

**SỰ ĐỘC LẬP CỦA NGÂN HÀNG TRUNG ƯƠNG VÀ MỘT SỐ GỢI Ý
CHÍNH SÁCH CHO VIỆT NAM**

ThS. Nguyễn Hương Giang

I- Tìm hiểu về tính độc lập của ngân hàng trung ương

1. Thế nào là một ngân hàng trung ương độc lập

Nếu hệ thống ngân hàng được ví là huyết mạch thì ngân hàng trung ương (NHTW) có thể coi là trái tim của nền kinh tế. Một nền kinh tế chỉ có thể phát triển lành mạnh khi có một NHTW thực hiện tốt chức năng điều tiết hệ thống tiền tệ. Ngược lại, những trục trặc trong hoạt động của NHTW cũng có thể gây ra những cú “đột quy” đối với cả nền kinh tế. Vì vậy, ở bất kỳ quốc gia nào, NHTW cũng đều đóng vai trò đặc biệt trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội.¹

Đến nay, trên thế giới đã biết đến 3 mô hình NHTW: (1) NHTW độc lập với Chính phủ; (2) NHTW là một cơ quan thuộc Chính phủ; và (3) NHTW thuộc Bộ Tài chính. Trong đó, hai mô hình đầu tiên là phổ biến hơn cả.

Trong suốt những năm 90 của thế kỷ XX, tính độc lập của NHTW được xem như là nền tảng của những cải cách về mặt thể chế để giảm sự can thiệp bất hợp lý của chính trị đến quá trình xây dựng và điều hành chính sách tiền tệ (CSTT) nhằm đạt được mục tiêu ổn định giá cả. Lý do dẫn đến cuộc cải tổ này đó là việc xây dựng và điều hành CSTT mà có sự can thiệp chính trị thường chỉ đạt được những mục tiêu ngắn hạn. Điều này sẽ làm gia tăng tính tạm thời và không bền vững của kinh tế vĩ mô, đặt biệt là nguy cơ bùng nổ lạm phát và theo đó hạn chế tăng trưởng kinh tế và làm gia tăng tỷ lệ thất nghiệp.

¹ Doãn Hữu Tuệ, Mô hình nào cho ngân hàng nhà nước Việt Nam?, www.chinhphu.vn, 11/07/2009

Tính độc lập của NHTW được thể hiện thông qua việc xác định rõ cơ chế hoạch định CSTT là như thế nào, NHTW có được toàn quyền quyết định việc sử dụng các công cụ để thực thi CSTT hay không cũng như nêu rõ trách nhiệm của NHTW nói chung và Thống đốc nói riêng trong trường hợp mục tiêu không đạt được như đã đặt ra.²

Theo một nghiên cứu của Quỹ Tiền tệ quốc tế (IMF, 12/2004), về cơ bản, mức độ độc lập của các NHTW trên thế giới được phân thành 4 cấp độ, bao gồm:

- *Thứ nhất, độc lập tự chủ trong thiết lập mục tiêu hoạt động:* Với mô hình này, NHTW có trách nhiệm quyết định CSTT, chế độ tỷ giá (nếu không theo chế độ thả nổi tỷ giá) và có quyền quyết định mục tiêu hoạt động chủ yếu trong số các mục tiêu đã được pháp luật quy định. Đây là cấp độ độc lập tự chủ cao nhất mà một NHTW có thể đạt được mà ví dụ điển hình là Cục Dự trữ Liên bang Mỹ (FED). Tuy nhiên, đây cũng chính là cấp độ độc lập tự chủ khó vận dụng nhất, vì nó đòi hỏi NHTW phải có uy tín cao và năng lực thực thi rất tốt thì mới có thể biến mục tiêu hành hiện thực, nhất là trong giai đoạn thực thi CSTT thắt chặt. Bên cạnh đó, cấp độ độc lập tự chủ này cũng đòi hỏi NHTW có khả năng dự báo chuẩn xác trên cơ sở các thống kê kinh tế - tài chính, vì chỉ có như vậy thì NHTW mới có thể thực hiện được mục tiêu đề ra.

- *Thứ hai, độc lập tự chủ trong thiết lập chỉ tiêu hoạt động:* Ở cấp độ này, NHTW cũng được trao trách nhiệm quyết định CSTT và chế độ tỷ giá nhưng khác với cấp độ độc lập tự chủ trong thiết lập mục tiêu hoạt động ở chỗ một mục tiêu hoạt động chủ yếu của NHTW được quy định cụ thể trong Luật, ví dụ như mục tiêu hoạt động hàng đầu của NHTW Châu Âu (ECB) là “duy trì sự ổn định giá cả”. Với cấp độ độc lập tự chủ này, việc thay đổi mục tiêu duy nhất đòi hỏi phải sửa đổi Luật NHTW.

- *Thứ ba, độc lập tự chủ trong lựa chọn công cụ điều hành:* Với mô hình này, Chính phủ hoặc Quốc hội quyết định chỉ tiêu CSTT sau khi thảo luận, thỏa thuận với NHTW. Khi quyết định được thông qua, NHTW có trách nhiệm hoàn thành chỉ tiêu trên cơ sở được trao đủ thẩm quyền cần thiết để có thể toàn quyền lựa chọn những công cụ điều hành CSTT phù hợp nhất. Tiêu biểu cho cấp độ độc lập tự chủ này là Ngân hàng Dự trữ New Zealand và Ngân hàng Canada. Nói

² Đặng Hữu Mẫn, Tính độc lập của NHTW – chìa khóa để ổn định giá, kinh nghiệm của New Zealand và một số đề xuất đối với Việt Nam, www.kh-sdh.udn.vn

cách khác, NHTW được trao đủ thẩm quyền để lựa chọn các công cụ điều hành một cách linh hoạt và phù hợp nhất nhằm đạt được các chỉ tiêu đã được thoả thuận giữa Chính phủ/Quốc hội với NHTW.

- *Thứ tư, độc lập tự chủ hạn chế*: Là cấp độ độc lập tự chủ thấp nhất, theo đó Chính phủ là nơi quyết định chính sách (cả về mục tiêu lẫn chỉ tiêu hoạt động) cũng như can thiệp vào quá trình triển khai thực thi CSTT. Đây là một trong những nguyên nhân làm hạn chế hiệu quả hoạt động của NHTW, nhất là trong việc thực hiện mục tiêu ổn định giá trị đồng tiền. Đây chính là trường hợp của ngân hàng nhà nước (NHNN) Việt Nam hiện nay và trên thực tế thì mức độ độc lập tự chủ này đã từ lâu bộc lộ những mặt hạn chế, bất cập.

Nói chung, các nghiên cứu về NHTW thường nghiêng về ý kiến cho rằng nên giao việc xây dựng, quyết định và thực thi CSTT cho một NHTW chuyên sâu, độc lập và kiên định với mục tiêu hàng đầu là duy trì sự ổn định giá cả. Điều đó sẽ góp phần nâng cao hiệu quả của các tác động về mặt chính sách cũng như uy tín của các nhà hoạch định chính sách. Tất nhiên, tính độc lập của NHTW cần được xây dựng trên cơ sở các quy định pháp lý liên quan. Việc thiếu tôn trọng pháp luật ở một số nước là nguyên nhân chủ yếu dẫn đến tình trạng NHTW độc lập về mặt hình thức không có khả năng kiểm soát lạm phát và thực thi các chức năng một cách có hiệu quả.³

2. Mối quan hệ giữa sự độc lập của NHTW và các biến số kinh tế vĩ mô chính

Thập niên 1990 đã chứng kiến nhiều nước, trong đó có cả những nước đã và đang phát triển, thực hiện quá trình chuyển đổi mô hình NHTW sang hướng làm tăng tính độc lập hơn cho tổ chức này. Khuynh hướng này phần nào chịu ảnh hưởng của các bằng chứng thực nghiệm của các phân tích về mối quan hệ giữa sự độc lập của NHTW với các biến số kinh tế vĩ mô chính.

