

MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ CƠ CHẾ QUẢN LÝ TỶ GIÁ HỐI ĐOẠI Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

TS. PHAM VĂN NĂNG
& Thạc sĩ HOÀNG CÔNG GIA KHANH

Từ nhiều năm qua, song song với tiến trình đổi mới của đất nước nói chung và cơ chế quản lý kinh tế nói riêng, cơ chế quản lý tỷ giá hối đoái (TGHĐ) cũng đã có những thay đổi quan trọng để phù hợp với hiện trạng của nền kinh tế. Từ một cơ chế quản lý với chế độ đa tỷ giá bao gồm tỷ giá mậu dịch, tỷ giá phi mậu dịch, tỷ giá kết toán nội bộ và tỷ giá kiểu hối của thời kỳ trước năm 1989, chúng ta đã xây dựng được cơ chế quản lý TGHĐ mới theo hướng chú trọng đến quan hệ cung cầu và các quy luật của nền kinh tế thị trường.

Nghiên cứu sự thay đổi của cơ chế quản lý TGHĐ từ sau khi ra đời Thông tư 33/NH-TT của Ngân hàng Nhà nước (NHNN) ngày 15/03/1989 hướng dẫn thi hành Điều lệ quản lý ngoại hối ban hành kèm theo Nghị định 161/HĐBT ngày 18/10/1988 của Hội đồng Bộ trưởng (nay là Chính phủ) đến nay, có thể chia làm 3 giai đoạn sau:

1. Giai đoạn từ 3.1989 đến 1992

Mặc dù trên danh nghĩa Nhà nước thi hành cơ chế quản lý chặt đối với lưu thông ngoại tệ nói chung và TGHĐ nói riêng nhưng trên thực tế TGHĐ đã bị thả nổi, tỷ giá USD/VND biến động liên tục kèm theo những cú "sốc" mạnh mà đỉnh cao là những tháng cuối năm 1991 có khi tỷ giá USD/VND vọt lên đến 14.400. Chính phủ và NHNN đã thực hiện nhiều biện pháp can thiệp nhưng do tình hình kinh tế yếu kém, cán cân thanh toán thâm hụt nghiêm trọng, bội chi ngân sách triền miên, nợ nước ngoài tăng nhanh, lạm phát vẫn ở mức cao, dự trữ ngoại tệ quốc gia nhỏ bé, v.v. (xem bảng dưới) cộng thêm với việc đầu cơ tích trữ ngoại tệ ở khu vực tư nhân đã khiến cho tỷ giá USD/VND của cả khu vực nhà nước lẫn tư nhân leo thang liên tục nên mọi cố gắng của Chính phủ về quản lý ngoại tệ dường như mất hiệu lực ngay khi vừa mới công bố, ngân hàng không kiểm soát được lưu thông ngoại tệ trên thị trường.

Một số chỉ tiêu kinh tế vĩ mô của Việt Nam thời kỳ 1990-1993

Năm	1990	1991	1992	1993
Tăng trưởng GDP (%)	4,9	6,0	9,0	8,0
Lạm phát (%)	60,0	67,5	17,6	5,2
Bội chi NSNN/GDP (%)	-8,8	-4,4	-4,9	-5,2
Đầu tư nước ngoài thực tế giải ngân (triệu USD)	120	165	333	832
Kiểu hối (triệu USD)	50	36	59	70
Dự trữ ngoại tệ (triệu USD)	24	27	465	404
Cán cân thanh toán (triệu USD)	-142	50	267	-1.055
Tỷ giá danh nghĩa (USD/VND)	5.789	9.643	11.283	10.990

Nguồn : Tổng hợp từ các nguồn : Kinh tế Việt Nam và Thế giới 1999-2000, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, IMF, WB.

