

MÔ HÌNH TỔ CHỨC CỦA NGÂN HÀNG NHÀ NƯỚC VIỆT NAM VÀ KIẾN NGHỊ SỬA ĐỔI LUẬT NGÂN HÀNG NHÀ NƯỚC

*Viên Thế Giang**

Tóm tắt: Bài viết tập trung làm rõ những bất cập, hạn chế trong mô hình tổ chức của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam. Từ đó, bài viết gợi mở một số giải pháp góp phần hoàn thiện mô hình tổ chức của Ngân hàng Nhà nước phù hợp với giai đoạn hiện nay.

Abstract: This article examines the organizational model of the State Bank of Vietnam, highlighting its shortcomings and limitations. It then proposes solutions to enhance and optimize the model for the current economic landscape.

1. Đặt vấn đề

Lý luận và thực tiễn đã chứng minh, ở bất kỳ quốc gia nào, ngân hàng trung ương đều đóng vai trò không thể thiếu trong triển khai thực hiện chiến lược phát triển kinh tế - xã hội trong các giai đoạn phát triển, được thể hiện ở vai trò huyết mạch của hệ thống ngân hàng. Ngân hàng trung ương có thể coi là trái tim của nền kinh tế, đóng vai trò là “van” giúp cho việc luân chuyển nguồn vốn trong nền kinh tế được thông suốt cũng như giảm thiểu các rủi ro có thể phát sinh. Hiệu quả hoạt động của ngân hàng trung ương là nhân tố bảo đảm cho nền kinh tế lành mạnh cũng như điều tiết hệ thống tiền tệ đáp ứng tốt cho các mục tiêu tăng trưởng và ổn định giá cả. Ngược lại, nếu hoạt động điều tiết nền kinh tế của ngân hàng trung ương không được thông suốt về thẩm quyền quyết định sử dụng các công cụ để thực hiện chính sách tiền tệ quốc gia sẽ làm cho nền kinh tế hoạt động thiếu ổn định. Để đạt được mục tiêu ổn định kinh tế vĩ mô, bao gồm cả việc giữ ổn định giá trị đồng tiền, ngân hàng trung ương cần được bảo đảm yêu cầu độc

lập trong theo đuổi mục tiêu cuối cùng của chính sách tiền tệ là giữ ổn định giá trị đồng tiền, kiềm chế lạm phát và giữ ổn định kinh tế vĩ mô¹.

Trên thế giới có ba mô hình ngân hàng trung ương là: Mô hình ngân hàng trung ương trực thuộc Quốc hội, mô hình ngân hàng trung ương trực thuộc Chính phủ và mô hình ngân hàng trung ương trực thuộc Bộ Tài chính. Trong đó, mô hình ngân hàng trung ương trực thuộc Quốc hội, mô hình ngân hàng trung ương trực thuộc Chính phủ là hai mô hình ngân hàng trung ương phổ biến. Ngân hàng trung ương đóng vai trò “người dẫn đường” đối với hệ thống ngân hàng và nền kinh tế của một quốc gia. Với

¹ Xem:

- Sturm, JE., De Haan, J., *Does central bank communication really lead to better forecasts of policy decisions? New evidence based on a Taylor rule model for the ECB*, Review of World Economics, No. 147/2011, 41–58, <https://doi.org/10.1007/s10290-010-0076-4>, truy cập ngày 25/11/2022.

- John Muellauer, *Household Decisions, Credit Markets and the Macroeconomy: Implications for the Design of Central Bank Models*, BIS Working Paper No.306, 2010, <https://ssrn.com/abstract=1599489>, truy cập ngày 25/11/2022.

* TS., Trường Đại học Ngân hàng Tp. Hồ Chí Minh.

thẩm quyền được giao, ngân hàng trung ương xây dựng, thực thi chính sách tiền tệ quốc gia, thực hiện vai trò là “ngân hàng mẹ của hệ thống ngân hàng” để giải cứu các ngân hàng thoát khỏi tình trạng phá sản và duy trì được tính thanh khoản² cũng như bảo đảm sự ổn định của hệ thống tài chính quốc gia. Dù được lựa chọn theo mô hình nào thì những chính sách của ngân hàng trung ương thường theo đuổi một nhóm các mục tiêu như lạm phát, tăng trưởng kinh tế, bình ổn hệ thống tài chính, ổn định lãi suất và tỉ giá, trong đó, mục tiêu kiểm soát lạm phát và tăng trưởng được xem là các mục tiêu cuối cùng. Những mục tiêu còn lại được xem là các mục tiêu hay công cụ trung gian để đạt được mục tiêu cuối cùng³. Chính vì vậy, chức năng quan trọng của ngân hàng trung ương là cơ quan quản lý, xây dựng và điều hành chính sách tiền tệ quốc gia với nội dung quan trọng là quyết định sử dụng các công cụ điều hành nhằm đạt được mục tiêu ổn định giá cả, qua đó tạo điều kiện thúc đẩy tăng trưởng kinh tế đòi hỏi phải được dựa trên một hệ thống thể chế, cơ cấu tổ chức, điều hành mà ở đó ngân hàng trung ương thật sự có thẩm quyền. Hoạt động của ngân hàng trung ương có điểm giống nhau về mục đích và nội hàm, bao gồm quản lý nhà nước trong lĩnh vực ngân hàng và hoạt động nhằm ổn định giá trị đồng nội tệ, đảm bảo an toàn hệ thống ngân hàng và tăng trưởng kinh tế, được thể hiện thông qua hoạt

động: Phát hành tiền; xây dựng và thực thi chính sách tiền tệ quốc gia; xây dựng và ban hành pháp luật theo thẩm quyền; cấp phép, thanh tra, giám sát ngân hàng; hoạt động tín dụng, thanh toán và ngân quỹ; hoạt động ngoại hối và quản lý ngoại hối; cung cấp thông tin và truyền thông⁴.

Ở Việt Nam, Ngân hàng Nhà nước là cơ quan ngang Bộ của Chính phủ, đồng thời là ngân hàng trung ương của Việt Nam. Mô hình tổ chức này được xác lập vừa dựa trên yếu tố lịch sử, vừa phản ánh đặc thù của giai đoạn vận hành nền kinh tế theo cơ chế kinh tế kế hoạch hoá tập trung bao cấp và giai đoạn đầu đổi mới. Trong bối cảnh hội nhập quốc tế hiện nay, việc đổi mới mô hình tổ chức, xác định vị trí pháp lý, phạm vi thẩm quyền, cơ chế phối hợp để thực thi đồng thời hai chức năng quản lý nhà nước về tiền tệ và hoạt động ngân hàng, ngoại hối và chức năng ngân hàng trung ương là rất cần thiết, nhất là các quy định liên quan về nhiệm vụ quyền hạn của Ngân hàng Nhà nước, bảo đảm Ngân hàng Nhà nước vừa tăng cường được tính độc lập, chủ động trong điều hành chính sách tiền tệ, vừa đảm bảo vai trò là một cơ quan Chính phủ; củng cố, nâng cao năng lực ngành Ngân hàng, bảo đảm sau năm 2020 thị trường ngân hàng cơ bản hoạt động theo nguyên tắc thị trường⁵. Cốt lõi của việc đổi mới mô hình tổ chức của Ngân hàng Nhà nước là xác định rõ mối quan hệ thẩm quyền giữa Ngân hàng Nhà nước với Chính phủ, Quốc hội trong

² Lê Thị Thu Thủy, *Tổ chức và hoạt động của ngân hàng trung ương các nước và những gợi ý về triển vọng hiến định ở Việt Nam*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 10 (242), tháng 5/2013, tr. 55 – 64.

