

## CHÍNH SÁCH TỶ GIÁ NHẪM ĐẢM BẢO CHUYỂN DỊCH CƠ CẤU KINH TẾ BỀN VỮNG

PGS.TS. Nguyễn Minh Kiều<sup>1</sup>

### TÓM TẮT

*Vấn đề chuyển dịch cơ cấu kinh tế và chính sách tỷ giá thu hút sự quan tâm của nhiều người trong vài năm gần đây, nhất là từ khi xảy ra khủng hoảng kinh tế toàn cầu kéo theo những bất ổn vĩ mô của nền kinh tế nước ta. Nhiều ý kiến cho rằng Việt Nam nên theo đuổi chính sách tỷ giá theo kiểu giữ cho đồng (VND) yếu để hỗ trợ xuất khẩu. Một số khác lại không ủng hộ quan điểm này. Trong bối cảnh đó, bài báo này góp phần thảo luận thêm về chính sách tỷ giá nhằm hỗ trợ cho sự chuyển dịch cơ cấu kinh tế bền vững.*

*Trước tiên bài báo chỉ ra những thành tựu cũng như chỉ ra những tồn tại khi phân tích quan hệ giữa chuyển dịch cơ cấu kinh tế và chính sách tỷ giá thời gian qua. Qua đó, bài báo đề xuất và lý giải vì sao cần thay đổi chính sách tỷ giá nhằm hỗ trợ cho chuyển dịch cơ cấu kinh tế. Kế đến, mối quan hệ giữa chính sách tỷ giá và chính sách chuyển dịch cơ cấu kinh tế được chỉ ra và cuối cùng bài báo chỉ ra những điểm mấu chốt cần thay đổi trong chính sách tỷ giá của Ngân hàng Nhà nước nhằm hỗ trợ xuất khẩu và chuyển dịch cơ cấu kinh tế bền vững.*

### ABSTRACT

*In recent years, many researchers are interested in relationships between sustainable economic restructure and policies of foreign exchange rate, especially since the global economic crisis leading macroeconomic instableness in Vietnam. Some people support for policy of devaluating VND against USD to encourage exports. Others do not support for this viewpoint. In a such circumstance, this article discuss on foreign exchange rate polices supported for a sustainable economic restructure.*

*Firstly, the article indicates the achievements and limits as analyzing the relationships between economic restructure and policies of foreign exchange rate in previous years. Based on this analysis, the article points out and explains why the foreign exchange rate should be changed to support for a sustainable economic restructure. Then, the relationships between foreign exchange rate policy and economic restructure policy are analyzed. Lastly, the article suggests some changes in foreign exchange rate policy should be done by the State Bank of Vietnam to support for exports and sustainable economic restructure.*

### **Chuyển dịch cơ cấu kinh tế và chính sách tỷ giá trong thời gian qua.**

Chủ trương chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng giảm tỷ trọng của Khu vực kinh tế nông nghiệp và tăng tỷ trọng của Khu vực kinh tế công nghiệp và dịch vụ được Đảng và Chính phủ đưa ra là chủ trương đúng đắn, bước đầu mang lại nhiều

thành công. Thực hiện chủ trương này, từ năm 2000 đến nay cơ cấu kinh tế nước ta đã chuyển dịch rõ nét theo hướng gia tăng tỷ trọng Khu vực kinh tế công nghiệp và giảm tỷ trọng Khu vực kinh tế nông nghiệp nhằm mục tiêu đưa nước ta trở thành nước công nghiệp vào năm 2020.

