

## MỤC LỤC

### KINH TẾ VÀ QUẢN LÝ

- 1. Phùng Thế Đông và Trần Thị Trúc** - Đánh giá mức độ độc lập của ngân hàng Trung ương Việt Nam. *Mã số: 158. 1FiBa. 11* 3  
*Assessing Central Bank Independence of Vietnam*
- 2. Đỗ Thu Hằng** - Tác động của chính sách an toàn vốn đến rủi ro hệ thống tại các ngân hàng thương mại Việt Nam. *Mã số: 158. 1FiBa. 11* 15  
*The effect of Bank capital adequacy policies on Systemic risk in Vietnam commercial banks*
- 3. Phan Tấn Lực** - Tác động của sự lo lắng, sự lan truyền xã hội đến hành vi mua hàng hoảng loạn và sự sẵn lòng chi trả nhiều hơn cho thực phẩm trong đại dịch Covid-19. *Mã số: 158. 1BMkt.11* 32  
*The impact of consumer anxiety and social contagion on willingness to pay more for food during the covid-19 pandemic: the mediation effect of panic buying*
- 4. Lê Thị Minh Hằng và Lê Việt Tuấn** - Ý định mua thực phẩm trực tuyến sau giai đoạn giãn cách xã hội do Covid - Nghiên cứu tại Thành phố Đà Nẵng. *Mã số: 158. 1BMkt. 11* 42  
*Behavioral Intention Towards Online Food Purchasing After The Social Distancing Period of Covid-19 in Danang City, Vietnam*

### QUẢN TRỊ KINH DOANH

- 5. Đặng Thị Thu Trang và Phan Như Hiền** - Ảnh hưởng của trải nghiệm khách hàng đến lòng trung thành trong xu hướng bán lẻ đa kênh tích hợp tại Thành phố Đà Nẵng, Việt Nam. *Mã số: 158. 2BMkt.21* 51  
*The Impact of Customer Experience on Customer Loyalty In The Context of Omni-Channel Retailing in Danang, Vietnam*

- 6. Nguyễn Văn Nền, Nguyễn Thị Ngọc Linh, Lê Phạm Minh Thùy, Vũ Thị Thùy Linh, Hồ Thị Thảo Uyên, Phạm Ngọc Đạt** - Đánh giá tác động của quảng cáo cá nhân hóa đến ý định mua sắm của giới trẻ trên địa bàn Thành phố Hồ Chí Minh. *Mã số: 158. 2BMkt.21* 63  
*The Influence of Personalized Advertising on The Young Consumers Purchase Intention in Ho Chi Minh City*
- 7. Nguyễn Quỳnh Trang** - Kế toán quản trị chi phí theo vòng đời sản phẩm: nghiên cứu tại các doanh nghiệp sản xuất cơ khí Việt Nam. *Mã số: 158. 2BAcc.21* 76  
*The Use of Life - Cycle Costing Management: A Survey in Vietnamese Mechanical Manufacturing Enterprises*
- 8. Nguyễn Hữu Cường và Phan Việt Ván** - Công bố thông tin về báo cáo bộ phận trong báo cáo tài chính cuối niên độ của công ty niêm yết trên sở giao dịch chứng khoán Hà Nội và các nhân tố ảnh hưởng. *Mã số: 158. FiBa. 21* 86  
*Segment Reporting Disclosure in Annual Financial Statements of Firms Listed on Hanoi Stock Exchange and Influencing Factors*
- 9. Nguyễn Thị Hải Hạnh, Trần Anh Ngọc và Lê Anh Dũng** - Tác động của ảnh hưởng ngang hàng đến sự trì hoãn trong học tập của sinh viên. *Mã số: 158. 3OMIs.31* 98  
*The effect of peer influence on students' academic procrastination*
- 10. Đoàn Văn Anh** - Hoàn thiện kế toán thuế tài sản của Việt Nam theo hướng hội nhập với khuôn mẫu quốc tế. *Mã số: 158. 3BAcc.32* 109  
*Completing Vietnam's Property Tax Accounting Towards Integration of International patterns*

# **ĐÁNH GIÁ MỨC ĐỘ ĐỘC LẬP CỦA NGÂN HÀNG TRUNG ƯƠNG VIỆT NAM**

**Phùng Thế Đông**

Học viện Chính sách và Phát triển

Email: pthedong@gmail.com

**Trần Thị Trúc**

Học viện Chính sách và Phát triển

Email: tructuonglam@gmail.com

Ngày nhận: 26/07/2021

Ngày nhận lại: 02/09/2021

Ngày duyệt đăng: 06/09/2021

*Ngày nay các NHTW ngày càng trở nên độc lập hơn, trong đó các bằng chứng thực nghiệm tìm ra mối tương quan nghịch biến giữa mức độ độc lập của NHTW và lạm phát, nghĩa là: lạm phát có xu hướng thấp ở các nước có mức độ độc lập NHTW cao; tính độc lập của NHTW giúp giảm mạnh mức độ biến thiên của lạm phát. Trong khi đó, lạm phát gia tăng đồng nghĩa với sự gia tăng mặt bằng giá cả và tiềm ẩn rủi ro môi trường kinh tế vĩ mô; mức độ độc lập của NHTW và thâm hụt ngân sách có mối quan hệ nghịch biến. Điều này cho biết, mức độ độc lập của NHTW đóng vai trò như một cơ chế cam kết đáng tin cậy, khiến Chính phủ phải có kỷ luật tài khóa chặt chẽ hơn vì không thể gây sức ép buộc NHTW phải tài trợ cho thâm hụt ngân sách. Ở Việt Nam, mặc dù tính độc lập của NHNN Việt Nam được cải thiện đáng kể, song tính toán chỉ số độc lập của NHNN cho thấy, mức độ độc lập còn khá hạn chế về nhân sự, tài chính và chính sách. Tác giả cho rằng, Luật NHNN Việt Nam năm 2010 cần được chỉnh sửa bổ sung trong thời gian tới và đây cũng chính là mục tiêu của nghiên cứu này.*

*Từ khóa: tính độc lập, ngân hàng Trung ương, ngân hàng nhà nước, chính sách tiền tệ, Việt Nam.*

**JEL Classifications: C13, E58**

## **1. Tổng quan nghiên cứu**

Ngân hàng trung ương (NHTW) được hình thành và phát triển với một lịch sử trải dài cùng nhiều biến cố kinh tế, tài chính, chính trị trên thế giới. Các quốc gia ngày càng nhận ra vai trò quan trọng của NHTW trong điều tiết quan hệ kinh tế, đặc biệt là mối quan hệ giữa tính độc lập của NHTW với các biến số kinh tế vĩ mô. Do vậy, tính độc lập của NHTW ngày càng được quan tâm nghiên cứu. Nói cách khác, tính độc lập của NHTW đã trở thành nguyên tắc cơ bản của kinh tế học chính thống. Thế giới phải chứng kiến nhiều bài học đắt giá về sự can thiệp thô bạo của các chính trị gia vào điều hành chính sách tiền tệ (CSTT) của NHTW bằng việc bơm tiền quá mức để thúc đẩy tăng trưởng, giảm tỷ lệ thất nghiệp, thực

hiện các chính sách hỗ trợ xã hội không lồ bằng ngân sách nhà nước (NSNN) nhằm giành chiến thắng trong các cuộc bầu cử và phải trả giá cho sự bất ổn kinh tế vĩ mô. Vì vậy mà tính độc lập của NHTW nhận được sự ủng hộ lớn trong giới nghiên cứu, điển hình là những nghiên cứu thực nghiệm từ đầu những năm 1990, đã cố gắng tìm kiếm bằng chứng về mối quan hệ giữa tính độc lập của NHTW với các biến số kinh tế vĩ mô, như lạm phát, tăng trưởng kinh tế, thâm hụt NSNN, đầu tư... Điển hình như phương pháp Bade & Parkin (1982); Alesina (1988); Grilli, Masciandaro & Tabellini (GMT, 1991); Cukierman (1992), Alesina & Summers (1993) và các phương pháp này vẫn được thừa nhận và tiếp tục phát triển nghiên cứu đến ngày nay.