³ State Bank of Vietnam and Agency for Development and Exchange of Technology Economics and Finance of France, *Improving the role of the State Bank of Vietnam in the context of international economic intergration*, Hanoi, September, 2007, p. 9.

⁴ Xem: Bodea, C., & Hicks, R., *Price Stability and Central Bank Independence: Discipline, Credibility, and Democratic Institutions*, International Organization, No.69(1)/2015, 35-61. doi:10.1017/S0020818314000277.

⁵ Thủ tướng Chính phủ, *Quyết định số 986/QĐ-TTg ngày 08/8/2018 về việc phê duyệt Chiến lược phát triển ngành ngân hàng Việt Nam đến năm 2025, định hướng đến năm 2030*.

thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được giao, đặc biệt trong điều kiện “quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp”⁶.

2. Bất cập trong quy định pháp luật về mô hình tổ chức, chức năng, nhiệm vụ của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam trong cấu trúc bộ máy nhà nước Việt Nam

Việc xác định vị trí pháp lý, thẩm quyền của ngân hàng trung ương cũng như mô hình tổ chức sẽ quyết định đến hiệu quả hoạt động của chức năng ngân hàng trung ương, hiệu quả hoạt động của nền kinh tế, trong đó có mục tiêu ổn định kinh tế. Các quyết định lập pháp về ngân hàng trung ương thể hiện việc lựa chọn mô hình tổ chức, phạm vi thẩm quyền và hoạt động của ngân hàng trung ương. Nội dung hoạt động lập pháp hướng tới mục tiêu xác lập các quy định pháp luật nhằm giải quyết mối quan hệ về thẩm quyền khả năng chi phối của quyền lập pháp (thông qua hoạt động của Quốc hội) và quyền hành pháp (thông qua hoạt động của Chính phủ). Theo đó, quyền quyết định các vấn đề liên quan đến tiền tệ của mỗi quốc gia được thể hiện ở việc bảo đảm sự ổn định giá trị đồng tiền, kiểm soát lạm phát và các mục tiêu tăng trưởng kinh tế.

Theo quy định của pháp luật hiện hành, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam là cơ quan ngang Bộ của Chính phủ, là ngân hàng trung ương của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam⁷ nên trong tư cách cơ quan ngang Bộ của Chính phủ, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam thực hiện chức năng quản lý nhà nước về một hoặc một số ngành, lĩnh

vực và dịch vụ công thuộc ngành, lĩnh vực trong phạm vi toàn quốc. Trong tư cách ngân hàng trung ương, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam thực hiện chức năng phát hành tiền, ngân hàng của các tổ chức tín dụng và cung ứng dịch vụ tiền tệ cho Chính phủ. Vì là thành viên Chính phủ nên cơ sở pháp lý điều chỉnh hoạt động của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam là Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam. Do chịu sự điều chỉnh đồng thời của Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam sẽ làm cho Ngân hàng Nhà nước Việt Nam gặp nhiều khó khăn trong thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được giao. Cụ thể:

Một là, theo Hiến pháp năm 2013, Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền hành pháp, là cơ quan chấp hành của Quốc hội. Cơ cấu tổ chức của Chính phủ gồm các Bộ, cơ quan ngang Bộ. Chính phủ gồm Thủ tướng Chính phủ, các Phó Thủ tướng Chính phủ, các Bộ trưởng và Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ⁸. Bộ, cơ quan ngang Bộ là cơ quan của Chính phủ thực hiện chức năng quản lý nhà nước về một hoặc một số ngành, lĩnh vực và dịch vụ công thuộc ngành, lĩnh vực trong phạm vi toàn quốc⁹. Trong mối quan hệ thẩm quyền trong bộ máy hành chính nhà nước, Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chung, bao trùm mọi lĩnh vực của đời sống kinh tế - xã hội. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam là cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chuyên môn, thực hiện chức năng quản lý nhà nước về tiền tệ, hoạt động

⁶ Khoản 3 Điều 2 Hiến pháp năm 2013.

⁷ Khoản 1 Điều 2 Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam năm 2010.

⁸ Điều 2 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015.

⁹ Khoản 1 Điều 39 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015.

ngân hàng và ngoại hối. Trong mối quan hệ này, Chính phủ có quyền can thiệp rất lớn, không chỉ trên phương diện tổ chức, điều hành mà còn trong hoạt động thực hiện chính sách tiền tệ quốc gia, ngân hàng trung ương được ví như công cụ của Chính phủ trong việc điều tiết giá trị đồng tiền và huy động các nguồn tài chính trong nền kinh tế¹⁰. Sự lệ thuộc của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam vào Chính phủ theo pháp luật hiện hành là tuyệt đối từ nhân sự (người đứng đầu Ngân hàng Nhà nước), nhiệm kỳ (nhiệm kỳ của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước theo nhiệm kỳ của Chính phủ) cũng như việc quyết định lựa chọn, sử dụng các công cụ để thực hiện chính sách tiền tệ quốc gia.

Hai là, chế độ làm việc của Chính phủ sẽ làm cho Ngân hàng Nhà nước luôn ở tình trạng “yếu thế” so với tập thể Chính phủ. Theo quy định hiện hành, chế độ làm việc của Chính phủ và từng thành viên Chính phủ được thực hiện kết hợp giữa quyền hạn, trách nhiệm của tập thể Chính phủ với quyền hạn, trách nhiệm cá nhân của Thủ tướng Chính phủ và cá nhân từng thành viên Chính phủ. Chính phủ làm việc theo chế độ tập thể, quyết định theo đa số¹¹. Các quyết định của Chính phủ phải được quá nửa tổng số thành viên Chính phủ biểu quyết tán thành. Trong trường hợp biểu quyết ngang nhau thì thực hiện theo ý kiến mà Thủ tướng Chính phủ đã biểu quyết¹². Thực tiễn thực hiện chức năng của mình, Chính phủ có thể áp đặt các mệnh lệnh trực tiếp đối với Ngân hàng Nhà nước Việt Nam để đạt được

các mục tiêu kinh tế - xã hội đã được Quốc hội thông qua để đạt được “mục tiêu của nhiệm kỳ”, mà thực chất là các mục tiêu ngắn hạn, thiếu tính bền vững¹³. Trong khi đó, Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam năm 2010 đã quy định, chỉ “*Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam chịu trách nhiệm trước Thủ tướng Chính phủ, trước Quốc hội về quản lý nhà nước trong lĩnh vực tiền tệ và ngân hàng*”¹⁴ dường như không “công bằng” với Thống đốc Ngân hàng Nhà nước. Điều này được minh chứng ở chỗ, trong quản lý và phát triển kinh tế, Chính phủ có nhiệm vụ và quyền hạn trong quyết định chính sách cụ thể về tài chính, tiền tệ quốc gia, tiền lương, giá cả¹⁵. Nghĩa là, các quyết định cụ thể của Chính phủ về tài chính, tiền tệ quốc gia, tiền lương, giá cả là của cả tập thể Chính phủ chứ không phải là thẩm quyền riêng hay ý chí chủ quan của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước. Điều này đặt ra đòi hỏi Luật Ngân hàng Nhà nước cần được sửa đổi, bổ sung theo hướng phân định trách nhiệm của các thành viên Chính phủ trong quyết định các vấn đề liên quan đến tài chính, tiền tệ quốc gia, tiền lương, giá cả.

