

Số: 148 /BC - HĐĐ

Hà Nội, ngày 6 tháng 9 năm 2011

BÁO CÁO
Thẩm định dự án Luật Bảo hiểm tiền gửi

Kính gửi:

- Văn phòng Chính phủ;
- Ngân hàng Nhà nước Việt Nam.

Thực hiện nhiệm vụ được giao tại Quyết định số 1508/QĐ-BTP về việc thành lập Hội đồng thẩm định dự án Luật Bảo hiểm tiền gửi, ngày 30 tháng 8 năm 2011, Hội đồng thẩm định (sau đây gọi là Hội đồng) đã tiến hành thẩm định dự án Luật Bảo hiểm tiền gửi (sau đây gọi là dự án Luật). Đồng chí Đinh Trung Tụng, Thứ trưởng Bộ Tư pháp, Chủ tịch Hội đồng đã chủ trì cuộc họp với sự tham gia của các thành viên Hội đồng là đại diện của các Bộ, ngành, tổ chức có liên quan, các chuyên gia, các nhà khoa học và đại diện các đơn vị chức năng của Bộ Tư pháp.

Sau khi nghe đại diện Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, cơ quan chủ trì soạn thảo trình bày dự thảo Tờ trình Chính phủ và các tài liệu có liên quan (kèm theo Công văn số 6628/NHNN-PC ngày 23 tháng 8 năm 2011 của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam), các thành viên Hội đồng đã phát biểu ý kiến tập trung vào sự cần thiết ban hành Luật; phạm vi điều chỉnh và đối tượng áp dụng của Luật; sự phù hợp của dự án Luật với đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng; tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất, tính đồng bộ và tính khả thi của dự án Luật; ngôn ngữ, kỹ thuật soạn thảo; những vấn đề còn có ý kiến khác nhau và những vấn đề khác liên quan đến dự án Luật.

Hội đồng đã tiến hành thảo luận làm rõ các vấn đề sau đây:

I. Về sự cần thiết ban hành văn bản

Căn cứ vào Nghị định số 89/1999/NĐ-CP ngày 01/09/1999 của Chính phủ về bảo hiểm tiền gửi (Nghị định số 89), Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 218/1999/QĐ-TTg ngày 09/11/1999 về việc thành lập Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam (Quyết định số 218) và Quyết định số 75/2000/QĐ-TTg ngày

28/06/2000 về việc phê duyệt Điều lệ tổ chức và hoạt động của Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam (Quyết định số 75).

Tổng kết trên 10 năm thực hiện Nghị định số 89, Quyết định số 218 và Quyết định số 75 cho thấy ba (03) văn bản pháp luật này đã góp phần quan trọng trong việc hình thành cơ sở pháp lý để đổi mới cơ chế bảo hiểm tiền gửi, hình thành và hoàn thiện tổ chức và hoạt động của tổ chức Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam (tổ chức BHTG), đặc biệt trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ cơ bản của mình là (i) bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người gửi tiền; (ii) góp phần duy trì sự ổn định của các tổ chức tín dụng; và (iii) bảo đảm sự phát triển an toàn, lành mạnh hoạt động ngân hàng. Tuy nhiên, quá trình thực hiện cho thấy một số cơ chế, chính sách của Nhà nước về bảo hiểm tiền gửi, về tổ chức BHTG chưa thực sự đáp ứng được yêu cầu trong tình hình mới. Vì vậy, việc tiếp tục hoàn thiện các cơ sở pháp lý, cơ chế, chính sách về bảo hiểm tiền gửi nói chung và về tổ chức BHTG nói riêng nhằm bảo vệ tốt hơn quyền lợi của người gửi tiền, góp phần đảm bảo sự an toàn của hệ thống tín dụng, phù hợp với điều kiện kinh tế-xã hội của đất nước trong thời gian tới, là một yêu cầu cấp bách đang được đặt ra. Hội đồng thẩm định nhất trí với sự cần thiết xây dựng Luật Bảo hiểm tiền gửi.

II. Về phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng của dự án Luật

1. Về phạm vi điều chỉnh

Theo quy định tại Điều 1 dự án Luật thì: “*Luật này quy định về chế độ, chính sách và hoạt động bảo hiểm tiền gửi, quyền và trách nhiệm của người được bảo hiểm tiền gửi, tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi, tổ chức bảo hiểm tiền gửi và quản lý nhà nước về bảo hiểm tiền gửi*”.

Sau khi trao đổi, về cơ bản, Hội đồng nhất trí với phạm vi điều chỉnh nêu trên của dự án Luật.

2. Về đối tượng áp dụng

Đa số thành viên Hội đồng nhất trí quy định về đối tượng áp dụng của Luật là: “*người được bảo hiểm tiền gửi, tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi, tổ chức bảo hiểm tiền gửi, tổ chức và các nhân khác có liên quan đến hoạt động bảo hiểm tiền gửi*”.

III. Về sự phù hợp của nội dung dự án Luật với đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng; tính hợp hiến, hợp pháp và thống nhất của dự án Luật với hệ thống pháp luật và tính tương thích với điều ước quốc tế có liên quan mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên

Hội đồng cho rằng, về cơ bản quan điểm, nguyên tắc xây dựng cũng như các nội dung cơ bản của dự án Luật Bảo hiểm tiền gửi đã thể hiện được quan

điểm của Đảng và Nhà nước ta trong lĩnh vực bảo hiểm tiền gửi, đồng thời cũng đảm bảo tính tương thích của pháp luật Việt Nam với thông lệ quốc tế.