2.1. Quan hệ với lạm phát

Nghiên cứu của Alesina và Summers (1993) dựa trên các quan sát giai đoạn 1955-1988 cho thấy có mối quan hệ nghịch biến giữa tính độc lập của NHTW với lạm phát bình quân và với sự biến thiên của chỉ số lạm phát. Kết quả này cũng phù hợp với những kết quả nghiên cứu khác của Cukierman, Webb và

³ Doãn Hữu Tuệ, Mô hình nào cho NHNN Việt Nam?, www.chinhphu.vn, 11/07/2009

Neyapti (1992), DeBelle và Fischer (1994).⁴ Nghĩa là, hệ số độc lập của NHTW càng cao thì lạm phát bình quân càng thấp và chỉ số lạm phát biến thiên càng ít và ngược lại. Một số công trình nghiên cứu khác nhau cũng đã đi đến kết luận tương tự, rằng những nước mà NHTW có mức độ độc lập tự chủ cao thường có tỷ lệ lạm phát thấp (Eijffinger & De Haan, 1996). Nếu là tổ chức điều tiết độc lập, NHNN có thể chủ động trong CSTT của mình nhằm bảo vệ sức mạnh của đồng tiền, ngăn chặn lạm phát, phục vụ sự phát triển của đất nước mà không quá phụ thuộc vào công việc hàng ngày của cơ quan hành pháp.

Điều này mang lại nhiều ý nghĩa cho Việt Nam bởi kiềm chế lạm phát đã từng là một ưu tiên chính sách của Chính phủ và trong tương lai lạm phát vẫn luôn là một nguy cơ lớn tiềm ẩn đối với nền kinh tế Việt Nam.

2.2. Quan hệ với thâm hụt ngân sách

Nghiên cứu của Pollard (1993) về mối quan hệ giữa tính độc lập của NHTW với cán cân ngân sách trong giai đoạn từ năm 1973-1989 đã chứng minh rằng ở những nước có NHTW độc lập cao thì tỷ lệ thâm hụt ngân sách càng giảm.

Theo Pollard, khi các quan hệ cho vay theo chỉ định hay ứng vốn cho ngân sách không còn chịu sự chi phối của chính phủ thì sẽ tạo ra một kỷ luật trong chi tiêu tốt hơn, qua đó góp phần làm tăng tính minh bạch và tạo ra một cán cân ngân sách bền vững hơn.

Cùng với lạm phát, thâm hụt ngân sách ở Việt Nam cũng là một thách thức lớn cho các nhà hoạch định chính sách. Tình trạng thâm hụt ngân sách hàng năm trên dưới 5% GDP và luôn kéo dài trong nhiều năm đã không những làm xói mòn tính kỷ luật trong chi tiêu ngân sách mà còn làm tăng gánh nặng nợ quốc gia (kể cả nợ trong nước và nước ngoài).

2.3. Quan hệ với tăng trưởng kinh tế

Nghiên cứu của Alesina và Summers (1993), Barro (1991), De Long và Summers (1992), Levine và Renelt (1992) cho thấy không tìm ra mối quan hệ có ý nghĩa về mặt thống kê giữa tính độc lập của NHTW với tăng trưởng sản lượng thực tế sau khi kiểm soát các yếu tố khác tác động đến tăng trưởng kinh tế.

⁴ Đỗ Thiên Anh Tuấn - Trần Thanh Hằng - Nguyễn Thanh Nhã, Bàn tiếp về tính độc lập của NHTW, Thời báo Kinh tế Sài Gòn, 16/7/2009

Chẳng hạn, Thụy Sĩ là nước có NHTW độc lập nhất nhưng lại có mức độ tăng trưởng thực và sự biến thiên tăng trưởng kinh tế thực thấp hơn mức bình quân của các nước trong mẫu. Trong khi đó, Tây Ban Nha là nước có NHTW độc lập không cao nhưng lại có tốc độ tăng trưởng kinh tế tốt nhất.

Tuy nhiên, cần lưu ý là, các lý thuyết kinh tế phát triển đã chứng minh rằng tăng trưởng kinh tế là sự phức hợp của nhiều yếu tố và chính sách khác nhau. Cho nên mặc dù không có mối quan hệ có ý nghĩa về mặt thống kê giữa mức độ độc lập của NHTW với tăng trưởng kinh tế nhưng một CSTT có hiệu lực và hiệu quả sẽ góp phần vào tăng trưởng kinh tế ổn định hơn.⁵

Như vậy, tựu trung lại, các bằng chứng thực nghiệm cho thấy một mô hình NHTW độc lập hơn sẽ giúp kiểm soát tốt lạm phát và làm giảm thâm hụt ngân sách. Các phân tích thực nghiệm tuy chỉ ra rằng không có bằng chứng rõ ràng về mối quan hệ giữa tính độc lập của NHTW với tăng trưởng kinh tế, tuy nhiên, trên thực tế, giữa hai yếu tố này vẫn tồn tại một mối quan hệ gián tiếp rất chặt chẽ thông qua tỷ lệ lạm phát và cán cân ngân sách. Cụ thể, duy trì lạm phát thấp và một cán cân ngân sách cân bằng là những mục tiêu quan trọng vì nó không những tạo điều kiện cho việc phân bổ có hiệu quả hơn các nguồn lực của nền kinh tế mà còn giúp duy trì tính ổn định của hệ thống tài chính và nền kinh tế, góp phần vào tăng trưởng kinh tế và đảm bảo an sinh xã hội.

II- Kinh nghiệm của NHTW một số nước

1. NHTW Nhật Bản (BOJ)

Hiện tại, hệ số độc lập của BOJ được đánh giá ở mức 2,5 (thấp hơn nhiều so với Thụy Sĩ, Đức (4) và Mỹ (3,5))⁶. Điều này khẳng định BOJ không phải là một ngân hàng có được sự độc lập tuyệt đối.

Bên cạnh đó, về mặt cấu trúc, BOJ áp dụng mô hình ít phổ biến nhất đó là BOJ “trực thuộc” Bộ Tài chính Nhật Bản. Do đó, đây không phải là mô hình phù hợp để chúng ta đi theo. Tuy nhiên, quá trình cải cách, mà đặc biệt là việc sửa đổi Luật BOJ năm 1997 đã đưa lại cho ngân hàng này một số đặc điểm quan trọng như tính độc lập và sự minh bạch mà Việt Nam có thể tham khảo trong quá trình xây dựng một NHNN hiện đại và hiệu quả.

⁵ Đỗ Thiên Anh Tuấn - Trần Thanh Hằng - Nguyễn Thanh Nhã, Bàn tiếp về tính độc lập của NHTW, Thời báo Kinh tế Sài Gòn, 16/7/2009

⁶ Alesina & Summers (1993)

(i) Về tính độc lập

Về mục tiêu: Từ bỏ mục tiêu không rõ ràng trong luật cũ là “tối đa hóa tiềm năng của nền kinh tế”, luật mới khẳng định: “BOJ có quyền tự chủ về tiền tệ và kiểm soát tiền tệ” (điều 3) và mục tiêu tối cao là ổn định giá cả (price stability) (điều 2). Đây cũng chính là mục tiêu phổ biến nhất mà các NHTW trên thế giới đang theo dõi. Việc luật hóa mục tiêu một cách rõ ràng, nhất quán này nhằm hạn chế việc chính phủ can thiệp.

Về công cụ và ra quyết định thực thi CSTT: Đề ra các quyết định liên quan đến thực thi CSTT, luật cho phép BOJ thiết lập một Hội đồng chính sách với 9 thành viên bao gồm thống đốc, hai phó thống đốc và sáu thành viên khác (không nhất thiết là người của NHTW và điểm quan trọng nhất ở đây là không cho phép đại diện của chính phủ trong hội đồng này). Các thành viên trong hội đồng sẽ bầu ra một người làm chủ tịch. Hội đồng họp khi được chủ tịch triệu tập và ra quyết định theo phương thức bỏ phiếu. Chủ tịch có trách nhiệm thông qua quyết định này để triển khai thực hiện.

