

# Bàn về tính độc lập của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam

## 1. Dẫn nhập

Vào cuối những năm của thập kỷ 80, lạm phát Việt Nam lên đến hơn 500%. Kéo theo nền kinh tế suy thoái trầm trọng. Chính phủ phải đối mặt với thách thức kiểm soát và tái cấu trúc nền kinh tế theo cơ chế thị trường. Bắt đầu 1990, cải cách hệ thống ngân hàng được đặt ra rất cấp bách trong các chương trình nghị sự của Chính phủ. Mục tiêu của cải cách là xây dựng một hệ thống ngân hàng vững mạnh, khôi phục niềm tin của chính sách tiền tệ, qua đó khống chế thành công nạn siêu lạm phát. Để tạo nền tảng cho cải cách, Nhà nước quyết định thay đổi thể chế điều chỉnh hoạt động của hệ thống ngân hàng bằng việc ban hành hai pháp lệnh: Pháp lệnh Ngân hàng Nhà nước và Pháp lệnh ngân hàng thương mại, công ty ngân hàng và Hợp tác xã tín dụng (20/5/1990). Kết quả là, cho đến hiện nay, hệ thống ngân hàng Việt Nam đã thực sự được tổ chức thành hai cấp: Ngân hàng Nhà nước và hệ thống các định chế tài chính trung gian, trong đó Ngân hàng Nhà nước vừa thực hiện chức năng quản lý Nhà nước vừa đóng vai trò Ngân hàng Trung ương của quốc gia. Tiếp đến, Luật Ngân hàng Nhà nước năm 1998 và bổ sung sửa đổi năm 2003 đã không ngừng tăng cường sức mạnh thể chế và thay đổi cách thức điều hành chính sách tiền tệ của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam.

Luật pháp mới làm cho Ngân hàng Nhà nước trở nên độc lập hơn trong điều chỉnh sách tiền tệ so với trước. Tuy nhiên, trong bối cảnh hội kinh tế sâu và rộng, hoạt động của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam tỏ ra nhiều bất cập, trong khi khuôn khổ pháp lý có những nội dung không phù hợp với điều kiện mới. Do vậy,

cần phải có cải cách Ngân hàng Nhà nước Việt Nam cả về cơ chế hoạt động lẫn khuôn khổ pháp lý nhằm nâng cao tính độc lập của Ngân hàng Nhà nước.

## 2. Hiện trạng của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam

Có thể đánh giá hiện trạng của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam trên khía cạnh sau:

- Mục tiêu của Ngân hàng Nhà nước

Luật Ngân hàng Nhà nước xác định trách nhiệm của Ngân hàng Nhà nước: ổn định giá trị đồng tiền, góp phần bảo đảm an toàn hoạt động ngân hàng và hệ thống các Tổ chức tín dụng, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội theo định hướng xã hội chủ nghĩa (điều 1, khoản 3 của Luật Ngân hàng Nhà nước). Phải nói rằng, các mục tiêu hoạt động của Ngân hàng Nhà nước là quá rộng, đa mục tiêu, không xác định thứ tự ưu tiên. Đa mục tiêu có thể tạo ra mâu thuẫn tiềm năng về chính sách. Hơn nữa, sẽ làm cho Ngân hàng Nhà nước rất "lấn cấn" trong việc điều hành chính sách tiền tệ.

### - Tính độc lập chính trị

Từ Pháp lệnh cho đến Luật, chúng ta thấy tính độc lập chính trị của Ngân hàng Nhà nước không cao. Ngân hàng Nhà nước là một phần của bộ phận hành chính của Chính phủ, chịu trách nhiệm đối với Chính phủ. Thống đốc Ngân hàng Nhà nước chỉ là một ủy viên thường trực của Hội đồng tiền tệ quốc gia. Hội đồng Thống đốc Ngân hàng Nhà nước được bổ nhiệm theo nhiệm kỳ của Chính phủ. Theo đó, giám đốc các chi nhánh Ngân hàng Nhà nước được bổ nhiệm theo nhiệm kỳ của Hội đồng Thống đốc và chịu sự lãnh đạo song trùng giữa Trung ương và địa phương.