Tuy nhiên, Hội đồng cũng lưu ý rằng, hiện nay, Ủy ban Basel về Giám sát ngân hàng và Hiệp hội bảo hiểm tiền gửi quốc tế đã ban hành Bộ Nguyên tắc cơ bản phát triển hệ thống bảo hiểm tiền gửi hiệu quả. Mục tiêu xây dựng Bộ Nguyên tắc cơ bản này là: (i) tăng cường hiệu quả hoạt động của các hệ thống bảo hiểm tiền gửi; (ii) phù hợp với đặc điểm, môi trường vĩ mô khác nhau của mỗi nước; (iii) được đúc kết từ kinh nghiệm thực tế của các tổ chức bảo hiểm thế giới. Bộ Nguyên tắc này dự kiến được đưa vào Bản trích yếu các tiêu chuẩn quốc tế cơ bản của Ủy ban Ổn định tài chính và Chương trình đánh giá khu vực tài chính của Quỹ Tiền tệ quốc tế (IMF) và Ngân hàng Thế giới (WB). Việt Nam đang trong giai đoạn hội nhập sâu rộng và khá toàn diện vào nền kinh tế thế giới, do vậy, pháp luật về bảo hiểm tiền gửi và Tổ chức BHTG của Việt Nam cũng phải đảm bảo sự tương thích và hội nhập với các nguyên tắc và thông lệ quốc tế.

Hội đồng đề nghị cơ quan soạn thảo tiếp tục bổ sung và chỉnh lý dự án Luật bảo hiểm tiền gửi để đảm bảo dự án Luật một mặt, thật sự phù hợp với thực tiễn Việt Nam, mặt khác, đảm bảo sự tương thích, sự hội nhập của bảo hiểm tiền gửi Việt Nam với thông lệ quốc tế về bảo hiểm tiền gửi.

IV. Về tính khả thi của dự án Luật

Hội đồng nhất trí cho rằng, một số nội dung lớn, quan trọng liên quan đến mô hình, địa vị pháp lý, hình thức pháp lý và chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của tổ chức BHTG của dự thảo Luật quy định khá chung chung, thiếu sự rõ ràng và cụ thể, ảnh hưởng trực tiếp đến tính đồng bộ, thống nhất và tính khả thi của dự án Luật. Hội đồng đề nghị cơ quan soạn thảo nghiên cứu, rà soát lại quy định về một số vấn đề trong dự án Luật để đảm bảo tính khả thi, phù hợp với thực tiễn theo hướng:

Thứ nhất, Hội đồng cho rằng, trong thực tiễn xây dựng các văn bản luật hiện nay, vấn đề về tổ chức/bộ máy được hạn chế quy định trong Luật vì có nhiều biến động trong quá trình hoàn thiện, cải cách bộ máy quản lý nhà nước. Tuy nhiên, Luật Bảo hiểm tiền gửi là một văn bản Luật chuyên ngành quy định một vấn đề đặc biệt, duy nhất, điều chỉnh không chỉ về chế độ, chính sách bảo hiểm tiền gửi mà còn quy định cả một định chế tài chính (bộ máy) để triển khai thực hiện chế độ, chính sách đó. Vì vậy, dự án Luật này cần phải quy định đầy đủ, toàn diện các vấn đề liên quan đến bảo hiểm tiền gửi như cơ cấu tổ chức, bộ máy, quản trị, điều hành của tổ chức tài chính này. Hiện nay, các nội dung trên được điều chỉnh bằng các Quyết định của Thủ tướng Chính phủ, do vậy, để đảm bảo tính đồng bộ, nhất quán, đầy đủ của văn bản Luật, hạn chế tối đa việc ban

hành văn bản hướng dẫn, đề nghị nâng các quy định pháp luật hiện hành còn phù hợp lên thành quy định trong Luật.

Đồng thời, Hội đồng cũng nhất trí cho rằng, dự án Luật cần quy định cụ thể, rõ ràng về tiêu chuẩn thành viên Hội đồng quản lý hoặc Hội đồng quản trị hoặc Hội đồng thành viên của tổ chức này, làm cơ sở pháp lý đầy đủ cho việc tham gia vào Hội đồng của các Bộ, ngành có liên quan.

Thứ hai, để đảm bảo vị thế pháp lý rõ ràng, tương xứng với mục tiêu của bảo hiểm tiền gửi quy định tại Điều 3 của dự án Luật, để phù hợp với một trong các nguyên tắc cơ bản phát triển hệ thống bảo hiểm tiền gửi hiệu quả được Ủy ban Basel về giám sát ngân hàng và Hiệp hội BHTG quốc tế ban hành vào tháng 6 năm 2009: “*quản trị - tổ chức của tổ chức BHTG cần được độc lập tương đối về hoạt động, minh bạch, có trách nhiệm giải trình và không bị tác động bởi hệ thống chính trị và khu vực tài chính ngân hàng*”, Hội đồng đề nghị chỉnh lý lại Điều 30 của dự án Luật theo hướng: cần coi tổ chức BHTG như một Tổng công ty thuộc loại đặc biệt do Thủ tướng Chính phủ thành lập và phê duyệt Điều lệ tổ chức và hoạt động. Việc quy định như Điều 30 của dự án Luật dường như không phù hợp với vị trí pháp lý của tổ chức BHTG hiện hành và giống như vị thế của Nhà máy in tiền của Ngân hàng Nhà nước. Vị thế của tổ chức BHTG bị thu hẹp đi thì niềm tin của dân chúng vào BHTG cũng giảm sút, đặc biệt là vấn đề tâm lý. Việc dự thảo Luật giao cho Thống đốc NHNN phê duyệt Điều lệ tổ chức và hoạt động của tổ chức BHTG nếu thành viên Hội đồng quản lý hoặc Hội đồng quản trị hoặc Hội đồng thành viên có đại diện Thứ trưởng của các Bộ, ngành có liên quan là không hợp lý.

