

Chức phận vẫn chưa sáng tỏ

Đỗ Thiên Anh Tuấn¹

Khi gói hỗ trợ tín dụng nhà ở xã hội 30.000 tỉ đồng của Ngân hàng Nhà nước (NHNN) vừa được ký ban hành còn chưa ráo mực thì hai ngày sau, ngày 17/5, Thống đốc NHNN lại cho biết sẽ dành 10.000 tỉ đồng cho chương trình tái canh cà phê của các tỉnh Tây Nguyên (trong đó tái cấp vốn của NHNN dành cho Agribank hơn 5.000 tỉ đồng). Có nhiều thứ rất không ổn trong việc thiết kế và thực thi các chính sách này không chỉ vì tính chất chỉ định của khoản cam kết tín dụng mà còn là tín dụng bao cấp trong các vai trò bị lẫn lộn, giữa nhà nước với thị trường, giữa ngân hàng trung ương với ngân hàng chính sách trung gian, giữa tiền tệ với tài khóa, giữa NHNN với Bộ tài chính. Ở góc độ của NHNN, cơ quan này đang thực hiện các chính sách tựa như tài khóa (quasi-fiscal operations) – vốn thuộc nhiệm vụ của Bộ tài chính. Ngược lại, ở góc độ của Bộ tài chính, cơ quan này lại có vẻ như đang lo là trách nhiệm của mình cho vấn đề tiền tệ hóa thâm hụt tài khóa (monetized deficit). Sự phối hợp theo kiểu pha trộn chức năng dẫn đến lẫn lộn trong vai trò điều hành của hai cơ quan này không những làm cho việc đạt được các mục tiêu vĩ mô trở nên khó đoán định mà còn việc quy trách nhiệm cũng trở nên khó khăn hơn.

Trong điều kiện tổng cầu suy giảm mà chủ yếu là do tiêu dùng và đầu tư tư nhân giảm sút, vai trò của Chính phủ đối với chính sách tài khóa là can thiệp theo hướng nghịch chu kỳ (counter-cyclical) để hỗ trợ tổng cầu và giúp duy trì sức tăng trưởng của nền kinh tế. Tuy nhiên, do tình trạng thâm hụt ngân sách triền miên và nợ công tăng cao như là hệ quả của các chính sách thuận chu kỳ (pro-cyclical) trước đây đã làm cho dư địa của chính sách tài khóa gần như không còn. Bên cạnh đó, cũng rất quan trọng, do hiệu quả của các khoản chi tiêu tài khóa quá kém đã làm cho vai trò kích thích tổng cầu của khu vực Chính phủ rất hạn chế, chưa nói đến nguy cơ đây là khu vực thường là tác nhân chính của các bất ổn vĩ mô như lạm phát và nhập siêu trong nền kinh tế. Không đủ nguồn lực và khó có được sự ủng hộ (cả về phương diện chính trị lẫn kinh tế) là động cơ để khu vực tài khóa chuyển vai trò và gánh nặng sang khu vực tiền tệ. Nói khác đi, trong khi không gian tài khóa không còn, hiệu quả chi tiêu kém, lại bị động do cần phải được Quốc hội phê chuẩn đối với các khoản chi tiêu từ ngân sách ngoài dự toán nên cách đơn giản nhất để né tránh rào cản này không gì bằng công cụ của chính sách tiền tệ. Do NHNN không được độc lập nên chính sách tiền tệ trong những trường hợp như vậy không

¹ Giảng viên Chính sách Công, Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright

thể từ chối “phối hợp” với chính sách tài khóa. Sự ràng buộc như vậy cho thấy rằng không chỉ kỷ luật tài khóa bị lỏng lẻo như một số chỉ trích mà ngay cả kỷ luật tiền tệ cũng rất dễ bị phá vỡ.

Thực ra đây không phải là vấn đề mới mà là vấn đề có tính lịch sử. Từ năm 1993, trên danh nghĩa, Chính phủ đã không được phép phát hành tiền để chi tiêu ngân sách, nhưng thực tế tình trạng phát hành tiền để bù đắp bội chi ngân sách vẫn diễn ra trong thực tiễn với đầy đủ cơ sở pháp lý hẳn hoi. Cả Luật Ngân sách Nhà nước 2002 (Điều 23) và Luật Ngân hàng Nhà nước 2010 (Điều 26) đều quy định rằng NHNN có nhiệm vụ “tạm ứng cho ngân sách nhà nước để xử lý thiếu hụt tạm thời quỹ ngân sách nhà nước theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ.” Những nhà lập pháp có thể có vài lý lẽ để lập luận cho điều khoản này nhưng rất khó biện luận cho việc vì sao các khoản tạm ứng cũng như tình hình hoàn trả tạm ứng này không thấy được báo cáo cụ thể và công bố công khai như trong các báo cáo quyết toán ngân sách hàng năm của Bộ tài chính cũng như trong báo cáo tài chính của NHNN. Đọc lại các báo cáo thường niên của NHNN chúng ta không hề tìm thấy bất kỳ phần nào của bảng cân đối tài sản của tổ chức này. Trong một báo cáo thường niên của một tổ chức, điều quan trọng là cần phải công bố các thông tin tài chính của tổ chức đó, và bản thân ngân hàng trung ương cũng không thể là ngoại lệ. Các ngân hàng trung ương của các nước thế giới đều phải công khai bảng cân đối tài sản trong cáo cáo thường niên của mình. NHNN Việt Nam không có lý do gì để không thể đạt đến một chuẩn mực về công bố thông tin như vậy. Do tính minh bạch quá kém nên gần như không ai có thể biết được tình hình vay trả nợ và tạm ứng giữa NHNN với Bộ tài chính diễn ra như thế nào, ngay cả đối với các Đại biểu Quốc hội với chức trách giám sát “tối cao” của mình. Khi đồng tiền được tạo ra một cách quá dễ dàng thì việc chi tiêu thật khó để người ta có thể tiết kiệm; sự lãng phí, thất thoát, tham ô, tham nhũng rất khó tránh khỏi. Việc tiền tệ hóa thâm hụt ngân sách tựa như một thứ thuốc phiện mà một khi người ta đã dùng rồi thì rất khó để cai. Quốc hội có lẽ cần phải có một quyết tâm “chính trị” lớn mới có thể đưa ra liệu pháp mạnh để cai nghiện thành công “con nghiện” khó trị này.

