

BƯỚC ĐẦU TÌM HIỂU TÌNH HÌNH TÀI CHÍNH TIỀN TỆ Ở MIỀN NAM VIỆT NAM (1954-1975)

NGUYỄN NGỌC CƠ*
HOÀNG HẢI HÀ**

Sau năm 1954, đế quốc Mỹ dần thiết lập chủ nghĩa thực dân mới ở miền Nam. Không có toàn quyền, không có khâm sứ, hay công sứ chính quốc, thay vào đó là chính quyền tay sai bản xứ với chính sách "*dùng người Việt trị người Việt*". Để tạo cho chính quyền tay sai một sức mạnh tiềm lực trong cuộc chiến chống cộng sản, tiền của, vũ khí, cố vấn Mỹ được đổ không ngừng vào miền Nam. Khác với thực dân Pháp đầu tư thuộc địa nhằm thu lợi nhuận siêu kinh tế cho chính quốc, với Mỹ thì đầu tư kinh tế là để phục vụ cho mục tiêu chính trị nhằm đưa miền Nam Việt Nam vào quỹ đạo của chủ nghĩa tư bản dưới sự chi phối của Mỹ.

Để thống trị được nền kinh tế của miền Nam, Mỹ hỗ trợ chính quyền Sài Gòn thực hiện các chính sách tài chính tiền tệ, bởi Mỹ hiểu rằng tiền tệ giữ một vai trò then chốt trong hoạt động kinh tế quốc gia, nó "không chỉ là một phương tiện giao hoán tầm thường mà còn ảnh hưởng đến toàn bộ cơ cấu chính trị, kinh tế và xã hội" (1). Qua đây, Mỹ một mặt nhằm gạt bỏ ảnh hưởng của đồng franc Pháp và khẳng định vị trí duy nhất của đồng đôla, mặt khác hướng tới mục tiêu ổn định tình hình kinh tế của một đất nước vốn luôn khủng hoảng

trầm trọng do lạm phát và thực hiện xây dựng "nền kinh tế vì dân sinh". Sau năm 1954, vấn đề cơ bản đối với chính quyền miền Nam là "áp lực lạm phát tiếp tục kéo dài gây ra bởi nền tài chính chiến tranh... "Cánh kéo lạm phát" đã và đang mở rộng và có lẽ sẽ tiếp tục như vậy chừng nào mà chiến tranh còn tiếp diễn" (2). Ổn định hối suất có liên hệ mật thiết với sự ổn định vật giá nội bộ và do vậy mục tiêu xuyên suốt của các chính sách tài chính giai đoạn này là duy trì ổn định hối suất tiền tệ cũng như điều kiện trao đổi ngoại tệ với nước ngoài tạo điều kiện tiến hành chương trình phát triển kinh tế dài hạn.

Trước hết, để bảo vệ giá trị đồng bạc Việt Nam, chính quyền Sài Gòn tích cực tìm kiếm biện pháp kiểm soát và điều hoà thị trường tiền tệ đồng thời gia tăng chương trình nhập cảng và ngăn chặn sự bành trướng của khối tiền tệ để kim hãm áp lực lạm phát làm vật giá leo thang, cân bằng chi tiêu trong ngân sách quốc gia. Ngoài ra, chính quyền còn tiến hành phá giá tiền tệ - một biện pháp dây mao hiểm nhằm điều chỉnh sự cân đối, chấm dứt tình trạng mất quân bình của cán cân chi tiêu và thị trường hối đoái (3). Tuy nhiên, đây được coi là giải pháp không có tác

*GS-TS. Khoa Lịch sử, Trường Đại học Sư phạm. Hà Nội

**Th.S. Khoa Lịch sử, Trường Đại học Sư phạm Hà Nội

dụng lâu dài và khá mạo hiểm vì một mặt nó có thể đưa tới sự ổn định vật giá nhưng mặt khác cũng có thể sẽ khơi mào cho các cuộc phá giá liên tiếp không ngừng. Sang năm 1966, tình hình chiến sự thay đổi, số lượng quân Mỹ và đồng minh tăng ồ ạt, giá cả cũng leo thang đòi hỏi chính quyền phải phát hành giấy bạc để chi tiêu và đổi tiền cho quân đội Mỹ, trong khi đó thì giá trị đồng bạc miền Nam đã giảm quá mức so với tỷ giá chính thức. Đứng trước tình hình ấy, tháng 6-1966, được dự trợ giúp của Quỹ tiền tệ quốc tế, một chiến dịch chống lạm phát toàn diện rầm rộ mang tên "Chiến dịch sự thật" đã được tiến hành với nhiều biện pháp liên đới ở nhiều địa hạt kinh tế, tài chính, tiền tệ. Trên cơ sở chiến dịch này, chính phủ đã công bố các biện pháp nhằm ổn định tình hình như: ấn chỉnh lại hối suất của đồng bạc Việt Nam (4); tăng lương cho công chức; bán vàng cho tất cả các tiệm kim hoàn, ấn định giá bán vàng và hoa hồng của các trung gian để ổn định và điều hoà thị trường vàng đang lên cơn sốt trong dân chúng. Đáng chú ý là trong cuộc Cải cách kinh tế - tài chính mùa thu năm 1971, Nhà nước đã đề ra biện pháp hợp lý hoá hối suất và thành lập Hội đồng hối đoái ấn định hệ thống tỷ giá mới. Tuy nhiên do giá trị đồng tiền miền Nam phụ thuộc chặt chẽ vào điều kiện chiến tranh nên luôn luôn bất ổn định. Ngoài ra, để đối phó với lạm phát, chính quyền cũng từng bước tiến hành cải cách nâng lãi suất tiền gửi nhằm tăng tiền tích lũy hướng vào đầu tư khác. Cùng với đó Ngân hàng quốc gia đã cho phát hành *công khố phiếu* (5) để thu hút tiền thặng dư của xí nghiệp và ngân hàng tư, đồng thời khuyến khích tiết kiệm trong nhân dân, nhờ đó đem lại cho chính quyền một nguồn tài nguyên quan trọng để đầu tư vào sản xuất, phát triển kinh tế