## PGS.TS. SỬ ĐÌNH THÀNH TRƯỜNG ĐHKT TP HCM

Với tính độc lập chính trị thấp như vậy, Ngân hàng Nhà nước không có chức năng hoạch định mà chỉ là cơ quan chấp hành trong việc điều hành chính sách tiền tệ. Chính phủ chịu trách nhiệm chính trong việc xây dựng dự án chính sách tiền tệ quốc gia, mức lạm phát dự kiến hàng năm trình Quốc hội quyết định; tổ chức thực hiện chính sách tiền tệ quốc gia; quyết định lượng tiền cung ứng bổ sung cho lưu thông hàng năm, mục đích sử dụng số tiền này (điều 3, khoản 3 của Luật Ngân hàng Nhà nước).

### - Tính độc lập trong điều hành chính sách tiền tệ

Do không có độc lập về chính trị nên tính độc lập trong điều hành chính sách tiền tệ của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam cũng rất hạn chế.

Hàng năm, Ngân hàng Nhà nước vẫn phải cung ứng một lượng tiền không nhỏ cho ngân sách Trung ương để xử lý thiếu hụt tạm thời quỹ ngân sách Nhà nước. Khoản tạm ứng này phải được hoàn trả trong năm ngân sách (điều 32 của Luật Ngân hàng Nhà nước.). Tuy nhiên thực tế các khoản tạm ứng này thường không có đảm bảo và không được hoàn trả trong năm theo đúng như luật định. Thêm vào đó, các khoản tái cấp vốn cho các ngân hàng thương mại quốc doanh được sử dụng cho mục đích ngân sách có nguy cơ dẫn đến những tác động bất lợi cho điều hành chính sách tiền tệ của Ngân hàng Nhà nước. Tính độc lập chính trị của Ngân hàng Nhà nước còn hạn chế đã tạo sự phụ thuộc của chính sách tiền tệ vào chính sách tài khóa. Bên cạnh đó, chính sách tiền tệ vì phải theo đuổi đa mục tiêu nên có nhiều khả năng xung đột với nhau trong trung và dài hạn, đặc

biệt là ổn định giá trị đồng tiền và tăng trưởng kinh tế. Vì vậy, chính sách tiền tệ còn phải chịu sự tác động bởi áp lực và phải neo vào các mục tiêu ngắn hạn của Chính phủ.

Vả lại, do là một cơ quan trực thuộc Chính phủ, nên Ngân hàng Nhà nước bị ràng buộc quá nặng nề vào chức năng quản lý Nhà nước: can thiệp quá sâu vào nhiều nghiệp vụ của ngân hàng thương mại, quá chi tiết đến công tác quản lý hành chính: cấp, thu hồi giấy phép thành lập và hoạt động của các tổ chức tín dụng; cấp, thu hồi giấy phép hoạt động ngân hàng của các tổ chức khác; quyết định giải thể, chấp thuận chia, tách, hợp nhất, sáp nhập các tổ chức tín dụng theo quy định của pháp luật (điều 5, mục 1, khoản d của Luật Ngân hàng Nhà nước)... trong khi không chú trọng đúng mức vào thực hiện chức năng của bản thân ngân hàng Trung ương bằng cơ chế thị trường.

**- Tính minh bạch và trách nhiệm**

Phải thừa nhận rằng, hệ thống thông tin báo cáo tài chính Ngân hàng Nhà nước Việt Nam còn quá kém, thiếu minh bạch. Cho đến hiện tại, các báo cáo tình hình hoạt động tài chính, bảng cân đối tài sản của Ngân hàng Nhà nước không được công bố trên các phương tiện thông tin. Thiếu minh bạch: (i) khó mà giám sát và đánh giá trách nhiệm của Ngân hàng Nhà nước trong điều hành chính sách tiền tệ ; (ii) gây khó khăn trong việc