<sup>1</sup> Phó trưởng Khoa Đào tạo sau Đại học Trường Đại học Mở TP.HCM

**Bảng 1: Cơ cấu tổng sản phẩm trong nước**

Năm	Tổng số	Nông, lâm nghiệp và thủy sản	Công nghiệp và xây dựng	Dịch vụ
1990	100,00	38,74	22,67	38,59
1991	100,00	40,49	23,79	35,72
1992	100,00	33,94	27,26	38,80
1993	100,00	29,87	28,90	41,23
1994	100,00	27,43	28,87	43,70
1995	100,00	27,18	28,76	44,06
1996	100,00	27,76	29,73	42,51
1997	100,00	25,77	32,08	42,15
1998	100,00	25,78	32,49	41,73
1999	100,00	25,43	34,50	40,07
2000	100,00	24,53	36,73	38,74
2001	100,00	23,24	38,13	38,63
2002	100,00	23,03	38,49	38,48
2003	100,00	22,54	39,47	37,99
2004	100,00	21,81	40,21	37,98
2005	100,00	20,97	41,02	38,01
2006	100,00	20,40	41,54	38,06
2007	100,00	20,34	41,48	38,18
2008	100,00	22,21	39,84	37,95
2009	100,00	20,91	40,24	38,85

*Nguồn: Tổng cục Thống kê*

Số liệu ở bảng 1 cho thấy sự chuyển dịch rõ nét trong cơ cấu kinh tế nước ta theo hướng tỷ trọng Khu vực nông nghiệp giảm trong khi tỷ trọng của Khu vực công nghiệp không ngừng tăng lên trong vòng hai thập niên qua. Riêng ngành dịch vụ tăng lên vào cuối thập niên 90 nhưng sau đó giảm xuống và giữ mức ổn định trong những năm gần đây. Với sự chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng công nghiệp hóa và hiện đại hóa, mục tiêu đưa nước ta trở thành nước có thu nhập trung bình ngày càng trở nên hiện thực.

Mặt khác, sự chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng công nghiệp hóa còn dẫn đến sự chuyển dịch cơ cấu trong hoạt động xuất khẩu. Bảng 2 cho thấy tỷ trọng kim ngạch xuất khẩu của khu vực kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài ngày càng tăng lên so với khu vực kinh tế trong nước. Điều này chứng tỏ chính sách thu hút vốn đầu tư nước ngoài thông qua những nỗ lực cải thiện môi trường đầu tư trong những năm gần đây đã phát huy tốt tác dụng.

**Bảng 2: Cơ cấu giá trị xuất khẩu (%)**

Năm	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Tổng số	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<i>Phân theo khu vực kinh tế</i>										
Khu vực kinh tế trong nước	53.0	54.8	52.9	49.6	45.3	42.8	42.1	42.8	44.9	46.8
Khu vực có vốn đầu tư nước ngoài	47.0	45.2	47.1	50.4	54.7	57.2	57.9	57.2	55.1	53.2
<i>Phân theo ngành</i>										
Công nghiệp nặng và khoáng sản	37.2	34.9	31.8	32.2	36.4	36.1	36.2	34.4	37.0	29.4
Công nghiệp nhẹ và TTCN	33.9	36.7	40.6	42.7	41.0	41.0	41.2	42.6	39.8	42.8
Nông nghiệp	17.7	16.1	14.3	13.3	12.8	13.7	13.4	14.5	14.7	15.8
Lâm nghiệp	1.1	1.2	1.2	1.0	0.7	0.8	0.8	0.8	0.7	
Thủy sản	10.1	12.1	12.1	10.8	9.1	8.4	8.4	7.7	7.2	7.4

*Nguồn: Tổng cục Thống kê*

Bảng 2 còn cho thấy tỷ trọng kim ngạch xuất khẩu của ngành công nghiệp nói chung, đặc biệt là ngành công nghiệp nhẹ và tiểu thủ công nghiệp ngày càng tăng, trong khi tỷ trọng xuất khẩu ngành nông lâm thủy sản ngày càng giảm. Điều này cho thấy sự thay đổi tích cực trong cơ cấu xuất khẩu của nước ta theo hướng công nghiệp hóa góp phần đa dạng hóa mặt hàng xuất khẩu thay vì chỉ dựa vào xuất khẩu nông lâm thủy sản như trước kia.

Nhờ chính sách đúng đắn về chuyển dịch cơ cấu kinh tế, trong thời gian qua nước ta đã đạt được những thành tựu đáng kể. Cụ thể, nhờ tận dụng được lợi thế so sánh về nhân lực và nguồn tài nguyên thiên nhiên, kim ngạch xuất khẩu của nước

ta ngày càng tăng và nước ta dần chuyển từ nước có thu nhập thấp sang nước có thu nhập trung bình. Tuy nhiên, bên cạnh những thành tựu vẫn còn tiềm ẩn nhiều yếu tố chưa thật sự bền vững trong quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế nước ta.