và bù đắp lại những khiếm khuyết mất cân đối trong Ngân sách quốc gia. Không chỉ có vậy, việc thay đổi điều kiện và lãi suất cho vay có thể giúp Ngân hàng quốc gia điều hoà thị trường tín dụng nên việc ban hành công khố phiếu còn là một công cụ tiền tệ hữu hiệu, có thể sử dụng để kiểm soát tiền tệ... chống lạm phát có hiệu quả. Đây được coi là một phương tiện củng cố quyền lực của Ngân hàng quốc gia trong chính sách tiền tệ và tạo điều kiện mở rộng thị trường tiền tệ tư bản. Chính sách chống nạn buôn giấy bạc, thu hồi giấy bạc cũ và in giấy bạc mới để ổn định lượng tiền tệ lưu hành cũng được xúc tiến tích cực.

Chính sách thuế là một trong những chính sách quan trọng bậc nhất của chính quyền Sài Gòn và luôn được thay đổi theo đà tăng giảm của ngân sách quốc gia. Được xây dựng với sự cố vấn của các chuyên viên Mỹ, chế độ thuế khoá đánh nặng vào các mặt hàng xa xỉ và giảm thuế đối với các dụng cụ thiết bị cùng nguyên vật liệu cần thiết cho công cuộc phát triển. Do vậy, một mặt nó có ý nghĩa như biện pháp thích ứng nhằm phục vụ cho chương trình khuếch trương và canh tân đất nước dài hạn, tiến đến "nền kinh tế tự trị. Thông qua các chính sách cải cách thuế, chính quyền Sài Gòn hướng vào hai mục tiêu chủ yếu: tăng cường cơ sở của các khoản thu của chính phủ bằng nhiều loại thuế và tăng các khoản thu được để cấp vốn cần thiết cho các dự án đầu tư công cộng (6). Trong bản phúc trình của mình, nhóm nghiên cứu kế hoạch phát triển kinh tế hậu chiến cũng đã đề xuất một loạt biện pháp cải cách về cơ cấu và cách quản lý thuế như thuế thu nhập, môn bài, chức bạ, tài sản... nhằm xây dựng một hệ thống thuế nội địa hiện đại. Tinh thần xuyên suốt trong chính sách thuế khóa là cố gắng *giản đơn* hoá việc áp dụng thuế

trong sản xuất và kinh doanh, tạo điều kiện mở rộng ngoại thương. Tuy nhiên, một hiện thực không thể phủ nhận là hệ thống thuế nội ngoại thương nhập nhằng và phức tạp, người có nhiều tiền vẫn có thể trốn thuế được trong khi kẻ nghèo khó hơn thì bị bóc lột. Thuế suất liên quan đến nhiều nhóm hàng như nguyên liệu, bán thành phẩm, hàng tiêu dùng... vẫn chưa thể kích thích và bảo hộ nền sản xuất trong nước nhằm thay thế nhập khẩu.

Hoạt động tín dụng của ngân hàng là một bộ phận quan trọng trong tài chính, tiền tệ. Chính quyền Sài Gòn đã thống nhất hoạt động của toàn bộ hệ thống ngân hàng dưới sự kiểm soát chung của Ngân hàng quốc gia. Nhờ vậy, đầu tàu này đã quyết định toàn bộ nguồn tư bản hoạt động trên thị trường và sự ổn định của tiền tệ miền Nam. Năm 1961, Ngân hàng quốc gia cho soạn thảo một sắc luật Ngân hàng để tạo căn bản pháp lý cho việc kiểm soát các ngân hàng tư, quy định về nghề nghiệp, các điều kiện hoạt động của ngành ngân hàng ở Việt Nam, kiểm soát các nghiệp vụ ngân hàng.