Đối với NHNN, xem ra cơ quan này cũng đang cố gắng thể hiện vai trò của mình trong hệ thống “chính trị” thay vì hệ thống tài chính – nơi mới đúng là lãnh địa của mình. Những can thiệp hay cam kết can thiệp của NHNN như được thể hiện trong thời gian qua không phù hợp với chức năng của một ngân hàng trung ương cũng như phạm vi của chính sách tiền tệ. Với lối tư duy và cách thức điều hành chính sách như vậy chúng ta sẽ thấy rằng còn rất xa mới đến được cái mục tiêu trở thành một ngân hàng trung ương theo hướng hiện đại như mong muốn của NHNN. Nói một cách thẳng thắn, có dấu hiệu của những bước thụt lùi trong tư duy điều hành chính sách tiền tệ được biểu hiện trong các can thiệp chính sách thời gian qua. Để minh chứng, trước hết xin hãy quay lại thập niên cuối 1980 khi hệ thống ngân hàng Việt Nam bắt đầu bước vào giai đoạn cải cách. Cột mốc đáng chú ý có lẽ là năm 1988 khi Hội đồng Bộ trưởng ban hành Nghị định 53 với định hướng cơ bản chuyển hệ thống ngân hàng sang hoạt động kinh doanh. Đến năm 1990, sự ra đời của hai Pháp lệnh Ngân hàng đã chính thức chuyển cơ chế hoạt động của hệ thống ngân hàng Việt Nam từ một cấp sang hai cấp, theo đó NHNN sẽ chịu trách nhiệm thực hiện các chức năng của một ngân hàng trung ương, trong khi chức năng kinh doanh tiền tệ sẽ do các ngân hàng trung gian đảm trách. Quy định này đã tạo ra một bước cải cách hết

sức ý nghĩa, phù hợp với tính chất của bất kỳ một hệ thống tài chính nào ở các nước có nền kinh tế thị trường hoặc đang có định hướng xây dựng một nền kinh tế thị trường.

Sau gần 25 năm tính từ thời điểm đó, nhìn lại những chính sách mà NHNN đã và đang thực hiện như thời gian qua cho thấy dường như vai trò của NHNN đã không tiến được xa hơn là mấy. “Thói quen” bao cấp vẫn đậm dấu ấn trong điều hành chính sách của NHNN, mà điều này hiển nhiên đang đi ngược lại với xu thế cải cách thể chế và chiến lược tái cấu trúc nền kinh tế và hệ thống tài chính hiện nay.

Nói tóm lại, có ba hàm ý chính sách quan trọng từ những phân tích trên đây. *Một là*, cần phải phân định lại một cách rạch ròi giữa những can thiệp tài khóa với các can thiệp tiền tệ. Hai cách can thiệp này có những tác động khác nhau, nhiều khi là trái ngược, đến các chỉ báo vĩ mô mà nếu không được phân định rõ ràng sẽ làm cho việc đạt được các mục tiêu vĩ mô trở nên vô định. *Hai là*, cần phải tạo ra một bức tường lửa hữu hiệu nhằm ngăn chặn các can thiệp theo hướng tiền tệ hóa thâm hụt ngân sách cũng như chấm dứt tình trạng bao cấp vốn qua công cụ tái cấp vốn của NHNN. Điều này vừa góp phần làm tăng tính kỷ luật tài khóa vừa tạo tiền đề để chính sách tiền tệ ngày càng được độc lập hơn với chính sách tài khóa. Tính độc lập này không mâu thuẫn với đòi hỏi sự phối hợp cần có giữa hai chính sách tài khóa và tiền tệ, mà ngược lại chính nhờ sự độc lập cần có mới giúp cho chính sách tiền tệ trở nên hiệu lực hơn và nhờ đó việc phối hợp chính sách mới trở nên có hiệu quả. *Ba là*, NHNN cần buộc phải công bố thông tin một cách đầy đủ và minh bạch hơn theo tiêu chuẩn công bố thông tin của một ngân hàng trung ương “hiện đại” trong báo cáo thường niên của mình. Đây là một trong những yêu cầu cơ bản của đòi hỏi giải trình trách nhiệm đối với một cơ quan được giao phó độc quyền in, phát hành và quản lý hệ thống tiền tệ của một quốc gia./.