

TÍNH ĐỘC LẬP CỦA NGÂN HÀNG NHÀ NƯỚC VIỆT NAM
TRONG VIỆC ĐIỀU HÀNH CHÍNH SÁCH TIỀN TỆ QUỐC GIA

ĐỖ MẠNH PHƯƠNG *

Tóm tắt: Bài viết nghiên cứu, đánh giá các quy định của pháp luật liên quan đến tính độc lập của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam và thực tiễn áp dụng trong hoạt động điều hành chính sách tiền tệ quốc gia của Ngân hàng Nhà nước. Trên cơ sở đó bài viết đề xuất một số giải pháp nhằm hoàn thiện Luật Ngân hàng nhà nước và 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 trong điều hành chính sách tiền tệ, vừa đảm bảo vai trò là một cơ quan của Chính phủ.

Từ khoá: Ngân hàng trung ương; độc lập; thẩm quyền; Ngân hàng Nhà nước Việt Nam; chính sách tiền tệ

Nhận bài: 09/11/2023

Hoàn thành biên tập: 25/4/2024

Duyệt đăng: 25/4/2024

THE INDEPENDENCE OF THE STATE BANK OF VIETNAM IN THE MANAGEMENT OF NATIONAL MONETARY POLICIES

Abstract: This article studies and evaluates legal provisions pertaining to the independence of the State Bank of Vietnam as well as its practical application in the agency's management of the country's national monetary policies. Based on the research results, this article proposes several solutions to improve the Law on State Bank and provisions governing the tasks and powers of the State Bank of Vietnam, ensuring that the State Bank of Vietnam can strengthen its independence in monetary policies management and its role as a government agency.

Keywords: Central bank; independence; authority; The State Bank of Viet Nam; monetary policies

Received: 9 November 2023; Editing completed: 25 April 2024; Accepted for publication: 25 April 2024

1. Nhận thức về tính độc lập của ngân hàng trung ương trong việc điều hành chính sách tiền tệ quốc gia

Từ những năm 80 của thế kỉ XX trở lại đây, tính độc lập của ngân hàng trung ương (NHTW) là một chủ đề thu hút sự quan tâm nghiên cứu của nhiều nhà khoa học. Tính độc lập của NHTW được các nhà nghiên cứu đề cập, xem xét và đánh giá dưới các góc độ khác nhau. Nếu như Bade và Parkin hay

Alesina chỉ xem xét “sự độc lập về chính trị” của NHTW¹, hay Adam S. Posen chỉ đề cập tính độc lập của NHTW dưới góc độ quyền từ chối các yêu cầu mua trái phiếu Chính phủ² thì Grilli, Masciandaro và Tabellini xây

¹ Bade, Robert, and Michael Parkin (1982), “Central Bank Laws and Monetary Policy”, Unpublished; Alesina, Alberto (1988), “Macroeconomics and Politics”, *NBER Macroeconomics Annual*, edited by Stanley Fischer, Cambridge, Mass: MIT Press, tr. 17 - 52.

² Adam S. Posen (2010), “When Central Banks Buy Bonds: Independence and the Power to Say No”,

* Tiến sĩ, Học viện Ngân hàng
E-mail: phuongdm@hvn.edu.vn

dựng một thước đo liên quan về sự độc lập của NHTW dưới cả hai góc độ “độc lập chính trị” và “độc lập kinh tế”³. Xem xét tính độc lập của NHTW dưới góc độ hoạch định và thực hiện chính sách tiền tệ, C. Randall Henning cho rằng tính độc lập đề cập khả năng NHTW sử dụng các công cụ kiểm soát tiền tệ mà không cần sự chỉ dẫn, hướng dẫn hoặc can thiệp từ Chính phủ⁴. Trong khi đó, Tổ chức Tiền tệ quốc tế (IMF) đã khảo sát 101 luật NHTW tại 113 quốc gia và chỉ ra rằng có bốn mức độ độc lập của NHTW bao gồm: 1) quyền tự chủ về mục tiêu, 2) quyền tự chủ về chỉ tiêu, 3) quyền tự chủ về công cụ và 4) quyền tự chủ có giới hạn⁵. Tiếp tục hướng nghiên cứu của IMF, tác giả Lê Thị Thu Thủy đánh giá tính độc lập của NHTW ở ba mô hình tổ chức là: mô hình NHTW độc lập với chính phủ; mô hình NHTW trực thuộc chính phủ và mô hình NHTW trực thuộc Bộ Tài chính. Tác giả Lê Thị Thu Thủy xác định hai mức độ độc lập của NHTW: mức độ độc lập cao là khi NHTW được toàn quyền quyết định trong việc xác định mục tiêu và quyền quyết định sử dụng

các công cụ để đạt được mục tiêu của chính sách tiền tệ; mức độ độc lập thấp hơn là khi NHTW hầu như không có quyền hành đáng kể hoặc chỉ có quyền quyết định sử dụng các công cụ để điều hành chính sách tiền tệ do lệ thuộc vào chính phủ thông qua các quy định của pháp luật⁶.

Cụ thể hơn, B. W. Fraser xem xét tính độc lập của NHTW trong việc hoạch định và thực hiện chính sách tiền tệ với các vấn đề: thẩm quyền của NHTW trong việc xác định mục tiêu chính sách tiền tệ; quyền ứng xử của NHTW đối với các yêu cầu cấp tín dụng của chính phủ; mối quan hệ giữa tính độc lập của NHTW và lạm phát; mối quan hệ giữa tính độc lập của NHTW và vấn đề giám sát, trách nhiệm giải trình. B.W. Fraser kết luận, tính độc lập của NHTW được hiểu là quyền tự chủ của NHTW trong việc theo đuổi các chính sách tiền tệ mà không bị chi phối bởi các yếu tố chính trị⁷.

Trong khi đó, Amirul Ahsan, Michael Skully, J. Wickramanayake xem xét tính độc lập và quản trị của NHTW dưới sáu khía cạnh gồm: pháp lý; chính trị; mục tiêu ổn định giá cả; chính sách tỉ giá hối đoái; chính sách tiền tệ và tài trợ thâm hụt; trách nhiệm giải trình và minh bạch⁸.

Speech presented at Barclays Capital 14th Annual Global Inflation-Linked Conference, New York, June 14, <https://www.piie.com/commentary/speeches-papers/when-central-banks-buy-bonds-independence-and-power-say-no>, truy cập 22/4/2024.

³ Grilli, Vittorio, Donato Masciandaro, and Guido Tabellini (1991), “Political and Monetary Institutions and Public Finance Policies in the Industrial Countries”, *Economic Policy* 13 (October 1991), tr. 341 - 392.

⁴ Henning, C. R. (1994), “Currencies and politics in the United States, Germany and Japan, Washington”, *D.C: Institute for International Economics*, tr. 63.

⁵ IMF Working paper (2004), “Tony Lybek and JoAnne Morris”, *Central Bank Governance: A Survey of Boards and Management*, WP/04/226, tr. 9.

⁶ Lê Thị Thu Thủy (2013), “Tổ chức và hoạt động của Ngân hàng Trung ương ở các nước và những gợi ý về triển vọng hiến định ở Việt Nam”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 10, tr. 55 - 60.

⁷ B.W. Fraser (1994), “Central Bank Independence: What Does It Mean?” *Speech presented at the 20th SEANZA Central Banking Course, Karachi, 23 November*, <https://www.rba.gov.au/publications/bulletin/1994/dec/pdf/bu-1294-1.pdf>, truy cập 22/4/2024.

