



20 tháng 7 năm 2012

**XỬ LÝ
CÁC CUỘC KHỦNG HOẢNG HỆ THỐNG**

Tài liệu nghiên cứu

Do Ủy ban Nghiên cứu và Hướng dẫn – IADI thực hiện

C/O BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS
CENTRALBAHNPLATZ 2, CH-4002 BASEL, SWITZERLAND

TEL: +41 0 61 280 9933 FAX: + 41 61 280 9554

WWW.IADI.ORG

(Đơn vị chuyển ngữ: Phòng NCTH & HTQT, Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam)

Mục lục

Tóm tắt nội dung

I. Giới thiệu

II. Bối cảnh

III. Các biện pháp đối phó của tổ chức BHTG trong khủng hoảng tài chính toàn cầu gần đây

IV. Khủng hoảng hệ thống và khung pháp lý giúp ổn định tài chính.

V. Kết luận

Tóm tắt nội dung

Cuộc khủng hoảng tài chính thế giới 2007/08 được xem là tồi tệ nhất sau Đại suy thoái trong thập niên 30. Căn cứ vào kết quả khảo sát của 51 tổ chức bảo hiểm tiền gửi trên toàn thế giới và các tài liệu trước đó, nghiên cứu này xem xét ứng phó trước khủng hoảng của các tổ chức bảo hiểm tiền gửi (BHTG) trong việc xử lý rủi ro và khủng hoảng hệ thống trong giai đoạn khủng hoảng tài chính toàn cầu 2007/08. Nó chỉ ra những bài học cho các tổ chức BHTG và hệ thống BHTG để phòng ngừa hiệu quả khủng hoảng trong tương lai.

Ứng phó của các tổ chức BHTG trong cuộc khủng hoảng vừa qua bao gồm mở rộng hạn mức hoặc phạm vi bảo hiểm, chi trả nhanh và hỗ trợ thanh khoản. Đầu tiên, khảo sát cho thấy 32 tổ chức trên 51 tổ chức BHTG tăng hạn mức bảo hiểm. Thứ hai, kết quả khảo sát cho thấy 10 quốc gia gồm: Úc, Bulgaria, Croatia, Estonia, Hong Kong, Italy, Hàn quốc, Malaysia, Serbia và Đài Loan - đã mở rộng phạm vi bảo hiểm trong cuộc khủng hoảng. Thứ ba là nỗ lực rút ngắn thời gian chi trả. Cuối cùng, 8 tổ chức bảo hiểm được khảo sát đã hỗ trợ thanh khoản cho các tổ chức tài chính. Tuy nhiên, các tổ chức BHTG chỉ hỗ trợ thanh khoản một cách hạn chế. Hỗ trợ thanh khoản của FIDC (Mỹ) và DICJ (Nhật) được thực hiện dưới hình thức bảo lãnh nợ (thông qua lần lượt chương trình bảo lãnh thanh khoản tạm thời) hoặc bơm vốn.

Có thể thấy là không một thành viên riêng rẽ nào trong mạng an toàn tài chính có thể tự ứng phó với cuộc khủng hoảng hệ thống. Tài liệu này sẽ đưa ra cái nhìn tổng quát về khung của mạng an toàn tài chính, cơ chế ngăn ngừa khủng hoảng, các cơ chế quản lý, xử lý và cấp vốn, trong đó tập trung vào các lĩnh vực chính sau:

Thứ nhất, sự phối hợp giữ các thành viên trong mạng an toàn tài chính và khung pháp lý là yếu tố cơ bản để thúc đẩy ổn định tài chính. Theo khảo sát, 18 trên 51 tổ chức BHTG trả lời có các điều khoản trong Luật hoặc quy định điều chỉnh việc xử lý khủng hoảng hệ thống. Khảo sát cũng chỉ ra rằng Ngân hàng trung ương (26) và Chính phủ (21) là cơ quan lãnh đạo việc quản lý khủng hoảng hệ thống. Chỉ có 08 nước có Tổ chức bảo hiểm tiền gửi là cơ quan đứng đầu trong quản lý khủng hoảng hệ thống. Tuy nhiên, 12 nước không có cơ quan chuyên trách về tuyên bố khủng hoảng hệ thống chỉ có 6 nước trả lời không giao trách nhiệm này cho bất kỳ tổ chức nào. Để ngăn chặn và xử lý khủng hoảng hệ thống hiệu quả, nhất thiết phải xây dựng một khung pháp lý về quản lý rủi ro hệ thống bao gồm các thành viên mạng an toàn tài chính.

Thứ hai, một số ý kiến khác nhau cho rằng khi xảy ra khủng hoảng hệ thống thì phòng ngừa tốt hơn là quản lý. Đối với các tổ chức bảo hiểm tiền gửi, khuôn khổ chia sẻ thông tin với các thành viên trong mạng an toàn tài chính, hạn mức bảo hiểm phù hợp, nhận thức công chúng, phát hiện sớm rủi ro và can thiệp kịp thời là những công cụ cần thiết để ngăn chặn khủng hoảng hệ thống. Kết quả khảo sát cho thấy 38 nước có khuôn khổ chia sẻ thông tin trong khi có 32 nước thực hiện nâng hạn mức bảo hiểm tiền gửi. Nhận thức công chúng là quan trọng trong việc cải thiện niềm tin vào hệ thống bảo hiểm tiền gửi, góp phần ngăn chặn tình trạng rút tiền hàng loạt trong thời gian khủng hoảng. Về vấn đề phát hiện sớm rủi ro và xử lý kịp thời, khảo sát cho thấy có 19 tổ chức bảo hiểm tiền gửi có quyền hạn đánh giá rủi ro và can thiệp nhằm kịp thời phát hiện rủi ro mất khả năng thanh toán

Thứ ba, tổng quan quá trình xử lý khủng hoảng tài chính của các thành viên trong mạng an toàn tài chính và cơ chế xử lý được cung cấp trong tài liệu này. Cuộc khủng hoảng này đã chỉ ra tầm quan trọng của việc xử lý kịp thời và có trật tự cũng như quản lý khủng hoảng có hiệu quả. Tuy nhiên trong cuộc khủng hoảng gần đây, có 27 quốc gia cho biết họ có cơ chế xử lý đặc biệt cho các tổ chức tài chính bị phá sản trong khảo sát của họ.

Thứ tư, hệ thống BHTG nên có một cơ chế cấp vốn lành mạnh để chi trả nhanh chóng tiền gửi trong trường hợp đổ vỡ và duy trì niềm tin công chúng vào BHTG. 5 tổ chức bảo hiểm tiền gửi cho biết quỹ bảo hiểm tiền gửi của họ bị thâm hụt trong khi 30 các tổ chức cho biết họ có hai hoặc nhiều phương pháp để hỗ trợ tài chính cho bất kỳ khoản thiếu hụt nào trong quỹ bảo hiểm tiền gửi.

Tóm lại, khảo sát này làm sáng tỏ việc kêu gọi trao thêm quyền và nhiệm vụ cho tổ chức BHTG, nhằm ngăn ngừa, quản lý và xử lý khủng hoảng, và đảm bảo đủ vốn cho quỹ BHTG và quỹ cấp vốn dự phòng với khung hợp tác giữa các thành viên mạng an toàn tài chính có sẵn.

I. Giới thiệu

Sự bất ổn của thị trường tài chính gồm nhiều mức độ khác nhau, có thể là khủng hoảng tạm thời không ảnh hưởng tới thị trường tài chính hoặc ngành tài chính, hoặc khủng hoảng hệ thống gây chấn động tiêu cực không chỉ tới hệ thống tài chính mà còn cả nền kinh tế¹. Vì khủng hoảng tài chính toàn cầu vừa qua được xem là cuộc khủng hoảng hệ thống, đã có những thảo luận tích cực về nguyên nhân và tác động cũng như cách thức để giải quyết. Rất nhiều biện pháp đã được phát triển ở cả cấp độ quốc gia và quốc tế. Hơn nữa, các tổ chức thế giới bao gồm Quỹ tiền tệ quốc tế (IMF), Ủy ban giám sát ngân hàng Basel (BCBS) và Hiệp hội bảo hiểm tiền gửi quốc tế (IADI), được lãnh đạo bởi G20 và Hội đồng ổn định tài chính (FSB), đang tích cực tham gia vào những nỗ lực quốc tế để ngăn ngừa và giải quyết khủng hoảng hệ thống.

Đặc biệt, IADI đã phát triển bộ Nguyên tắc cơ bản về hệ thống bảo hiểm tiền gửi hiệu quả (Bộ nguyên tắc cơ bản) vào tháng 6 năm 2009 và Bộ nguyên tắc cơ bản về hệ thống bảo hiểm tiền gửi hiệu quả - Phương pháp đánh giá tuân thủ vào tháng 12 năm 2010, cùng với Ủy ban giám sát ngân hàng của Basel, nhằm cung cấp hướng dẫn hiệu quả cho các tổ chức BHTG về cách thức đối phó và xử lý khủng hoảng có thể áp dụng trong khủng hoảng hệ thống cũng như giai đoạn thông thường. Bộ nguyên tắc cơ bản và Phương pháp đánh giá tuân thủ đã được báo cáo lên FSB và được chấp nhận như là 1 trong số 12 tiêu chuẩn cơ bản của FSB để có hệ thống tài chính vững mạnh vào tháng 4/2011. Các tổ chức bảo hiểm tiền gửi trên thế giới được khuyến nghị áp dụng chính thức bộ nguyên tắc cơ bản này.

Tài liệu này đánh giá các ứng phó đối với khủng hoảng của các tổ chức bảo hiểm tiền gửi trên thế giới để xử lý rủi ro và khủng hoảng hệ thống trong giai đoạn khủng hoảng tài chính toàn cầu 2007/2008. Nó cũng tìm ra cách thức để phòng ngừa hiệu quả và vượt qua khủng hoảng trong tương lai. Đặc biệt, các nước là trung tâm của cuộc khủng hoảng đã tiến hành các biện pháp chưa từng có trước đây cũng như rất nhiều biện pháp toàn diện để xử lý các vấn đề hệ

¹ Khái niệm khủng hoảng hệ thống sẽ được trình bày cụ thể trong chương sau

thống. Những nền kinh tế không bị tác động trực tiếp nhưng vẫn phải chịu những ảnh hưởng thứ cấp của khủng hoảng cũng có những chính sách để đảm bảo sự ổn định kinh tế và tài chính. Do đó, cần phải có những bài học mẫu được rút ra và khung pháp lý toàn diện cho việc ngăn ngừa và quản lý khủng hoảng tài chính để tham khảo trong tương lai.

Có hai cách thức phổ biến trong việc đối phó với khủng hoảng hệ thống: những biện pháp phòng ngừa trước và sau để xử lý khủng hoảng. Các cuộc khủng hoảng tài chính có xu hướng lặp lại, chỉ khác nhau về mức độ nghiêm trọng. Bởi vậy, điều quan trọng nhất là xem xét sửa đổi các biện pháp phòng ngừa từ trước để thiết lập một hệ thống ngăn ngừa có hiệu quả nhất, giảm thiểu tổn thất của khủng hoảng. Nói cách khác, mạng an toàn tài chính được thành lập trước cần giảm thiểu các tác động tiêu cực của việc lặp lại khủng hoảng bằng cách theo dõi các rủi ro hệ thống, củng cố giám sát an toàn vi mô, và quản lý các yếu tố kinh tế vĩ mô một cách lành mạnh, vận hành hiệu quả hệ thống bảo hiểm tiền gửi.

Nếu khủng hoảng xảy ra dù đã thực hiện những nỗ lực hết sức để ngăn ngừa, các thành viên mạng an toàn tài chính nên tập trung vào việc khôi phục nhanh bằng cách không cho khủng hoảng leo thang và xử lý các tổ chức tài chính mất khả năng thanh toán hoặc các tài sản xấu một cách nhanh chóng. Để thực hiện điều này, cơ chế đối phó với khủng hoảng cần được cụ thể hóa từ trước, và việc xử lý nhanh chóng các tổ chức tài chính đổ vỡ cần được thực hiện theo cơ chế này. Ngoài ra, đối với các tổ chức tài chính vững mạnh, cần cung cấp hỗ trợ tài chính để ngăn ngừa việc đổ vỡ lây lan. Vấn đề quan trọng khác nữa là làm thế nào để thanh toán chi phí xử lý khủng hoảng. Về nguyên tắc, chi phí thu hồi do các bên có trách nhiệm ví dụ như cổ đông, bên cho vay nợ và người gửi tiền của các tổ chức tài chính đổ vỡ. Tuy nhiên, trong các trường hợp trước đây của khủng hoảng hệ thống, tất cả chi phí thu hồi không thể chỉ do một bên có trách nhiệm thanh toán. Thông thường, chính phủ bơm vốn từ tiền đóng thuế để ổn định hệ thống tài chính. Kết quả là, hiện nay có những ý kiến về việc liệu quỹ cấp vốn trước hay sau (gồm cả quỹ bảo hiểm tiền gửi) là cần thiết để thanh toán chi phí xử lý khủng hoảng hệ thống, và nếu vậy làm thế nào để tăng vốn quỹ.² Nếu tiền thuế được sử dụng để xử lý khủng hoảng hệ thống, cần có một khuôn khổ pháp lý được thiết lập trước cho phép cấp vốn công cộng một cách kịp thời. Đồng thời, hỗ trợ tài chính phải gắn với việc kiểm tra trách nhiệm nhằm thu hồi tiền thuế để ngăn ngừa rủi ro đạo đức và đảm bảo kỷ luật thị trường.

Tài liệu này xem xét các chính sách ứng phó được tổ chức bảo hiểm tiền gửi trên thế giới thực hiện nhằm xử lý khủng hoảng tài chính toàn cầu vừa qua và sự cần thiết có một mạng an toàn tài chính và cơ chế cấp vốn hiệu quả như thế nào để ngăn ngừa và ứng phó với khủng hoảng hệ thống, với trọng tâm là hệ thống bảo hiểm tiền gửi. Tài liệu này dựa vào trả lời khảo sát của 51 tổ chức bảo hiểm tiền gửi tại 50 quốc gia và các tài liệu khác có liên quan đến vấn đề này³. Tài liệu này tập trung vào các tổ chức BHTG đã phản hồi đã trả lời khảo sát, do đó không thể bao gồm các tổ chức không phản hồi.

II. Bối cảnh

² Trong khủng hoảng tài chính vừa qua, vấn đề quỹ để quản lý khủng hoảng tài chính được thảo luận dưới nhiều cái tên khác như: quỹ xử lý và thu phí ngân hàng, đặc biệt được thảo luận tại G20

³ Trong trường hợp Canada, hai tổ chức – CDIC và AMF Quebec – trả lời khảo sát

Đúng là không có một định nghĩa duy nhất và thống nhất về rủi ro hệ thống.⁴ Tuy nhiên dường như có một sự đồng thuận rằng rủi ro hệ thống là một khái niệm đề cập tới rủi ro ảnh hưởng tới toàn bộ hệ thống kinh tế, tài chính và tổn thất mà nó gây ra. Trong số các quốc gia khác, Nhóm 10 quốc gia (2001) trong khu vực tài chính hợp nhất đã định nghĩa rủi ro hệ thống là “Rủi ro gây ra tổn thất về giá trị kinh tế hoặc lòng tin, và kèm theo đó là sự gia tăng bất ổn, một bộ phận quan trọng trong hệ thống tài chính đủ nghiêm trọng để tác động rất xấu đến nền kinh tế”.⁵ Gần đây, Claessens và các đồng nghiệp (2011) đã định nghĩa khủng hoảng hệ thống là một giai đoạn căng thẳng của khu vực ngân hàng kéo theo sự can thiệp chính sách quan trọng.⁶

Trong khủng hoảng tài chính toàn cầu 2007/2008, các quốc gia như Anh, Mỹ đã chứng kiến một cuộc khủng hoảng hệ thống trong đó cả nền kinh tế thực lẫn hệ thống tài chính đều bị ảnh hưởng tiêu cực. Để đối phó, các thành viên của mạng an toàn tài chính (FSN) – Chính phủ, ngân hàng trung ương, cơ quan xử lý và giám sát tài chính và bảo hiểm tiền gửi - ở những nước này đã dùng các biện pháp có ảnh hưởng sâu rộng để đối phó khủng hoảng. Các biện pháp để khôi phục lại sự ổn định của hệ thống tài chính và giúp nền kinh tế tăng trưởng lành mạnh trở lại bao gồm: Các chương trình kích thích kinh tế bằng tiêu dùng chính phủ, chức năng người cho vay cuối cùng để cung cấp thanh khoản, giám sát và xử lý đổ vỡ của cơ quan giám sát tài chính hoặc bảo hiểm tiền gửi. Tuy nhiên, với sự toàn cầu hoá về kinh tế, tài chính, cuộc khủng hoảng hệ thống xảy ra tại một nước sẽ không chỉ giới hạn trong phạm vi một quốc gia mà nhanh chóng lan ra các nước khác và trở thành khủng hoảng toàn cầu chỉ trong thời gian rất ngắn. Vì vậy, có sự gia tăng trọng tâm vào nhu cầu không chỉ với sự ủng hộ toàn diện của các thành viên FSN của các nước liên quan mà còn cả khung pháp lý vững chắc để phối hợp những nỗ lực quản lý khủng hoảng giữa các quốc gia.