Với hội đồng này, kết hợp với mục tiêu được ấn định, BOJ không bị chi phối và đi lệch hướng trong quyết định thực thi CSTT. Nhìn lại Việt Nam, Chủ tịch Hội đồng tư vấn CSTT của Việt Nam là một phó thủ tướng, các thành viên khác là thống đốc, bộ trưởng các bộ có liên quan và thành viên khác. Điều này hạn chế đáng kể tính độc lập trong quyết định CSTT của NHNN Việt Nam.

Về vấn đề tài chính: BOJ vẫn chịu rất nhiều sự chi phối của chính phủ, ví như quy định về việc hỗ trợ thâm hụt ngân sách thông qua các khoản vay không thế chấp. Tuy nhiên, BOJ được cho cơ chế tài chính riêng trong việc thiết lập chế độ tiền lương nhằm thu hút nhân sự giỏi.

Về nhân sự: Vị trí Thống đốc được đề xuất bởi Thủ tướng và phải được Quốc hội thông qua. Các thành viên trong Hội đồng Chính sách do Thủ tướng bổ nhiệm và phục vụ với thời hạn 5 năm. Đây là một điểm yếu của Luật BOJ do nhiệm kỳ quá ngắn của Thống đốc và các thành viên khác có thể chi phối tới việc ra quyết định (trong khi đó, nhìn sang Mỹ, nhiệm kỳ của Thống đốc lên tới 14 năm). Tuy nhiên, điểm đáng chú ý trong vấn đề nhân sự BOJ là Thủ tướng không có quyền sa thải Thống đốc và các thành viên hội đồng do bất đồng quan điểm về CSTT, ngoại trừ các trường hợp vi phạm pháp luật khác. Nội dung này

được thể hiện như một cam kết mạnh mẽ của chính phủ trong việc duy trì tính độc lập của BOJ quy định tại điều 25 của Luật BOJ.

(ii) Về tính minh bạch

Các nội dung thảo luận chính và các quyết định về CSTT của Hội đồng Chính sách phải được công khai cho công chúng biết. Ngoài ra, việc báo cáo định kỳ cho Bộ Tài chính, Quốc hội và trách nhiệm giải trình về điều hành CSTT cũng được quy định rất rõ ràng, chặt chẽ trong Luật BOJ.

Tuy nhiên, mặc dù BOJ có sự độc lập nhất định trong mục tiêu, công cụ, nhân sự và tài chính, nhưng Luật BOJ vẫn có một số điểm hạn chế như: (i) phụ thuộc tương đối với Bộ Tài chính về mặt tổ chức bộ máy; (ii) phải duy trì quan hệ thường xuyên với chính phủ nhằm “trao đổi” và “chia sẻ” quan điểm về chính sách; (iii) nhiệm kỳ thống đốc quá ngắn (5 năm); (iv) tài trợ ngân sách (thông qua tín dụng). Tất cả những điều này đã làm cho một số nhà kinh tế và nhà quan sát vẫn còn nghi ngờ về sự “độc lập hoàn hảo” của BOJ.

2. Kinh nghiệm của Ngân hàng Dự trữ New Zealand

Hầu hết những quốc gia Công nghiệp đều đã đạt được một sự giảm lạm phát rõ rệt trong giai đoạn 1955-2000. Tỷ lệ lạm phát hàng năm bình quân giảm từ 5,6% trong giai đoạn 1955-1988 xuống còn 2,7% trong giai đoạn 1988-2000. Một trong những quốc gia thành công nhất đó là New Zealand, với tỷ lệ lạm phát bình quân 7,6% trong khoảng thời gian đầu xuống còn 2,7% trong giai đoạn sau. Nhiều học giả đã quy sự cải tiến này cho chính sách lạm phát mục tiêu mà New Zealand đã thực hiện vào năm 1989, nhưng điều này sẽ là phiến diện nếu chỉ tin vào một mình sự ảnh hưởng của chính sách lạm phát mục tiêu.

Quay trở lại thời điểm năm 1989, hoạt động của Ngân hàng Dự trữ New Zealand đã có bước đột phá với 2 cải cách lớn: (i) thứ nhất, Ngân hàng Dự trữ được độc lập nhiều hơn với Chính phủ; (ii) thứ hai, đã thiết lập được một chính sách lạm phát mục tiêu rõ ràng mà sau này nhiều quốc gia đã lần lượt áp dụng.

Các chuyên gia cho rằng, không chỉ đơn thuần do chính sách lạm phát mục tiêu rõ ràng mà chính sự độc lập cao hơn của Ngân hàng Dự trữ New Zealand là chìa khóa cho thành công trong quản lý lạm phát ở New Zealand. Xét về sự độc lập tối thiểu của một NHTW, Ngân hàng Dự trữ New Zealand lúc bấy giờ đứng vào tốp đầu tiên.

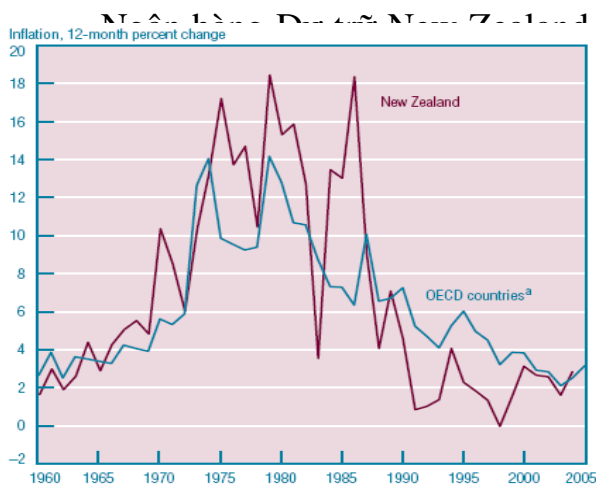
Trước năm 1989, Ngân hàng Dự trữ New Zealand là một “đại lý” của Chính phủ và được trao rất ít sự độc lập. NHTW này chỉ hoạt động với tư cách là cố vấn cho Chính phủ New Zealand, vì vậy CSTT của nó chỉ là một công cụ hoạt động theo ý muốn của Bộ Tài chính. Khi đó, New Zealand là một trong số những quốc gia có Điểm số độc lập của NHTW thấp nhất và tỷ lệ lạm phát của nó đứng vào hàng cao nhất trong các nước Công nghiệp. Suốt thập niên 70, chỉ số lạm phát của New Zealand luôn ở ngưỡng 2 con số, có lúc lên đến 18%.