Trên đây là một vài nét về những chính sách tài chính tín dụng và tiền tệ chủ yếu mà chính quyền Sài Gòn đã thực hiện trong giai đoạn 1954 - 1975. Do hoàn cảnh chiến tranh nên nhiều biện pháp tài chính chưa thực hiện được toàn diện, song nó cũng thể hiện được sự thức thời của chính quyền miền Nam và tính chất hiện đại của nền kinh tế thị trường theo hướng tư bản chủ nghĩa. Các chính sách đó phần nào đem lại những chuyển biến tích cực của nền kinh tế miền Nam trong thời kỳ này theo hướng kinh tế hàng hoá.

1. Tài chính, ngân sách

a. Các nguồn thu ngân sách

Nền tài chính tiền tệ của miền Nam phụ thuộc mật thiết vào viện trợ nước

ngoài và hướng chủ yếu vào mục đích quân sự. Tính đến năm 1971, ngân sách đã tăng hơn 20 lần so với năm 1955. Cơ cấu thu của ngân sách ở đây bao gồm viện trợ Mỹ, thuế đánh vào hàng viện trợ đó, ứng trước của Ngân hàng quốc gia cùng một số khoản thu không đáng kể khác.

- *Viện trợ*: nếu tính cả các loại thuế đánh vào hàng viện trợ thì viện trợ Mỹ hàng năm đã đài thọ khoảng 1/3 tổng số chi phí của Ngân sách quốc gia (7). Nguồn viện trợ khổng lồ với 80% là cho không đã góp phần giải quyết nhiều khó khăn tài chính. Viện trợ cho chiến tranh ở miền Nam Việt Nam chiếm khoảng một nửa tổng số viện trợ Mỹ cho Đông Nam Á. Bên cạnh ý nghĩa cung cấp nguồn ngoại tệ cần thiết để trang bị cơ sở vật chất cho nền kinh tế miền Nam, viện trợ Mỹ có tác dụng hỗ trợ trực tiếp ngân sách thông qua hoạt động đổi tiền của Quỹ đổi giá, số bạc khá lớn này góp phần tài trợ một phần những chi phí dân sự cũng như quân sự và bù đắp sự thiếu hụt của ngân sách quốc gia (9). Ngoài ra theo nhiều nhà kinh tế miền Nam thời kỳ này, viện trợ Mỹ còn có tác dụng ổn định tiền tệ. Viện trợ đã góp phần cân đối việc thu chi luôn đứng bên bờ vực của sự thâm hụt và bù đắp sự khiếm khuyết hàng năm của cán cân thương mại Việt Nam với nước ngoài, do đó tránh được sự giảm giá trị của đồng bạc miền Nam. Với những ý nghĩa trên, nguồn viện trợ chính là mạch máu, bầu sữa dinh dưỡng giúp chính quyền Diệm tránh được sự phá sản.

- *Thu nhập nội địa*: chủ yếu là từ các loại thuế. Theo Dacy, năm 1956 thu nhập nội địa từ các khoản thuế và đóng góp trong nước mới đạt 5, 9 tỷ đồng, đến năm 1974 đã tăng lên đến 297 tỷ đồng (10). Tuy nhiên tỷ lệ tăng giảm của thuế phụ thuộc vào khối lượng viện trợ Mỹ ít hay nhiều. Năm 1969, năm đầu tiên của chiến lược

Việt Nam hoá chiến tranh, khi quân Mỹ rút dần, ngay lập tức chính quyền Sài Gòn đưa ra chương trình khắc khổ tự lực cánh sinh, tăng thu bằng cách tăng thuế. Chỉ trong năm 1969, chính quyền đã 3 lần tăng thuế (11). Năm 1971, thuế tăng thêm 72,5%, dẫn đến giá cả tăng vọt. Báo chí thời bấy giờ đã nhận xét: “Đối với chính quyền Sài Gòn, thuế khoá là một công cụ hiệu quả để xoay tiền...” và “cái tài của Thiệu là đánh thuế và chỉ biết đánh thuế. Thiệu thích thuế, yêu thuế, mê thuế đến nỗi mờ cả mắt vì Thiệu cần thật nhiều thuế để tiếp tục chiến tranh, để thực hiện cho trọn vẹn kế hoạch Việt Nam hoá” (12). Trong đó, chiến tranh và quân sự là mục tiêu tối cao của chế độ thuế khoá. Nhóm nghiên cứu kế hoạch hậu chiến cũng đã phát biểu: tài chính chiến tranh là sự phung phí tài sản bằng cách lấy thuế suất ngày càng tăng lên làm phương châm tăng thu” dẫn đến hệ quả nghiêm trọng về kinh tế, xã hội (13). Xét về cơ cấu thuế, trong khi sự đóng góp của thuế nội địa tương đối thấp thì thuế ngoại thương lại vượt trội. Sở dĩ có hệ quả này là do sự lệ thuộc chủ yếu vào nhập khẩu và thuế ngoại thương. Thứ đến là nguồn cấp vốn lớn nhất cho kim ngạch nhập khẩu của Việt Nam dựa căn bản vào viện trợ Mỹ, viện trợ này đã làm tăng hầu hết các loại thuế nhập khẩu. Giai đoạn 1960 - 1967, thuế nội địa từ chỗ chiếm 44,7% ngân sách đã giảm xuống còn 25,9% trong khi thuế nhập nội ngày càng tăng, chiếm đến 3/4 ngân sách thu năm 1967 so với 47% năm 1960 (14). Theo đà