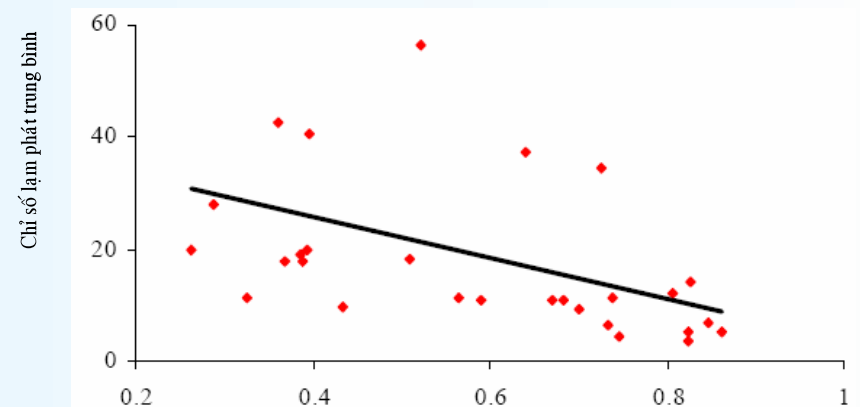
dự báo về chính sách tiền tệ, từ đó gây rủi ro cho các nhà đầu tư trên thị trường tài chính.

**3. Tầm quan trọng của tính độc lập của Ngân hàng Trung ương**

Tại sao tính độc lập của Ngân hàng Trung ương là một vấn đề quan trọng? Có thể trả lời một cách ngắn gọn câu hỏi này: ổn định giá cả nói chung được xem yếu tố vĩ mô quan trọng hàng đầu trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế và một sự độc lập của Ngân hàng Nhà nước Ngân hàng Trung ương giúp cho để đạt được mục tiêu này. Vậy, tính độc lập của Ngân hàng Trung ương là gì? Khái niệm này thích hợp với nội dung là: trao cho Ngân hàng Trung ương quyền lực để cam kết ổn định giá cả và tự do đeo đuổi mục tiêu này mà không bị ràng buộc hay ảnh hưởng bởi các nhà trị và Chính phủ.

**Chỉ số độc lập của Ngân**

**Hình 1:** Mối quan hệ giữa chỉ số độc lập của NHTW với chỉ số lạm phát trung bình hàng năm của các nước châu Mỹ La tinh



**hàng Trung ương**

Nghiên cứu thực nghiệm cho thấy, chỉ số độc lập Ngân hàng Trung ương đóng vai trò quan trọng đối với giảm lạm phát. Hình 1 cho thấy mối quan hệ giữa chỉ số độc lập của Ngân hàng Trung ương và chỉ số lạm phát của các nước châu Mỹ La tinh trước và sau cải cách Ngân hàng Trung ương (Jacome và Vazquez, 2005). Trước cải cách (1990) chỉ số độc lập Ngân hàng Trung ương rất thấp, lạm phát trung bình rất cao; sau cải cách chỉ số độc lập Ngân hàng Trung ương cao hơn, lạm phát giảm xuống.

Sự quan tâm giữa lạm phát và sự độc lập của Ngân hàng Trung ương được nhấn mạnh bởi công trình nghiên cứu của Alberto Allesina và Lawrence Summers. Hình 2 cho thấy, trực tung biểu hiện tỷ lệ trung bình của lạm phát của những quốc gia khác nhau trong suốt thời kỳ 1955 – 1988;