Thứ ba, để đảm bảo tính hiệu quả của chính sách, chế độ bảo hiểm tiền gửi, để nâng cao niềm tin của người gửi tiền vào hệ thống tổ chức tín dụng và góp phần vào việc đảm bảo an toàn của hệ thống tổ chức tín dụng, các quy định trong dự án Luật phải toàn diện và đồng bộ, phải trao cho tổ chức BHTG những quyền hạn cần thiết để hoàn thành chức năng, nhiệm vụ của mình. Một số quy định của dự án Luật vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu này. Ví dụ, quy định về quyền và trách nhiệm của tổ chức bảo hiểm tiền gửi tại Điều 13 của dự án Luật cho thấy vai trò của Bảo hiểm tiền gửi theo Điều này nói riêng và Dự luật nói chung là quá mờ nhạt, bị hạ thấp rất nhiều so với hiện hành. Bảo hiểm tiền gửi chỉ còn làm thủ quỹ và chi trả khi TCTD đã đổ vỡ, phá sản, vĩnh viễn mất khả năng thanh toán. Vì vậy, Hội đồng đề nghị cần xem xét quy định vai trò cứu giúp, hỗ trợ (tài chính) khi tổ chức tín dụng tạm thời mất khả năng thanh khoản, vì chi trả là cần thiết cho người gửi tiền, còn hỗ trợ là thực sự cần thiết cho các tổ chức tín dụng, cho sự ổn định của Hệ thống.

Liên quan đến chức năng giám sát của tổ chức BHTG, Hội đồng đề nghị phân biệt rõ giữa chức năng giám sát của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam với tư

cách là cơ quan quản lý nhà nước và chức năng giám sát của tổ chức BHTG với tư cách là cơ quan bảo vệ quyền lợi người gửi tiền, góp phần bảo đảm an toàn cho các tổ chức tín dụng là thành viên của tổ chức BHTG. Để tránh tình trạng có sự xung đột trong chức năng giám sát trong cùng một cơ quan cũng như của các cơ quan quản lý nhà nước khác nhau, dự thảo Luật này cần tiến tới tách bạch giám sát, xây dựng cơ chế chia sẻ thông tin, sử dụng thông tin giữa các cơ quan giám sát với nhau. Để giảm thiểu các chi phí hành chính, thời gian, công sức, tài chính của cơ quan giám sát nhà nước và của doanh nghiệp, đề nghị xây dựng nguyên tắc về việc sử dụng, tham khảo kết quả giám sát của các cơ quan quản lý nhà nước đã thực hiện trước đó nếu sự trùng lặp, chồng chéo về đối tượng giám sát.

V. Về những vấn đề còn có ý kiến khác nhau

1. Về mô hình bảo hiểm tiền gửi

Có ý kiến đề nghị lựa chọn mô hình giảm thiểu rủi ro cho mô hình hoạt động của tổ chức BHTG Việt Nam nhưng có lộ trình thích hợp và xác định rõ những chức năng của tổ chức này.

Ngân hàng Nhà nước Việt Nam không đồng ý với quan điểm này vì cho rằng, mô hình bảo hiểm tiền gửi giảm thiểu rủi ro có đặc điểm là quyền hạn của tổ chức bảo hiểm tiền gửi được mở rộng, độc lập cao so với Ngân hàng Trung ương và các định chế khác trong mạng lưới giám sát an toàn tài chính quốc gia. Mặt khác, việc áp dụng mô hình này tại Việt Nam sẽ gây chồng chéo, mâu thuẫn trong việc thực hiện chức năng thanh tra, giám sát an toàn hoạt động ngân hàng và chức năng hỗ trợ tài chính đối với các tổ chức tín dụng. Ngoài ra, để áp dụng mô hình này đòi hỏi sự phát triển rất cao của hệ thống tài chính-tiền tệ và năng lực của chính tổ chức bảo hiểm tiền gửi.

Nhằm đảm bảo sự thống nhất, phù hợp với Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam 2010, Luật Các tổ chức tín dụng 2010, tránh sự chồng chéo, mâu thuẫn trong việc thực hiện chức năng thanh tra, giám sát an toàn hoạt động ngân hàng, Ngân hàng Nhà nước đề nghị chấp nhận mô hình bảo hiểm tiền gửi ở Việt Nam là mô hình chi trả với quyền hạn mở rộng.

Hội đồng nhất trí cho rằng, khi xây dựng Luật Bảo hiểm tiền gửi, một vấn đề lớn rất đáng quan tâm là việc lựa chọn mô hình bảo hiểm tiền gửi. Để lựa chọn được một mô hình phù hợp, Hội đồng đề nghị cơ quan soạn thảo cần quan tâm đến một số yếu tố sau đây:

Thứ nhất, việc lựa chọn mô hình phải đặt trong bối cảnh Việt Nam đã có tổ chức BHTG hoạt động hơn 12 năm. Sự ra đời của tổ chức BHTG là kết quả của các nghiên cứu chính thức do Nhà nước thực hiện. Mặc dù chưa đủ lớn và hoạt động chưa lâu nhưng về cơ bản tổ chức BHTG luôn đang được củng cố và

phát triển theo xu hướng xây dựng một mô hình tổ chức BHTG hiệu quả nhất. Vì vậy, việc lựa chọn mô hình cần phải tiếp tục phát triển mô hình hiện tại và đáp ứng các dự báo trong tương lai.

Thứ hai, thực tiễn cho thấy, tất cả các tổ chức BHTG tốt nhất hiện nay đều phải có thời gian để tích lũy kinh nghiệm và chuẩn bị các điều kiện cần thiết khác để tiến tới thực hiện được mục tiêu của mình. Vì vậy, không nên lấy những yếu kém trong hoạt động hiện nay của tổ chức BHTG làm căn cứ để quyết định việc không lựa chọn mô hình tiên tiến đang được ưa chuộng trên thế giới.

