

GÓP Ý DỰ THẢO SỬA ĐỔI, BỔ SUNG LUẬT NGÂN HÀNG NHÀ NƯỚC

VĂN TẠO

Theo Thông báo số 191/TB-TW ngày 1/9/2005 của Bộ Chính trị về việc Nhà nước cần sớm đổi mới Ngân hàng Nhà nước (NHNN) Việt Nam trở thành NHTW theo hướng hiện đại, ngày 24/5/2006 Thủ tướng Chính phủ đã ban hành quyết định số 112/QĐ-TTg phê duyệt về mục tiêu, giải pháp phát triển ngành ngân hàng đến năm 2010 hướng tới năm 2020, mục đích và nội dung chính của định hướng trên là sửa Luật NHNN thành luật NHTW theo hướng hiện đại; tăng cường quyền hạn và trách nhiệm của NHTW trong việc hoạch định và thực thi chính sách tiền tệ (CSTT) phù hợp và đổi mới ngân hàng và hội nhập, giảm

thiếu, tiến tới xóa bỏ các can thiệp có tính bao cấp, quyết định có tính chất hành chính của NHTW đối với các ngân hàng thương mại (NHTM) đối với hoạt động của các NHTM và tổ chức tín dụng (TCTD) – xóa bỏ cơ chế bộ chủ quản; quy định các nghiệp vụ của một NHTW hiện đại; tạo điều kiện phát triển mạnh thị trường tiền tệ để nâng cao tác dụng các công cụ CSTT; hiện đại hóa công nghệ ngân hàng; nâng cao năng lực giám sát của NHTW đối với hệ thống ngân hàng. Trong bối cảnh khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu đang diễn ra từ cuối năm 2008 đến nay; theo đánh giá của các nhà nghiên cứu, chuyên gia về kinh tế và chính phủ các nước nguyên nhân xảy ra khủng hoảng tài chính dẫn đến suy thoái toàn cầu là do những yếu kém, hoặc nới lỏng các quy định an toàn của NHTW đối với hoạt động các định chế tài chính trong đó có các NHTM; đối với nền kinh tế nước ta đã trải qua giai đoạn lạm phát và suy giảm kinh tế là cơ hội để chúng ta nhìn lại những tồn tại, yếu kém trong hoạt động ngân hàng là huyết mạch đối với nền kinh tế để sửa đổi, bổ sung thể chế và phương thức điều hành của nhà nước trở nên có hiệu quả hơn nhằm thúc đẩy nền kinh tế phát triển bền vững, đảm bảo an sinh xã hội và hệ thống tài chính ngân hàng vững mạnh. Thực hiện chỉ đạo của chính phủ, NHNN đang chủ trì Dự thảo sửa đổi bổ sung Luật NHNN thay cho Luật NHNN năm 1997 và 2003 để trình Quốc hội thông qua vào năm 2010, vừa qua Ban soạn thảo Luật NHNN công bố Dự thảo Luật NHNN đăng tải trên website của NHNN và tổ chức các cuộc hội thảo đã và đang thu hút sự quan tâm của các nhà nghiên cứu, các cơ quan chức năng và công luận.



Bản dự thảo so với Luật NHNN hiện hành đã có nhiều thay đổi nhưng để Luật NHNN đáp ứng được yêu cầu của Bộ Chính trị và quyết định của Chính phủ nhằm đảm bảo để NHNN trở thành NHTW theo hướng hiện đại và độc lập hơn trong việc hoạch định và thực thi CSTT với mục tiêu tối thượng là ổn định giá cả, đảm bảo an toàn hệ thống góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, ổn định an sinh xã hội phù hợp với xu thế hội nhập và tuổi đời của Luật được dài hơn; tôi xin đưa ra một số bình luận và ý kiến tham gia một số điểm cần được bổ sung, chỉnh sửa:

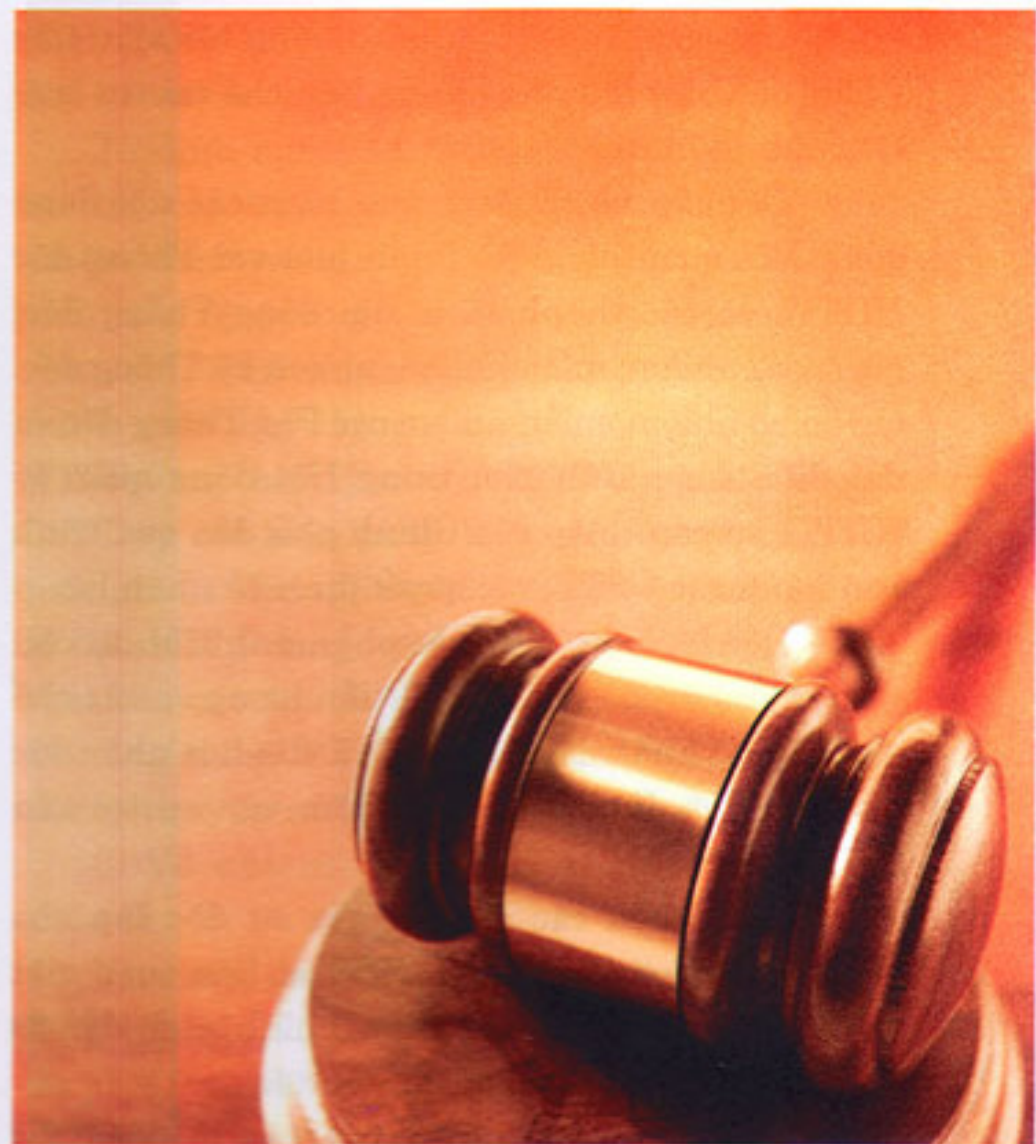
1. Mục tiêu hoạt động của NHNN (Điều 1) nhằm “ổn định giá trị đồng tiền; bảo đảm an toàn hoạt động ngân hàng và hệ thống các TCTD; bảo đảm sự vận hành an toàn, hiệu quả của các hệ thống thanh toán; thúc đẩy phát triển kinh tế – xã hội”. Sự thay đổi trên đây thể hiện mục tiêu hàng đầu của NHNN là ổn định giá trị đồng tiền.