⁸ Ahsan, Skully & Wickramanayake (2006), “Determinants of central bank independence and governance

Mặc dù nghiên cứu, xem xét về tính độc lập của NHTW với các góc độ rộng, hẹp khác nhau, tiêu chí xác định khác nhau song tất cả các nhà khoa học và các chuyên gia làm việc thực tế đều thống nhất ở một số luận điểm:

- Mục tiêu ổn định giá cả là mục tiêu cuối cùng, quan trọng nhất trong hoạt động của tất cả các NHTW và *“quyền tự chủ và trách nhiệm giải trình của NHTW là điều kiện quan trọng nhất để đạt được các mục tiêu ổn định giá cả và tăng trưởng thực bền vững”*⁹.

- Sự cần thiết phải có những cải cách về mặt thể chế để giảm sự can thiệp bất hợp lý của chính trị đến quá trình xây dựng và điều hành chính sách tiền tệ của NHTW nhằm đạt được mục tiêu ổn định giá cả.

- Mức độ độc lập của NHTW phụ thuộc vào điều kiện kinh tế-xã hội, thể chế chính trị, lịch sử pháp luật của mỗi quốc gia. Vì vậy, không có một công thức chung về mức độ độc lập của NHTW cho tất cả các quốc gia.

Về cơ sở đánh giá mức độ độc lập của NHTW, có ba vấn đề cốt lõi cần xem xét, cụ thể là:

Thứ nhất, mô hình tổ chức của NHTW, mối quan hệ giữa NHTW với chính phủ và quốc hội

Mô hình tổ chức của NHTW và mối quan hệ giữa NHTW với cơ quan hành pháp và cơ quan lập pháp là những vấn đề có ảnh hưởng lớn nhất đến tính độc lập của NHTW. Hiện nay trên thế giới tồn tại hai mô hình tổ chức NHTW là: mô hình NHTW độc lập với chính phủ và mô hình NHTW trực thuộc

chính phủ¹⁰. Trong mô hình NHTW độc lập với chính phủ, NHTW không nằm trong cơ cấu của chính phủ, không chịu sự lãnh đạo, điều hành của chính phủ, chính phủ không có quyền can thiệp vào hoạt động của NHTW. Với mô hình NHTW trực thuộc chính phủ, NHTW nằm trong cơ cấu của chính phủ, chịu sự điều hành trực tiếp của chính phủ, chính phủ có quyền can thiệp đối với NHTW, không chỉ trên phương diện tổ chức, điều hành mà còn trong hoạt động thực hiện chính sách tiền tệ.

Thứ hai, các vấn đề liên quan đến việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, nhiệm kỳ của thống đốc NHTW

Các vấn đề liên quan đến thẩm quyền bổ nhiệm, miễn nhiệm và nhiệm kỳ của người đứng đầu NHTW có ảnh hưởng trực tiếp đến tính độc lập của NHTW. Nghiên cứu của Alex Cukierman đã chỉ ra rằng, các NHTW có nhiệm kỳ của thống đốc dài hơn và nhánh điều hành có ít thẩm quyền trong việc bổ nhiệm hoặc bãi nhiệm thống đốc được phân loại là độc lập hơn¹¹. Cùng cố quan điểm trên tác giả Viên Thế Giang cho rằng: *“hạn chế sự can thiệp của chính phủ vào việc lựa chọn nhân sự của NHTW là tiêu chí quan trọng cho việc bảo đảm tính độc lập của NHTW ở khía cạnh nhân sự”*¹².

¹⁰ Mô hình Ngân hàng Trung ương trực thuộc Bộ Tài chính đã từng được áp dụng, tuy nhiên hiện nay không còn được sử dụng do ở mô hình này có sự mâu thuẫn giữa một cơ quan thực hiện nhiệm vụ ngân sách với một cơ quan phát hành tiền và điều tiết lượng tiền cung ứng.

¹¹ Cukierman, A. (1993), “Central Bank independence, political influence and macroeconomic performance: A survey of recent developments”, *Cuadernos de Economia*, Vol 30(91), tr. 271 - 291.

¹² Viên Thế Giang (2018), “Tính độc lập của Ngân

Problems and policy implications”, *JOAAG*, Vol. 1, No. 1, tr. 47-67.

⁹ IMF Working paper (2004), tldđ, tr. 4.

Thứ ba, các yếu tố liên quan đến việc hoạch định và thực hiện chính sách tiền tệ

Tính độc lập của NHTW thể hiện qua các quy định của pháp luật về thẩm quyền của NHTW trong việc xác định mục tiêu hoạt động của NHTW, thẩm quyền quyết định sử dụng các công cụ để đạt được mục tiêu đề ra. IMF cho rằng, một NHTW độc lập cần phải có các mục tiêu được xác định rõ ràng và ưu tiên; được trao đủ thẩm quyền, quyền tự chủ để thực hiện mục tiêu, nhiệm vụ, chức năng của mình; về nguyên tắc, quyền tự chủ về mục tiêu cho phép NHTW xác định mục tiêu chính của mình trong số các mục tiêu được quy định trong luật NHTW¹³.

Về thẩm quyền của NHTW liên quan đến mục tiêu hoạt động, kết quả nghiên cứu của Alex Cukierman đã chỉ ra rằng, các NHTW có nhiệm vụ, thẩm quyền chuyên tâm theo đuổi mục tiêu ổn định giá cả có tính độc lập cao hơn. Cụ thể, các NHTW có mục tiêu duy nhất là ổn định giá cả được xác định có tính độc lập cao hơn so với các NHTW có một số mục tiêu ngoài ổn định giá cả¹⁴. Việc xác định mục tiêu ổn định giá cả là mục tiêu quan trọng nhất, mục tiêu ưu tiên liên quan đến khả năng ứng xử của các NHTW với các yêu cầu hỗ trợ ngân sách thông qua cho việc cho vay hay mua trái phiếu chính phủ. Một trong các chức năng của NHTW là cho vay với ngân sách nhà nước, tuy nhiên điều đó không đồng nghĩa với việc NHTW phải cho ngân sách nhà nước vay bất cứ khi nào có yêu cầu. Theo Adam S. Posen, bản chất của sự

độc lập của NHTW là việc NHTW được trao đủ thẩm quyền để từ chối yêu cầu mua trái phiếu chính phủ. Các NHTW có giới hạn cho vay đối với khu vực công được quy định chặt chẽ hơn, được xếp vào nhóm độc lập hơn để theo đuổi mục tiêu ổn định giá cả¹⁵.

Về thẩm quyền quyết định sử dụng các công cụ để đạt được mục tiêu đề ra. Nhiệm vụ quan trọng nhất của NHTW là thực hiện chính sách tiền tệ và một trong những điều kiện để thực hiện tốt chính sách tiền tệ là NHTW được giao đủ thẩm quyền, quyền tự chủ để thực hiện mục tiêu, chức năng, nhiệm vụ của mình¹⁶. Tuy nhiên, thực tế cho thấy không phải ở quốc gia nào NHTW cũng được trao đủ thẩm quyền để sử dụng các công cụ thực hiện chính sách tiền tệ. NHTW ở các quốc gia thuộc nhóm độc lập hạn chế theo phân loại của IMF không có đầy đủ thẩm quyền trong việc lựa chọn, sử dụng các công cụ để thực hiện chính sách tiền tệ.