Thứ ba, cũng như các hoạt động bảo hiểm khác, bảo hiểm tiền gửi chỉ có thể thành công nếu được thực hiện theo các thông lệ chung phổ biến nhất vì các sản phẩm bảo hiểm ra đời đều cần có một thời gian thực tế kiểm nghiệm và điều chỉnh. Vì vậy, việc chọn mô hình cần phải được cân nhắc trên cơ sở tham khảo kinh nghiệm quốc tế tốt nhất, nhất là các mô hình tổ chức BHTG đã tham gia giải quyết hiệu quả những cuộc khủng hoảng tài chính gần đây.

Các thành viên Hội đồng thẩm định đều nhất trí cho rằng, trong trường hợp dự án Luật lựa chọn mô hình bảo hiểm tiền gửi Việt Nam là “*mô hình chi trả với quyền hạn mở rộng*” thì đề nghị cơ quan soạn thảo làm rõ một số nội dung sau:

Thứ nhất, cơ quan soạn thảo phải cụ thể hóa trong Luật các nội dung được “*mở rộng*” là những nội dung nào.

Thứ hai, để đảm bảo tính thuyết phục của việc lựa chọn mô hình này, Hội đồng đề nghị cơ quan soạn thảo trình bày cụ thể hơn về căn cứ khoa học, thực tiễn và thông lệ quốc tế về các vấn đề có liên quan.

Vì vấn đề mô hình bảo hiểm tiền gửi là vấn đề quan trọng, có ảnh hưởng lớn đến hiệu quả thực thi chính sách pháp luật về bảo hiểm tiền gửi nên Hội đồng kiến nghị cơ quan soạn thảo nên chuẩn bị hai phương án về lựa chọn mô hình tổ chức BHTG để trình Chính phủ và các cơ quan có thẩm quyền xem xét, quyết định.

2. Về hình thức pháp lý của tổ chức bảo hiểm tiền gửi

Có ý kiến đề nghị quy định tổ chức bảo hiểm tiền gửi là một định chế tài chính do Nhà nước thành lập để thực hiện chính sách tài chính công.

Ngân hàng Nhà nước Việt Nam khẳng định tổ chức bảo hiểm tiền gửi vẫn là một định chế tài chính do Nhà nước thành lập để thực hiện chính sách bảo hiểm tiền gửi. Tuy nhiên, cần phải xác định hình thức tổ chức của tổ chức này theo hình thức là công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu.

Hội đồng cho rằng, việc xác định lại hình thức pháp lý của tổ chức BHTG như trong dự án Luật là một vấn đề hệ trọng, làm thay đổi cơ bản địa vị pháp lý của tổ chức BHTG hiện hành. Chính vì vậy, vấn đề này cần phải được lập luận, xem xét một cách kỹ lưỡng. Rất tiếc là trong dự thảo Tờ trình, vấn đề này chưa nhận được sự quan tâm đúng mức và hầu như cơ quan soạn thảo chưa trình bày được một cách thuyết phục lý do tại sao phải thay đổi một cách cơ bản hình thức pháp lý của tổ chức BHTG: từ một định chế tài chính công chuyển thành doanh nghiệp. Vì vậy, Hội đồng đề nghị cơ quan soạn thảo giải trình rõ hơn về vấn đề này để Chính phủ có thêm cơ sở xem xét, quyết định.

3. Về đối tượng tham gia bảo hiểm tiền gửi

Có ý kiến cho rằng, các ngân hàng chính sách có nhận tiền gửi của khách hàng là cá nhân thì việc tham gia bảo hiểm tiền gửi là cần thiết.

Ngân hàng Nhà nước Việt Nam cho rằng, theo quy định tại Nghị định 78/2002/NĐ-CP ngày 04/10/2002 về tín dụng đối với người nghèo và các đối tượng chính sách khác và Quyết định 108/2006/QĐ-TTg về việc thành lập Ngân hàng Phát triển Việt Nam thì Ngân hàng chính sách xã hội Việt Nam và Ngân hàng phát triển Việt Nam (là các ngân hàng chính sách) là các ngân hàng được Chính phủ bảo đảm khả năng thanh toán trong mọi trường hợp. Do đó không đặt ra vấn đề bảo hiểm tiền gửi đối với các ngân hàng chính sách.

Điều 4 Nghị định 78/2002/NĐ-CP và Điều 2 Quyết định 108/2006/QĐ-TTg cũng quy định Ngân hàng chính sách xã hội Việt Nam, Ngân hàng Phát triển Việt Nam không phải tham gia bảo hiểm tiền gửi.

Do đó, kế thừa quy định hiện hành, Dự thảo Luật Bảo hiểm tiền gửi quy định: “*Ngân hàng chính sách không phải tham gia bảo hiểm tiền gửi.*” (Khoản 2 Điều 6).

Hội đồng thẩm định cho rằng, theo các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành (cao nhất là các văn bản của Chính phủ) thì Ngân hàng chính sách không phải tham gia bảo hiểm tiền gửi. Tuy nhiên, theo quy định tại khoản 1, khoản 2 Điều 4 và khoản 1 Điều 10 Luật Các tổ chức tín dụng năm 2010 thì ngân hàng chính sách cũng là một loại hình tổ chức tín dụng và tổ chức tín dụng có trách nhiệm tham gia tổ chức bảo hiểm tiền gửi theo quy định của pháp luật để bảo vệ quyền lợi của khách hàng. Hội đồng cho rằng, việc không phải tham gia bảo hiểm tiền gửi sẽ làm giảm chi phí của ngân hàng chính sách. Tuy nhiên, người gửi tiền tại ngân hàng chính sách chủ yếu là người gửi nhỏ lẻ, vì vậy, nếu không tham gia bảo hiểm tiền gửi thì việc thu hút tiền gửi và tạo niềm tin của người gửi tiền sẽ rất khó khăn. Để đảm bảo tính ổn định và tính dự báo của văn bản Luật, đề nghị dự án Luật chỉ quy định mang tính nguyên tắc: “*các tổ chức tín*

dụng, chi nhánh doanh nghiệp nước ngoài mà có nhận tiền gửi của cá nhân thì phải có trách nhiệm tham gia bảo hiểm tiền gửi” mà không có ngoại lệ nào.

