

NHÖÖNG NÖAI MÖUI TRONG NĪEÀU HAÖNH CHĪNH SAÜCH TYÜ GIAÜ ÖU VIEÄT NAM

TS. Lê Phan Thị Diệu Thảo*

Tỷ giá hối đoái là một phạm trù kinh tế quan trọng trong thương mại quốc tế, là công cụ đo lường giá trị tương đối giữa các đồng tiền và có tác dụng như một phương tiện cạnh tranh thương mại giữa các quốc gia. Tỷ giá ảnh hưởng tới giá cả hàng hóa và tác động đến các hoạt động kinh tế xã hội trong và ngoài nước.

Trong quản lý và điều hành chính sách tiền tệ, tỷ giá là một công cụ hữu hiệu, linh hoạt. Trong những năm qua, Ngân hàng Trung ương (NHTW) Việt Nam đã không ngừng điều chỉnh tỷ giá để thực hiện mục tiêu của chính sách tiền tệ và chính sách kinh tế vĩ mô. Kỷ niệm 55 năm thành lập ngành cũng là dịp chúng ta nhìn lại toàn bộ quá trình điều hành tỷ giá của Ngân hàng Nhà nước (NHNN) và suy nghĩ về những bước đi của nó trong tương lai.

KHÁI QUÁT VỀ THỰC TRẠNG ĐIỀU HÀNH TỶ GIÁ CỦA NHNN TRONG THỜI GIAN QUA:

● Giai đoạn trước năm 1989: (Thời kỳ cố định đa tỷ giá)

Đối tác chủ yếu của Việt Nam trong giai đoạn này là các nước trong khối XHCN. Giao thương giữa các quốc gia được thực hiện theo các hiệp định thương mại khung và hàng hóa được mua bán thông qua hình thức trao đổi

hàng - hàng. Rúp chuyển nhượng được dùng làm đồng tiền tính giá trong các thương vụ và tỷ giá VND so với các ngoại tệ khác trong Khối được tính theo đồng Rúp chuyển nhượng. Rúp chuyển nhượng là đồng tiền ghi sổ được dùng thanh toán mậu dịch giữa các nước trong khối XHCN với Liên Xô. Tỷ giá này được tính theo “hệ số đặc biệt” do các nước trong khối XHCN tự quy định với nhau; sao cho, sau khi trao đổi một số lượng hàng hóa được quy định trong các hiệp định được ký vào đầu mỗi năm thì đến cuối năm tài khoản của các bên không còn số dư. Trong thời kỳ này, ở Việt Nam tồn tại các loại tỷ giá sau:

1. Tỷ giá chính thức hay còn gọi là tỷ giá mậu dịch:

Do đồng Việt Nam không được thiết lập trên cơ sở hàm lượng vàng nên việc xác định tỷ giá hối đoái của VND với các ngoại tệ khác được xác lập trên cơ sở ngang bằng sức mua đối nội của VND và sức mua đối ngoại của các đồng tiền trong Khối.

2. Tỷ giá phi mậu dịch: Đây là tỷ giá được dùng trong các giao dịch phi mậu dịch giữa các quốc gia thành viên. Cơ chế vận hành tỷ giá này được thỏa thuận trong Hiệp định thanh toán phi mậu dịch được ký vào ngày 8/02/1963 giữa các nước trong khối.

3. Tỷ giá kết toán nội bộ:

Tỷ giá này được tính trên cơ sở tỷ giá mậu dịch, phi mậu dịch và số phần trăm cộng thêm nhằm mục đích bù lỗ cho các đơn vị xuất khẩu. Tỷ giá kết toán nội bộ không được thông báo công khai mà nó chỉ áp dụng trong thanh toán nội bộ giữa các tổ chức ngoại thương, các đơn vị thu chi ngoại tệ với NHNN Việt Nam.

4. Tỷ giá giữa VND với các ngoại tệ ngoài hệ thống XHCN:

Trong giai đoạn này, quan hệ thương mại giữa Việt Nam với các nước ngoài khối XHCN chưa được phát triển; do đó, tỷ giá hối đoái giữa VND và các loại ngoại tệ này do Chính phủ Việt Nam đơn phương công bố dựa trên mối quan hệ thương mại và nhu cầu thanh toán giữa các quốc gia trong từng thời kỳ.