Ba là, trong quy định của Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam hiện hành có khá nhiều quy định thể hiện sự chi phối của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đến các quyết định của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam. Tuy nhiên, pháp luật hiện hành chưa có cơ chế pháp lý rõ ràng cho việc phân định trách nhiệm của Thủ tướng Chính phủ

¹⁰ Lê Thị Thu Thủy, *Tổ chức và hoạt động của ngân hàng trung ương các nước và những gợi ý về triển vọng hiện định ở Việt Nam*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 10(242), tháng 5/2013, tr. 55 – 64.

¹¹ Điều 43 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015.

¹² Khoản 3 Điều 46 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015.

¹³ Duong Thi Thuy Nga, Do Van Vinh, *Measuring Central Bank Independence for Vietnam*, Journal of Economics and Development, Vol.16, No.1, April 2014, p. 53.

¹⁴ Khoản 1 Điều 8 Luật Ngân hàng Nhà nước năm 2010.

¹⁵ Khoản 3 Điều 8 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015.

và các Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang Bộ trong việc thông qua các chính sách thuộc thẩm quyền của Chính phủ gây ảnh hưởng xấu đến việc đạt được các mục tiêu của chính sách tiền tệ. Thực trạng này đặt ra đòi hỏi phải thiết lập các quy định bảo đảm cho Ngân hàng Nhà nước Việt Nam có được tiếng nói đủ mạnh để ngăn cản (như yêu cầu phải xem xét lại hay phủ quyết các quyết định) việc thông qua các quyết định của tập thể Chính phủ trong trường hợp các quyết định này có ảnh hưởng tiêu cực đến việc giữ chỉ tiêu lạm phát và tăng trưởng kinh tế bền vững hoặc có nguy cơ tác động xấu đến sự ổn định giá trị đồng tiền, đe dọa an toàn hoạt động ngân hàng và hệ thống các tổ chức tín dụng. Nói cách khác, phân định và giới hạn quyền can thiệp của Chính phủ vào thực tiễn thực hiện chức năng của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam là khâu yếu nhất, là nguyên nhân dẫn đến tình trạng Ngân hàng Nhà nước Việt Nam được biết đến là cơ quan quản lý nhà nước, thực hiện hoạt động quản lý nhà nước hơn là một ngân hàng trung ương của nước Cộng hoà Xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Cụ thể:

- Chính phủ có quyền quy định việc sử dụng các công cụ và biện pháp điều hành để thực hiện mục tiêu chính sách tiền tệ quốc gia để Thủ tướng Chính phủ, Thống đốc Ngân hàng Nhà nước xem xét quyết định¹⁶.

- Thực hiện đại diện chủ sở hữu phần vốn của Nhà nước tại doanh nghiệp thực hiện chức năng, nhiệm vụ của Ngân hàng Nhà nước, tổ chức tín dụng có vốn nhà nước theo quy định của pháp luật; được sử dụng vốn pháp định để góp vốn thành lập doanh nghiệp đặc thù nhằm thực hiện chức

năng, nhiệm vụ của Ngân hàng Nhà nước theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ¹⁷.

- Tham gia với Bộ Tài chính về việc phát hành trái phiếu Chính phủ, trái phiếu do Chính phủ bảo lãnh¹⁸.

- Cơ cấu tổ chức của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam do Chính phủ quy định¹⁹.

- Thống đốc Ngân hàng Nhà nước chịu trách nhiệm trước Thủ tướng Chính phủ, trước Quốc hội về quản lý nhà nước trong lĩnh vực tiền tệ và ngân hàng²⁰.

- Thủ tướng Chính phủ quy định cơ chế tuyển dụng, chế độ đãi ngộ cán bộ, công chức phù hợp với hoạt động nghiệp vụ đặc thù của Ngân hàng Nhà nước²¹.

- Thống đốc Ngân hàng Nhà nước quyết định việc sử dụng công cụ thực hiện chính sách tiền tệ quốc gia, bao gồm tái cấp vốn, lãi suất, tỷ giá hối đoái, dự trữ bắt buộc, nghiệp vụ thị trường mở và các công cụ, biện pháp khác theo quy định của Chính phủ²².

- Thủ tướng Chính phủ quy định cụ thể về tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn của Cơ quan Thanh tra, giám sát ngân hàng²³.

Bốn là, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam không bảo đảm yêu cầu độc lập khi thực hiện chức năng ngân hàng trung ương. Điều đó có nghĩa là, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam mới chỉ chủ yếu giữ chức năng “là cơ

¹⁶ Khoản 4 Điều 3 Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam năm 2010.

¹⁷ Khoản 10 Điều 4 Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam năm 2010.

¹⁸ Khoản 25 Điều 4 Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam năm 2010.

¹⁹ Khoản 2 Điều 7 Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam năm 2010.

²⁰ Khoản 1 Điều 8 Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam năm 2010.

²¹ Điều 9 Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam năm 2010.

²² Điều 10 Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam năm 2010.

²³ Khoản 2 Điều 49 Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam năm 2010.

quan chấp hành trong việc điều hành chính sách tiền tệ”²⁴ cho Chính phủ mà chưa phải là cơ quan giữ vai trò chính trong việc xây dựng, điều hành chính sách tiền tệ quốc gia. Cụ thể:

- Thủ tướng Chính phủ có quyền phê duyệt thiết kế mệnh giá, kích thước, trọng lượng, hình vẽ, hoa văn và các đặc điểm khác của tiền do Ngân hàng Nhà nước trình²⁵.

- Thủ tướng Chính phủ có quyền quy định việc thiết kế, in, đúc, bán ở trong nước và nước ngoài các loại tiền mẫu, tiền lưu niệm phục vụ cho mục đích sưu tập hoặc mục đích khác để Ngân hàng Nhà nước tổ chức thực hiện²⁶.

- Chính phủ ban hành quy định về nghiệp vụ phát hành tiền, bao gồm việc in, đúc, bảo quản, vận chuyển, phát hành, thu hồi, thay thế, tiêu hủy tiền, chi phí cho các hoạt động nghiệp vụ phát hành tiền²⁷.