Để ổn định giá cả, từ những năm 1989, Ngân hàng Dự trữ New Zealand đã có một sự chuyển mình mạnh mẽ trong điều hành. Điều này thể hiện qua việc Quốc hội New Zealand đã nhanh chóng sửa đổi các đạo luật có liên quan, xây dựng và hoàn thiện các đạo luật mới trong đó khẳng định *Chức năng chủ yếu của Ngân hàng Dự trữ New Zealand là trực tiếp xây dựng và hoàn thiện CSTT hướng vào việc đạt được các mục tiêu kinh tế và duy trì sự ổn định giá cả...*⁷

Bên cạnh đó, có thể kể ra một số những thay đổi căn bản trong hoạt động điều hành CSTT của Ngân hàng Dự trữ New Zealand:

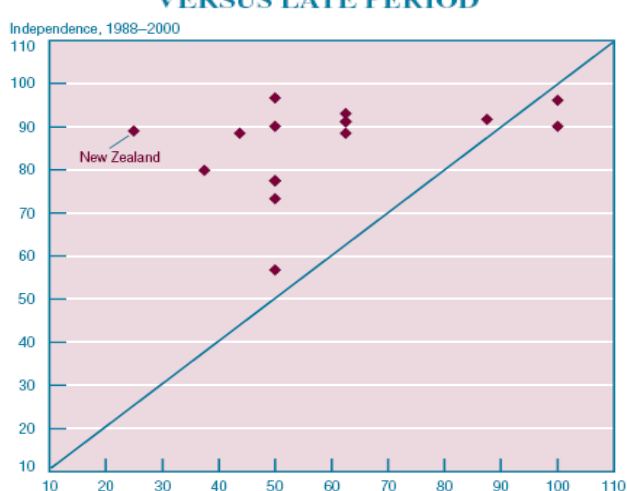
- Để ổn định giá cả, Quốc hội New Zealand đã đưa Chính sách lạm phát mục tiêu vào trong hiến pháp. Việc lượng hóa mục tiêu lạm phát là kết quả của sự trao đổi “công bằng, nghiêm túc” giữa Chính phủ và Ngân hàng Dự trữ New Zealand.

- Ngân hàng Dự trữ New Zealand được phép xem xét tác động và đề xuất những kiến nghị để giải quyết những tình huống có thể ảnh hưởng đến sự ổn định giá cả.



a. All OECD countries except Turkey.

SOURCES: International Labour Organization; Organisation for Economic Co-operation and Development; Bloomberg Financial Information Services; Alesina and Summers, 1993; and Fry et al., 2000.



+ “Việc làm giảm lạm phát và duy trì mức lạm phát kỳ vọng thấp là tương đối dễ dàng so với việc kiểm soát chặt chẽ mức lạm phát trong phạm vi khung lạm phát”.

+ Việc theo đuổi quá nhiều mục tiêu sẽ hạn chế năng lực và tính chủ động của một NHTW, hay nói cách khác, “việc NHTW tập trung giải quyết quá nhiều trách nhiệm đối với Chính phủ sẽ làm giảm sút tính linh hoạt của nó”.

Những chủ trương mới này đã cho phép Ngân hàng Dự trữ đề ra được chính sách lạm phát mục tiêu tương ứng với từng thời kỳ và có được địa vị pháp lý cũng như tính chủ động cao hơn trong giải quyết các mục tiêu ở trên. Ngoài ra, nó cũng đưa ra giới hạn chặt chẽ về những tình huống, những hoàn cảnh mà một Thống đốc có thể bị sa thải. Nói cách khác, việc thay đổi nhiệm kỳ của Nội Các Chính phủ không ảnh hưởng đến hoạt động của Ban lãnh đạo NHTW.

Điểm số độc lập của Ngân hàng Dự trữ New Zealand đã có sự tăng tốc mạnh mẽ, từ 25 điểm giai đoạn 1955-1988 lên đến 89 ở giai đoạn 1989-2000 và được xem như là một bước ngoặt lớn. Tỷ lệ lạm phát của New Zealand cũng được ghi nhận đã giảm từ 7,6% (cao hơn mức trung bình của các quốc gia Công nghiệp) trong giai đoạn thứ nhất xuống còn 2,7% (dưới mức trung bình) trong thời kỳ sau. Vậy thì một câu hỏi được đặt ra là bao nhiêu sự thành công trong kết quả này là do sự tăng lên trong mức độ độc lập của Ngân hàng Dự trữ New Zealand?

Các bằng chứng thực nghiệm đã chỉ ra có một mối quan hệ khẳng khít giữa tính độc lập của NHTW và mức lạm phát (trong nhóm các quốc gia nghiên cứu). Hay nói cách khác, khi NHTW của những nước này có quá ít tính độc lập thì mức lạm phát chung thường rất cao và ngược lại. Hơn nữa, sự tác động của tính độc lập của NHTW vào mức lạm phát là xuyên suốt mọi thời gian, và kết quả này không chỉ đúng với New Zealand mà còn phù hợp với các quốc gia còn lại.

Cụ thể, các kết quả phân tích thực nghiệm đã cho thấy sự giảm xuống trong tỷ lệ lạm phát ở New Zealand trong giai đoạn nghiên cứu chủ yếu nhờ vào sự tăng lên mạnh mẽ tính độc lập của Ngân hàng Dự trữ New Zealand. Và người ta tính toán rằng nếu như New Zealand trong giai đoạn thứ nhất có Điểm số độc lập của Ngân hàng Dự trữ cao như hiện nay thì mức lạm phát sẽ chỉ là 3,4% thay vì 7,6% như đã tồn tại.

Như vậy, các bằng chứng thực nghiệm đã cho thấy có một mối quan hệ về mặt nguyên tắc hết sức rõ ràng giữa tính độc lập của một NHTW và mức độ lạm

phát trong dài hạn. Một NHTW độc lập là cách thức hữu hiệu nhất để đảm bảo duy trì một mức lạm phát thấp và hợp lý.⁸

III- Về tính độc lập của NHTW Việt Nam

1. Những điểm mới trong Luật NHNN sửa đổi năm 2010

Tại kỳ họp thứ 7, Quốc hội khóa XII vừa thông qua Luật NHNN Việt Nam (sửa đổi) và Luật các Tổ chức tín dụng (sửa đổi). So với Luật NHNN Việt Nam năm 1997 và Luật NHNN được sửa đổi, bổ sung năm 2003, Luật NHNN Việt Nam năm 2010 có những điểm mới, tiến bộ sau đây:

Về địa vị pháp lý, NHNN Việt Nam vẫn giữ nguyên như thể hiện trong Luật NHNN Việt Nam 1997 để phù hợp với thể chế chính trị và Hiến pháp 1992. Tuy nhiên, cách thiết kế trong Luật NHNN 2010 đã thể hiện rõ hơn vị trí của NHNN là cơ quan ngang Bộ của Chính phủ, đồng thời xác định rõ các chức năng, nhiệm vụ của NHNN với tư cách là NHTW của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện các chức năng về quản lý nhà nước trên lĩnh vực tiền tệ và hoạt động ngân hàng, qua đó, khẳng định mối quan hệ chặt chẽ giữa hai chức năng quan trọng của một NHTW: Thực thi CSTT và giám sát an toàn hoạt động của hệ thống các tổ chức tín dụng. Đây là nội dung quan trọng đã được thực tiễn chứng minh qua cuộc khủng hoảng tài chính ở các nước vừa qua. Theo đó, cơ cấu tổ chức, đội ngũ cán bộ và cơ chế vận hành được thiết kế, xây dựng theo hướng đảm bảo thực hiện được đồng thời cả hai chức năng nói trên.

Bên cạnh đó, Luật NHNN Việt Nam năm 2010 có nhiều nội dung thay đổi so với Luật NHNN Việt Nam 2003 và 1997, đó là:

(i) Cụ thể hóa được vai trò, vị trí của các cơ quan nhà nước trong việc quyết định và thực thi CSTT quốc gia trên cơ sở phù hợp Hiến pháp, Luật Tổ chức Chính phủ, trong đó thẩm quyền và tính tự chủ của NHNN trong việc chủ động, linh hoạt sử dụng các công cụ CSTT đã được xác định rõ ràng.

(ii) Xác định rõ được thẩm quyền của NHNN trong việc giám sát an toàn hoạt động của các tổ chức tín dụng thông qua hai hoạt động giám sát và thanh tra, cùng với việc thành lập Cơ quan Thanh tra, giám sát Ngân hàng thuộc NHNN để đảm bảo sự quản lý chặt chẽ hơn đối với hệ thống tổ chức tín dụng.

