

Chính sách quản lý thị trường vàng nhìn từ góc độ kinh tế học

TS. Bùi Thị Thùy Nhi
Học viện Hành chính Quốc gia

Việt Nam đang trên con tàu tốc hành tới nhà ga cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước trong mọi lĩnh vực từ sản xuất lương thực, thực phẩm, dệt may, dược phẩm... đến xây dựng, điện, ngân hàng... Tuy nhiên, có một lĩnh vực đã và đang đi ngược chiều với đường ray này, đó là lĩnh vực sản xuất, nhập khẩu và kinh doanh vàng miếng. Đã hơn 3 năm sau sự ra đời của Nghị định 24/CP ngày 3/4/2012 — một văn bản pháp lý được coi như bước ngoặt đối với ngành vàng ở Việt Nam. Với mục tiêu tăng cường quản lý, tổ chức lại thị trường vàng theo hướng phát triển ổn định, bền vững, bình ổn giá vàng, chống đầu cơ vàng... nhưng thực chất có thể xem đây như một quyết định Quốc hữu hóa ngành này.

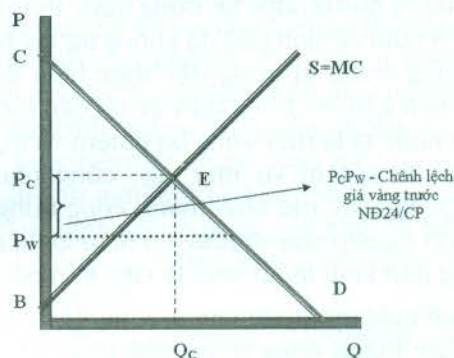
Bài viết này đưa ra một cách nhìn khác về chính sách quản lý thị trường vàng dựa trên mô hình của kinh tế học. Trong kinh tế học, độc quyền được xem là thất bại của thị trường; song trên thị trường vàng Việt Nam hiện nay, độc quyền liệu có thể xem là thành công của Chính phủ? Nhà kinh tế học thuộc trường phái kinh tế cổ điển David Ricardo cho rằng “Chính sách kinh tế không có tác động quan trọng vào sự hoạt động của nền kinh tế. Đôi khi, chính sách của Chính phủ còn hạn chế khả năng phát triển của nền kinh tế”. Ứng với trường hợp thị trường vàng của Việt Nam trong 3 năm qua, điều này liệu có đúng? Đồng thời bài viết cũng đưa ý kiến chủ quan của tác giả về định hướng sắp tới cho chính sách quản lý thị trường vàng ở Việt Nam.

1. Thị trường vàng cạnh tranh trước khi có Nghị định 24/CP

Trước khi có Nghị định 24, cả nước có hơn 12.000 doanh nghiệp kinh doanh vàng. Trong suốt nhiều năm qua, thị trường vàng gần như bị bỏ lửng, việc quản lý hết sức lỏng lẻo. Các tổ chức tín dụng được huy động và cho vay vốn bằng vàng; đầu tư vàng khá dễ dàng. Thậm chí, nhiều ngân hàng còn “linh hoạt” bán vàng huy động lấy tiền để cho vay nhằm hưởng lãi cao hơn... Người dân ồ ạt rút tiền tiết kiệm để mua vàng hoặc chuyển kênh đầu tư sang vàng; còn giới đầu cơ cũng vay tiền ngân hàng mua vàng... Tất cả đã tạo nên những cơn sốt giá vàng điên đảo, “vàng hóa” nền kinh tế, “vàng hóa” tiền tệ. Chính vì vậy, trong thời kỳ

đó, cầu về vàng trong nền kinh tế luôn ở mức rất cao, khiến cho giá vàng trong nước luôn cao hơn giá vàng thế giới song thường không quá 2 triệu đồng/lượng.