- Thủ tướng Chính phủ quyết định trường hợp Ngân hàng Nhà nước được bảo lãnh cho tổ chức tín dụng vay vốn nước ngoài²⁸.

- Thủ tướng Chính phủ quyết định để Ngân hàng Nhà nước tạm ứng cho ngân sách trung ương để xử lý thiếu hụt tạm thời quỹ ngân sách nhà nước. Mặc dù Luật quy định khoản tạm ứng này phải được hoàn trả trong năm ngân sách, nhưng vẫn còn trường

hợp đặc biệt do Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định²⁹.

- Thủ tướng Chính phủ quyết định biện pháp hạn chế giao dịch ngoại hối để bảo đảm an ninh tài chính, tiền tệ quốc gia do Ngân hàng Nhà nước trình³⁰.

- Thủ tướng Chính phủ quyết định việc sử dụng Dự trữ ngoại hối nhà nước cho nhu cầu đột xuất, cấp bách của Nhà nước; trường hợp sử dụng Dự trữ ngoại hối nhà nước dẫn đến thay đổi dự toán ngân sách thì thực hiện theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước³¹.

- Chính phủ quy định việc Bộ Tài chính kiểm tra việc quản lý Dự trữ ngoại hối nhà nước do Ngân hàng Nhà nước thực hiện³².

- Thủ tướng Chính phủ quy định Ngân hàng Nhà nước thực hiện việc mua, bán ngoại hối trên thị trường trong nước vì mục tiêu chính sách tiền tệ quốc gia; mua, bán ngoại hối trên thị trường quốc tế và thực hiện giao dịch ngoại hối khác³³.

- Thủ tướng Chính phủ quy định mức ngoại tệ Bộ Tài chính được giữ lại từ nguồn thu ngân sách để chi các khoản chi ngoại tệ thường xuyên của ngân sách nhà nước. Số ngoại tệ còn lại Bộ Tài chính bán cho Dự trữ ngoại hối nhà nước tập trung tại Ngân hàng Nhà nước³⁴.

- Thủ tướng Chính phủ quy định những nội dung thu, chi tài chính phù hợp với

²⁴ Sử Đình Thành, *Bàn về tính độc lập của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam*, Hoàn thiện Luật Ngân hàng – Những đòi hỏi từ hội nhập quốc tế, Nxb. Lao động xã hội, Hà Nội, 2007, tr. 115.

²⁵ Khoản 1 Điều 18 Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam năm 2010.

²⁶ Điều 21 Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam năm 2010.

²⁷ Khoản 1 Điều 22 Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam năm 2010.

²⁸ Điều 25 Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam năm 2010.

²⁹ Điều 26 Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam năm 2010.

³⁰ Khoản 4 Điều 31 Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam năm 2010.

³¹ Khoản 3 Điều 32 Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam năm 2010.

³² Khoản 5 Điều 32 Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam năm 2010.

³³ Điều 33 Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam năm 2010.

³⁴ Điều 34 Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam năm 2010.

hoạt động nghiệp vụ đặc thù của Ngân hàng Nhà nước³⁵.

Năm là, trong Quyết định số 986/QĐ-TTg ngày 08/8/2018 về việc phê duyệt Chiến lược phát triển ngành ngân hàng Việt Nam đến năm 2025, định hướng đến năm 2030 của Thủ tướng Chính phủ có nhiều nội dung có ảnh hưởng trực tiếp đến việc thiết lập khuôn khổ pháp luật cho tổ chức và hoạt động của Ngân hàng Nhà nước. Cụ thể, Quyết định số 986/QĐ-TTg ngày 08/8/2018 nhấn mạnh quan điểm về “vai trò kiến tạo môi trường kinh doanh tiền tệ, ngân hàng ổn định, an toàn, khuyến khích cạnh tranh lành mạnh, bảo đảm kỷ luật, kỷ cương, thượng tôn pháp luật và tôn trọng các quy luật thị trường. Nhà nước can thiệp chủ yếu bằng công cụ thị trường, hoặc thông qua nguồn lực tài chính nhà nước; tạo mọi điều kiện thuận lợi để khu vực tư nhân phát triển trên cơ sở tuân thủ pháp luật” của Ngân hàng Nhà nước. Tuy nhiên, nội dung Nhà nước chỉ can thiệp hành chính trực tiếp trên thị trường tiền tệ và hoạt động ngân hàng khi phát sinh nguy cơ mất ổn định thị trường tiền tệ, đe dọa an toàn hệ thống, có khả năng đe dọa đến sự ổn định kinh tế vĩ mô thì Ngân hàng Nhà nước vẫn chưa được chủ động thực hiện. Đây là nguyên nhân dẫn tới việc xử lý ngân hàng thương mại yếu kém thời gian qua không đạt được hiệu quả như mong muốn³⁶. Việc áp dụng biện pháp hợp nhất, sáp nhập mua lại, chuyển giao bắt buộc để xử lý ngân hàng thương mại yếu

kém đã phần nào làm giảm được số lượng các ngân hàng thương mại yếu kém, đồng thời cũng làm tăng quy mô của các ngân hàng thương mại thông qua giao dịch hợp nhất, sáp nhập, từ đó giúp bảo đảm an toàn hệ thống ngân hàng và nâng cao năng lực cạnh tranh³⁷. Nhưng trên thực tế, xử lý ngân hàng thương mại yếu kém thông qua hợp nhất, sáp nhập không những không hỗ trợ ngân hàng giảm thiểu rủi ro mà còn làm tăng rủi ro đối với các ngân hàng bị thôn tóm³⁸ dẫn đến rủi ro nợ xấu và khả năng thanh khoản của các ngân hàng gặp khó khăn dẫn đến hiệu quả hợp nhất ngân hàng bị giảm sút³⁹. Cụ thể:

- Khi cơ cấu lại tổ chức tín dụng được kiểm soát đặc biệt, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam chỉ đóng vai trò là thừa hành quyết

³⁷ Xem:

- Hoang, Thi Thanh Hang; Phan, Dien Vy; Jay Bandarlage, *Mergers, Acquisitions and Market Concentration in the Banking Sector: The Case of Vietnam*, Asian Journal of Economics and Empirical Research, 3(1) (2016):57.

- Le, Tu, *The Efficiency Effects of Bank Mergers: An Analysis of Case Studies in Vietnam*, Risk Governance & Control: Financial Markets & Institutions, Vol.7, No.1, (Winter 2017):61-70, Available at <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2822944>, truy cập ngày 25/11/2022.

³⁸ Tran, Thi Thanh Tu., Nguyen, Thi Yen., *Restructuring Measurements Impact on Bank Risk After the Global Financial Crisis — Empirical Evidence from Vietnam*, Review of Pacific Basin Financial Markets and Policies, Vol. 24, no. 03, (2021): 2150019.