của chiến tranh, lượng viện trợ tăng, thuế nhập nội có xu hướng cao hơn nhiều so với thuế nội địa (xem bảng 1). Từ đây dẫn đến nghịch lý trong kinh tế miền Nam, một mặt chiến tranh khiến sản xuất và xuất cảng bị đình trệ buộc chính quyền muốn tăng thu về thuế khoá thì cần thiết phải tăng lượng nhập cảng. Phần lớn số thu ngân sách đều đến từ thuế gián thu đánh vào hàng nhập cảng (khoảng 70%). Tuy nhiên, một nền kinh tế độc lập chỉ có thể xây dựng khi giảm bớt nhập khẩu. Kinh tế miền Nam không sao thoát khỏi cái vòng luẩn quẩn này. Mặc dù vậy càng về cuối cuộc chiến, khi lượng viện trợ bị cắt bớt thì lượng thuế này cũng suy giảm theo. Tới năm 1972 các nguồn thu từ thuế nhập khẩu và viện trợ vẫn chiếm phần lớn ngân sách trong khi từ năm 1973, do những cố gắng trong cải cách hệ thống tài chính và tích cực tìm thêm nhiều nguồn thu mới nên thu nhập từ thuế trong nước bắt đầu tăng dần.

Hệ thống thuế nói chung ở miền Nam phức tạp nhất thế giới theo như nhận định của các nhà nghiên cứu kinh tế lúc bấy giờ. Thuế nội địa bên cạnh 4 loại chính: trực thu, gián thu, công quân và trước bạ còn bao gồm nhiều thứ thuế khác như thuế thu nhập, môn bài, bất động sản, tài sản... Tình trạng tương tự cũng diễn ra ở hệ thống thuế ngoại thương, không chỉ có 17 thuế xuất nhập khẩu thông thường còn có thêm một số loại đặc biệt: thuế phân xuất quân bình và thuế kiểm ước (15). Sự bổ sung 2 sắc thuế đi kèm này đã làm tăng thêm tính phức tạp và kém hiệu quả của

Bảng 1. Tình hình thuế ở miền Nam Việt Nam (1969-1971) (16)

Đơn vị tính: tỷ đồng

Năm	Thuế quan	Kiểm ước	Phân xuất quân bình	Thuế nội địa
1969	13	30	15	14
1970	15	48	23	37
1971	18	60	50	32

hệ thống thuế. Cụ thể, khi 17 thuế suất của thuế nhập khẩu chính thức kết hợp với thuế suất của thuế kiệt ước thì sẽ có 50 thuế suất khác nhau từ 0 - 304% còn khi thuế phân suất quân bình được thêm vào nữa thì sẽ nảy sinh ra 139 thuế suất khác nhau về hàng nhập khẩu từ 0 - 555% (17).

b. Chi tiêu ngân sách

"Chiến tranh đã làm giảm tác dụng và trong một chừng mực nào đó đã đơn giản hoá vai trò của chính sách tài chính" (18). Vì chiến tranh đi đôi với nhu cầu quốc phòng đã hút một tỷ lệ khá lớn ngân sách trong khi đầu tư cho công cuộc phát triển kinh tế, xã hội bị hạn chế. So với các nước trong khu vực thời kỳ này như Hàn Quốc, Philippin, Thái Lan thì chính quyền miền Nam chỉ tiêu cho đầu tư công cộng và xã hội thấp nhất còn cho quân sự lại cao hơn cả. Chi tiêu quốc phòng chiếm khoảng trên 50% chi ngân sách trong suốt 20 năm (19). Về phân chi phí dân sự, chủ yếu giành cho 4 bộ: Bộ nội vụ. Canh nông và cải cách điền địa, quốc gia giáo dục, cựu chiến binh. Thời kỳ 1972-1974, các bộ này chiếm tới 60% tổng chi ở khu vực dân sự (20). Thời kỳ 1961-1964, tổng mức chi trung bình của ngân sách cho các chương trình phát triển là 11%, sang thời kỳ 1965 - 1968 khi các chiến lược chiến tranh mới liên tiếp được tiến hành, tỷ lệ này giảm còn 8% và 7% (1969 - 1971). "Hầu hết tài nguyên quốc gia đã dùng vào những chi phí không phát triển, trong số đó khoảng 80% dùng để chi lương bổng cho công chức và quân nhân. Với một ngân sách nặng về điều hành như vậy, việc phát triển quốc gia trong quá khứ chỉ có tính cách tượng trưng mà thôi. Hay nói cách khác ngân sách của miền Nam Việt Nam chỉ vền vện là tờ trả lương bổng". Đó là lời nhận xét của Nguyễn Văn Hào, nguyên phó thủ tướng của Việt Nam cộng hoà (21). Theo