Kể từ khi bắt đầu cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2007, nhiều báo cáo đã được lập ra nhằm phân tích nguyên nhân, tác động và các chính sách thích hợp. Các báo cáo này đã chỉ ra việc quản lý và giám sát không hiệu quả là nguyên nhân chủ yếu của cuộc khủng hoảng tài chính gần đây. Các báo cáo đã đề xuất rằng, để ngăn ngừa khủng hoảng trở lại, các quốc gia cần thực hiện các bước nhằm tăng cường sức mạnh của các tổ chức tài chính và nâng cao việc giám sát an toàn vi mô và vĩ mô. Thứ hai, các báo cáo này cũng đã liệt kê những biện pháp hỗ trợ thanh khoản nhằm ổn định thị trường tài chính và các chương trình kích thích kinh tế (gồm cả các chính sách tiền tệ và tài khóa), và phân tích tác động của các chính sách này. Thứ ba, các báo cáo cũng xem xét các tổ chức tài chính bị đổ vỡ trong giai đoạn khủng hoảng và đề xuất cơ chế xử lý hiệu quả đổ vỡ. Trong khi đó, G20 cũng đã tham gia vào việc thảo luận về quỹ xử lý để chi trả chi phí xử lý các tổ chức tài chính đổ vỡ.

Liên quan đến hệ thống BHTG, rất nhiều phương pháp, từ mở rộng hạn mức, đến sử dụng quỹ BHTG để chi trả cho người gửi tiền hoặc xử lý đổ vỡ, bơm thanh khoản vào tổ chức tài chính yếu kém đã được các tổ chức BHTG khắp thế giới sử dụng, qua đó đã thực sự tăng

⁴ Trên thực tế, không có bất đồng về sự cần thiết tuyệt đối của việc định nghĩa rủi ro hệ thống để bất kỳ cơ quan nào cũng có thể xác định các rủi ro hệ thống trong thời kỳ bất ổn kinh tế, tài chính

⁵ Hendricks và đồng nghiệp (2006)

⁶ Do căng thẳng khó có thể đo lường, "một cuộc khủng hoảng được coi là hệ thống khi 3 trong số 5 chính sách xử lý khủng hoảng được áp dụng rộng rãi, bao gồm: hỗ trợ thanh khoản, tái cơ cấu, mua sắm tài sản, bảo lãnh, và quốc hữu hóa" (Claessens et. al, 2011)

cường nhận thức về vai trò và tầm quan trọng của hệ thống BHTG trong quản lý khủng hoảng. Tuy nhiên, vẫn còn có ít báo cáo xem xét những nỗ lực nhằm ngăn ngừa và vượt qua khủng hoảng hệ thống hay tài chính và các biện pháp tăng cường hệ thống từ quan điểm của tổ chức BHTG hoặc của hệ thống BHTG.

Một trong những nỗ lực quốc tế nổi bật nhất liên quan đến hệ thống BHTG là việc xây dựng bộ Nguyên tắc cơ bản và Phương pháp luận nguyên tắc cơ bản nêu tại Chương II. Đi đầu trong những nỗ lực chung để xây dựng bộ Nguyên tắc cơ bản, IADI đang tiến hành các nghiên cứu để lập ra các báo cáo khác nhau về vai trò và trách nhiệm của tổ chức BHTG trong việc bảo vệ người gửi tiền và ổn định tài chính. Các vấn đề được nghiên cứu gồm sự đầy đủ của quỹ BHTG, chuyển tiếp từ bảo đảm toàn bộ hoặc mở rộng phạm vi bảo hiểm sang bảo hiểm có giới hạn, phát hiện sớm và can thiệp kịp thời, quá trình chi trả và các vấn đề bảo hiểm tiền gửi xuyên biên giới.

Tuy nhiên, như được đề cập ở trên, chỉ có một số rất ít báo cáo thảo luận về vai trò của tổ chức BHTG hoặc hệ thống BHTG trong việc ngăn ngừa và vượt qua khủng hoảng hệ thống một cách toàn diện. Nguồn thông tin chủ yếu của bài viết này là trả lời phiếu điều tra của 51 tổ chức BHTG về các biện pháp ngăn ngừa, các hoạt động quản lý khủng hoảng và các hoạt động xử lý đổ vỡ mà một tổ chức BHTG có thể tiến hành để đối phó với khủng hoảng tài chính, đặc biệt là khủng hoảng hệ thống.⁷ Tài liệu này trước hết sẽ xem xét các biện pháp đối phó khủng hoảng của các quốc gia trong giai đoạn khủng hoảng, tập trung vào kinh nghiệm của các nước như Mỹ, Anh, phân tích khung quản lý liên quan đến rủi ro hệ thống và rút ra các bài học sơ bộ về các cơ chế tổ chức và cấu trúc mà một tổ chức BHTG phải có để giảm thiểu tác động của khủng hoảng hệ thống trong tương lai và thúc đẩy ổn định tài chính.

III. Các biện pháp đối phó của tổ chức BHTG trong khủng hoảng tài chính toàn cầu gần đây

Rõ ràng trong cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu gần đây cũng như các cuộc khủng hoảng trong quá khứ, bất kỳ một cơ quan nào trong mạng an toàn tài chính cũng không thể tự giải quyết được khủng hoảng. Đặc biệt, nếu cuộc khủng hoảng vượt xa hơn sự bất ổn định tài chính tạm thời và đe dọa trở thành cuộc khủng hoảng mang tính hệ thống thì tất cả các thành viên của mạng an toàn tài chính sẽ cần phải vào cuộc cùng chịu trách nhiệm với nhau vì tác động tiêu cực sẽ không chỉ ảnh hưởng đến ngành tài chính mà còn tới cả nền kinh tế.

Tất cả các biện pháp như kích thích kinh tế qua các chính sách tài khóa của chính phủ, chức năng người cho vay cuối cùng của NHTW để bơm vốn và giám sát tài chính hoặc giải quyết đổ vỡ từ cơ quan giám sát và tổ chức BHTG kết hợp để tạo sự cung cấp thanh khoản hiệu quả cho các tổ chức tài chính đổ vỡ và duy trì sự ổn định tài chính, từ đó giải quyết được khủng hoảng. Trong các cuộc khủng hoảng hệ thống, các tổ chức BHTG đã đưa ra nhiều biện pháp khác nhau từ việc sử dụng quỹ BHTG để hoàn tiền cho người gửi tiền hoặc giải quyết đổ vỡ, đến việc tiến hành bảo đảm toàn bộ, mở rộng hạn mức hoặc phạm vi bảo hiểm, và thực hiện chương trình bảo lãnh nợ hoặc thanh khoản tạm thời. Tài liệu này đánh giá lại các biện pháp

⁷ Bảng câu hỏi khảo sát được phát vào tháng 6/2010 và được hồi đáp vào cuối tháng 10/2010. Tuy nhiên, một số hồi đáp muộn đã được nhận vào tháng 6/2011 khi chỉnh sửa bản nháp của bài viết này

ứng phó với khủng hoảng mà các tổ chức BHTG đã thực hiện trong cuộc khủng hoảng gần đây.

Trước tiên, theo quan điểm chung là chỉ có Mỹ, Anh, và một vài thành viên thuộc EU bao gồm cả Aixolen (Iceland) đã trải qua những cuộc khủng hoảng mang tính hệ thống trong vòng xoáy bất ổn toàn cầu gần đây nhất. Các nước khác đã thành công trong việc tránh khủng hoảng hệ thống⁸. Trong khảo sát này, chỉ có 17 cơ quan, trong tổng số 51 hồi đáp nói rằng họ đã dùng quỹ BHTG để xử lý các tổ chức tài chính được bảo hiểm đã phá sản trong khoảng 2007 và nửa đầu năm 2010, mặc dù rất khó để xác định ở giai đoạn này nước nào đã đối mặt với khủng hoảng hệ thống. Trong cùng kỳ, số lượng các tổ chức tài chính được bảo hiểm đã đổ vỡ trong số các cơ quan này cao nhất là ở Mỹ với 254 tổ chức, tiếp đến là Nga với 76, Indonesia là 74 và 12 ở Zimbabwe. Các con số tương đối tại Hàn Quốc, Đài Loan, Anh, Macedonia, Việt Nam, Phần Lan và Na Uy lần lượt là 8, 8, 7, 4, 4, 2 và 2. Achantina, Guatemala, Hungary, Kazakhstan, Nicaragua và Bồ Đào Nha mỗi nước xử lý một tổ chức tài chính trong suốt thời gian này.⁹

Bảng 1. Các hoạt động liên quan đến hạn mức BHTG

<i>Bảo đảm toàn bộ</i>	Tăng hạn mức BHTG	
	<i>Cổ định</i>	<i>Tạm thời</i>
Áo	Albani	Úc
Đan Mạch	Bi	Brazil
Đức 1/	Bulgaria	Hà Lan
Hy Lạp 1/	Croatia	New Zealand
Hong Kong	Đảo Síp	Thụy Sĩ
Hungary 1/	Cộng hòa Séc	Ukraina
Iceland 1/	Estonia	Mỹ 4/
Iceland 2/	Phần Lan	
Jordan	Indonesia	
Kuwait	Kazakhstan	
Malaysia	Latvia	
Montenegro 5/	Litva	
Mông Cổ	Luxembourg	
Bồ Đào Nha 1/	Malta	
Singapore 1/	Phillippines	
Cộng hòa Slovak	Ba Lan	

⁸ Laeven và Valencia (2010) phân tích rằng 13 quốc gia đã trải qua một cuộc khủng hoảng ngân hàng mang tính hệ thống trong khoảng thời gian 2007-2009. Trong số đó, loại trừ Mỹ và Mông Cổ, tất cả các nước còn lại ở khu vực Châu Âu.

⁹ Ở Bồ Đào Nha, thực hiện chi trả tiền gửi cho việc đổ vỡ của một tổ chức đã bảo hiểm thay vì giải quyết một tổ chức.

<i>Bảo đảm toàn bộ</i>	Tăng hạn mức BHTG	
	<i>Cố định</i>	<i>Tạm thời</i>
Slovenia	Rumani	
Thái Lan 3/	Nga	
Các tiểu vương quốc Ả rập thống nhất	Serbia 5/	
	Tây Ban Nha	
	Thụy Điển	
	Anh	

Nguồn: IADI và IMF (2007)

Ghi chú:

Bảo đảm toàn bộ bao gồm bảo đảm toàn bộ khoản tiền gửi hoặc phần lớn khoản tiền gửi trong hệ thống ngân hàng. Trong trường hợp Italy, hạn mức không được tăng thực sự; tuy nhiên, Luật N.190 đã được thông qua tháng 12/2008 như kết quả của khủng hoảng quốc tế, trao quyền cho Bộ trưởng bộ kinh tế và tài chính giới thiệu một cơ chế bảo lãnh cho người gửi tiền trong thời gian 36 tháng. Với trường hợp Arap Xeut, bảo đảm toàn bộ có hiệu lực trước khủng hoảng được tái xác nhận vào tháng 10/2008 nhằm ứng phó với khủng hoảng.

1/ Các cam kết chính trị từ Chính phủ

2/ Bảo đảm toàn bộ cho bảy ngân hàng cụ thể tương đương với 80% trong hệ thống ngân hàng.

3/ Bảo đảm toàn bộ hiện nay có hiệu lực từ 1997, trước đây có hiệu lực đến hết tháng 8/2009. Trong khủng hoảng năm 2008, bảo đảm toàn bộ được kéo dài thêm 2 năm.

4/ Không xem xét đến chương trình cung cấp bảo lãnh không giới hạn tạm thời cho các tài khoản giao dịch không chịu lãi suất.

5/ Không bao gồm báo cáo Unwinding 2009

Các biện pháp ứng phó được các tổ chức bảo hiểm tiền gửi sử dụng trong cuộc khủng hoảng gần đây gồm: Mở rộng hạn mức hoặc phạm vi bảo hiểm, đẩy nhanh việc chi trả tiền bảo hiểm và hỗ trợ thanh khoản. Đầu tiên, những biện pháp có tính quyết định được các tổ chức bảo hiểm tiền gửi sử dụng trong cuộc khủng hoảng tài chính gần đây là tăng cường bảo vệ người gửi tiền bằng cách áp dụng bảo hiểm toàn bộ hoặc mở rộng hạn mức bảo hiểm. Dữ liệu từ cuộc khảo sát của IADI VÀ IMF (2010) cho thấy trong cuộc khủng hoảng gần đây đã có 48 nước đã tăng hạn mức bảo hiểm. Trong bảng 1, cuộc khảo sát cho thấy 19 nước bao gồm Áo và Đức đã tạm thời áp dụng bảo hiểm toàn bộ, 22 quốc gia tăng hạn mức bảo hiểm vĩnh viễn, 7 nước khác tăng tạm thời hạn mức bảo hiểm.

Khảo sát của chúng tôi cũng cho thấy 32 trong số 51 nước đã tăng hạn mức bảo hiểm. Với các nước thành viên EU, theo chỉ thị EU 2009/14/EC, mức bảo hiểm tối thiểu tăng từ 20.000 Euro lên 50.000 Euro vào 30/10/2008 và tăng lên mức 100.000 Euro từ 31/12/2010. Ngoài EU, FDIC đã tăng hạn mức bảo hiểm từ 100.000 USD lên 250.000 USD, trong khi đó Anh cũng đã tăng hạn mức từ 35.000 bảng lên 50.000 bảng. Trong trường hợp của Indonesia, lần tăng hạn mức mới nhất gấp 20 lần trước khủng hoảng là 2 tỷ IDR. Hong Kong tăng hạn mức

gấp 5 lần từ 100.000 \$HK lên 500.000 \$HK và Đài Loan tăng gấp đôi hạn mức bảo hiểm 3 triệu \$NT sau khi áp dụng bảo hiểm toàn bộ tạm thời từ tháng 11/2010.¹⁰

Thứ hai, biện pháp quan trọng khác được thực hiện bởi các tổ chức bảo hiểm tiền gửi trong suốt cuộc khủng hoảng là mở rộng phạm vi bảo hiểm tiền gửi. Kết quả báo cáo cho thấy 10 quốc gia – Australia, Bulgaria, Croatia, Estonia, Hong Kong, Italy, Hàn Quốc, Malaysia, Serbia và Đài Loan – đã mở rộng phạm vi bảo hiểm trong khủng hoảng. Ngoài ra, Hàn Quốc và Malaysia còn mở rộng phạm vi đối với tiền gửi ngoại tệ.

Hộp 1. Mở rộng phạm vi bảo hiểm tiền gửi trong cuộc khủng hoảng 2007/2008

Bulgaria: Bổ sung quỹ bảo hiểm lương hưu bắt buộc (11/2008)

Canada – Quebec: Các tài khoản tiết kiệm miễn thuế

Hong Kong: Tiền gửi bảo đảm (từ năm 2011)

Hàn Quốc: Tiền gửi ngoại tệ tại các ngân hàng nội địa (3/11/2008)

Malaysia: Bảo hiểm tiền gửi của chính phủ (GDG) là một giải pháp tạm thời, có hiệu lực

Trước khi có Bảo hiểm tiền gửi của chính phủ	Bảo hiểm tiền gửi của chính phủ
Chỉ bao gồm tiền gửi nội tệ là Ringgit	Mở rộng phạm vi với cả tiền gửi Ringgit và ngoại tệ
Chỉ bao gồm các ngân hàng thương mại và ngân hàng hồi giáo	Mở rộng phạm vi với ngân hàng thương mại, hồi giáo và ngân hàng đầu tư

từ 16/10/2008 đến hết 31/12/2010. Theo đó, phạm vi bảo hiểm được mở rộng như sau:

Serbia: Tiền gửi của các doanh nhân và các pháp nhân quy mô vừa và nhỏ

Singapore: Tiền gửi của công ty phi ngân hàng vào năm 2011

Đài Loan: Bảo hiểm toàn bộ (từ 10/2008 đến 12/2010), mở rộng phạm vi đối với:

1. Gốc và lãi tiền gửi, tiền gửi ngoại tệ, liên ngân hàng, tiền gửi chính phủ, khoản tiền gửi khác được phê duyệt bảo hiểm bởi các cơ quan có thẩm quyền.
2. Khoản vay không kì hạn liên ngân hàng
3. Bất kỳ khoản chi phí nào, dưới sự tiếp quản của CDIC mà cần thiết để duy trì các hoạt động kinh doanh của các tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi, cũng như thanh toán lương hưu, trợ cấp thôi việc và các khoản thanh toán thuế liên quan theo quy định của pháp luật.
4. Trái phiếu ngân hàng phát hành trước hoặc vào 23/6/2005. Phạm vi hạn mức bảo hiểm sẽ được mở rộng bao gồm lãi suất tiền gửi và tiền gửi ngoại tệ với giai đoạn chuyển tiếp suôn sẻ.

¹⁰ Theo IADI và BCBS (2010), việc gia tăng hạn mức bảo hiểm trong cuộc khủng hoảng gần đây ở các quốc gia được khảo sát dao động từ 75 đến 400%

Thứ ba, mọi nỗ lực được thực hiện để rút ngắn thời gian chi trả. Bất kỳ sự chậm trễ nào trong chi trả có thể làm ngừng các hoạt động kinh tế và gây ra sự hỗn loạn tài chính thông qua các phản ứng dây chuyền, gây ảnh hưởng tới niềm tin công chúng đối với hệ thống bảo hiểm tiền gửi. Tại EU, trước khủng hoảng, chỉ thị EU 1994/19/EC cho phép tổ chức bảo hiểm tiền gửi có từ 3 đến 9 tháng trước khi phải chi trả cho người gửi tiền. Tuy nhiên, theo chỉ thị được sửa đổi công bố năm 2010, thời gian giảm đáng kể xuống còn 20 ngày làm việc. Hơn thế nữa, EC cũng đề nghị giảm thời gian trên xuống còn 1 tuần.¹¹ Mặt khác, FDIC có thể bắt đầu chi trả trong vòng 1 ngày làm việc của ngân hàng đổ vỡ kể từ khi FDIC có quyền giám sát và xử lý đối với tổ chức thành viên bị đổ vỡ.

