

Khi ngân hàng Trung ương (NHTW) có được sự độc lập về thể chế và hoạt động để theo đuổi mục tiêu cuối cùng của chính sách tiền tệ thì cũng cần phải đảm bảo rằng NHTW có được mức độ thoả đáng về tính minh bạch và trách nhiệm giải trình về việc thực hiện mục tiêu ổn định giá. Nếu mục tiêu của chính sách tiền tệ và ổn định giá NHTW được trao mức độ độc lập, tự chủ thoả đáng trong việc thực hiện mục tiêu này thì NHTW phải có trách nhiệm công bố kết quả thực hiện mục tiêu chính sách tiền tệ và giải trình rõ ràng trước Quốc hội, Chính phủ và công chúng lý do không đạt được mục tiêu của chính sách tiền tệ. NHTW phải có trách nhiệm định kỳ công bố thông tin ra công chúng và kết quả thực hiện chính sách tiền tệ, diễn biến thị trường, thông tin dự báo về lạm phát, diễn biến kinh tế vĩ mô, thị trường tài chính.

Sự cần thiết về tính minh bạch hoạt động của NHTW còn được xét trên các góc độ: Tài chính; Định hướng và điều tiết thị trường tài chính. Do đó, NHTW phải có nguồn lực tài chính thoả đáng để thực hiện mục tiêu chính sách tiền tệ. Vì vậy, cần phải có sự minh bạch về tài chính của NHTW, đặc biệt là trong trường hợp NHTW chủ yếu được tài trợ bằng nguồn kinh phí từ Chính phủ hay nguồn thu thuế từ công chúng. Theo đó, các NHTW thường được kiểm toán định kỳ hàng năm. Mọi thay đổi chính sách của NHTW đều tác động đến thị

trường tài chính (cung, cầu tiền, lãi suất, tỷ giá). Những thông tin do NHTW công bố hoặc những thay đổi chính sách của NHTW được công khai hợp lý sẽ tạo điều kiện cho các thành viên thị trường đưa ra những chiến lược, quyết sách đầu tư có hiệu quả và giảm thiểu rủi ro. Sự thay đổi chính sách thường xuyên, đột ngột của các NHTW có tính minh bạch thấp có thể tạo ra những cú sốc hay

những phản ứng không mong muốn của thị trường do các thành viên thị trường không có căn cứ đáng tin cậy để hình thành kỳ vọng hợp lý. Điều này không chỉ làm tăng rủi ro trên thị trường tài chính mà còn làm giảm hiệu quả điều hành tiền tệ của NHTW.

Thực trạng tính minh bạch và trách nhiệm giải trình

Điều 41 Luật NHNN năm 1997 quy định,



Tính minh bạch và trách nhiệm giải trình:

QUYẾT ĐỊNH SỰ THÀNH CÔNG CỦA NHTW

NHNN có trách nhiệm công bố thông tin về tiền tệ và hoạt động ngân hàng. Theo đó, NHNN đã tổ chức công bố thông tin ra công chúng về tình hình tiền tệ, hoạt động ngân hàng và những quyết sách thay đổi chính sách của NHNN dưới nhiều hình thức khác nhau. Tuy nhiên, các quy định về trách nhiệm công bố thông tin đối với NHNN chưa rõ ràng, cụ thể. Thực tế công chúng không có hoặc có nhưng không đầy đủ, không đáng tin cậy về tiền tệ và hoạt động ngân hàng do nguồn cung cấp thông tin chính thức hạn chế và khả năng tiếp cận

đến các thông tin trong lĩnh vực ngân hàng rất khó khăn.

Hệ thống thông tin, báo cáo của NHNN và ngành ngân hàng nói chung còn yếu kém, chất lượng thông tin thấp, quá nhiều chỉ tiêu báo cáo, thống kê song không được phân phối, khai thác và sử dụng hiệu quả. Thậm chí chính sách các đơn vị của NHNN cũng rất khó khăn trong việc tiếp cận thông tin về hoạt động của NHNN để phục vụ cho công việc chuyên môn. Luật NHNN quy định, các báo cáo tài chính của NHNN phải được Kiểm toán Nhà nước và xác nhận. Tuy nhiên, việc tiến hành kiểm toán tuân thủ và kiểm toán hoạt động chưa được tiến hành bởi cơ quan kiểm toán độc lập. Kết quả kiểm toán hàng năm chưa được công bố công khai.