³⁹ Xem:

- Vo, Xuan Vinh & Nguyen, Huu Huan, *Bank restructuring and bank efficiency—The case of Vietnam*, Cogent Economics & Finance, 6:1 (2018), 1520423, DOI: 10.1080/23322039.2018.1520423.

- Doan, Thi Lien, *The Evaluation of Effectiveness of Commercial Banks Participating In M&A In Vietnam*, Eurasian Scientific Herald, 4 (2022)P 35–46. Retrieved from: <https://www.geniusjournals.org/index.php/esh/article/view/419>, công bố ngày 23/01/2022, truy cập ngày 25/11/2022..

³⁵ Điều 43 Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam năm 2010.

³⁶ Vien The Giang, Vo Thi My Huong, *Dealing with weak commercial banks in restructuring the system of credit institutions in Vietnam by means of consolidation, merger and acquisition: The change from administrative orders to market mechanisms*, WSEAS Transactions on Environment and Development, Vol. 18/2022, pp. 1239-1251.

định của Chính phủ⁴⁰, Thủ tướng Chính phủ⁴¹ thông qua việc quyết định chủ trương cơ cấu lại theo phương án phục hồi, sáp nhập, hợp nhất, chuyển nhượng toàn bộ phần vốn góp đối với quỹ tín dụng nhân dân, tổ chức tài chính vi mô; phê duyệt phương án phục hồi, sáp nhập, hợp nhất, chuyển nhượng toàn bộ phần vốn góp đối với quỹ tín dụng nhân dân, tổ chức tài chính vi mô, trừ trường hợp quyết định việc cho vay đặc biệt quy định tại điểm c khoản 2 Điều 146 Luật các Tổ chức tín dụng; quyết định việc Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam mua trái phiếu dài hạn của tổ chức tín dụng hỗ trợ⁴².

- Phương án phục hồi tổ chức tín dụng được kiểm soát đặc biệt được Ngân hàng Nhà nước xem xét, phê duyệt hoặc trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt phương án phục hồi theo thẩm quyền⁴³. Trường hợp tổ chức tín dụng được kiểm soát đặc biệt không hoàn thành việc xây dựng phương án phục hồi thì Ngân hàng Nhà nước xem xét, quyết định hoặc trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ quyết định chủ trương sáp nhập, hợp nhất, chuyển nhượng toàn bộ cổ phần, phần vốn góp, giải thể, chuyển giao bắt buộc hoặc phá sản tổ chức tín dụng được kiểm soát đặc biệt⁴⁴.

- Đối với trường hợp chuyển giao bắt buộc ngân hàng thương mại được kiểm soát đặc biệt, Ngân hàng Nhà nước trình Chính phủ quyết định chủ trương chuyển giao bắt buộc tổ chức tín dụng được kiểm soát, đặc

biệt là ngân hàng thương mại cho bên nhận chuyển giao⁴⁵. Trường hợp hết thời hạn thực hiện phương án chuyển giao bắt buộc mà ngân hàng thương mại được kiểm soát đặc biệt không khắc phục được tình trạng dẫn đến việc kiểm soát đặc biệt thì Ngân hàng Nhà nước xem xét, trình Chính phủ quyết định chủ trương phá sản ngân hàng thương mại được kiểm soát đặc biệt⁴⁶. Ngân hàng Nhà nước xem xét, trình Chính phủ quyết định chủ trương phá sản tổ chức tín dụng được kiểm soát đặc biệt⁴⁷... Điều này đặt ra đòi hỏi pháp luật cần sửa đổi, bổ sung quy định theo hướng cho phép Ngân hàng Nhà nước được quyền chủ động trong việc quyết định phá sản tổ chức tín dụng khi xử lý ngân hàng thương mại yếu kém, góp phần làm lành mạnh hoá thị trường ngân hàng thực chất và bền vững hơn⁴⁸.

3. Đổi mới mô hình tổ chức Ngân hàng Nhà nước Việt Nam theo hướng tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả

Chiến lược phát triển ngành ngân hàng Việt Nam đến năm 2025, định hướng đến năm 2030 ban hành kèm theo Quyết định số 986/QĐ-TTg ngày 08/8/2018 của Thủ tướng Chính phủ đặt ra mục tiêu tổng quát là hiện đại hóa Ngân hàng Nhà nước Việt Nam theo hướng: Có mô hình tổ chức hợp lý và cơ chế vận hành đồng bộ, hiệu lực và hiệu quả, phù hợp với cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, có đầy đủ vị

⁴⁰ Xem cụ thể: Khoản 1 Điều 146 Luật các Tổ chức tín dụng năm 2010 (sửa đổi, bổ sung năm 2017).

⁴¹ Xem cụ thể: Khoản 2 Điều 146 Luật các Tổ chức tín dụng năm 2010 (sửa đổi, bổ sung năm 2017).

⁴² Khoản 3 Điều 146 Luật các Tổ chức tín dụng năm 2010 (sửa đổi, bổ sung năm 2017).

⁴³ Khoản 3 Điều 148 Luật các Tổ chức tín dụng năm 2010 (sửa đổi, bổ sung năm 2017).

⁴⁴ Khoản 4 Điều 148 Luật các Tổ chức tín dụng năm 2010 (sửa đổi, bổ sung năm 2017).

⁴⁵ Khoản 1 Điều 151 Luật các Tổ chức tín dụng năm 2010 (sửa đổi, bổ sung năm 2017).

⁴⁶ Khoản 7 Điều 151d Luật các Tổ chức tín dụng năm 2010 (sửa đổi, bổ sung năm 2017).

⁴⁷ Khoản 1 Điều 152 Luật các Tổ chức tín dụng năm 2010 (sửa đổi, bổ sung năm 2017).

⁴⁸ Vien The Giang, *Dealing with weak commercial banks in restructuring the system of credit institutions: Bankruptcy proceedings should be preferred*, Lex Humana, Petrópolis, Vol. 14, No. 2 (2022), p. 346-364.

thể pháp lý và trách nhiệm giải trình; thực hiện mục tiêu ưu tiên là kiểm soát lạm phát, góp phần ổn định kinh tế vĩ mô, thúc đẩy tăng trưởng bền vững; bảo đảm an toàn, lành mạnh hệ thống các tổ chức tín dụng, giữ vai trò chủ chốt bảo đảm ổn định tài chính; thực thi vai trò giám sát các hệ thống thanh toán, là trung tâm thanh toán và quyết toán cho các hệ thống thanh toán và hệ thống giao dịch tài chính, tiền tệ trong nền kinh tế. Trong đó, “tăng dần tính độc lập, chủ động và trách nhiệm giải trình của Ngân hàng Nhà nước về mục tiêu điều hành chính sách tiền tệ, kiểm soát lạm phát ở mức phù hợp với định hướng phát triển kinh tế - xã hội trong từng thời kỳ, hỗ trợ ổn định kinh tế vĩ mô, thúc đẩy mục tiêu tăng trưởng kinh tế bền vững” là mục tiêu cụ thể cần được thực hiện. Việc xây dựng các trụ cột quản trị tốt⁴⁹ để các ngân hàng trung ương có được tính độc lập trên các khía cạnh về trách nhiệm giải trình dân chủ và tính minh bạch là rất quan trọng và cần thiết⁵⁰. Ở các nước phát triển, ngân hàng trung ương được tách ra khỏi hệ thống quyền hành chính trị. Chẳng hạn, dù người đứng đầu ngân hàng trung ương do nguyên thủ quốc gia bổ nhiệm nhưng nhiệm kỳ của người đứng đầu ngân hàng trung ương thường dài hơn nhiệm kỳ của nguyên thủ quốc gia, hoạt động độc lập với các mục tiêu của Chính phủ, thậm chí là “đôi trọng” với chính sách của Chính phủ nhằm bảo đảm mục tiêu của