Thứ tư, một số tổ chức bảo hiểm tiền gửi báo cáo đã hỗ trợ thanh khoản cho các tổ chức tài chính. 8 nước trả lời khảo sát cho biết tổ chức bảo hiểm tiền gửi của họ đã hỗ trợ thanh khoản gồm Brazil, Nhật, Kazakhstan, Na Uy, Bồ Đào Nha, Nga, Đài Loan và Mỹ.¹² FDIC đã thông qua Chương trình bảo đảm thanh khoản tạm thời (TLGP) trong tháng 10/2008 đối với các ngân hàng và các công ty sở hữu ngân hàng sau khi Hội đồng quản trị ra quyết định. Chương trình này gồm 2 phần: (1) Chương trình bảo lãnh nợ - Bảo lãnh của FDIC về một số khoản nợ lâu năm không được bảo đảm do các tổ chức thành viên và các công ty sở hữu ngân hàng phát hành; và (2) Chương trình bảo đảm tài khoản giao dịch - Bảo đảm toàn bộ của FDIC đối với tất cả các tài khoản giao dịch được sử dụng cho trả lương và giao dịch kinh doanh. Người ta tin rằng FDIC đã ổn định thị trường tài chính thông qua chương trình này.¹³

IV. Khủng hoảng hệ thống và khung pháp lý giúp ổn định tài chính.

Chương này dành để mô tả về luật và các quy định liên quan tới khủng hoảng hệ thống và khung pháp lý nhằm phòng chống và giải quyết khủng hoảng. Chúng tôi đã chỉ ra rằng bất kỳ thành viên nào trong mạng an toàn tài chính (FSN) cũng không thể đơn độc đối phó với một cuộc khủng hoảng hệ thống. Vì thế, phần sau đây sẽ cung cấp tổng quan về khung pháp lý quản lý khủng hoảng hệ thống, trong đó xác định các thành viên trong mạng an toàn tài chính (FSN) sẽ chịu trách nhiệm công bố và giải quyết khủng hoảng hệ thống. Sau đó, cơ chế quản lý và giải quyết khủng hoảng hệ thống được thiết lập. Cuối cùng là tầm quan trọng của quỹ để trang trải chi phí cho việc giải quyết một cuộc khủng hoảng hệ thống.

Bảng 2. Các biện pháp quản lý và ngăn ngừa đối với khủng hoảng hệ thống

Khủng hoảng hệ thống	Biện pháp
Ngăn ngừa	<ol style="list-style-type: none"> 1. Thiết lập việc quản lý và giám sát hiệu quả theo dõi và hành động khi có rủi ro hệ thống trong toàn bộ nền kinh tế; 2. Một khuôn khổ quản lý kinh tế vĩ mô vững chắc (đối với tiền tệ, tài chính, và chính sách tỷ giá hối đoái) có thể chống lại sự tích tụ những tổn thương hệ thống như bong bóng giá tài sản;

¹¹ Hoelscher (2011) cho rằng để chi trả nhanh chóng đòi hỏi phải cải cách hệ thống bảo hiểm tiền gửi: quan điểm của khách hàng là cá nhân về mức tiền gửi, khả năng nhanh chóng thu thập dữ liệu và phối hợp chặt chẽ giữa cơ quan bảo hiểm tiền gửi và tổ chức mất khả năng thanh toán.

¹² Có hai hệ thống bảo hiểm tiền gửi (DIS) ở Bồ Đào Nha và chỉ có Quỹ tín dụng nông nghiệp tương hỗ cung cấp hỗ trợ thanh khoản cho một trong những thành viên của nó

¹³ Trong giai đoạn cao điểm, DGP và TAGP tương ứng bảo hiểm 350 tỷ USD và 834 tỷ USD

Khủng hoảng hệ thống	Biện pháp
	3. Tạo ra một cấu trúc tài chính quốc tế mạnh để có thể đưa ra những cảnh báo sớm và phối hợp chính sách quốc tế hiệu quả để giảm thiểu rủi ro hệ thống ở phạm vi quốc tế.
Quản lý	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cung cấp khả năng thanh toán đủ và kịp thời; 2. Kiểm tra chặt chẽ bảng cân đối kế toán của các tổ chức tài chính, bao gồm các cuộc kiểm tra sức bền; 3. Hỗ trợ các tổ chức tài chính yếu kém nhưng vẫn có khả năng hoạt động thông qua bảo lãnh, xoá bỏ các khoản vay không hiệu quả, và tái cấp vốn; và 4. Áp dụng các chính sách kinh tế vĩ mô phù hợp để giảm thiểu vòng phản hồi bất lợi giữa khu vực tài chính và nền kinh tế, phản ánh các điều kiện riêng biệt và thực tế của nền kinh tế.
Giải quyết	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sử dụng công cụ tái cơ cấu tài sản xấu của các tổ chức tài chính, khoản nợ của doanh nghiệp và hộ gia đình; 2. Sử dụng các thủ tục phá sản trong nước hiệu quả cho các tổ chức tài chính không còn khả năng hoạt động; 3. Sử dụng các cơ chế quốc tế để xử lý các tổ chức tài chính hoạt động ở phạm vi quốc tế nhưng không còn khả năng hoạt động, bao gồm các cơ chế chia sẻ gánh nặng rõ ràng

Nguồn: Kawai và Pomerleano (2010).

1. Khung khổ mạng an toàn tài chính

Nói chung, việc ngăn ngừa những rủi ro hệ thống có thể được tiếp cận từ ba khía cạnh như sau: Đầu tiên là củng cố việc quản lý và giám sát an toàn vĩ mô. Điều này yêu cầu mức độ đủ vốn, tính thanh khoản, quy định về đòn bẩy, các chuẩn mực lương bổng cho người lao động lớn hơn và kiểm soát thị trường công cụ phái sinh ở mức độ cao hơn.¹⁴ Thứ hai là quản lý và giám sát an toàn vĩ mô mạnh mẽ hơn nữa nhằm giải quyết rủi ro khủng hoảng hệ thống tăng lên do những thay đổi của môi trường vĩ mô. Thứ ba là những cải thiện khung chính sách an toàn vĩ mô theo chiều rộng. Đây là khuôn khổ cho việc phối hợp thực hiện vai trò và trách nhiệm giữa các thành viên mạng an toàn tài chính bao gồm cả chức năng cho vay cuối cùng của ngân hàng trung ương, bảo hiểm tiền gửi (BHTG) và xử lý tổ chức tài chính đổ vỡ cũng như chức năng giám sát an toàn vĩ mô.

Việc tạo ra một khuôn khổ pháp lý cho việc tái cơ cấu và mạng an toàn tài chính phối hợp hiệu quả là hành động cần thiết nhằm thúc đẩy ổn định tài chính, đặc biệt là niềm tin trong thời kỳ bình thường. Tuy nhiên, một khi những đổ vỡ của các tổ chức tài chính đẩy thị trường vào tình trạng hỗn loạn và gây ra khủng hoảng, các thành viên mạng an toàn tài chính khác được yêu cầu đóng một vai trò lớn hơn trong việc duy trì ổn định thị trường. Kinh nghiệm từ những cuộc khủng hoảng tài chính vừa qua cho thấy rằng, để ngăn ngừa và xử lý khủng

¹⁴ Mặc dù những cơ quan bảo hiểm tiền gửi nhìn chung không chịu trách nhiệm về việc xây dựng những quy định về các vấn đề này, các cơ quan này có thể đưa các nhân tố này vào những đánh giá rủi ro của các tổ chức tài chính được bảo hiểm và giảm rủi ro thông qua việc áp dụng mức phí theo mức độ rủi ro.

hoảng thành công, phải có một khuôn khổ định rõ vai trò và trách nhiệm của từng thành viên mạng an toàn tài chính và đảm bảo sự phối hợp chặt chẽ giữa các thành viên đó. Tuy nhiên, vào những giai đoạn khủng hoảng, thường có ít thời gian để thiết kế và xây dựng một khuôn khổ như vậy. Tuy nhiên, sẽ tốt hơn nếu một khuôn khổ ngăn ngừa, quản trị và xử lý khủng hoảng trước đó đã được cụ thể hóa chính thức bằng quy định pháp lý.

Đặc biệt, kinh nghiệm trong suốt cuộc khủng hoảng gần đây cho thấy các tổ chức bảo hiểm tiền gửi cần đóng một vai trò nổi trội hơn trong việc duy trì ổn định tài chính, chứ không dừng lại ở việc chi trả bảo hiểm cho các tổ chức thành viên bị đổ vỡ (Hoelscher, 2011; Gerhardt và Lannoo, 2011). Trên thực tế, một số lượng đáng kể các tổ chức BHTG bao gồm FDIC, CDIC, DIA của Nga, và các tổ chức khác được trao quyền cung cấp thanh khoản cho các tổ chức thành viên gặp khó khăn về thanh khoản hoặc xử lý các tổ chức tài chính bị đổ vỡ. Thậm chí có ý kiến cho rằng một số chức năng giám sát tài chính nên trao cho tổ chức bảo hiểm tiền gửi vì các cơ quan giám sát dễ buông lỏng quy định, làm chậm quá trình xử lý và tăng chi phí (Gerhardt và Lannoo, 2011).¹⁵

Phần dưới đây phác họa khuôn khổ mạng an toàn tài chính phục vụ quản trị khủng hoảng tài chính, đặc biệt đối với việc phát hiện và xử lý khủng hoảng hệ thống, được đúc kết từ những câu trả lời khảo sát. Trước hết, 19 quốc gia phản hồi rằng họ có các điều khoản trong luật hoặc quy định đưa ra cách thức xử lý khủng hoảng hệ thống.¹⁶ Mỹ (Luật FDI), Indonesia (Luật IDIC), Nhật Bản (Luật BHTG), Nicaragua (Luật Hệ thống BHTG) và Đài Loan (Luật BHTG) có các điều khoản như vậy trong luật BHTG trong khi một số nước khác đưa các điều khoản đó vào luật ngân hàng trung ương (Malaysia - Luật Ngân hàng trung ương Malaysia; Thái Lan - Luật Ngân hàng trung ương Thái Lan) hay luật về tài chính (Bulgari - Luật Hội đồng Tiền tệ; Peru - Luật về các hệ thống Tài chính và Bảo hiểm và Luật cơ bản về giám sát Ngân hàng và Bảo hiểm). Tuy nhiên, một số quốc gia khác lại thiết lập các hình thức xử lý khủng hoảng hệ thống dưới dạng một ủy ban bao gồm các thành viên mạng an toàn tài chính hoặc một Biên bản ghi nhớ (Rumani, Bồ Đào Nha, Secbi và Thổ Nhĩ Kỳ).

Mặt khác, chỉ một số ít nước, cụ thể là 8 nước, đã trả lời câu hỏi rằng liệu luật của nước đó có đưa ra định nghĩa và/hoặc quy trình tuyên bố khủng hoảng hệ thống hay không. Đó là Cộng hòa Séc, Indonesia, Nhật Bản, Macedonia, Nicaragua, Slovenia, Thổ Nhĩ Kỳ và Mỹ. Tại Thổ Nhĩ Kỳ, Luật Ngân hàng của nước này quy định rằng Quỹ BHTG tiết kiệm, Phòng Nguồn vốn thuộc Kho bạc, Ngân hàng Trung ương và Cơ quan giám sát Ngân hàng cần cùng nhau tuyên bố về khủng hoảng hệ thống và nội các cần xác định các biện pháp cần thiết do các cơ quan có liên quan tiến hành. Trong trường hợp của Cộng hòa Séc, người ta cho rằng Ngân hàng Quốc gia Séc cần tiến hành các biện pháp cần thiết khi một ngân hàng hay hệ thống tài chính đối mặt với rủi ro. Tại Nhật Bản, sau cuộc họp do Hội đồng xử lý khủng hoảng tài chính tổ chức, Thủ tướng nước này sẽ ra quyết định về các biện pháp cần thiết để xử lý khủng hoảng tài chính. Còn đối với nước Mỹ, Bộ Tài chính nước này thường tuyên bố khủng hoảng hệ thống sau khi tham vấn Tổng thống về những kiến nghị của Tổng công ty BHTG Liên

¹⁵ Beck và Laeven (2006) lập luận rằng tổ chức BHTG có cả chức năng giám sát và xử lý đổ vỡ có tác động tích cực hơn đối với ổn định tài chính so với những tổ chức không có các chức năng đó.

¹⁶ Bulgari, Canada-Quebec, CH Séc, Estonia, Hy Lạp, Hungary, Indonesia, Kazakhstan, Malaysia, Nicaragua, Peru, Bồ Đào Nha, Rumani, Serbi, Đài Loan, Thái Lan, Thổ Nhĩ Kỳ, và Mỹ.

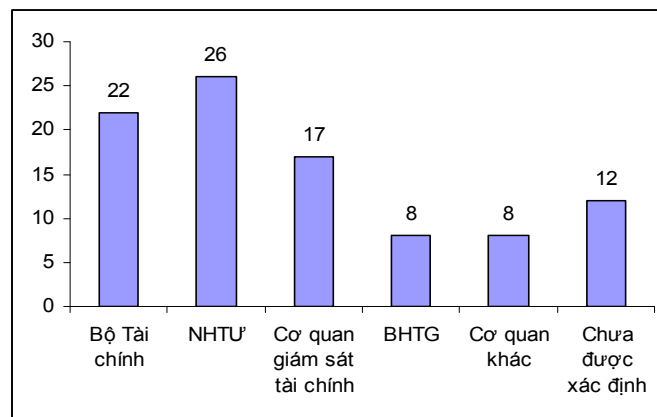
Bang và Hội đồng Dự trữ Liên bang. Tuy nhiên, kể từ khi Luật Dodd-Frank (Luật Cải cách phố Wall Dodd-Frank và bảo vệ người gửi tiền 2010) có hiệu lực vào ngày 21 tháng 7 năm 2010, Hội đồng giám sát ổn định tài chính đã được trao trọng trách xử lý khủng hoảng hệ thống.¹⁷

Người ta chỉ ra rằng trong khi chưa đến nửa số người trả lời khảo sát có cơ sở pháp lý để xác định và tuyên bố khủng hoảng hệ thống, những người được khảo sát khác vẫn có những cách thức để xử lý khủng hoảng hệ thống, nếu nó xảy ra, dưới sự lãnh đạo của chính phủ và ngân hàng trung ương.

Tiếp theo là cách thức những người trả lời khảo sát trả lời các câu hỏi về việc thành viên nào trong mạng an toàn tài chính đưa ra quyết định tuyên bố khủng hoảng hệ thống. Số lượng người trả lời là “ngân hàng trung ương” với tư cách là cơ quan đầu mối là lớn nhất, tiếp theo là chính phủ (Bộ Tài chính) và các cơ quan giám sát và quản lý. Cụ thể là, có 26 nước chọn ngân hàng trung ương, 22 nước chọn Bộ Tài chính và 17 nước chọn cơ quan quản lý và giám sát. Hiện tại, có 8 quốc gia (gồm Barbados, Canada-Quebec, Indonesia, Jamaica, Nicaragua, Secbi, Đài Loan và Mỹ) lựa chọn tổ chức BHTG trong khi 8 nước trả lời rằng các cơ quan khác như Văn phòng Thủ tướng hoặc một ủy ban liên kết chịu trách nhiệm đưa ra quyết định liệu có khủng hoảng hệ thống hay không. Tuy nhiên, người ta cũng nhận ra rằng có đến 12 quốc gia đã không trao quyền tuyên bố khủng hoảng hệ thống cho một cơ quan riêng lẻ nào. Tại 23 quốc gia bao gồm 8 quốc gia chọn tổ chức BHTG làm cơ quan chịu trách nhiệm tuyên bố khủng hoảng hệ thống, 2 hoặc nhiều hơn các thành viên mạng an toàn tài chính đưa ra quyết định về việc có tồn tại khủng hoảng hệ thống hay không.

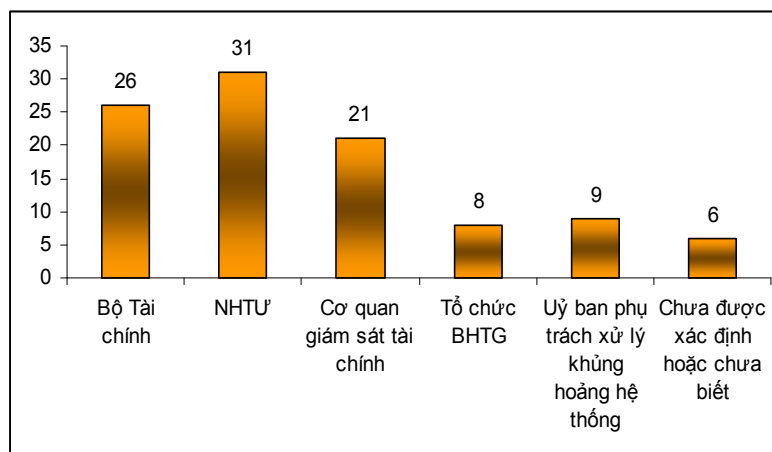
¹⁷ Việc xác định rủi ro hệ thống của Bộ Tài chính, sau khi tham vấn Tổng thống, và được hỗ trợ bởi các đề xuất từ FDIC và FRB, là hành động cần thiết để FDIC có thể đưa ra được phương án xử lý với chi phí thấp nhất. Quy trình được xác định tại Phần 13(c)(4)(G)(i) trong Luật BHTG Liên bang, Phán quyết khẩn cấp của Bộ Tài chính. Luật Cải cách phố Wall Dodd-Frank và Bảo vệ người tiêu dùng 2010, có hiệu lực kể từ ngày 21 tháng 7 năm 2010, yêu cầu xác định rủi ro hệ thống cho việc thanh lý có trật tự các công ty tài chính đổ vỡ có tầm quan trọng hệ thống của FDIC, mà bao gồm một quy trình tham vấn tương tự với quy trình được mô tả trước đó. Tham khảo Mục II – Quyền Thanh lý có trật tự theo Luật Dodd-Frank.

