

ĐỔI MỚI VÀ LÀNH MẠNH HÓA HỆ THỐNG TÀI CHÍNH - NGÂN HÀNG

GS.TS. DƯƠNG THỊ BÌNH MINH & TS. SỬ ĐÌNH THÀNH

Hơn 10 năm qua, với tinh thần đổi mới kinh tế theo chiến lược phát triển đã được hoạch định trong các kỳ Đại hội Đảng cộng sản Việt Nam lần thứ VI, VII, VIII và IX, Đảng và Nhà nước đã quyết tâm, nỗ lực để chuyển đổi nền kinh tế. Trong tiến trình đó, nhiều quyết sách quan trọng của Đảng và Nhà nước được áp dụng vào thực tiễn nhằm đổi mới và lành mạnh hóa các hoạt động tài chính - tiền tệ, tạo ra sự ổn định môi trường kinh tế vĩ mô, kiểm soát lạm phát, tạo lập và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực, khuyến khích tiết kiệm và định hướng đầu tư, đưa nền kinh tế phát triển tương đối ổn định với tốc độ cao.

Bước vào thập kỷ đầu của thế kỷ 21, vấn đề hội nhập kinh tế khu vực và thế giới đang đặt ra nhiều thử thách lớn đối với hệ thống tài chính - ngân hàng. Là huyết mạch của nền kinh tế và là một bộ phận hữu cơ trong quá trình đổi mới kinh tế, việc tiếp tục hoàn thiện chính sách tài chính - tiền tệ trong thời gian tới không những có ý nghĩa quan trọng đối với lĩnh vực tài chính - tệ mà còn có tác dụng thúc đẩy nhanh tiến trình hội nhập và phát triển kinh tế - xã hội ở Việt nam.

I. Thực trạng chính sách tài chính - tiền tệ thời gian qua

1. Những thành quả

Thứ nhất: Chính sách tài chính - tiền tệ góp phần ổn định kinh tế vĩ mô, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và kiềm chế lạm phát.

- Chi ngân sách nhà nước được lành mạnh hóa và chính sách thuế được cải cách, đổi mới phù hợp với cơ chế kinh tế thị trường. Thực hiện phương thức cân đối ngân sách theo nguyên tắc: chi thường xuyên trong phạm vi số thu

thuế, phí và lệ phí, và tạo nguồn vốn tiết kiệm để đầu tư phát triển, xử lý hội chi ngân sách bằng việc áp dụng tín dụng nhà nước. Cùng với việc đổi mới chính sách chi ngân sách nhà nước, Nhà nước đã tiến hành cải cách triệt để chính sách thu tài chính nhà nước trong đó chính sách thuế được cải cách qua bước 2 đã góp phần quan trọng vào việc lành mạnh hóa nền tài chính quốc gia.

- Xây dựng và thực hiện chính sách tiền tệ đúng đắn. Ngân hàng Nhà nước đã thiết lập và vận hành các công cụ điều hành chính sách tiền tệ, qua đó kiểm soát khối lượng tiền trong lưu thông, thực hiện cơ chế cung ứng tiền tệ cho nền kinh tế thông qua các nghiệp vụ của Ngân hàng Nhà nước, do đó đã đảm bảo khối lượng tiền tệ, tín dụng cần thiết cho nền kinh tế quốc dân; đảm bảo hoạt động an toàn cho hệ thống ngân hàng thương mại, gây tác động tích cực đến huy động vốn, góp phần thúc đẩy kinh tế tăng trưởng. Thực hiện cơ chế tỷ giá linh hoạt phù hợp với nền kinh tế thị trường nên đã có tác dụng thúc đẩy hoạt động kinh tế đối ngoại, kích thích xuất khẩu, cải thiện một bước cán cân thanh toán quốc tế, kiềm chế lạm phát và kích thích đầu tư phát triển.

Thứ hai: Nâng cao hiệu suất huy động vốn của nền kinh tế

- Các công cụ tài chính nhà nước được đổi mới nhằm khai thác nguồn nội lực. Công cuộc cải cách thuế từ năm 1990 cho đến nay đã có tác dụng tích cực trong việc mở rộng, ổn định và tập trung kịp thời nguồn thu cho ngân sách nhà nước. Công cụ tín dụng nhà nước được Nhà nước sử dụng mạnh mẽ nhằm huy động nguồn vốn của các tổ chức và dân cư qua biện pháp phát hành trái phiếu ở trong nước. Bên cạnh đó, việc thành lập hệ thống các quỹ hỗ trợ tài

chính nhằm đa dạng hóa các kênh huy động vốn của Nhà nước đã tạo nên sức mạnh tổng hợp cho việc thực hiện các chương trình, dự án phát triển kinh tế - xã hội.