4. Về loại tiền gửi được bảo hiểm

Có ý kiến cho rằng, dự án Luật nên quy định theo hướng cần phải bảo hiểm đối với cả các khoản tiền gửi là ngoại tệ và vàng.

Ngân hàng Nhà nước Việt Nam cho rằng, dự án Luật chỉ nên quy định bảo hiểm đối với tiền gửi là Đồng Việt Nam vì các lý do sau đây:

Một là, Chính sách ngoại hối của Việt Nam hướng tới mục tiêu trên lãnh thổ Việt Nam chỉ sử dụng đồng Việt Nam và chống tình trạng đô la hoá.

Hai là, Nếu quy định bảo hiểm cho tiền gửi ngoại tệ sẽ nảy sinh một loạt vấn đề phức tạp như xác định phí bảo hiểm phải nộp là bằng ngoại tệ hay nội tệ, quy định hạn mức bảo hiểm tiền gửi bằng ngoại tệ hay nội tệ và chi trả bảo hiểm tiền gửi bằng ngoại tệ hay bằng đồng nội tệ. Nếu thực hiện chi trả bằng ngoại tệ có thể dẫn đến khó khăn cho tổ chức bảo hiểm tiền gửi trong việc bảo đảm nguồn vốn ngoại tệ cho chi trả. Nếu quy định nộp phí, chi trả bằng đồng nội tệ thì việc xác định tỷ giá sẽ như thế nào và tỷ giá tại thời điểm nào?

Ba là, Theo thông lệ quốc tế ở hầu hết các nước như: Mỹ, Nhật Bản, Hàn Quốc, Thái Lan, Trung Quốc, Đài Loan, Indonesia... đều chỉ bảo hiểm cho đồng nội tệ.

Hội đồng cho rằng, chống đô la hóa nên được hiểu là hạn chế thanh toán bằng ngoại tệ chứ không đồng nghĩa với việc không được gửi giữ, gửi tiết kiệm bằng ngoại tệ. Khi Nhà nước đang khuyến khích kiều hối và công nhận tiền gửi ngoại tệ, vàng hợp pháp thì cần phải có biện pháp để bảo vệ lợi ích của người gửi ngoại tệ, vàng và một trong các biện pháp đó chính là cơ chế bảo hiểm đối với các tài sản này.

Với lập luận trên, Hội đồng nhất trí đề nghị loại tiền được bảo hiểm nên được mở rộng đến các đối tượng khác là các ngoại tệ mạnh và vàng. Quy định này sẽ tự động hết hiệu lực nếu sau này luật pháp không cho phép người dân được giữ, thanh toán qua ngân hàng và gửi ngoại tệ mạnh và vàng.

VI. Những vấn đề khác trong dự án Luật

1. Về người được bảo hiểm tiền gửi (khoản 2, Điều 4 về “Giải thích từ ngữ”)

Đề nghị xem xét để mở rộng đối tượng được bảo hiểm tiền gửi theo hướng ngoài cá nhân, nên bổ sung các tổ chức không có chức năng kinh doanh, hoạt động vì mục tiêu phi lợi nhuận như tổ chức chính trị, chính trị - xã hội, nghề nghiệp, quỹ xã hội, quỹ từ thiện,... vì cần khuyến khích các đối tượng này

gửi tiền nhàn rỗi vào tổ chức tín dụng, đồng thời bảo vệ quyền lợi cho số đông, góp phần bảo đảm ổn định xã hội.

2. Về cơ quan quản lý nhà nước về bảo hiểm tiền gửi (Điều 8):

Đề nghị bỏ quy định: “*Ủy ban nhân dân các cấp trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình thực hiện quản lý nhà nước về bảo hiểm tiền gửi tại địa phương*”, vì toàn bộ Dự thảo không thấy có nội dung nào liên quan đến việc “*quản lý nhà nước về bảo hiểm tiền gửi tại địa phương*”.

3. Về các hành vi bị cấm (Điều 10):

Tại khoản 2 Điều 10 của dự án Luật, đề nghị bổ sung hành vi không chi trả hoặc chi trả không đầy đủ, vì việc này ảnh hưởng nghiêm trọng đến lợi ích hợp pháp của người được bảo hiểm tiền gửi.

4. Về quyền và trách nhiệm của người được bảo hiểm tiền gửi (Điều 11):

4.1. Khoản 2 Điều 11 của dự án Luật, đề nghị bổ sung cụm từ “*đầy đủ và đúng thời hạn*” vào quy định này, như vậy quy định này sẽ là: “*Nhận đầy đủ và đúng thời hạn tiền bảo hiểm theo quy định tại Luật này*”.

4.2. Khoản 3 Điều này, đề nghị bổ sung cụm từ “*một cách đầy đủ, chính xác*” vào quy định: “*Yêu cầu tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi, tổ chức bảo hiểm tiền gửi cung cấp một cách đầy đủ, chính xác thông tin, chế độ về bảo hiểm tiền gửi*” Đồng thời, cũng cần quy định tại các điều liên quan về trách nhiệm cung cấp thông tin của tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi và tổ chức bảo hiểm tiền gửi.

4.3. Đề nghị bổ sung quyền khiếu nại quyết định, hành vi của tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi và quyền khởi kiện tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi. Nội dung này cũng nên được bổ sung tương tự tại khoản 1, Điều 44 của Dự thảo Luật.