Hình 1. Cơ quan ra quyết định tuyên bố khủng hoảng hệ thống



Đối với câu hỏi cơ quan nào chủ trì việc quản trị khủng hoảng hệ thống, có 31 câu trả lời là “ngân hàng trung ương”, 26 là “Bộ Tài chính”, 21 là “cơ quan quản lý và giám sát”, 9 là “một ủy ban đặc biệt”, 8 là “tổ chức BHTG”, và 3 là “cơ quan khác”. 6 quốc gia không có cơ quan chuyên trách để chủ trì việc này. Người ta chỉ ra rằng, tại 30 quốc gia, nhiều cơ quan được giao vai trò chủ trì trong việc xử lý khủng hoảng hệ thống. Các nước mà ủy ban đặc biệt là cơ quan chủ trì bao gồm Brazil (Ủy ban ổn định tài chính), Bulgari (Hội đồng tư vấn ổn định tài chính), Colombia (Ủy ban phối hợp giám sát hệ thống tài chính), Ba Lan (Ủy ban ổn định tài chính), Rumani (Ủy ban quốc gia về ổn định tài chính), Đài Loan (Ủy ban Liên lạc giám sát tài chính), Uruguay (Ủy ban ổn định tài chính), và Mỹ (Hội đồng giám sát ổn định tài chính).

Hình 2. Cơ quan chủ trì quản lý khủng hoảng hệ thống



Nói tóm lại, phần lớn những người trả lời khảo sát đều có các hình thức tuyên bố và quản lý khủng hoảng hệ thống được cụ thể hóa trong các điều khoản pháp lý và giao cho ngân hàng trung ương hoặc Bộ Tài chính làm cơ quan đầu mối xử lý khủng hoảng. Tuy nhiên, 12 quốc gia không có một cơ quan chuyên trách chịu trách nhiệm tuyên bố khủng hoảng hệ thống và 6 quốc gia cho biết họ không giao trọng trách xử lý khủng hoảng hệ thống cho bất kỳ một cơ quan cụ thể nào. Để ngăn ngừa và xử lý có hiệu quả khủng hoảng hệ thống, cần xây dựng một khuôn khổ luật pháp về các cơ quan quản trị khủng hoảng hệ thống bao gồm các thành

viên của mạng an toàn tài chính.¹⁸ Ngay cả trong trường hợp không thể tạo ra một định nghĩa được quốc tế công nhận về khủng hoảng hệ thống, vẫn cần phải xây dựng một số tiêu chí để phát hiện và quản trị khủng hoảng hệ thống trong các bối cảnh riêng biệt của đất nước. Điều này chắc chắn sẽ góp phần làm giảm tác hại từ khủng hoảng và giảm các chi phí sau đó.

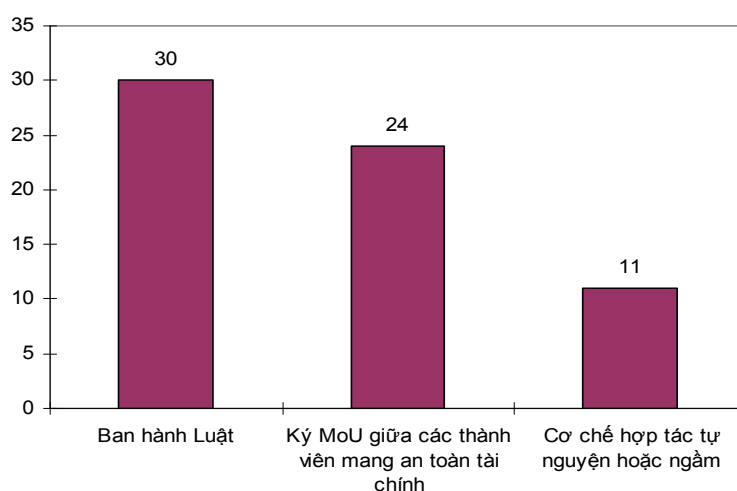
2. Ngăn ngừa khủng hoảng

Như Kawai và Pomerleano (2010) đã chỉ rõ, có ít bất đồng khi cho rằng ngăn ngừa thì tốt hơn là quản lý khi xảy ra khủng hoảng hệ thống. Như đã thảo luận trong phần trước, sự tồn tại của khuôn khổ pháp lý hợp tác giữa các thành viên trong mạng an toàn tài chính trong giai đoạn khủng hoảng hệ thống bản thân sẽ giúp ngăn ngừa được khủng hoảng. Tương tự, Phương pháp đánh giá sự tuân thủ các nguyên tắc cơ bản của IADI và BCBS cùng với một loạt các điều kiện tiên quyết, sẽ đóng một vai trò tích cực trong việc đảm bảo rằng hiểu biết của công chúng về bảo hiểm tiền gửi hiệu quả sẽ là những khuyến nghị tích cực để ngăn ngừa một cuộc khủng hoảng hệ thống.

Phần này sẽ đi sâu tìm hiểu khuôn khổ chia sẻ thông tin giữa các thành viên trong mạng an toàn tài chính, hạn mức phù hợp, nhận thức công chúng, phát hiện sớm rủi ro và ngăn chặn kịp thời như những công cụ cần thiết để tổ chức bảo hiểm tiền gửi ngăn ngừa một cuộc khủng hoảng hệ thống.

Trước tiên, phải có khuôn khổ chia sẻ thông tin giữa các thành viên trong mạng an toàn tài chính không chỉ hỗ trợ việc ngăn ngừa khủng hoảng mà còn giúp xử lý đổ vỡ ngân hàng hiệu quả.¹⁹ IADI và BCBS (2010) lập luận rằng sự trao đổi kịp thời thông tin trong mạng an toàn tài chính là yếu tố cơ bản để đảm bảo việc chi trả nhanh chóng trong trường hợp xảy ra đổ vỡ ngân hàng và để phát hiện sớm các dấu hiệu đổ vỡ và để ngăn chặn.²⁰

Hình 3. Cơ sở chia sẻ thông tin của tổ chức bảo hiểm tiền gửi với các thành viên khác trong mạng an toàn tài chính



¹⁸ Ngoài các cơ quan giám sát vĩ mô và vi mô, IMF (2010) đề xuất nhu cầu cần thiết lập các cơ quan quản trị rủi ro hệ thống với trách nhiệm phát hiện rủi ro hệ thống tại giai đoạn sớm và giám sát chúng. Kawai và Pomerleano (2010) cũng nhấn mạnh rằng một cơ quan quản lý ổn định hệ thống có đủ thẩm quyền cần được xây dựng ở cấp quốc gia mà tập trung vào cả 3 khía cạnh: ngăn ngừa rủi ro, quản trị, và xử lý.

¹⁹ Bernet và Walter (2009) đã đưa ra giải thích chi tiết về sự cần thiết phải phối hợp và hợp tác giữa tổ chức bảo hiểm tiền gửi, cơ quan giám sát tài chính, ngân hàng trung ương và chính phủ.

²⁰ Sự cần thiết phải có cơ chế phối hợp giữa các thành viên trong mạng an toàn tài chính để xử lý khủng hoảng hệ thống cũng được nhấn mạnh trong *Các nguyên tắc cơ bản phát triển hệ thống bảo hiểm tiền gửi hiệu quả* và *Phương pháp đánh giá tuân thủ*.

Kết quả khảo sát cho thấy rằng 38 tổ chức bảo hiểm tiền gửi trả lời đều có khuôn khổ chia sẻ thông tin. Để có cơ sở thành lập khuôn khổ này, 30 tổ chức bảo hiểm tiền gửi trích dẫn “luật”, 24 tổ chức ký “Biên bản ghi nhớ (MoU)”, 11 tổ chức cho biết có “cơ chế hợp tác tự nguyện hoặc ngầm” và 19 tổ chức nói rằng họ kết hợp giữa các hình thức trên hoặc các hình thức khác. Mặt khác, Malaysia (MDIC và NHTW Malaysia) và Ba Lan (NHTW và Cơ quan giám sát tài chính) trả lời rằng, mặc dù không ký MoU, vẫn có thỏa thuận liên cơ quan được ký nhằm thúc đẩy chia sẻ thông tin.

Hộp 2. Những thay đổi trong chia sẻ thông tin giữa các thành viên mạng an toàn tài chính trong suốt cuộc khủng hoảng 2007/2008

El Salvador: Thành lập Ủy ban rủi ro.

Phần Lan: Khi có trường hợp chi trả quan trọng, FSA sẽ yêu cầu Quỹ đảm bảo tiền gửi “cải thiện tình trạng sẵn sàng” hoặc “giữ tư thế sẵn sàng chờ”.

Indonesia: NHTW Indonesia sẽ chia sẻ thông tin/ Dữ liệu dưới sự giám sát đặc biệt và cho phép IDIC thực hiện soát xét/ kiểm tra ngân hàng.

Hàn Quốc: Kêu gọi sự chia sẻ thông tin nhiều hơn và hợp tác chặt chẽ hơn giữa các tổ chức chính phủ liên quan đến tài chính để giảm thiểu rủi ro hệ thống thông qua việc phát hiện kịp thời và ứng phó nhanh chóng trước các yếu tố rủi ro trên các thị trường tài chính. Để ứng phó hiệu quả, một quyết định đưa ra là gia hạn MoU đã ký giữa các tổ chức liên quan vào tháng 1/2004. Trong tháng 9/2009, MoU đã được ký gia hạn với sự mở rộng thêm thành viên từ 3 lên 5 tổ chức, trong đó có hai thành viên mới là Bộ Chiến lược và tài chính Hàn Quốc và Cơ quan Dịch vụ tài chính Hàn Quốc.

Anh Quốc (FSCS): Đề xuất thay đổi theo Chỉ thị cơ chế đảm bảo tiền gửi của EU: Các nước thành viên sẽ đảm bảo rằng Các cơ chế đảm bảo tiền gửi, vào bất kỳ thời điểm nào khi có yêu cầu từ các thành viên, phải nhận được tất cả các thông tin cần thiết để chuẩn bị cho việc thanh toán tiền bảo hiểm cho người gửi tiền, bao gồm cả những ghi nhớ quan trọng theo Điều 4(2). Thông tin cần thiết để thực hiện các cuộc kiểm tra sức chịu đựng sẽ được gửi cho tổ chức bảo hiểm tiền gửi. Những thông tin như vậy sẽ được chia sẻ theo hình thức dấu tên. Thông tin nhận được chỉ được sử dụng vào mục đích thực hiện các cuộc kiểm tra sức chịu đựng hoặc chuẩn bị cho công tác thanh toán tiền bảo hiểm và sẽ không được lưu giữ lâu hơn cho những mục đích trên.

Mỹ (FDIC): Hội đồng giám sát ổn định tài chính FSOC gần đây đã được thành lập theo Luật Cải cách phố Wall và bảo vệ người tiêu dùng tài chính Dodd-Frank 2010. Luật này cũng yêu cầu việc chia sẻ thông tin quan trọng và hợp tác chặt chẽ giữa các thành viên trong mạng an toàn tài chính cho các mục đích của FSOC.

Trong khi đó, số nước có hệ thống công nghệ thông tin phục vụ công tác chia sẻ thông tin là 15. Các tổ chức bảo hiểm tiền gửi tại các nước như Canada – nơi có hệ thống chia sẻ dữ liệu giữa ba bên (TDS) được đặt tại tổ chức bảo hiểm tiền gửi, cơ quan giám sát và ngân hàng trung ương; Đài Loan, Thái Lan và Thổ Nhĩ Kỳ có cơ sở dữ liệu chia sẻ thông tin hoặc truy cập trực tiếp vào cơ sở dữ liệu của ngân hàng trung ương hoặc cơ quan giám sát. Tại Hàn Quốc, mỗi thành viên trong mạng an toàn tài chính đều có hệ thống công nghệ thông tin riêng nhưng được chia sẻ thông tin với các thành viên khác. Tại Mỹ, FDIC quản lý kho cơ sở dữ

liệu bao gồm các báo cáo quý được chuẩn bị bởi tất cả các tổ chức thành viên. Để việc chia sẻ thông tin được nhanh chóng, chỉ có cơ sở dữ liệu thôi là chưa đủ. Tất cả các thành viên trong mạng an toàn tài chính phải được quyền tiếp cận thông tin. Do vậy, cần phải có sự cải thiện hạ tầng công nghệ thông tin.

Sáu nước – El Salvador, Phần Lan, Indonesia, Hàn Quốc, Anh Quốc và Mỹ - cho biết có thay đổi trong hệ thống chia sẻ thông tin trong suốt cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu vừa qua. El Salvador đã thành lập một Ủy ban rủi ro. Phần Lan xây dựng hệ thống tham vấn với cơ quan giám sát (FSA). Indonesia IDIC được trao thẩm quyền kiểm tra các ngân hàng tư nhân gặp vấn đề dưới sự theo dõi đặc biệt của cơ quan giám sát ngân hàng.²¹ Tại Hàn Quốc, vào tháng 9/2009, MoU mới được ký để gia hạn cho văn bản cũ giữa các bên là NHTW Hàn Quốc, Cơ quan giám sát và KDIC và thêm cả thành viên mới là Bộ Chiến lược và Tài chính và Ủy ban Dịch vụ tài chính. Tại Anh Quốc, theo Chỉ thị về cơ chế đảm bảo tiền gửi của EU, FSCS được phép tiếp cận thông tin cần thiết cho việc chi trả tiền gửi và các hoạt động kiểm tra sức chịu đựng của ngân hàng. Mỹ cũng tiến hành một số bước đi để yêu cầu chia sẻ thông tin quan trọng và sự phối hợp giữa các thành viên trong mạng an toàn tài chính với việc thành lập Hội đồng giám sát ổn định tài chính (FSOC).

Thứ hai, xây dựng hạn mức phù hợp là một phần trong nỗ lực của tổ chức bảo hiểm tiền gửi để ngăn chặn khủng hoảng vì nó làm người gửi tiền ít còn ý định rút tiền hàng loạt khỏi ngân hàng. Trong cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu vừa qua, nhiều nước đã nâng hạn mức bảo hiểm lên rất cao so với hạn mức bảo hiểm áp dụng trước khủng hoảng.²²

Bảng 3. Những thay đổi về hạn mức về bảo hiểm tiền gửi

Đơn vị: 1.000

Nước	Hạn mức cũ	Hạn mức mới	Tỷ lệ hạn mức/ GDP bình quân (cũ)	Tỷ lệ hạn mức/ GDP bình quân (mới)
Châu Âu			1,4	4,8
Albania	700 LEK	2.500	2,0	6,9
Áo	20 Euro	50	0,6	1,5
Bỉ	20 Euro	100	0,6	3,2
Bulgary	40 LEV	196	4,6	11,4
Croatia	100 HRK	400	1,3	5,3
Síp	20 Euro	100	0,9	4,7
CH Séc	25 Euro	50	1,8	3,8
Estonia	20 Euro	50	1,7	4,9
Phần Lan	25 Euro	50	0,7	1,6

²¹ IDIC cũng có thẩm quyền kiểm tra ngân hàng trong trường hợp cần xác thực việc nộp phí

²² Một cuộc khảo sát được IADI và BSCS tiến hành năm 2010 đã cho thấy trong khủng hoảng tài chính vừa qua, 19 nước áp dụng chính sách đảm bảo toàn bộ tạm thời, 21 nước tăng hạn mức không xác định thời hạn. Trong cuộc khảo sát này phục vụ để xây dựng tài liệu này, 31 nước trả lời rằng họ đã áp dụng các biện pháp cải thiện hạn mức trong khủng hoảng.

Nước	Hạn mức cũ	Hạn mức mới	Tỷ lệ hạn mức/ GDP bình quân (cũ)	Tỷ lệ hạn mức/ GDP bình quân (mới)
Pháp	70 Euro	100	2,0	2,9
Đức	20 Euro	50	0,7	1,7
Hy Lạp	20 Euro	100	0,9	4,7
Hungary	6.000 FT	13.668	2,3	5,3
Ai Len	20 Euro	100	0,5	2,7
Latvia	20 Euro	50	2,0	6,0
Lithuania	22 Euro	100	2,3	12,5
Luxembourg	...	100	...	1,3
Malta	20 Euro	100	1,4	7,3
Hà Lan	20 Euro	100	...	2,9
Ba Lan	23 Euro	50	2,4	6,2
Bộ Đào Nha	25 Euro	100	1,6	6,5
Romania	...	50	...	9,2
Nga	400 Rub	700	1,4	2,5
Tây Ban Nha	20 Euro	100	0,8	4,4
Thụy Điển	25 Euro	50	0,7	1,6
Thụy Sĩ	30 SWF	100	0,4	1,4
Ukraina	50 UAH	150	2,4	7,6
Anh Quốc	35 Pound	50	1,5	2,2
Châu Á-TBD			2,2	26,8
Úc	...	1.000 AUD	...	17,4
Indonesia	100.000 RP	2.000.000	4,6	82,5
Kazakhstan	700 T	5.000	0,7	4,8
New Zealand	...	1.000 NZD	...	23,3
Philippines	250 Peso	500	3,0	6,0
Châu Mỹ				
Mỹ	100 USD	250	2,1	5,4

Nguồn: Hoelscher (2011) in lại từ IADI và IMF (2010).

Ghi chú: Đối với các nước EU, hạn mức được xác định là 100.000 Euro và được thực hiện đồng bộ vào ngày 31 tháng 12 năm 2010 theo yêu cầu tại Chỉ thị EU.

Theo Hoelscher (2011), EU công bố một Chỉ thị tăng hạn mức lên 100.000 Euro, dự kiến bảo hiểm được 98% người gửi tiền và 60% số dư tiền gửi. Tại Mỹ, hạn mức được nâng từ 100.000 USD lên 250.000 USD, 99,8% người gửi tiền được bảo hiểm và 78% số dư tiền gửi được bảo hiểm.