2. Thực tiễn về tính độc lập của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam trong việc điều hành chính sách tiền tệ quốc gia

2.1. Thực trạng mô hình tổ chức ngân hàng trung ương tại Việt Nam, mối quan hệ giữa Ngân hàng Nhà nước Việt Nam với Chính phủ và Quốc hội

Nói đến mô hình tổ chức NHTW là nói đến vị trí pháp lý của tổ chức này trong bộ máy công quyền. Tùy theo điều kiện kinh tế-xã hội, thể chế chính trị và truyền thống pháp luật của mỗi quốc gia NHTW sẽ được tổ chức theo các mô hình khác nhau. Theo quy định tại Điều 2 Luật Ngân hàng nhà

hàng Nhà nước Việt Nam khi thực hiện chức năng Ngân hàng Trung ương”, *Tạp chí Luật học*, số 8, tr. 19.

¹³ IMF Working paper (2004), tldd, tr. 37.

¹⁴ Cukierman, A. (1993), tldd, tr. 271 - 291.

¹⁵ Adam S. Posen (2010), tldd.

¹⁶ IMF Working paper (2004), tldd, tr. 4.

nước năm 2010, Ngân hàng Nhà nước (NHNN) là cơ quan ngang bộ của Chính phủ, là NHTW của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Nghiên cứu mô hình tổ chức, vị trí pháp lý của NHNN, tính độc lập của NHTW tại Việt Nam có quan điểm cho rằng, với vị trí “*cơ quan ngang bộ của Chính phủ*” thì NHTW được coi như cơ quan quản lý hành chính nhà nước, giống như các bộ khác, dẫn đến tư cách chủ thể NHTW chưa thật sự được đề cao, cả vị thế pháp lý cũng như trong thực tiễn¹⁷; “*vị trí pháp lý của NHNN chưa xứng tầm với chức năng, nhiệm vụ, vai trò của nó trong việc ổn định giá trị đồng tiền và bảo đảm an ninh tiền tệ của một quốc gia*”¹⁸; “*hoạt động của NHNN bị phụ thuộc rất nhiều vào Chính phủ và do đó, tư cách và địa vị pháp lý của NHTW của một quốc gia bị lu mờ và thiếu sự độc lập*”¹⁹. Chính vì thế, có quan điểm đề xuất Việt Nam cần phải thay đổi mô hình tổ chức NHTW theo hướng “*trao cho NHNN vị thế độc lập với Chính phủ, trực thuộc Quốc hội*”²⁰ “*nhằm bảo đảm sự linh hoạt, mềm dẻo, minh bạch trong điều hành thị trường tiền tệ của NHTW, bảo đảm được sự ổn định giá trị đồng tiền trong nền kinh tế*”²¹. Những nhận xét, đánh giá của các nhà khoa học về

vị trí pháp lý của NHNN, về tính độc lập của NHNN là hoàn toàn đúng đắn. Tuy nhiên, “*địa vị pháp lý của NHTW chỉ là một trong nhiều yếu tố quyết định tính độc lập thực sự của nó*”²² và như B.W. Fraser đã khẳng định “*luôn có một loại mối quan hệ nào đó giữa NHTW và chính phủ. Vì NHTW được tạo ra bằng luật pháp của chính phủ và có nguồn quyền hạn từ luật pháp đó, NHTW không thể hoàn toàn tách rời khỏi chính phủ. Vấn đề cần trao đổi làm rõ là mức độ độc lập phù hợp của NHTW trong mối quan hệ với chính phủ*”²³. Ngoài ra, nghiên cứu của Alberto Alesina; Lawrence H. Summers cũng chỉ ra rằng “*ki luật tiền tệ gắn liền với sự độc lập của NHTW làm giảm mức độ và sự biến động của lạm phát nhưng không mang lại lợi ích lớn về mặt hiệu quả kinh tế vĩ mô*”, “*các quốc gia có thể đạt được những lợi ích kinh tế vĩ mô mà không cần thiết lập quy định tiền tệ bằng cách cách li NHTW khỏi sự kiểm soát chính trị*”²⁴.

Mô hình NHTW trực thuộc Chính phủ tại Việt Nam được xây dựng trên cơ sở nguyên tắc: “*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*” (Điều 3 Hiến pháp năm 2013). Theo nguyên tắc trên, trong bộ máy Nhà nước Việt Nam, Quốc hội là cơ quan quyền lực

¹⁷ Lê Thị Thu Thủy (2013), tldđ, tr. 55 - 60

¹⁸ Lê Thị Thu Thủy (2013), tldđ, tr. 55 - 60.

¹⁹ Viên Thế Giang (2023), “Sửa đổi Luật Ngân hàng nhà nước Việt Nam trong bối cảnh xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam”, *Hội thảo khoa học quốc gia “Thực thi Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam năm 2010 và những vấn đề đặt ra trong giai đoạn hiện nay”*, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, tr. 111 - 120.

²⁰ Lê Thị Thu Thủy (2013), tldđ, tr. 55 - 60.

²¹ Lê Thị Thu Thủy (2013), tldđ, tr. 55 - 60.

²² Cukierman, A. (1993), tldđ, tr. 271 - 291.

²³ B.W. Fraser (1994), tldđ.

²⁴ Alberto Alesina; Lawrence H. Summers (1993), “Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence”, *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 25, No. 2 (May), tr. 151 - 162.

nhà nước cao nhất; Chính phủ là cơ quan thực hiện quyền hành pháp, chịu trách nhiệm quản lý thống nhất tất cả các lĩnh vực trong đó có lĩnh vực tiền tệ, ngân hàng; NHNN là cơ quan chuyên môn của Chính phủ, thực hiện chức năng quản lý nhà nước về tiền tệ, hoạt động ngân hàng và ngoại hối; thực hiện chức năng của NHTW về phát hành tiền, ngân hàng của các tổ chức tín dụng và cung ứng dịch vụ tiền tệ cho Chính phủ. Mô hình NHTW độc lập với Chính phủ không phù hợp với nguyên tắc tập trung quyền lực trong tổ chức bộ máy của Việt Nam.

Vấn đề cần xem xét là Luật NHNN không có quy định khẳng định tính độc lập của NHNN trong việc thực hiện chính sách tiền tệ. Cùng lựa chọn mô hình NHTW trực thuộc Chính phủ như Việt Nam, tuy nhiên Luật Ngân hàng Hàn Quốc và Luật Ngân hàng Nhân dân Trung Quốc có quy định khẳng định về tính độc lập của NHTW trong việc thực hiện chính sách tiền tệ. Theo quy định tại Điều 7 Luật Ngân hàng Nhân dân Trung Quốc năm 1995 (sửa đổi năm 2003), *“Ngân hàng Nhân dân Trung Quốc, dưới sự lãnh đạo của Hội đồng Nhà nước, độc lập thực hiện chính sách tiền tệ, thực hiện chức năng, trách nhiệm của mình và tiến hành các hoạt động kinh doanh theo pháp luật, không chịu sự can thiệp của chính quyền địa phương, các cơ quan chính phủ các cấp, tổ chức xã hội hoặc cá nhân”*²⁵; theo Điều 3 Luật Ngân hàng Hàn Quốc năm 1950 (sửa đổi năm 2012), *“các chính sách tiền tệ và tín dụng*

*của Ngân hàng Hàn Quốc sẽ được xây dựng một cách trung lập, thực hiện tự chủ và tính độc lập của Ngân hàng Hàn Quốc sẽ được tôn trọng”*²⁶. Quy định khẳng định tính độc lập của NHTW trong việc thực hiện chính sách tiền tệ là cơ sở pháp lý để hạn chế sự can thiệp của Chính phủ và các cơ quan thuộc Chính phủ vào hoạt động thực hiện chính sách tiền tệ của NHTW. Việc Luật NHNN không có quy định khẳng định tính độc lập của NHNN trong việc thực hiện chính sách tiền tệ là một trong những nguyên nhân dẫn đến sự can thiệp quá sâu của Chính phủ vào việc điều hành, thực hiện chính sách tiền tệ quốc gia, qua đó hạn chế tính độc lập của NHNN. Đã đến thời điểm Việt Nam cần tham khảo kinh nghiệm của Trung Quốc, Hàn Quốc để bổ sung quy định khẳng định tính độc lập của NHNN trong việc thực hiện chính sách tiền tệ quốc gia.