Đặc trưng cơ bản của cơ chế vận hành tỷ giá trong thời kỳ này là:

- NHNN áp dụng cơ chế tỷ giá cố định và sử dụng nhiều loại tỷ giá.

- Tỷ giá được xác định hoàn toàn theo kế hoạch phát triển nền kinh tế của Chính phủ mà không xuất phát từ quan hệ cung cầu tiền tệ trong nền kinh tế.

- Tỷ giá không phản ảnh trung thực, đầy đủ sức mua giữa Đại học Ngân hàng TP.HCM (*)

VND với các ngoại tệ khác như: Rúp, Dollar Mỹ....

- Nhà nước độc quyền trong ngoại thương và các doanh nghiệp xuất nhập khẩu phải thực hiện chế độ kết hối toàn bộ số ngoại tệ có được.

Cơ chế tỷ giá trên phù hợp với nền kinh tế kế hoạch hóa XHCN. Khi nền kinh tế chuyển sang cơ chế thị trường có sự điều tiết của Nhà nước, cơ chế trên đã bộc lộ nhiều nhược điểm và làm kiềm hãm sự phát triển của đất nước. Để thích ứng với những đổi mới của nền kinh tế, Chính phủ đã có nhiều cải cách trong hoạt động đối ngoại và cơ chế vận hành tỷ giá.

Giai đoạn từ năm 1989 đến nay

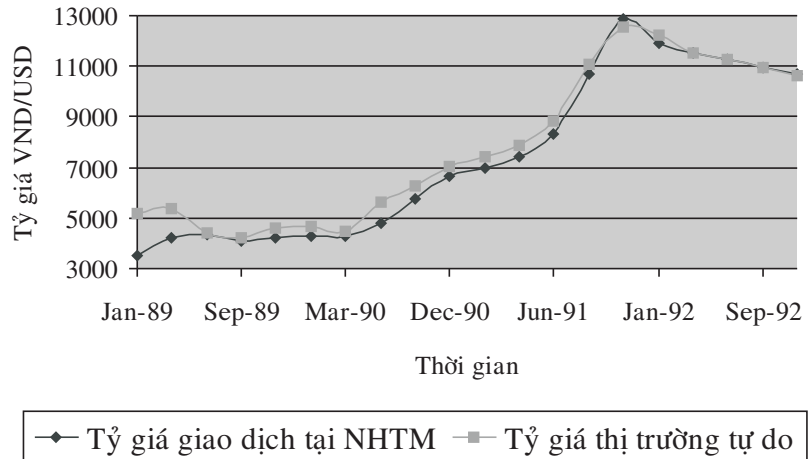
Từ năm 1989, bên cạnh việc mở rộng ngoại thương, củng cố hoạt động ngân hàng, Chính phủ cũng có nhiều nỗ lực trong việc thay đổi căn bản cơ chế tỷ giá. Sự ra đời Thông tư số 33/KH-TT hướng dẫn thi hành Nghị định 161/HĐBT vào tháng 3/1989 đã đánh dấu thời kỳ chuyển đổi cơ chế quản lý ngoại hối ở nước ta. Nội dung cơ bản của nghị định này là các quy định mới về mua bán ngoại tệ và xóa bỏ chế độ kết hối. Nhà nước cho phép các đơn vị có nguồn thu ngoại tệ được quyền sử dụng ngoại tệ cho nhu cầu sản xuất kinh doanh của mình, đồng thời cho phép các ngân hàng thương mại (NHTM) kinh doanh ngoại tệ và thành lập các điểm thu đổi ngoại tệ trên toàn quốc. Từ năm 1989, Nhà nước từng bước xóa bỏ chế độ tỷ giá cố định, thực hiện chế độ tỷ

giá thả nổi có sự điều tiết của Nhà nước mà giai đoạn đầu của nó là cơ chế điều hành tỷ giá theo

trong điều kiện lạm phát tăng 68% so với năm 1989).