Hiện nay, tính độc lập của NHNN còn chưa cao, mục tiêu chính sách tiền tệ (lượng tiền cung ứng bổ sung vào lưu thông hàng năm, tăng trưởng kinh tế và lạm phát) do Quốc hội và Chính phủ quyết định và NHNN chịu sự can thiệp của nhiều cơ quan vào quá trình xây dựng, thực thi chính sách tiền tệ, vì vậy trách nhiệm giải trình của NHNN đối với các mục tiêu của chính sách tiền tệ còn thấp và chưa rõ ràng.

Mục tiêu chính sách tiền tệ trong ngắn hạn trở lên không rõ ràng ưu tiên kiểm soát lạm phát hay hỗ trợ tăng trưởng kinh tế nhanh. Trên thực tế, NHNN luôn phải chịu áp lực theo đuổi mục tiêu tăng trưởng nhanh của Chính phủ đặt ra trong từng thời kỳ, vì vậy mục

tiêu ổn định giá không được coi trọng đúng mức. Trong khi đó, thiếu một cơ chế kiểm điểm và giải trình trách nhiệm rõ ràng của NHNN, Chính phủ và các cơ quan liên quan đến việc thực hiện mục tiêu kiểm soát lạm phát, ngay cả khi mục tiêu tăng trưởng kinh tế không đạt được. Cùng với tính minh bạch thấp về chính sách tiền tệ và hoạt động của NHNN, hiệu quả thực thi các chính sách tiền tệ, kiểm soát lãi suất, tỷ giá không cao đã khiến cho mức độ tín nhiệm của NHNN còn hạn chế. Ngoài ra, việc điều chỉnh chính sách tiền tệ chưa tác động một cách nhanh chóng đến nền kinh tế và tạo cơ sở hình thành kỳ vọng hợp lý cho thị trường. Tính cam kết của NHNN đối với các mục tiêu không cao thể hiện tính độc lập, tự chủ hoạt động và trách nhiệm giải trình của NHNN còn thấp.

Giải pháp nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình

Để giải quyết thực trạng trên một cách đồng bộ cần có những cải cách về khung pháp lý, tổ chức bộ máy, hoạt động và cơ chế điều hành... để đưa NHNN thực sự trở thành NHTW trong nền kinh tế thị trường. Trong đó, chú trọng đến nâng cao vị trí của NHNN trong bộ máy Chính phủ, trong điều kiện thể chế kinh tế – chính trị của Việt Nam. Sự đặc thù về vị trí, mục tiêu hoạt động, chức năng và nhiệm vụ của NHNN phải được thể chế hoá ở Luật NHNN như là đạo luật chủ yếu điều tiết toàn diện các mặt của NHNN. NHNN chỉ có thể trở thành cơ quan độc lập với Chính phủ khi có

những thay đổi căn bản về thể chế chính trị và kinh tế. NHNN phải thực hiện hoạt động với tư cách NHTW và thực hiện đầy đủ, chủ yếu các chức năng nhiệm vụ của NHTW trong nền kinh tế thị trường. NHNN là ngân hàng phát hành, người cho vay cuối cùng, ngân hàng của các tổ chức tín dụng, quản lý hệ thống thanh toán. Theo đó, cần xoá bỏ vai trò bộ chủ quản của NHNN đối với NHTM nhà nước.

Cơ cấu lại tổ chức bộ máy nhà nước từ trung ương đến địa phương theo hướng tập trung, tinh gọn. Sắp xếp lại các đơn vị tại Trụ sở chính NHNN theo hướng giảm bớt sự trùng lặp chức năng, nhiệm vụ và cơ cấu lại mạng lưới chi nhánh NHNN theo hướng hình thành các chi nhánh NHNN khu vực. Đồng thời, nâng cao trách nhiệm và quyền hạn của NHNN trong việc tổ chức thực hiện chiến lược, hoạch định và thực thi chính sách tiền tệ. Phân định rõ ràng quyền hạn, nhiệm vụ các cấp cơ quan liên quan trong quá trình xây dựng và thực thi chính sách tiền tệ, pháp luật về tiền tệ và hoạt động ngân hàng. NHNN có trách nhiệm xây dựng mục tiêu chính sách tiền tệ hàng năm sau khi tham vấn ý kiến của Bộ Tài chính để trình Quốc hội phê duyệt. Không một cơ quan, tổ chức nào được phép can thiệp vào quá trình thực thi chính sách tiền tệ, điều hành lãi suất, tỷ giá, điều hành các công cụ chính sách tiền tệ của NHNN để đạt tới mục tiêu ổn định giá. NHNN được chủ động trong việc điều hành các công cụ chính sách tiền tệ và tỷ giá

nhằm đạt được các mục tiêu chính sách tiền tệ.