chính sách tiền tệ⁵¹. Ở khía cạnh lịch sử, mô hình ngân hàng hai cấp, việc làm rõ mô hình tổ chức, chức năng, nhiệm vụ quyền hạn của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam không ngừng được hoàn thiện thông qua việc hoàn thiện khuôn khổ pháp luật cho hoạt động của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam. Có ý kiến cho rằng, thực tế cho thấy, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam 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 Ngân hàng Nhà nước, nhất là trong việc thực hiện mục tiêu kiểm soát lạm phát và ổn định thị trường tiền tệ và hệ thống tài chính thời gian qua⁵².

Từ định hướng chiến lược phát triển ngành ngân hàng, phương hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa cũng như kế thừa những thành tựu đạt được trong vận hành mô hình ngân hàng trung ương trực thuộc Chính phủ cũng như đáp ứng yêu cầu bảo đảm thực thi quyền lực nhà nước thông suốt, tác giả cho rằng *nghiên cứu xây dựng cơ chế pháp lý bảo đảm sự độc lập của ngân hàng trung ương trong mô hình ngân hàng trung ương trực thuộc Chính phủ là yếu tố cốt lõi xuyên suốt* trong lần sửa đổi, bổ sung Luật Ngân hàng Nhà nước lần này. Điều này đặt ra đòi hỏi phải giải quyết các vấn đề căn cốt về Ngân hàng Nhà nước Việt Nam trên các khía cạnh:

⁴⁹ Các vấn đề lý luận và thực tiễn về quản trị tốt xem cụ thể tại: Vũ Công Giao, Nguyễn Hoàng Anh, Đặng Minh Tuấn, Nguyễn Minh Tuấn, *Quản trị tốt: Lý luận và thực tiễn*, Sách tham khảo, Nxb. Chính trị quốc gia sự thật, Hà Nội, 2017.

⁵⁰ Fabian Amtenbrink, *The Three Pillars of Central Bank Governance - Towards a Model Central Bank Law or a Code of Good Governance?*, International Monetary Fund, Vol.4(2005), pp.101-132.

⁵¹ Trần Thế Sao, *Tăng cường tính độc lập của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam trong điều hành chính sách tiền tệ góp phần xây dựng một ngân hàng trung ương hiện đại đáp ứng yêu cầu hội nhập trong kỷ nguyên mới*, Hoàn thiện Luật ngân hàng - những đòi hỏi từ hội nhập quốc tế, Nxb. Lao động xã hội, Hà Nội, 2007, tr.151.

⁵² Đỗ Thiên Anh Tuấn, Trần Thanh Hằng, Nguyễn Thanh Nhã, *Bàn tiếp về tính độc lập của ngân hàng trung ương*, <https://thesaigontimes.vn/ban-tiep-ve-tinh-doc-lap-cua-ngan-hang-trung-uong/>, công bố ngày 16/07/2009, truy cập ngày 25/11/2022.

Thứ nhất, về tên gọi của Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam. Có nhiều quan điểm cho rằng, cần đặt lại tên Luật cho phù hợp với yêu cầu của một ngân hàng trung ương, bởi lẽ, với tên gọi như Luật hiện hành, “ngân hàng trung ương luôn bị lệ thuộc vào ngân sách để thực hiện các chiến lược của mình thì ngân hàng trung ương không khác gì một cơ quan hành chính sự nghiệp thuần túy”⁵³. Có quan điểm cho rằng, việc đổi tên Ngân hàng Nhà nước Việt Nam thành Ngân hàng Trung ương Việt Nam là phù hợp với xu hướng của các nước trên thế giới, là tên gọi thông dụng nên dễ hiểu, dễ nhớ. Đồng thời, trong điều kiện hội nhập quốc tế hiện nay, tên gọi “Ngân hàng Nhà nước” thể hiện quan điểm chính trị nên khó hoà nhập và việc duy trì nét riêng này là không cần thiết⁵⁴. Hoặc, tên gọi của Ngân hàng Nhà nước đã được sử dụng từ trước tới nay nên đổi lại là “Ngân hàng Việt Nam” mà linh hồn của Ngân hàng Việt Nam phải là một “Ngân hàng trung ương” đích thực có khả năng tham mưu một cách kịp thời, chính xác những vấn đề liên quan đến việc thực hiện các mục tiêu của chính sách tiền tệ quốc gia trong mọi thời điểm cần thiết vì sự phát triển bền vững kinh tế cũng như xã hội⁵⁵. Theo một quan điểm khác, việc đổi tên Luật có vẻ như chỉ mang tính hình thức,

nhưng đây là nhu cầu cần thiết và cấp bách, bởi lẽ⁵⁶:

- Tên gọi “Ngân hàng Nhà nước Việt Nam” chỉ phản ánh được khía cạnh sở hữu đối với cơ quan đặc biệt này chứ không phản ánh được bản chất là ngân hàng trung ương của nước Việt Nam và các chức năng vốn có của nó so với các ngân hàng thương mại trong nền kinh tế thị trường.

- Cho phép khẳng định yếu tố chủ quyền quốc gia về tiền tệ mà còn khẳng định rõ bản chất của cơ quan này là ngân hàng trung ương của nước Việt Nam có chủ quyền. Đây là sự tuyên bố cần thiết trước thế giới về chủ quyền tiền tệ của nước Việt Nam và đồng thời cũng phản ánh sự tương đồng của pháp luật Việt Nam so với pháp luật các nước về địa vị pháp lý của cơ quan phát hành tiền.

- Nhấn mạnh được yếu tố chủ quyền quốc gia về tiền tệ hơn là khía cạnh sở hữu của cơ quan phát hành tiền. Tên gọi này ít gây ra sự tranh cãi trong dư luận và cũng dễ dàng được thế giới chấp nhận hơn và do đó không gây ra các hiệu ứng bất lợi cho quá trình hội nhập của hệ thống ngân hàng Việt Nam vào sân chơi toàn cầu.

