét và cải tổ hệ thống tài chính tiền tệ quốc tế, khiến nó trở nên công bằng, dân chủ và hiệu quả hơn, là phù hợp với lợi ích của tất cả các bên. Khủng hoảng tài chính đã cho thấy những nhược điểm của hệ thống hiện tại, nhưng đồng thời cũng mang lại cơ hội sửa chữa những trật tự chưa phù hợp.

Việc cải tổ "trị bệnh đúng thuốc", không chỉ là một hành động cấp thiết nhằm cải thiện tình hình tài chính hiện tại, mà còn giúp ích cho việc xây dựng cơ cấu giám sát tài chính toàn cầu hiệu quả hơn, hình thành một trật tự tài chính quốc tế mới, mang đến sự phát triển ổn định và bền vững cho nền kinh tế thế giới.