Bên cạnh đó, với mô hình NHTW trực thuộc Chính phủ, tính độc lập của NHNN bị hạn chế bởi các quy định về thẩm quyền của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ đối với NHNN.

Thứ nhất, Chính phủ có thẩm quyền quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của NHNN. Hiện nay, vấn đề chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của NHNN được thực hiện theo quy định tại Nghị định số 123/2016/NĐ-CP ngày 01/9/2016 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức

²⁵ Law of the People's Republic of China on The People's Bank of China, <http://www.pbc.gov.cn/english/130733/2941519/2015082610501049304.pdf>, truy cập 22/4/2024.

²⁶ Bank of Korea Act (Law No.138 Promulgated on May 5, 1950, https://www.kca.go.kr/down/eng/laws/7_Banking%20Act.pdf, truy cập 22/4/2024.

của bộ, cơ quan ngang bộ và 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 NHNN Việt Nam. Không chỉ dừng lại ở thẩm quyền của Chính phủ với vấn đề tổ chức và hoạt động của NHNN, Luật NHNN còn xác định Thủ tướng Chính phủ có thẩm quyền quy định cụ thể về tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn của một đơn vị trực thuộc NHNN là cơ quan thanh tra, giám sát ngân hàng²⁷.

Thứ hai, thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ đối với mức vốn pháp định của NHNN. Theo quy định của Luật NHNN, “*NHNN là pháp nhân, có vốn pháp định thuộc sở hữu nhà nước*” (khoản 2 Điều 2), “*vốn pháp định của NHNN do ngân sách nhà nước cấp, mức vốn pháp định của NHNN do Thủ tướng Chính phủ quyết định*” (Điều 42). Theo quy định tại Điều 8 Quyết định số 07/2013/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 24/01/2013 quy định “*mức vốn pháp định của NHNN là 10.000 (mười nghìn) tỉ đồng*”. Với những quy định trên, có một số vấn đề cần phải trao đổi, bàn luận như sau:

Một là, việc sử dụng khái niệm vốn pháp định để quy định về vốn của NHNN

Theo quy định của Luật Doanh nghiệp năm 2005, “*vốn pháp định là mức vốn tối thiểu phải có theo quy định của pháp luật để thành lập doanh nghiệp*” (khoản 7 Điều 4). Luật Doanh nghiệp năm 2014 và Luật Doanh nghiệp năm 2020 không quy định về vốn pháp định, tuy nhiên vốn pháp định vẫn

được xác định là điều kiện kinh doanh đối với doanh nghiệp kinh doanh ở một số ngành nghề đặc thù. Trong khi đó, như đã phân tích, NHNN không phải là một doanh nghiệp mà là cơ quan ngang bộ của Chính phủ, là NHTW của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, hoạt động của NHNN không nhằm mục tiêu lợi nhuận. Chính vì vậy, việc sử dụng cụm từ vốn pháp định để quy định về vốn của NHNN là không phù hợp. Trên thực tế, pháp luật các quốc gia trên thế giới chỉ sử dụng cụm từ “vốn điều lệ” hoặc “vốn” khi quy định về vốn của NHTW.

Hai là, về mức vốn và chủ thể có thẩm quyền quyết định mức vốn

Ngoài việc sử dụng khái niệm vốn pháp định, Luật NHNN không quy định cụ thể mức vốn của NHNN mà giao thẩm quyền quy định cho Thủ tướng Chính phủ. Pháp luật các quốc gia không quá chú trọng đến việc quy định về mức vốn của NHTW. Như theo quy định của Luật Ngân hàng Nhật Bản, vốn của Ngân hàng Nhật Bản là 100 triệu yên thuộc sở hữu của Chính phủ và các tổ chức, cá nhân nhưng Chính phủ không được sở hữu dưới 55% (Điều 8)²⁸; theo quy định của Luật NHTW Malaysia, vốn của NHTW là 100 triệu rigits (Điều 6)²⁹; theo quy định của Luật Ngân hàng nhân dân Trung Quốc, vốn của Ngân hàng nhân dân Trung Quốc thuộc sở hữu nhà nước (Điều 8)³⁰; đặc biệt

²⁷ Điều 49 Luật Ngân hàng nhà nước năm 2010; Điều 3 Nghị định số 102/2022/NĐ-CP.

²⁸ Bank of Japan Act, <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/3788/en>, truy cập 22/4/2024.

²⁹ Central Bank of Malaysia Act 2009, <https://www.bnm.gov.my/documents/20124///277ebcd5-9c21-209b-3984-170ba28351d6>, truy cập 22/4/2024,

³⁰ Law of the People's Republic of China on The People's Bank of China, <http://www.pbc.gov.cn/>

theo quy định của Luật Ngân hàng Hàn Quốc, Ngân hàng Hàn Quốc là pháp nhân đặc biệt không có vốn (Điều 2)³¹. Từ những quy định về mức vốn của NHTW trong pháp luật của một số quốc gia có thể khẳng định quy định về mức vốn của NHTW không thực sự quan trọng, đặc biệt với các quốc gia nguồn vốn của NHTW do nhà nước sở hữu 100%. Quy định của pháp luật và thực tế cho thấy mức vốn được quy định trong luật chỉ mang ý nghĩa tượng trưng, không phản ánh đúng năng lực tài chính của NHTW các nước. Mức vốn 10.000 tỉ đồng của NHNN cũng không phải là ngoại lệ, khi mức vốn của NHNN chỉ mang tính tượng trưng thì sự thay đổi quy định về mức vốn là không cần thiết. Chính vì vậy, Luật NHNN không quy định cụ thể mức vốn của NHNN mà trao quyền cho Thủ tướng Chính phủ quy định về mức vốn của NHNN là không phù hợp, đã hạn chế phần nào tính độc lập của NHNN.

2.2. Thực trạng quy định của pháp luật liên quan đến bổ nhiệm, miễn nhiệm và nhiệm kỳ Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam

Như đã phân tích, quy định của pháp luật liên quan đến thẩm quyền bổ nhiệm, miễn nhiệm người đứng đầu NHTW có ảnh hưởng trực tiếp đến tính độc lập của NHTW. Theo quy định tại Điều 98 Hiến pháp năm 2013, Điều 28 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015, Thủ tướng Chính phủ có thẩm quyền trình Quốc hội phê chuẩn đề nghị bổ nhiệm, miễn

nhiệm, cách chức Thống đốc NHNN; bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thống đốc NHNN; trong thời gian Quốc hội không họp, trình Chủ tịch nước quyết định tạm đình chỉ công tác của Thống đốc NHNN, quyết định giao quyền Thống đốc NHNN theo đề nghị của Bộ trưởng Bộ Nội vụ trong trường hợp khuyết Thống đốc NHNN. Việc pháp luật quy định Thống đốc NHNN là thành viên của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ có thẩm quyền trong việc bổ nhiệm, miễn nhiệm Thống đốc NHNN đã giới hạn tính độc lập của NHNN, dẫn đến “*tổ chức và hoạt động của NHTW ở Việt Nam còn phụ thuộc nhiều vào Chính phủ*”³². Tuy nhiên, nếu xét đến nguyên tắc “*tập trung quyền lực*” thì những quy định trên lại hoàn toàn phù hợp và là cơ sở quan trọng để Chính phủ có thể thực hiện được nhiệm vụ của mình với tư cách là “*cơ quan hành chính nhà nước cao nhất*”, “*thống nhất quản lý*” về tất cả các lĩnh vực.