⁸ Đặng Hữu Mẫn, Tính độc lập của NHTW – chìa khóa để ổn định giá, kinh nghiệm của New Zealand và một số đề xuất đối với Việt Nam, www.kh-sdh.udn.vn

(iii) Quy định rõ trách nhiệm giải trình, báo cáo của NHNN trước Quốc hội, Chính phủ và công chúng. Đây là nội dung mới, quan trọng trong hoạt động của NHTW nhằm minh bạch hóa, công khai hóa các quyết định trong điều hành của mình không những với cơ quan cấp trên mà còn với công chúng, thị trường.

Ngoài ra, Luật NHNN năm 2010 còn có những nội dung quan trọng khác đã được điều chỉnh, sửa đổi so với Luật hiện hành trên nhiều lĩnh vực hoạt động của NHNN, như: lãi suất, kế toán, quan hệ với Kho bạc Nhà nước, dự trữ ngoại hối, kiểm toán nội bộ, quản lý nhà nước đối với Bảo hiểm tiền gửi...⁹

Bên cạnh đó, Luật NHNN Việt Nam 2010 đã đưa ra được nội hàm của CSTT quốc gia để làm cơ sở phân định thẩm quyền quyết định CSTT quốc gia của Quốc hội, Chính phủ, cụ thể: *“CSTT quốc gia là các quyết định về tiền tệ ở tầm quốc gia của cơ quan nhà nước có thẩm quyền bao gồm: quyết định mục tiêu ổn định giá trị đồng tiền biểu hiện bằng chỉ tiêu lạm phát; quyết định sử dụng các công cụ và biện pháp để thực hiện mục tiêu đề ra”*.

Theo đó, Quốc hội quyết định chỉ tiêu lạm phát hàng năm được thể hiện thông qua chỉ số giá tiêu dùng; Thủ tướng Chính phủ, Thống đốc NHNN quyết định việc sử dụng các công cụ và biện pháp điều hành để thực hiện mục tiêu CSTT quốc gia.

2. Về sự độc lập tự chủ của NHNN Việt Nam

Tuy có nhiều điểm đổi mới, song Luật NHNN Việt Nam năm 2010 chưa thể hiện được quyền tự chủ, tính độc lập của ngân hàng này trong việc hoạch định và thực thi CSTT quốc gia.

Ở nước ta, từ khi thành lập cho đến nay, NHNN Việt Nam luôn là một cơ quan thuộc Chính phủ, là một đơn vị ngang bộ. Thống đốc NHNN là thành viên của Chính phủ, có hàm tương đương với bộ trưởng, được chính phủ bổ nhiệm và chịu trách nhiệm trước Chính phủ và Quốc hội.

Thực tiễn cho thấy, khi NHTW là cơ quan của Chính phủ thì tổ chức, hoạt động của nó chịu sự điều chỉnh rất lớn của Chính phủ và vị trí pháp lý của một NHTW quốc gia cũng bị lu mờ. Chính vì vậy, NHNN Việt Nam không được độc lập thiết lập mục tiêu, xây dựng chỉ tiêu hoạt động hay lựa chọn công cụ để thực

⁹ Luật NHNN năm 2010 đã phân định rõ thẩm quyền quyết định CSTT của Việt Nam?, <http://www.stockbiz.vn>, 16/06/2010

hiện. Mọi hoạt động này đều phải trình lên Chính phủ và Quốc hội và được sự phê duyệt cũng như chỉ đạo của các cấp lãnh đạo cao hơn này.

Điều đó phần nào làm giảm tính linh hoạt trong việc điều hành thực hiện CSTT quốc gia. Gần như mọi hoạt động của NHNN đều phải được sự cho phép của Chính phủ (hoạt động phát hành tiền, thực hiện CSTT quốc gia, hoạt động cho vay ngân sách trung ương, bảo lãnh cho các doanh nghiệp vay vốn nước ngoài, cho vay các tổ chức tín dụng trong trường hợp đặc biệt). Ở đây, NHNN Việt Nam chỉ được coi như là cơ quan quản lý hành chính nhà nước, giống như các bộ khác, chứ không phải là một thiết chế đặc biệt dù tổ chức, hoạt động của NHNN ảnh hưởng rất lớn đến tính an toàn của hệ thống ngân hàng, sự ổn định của giá trị đồng tiền, an ninh tiền tệ của một quốc gia.

Vào thời điểm đầu 2008, khi mà tình hình lạm phát đang ở mức rất cao, thì dường như lúc này tính tự chủ của NHNN Việt Nam được nâng cao. NHNN đã đưa ra các quyết định một cách nhanh chóng như tăng lãi suất cơ bản giúp các ngân hàng thương mại (NHTM) có thể nâng lãi suất, đảm bảo khả năng thanh toán... Nhờ đó, lạm phát đã được kiềm chế phần nào. Tuy nhiên, không vì thế mà điều này có thể thay đổi được tính độc lập vốn rất thấp của NHNN Việt Nam.

Xét trong bốn cấp độ độc lập của IMF (2004) thì NHNN Việt Nam nằm ở cấp độ độc lập thứ tư “*độc lập tự chủ hạn chế*”. Đây là cấp độ độc lập thấp nhất của NHTW đối với Chính phủ. Chính vì vậy, hiệu quả của CSTT đạt được không cao, nhất là việc ổn định lạm phát, ổn định thị trường tiền tệ.

Mặc dù định hướng chiến lược của NHNN vẫn là NHTW độc lập trong điều hành chính sách và độc lập trong việc lựa chọn mục tiêu tiền tệ. Tuy nhiên, NHNN hiện tại vẫn chưa thực sự đạt được mức độ độc lập theo cả hai tiêu chuẩn này. Đối với chính sách, Chính phủ hàng năm quy định khá cụ thể, chi tiết cho Ngân hàng, từ Tổng phương tiện thanh toán đến Tăng trưởng tín dụng và Xu hướng tỷ giá. Còn tiêu chuẩn thứ hai thì hoàn toàn chưa đạt được bởi theo quy định của Hiến pháp thì Quốc hội hàng năm sẽ giao chỉ tiêu cho NHNN. Sự độc lập tương đối của NHNN sẽ cho phép Ngân hàng này chủ động điều tiết thị trường trong từng thời kỳ mà không cần phải chờ sự cho phép của Chính phủ trong những chính sách của mình; hoặc lựa chọn mục tiêu của mình nếu họ thấy rằng cần thiết và dẫn dắt thị trường đi theo. Do chưa đạt được tính dẫn dắt thị trường nên người ta thường nhìn vào quan điểm của Chính phủ và của Quốc hội

về lạm phát và tăng trưởng để điều tiết hành vi của mình hơn là nhìn vào NHNN.¹⁰

Điều 3 Luật NHNN khẳng định: “*Quốc hội quyết định và giám sát việc thực hiện CSTT quốc gia, mức lạm phát dự kiến hằng năm trong mối tương quan với cân đối ngân sách nhà nước và mức tăng trưởng kinh tế... Chính phủ xây dựng CSTT quốc gia, mức lạm phát dự kiến hằng năm trình Quốc hội quyết định; tổ chức thực hiện CSTT quốc gia; quyết định lượng tiền cung ứng bổ sung cho lưu thông hằng năm, mục đích sử dụng số tiền này và định kỳ báo cáo Ủy ban Thường vụ Quốc hội; quyết định các chính sách cụ thể khác và các giải pháp thực hiện.....*”

Điều 4 Luật NHNN quy định: “*Chính phủ thành lập Hội đồng tư vấn CSTT quốc gia để tư vấn cho Chính phủ trong việc quyết định những vấn đề thuộc về nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ về CSTT. Nhiệm vụ và quyền hạn của Hội đồng tư vấn CSTT quốc gia do Chính phủ quy định.*”

Như vậy, hiện tại mặc dù được quy định là NHTW của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, nhưng thẩm quyền của NHNN trong xây dựng và điều hành CSTT còn hạn chế, NHNN có mức độ độc lập thấp và chịu sự can thiệp hành chính toàn diện của Chính phủ. NHNN chỉ là cơ quan xây dựng dự án CSTT Quốc gia để Chính phủ trình Quốc hội quyết định, trên cơ sở đó, NHNN tổ chức thực hiện; việc quyết định lượng tiền bổ sung vào lưu thông hằng năm cũng do Chính phủ quyết định, NHNN có trách nhiệm điều hành trong phạm vi đã được duyệt,... Trong khi chức năng NHTW chưa được khẳng định rõ nét, NHNN lại có trách nhiệm thực hiện nhiều nhiệm vụ thuộc về chức năng quản lý nhà nước.