Để đối phó với vấn đề này,

Biểu đồ 1: Tỷ giá giao dịch tại NHTM và tỷ giá của thị trường tự do (1989 - 1992)



Nguồn: Phòng Quản lý ngoại hối NHNN

Giai đoạn 1989- 1999: (Thời kỳ áp dụng cơ chế tỷ giá chính thức của NHNN.)

Thời kỳ thả nổi tỷ giá (1989-1992).

Trong giai đoạn đầu, tỷ giá được ấn định theo tỷ giá của Ngân hàng Ngoại thương Việt Nam. Sau đó, NHNN trực tiếp ấn định tỷ giá chính thức giữa USD và VND. Trong thời kỳ này tỷ giá mang tính chủ quan cảm tính, không phản ánh được quan hệ cung cầu ngoại tệ. Tuy tỷ giá hối đoái được điều chỉnh liên tục theo sự biến động của thị trường tự do, nhưng khoảng chênh lệch tỷ giá giữa thị trường tự do và thị trường chính thức rất lớn, gây khó khăn trong quản lý ngoại hối và quản lý tiền tệ. Mức biến động tỷ giá không phù hợp với tốc độ mất giá của VND (năm 1989, tỷ giá tăng 54% trong khi lạm phát tăng 34,7% so với năm 1988; năm 1990 tỷ giá tăng 18%

NHNN đã ban hành Thông tư 222- NH/TT hướng dẫn thi hành Chỉ thị số 330/CT do Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng ban hành ngày 13/9/1990. Theo đó, tỷ giá kinh doanh của ngân hàng được thiết lập trên cơ sở tỷ giá chính thức do NHNN ban hành và dao động trong biên độ +/- 5%; đồng thời, chênh lệch tỷ giá mua bán không được quá 0,5%.

Trong thời kỳ này, NHNN cũng thành lập hai Trung tâm giao dịch ngoại tệ tại Hà Nội và Tp. Hồ Chí Minh. Thành viên của trung tâm là các NHTM được phép kinh doanh ngoại tệ, các doanh nghiệp xuất nhập khẩu trực tiếp và NHNN. NHNN đóng vai trò kiểm soát, điều tiết thị trường thông qua Quỹ bình ổn hối đoái. Sự ra đời của trung tâm giao dịch ngoại tệ đánh dấu một chuyển biến lớn trong hoạt động quản lý ngoại hối của Việt Nam.

Tại đây, cung cầu tiền tệ đã gặp nhau, tỷ giá đã được thiết lập linh hoạt hơn và nó phản ảnh tương đối khách quan sức mua tiền tệ. Thông qua các trung tâm, NHNN đã bước đầu thực hiện chính sách tỷ giá thả nổi có sự điều tiết của Nhà nước. **Tuy nhiên**, do mới được hình thành nên hoạt động của hai trung tâm cũng còn nhiều hạn chế. Trước hết, do phạm vi hoạt động của các trung tâm hẹp nên chưa bao quát toàn bộ hoạt động ngoại hối của đất nước; thêm nữa, hoạt động của các trung tâm tách rời nhau gây khó khăn cho việc điều hành chính sách tỷ giá của NHNN. Ngoài ra, vai trò kiểm soát và điều tiết của NHNN tại hai trung tâm chưa đạt hiệu quả cao, quỹ bình ổn hối đoái còn mỏng. Những yếu tố này đã làm giảm vai trò điều tiết tỷ giá của Chính phủ. Hay nói cách khác, chế độ tỷ giá trong giai đoạn này gần như hoàn toàn bị thả nổi theo sự biến động của thị trường.