Hạn chế và tiến tới xoá bỏ việc cấp tín dụng trực tiếp của NHNN cho Ngân sách nhà nước. Tránh tình trạng lạm dụng vốn phát hành của NHNN để hỗ trợ cho chi tiêu ngân sách nhà nước. Không biến NHNN trở thành cơ quan tài chính thứ 2 cho Chính phủ và các DNNN. NHNN cần phải giải phóng khỏi nhiệm vụ hỗ trợ vốn bằng tiền phát hành cho các NHTM thực hiện cho vay theo các mục tiêu chỉ định của Chính phủ, các nghiệp vụ xử lý nợ xấu của doanh nghiệp và NHTM.

Nâng cao tính tự chủ của NHNN về tài chính và quản lý lao động. NHNN cần phải có đủ nguồn lực tài chính và lực lượng lao động có trình độ để thực thi nhiệm vụ. Cần đảm bảo cho NHNN có cơ chế tài chính đặc thù, có đầy đủ nguồn lực tài chính để thực thi các nhiệm vụ của mình. NHNN cần được coi là tổ chức hạch toán kinh tế và có tạo ra thu nhập trong quá trình hoạt động. Song mục tiêu hoạt động không phải là vì lợi nhuận mà phải là tối ưu hoá ổn định giá. Cơ chế đãi ngộ và hệ thống khuyến khích lao động của NHNN cần phải đổi mới căn bản để có thể thu hút, duy trì và phát triển đội ngũ cán bộ giỏi. Vì vậy, nhà nước cần có chính sách, chế độ quản lý riêng, phù hợp với chính sách cán bộ, cơ chế tài chính tiền lương chứ không nên áp dụng chế độ, chính sách khu vực quản lý hành chính đối với NHNN như hiện nay nhằm khuyến khích cán bộ cống hiến và phát huy tinh năng động sáng tạo trong lao động.

Mặt khác, cần xây dựng khuôn khổ thể chế và cơ chế thực thi hữu hiệu. Một khuôn khổ thể chế đồng bộ và hoàn thiện sẽ đóng vai trò quan trọng và cơ chế thực thi pháp luật đối với các vấn đề của NHNN còn quan trọng hơn để đảm bảo cho sự độc lập, tự chủ và hiệu quả hoạt động của NHNN trên thực tế. Cần phải xây dựng một khung thể chế hữu hiệu và bảo đảm tính minh bạch của hoạt động NHNN. Đồng thời, rà soát chỉnh sửa hợp lý pháp luật liên quan để tạo môi trường pháp lý hài hoà cho hoạt động của NHNN. Việc duy trì kỷ luật điều hành tiền tệ là tối quan trọng đi đôi với tăng cường kỷ luật ngân sách và sự phối hợp đồng bộ giữa NHNN và Bộ Tài chính, cần có cơ chế thực thi pháp luật nghiêm chỉnh và mọi đối tượng cần phải tôn trọng pháp luật và kỷ luật điều hành tiền tệ.

Để nâng cao tính minh bạch và đảm bảo khả năng giải trình của NHNN đối với công chúng về hoạt động của NHNN cần phải được kiểm toán độc lập hàng năm và có nghĩa vụ giải trình về việc thực hiện các mục tiêu chính sách tiền tệ, đồng thời định kỳ phải công bố thông tin cho công chúng biết về tình hình tiền tệ và hoạt động ngân hàng dưới nhiều hình thức khác nhau. Tổ chức lại hệ thống thông tin báo cáo của NHNN để tạo điều kiện thuận lợi cho các đơn vị trong ngành ngân hàng và công chúng tiếp cận thuận lợi nhất đến các thông tin đáng tin cậy về tiền tệ và hoạt động ngân hàng ■

Hoàng Dương