Ngoài quy định liên quan đến thẩm quyền bổ nhiệm, miễn nhiệm người đứng đầu NHTW, thì vấn đề liên quan đến nhiệm kỳ của người đứng đầu NHTW cũng ảnh hưởng đến sự độc lập về mặt chính trị của NHTW³³. Tại Việt Nam, nhiệm kỳ của Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Thống đốc NHNN là thống nhất trên cơ sở nhiệm kỳ của Đảng Cộng sản Việt Nam. Với việc nhiệm kỳ của Thống đốc tương ứng với nhiệm kỳ của cơ quan hành pháp thì mục tiêu của chính sách tiền tệ dễ bị chi phối bởi “mục tiêu nhiệm kỳ” của cơ quan hành

english/130733/2941519/2015082610501049304.pdf, truy cập 22/4/2024.

³¹ Bank of Korea ACT (Law No.138 Promulgated on May 5, 1950), https://www.kca.go.kr/download/eng/laws/7_Banking%20Act.pdf, truy cập 22/4/2024.

³² Lê Thị Thu Thủy (2013), tldđ, tr. 55 - 60.

³³ Cukierman, A. (1993), tldđ, tr. 271 - 291.

pháp³⁴. Tuy nhiên, ngay cả một NHTW độc lập nhất cũng chịu ảnh hưởng chính trị³⁵, nhiệm kì của NHTW tại Việt Nam được quy định dựa trên các đặc thù về lịch sử, truyền thống pháp luật, thể chế và quan điểm chính trị. Với thể chế chính trị, nguyên tắc tổ chức và mô hình bộ máy nhà nước tại Việt Nam, việc quy định nhiệm kì của Thống đốc dài hơn nhiệm kì của Quốc hội và nhiệm kì của Chính phủ, qua đó hạn chế nguy cơ mục tiêu của chính sách tiền tệ bị chi phối bởi “mục tiêu nhiệm kì” của Chính phủ là điều không phù hợp.

2.3. Thẩm quyền của các cơ quan nhà nước trong việc hoạch định và thực hiện chính sách tiền tệ quốc gia

Thứ nhất, mục tiêu hoạt động của NHNN và thẩm quyền xây dựng, quyết định mục tiêu hoạt động của NHNN

Theo IMF, các NHTW có thẩm quyền quyết định về mục tiêu hoạt động được xếp vào nhóm có tính độc lập cao nhất³⁶. Cùng quan điểm với IMF, Alex Cukierman cho rằng các NHTW có mục tiêu duy nhất hoặc mục tiêu chính là ổn định giá cả được phân loại là độc lập hơn so với các NHTW có một số mục tiêu ngoài ổn định giá cả³⁷. Theo B.W. Fraser có ba cách thiết lập mục tiêu hoạt động của NHTW: 1) Trao cho NHTW một mục tiêu duy nhất là ổn định giá cả; 2) Cung cấp cho NHTW một mục tiêu trung gian, chẳng hạn như tỉ giá hối đoái cố định với đồng tiền của một quốc gia hoặc các mục tiêu cụ thể về tốc độ tăng trưởng của một

tổng tiền cụ thể; 3) Đặt ra nhiều mục tiêu trong đó có mục tiêu ổn định giá cả, NHTW được yêu cầu dành ưu tiên cao hơn cho mục tiêu ổn định giá cả³⁸.

Theo quy định của pháp luật Việt Nam, mục tiêu hoạt động của NHNN được quy định trong luật do Quốc hội ban hành. Cụ thể, theo quy định của Luật NHNN, hoạt động của NHNN không chỉ hướng tới mục tiêu ổn định giá cả mà còn nhằm bảo đảm an toàn hoạt động ngân hàng và hệ thống các tổ chức tín dụng; bảo đảm sự an toàn, hiệu quả của hệ thống thanh toán quốc gia; góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế-xã hội theo định hướng xã hội chủ nghĩa (khoản 1 Điều 4).

Có quan điểm cho rằng, các mục tiêu hoạt động của NHNN được quy định “*có phần ôm đồm. Bởi lẽ, mục tiêu tối cao của NHTW là bảo đảm an toàn hoạt động của hệ thống ngân hàng và ổn định giá trị đồng tiền, những mục tiêu còn lại là hệ quả của việc đạt được các mục tiêu nêu trên... Do đó, chỉ nên xác định mục tiêu của NHNN là bảo đảm an toàn hoạt động của hệ thống ngân hàng và ổn định giá trị đồng tiền trong nền kinh tế*”³⁹. Đồng tình với quan điểm cần thu hẹp mục tiêu hoạt động của NHNN, tác giả Viên Thế Giang kiến nghị bỏ mục tiêu “*góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội theo định hướng xã hội chủ nghĩa*”⁴⁰. Tuy nhiên, mỗi cách thức xác định mục tiêu hoạt động của NHTW đều có ưu và nhược điểm riêng, không có một cách thức được coi là chuẩn mực cho tất cả các quốc gia, bởi lẽ các quốc

³⁴ Viên Thế Giang (2018), tldđ, tr. 18.

³⁵ Cukierman, A. (1993), tldđ, tr. 271 - 291.

³⁶ IMF Working paper (2004), tldđ, tr. 9.

³⁷ Cukierman, A. (1993), tldđ, tr. 271 - 291.

³⁸ B.W. Fraser (1994), tldđ.

³⁹ Lê Thị Thu Thủy (2013), tldđ, tr. 55 - 60.

⁴⁰ Viên Thế Giang (2023), tldđ, tr. 216 - 217.

gia có thể chế chính trị khác nhau, quan điểm tiếp cận khác nhau, điều kiện kinh tế-xã hội khác nhau, lịch sử pháp luật khác nhau. Tính độc lập là rất quan trọng để hoạch định chính sách tốt khi NHTW có nhiều mục tiêu nhưng sự độc lập của NHTW không có gì mâu thuẫn trong việc theo đuổi nhiều mục tiêu⁴¹. Với một quốc gia mà NHTW được tổ chức theo mô hình trực thuộc Chính phủ, Chính phủ thống nhất quản lý về tất cả các lĩnh vực và chịu trách nhiệm về tất cả các mục tiêu kinh tế-xã hội như Việt Nam, việc lược bỏ mục tiêu “*góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế-xã hội theo định hướng xã hội chủ nghĩa*” (việc làm và tăng trưởng) khỏi mục tiêu hoạt động của NHTW là không phù hợp.

Mục tiêu hoạt động là nội dung quan trọng, vì vậy luật NHTW của hầu hết các quốc gia đều dành riêng một điều luật để quy định⁴². Trong khi đó, Luật NHNN của Việt Nam không có điều khoản quy định riêng về mục tiêu hoạt động của NHNN. Tại Điều 4 quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của NHNN, vì thế mục tiêu hoạt động của NHNN dễ bị nhầm lẫn với nhiệm vụ, quyền hạn của NHNN. Hơn nữa, Luật NHNN xác định NHNN hoạt động đa mục tiêu nhưng không xác định mục tiêu ổn định giá cả là mục tiêu ưu tiên. Điều đó đã phần nào ảnh hưởng đến tính độc lập của NHNN và là một trong những nguyên nhân dẫn đến việc “*Chính phủ áp đặt các mệnh lệnh trực tiếp đối với NHNN để đạt được các mục tiêu kinh tế-xã hội đã được*

Quốc hội thông qua, để đạt được “mục tiêu nhiệm kỳ”, mà thực chất là các mục tiêu ngắn hạn, thiếu tính bền vững”⁴³.