Thời kỳ cố định tỷ giá (1993-1998)

Trước những vướng mắc trong việc thực hiện cơ chế tỷ giá thả nổi, năm 1993, NHNN trở lại phương pháp giám sát tỷ giá chặt chẽ bằng cách quy định tỷ giá chính thức và cho phép các NHTM xác định tỷ giá kinh doanh trong một biên độ nhất định. Thực chất của cơ chế này là NHNN dùng tỷ giá trần và tỷ giá sàn để kiểm soát hoạt động của các Trung tâm giao dịch ngoại tệ. Ngày 3.10.1994, NHNN ban hành QĐ 245-QĐ/NH7, trong đó, NHNN sẽ công bố tỷ giá chính thức giữa VND với các

ngoại tệ, tỷ giá kinh doanh được dao động trong biên độ +/- 0,5% so với tỷ giá chính thức. Mức dao động này tăng lên +/- 1% vào 21.11.1996 (QĐ 311/QĐ-NH7). Để hoàn chỉnh hoạt động của thị trường hối đoái, NHNN đã ký quyết định số 203/QĐ-NH13, thành lập Thị trường ngoại tệ (TTNT) liên ngân hàng. Các thành viên tham gia thị trường là các NHTM được phép kinh doanh ngoại tệ, NHNN với tư cách là người mua bán cuối cùng sẽ sử dụng Quỹ Điều hòa ngoại tệ can thiệp vào thị trường một cách hiệu quả.

Trong năm 1994- 1995, hoạt động của hai TTNT liên ngân hàng đã bước đầu hoạt động góp phần điều hòa cung cầu ngoại tệ và duy trì sự ổn định của tỷ giá. Cùng với sự ổn định tỷ giá là mức độ tăng trưởng nhanh của nền kinh tế và việc kiểm chế tỷ lệ lạm phát ở mức độ thấp.

Tuy nhiên, bên cạnh yếu tố thị trường liên ngân hàng, sự ổn định tỷ giá trong giai đoạn này còn phụ thuộc nhiều nhân tố quan trọng khác như: hoạt động xuất khẩu phát triển mạnh cả về lượng lẫn về chất; kiều hối phát triển mạnh và không ngừng gia tăng; lãnh vực đầu tư có nhiều chuyển biến tích cực, bắt đầu từ sự ra đời của Luật Đầu tư nước ngoài....

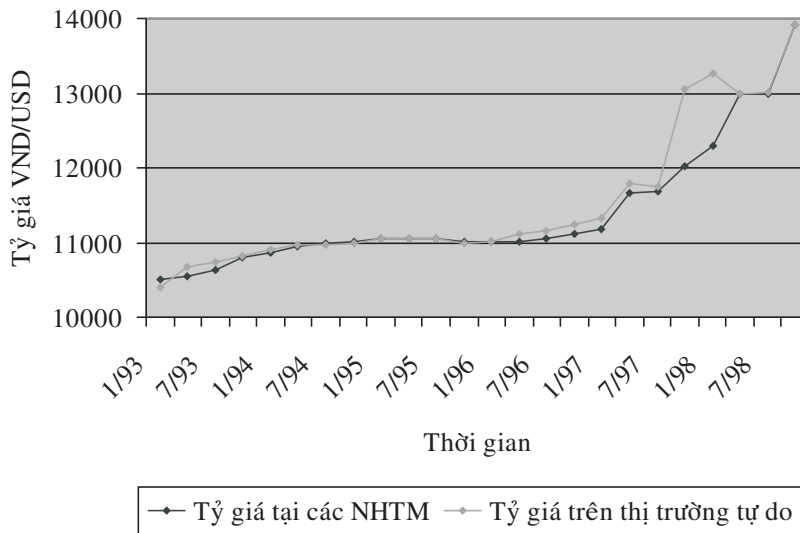
Các yếu tố này làm cung ngoại tệ gia tăng đáng kể, cán cân thanh toán được cải thiện, quỹ bình ổn tỷ giá dồi dào, sức mua của đồng Việt Nam được củng cố, lạm phát được kiểm chế, nguồn vốn huy động của hệ thống ngân hàng tăng cao, đầu tư nước ngoài được mở rộng.