Tuy nhiên từ “ổn định giá trị đồng tiền” được hiểu là chi phí cho việc in ấn, sản xuất từng loại tiền (tiền giấy, tiền kim loại) nên chưa chính xác, mà nên sử dụng từ “ổn định sức mua của đồng tiền” hoặc “ổn định giá cả” vì từ này thể hiện sức mua của đồng tiền có thể mua được bao nhiêu hàng hóa, dịch vụ khi làm chức năng trao đổi trên thị trường, ví dụ 1 VND có thể mua được khối lượng bao nhiêu gạo, thịt, xăng dầu v...v. so sánh với ngoại tệ khác, vì vậy Ban soạn thảo nên sử dụng từ “ổn định sức mua của đồng tiền” hoặc “ổn định giá cả” trong bản dự thảo, từ này được dùng khá phổ biến trên các phương tiện thông tin đại chúng và ấn phẩm về tiền tệ.

Hơn nữa mục tiêu này có những mâu thuẫn với chính sách tỷ giá khi NHNN quyết định thay đổi biên độ giao dịch giữa VND với USD hoặc ngoại tệ khác sẽ ảnh hưởng đến là ổn định giá trị tiền tệ.

2. Vị trí và chức năng của NHNN theo dự thảo NHNN cơ quan ngang Bộ của Chính phủ, là NHTW của nước CHXHCNVN, đây là mô hình NHNN trực thuộc Chính phủ của nước ta từ khi NHNN ra đời từ năm 1951 cho đến nay đã 58 năm.

Về mô hình NHNN các nước trên thế giới không giống nhau tùy theo thể chế chính trị, quá trình phát triển kinh tế lịch sử, hiến pháp của từng nước mà NHNN trực thuộc Quốc hội, Chính phủ hay Bộ Tài chính; tuy mô hình NHNN trực thuộc Quốc hội có ưu điểm hơn là bảo đảm được tính độc lập cao hơn trong quá trình xây dựng và



thực thi CSTT, nhưng với thể chế chính trị của nước ta hiện nay, quy định như dự thảo là phù hợp, để NHNN trở thành NHTW theo hướng hiện đại cần được tiếp tục trao đổi. Khái niệm về mô hình NHTW hiện đại chưa có sự thống nhất, nhưng có thể hiểu rằng NHTW hiện đại phải là mô hình đảm bảo cho NHTW có thể thực hiện vai trò của mình đối với nền kinh tế mà mục tiêu hàng đầu là ổn định giá cả, cần hội tụ các yếu tố và điều kiện cần thiết trong đó tính độc lập là yếu tố quan trọng nhất, giảm sự can thiệp bất hợp lý của chính trị đến quá trình xây dựng và thực thi CSTT để thực hiện mục tiêu ổn định giá cả. Sự can thiệp của chính trị thường nhằm đạt được mục tiêu ngắn hạn như tăng trưởng nhanh nhưng gây bất ổn kinh tế vĩ mô có thể gây ra lạm phát, hạn chế tăng trưởng và gia tăng tỷ lệ thất nghiệp trong tương lai. Để giảm tác hại lâu dài đến nền kinh tế các nhà chính trị nhiều nước đã quyết định không theo đuổi mục tiêu ngắn hạn và làm cho NHTW độc lập hơn về mặt hoạt động với các tiêu chí như:

– Độc lập về hoạt động nghiệp vụ: phản ánh khả năng của NHTW đưa ra các quyết định thuộc chính sách mà không có sự can thiệp của các cơ quan nhà nước và áp lực chính trị khác, NHTW có quyền quyết định đối với các vấn đề về điều hành CSTT và mục tiêu thực hiện chúng, có quyền

kiểm soát các công cụ có ảnh hưởng tới mục tiêu CSTT đặc biệt là lạm phát và hạn chế tài trợ trực tiếp cho thâm hụt ngân sách.

- Độc lập về tổ chức, thể hiện các nội dung gồm: Mối quan hệ giữa Chính phủ với Thống đốc NHTW và các thành viên Hội đồng Thống đốc; quyền bổ nhiệm, miễn nhiệm, nhiệm kỳ Thống đốc, quyền bổ nhiệm, miễn nhiệm các Phó Thống đốc và đại diện của chính phủ trong Hội đồng quản lý NHTW; sự can thiệp của Chính phủ đến quá trình ban hành các CSTT, các quyết định về nhân lực.