Hình 1: Thị trường vàng Việt Nam trước ND24/CP



Trước khi có Nghị định 24/CP, mặc dù nhiều xáo trộn như đã nói ở trên, song thị trường vàng ở Việt Nam là thị trường cạnh tranh. Giá giao dịch trên thị trường là mức giá cân bằng (P_c), vì cầu luôn ở mức cao nên mức giá này cao hơn mức giá của thị trường quốc tế (P_w). Xét trên quan điểm kinh tế học, cả người mua vàng và doanh nghiệp kinh doanh vàng đều sẵn sàng chấp nhận mức giá này. Theo quan điểm của kinh tế học, phần thặng dư của người mua là $PCEC$ và phần người bán được lợi là $BPCE$; thị trường không bị tổn thất.

Đúng trước thị trường vàng luôn nóng hầm hập, ngày 03/04/2012, Chính phủ ban hành Nghị định số 24/2012/NĐ-CP của Chính Phủ về quản lý hoạt động kinh doanh vàng. Nếu chỉ dừng lại ở định hướng như vậy, quyết định này hoàn toàn đúng đắn trong một thị trường hỗn loạn và cần có sự can thiệp của nhà nước. Tuy vậy, nội dung của văn bản này không chỉ dừng lại ở việc Nhà nước can thiệp mà còn nâng lên một tầm cao hơn nữa, Nhà nước độc quyền thị trường vàng.

2. Thị trường vàng độc quyền sau Nghị định 24/CP và tổn thất

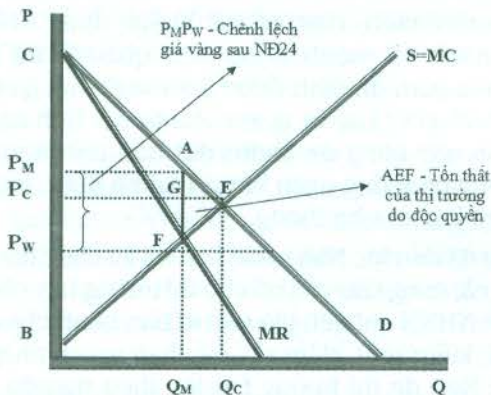
Theo tinh thần của Nghị định 24/NĐ-CP năm 2012, Nhà nước đã chính thức độc quyền sản xuất vàng miếng, xuất khẩu vàng nguyên liệu và nhập khẩu vàng nguyên liệu để sản xuất vàng miếng từ ngày 25/05/2012 và Ngân hàng Nhà nước là cơ quan thay

mặt Chính phủ thống nhất quản lý các hoạt động kinh doanh vàng theo quy định của pháp luật.

Tiếp đến, ngày 23/8/2012, NHNN ban hành Quyết định số 1623/QĐ-NHNN về việc tổ chức và quản lý sản xuất vàng miếng của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, trong đó có quy định Công ty TNHH một thành viên Vàng bạc đá quý Sài Gòn (SJC) - Doanh nghiệp 100% vốn nhà nước trực thuộc UBND TP.HCM - độc quyền gia công vàng miếng. Từ 8 thương hiệu vàng miếng đang sản xuất, lưu thông trên thị trường, NHNN tuyên bố chỉ duy nhất SJC là thương hiệu vàng quốc gia.

Theo tinh thần của các văn bản này, trong gần 3 năm qua, NH Nhà nước đã liên tục can thiệp trực tiếp vào thị trường vàng bằng cách nhập khẩu vàng, đập vàng miếng rồi cung ứng ra thị trường thông qua các phiên đấu thầu. Qua nhiều phiên đấu thầu vàng, NHNN đã đưa ra thị trường hàng chục tấn nhưng mục tiêu kéo sát chênh lệch giá vàng không những không đạt được mà thậm chí còn ngày càng dãn rộng hơn. Giá vàng trong nước luôn chênh lệch ở mức cao so với giá vàng thế giới, đỉnh điểm mức chênh lệch hơn 6 triệu đồng/lượng vào cuối tháng 4, đầu tháng 5/2013.

Hình 2: Thị trường vàng Việt Nam sau Nghị định 24/CP



Hình trên biểu diễn thị trường vàng của Việt Nam sau Nghị định 24/CP là một thị trường độc quyền về sản xuất, cung ứng vàng miếng. NHNN cùng với đại diện là SJC đóng vai trò là doanh nghiệp độc quyền duy nhất. Về mặt kinh tế học, doanh nghiệp độc quyền sản xuất và cung ứng lượng sản phẩm mà tại đó chi phí cận biên = doanh thu cận biên ($MC=MR$), do vậy sản lượng cung ứng của hãng độc quyền luôn thấp hơn sản lượng cạnh tranh ($Q_M < Q_C$). Điều đó khiến cho mức giá trong thị trường độc quyền luôn lớn hơn mức giá trong thị trường cạnh tranh ($P_M > P_C$). NHNN đang có sức mạnh độc quyền, thể hiện ở khả năng thao túng giá vàng. Đây là nguyên nhân chính giải thích vì sao sau hơn 3 năm độc quyền hóa thị trường vàng, chênh lệch giữa giá vàng trong nước với giá vàng quốc tế vẫn luôn ở mức cao. Rõ ràng, sự chênh lệch giá ngày càng cao suy đến cùng không phải do năng lực điều hành kém, không phải do cầu vàng tăng cao mà chính là do hệ quả tất yếu của chính sách độc quyền thị trường vàng miếng của NHNN.

Quay trở lại câu hỏi đã được các nhà nghiên cứu đặt ra trong suốt 3 năm qua: “Chênh lệch giá vàng, ai là người được lợi?”. Các nhà quản lý cho rằng, chênh lệch giá vàng người dân là người hưởng lợi (1). Song nếu xét trên mô hình, điều này có vẻ không phải như vậy. Hình 2 cho thấy, chính sách độc quyền đẩy người dân Việt Nam phải mua vàng giá cao — mức giá độc quyền P_M , và với lượng giảm xuống (Q_M). Trong khi nếu thị trường cạnh tranh, người mua vàng chỉ phải mua ở mức giá thấp hơn P_C với lượng cao hơn Q_C . Vì thế phần thiệt hại mà người tiêu dùng phải chịu là diện tích $PCPM$. Vậy, không có lý do gì để nói rằng người dân được hưởng lợi từ chênh lệch giá này. Còn về phía nhà nước lúc này đóng vai trò như một doanh nghiệp độc quyền, phần được hưởng lợi là diện tích $PCPM$. Vậy, nhà nước được lợi từ chính sách này là rõ ràng. Đối với toàn xã hội, so với thị trường cạnh tranh, phần mất không là diện tích AEF (tức là phần suy giảm của thặng dư sản xuất + thặng dư tiêu dùng). Tóm lại, độc quyền hóa thị trường vàng, nhà nước được lợi, người tiêu dùng bị thiệt và toàn xã hội bị tổn thất. Điều này thực chất cũng rất dễ hiểu, bởi vì Nhà nước độc quyền sản xuất và cung ứng vàng miếng, Nhà nước lại độc quyền nhập khẩu vàng miếng. Do đó, cứ thời điểm nào giá vàng trong nước lên cao, chênh lệch giữa giá vàng trong nước với giá vàng thế giới lớn, Ngân hàng Nhà nước sẽ nhập khẩu vàng về để bán cho thị trường thông qua cơ chế đấu thầu. Đúng như một nhà kinh doanh vàng đã nhận định: “Cơ quan quản lý cứ một mình một chợ “găm” giá vàng trong nước “đắt” hơn giá thế giới. Làm như thế đúng là tiền vào “túi” nhà nước, toàn bộ tiền lãi từ đấu thầu vàng NHNN đều nộp vào ngân sách” (2).

3. Liệu “bàn tay hữu hình” có phát huy tác dụng?

Tổng thống thứ 16 của Hoa Kỳ - Abraham Lincoln đã từng nói: “Bạn đừng chờ đợi một quyết định, một chính sách của ông Tổng thống mà tất cả đều có lợi”. Một chính sách luôn chứa đựng 2 mặt của một vấn đề, luôn cho thấy những tác dụng nhất định cũng như những hạn chế của nó. Cho đến thời điểm hiện tại, độc quyền hóa thị trường vàng miếng đã có những thành công nhất định cũng song cũng cho thấy những bất cập mà chính sách đó gây ra.

Một số thành công:

Không thể phủ nhận rằng, mặc dù đi ngược lại với xu thế chung, mặc dù đã gây ra rất nhiều tranh cãi về tính hợp lý của nó, song chính sách quản lý thị trường vàng của NHNN cho đến nay đã đạt được một số mục đích đặt ra ngay từ đầu đã đặt ra.

- Xét về góc độ quản lý, NHNN đã thiết lập một mạng lưới kinh doanh mua, bán vàng miếng mới, có quản lý. Thị trường vàng miếng đã ổn định, hoạt động đầu cơ bị ngăn chặn, không còn cảnh người dân đổ xô đi mua vàng. Giá vàng biến động phù hợp với cung cầu thị

trường, không chịu ảnh hưởng bởi yếu tố đầu cơ.

- Hiện tượng “vàng hóa” được kiềm chế và đẩy lùi. Việc sử dụng vàng làm phương tiện thanh toán về cơ bản đã chấm dứt. Việc mua vàng của người dân dần chuyển sang các sản phẩm vàng trang sức, sử dụng để trao tặng nhân dịp lễ cưới hỏi, sinh nhật, ngày trọng đại...

- Sự ổn định của thị trường vàng góp phần trực tiếp ổn định thị trường tiền tệ, đã tác động ngược trở lại đối với quá trình điều hành, thực thi các chính sách tiền tệ của NHNN. Chính sách tiền tệ đặc biệt là chính sách tỷ giá, lãi suất của NHNN đã được thực thi đúng định hướng và hiệu quả hơn nhiều so với trước đây.

Một số bất cập:

Thứ nhất, Một hệ quả của chính sách độc quyền, minh họa cho phần tổn thất của xã hội đã được chỉ ra trong hình 2, đó chính là sự mất mát của thị trường. Sau một quyết định hành chính của Chính phủ, một thương hiệu vàng duy nhất SJC trở nên có sức mạnh độc quyền trong sản xuất vàng miếng. Trong khi các thương hiệu vàng còn lại phải đóng cửa sau nhiều năm gây dựng. Hệ thống máy móc thiết bị hàng chục tỉ đồng phục vụ sản xuất vàng phải “đắp chiếu”. Giá các thương hiệu vàng miếng có tiếng từ trước đến nay như Rồng Thăng Long của Bảo Tín Minh Châu, vàng AAA của Tổng Công ty Vàng Agribank.... gần như không còn xuất hiện và lưu thông trên thị trường.

Dường như chính sách độc quyền này đã tiêu diệt thị trường vàng miếng — một thị trường mà đáng lẽ có quyền được tồn tại khách quan trong nền kinh tế thị trường. Năm 2014, nhiều doanh nghiệp kinh doanh vàng không tồn tại được vì không còn được kinh doanh vàng miếng, hoạt động kinh doanh vàng rất ế ẩm. Nếu như trước năm 2013, trong bảng xếp hạng 50 doanh nghiệp tư nhân lớn nhất Việt Nam, có sự xuất hiện của nhóm doanh nghiệp vàng bạc với sự thăng hạng liên tục. Đến năm 2014, trong bảng xếp hạng này, Công ty Vàng bạc đá quý Sài Gòn SJC chỉ còn đứng ở vị trí số 29 - mức tụt hạng thấp nhất trong 8 năm qua; Công ty Vàng bạc đá quý Phú Nhuận lùi xuống vị trí 104 cách xa tít nhiều bậc so với trước kia.

Thứ hai, một bất cập nữa cũng có thể coi là thất bại của NHNN trong việc điều tiết thị trường vàng là vẫn luôn tồn tại chênh lệch quá lớn giữa giá vàng trong nước và thế giới. Mức chênh lệch này thậm chí còn cao hơn so với giai đoạn trước khi ban hành Nghị định 24/2012/NĐ-CP. Chênh lệch giá vàng gây thiệt hại nặng nề không chỉ cho người tiêu dùng do phải mua vàng với giá quá cao so với thực tế mà còn là nguyên nhân chính dẫn tới gia tăng vàng lậu mặc cho thị trường này đang khá ảm đạm. Theo thống kê của Hội đồng vàng thế giới, năm 2014 Việt Nam tiêu thụ tới 70 tấn vàng, trong khi Ngân hàng Nhà nước không nhập và cũng không cho phép bất kỳ doanh nghiệp nào nhập vàng. Việc buôn lậu vàng không được kiểm soát dẫn đến

Bảng 1: Chênh lệch giá vàng trong nước và thế giới tại một số thời điểm

Thời điểm	Mức chênh lệch bình quân
12/2012	4,75 triệu đồng/lượng
4/2013	6 triệu đồng/lượng
12/2013	4,4 triệu đồng/lượng
5/2014	3,77 triệu đồng/lượng
12/2014	4,8 triệu đồng/lượng
6/2015	3,2 triệu đồng/lượng
9/2015	2,6 triệu đồng/lượng

Nguồn: Tổng hợp của tác giả

tình trạng chảy máu ngoại tệ, và gây bất ổn định về tỷ giá hối đoái, dẫn tới những hậu quả khó lường.

Thứ ba, cùng với chính sách này, mô hình chung NHNN vừa đóng vai trò người quản lý thị trường vừa đóng vai trò là người mua, người bán trên thị trường đó. NHNN vừa là cơ quan hoạch định chính sách nhưng cũng đồng thời là đối tượng chịu tác động của chính sách đó; nói cách khác NHNN vừa đá bóng vừa thổi còi. Trên thực tế, đây là tiền lệ chưa từng có trong thực tiễn quản lý thị trường vàng của các nước trên thế giới, quay trở lại cơ chế bao cấp cũ trước đây khi đánh đồng chức năng QLNN với Quản trị SXKD; đi ngược lại với xu thế kinh tế thị trường và tự do hóa trong kinh doanh.

*

* *

Đến thời điểm này, có thể khẳng định, NHNN đã hoàn thành sứ mệnh trong việc quản lý thị trường vàng, bao gồm ổn định được giá vàng, không còn các cơn sốt về giá vàng và tỷ giá như trước. Bên cạnh đó, cơ quan này cũng đã chấm dứt hẳn tình trạng vàng hóa trong hệ thống ngân hàng, loại bỏ được một nguy cơ rủi ro lớn của hệ thống.

Liệu đã đến lúc Nhà nước nên trả lại chức năng điều tiết giá cả, cung cầu vốn cho thị trường hay chưa? Đã đến lúc NHNN chỉ nên giữ vai trò ban hành chính sách quản lý, kiểm soát, giám sát, cấp hạn ngạch nhập khẩu vàng... Nên để thị trường tạo lập theo nguyên tắc thị trường. Trong thời gian tới, NHNN chỉ nên tham gia can thiệp thị trường vàng khi cần thiết.

Tài liệu tham khảo

1. Võ Trí Thành, Ngân hàng Nhà nước chỉ nên độc quyền 2 cái, Báo Đất Việt 24/6/2013.
2. Phạm Thị Giang Thu; Nguyễn Ngọc Yến; Ngân hàng Nhà nước quản lý thị trường vàng: Cơ sở pháp lý và thực tiễn;
3. Nguyễn Vũ, Quản lý thị trường vàng bằng công cụ kinh tế, Thời báo ngân hàng
4. Bùi Kim Yến, Nguyễn Khánh Hoàng. Quản lý giá vàng nhìn từ góc độ kinh tế vĩ mô;
5. Nhìn lại hoạt động quản lý thị trường vàng của NHNN, Cafef 1/1/2015.