



[Trang chủ](#) > [DỰ THẢO LUẬT NGÂN HÀNG NHÀ NƯỚC](#) > [Bàn tiếp về tính độc lập của ngân hàng trung ương](#)

[< Tin trước](#)

Ý kiến tổng hợp của VCCI gửi tới Văn phòng Chính phủ và Ủy ban Kinh tế của Quốc hội

[Tin Tiếp >](#)

Kinh tế hoá để tăng đóng góp của ngành Tài nguyên và Môi trường cho nguồn thu ngân sách và GDP

Bàn tiếp về tính độc lập của ngân hàng trung ương

THỨ HAI 13:54 27-07-2009

[G+](#) [f](#) [RSS](#)



Bàn tiếp về tính độc lập của ngân hàng trung ương

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

(TBKTS) - Liệu một ngân hàng trung ương (NHTU) độc lập có giúp duy trì mức lạm phát thấp và đóng góp vào tăng trưởng kinh tế cao hơn hay không? Và liệu một mô hình NHTU độc lập có thích hợp trong điều kiện nền kinh tế Việt Nam hiện nay hay không? Bài viết này nhằm trả lời hai câu hỏi trên.

Các bằng chứng thực nghiệm

Thập niên 1990 đã chứng kiến nhiều nước, trong đó có cả những nước đã và đang phát triển, thực hiện quá trình chuyển đổi mô hình NHTU sang hướng làm tăng tính độc lập hơn cho tổ chức này. Khuynh hướng này vừa tác động, vừa chịu tác động bởi các phân tích thực nghiệm về mối quan hệ giữa sự độc lập của NHTU với các biến số kinh tế vĩ mô chính.

Quan hệ với lạm phát: Nghiên cứu của Alesina và Summers (1993) dựa trên các quan sát giai đoạn từ năm 1955-1988 cho thấy có mối quan hệ nghịch biến giữa tính độc lập của NHTU với lạm phát bình quân và với sự biến thiên của chỉ số lạm phát. Kết quả này cũng phù hợp với những kết quả nghiên cứu khác của Cukierman, Webb và Neyapti (1992), Debelle và Fischer (1994). Điều này mang lại nhiều ý nghĩa cho Việt Nam bởi kiềm chế lạm phát đã từng là một ưu tiên chính sách của Chính phủ và trong tương lai lạm phát vẫn luôn là một nguy cơ lớn tiềm ẩn đối với nền kinh tế Việt Nam. Quan hệ với thâm hụt ngân sách: Nghiên cứu của Pollard (1993) về mối quan hệ giữa tính độc lập của NHTU với cán cân ngân sách trong giai đoạn từ năm 1973-1989 đã chứng minh rằng ở những nước có NHTU độc lập cao thì tỷ lệ thâm hụt ngân sách càng giảm.

Theo Pollard, khi các quan hệ cho vay theo chỉ định hay ứng vốn cho ngân sách không còn chịu sự chi phối của chính phủ thì sẽ tạo ra một kỷ luật trong chi tiêu tốt hơn, qua đó góp phần làm tăng tính minh bạch và tạo ra một cán cân ngân sách bền vững hơn.

Cùng với lạm phát, thâm hụt ngân sách ở Việt Nam cũng là một thách thức lớn cho các nhà hoạch định chính sách. Với tình trạng thâm hụt ngân sách hàng năm trên dưới 5% GDP và luôn kéo dài trong nhiều năm đã không những làm xói mòn tính kỷ luật trong chi tiêu ngân sách mà còn làm tăng gánh nặng nợ quốc gia (kể cả nợ trong nước và nước ngoài).

Quan hệ với tăng trưởng kinh tế: Nghiên cứu của Alesina và Summers (1993), 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 NHTU với tăng trưởng sản lượng thực tế sau khi kiểm soát các yếu tố khác tác động đến tăng trưởng kinh tế.

Chẳng hạn, Thụy Sĩ là nước có NHTU 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 NHTU độc lập không cao nhưng lại có tốc độ tăng trưởng kinh tế tốt nhất.

Các lý thuyết kinh tế phát triển đã chứng minh rằng tăng trưởng kinh tế là sự phức hợp của nhiều yếu tố và chính sách khác nhau. Cho nên mặc dù không có mối quan hệ có ý nghĩa về mặt thống kê giữa mức độ độc lập của NHTU với tăng trưởng kinh tế nhưng một chính sách tiền tệ có hiệu lực và hiệu quả sẽ góp phần vào tăng trưởng kinh tế ổn định hơn.