Bên cạnh đó, do là cơ quan của Chính phủ nên có khi NHNN phải thực hiện những nhiệm vụ không phù hợp với mục tiêu của CSTT, chẳng hạn như tái cấp vốn cho các NHTM để khoanh, xóa nợ các khoản vay của các tập đoàn nhà nước và doanh nghiệp nhà nước (DNNN). Nhất là khi Chính phủ còn “chủ quản” nhiều DNNN nên nhiều khi NHNN rất khó xử với những “mệnh lệnh” trái ngược với CSTT và các quy chế điều tiết hệ thống NHTM của mình. Rất nhiều những tình huống như vậy đã từng xảy ra trong vài chục năm qua. Cách đây hơn chục năm NHNN đã nhận được lệnh khoanh nợ các khoản nợ của rất nhiều DNNN.

¹⁰ Võ Văn Minh, Chính sách tiền tệ và mục tiêu kiềm chế lạm phát, www.ddn.com.vn, 16/4/2010

Giải quyết việc khoanh nợ đã kéo dài cả chục năm rất tốn kém và phức tạp. Lẽ ra việc khoanh nợ, hoãn nợ, thậm chí xoá nợ là việc thường xuyên của các NHTM phải làm trong hoạt động bình thường của mình. Hay như việc nhiều ngân hàng quốc doanh đã nhận được những mệnh lệnh hành chính từ trên xuống yêu cầu cho doanh nghiệp này, doanh nghiệp kia vay vốn. Hiện tượng này hiện nay đã giảm đi, song vẫn còn tồn tại và gây méo mó cho hoạt động của hệ thống ngân hàng. Đây cũng là một trong những nguyên nhân làm hạn chế hiệu quả hoạt động của NHNN, nhất là trong việc thực hiện mục tiêu ổn định giá trị đồng tiền.¹¹

Hệ thống ngân hàng là hệ thống thần kinh của nền kinh tế, hệ thống ấy hoạt động trực tiếp sẽ ảnh hưởng lớn tới sự phát triển của đất nước.¹² Vì vậy, đã đến lúc NHNN Việt Nam cần có tính độc lập một cách rõ rệt trước bối cảnh hội nhập hiện nay. Khi mà thị trường luôn có những biến động mang tính khó lường trong thời kỳ khủng hoảng thì tính độc lập của NHTW càng trở nên quan trọng bởi NHTW cần đưa ra các quyết định hợp lý trong một thời gian nhanh chóng, giúp nền kinh tế vượt qua khủng hoảng.

IV- Một số gợi ý chính sách cho Việt Nam

Nhìn sâu xa, khi Bác Hồ thành lập NHTW đã gọi là Ngân hàng Quốc gia Việt Nam. Chữ "quốc gia" ở đây hay hơn từ "nhà nước" theo nghĩa, lợi ích quốc gia và hệ thống của ngân hàng là phục vụ nhiệm vụ quốc gia, không theo hệ thống của nhà nước.

Hiện nay, NHNN là một cơ quan hành chính nhà nước với tất cả các ràng buộc, quy định của hành chính. Với cơ cấu như vậy, khó có thể độc lập và có chính sách kiên quyết và đủ sức nặng. Chính sự không độc lập đó làm cho NHNN có tiếng nói nhỏ, nhẹ trong Chính phủ. Chính vì vậy, khi NHNN được giao "thiên chức" thực hiện và đề xuất thực hiện CSTT, chống lạm phát trong nền kinh tế vĩ mô, dường như việc này vượt quá sức của NHNN. Do đó, tăng cường tính độc lập cho NHNN là mục tiêu cần hướng tới nhằm đạt được hiệu quả trong thực thi CSTT và ổn định thị trường tài chính tiền tệ nói chung. Vấn đề đặt ra là NHNN cần độc lập như thế nào, mức độ ra sao cho phù hợp với điều kiện thực tiễn về thể chế chính trị - kinh tế - xã hội của Việt Nam. Dưới đây là

¹¹ Đặng Hữu Mẫn, Tính độc lập của NHTW – chìa khóa để ổn định giá, kinh nghiệm của New Zealand và một số đề xuất đối với Việt Nam, www.kh-sdh.udn.vn

¹² Nguyễn Quang A, Tính độc lập của NHNN, Lao động cuối tuần, 03/8/2009

một số quan điểm và biện pháp nhằm tăng tính độc lập tự chủ cho NHNN Việt Nam:

1. Quan điểm

Thứ nhất, cần phải nhấn mạnh rằng, sự độc lập này không thể đến từ một quyết định thuần túy mà phải đến từ việc kết cấu thể chế, xây dựng cấu trúc lại bộ máy của NHNN. Nói cách khác, độc lập không đến từ văn bản giấy tờ mà đến từ sự thiết kế hệ thống, thể chế, nội dung của tổ chức ấy.

Thứ hai, sự độc lập này chỉ có tính chất tương đối. Ví dụ, NHNN cần có quyền quyết định quyền lợi, khả năng thu hút các nhân tố hay có quyền quyết định tương đối về nhân sự để có khả năng chọn lựa những người có chất lượng làm ở NHNN. Mặt khác, những nghiệp vụ của NHNN có tính chuyên ngành cao thì phải cho NH những quyền hạn độc lập tương đối. Nói là “tương đối” là bởi lẽ có những cái cho NHNN độc lập họ cũng không dám độc lập vì nó phải nằm trong một hệ thống, nhất là trong điều kiện của chúng ta những chỉ tiêu kinh tế đan xen nhau, những chỉ tiêu kinh tế của NHNN còn phụ thuộc vào cả nền kinh tế. Cho nên điều quan trọng là tạo điều kiện cho NHNN độc lập để họ điều hành tốt, thực hiện đúng chức năng của họ, còn cái gì đòi hỏi có sự phối hợp thì cũng không nên quá đòi hỏi sự độc lập ở đây.

Thứ ba, vấn đề của NHNN Việt Nam không nằm ở chỗ lựa chọn mô hình NHTW nào mà lựa chọn cấp độ độc lập tự chủ nào cho NHNN. Nhiều chuyên gia kinh tế nhất trí rằng không có mô hình NHTW nào là lý tưởng cho mọi quốc gia. Sự lựa chọn này không hoàn toàn nằm trong ý muốn chủ quan mà còn phụ thuộc vào hoàn cảnh lịch sử, điều kiện kinh tế - xã hội và thể chế chính trị của từng nước. Điều đó có nghĩa mỗi một quốc gia có thể vận dụng một mô hình NHTW phù hợp với điều kiện thực tiễn của mình.

Ở nước ta, NHNN là cơ quan của Chính phủ và Thống đốc NHNN là thành viên Chính phủ. Thời gian qua, khi bàn đến vấn đề cải cách NHNN, một số ý kiến cho rằng chúng ta nên lựa chọn mô hình NHTW độc lập với Chính phủ với lý do cơ bản là NHTW càng độc lập thì mục tiêu duy trì tỷ lệ lạm phát thấp càng dễ thực hiện. Về mặt lý thuyết, điều này là đúng, tuy nhiên, trong thời điểm hiện nay, mô hình NHNN là một cơ quan của Chính phủ như hiện tại vẫn còn tương thích với thể chế chính trị, đặc thù kinh tế - xã hội và hệ thống luật pháp của nước ta.