Thứ hai, thẩm quyền xây dựng và quyết định chỉ tiêu của chính sách tiền tệ quốc gia

Theo IMF, tự chủ về chỉ tiêu là trường hợp NHTW được giao thẩm quyền xác định chỉ tiêu cụ thể của chính sách tiền tệ và chế độ tỉ giá nhưng trên cơ sở mục tiêu chủ yếu đã được xác định trước trong luật. NHTW có quyền tự chủ về chỉ tiêu hoạt động được xếp vào nhóm độc lập thứ hai theo cách phân loại của IMF. Tuy nhiên, cũng chính IMF đã đặt ra câu hỏi tại sao các NHTW, những người không được công chúng bầu chọn, lại có thẩm quyền quyết định sự cân bằng ngắn hạn giữa tỉ lệ lạm phát và việc làm⁴⁴. Chính vì vậy, IMF thừa nhận rằng rất khó để có sự đồng thuận về mức độ tự chủ được trao cho NHTW do chưa có sự đánh giá đầy đủ về các tiền đề khác nhau của quyền tự chủ - điều vốn bị ảnh hưởng bởi nhiều yếu tố cụ thể của quốc gia khác nhau, chẳng hạn như điều kiện kinh tế-xã hội, lịch sử, quan điểm chính trị và truyền thống pháp luật⁴⁵.

Tại Việt Nam, theo quy định của Luật NHNN, thẩm quyền của các cơ quan trong quy trình xây dựng và quyết định chỉ tiêu lạm phát hằng năm được xác định: NHNN “*xây dựng chỉ tiêu lạm phát hằng năm để Chính phủ trình Quốc hội quyết định*” (khoản 5 Điều 4); “*Chính phủ trình Quốc*

⁴¹ B.W. Fraser (1994), tldd.

⁴² Điều 1 Luật Ngân hàng Nhà nước năm 1950 (sửa đổi năm 2012); Điều 3 Luật Ngân hàng nhà nước Trung Quốc năm 1995 (sửa đổi năm 2003).

⁴³ Duong Thi Thuy Nga, Do Van Vinh (2014), “Measuring Central Bank Independence for Vietnam”, *Journal of Economics and Development*, Vol. 16, No. 1, April, tr. 53.

⁴⁴ IMF Working paper (2004), tldd, tr. 13 - 14.

⁴⁵ IMF Working paper (2004), tldd, tr. 37 - 38.

hội quyết định chỉ tiêu lạm phát hằng năm” (khoản 4 Điều 3); *“Quốc hội quyết định chỉ tiêu lạm phát hằng năm được thể hiện thông qua việc quyết định chỉ số giá tiêu dùng”* (khoản 2 Điều 3). Không thể phủ nhận với quy định của Luật NHNN, NHNN *“chưa phải là cơ quan giữ vai trò chính trong việc xây dựng”* chính sách tiền tệ quốc gia, *“NHNN không được quyền chủ động hoặc theo đuổi chính sách lạm phát mục tiêu, mà chỉ được chấp hành chỉ tiêu lạm phát hằng năm”*⁴⁶. Tuy nhiên, với các đặc thù thể chế chính trị, điều kiện kinh tế-xã hội, lịch sử lập pháp và mô hình NHTW của Việt Nam, việc trao cho NHNN thẩm quyền quyết định chỉ tiêu lạm phát hằng năm là chưa phù hợp. Chính vì vậy, để thực hiện mục tiêu *“tăng dần tính độc lập, chủ động”* của NHNN, Chiến lược phát triển ngành Ngân hàng Việt Nam đến năm 2025, định hướng đến năm 2030 đã xác định nhiệm vụ, giải pháp là: tăng cường được tính độc lập, chủ động của NHNN trong điều hành chính sách tiền tệ nhưng vẫn phải đảm bảo vai trò là một cơ quan của Chính phủ.

Thứ ba, thẩm quyền quyết định và sử dụng các công cụ thực hiện chính sách tiền tệ quốc gia

Theo quy định của Luật NHNN, Thủ tướng Chính phủ, Thống đốc NHNN quyết định việc sử dụng công cụ thực hiện chính sách tiền tệ quốc gia, bao gồm tái cấp vốn, lãi suất, tỉ giá hối đoái, dự trữ bắt buộc, nghiệp vụ thị trường mở và các công cụ, biện pháp khác theo quy định của Chính phủ (khoản 4 Điều 3; Điều 10). Với các quy định

trên, theo thang đo mức độ độc lập của IMF, NHNN được đánh giá là *“đã từng bước được chuyển từ cấp độ độc lập thứ tư lên cấp độ độc lập thứ ba”*⁴⁷.

Sở dĩ NHNN chưa thoát hẳn khỏi cấp độ độc lập hạn chế là vì thẩm quyền quyết định việc sử dụng các công cụ và biện pháp điều hành để thực hiện mục tiêu chính sách tiền tệ quốc gia của Thống đốc NHNN vẫn bị giới hạn bởi *“quy định của Chính phủ”*. Bên cạnh đó, việc Thủ tướng Chính phủ cũng được trao thẩm quyền quyết định sử dụng các công cụ và biện pháp điều hành để thực hiện mục tiêu chính sách tiền tệ quốc gia thể hiện sự chòng chéo về thẩm quyền giữa Thống đốc và Thủ tướng Chính phủ, đúng như quan ngại của Cukierman. A: *“pháp luật không xác định rõ ràng giới hạn thẩm quyền giữa NHTW và các cơ quan chính trị trong các trường hợp cụ thể”*⁴⁸. Với quy định trên có quan điểm cho rằng *“NHNN mới chỉ chủ yếu giữ chức năng “là cơ quan chấp hành trong việc điều hành chính sách tiền tệ”*⁴⁹ và *“NHNN không được quyền chủ động hoặc theo đuổi chính sách lạm phát mục tiêu”*⁵⁰.

NHTW của tất cả các quốc gia đều có chức năng cấp tín dụng cho ngân sách, tuy nhiên điều đó không có nghĩa là NHTW sẽ cấp tín dụng cho ngân sách trong mọi trường hợp. Theo Alberto Alesina; Lawrence H. Summers rào cản phổ biến nhất đối với việc

⁴⁷ Lê Thị Thu Thủy (2013), tldđ, tr. 55 - 60.

⁴⁸ Cukierman, A. (1993), tldđ, tr. 271 - 291.

⁴⁹ Sử Đình Thành (2007), “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, tr. 115.

⁵⁰ Viên Thế Giang (2018), tldđ, tr. 22.