Sở dĩ có sự tranh luận về tên gọi Ngân hàng Nhà nước Việt Nam hay Ngân hàng trung ương Việt Nam là do tên gọi của Luật hiện hành đã gây nhiều khó khăn trong việc nhận diện ngân hàng trung ương ở Việt Nam. Từ nội dung tranh luận về tên luật, tác giả cho rằng, nếu giữ nguyên mô hình ngân hàng trung ương trực thuộc Chính phủ, thực hiện đồng thời hai chức năng quản lý nhà nước và chức năng ngân hàng trung ương

⁵³ Ngô Hường, *Nâng cao vai trò của ngân hàng trung ương trong nền kinh tế hiện đại*, Hoàn thiện Luật ngân hàng – Những đòi hỏi từ hội nhập quốc tế, Nxb. Lao động xã hội, Hà Nội, 2007, tr.96.

⁵⁴ Nguyễn Thị Nhung, *Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam những điểm cần lưu ý khi xây dựng bộ luật mới*, Hoàn thiện Luật ngân hàng – Những đòi hỏi từ hội nhập quốc tế, Nxb. Lao động xã hội, Hà Nội, 2007, tr.104-105.

⁵⁵ Châu Đình Phương, *Định hướng nào cho cải cách Ngân hàng Nhà nước Việt Nam*, Hoàn thiện Luật ngân hàng – Những đòi hỏi từ hội nhập quốc tế, Nxb. Lao động xã hội, Hà Nội, 2007, tr.135.

⁵⁶ Nguyễn Văn Tuyên, *Các giải pháp hoàn thiện pháp luật ngân hàng Việt Nam trong bối cảnh hội nhập quốc tế*, Tạp chí Luật học, số 12(91)/2007, tr.75-82.

thì nên giữ nguyên như tên Luật hiện hành là “Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam”. Trường hợp việc sửa luật lần này để nâng cao vai trò và chức năng ngân hàng trung ương thì nên đổi tên thành Luật Ngân hàng trung ương Việt Nam.

Thứ hai, để nâng cao tính độc lập của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam khi thực hiện chức năng ngân hàng trung ương, Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam cần tập trung giải quyết các vấn đề chính yếu sau đây:

Một là, trong mối quan hệ với Quốc hội

Ở Việt Nam, Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, có quyền quyết định không chỉ mục tiêu, chỉ tiêu, chính sách, nhiệm vụ cơ bản phát triển kinh tế - xã hội của đất nước⁵⁷ mà còn cả các chính sách cơ bản về tài chính, tiền tệ quốc gia⁵⁸. Trong Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam năm 2010, các quy định về thẩm quyền của Quốc hội liên quan đến tổ chức và hoạt động của Ngân hàng Nhà nước bao gồm:

- Quyền của Quốc hội liên quan đến chính sách tiền tệ quốc gia được thể hiện ở quyết định chỉ tiêu lạm phát hằng năm được thể hiện thông qua việc quyết định chỉ số giá tiêu dùng và giám sát việc thực hiện chính sách tiền tệ quốc gia⁵⁹.

- Quyết định chỉ tiêu lạm phát hằng năm do Chính phủ trình⁶⁰.

- Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định trong trường hợp đặc biệt khoản Ngân hàng Nhà nước 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 (không phải hoàn trả trong năm ngân sách)⁶¹.

Thực tiễn thực hiện nhiệm vụ của Quốc hội liên quan đến quyết định về tiền tệ quốc gia hiện nay chủ yếu thực hiện thông qua việc giám sát chuyên đề và chất vấn thành viên Chính phủ về việc thực hiện nhiệm vụ được giao. Tuy nhiên, khi thực hiện việc giám sát và chất vấn, Quốc hội mới chỉ tập trung vào việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước, chưa tập trung vào thực tiễn thực hiện chức năng ngân hàng trung ương của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam. Do vậy, để nâng cao hiệu quả việc thực hiện chức năng của ngân hàng trung ương trong mô hình ngân hàng trung ương trực thuộc Chính phủ, tác giả cho rằng, Luật Ngân hàng Nhà nước khi sửa đổi, bổ sung cần phân định thẩm quyền của Quốc hội và Chính phủ trong giám sát thực hiện chức năng của Ngân hàng Nhà nước theo hướng:

- Quốc hội trong việc thực hiện chức năng ngân hàng trung ương và Ngân hàng Nhà nước chịu trách nhiệm trước Quốc hội trong việc thực hiện chức năng ngân hàng trung ương.

- Ngân hàng Nhà nước chịu trách nhiệm trước Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trong việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước về tiền tệ ngân hàng, ngoại hối.

Hai là, trong mối quan hệ với Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ

Các phân tích ở trên cho thấy, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ có rất nhiều thẩm quyền tác động trực tiếp đến việc thực hiện chức năng ngân hàng trung ương và chức năng quản lý nhà nước của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam. Các can thiệp trực tiếp

⁵⁷ Khoản 3 Điều 70 Hiến pháp năm 2013.

⁵⁸ Khoản 4 Điều 70 Hiến pháp năm 2013.

⁵⁹ Khoản 2 Điều 3 Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam năm 2010.

⁶⁰ Khoản 4 Điều 3 Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam năm 2010.

⁶¹ Điều 26 Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam năm 2010.

này, cùng với yêu cầu bảo đảm đạt được mục tiêu tăng trưởng kinh tế và kiểm soát lạm phát vô hình trung đã biến Ngân hàng Nhà nước trở thành công cụ tài chính trong tay Chính phủ để đạt được các mục tiêu tăng trưởng bằng cách yêu cầu Ngân hàng Nhà nước can thiệp vào thị trường bằng các biện pháp hành chính. Các biện pháp can thiệp này chủ yếu để giải quyết các bất ổn trên thị trường hoặc tác động nhằm đạt được các mục tiêu ngắn hạn cho Chính phủ và điều này có thể là nguyên nhân dẫn đến những bất ổn tài chính do sự tác động lan truyền của các quyết định tài chính. Những bất ổn mang tính hệ thống trên thị trường ngân hàng Việt Nam chưa được công bố và giải trình một cách thuyết phục đối với xã hội, nhất là các rủi ro hệ thống, xử lý ngân hàng yếu kém. Để bảo đảm Ngân hàng Nhà nước có đầy đủ vị thế pháp lý và sự độc lập cần thiết với Chính phủ, tác giả kiến nghị:

- Bãi bỏ quyền quy định việc sử dụng các công cụ và biện pháp điều hành để thực hiện mục tiêu chính sách tiền tệ quốc gia của Chính phủ và dành quyền quyết định này cho Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam. Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam chịu trách nhiệm trước Quốc hội về hiệu quả sử dụng các công cụ và biện pháp để thực hiện mục tiêu chính sách tiền tệ quốc gia. Các điều chỉnh công cụ hay mục tiêu chính sách tiền tệ quốc gia phải do Quốc hội quyết định.

- Bãi bỏ quyền yêu cầu Ngân hàng Nhà nước Việt Nam phải thực hiện các mệnh lệnh của Chính phủ bằng cách cho phép Ngân hàng Nhà nước Việt Nam được quyền từ chối yêu cầu bảo lãnh cho tổ chức tín dụng vay vốn ở nước ngoài, quyền từ chối tạm ứng ngân sách trung ương để xử lý bội chi ngân sách nhà nước. Trường hợp cần

thiết phải tạm ứng ngân sách trung ương để xử lý bội chi ngân sách nhà nước thì Quốc hội có thẩm quyền quyết định.