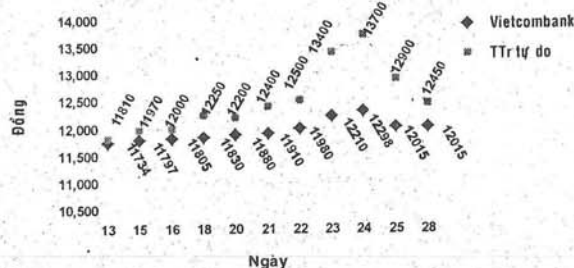
2. Giai đoạn từ 1993 đến 2.1999

Với việc tăng cường thực lực kinh tế trong hoạt động can thiệp vào TGHĐ như tăng dự trữ ngoại tệ, đầu tư nước ngoài thực tế giải ngân tăng từ 120 triệu USD năm 1990 lên 333 triệu USD vào năm 1992, v.v. cộng với cơ chế quản lý mềm dẻo hơn, sự can thiệp điều tiết kịp thời hơn song song với việc tổ chức hoạt động Trung tâm giao dịch ngoại tệ từ tháng 8.1991 nên đã giải tỏa được phần nào tâm lý đầu cơ USD, tỷ giá USD/VND bắt đầu giảm từ tháng 3.1992, đến cuối năm 1992 nhìn chung tình hình cung cầu ngoại tệ đã được cải thiện và đi dần vào ổn định hơn so với những năm trước đó.

Tuy nhiên, sau một thời gian ổn định, tỷ giá USD/VND lại tiếp tục biến động thất thường. Trong suốt các năm 1993-1995 hầu như Nhà nước không có sự điều chỉnh nào trong cơ chế quản lý tỷ giá và việc xác định tỷ giá USD/VND mặc dù diễn biến thị trường trong và ngoài nước đã có những thay đổi đáng kể, đặc biệt là sự giảm giá mạnh của USD so với DEM, JPY, GBP vào cuối năm 1994. Chính bất hợp lý đã làm cho tỷ giá chính thức và tỷ giá thị trường tự do chênh lệch ngày càng lớn, nhất là thời điểm cuối tháng 9 và đầu tháng 10.1996. Ngày 11.10.1996 tỷ giá USD/VND là 11.180 tăng 15% so với 10 ngày trước đó, buộc NHNN phải áp dụng các biện pháp can thiệp mạnh mẽ.

Trong những năm tiếp theo từ 1996-1998, tình hình tỷ giá diễn biến khá phức tạp với hàng loạt các "cú sốc" biến động tỷ giá trên thị trường chính thức lẫn thị trường tự do kèm theo sự căng thẳng trong quan hệ cung cầu ngoại tệ với đặc trưng là thị trường luôn "khát" ngoại tệ do cung không đáp ứng đủ cầu, đặc biệt là vào những tháng cuối năm khi nhu cầu nhập khẩu hàng hoá của các doanh nghiệp tăng cao.

Biến động tỷ giá USD/VND tại Tp.HCM
(Từ 13/10/97 đến 28/10/97)



Nguồn : Số liệu tự thu thập qua khảo sát thực tế.

Để đối phó với hiện tượng khan hiếm ngoại tệ và các biến động tỷ giá, NHNN đã thực hiện hàng loạt các biện pháp : từ việc kiểm soát chặt chẽ hoạt động mở L/C trả chậm, thay đổi biên độ ấn định tỷ giá từ $\pm 0,5\%$ lên $\pm 1\%$ rồi $\pm 5\%$ vào ngày 27.02.1997, đồng thời tiến hành điều chỉnh tỷ giá công bố chính thức theo hướng tăng dần cộng với việc ban hành hàng loạt các quy định liên quan đến lĩnh vực tỷ giá như quy định thực hiện giao dịch SWAP, quy định trạng thái ngoại tệ, việc bán ngoại tệ trên tài khoản của các tổ chức kinh tế, v.v.