- Nâng cao năng lực và hiệu quả kinh doanh, đổi mới công nghệ trong hoạt động ngân hàng để tăng cường khai thác, thu hút vốn đầu tư của các thành phần kinh tế và dân cư. Thực hiện cạnh tranh lành mạnh trong hệ thống ngân hàng thương mại; duy trì các hình thức huy động vốn truyền thống và mở rộng nhiều hình thức huy động vốn đặc trưng của cơ chế thị trường; không ngừng nâng cao chất lượng các dịch vụ ngân hàng đã tạo ra lực hấp dẫn thu hút vốn tiết kiệm của các tổ chức và công chúng vào các ngân hàng thương mại.

- Khai thác triệt để các nguồn vốn nước ngoài. Bằng những giải pháp có tính tổng hợp, Nhà nước đã khai thông được với thị trường tài chính thế giới, bình thường hóa quan hệ tài chính quốc tế, nâng cao vị thế tài chính quốc tế của Việt Nam. Theo đó, các hình thức huy động vốn nước ngoài ngày được mở rộng và đa dạng hóa. Nhà nước đã sử dụng linh hoạt các công cụ tài chính trong việc tạo lập môi trường kinh tế có sức thu hút mạnh mẽ các dòng vốn nước ngoài mà chủ yếu là FDI và ODA.

Thứ ba: Hình thành và phát triển thị trường tài chính - nét đặc trưng trong hoạt động tài chính của cơ chế kinh tế thị trường

Sự ra đời và phát triển của thị trường tài chính đã khai thông và thúc đẩy mạnh mẽ quá trình giao lưu vốn. Hiện tại nền kinh tế Việt Nam đã xuất hiện các công cụ huy động vốn của thị trường phục vụ cho mở rộng sản xuất kinh doanh, nhu cầu đầu tư phát triển của Nhà nước, khuyến khích tiết kiệm,

dầu tư của công chúng thông qua thu nhập, lợi tức và giá cả chứng khoán.

2. Những tồn tại của chính sách tài chính - tiền tệ và trong cơ chế điều hành.

- Về ngân sách nhà nước: Thu ngân sách nhà nước từ hoạt động sản xuất kinh doanh trong nước chỉ chiếm vào khoảng hơn 50%, còn lại dựa vào thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu và bán dầu thô. Mức đóng góp vào nguồn thu thuế cho ngân sách nhà nước từ khu vực doanh nghiệp dân doanh còn thấp. Hệ thống thuế vẫn còn phức tạp trên nhiều khía cạnh. Chi ngân sách nhà nước hiệu quả còn thấp. Chi cho các đơn vị hành chính, sự nghiệp chưa tính hết khả năng tài chính và năng lực hoạt động của những đơn vị này, do đó chưa khuyến khích mạnh mẽ các đơn vị sự nghiệp có thu tăng cường khai thác nguồn thu, nâng cao thu nhập cho người lao động và giảm bớt phần cấp phát từ ngân sách nhà nước.

- Về tín dụng nhà nước: Nhà nước chưa xây dựng được một chiến lược tổng thể với những kế hoạch vay nợ và trả nợ trung, dài hạn trong mối tương quan chặt chẽ với kế hoạch chi ngân sách nhà nước và chính sách phát triển kinh tế - xã hội trung, dài hạn. Đầu mối quản lý, theo dõi nợ quốc gia và sự phân định trách nhiệm giữa các Bộ, ngành trong quản lý nợ chính phủ và nợ quốc gia còn thiếu chặt chẽ. Tiến độ giải ngân nguồn vốn ODA chậm, cơ chế quản lý nguồn vốn ODA còn phân tán nên việc tổng hợp và đánh giá hiệu quả kinh tế của nguồn vốn này còn hạn chế.

- Về tài chính doanh nghiệp: Chưa có đột phá trong đổi mới cơ chế tài chính đối với doanh nghiệp. Nhà nước còn can thiệp sâu vào hoạt động quản trị tài chính và quan hệ tín dụng - ngân hàng của các doanh nghiệp, quyền tự chủ thực tế của các doanh nghiệp chưa được đảm bảo. Các doanh nghiệp ngoài quốc doanh, đặc biệt là các doanh nghiệp vừa và nhỏ ngoài quốc doanh gặp nhiều khó khăn khi tiếp cận các nguồn vốn tín dụng ngân hàng và thu hút vốn trên thị trường tài chính.