⁴⁶ Viên Thế Giang (2018), tldđ, tr. 22.

thực hiện chính sách tiền tệ là mức độ mà NHTW phải tài trợ cho thâm hụt của chính phủ. Chỉ số độc lập về kinh tế đo lường mức độ dễ dàng của chính phủ trong việc tài trợ cho thâm hụt của mình bằng cách tiếp cận trực tiếp với tín dụng từ NHTW⁵¹. Ở các quốc gia NHTW có giới hạn cho vay đối với khu vực công chặt chẽ hơn, được xếp vào nhóm độc lập hơn để theo đuổi mục tiêu ổn định giá cả⁵². Tại Việt Nam, theo quy định tại Điều 26 Luật NHNN, “*Thủ tướng Chính phủ có quyền quyết định việc NHNN phải tạm ứng cho ngân sách trung ương để xử lý thiếu hụt tạm thời ngân sách nhà nước*”. Quy định trên “*đã làm giảm đáng kể sự độc lập của chính sách tiền tệ với chính sách tài khoá, mà thực chất là mục tiêu của NHTW đã phải “nhường bước” cho mục tiêu của Chính phủ*”⁵³. Ngoài ra, quyền độc lập, tự chủ của NHNN trong thực hiện chính sách tiền tệ còn bị hạn chế bởi quy định “*NHNN không bảo lãnh cho tổ chức, cá nhân vay vốn, trừ trường hợp bảo lãnh cho tổ chức tín dụng vay vốn nước ngoài theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ*” (Điều 25).

3. Kiến nghị tăng cường tính độc lập của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam phù hợp với Chiến lược phát triển ngành Ngân hàng Việt Nam đến năm 2025, định hướng đến năm 2030

So với Luật NHNN năm 1997, quyền độc lập, tự chủ của NHNN theo quy định của Luật NHNN năm 2010 đã được cải thiện đáng kể. Từ chỗ không có quyền quyết định

chính sách tiền tệ quốc gia, không được quyền lựa chọn các công cụ thực hiện chính sách tiền tệ, Thống đốc NHNN đã được quyền quyết định sử dụng các công cụ, biện pháp điều hành để thực hiện chính sách tiền tệ quốc gia theo quy định của Chính phủ. Tuy nhiên, xét một cách toàn diện, NHNN chưa thoát hẳn khỏi cấp độ độc lập thứ tư (mức độ độc lập thấp nhất, mức độ độc lập hạn chế). Chính vì thế, khi nghiên cứu về tính độc lập của NHNN, có quan điểm cho rằng, với các quy định của Luật NHNN năm 2010 “*Chính phủ có thể áp đặt các mệnh lệnh trực tiếp đối với NHNN để đạt được các mục tiêu kinh tế-xã hội được Quốc hội thông qua để đạt được “mục tiêu nhiệm kì”, mà thực chất là các mục tiêu ngắn hạn, thiếu tính bền vững*”⁵⁴, thậm chí có quan điểm đánh giá NHNN là “*công cụ cho chính sách kinh tế của Chính phủ*”⁵⁵.

Để đạt được được mục tiêu của Chiến lược phát triển ngành Ngân hàng Việt Nam đến năm 2025, định hướng đến năm 2030 là: vừa tăng dần tính độc lập, chủ động và trách nhiệm giải trình của NHNN trong điều hành chính sách tiền tệ, vừa đảm bảo NHNN giữ đúng vai trò là một cơ quan thuộc Chính phủ, nhiệm vụ rà soát, hoàn thiện Luật NHNN cần lưu ý những vấn đề sau:

Thứ nhất, bổ sung điều luật quy định về tính độc lập của NHNN trong việc thực hiện chính sách tiền tệ quốc gia. Như đã phân tích, mô hình NHTW trực thuộc Chính phủ phù hợp với thể chế chính trị, điều kiện kinh

⁵¹ Alberto Alesina; Lawrence H. Summers (1993), tldđ, tr. 151 - 162.

⁵² Cukierman, A. (1993), tldđ, tr. 271 - 291.

⁵³ Viên Thế Giang (2018), tldđ, tr. 24.

⁵⁴ Dương Thị Thụy Nga, Do Văn Vinh (2014), tldđ, tr. 40 - 59.

⁵⁵ Viên Thế Giang (2018), tldđ, tr. 19.

tế-xã hội và nguyên tắc tập trung quyền lực trong tổ chức bộ máy nhà nước của Việt Nam. Tuy nhiên, để hạn chế sự can thiệp của Chính phủ vào hoạt động xây dựng, thực hiện chính sách tiền tệ quốc gia, qua đó nâng cao tính độc lập của NHNN phù hợp với Chiến lược phát triển ngành Ngân hàng Việt Nam đến năm 2025, định hướng đến năm 2030, Việt Nam cần tham khảo kinh nghiệm của Hàn Quốc, Trung Quốc xem xét bổ sung điều luật quy định về tính độc lập của NHNN trong việc thực hiện chính sách tiền tệ quốc gia.

Thứ hai, bổ sung điều luật riêng quy định về mục tiêu hoạt động của NHNN, trong đó xác định mục tiêu ưu tiên là ổn định giá trị đồng tiền. Như đã phân tích, việc lược bỏ mục tiêu “*góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế-xã hội theo định hướng xã hội chủ nghĩa*”⁵⁶ hay xác định NHNN hoạt động với mục tiêu duy nhất “*bảo đảm an toàn hoạt động của hệ thống ngân hàng và ổn định giá trị đồng tiền trong nền kinh tế*”⁵⁷ là không phù hợp với điều kiện kinh tế-xã hội, thể chế chính trị và lịch sử lập pháp của Việt Nam. Mục tiêu hoạt động của NHTW là vấn đề quan trọng, vì vậy việc dành riêng một điều luật để quy định về mục tiêu hoạt động của NHNN là cần thiết. Bên cạnh đó, khi xác định NHNN có nhiều mục tiêu, cần tính đến việc tham khảo kinh nghiệm của Úc, Hàn Quốc, Trung Quốc và Hoa Kỳ, theo đó xác định NHTW có thẩm quyền và trách nhiệm dành ưu tiên cao hơn cho việc ổn định giá trị đồng tiền, đồng thời quan tâm đến các mục tiêu khác

như tăng trưởng và việc làm⁵⁸. Khi mục tiêu ổn định giá trị đồng tiền được xác định là mục tiêu ưu tiên sẽ hạn chế việc Chính phủ áp đặt các mệnh lệnh trực tiếp đối với NHNN để đạt được các “mục tiêu nhiệm kì” mà thực chất là các mục tiêu ngắn hạn, thiếu tính bền vững⁵⁹. Việc xác định mục tiêu ưu tiên trong hoạt động của NHNN hoàn toàn phù hợp với định hướng “*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*” được xác định trong Chiến lược phát triển ngành Ngân hàng Việt Nam đến năm 2025, định hướng đến năm 2030.

Thứ ba, để nâng cao tính độc lập của NHNN cần bảo đảm thẩm quyền duy nhất của NHNN trong việc quyết định sử dụng các công cụ, biện pháp thực hiện chính sách tiền tệ quốc gia. Việc hoàn thiện Luật NHNN Việt Nam cần thực hiện theo hướng lược bỏ quy định cho phép Thủ tướng Chính phủ có thẩm quyền quyết định sử dụng các công cụ,

⁵⁶ Viên Thế Giang (2023), tldđ, tr. 216 - 217.

⁵⁷ Lê Thị Thu Thủy (2013), tldđ, tr. 271 - 291.