Chẳng hạn, nghiên cứu thực nghiệm của Alesina & Summers (1993) tìm thấy mối quan hệ về NHTW có tính độc lập cao thì lạm phát thấp hơn, kết quả này được công bố rộng rãi và trở thành bằng chứng được thừa nhận.

Trong thực tế, khái niệm “độc lập” mang tính trừu tượng và tương đối, bởi khó xác định mức độ độc lập nào là tốt nhất cho NHTW, trong khi hoạt động của NHTW lại vô cùng đa dạng, phức tạp. Mặc dù vậy, các nhà nghiên cứu đã cố gắng tập trung vào những hoạt động chính, có tính quyết định đến hiệu quả hoạt động của NHTW để đưa ra cách tiếp cận về

cơ quan lập pháp và không lệ thuộc vào các quyết định của cơ quan hành pháp; (ii) về thể chế, quy định pháp lý về độc quyền trong soạn thảo, và thực hiện CSTT của NHTW; (iii) về nguồn lực, NHTW có quyền tự chủ trong việc quyết định phạm vi và mức độ tài trợ chi tiêu của Chính phủ một cách trực tiếp hay gián tiếp bằng tín dụng của NHTW. Ngoài ra, NHTW có nguồn tài chính đủ lớn để không phụ thuộc vào sự cấp phát tài chính của Chính phủ và NHTW có quyền quyết định các khoản chi tiêu của tổ chức này trong khuôn khổ dự toán NSNN đã được phê duyệt.

**Bảng 1:** Đo lường mức độ độc lập của NHTW của GMT

<b>Độc lập về chính trị</b> <i>Mức độ độc lập về chính trị đo lường theo 8 chỉ tiêu</i>	<b>Độc lập về kinh tế</b> <i>Mức độ độc lập về kinh tế đo lường theo 7 chỉ tiêu</i>
(1) Chính phủ không tham gia quá trình bổ nhiệm thống đốc NHTW; (2) Chính phủ không tham gia quá trình bổ nhiệm thành viên của hội đồng thống đốc; (3) Nhiệm kỳ của Thống đốc dài hơn 5 năm; (4) Nhiệm kỳ của các thành viên trong hội đồng Thống đốc dài hơn 5 năm; (5) Không bắt buộc có sự tham gia của đại diện Chính phủ trong hội đồng Thống đốc (6) CSTT không phải thông qua phê duyệt của Chính phủ; (7) NHTW được pháp luật cho phép coi ổn định tiền tệ là một mục tiêu cơ bản; (8) Khuôn khổ pháp lý tăng cường vị thế của NHTW khi có mâu thuẫn với Chính phủ.	(1) Không tồn tại cơ chế tự động cho phép chính phủ vay tiền trực tiếp từ NHTW; (2) Tín dụng cho chính phủ (nếu có) phải theo lãi suất thị trường; (3) Tín dụng cho Chính phủ (nếu có) phải có tính ngắn hạn; (4) Tín dụng cho Chính phủ (nếu có) phải nằm trong hạn mức nhất định; (5) NHTW không tham gia thị trường sơ cấp đối với nợ của Chính phủ; (6) NHTW chịu trách nhiệm xác định lãi suất chính sách (còn gọi là lãi suất định hướng hay mục tiêu); (7) NHTW không có trách nhiệm hay cùng chia sẻ trách nhiệm giám sát khu vực ngân hàng.

*Nguồn: Grilli, Masciandaro, Tabellini, 1991*

tính độc lập. Chẳng hạn, Walsh (2005) cho rằng, “tính độc lập của NHTW liên quan đến sự tự do của CSTT dưới những tác động trực tiếp từ chính trị hoặc Chính phủ trong điều hành chính sách”. Cách tiếp cận này xuất phát từ việc đã có những can thiệp chính trị vào điều hành CSTT của NHTW, như in tiền và cung ứng tiền quá mức vào nền kinh tế, hay tài trợ cho thiếu hụt NSNN nhằm đạt được các mục tiêu kinh tế, chính trị trong ngắn hạn và hệ quả là trong dài hạn gây ra những hậu quả nghiêm trọng cho nền kinh tế, như đồng tiền nội tệ mất giá, lạm phát gia tăng, bất ổn kinh tế trở nên trầm trọng.

Nhìn chung, tính độc lập của NHTW với cơ quan hành pháp và trách nhiệm giải trình của NHTW với cơ quan lập pháp thể hiện ở 3 khía cạnh: (i) về chính trị, cơ quan cấp cao của NHTW được xác định bởi

Về xây dựng thang đo để xác định mức độ độc lập của NHTW, GMT (1991) đánh giá mức độ tự chủ của 18 NHTW các nước OECD trên hai phương diện (bảng 1): (i) độc lập về chính trị, là khả năng của NHTW trong việc lựa chọn mục tiêu cuối cùng của CSTT; (ii) độc lập về kinh tế quyền hạn của NHTW trong việc lựa chọn công cụ chính sách. GMT phân biệt độc lập giữa chính trị và kinh tế của NHTW như hoạt động độc lập trong kiểm soát tỉ lệ chiết khấu không bị áp lực vay mượn từ Chính phủ và thiếu trách nhiệm trong giám sát ngân hàng. Trong thực tế, NHTW thường chịu áp lực trước tình trạng thâm hụt NSNN của Chính phủ, từ đó dẫn đến nghĩa vụ vừa tài trợ cho chính phủ, vừa kiểm soát lạm phát, cũng như khả năng sử dụng các công cụ CSTT, như lãi suất chiết khấu.

Cukierman (1992) đề xuất phương pháp đo lường mức độ độc lập của 50 NHTW thuộc các nước phát triển, đang phát triển và thị trường mới nổi theo 16 chỉ tiêu. Theo đó, nghiên cứu này quan tâm tới 4 khía cạnh độc lập (bảng 2), như: (i) việc bổ nhiệm Thống đốc NHTW; (ii) việc hình thành mục tiêu; (iii) hình thành chính sách của NHTW và (iv) những giới hạn trong việc NHTW cho Chính phủ vay như được quy định trong luật.

tiêu trên cơ sở được trao đủ thẩm quyền cần thiết để có thể toàn quyền lựa chọn những công cụ điều hành CSTT phù hợp nhất, điển hình như NHTW New Zealand, Canada; (4) Độc lập tự chủ hạn chế, là cấp độ độc lập tự chủ thấp nhất, theo đó Chính phủ là nơi quyết định chính sách (cả về mục tiêu lẫn chỉ tiêu hoạt động) cũng như can thiệp vào quá trình triển khai thực thi CSTT. Đây là một trong những nguyên nhân làm hạn chế hiệu quả hoạt động của

**Bảng 2:** Đo lường mức độ độc lập của NHTW của Cukierman

Nội dung đo lường	Chỉ tiêu
I. Bổ nhiệm Thống đốc NHTW	(1) Độ dài của nhiệm kỳ; (2) Cơ quan được ủy quyền bổ nhiệm thống đốc; (3) Điều khoản bãi nhiệm thống đốc; (4) Khả năng giữ một vị trí khác trong chính phủ.
II. Hình thành chính sách	(5) Liệu NHTW có chịu trách nhiệm xây dựng CSTT hay không; (6) Các quy tắc liên quan đến việc giải quyết xung đột giữa NHTW và chính phủ; (7) Mức độ tham gia của NHTW trong việc xây dựng ngân sách của chính phủ.
III. Mục tiêu của NHTW	(8) Ổn định tiền tệ là một mục tiêu cơ bản của NHTW.
IV. Hạn chế đối với việc NHTW cho chính phủ vay,	(9) Tạm ứng trước; (10) Chứng khoán hóa nợ của Chính phủ; (11) Chính phủ kiểm soát các điều khoản của khoản vay (thời gian đáo hạn, lãi suất, và quy mô tín dụng); (12) Phổ rộng của những đối tượng trong diện được phép vay từ NHTW; (13) Các loại ràng buộc (nếu có) đối với các khoản vay từ NHTW; (14) Thời hạn của khoản vay từ NHTW; (15) Những giới hạn về lãi suất đối với các khoản vay từ NHTW; (16) Việc ngăn cấm NHTW tham gia thị trường nợ thứ cấp đối với các chứng khoán của chính phủ.

Nguồn: Cukierman, 1992

Theo IMF (2004), mức độ độc lập của NHTW được phân thành 4 cấp độ: (1) Độc lập tự chủ trong thiết lập mục tiêu hoạt động, NHTW có quyền quyết định CSTT, chế độ tỷ giá (nếu không theo chế độ thả nổi tỷ giá) và có quyền quyết định mục tiêu hoạt động chủ yếu trong số các mục tiêu đã được pháp luật quy định, điển hình như Fed; (2) Độc lập tự chủ trong thiết lập chỉ tiêu hoạt động, NHTW được trao quyền quyết định CSTT và chế độ tỷ giá. Tuy nhiên, khác với cấp độ độc lập về mục tiêu, trong cấp độ độc lập về xây dựng chỉ tiêu hoạt động, luật quy định cụ thể một mục tiêu hoạt động chủ yếu của NHTW, điển hình là NHTW ECB; (3) Độc lập tự chủ trong lựa chọn công cụ điều hành, Chính phủ/Quốc hội quyết định chỉ tiêu CSTT sau khi thảo luận và thỏa thuận với NHTW. Khi quyết định được thông qua, NHTW có trách nhiệm hoàn thành chỉ

NHTW, nhất là trong việc thực hiện mục tiêu ổn định giá trị đồng tiền.

Tóm lại, tùy thuộc vào bối cảnh cụ thể về điều kiện chính trị, kinh tế mà các quốc gia có quy định về mức độ độc lập của NHTW và có sự khác nhau về mức độ giữa các quốc gia. Song, tựu chung có thể xác định nội dung và mức độ độc lập của một NHTW trên 3 khía cạnh: độc lập về tổ chức, nhân sự; độc lập về chính sách; và độc lập về tài chính.

**2. Mối quan hệ giữa tính độc lập của NHTW với các biến số kinh tế vĩ mô**

Xét ở hai góc độ độc lập của NHTW về chính trị (political independence) và hoạt động (operational independence) thông qua các bằng chứng nghiên cứu về mối quan hệ giữa mức độ độc lập của NHTW với các biến số kinh tế vĩ mô thông qua các tài liệu nghiên cứu cho thấy, từ những năm 1980, NHTW ở

các nền kinh tế phát triển đã trở nên độc lập hơn đáng kể về hoạt động, nhưng không có xu hướng độc lập về chính trị. Độc lập về hoạt động có mối quan hệ nghịch biến và đáng kể với lạm phát ở các nền kinh tế phát triển trong những năm 1970 và 1980. Nghĩa là, mức độ độc lập về hoạt động của NHTW càng cao thì lạm phát bình quân càng thấp đồng thời chỉ số lạm phát biến thiên càng ít và ngược lại (Debelle & Fischer, 1994; De Haan & Kooi, 1997). Độc lập về chính trị không liên quan đáng kể đến lạm phát ở các nền kinh tế phát triển trong bất kỳ khoảng thời gian nghiên cứu.

Trong những năm 2000 và 2010, hầu hết NHTW của các nền kinh tế phát triển đều hoạt động hoàn toàn độc lập và sự khác biệt chính trong tính độc lập của NHTW đến từ sự khác biệt giữa các quốc gia về độc lập chính trị. Mức độ độc lập về hoạt động của NHTW chưa đủ chuyển biến để đánh giá thực nghiệm mối quan hệ của nó với lạm phát. Song, biểu đồ tương quan cho thấy, mối quan hệ giữa độc lập về hoạt động và lạm phát trong những năm 2000 gần với quan hệ đã thực nghiệm từ những năm 1980.

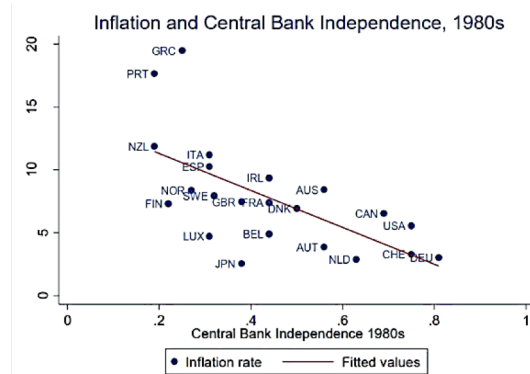
Đối với các nền kinh tế mới nổi, cả lý thuyết và kinh nghiệm cho thấy, độc lập về chính trị và độc lập về hoạt động đều có ý nghĩa quan trọng. Tính độc lập của NHTW có thể bảo vệ sự lưu thông tiền tệ dưới áp lực chính trị, tránh được chu kỳ kinh doanh, và áp lực thâm hụt NSNN (Buchanan & Wagner, 1977; Sargent & Wallace, 1981). Rogoff (1985) và Walsh (1995) cho rằng, tính độc lập của NHTW có thể giúp khắc phục các vấn đề không nhất quán về thời gian, khi các chính phủ kích thích sản lượng tạm thời thông qua “nhu cầu sốc” bất ngờ, giảm tỷ lệ thất nghiệp, nhưng tăng lạm phát dài hạn một cách không hiệu quả.

Các nghiên cứu thực nghiệm đưa ra lập luận rằng, tính độc lập của NHTW có liên quan tiêu cực đến lạm phát ở cả các nền kinh tế phát triển và mới nổi trong những năm 1970-1990 (Bade & Parkin, 1982; Alesina, 1988; Grilli, Masciandaro, & Tabellini, 1991). Như Alesina & Summers (1993) cho rằng, “nó thậm chí là một bữa ăn trưa miễn phí, không có chi phí cho tăng trưởng sản lượng hoặc việc làm”.

Lạm phát mục tiêu trở thành trụ cột của CSTT. Lạm phát mục tiêu được coi là quan trọng để neo kỳ vọng danh nghĩa, giảm thiểu sự không chắc chắn và cải thiện độ tin cậy với tính đối xứng mục tiêu, đặc biệt quan trọng trong thời đại lạm phát thấp

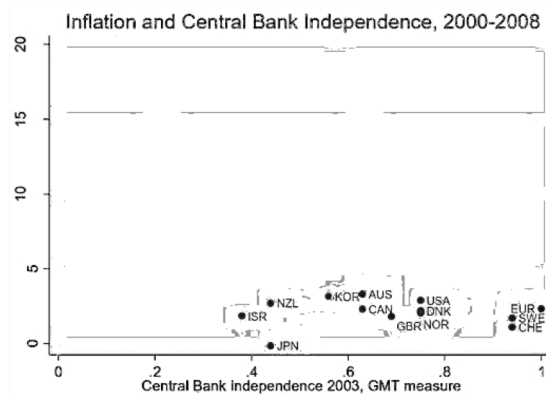
(Svensson, 2000; Mishkin F., 2001). Ngoài ra, lạm phát mục tiêu đã giúp thúc đẩy tính minh bạch và đảm bảo trách nhiệm giải trình của NHTW bằng cách cho phép chính phủ và công chúng đánh giá các hoạt động của NHTW (Dincer & Eichengreen, 2014; Geraats, 2000).

Cukierman (2008) cho rằng, trong giai đoạn 1980 - 2000, hầu hết các NHTW của các nền kinh tế phát triển và mới nổi đều tăng tính độc lập. Đồng thời, lạm phát mục tiêu được 26 NHTW chính thức áp dụng và tiếp đến là Fed, ECB, NHTW Thụy Sĩ cũng theo đuổi những nguyên tắc của lạm phát mục tiêu. Các NHTW có “mục tiêu lạm phát đối xứng” (symmetrical inflation target) bao gồm NHTW Anh, Canada và mới đây, một số NHTW trên thế giới cũng tuyên bố mục tiêu lạm phát đối xứng, như ECB, Fed, Nhật Bản.



Nguồn: Ed Balls & cộng sự (2018)

**Hình 1:** Tính độc lập của NHTW và lạm phát ở các nền kinh tế phát triển trong những năm 1980



Nguồn: Ed Balls & cộng sự (2018)

**Hình 2:** Tính độc lập của NHTW và lạm phát ở các nền kinh tế phát triển trước khủng hoảng những năm 2000

Nghiên cứu của Ed Balls và cộng sự (2018) cho rằng, nếu xem xét kỹ mối quan hệ của từng chỉ tiêu độc lập về chính trị và hoạt động của NHTW sẽ cho kết quả khác nhau. Từ những năm 1980, NHTW ở các nền kinh tế phát triển đã trở nên độc lập hơn đáng kể về hoạt động, nhưng không có xu hướng độc lập về chính trị (Debelle & Fischer, 1994). Ngày nay, phần lớn các NHTW ở các nền kinh tế phát triển đều hoàn toàn độc lập về hoạt động, song hầu như độc lập về chính trị còn thấp. Trong giai đoạn những năm 1970 và 1980, độc lập về hoạt động có quan hệ đáng kể với lạm phát và độc lập về chính trị có quan hệ tiêu cực với lạm phát. Nghĩa là mức độ độc lập về chính trị là không liên quan đến mức độ lạm phát ở mỗi quốc gia qua các thời kỳ. Cải cách NHTW thực tế từ những năm 1980 đến 2000 chỉ tập trung vào tính độc lập về hoạt động và không thúc đẩy tính độc lập về chính trị, ngoại trừ NHTW Thụy Sĩ và Thụy Điển. Tuy nhiên, kể từ đầu những năm 2000, không có nền kinh tế phát triển nào phải vật lộn với lạm phát. Ngoại trừ Nhật Bản, có tỷ lệ lạm phát trong phạm vi 2% trong giai đoạn 2000-2008. Kể từ năm 2008, hầu hết các nền kinh tế phát triển vẫn gắn với mục tiêu lạm phát của họ và nhiều nền kinh tế đã bắt đầu vật lộn với tình trạng giảm phát hoặc giảm phát không mong muốn.

GMT (1991) và Cukierman (1992) cho rằng, mức độ độc lập của NHTW trên khắp thế giới (các nền kinh tế phát triển, đang phát triển và mới nổi) đã được tăng cường và trở thành một xu thế phổ biến trong hơn 20 năm qua. Nếu như vào cuối những năm 1980, chỉ số về mức độ độc lập của NHTW ở các nền kinh tế mới nổi chỉ là 0,32 thì đến 2003, chỉ số này đã tăng hơn gấp đôi lên 0,70. Tương tự, chỉ số này ở các nước phát triển và các nước đang phát triển cũng tăng nhanh trong cùng thời gian đó. Điều này cho thấy, xu hướng tăng cường tính độc lập của NHTW vừa có tính khu vực, vừa có tính toàn cầu.

Nhìn chung, tính độc lập của NHTW về hoạt động và chính trị có ý nghĩa quan trọng trong các nền kinh tế mới nổi và đang phát triển. Trong đó, ở các nước phát triển thì NHTW có tính độc lập cao hơn, có ý nghĩa trong việc kiểm soát lạm phát tốt hơn, trong khi ở các nước đang phát triển và mới nổi thì tính độc lập về chính trị và hoạt động yếu hơn, và khả năng kiểm soát lạm phát cũng kém hơn. Tiếp tục so sánh ở các nước đang phát triển và mới nổi cho thấy, NHTW có xu hướng trở nên độc lập hơn ở

hai chỉ tiêu độc lập về chính trị và hoạt động ở các nước đang phát triển. Ở các nền kinh tế mới nổi có mức độ độc lập về chính trị ở mức trung bình cao hơn so với các NHTW ở các nền kinh tế phát triển. Ngoài ra, các nghiên cứu cũng phát hiện ra, thu nhập của Thống đốc NHTW, người được ủy quyền cho tính độc lập của NHTW về chính trị có liên quan tích cực và đáng kể đến lạm phát.

Tóm lại, các nghiên cứu thực nghiệm mối quan hệ giữa mức độ độc lập của NHTW với các biến số kinh tế vĩ mô cho thấy, tồn tại mối tương quan nghịch biến giữa mức độ độc lập của NHTW và lạm phát, nghĩa là: lạm phát có xu hướng thấp ở các nước có mức độ độc lập NHTW cao; tính độc lập của NHTW giúp giảm mạnh mức độ biến thiên của lạm phát. Trong khi đó, lạm phát gia tăng đồng nghĩa với sự gia tăng mặt bằng giá cả và tiềm ẩn rủi ro môi trường kinh tế vĩ mô; mức độ độc lập của NHTW và thâm hụt NSNN có mối quan hệ nghịch biến. Điều này cho biết, mức độ độc lập của NHTW đóng vai trò như một cơ chế cam kết đáng tin cậy, khiến Chính phủ phải có kỷ luật tài khóa chặt chẽ hơn vì không thể gây sức ép buộc NHTW phải tài trợ cho thâm hụt NSNN.

### **3. Thực trạng mức độ độc lập của NHNN Việt Nam**

#### **3.1. Thực trạng mức độ độc lập của NHNN**

Theo Nghị định 16/2017/NĐ-CP, *NHNN Việt Nam là cơ quan ngang bộ của Chính phủ, NHTW của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam; 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; quản lý nhà nước các dịch vụ công thuộc phạm vi quản lý của NHNN*. Quy định này và thực tế hoạt động của NHNN cho thấy, vị trí và chức năng của NHNN có nhiều điểm khác so với các NHTW tiên tiến trên thế giới ở khía cạnh tập trung và tự chủ trong hoạt động tiền tệ. Trước khi chưa ban hành Luật NHNN Việt Nam năm 2010, NHNN hầu như có tính độc lập thực tế rất hạn chế về 3 khía cạnh: chính sách, tài chính và nhân sự. Tuy nhiên, sau khi ban hành Luật NHNN 2010, các nguyên tắc ứng xử, quyền hạn, chức năng nhiệm vụ của NHNN đã được xác định rõ ràng hơn, từ đó cải thiện đáng kể tính độc lập của NHNN. Song, mức độ này so với các tiêu chí đưa ra ở trên là rất hạn chế. Cụ thể:

(1) *Về mức độ độc lập của chính sách.* NHNN mặc dù được ghi nhận trong luật là có chức năng xây dựng và thực hiện CSTT quốc gia, tuy nhiên CSTT được NHNN xây dựng phải trình Chính phủ xem xét và cuối cùng, Chính phủ trình Quốc hội quyết định chỉ tiêu lạm phát (nghĩa là có thể quyết/phủ quyết) trước khi NHNN đưa vào thực hiện. Quy định này cho thấy, NHNN không phải là người có thể có ý kiến quyết định cuối cùng về CSTT, cụ thể hơn là mục tiêu chính sách không do NHNN quyết định. Trong quá trình thực hiện CSTT quốc gia, Luật quy định, Thủ tướng Chính phủ, Thống đốc NHNN quyết định việc sử dụng các công cụ và biện pháp điều hành để thực hiện mục tiêu CSTT quốc gia theo quy định của Chính phủ. Quy định này cho thấy, các công cụ, biện pháp điều hành CSTT chịu ảnh hưởng lớn từ chỉ đạo của Chính phủ, dễ dẫn đến việc xuất hiện áp lực chính trị lên NHNN trong việc chạy theo các mục tiêu của chính sách tài khóa; thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và việc làm bằng việc bơm tiền vào nền kinh tế, gây áp lực lên lạm phát và tỷ giá; các can thiệp có thể làm cho hệ thống ngân hàng thiếu tuân thủ các chuẩn mực về an toàn tài chính-ngân hàng, làm xuất hiện nợ xấu... Ngoài ra, NHNN còn chịu ảnh hưởng mạnh từ ý kiến của Hội đồng Tư vấn chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia, nơi có danh sách thành viên là Thủ tướng/Phó thủ tướng, một số Bộ liên quan kinh tế, tài chính và các chuyên gia đến từ các viện nghiên cứu, chuyên gia độc lập. Mặc dù Hội đồng chỉ có trách nhiệm cho ý kiến tư vấn chính sách, không phải là một cơ chế ra quyết định, song thành viên Hội đồng và các ý kiến tư vấn lại có ảnh hưởng lớn đến các quyết định điều hành CSTT của NHNN.

Quan sát diễn biến kinh tế Việt Nam cho thấy, trong một số giai đoạn, quyết định CSTT và chính sách tài khóa trên cơ sở chỉ đạo của Chính phủ đã trở thành nguyên nhân làm lạm phát gia tăng, gây bất ổn nền kinh tế (Vũ Thành Tự Anh, 2013).

(2) *Về mức độ độc lập về nhân sự, cơ cấu tổ chức và quản lý.* Cơ cấu tổ chức của NHNN do Chính phủ quy định và cơ cấu tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn của các đơn vị thuộc NHNN do Thống đốc NHNN quy định. Trong đó, nhiệm kỳ Thống đốc là 5 năm, trùng với nhiệm kỳ của Chính phủ, còn tất cả cán bộ, công chức của NHNN tuân theo Luật công chức, nghĩa là được tuyển dụng, điều động, bổ nhiệm, trả lương và sa thải theo quy định chung của nhà nước.

Nhìn chung, công tác tuyển dụng, sử dụng và đào thải nhân sự ở NHNN nói riêng và ở Việt Nam nói chung còn nhiều bất cập và bị chi phối bởi nhiều yếu tố phức tạp; nền tảng thể chế về tuyển dụng, sử dụng con người còn hạn chế trong tuyển dụng nhân sự chất lượng, hạn chế khuyến khích phát triển và trung dụng nhân sự chất lượng; nhiều quan hệ phức tạp, không rõ ràng nhưng cũng tác động không ít lên việc tuyển dụng, điều động và bổ nhiệm; trong một số trường hợp, tuyển dụng một nhân sự chất lượng vào cơ quan đã khó, nhưng sa thải còn khó hơn.

Về bổ nhiệm lãnh đạo cấp cao của NHNN, bản chất vẫn phải tuân theo những tiêu chí mang tính chính trị là chủ yếu, mà bản thân nó hàm chứa những quan hệ chính trị phức tạp, thay vì những tiêu chí về chuyên môn, uy tín. Trong lịch sử hình thành và phát triển NHNN đã có những Thống đốc được bổ nhiệm không được đào tạo bài bản về kinh tế, tài chính, cũng như kinh nghiệm hoạt động chuyên môn trước đó, điều này rất khác so với các NHTW trên thế giới, nơi chủ yếu các thống đốc được đào tạo bài bản về kinh tế, tài chính, có am hiểu rất sâu sắc trong lĩnh vực tiền tệ, ngân hàng, thể hiện ở kinh nghiệm trước bổ nhiệm và khả năng làm việc trong môi trường quốc tế. Ngoài ra, một số NHTW trên thế giới có thống đốc làm việc lâu dài, nhiều nhiệm kỳ, có kinh nghiệm phong phú, chuyên môn cao và uy tín trong lĩnh vực tài chính - ngân hàng. Thậm chí trong quá trình làm việc, nhiều thống đốc còn để lại những triết lý lãnh đạo, điều hành kinh tế, tiền tệ vẫn còn ảnh hưởng đến ngày nay.

(3) *Về mức độ độc lập về tài chính.* Theo quy định của Luật NHNN Việt Nam năm 2010, vốn pháp định của NHNN do NSNN cấp. Mức vốn pháp định của NHNN do Thủ tướng Chính phủ quyết định. Hoạt động thu, chi tài chính của NHNN về nguyên tắc thực hiện theo quy định của Luật NSNN. Thủ tướng Chính phủ quy định những nội dung thu, chi tài chính phù hợp với hoạt động nghiệp vụ đặc thù của NHNN. Mặc dù NHNN được lập các quỹ đặc thù, song mức trích lập và việc sử dụng các quỹ thực hiện theo quy định của Thủ tướng Chính phủ và kết quả tài chính của NHNN sau khi trích lập các quỹ được nộp vào NSNN. Các quy định này cho thấy, các hoạt động tài chính của NHNN chịu chi phối gần như hoàn toàn từ Chính phủ và bản thân tên gọi NHNN cũng phản ánh đây là cơ quan trực thuộc Chính phủ, hoạt động phục vụ mục tiêu điều hành

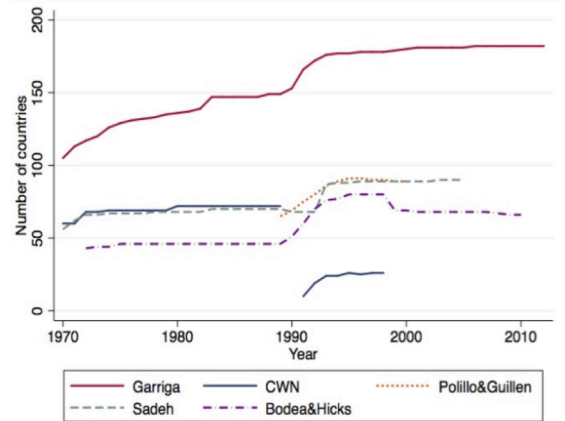
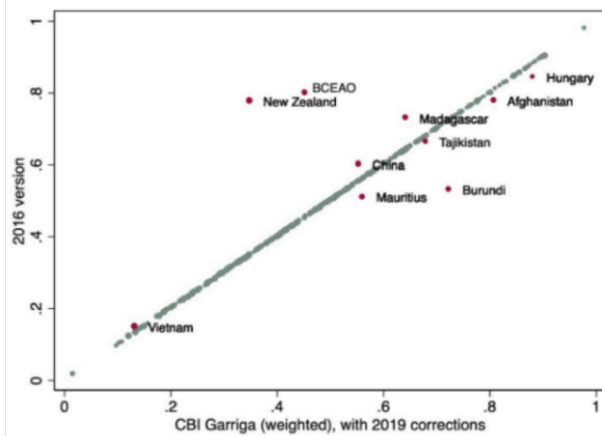


của chính phủ, như các khoản tài trợ và chi tiêu cho NSNN, chạy theo chính sách tài khóa, tăng trưởng tín dụng.

Mặc dù mức độ độc lập của NHNN là rất thấp so với các tiêu chí đã nêu trên, song những quy định hiện hành về tính độc lập của NHNN không hẳn không phát huy tác dụng. Về bản chất, các quy định

Cukierman, Webb & Neyapti (1992) (CWN) ở 182 quốc gia từ năm 1970 đến năm 2012. Bộ dữ liệu này mã hóa sự tồn tại của các cải cách trong 6.764 quan sát và tính toán chỉ số CWN cho 5.866 quan sát.

Tính độc lập của NHTW (Central Bank Independence, CBI) là một biến số quan tâm không chỉ đối với các nghiên cứu về các yếu tố quyết định



Nguồn: Garriga, 2016)

**Hình 3:** Mô tả kết quả tính toán của Garriga về CBI của các NHTW trên thế giới

hiện hành của Nhà nước về trao quyền tự chủ cho NHNN theo hướng đề cao tính thống nhất, ổn định. Kết quả điều hành CSTT của NHNN cho thấy, CSTT đã góp phần rất lớn vào ổn định kinh tế vĩ mô, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế; giữ vững ổn định giá trị đồng tiền; lạm phát nhìn chung được kiểm soát tốt; NHNN ngày càng trưởng thành trong công tác điều hành CSTT; hệ thống các tổ chức tín dụng dần hoạt động theo thông lệ quốc tế; lãnh đạo cấp cao của NHNN ngày càng có tính chuyên môn cao hơn, được đào tạo bài bản, có kinh nghiệm dày dặn... Tuy vậy, trong bối cảnh hội nhập của đất nước, xu thế công nghệ phát triển mạnh mẽ, nền kinh tế trở nên thị trường hơn, các quan hệ kinh tế ngày càng phức tạp hơn, yêu cầu cao hơn về một NHTW hiện đại, thì ngoài giá trị về tính thống nhất, ổn định cũng cần tính đến những yếu tố phát triển đột phá, bền vững, thích ứng cao hơn với bối cảnh và xu thế trên thế giới, trong đó tính độc lập như là yếu tố có tính mẫu chốt.

### 3.2. Ước lượng mức độ độc lập của NHNN Việt Nam

Garriga (2016) đã công bố bộ dữ liệu toàn diện nhất về tính độc lập của NHTW xây dựng theo chỉ số

và tác động của CSTT, tự do hóa hoặc lan tỏa, mà còn đối với việc nghiên cứu các thể chế chính trị, dân chủ hóa hoặc ủng hộ với khủng hoảng. Phương pháp của Cukierman (1992) được nhiều tác giả áp dụng trong cách tính chỉ số độc lập, Cukierman chia ra thành 16 biến số trong tổng số 4 nhóm: (i) nhóm 1, liên quan đến việc chỉ định miễn nhiệm và nhiệm kỳ của Thống đốc (được ký hiệu là biến *cuk\_ceo*); (ii) nhóm 2, liên quan đến việc ra quyết định khi có những quan điểm trái chiều của NHTW và các cơ quan Chính phủ trong việc thực hiện CSTT và hoạch định ngân sách (biến *cuk\_pol*); (iii) nhóm 3, liên quan đến việc luật NHTW đề cập tới mục tiêu cuối cùng của CSTT (biến *cuk\_obj*); (iv) nhóm 4, liên quan khả năng khu vực công được vay từ NHTW, như: những hạn chế về khối lượng, kỳ hạn, lãi suất và các khoản ứng trước từ NHTW cho cơ quan khu vực công (biến *cuk\_limlen*).

Bảng sau đây là điểm số cho 4 thành phần của CBI: độc lập về nhân sự, độc lập về mục tiêu, độc lập về chính sách và độc lập về cho vay của Garriga (2016) cho Việt Nam từ năm 1997 đến 2012. Từ năm 1996 trở về trước không có dữ liệu về Việt Nam.

**Bảng 3:** Ước lượng mức độ độc lập của NHNN Việt Nam

Năm	Các biến ước lượng được				CBI
	cuk_ceo	cuk_obj	cuk_pol	cuk_limlen	
1997	0	0,4	0,0825	0,15368	0,149215
1998	0	0,4	0,0825	0,15368	0,149215
1999	0	0,4	0,0825	0,15368	0,149215
2000	0	0,4	0,0825	0,15368	0,149215
2001	0	0,4	0,0825	0,15368	0,149215
2002	0	0,4	0,0825	0,15368	0,149215
2003	0	0,4	0,08	0,15368	0,14884
2004	0	0,4	0,08	0,15368	0,14884
2005	0	0,4	0,08	0,15368	0,14884
2006	0	0,4	0,08	0,15368	0,14884
2007	0	0,4	0,08	0,15368	0,14884
2008	0	0,4	0,08	0,15368	0,14884
2009	0	0,4	0,08	0,15368	0,14884
2010	0	0,4	0,08	0,15368	0,14884
2011	0	0,4	0,08	0,15368	0,14884
2012	0	0,4	0,08	0,15368	0,14884

Nguồn: Garriga (2016) và tính toán của tác giả

Theo bảng 3, điểm độc lập về nhân sự của NHNN bằng 0 cho thấy, NHNN hoàn toàn không độc lập về nhân sự trong giai đoạn 1997-2012. Điểm độc lập về chính sách cũng ở mức khá thấp, đạt 0,08 điểm và hầu như không được cải thiện, thậm chí ở giai đoạn 2003-2012, số điểm còn bị giảm nhẹ, 0,0025 điểm. Điểm cao nhất theo đánh giá được ghi nhận cho tiêu chí “mục tiêu cuối cùng của CSTT được ghi trong luật NHTW”, ở mức 0,4 điểm. Điều 3, Luật NHNN năm 2010 quy định mục tiêu của CSTT là ổn định giá trị đồng tiền biểu hiện bằng chỉ tiêu lạm phát. Như vậy, trọng số đối với mỗi thành phần như sau: độc lập về nhân sự -0,2, độc lập về mục tiêu -0,15, độc lập về chính sách -0,15 và độc lập về cho vay -0,5. Với trọng số như trên, tác giả tiến hành tính chỉ số CBI cho NHNN (bảng 3). Chỉ số CBI cho NHNN là khá thấp và gần như không thay đổi trong suốt thời gian nghiên cứu. Để so sánh mức độ độc lập của NHTW, bài báo tiến hành so sánh với một số NHTW trên thế giới (Bảng 4).

Kết quả so sánh cho thấy, chỉ số CBI của NHNN là rất thấp so với các nước khác trên thế giới. Tương đồng với mức độ CBI của Cuba, Panama, Brazil.

Điều ngạc nhiên là, NHTW của một số quốc gia được đánh giá là có mức độ độc lập cao, nhưng lại có điểm trung bình ở mức vừa phải, như Hoa Kỳ (0,48), Canada (0,45). Điều này được Ed Balls & cộng sự (2018) lý giải là, Fed hay Canada có mức độ độc lập hoàn toàn về hoạt động, song có mức độ độc lập hạn chế về chính trị. Để đánh giá cụ thể hơn, đặc biệt là giai đoạn từ năm 2013 đến nay, tác giả sử dụng phương pháp tính của Cukierman (1992) để ước lượng các biến số. Kết quả trình bày trong bảng 5 dưới đây.

Kết quả tính theo phương pháp của Cukierman (1992) cho trường hợp Việt Nam cho thấy, chỉ số độc lập của NHNN đạt khoảng 0,4, mức này đang tiệm cận dần với trường hợp của NHTW Canada, Mỹ, Bahamas..., đặc biệt, kết quả tính toán còn cho thấy, tính độc lập của NHNN đã được cải thiện đáng kể so với trước thời gian tính toán trước đó. Điều này phù hợp với thực tế, khi năm 2010, Việt Nam chính thức ban hành Luật NHNN, sau đó một số các nghị định, thông tư được ban hành làm rõ hơn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của NHNN và có nhiều điểm tiến bộ hơn về tính độc lập trong hoạch định,

**Bảng 4:** Chỉ số mức độ độc lập NHTW của một số quốc gia trên thế giới

Tên quốc gia	Các biến				
	cuk_ceo	cuk_obj	cuk_pol	cuk_limlen	CBI
USA	0,437	0,40	0,133	0,625	0,480
Canada	0,830	0,20	0,180	0,453	0,450
Bahamas	0,460	0,60	0,170	0,395	0,405
Cuba	0,330	0,67	0,170	0,065	0,225
Haiti	0,520	0,40	0,800	0,183	0,375
Dominican Republic	0,580	0,60	0,500	0,733	0,647
Jamaica	0,457	0,40	0,267	0,382	0,383
Trinidad and Tobago	0,520	0,40	0,182	0,480	0,431
Barbados	0,460	0,60	0,520	0,308	0,414
Dominica	0,830	0,60	0,470	0,631	0,642
Grenada	0,832	0,60	0,467	0,631	0,642
Saint Lucia	0,832	0,60	0,467	0,631	0,642
St. Vincent & the Grenadines	0,832	0,60	0,467	0,631	0,642
Antigua & Barbuda	0,830	0,60	0,470	0,631	0,642
St. Kitts and Nevis	0,832	0,60	0,467	0,631	0,642
Mexico	0,770	0,60	0,750	0,563	0,638
Belize	0,770	0,60	0,500	0,548	0,593
Guatemala	0,437	0,60	0,700	1	0,782
Honduras	0,520	0,60	1	0,654	0,671
El Salvador	0,580	0,60	0,550	0,937	0,757
Nicaragua	0,457	0	0,500	0,575	0,454
Costa Rica	0,890	0,60	0	0,412	0,474
Panama	0,693	0,40	0,082	0,013	0,217
Venezuela	0,770	0,40	0,750	0,545	0,599
Ecuador	0,710	0,60	1	1	0,882
Peru	0,707	1	0,750	0,787	0,797
Brazil	0,060	0	0,170	0,435	0,255
Bolivia	0,460	0,60	0,270	0,161	0,303

Nguồn: Dữ liệu công bố của Garriga năm 2019 [12] và tính toán của tác giả

thực thi CSTT, về cho vay, bảo lãnh, tạm ứng cho NSNN... Bên cạnh đó, tính toán của tác giả còn cho thấy, mối quan hệ biện chứng giữa NHTW và Chính phủ, khi giữa Chính phủ và NHTW có cùng quan điểm về chống lạm phát thì việc độc lập của NHTW không còn có ý nghĩa. Ở Việt Nam, trong bối cảnh cần đảm bảo tăng trưởng kinh tế, NHNN cùng với

Chính phủ đều có mục tiêu chung là tăng trưởng kinh tế và kiềm chế lạm phát. Nhiều quốc gia trên thế giới có CBI khá cao, như Venezuela, Ecuador hay Guatemala (bảng 4), nhưng lạm phát cũng ở mức khá cao, kinh tế liên tục rơi vào khủng hoảng và suy thoái, trong khi đó, Mỹ có CBI ở mức không quá cao (khoảng 0,480) hoặc Canada (khoảng

**Bảng 5:** Chỉ số độc lập của NHNN Việt Nam, giai đoạn 2013-2020

Nhóm	Xác định biến số	Kí hiệu	Điểm
CEO ( <i>cuk_ceo</i> )	Nhiệm kỳ của CEO theo năm	<i>too</i>	0,5
	Cơ quan nào bổ nhiệm CEO	<i>app</i>	0,5
	Các điều khoản liên quan đến miễn nhiệm, bãi nhiệm CEO	<i>diss</i>	0,83
	Sau miễn nhiệm, CEO có được giữ các vị trí khác trong chính phủ không?	<i>off</i>	0
Hoạch định CSTT ( <i>cuk_pol</i> )	Cơ quan nào hoạch định CSTT?	<i>monpol</i>	0,67
	Cách giải quyết khi có quan điểm trái chiều với Chính phủ	<i>conf</i>	0,8
	NHNN có vai trò chủ động trong việc thiết lập NSNN không?	<i>adv</i>	0
Mục tiêu CSTT của NHNN ( <i>cuk_obj</i> )		<i>obj</i>	0,6
Điều khoản liên quan đến cho vay Chính phủ ( <i>cuk_limlen</i> )	Những hạn chế về khoản ứng trước cho Chính phủ	<i>lla</i>	0
	Những hạn chế về mua các giấy tờ có giá của Chính phủ	<i>lls</i>	0
	Cơ quan quyết định kỳ hạn khoản vay	<i>ldec</i>	0
	Cơ quan nào của Chính phủ được phép vay từ NHNN?	<i>lwidth</i>	1
	Lượng vay	<i>ltype</i>	Không có giới hạn
	Kỳ hạn cho vay	<i>lmat</i>	0,67
	Hạn chế về lãi suất	<i>lint</i>	1
Vay trên thị trường sơ cấp	<i>lprm</i>	0	
Trung bình			0,4

Nguồn: Tính toán của tác giả trên cơ sở dữ liệu của Garriga (2016)

0,449) lại kiểm soát tốt lạm phát và duy trì tăng trưởng kinh tế. Do đó, trong điều kiện cụ thể của mỗi quốc gia mà xác định mức độ độc lập phù hợp của NHTW.

#### 4.2. Kết luận và khuyến nghị

Các NHTW trên thế giới có xu hướng ngày càng gia tăng mức độ độc lập về hoạt động và mức độ độc lập về chính trị, điều này thể hiện đầu tiên ở mô hình tổ chức và ghi nhận rõ chức năng, nhiệm vụ trong luật. Các NHTW hiện đại thường có cấu trúc quản trị độc lập, không/ít lệ thuộc vào Chính phủ, thể hiện ở việc trao quyền quyết định chính sách, tài chính, nhân sự cho các Hội đồng chuyên trách, ngoại trừ nhân sự cấp cao của NHTW do Quốc hội/Tổng thống quyết định. Mặc dù vậy, theo tác giả, sẽ không khoa học nếu áp dụng y nguyên các mô hình tổ chức NHTW trên thế giới cho NHNN Việt Nam, như Fed, ECB, JoB,... bởi sự khác biệt về thể chế chính trị, điều kiện kinh tế, song có thể tham khảo những bài

học kinh nghiệm từ những NHTW hiện đại này để có lựa chọn mức độ độc lập phù hợp cho Việt Nam.

Mô hình tổ chức NHNN hiện nay có nhiều điểm khác so với nhiều mô hình NHTW hiện đại trên thế giới, khi NHNN phải thực hiện nhiều chức năng, nhiệm vụ và đặc biệt, các quyền quyết định quan trọng đều có mức độ độc lập khá thấp. Điều này ảnh hưởng đến tính tự chủ, sức mạnh của NHNN, cũng như tính đột phá trong quản trị hệ thống. Do vậy, Việt Nam cần nghiên cứu mô hình tổ chức của các NHTW hiện đại trên thế giới, đánh giá hiệu quả hoạt động của mô hình tổ chức NHNN hiện nay để xem xét tiến trình tái cấu trúc hợp lý cho NHNN. Theo tác giả, quy mô hoạt động của nền kinh tế Việt Nam ngày càng lớn, các mối quan hệ kinh tế ngày càng phức tạp hơn, công nghệ ngân hàng phát triển mạnh mẽ, sẽ yêu cầu lớn hơn về một cơ cấu tổ chức NHTW hiện đại. Trên cơ sở đó, bài báo đưa ra một số khuyến nghị như sau:

- Trong điều kiện Việt Nam, tác giả cho rằng, bước đầu, xem xét thí điểm tăng tính độc lập về tài chính, cho phép NHNN tự chủ tài chính để có thêm không gian hoạt động và cơ chế về nhân sự phù hợp, như: nhân sự cấp cao của NHNN, cần quy định đặc thù về thời gian nhiệm kỳ, xem xét theo hướng có thể nhiệm kỳ của nhân sự cấp cao lớn hơn nhiệm kỳ thủ tướng; cải tiến cơ chế lựa chọn lãnh đạo cấp cao của NHNN, cũng như thời gian nhiệm kỳ; tự chủ tài chính để trả lương, thưởng cho nhân sự chất lượng mà không bị ràng buộc bởi các luật khác về tài chính, ngân sách. Tiếp đến, cần nghiên cứu, xem xét tái cấu trúc cơ cấu tổ chức NHNN theo hướng thành lập các Hội đồng chuyên trách về chính sách tài chính tiền tệ, về quản trị và điều hành NHNN theo kinh nghiệm của nhiều NHTW hiện đại trên thế giới.

- Hội đồng chuyên trách về chính sách tài chính tiền tệ quốc gia là cơ quan được ghi nhận trong luật và có quyết định cao nhất về những định hướng, giải pháp điều hành chính sách của NHNN. Cấu trúc này nhằm hạn chế những ảnh hưởng chính trị lên quyết định của NHNN. Trong đó, tác giả cho rằng, trong điều kiện thể chế chính trị Việt Nam, các đại diện tham gia Hội đồng chuyên trách về tài chính tiền tệ quốc gia có thể đến từ đại diện của Đảng cộng sản Việt Nam, khu vực hành pháp, khu vực lập pháp, đại diện NHTW và bên ngoài. Hoạt động của Hội đồng như vậy vẫn đảm bảo nguyên tắc chính trị mà Việt Nam đang theo đuổi, tính tập thể, minh bạch và trách nhiệm rõ ràng hơn trong quyết định chính sách. Trong trường hợp này, Chính phủ có chức năng, nhiệm vụ giám sát việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của NHNN theo luật; kiến nghị Quốc hội thanh tra, kiểm tra NHNN, cũng như yêu cầu giải trình các quyết định chính sách của NHNN.

- Về tăng cường mức độ độc lập chính sách cho NHNN cần xem xét một số khía cạnh, như: (i) lấy ổn định mặt bằng giá là mục tiêu cơ bản của CSTT thay vì chạy theo đa mục tiêu như hiện nay, bởi rất khó để NHNN cùng một lúc đạt được nhiều mục tiêu; (ii) tăng cường mức độ độc lập về lựa chọn biện pháp, công cụ CSTT, theo đó, NHNN tự chịu trách nhiệm về quyết định của mình, mà không phải thông qua Chính phủ; (iii) tăng tính tự chủ cho NHNN về quyết định cho Chính phủ vay, theo đó, NHNN chỉ cấp tín dụng gián tiếp cho Chính phủ thông qua việc cho ngân sách vay trên thị trường thứ

cấp có hạn mức và lấy trái phiếu Chính phủ làm tài sản đảm bảo khi cho các NHTM vay; (iv) thiết lập cơ chế phối hợp hiệu quả giữa CSTT và chính sách tài khóa.

- Tăng cường mức độ độc lập cho NHNN phải gắn với trách nhiệm công khai minh bạch và trách nhiệm giải trình của NHNN trước Quốc hội, Chính phủ và công chúng, như: công bố các chỉ số thống kê và dự báo về kinh tế vĩ mô của NHNN; giải thích các quyết sách về CSTT, và phân tích kinh tế vĩ mô trong trung hạn nhằm giảm thiểu các yếu tố bất thường và nâng cao uy tín trong điều hành; công bố các mô hình kinh tế lượng được sử dụng trong dự báo giúp thị trường hiểu rõ và có thể tự điều chỉnh đối với các cú sốc kinh tế; công bố cụ thể chiến lược của CSTT giúp thị trường hiểu được quá trình hoạch định CSTT và có thể dự đoán được xu hướng của chính sách; NHNN chịu sự giám sát của Quốc hội và/hoặc Chính phủ; công bố báo cáo thường kỳ; nghĩa vụ giải trình và chịu trách nhiệm khi không đạt được mục tiêu đã cam kết; ...

Tăng cường mức độ độc lập cho NHNN là yếu tố đòi hỏi khách quan của xu thế phát triển kinh tế Việt Nam, cũng như những bằng chứng khoa học về mối quan hệ của mức độ độc lập NHTW với các biến số kinh tế vĩ mô. Do vậy, Đảng và Nhà nước cần nhận thức đúng đắn về vai trò của tính độc lập NHTW như là yếu tố cốt lõi cho phát triển bền vững của tổ chức này, để tổ chức này đóng góp nhiều hơn vào đảm bảo ổn định tiền tệ, hỗ trợ phát triển bền vững nền kinh tế, là cơ sở để Đảng và Nhà nước đạt được các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội trong dài hạn. ♦

#### ***Tài liệu tham khảo:***

1. Alesina, A. (1988), *Macroeconomics and Politics*, In S. Fischer, NBER Macroeconomics Annual (pp. 17-52). Cambridge: MIT Press.
2. Alesina, A., & Summers, L. (1993), *Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence*, Journal of Money, Credit and Banking 25(2), 151-62.
3. Bade, R., & Parkin, M. (1982), *Central Bank Laws and Monetary Policy*, Unpublished Manuscript.
4. Bernhard, William, J. Lawrence Broz, and William Roberts Clark. (2002), *The Political*

*Economy of Monetary Institutions*, International Organization 56:693-723.

5. Buchanan, J. M., & Wagner, R. M. (1977), *Democracy in Deficit*, New York: Academic Press.

6. Cukierman, A. (1992), *Central Bank Strategy, Credibility, and Independence: Theory and Evidence*, Cambridge: MIT Press.

7. Cukierman, A., Webb, S.B. and Neyapti, B. (1992), *Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes*, The World Bank Economic Review, Volume 6, Issue 3, 1 September 1992, Pages 353-398.

8. Debelle, G., & Fisher, S. (1994), *How Independent Should a Central Bank Be?*, Working Papers In Applied Economic Theory.

9. De Haan, J., & Kooi, W. (1997), *What Really Matters? Conservativeness or Independence?*, Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review, 200, 23-38.

10. Dincer, N. N., & Eichengreen, B. (2014), *Central Bank Transparency and Independence: Updates and New Measures*, International Journal of Central Banking

11. Ed Balls, James Howat, Anna Stansbury (2018), *Central bank independence revisited: after the financial crisis, what should a model central bank look like?*, M-RCBG Associate Working Paper Series, No.87.

12. Garriga, A. Carolina. 2016, *Central Bank Independence in the World: A New Dataset*, International Interactions 42 (5):849-868. URL: <https://sites.google.com/site/carogarriga/cbi-data-1>

13. Geraats, P. M. (2000), *Why Adopt Transparency? The Publication of Central Bank Forecasts*, CEPR Discussion Papers 2582.

14. Grilli, V., D. Masciandaro, G. Tabellini (1991), *Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries*, Economic Policy, 13: 341-392.

15. Mishkin, F. (2001), *Issues in Inflation Targeting*. In B. o. Canada, Price Stability and the Long-Run Target for Monetary Policy, 203-222).

16. Rogoff, Kenneth S. (1985), *The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target*, Quarterly Journal of Economics 100:1169-89.

17. Sargent, T.J., & Wallace, N. (1981), *Some Unpleasant Monetarist*. Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review (Fall), 1-17.

18. Svensson, L.O. (2000), *The zero bound in an open economy: A Foolproof way of escaping from a liquidity trap*, NBER Working Papers 7957

19. Walsh, C.E. (1995), *Optimal contracts for central bankers*. American Economic Review, 150-167.

20. Vũ Thành Tự Anh (2013), *Xây dựng ngân hàng trung ương hiện đại*, URL: <http://www.fetp.edu.vn/attachment.aspx?ID=3423>

21. NHNN Việt Nam. URL: <http://www.sbv.gov.vn>.

### Summary

Nowaday, central banks are getting become more and more independent. Particularly, researched evidences have proved the inverse correlation between the central banks' independence and the inflation rate, which can be explained that the inflation rate tends to be lower in the countries with the high independence of the central banks; and the central banks' independence supports to relieve remarkably the up-and-down inflation level. Moreover, the higher inflation means the rising price level, which contains implicitly the macroeconomic potential risks. Another reason for this is that there is a converse relationship between the central banks' independence and the budget deficits. As a result, the central banks' independence plays a role of a reliable commitment mechanisms, which causes the Governments to have a tighter fiscal discipline due to the fact that they could not put the central banks under pressure to sponsor the budget deficits. Although the independence degree of the State Bank of Vietnam has been significantly improved recently, its independent index illustrated that the independence on personnel, finance and policy was not high enough. The study aims to prove that the Law of State Bank of Vietnam in 2010 needs to be enhanced in the coming time.