Đã đến lúc Việt Nam cần một NHTU độc lập hơn

Thực tế cho thấy Ngân hàng Nhà nước (NHNN) 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 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 thời gian qua⁽¹⁾. Vì vậy, nâng cao tính độc lập của NHNN là một trong những điều kiện tiên quyết để tạo tiền đề căn bản trong hiệu quả hoạt động và là nền tảng quan trọng bảo đảm trước hết NHNN thực sự là NHTU và sau đó là tiến tới một NHTU hiện đại.

Trong khuôn khổ bài nghiên cứu này, nhóm phân tích đưa ra một số đề xuất chính sách chính nhằm tạo điều kiện và cơ sở để NHNN có thể độc lập hơn, qua đó kỳ vọng làm cho chính sách tiền tệ trở nên có hiệu lực, hiệu quả hơn đối với các mục tiêu kiểm soát lạm phát, giảm thâm hụt ngân sách và ổn định hệ thống tài chính.



Về địa vị pháp lý: Trong dự thảo Luật NHNN sửa đổi, được NHNN soạn thảo chuẩn bị trình Chính phủ, địa vị pháp lý của NHNN vẫn được giữ nguyên, tức 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 là chưa khả thi.

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 NHTƯ 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(2) . Bước đi đầu tiên có tính thử nghiệm cho một NHTƯ 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 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 NHTƯ 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 (Cecchetti, 2008). NHNN nên được trao quyền lựa chọn mục tiêu cho từng thời kỳ phù hợp với điều kiện kinh tế vĩ mô mà không chịu sự can thiệp hay chỉ đạo từ phía Chính phủ hay các cơ quan liên quan khác.

Về quyết định thực thi chính sách: Thống đốc phải được trao quyền quyết định trong việc thực thi các chính sách tiền tệ và tự chịu trách nhiệm về các quyết định đó chứ không nên thông qua Chính phủ. Điều này không những góp phần làm tăng tính chủ động cho NHNN mà còn làm giảm độ trễ ngoài của chính sách tiền tệ - một yếu tố quan trọng làm giảm tính hiệu lực của chính sách.

Về quan hệ với ngân sách: Để đảm bảo hiệu quả của chính sách tiền tệ, những nhiệm vụ khác như tạm ứng chi ngân sách cũng nên được quy định lại để Thống đốc có quyền từ chối trong 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 tổ chức và cơ chế tài chính: 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 cần phải cạnh tranh với các ngân hàng thương mại trong việc thu hút chuyên gia về môi trường làm việc và chế độ lương thưởng. Hơn nữa, để cho việc thực thi chính sách có tính phản biện cao, Thống đốc cần được trao quyền chủ động trong việc thành lập Ban tư vấn chính sách tiền tệ, trong đó quy tụ khoảng 10 người, gồm những chuyên gia đầu ngành có kinh nghiệm quản lý và tư vấn tại các NHTƯ của các nước phát triển am hiểu về điều kiện kinh tế Việt Nam(3) .

Thống đốc cần được trao quyền 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.

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 NHTƯ độc lập hơn sẽ giúp kiểm soát tốt lạm phát và làm giảm thâm hụt ngân sách nhưng không có bằng chứng rõ ràng đối với tăng trưởng kinh tế. Tuy nhiên, duy trì lạm phát thấp và một cán cân ngân sách cân bằng cũng là những 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, góp phần vào tăng trưởng kinh tế và đảm bảo an sinh xã hội.



Phân tích bối cảnh nền kinh tế Việt Nam hiện nay cho thấy lạm phát cao đi kèm với bất ổn vĩ mô đã 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 thiếu tính độc lập trong việc hoạch định và thực thi chính sách. Nâng cao tính độc lập của NHNN Việt Nam về địa vị pháp lý, về công cụ và mục tiêu chính sách cũng như về tổ chức, nhân sự và tài chính là 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 kiềm chế lạm phát, duy trì tính ổn định và thúc đẩy tăng trưởng kinh tế Việt Nam bền vững hơn.

-
- (1) Lê Xuân Nghĩa (2006). Tính độc lập của Ngân hàng Trung ương - một nền tảng quan trọng cho hoạt động Ngân hàng Trung ương hiện đại. Tạp chí Ngân hàng, số Chuyên đề năm 2006.
- (2) 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.
- (3) 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.

Theo Thời báo kinh tế sài gòn ngày 16/7/2009

■ **Các văn bản liên quan**

Ý kiến mới nhất

VCCI_Góp ý Dự thảo Nghị quyết của Quốc hội về giảm thuế giá trị gia tăng

THỨ BA 17:31 18-04-2023

Kính gửi: Bộ Tài chính Trả lời Công văn số 3657/BTC-CST ngày 14/4/2023 của Bộ Tài chính về việc lấy ý kiến góp ý đối với Dự thảo Nghị quyết...