thống kê, số lượng nhân viên nhà nước lên tới 1,5 triệu người chưa kể hàng triệu người phục vụ trong quân đội. Từ năm 1960 - 1973, thực chi của chính phủ tăng lên tới hơn 200% trong khi tổng sản phẩm quốc gia tăng có 60% (22). Tuy nhiên chỉ có khoảng 40% tổng số chi cho quốc phòng được trang trải bằng các khoản thu từ thuế, còn lại là ngoại viện và các khoản ứng trước của ngân hàng trung ương (23).

Mặc dù suốt thời gian chiến tranh ngân sách của chính quyền không ngừng tăng song mức độ thiếu hụt cũng không giảm đi. Giai đoạn đầu, 1955 - 1958 khi các chiến lược chiến tranh xâm lược quy mô của Mỹ chưa được thực hiện thì tình hình ngân sách tương đối ổn định, thậm chí còn có bội thu chút ít. Bắt đầu từ năm 1959, thiếu hụt ngân sách đã trở thành vấn đề có tính chất chu kỳ thường xuyên. Đặc biệt khi chiến lược *Chiến tranh cục bộ* được tiến hành, tình trạng này càng nghiêm trọng hơn. Cường độ chiến tranh mạnh mẽ đã đẩy cao nhịp độ thu của ngân sách nhờ vào sự gia tăng các khoản thu từ thuế và từ Quỹ đổi giá viện trợ Mỹ, nhất là trong thời kỳ cao điểm từ sau năm 1963. Con số thu tăng: năm 1960 thu được 14 tỷ bạc miền Nam, đến năm 1966 tăng lên là 60 tỷ, năm 1968 là 73,8 tỷ (24), tuy nhiên vẫn không kịp để bù đắp hao hụt chi tiêu. Năm 1963 mới chỉ hao hụt 5 tỷ đồng (25), đến 1965 đã tăng càng mạnh hơn (tới 21,5 tỷ), năm 1969 vọt lên 48, 7 tỷ; năm 1970 hụt 52,8 tỷ cho dù ngoại viện đã bù đắp 27 tỷ (26). Chính từ khoảng trống thâm hụt này đã phát sinh cơn lốc lạm phát dai dẳng và ngày càng mãnh liệt, cuốn lên cao mọi giá cả. Đứng trước thực trạng mất cân đối nghiêm trọng đó, bên cạnh các khoản thu cố định từ thuế và viện trợ, chính phủ đã có nhiều chủ trương huy động tài nguyên quốc gia để vừa phục vụ cho các

mục đích quân sự, chính trị vừa nhằm xây dựng kinh tế. Cơ quan ngân khố phải viện đến nhiều nguồn thu khác bao gồm: chương mục vãng lai của các cơ quan tài chính, các mục ký thác công ngân, xin ứng trước của Ngân hàng Quốc gia và sử dụng tiền vay của tư nhân thông qua việc phát hành các *công khố phiếu*...

Như vậy, chiến tranh bên cạnh những mặt tích cực như thúc đẩy nền kinh tế vận hành theo hướng tư bản chủ nghĩa mới và xây dựng một số cơ sở hạ tầng cho phát triển, bản thân nó cũng đã góp phần làm huỷ hoại cơ cấu kinh tế của đất nước. Căn nguyên của vấn đề này chính là các khoản chi tiêu không sinh lợi cho quân sự. Cùng với nạn đầu cơ tham nhũng, nó là nguyên nhân chính đẩy nhanh quá trình mất giá của đồng tiền Sài Gòn, sức mua của đồng tiền ngày càng nhỏ dần một cách rõ rệt. Vì phần thu lớn nhất của ngân sách như đã phân tích đều xuất phát từ thuế, nếu gia tăng nguồn thu để bù đắp thiếu hụt thì tất yếu phải tăng thuế và gián tiếp dẫn đến tăng giá cả. Gia tăng vật giá tất yếu sẽ gây ảnh hưởng đến việc điều chỉnh lương bổng và tạo hậu quả bất lợi đến thế quân bình của nền tài chính công. Ngân sách của chính quyền phụ thuộc chính vào viện trợ Mỹ, vì một lý do nào đó mà nguồn viện trợ này bị thu hẹp hay chậm trễ sẽ gây ra rối loạn nền kinh tế đất nước.

c. *Khối tiền tệ và hối suất*

Từ sau năm 1954, hối đoái của giấy bạc Sài Gòn trên thị trường tiền tệ quốc tế căn cứ trên tỷ giá với đồng đôla Mỹ. Đồng tiền miền Nam bấy giờ đã liên hệ chặt chẽ và có mặt trên thị trường tiền tệ của nhiều nước, đây là dấu hiệu minh chứng cho sự mở cửa của nền kinh tế miền Nam. Tình hình tiền tệ miền Nam giai đoạn này có nhiều diễn biến phức tạp với sự hoạt động cùng lúc của nhiều loại tiền, bên cạnh

đồng bạc chính thức của chính quyền Sài Gòn còn có sự hoạt động mạnh mẽ của một lượng lớn tiền đôla Mỹ dùng trong lĩnh vực dân sự. Ở đây người viết sẽ đề cập đến vai trò cũng như vị trí của đồng đôla Mỹ, đồng tiền thế lực nhất trên thị trường miền Nam thời kỳ này.

