

## NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA CHO “PHÁP LỆNH QUẢN LÝ NGOẠI HỐI”\*

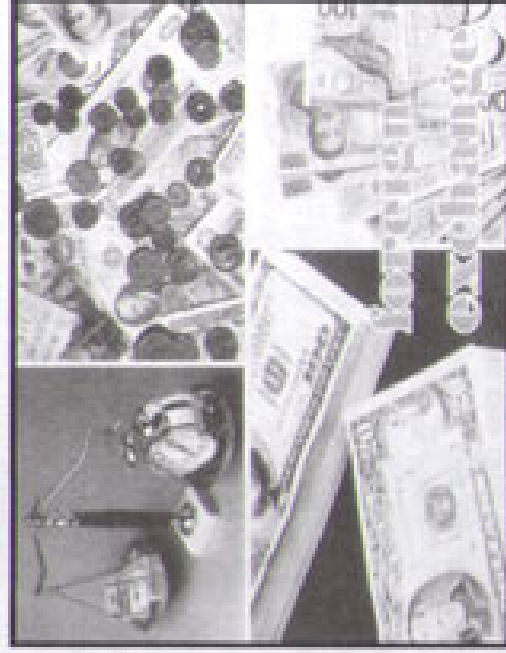
TS. Phan Văn Tinh\*

Theo chương trình xây dựng Luật và Pháp lệnh của Quốc hội thì khoảng cuối năm 2005 Pháp lệnh ngoại hối sẽ được trình Ủy ban thường vụ Quốc hội thông qua. Như vậy còn khoảng 6 tháng nữa thì mọi việc chuẩn bị cho dự thảo Pháp lệnh ngoại hối phải được hoàn tất.

Nói đến ngoại hối là nói đến phương tiện được sử dụng cho nhiều nhu cầu thanh toán, chi trả, vay mượn, kinh doanh, cất trữ của các tổ chức, cá nhân của một quốc gia cũng như của các quốc gia khác nhau trên thế giới có các quan hệ ngoại giao và thương mại với nhau. Vì thế các quy định pháp luật về quyền sở hữu và sử dụng ngoại hối luôn luôn gắn chặt với lợi ích kinh tế của mọi thành viên trong xã hội, của mọi cá nhân và tổ chức, cũng như của các quốc gia có quan hệ. Do vậy, việc đưa ra những quy định pháp luật về ngoại hối thường phải được xem xét, nghiên cứu rất kỹ lưỡng về nhiều mặt nhằm làm cho chúng trở thành những công cụ đắc lực trong quá trình phát triển kinh tế của đất nước.

Trao đổi với một số chuyên gia, các nhà doanh nghiệp có quan tâm, thấy rằng có một số vấn đề cần đặt ra để trao đổi với mong muốn góp một ý nhỏ vào việc soạn thảo văn bản quan trọng này.

**Một trong số các vấn đề đang thu hút sự quan tâm đặc biệt của giới kinh doanh** trong và ngoài nước, của các nhà xuất khẩu hàng hóa-dịch vụ, của các tổ chức, cá nhân thường xuyên có các khoản tiền từ nước ngoài chuyển về là các quy định đối với số ngoại tệ họ có được sẽ được đặt ra như thế nào trong pháp lệnh ngoại hối. Có ý kiến cho rằng, số ngoại tệ thu được do xuất khẩu phải được chuyển toàn bộ vào tài khoản ngoại tệ mở tại tổ chức tín dụng (TCTD) được phép ở Việt Nam. Quy định này nhằm tập trung mọi nguồn ngoại tệ có được từ xuất khẩu hàng hóa - dịch vụ vào các ngân hàng trong nước nhằm xóa bỏ tình trạng ngoại tệ bị lưu giữ một cách phân tán ở ngân hàng nước ngoài. Bỏ chế độ kết hối ngoại tệ cũng là hướng tốt, phù hợp với xu thế chung. Tuy nhiên, một số các nhà doanh nghiệp liên quan đến nhập khẩu quan ngại rằng nếu không duy trì



Ngoại hối là phương tiện được sử dụng cho nhiều nhu cầu thanh toán, nhất là ở các dịch vụ ngân hàng.

chế độ kết hối ngoại tệ trong điều kiện Việt Nam còn thiếu ngoại tệ, thì nhà nhập khẩu sẽ độc quyền và không bán ngoại tệ cho các ngân hàng, thì sẽ có khả năng ngân hàng được phép không có đủ nguồn ngoại tệ bán cho các nhà nhập khẩu để thanh toán tiền hàng - dịch vụ nhập khẩu.