Tuy nhiên, hiện tượng khan hiếm dẫn đến các "con sốt nóng" USD vẫn không được cải thiện nhiều, các doanh nghiệp lẫn ngân hàng vẫn tiếp tục găm giữ USD nếu thấy

có lợi, vẫn còn khoảng cách xa giữa tỷ giá trên thị trường tự do với tỷ giá của các ngân hàng, các vi phạm vẫn liên tục xảy ra theo chu kỳ. Những đợt điều chỉnh biên độ hoặc tỷ giá của NHNN luôn đi kèm với sự biến động bất ổn của thị trường, chẳng hạn đợt tăng biên độ từ $\pm 5\%$ lên $\pm 10\%$ vào ngày 13.10.1997 (xem đồ thị trên). Hay như ngày 6.8.1998 khi NHNN giảm biên độ từ $\pm 10\%$ xuống $\pm 7\%$ đồng thời tăng tỷ giá công bố từ 11.815 lên 12.998 cũng đã kéo theo dự biến động trong suốt 2 tuần sau đó. Một số người dân hoang mang, lo ngại tỷ giá sẽ biến động tăng nữa nên đã rút tiền tiết kiệm bằng VND để mua vàng và USD dự trữ làm cho số dư tiền gửi bằng VND đã giảm đi đáng kể, có ngân hàng giảm từ 1,5 tỷ đến 3,1 tỷ đồng chỉ trong khoảng thời gian từ 6.8 đến 12.8.1998. Tình hình mua bán ngoại tệ ở các ngân hàng cũng có chiều hướng chững lại, chỉ đạt mức từ vài chục ngàn đến 500, 600 ngàn USD, thậm chí có ngân hàng không mua bán được. Riêng Vietcombank TP.HCM từ mức 1-1,5 triệu USD/ngày giảm xuống còn 0,8-1,2 triệu USD/ngày. Bên cạnh đó, tỷ giá biến động cũng làm cho doanh số thu đổi ngoại tệ tại các quầy thu đổi trực tiếp của ngân hàng và các bàn thu đổi ủy nhiệm giảm đi đáng kể, chỉ còn khoảng 50% so với trước 6.8.1998. Đồng thời tỷ giá biến động tăng cũng làm tăng giá vàng trên thị trường.

Như vậy, có thể thấy rằng các biện pháp can thiệp của NHNN trong giai đoạn này chỉ mới giải quyết được các vướng mắc trong ngắn hạn, cục bộ còn về mặt tổng thể, dài hạn những bất hợp lý trong cơ chế quản lý tỷ giá vẫn chưa được cải thiện rõ rệt.

3. Giai đoạn từ 2.1999 đến nay

Đặc trưng cơ bản nhất trong cách thức điều hành tỷ giá của NHNN trong thời gian trước 2.1999 là việc sử dụng tỷ giá chính thức và biên độ giao động. Cách làm này đã tạo điều kiện cho NHNN dễ dàng kiểm soát, điều tiết được thị trường ngoại tệ. Biên độ giao động là một công cụ tỏ ra khá hữu hiệu trong suốt thời gian qua, nhờ vậy mà tỷ giá USD/VND đã đạt đến một sự ổn định tương đối.

Tuy nhiên, thực tế cho thấy tỷ giá chính thức đã không phản ánh đúng giá trị của VND nên khi có cơ hội tỷ giá đã liên tục tăng đến mức trần cho phép. Rõ ràng, việc điều hành tỷ giá theo cách làm này cũng bộc lộ khá nhiều nhược điểm cần khắc phục.