Thứ nhất, mặc dù kim ngạch xuất khẩu không ngừng tăng lên trong 10 năm gần đây nhưng thâm hụt cán cân thương mại không những không giảm mà có xu hướng ngày càng tăng. Điều này thật sự là một mối lo ngại, một dấu hiệu cho thấy một sự phát triển thiếu bền vững cần quan tâm cải thiện. Bảng 3 dưới đây cho thấy sự thâm hụt cán cân thương mại của nước ta có khuynh hướng tăng dần trong quá trình phát triển và chuyển dịch cơ cấu kinh tế.

**Bảng 3: Kim ngạch xuất nhập khẩu và cán cân thương mại (Đơn vị: Triệu USD)**

Năm	Tổng số	Xuất khẩu	Nhập khẩu	Thâm hụt cán cân TM
2000	30,119.2	14,482.7	15,636.5	(1,153.8)
2001	31,247.1	15,029.2	16,217.9	(1,188.7)
2002	36,451.7	16,706.1	19,745.6	(3,039.5)
2003	45,405.1	20,149.3	25,255.8	(5,106.5)
2004	58,453.8	26,485.0	31,968.8	(5,483.8)
2005	69,208.2	32,447.1	36,761.1	(4,314.0)
2006	84,717.3	39,826.2	44,891.1	(5,064.9)
2007	111,326.1	48,561.4	62,764.7	(14,203.3)
2008	143,398.9	62,685.1	80,713.8	(18,028.7)
2009	127,045.1	57,096.3	69,948.8	(12,852.5)

*Nguồn: Tổng cục Thống kê*

Thứ hai, bên cạnh chính sách chuyển dịch cơ cấu kinh tế đúng đắn, chính sách tỷ giá và các chính sách ổn định kinh tế vĩ mô của Ngân hàng Nhà nước cũng đóng góp một phần đáng kể vào việc khuyến khích xuất khẩu nhằm hỗ trợ cho sự thành công của việc chuyển dịch cơ cấu kinh tế. Tuy nhiên, chính sách tỷ giá của Ngân hàng Nhà nước thời gian qua chủ yếu tập trung vào việc can thiệp trực tiếp hơn là sử dụng các công cụ điều tiết gián tiếp theo cơ chế thị trường. Điều này khiến cho chính sách tỷ giá chưa thật sự hỗ trợ bền vững cho chính sách chuyển dịch cơ cấu kinh tế. Với hai yếu tố chưa thực sự bền vững như vừa phân tích trên đây, thiết nghĩ đã đến lúc cần xem xét việc thay đổi chính sách tỷ giá nhằm mục tiêu hỗ trợ bền vững cho chính sách chuyển dịch cơ cấu kinh tế.

### **Tại sao cần thay đổi chính sách tỷ giá nhằm hỗ trợ cho chuyển dịch cơ cấu kinh tế bền vững?**

Nếu theo dõi và phân tích chính sách tỷ giá của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam trong thời gian qua, chúng ta dễ nhận thấy hai điểm nổi bật. Một là, Ngân hàng Nhà nước liên tục duy trì chính sách hai tỷ giá, nghĩa là có sự khác biệt đáng kể tỷ giá ngoại tệ so với VND giữa thị trường chính thức và thị trường tự do. Tùy theo từng thời điểm, như hiện nay sự chênh lệch tỷ giá giữa thị trường chính thức và thị trường tự do rất lớn. Hai là, Ngân hàng Nhà nước liên tục theo đuổi chính sách can thiệp giữ cho VND yếu so với ngoại tệ, đặc biệt là USD, để hỗ trợ cho hoạt động xuất khẩu.