4.4. Đề nghị xác định rõ đâu là quyền, đâu là trách nhiệm của người được bảo hiểm tiền gửi. Vì theo dự án Luật, thì chỉ có khoản 1 là “*được*” (tức là quyền), còn 4 khoản khác, thì không rõ là quyền hay trách nhiệm.

5. Về quyền và trách nhiệm của tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi (Điều 12):

5.1. Đề nghị xem lại quy định tại khoản 2 Điều 12 của dự án Luật, vì nội dung “*Được bảo hiểm số tiền gửi của người được bảo hiểm tiền gửi tại tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi theo quy định tại Luật này*” được đề cập như một quyền của tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi. Quy định này không hợp lý vì quyền “*được bảo hiểm tiền gửi*” là quyền của người được bảo hiểm tiền gửi – đã được nhắc ở Điều 11. Vì vậy, nội dung này nên quy định là trách nhiệm của tổ

chức tham gia bảo hiểm tiền gửi, đó là trách nhiệm “*Mua bảo hiểm tiền gửi cho số tiền gửi của người được bảo hiểm tiền gửi tại tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi...*”.

5.3. Đề nghị bỏ khoản 5 Điều 12 của dự án Luật, vì trùng lặp với nội dung Điều 15 (xem nội dung góp ý cho Điều 15).

5.4. Dự án Luật chỉ dừng lại ở quy định tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi bắt buộc bị thu hồi Chứng nhận tham gia bảo hiểm tiền gửi mà không có nội dung nào quy định về việc công bố công khai thông tin này để người gửi tiền biết. Do đó, nên bổ sung quy định bắt buộc tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi và tổ chức bảo hiểm tiền gửi phải công bố công khai về việc thu hồi Chứng nhận tham gia bảo hiểm tiền gửi để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người gửi tiền.

5.5. Đề nghị xác định rõ đâu là quyền, đâu là trách nhiệm của tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi. Vì theo dự án Luật, thì có 2 khoản là “*được*”, còn 6 khoản khác thì không rõ là quyền hay trách nhiệm.

6. Về quyền và trách nhiệm của tổ chức BHTG (Điều 13)

6.1. Về công tác giám sát của tổ chức BHTG: đề nghị quy định rõ tổ chức BHTG có chức năng giám sát từ xa (không có chức năng thanh tra, kiểm tra hay giám sát tuân thủ để tránh chồng chéo với chức năng giám sát chuyên ngành của Ngân hàng Nhà nước theo như Luật pháp quy định hiện nay). Đây là việc giám sát để đề phòng rủi ro về khả năng thanh toán của tổ chức nhận tiền gửi trên cơ sở các báo cáo tài chính – kế toán – kiểm toán định kỳ và theo những mẫu biểu quy định.

6.2. Đề tạo điều kiện cho Bảo hiểm tiền gửi thực hiện tốt chức năng giám sát từ xa về an toàn hoạt động của các tổ chức thành viên đề nghị bổ sung cơ chế chia sẻ thông tin, theo đó, bên cạnh việc nhận thông tin từ Ngân hàng Nhà nước Việt Nam quy định tại Điều 38 của dự án Luật thì tổ chức này cần được nhận thêm các thông tin khác từ Bộ Tài chính và Ủy ban Giám sát tài chính quốc gia và cần được nhận đầy đủ, thường xuyên các tài liệu sau: Báo cáo tài chính riêng lẻ của TCTD; báo cáo tài chính hợp nhất của tập đoàn, trong đó TCTD là Công ty mẹ, bao gồm báo cáo định kỳ quý và báo cáo năm sau khi đã kiểm toán theo chế độ về báo cáo tài chính của các TCTD; báo cáo thống kê theo chế độ về báo cáo thống kê.

6.3. Đề nghị bổ sung thêm các quy định: (i) quy định về nội dung nghiệp vụ hỗ trợ tài chính và tiếp nhận xử lý các tổ chức thành viên gặp vấn đề. Theo thông lệ quốc tế, tổ chức bảo hiểm tiền gửi theo mô hình chi trả với quyền hạn mở rộng hoặc mô hình giảm thiểu rủi ro đều có chức năng hỗ trợ tài chính; (ii) Giám sát từ xa đối với tổ chức thành viên/ tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi;

(iii) cơ chế phối hợp giữa các tổ chức trong mạng lưới an toàn tài chính (Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, Bộ Tài chính, Ủy ban Giám sát tài chính quốc gia v.v...).

7. Về cấp Chứng nhận tham gia bảo hiểm tiền gửi (Điều 14):

Khoản 1 Điều 14 của dự án Luật quy định: “Trong thời hạn 15 ngày kể từ ngày được cấp giấy phép thành lập và hoạt động hoặc giấy phép thành lập, tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi phải nộp hồ sơ đề nghị cấp Chứng nhận tham gia bảo hiểm tiền gửi cho tổ chức bảo hiểm tiền gửi”. Để đảm bảo tính khả thi của quy định này, đề nghị quy định lại theo hướng tổ chức tham gia bảo hiểm phải hoàn thành thủ tục tham gia bảo hiểm tiền gửi trước khi hoạt động huy động tiền gửi.