Trước thực trạng này, ngày 25.2.1999 NHNN đã ban hành Quyết định 64/1999/QĐ-NHNN7 công bố TGHĐ của đồng Việt Nam với các ngoại tệ, theo đó "Hàng ngày, Ngân hàng Nhà nước công bố tỷ giá giao dịch bình quân trên thị trường ngoại tệ liên ngân hàng (TTNTLNH) của đồng Việt Nam với đồng đô la Mỹ trên các phương tiện thông tin đại chúng, thay cho việc công bố tỷ giá chính thức và tỷ giá bình quân mua vào, bán ra thực tế trên TTNTLNH". Cũng trong ngày 25/02/1999, NHNN đã ban hành quyết định 65/1999/QĐ-NHNN7 quy định nguyên tắc xác định tỷ giá mua bán ngoại tệ của các tổ chức tín dụng (TCTD) được phép kinh doanh ngoại tệ, theo đó thì tỷ giá giao ngay của đồng Việt Nam với USD được xác định theo nguyên tắc không vượt quá 0,1% so với tỷ giá giao dịch thực tế bình quân trên TTNTLNH của ngày giao dịch gần nhất trước đó do NHNN công bố hàng ngày.

Có thể thấy rằng, sự ra đời của hai quyết định nói trên sau đó là Thông tư 01/1999-NHNN7 ngày 16.4.1999 hướng dẫn thi hành Nghị định 63/1998/NĐ-CP đã làm thay đổi hoàn toàn cơ chế quản lý tỷ giá ở Việt Nam.

Xét về tổng thể từ nhiều năm qua, việc cải cách cơ chế quản lý TGHĐ đã đem lại những thành quả đáng kể, tạo ra sự ổn định nhất định trong sức mua của đồng Việt Nam, góp phần cho sự tăng trưởng và ổn định của nền kinh tế. Mặc dầu vậy, cơ chế quản lý TGHĐ hiện vẫn còn bộc lộ khá nhiều nhược điểm, cụ thể:

Thứ nhất, việc xác định tỷ giá còn mang tính cứng nhắc, chưa thực sự linh hoạt.



Ảnh Nguyễn Ngọc



Ảnh Hoàng Lâm

Thứ hai, tồn tại song hành tỷ giá thị trường tự do bên cạnh tỷ giá chính thức, tỷ giá của các ngân hàng thương mại và hiện tượng đô-la hóa ngày càng trầm trọng hơn.

Thứ ba, chưa sử dụng có hiệu quả các công cụ điều chỉnh tỷ giá hối đoái.

Thứ tư, cơ chế quản lý ngoại hối còn rất lỏng lẻo.

Để khắc phục những mặt tồn tại trong cơ chế quản lý TGHĐ hiện hành, theo chúng tôi cần thực hiện các biện pháp sau :

1. Biện pháp 1: NHNN cần phân biệt rõ chức năng đại diện cho Nhà nước và chức năng can thiệp để bình ổn thị trường. Với chức năng đại diện cho Nhà nước, NHNN thực hiện các giao dịch nhằm thanh toán các khoản thu chi của Nhà nước và gia tăng tích lũy ngoại tệ theo mục tiêu đã định. Trong khi đó, chức năng can thiệp thị trường là nhằm mục tiêu điều chỉnh TGHĐ trên thị trường để tỷ giá phản ánh được quan hệ cung cầu. Việc không phân định rõ ràng tính độc lập của hai chức năng này sẽ dẫn làm giảm đi hiệu quả quản lý và điều tiết của NHNN trên thị trường.

2. Biện pháp 2 : NHNN nên hạn chế tối đa việc sử dụng các biện pháp hành chính để can thiệp thị trường và không nên can thiệp quá sâu vào các nghiệp vụ mang tính kỹ thuật của thị trường. Thực tiễn cho thấy đôi lúc NHNN đã có những “động tác” can thiệp sâu vào nghiệp vụ, chẳng hạn quyết định 65/1999/QĐ-NHNN7 ngày 25.02.1999 của Thống đốc NHNN Việt Nam quy định về nguyên tắc xác định tỷ giá mua bán ngoại tệ của các TCTD được phép kinh doanh ngoại tệ. Hay như quyết định 18/1998/QĐ-NHNN7 ngày 10.01.1998 quy định về trạng thái ngoại tệ đối với các TCTD được phép kinh doanh ngoại hối quy định trạng thái ngoại tệ. Theo chúng tôi không nên quy định trạng thái ngoại tệ chung cho các TCTD mà cần quy định tỷ lệ hợp lý theo TCTD và thay đổi theo từng thời kỳ phù hợp với tình hình thực tiễn.