- Về các công cụ của chính sách tiền tệ và hoạt động ngân hàng: Chức năng điều phối vốn khả dụng giữa các ngân hàng thương mại của thị trường tiền tệ thực hiện với hiệu quả còn thấp

nên lãi suất thị trường liên ngân hàng chưa phản ánh đúng đắn cung cầu vốn khả dụng, chưa thực sự trở thành nguồn cung cấp thông tin hiệu quả phục vụ cho việc điều hành chính sách tiền tệ của Ngân hàng Nhà nước. Công cụ lãi suất tái cấp vốn tỏ ra còn mờ nhạt trong việc tác động đến sự hình thành lãi suất kinh doanh của các ngân hàng thương mại. Quy mô thị trường mở còn khá nhỏ bé và hoạt động kém sôi động. Chính sách quản lý ngoại hối còn kém hiệu quả, cơ chế điều hành tỷ giá của Ngân hàng Nhà nước nhiều lúc còn chưa linh hoạt, sức mua đối ngoại của đồng tiền nội tệ chưa ổn định bền vững, hệ thống ngân hàng thương mại với hiệu quả kinh doanh chưa cao, nghiệp vụ thanh toán qua ngân hàng còn nhiều tồn tại.

- Về thị trường tài chính: Quy mô thị trường tài chính còn nhỏ bé, hoạt động yếu kém và hiệu quả thấp. Thị trường chứng khoán còn đang trong giai đoạn thử nghiệm, chưa trở thành nơi quy tụ để Nhà nước và các doanh nghiệp huy động vốn. Giữa thị trường tiền tệ và thị trường chứng khoán chưa có sự liên thông, bất nhịp trong việc điều hòa vốn cho nền kinh tế. Hoạt động của các định chế tài chính chuyên nghiệp để thúc đẩy sự vận hành và phát triển thị trường tài chính có hiệu quả còn yếu mà hệ quả trực tiếp là tính chuyên nghiệp của thị trường chưa cao.

II. Hoàn thiện chính sách tài chính - tiền tệ trong giai đoạn từ năm 2003 đến năm 2010

1. Chính sách tài chính nhà nước

Tiếp tục cải cách hệ thống thuế theo hướng đơn giản, phát huy được vai trò quản lý kinh tế vĩ mô của Nhà nước, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, phù hợp với thông lệ quốc tế, bảo đảm tính công bằng, bình đẳng và mang tính luật pháp cao. Các sắc thuế phải được phân nhiệm rõ ràng theo hướng chuyên hóa về chức năng và thống nhất hóa mục tiêu nhằm khắc phục dần tình trạng đa chức năng, đa mục tiêu trong cùng một sắc thuế. Lượng hóa cơ cấu hợp lý giữa thuế trực thu và thuế gián thu trong tổng thu ngân sách cho phù hợp với xu thế phát triển của nền kinh tế. Bên cạnh đó không ngừng hoàn thiện cơ chế hành thu, từng bước hiện đại hóa công nghệ quản lý thuế để tương đồng với khu vực về trình

độ quản lý.

Về phân phối và sử dụng vốn ngân sách nhà nước cần đáp ứng các yêu cầu có tính chiến lược: tính kỷ luật tài chính tổng thể, tính hiệu quả trong phân phối, tính hiệu quả trong hoạt động. Sự đổi mới và hoàn thiện chi ngân sách nhà nước cần tập trung vào các giải pháp sau:

-Đẩy mạnh xã hội hóa các quan hệ tài chính trong chi ngân sách nhà nước. Đây là giải pháp tài chính cải thiện tính minh bạch, rõ ràng về chính sách; nâng cao hiệu quả phân bổ nguồn lực tài chính; thu hút mạnh mẽ các nguồn lực tài chính của khu vực kinh tế tư nhân vào cung ứng sản phẩm công cộng với chất lượng cao cho xã hội; hạn chế sự can thiệp quá sâu của Nhà nước vào đời sống kinh tế vĩ mô và xác lập đúng vai trò quản lý vĩ mô của Nhà nước.

-Gắn kết chặt chẽ giữa nhóm chi thường xuyên và chi đầu tư trong phân phối nguồn lực tài chính của Nhà nước. Trên cơ sở đó, tối ưu hóa cơ cấu chi ngân sách nhà nước phù hợp với yêu cầu và tình hình thực tế phát triển của nền kinh tế.