Đồng ý là, để tăng cường hiệu quả hoạt động của NHNN với tư cách là một NHTW trong nền kinh tế thị trường, việc nâng cao tính độc lập của NHNN là hết sức cần thiết. Tuy nhiên, nâng cao tính độc lập không có nghĩa là phải tách NHNN ra khỏi bộ máy Chính phủ mà cần phải trao thêm quyền cho Thống đốc - người đứng đầu NHNN - trong việc chủ động lựa chọn và điều hành các công cụ CSTT. Vấn đề đặt ra không phải là thay đổi mô hình mà là lựa chọn cấp độ độc lập tự chủ nào cho phù hợp với NHNN trong bối cảnh hiện nay.

Với cấp độ độc lập thứ nhất, “*độc lập tự chủ trong thiết lập mục tiêu hoạt động*”, ngoài các lý do về trình độ phát kinh tế, tính đặc thù về thể chế chính trị và hệ thống pháp luật, trong bối cảnh nền kinh tế Việt Nam nói chung và hệ thống tài chính nói riêng đang trong quá trình chuyển đổi mạnh mẽ, việc dự báo dựa trên các biến số kinh tế - tài chính là rất khó khăn. Bên cạnh đó, năng lực thống kê và dự báo của chúng ta hiện vẫn còn rất hạn chế. Vì vậy, mức độ độc lập này là không phù hợp với NHNN Việt Nam ít nhất là trong thời gian trung hạn.

Với cấp độ độc lập thứ hai, “*độc lập tự chủ trong thiết lập chỉ tiêu hoạt động*”, tương tự như lý do vừa nêu ở trên, cấp độ độc lập tự chủ này cũng tỏ ra không phù hợp với NHNN Việt Nam trong giai đoạn trước mắt. Tuy nhiên, trong tương lai, cấp độ độc lập này có thể được cân nhắc, xem xét khi điều kiện cho phép (các biến số kinh tế - tài chính đã trở nên ổn định hơn; năng lực thống kê, dự báo được cải thiện; v.v...).

Theo ý kiến của các chuyên gia, tại thời điểm hiện nay, cấp độ “*Độc lập tự chủ trong lựa chọn công cụ điều hành*” tỏ ra phù hợp với NHNN Việt Nam hơn cả, đặc biệt là trong bối cảnh việc điều hành CSTT ở nước ta đã từng bước được đổi mới theo nguyên tắc thị trường, dần loại bỏ các công cụ trực tiếp và sử dụng các công cụ gián tiếp. Hơn nữa, mức độ độc lập tự chủ này cho phép dung hoà giữa mục tiêu của CSTT với các mục tiêu của chính sách kinh tế trong một giai đoạn nhất định.¹³

Trong thời gian trước mắt, chúng ta không nên đặt vấn đề lựa mô hình NHTW độc lập với Chính phủ. Thay vào đó, để đảm bảo thực hiện tốt các chức năng, nhiệm vụ và mục tiêu đề ra, NHNN Việt Nam cần được trao quyền độc lập, tự chủ hơn trong việc đưa ra các quyết định chính sách, đặc biệt là trong điều

¹³ Doãn Hữu Tuệ, Mô hình nào cho NHNN Việt Nam?, www.chinhphu.vn, 11/07/2009

hành CSTT (ví dụ như việc rút vai trò của Chính phủ ra khỏi công tác điều hành CSTT), đảm bảo nhất quán về mục tiêu (chẳng hạn như ổn định giá cả). Đồng thời, NHNN cần được quyền kiểm soát tất cả các công cụ có ảnh hưởng tới các mục tiêu của CSTT, nhất là về vấn đề chống lạm phát, hạn chế việc tài trợ trực tiếp cho thâm hụt ngân sách của Chính phủ.

Bên cạnh đó, cũng cần trao cho NHNN quyền chủ động quyết định về tài chính, tức là tự chủ về ngân sách, độc lập tương đối về mặt nhân sự (bổ nhiệm và miễn nhiệm). Có như vậy thì NHNN mới có đủ nguồn lực để thu hút đội ngũ cán bộ, công chức có đủ năng lực, trình độ để đảm bảo thực thi chức năng, nhiệm vụ một cách có hiệu quả nhất.

2. Các biện pháp

Một là, về xác định mục tiêu: Luật NHNN cần phải xác định mục tiêu hoạt động rõ ràng cho NHNN, thể hiện tính độc lập về mục tiêu của NHNN. Trong Luật NHNN Việt Nam hiện nay, các mục tiêu được quy định quá nhiều: *ổn định giá trị đồng tiền, góp phần đảm bảo an toàn hoạt động ngân hàng và hệ thống tổ chức tín dụng, thúc đẩy phát triển kinh tế – xã hội theo định hướng xã hội chủ nghĩa, bảo đảm sự vận hành an toàn, hiệu quả của các hệ thống thanh toán.* Trong khi đó, mục tiêu tối cao của NHTW là bảo đảm an toàn hoạt động của hệ thống ngân hàng và ổn định giá trị đồng tiền. Mục tiêu còn lại là hệ quả của việc đạt được các mục tiêu nêu trên. Trong hai mục tiêu: ổn định giá trị đồng tiền, bảo đảm an toàn hoạt động của hệ thống ngân hàng thì mục tiêu thứ hai là tiền đề cho mục tiêu thứ nhất.¹⁴ Chính bởi vậy, chỉ nên xác định, mục tiêu của NHNN đó là “*bảo đảm an toàn hoạt động của hệ thống ngân hàng và ổn định giá trị đồng tiền trong nền kinh tế*”. Điều này đặc biệt có ý nghĩa nhất là trong thời kỳ đổi mới hiện nay. Khi mà những thách thức trên lĩnh vực tài chính – ngân hàng đang ngày càng trở nên gay gắt, sự tham gia của các định chế tài chính có vốn đầu tư nước ngoài trên thị trường tiền tệ làm thay đổi cấu trúc của hệ thống tài chính nói chung và hệ thống ngân hàng nói riêng, dẫn đến hoạt động ngân hàng trở nên sôi động hơn nhưng cũng phức tạp hơn, nhiều rủi ro tiềm tàng hơn trong lĩnh vực kinh doanh tiền tệ. Vì vậy, mục tiêu có rõ ràng thì NHTW mới có thể kiểm soát được rủi ro trong lĩnh vực quản lý của mình.

¹⁴ Lê Thị Thu Thủy, Tính độc lập của NHTW ở Việt Nam, <http://luattaichinh.wordpress.com>, 23/11/2009

Bên cạnh đó, cần tiến tới thực hiện *Chính sách lạm phát mục tiêu*. Lạm phát mục tiêu là một trong những khuôn khổ CSTT mà theo đó, NHTW hoặc Chính phủ thông báo một số mục tiêu trung dài hạn về lạm phát và NHTW cam kết đạt được những mục tiêu này. Để làm được điều này, NHNN phải có quyền đặc biệt để theo đuổi mục tiêu lạm phát và tự mình đặt ra các công cụ của CSTT. Ngoài ra, người dân cũng phải được thông báo về khuôn khổ CSTT và việc thực hiện CSTT.

Hai là, về quyết định thực thi chính sách và lựa chọn công cụ điều hành: Thống đốc phải được trao quyền quyết định trong việc thực thi các CSTT và tự chịu trách nhiệm về các quyết định đó chứ không nên thông qua Chính phủ. Đồng thời, NHNN phải được trao đầy đủ thẩm quyền trong việc lựa chọn công cụ điều hành CSTT một cách linh hoạt và phù hợp nhất để có thể đạt được các mục tiêu CSTT mà Chính phủ hay Quốc hội đã đề ra. Điều này không những góp phần làm tăng tính chủ động cho NHNN mà còn làm giảm độ trễ ngoài của CSTT - một yếu tố quan trọng làm giảm tính hiệu lực của chính sách.