Cung ngoại tệ tăng mạnh nhưng việc can thiệp mua ngoại tệ của NHNN tại TTNT liên ngân hàng chưa hiệu quả đã đẩy giá trị đồng bản tệ lên cao, vượt quá giá trị thực của chúng mặc dù lúc này trên thị trường thế giới USD tăng giá khoảng 20%. Tình trạng này đã tạo áp lực tăng giá hàng hoá, làm giảm mọi nỗ lực khuyến khích xuất khẩu của Chính phủ, gia tăng nợ nước ngoài, gây thâm hụt lớn trong cán cân vãng lai (khoảng 13% - 16% GDP năm 1995- 1996)... kết quả là NHNN không thực hiện được mục tiêu cân bằng ngoại tệ.

Tháng 2/1997, NHNN điều chỉnh tỷ giá chính thức lên 11.175VND/USD và nới rộng biên độ xác định tỷ giá kinh doanh lên +/-5%. Đến tháng 10/1997, dưới tác động của cuộc khủng hoảng tài chính Đông Nam Á, cầu USD tăng vọt, mức chênh lệch tỷ giá giữa thị trường chính thức và thị trường tự do ngày một lớn. NHNN buộc phải gia tăng biên độ xác tỷ giá mua bán của các NHTM lên +/-10%. Điều này gây khó khăn trong việc kinh doanh ngoại tệ của các NHTM, các tổ chức xuất khẩu giữ ngoại tệ trên tài khoản tiền gửi... làm ảnh hưởng xấu lên việc điều hành cơ chế tỷ giá hối đoái nói riêng và chính sách tiền tệ, tài chính của Việt Nam nói chung (*biểu đồ 2*).

Để khắc phục hiện tượng này, vào ngày 16/2/1998, NHNN buộc phải phá giá đồng Việt Nam từ 11.175 VND/USD lên 11.800 VND/USD (đồng Việt Nam giảm 5,6%). Ngay trong ngày này, tỷ giá được yết tại các NHTM tăng từ 12.293VND/USD

Biểu đồ 2: Tỷ giá giao dịch tại các NHTM và tỷ giá thị trường tự do (1993- 1998)



Nguồn: Ngân hàng Nhà nước, chi nhánh Tp. Hồ Chí Minh

lên 13.450 VND/USD (tăng 10% so với tỷ giá chính thức). Tuy nhiên, việc điều chỉnh này vẫn không làm hạ “cơn sốt” USD trên thị trường.

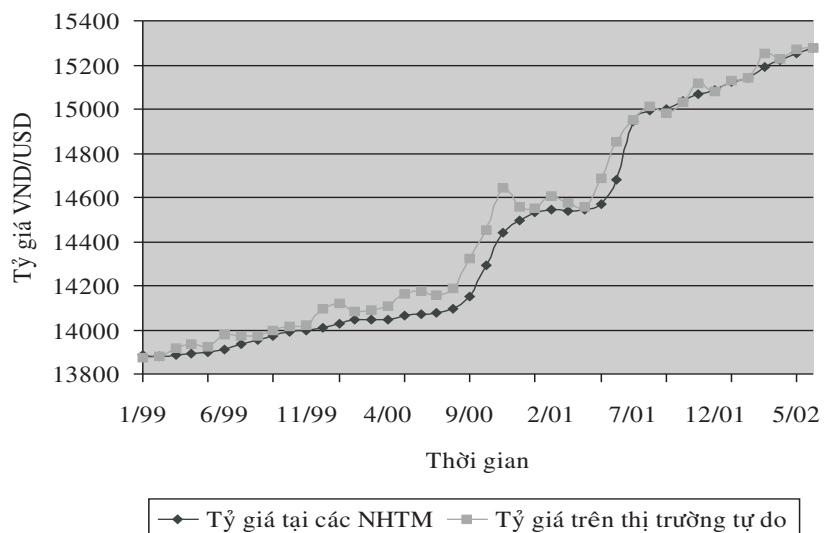
Đến ngày 7/8/1998, NHNN ban hành Quyết định 265/1998/QĐ -NHNN điều chỉnh tăng tỷ giá từ 11.815 VND/USD lên 12.998 VND/USD; đồng thời, giảm biên độ mua bán từ +/-10% còn +/-7%. Cũng theo quyết định này, NHNN chỉ công bố tỷ giá USD. Tỷ giá của các loại ngoại tệ khác giao cho các tổ chức tín dụng được phép kinh doanh ngoại hối ấn định bằng cách dựa vào tỷ giá các ngoại tệ này với USD trên thị trường quốc tế và tỷ giá VND/USD tại thời điểm giao dịch; đồng thời, phần chênh lệch tỷ giá mua bán cũng được giao cho các tổ chức tín dụng quyết định. Đến cuối năm 1998, NHNN giảm tỷ giá chính thức còn 12.985 VND/USD. Việc điều chỉnh này nhằm khắc phục hậu