3. Biện pháp 3 : Chấn chỉnh và kiện toàn hoạt động của TTNTLNH, thúc đẩy sự phát triển của thị trường ngoại hối. Với phương thức tổ chức như hiện nay, TTNTLNH chưa phát huy hiệu quả, các giao dịch trên TTNTLNH chiếm tỷ lệ không đáng kể trong tổng giao dịch của các ngân hàng nên hầu hết các ngân hàng đều hoạt động theo nguyên tắc tự cân đối ngoại tệ. Hiện tượng vi phạm quy định của NHNN là khá phổ biến, nhiều doanh nghiệp khi xuất khẩu giao dịch với ngân hàng chịu mua ngoại tệ vượt trần quy định còn khi nhập khẩu thì mở tài khoản ở ngân hàng có thể mạnh về ngoại tệ. Theo chúng tôi, NHNN cần phát triển thị trường nội tệ với đầy đủ các nghiệp vụ hoạt động, tạo điều kiện điều hoà giữa hai khu vực thị trường ngoại tệ và thị trường nội tệ một cách thông suốt, mở rộng số lượng thành viên tham gia thị trường, cho phép các các nhà môi giới tham gia thị trường...

4. Biện pháp 4: Quy định tỷ lệ kết hối hợp lý, có xem xét đến tính ổn định dài hạn của nguồn cung ngoại tệ. Trong hơn 1 năm từ quyết định 37/1998/QĐ-TTg ngày 14.02.1998 đến quyết định 180/1999/QĐ-TTg ngày 30.8.1999, NHNN đã ban hành hơn 10 văn bản hướng dẫn thi hành trong đó không ít hơn 4 lần sửa đổi theo hướng, nếu thấy tình hình ngoại tệ căng thẳng thì nâng tỷ lệ kết hối, ngược lại thì hạ tỷ lệ kết hối. Cách làm này thường mang tính chất “theo đuôi”, thực hiện điều chỉnh “khi sự đã rồi”. Vì vậy, chúng tôi cho rằng NHNN nên xem xét lại việc quy định tỷ lệ kết hối, theo đó tỷ lệ kết hối phải được xem xét trong một tổng thể dài hạn, không nên điều chỉnh thường xuyên bởi lẽ trong trường hợp này sự ổn định là cần thiết hơn linh hoạt. Thực tiễn đã cho thấy cứ sau mỗi lần tăng tỷ lệ kết hối thì tình hình cung cầu ngoại tệ ổn định hơn nhưng ngược lại, nếu giảm tỷ lệ kết hối thì hệ lụy tất yếu của nó là tình trạng khan hiếm ngoại tệ theo kiểu

“thừa mà thiếu” và gây áp lực phải tăng tỷ lệ kết hối.

5. Biện pháp 5: Quản lý chặt chẽ hoạt động vay và trả nợ nước ngoài. Theo quy định hiện hành việc quản lý vay và trả nợ nước ngoài được giao cho 3 cơ quan : Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, NHNN với sự phân định khá rõ ràng trách nhiệm của mỗi cơ quan nhưng trong thực tế thực hiện cho thấy chưa có sự thống nhất và phối hợp đồng bộ giữa các cơ quan hữu quan. Chính phủ nên thành lập một cơ quan chức năng chuyên trách với các thành viên đại diện cho Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, NHNN, Bộ Tư pháp và các cơ quan liên quan khác để xây dựng kế hoạch và quản lý việc vay, trả nợ nước ngoài của tất cả các khoản vay nợ nước ngoài của khu vực nhà nước lẫn khu vực tư nhân.