Thứ ba, bảo đảm, duy trì sự ổn định hệ thống tiền tệ, tài chính là chức năng quan trọng của ngân hàng trung ương. Để bảo đảm thực hiện tốt chức năng này, ngân hàng trung ương ngoài yêu cầu về sự độc lập⁶², mô hình cấu trúc⁶³, mục tiêu ổn định giá cả⁶⁴ rõ ràng còn cần dựa trên chế độ công bố thông tin về hoạt động của ngân hàng trung ương trong mối tương quan với các rủi ro trên thị trường tín dụng⁶⁵. Ngoài ra, trong bối cảnh xu hướng phát hành tiền điện tử của ngân hàng trung ương, yêu cầu luật hoá chức năng ổn định tài chính của ngân hàng trung ương càng trở nên cấp thiết⁶⁶.

⁶² Xem:

- Jeroen Klomp, Jakob de Haan, *Central bank independence and financial instability*, Journal of Financial Stability, Vol. 5, Issue 4 (2009), p. 321-338.

- Dudchenko, V., *Role of Central Bank Independence in Banking and Financial Stability Ensuring*, Financial Markets, Institutions and Risks, 4 (2)/2020, 115-121. [http://doi.org/10.21272/fmir.4\(2\).115-121.2020](http://doi.org/10.21272/fmir.4(2).115-121.2020), truy cập ngày 25/11/2022.

⁶³ Rochello M. Edge, Nellie Liang, *New Financial Stability Governance Structures and Central Banks*, FEDS Working Paper No.2019-19.

⁶⁴ Adina Criste, Iulia Lupu, *The Central Bank Policy between the Price Stability Objective and Promoting Financial Stability*, Procedia Economics and Finance. Vol.8(2014), p. 219-225.

⁶⁵ Hekder Ferreirade Mendonca, Claudio Oliveirade Moraes, *Central bank disclosure as a macroprudential tool for financial stability*, Economic Systems, Vol. 42, Issue. 4 (2018), p. 625-636.

⁶⁶ Xem:

- Young Sik Kim, Ohik Kwwon, *Central Bank Digital Currency and Financial Stability*, Bank of Korea Working Paper No.2019-6.

- Linda Schilling, Jesús Fernández-Villaverde, Harald Uhlig, *Central Bank Digital Currency: When Price and Bank Stability Collide*, National Bureau of Economic Research, Working Paper No.28237 (December 2020). DOI 10.3386/w28237.

- Michael Kumhof, Clare Noone, *Central bank digital currencies - Design principles for financial*

Trong Luật Ngân hàng Nhà nước hiện hành chưa có quy định về chức năng ổn định tài chính, đồng thời mục tiêu “góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội theo định hướng xã hội chủ nghĩa” dường như mang tính định hướng chính trị nhiều hơn là các quy định gắn với thẩm quyền của ngân hàng trung ương một quốc gia. Nội dung nhiệm vụ, chức năng ổn định hệ thống tiền tệ, tài chính được quy định tại khoản 18 Điều 2 Nghị định số 102/2022/NĐ-CP ngày 12/12/2022 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, bao gồm các nội dung: i) Tổng hợp, phân tích, dự báo tình hình tiền tệ, tài chính; đề xuất các biện pháp ngăn ngừa rủi ro có tính hệ thống trong lĩnh vực tiền tệ, tài chính; ii) Xây dựng chính sách, biện pháp ứng phó với khủng hoảng, đảm bảo ổn định hệ thống tiền tệ, ngân hàng, tài chính. Với quy định hiện hành, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam chưa bảo đảm có đầy đủ vị thế pháp lý và trách nhiệm giải trình để giữ vai trò chủ chốt bảo đảm ổn định tài chính được xác định trong Chiến lược phát triển ngành ngân hàng Việt Nam đến năm 2025, định hướng đến năm 2030. Do vậy, các quy định liên quan đến thẩm quyền của Ngân hàng Nhà nước trong bảo đảm ổn định hệ thống tiền tệ, tài chính cần tập trung theo hướng xây dựng cơ chế hỗ trợ các tổ chức tín dụng được chỉ định tiếp nhận, quản lý tổ chức tín dụng yếu kém và các tổ chức tín dụng tham gia tái cơ cấu; xây dựng hệ thống cảnh báo sớm rủi ro, cơ chế xử lý khủng hoảng hệ thống và xử lý các tổ chức tín dụng tiềm ẩn rủi ro cao, bảo đảm quyền can thiệp của Ngân hàng Nhà nước nhằm bảo vệ sự an toàn hệ thống và an

toàn tiền gửi của người dân; sửa đổi, bổ sung các quy định về tăng cường xử lý sở hữu chéo, ngăn ngừa việc lạm dụng quyền quản trị, điều hành, quyền cổ đông lớn để thao túng hoạt động của tổ chức tín dụng; hoàn thiện khuôn khổ pháp lý về sáp nhập, hợp nhất, phá sản tổ chức tín dụng.

4. Kết luận

Lựa chọn mô hình tổ chức của ngân hàng trung ương luôn là vấn đề quan trọng của bất kỳ quốc gia nào. Mỗi mô hình ngân hàng trung ương đều có ưu điểm, nhược điểm riêng của nó. Do vậy, xác định, lựa chọn mô hình ngân hàng trung ương phù hợp với đặc thù về điều kiện kinh tế - xã hội một mặt giúp phát huy tối đa vai trò của ngân hàng trung ương trong bảo vệ giá trị đồng tiền, đồng thời góp phần đạt được các mục tiêu tăng trưởng.

Mô hình ngân hàng trung ương ở Việt Nam là mô hình ngân hàng trung ương trực thuộc Chính phủ và do đó, trong thực tiễn hoạt động, Ngân hàng Nhà nước vẫn còn nhiều lệ thuộc vào các quyết sách của Chính phủ mà thực chất là lệ thuộc vào chính sách tài khoá. Khuôn khổ pháp luật hiện hành chưa bảo đảm cho Ngân hàng Nhà nước có được thẩm quyền cần thiết để thực thi hiệu quả chính sách tiền tệ quốc gia cũng như bảo đảm sự phát triển ổn định, bền vững thị trường ngân hàng cũng như thị trường tài chính. Để nâng cao tính độc lập và năng lực thực hiện chức năng ngân hàng trung ương, cần hạn chế các quy định thể hiện sự can thiệp trực tiếp của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; đồng thời bổ sung các quy định để Ngân hàng Nhà nước có đầy đủ vị thế và thẩm quyền của một ngân hàng trung ương, giảm thiểu các tác động của cơ chế hoạt động của Chính phủ lên các quyết định về tài chính, tiền tệ quốc gia, tiền lương, giá cả.

stability, Economic Analysis and Policy, Vol. 71(2021), p. 553-572.