Công bằng mà nói, chính sách tỷ giá của Ngân hàng Nhà nước thời gian qua đã góp phần giữ vững ổn định kinh tế vĩ mô và hỗ trợ tốt cho sự thành công của chính sách chuyển dịch cơ cấu kinh tế. Tuy nhiên, chính sách tỷ giá như vậy chưa thực sự là chính sách bền vững cho nên sau một thời gian dài thực hiện (10 năm) chính sách này

bắt đầu bộc lộ những bất cập đáng quan tâm và cần thiết phải có những thay đổi.

Thứ nhất, việc duy trì hai tỷ giá khác biệt khá lớn thông qua sự can thiệp trực tiếp và quản lý chặt chẽ biên độ tỷ giá đã khiến cho tỷ giá chính thức tách rời quá xa tỷ giá thị trường khiến cho giao dịch mua bán ngoại tệ trở nên “giả tạo” và chứa đựng nhiều yếu tố không thực, không minh bạch và không bền vững. Điều này khiến các nhà hoạch định chính sách dễ lầm tưởng là chúng ta có thể quản lý được tỷ giá và giữ vững ổn định kinh tế vĩ mô nhưng thực ra chính sách này tiềm ẩn những đợt “sóng ngầm” như một cái lò xo bị nén chỉ chờ được dịp bung lên. Việc tách rời khá lớn giữa tỷ giá chính thức và tỷ giá trên thị trường khiến cho các nhà xuất khẩu tìm mọi cách găm giữ dollar không muốn bán cho ngân hàng. Kết quả là, ngân hàng không thể mua được ngoại tệ để bán lại cho nhà nhập khẩu và sự mất cân đối giữa cung và cầu ngoại tệ càng trở nên trầm trọng. Để có ngoại tệ phục vụ nhập khẩu, ngân hàng và các nhà xuất khẩu thỏa thuận tỷ giá giao dịch khác xa so với tỷ giá công bố chính thức. Kết quả ai cũng biết các ngân hàng thương mại lúc nào cũng niêm yết tỷ giá đúng theo quy định nhưng thực tế chẳng giao dịch theo tỷ giá này mà giao dịch theo tỷ giá thỏa thuận. Như vậy, rõ ràng chính sách quản lý tỷ giá theo kiểu hai tỷ giá này chỉ mang lại sự ổn định tỷ giá giả tạo mà thôi.

Thứ hai, chính sách can thiệp trực tiếp và quản lý chặt tỷ giá thông qua biên độ hẹp đã vô tình bao cấp tỷ giá cho các doanh nghiệp, từ đó, khiến cho các doanh nghiệp gần như mất hẳn khả năng tự sinh tồn và không nhận thức được vấn đề rủi ro tỷ giá khi tỷ giá biến động. Năm 2006, qua cuộc khảo sát nhận thức của các doanh nghiệp và ngân hàng thương mại về rủi ro tỷ giá cũng như phân tích các chính sách của Ngân hàng Nhà nước<sup>2</sup> có thể thấy rằng

<sup>2</sup>Nguyễn Minh Kiều (2006), Hoàn thiện các giải pháp phòng ngừa rủi ro tỷ giá nhằm chuẩn bị hội nhập kinh tế khu vực và thế giới, Sở Khoa học công nghệ TP.HCM

thời gian qua tất cả các bên có liên quan vẫn chưa nhận thức được một cách đầy đủ và hợp lý về rủi ro tỷ giá. Về phía doanh nghiệp, phần lớn chưa có nhận thức rõ ràng, chỉ có nghe thoáng qua chứ chưa ý thức và thật sự quan tâm đến rủi ro tỷ giá. Về phía các ngân hàng thương mại, là người cung cấp các giải pháp giúp doanh nghiệp đối phó với rủi ro tỷ giá, có nhận thức rõ và mức độ quan tâm hơn doanh nghiệp nhưng vẫn chưa có phản ứng thực sự đồng bộ và đầy đủ đối với rủi ro tỷ giá, vì với sự che chở của Ngân hàng Nhà nước vấn đề rủi ro tỷ giá vẫn chưa ảnh hưởng đáng kể. Thế nhưng trong tương lai, khi hội nhập kinh tế buộc Ngân hàng Nhà nước phải tự do hóa tỷ giá, các ngân hàng thương mại lại tỏ ra lo ngại và quan tâm hơn đến rủi ro tỷ giá. Về phía Ngân hàng Nhà nước thời gian qua có nhận thức được sự tác động của rủi ro tỷ giá đến hoạt động của doanh nghiệp và ngân hàng thương mại nhưng lại phản ứng với sự tác động này bằng chính sách can thiệp và che chở cho doanh nghiệp. Chính sách như vậy trước mắt có tác dụng, nhưng lâu dài liệu còn tác dụng hay không? Trong tiến trình hội nhập kinh tế, Việt Nam phải mở cửa thị trường ngân hàng và thị trường ngoại hối, dưới áp lực cạnh tranh và tự do hóa, Ngân hàng Nhà nước có những cảnh báo nào cho doanh nghiệp và ngân hàng thương mại về vấn đề rủi ro tỷ giá? Tất cả đều tùy thuộc vào việc có nhận thức đầy đủ và đúng đắn vấn đề hay không.