6. Biện pháp 6: Quản lý tốt hoạt động kinh doanh vàng đặt biệt là việc xuất nhập khẩu vàng. Hiện nay, do việc quản lý xuất nhập khẩu vàng đặc biệt là xuất khẩu theo đường tiểu ngạch chưa được thực hiện tốt nên việc buôn lậu vàng qua biên giới vẫn diễn ra khá phổ biến. Vào những thời điểm mà giá vàng trong nước thấp hơn nhiều so với giá vàng thế giới, giới buôn lậu sẽ gom vàng xuất sang biên giới lấy USD về bán làm tăng cung USD kéo theo giá USD giảm. Ngược lại, ở những thời điểm giá vàng thế giới thấp hơn giá vàng trong nước, giới buôn lậu lại gom USD mặt trong nước để nhập khẩu vàng từ biên giới phía tây về, gây nên tình trạng khan hiếm USD giả tạo. Rõ ràng, chính hoạt động buôn lậu vàng là một trong những tác nhân gây nên sự biến động tỷ giá trên thị trường tự do, ảnh hưởng không tốt đến tâm lý của công chúng, doanh nghiệp lẫn các ngân hàng. Vì vậy, NHNN cần phối hợp với các cơ quan chức năng chuyên trách để sớm đưa hoạt động kinh doanh vàng đặc biệt là xuất nhập khẩu vàng hoạt động theo đúng quy định hiện hành và tinh thần của Nghị định 174/1999/NĐ-CP ngày 9.12.1999 của Chính phủ về quản lý hoạt động kinh doanh vàng ở Việt Nam.

Bên cạnh các biện pháp chủ yếu trên, NHNN cần tăng cường công tác thanh tra, giám sát buộc các TCTD thực hiện đúng quy định quản lý ngoại tệ của NHNN, cương quyết xử lý các trường hợp vi phạm quy định. Phạt thật nặng đối với những vi phạm lần thứ nhất và rút giấy phép kinh doanh ngoại tệ ngay từ lần vi phạm thứ hai, có như vậy mới chấn chỉnh được hoạt động tuân thủ pháp luật của các TCTD, tạo hiệu ứng tốt cho công tác quản lý ngoại hối của NHNN. Mặt khác, cần sớm chấm dứt việc sử dụng USD trong thanh toán nội địa, hạn chế và tiến đến chấm dứt việc cho vay trực tiếp bằng ngoại tệ, tiến đến thống nhất trên lãnh thổ Việt Nam chỉ sử dụng đồng Việt Nam. Bên cạnh đó cần phải có sự phối hợp đồng bộ giữa chính sách tài chính-tiền tệ và các chính sách kinh tế vĩ mô khác để đạt được hiệu quả cao trong việc thực thi cơ chế quản lý tỷ giá.

TGHĐ là một biến số, một loại giá cả có vai trò quan trọng vào loại bậc nhất trong nền kinh tế mở, là một trong những liên kết chính yếu giữa nền kinh tế trong nước và phần thế giới còn lại thông qua thị trường hàng hoá và thị trường tài chính. Nói cách khác, sự biến động của TGHĐ sẽ tác động đến đến hoạt động xuất nhập khẩu, sản lượng, công ăn việc làm, lạm phát tức là ảnh hưởng đến mục tiêu cân bằng nội và cân bằng ngoại của nền kinh tế. Do đó trên thực tiễn, trong công tác điều hành, quản lý cần phải có sự cân trọng nhất định và việc thực hiện các biện pháp nói trên cần phải đặt trong mối quan hệ hữu cơ hình thành nên hệ thống tổng thể đan quện và bổ trợ lẫn nhau để có được sự kết hợp nhuần nhuyễn, đồng bộ nhằm khai thác thế mạnh và hạn chế nhược điểm của từng biện pháp. Thực hiện có hiệu quả các biện pháp này cũng chính là tạo những điều kiện tích cực, “đón đường” cho việc cải tổ toàn diện cơ chế quản lý TGHĐ để tiến đến tự do hoá TGHĐ khi hội đủ những điều kiện cần thiết ■