quả của chính sách cố định tỷ giá và chứng tỏ cần phải có sự đổi mới cơ bản trong việc điều hành chính sách tỷ giá và quản lý ngoại hối Việt Nam.

Giai đoạn 2/1999 đến nay: (Chế độ tỷ giá thả nổi có sự điều tiết của Nhà nước).

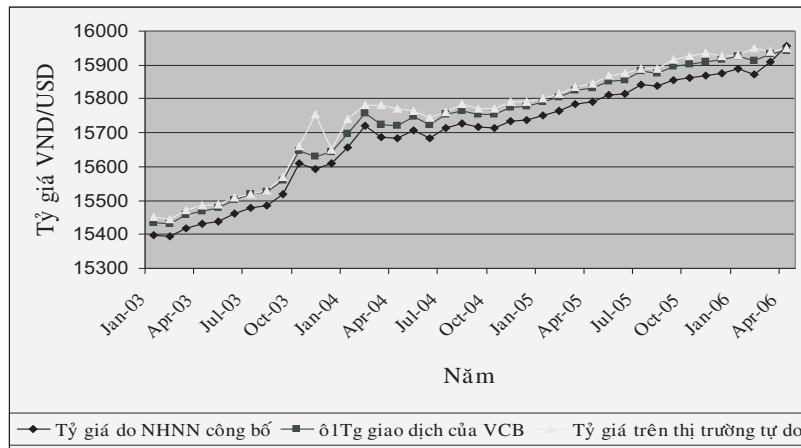
Từ ngày 26/2/1999, Chính phủ công bố **tỷ giá giao dịch bình quân của thị trường ngoại tệ liên ngân hàng là tỷ giá chính thức của NHNN** và quy định biên độ xác định tỷ giá kinh doanh của các NHTM không được vượt quá +/-0,1% so với tỷ giá chính thức. Đến 1/7/2002, theo QĐ 679, tỷ lệ này được điều chỉnh lên +/-0,25%. Quyết định này đã là một cuộc cải cách thực sự về cơ chế vận hành tỷ giá. Mức chênh lệch tỷ giá giữa thị trường chính thức và thị trường tự do được thu hẹp. Trong những năm gần đây, NHNN điều chỉnh tỷ giá theo mức tăng nhẹ. So với năm trước, năm 2002: tỷ giá tăng +1,92%, năm 2003: tăng +1,52%, năm 2004: tăng +0,84%, năm 2005: tăng +0,84%. Cùng với những đổi mới trong chính sách quản lý ngoại hối, lượng ngoại tệ tập trung vào ngân hàng ngày một gia tăng, các NHTM luôn đáp ứng đủ nhu cầu hợp lý của các

Biểu đồ 3: Tỷ giá tại các NHTM và tỷ giá của thị trường tự do (2/ 1999 - 6/ 2002)



Nguồn: Ngân hàng Nhà Nước, chi nhánh Tp. Hồ Chí Minh.

Biểu đồ 4: Sự biến động tỷ giá từ 2003 – 4/2006



doanh nghiệp, tình hình căng thẳng ngoại tệ được giải quyết.