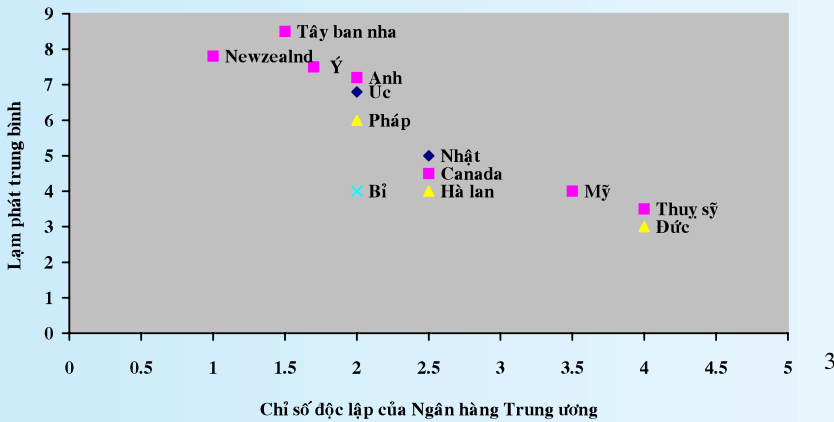
trực hoành phản ánh chỉ sự độc lập của Ngân hàng Trung ương. Không có gì đáng ngạc nhiên, Đức và Thụy Sĩ , những quốc gia với những ngân hàng trung ương hầu như độc lập, có tỷ lệ lạm phát thấp nhất, trong khi đó những quốc gia với ngân hàng trung ương ít có sự độc lập cùng trong thời kỳ này (Newzealand, Tây Ban Nha, và Ý) có lạm phát cao nhất.

**4. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam độc lập đến mức độ nào?**

Để đi đến kết luận này, tôi sử dụng mô hình đánh giá của Cukierman (Cukierman, 1992) như là chỉ tiêu định lượng để đo



**Hình 2:** Mối quan hệ giữa chỉ số độc lập của NHTW với chỉ số lạm phát trung bình hàng năm của các nước phát triển



lượng chỉ số độc lập của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam. Chỉ số độc lập được xây dựng dựa vào 5 tiêu thức đánh giá mức độ khác nhau về tính độc của Ngân hàng Nhà nước, và được phân định theo trọng số. Kết quả chỉ số độc lập được sắp xếp từ 0 đến 1:

**(i) Tiêu thức thứ nhất:** Đo lường tính của độc lập chính trị của Ngân hàng Nhà nước bằng việc đánh giá theo phương thức bổ nhiệm Thống đốc, chiều dài nhiệm kỳ. Điểm tối đa của tiêu chí này là 20%: tương ứng trường hợp Ngân hàng Trung ương do Quốc hội bổ nhiệm, nhiệm kỳ dài hơn nhiệm kỳ Chính phủ. Với hiện trạng hiện tại của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, chỉ số này xếp ở mức: 10%.

**(ii) Tiêu thức thứ hai:** Liên quan đến quyền lực của của Ngân hàng Nhà nước; sự phân định trách nhiệm cao nhất trong việc đeo đuổi mục tiêu cơ bản là ổn định lạm phát và giá cả. Điểm tối đa của tiêu chí này là 15%. Với hiện trạng hiện tại của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, chỉ số này xếp ở mức: 7-8%.

**(iii) Tiêu thức thứ ba:** Liên quan đến tính độc lập tự chủ của Ngân hàng Nhà nước trong việc thiết kế và điều hành chính sách tiền tệ. Điểm tối đa của tiêu chí này là 15%. Với hiện trạng hiện tại của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, chỉ số này đạt ở mức: 7-8%.

**(iv) Tiêu thức thứ tư:** Đánh giá sự giới hạn của Ngân hàng Nhà nước trong việc cung cấp tín dụng cho chính sách tài khóa và các ngân hàng thương mại như

là người cho vay cuối cùng. Điểm tối đa của tiêu chí này là 40%. Với hiện trạng hiện tại của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, chỉ số này đạt ở mức: 20%.

**(v) Tiêu thức thứ năm:** Đánh giá yêu cầu trách nhiệm của Ngân hàng Nhà nước. Điểm tối đa của tiêu chí này là 10%. Với hiện trạng hiện tại của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, chỉ số này đạt ở mức: 3-4%.