8. Về niêm yết Chứng nhận tham gia bảo hiểm tiền gửi (Điều 15):

Đề nghị xem xét bỏ quy định tại Điều này “Tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi phải niêm yết Chứng nhận tham gia bảo hiểm tiền gửi tại tất cả các điểm giao dịch có nhận tiền gửi.” vì theo quy định của Dự luật cũng như trên thực tế, tất cả các tổ chức tín dụng có nhận tiền gửi đều phải tham gia bảo hiểm tiền gửi bắt buộc. Nếu không tham gia, thì sẽ bị đình chỉ hoạt động huy động vốn, rút giấy phép hoạt động. Nếu nộp phí chậm thì sẽ trở thành một khoản nợ và chịu phạt (18,25%/năm) với Bảo hiểm tiền gửi. Do đó, việc dự án Luật quy định buộc phải niêm yết công khai hàng vạn Chứng nhận tham gia bảo hiểm tiền gửi tại các điểm giao dịch là lãng phí không cần thiết. Theo Hội đồng, nếu duy trì quy định bắt buộc niêm yết, thì quy định này chỉ có ý nghĩa, nếu trên Chứng nhận đó có sự phân biệt khác nhau, ghi rõ tỷ lệ bảo hiểm tiền gửi phải nộp.

9. Về tiền gửi được bảo hiểm (Điều 18):

Ngoài “các hình thức tiền gửi có kỳ hạn, tiền gửi không kỳ hạn, tiền gửi tiết kiệm, chứng chỉ tiền gửi, kỳ phiếu, tín phiếu và các loại tiền gửi khác theo quy định của pháp luật”, cần phải quy định rõ hình thức mua trái phiếu của TCTD cũng phải được bảo hiểm, vì về bản chất hoàn toàn tương tự như tiền gửi.

10. Về các loại tiền gửi không được bảo hiểm (Điều 19):

Đề nghị xem lại quy định tại khoản 1 về một trong những trường hợp không được bảo hiểm là “Tiền gửi tại tổ chức tín dụng của cá nhân là người sở hữu trên 5% vốn điều lệ hoặc trên 5% vốn cổ phần có quyền biểu quyết của chính tổ chức tín dụng đó.”, vì khoản 1, Điều 55 về “Tỷ lệ sở hữu cổ phần” của Luật Các TCTD đã quy định: “Một cổ đông là cá nhân không được sở hữu vượt

quá 5% vốn điều lệ của một tổ chức tín dụng”. Đề nghị chỉnh lý lại cho phù hợp với pháp luật về các tổ chức tín dụng.

11. Về phí bảo hiểm tiền gửi (Điều 20):

11.1. Phí bảo hiểm tiền gửi là một trong những nội dung chủ yếu của dự án Luật, có đặc điểm ổn định, rất ít biến động, nhưng dự án Luật lại hầu như chưa có quy định gì. Vì vậy đề nghị quy định rõ nguyên tắc tính phí bảo hiểm là dựa trên mức độ rủi ro của từng tổ chức tín dụng. Việc này đòi hỏi sự đánh giá, phân loại TCTD theo mức độ an toàn trong hoạt động, khuyến khích các tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi nâng cao chất lượng hoạt động, giảm thiểu rủi ro để giảm lãi suất huy động, đồng thời giảm phí bảo hiểm tiền gửi phải nộp. Đây cũng chính là mục tiêu giảm thiểu rủi ro của bảo hiểm tiền gửi, bảo đảm an toàn của hệ thống ngân hàng.

11.2. Nội dung dự án Luật cần quy định cụ thể hơn, và đặc biệt, cần đưa ra lộ trình thực hiện hệ thống phí theo mức độ rủi ro (ví dụ 3 năm từ ngày Luật có hiệu lực); bổ sung quy định về chênh lệch giữa mức phí thấp nhất và mức phí cao nhất (ví dụ, 3 lần); bổ sung quy định về cơ chế, quy trình đánh giá, xếp hạng, công bố xếp hạng các thành viên để làm cơ sở tính phí.

11.3. Nếu NHNN là chủ sở hữu, chịu toàn bộ trách nhiệm về quản lý tổ chức, hoạt động và hiệu quả tài chính của Bảo hiểm tiền gửi, đồng thời lại là người “*quy định về mức phí bảo hiểm tiền gửi, thu và nộp phí bảo hiểm tiền gửi*” (khoản 4) thì sẽ không bảo đảm sự vô tư, khách quan.

12. Về phí nộp thiếu, nộp chậm (Điều 21):

12.1. Đề nghị thay cụm từ “*Sau thời hạn 30 (ba mươi) ngày*” bằng cụm từ “*quá thời hạn cuối cùng*” tại khoản 2: “*Sau thời hạn 30 (ba mươi) ngày kể từ ngày phải nộp phí bảo hiểm tiền gửi mà tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi không nộp hoặc nộp không đầy đủ phí bảo hiểm tiền gửi và tiền phạt, tổ chức bảo hiểm tiền gửi có quyền đề nghị Ngân hàng Nhà nước...*” vì cách quy định như trong dự án Luật là không rõ nghĩa và mâu thuẫn với quy tại khoản 2 Điều 20 của dự án Luật.

12.2. Tương tự như trên đối với quy định khoản 3: “*Sau thời hạn 03 (ba) tháng kể từ ngày phải nộp phí bảo hiểm tiền gửi...*”.

13. Về hạn mức trả tiền bảo hiểm (Điều 24):

Cần quy định mức tối thiểu và nguyên tắc điều chỉnh hạn mức tối thiểu trả tiền bảo hiểm, vì là một trong những vấn đề quan trọng nhất của Luật này.

Theo Hội đồng, hạn mức trả tiền bảo hiểm là loại hạn mức tương đối ổn định, do đó cần được giao cho Chính phủ quy định (như hiện hành), mà không nên giao thẩm quyền quyết định cho Thủ tướng Chính phủ.

14. Về thủ tục trả tiền bảo hiểm (Điều 26):

14.1. Đề nghị bổ sung vào khoản 1 của Điều này quyền nộp hồ sơ đề nghị trả tiền bảo hiểm của người được bảo hiểm tiền gửi, trong trường hợp tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi không thực hiện nghĩa vụ này.