Tất nhiên, song song với các thẩm quyền được trao, NHNN phải chịu trách nhiệm trước Quốc hội về kết quả điều hành CSTT và thực hiện các chức năng của NHTW.

Ba là, về quan hệ với ngân sách: Để đảm bảo hiệu quả của CSTT, những nhiệm vụ khác như tạm ứng chi ngân sách cũng nên được quy định lại để Thống đốc có quyền từ chối theo đúng mục tiêu thâm hụt ngân sách được Quốc hội phê duyệt hàng năm và chủ động trong việc điều hành cung, cầu tiền trên thị trường.

Bốn là, về tổ chức và cơ chế tài chính: Để thực thi tốt CSTT, NHNN cần phải thu hút được một đội ngũ đông đảo những chuyên gia đầu ngành về tài chính, ngân hàng. Muốn vậy, NHNN phải cạnh tranh được với các NHTM về môi trường làm việc và chế độ lương thưởng. Do đó, Thống đốc cần được trao quyền trong việc quy định sử dụng những khoản thặng dư trong hoạt động ngân quỹ, chuyển tiền điện tử hay quản lý quỹ dự trữ ngoại hối quốc gia, để có thể có cơ chế tiền lương phù hợp hơn. Hơn nữa, các khoản thu chi sẽ hợp lý hơn khi NHNN được quyền tự chủ trong thu chi đặc biệt là trong việc quản lý biên chế các chi nhánh, cục, vụ, viện trực thuộc.

Ngoài ra, để nâng cao vai trò và chất lượng của sự phản biện trong việc thi hành chính sách, Thống đốc cần được trao quyền chủ động trong việc thành lập

Ban tư vấn CSTT, trong đó quy tụ những chuyên gia đầu ngành có kinh nghiệm quản lý và tư vấn tại các NHTW của các nước phát triển am hiểu về điều kiện kinh tế - xã hội Việt Nam.

Năm là, về trách nhiệm giải trình: Nâng cao tính độc lập và tự chủ của NHNN đối với các mục tiêu và quyết định chính sách phải đi kèm với trách nhiệm giải trình đầy đủ và minh bạch. Thống đốc NHNN theo định kỳ hoặc theo đề nghị của Chính phủ, của Quốc hội phải có trách nhiệm giải trình trước Quốc hội về các quyết định chính sách trong giới hạn chức năng và thẩm quyền được giao phó.¹⁵

Sáu là, về tách bạch chức năng điều hành và quản trị: Luật NHNN Việt Nam cần phải được xây dựng theo hướng có sự tách bạch giữa điều hành và quản trị. Điều hành NHNN được thực hiện bởi Ban điều hành, còn quản trị nên được thực hiện bởi Hội đồng quản trị (hoặc Hội đồng quản lý) NHNN. Hội đồng quản trị là cơ quan hoạch định chính sách trong lĩnh vực tiền tệ, làm việc theo nguyên tắc tập thể, còn Ban điều hành có trách nhiệm đưa các chính sách đó vào cuộc sống. Nếu NHNN được thiết kế theo mô hình quản trị này sẽ tạo ra được phương thức quản trị ngân hàng mang tính tổng thể, định hướng chiến lược lâu dài, tránh được hiện tượng thụ động, mang nặng tính hành chính và mệnh lệnh trong điều hành. Bên cạnh đó, hoạt động của Ban điều hành cũng phải bảo đảm tính minh bạch thông qua các hoạt động kiểm toán, kiểm soát nội bộ của NHNN.

Bảy là, các quy định pháp lý về mối quan hệ giữa NHNN và Chính phủ: cần tránh khuynh hướng cho rằng, nâng cao vai trò độc lập của NHNN nghĩa là NHNN thoát ly hoàn toàn khỏi Chính phủ. Mục tiêu cuối cùng của CSTT và cũng là mục tiêu hoạt động của NHNN là ổn định giá cả, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Vì vậy, cần thiết lập các quy định pháp lý về mối quan hệ giữa NHNN với Chính phủ nhằm bảo đảm hoạt động của NHNN hỗ trợ tốt cho các chương trình kinh tế của Chính phủ:

+ NHNN tham gia vào việc soạn thảo các chương trình, chính sách kinh tế của Chính phủ và đề đạt ý kiến của mình về các quyết định của Chính phủ; tư vấn cho Chính phủ về những vấn đề quan trọng liên quan đến nhiệm vụ và thẩm quyền của NHNN.

¹⁵ Đỗ Thiên Anh Tuấn - Trần Thanh Hằng - Nguyễn Thanh Nhã, Bàn tiếp về tính độc lập của NHTW, Thời báo Kinh tế Sài Gòn, 16/7/2009

+ NHNN và các Bộ, Ngành thuộc Chính phủ duy trì cơ chế trao đổi, cung cấp thông tin để theo dõi, nắm bắt kịp thời các diễn biến vĩ mô của nền kinh tế.

Tám là, tăng cường tính độc lập về mặt tổ chức nhân sự của NHNN. Theo đó, nhiệm kỳ của Ban lãnh đạo NHTW có thể dài hơn nhiệm kỳ của Chính phủ và Quốc hội, hoặc xen kẽ giữa các nhiệm kỳ của Chính phủ. Như vậy, quá trình ra quyết định của NHNN sẽ không bị ảnh hưởng bởi chu kỳ thành lập Chính phủ, chu kỳ lập kế hoạch kinh tế. Thống đốc sẽ không bị ảnh hưởng một khi Chính phủ thay đổi nhân sự do hết nhiệm kỳ.

Cuối cùng, về chức năng “ngân hàng của Chính phủ”: để đảm bảo tính độc lập về hoạt động, cần có qui định cụ thể về chức năng “*Là ngân hàng của Chính phủ*” của NHNN theo hướng NHNN sẽ không cho ngân sách vay trực tiếp. NHNN chỉ cấp tín dụng gián tiếp cho Chính phủ thông qua việc cho ngân sách vay trên thị trường thứ cấp có hạn mức và lấy trái phiếu Chính phủ làm tài sản đảm bảo khi cho các NHTM vay.¹⁶

Tài liệu tham khảo

1. Nguyễn Quang A, *Tính độc lập của NHNN, Lao động cuối tuần, 03/8/2009*
2. Đặng Hữu Mẫn, *Tính độc lập của NHTW – chìa khóa để ổn định giá, kinh nghiệm của New Zealand và một số đề xuất đối với Việt Nam, www.kh-sdh.udn.vn*
3. Võ Văn Minh, *Chính sách tiền tệ và mục tiêu kiềm chế lạm phát, www.ddn.com.vn, 16/4/2010*
4. SBV, *Luật NHNN năm 2010 đã phân định rõ thẩm quyền quyết định CSTT của Việt Nam?, <http://www.stockbiz.vn>, 16/06/2010*
5. Lê Thị Thu Thủy, *Tính độc lập của NHTW ở Việt Nam, <http://luattaichinh.wordpress.com>, 23/11/2009*
6. Lê Trần, *Cải cách Ngân hàng trung ương Nhật Bản và bài học cho Việt Nam, Thời báo Kinh tế Sài Gòn, 03/2010,*
7. Đỗ Thiên Anh Tuấn - Trần Thanh Hằng - Nguyễn Thanh Nhã, *Bàn tiếp về tính độc lập của NHTW, Thời báo Kinh tế Sài Gòn, 16/7/2009*

¹⁶ Đặng Hữu Mẫn, *Tính độc lập của NHTW – chìa khóa để ổn định giá, kinh nghiệm của New Zealand và một số đề xuất đối với Việt Nam, www.kh-sdh.udn.vn*

8. *Doãn Hữu Tuệ, Mô hình nào cho NHNN Việt Nam?, www.chinhphu.vn, 11/07/2009*
9. *Vietnamnet, Chống lạm phát, tính độc lập của NH Nhà nước ở đâu?, <http://www.tuanvietnam.net>, 12/03/2008*