Tóm lại, cùng với những biến đổi của nền kinh tế, cơ chế tỷ giá nói riêng và chính sách tiền tệ của Việt Nam nói chung đã có nhiều thay đổi và từng bước hoàn thiện. Việc điều hành tỷ giá trong những năm gần đây chứng tỏ các nhà hoạch định vĩ mô về tiền tệ đã nắm bắt được các thay đổi của thị trường. Tỷ giá (VND/USD) dần dần gắn liền với quan hệ cung tiền tệ trong nền kinh tế và trở thành công cụ hữu hiệu trong việc điều hành chính sách tài chính- tiền tệ, kiểm soát lạm phát, hạn chế hiện tượng dollar hóa, khuyến khích xuất khẩu, kiểm soát nhập khẩu, thu hút vốn đầu tư, ổn định sức mua đồng bản tệ, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế.

MỘT SỐ VẤN ĐỀ CẦN QUAN TÂM:

Để tồn tại và phát triển trong môi trường hội nhập, trong lãnh vực tiền tệ, NHNN phải không ngừng đổi mới và nâng cao hiệu quả của các công cụ của chính sách tiền tệ trong đó có chính sách tỷ giá. Tỷ giá phải thực sự

là đòn bẩy để thúc đẩy và nâng cao tính bền vững của nền kinh tế. Để làm tốt chức năng này, thiết nghĩ NHNN nên quan tâm các vấn đề sau:

● **Về chính sách tỷ giá.**

- Hoàn thiện cơ chế tỷ giá thả nổi có sự quản lý của Nhà nước. Tỷ giá do NHNN công bố phải được tính hoàn toàn dựa trên tỷ giá bình quân trên TTNT liên ngân hàng, tránh việc áp đặt chủ quan trong việc công bố tỷ giá.

- Để tỷ giá phản ánh đúng cung cầu tiền trong nền kinh tế và để giảm mức chênh lệch tỷ giá giữa thị trường chính thức và TTNT chợ đen, NHTW cần nới rộng biên độ xác định tỷ giá kinh doanh của các NHTM (hiện nay là +/- 0,25%) tiến đến loại bỏ mức không chế này.

● **Cần có sự phối hợp nhịp nhàng giữa chính sách tỷ giá và chính sách lãi suất.**

Tỷ giá và lãi suất là hai yếu tố nhạy cảm trong nền kinh tế và là các công cụ hữu hiệu của chính sách tiền tệ. Tỷ giá và lãi

suất luôn có mối quan hệ chặt chẽ với nhau, ảnh hưởng lẫn nhau và cùng tác động lên các hoạt động của nền kinh tế. Sự khập khiễng giữa chính sách lãi suất và tỷ giá có thể gây ra những hậu quả bất lợi như: bản tệ bị mất giá gây nguy cơ lạm phát, “chảy máu ngoại tệ”, đầu cơ tiền tệ, hạn chế nguồn vốn đầu tư nước ngoài.... Vì vậy, trong quản lý vĩ mô, chính sách lãi suất và tỷ giá phải được xử lý một cách đồng bộ và phù hợp với từng thời kỳ nhất định, được như vậy thị trường tiền tệ Việt Nam sẽ hoạt động hiệu quả hơn, tạo điều kiện cho hoạt động sản xuất, thương mại, đầu tư phát triển nhiều hơn.

● **Kiểm soát và tiến tới loại bỏ thị trường ngoại tệ chợ đen:**

Việc tồn tại thị trường ngoại tệ chợ đen đã ảnh hưởng nhiều đến hoạt động kiểm soát và quản lý ngoại hối của NHNN. Một lượng lớn cung cầu ngoại tệ nằm ngoài khả năng kiểm soát của Chính phủ làm cho việc xác định giá trị bản tệ và hoạch định chính sách tiền tệ quốc gia gặp nhiều khó khăn, đặc biệt trong tình hình tài chính bất ổn hoặc bị tác động bởi biến động của thị trường tài chính toàn cầu.

Ở Việt Nam, TTNT chợ đen hình thành trước hết do hoạt động buôn lậu ngày càng lớn cả về quy mô lẫn độ tinh vi của nó. Một lượng lớn ngoại tệ đã bị chảy máu thông qua con đường nhập lậu hàng hóa ở biên giới. Hoạt động yếu kém của hệ thống ngân hàng cũng là một nhân tố tác động đến sự tồn tại của thị trường này... (tiếp theo trang 31)