**Về việc mua ngoại tệ của người cư trú.** Chính từ các quan ngại trên, nhiều ý kiến cho rằng, trong pháp lệnh nên quy định về trách nhiệm của các ngân hàng được phép trong việc đảm bảo đủ nhu cầu ngoại tệ cho các nhà nhập khẩu hoặc có thể mở rộng phạm vi mua ngoại tệ của các nhà nhập khẩu.

**Đối với chuyển tiền một chiều** của người cư trú là tổ chức ở Việt Nam thu được từ các khoản chuyển tiền một chiều, thì nên quy định thoáng hơn, ví dụ bất buộc tiền chuyển một chiều phải chuyển qua ngân hàng, nhưng không bắt buộc tất cả phải mở tài khoản tại ngân hàng. Quy định như vậy sẽ tạo thuận lợi để các lương ngoại tệ được đưa vào Việt Nam ngoài các giao dịch kinh tế thông thường. Nếu người sở hữu số ngoại tệ có được thông qua chuyển tiền một chiều tự nguyện bán cho các TCTD là điều nên khuyến khích. Do vậy, trong pháp lệnh cũng nên nói rõ là việc bán số ngoại tệ mà người cư trú có được bằng con đường chuyển tiền một chiều không phải là bắt buộc, mà hoàn toàn tự nguyện.

\*Vào nghiên cứu quốc tế về lệ hối.

*Đối với các giao dịch vốn, đặc biệt là đối với đầu tư trực tiếp từ nước ngoài thì nếu chỉ dừng lại ở quy định tất cả các nghiệp vụ liên quan đến chuyển vốn vào cũng như chuyển vốn ra đều phải thực hiện qua ngân hàng thì có thể chưa đủ. Thiết nghĩ rằng, tiếp theo các quy định mang tính nghiệp vụ đơn thuần cần có các quy định nhằm bảo đảm cơ sở pháp lý cho các khoản vốn ngoại tệ đưa vào Việt Nam thông qua đầu tư trực tiếp. Ví dụ, có thể đưa ra các quy định liên quan đến việc kiểm soát của Ngân hàng Trung ương (NHTW) về tính hợp pháp của các nguồn ngoại tệ sẽ được đưa vào Việt Nam. Với những quy định như vậy, NHTW cần có các yêu cầu cụ thể đối với các nhà đầu tư nước ngoài, đặc biệt là về năng lực tài chính thực tế của họ. Những quy định như vậy cũng có ý nghĩa rất lớn trong việc phòng ngừa, ngăn chặn các hành vi rửa tiền của bọn tội phạm quốc tế.*

*Vấn đề hoạt động ngoại hối của các tổ chức tín dụng.* Nhiều chuyên gia cho rằng trong pháp lệnh nên quy định là các TCTD được hoạt động ngoại hối khi đủ điều kiện. Quy định như thế này sẽ phù hợp với quá trình cải tổ hành chính ở nước ta hiện nay và xu thế hoàn thiện công tác hành chính trong tương lai, hạn chế tình trạng phải cấp nhiều giấy con. Ví dụ, khi một TCTD nào đó đủ điều kiện theo quy định của pháp luật thì mặc nhiên được thực hiện hoạt động ngoại hối. Thực ra, trong các hoạt động nghiệp vụ của các TCTD thì thường có nghiệp vụ kinh doanh ngoại hối. Phạm vi kinh doanh ngoại hối thường là các nghiệp vụ kinh doanh ngoại tệ trên các thị trường hối đoái trong nước và quốc tế, các nghiệp vụ kinh doanh vàng (vàng tiêu chuẩn quốc tế), các loại công cụ bằng ngoại tệ như thương phiếu, các loại giấy tờ có giá ghi bằng ngoại tệ (như trái phiếu Chính phủ, trái phiếu công ty, kỳ phiếu, cổ phiếu...). Do vậy, nếu cho rằng, khi quy định phạm vi hoạt động ngoại hối mà chỉ nói chung chung thì khi thực hiện sẽ rất khó. Ví dụ, khi nói đến phạm vi hoạt động ngoại hối mà chỉ dừng lại ở quy định là, các ngân hàng được tiến hành kinh doanh ngoại hối theo quy định của NHTW; các TCTD phi ngân hàng được thực hiện kinh doanh ngoại hối trên cơ sở đăng ký kinh doanh ngoại hối trong phạm vi do NHTW quy định; các tổ chức khác được kinh doanh ngoại hối theo giấy phép kinh doanh ngoại hối do NHTW... là chưa chính xác. Nếu quy định như vậy, thì các nhà kinh doanh vẫn chưa biết được họ được phép thực hiện các loại nghiệp vụ kinh doanh gì. Thực ra, nếu quy

định như thế thì đó chỉ là quy định về thủ tục chứ không phải là quy định về những loại hình kinh doanh nào đối với ngoại hối mà các TCTD được phép thực hiện.