-Nâng cao tính hiệu quả chi ngân sách bằng sự phối hợp hài hòa các giải pháp: Chuyển đổi phương thức quản lý ngân sách theo đầu vào sang lập ngân sách theo kết quả đầu ra; đẩy mạnh khoán chi, cắt giảm chi hành chính trên cơ sở đẩy mạnh công cuộc cải cách hành chính và tái cấu trúc lại khu vực quản lý nhà nước; đẩy nhanh tiến trình tái cấu trúc các doanh nghiệp nhà nước để nâng cao hiệu quả hoạt động và giảm bớt phần vốn cấp phát từ ngân sách nhà nước.

Về cân đối và xử lý bội chi ngân sách nhà nước: Thực hiện cân đối ngân sách trong sự gắn kết chặt chẽ với chu kỳ kinh tế. Trên cơ sở đó, kiểm soát chặt chẽ mức bội chi ngân sách để khống chế mức độ vay nợ của Nhà nước. Nguồn bù đắp bội chi chủ yếu bằng nguồn vốn vay trong nước với thời gian trung, dài hạn bằng hình thức phát hành trái phiếu nhà nước và nguồn vốn ODA. Các chính quyền địa phương cần có được sự chủ động hơn về phát hành trái phiếu đầu tư để cân đối ngân sách địa phương khi cần thiết. Khi không gian kinh tế được mở rộng, Quốc hội và Chính phủ nghiên cứu để cho phép địa

phương được trực tiếp vay nợ nước ngoài, nếu xét thấy có đủ điều kiện về kinh tế, khả năng ngân sách, có phương án sử dụng vốn hiệu quả và đảm bảo khả năng trả nợ.

Về phân cấp quản lý ngân sách Nhà nước: Từng bước thực hiện nâng dần quyền quyết định của địa phương (tỉnh, thành phố) về quản lý ngân sách. Mở rộng phân cấp các khoản thu gắn với kinh tế địa phương và cho phép địa phương được quyền chủ động trong việc phân định nguồn thu và nhiệm vụ chi của các cấp ngân sách trực thuộc. Theo đó, Trung ương giao chỉ tiêu tổng thể, địa phương chủ động bố trí khoản mục ngân sách cho phù hợp với luật pháp quy định và tính đặc thù của địa phương.

2. Chính sách tài chính doanh nghiệp

Đẩy mạnh đổi mới cơ chế quản lý tài chính, giảm sự can thiệp của Nhà nước vào hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp. Hoàn thiện khuôn khổ luật pháp về tín dụng, bảo lãnh tín dụng, phát hành cổ phiếu, trái phiếu, góp vốn liên doanh; cổ phần hóa, hợp tác kinh doanh trong và ngoài nước. Tiếp tục đẩy mạnh việc chuyển đổi sở hữu doanh nghiệp nhà nước nhằm cơ cấu lại hệ thống doanh nghiệp nhà nước một cách hợp lý về số lượng, quy mô, ngành nghề, nâng cao hiệu quả và khả năng cạnh tranh của các doanh nghiệp trên thị trường trong nước và quốc tế.

3. Chính sách tiền tệ, ngân hàng và thị trường tài chính

Để thực hiện thành công chính sách tự do hóa lãi suất, trong thời gian tới cần tiếp tục phát triển hệ thống tín dụng ngân hàng, nâng cao tính chuyên nghiệp của các tổ chức tín dụng; phát triển hợp lý về cấu trúc thị trường tài chính đảm bảo cho cơ chế điều hòa vốn và cạnh tranh của các tổ chức tín dụng vận hành; tiếp tục hoàn thiện môi trường pháp lý đảm bảo cho hoạt động của các tổ chức tín dụng được lành mạnh. Ngân hàng Nhà nước cần tập trung xây dựng cấu trúc các loại lãi suất chủ yếu trên thị trường tiền tệ để can thiệp và điều chỉnh lãi suất thị trường. Khi thị trường chứng khoán trở thành một trong những trục chính của thị trường vốn và có sự bắt nhịp với thị

trường tiền tệ, Ngân hàng Nhà nước sẽ tập trung sử dụng công cụ thị trường mở làm nòng cốt trong việc điều hành chính sách lãi suất theo cơ chế thị trường ở trình độ cao.