⁵⁸ Tại Úc, Đạo luật Ngân hàng Dự trữ quy định sự ổn định của tiền tệ và duy trì tình trạng việc làm đầy đủ là mục tiêu của Ngân hàng Trung ương. Tại Hoa Kỳ, Đạo luật Humphrey-Hawkins yêu cầu Cục Dự trữ Liên bang thực hiện chính sách tiền tệ nhằm thúc đẩy các mục tiêu “việc làm tối đa, giá cả ổn định và lãi suất dài hạn vừa phải”. Điều 3 Luật Ngân hàng Nhân dân Trung Quốc quy định: “Mục tiêu của chính sách tiền tệ là duy trì sự ổn định giá trị của đồng tiền và từ đó thúc đẩy tăng trưởng kinh tế”; Luật Ngân hàng Hàn Quốc quy định: “Ngân hàng Hàn Quốc sẽ chú ý đến sự ổn định tài chính trong việc thực hiện các chính sách tiền tệ và tín dụng của mình”; “Chính sách tiền tệ và tín dụng của Ngân hàng Hàn Quốc sẽ được thực hiện hài hòa với chính sách kinh tế của Chính phủ trong chừng mực không làm ảnh hưởng đến sự ổn định giá cả”.

⁵⁹ Dương Thị Thuý Nga, Do Văn Vinh (2014), tldđ, tr. 40 - 59.

biện pháp thực hiện chính sách tiền tệ quốc gia tại khoản 4 Điều 3 Luật NHNN. Quyền quyết định sử dụng các công cụ thực hiện chính sách tiền tệ quốc gia nên được dành riêng cho Thống đốc NHNN để bảo đảm NHNN là cơ quan duy nhất có thẩm quyền trong việc điều hành chính sách tiền tệ quốc gia, tránh sự chồng chéo và thẩm quyền giữa các cơ quan.

Thứ tư, lược bỏ cụm từ “theo quy định của Chính phủ” tại khoản 4 Điều 3 Luật NHNN năm 2010. Về nguyên tắc, thẩm quyền quyết định sử dụng các công cụ để thực hiện chính sách tiền tệ quốc gia của Thống đốc NHNN bị giới hạn bởi quy định của pháp luật, không phải riêng quy định của Chính phủ. Cụm từ “theo quy định của Chính phủ” không phù hợp và là lí do dẫn đến quan điểm cho rằng “việc điều hành chính sách tiền tệ quốc gia hoàn toàn phụ thuộc vào “quy định của Chính phủ”⁶⁰.

Thứ năm, lược bỏ quy định “theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ” tại Điều 25 Luật NHNN năm 2010. Việc bảo lãnh cho tổ chức tín dụng vay vốn nước ngoài là hoạt động nhằm thực hiện chính sách tiền tệ quốc gia nên được quy định là thẩm quyền riêng của NHNN mà không bị sự chi phối hay can thiệp bằng các mệnh lệnh hành chính của Thủ tướng Chính phủ.

Thứ sáu, quy định về tạm ứng cho ngân sách nhà nước tại Điều 26 Luật NHNN năm 2010 nên được sửa đổi theo hướng: Quốc hội hoặc Ủy ban Thường vụ Quốc hội (tại thời điểm Quốc hội không họp) là cơ quan có thẩm quyền quyết định tạm ứng và lùi việc

hoàn trả khoản tạm ứng sang năm sau. Bởi lẽ, tạm ứng cho ngân sách trung ương là hoạt động ảnh hưởng trực tiếp đến chính sách tiền tệ quốc gia và chính sách tài khoá. Theo quy định của Luật Ngân sách Nhà nước và Luật NHNN thì Quốc hội là cơ quan có thẩm quyền quyết định về hai chính sách trên⁶¹. Vì vậy, quy định Thủ tướng Chính phủ có thẩm quyền quyết định việc tạm ứng cho ngân sách nhà nước là chưa thật sự phù hợp và là một trong những lí do dẫn đến có quan điểm cho rằng NHNN “trở thành công cụ cho các chính sách kinh tế của Chính phủ”⁶².

Thứ bảy, sửa đổi quy định liên quan đến vốn của NHNN. Để bảo đảm sự ổn định, nhất quán trong các quy định của pháp luật và nâng cao tính độc lập, tự chủ của NHNN trong mối quan hệ với Chính phủ, Luật NHNN năm 2010 nên được sửa đổi theo hướng quy định cụ thể về mức vốn của NHNN và lược bỏ thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ trong việc quy định về mức vốn của NHNN. Ngoài ra, như đã phân tích, việc sử dụng cụm từ “vốn pháp định” trong quy định về vốn của NHNN là không phù hợp. Từ kinh nghiệm của các quốc gia như Nhật Bản, Hàn Quốc, Trung Quốc, Malaysia, Luật NHNN năm 2010 nên được xem xét sửa đổi theo hướng thay thế cụm từ “vốn pháp định” bằng từ “vốn” khi quy định về vốn của NHNN./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Adam S. Posen (2010), “When Central Banks Buy Bonds: Independence and the

⁶¹ Điều 19 Luật Ngân sách Nhà nước năm 2015; Điều 3 Luật NHNN năm 2010.

⁶² Viên Thế Giang (2018), tlđd, tr. 19.

⁶⁰ Viên Thế Giang (2018), tlđd, tr. 22.

- Power to Say No”, *Speech presented at Barclays Capital 14th Annual Global Inflation-Linked Conference*, New York, June 14.
2. Ahsan, Skully & Wickramanayake (2006), “Determinants of central bank independence and governance: Problems and policy implications”, *JOAAG*, Vol. 1, No. 1.
 3. Alberto Alesina; Lawrence H. Summers (1993), “Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence”, *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 25, No. 2. (May).
 4. B.W. Fraser (1994), “Central Bank Independence: What Does It Mean?” *Speech presented at the 20th SEANZA Central Banking Course*, Karachi, 23 November.
 5. Bade, Robert, and Michael Parkin (1982), “Central Bank Laws and Monetary Policy”, Unpublished; Alesina, Alberto (1988), “Macroeconomics and Politics”, *NBER Macroeconomics Annual*, edited by Stanley Fischer, Cambridge, Mass: MIT Press.
 6. Cukierman, A. (1993), “Central Bank independence, political influence and macroeconomic performance: A survey of recent developments”, *Cuadernos de Economia*, Vol 30(91).
 7. Duong Thi Thuy Nga, Do Van Vinh (2014), “Measuring Central Bank Independence for Vietnam”, *Journal of Economics and Development*, Vol. 16, No. 1, April.
 8. Grilli, Vittorio, Donato Masciandaro, and Guido Tabellini (1991), “Political and Monetary Institutions and Public Finance Policies in the Industrial Countries”, *Economic Policy* 13 (October 1991).
 9. Henning, C. R. (1994), “Currencies and politics in the United States, Germany and Japan, Washington”, *D.C: Institute for International Economics*.
 10. IMF Working paper (2004), “Tonny Lybek and JoAnne Morris”, *Central Bank Governance: A Survey of Boards and Management*, WP/04/226.
 11. Lê Thị Thu Thủy (2013), “Tổ chức và hoạt động của NHTW ở các nước và những gợi ý về triển vọng hiến định ở Việt Nam”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 10.
 12. Sử Đình Thành (2007), “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.
 13. Viên Thế Giang (2018), “Tính độc lập của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam khi thực hiện chức năng NHTW”, *Tạp chí Luật học*, số 8.
 14. Viên Thế Giang (2023), “Sửa đổi Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam”, *Hội thảo khoa học quốc gia: “Thực thi Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam năm 2010 và những vấn đề đặt ra trong giai đoạn hiện nay”*, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam.
 15. <http://www.pbc.gov.cn/english/130733/2941519/2015082610501049304.pdf>
 16. https://www.kca.go.kr/down/eng/laws/7_Banking%20Act.pdf
 17. <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/3788/en>
 18. <https://www.bnm.gov.my/documents/20124///277ebcd5-9c21-209b-3984-170ba28351d6>