Các tiêu thức	Chỉ số độc lập chuẩn	Chỉ số độc lập của NHNN
Tiêu thức 1	20%	8-10%
Tiêu thức 2	15%	7-8%
Tiêu thức 3	15%	7-8%
Tiêu thức 4	40%	20%
Tiêu thức 5	10%	3-4%

Trên cơ sở các tham số trên, sơ bộ tính được chỉ số độc lập trung bình của Ngân hàng Nhà nước ở mức từ 0.45 – 0.5. Trước năm 1990, với hệ thống ngân hàng một cấp, chỉ số độc lập Ngân hàng Nhà nước có thể gần như là 0, theo thời gian và qua các lần cải cách, chỉ số độc lập của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam có tăng lên. Xét trong mối tương quan với lạm phát, chỉ số độc lập của Ngân hàng Nhà nước có tác động đến kiểm soát lạm phát: từ lạm phát phi mã trong những năm cuối thập kỷ 80, đến nay chỉ số lạm phát được kiểm soát trong giới hạn một con số.

**5. Một vài khuyến nghị**

Hội nhập của nền kinh tế đi đôi với nó xuất hiện nhiều nhân tố bất ổn đến kinh tế vĩ mô. Lạm phát luôn là mối đe dọa nghiêm trọng đến sự phát triển kinh tế - xã hội và làm suy giảm phúc lợi xã hội. Trong 3 năm trở lại đây, kiểm soát lạm phát luôn là bài toán khó mà đến nay Việt Nam vẫn chưa tìm ra lời giải đáp; 9 tháng đầu năm 2007, chỉ số lạm phát tăng rất cao, theo nhận định của nhiều chuyên gia kinh tế có thể lạm phát năm 2007 của Việt Nam xấp xỉ 10%. Phải thừa nhận rằng kiểm soát lạm phát là bài toán đa biến, trong đó theo tôi biết quyết định tập trung ở chỗ: cần phải thiết lập một khuôn khổ thể chế mới cho Ngân hàng Nhà nước Việt Nam trong điều hành chính sách tiền tệ; nâng cáo tính độc lập của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam cần được đặt ra và đánh giá nghiêm túc.

Một khi đã nâng cao tính độc lập của Ngân hàng Nhà nước, tiếp

đến là cần phải thay đổi chế độ chính sách tiền tệ và khuôn khổ hoạt động. Thay vì lấy khối lượng tiền M2, M3 hoặc tỷ giá làm mục tiêu trung gian, chính sách tiền tệ của Ngân hàng Nhà nước cần chuyển sang tập trung vào tâm điểm: chỉ số lạm phát. Cách tiếp cận này được gọi là lạm phát mục tiêu (Inflation targeting). Đây là một cơ chế điều hành chính sách tiền tệ được áp dụng ở Ngân hàng Trung ương Niu - Dilân (1990), và sau đó hàng loạt các quốc gia phát triển thực hiện như Canada (1991), Anh (1992), Phần Lan (1993), Thụy Điển (1993), Úc (1993), Tây Ban Nha (1994). Tại châu Âu hiện nay có Thụy Sĩ,

# Sở hữu nhà nước trong hệ thống tài chính Việt Nam

TS. ĐOÀN THỊ HỒNG  
NHNN TÍNH LONG AN

Kinh tế thế giới ngày một thay đổi bởi sự vận động không ngừng của từng chủ thể với mức độ khác nhau. Nếu như sự phân tầng về mức độ phát triển của một quốc gia dựa vào thu nhập bình quân đầu người thì Việt Nam đang được xếp vào nước có thu nhập thấp. Hệ thống tài chính chủ yếu vẫn là hoạt động của hệ thống ngân hàng và Nhà nước luôn nắm giữ quyền sở hữu với vai trò chủ đạo. Nhìn nhận lại vào những thập niên 50, 60, nhiều người tin rằng Chính phủ nên thay thế thị trường và sở hữu ngân hàng dường như là cách để giúp các quốc gia đang phát triển có thể tăng trưởng bền vững. Nhưng những nghiên cứu từ thực tiễn gần đây cho thấy sở hữu Nhà nước trong các ngân hàng có khuynh hướng làm hạn chế phát triển tài chính và tác động làm cản trở phát triển kinh tế. Như vậy, thị trường có thất bại của thị trường, Nhà nước có thất bại của Nhà nước nên vấn đề cần xác định là Nhà nước nên vận động song hành với thị trường ở mức độ hợp lý. Vậy, phương thức nào được lựa chọn để chữa bệnh kém hiệu quả của sở hữu Nhà nước trong hệ thống ngân hàng?