Trong phạm vi kinh doanh hối đoái, dự thảo pháp lệnh nên quy định cụ thể các nghiệp vụ kinh doanh hối đoái chủ yếu mà các ngân hàng thương mại được phép thực hiện. Điều kiện cụ thể về hoạt động ngoại hối giao cho NHTW quy định.

*Vấn đề tên gọi pháp lệnh.* Được biết, trong quá trình soạn thảo pháp lệnh đã có một số ý kiến khác nhau về tên gọi pháp lệnh. Có ý kiến cho rằng, nên gọi là "Pháp lệnh hoạt động ngoại hối"; một số ý kiến khác lại muốn gọi "Pháp lệnh ngoại hối". Có rất ít ý kiến đề xuất tên gọi là "Pháp lệnh quản lý ngoại hối". Có một số quan điểm cho rằng, cụm từ "quản lý ngoại hối" đã được sử dụng trong những năm của kinh tế bao cấp. Chuyển sang kinh tế thị trường thì cụm từ này không được người ta nhắc đến cũng có lý do của nó. Đó là, trong kinh tế thị trường, thì ngoài thành phần kinh tế nhà nước là các thành phần kinh tế khác. Ngoại hối được tạo ra không chỉ từ các tổ chức kinh tế nhà nước, mà còn được tạo ra từ các thành phần kinh tế khác. Trong tương lai, khi mà việc cổ phần hóa bước vào giai đoạn cuối thì khối lượng ngoại hối được sáng tạo ra cho nền kinh tế của các thành phần kinh tế ngoài nhà nước sẽ chiếm một tỷ trọng rất lớn. Do vậy, nhà nước không có một cơ sở pháp lý nào để "quản lý" ngoại hối của nền kinh tế nhiều thành phần như vậy. Tuy nhiên, khi trao đổi nhiều chuyên gia cho rằng, gọi tên của pháp lệnh là "pháp lệnh ngoại hối", hoặc "pháp lệnh hoạt động ngoại hối" cũng còn nhiều vấn đề chưa được lý giải một cách thuyết phục. Thiết nghĩ rằng, xuất phát từ thực tế hiện nay của các hoạt động kinh tế đối ngoại nói chung, của xuất nhập khẩu hàng hóa - dịch vụ của nền kinh tế nói riêng, trong khi mà đất nước cần nhiều ngoại tệ để thực hiện công nghiệp hóa - hiện đại hóa; dự trữ ngoại hối quốc gia so với nhiều nước trong khu vực cũng như so với các nước trên thế giới vẫn hết sức nhỏ hẹp; trong khi tình hình sử dụng ngoại tệ vừa kém hiệu quả, vừa vi phạm các quy định của nhà nước như việc buôn bán lậu tràn lan, không thực hiện việc thanh toán bằng ngoại tệ qua ngân hàng... thì vấn đề kiểm soát ngoại hối cần phải được đặt ra như là một trong những nhiệm vụ quan trọng. Đây cũng là lý do để có thể gọi pháp lệnh này là "Pháp lệnh kiểm soát ngoại hối". Với tên gọi này, những

nội dung được đưa vào pháp lệnh đều phải hướng tới mục tiêu mà việc kiểm soát ngoại hối phải đạt được. Ngoại hối được kiểm soát không chỉ đối với việc sử dụng chúng trong chi trả, thanh toán, kinh doanh, cất giữ; mà nội dung rất quan trọng của nó là phải kiểm soát cho được các nguồn ngoại hối thu được của tổ chức và cá nhân có được chuyển vào các tài khoản ngoại tệ mở tại các TCTD được phép hay không.