Những động thái tăng hạn mức này có thể dẫn đến vấn đề rủi ro đạo đức của các tổ chức tài chính và người gửi tiền nếu không có các biện pháp giảm nhẹ. Nói cách khác, hạn mức cao có thể khiến các quản lý ngân hàng đầu tư vào các tài sản chịu rủi ro cao trong khi làm giảm động lực giám sát sự lành mạnh các hoạt động ngân hàng của người gửi tiền và khuyến khích họ chuyển tiền vào các ngân hàng trả lãi cao hơn. Do vậy, điều quan trọng là phải xây dựng được hạn mức hợp lý để duy trì niềm tin công chúng vào hệ thống bảo hiểm tiền gửi và ngăn chặn hiện tượng rút tiền hàng loạt mà không gây ra vấn đề rủi ro đạo đức. Tương tự, cần xem xét thêm việc tăng phí hoặc củng cố trách nhiệm pháp lý dự phòng của chính phủ theo yêu cầu về cấp vốn cho quỹ bảo hiểm tiền gửi.

IADI và BCBS (2010) đề xuất rằng, ngoài cấu trúc tổng thể mạng an toàn tài chính, cần xem xét nhiều yếu tố hơn khi lựa chọn hạn mức phù hợp xét đến luồng tiền tự do lưu thông trên khắp thế giới như: hạn mức tại các nước láng giềng; dữ liệu lịch sử của các cuộc khủng hoảng; và hạn mức cao để hỗ trợ cải cách tài chính.

Ba là, nhận thức của công chúng cũng có thể đóng vai trò quan trọng trong việc ngăn ngừa khủng hoảng thông qua việc thông báo công khai về hệ thống bảo hiểm tiền gửi để bảo vệ người gửi tiền và ổn định tài chính. Sự hiện diện của cơ quan bảo hiểm tiền gửi có thể tạo niềm tin cho công chúng trong hệ thống tài chính. Là một phần trong những nỗ lực nâng cao nhận thức của công chúng về bảo hiểm tiền gửi, các tổ chức BHTG trên toàn thế giới đã tham gia vào nhiều hoạt động quan hệ công chúng khác nhau như: diễn thuyết, phát hành các ấn bản và sách báo chí, thiết lập đường dây điện thoại và đường dây nóng; xây dựng các trang web; và tiến hành quảng cáo trên truyền hình và internet. Tất cả những nỗ lực này là cần thiết vì nhận thức công chúng là thiết yếu cho việc củng cố niềm tin vào hệ thống bảo hiểm tiền gửi, ngăn ngừa sự sụp đổ của ngân hàng trong khủng hoảng. Tổ chức BHTG nên duy trì sự tiếp xúc với công chúng để cung cấp thông tin cho người gửi tiền về bất cứ thay đổi nào và phản ánh quan điểm của họ về hệ thống BHTG nhằm thích nghi với những thay đổi của môi trường và tiếp tục phát triển.

*Hộp 3. Nâng cao có chọn lọc nhận thức của công chúng
giai đoạn khủng hoảng 2007/2008*

Bungary:

Năm 2008 và 2009 BDIF đã xuất bản và phát miễn phí cuốn sách Hỏi& Đáp cập nhật về BHTG tới tất cả các tổ chức thành viên, với phần lớn thông tin trong đó đã được đăng tải lên trang web của họ và/hoặc được in ấn thêm các bản sao; các bài báo và bài phỏng vấn trên truyền thông; đưa ra các điều mục Các Nguyên tắc Cơ bản về Hệ thống BHTG Hiệu quả của IADI trong Báo cáo Thường niên của BDIF năm 2009; phát hành tờ rơi giới thiệu

dành cho người gửi tiền và tờ rơi giới thiệu về phá sản ngân hàng. Thêm vào đó, việc sửa đổi LCI được thực hiện đã yêu cầu các ngân hàng thông báo cho người gửi tiền trong hợp đồng tiền gửi của họ. Các hoạt động nâng cao nhận thức công chúng được thực hiện mang tính ngăn ngừa về mặt bản chất vì từ sau 2005 đến nay Bungary chưa có ngân hàng nào đổ vỡ.

Séc:

Đã đưa ra một chương trình nâng cao nhận thức công chúng đặc biệt, tuy nhiên đây không phải là một phần của quản lý khủng hoảng.

Hong Kong:

Kể từ việc đưa ra Chương trình Bảo vệ Tiền gửi (DPS) năm 2006, Ban bảo vệ tiền gửi Hong Kong đã thực hiện nhiều chiến dịch công khai khác nhau nhằm thúc đẩy nhận thức công chúng về chương trình và các đặc tính bảo vệ của nó. Những chiến dịch này bao gồm quảng cáo trên nhiều kênh truyền hình, báo chí, đài phát thanh, Internet và giao thông công cộng, các triển lãm lưu động và phát hành các tờ rơi thông tin. Trong suốt các năm từ 2008 đến 2010, cơ quan này đã gia tăng nỗ lực công khai nhằm thúc đẩy nhận thức công chúng về bảo lãnh tiền gửi tạm thời do Chính phủ thực hiện cho đến cuối năm 2010. Các chương trình tăng nhận thức công chúng mở rộng cũng được thực hiện nhằm bảo đảm có sự chuyển đổi suôn sẻ sang một cơ chế DPS công khai hơn khi đến hạn chấm dứt chương trình bảo lãnh tiền gửi của Chính phủ.

Malaysia:

MDIC phát hành sách giới thiệu thông tin cho công chúng mới đến tất cả các chi nhánh ngân hàng bằng 6 thứ tiếng và nâng cấp trang web đưa ra thông tin bằng 4 thứ tiếng chính, phản ánh các đặc điểm của GDG tạm thời có hiệu lực đến 31/12/2010.

Trung tâm Thông tin yêu cầu miễn thuế cũng phản hồi với các câu hỏi công chúng về BHTG và GDG. MDIC tiếp tục thực hiện các buổi đào tạo cho nhân viên ngân hàng, đặc biệt là các nhân viên dịch vụ chăm sóc khách hàng, với mục tiêu đảm bảo tính nhất quán và chính xác của thông tin do ngân hàng cung cấp cho người gửi tiền, cũng như sự chỉ dẫn cho các cơ quan Chính phủ, trường đại học, các cơ quan chuyên môn, các hiệp hội và công chúng nói chung.

Rumani:

Quỹ Bảo lãnh BHTG – cùng với Hiệp hội ngân hàng Rumani – đã ban hành một loạt cách thức truyền đạt thông tin cho người gửi tiền qua mạng lưới chi nhánh ngân hàng. Năm 2010, Quỹ này đã thiết lập Phòng quan hệ công chúng và truyền thông, để đáp ứng nhu cầu phổ biến thông tin tốt hơn về chương trình bảo lãnh tiền gửi. Quỹ này cũng đóng góp vào việc tăng cường nhận thức công chúng thông qua các ấn phẩm riêng và trang web, công bố các bài viết, bài giới thiệu trong các cuộc hội thảo, đài phát thanh và các chương trình truyền hình.

Đài Loan:

Cùng với biện pháp bản lãnh toàn bộ tạm thời của Chính phủ, CDIC nhanh chóng tổ chức

tất cả các loại hình hoạt động công khai nhằm tăng cường nhận thức của công chúng về quyền lợi của họ và nhằm đạt mục tiêu ổn định hóa trật tự tài chính. Các biện pháp bao gồm:

(a) CDIC đã mời cựu Thủ tướng làm phim quảng cáo trong vòng 30 giây để công khai hóa bảo hiểm toàn bộ. Đoạn phim này được chiếu trên 11 kênh truyền hình và các chương trình hấp dẫn công chúng từ cuối tháng 12/2008 đến cuối tháng 1/2009. Các tổ chức tài chính cũng được thông báo có thể tải đoạn phim này để chiếu ở các cơ sở kinh doanh của họ và truyền trên internet.

(b) Các áp phích công khai về bảo đảm toàn bộ được sản xuất và gửi tới tất cả các tổ chức được bảo hiểm, và các tổ chức này được yêu cầu treo chúng ở những nơi dễ nhìn thấy ở tất cả các địa điểm kinh doanh của họ để thông báo cho người gửi tiền về chính sách bảo đảm toàn bộ.

(c) Các quảng cáo được đăng trên các tạp chí kinh tế và tài chính phổ biến, được đóng khung bắt mắt, ngoài ra còn có các quảng cáo trên thân xe buýt và phương tiện giao thông công cộng nhằm đạt được lượng khán giả mục tiêu và các địa điểm tập trung đông người.

(d) CDIC ủy thác cho một tổ chức chuyên nghiệp tiến hành khảo sát điều tra để xem có bao nhiêu người biết về khái niệm BHTG và các kênh theo đó họ nhận được thông tin về BHTG và an toàn tài chính để xem xét việc công khai thông tin và thực hiện các biện pháp tiếp theo.

Anh (FSCS):

Hiện nay, các ngân hàng phải thực hiện một yêu cầu công bố thông tin người tiêu dùng riêng biệt liên quan đến hạn mức FSCS và được thực hiện qua các bản báo cáo của ngân hàng hoặc qua trang web đối với những tài khoản internet (được đưa ra năm 2010). Cơ quan FSCS cũng có các kế hoạch cho chiến dịch mở rộng nhận thức công chúng được tiến hành năm 2011.

Mỹ (FDIC):

BHTG đã tăng hạn mức tạm thời (2008) và sau đó kéo dài (2009) và gần đây được giữ luôn (2010) qua ba phần chính của luật kinh tế được công khai và thảo luận rộng rãi. FDIC thông báo chính thức cho tất cả các tổ chức tài chính được bảo hiểm qua Thư gửi Tổ chức tài chính nói rõ những thay đổi về hạn mức BHTG và hướng dẫn các tổ chức thông báo cho người gửi tiền cá nhân. FDIC cũng ban hành thông cáo báo chí chính thức và đăng thông tin người gửi tiền mở rộng và các công cụ trên trang web của tổ chức và các quan chức cấp cao thường xuyên phát biểu ở những nơi đông người trong các sự kiện có uy tín, các buổi phỏng vấn hoặc chứng thực trên truyền hình hoặc đài phát thanh. FDIC cũng nhanh chóng giải quyết một lượng đáng kể các tổ chức tài chính đổ vỡ thông qua cách vận hành năng suất, kết quả và minh bạch, chuẩn bị sẵn sàng quỹ của người gửi tiền với phương pháp gần như liền mạch, củng cố và duy trì niềm tin công chúng trong cả giai đoạn này.

Bốn là, việc thiết lập một khuôn khổ Mạng An toàn tài chính (FSN) để phát hiện sớm rủi ro đổ vỡ, can thiệp kịp thời và giải quyết có trật tự là một biện pháp ngăn ngừa khủng hoảng quan trọng khác. Đặc biệt, khi tổ chức BHTG có quyền giải quyết đổ vỡ ngân hàng, việc phát hiện sớm rủi ro và can thiệp kịp thời trở thành các điều kiện trước tiên cần thiết nhằm giảm thiểu chi phí giải quyết và mất mát cho quỹ BHTG. Thêm vào đó, khi tổ chức BHTG có thể tiếp cận hồ sơ rủi ro của các tổ chức tài chính đơn lẻ, có thể giảm đáng kể rủi ro nợ khó đòi bằng việc áp mức phí bảo hiểm dựa trên mức độ rủi ro, cung cấp séc và bảng cân đối cho các cơ quan giám sát tài chính nhằm ngăn ngừa việc hoãn nợ theo quy định và tăng cường các hệ thống quản lý rủi ro của tổ chức tài chính. Trong trường hợp tổ chức BHTG theo hình thức chi trả, vai trò xử lý đổ vỡ cần được gắn với tổ chức khác trong FSN.

Khảo sát cho thấy số lượng các quốc gia và vùng lãnh thổ mà tại đó tổ chức BHTG có quyền đánh giá và ngăn ngừa rủi ro nhằm phát hiện sớm rủi ro từ nợ khó đòi là 19. Trong hầu hết trường hợp, các đánh giá rủi ro do các cơ quan quản lý tài chính thực hiện. Các tổ chức BHTG theo mô hình chi trả đơn thuần như Cơ quan Bảo vệ tiền gửi Hong Kong (HKDPB) và Tổng công ty BHTG Singapore (SDIC) không có quyền đánh giá rủi ro tại chỗ và can thiệp sớm. Tại Italia, mặc dù tổ chức BHTG không có thẩm quyền giám sát, nhưng được phép nhận số liệu tài chính từ các cơ quan giám sát để tính toán các chỉ số rủi ro và theo đó điều chỉnh các mức phí bảo hiểm. Mặt khác, 19 tổ chức BHTG như Tổng công ty BHTG Trung ương (CDIC) Đài Loan và FDIC ở Mỹ được trao nhiều công cụ đánh giá rủi ro và can thiệp sớm, ví dụ như kiểm tra các báo cáo tài chính của các tổ chức tài chính được bảo hiểm, kiểm tra tại chỗ và hệ thống cảnh báo sớm.

Trong suốt thời gian khủng hoảng tài chính gần đây, Kazakhstan, Malaysia, Đài Loan, Anh, Mỹ và bảy cơ quan có quyền hạn pháp lý khác đã củng cố quyền lực của các tổ chức BHTG để đánh giá và can thiệp rủi ro. Trong đó, Quỹ BHTG Kazakhstan (KDIF) được trao quyền thực hiện kiểm tra tại chỗ để đánh giá chính xác thông tin của người gửi tiền do các ngân hàng đổ vỡ nắm giữ và đánh giá các hệ thống kế toán tài chính của họ. Tại Serbia, tổ chức BHTG hiện nay cũng có thể thực hiện kiểm tra tại chỗ sau khi sửa đổi lại Luật BHTG. Đài Loan đã đưa ra các hành động khắc phục nhanh (PCA) vào ngày 9/12/2008 trong khi sửa đổi Luật Ngân hàng, cho phép CDIC có quyền thảo luận với các cơ quan theo các nguyên tắc can thiệp sớm đối với quản lý rủi ro.

*Hộp 4: Củng cố các nhiệm vụ nhằm thực hiện đánh giá
và can thiệp rủi ro trong suốt khủng hoảng 2007/2008*

Úc:

Các quyền hạn theo luật định của APRA được củng cố nhằm đối phó với sự kiệt quệ tài chính (được phản ánh trong các luật năm 2008 và 2010). APRA cũng đang thực hiện dựa trên các đề xuất thêm theo luật định.

Canada-CDIC:

Các quyền hạn theo luật định của CDIC được củng cố bao gồm một khuôn khổ tổ chức bắc cầu toàn bộ và có các điều khoản tăng quỹ dự phòng trong trường hợp khẩn cấp.

Canada-Quebec:

Đánh giá lại Kế hoạch can thiệp bằng cách tăng thêm các công cụ mới như:

- Các giai đoạn khủng hoảng từ thiếu thanh khoản tiềm ẩn đến mất khả năng trả nợ
- Các dấu hiệu và chỉ số quan trọng (an toàn vi mô và vĩ mô) nhằm thành lập một Hệ thống cảnh báo sớm có thể phát hiện ra nhiều vấn đề trước khi nó trở nên trầm trọng.

Kazakhstan:

Trong khủng hoảng tài chính toàn cầu gần đây, KDIF có quyền thực hiện giám sát tại chỗ ngân hàng có vấn đề theo cách kiểm tra độ chính xác và hoàn thiện các bản báo cáo về người gửi tiền cá nhân và thẩm tra độ chính xác của hệ thống kế toán ngân hàng. Ngoài ra, KDIF cũng củng cố và cập nhật đáng kể Hệ thống Phí Phân biệt. Cuối cùng, Quỹ này cũng tái thiết lập lãi suất cao nhất đề xuất dựa trên tiền gửi cá nhân cả bằng đồng nội tệ và ngoại tệ.

Malaysia:

MDIC tăng cường đánh giá rủi ro với tất cả các tổ chức thành viên và các tổ chức tài chính được bảo lãnh khác được bảo hiểm theo GDG.

Đài Loan:

Nhằm cung cấp một cơ chế cho các cơ quan có thẩm quyền để loại bỏ các tổ chức tài chính vốn hóa yếu kém dựa trên khuôn khổ cụ thể, Quốc hội đã thông qua việc sửa đổi Luật ngân hàng vào ngày 9/12/2008 và cơ chế PCA chính thức được thành lập. CDIC sẽ phối hợp với cơ quan có thẩm quyền thực hiện nguyên tắc “can thiệp sớm” để quản lý rủi ro được bảo hiểm.

Uruguay:

Các cơ chế phát hiện sớm.

Mỹ (FDIC):

Theo Cải cách Luật Dodd-Frank Phố Wall và Luật Bảo vệ Người tiêu dùng năm 2010, có hiệu lực ngày 21/7/2010, FDIC được trao cho thẩm quyền có điều kiện để (1) kiểm tra dự phòng đặc biệt tại các công ty tài chính phi ngân hàng hệ thống các công ty sở hữu ngân hàng, và (2) thực hiện các hoạt động dự phòng giám sát tăng cường ở bất kỳ công ty sở hữu ngân hàng nào.