Đô la Mỹ hoạt động ở miền Nam có 2 loại: *đồng đôla xanh* (đôla thực sự) chi tiêu ở khu vực dân sự và *đồng đô la đỏ* dùng ở khu vực quân sự. Thông thường, lương của binh lính Mỹ có thể lĩnh đôla (đôla xanh) hoặc tiền Việt, muốn có tiền Việt phải đổi đồng đôla cho ngân hàng Quốc gia Việt Nam vì lượng đồng bạc Sài Gòn lấy trong Quỹ đổi giá không đáp ứng đủ để trả lương. Quân Mỹ ồ ạt kéo vào miền Nam đồng nghĩa với việc chi tiêu trong khu vực dân sự cũng tăng. Do vậy, lượng tiền đôla đem đổi này tỷ lệ thuận với mức tăng giảm quân số của Mỹ. Chính thông qua việc đổi tiền này, trong những năm 1965 - 1972 khi cường độ chiến tranh ác liệt, số đôla chảy vào Quỹ ngoại tệ sở hữu của chính quyền Sài Gòn số đồng bạc miền Nam được tung ra thị trường đã tăng mạnh đáng kể. Cùng với đô la xanh là sự xuất hiện của đồng đô la đỏ. Sở dĩ đồng tiền này ra đời vì Mỹ sợ hiện tượng đổi tiền trên sẽ khiến cho một khối lượng lớn đồng đôla thực sự trôi nổi tự do trên thị trường miền Nam có thể lọt vào tay Việt cộng ở vùng giải phóng. Đây là đồng tiền đặc biệt, ký hiệu MPC, có mệnh giá giống đồng đôla xanh nhưng khác về nguyên tắc sử dụng. Bắt đầu được ấn định vào năm 1965, nó có một nhiệm vụ duy nhất là được sử dụng để trả lương cho lính Mỹ. Là một đồng tiền chuyên dụng chỉ được dùng trong chiến tranh ở khu vực quân sự, đô la đỏ chỉ có thể đổi ra tiền Việt ở các Sở đổi tiền của Mỹ chứ không được tự do lưu thông trên thị trường trong nước và mua bán ở nước ngoài. Mỹ đặt các cơ sở đổi tiền

tại tất cả các nơi mà quân đội Mỹ đóng do ngân hàng Mỹ ở Việt Nam quản lý. Để có lượng bạc miền Nam đổi cho quân Mỹ, ngân hàng quốc gia miền Nam phải thành lập một Quỹ đặc biệt và ứng trước 1 tỷ đồng để mua đô la đỏ. Số đô la đỏ này sau khi được thu đổi sẽ giao lại cho Quỹ đặc biệt, được coi là ngoại tệ sở hữu của chính phủ Việt Nam mà sau đó phía Mỹ sẽ đổi trả lại cho ngân hàng Quốc gia bằng đô la thực sự dưới hình thức chi phiếu của ngân khố Mỹ. Tuy nhiên những chi phiếu này khi chi tiêu sẽ phải chịu sự kiểm soát chặt chẽ của phía Mỹ. Theo tính toán đã có hơn 5 tỷ đô la dưới hình thức đô la đỏ được Mỹ tung ra hàng năm, gấp hơn 10 lần số đô la xanh mà Mỹ đã đổi cho chính quyền Sài Gòn. Sự hiện diện và hoạt động tích cực của đồng đô la đỏ đã hình thành và kích thích thị trường chợ đen sôi động. Trên thực tế, tỷ giá 1 đồng đô la đỏ trên thị trường chợ đen cao hơn rất nhiều so với tỷ giá hối đoái chính thức: khi đổi tại ngân hàng quốc gia đô la đỏ được hưởng hối suất 118 đồng bạc/đô la nhưng giá chợ đen là 147,5 đồng/đô la (năm 1969), 280,8 đồng (năm 1971) (27). Do sự chênh lệch này nên ở miền Nam lúc bấy giờ thịnh hành con đường rửa tiền từ đô la sang đô la để làm lợi cho binh lính Mỹ và các nhà chủ tư bản miền Nam. Chính phương thức đổi tiền này cùng với sự hoạt động tích cực của thị trường chợ đen đã làm giảm đáng kể lợi nhuận của Ngân hàng quốc gia.

