



Bàn tiếp về một ngân hàng trung ương độc lập ở Việt Nam

Đỗ Thiên Anh Tuấn, Trần Thanh Hằng, Nguyễn Thanh Nhã

Giới thiệu

Trong hơn một thập kỷ qua, nhiều nhà kinh tế tranh luận rằng liệu một ngân hàng trung ương (NHTW) độc lập có giúp duy trì mức lạm phát thấp và đóng góp vào tăng trưởng kinh tế cao hơn hay không? Bài phân tích này kiểm chứng một số cơ sở lý thuyết và các kết quả nghiên cứu thực nghiệm ở các nước có mô hình NHTW độc lập để trả lời câu hỏi trên, đồng thời qua đó xây dựng luận cứ để trả lời tiếp câu hỏi liệu một mô hình NHTW độc lập có thích hợp trong điều kiện nền kinh tế Việt Nam hay không?

Đối mặt với lạm phát và bất ổn vĩ mô: liệu pháp thử cho chính sách tiền tệ

Từ cuối năm 2007 đến nay, nền kinh tế Việt Nam luôn phải đối mặt với quá nhiều bất ổn trong đó nổi lên hai vấn đề chính là lạm phát cao đối ngược với tăng trưởng kinh tế chậm lại. Lạm phát phi mã 12,63% năm 2007 buộc Chính phủ Việt Nam phải đưa mục tiêu chống lạm phát lên hàng đầu và thực thi nhiều biện pháp, trong đó nổi bật là hệ thống 8 nhóm biện pháp kiềm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô, bảo đảm an sinh xã hội và tăng trưởng bền vững.¹ Ngân hàng Nhà nước (NHNN) Việt Nam cũng đã đồng loạt thực hiện nhiều biện pháp tiền tệ thắt chặt như nâng dự trữ bắt buộc lên mức 11%, phát hành 20.300 tỷ đồng tín phiếu bắt buộc, kiểm soát tăng trưởng tín dụng dưới mức 30%,...



Nhiều phân tích lúc bấy giờ cho rằng chính sách tiền tệ của NHNN đã tỏ ra bị động và phản ứng quá chậm trước các diễn biến bất lợi của nền kinh tế vĩ mô. Hơn nữa khi chính sách được thực thi thì không phát huy được tính hiệu lực như mong muốn. Một số biểu hiện là lạm phát năm 2008 vẫn tiếp tục “phi nước đại” lên mức 19,89%, trong khi tăng trưởng kinh tế chỉ đạt 6,23%, mức khá thấp so với mục tiêu đề ra và so với nhiều năm trước.² Bên

cạnh đó, hệ thống ngân hàng bị rơi vào trạng thái thiếu thanh khoản nghiêm trọng và nhiều cuộc chạy đua lãi suất đã diễn ra gây biến dạng thị trường tiền tệ và đe dọa tính bền vững của hệ thống tài chính.

Từ thực trạng đó, nhiều nhà kinh tế đã đặt câu hỏi vì sao chính sách tiền tệ do NHNN

thực thi tỏ ra quá bị động và kém hiệu lực như vậy? Liệu rằng một NHTW độc lập có giúp Việt Nam kiểm soát tốt hơn lạm phát, đảm bảo ổn định hệ thống tài chính và thúc đẩy tăng trưởng kinh tế bền vững hơn hay không?

Độc lập hơn cho NHTW: ai ủng hộ? ai phản đối?

Tăng tính độc lập hơn cho NHTW không phải luôn dành được sự đồng thuận của các nhà kinh tế lẫn những nhà hoạch định chính sách. Những ý kiến ủng hộ tính độc lập của NHTW cho rằng vận hành một chính sách tiền tệ là hết sức phức tạp và đòi hỏi tính kỹ trị cao mà không phải bất cứ một chính

¹ Nghị quyết số 10/2008/NQ-CP ngày 17-04-2008 của Chính phủ với tám nhóm giải pháp bao gồm: thực hiện chính sách tiền tệ thắt chặt; kiểm soát chặt chẽ, nâng cao hiệu quả chi tiêu công; tập trung sức sản xuất công nghiệp, nông nghiệp và dịch vụ, bảo đảm cân đối cung cầu về hàng hoá; đẩy mạnh xuất khẩu, kiểm soát chặt chẽ nhập khẩu, giảm nhập siêu; triệt để thực hành tiết kiệm trong sản xuất và tiêu dùng; tăng cường công tác quản lý thị trường chống đầu cơ buôn lậu và gian lận thương mại, kiểm soát việc chấp hành pháp luật nhà nước về giá; tăng cường các biện pháp hỗ trợ ổn định đời sống và sản xuất của nhân dân, mở rộng việc thực hiện các chính sách về an sinh xã hội; đẩy mạnh công tác thông tin tuyên truyền.

² Năm 2007, kinh tế Việt Nam tăng trưởng 8,48%, mức cao nhất trong vòng nhiều năm trở lại đây. Với thành tích đó, mục tiêu tăng trưởng kinh tế năm 2008 được Quốc hội đặt ra là từ 8,5% - 9%, nhưng với tình hình khó khăn của nền kinh tế do tác động của cuộc suy thoái kinh tế thế giới mà mục tiêu tăng trưởng được Chính phủ đề nghị điều chỉnh xuống còn 7% từ tháng 5-2008.

trị gia nào cũng có thể hiểu và điều hành được. Mặt khác, do để đối phó với các cuộc bầu cử mà các chính trị gia có thể chỉ quan tâm đến những lợi ích trước mắt mà không để ý đến những chi phí tiềm tàng trong dài hạn (Habbard, 2005). Những người này phân tích thêm rằng chính sách tiền tệ thường có khuynh hướng mở rộng quá mức nếu nó nghiêng về những nhà hoạch định chính sách có tầm nhìn ngắn hạn, và hậu quả cuối cùng là lạm phát. Vì vậy, theo họ, các mục tiêu của những chính trị gia không phải khi nào cũng đại diện cho lợi ích của công chúng trong khi mục tiêu của NHTW ít nhất là không mâu thuẫn với quyền lợi của mình. Do đó, công chúng sẽ mong muốn để cho những chuyên gia ở NHTW thay mặt họ đưa ra những quyết định chính sách tiền tệ hơn là các chính trị gia.

Một số lập luận khác còn cho rằng nếu để Chính phủ kiểm soát hoàn toàn NHTW thì sẽ có khả năng chính phủ sẽ biến NHTW thành một công cụ để tài trợ cho các nhu cầu chi tiêu quá mức của ngân sách, làm phát sinh lạm phát và làm biến dạng những mục tiêu vốn có của chính sách tiền tệ.

Mặc dù vậy vẫn còn nhiều ý kiến phản biện lại ý tưởng về một NHTW độc lập hơn. Những người bảo vệ cho ý tưởng này lập luận rằng do các giới chức được dân chúng bầu nên và do đó cần phải nỗ lực và trực tiếp thay mặt họ thực thi các chính sách công cần thiết. Những nhà phân tích khác thì biện hộ rằng cần phải trao quyền nhiều hơn cho Tổng thống hay Thủ tướng nhằm có thể kiểm soát tốt hơn chính sách tiền tệ.

Trong khi đó, những người phản biện lại quan điểm về một chính sách tiền tệ vốn dĩ quá phức tạp và đầy tính kỹ thuật cho những chính trị gia được bầu thì cho rằng vì lý do an ninh quốc gia và chính sách đối ngoại mà cần đòi hỏi những phân tích có tính thông thái và với một tầm nhìn dài hạn hơn. Hơn nữa, những người phê phán tính độc lập của NHTW còn cho rằng

việc đặt vị trí của NHTW dưới sự kiểm soát của Chính phủ sẽ giúp mang lại nhiều lợi ích hơn nhờ khả năng phối hợp và phối kết tốt hơn giữa chính sách tiền tệ với các chính sách khác của Chính phủ, đặc biệt là chính sách tài khóa và chính sách ngoại thương.

Bên cạnh đó, nhiều phân tích còn dẫn chứng rằng ở một số quốc gia có mô hình NHTW độc lập nhưng thực tế vận hành không hiệu quả. Lạm phát ở những quốc gia này vẫn cao, thâm hụt ngân sách không được tài trợ kịp thời và đi kèm với nó là những bất ổn vĩ mô lớn nhỏ khác nhau. Tỷ giá thường xuyên biến động, gây rủi ro cho hoạt động ngoại thương và nhiều khi làm giảm năng lực cạnh tranh đối với các sản phẩm xuất khẩu.

Làm sao để đo lường tính độc lập?

Một trong những khó khăn lớn nhất là đi tìm một thước đo về tính độc lập của NHTW. Bade và Parkin (1982) đã thiết kế một thang đo gồm 4 cấp dành cho 12 quốc gia dựa trên sự độc lập về mặt chính trị. Alesina (1988) cũng dựa vào phương pháp này của Bade và Parkin nhưng có thêm vào 4 quốc gia khác. Độc lập về mặt chính trị theo các tác giả này được định nghĩa tùy thuộc vào mối quan hệ có tính thể chế giữa NHTW và Chính phủ, trong đó liên quan đến khả năng mà các quan chức của NHTW được bổ nhiệm hay miễn nhiệm bởi Thủ

Bảng 1. Chỉ số độc lập của NHTW

Quốc gia	BP ¹	GMT ²	Sự chuyển đổi từ GMT sang BP ³	Trung bình GMT, BP ⁴
Australia	1	9	3	2
Belgium	2	7	2	2
Canada	2	11	3	2.5
Denmark	2	8	3	2.5
France	2	7	2	2
Germany	4	13	4	4
Italy	1.5	5	2	1.75
Japan	3	6	2	2.5
Netherlands	2	10	3	2.5
Norway	2	NA	NA	2
New Zealand	1	3	1	1
Spain	1	5	2	1.5
Sweden	2	NA	NA	2
Switzerland	4	12	4	4
United Kingdom	2	6	2	2
United States	3	12	4	3.5

Chú thích:

1 Đây là chỉ số ban đầu được tính toán bởi Bade và Parkin (BP), sau đó được Alesina mở rộng.

2 Tổng hợp tính độc lập về mặt chính trị và kinh tế theo tính toán của Grilli, Masciandaro và Tabellini (GMT).

3 Chuyển đổi từ thang đo của GMT sang thang đo gồm 4 cấp của BP. Hệ số chuyển đổi như sau:

GMT > 11 ~ BP = 4; GMT: 7 < i <= 11 ~ BP = 3; GMT: 4 < i <= 7 ~ BP = 2; GMT: <= 4 ~ BP = 1

Nguồn: Alesina và Summers, 1993



tướng, hoặc vai trò, mức độ ảnh hưởng hay khả năng chi phối của các thành viên Chính phủ trong ban điều hành NHTW về các mục tiêu và công cụ chính sách.

Grilli, Masciandaro, và Tabellini (1991) đã mở rộng thước đo về tính độc lập của NHTW sang cả tính độc lập về mặt kinh tế. Theo đó, sự độc lập về mặt kinh tế được định nghĩa là khả năng NHTW có thể sử dụng các công cụ của chính sách tiền tệ mà không bị giới hạn hay ràng buộc nào cả về mặt chính sách. Một trong những ràng buộc này là NHTW thường được yêu cầu tài trợ cho sự thâm hụt ngân sách.

Cấp độ độc lập của NHTW

Theo tổng kết của IMF, sự độc lập của NHTW ở các nước có thể được chia ra làm bốn cấp độ:

Mức độ cao nhất là “Độc lập trong việc thiết lập mục tiêu”: NHTW có trách nhiệm quyết định chính sách tiền tệ và chế độ tỷ giá nếu như nó không được thả nổi (Ví dụ như Hệ thống dự trữ liên bang Mỹ- Fed được lựa chọn mục tiêu hoạt động trong số các mục tiêu có thể xung đột với nhau là tuyển dụng nhân công và ổn định giá cả).

Mức độ độc lập thứ 2 là “Độc lập trong việc xây dựng chỉ tiêu hoạt động”: NHTW được trao trách nhiệm quyết định chính sách tiền tệ và chế độ tỷ giá nhưng khác với kiểu độc lập về mục tiêu, độc lập trong việc xây dựng chỉ tiêu hoạt động có một mục tiêu chủ yếu đã được xác định

Bảng 2. Sở hữu NHTW ở các nước

Sở hữu nhà nước	Sở hữu tư nhân	Kết hợp sở hữu nhà nước và tư nhân
Argentina	South Africa	Austria (50% cổ phần chính phủ)
Australia	Switzerland	Belgium (50%)
Canada	United States	Chile (50%)
Denmark		Greece (10%)
Finland		Japan (55%)
France		Mexico (51%)
Germany		Turkey (25%)
India		Italy (Public company)
Ireland		
Netherland		
New Zealand		
Norway		
Spain		
Sweedan		
United Kingdom		

Nguồn: Vũ Thành Tự Anh (2008). “Chính sách tiền tệ và tính độc lập của NHTW”. Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright (FETP).

rõ ràng trong Luật. Ví dụ, trong Điều lệ tổ chức và hoạt động của ECB quy định mục tiêu là ổn định giá cả, và ECB được quyết định chỉ tiêu hoạt động.

Mức độ độc lập thấp hơn là “Độc lập trong việc lựa chọn công cụ điều hành”: Chính phủ hoặc Quốc hội quyết định chỉ tiêu chính sách tiền tệ, có sự bàn bạc, thỏa thuận với NHTW. NHTW có trách nhiệm hoàn thành chỉ tiêu.

Mức độ độc lập thấp nhất là “Mức độ độc lập bị hạn chế thậm chí không có”: Chính phủ sẽ quyết định chính sách (cả mục tiêu lẫn chỉ tiêu hoạt động) cũng như là can thiệp vào quá trình triển khai thực thi chính sách.

Những bằng chứng thực nghiệm

Thập niên 90s đã chứng kiến nhiều nước, trong đó có cả những nước đã và đang phát triển, thực

Bảng 3. Độc lập NHTW với hiện trạng kinh tế

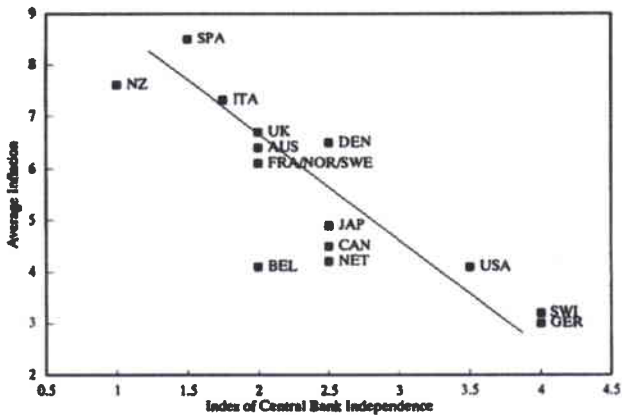
Quốc gia	Chỉ số trung bình về sự độc lập NHTW	Lạm phát		Tăng trưởng GNP thực		Biến thiên tăng trưởng GNP		Tỷ lệ thất nghiệp bình quân 1955 - 87	Biến thiên tỷ lệ thất nghiệp 1955 - 87	Lãi suất thực bình quân 1957 - 88	Biến thiên lãi suất thực 1957 - 88
		1955 - 88	1955 - 88	1955 - 87	1955 - 87	thực bình quân người	thực bình quân người				
Spain	1.5	8.5	27.8	4.2	9.4	3.2	15.2	n/a	n/a	n/a	n/a
New Zealand	1	7.6	21.9	3.0	5.4	1.5	19.4	n/a	n/a	0.4	12.0
Australia	2.0	6.4	20.8	4.0	4.6	1.9	7.9	4.7	7.0	1.1	18.0
Italy	1.75	7.3	34.3	4.0	5.7	3.7	6.6	7.0	5.0	n/a	n/a
United Kingdom	2	6.7	23.5	2.4	4.0	2.1	4.4	5.3	18.0	1.0	15.0
France	2	6.1	20.9	3.9	4.0	3.0	4.6	4.2	10.0	1.1	10.0
Denmark	2.5	6.5	11.5	3.3	6.7	2.6	13.0	6.1	10.0	5.6	10.0
Belgium	2	4.1	10.8	3.1	4.9	2.6	7.7	8.0	30.0	3.1	7.0
Norway	2	6.1	11.7	4.0	2.3	3.0	6.4	2.1	0.3	1.5	11.0
Sweden	2	6.1	14.0	2.9	3.3	2.4	4.3	2.1	0.3	1.0	10.0
Canada	2.5	4.5	12.8	4.1	4.3	2.6	9.1	7.0	5.0	2.1	8.0
Netherlands	2.5	4.2	8.4	3.4	7.0	2.5	7.5	5.1	31.0	0.4	11.0
Japan	2.5	4.9	19.6	6.7	12.3	5.5	14.4	1.8	0.3	2.3	16.0
United States	3.5	4.1	10.5	3.0	5.3	1.9	6.7	6.0	2.0	1.6	6.0
Germany	4	3.0	5.5	3.4	5.6	3.3	8.6	3.6	9.0	2.6	3.0
Switzerland	4	3.2	6.1	2.7	8.6	2.5	10.0	n/a	n/a	0.9	4.0

Nguồn: IMF, Summers và Heston, và OECD

hiện quá trình chuyển đổi mô hình sang hướng làm tăng tính độc lập cho NHTW. Khuynh hướng này chịu tác động mạnh bởi các phân tích thực nghiệm về mối quan hệ giữa sự độc lập của NHTW với các biến số kinh tế vĩ mô chính.

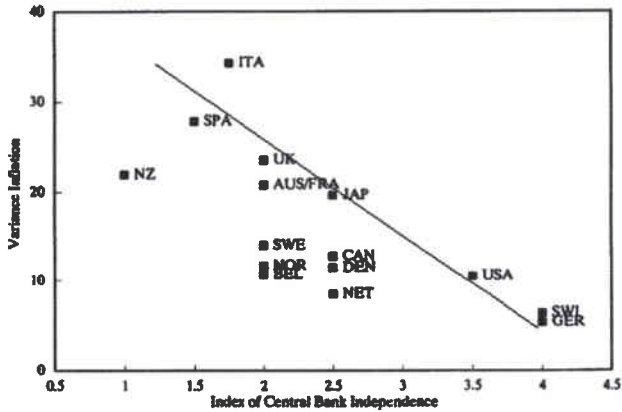
Quan hệ với lạm phát: Trong số những nước đã phát triển có mô hình NHTW độc lập, nhiều bằng chứng cho thấy mối quan hệ nghịch biến giữa sự độc lập của NHTW với lạm phát. Nghiên cứu của Alesina và Summers (1993) dựa trên các quan sát giai đoạn từ 1955 đến 1988 cho thấy có mối quan hệ nghịch biến khá rõ giữa tính độc lập của NHTW với lạm phát bình quân và với sự biến thiên của chỉ số lạm phát.

Hình 1: Mối quan hệ giữa chỉ số độc lập của NHTW với mức lạm phát bình quân



Nguồn: Alesina và Summers, 1993

Hình 2: Mối quan hệ giữa chỉ số độc lập của NHTW với biến thiên lạm phát



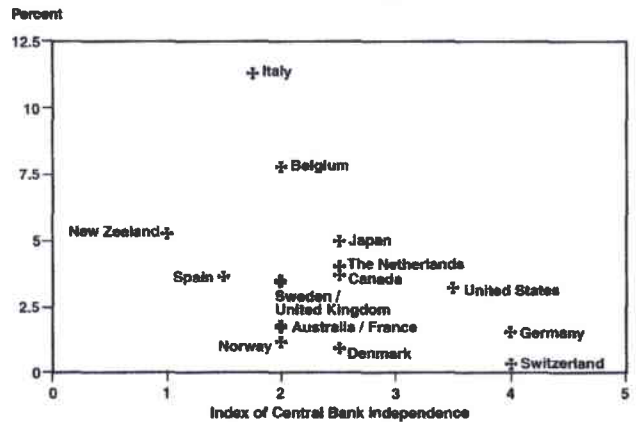
Nguồn: Alesina và Summers, 1993

Kết quả này cũng phù hợp với những kết quả nghiên cứu khác của Webb và Neyapti (1992). Bên cạnh đó, nghiên cứu của Debelle và Fischer (1994) về mối quan hệ giữa tính độc lập về mục tiêu và công cụ cũng cho thấy có mối quan hệ nghịch biến với lạm phát bình quân mặc dù mối quan hệ đó hơi yếu. Điều đó cho thấy cách thức độc lập của NHTW cũng có ảnh

hưởng theo những mức độ khác nhau đến lạm phát.

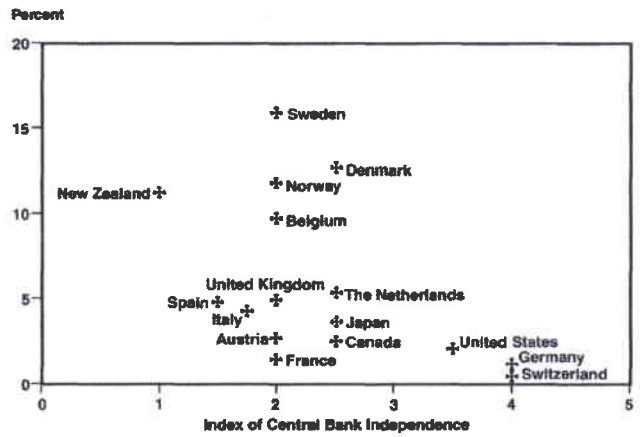
Quan hệ với thâm hụt ngân sách: Nghiên cứu của Pollard (1993) về mối quan hệ giữa tính độc lập của NHTW với cán cân ngân sách trong giai đoạn 1973 đến 1989 cũng chứng minh rằng ở những nước có NHTW độc lập cao thì tỷ lệ thâm hụt ngân sách càng giảm.

Hình 3: Mối quan hệ giữa chỉ số độc lập của NHTW với thâm hụt ngân sách



Nguồn: Pollard, 1993

Hình 4: Mối quan hệ giữa chỉ số độc lập của NHTW với biến thiên của thâm hụt ngân sách



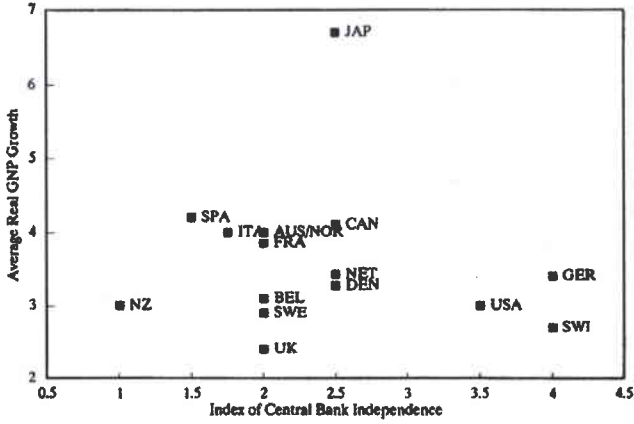
Nguồn: Pollard, 1993

Quan hệ với tăng trưởng kinh tế: Nghiên cứu của Barro (1991), De Long và Summers (1992), Levine và Renelt (1992) không thấy mối quan hệ có ý nghĩa về mặt thống kê giữa tính độc lập của NHTW với tăng trưởng sản lượng thực sau khi kiểm soát các yếu tố khác tác động đến tăng trưởng kinh tế. 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. NHTW New Zealand cũng có mức độ độc lập không cao nhưng



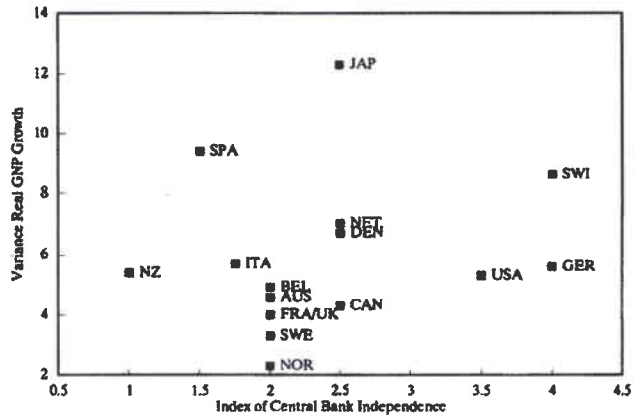
lại có tốc độ tăng trưởng kinh tế thấp. Những kết quả này cũng phù hợp với các quan sát của Grilli, Masciandaro và Tabellini (1991) dựa trên các mẫu và phương pháp quan sát khác.

Hình 5: Mối quan hệ giữa chỉ số độc lập của NHTW với tăng trưởng GNP thực bình quân



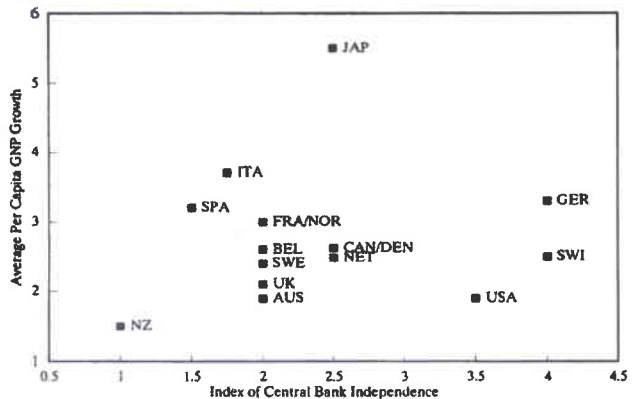
Nguồn: Alesina và Summers, 1993

Hình 6: Mối quan hệ giữa chỉ số độc lập của NHTW với biến thiên tăng trưởng GNP thực



Nguồn: Alesina và Summers, 1993

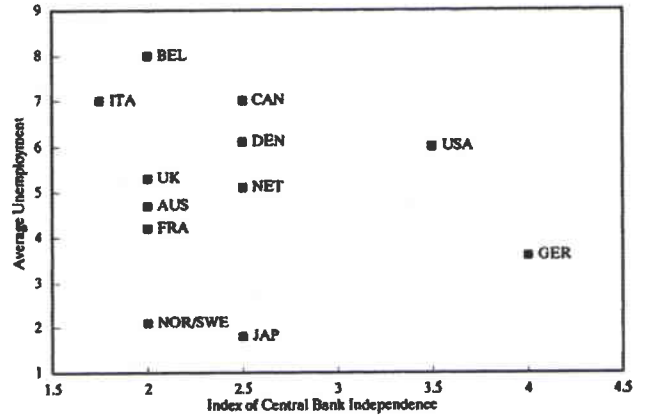
Hình 7: Mối quan hệ giữa chỉ số độc lập của NHTW với tăng trưởng GNP bình quân đầu người



Nguồn: Alesina và Summers, 1993

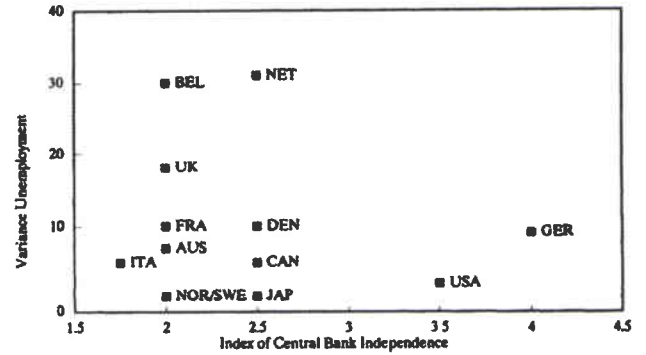
Quan hệ với thất nghiệp và lãi suất thực: Các nghiên cứu của Summers và Wadwhani (1989), Barro và Sala-i-Martin (1990) không tìm thấy mối quan hệ có ý nghĩa thống kê nào giữa chỉ số độc lập của NHTW với tình trạng thất nghiệp và lãi suất thực của nền kinh tế.

Hình 8: Mối quan hệ giữa chỉ số độc lập của NHTW với thất nghiệp bình quân



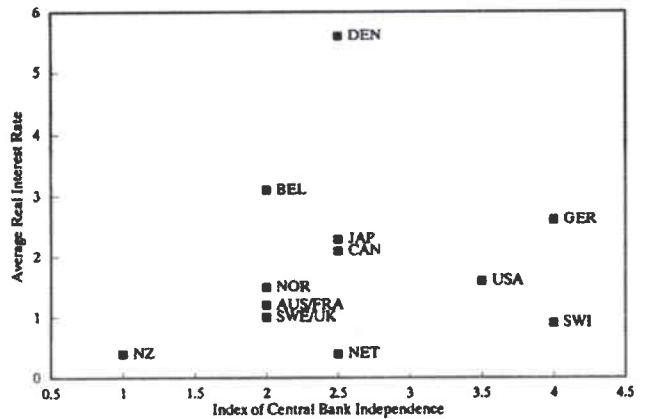
Nguồn: Alesina và Summers, 1993

Hình 9: Mối quan hệ giữa chỉ số độc lập của NHTW với biến thiên thất nghiệp



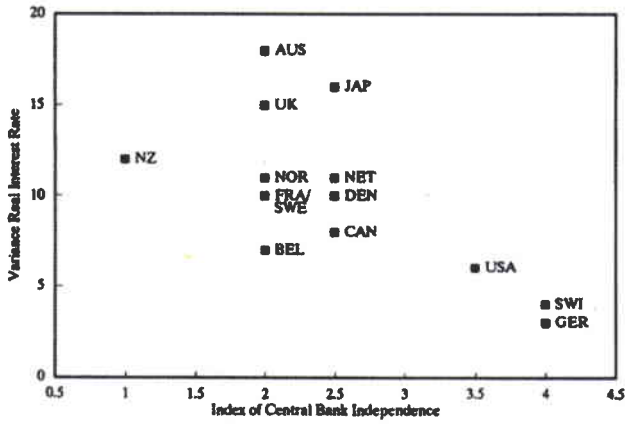
Nguồn: Alesina và Summers, 1993

Hình 10: Mối quan hệ giữa chỉ số độc lập của NHTW với lãi suất thực bình quân



Nguồn: Alesina và Summers, 1993

Hình 11: Mối quan hệ giữa chỉ số độc lập của NHTW với biến thiên lãi suất thực



Nguồn: Alesina và Summers, 1993

NHNN Việt Nam: lịch sử, hiện trạng và yêu cầu của chiến lược cải cách lần 2

NHNN Việt Nam được thành lập năm 1951 theo Sắc lệnh số 15/SL của Chủ tịch Hồ Chí Minh.³ Từ khi thành lập cho đến năm 1988, hệ thống ngân hàng Việt Nam được gọi là hệ thống ngân hàng một cấp, trong đó NHNN vừa là cơ quan phát hành tiền và quản lý tiền tệ, vừa trực tiếp cấp tín dụng cho ngân sách và nền kinh tế. Tổ chức NHNN trong thời kỳ này rất gọn nhẹ và linh hoạt, phù hợp với điều kiện thời chiến. Tuy nhiên trong thời kỳ hòa bình và khôi phục kinh tế thì mô hình này đã bộc lộ rất nhiều hạn chế mà kết quả là nền kinh tế của Việt Nam trong những năm 80 đã rơi vào tình trạng siêu lạm phát nghiêm trọng.⁴

Năm 1988 đánh dấu một đợt cải cách quan trọng trong hệ thống ngân hàng Việt Nam.⁵ Theo đó hệ thống ngân hàng được phân tách làm hai cấp gồm NHTW và các ngân hàng trung gian. Trong đó, NHNN đóng vai trò là cơ quan độc quyền phát hành tiền, quản lý nhà nước về tiền tệ, tín dụng và là cơ quan quản lý dự trữ ngoại hối của nhà nước. Tuy vậy khái niệm về một NHTW tại Việt Nam lần đầu tiên mới được đề cập trong Pháp lệnh NHNN năm 1990. Năm 1997, lần đầu tiên Việt Nam có Luật NHNN và vị trí của NHNN một lần nữa được khẳng định trong Luật này. Từ đó đến nay, NHNN Việt Nam nhìn chung vẫn không có những cải cách đáng kể trên các phương diện chức năng, nhiệm vụ và cơ cấu tổ chức.

Điều 1, Luật NHNN (1997) quy định vị trí của NHNN là một cơ quan của Chính phủ và là NHTW của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. NHNN là một pháp nhân, có vốn pháp định thuộc sở hữu Nhà nước. Điều này cho thấy rằng NHNN thực tế vừa là một Bộ chức năng trực thuộc Chính phủ nên phải phụ thuộc về mặt nhân sự.

Điều 10, Luật NHNN quy định tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn của bộ máy điều hành của NHNN do Chính phủ quy định. Trong đó Thống đốc là người lãnh đạo và điều hành NHNN và là thành viên của Chính phủ. Thống đốc được Quốc hội bổ nhiệm theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ và phải chịu trách nhiệm trước Thủ tướng Chính phủ, trước Quốc hội về lĩnh vực mình phụ trách. Thống đốc đồng thời cũng là một thành viên trong Ban chấp hành Trung ương Đảng nên còn phải tuân thủ Điều lệ Đảng và các quyết định của Bộ Chính trị. Giúp việc cho Thống đốc gồm các Phó Thống đốc nhưng vẫn phải do Thủ tướng bổ nhiệm. Nói chung, NHNN hiện vẫn chưa được quyền quyết định về biên chế lao động, chế độ đãi ngộ, tổ chức bộ máy để đảm bảo cho NHNN luôn đáp ứng được một cách nhanh nhạy, linh hoạt đối với những thay đổi của môi trường hoạt động.

Điều 1 ở trên cũng cho thấy NHNN lại vừa là một định chế tài chính thuộc sở hữu Nhà nước nên phải phụ thuộc về mặt ngân sách và tài chính. Tất cả lãnh đạo và nhân viên của NHNN đều là những cán bộ, viên chức và được hưởng lương từ ngân sách nhà nước. Hơn nữa, Điều 32 còn quy định rằng NHNN tạm ứng cho ngân sách trung ương để xử lý thiếu hụt tạm thời quỹ ngân sách nhà nước theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Điều này đã làm cho các chính sách tiền tệ trên danh nghĩa do NHNN chịu trách nhiệm thực thi nhưng thực tế luôn chịu sự chi phối bởi các ràng buộc từ Bộ Tài chính. Khả năng tiếp cận nguồn tài trợ quá dễ dàng và chi phí thấp đã giải thích vì sao hai chính sách tiền tệ và tài khoá thường “lệch pha” nhau. Khi ngân sách được mở rộng quá mức nhờ nguồn tạm ứng từ

³ Khi thành lập có tên gọi là Ngân hàng Quốc gia Việt Nam. Năm 1960, Ngân hàng Quốc gia được đổi tên thành Ngân hàng Nhà nước Việt Nam cho đến nay.

⁴ Lạm phát năm 1986 là 774%, năm 1987 là 323%, năm 1988 là 393%.

⁵ Theo Nghị định số 53 của Hội đồng Bộ trưởng ngày 26-03-1988.



NHNN thì NHNN buộc phải thực hiện chính sách thắt chặt tiền tệ nhằm kiểm soát được lạm phát. Điều này cũng lý giải vì sao ngân sách nhà nước luôn bị thâm hụt trong nhiều năm qua mà không có một nỗ lực cần thiết nào từ phía Bộ Tài chính nhằm tái lập tính cân bằng ngân sách.

Hoạt động của NHNN nhằm 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. NHNN chịu trách nhiệm thực thi chính sách tiền tệ quốc gia với các mục tiêu ổn định giá trị đồng tiền, kiềm chế lạm phát, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh và nâng cao đời sống của nhân dân. Hệ thống mục tiêu được quy định như vậy là quá chung và không rõ ràng, thậm chí nhiều lúc mâu thuẫn nhau. Hơn nữa Luật còn quy định chính sách tiền tệ là một bộ phận của chính sách kinh tế - tài chính của Nhà nước nên từ cách hiểu và thực hiện thì chính sách tiền tệ phải phù hợp và cần phải hỗ trợ cho các chính sách tài chính khác của Nhà nước. Chẳng hạn như gói cấp bù lãi suất 4% cho các tổ chức, cá nhân vay vốn lưu động phục vụ sản xuất kinh doanh trên danh nghĩa là do ngân sách tài trợ nhưng thực tế nguồn tài trợ và phương thức tài trợ được thực hiện qua kênh NHNN. Những ràng buộc tài trợ ngân sách “mềm” như vậy sẽ làm cho chính sách tiền tệ càng mất tính độc lập và nguy cơ lạm phát quay trở lại sau giai đoạn suy giảm kinh tế là rất lớn.

Để thực hiện chính sách tiền tệ quốc gia, NHNN sử dụng các công cụ tái cấp vốn, lãi suất, tỷ giá hối đoái, dự trữ bắt buộc, nghiệp vụ thị trường mở và các công cụ khác do Thống đốc quyết định (Điều 16 Luật NHNN). So với hệ thống mục tiêu thì NHNN có sự độc lập hơn về mặt công cụ chính sách. Tuy nhiên các công cụ này trong thực tiễn sử dụng chưa mang lại hiệu lực, hiệu quả mong muốn bởi nhiều lý do trong đó một phần do sự mâu thuẫn giữa các mục tiêu chính sách. Chẳng hạn với mục tiêu mở rộng xuất khẩu, NHNN có nhiệm vụ kiểm soát và ổn định tỷ giá theo hướng có lợi cho hoạt động xuất khẩu. Trong điều kiện cán cân vốn dần được tự do

hóa với các luồng chu chuyển vốn ở mức độ cao thì một chính sách tỷ giá gập ghềnh như cố định như hiện nay sẽ làm cho chính sách tiền tệ mất tính độc lập. NHNN cần nhận thấy bộ ba không thể đồng thời thực hiện được (impossible trinity) và cần phải lựa chọn mục tiêu ưu tiên. Đó là chưa nói việc giữ cho tỷ giá gập ghềnh như cố định sẽ làm tăng mức độ rủi ro khi nguồn dự trữ ngoại hối còn hạn chế và nguy cơ luồng vốn đảo chiều trong bối cảnh bất ổn toàn cầu đang tăng lên hiện nay. Cuộc khủng hoảng Đông Á 1997 đã mang lại nhiều bài học quan trọng cho Việt Nam về nhiều mặt trong đó có chính sách tỷ giá.

Đã đến lúc Việt Nam cần có NHTW độc lập

Những phân tích trên cho thấy hiện nay NHNN có mức độ độc lập thấp và chịu sự can thiệp hành chính toàn diện của Chính phủ. 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 kiểm soát lạm phát và ổn định thị trường tiền tệ và hệ thống tài chính. Vì vậy, nâng cao tính độc lập của NHNN là một trong những điều kiện quan trọng để tạo tiền đề căn bản trong hiệu quả hoạt động của NHNN và là nền tảng bảo đảm trước hết NHNN thực sự là NHTW và sau đó là tiến tới một NHTW hiện đại.

Trong khuôn khổ bài phân tích này, chúng tôi đưa ra một số hàm ý chính sách nhằm tạo điều kiện và cơ sở để NHNN có thể độc lập hơn, qua đó làm cho chính sách tiền tệ trở nên có hiệu lực, hiệu quả hơn đối với các mục tiêu chính sách.

Về địa vị pháp lý: Trong Dự thảo Luật NHNN sửa đổi được NHNN soạn thảo chuẩn bị trình Chính phủ xem xét vẫn đề nghị giữ nguyên địa vị pháp lý của NHNN là cơ quan ngang Bộ của Chính phủ. Điều này cho thấy chính bản thân NHNN vẫn chưa sẵn sàng cho một địa vị mới có tính độc lập hơn đối với Chính phủ. Tuy nhiên cho dù NHNN đã sẵn sàng cho một vị thế độc lập mới thì với cấu trúc thể chính trị hiện nay cộng với những quan hệ có tính “thông lệ” giữa NHNN với các cơ quan khác của Chính phủ thì mục tiêu độc lập hoàn toàn với các quyết sách Chính phủ thật xa vời.

Khi địa vị pháp lý không được độc lập thì khả năng độc lập về mục tiêu và quá trình thực thi chính

sách cũng ít nhiều bị giới hạn. Áp dụng cách thức gián tiếp theo hướng làm tăng tính độc lập của NHTW trong điều kiện môi trường kinh tế - chính trị như hiện nay ở Việt Nam, có vẻ là cách thức có hiệu quả nhất trong ngắn hạn và trung hạn.⁶

Bước đi đầu tiên có tính thử nghiệm cho một NHTW độc lập là cho phép NHNN được độc lập trong việc lựa chọn mục tiêu chính sách ưu tiên trong nhóm các mục tiêu được chọn lựa phù hợp với điều kiện nền kinh tế vĩ mô mà không nhất thiết phải phù hợp với các chính sách khác của Chính phủ.

Về mục tiêu: Luật cần đưa ra một hoặc một nhóm các mục tiêu chính sách cụ thể, rõ ràng và thống nhất. Quốc hội cần loại bỏ những mục tiêu chung chung và không rõ ràng như đảm bảo quốc phòng an ninh hay nâng cao đời sống nhân dân. Nghiên cứu mục tiêu chính sách của các NHTW trên thế giới cho thấy chúng thường tập trung vào các mục tiêu chính như kiểm soát lạm phát, duy trì công ăn việc làm, tăng trưởng kinh tế, ổn định hệ thống tiền tệ và thị trường tài chính (Hubbard, 2005). NHNN nên được trao quyền lựa chọn mục tiêu cho từng thời kỳ phù hợp với điều kiện kinh tế vĩ mô. Trong điều kiện lạm phát cao trước đây thì mục tiêu chính mà NHNN cần lựa chọn là kiểm soát lạm phát. Nếu lạm phát được kiểm soát tốt thì sẽ duy trì sức sản xuất của nền kinh tế, qua đó không những giải quyết được vấn đề việc làm mà còn góp phần làm cho kinh tế tăng trưởng. Trong giai đoạn hiện nay thì mục tiêu tăng trưởng kinh tế phải được đặt lên hàng đầu. Tuy nhiên, nguyên nhân cốt lõi của lạm phát Việt Nam vẫn còn đó và nguy cơ lạm phát sẽ quay trở lại Việt Nam thời kỳ hậu khủng hoảng là rất lớn. Do đó mục tiêu kiểm soát lạm phát cần phải được ưu tiên hàng đầu trong hệ thống các mục tiêu chính sách.

Về quyết định thực thi chính sách: Bản Dự thảo đề nghị bỏ Hội đồng Tư vấn Chính sách Tiền tệ

Quốc gia, nhưng để quy định mới trong Dự thảo được thực thi tốt, thì phải trao thêm quyền cho Thống đốc trong bổ nhiệm và quy định mức lương để thu hút các chuyên gia giỏi cho các Ban tư vấn đặc biệt. Thống đốc phải có quyền lực nhất định trong việc quyết định những vấn đề liên quan đến chính sách tiền tệ và những chính sách khác liên quan đến hoạt động tài chính, ngân hàng dựa trên ý kiến của các chuyên gia chứ không phải thông qua Ban lãnh đạo của Chính phủ. Ngoài ra, để kêu gọi được sự cống hiến của các chuyên gia đầu ngành, Thống đốc cần được trao quyền chủ động, như việc Thống đốc có thể thành lập Ban tư vấn chính sách đặc biệt thu hút chỉ khoảng 10 thành viên xuất sắc là những chuyên gia đầu ngành có kinh nghiệm tại các NHTW các nước phát triển bằng mức lương cao và những đãi ngộ thỏa đáng.⁷

Về quan hệ với ngân sách: Để đảm bảo hiệu quả trong chính sách tiền tệ thì những nhiệm vụ khác như tạm ứng chi ngân sách cũng nên được quy định lại để Thống đốc có thể có quyền từ chối trong những trường hợp cần thiết nhằm đảm bảo 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.

Về bộ máy tổ chức và công tác nhân sự: Thực hiện tốt chính sách tiền tệ đòi hỏi NHNN phải thu hút được đội ngũ lớn những chuyên gia đầu ngành về tài chính, ngân hàng nên bản thân NHNN cũng cần phải cạnh tranh với các NHTM trong việc thu hút chuyên gia về môi trường làm việc và chế độ lương thưởng. Do đó, cần trao quyền cho NHNN 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 và Vụ, Cục.

⁶ Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương (CIEM) và Viện NIAS, 2004. Từ ngân hàng một cấp đến ngân hàng thương mại: Cải cách khu vực tài chính ở Việt Nam, 1988 - 2003. Nhà Xuất bản Lý luận Chính trị, Hà Nội.

⁷ Chương trình châu Á thuộc Trường Harvard Kennedy và Giảng dạy Kinh tế Fulbright, 2008. Bài thảo luận chính sách số 1: Từ ngân hàng một cấp đến ngân hàng thương mại: Cải cách khu vực tài chính ở Việt Nam. Tài liệu được truy cập tại http://www.fetp.edu.vn/Research_casestudy/PolicyPapers/PP002_Policy_Memo_1V.pdf, ngày 10-04-2008.



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 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.

Kết luận

Các bằng chứng thực nghiệm cho thấy một mô hình NHTW độc lập giúp kiểm soát lạm phát tốt hơn, giảm thâm hụt ngân sách nhưng không đồng nghĩa với việc nó sẽ tạo ra tăng trưởng kinh tế cao. Duy trì lạm phát thấp là một 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, đảm bảo an sinh xã hội.

Phân tích điều kiện nền kinh tế Việt Nam những năm qua cho thấy lạm phát cao đi kèm với bất ổn vĩ mô làm bộc lộ nhiều hạn chế trong việc xây dựng và thực thi các chính sách tiền tệ mà một trong những nguyên nhân quan trọng là do NHNN Việt Nam thiếu tính độc lập trong việc hoạch định và thực thi chính sách cũng như chịu những ràng buộc về ngân sách và nhân sự. Nâng cao tính độc lập của NHNN Việt Nam trên ba phương diện nhân sự, tài chính và thực thi chính sách, bao gồm cả mục tiêu và công cụ, là một trong những yêu cầu cần thiết nhằm tạo cơ sở cho sự can thiệp có hiệu quả hơn của NHNN vào hệ thống kinh tế, góp phần duy trì tính ổn định và thúc đẩy tăng trưởng kinh tế bền vững hơn ■

Tài liệu tham khảo

- Alesina, A. and L. Summers, "Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence", *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 25, No. 2, May 1993.
- Alesina, A. and R. Gatti, "Independent Central Banks: Low Inflation at No Cost?", *American Economic Review*, Papers and Proceedings, 85, 1995.
- Bade, R. and M. Parkin, "Central Bank Laws and Monetary Policy", *Working Paper Department of Economics University of Western Ontario*, October 1988.
- Barro, R. and D. Gordon, "Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy", *Journal of Monetary Economics*, 12, 1983.
- Barro, R., "Economic Growth in a Cross Section of Countries", *Quarterly Journal of Economics*, 106, May 1991.
- Blackburn, K. and M. Christensen, "Monetary Policy and Policy Credibility: Theories and Evidence", *Journal of Economic Literature*, XXVII, 1989.
- Cecchetti S. G., 2008, *Money, Banking, and Financial Markets*. Second Edition. McGraw-Hill.
- Chowdhury, A., "The Relationship between the Inflation Rate and its Variability: The Issues Reconsidered", *Applied Economics*, 23, 1991.
- Cukierman, A. and S. Webb, "Political Influence on the Central Bank: International Evidence", *World Bank Economic Review*, 9, No. 3, 1995.
- Cukierman, A., "Central Bank Independence, Political Influence and Macroeconomic Performance: A Survey of Recent Development", *Cuadernos de Economía*, 30, No. 91, December, 1993.
- Cukierman, A., "Central Bank Strategy, Credibility and Independence: Theory and Evidence", The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1992.
- Cukierman, A., P. Kalaitzidakis, L. Summers and S. Webb, "Central Bank Independence, Growth, Investment and Real Rates", *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 39, 1993.
- Cukierman, A., S. Webb and B. Neyapti, "Measuring the Independence of Central Banks and Its Effects on Policy Outcomes", *World Bank Economic Review*, 6, 1992.
- Debelle, G. and S. Fischer, "How Independent Should A Central Bank Be?" in J.Fuhrer, ed., *Goals, Guidelines and Constraints Facing Monetary Policymakers*, Boston, Federal Reserve Bank of Boston, Conference Series No.38, 1995.
- Eijffinger, S. and E. Schaling, "Central Bank Independence in Twelve Industrial Countries", *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, No. 184, March, 1993a.
- Eijffinger, S. and E. Schaling, "Central Bank Independence: Criteria and Indices", Research Memorandum, Tilburg University, No. 548, 1992. Also published in: *Kredit und Kapital*, Heft 13, 1995.
- Eijffinger, S. and E. Schaling, "Central Bank Independence: Theory and Evidence", *Discussion Paper CentER for Economic Research*, No. 9325, May, 1993b.
- Eijffinger, S. and J. de Haan, "The Political Economy of Central Bank Independence", *Princeton Special Papers in International Economics*, Princeton University, No. 19, May 1996.
- Eijffinger, S. and M. Hoerberichts, "The Trade Off between Central Bank Independence and Conservativeness", *Discussion Paper CentER for Economic Research*, No. 9644, May, 1996.
- Grilli, V., D. Masciandaro and G. Tabellini, "Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries", *Economic Policy*, No. 13, 1991.
- Hubbard R. G., , *Money, the Financial System, and the Economy*. Fifth Edition. Pearson-Addison Wellely, 2005.
- Kydland, F. and E. Prescott, "Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans", *Journal of Political Economy*, 85, No. 3, June, 1977.
- Lohmann, S., "Optimal Commitment in Monetary Policy", *American Economic Review*, 82, 1992.
- Neumann, M., "Precommitment by Central Bank Independence", *Open Economies Review*, 2, 1991.
- Persson, T. and G. Tabellini, "Designing Institutions for Monetary Stability", *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 39, 1993.
- Schaling, E., "Institutions and Monetary Policy: Credibility, Flexibility and Central Bank Independence", Edward Elgar, Aldershot, 1995.