Về cơ chế tỷ giá hối đoái của đồng Việt Nam. Cơ chế tỷ giá hối đoái là một vấn đề rất đồng. Cơ chế đó có thể được thay đổi một cách linh hoạt vì nó luôn luôn phụ thuộc vào cung cầu ngoại hối trên thị trường nói chung, và cung cầu ngoại tệ nói riêng. Vì vậy, nếu cơ chế này được quy định quá "cứng" thì việc thay đổi nó sẽ gặp khó khăn rất lớn. Về vấn đề này, đã có ý kiến cho rằng, nên quy định tỷ giá hối đoái của đồng Việt Nam được hình thành trên cơ sở cung cầu có sự điều tiết của Nhà nước. Thiết nghĩ rằng, việc sử dụng một loại chế độ tỷ giá hối đoái nào đó cần phải có một dự báo kinh tế vĩ mô thật chính xác. Căn cứ vào thực tế hiện nay của nền kinh tế Việt Nam, cũng như những gì mà nền kinh tế Việt Nam có thể đạt được từ nay đến năm 2010 thì Việt Nam vẫn phải sử dụng chế độ tỷ giá hối đoái thả nổi có sự kiểm soát của Nhà nước; với một chế độ tỷ giá hối đoái được hình thành trên cơ sở cung cầu luôn luôn tồn tại một sự khác biệt về bản chất kinh tế của 2 chế độ tỷ giá này. Khi nói rằng, một chế độ tỷ giá hối đoái được hình thành trên cơ sở cung cầu là nói đến vấn đề có tính nguyên tắc cần được tuân thủ. Tính nguyên tắc này chỉ được sử dụng cho các nghiệp vụ tính toán, xác định cụ thể các mức tỷ giá cho từng thời kỳ khác nhau mà bất cứ ở đâu phát triển kinh tế theo kiểu thị trường cũng phải tuân thủ. Hơn nữa, nói đến điều tiết của Nhà nước là nói đến sự can thiệp bằng biện pháp hành chính nhằm "phan phối lại" thu nhập thông qua công cụ tỷ giá. Chính vì vậy, pháp lệnh cần quy định có tính kháng định là, Việt Nam sử dụng chế độ tỷ giá hối đoái thả nổi có sự kiểm soát của Nhà nước. Việc kiểm soát này chính là việc sử dụng các công cụ gián tiếp để nhằm hướng tỷ giá vào việc phục vụ các mục tiêu của chính sách tiền tệ của đất nước trong từng thời kỳ khác nhau. Nên nhớ rằng, tỷ giá hối đoái luôn là một công cụ tiền tệ rất quan trọng và cũng rất khó sử dụng nó cho mục tiêu phát triển

kinh tế của đất nước. Vì vậy, trong pháp lệnh kiểm soát ngoại hối, chế độ tỷ giá hối đoái cần được quy định một cách chính xác, phù hợp với thực tiễn của đất nước cũng như đáp ứng được các yêu cầu của hội nhập kinh tế quốc tế.

Ngoài những vấn đề thuộc nội dung mà pháp lệnh cần thể hiện như đã đề cập trên đây, một số chuyên gia cho rằng khái niệm ngoại tệ cần đưa vào bản chất kinh tế của ngoại tệ chứ không nên căn cứ vào bề ngoài. Có ý kiến cho rằng "ngoại tệ là tiền nước ngoài". Thiết nghĩ, cách giải thích này không lột trần bản chất kinh tế của ngoại tệ. Ai cũng có thể hiểu rằng, "ngoại" là ngoài và "tệ" là tiền; nhưng trên thực tế vẫn còn nhiều đồng tiền nước ngoài vẫn chưa được mua và bán trên thị trường hối đoái. Đó là các đồng tiền không tự do chuyển đổi được; mà đơn thuần chỉ là các đồng tiền quốc gia, không được sử dụng làm đồng tiền định giá và đồng tiền thanh toán trong các quan hệ thanh toán quốc tế. Nói đến ngoại tệ là nói đến các đồng tiền tự do chuyển đổi, không nói đến các đồng tiền không tự do chuyển đổi được. Điều cũng rất dễ hiểu là Chính phủ của bất cứ một quốc gia nào cũng không đặt vấn đề quản lý một đồng tiền không tồn tại trong mối quan hệ cũng như ảnh hưởng đến quyền lợi của quốc gia đó. Trong thực tiễn các đồng tiền không chuyển đổi không thể vượt ra ngoài lãnh thổ của một quốc gia để tham gia vào quan hệ kinh tế quốc tế, mà việc thanh toán quốc tế được thực hiện thông qua đồng tiền chuyển đổi lựa chọn và, trong trường hợp nay, đồng bản tệ không chuyển đổi của nước sở tại chỉ thực hiện chức năng tiền tệ trong khuôn khổ một quốc gia.

Một số vấn đề đang được đặt ra cho pháp lệnh ngoại hối cũng chính là những vấn đề thu hút sự quan tâm cho rất nhiều người; đặc biệt là cho giới kinh doanh trong và ngoài nước, cho các nhà chức trách của đất nước, những nhà hoạch định chính sách tài chính, tiền tệ của quốc gia. Tuy nhiên, ngoại hối là một trong những lĩnh vực khá phức tạp; những chính sách về ngoại hối luôn luôn có quan hệ mật thiết với lợi ích kinh tế của mọi thành viên trong xã hội. Do vậy để có được những quy phạm pháp luật chuẩn xác về ngoại hối, vấn đề đặt ra là cần tạo được một sự nhất trí cao đối với các nội dung cần thể hiện trong pháp lệnh nhằm đưa pháp lệnh vào cuộc sống một cách hiệu quả ■

*Chú thích:*

*\*Tên của Pháp lệnh do tác giả đặt.*