Nói chung, sự hoạt động của lượng lớn ngoại tệ nêu trên cùng với việc chi đổi từ đồng đô la Mỹ sang đồng bạc miền Nam đã đã có những tác động lớn tới thị trường tiền tệ của miền Nam. *Thứ nhất*, nhờ có nguồn ngoại tệ này dùng để nhập cảng hàng hoá đã giúp cân đối lại lượng tiền miền Nam phát hành và giảm cường độ lạm phát. *Thứ hai*, lực lượng quân đội Mỹ

và đồng minh lớn đồng nghĩa với việc sẽ có một lượng tiền lớn được chi tiêu. Theo tính toán số tiền đem đổi nhiều năm chiếm tới 20 - 30% tổng số tiền phát hành ở miền Nam. Không chỉ vậy, việc đổi tiền này còn đem tới cho ngân sách chính quyền một nguồn ngoại tệ chảy vào Quỹ ngoại tệ sở hữu của chính quyền Sài Gòn, một khoản tiền lớn thường được gọi là "từ trên trời rơi xuống". Lượng ngoại tệ hàng năm này có ý nghĩa như một khoản tiền viện trợ, thậm chí nó còn bằng 1/2 so với các loại viện trợ khác. Hơn nữa, đổi tiền chỉ được thực hiện theo hối suất thấp hơn rất nhiều so với trên thị trường tự do, như vậy ngân hàng lại được hưởng lợi nhuận đáng kể từ khoản chênh lệch hối suất. Việc đổi bạc đã đem lại hàng tỷ đô la ngoại tệ sở hữu cho ngân sách Sài Gòn và được dùng để nhập khẩu hàng hoá, do vậy có tác động giảm áp lực lạm phát, tăng dự trữ và bù đắp thiếu hụt trong ngân sách quốc gia.

Về phần đồng bạc chính thức của chính quyền Sài Gòn, hàng năm được phát hành với khối lượng rất lớn, đặc biệt trong giai đoạn từ *Chiến tranh cục bộ chuyển sang Việt Nam hoá chiến tranh*. Lý giải cho vấn đề tăng lượng tiền tệ này chính là ở cuộc chiến tranh đang ngày càng được mở rộng kéo theo sự gia tăng chi tiêu cho quốc phòng, binh định và quân đội đồng minh. Trong khi đó, viện trợ Mỹ và chính sách tăng thuế không đáp ứng đủ nhu cầu chi tiêu khiến ngân sách quốc gia luôn bị thâm thủng trầm trọng. Vì vậy dẫn đến nạn in tiền tràn lan để bù đắp vào những hao hụt. Thực tế ban đầu, việc gia tăng khối lượng tiền phát hành cũng chưa làm cho lạm phát nghiêm trọng vì như đã phân tích chính nhờ sự điều hoà của khối lượng hàng hoá nhập cảng viện trợ lớn đã giúp hạn chế mức độ lạm phát và ổn định giá cả. Thời gian đầu lạm phát không

đáng kể thậm chí bằng không nhưng từ năm 1965 trở đi tăng nhanh chưa từng có: năm 1964 lạm phát mới chỉ là 6% thì đến 1965 tăng lên 35%, năm 1966 vọt lên 61% (28). Năm 1965, khối tiền tệ đã tăng tới 74% so với 23% năm 1964, 13% năm 1962 (29). Trong thời kỳ Việt Nam hoá chiến tranh, hàng nhập cảng và viện trợ giảm đi do quân Mỹ rút, buộc chính quyền phải tăng thuế má và khối lượng tiền tệ, năm 1972 số lượng tiền tệ lên tới 220 tỷ, năm 1973 là 300 tỷ (30). Đồng bạc miền Nam vì vậy ngày càng bị sụt giá, từ 35 đồng đổi 1 đôla lên 118 đồng năm 1967, đỉnh cao là 640 đồng năm 1974 (31). Điều đáng nói ở đây là mối quan hệ hữu cơ giữa các vấn nạn. Khối lượng tiền tệ bành trướng mạnh mẽ gây nên áp lực lạm phát nặng nề. Mặt khác chính sự lạm phát này được coi là nguyên nhân chủ yếu làm tăng số cầu giữa lúc tình hình khan hiếm hàng hoá xảy ra (tình trạng vừa thừa các mặt hàng xa xỉ vừa thiếu hàng tiêu dùng cần thiết) khiến cho giá cả hàng hoá và dịch vụ cũng tăng nhanh chóng. Chỉ trong vòng 1 năm 1973 so với năm 1972 mà giá gạo đã tăng 100%, giá đường tăng gấp 6 lần, giá phân bón, sợi, xi măng đều tăng từ 100 - 200% (32). Đây là cơ hội cho người đầu cơ và doanh thương tăng giá phi pháp, làm giàu nhanh chóng trong khi người tiêu dùng thì hoang mang kiệt quệ. Nguyễn Xuân Oánh nhận xét rằng: “Nạn lạm phát đang bành trướng. Và viễn ảnh trong những năm tháng tới đây là nó sẽ tiếp diễn không kiểm chế được. Đối với tất cả chúng ta, giá trị thật sự của đồng bạc đã bị cắt đi phân nửa. Đời sống hàng ngày của chúng ta mỗi ngày mỗi khó khăn với nạn khủng hoảng tiền tệ càng ngày càng nguy kịch” (33).