Để có thể trả lời cho câu hỏi, bài viết sẽ đưa ra những lý do gần gũi đã được đúc kết để biện minh cho Nhà nước can thiệp vào lĩnh vực ngân hàng bằng cách trực tiếp sở hữu các ngân hàng thương mại cùng với những lý do thất bại của Nhà nước trong tư cách là người sở hữu ngân hàng và dẫn ra phương thức nhằm nâng cao hiệu quả sở hữu Nhà nước trong hệ thống tài chính Việt Nam.

## Tại sao Nhà nước cần phải tham gia sở hữu trong hệ thống tài chính?

Động cơ cũng như mục tiêu của Nhà nước luôn xuất phát từ ý tưởng tốt. Từ động cơ quan trọng là thực hiện vai trò của Nhà nước, để có thể kiểm soát nền kinh tế một cách chặt chẽ và toàn diện nhằm ổn định kinh tế vĩ mô, giúp tăng cường khả năng kiểm soát và điều hành chính sách tiền tệ. Qua đó, có thể dự báo được các nguy cơ tiềm ẩn như khủng hoảng tài chính và ngăn ngừa được các xung đột bởi các nhóm lợi ích. Và do hiệu quả của hệ thống tài chính là nhân tố quan trọng nhất tác động đến tăng trưởng kinh tế nên sự can thiệp của Nhà nước là tạo lập các hàng rào ngăn cản sự tham gia vào hoạt động ngân hàng.

Khi Chính phủ kiểm soát được hệ thống ngân hàng thì sẽ kiểm soát được việc phân bổ vốn tốt hơn, nguồn lực sử dụng một cách hiệu quả hơn. Chính phủ có thể đảm bảo nguồn thu tương đối ổn định, giúp việc trích nộp thặng dư từ nguồn tài chính hay dễ dàng hơn cho việc chi định tín dụng.

Đối với thị trường tài chính ở các nước đang phát

Na Uy, Ailen đã công bố về việc chuyển đổi sang lạm phát mục tiêu trong điều hành chính sách tiền tệ. Các nước đang phát triển châu Mỹ La tinh đã áp dụng lạm phát mục tiêu trong điều hành chính sách tiền tệ từ năm 1990...

Chuyển sang lạm phát mục tiêu trong điều hành chính sách tiền tệ, đòi hỏi Ngân hàng Nhà nước:

(i) Phải thiết lập khuôn khổ sử dụng các công cụ chính sách dựa trên nền tảng kiểm soát tính lỏng của hệ thống ngân hàng.

(ii) Sử dụng lãi suất ngắn hạn như là công cụ cơ bản của chính

sách tiền tệ; trong đó lãi suất quan tâm được xem như là tham số chính sách hoặc tham số hoạt động. Để đưa lãi suất liên ngân hàng sát gần với tham số hoạt động, Ngân hàng Nhà nước cần phát triển hoạt động thị trường mở với các nghiệp vụ repo qua đêm và repo ngược.

(iii) Chấp nhận các nguyên tắc minh bạch để phát ra các tín hiệu, giúp cho thị trường nhận thức rõ quan điểm của chính sách tiền tệ.

(iv) Cần loại bỏ các công cụ có tính chất phi thị trường, công cụ hành chính, bao cấp (tái cấp

vốn).

(v) Tổ chức lại hệ thống các chi nhánh Ngân hàng Nhà nước thành hệ thống Ngân hàng Nhà nước khu vực, hoạt động với chức năng như là một Ngân hàng Trung ương ■

## Tài liệu tham khảo:

1. *Laitin American central bank reform: Progress and challenges*, Agustín Carsten and Luis I. Jaccome.H, IMF.

2. *Central Bank independent in transition Economics*, Wojciech S Maliszewski, 2000

3. *Luật Ngân hàng Nhà nước*, 1997, 2003.