- Độc lập về tài chính: phản ảnh tính tự chủ về ngân sách của NHTW, về tiền lương và các chế độ đãi ngộ khác để giữ chân và thu hút nhân lực đủ năng lực đảm bảo cho nhiệm vụ, vai trò của NHTW hiện đại.

Nhưng theo các chuyên gia sự độc lập của NHTW chỉ là tương đối, vì CSTT có liên quan mật thiết đến chính sách tài khóa, chính sách đầu tư và chính sách ngoại thương, nếu tách rời việc xây dựng, điều hành các chính sách trên thì việc xây dựng, điều hành CSTT không có hiệu quả. Để thể hiện tính độc lập của NHTW, Chính phủ nên trao thẩm quyền nhiều hơn cho NHNN trong việc xây dựng thực thi CSTT và sử dụng các công cụ CSTT để đảm bảo mục tiêu lạm phát (MTLP) đã được Quốc hội phê chuẩn như NHNN được chủ động ban hành các quyết định theo thẩm quyền mà không cần báo cáo hoặc xin ý kiến của Chính phủ, vì trước những diễn biến phức tạp cần có quyết định kịp thời để đối phó với những cú xóc trên TTTC, tiền tệ, tránh tình trạng như lâu nay các quyết định của NHNN đều có sự đồng ý của Chính phủ, điều này tránh trách nhiệm cho người đứng đầu NHNN nhưng gây chậm trễ khi đưa ra quyết sách thực thi CSTT; để thực hiện được điều này đòi hỏi người đứng đầu NHNN phải chịu trách nhiệm cao hơn trước Quốc hội, Chính phủ và cộng đồng trước các quyết định đưa ra vì có thể tác động tốt hoặc xấu đến dòng chảy của đồng tiền từ hệ thống ngân hàng đến sản xuất, kinh doanh và đời sống của người dân, tác động đến tăng trưởng hoặc lạm phát.

3. CSTT quốc gia (Điều 4): Theo dự thảo CSTT quốc gia là một bộ phận của chính sách kinh tế của nhà nước nhằm ổn định giá trị đồng tiền, góp phần kiểm soát lạm phát, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Như điểm 1 trên đây, từ ổn định giá trị đồng tiền nên thay bằng từ ổn định sức mua của đồng tiền hoặc ổn định giá cả.



4. Dự thảo Luật không đề cập đến Hội đồng tư vấn CSTT quốc gia do Chính phủ thành lập so với Luật NHNN hiện hành là phù hợp, vì nếu còn Hội đồng này thì vai trò của NHNN sẽ không thể độc lập như mong muốn, đây là một bước cải cách NHTW theo hướng hiện đại.

5. Quyết định và tổ chức thực hiện CSTT quốc gia (điều 5): đã có sự thay đổi quan trọng đó là nội dung CSTT là xây dựng MTLP (hoặc lạm phát mục tiêu) là yêu cầu mới NHTW theo hướng hiện đại, tại khoản 3 điều 5 dự thảo quy định “NHNN xây dựng MTLP dự kiến từng thời kỳ để Chính phủ trình Quốc hội quyết định, triển khai các giải pháp điều hành chính sách tiền tệ quốc gia, chủ động sử dụng các công cụ CSTT và các biện pháp khác để thực hiện CSTT quốc gia, đạt được MTLP đã được quốc hội phê quyết định”.

Theo định nghĩa của nhà kinh tế học Thomas Laubach, Rick Mickin và Adam Poxen về MTLP như sau “MTLP là nền tảng cơ sở cho CSTT, được đặc trưng bởi việc NHTW công bố với công chúng một mục tiêu định lượng chính thức (thường là một khung phạm vi hơn là một giá trị cụ thể) cho tỷ lệ lạm phát trong một hoặc vài thời kỳ, dựa



trên quan điểm ổn định giá cả là mục tiêu duy nhất của CSTT trong dài hạn. Một trong những đặc trưng về quan điểm có tác động mạnh là công khai với công chúng về những kế hoạch và mục tiêu của các nhà hoạch định chính sách và trong nhiều trường hợp là cả về cơ chế truyền tải trong đó nhấn mạnh đến trách nhiệm của NHTW trong việc theo đuổi mục tiêu". Có thể định nghĩa tóm tắt như sau "MTLP là một khuôn khổ CSTT mà theo đó, NHTW công khai công bố chỉ số lạm phát trung và dài hạn (mục tiêu đã được lượng hóa) và cam kết sẽ duy trì mục tiêu này nhằm đạt mục tiêu tăng trưởng, tỷ lệ thất nghiệp thấp".