3. Quản lý và xử lý khủng hoảng

Mặc dù phòng bệnh tốt hơn chữa bệnh, các cuộc khủng hoảng tài chính có xu hướng diễn ra theo chu kỳ với cường độ và thời gian dài ngắn nhau. Một khi khủng hoảng hệ thống đã xảy ra, tất cả các thành viên của Mạng an toàn tài chính đều tham gia vào việc xử lý khủng hoảng. Phần này đưa ra tổng quan về các biện pháp ứng phó với khủng hoảng do các thành viên

Mạng an toàn tài chính thực hiện trong cuộc khủng hoảng gần đây và các cơ chế xử lý của họ.²³

Một trong những hành động ứng phó với khủng hoảng đầu tiên là cung cấp hỗ trợ thanh khoản và đảm bảo cho tài sản nợ ngân hàng. Cuộc khủng hoảng tài chính gần đây đã gây ra thiếu hụt thanh khoản nghiêm trọng cùng với các thiệt hại về vốn do giá tài sản sụt giảm rất mạnh và xếp hạng tín nhiệm tụt dốc. Để ổn định thị trường tài chính và ngăn ngừa đổ vỡ ngân hàng, các ngân hàng trung ương đã nhanh chóng thông báo những biện pháp hỗ trợ thanh khoản quy mô lớn. Để thực hiện việc này, ngoài những cơ chế hỗ trợ truyền thống do ngân hàng trung ương thực hiện, các phương tiện mới đã được phát triển và sử dụng. Ví dụ, Cục dự trữ Liên bang Mỹ đã mở rộng cửa sổ chiết khấu, trước đây vốn chỉ phục vụ ngân hàng, sang cả cho cả nhà môi giới-nhà buôn lớn. Ngân hàng Trung ương Châu Âu đã đưa ra trái phiếu có bảo đảm. Các công cụ hoán đổi tiền tệ cũng được ký giữa ngân hàng trung ương của các quốc gia lớn. Bên cạnh đó, các biện pháp về thanh khoản phi truyền thống mà thông qua đó, ngân hàng trung ương trực tiếp mua tài sản tại một số thị trường cụ thể có các vấn đề về thanh khoản cũng đã được sử dụng. Cục dự trữ Liên bang Mỹ đã mua các chứng khoán đảm bảo bằng thế chấp do các tổ chức phi ngân hàng, do chính phủ tài trợ như Freddie Mac và Fannie Mae và các thương phiếu khác thông qua Chương trình Tiềm ích hỗ trợ thương phiếu (CPFF). Các ví dụ khác gồm có Chương trình Tiềm ích mua tài sản của Ngân hàng Anh và, tại Ireland, một cơ quan mới được thành lập để nắm quyền sở hữu các tài sản xấu liên quan đến bất động sản từ các ngân hàng của Ireland.

Đảm bảo được sử dụng rộng rãi như một biện pháp hiệu quả để hỗ trợ các tổ chức tài chính gặp khó khăn về nguồn vốn mà không làm phát sinh gánh nặng về tiền mặt ngay tức thì. Citigroup và Bank of America tại Mỹ được cung cấp đảm bảo cho các tài sản bất động sản. Các Ngân hàng tại Vương quốc Anh (RBS, Lloyds), Hà Lan (ING), Đức (West LB, Bayern LB, LBBW) và Bỉ (Dexia, KBC, Fortis) cũng được cung cấp đảm bảo về nhiều loại tài sản gồm các chứng khoán cấu trúc và thế chấp. Trong lúc đó, cơ chế chính được các tổ chức BHTG sử dụng trong khủng hoảng nhằm tránh đổ vỡ ngân hàng và ngăn ngừa việc rút tiền hàng loạt là mở rộng hạn mức và, trong một số trường hợp là bảo hiểm không giới hạn.²⁴ Trong cuộc khảo sát, 8 nước trả lời là Brazil, Indonesia, Nhật Bản, Kazakstan, Na Uy, Nga và Mỹ - cho biết tổ chức BHTG ở các nước này đã cung cấp hỗ trợ thanh khoản qua việc bảo đảm... như nêu tại Chương IV.

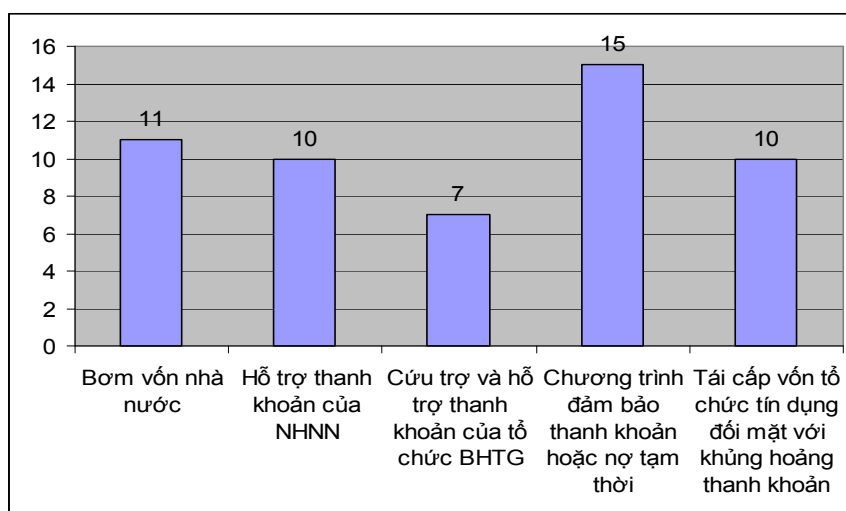
Khác với biện pháp của ngân hàng trung ương nhằm cung cấp thanh khoản, các cơ quan chính phủ cũng hành động bằng cách bơm trực tiếp quỹ công vào các tổ chức tài chính gặp rủi ro. Đổi lại, chính phủ nhận lại phần vốn chủ sở hữu và các tổ chức tài chính mất khả năng thanh toán được quốc hữu hóa. Các ví dụ nổi bật là AIG ở Mỹ, Northern Rock và RBS ở Vương quốc Anh, Fortis tại Bỉ, Hypo Real Estate tại Đức và Kaupthing Landsbanki Glitnir ở Iceland. Chính phủ Mỹ thực hiện Chương trình Trợ giúp tài sản gặp vấn đề (TARP) trị giá

²³ Claessen và cộng sự (2011) đã đưa ra 3 giai đoạn của việc quản lý khủng hoảng: 1) hạn chế để đối phó với khó khăn về thanh khoản và tài sản nợ về tài chính; 2) xử lý và tái cơ cấu bảng cân đối tài chính để đưa những tổ chức tài chính mất khả năng thanh toán ra khỏi hệ thống và tái cấp vốn cho các tổ chức còn có thể hoạt động; và 3) tái cấu trúc hoạt động để khôi phục lại sự lành mạnh về tài chính và khả năng sinh lợi của các tổ chức tài chính và việc quản lý tài sản.

²⁴ Chi tiết về mở rộng hạn mức, xem Chương IV.

700 tỉ USD để mua tài sản xấu gồm cổ phần ưu đãi của AIG và cung cấp hỗ trợ thanh khoản cho ngành tự động hóa. Khối EU cũng đã chi tiêu 196 tỉ USD để tái cấp vốn cho các tổ chức tài chính. Theo khảo sát, các biện pháp đảm bảo và hỗ trợ thanh khoản được các thành viên Mạng an toàn tài chính sử dụng trong cuộc khủng hoảng gần đây gồm: bơm vốn của nhà nước (11); hỗ trợ thanh khoản khẩn cấp của ngân hàng trung ương (10); chương trình đảm bảo tài sản nợ và nợ tạm thời (15); và tái cấp vốn cho các tổ chức tài chính (10).

Hình 4. Các công cụ bảo đảm và hỗ trợ thanh khoản trong khủng hoảng 2007-2008



Chương IV mô tả chi tiết các biện pháp ứng phó khủng hoảng được các tổ chức BHTG sử dụng trong cuộc khủng hoảng gần đây. Tại nhiều nước, tổ chức BHTG được trao quyền hạn và nhiệm vụ mở rộng để tăng hạn mức hoặc phạm vi bảo hiểm, rút ngắn thời gian chi trả và ngăn ngừa rút tiền hàng loạt khỏi ngân hàng bằng cách nâng cao nhận thức công chúng về bảo hiểm tiền gửi. Hơn nữa, tám quốc gia đã trả lời khảo sát rằng tổ chức BHTG tại các nước này cũng đã cung cấp hỗ trợ thanh khoản. Cụ thể FIDC (Mỹ) là một minh chứng tốt cho việc sử dụng một loạt các biện pháp trong bộ công cụ của một tổ chức BHTG để xử lý khủng hoảng tài chính. Các ứng phó chính sách của FDIC- mở rộng hạn mức, quyền xử lý mạnh hơn, chuyển từ tính phí trên cơ sở tiền gửi sang tính trên cơ sở tổng tài sản nợ, khả năng cho vay lớn hơn trong trường hợp Quỹ BHTG thiếu hụt và Chương trình TLGP – là những ví dụ xử lý khủng hoảng của tổ chức BHTG.

Trong khi đó, việc nhận thức rằng sự sụp đổ của một số tổ chức tài chính xuyên quốc gia lớn như Lehman Brothers đã làm khủng hoảng lan khắp thế giới, dẫn tới ý thức cao hơn về tính cấp thiết của việc hợp tác quốc tế và khu vực để đối phó với khủng hoảng hệ thống. Qua khảo sát, chúng tôi đã thấy rằng một số khu vực gồm Australia-New Zealand, Hong Kong – Malaysia – Singapore đã có những cơ chế hợp tác tại chỗ.

Hộp 5. Một số nỗ lực hợp tác toàn cầu hoặc khu vực của các tổ chức BHTG để đối phó với khủng hoảng hệ thống trong khủng hoảng 2007-2008

Australia:

Có mối quan hệ đặc biệt chặt chẽ giữa Australia và New Zealand nơi có công ty con của 4 ngân hàng lớn của Australia tại New Zealand chi phối thị trường ngân hàng New

Zealand. Mỗi quan hệ này đã được thiết lập từ khá lâu. Theo luật quy định, Cơ quan quản lý An toàn Australia phải tính đến tác động hệ thống từ các hoạt động của mình đến New Zealand.

Hong Kong:

Một nhóm làm việc ba bên đã được Cơ quan tiền tệ Hong Kong, Ngân hàng Negara Malaysia và Cơ quan tiền tệ Singapore thành lập vào tháng 7/2009 với mục đích lập ra một chiến lược phối hợp của 3 nước này nhằm rút lui khỏi các chương trình bảo hiểm tiền gửi toàn phần vào cuối năm 2010.

Hungary:

Ủy ban Châu Âu đã đưa ra một số sáng kiến cũng như các biện pháp để nâng cao cơ chế quản lý khủng hoảng toàn EU và khuôn khổ pháp lý. Trong số đó, việc tăng và đồng bộ hóa hạn mức toàn EU, lập một quỹ xử lý, thiết lập mạng các cơ quan giám sát toàn châu Âu, tái cấu trúc các chương trình bảo hiểm tiền gửi cùng với việc áp dụng các thành tố thống nhất trong việc tài trợ các chương trình trên.

Jamaica:

Ngân hàng trung ương là một thành viên của Nhóm các Cơ quan giám sát ngân hàng (CGBS) Caribbean. CGBS đã thành lập 2 nhóm công tác kỹ thuật để thảo luận về: “Xây dựng việc quản lý khủng hoảng khu vực” và “Củng cố giám sát”.

Nicaragua:

Trong trường hợp của Trung Mỹ, một quỹ khu vực trị giá một tỉ đô la (mỗi nước 200 triệu đô la) đã được Ngân hàng Trung Mỹ về hội nhập kinh tế thành lập để đối phó với khủng hoảng tài chính có thể xảy ra. Mặt khác, vẫn tồn tại một cơ chế trao đổi thông tin giám sát vĩnh viễn thông qua Hội đồng Giám sát ngân hàng của khu vực.

Ba Lan:

Các biện pháp của Liên minh Châu Âu: Mở rộng hạn mức lên 50.000 EUR và lên 100.000 EUR vào cuối năm 2010, thời gian chi trả nhanh hơn trong vòng 20 ngày làm việc, kế hoạch thành lập Ban Rủi ro hệ thống Châu Âu và Hệ thống các cơ quan giám sát tài chính Châu Âu, Mạng toàn EU các chương trình xử lý do ngân hàng tài trợ. Hơn nữa cơ chế ổn định Châu Âu cũng đã được thiết lập. Cơ chế này nhằm cung cấp hỗ trợ tài chính cho quốc gia thành viên gặp khó khăn hoặc bị đe dọa nghiêm trọng bởi một số khó khăn gây ra do các sự kiện bất thường vượt quá tầm kiểm soát. Số tiền cho vay hoặc hạn mức tín dụng sẵn có thông qua cơ chế này cho tất cả các quốc gia thành viên là 60 tỉ EUR. Ngoài ra, một phương tiện có mục đích đặc biệt (SPV) cho các quốc gia khu vực đồng Euro sẽ đảm bảo một cơ sở theo tỉ lệ cho vay tới 440 tỉ Euro. Ngoài ra, một tiêu chuẩn toàn EU về các thử nghiệm sức chịu đựng cũng đã được thiết lập (các kết quả đã được công bố vào tháng 7/2010). Đây là phân tích đầu tiên về sức khỏe của hệ thống tài chính Châu Âu do các cơ quan giám sát toàn EU thực hiện.

Mỹ (FDIC):

Các cơ quan quản lý của Mỹ, bao gồm cả FDIC, đã tham gia vào một số các bản ghi nhớ song phương quan trọng với các đối tác nước ngoài khắp thế giới nhằm tạo thuận lợi cho việc hợp tác và chia sẻ thông tin xuyên quốc gia để giám sát việc quản lý rủi ro. FDIC cũng đang xây dựng một cách tiếp cận tương tự đối với các biên bản ghi nhớ cho việc xử lý xuyên biên giới. FDIC cũng là một thành viên tham gia tích cực vào hội các cơ quan giám sát, hoặc các nhóm công tác nhiều bên do Ủy ban Basel thành lập; những tổ chức này đóng vai trò quan trọng trong việc giám sát các ngân hàng và các tập đoàn ngân hàng lớn phức tạp, hoạt động toàn cầu, và đã trở thành một công cụ quan trọng để tăng cường sự hợp tác về giám sát giữa các cơ quan quản lý của các quốc gia.

Cuộc khủng hoảng gần đây đã dẫn đến sự thừa nhận về tầm quan trọng của việc xử lý nhanh chóng, có trật tự cũng như việc quản lý khủng hoảng một cách có hiệu quả. Do những đặc tính của tổ chức tài chính, khi đổ vỡ ngân hàng lan rộng, giá trị tài sản lao dốc và ngoại ứng tiêu cực xảy ra, ảnh hưởng nhanh chóng đến các tổ chức khác. Do vậy, cần có một cơ chế cho phép việc xử lý một cách có trật tự và nhanh chóng các ngân hàng đổ vỡ. Tuy nhiên, như cuộc khủng hoảng vừa qua chỉ ra rằng các thủ tục phá sản chung theo luật phá sản không phù hợp trong các thời điểm khủng hoảng hệ thống. Do đó, tổ chức BHTG cần sử dụng một cơ chế xử lý đặc biệt nhằm đóng cửa một cách nhanh chóng và có trật tự tổ chức tài chính đổ vỡ trong khủng hoảng, ngoài các thủ tục phá sản chung.²⁵ Các quốc gia khác nhau giao quyền xử lý khác nhau cho các tổ chức BHTG của mình, nhưng để đảm bảo phản ứng nhanh chóng trong hoàn cảnh khủng hoảng, phải có sự phân chia rõ ràng vai trò và trách nhiệm để mỗi thành viên của Mạng an toàn tài chính có thể hiểu được nhiệm vụ của mình đối với xử lý đổ vỡ.

Khi được hỏi về số lượng tổ chức tài chính mà tổ chức BHTG xử lý trong giai đoạn 2007 - 6/2010, 17 trên tổng số các nước được điều tra đã trả lời là có ít nhất một tổ chức được xử lý. Trong giai đoạn này, Mỹ đã chi 74 tỉ USD để đóng cửa 267 tổ chức tài chính mất khả năng thanh toán. Nga xử lý 97 tổ chức tài chính, với chi phí hơn 10 tỉ USD. Ở Vương quốc Anh, 7 tổ chức tài chính đổ vỡ đã nhận gần 37 tỉ USD hỗ trợ. Tất cả các sự kiện trên đều phát sinh trong năm 2008. Trong trường hợp Hàn Quốc, chỉ có 8 ngân hàng tiết kiệm tương hỗ được xử lý trong giai đoạn khủng hoảng. Về phương pháp xử lý, khảo sát đã cho thấy nhiều giải pháp đã được sử dụng gồm chi trả, mua lại tài sản và tiếp nhận nợ (P&A), ngân hàng bắc cầu, hỗ trợ ngân hàng mở (OBA) và sáp nhập và mua lại (M&A). Tại Mỹ, nơi có số lượng vụ xử lý xảy ra nhiều nhất trong giai đoạn 2007 - 6/2010, 237 (90% trên tổng số) các tổ chức tài chính đổ vỡ được xử lý thông qua giao dịch P&A. Và 77% trên tổng chi phí (57 tỉ USD) đã được trả với sự hỗ trợ từ chính phủ. Đài Loan cũng đóng cửa 8 tổ chức tài chính đổ vỡ thông qua P&A. Tại Nga, 79 tổ chức tài chính bị đóng cửa sau khi chi trả. Phần Lan, Hungary, Na Uy, Việt Nam, Anh, Mỹ đã bảo vệ người gửi tiền bằng cách chi trả.²⁶ Trong trường hợp của Hàn Quốc, tất cả 8 ngân hàng đổ vỡ được giải quyết thông qua các thỏa thuận về ngân hàng bắc cầu.

²⁵ Bernet và Walter (2009) trình bày 3 trụ cột của Cơ chế xử lý đặc biệt: (1) nhận biết kịp thời dấu hiệu của việc mất thanh khoản hoặc mất khả năng thanh toán; (2) khởi động kịp thời các biện pháp phòng ngừa để đảm bảo các tài sản hiện có và thanh khoản; (3) đóng cửa kịp thời hoặc tái cấp vốn các tổ chức tài chính mất khả năng thanh toán.

²⁶ Tại Nga, chi phí xử lý được chi với sự hỗ trợ của chính phủ (200 tỉ RUB) và vay từ các ngân hàng thương mại.