Đẩy mạnh chính sách tự do hóa tỷ giá hối đoái cho phù hợp với xu thế tự do hóa tài chính và sự hội nhập của nền kinh tế. Tự do hóa tỷ giá hối đoái phải có bước đi thích hợp để bảo đảm ổn định giá trị tiền tệ quốc gia, kiểm soát lạm phát, kích thích xuất khẩu, thu hút đầu tư, gia tăng tích lũy ngoại tệ và đảm bảo khả năng trả nợ của quốc gia. Giai đoạn 2001-2005, cần tập trung củng cố và phát triển thị trường ngoại tệ liên ngân hàng, nâng cao tiềm lực dự trữ ngoại tệ quốc gia, tăng cường hiệu lực vai trò người mua bán cuối cùng của Ngân hàng Nhà nước trong việc thực thi chính sách tiền tệ. Giai đoạn 2006-2010, nền kinh tế hội nhập, thị trường tiền tệ phát triển, dự trữ ngoại tệ quốc gia được nâng cao, hệ thống ngân hàng thương mại phát triển và hòa nhập vào đời sống đầy năng động của thị trường tiền tệ. Vì vậy, Ngân hàng Nhà nước có thể tiến tới thực hiện chính sách tự do hóa tỷ giá hối đoái. Xóa bỏ biên độ giao dịch, đồng thời dựa vào quan hệ cung cầu trên thị trường, Ngân hàng Nhà nước công bố tỷ giá thị trường liên ngân hàng giữa các đồng tiền để làm cơ sở cho các ngân hàng thương mại ấn định tỷ giá giao dịch trong hoạt động kinh doanh của mình. Từ năm 2011 trở đi, trong sự hội nhập và phát triển của nền kinh tế, tổ chức quốc tế hóa của thị trường tiền tệ đạt ở mức tương đối cao, đồng tiền Việt Nam có sự chuyển đổi trong các hạng mục trên tài khoản vốn, theo đó Ngân hàng Nhà nước có thể thực hiện chế độ tỷ giá thả nổi - chế độ tỷ giá được xác định hoàn toàn dựa trên cơ sở biến động của các yếu tố trên thị trường và chủ yếu gián tiếp can thiệp thông qua lãi suất tái cấp vốn và nghiệp vụ thị trường mở.

Cần đẩy nhanh tiến trình cơ cấu lại và lành mạnh hóa tài chính các ngân hàng thương mại quốc doanh và ngân hàng thương mại cổ phần nhằm xây dựng một hệ thống ngân hàng vững mạnh, tăng cường tính minh bạch, hiệu quả, cạnh tranh và đảm nhận tốt vai trò trung gian trong việc huy động và phân bổ vốn. Tiến tới thành lập và phát triển thị trường mua bán nợ thứ cấp trên thị

trường liên ngân hàng, trước mắt tại các trung tâm giao dịch lớn. Theo đó, Ngân hàng Nhà nước sớm hoàn thiện các khuôn khổ pháp lý cần thiết cho hoạt động thị trường, thiết lập mối quan hệ ràng buộc chặt chẽ giữa ngân hàng nhà nước và các ngân hàng thương mại trên thị trường.

Trong thời gian tới để đẩy mạnh sự phát triển và hoạt động sôi nổi, có hiệu quả của thị trường chứng khoán Việt Nam cần có các giải pháp mạnh thực hiện kích thích tăng cung và tăng cầu chứng khoán:

- Khuyến khích các tổng công ty nhà nước phát hành trái phiếu có mục đích để huy động vốn dài hạn cho đầu tư đổi mới công nghệ và tạo hàng hóa cho thị trường chứng khoán. Cần đẩy mạnh chính sách cổ phần hóa các doanh nghiệp nhà nước để thực hiện chính sách cải cách kinh tế một cách triệt để theo cơ chế thị trường và tạo cho thị trường chứng khoán có được những công ty niêm yết hùng mạnh, đại diện cho các ngành kinh tế.

- Tạo lập môi trường thuận lợi để các doanh nghiệp tiếp cận đến việc phát hành chứng khoán nhằm nâng cao khả năng huy động vốn trên thị trường. Khuyến khích phát triển loại hình công ty cổ phần đại chúng, tạo điều kiện cho nhà đầu tư có nhiều cơ hội lựa chọn mục tiêu đầu tư.

- Mở rộng các hình thức thu hút vốn đầu tư nước ngoài. Cho phép các nhà đầu tư nước ngoài thành lập công ty cổ phần để tạo ra kênh huy động vốn của thị trường, đa dạng hóa các hình thức đầu tư, mở ra cho các nhà đầu tư trong nước nhiều cơ hội để đầu tư vào các doanh nghiệp nước ngoài, tiến tới tạo mặt bằng pháp lý thống nhất cho đầu tư trong nước và đầu tư nước ngoài, hơn nữa tạo hàng hóa cho thị trường chứng khoán.

- Mở rộng và phát triển thị trường trái phiếu nhà nước, nhất là trái phiếu đầu tư, hình thành và phát triển thị trường trái phiếu của chính quyền địa phương.

- Phát triển đa dạng các công ty chứng khoán và quỹ đầu tư chứng khoán ■