Theo Alan Greenspan, cựu Chủ tịch Fed, ổn định giá cả có được khi các tác nhân kinh tế không còn tính đến những thay đổi trong tương lai về mức giá chung trong quá trình họ đưa ra các quyết định kinh tế của mình. Trong khi đó, MTLP là một trong những cơ chế CSTT nhằm mục đích duy trì sự ổn định giá cả. Khác với cơ chế đặt cung ứng tiền hay tỉ giá làm mục tiêu, trong đó hướng vào kiểm soát lạm phát ở mức thấp và ổn định thông qua các biến số trung gian (các chỉ tiêu như tổng phương tiện thanh toán, hay các mức tỉ giá

nhất định). MTLP hướng trực tiếp đến MTLP và duy trì sự ổn định giá cả.

Từ định nghĩa trên cho thấy để phù hợp với vai trò của NHNN được độc lập và chịu trách nhiệm trước việc xây dựng và thực hiện chính sách tiền tệ quốc gia, đề nghị sửa nội dung trên như sau: "NHNN phối hợp với các cơ quan của chính phủ xây dựng CSTT quốc gia trong đó MTLP từng thời kỳ, chủ động sử dụng các công cụ CSTT và các biện pháp khác để thực hiện CSTT quốc gia đã được Quốc hội phê duyệt, trường hợp dự báo MTLP tăng vượt biên độ cho phép, NHNN phải báo cáo Chính phủ để có các giải pháp hạn chế tăng chỉ số MTLP và giải trình trước Quốc hội những nguyên nhân dẫn đến không đạt MTLP".

6. Về nhiệm vụ và quyền hạn của NHNN (điều 6)

Việc cấp, thu hồi giấy phép thành lập và hoạt động của các TCTD (khoản 9): tại khoản 2 Luật các TCTD (2003) quy định áp dụng luật các TCTD và các luật có liên quan "Việc tổ chức và hoạt động của các TCTD, hoạt động ngân hàng của các tổ chức khác phải tuân thủ các quy định của Luật này và các quy định có liên quan của pháp luật. Chính phủ quy định cụ thể về hoạt động ngân hàng của các tổ chức khác", với quy định này thời gian qua chính phủ đã ban hành quyết định thành lập và quy chế tổ chức và hoạt động của một số tổ chức có hoạt động tín dụng như Ngân hàng Phát triển Việt Nam trước đây là Quỹ hỗ trợ phát triển trực thuộc Bộ Tài chính, Quỹ hỗ trợ phát triển Hợp tác xã trực thuộc Liên minh HTX Việt Nam hoặc Quỹ hỗ trợ nông dân thuộc Hội Nông dân Việt Nam và một số tổ chức có hoạt động ngân hàng. Thực tế cho thấy mặc dù Ngân hàng chính sách xã hội do chính phủ quyết định thành lập nhưng giao cho NHNN quản lý trong lúc Ngân hàng phát triển lại do Bộ Tài chính quản lý và các quỹ hỗ trợ phát triển HTX, Quỹ hỗ trợ nông dân do tổ chức chính trị xã hội quản lý, không chịu sự quản lý, giám sát của NHNN, kết quả và thông tin về hoạt động của tổ chức này không được cung cấp cho NHNN, ảnh hưởng đến dự báo diễn biến về tiền tệ, tín dụng trong nền kinh tế và không được tổng hợp qua NHNN. Vì vậy để khắc phục tình trạng này đề nghị tất cả các tổ chức có hoạt động ngân hàng đều phải được NHNN cấp phép thành lập và hoạt động.

(tiếp theo số 40)