Trong khi đó, 7 trong số các nước được điều tra – Áo, Pháp, Kazakstan, Nicaragua, Bồ Đào Nha, Đài Loan và Anh - cho biết một thành viên khác của mạng an toàn, không phải là tổ chức BHTG, chịu trách nhiệm xử lý tổ chức tài chính đổ vỡ. Tại Áo, Bộ tài chính đã cung cấp hỗ trợ tài chính cho 2 ngân hàng tái cấu trúc trong khi 1 ủy ban chính phủ đã quyết định bơm vốn nhà nước vào Dexia tại Pháp. Với trường hợp của Kazakhstan, Samruk-Kazyna, 1 quỹ nhà nước đã mua 20% đến 80% cổ phần của 5 ngân hàng đổ vỡ. Tại Anh, Cơ quan đại diện ba bên đã quyết định chuyển giao hoạt động nhận tiền gửi của Bradford và Bingley, Heritable và KS&F theo các điều khoản của Luật các điều khoản đặc biệt về ngân hàng năm 2008 và FSCS chỉ cấp vốn.²⁷

Bảng 4. Hoạt động xử lý do tổ chức BHTG thực hiện

Nước	Xử lý	Tổng
Argentina	1 (khác)	1 (9)
Phân Lan	1 (chi trả) , 1 (khác)	2 (20.7)
Hungary	1(chi trả)	1(15)
Indonesia	1 (OBA)	1 (750)
Hàn Quốc	8 (Ngân hàng bắc cầu)	8 (2,414)
Macedonia	3 (khác)	3 (29.7)
Nauy	1 (chi trả)	1 (-)
Nga	79 (chi trả), 3 (P&A) 12 (M&A), 3 (quốc hữu hóa)	90 (10, 760)
Đài Loan	8 (P&A)	8 (-)
Anh	7 (chi trả)	7 (37, 476)
Mỹ	15 (chi trả), 237 (P&A), 13 (OBA), 2 (ngân hàng bắc cầu)	267 (74, 000)
Việt Nam	4 (chi trả)	4 (129)

Ghi chú: Đơn vị là triệu USD. Chi phí xử lý được đổi ra USD sử dụng tỉ giá của năm liên quan.

Nguồn: Trả lời khảo sát

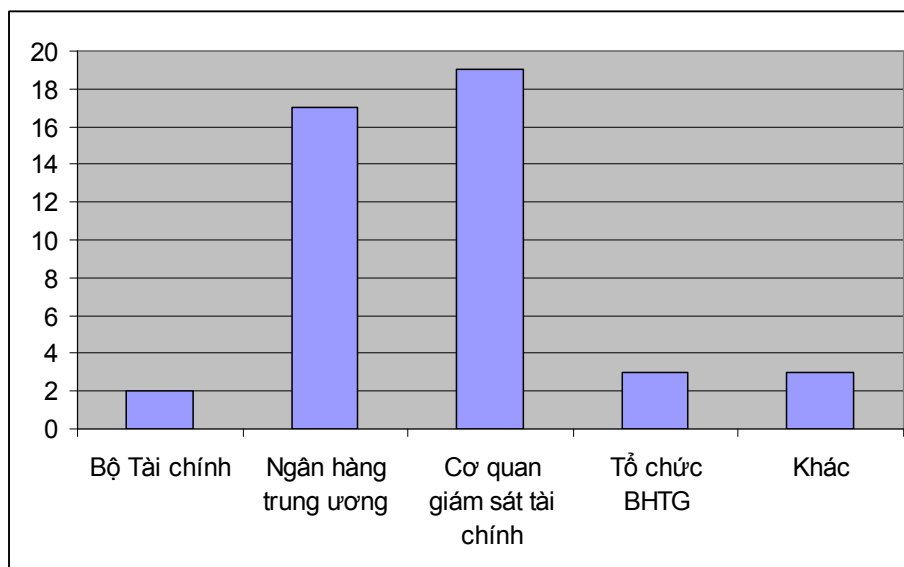
Như trong bảng 4 ở trên, có nhiều phương pháp khác nhau để xử lý một tổ chức tài chính đổ vỡ. Phương pháp nào trong số trên tối thiểu hóa chi phí xử lý và tác động lên hệ thống tài chính theo cách ít tiêu cực nhất có thể khác nhau tùy thuộc vào hoàn cảnh của mỗi nước. Khảo sát cũng cho thấy số nước mà tổ chức BHTG có thẩm quyền quyết định xử lý đổ vỡ là 25, chiếm gần một nửa số nước được khảo sát. Trong số này, 11 trả lời rằng tổ chức BHTG của quốc gia có trách nhiệm đóng vai trò chính trong việc xử lý các tổ chức tài chính đổ vỡ sau khi cơ quan quản lý an toàn thông báo về tình trạng mất khả năng hoạt động.²⁸ Liên quan đến việc quyết định việc đổ vỡ của một tổ chức tài chính được bảo hiểm, các cơ quan thường được nhắc đến là cơ quan giám sát tài chính (19) và ngân hàng trung ương (17). Chỉ

²⁷ Đối với Icesave and London Scottish, FSCS tiến hành chi trả

²⁸ Úc, Canada (CDIC, Quebec), Indonesia, Malaysia, Nicaragua, Serbia, Slovenia, Đài Loan, Thổ Nhĩ Kỳ, Uruguay và Mỹ.

có 2 quốc gia là Australia và Canada²⁹ chọn tổ chức BHTG. Tại Italia và Na Uy, thẩm quyền quyết định việc đổ vỡ thuộc về Bộ Tài chính trong khi tại Áo, Azerbaijan và Việt Nam, thẩm quyền này thuộc về tòa án.

Hình 5. Cơ quan quyết định về đổ vỡ của một tổ chức tài chính



Trong khi đó, 20 quốc gia trả lời tổ chức BHTG đóng vai trò hoặc có thể đóng vai trò như tổ chức thanh lý tổ chức tài chính đổ vỡ và tòa án chỉ định tổ chức thanh lý tại 28 quốc gia, trừ Italia.³⁰ Tuy nhiên, chỉ có Mỹ có sự thay đổi trong thẩm quyền của tổ chức BHTG với tư cách là tổ chức thanh lý trong cuộc khủng hoảng vừa qua: Theo Luật Bảo vệ người tiêu dùng và Cải cách Phố Wall Dodd-Frank (Luật Dodd-Frank), FDIC được trao thẩm quyền rộng hơn để trở thành cơ quan tiếp nhận các tổ chức tài chính có tầm quan trọng hệ thống bao gồm cả các công ty nắm giữ ngân hàng và các tổ chức tài chính phi ngân hàng.

Khảo sát cũng cho thấy có ít sự khác biệt trong việc xử lý ngân hàng bình thường và ngân hàng có tầm quan trọng hệ thống trong cuộc khủng hoảng vừa qua về mặt phương pháp xử lý. Tuy nhiên, tại Anh, khi Royal Bank of Scotland (RBS) và Lloyds Group đối diện với đổ vỡ, chính phủ cung cấp hỗ trợ từ quỹ tái cấp vốn và nhận cổ phần vì sự đổ vỡ của các tổ chức này sẽ gây ra những rủi ro hệ thống cho hệ thống tài chính. Chính phủ Mỹ cũng cung cấp hỗ trợ cho Citygroup và Bank of America theo thỏa thuận về hỗ trợ ngân hàng mở.³¹ Các cơ chế đặc biệt để xử lý tổ chức tài chính lớn gồm: quốc hữu hóa ở Colombia; bơm vốn, hỗ trợ tài chính vượt khỏi khuôn khổ chi phí chi trả bảo hiểm và quản lý khủng hoảng đặc biệt (mua lại cổ phiếu) tại Nhật Bản; ngoại lệ đối với việc kiểm tra chi phí tối thiểu tại Hàn Quốc; và trao đổi trái phiếu được bảo đảm với chứng khoán chính phủ tại Na Uy. Nga cũng đã trả lời khảo sát rằng tổ chức BHTG hiện nay được phép bơm vốn vào các tổ chức tài chính có tầm quan trọng hệ thống, cung cấp hỗ trợ cho tổ chức mua lại các ngân hàng đổ vỡ và thỏa thuận giao dịch P&A từ 10/2008 tới cuối 2011.

²⁹ CDIC và Quebec

³⁰ Bộ Tài chính Italia chỉ định tổ chức thanh lý. Tại Pháp, theo báo cáo, cơ quan giám sát chỉ định tổ chức thanh lý ngân hàng.

³¹ FDIC cần xử lý các tổ chức tài chính đổ vỡ với chi phí thấp nhất theo Luật FDIC, nhưng khi có rủi ro hệ thống, có thể có những ngoại lệ. Khi xem xét một kế hoạch hỗ trợ ngân hàng mở, FDIC cần đưa ra những phán quyết về việc liệu có những rủi ro hệ thống không.

Trong khủng hoảng vừa qua, 26 quốc gia đã sử dụng chế độ xử lý đặc biệt đối với tổ chức tài chính đổ vỡ. Trong số đó, Canada³², Phần Lan, Kazakhstan, Na Uy, Nga và Serbia đã áp dụng một loại cơ chế xử lý hoàn toàn mới. Đặc biệt, CDIC Canada đã được trao thẩm quyền thành lập ngân hàng bắc cầu, và tổ chức BHTG tại Kazakhstan được phép quốc hữu hóa và tái cấu trúc các ngân hàng đổ vỡ bằng cách mua lại cổ phần.

Hộp 6. Các chế độ xử lý đặc biệt để giải quyết đổ vỡ của các tổ chức tài chính giai đoạn khủng hoảng 2007/2008

Bulgaria: Luật Phá sản ngân hàng (cuối 2002), khi cơ quan thực hiện thủ tục phá sản là người được ủy thác, ngân hàng trung ương, BDIF, tòa án. Ngân hàng trung ương thu hồi giấy phép của ngân hàng và gửi yêu cầu mở thủ tục phá sản tới tòa án; BDIF chỉ định người được ủy thác và giám sát công tác của người này trong suốt quá trình thực hiện thủ tục phá sản; BDIF và ngân hàng trung ương phê chuẩn phương pháp xử lý (bán toàn bộ doanh nghiệp...). Trong quá trình phá sản một ngân hàng, có thể không tổ chức cuộc họp của các chủ nợ, và cũng có thể không đề xuất một phương án khôi phục nào.

Phần Lan: Luật về đình chỉ các hoạt động của một ngân hàng nhận tiền gửi, trong đó FSA được trao những quyền đặc biệt.

Pháp: Các cơ quan giám sát có thể tự đưa ra một số quyết định (cấm một số các nghiệp vụ, sa thải ban giám đốc, chỉ định người quản lý đặc biệt...) mà không cần phải có sự cho phép trước hoặc công nhận hiệu lực sau đó của tòa án. Cơ chế này được thiết lập trước cuộc khủng hoảng.

Italia: Luật Ngân hàng Italia (số 385 ngày 1/9/1993) quy định cơ chế xử lý đặc biệt cho các ngân hàng. Bao gồm 2 thủ tục: quản lý đặc biệt và thanh lý bắt buộc.

Hàn Quốc: Theo thủ tục phá sản thông thường, sau khi bị tòa án tuyên bố phá sản, công ty đổ vỡ lập Ủy ban phá sản, trả tiền cho các chủ nợ liên quan. Sau đó công ty được thanh lý. Tuy nhiên, dưới cơ chế xử lý đặc biệt, việc giám sát khôi phục hoặc thanh lý/thủ tục phá sản một tổ chức tài chính thuộc về một cơ quan quản trị của chính phủ hoặc một cơ quan xử lý. Công ty sẽ được đưa trở lại điều kiện bình thường với việc được hỗ trợ vốn (ví dụ tham gia vào sở hữu) hoặc đặt dưới thủ tục phá sản trong đó KDIC hoạt động với tư cách là đại diện của nhiều chủ nợ nhỏ.

Nga: Cơ quan Bảo hiểm Tiền gửi là các tổ chức tiếp nhận/thanh lý duy nhất các tổ chức đổ vỡ được bảo hiểm. Cơ quan này có thể bơm trực tiếp vốn vào các ngân hàng có tầm quan trọng hệ thống, cung cấp hỗ trợ cho các tổ chức mua lại ngân hàng đổ vỡ, thỏa thuận mua lại và tiếp nhận.

Đài Loan:

1. Chính phủ đã lập Quỹ tái cấu trúc tài chính để cung cấp bảo đảm toàn bộ trong vòng 4 năm (2001-2005) và ủy quyền cho CDIC xử lý các tổ chức tài chính có vấn đề thông qua các biện pháp sau: (1) trả nợ của các tổ chức tài chính và tiếp nhận tài sản của các tổ chức

³² Trước khủng hoảng tài chính, CDIC đã có chế độ xử lý đặc biệt hạn chế, dựa vào thẩm quyền tổ chức bắc cầu theo các điều khoản tái cấu trúc tổ chức tài chính trong Luật của quốc gia này.

này; (2) trả nợ vượt quá lượng tài sản cho ngân hàng tiếp nhận.

2. Theo Luật BHTG, CDIC có thể áp dụng chi trả tiền mặt, chuyển giao tiền gửi và các biện pháp hỗ trợ tài chính khác để xử lý các tổ chức đổ vỡ. Thêm vào đó, CDIC có thể lập ngân hàng bắc cầu để tiếp nhận tất cả hoặc một phần việc kinh doanh, tài sản có và nợ của tổ chức được bảo hiểm bị đóng cửa hoặc cung cấp hỗ trợ ngân hàng mở cho tổ chức bị đóng cửa khi có lo ngại về một cuộc khủng hoảng hệ thống.

Anh (FSCS): SRR được áp dụng ở Anh theo Luật Ngân hàng 2009. Trong khi Luật Ngân hàng giới thiệu các thủ tục quản trị và mất khả năng thanh toán ngân hàng mới, SRR cũng giới thiệu một số lựa chọn ổn định là: (1) chuyển giao cho người mua tư nhân, (2) chuyển giao cho một ngân hàng bắc cầu, (3) chuyển giao sở hữu công tạm thời.

Mỹ (FDIC): FDIC với tư cách là cơ quan tiếp nhận tổ chức đổ vỡ không chịu sự giám sát của tòa án hoặc chịu sự chỉ đạo hoặc giám sát của bất kỳ tổ chức, bộ hay cơ quan nào thuộc chính phủ Mỹ. FDIC cũng nắm một số quyền pháp lý đặc biệt để xử lý các tổ chức đổ vỡ với chi phí ít nhất cho quỹ BHTG, gồm cả quyền xác định yêu cầu chi trả, thoái thác các hợp đồng phiền toái; đình chỉ các vụ khiếu kiện, tránh các việc chuyển nhượng gian lận, và tăng cường phòng vệ chống lại việc can thiệp.....

Ngoài các quốc gia thực hiện cơ chế xử lý đặc biệt, 13 quốc gia khác đã thực hiện những thay đổi về thẩm quyền xử lý và vai trò của tổ chức BHTG. Trong số này, Malaysia đã sửa đổi Luật Tổng Công ty BHTG Malaysia (MDIC) để trao cho tổ chức BHTG thẩm quyền thành lập ngân hàng bắc cầu và cho các tổ chức tài chính không được bảo hiểm vay. Tại Ba Lan, tổ chức BHTG hiện có thêm quyền mới để bơm vốn. Tổ chức BHTG Serbia đã có thể quản lý việc kinh doanh của các ngân hàng, tạo lập ngân hàng bắc cầu, thỏa thuận các giao dịch P&A và hỗ trợ việc mua lại ngân hàng phù hợp với Luật mới về Tổ chức BHTG ban hành năm 2010.

4. Cấp vốn

Một hệ thống BHTG nên có các cơ chế cấp vốn vững chắc để chi trả tiền gửi kịp thời khi có sự đổ vỡ của một tổ chức tài chính và duy trì niềm tin công chúng vào bảo hiểm tiền gửi. IMF (2000) khuyến nghị rằng cần duy trì quỹ đủ để nâng cao tính tin cậy của hệ thống BHTG nhằm đảm bảo chi trả tiền gửi được bảo hiểm và xử lý ngân hàng đổ vỡ.³³ Việc quỹ được cấp vốn trước, cấp vốn sau hoặc qua sự kết hợp cả cơ chế cấp vốn trước và sau và làm thế nào để cấp vốn dự phòng (trong trường hợp thiếu tài chính) cần được luật hoặc quy định xác định rõ.

Tất cả các quốc gia có bảo hiểm tiền gửi đã lập quỹ hoặc sử dụng hình thức cấp vốn trước, sau hoặc kết hợp cả hai để chi trả hoặc hỗ trợ cho tổ chức tài chính đổ vỡ. Nói chung, cơ chế cấp vốn trước được xem là có lợi hơn về phương diện niềm tin của người gửi tiền hoặc hiệu quả của hệ thống mặc dù mô hình cấp vốn sau giúp tăng cường kỷ luật thị trường bằng cách khuyến khích các thành viên của thị trường giám sát lẫn nhau (IADI, 2009; Bernet và Walter, 2009; Gerhardt và Lannoo, 2011).

Bảng 5. Ưu và nhược điểm của 2 cơ chế cấp vốn

³³ Mức vốn đủ nghĩa là đảm bảo bảo vệ cho người gửi tiền của 2 ngân hàng từ nhỏ đến vừa và một ngân hàng lớn vào giai đoạn bình thường.