14.2. Đề nghị xem xét lại quy định tại khoản 4: “*Khi nhận tiền bảo hiểm, người được bảo hiểm tiền gửi phải xuất trình các giấy tờ chứng minh quyền sở hữu hợp pháp đối với các khoản tiền gửi được bảo hiểm tại tổ chức tham gia bảo hiểm tiền gửi.*” Điều này chỉ phù hợp với các giao dịch gửi tiền có giấy tờ chứng minh quyền sở hữu như thẻ tiết kiệm, chứng chỉ tiền gửi, còn sẽ vướng mắc đối với những loại giao dịch khác không có “*giấy tờ chứng minh quyền sở hữu*” như gửi tiền vào tài khoản, gửi tiết kiệm qua giao dịch điện tử,... Đồng thời cũng cần quy định thêm về trường hợp nhận tiền bảo hiểm của người thừa kế hợp pháp của người được bảo hiểm tiền gửi.

14.3. Đề nghị xem lại quy định tại khoản 6: “*Sau thời hạn 10 năm kể từ ngày tổ chức bảo hiểm tiền gửi có thông báo đầu tiên về việc trả tiền bảo hiểm, những khoản tiền bảo hiểm không có người nhận sẽ được bổ sung vào nguồn vốn hoạt động của tổ chức bảo hiểm tiền gửi; người có quyền sở hữu khoản tiền gửi được bảo hiểm sẽ không có quyền yêu cầu tổ chức bảo hiểm tiền gửi trả số tiền bảo hiểm đó.*” Cần kéo dài thời hạn này ít nhất là 30 năm để bảo vệ quyền lợi hợp pháp của người gửi tiền. Có như vậy mới phù hợp với quan điểm mới về bảo vệ quyền sở hữu đã được quy định tại khoản 3, Điều 159 về “*Thời hiệu khởi kiện, thời hiệu yêu cầu*” của Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2004 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2010): “*Trường hợp pháp luật không có quy định về thời hiệu khởi kiện vụ án dân sự*” thì “*Tranh chấp về quyền sở hữu tài sản; tranh chấp về đòi lại tài sản do người khác quản lý, chiếm hữu*” sẽ “*không áp dụng thời hiệu khởi kiện*”.

15. Về số tiền gửi không được trả bảo hiểm (Điều 27):

Ngoài số tiền gửi gốc và lãi vượt quá hạn mức trả tiền bảo hiểm, cần bổ sung thêm các trường hợp không được trả bảo hiểm như: Số tiền gửi có nguồn gốc bất hợp pháp.

16. Về Điều lệ tổ chức và hoạt động của tổ chức BHTG (Điều 30)

Đề nghị nghiên cứu, bổ sung các quy định cụ thể hơn về những nội dung cơ bản của điều lệ tổ chức hoạt động của Bảo hiểm tiền gửi làm cơ sở pháp lý cao nhất, đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ cho việc xây dựng Điều lệ tổ chức và hoạt động của tổ chức này trong thời gian tới.

VII. Về ngôn ngữ, kỹ thuật soạn thảo văn bản

Đề nghị cơ quan soạn thảo rà soát, chỉnh sửa lại nội dung dự án Luật để đảm bảo chuẩn xác về thể thức và kỹ thuật trình bày văn bản theo quy định tại Thông tư liên tịch số 55/2005/TTLT-BNV-VPCP ngày 06/5/2005; Nghị quyết số 1139/2007/UBTVQH11 ngày 03/7/2007 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành Quy chế về kỹ thuật trình bày dự án văn bản pháp luật của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

Đề nghị bỏ đoạn dẫn dắt “*Ngân hàng Nhà nước cung cấp cho tổ chức bảo hiểm tiền gửi các thông tin sau đây*” (và dưới đó là 2 khoản), vì không hợp lý, không thuộc nội dung nào trong bố cục của điều luật có 2 khoản. Do vậy đề nghị sửa như sau: Đổi tên điều luật thành “*Điều 38. Các thông tin do NHNN cung cấp cho tổ chức bảo hiểm tiền gửi*”, và ngay dưới là khoản 1 và 2 như Dự thảo (bỏ đoạn ngoài bố cục như trên).

VIII. Nhận xét chung và kiến nghị

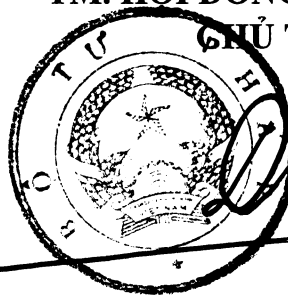
Dự án Luật Bảo hiểm tiền gửi đã được chuẩn bị công phu có nội dung bao quát được hầu hết các vấn đề phát sinh liên quan đến hoạt động bảo hiểm tiền gửi ở nước ta. Tuy nhiên, vẫn còn một số quy định cần phải được tiếp tục nghiên cứu, xử lý để dự án được hoàn thiện hơn nữa về nội dung cũng như về hình thức. Hội đồng thẩm định nhất trí trình dự án Luật Bảo hiểm tiền gửi để Chính phủ xem xét, quyết định sau khi cơ quan soạn thảo đã tổ chức nghiên cứu, tiếp thu đầy đủ ý kiến của các thành viên Hội đồng được thể hiện trong Báo cáo này.

Trên đây là ý kiến thẩm định của Hội đồng thẩm định của Bộ Tư pháp về dự án Luật Bảo hiểm tiền gửi, xin gửi Văn phòng Chính phủ, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam để nghiên cứu, hoàn thiện dự án Luật trước khi trình Chính phủ. / *Hue*

Nơi nhận:

- Như trên;
- Bộ trưởng (để báo cáo);
- Các Thứ trưởng (để biết);
- Lưu: VT, Vụ PLDSKT (PLKTN)

**TM. HỘI ĐỒNG THẨM ĐỊNH
CHỦ TỊCH**



THỨ TRƯỞNG

Đình Trung Tụng