### **Quan hệ giữa chính sách tỷ giá và chính sách chuyển dịch cơ cấu kinh tế.**

Theo kinh nghiệm và quan sát thực tiễn trong thời gian qua, giữa chính sách tỷ giá và chính sách chuyển dịch cơ cấu kinh tế có mối quan hệ với nhau, theo đó chính sách tỷ giá có tác động nhất định đến sự thành bại của chính sách chuyển dịch cơ cấu kinh tế bền vững. Sự tác động này có thể phân tích và chỉ ra ở hai điểm tiêu biểu sau đây:

Thứ nhất, chính sách tỷ giá có tác động trực tiếp đến hoạt động xuất nhập khẩu và thị trường ngoại hối, thông qua tác động đến chi phí sản xuất và năng lực cạnh tranh, qua đó, có tác động đến hoạt động và tốc độ tăng trưởng của các khu vực kinh tế.

Thứ hai, chính sách tỷ giá có tác động trực tiếp đến sự ổn định kinh tế vĩ mô thông qua việc ổn định giá cả, tỷ giá, lãi suất và cung cầu tín dụng. Từ đó, có tác động đến sự ổn định và tốc độ tăng trưởng của các khu vực kinh tế.

Từ mối quan hệ này và việc điềm qua những trục trặc trong chính sách tỷ giá và chính sách quản lý ngoại hối trong thời gian qua thiết nghĩ đã đến lúc cần có những thay đổi chính sách tỷ giá và quản lý thị trường ngoại hối theo hướng tích cực hơn, chủ động hơn nhằm giảm bớt những sự can thiệp mang tính chủ quan phi thị trường. Vấn đề đặt ra là chính sách tỷ giá nên thay đổi thế nào? Sau đây là vài góp ý mang tính tham khảo.

### **Chính sách tỷ giá nên thay đổi thế nào?**

Để trả lời câu hỏi này cần có một cuộc khảo sát ý kiến của doanh nghiệp, ngân hàng và cả những chuyên gia am hiểu trong lĩnh vực này. Một cuộc khảo sát như vậy mất khá nhiều thời gian và tốn nhiều công sức. Ở đây trong phạm vi một bài báo được viết trong một thời gian ngắn chưa thể xem xét hết được vấn đề mà chỉ xin nêu vài ý kiến học tập được từ các nước có nền kinh tế thị trường phát triển. Để hỗ trợ cho chính sách chuyển dịch cơ cấu kinh tế bền vững cần có một chính sách quản lý tỷ giá bền vững. Chính sách đó là Ngân hàng Nhà nước nên theo đuổi chính sách tỷ giá thả nổi theo cơ chế thị trường nhưng được điều tiết và quản lý bằng các công cụ gián tiếp hơn là can thiệp trực tiếp như thời gian qua. Nên nhớ rằng tỷ giá chính là giá cả và nó tuân theo quy luật của thị trường chứ không tuân

theo ý muốn của ai cả. Theo đuổi chính sách như vậy, trước mắt Ngân hàng Nhà nước cần quan tâm đến mấy việc sau:

1. Mở rộng hơn nữa và dần dần tiến đến xóa bỏ việc quản lý tỷ giá theo biên độ. Điều này làm cho tỷ giá thị trường tự do và tỷ giá chính thức xích lại gần nhau và dần dần đi đến xóa bỏ tình trạng hai tỷ giá như hiện nay. Khi xóa bỏ được sự khác biệt giữa tỷ giá thị trường tự do và tỷ giá chính thức cũng như để cho tỷ giá được hình thành và điều chỉnh đúng nghĩa theo quan hệ cung cầu ngoại tệ trên thị trường tức thì tâm lý găm giữ ngoại tệ sẽ không còn và nguồn thu ngoại tệ sẽ được quay vòng làm giảm áp lực lên nhu cầu ngoại tệ.

2. Để ổn định tỷ giá và hỗ trợ cho các doanh nghiệp quản lý tốt rủi ro tỷ giá, Ngân hàng Nhà nước chỉ can thiệp gián tiếp thông qua việc mua bán ngoại tệ trên thị trường liên ngân hàng và thông qua việc cho phép các ngân hàng thương mại sử dụng rộng rãi các công cụ tài chính phái sinh như giao dịch kỳ hạn, giao dịch hoán đổi, giao dịch giao sau và giao dịch quyền chọn để giúp doanh nghiệp quản lý rủi ro tỷ giá. Không như hiện nay, Ngân hàng Nhà nước quản lý quá chặt bằng các biện pháp hành chính hơn là biện pháp thị trường khiến cho việc sử dụng các công cụ phái sinh để quản lý rủi ro tỷ giá hầu như trở nên vô tác dụng. Làm được điều này, có thể nói khả năng cạnh tranh của các nhà xuất khẩu Việt Nam không những không giảm sút mà còn được cải thiện để dần dần họ có thể mạnh dạn bước ra mưa, ra nắng mà không cần dùng cái ô che chở của Ngân hàng Nhà nước. Một chính sách bền vững phải là chính sách giúp cho doanh nghiệp tự đi trên đôi chân của mình chứ không phải đi trên đôi nạng của người khác.

3. Cuối cùng, Ngân hàng Nhà nước cần quan tâm đến vấn đề mà được đề cập từ rất lâu và rất thường xuyên nhưng đến nay vẫn chưa có giải pháp hữu hiệu, đó là chấm dứt tình trạng dollar hóa nền kinh tế.

Tình trạng dollar hóa tràn lan như hiện nay vô tình làm xoáy mòn niềm tin của công chúng vào VND, đồng tiền chính thức và nên là đồng tiền duy nhất trong giao dịch kinh tế của một quốc gia. Có lẽ ngoài Việt Nam ra, không tìm thấy nơi nào, ở gần chúng ta như Thái Lan hay xa hơn như Úc và New Zealand, người dân có thể đến ngân hàng giao dịch bằng nhiều loại tiền khác nhau. Có lẽ đã đến lúc nghĩ đến việc chấm dứt để cho các ngân hàng thương mại được tự do huy động và cho vay ngoại tệ và vàng như hiện nay. Điều này tuyệt nhiên không có ở các nước khác.

Trên đây chỉ là vài ý kiến bàn luận về mối quan hệ giữa chính sách tỷ giá và chính sách chuyển dịch cơ cấu kinh tế bền vững nhằm góp phần nhỏ bé vào sự nghiệp lớn của quốc gia. Vẫn biết những vấn đề thế này cần có khảo sát nhằm thu thập đầy đủ thông tin nhưng để làm việc đó cần có thời gian và với phạm vi một công trình nghiên cứu lớn hơn chứ không dừng ở phạm vi một bài báo.

#### TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Nguyễn Minh Kiều, (2006), Hoàn thiện các giải pháp phòng ngừa rủi ro tỷ giá nhằm chuẩn bị hội nhập kinh tế khu vực và thế giới, Sở Khoa học và Công nghệ TP.HCM.
- Võ Hùng Dũng, (2008), Chuyển dịch cơ cấu kinh tế: Những tác động chính sách.
- Tổng cục Thống kê, (2008, 2009), Niên giám thống kê.