	Ưu điểm	Nhược điểm
Cấp vốn sau	Kỷ luật thị trường: Khuyến khích ngân hàng giám sát hoạt động của nhau	Khả năng chậm chi trả: do Quỹ không được thu trước. Các tác động thuận chu kỳ: Các cam kết trong điều kiện kinh tế khó khăn có thể dẫn tới hiệu ứng domino đổ vỡ ngân hàng, việc thương thảo lại các điều kiện và/hoặc sự sụp đổ của hệ thống BHTG. Thiên vị và không công bằng: Tổ chức đổ vỡ không bao giờ đóng góp vào chi phí xử lý.
Cấp vốn trước	Niềm tin công chúng: Có thể chi trả nhanh chóng cho người gửi tiền Làm đều việc đóng phí: Giảm các tác động thuận chu kỳ Giảm rủi ro đạo đức: lập quỹ được cấp vốn trước có thể tích hợp phí theo rủi ro Không thiên vị và công bằng: Tất cả các tổ chức thành viên (gồm cả tổ chức tương lai sẽ đổ vỡ) đóng góp.	Qui mô quỹ đủ: Khó lập được quỹ có quy mô đủ Tính toán phí đủ: Khó khăn trong việc định nghĩa một phương pháp tính “công bằng” Khó khăn về quản lý: Tính phức tạp về tổ chức và chiến lược

Nguồn: Bernet và Walter (2009)

Cuộc khảo sát đã phát hiện ra rằng, vào cuối năm 2009, năm quốc gia (Anh, Mỹ, Đài Loan, Hàn Quốc và Nhật Bản) báo cáo có thâm hụt quỹ BHTG. Tại Anh, nơi sử dụng cơ chế cấp vốn sau, quỹ BHTG cũng thâm hụt vì đã phải chi trả cho người gửi tiền của 7 ngân hàng đổ vỡ gồm cả Northern Rock, ngân hàng đã chịu sự rút tiền hàng loạt vào năm 2007.³⁴ Thậm chí ở Mỹ, nơi quỹ được lập theo cơ chế cấp vốn trước, số lượng 250 ngân hàng đổ vỡ tính từ năm 2007 đã làm quỹ bị thâm hụt. Trong trường hợp Đài Loan, có 2 quỹ bảo hiểm tiền gửi: Quỹ BHTG tài chính ngân hàng và Quỹ BHTG tài chính nông nghiệp. Quỹ đầu tiên đã thâm hụt trong 4 năm do chi phí xử lý đổ vỡ ngân hàng. Quỹ BHTG của Hàn Quốc có 6 tài khoản cho các lĩnh vực tài chính khác nhau (ví dụ ngân hàng, bảo hiểm) đã thâm hụt trong tài khoản ngân hàng tiết kiệm. Hỗ trợ tài chính cho việc xử lý ngân hàng thời kỳ cuối những năm 1990 và đầu những năm 2000 đã làm cho Quỹ DICJ thâm hụt.

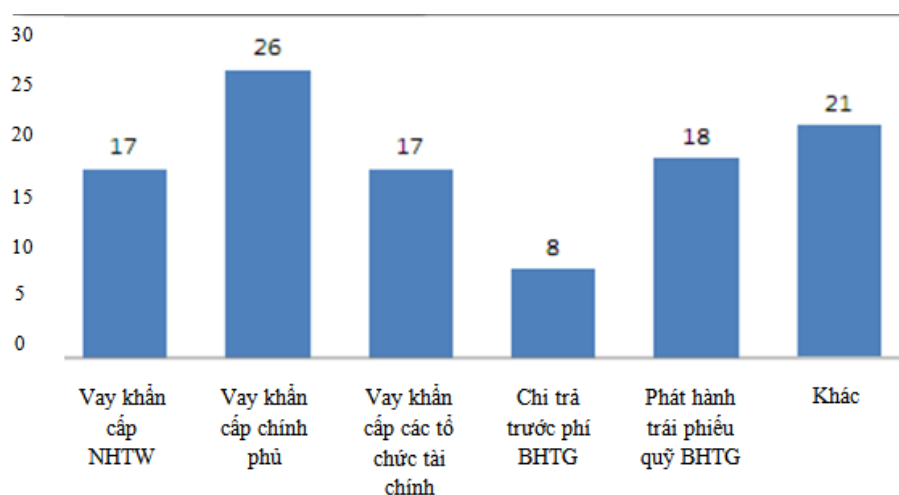
Tuy nhiên, có những trường hợp tổ chức BHTG không thể chi trả tất cả chi phí của việc thanh toán cho người gửi tiền hoặc xử lý ngân hàng đổ vỡ nếu biến động tài chính xảy ra. Để chuẩn bị cho những trường hợp này, chính phủ cần phải thiết lập cơ chế dự phòng tài chính từ trước. Trong các cuộc khủng hoảng tài chính trước đây, quỹ dành cho phục hồi khủng hoảng

³⁴ Trong Luật Ngân hàng 2009, có qui định rằng FSCS có thể yêu cầu vay từ Quỹ Cho vay Quốc gia, đặt mức đóng (cơ chế cấp vốn sau) 1,84 tỉ bảng mỗi năm cho tất cả các tổ chức tài chính được bảo hiểm, và tiếp cận mức tín dụng 75 triệu bảng và mức thầu chỉ 2 triệu bảng từ khu vực tư nhân.

không chỉ gồm riêng quỹ BHTG, mà còn phải dựa vào việc bổ sung thanh khoản từ ngân hàng trung ương hoặc điều khoản về quỹ công cộng của chính phủ³⁷.

Để trả lời câu hỏi liên quan đến quỹ dự phòng cần thiết nếu tổ chức BHTG không có đủ quỹ có sẵn để chi trả yêu cầu bồi thường, rất nhiều nước trả lời rằng họ có quỹ khẩn cấp từ chính phủ, ngân hàng trung ương hoặc các tổ chức tài chính: 17 nước trả lời là vay tiền từ ngân hàng trung ương, 26 nước vay tiền từ chính phủ, 16 nước vay tiền từ các tổ chức tài chính được bảo hiểm. Hiện nay, 18 nước chọn giải pháp phát hành trái phiếu BHTG như là nguồn khẩn cấp và 8 nước chọn cách yêu cầu trả trước phí BHTG. 30 trên tổng số 51 nước cho biết họ sử dụng 2 hoặc nhiều hơn các biện pháp để hỗ trợ sự thiếu hụt quỹ BHTG. Khi được hỏi họ lên kế hoạch trả các khoản vay khẩn cấp như thế nào, 15 nước trả lời rằng họ sẽ tăng phí BHTG, 14 nước sẽ áp đặt giám sát và đóng góp đặc biệt, 2 nước (Nicaragua và Serbia) sử dụng tiền từ ngân sách riêng, 10 nước sẽ sử dụng các biện pháp khác, và 12 nước sẽ không áp dụng biện pháp nào cả.

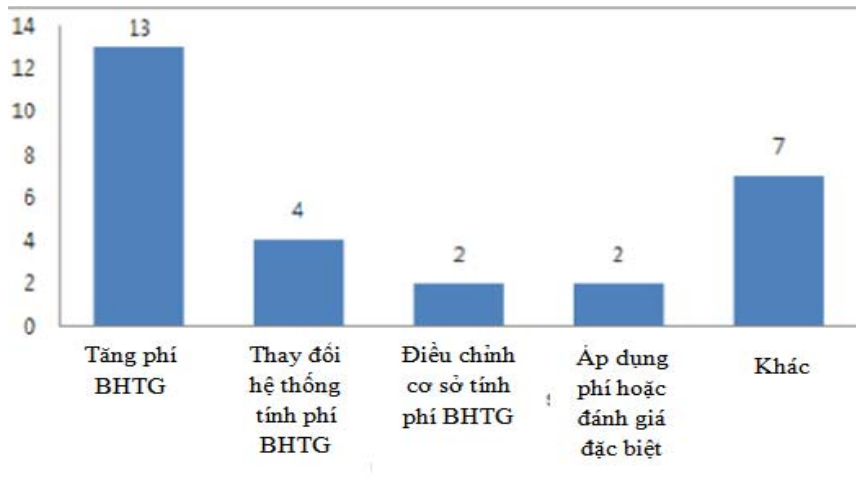
Bảng 6. Các biện pháp cấp vốn khẩn cấp khi quỹ BHTG thiếu hụt



Liên quan đến thay đổi (nếu có) trong danh mục đánh giá phí trong giai đoạn khủng hoảng vừa qua, 13 nước trả lời sử dụng tăng phí BHTG, 4 nước áp dụng hệ thống phí BHTG khác biệt (Brazil, Hy Lạp, Kazakhstan và Mỹ), 2 tổ chức (HongKong và FDIC) thay đổi tiêu chí đánh giá phí, 2 tổ chức (Đài Loan và Mỹ) thu phí đánh giá đặc biệt; và 7 nước sử dụng biện pháp khác. HongKong giảm 65% phí bảo hiểm để tránh việc ngân hàng chuyển chi phí cung cấp bảo đảm cao hơn sang người gửi tiền với hiệu lực từ 2001. Ở Nga, mức phí theo quý giảm từ 0.13% xuống 0.1% vào tháng 10/2008. FDIC tăng phí thường niên thêm 0.03% từ 29/9/2009, có hiệu lực từ 1/1/2011, áp đặt đánh giá đặc biệt 1 lần gồm 5 điểm cơ sở vào 30/9/2009 đồng thời yêu cầu các tổ chức tài chính được bảo hiểm trả trước 3 năm đánh giá bảo hiểm dự kiến vào 12/11/2009.

³⁷ Được quy định tại “Nguyên tắc cơ bản...”

Bảng 7: Thay đổi các tiêu chuẩn thu phí bảo hiểm trong giai đoạn khủng hoảng 2007-2008



Hộp 7. Những thay đổi chọn lọc về tiêu chuẩn áp mức phí bảo hiểm trong khủng hoảng 2007-2008

Hồng Kông: Mức phí giảm 65% để giảm thiểu khả năng chuyển chi phí từ ngân hàng sang người gửi tiền do việc tăng 5 lần hạn mức và mở rộng phạm vi bảo hiểm

Kazakhstan: Hai chỉ tiêu mới được đưa vào hệ thống phí khác biệt: đánh giá quản lý chất lượng và sự tuân thủ của ngân hàng với giới hạn được đề xuất về mức lãi suất tiền gửi. Ngoài ra, giới hạn và trọng số của một số chỉ số số lượng được thay đổi trong khi một số khác được xem xét lại kỹ càng và cập nhật. Đã có sự giảm tương ứng đều nhau đối với tất cả các loại phí khác biệt ở mức 25% để giảm gánh nặng thanh khoản của ngân hàng.

Hàn Quốc: Khi khủng hoảng tài chính xảy ra, ngân hàng tiết kiệm gặp phải rất nhiều khó khăn trong hoạt động bán hàng và lợi nhuận đã sụt giảm. Kết quả là, có một chuỗi các thất bại và thâm hụt ở tài khoản tiết kiệm của Quỹ BHTG lên tới mức cả khu vực phải chịu một phần trách nhiệm và chia sẻ tổn thất. Tháng 6/ 2009, mức phí cho ngân hàng tiết kiệm tăng lên 5bp.

Malaysia: Chính phủ đã đánh phí bảo hộ lên tất cả các tổ chức thành viên được GDG bảo vệ. Trong trường hợp các ngân hàng là thành viên của MDIC, chính phủ sẽ đánh phí bảo hộ lên tiền gửi lớn hơn RM 60,000. MDIC tiếp tục đánh giá phí tiền gửi được bảo hiểm thấp hơn RM 60,000 theo Hệ thống phí khác biệt.

Nga: Mức phí giảm từ tháng 10, 2008 từ 0.13%/1 quý xuống 0.1%/1 quý.

Mỹ (FDIC): (A) Vào 29/9/2009, FDIC đã tăng mức đánh giá BHTG thường niên lên 3 điểm kể từ 1/1/2011 nhằm giúp quỹ BHTG phục hồi trong dài hạn. Một điểm tương đương với 0.01USD cho mỗi 100USD của tiền gửi nội địa.

(B) FDIC ban hành Thông báo về dự định thiết lập các nguyên tắc vào 13/4/2010 để sửa đổi hệ thống đánh giá BHTG cho cả các tổ chức lớn và phức tạp.

(C) Cơ sở đánh giá mới được thay đổi từ tổng số tiền gửi bình quân sang tổng tài sản bình quân trừ đi bình quân tài sản hữu hình theo luật Dodd Frank sửa đổi, có hiệu lực từ 21/7/2010.

(D) Vào ngày 22/5/2009, FDIC áp dụng đánh giá một lần BHTG đặc biệt theo 5 điểm cơ bản vào 30/9/2009 để tăng Quỹ

(E) Vào 12/11/2009, FDIC yêu cầu tổ chức được bảo hiểm trả trước 30/12/2009 tất cả các phí đánh giá BHTG dựa trên rủi ro cho các năm 2010-11-12 để giúp đáp ứng được chi phí đổ vỡ ngân hàng

V. Kết luận

Trong bối cảnh khủng hoảng kinh tế 2007-2008, cuộc khủng hoảng tồi tệ nhất kể từ sau Đại suy thoái những năm 1930, các nước trên thế giới đã cùng chung nỗ lực để bình ổn ngay thị trường tài chính và xử lý các tổ chức tài chính đổ vỡ thông qua việc cung cấp thanh khoản, mua tài sản, đề nghị bảo hộ và tái vốn hóa cho ngân hàng. Hơn thế, họ đã tăng hạn mức được bảo hiểm và giảm thời gian chi trả để bảo vệ người gửi tiền và nâng cao niềm tin công chúng vào hệ thống tài chính. Dường như cuộc khủng hoảng này đã nâng cao hiểu biết về tầm quan trọng của hệ thống BHTG như là một bộ phận của mạng an toàn tài chính.

Tài liệu này, dựa trên các khảo sát của thành viên IADI và EFDI cũng như xem xét lý thuyết về khủng hoảng hệ thống, đã nêu lại vai trò và trách nhiệm của tổ chức BHTG trong việc xử lý khủng hoảng hệ thống. Thông qua phân tích trả lời của 51 tổ chức BHTG, tài liệu này đã có được những kết luận sau đây cho các tổ chức BHTG trong việc xử lý khủng hoảng hệ thống.

1. Rõ ràng là bất cứ thành viên nào của mạng an toàn (FSN) cũng không thể tránh hoặc xử lý khủng hoảng hệ thống một mình. Do đó, để bảo đảm phòng ngừa ngăn chặn khủng hoảng hiệu quả, cần thiết lập một khung điều chỉnh từ trước bởi Luật hoặc quy định, trong đó xác định vai trò trách nhiệm của các thành viên FSN. Cũng cần thiết có các cuộc họp thường kỳ của thành viên FSN để xem xét lại tình hình hệ thống tài chính và có các biện pháp hợp lý. Hội đồng giám sát ổn định tài chính của Mỹ là một ví dụ điển hình.
2. Theo dõi thị trường tài chính và phát hiện sớm dấu hiệu đổ vỡ là rất quan trọng trong việc phòng ngừa khủng hoảng hệ thống. Để làm được điều đó, thành viên FSN cần được chia sẻ thông tin nhanh chóng, dễ dàng và can thiệp đúng lúc khi thấy những dấu hiệu đầu tiên của khủng hoảng. Hệ thống BHTG cần có mức độ chi trả hợp lý để tránh rút tiền hàng loạt và duy trì niềm tin công chúng thông qua các chương trình nâng cao nhận thức công chúng tại giai đoạn thông thường. Một sáng kiến hay là xem xét lại và nâng cao hệ thống BHTG sao cho phù hợp với bộ Các nguyên tắc cơ bản của hệ thống BHTG hiệu quả - Phương pháp tuân thủ, do IADI và BCBS phát triển xét đến hoàn cảnh của từng nước.
3. Cung cấp bảo hộ toàn phần hoặc tăng hạn mức lên cao đối với người gửi tiền của ngân hàng đổ vỡ nhằm ngăn ngừa khủng hoảng hệ thống. Đồng thời, cần có cơ chế xử lý đặc biệt đối với tổ chức tài chính ngoài các thủ tục phá sản chung. Đặc biệt, có cơ chế hợp tác quốc tế cho việc hợp tác xử lý đổ vỡ của tổ chức tài chính quan trọng đối với hệ thống hoặc tổ chức lớn có thể liên kết hoạt động xuyên quốc gia cần phải được phát triển. Vấn đề này đã thu hút rất nhiều chú ý kể từ khi bắt đầu khủng hoảng
4. Có sự bất đồng nhỏ về tầm quan trọng của quỹ chi trả để trả chi phí xử lý khủng hoảng hệ thống. Quỹ BHTG cần có dự trữ phù hợp để bảo đảm thanh toán tiền gửi ngay lập tức. Mô hình quỹ cấp vốn trước được coi là hiệu quả hơn là cấp vốn sau đối với việc duy trì

niềm tin của người gửi tiền đối với hệ thống BHTG và giảm rủi ro đạo đức. Ngoài ra, kế hoạch có được khoản tiền khẩn cấp để bù vào thiếu hụt của quỹ cần phải được thực hiện từ trước. Hơn thế, do bản chất của khủng hoảng tài chính, cần thiết phải có nguồn lực bên ngoài để dùng trong việc cung cấp thanh khoản hoặc mua lại tài sản hao mòn. Tuy nhiên, cần phải có thảo luận thêm và chi tiết về vấn đề chia sẻ chi phí và cấp vốn cho việc ngăn ngừa và quản lý khủng hoảng tài chính trong tương lai.



International Association
of Deposit Insurers

20 tháng 7 năm 2012

**XỬ LÝ
CÁC CUỘC KHỦNG HOẢNG HỆ THỐNG**

Tài liệu nghiên cứu

Do Ủy ban Nghiên cứu và Hướng dẫn – IADI thực hiện

C/O BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS
CENTRALBAHNPLATZ 2, CH-4002 BASEL, SWITZERLAND

TEL: +41 0 61 280 9933 FAX: + 41 61 280 9554

WWW.IADI.ORG

(Đơn vị chuyển ngữ: Phòng NCTH & HTQT, Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam)