



Đánh giá tính hiệu quả trong hoạt động của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam

Diệu Hiền - Hằng Nga - Nguyễn Ly

Từ năm 2007 nền kinh tế thế giới lâm vào thoái trào với cơn khủng hoảng lan rộng trên mọi châu lục. Việt Nam cũng không ngoại lệ với cơn sốt lạm phát kéo dài từ 2007 đến 10/2008 mở đầu đà suy thoái. Tình hình căng thẳng đã khiến cho Ngân hàng Nhà nước (NHNN) Việt Nam phải đối mặt với ngày càng nhiều thách thức trong việc kiểm soát thị trường tài chính. Như vậy việc nhìn lại quá trình hoạt động của NHNN và đánh giá tính hiệu quả trong quá trình hoạt động đó để NHNN Việt Nam có thể góp phần nâng cao hiệu quả trong hoạt động quản lý là vô cùng cấp thiết. Với mục tiêu đó, nhóm chúng tôi muốn đóng góp một vài quan điểm và ý tưởng thông qua đề tài nghiên cứu khoa học: “Đánh giá tính hiệu quả trong hoạt động của NHNN Việt Nam”.

Với bản chất phức tạp của kinh tế, cộng với xu hướng phát triển ngày càng phức tạp của thế giới hiện nay, việc đánh giá hoạt động của một ngân hàng trung ương (NHTW) là không hề đơn giản. Có nhiều tiêu chí được đặt ra, song chú trọng đánh giá dựa vào tiêu chí nào là phụ thuộc vào

mục tiêu của chính sách tiền tệ (CSTT) và hoàn cảnh kinh tế cụ thể của giai đoạn đó. Hệ thống tiêu chí này có thể tóm gọn lại như sau: (i) Việc đạt được các mục tiêu dài hạn. Nền kinh tế trong giai đoạn ổn định: NHTW lúc này thực hiện CSTT mở rộng để đạt được mục tiêu tăng trưởng kinh tế và tạo công ăn việc làm. Trong giai đoạn nền kinh tế lâm vào khủng hoảng: mục tiêu lúc này là bình ổn giá cả hoặc ổn định sức mua của đồng tiền (cả đối nội lẫn đối ngoại) thông qua CSTT thắt chặt. Mức hiệu quả của mục tiêu dài hạn đạt được được xác định dựa trên tỷ số giữa kết quả đầu ra và chi phí đầu vào; (ii) Sự phù hợp trong việc lựa chọn các mục tiêu trung gian. Các chính sách mà NHTW áp dụng để thực thi CSTT không thể cho thấy ngay kết quả cuối cùng, mà thường phải mất từ 6 tháng đến 2 năm. Do vậy, trước khi xét đến việc đạt được mục tiêu dài hạn, NHTW đưa ra các mục tiêu trung gian để chia nhỏ thời gian chờ đợi. Tổng khối lượng tiền cung ứng hoặc lãi suất thị trường là các mục tiêu trung gian thường được lựa chọn; (iii) Mức độ tác động tiêu cực của CSTT đến nền

kinh tế. CSTT được đánh giá có hiệu quả là đạt được mục tiêu đề ra mà ít gây ảnh hưởng xấu đến nền kinh tế. Đặc biệt, các ngân hàng thương mại (NHTM) chịu ảnh hưởng rất nhiều bởi các quyết định của NHTW. Do vậy, giảm thiểu tác động tiêu cực của CSTT đến nền kinh tế trước hết phải hạn chế tối đa ảnh hưởng xấu của các CSTT đến hoạt động của NHTM; (iv) Tính linh hoạt của CSTT. Bởi vì thị trường tiền tệ của mỗi quốc gia còn diễn biến rất phức tạp, NHTW cần có tầm nhìn chiến lược để có thể đề ra các CSTT, không những thay đổi kịp thời, mà còn có thể dự đoán và nắm bắt được trước các diễn biến của thị trường tiền tệ. Tức là chính sách đó được thực hiện ở góc độ chủ động với mọi thay đổi của thị trường tiền tệ chứ không phải là bị động giải quyết; (v) Mức độ hiệu quả trong việc sử dụng các công cụ của CSTT. Với tiêu chí này chúng ta phải đánh giá xem công cụ NHNN sử dụng đã phù hợp với từng giai đoạn hiện thời hay chưa, vì không phải lúc nào cũng dùng tới tất cả các công cụ, mà còn tùy vào tình hình thị trường và hướng điều chỉnh và mức độ điều chỉnh



mà NHNN nhắm đến. Chẳng hạn, tác dụng chủ yếu của lãi suất là kích thích đầu tư, trong khi đó tỷ giá hối đoái còn ảnh hưởng nhạy bén đến lĩnh vực xuất nhập khẩu. Nhìn chung, trong tất cả các công cụ, dự trữ bắt buộc có sức ảnh hưởng lớn nhất nhưng mang lại rất nhiều “tác dụng phụ” cho nền kinh tế, bởi vậy, thường là lựa chọn cuối cùng của NHNN khi thực hiện CSTT [1].

Nhìn chung, trong quá trình hoạt động của mình, NHNN đã nỗ lực rất cao để hoàn thành trọng trách được giao. Đáng chú ý là việc điều chỉnh mục tiêu dài hạn từ tăng trưởng kinh tế sang ưu tiên kiềm chế lạm phát cho phù hợp với cơn khủng hoảng năm 2008. Kết quả là đến quý III năm 2008, “cơn sốt” lạm phát đã tạm thời lắng xuống, nền kinh tế

tạm bình ổn.

Thế nhưng, không thể

một sớm một chiều mà NHNN có thể đạt được các mục tiêu dài hạn đã đặt ra, mà phải thông qua một hệ thống các mục tiêu trung gian linh hoạt và phù hợp. Hai mục tiêu: tổng khối lượng tiền cung ứng và lãi suất thị trường, tất nhiên, không thể được lựa chọn cùng một lúc. Giai đoạn lạm phát cao từ 2007 đến tháng 10/2008 là lúc NHNN ngay lập tức thu hẹp lượng cung tiền trong lưu thông. Sở dĩ NHNN chọn tổng lượng tiền cung ứng làm mục tiêu trung gian để tác động là vì Việt Nam có đặc thù riêng của một nền kinh tế tiền mặt. Tỷ trọng tiền mặt được sử dụng trong thanh toán so với tổng phương tiện thanh toán năm 2008 là 14,6% (Tỷ trọng này ở các nước tiên tiến như Thụy Điển là 0,7%, còn Trung Quốc là nước phát triển trung bình nhưng cũng chỉ ở mức là 10%). Vì thế nếu tác động vào khối lượng tiền cung ứng trong lưu thông thì sẽ có tác động mạnh đến việc kiểm chế lạm phát.

Ngay sau khi lạm phát đã có dấu hiệu “nguội” bớt, NHNN liền chuyển hướng tập trung giảm lãi suất thị trường và giữ ổn định ở mức 7% để giúp các doanh nghiệp có điều kiện tiếp cận vốn thông qua hàng loạt các văn bản (Quyết định số 2948/QĐ-NHNN ngày 03/12/2008, Quyết định số

3161/QĐ-NHNN ngày 19/12/2008...).

Về cơ bản, việc lựa chọn các mục tiêu trung gian của NHNN là hợp lý và đem lại hiệu quả tức thời. Bên cạnh những thành quả đạt được, phải thừa nhận rằng các chính sách của NHNN cũng gây không ít khó khăn cho nền kinh tế. Rõ nét nhất là việc thắt chặt tiền tệ trong giai đoạn lạm phát 2007-2008. Các doanh nghiệp nói chung, và các NHTM nói riêng, đều bị ảnh hưởng tiêu cực. NHNN thực hiện thắt chặt tiền tệ khiến các NHTM phải chạy đua nâng lãi suất huy động vốn để có thể bù đắp thanh khoản. Tuy nhiên, lượng tiền đồng thu hút về ngân hàng lại không được như ý, tình trạng thanh khoản vẫn luôn bị những áp lực rất căng thẳng. Trong khi đó, các doanh nghiệp ngày càng không thể tiếp cận với vốn vay. Vì lãi suất huy động tăng cao (từ 12% đến 18%/năm) đẩy lãi suất cho vay cũng tăng theo với tốc độ chóng mặt (từ 18% đến 21%/năm). Trong tổng số doanh nghiệp, các doanh nghiệp khó khăn trung bình khoảng 70%, khó khăn nhất chiếm khoảng 20%. Ước tính trong thời điểm này nếu không được tiếp cận vốn và tình hình xấu đi, sẽ có khoảng 20% tổng số doanh nghiệp bị phá sản hoặc đứng trước nguy cơ phá sản. [7]

Bên cạnh đó, áp lực tăng giá đồng tiền đã kìm hãm năng lực xuất khẩu của nền kinh tế, làm hạn chế cạnh tranh ngoại thương. Ngoài ra, chính sách thắt chặt tiền tệ cũng làm suy giảm tốc độ tăng



trường kinh tế, từ đó tạo áp lực lên việc làm và thu nhập của người dân, đồng thời là trở ngại cho thu hút vốn gián tiếp. Các quy định liên tục về thắt chặt tiền tệ đã tạo cho nhà đầu tư cảm giác NHNN đang “hy sinh” thị trường chứng khoán để ưu tiên chống lạm phát. Điều này làm sụt giảm niềm tin trên thị trường, hạ thấp tỷ suất sinh lời, giảm sức hấp dẫn của thị trường Việt Nam.

Những diễn biến trên của thị trường cho ta một bài học đắt giá về việc chọn lựa cũng như phương pháp áp dụng CSTT.

Một yếu tố xuyên suốt làm nền tảng để đánh giá mức độ hiệu quả trong hoạt động của NHNN là tính linh hoạt của CSTT. Vậy làm thế nào để biết một CSTT có linh hoạt hay không? Thực ra đây là yếu tố khó định lượng nhất trong tất cả. Bởi vì không hề có một chuẩn mực, một hệ quy chiếu chính xác nào để xác định, để cân đo đong đếm. Tất cả chỉ dựa vào sự so sánh tương đối về mức độ khác nhau của các chỉ tiêu trong cùng một thời kỳ, một hoàn cảnh. Nhóm nghiên cứu đánh giá tính linh hoạt của CSTT dựa vào một số biểu hiện sau:

Thứ nhất, NHNN, trong quá trình quản lý nền kinh tế, phải dự đoán được xu hướng phát triển của thị trường, những tình huống, biến cố có thể xảy ra trong tương lai và có những biện pháp đối phó bao quát với những thay đổi đó. Các CSTT của Việt Nam, theo đánh giá của các chuyên gia trong

và ngoài nước, đều chỉ mới đi sau thị trường, chưa có tính dự báo. Bởi vậy, trước mỗi biến cố của nền kinh tế, NHNN thường giải quyết vấn đề chậm, không hoàn chỉnh, để lại nhiều thiếu sót. Có một thực tế dường như bị cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu hiện nay dần dần che khuất là những bất ổn vĩ mô của chúng ta đã xuất hiện từ đầu quý 4 năm 2007. Cụ thể, từ đầu quý 4/2008, Việt Nam mới xuất hiện sự thoái vốn đầu tư nước ngoài và sụt giảm cầu xuất khẩu. Nhưng từ trước đó, giai đoạn năm 2007, Việt Nam đã gặp phải những khó khăn cơ bản như lạm phát cao, thâm hụt ngân sách và thâm hụt vãng lai cao, tỷ giá dao động khó lường và doanh nghiệp điêu đứng vì thắt chặt tiền tệ. Dễ thấy rằng NHNN đã nhìn nhận khó khăn của nền kinh tế Việt Nam như là một hệ lụy của khủng hoảng kinh tế thế giới, mà không để ý rằng những dấu hiệu bất ổn đã có từ trước đó.

Thứ hai, CSTT trong năm 2008 được nhận định là chậm trễ, thiếu linh hoạt, và thiếu nhất quán trong phản ứng. Biểu hiện rõ nhất là những lúng túng đầu năm trong việc lựa chọn giữa mục tiêu bình ổn giá cả với thúc đẩy tăng trưởng và ổn định tỷ giá. Điều này một mặt làm cho việc kiểm chế lạm phát không đạt hiệu quả, mặt khác gây khó khăn cho hoạt động của các doanh nghiệp và hệ thống NHTM. Vào cuối năm, các công cụ lãi suất của CSTT lại quá cứng và *thắt chặt quá mức*, cùng với

sự cộng hưởng của suy thoái kinh tế toàn cầu, đã khiến cho nền kinh tế càng thêm khó khăn. Các công cụ lãi suất của CSTT xa rời và không có vai trò dẫn dắt thị trường.

Tóm lại, NHNN điều hành các CSTT nhằm thực hiện các mục tiêu dài hạn trong từng thời kỳ nhìn chung là đạt được kết quả tốt. Tuy nhiên, cũng không thể phủ nhận là trong quá trình điều hành vĩ mô nền kinh tế, NHNN vẫn còn nhiều bất cập, các chính sách còn thiếu linh hoạt nhạy bén với thị trường, nhiều biện pháp của NHNN đưa ra là quá chặt, đột ngột khiến các NHTM không kịp ứng phó và đôi khi đem lại hiệu quả không như mong muốn.

Nguyên nhân mấu chốt dẫn đến tính kém hiệu quả trong hoạt động của NHNN là vì NHNN thiếu độc lập tương đối so với chính phủ. Theo Luật NHNN, NHNN không độc lập trong việc thiết lập mục tiêu, không độc lập trong xây dựng chỉ tiêu hoạt động và thậm chí là không tự chủ trong việc lựa chọn công cụ điều hành. Như vậy, NHNN khó có thể linh hoạt trong việc lựa chọn và sử dụng công cụ; ngoài ra, sự can thiệp quá sâu của Chính phủ vào các hoạt động của NHNN gây ra sự thiếu nhất quán, dẫn đến tình trạng NHNN thụ động và chậm chạp trong việc thực hiện các quyết định. Mặt khác, cơ cấu bộ máy hành chính của Việt Nam khá cồng kềnh, phức tạp, tất yếu gây nên sự ì ạch khi vận hành.



Thêm một lý do quan trọng nữa khiến NHNN hoạt động chưa hiệu quả là những quyền hạn mà NHNN có được là chưa đầy đủ và tương xứng với vai trò của một NHTW đứng đầu một quốc gia.

Trước những thực trạng đó, NHNN phải làm gì để có thể khắc phục nhược điểm, nâng cao hiệu quả hoạt động, điều khiển kinh tế đất nước phát triển bền vững? Đây mới là mục tiêu cuối cùng, cấp thiết cần giải quyết. Hiện tại chính phủ đang nỗ lực không ngừng để cải thiện. Đầu tiên, lộ trình thực hiện sự thay đổi của NHTW vẫn sẽ là từ những nỗ lực của bộ máy lập pháp. Bằng chứng là năm 2010, dự kiến, một hệ thống pháp lý đầy đủ sẽ đi vào hoạt động, không chỉ trên cơ sở tổ chức lại bộ máy, mà còn điều chỉnh cả chức năng, nhiệm vụ của NHNN trong việc điều tiết, thực thi các CSTT. Được biết, thời gian tới, các chi nhánh của NHTW sẽ được tối giảm về chức năng, nhằm tăng cường tới mức cao nhất cho những chi nhánh quan trọng và có sức ảnh hưởng lớn nhất.

Bên cạnh những kế hoạch của chính phủ, chúng tôi, nhóm nghiên cứu cũng xin đề xuất một số biện pháp. Đầu tiên là tăng tính độc lập cho NHNN. Chính phủ cần tăng thêm quyền hạn cho NHNN để đảm bảo khả năng phục vụ hai nhiệm vụ trọng tâm: ổn định giá trị đồng tiền và giám sát an toàn hệ thống ngân hàng. Cụ thể, NHNN phải được quyền

quyết định các định hướng, giải pháp trong xây dựng và điều hành CSTT quốc gia cũng như trong việc thực hiện các chức năng khác của NHTW. Song song với các thẩm quyền được trao, NHNN phải đảm bảo sự minh bạch, công khai và rõ ràng trong quản lý, đồng thời chịu trách nhiệm trước Quốc hội về kết quả điều hành. Mặt khác, để đảm bảo tính độc lập về hoạt động, cần có quy định cụ thể về chức năng "Là ngân hàng của chính phủ" theo hướng NHNN sẽ không cho ngân sách vay trực tiếp mà chỉ cấp tín dụng gián tiếp.

Kế đó, bản thân NHNN phải nâng cao khả năng quản lý và kiểm soát đối với hệ thống NHTM. NHTM là một định chế tài chính trung gian có vị trí quan trọng trong nền kinh tế thị trường nói chung và trong hệ thống ngân hàng trung gian nói riêng, là kênh phát hành tiền chủ yếu và tích cực của NHTW. Chính vì thế, NHTM luôn là đối tượng đầu tiên và quan trọng nhất mà NHNN tìm cách tác động phục vụ cho việc thực thi CSTT. Như vậy, quản lý và kiểm soát tốt hệ thống NHTM sẽ là điều kiện giúp tăng tính hiệu quả trong hoạt động của NHNN. Ở Việt Nam, hệ thống NHTM có lợi thế: Có hệ thống mạng lưới chi nhánh rộng khắp, am hiểu về thị trường trong nước, đội ngũ khách hàng của NHTM khá đông đảo, chiếm thị phần lớn về hoạt động tín dụng, huy động vốn và dịch vụ. Với điều kiện như vậy, nếu

các NHTM nhận được sự quan tâm và hỗ trợ đặc biệt từ phía NHNN và có một môi trường pháp lý thuận lợi thì hệ thống NHTM sẽ hỗ trợ đắc lực cho NHNN trong việc thực thi CSTT.

Tóm lại, thực thi CSTT như thế nào để vừa đạt được mục tiêu dài hạn một cách hiệu quả, vừa lựa chọn mục tiêu trung gian phù hợp, vừa hạn chế tối đa các "tác dụng phụ" đến nền kinh tế là một vấn đề nan giải. Vì vậy, nó đòi hỏi sự phối hợp nhịp nhàng, kiên nhẫn của cả chính phủ, NHNN, sự ủng hộ của các NHTM và nhiều thành phần kinh tế khác. Với tình hình thực tế của Việt Nam hiện nay, việc hoạch định chính sách của chính phủ đóng vai trò trung tâm, là sợi chỉ đỏ xuyên suốt mọi quá trình. Vì vậy, hy vọng chính phủ sẽ ngày càng có thêm nhiều chiến lược đúng đắn để điều khiển nền kinh tế Việt Nam phát triển bền vững và nhanh chóng, theo kịp tiến trình hội nhập, khẳng định vị thế trong châu lục cũng như trên toàn thế giới.

Tài liệu tham khảo:

1. Adrian Perrels – "Efficiency and effectiveness of policy instruments: concepts and practice" - Workshop on Good Practices in Policies and Measures, 8-10 October 2001, Copenhagen.
2. Lê Thị Tuyết Hoa – "Tiền tệ ngân hàng, Trường Đại học Ngân hàng" – NXB Thống kê, 2008.
3. Lê Quốc Lý – "Quản lý ngoại hối và điều hành tỷ giá hối đoái ở Việt Nam" – Bộ Kế hoạch và Đầu tư, tạp chí Kinh tế và dự báo, NXB Thống kê, 2004.
4. Trương Văn Phước – "Điều hành tỷ giá thận trọng linh hoạt và phù hợp với điều kiện thực tế", Tạp chí Ngân hàng, số 1 năm 2005, trang 38.
5. Quyết định 1681/QĐ-NHNN ngày 17 tháng 7 năm 2009 về lãi suất tiền gửi dự trữ bắt buộc bằng đồng Việt Nam đối với các tổ chức tín dụng.
6. Các văn bản pháp luật.
7. Chạy đua lãi suất: Huy động 18%/năm là uống thuốc độc, www.vietbao.vn; Năm 2009: nhiều doanh nghiệp nhỏ và vừa sẽ phá sản, www.baocongthuong.com.vn.