Nền kinh tế Sài Gòn đã thể hiện tất cả các yếu tố của đồng tiền mất giá, dẫn đến nhiều cuộc phá giá với những chính sách

hối suất khác nhau qua từng thời kỳ như một giải pháp hữu hiệu nhất để cứu vãn tình hình. Sự phá giá tiền tệ ảnh hưởng trực tiếp đến mức độ vật giá và lưu lượng xuất nhập cảng hàng hóa (tăng xuất cảng và giảm nhập cảng). Mặc dù ý thức được tính chất hai mặt của biện pháp này, song do thành công bước đầu sau cuộc phá giá năm 1966 và sự bế tắc trong việc tìm một lối thoát hữu hiệu dài hạn đối với việc ổn định hối suất ngăn chặn lạm phát nên đây vẫn được coi là giải pháp thường xuyên.

Nghiên cứu tình hình tiền tệ của miền Nam thời kỳ này, không thể phủ nhận được vai trò của viện trợ Hoa Kỳ thông qua cán cân thương mại trong việc duy trì sự ổn định tiền tệ. Viện trợ lớn hay nhỏ đã gây ảnh hưởng quyết định tới trị giá và hối suất của đồng bạc miền Nam. Nhờ viện trợ đã duy trì chương trình nhập cảng hàng hoá tiêu thụ và nguyên liệu sản xuất bằng con đường trực tiếp hoặc gián tiếp. Sự nhập cảng này gia tăng khối hàng hoá làm thoả mãn nhu cầu tiêu thụ của người dân, nhờ vậy đã ngăn chặn được nạn lạm phát do chi phí quân sự quá cao và ổn định lại tình hình vật giá.

2. Hệ thống ngân hàng

Nghiên cứu về tài chính - tiền tệ miền Nam thời kỳ này không thể không đề cập đến hệ thống ngân hàng như một bộ phận khăng khít khó tách rời. Chỉ cần nhìn vào hệ thống ngân hàng hoạt động như thế nào cũng có thể nhận định được tốc độ phát triển của nền kinh tế một nước ra sao, bởi đây là đầu mối tư bản cho mọi lĩnh vực kinh tế, sự phát triển của nó sẽ quyết định tới các ngành khác. Thời kỳ này, ngân hàng miền Nam có bước phát triển nhảy vọt cả về chất và lượng. Vì nền kinh tế đã sớm có sự gắn bó chặt chẽ với

thị trường quốc tế, nên thị trường tiền tệ miền Nam cũng rất năng động. Các ngân hàng đã gắn bó khăng khít với đời sống dân cư, thực sự đã trở thành một ngành kinh tế quan trọng hỗ trợ cho cả công nghiệp và thương nghiệp. Đồng thời hoạt động của ngân hàng có tác dụng lớn trong việc huy động tư bản, giảm lạm phát, làm tăng hiệu quả đồng vốn. Không chỉ gia tăng về số lượng một cách đột biến nhờ hoạt động nhập khẩu mà các nghiệp vụ ngân hàng cũng có những bước phát triển vượt bậc. Theo các tài liệu thì ngay từ cuối thập kỷ 60 thế kỷ XX, ngân hàng miền Nam đã dùng đến máy tính IBM, những nguyên tắc về giao tiếp, thông tin, chuyển ngân, chứng từ... đã có nhiều thay đổi theo hướng hiện đại hoá và chuyên môn hoá chức năng. Hệ thống ngân hàng ngày càng giữ vị trí to lớn trong việc huy động tư bản, thực hiện chính sách tiền tệ và tài chính của chính quyền Sài Gòn. Thời kỳ 1954 - 1964, tốc độ phát triển của ngân hàng còn chậm, mới chỉ có 13 ngân hàng và 17 chi nhánh, thì bước sang thời kỳ 1964 - 1975, con số này là 105. Cho đến trước ngày giải phóng, toàn bộ miền Nam có tới 32 ngân hàng thương mại, 18 là của người Việt và 14 của ngoại quốc. Tuy nhiên hầu hết các ngân hàng thời kỳ này chủ yếu tập trung ở vùng trung ương Sài Gòn mà chưa có nhiều chi nhánh toả đi khắp các thị trường, thậm chí một số nơi còn không có một trụ sở ngân hàng nào. Theo điều tra, năm 1967, chỉ có 14 trụ sở ngân hàng thương mại được đặt ở các tỉnh, trong khi đó con số tương ứng ở khu vực Sài Gòn - Chợ Lớn là 23 (34). Số trụ sở ngân hàng tính theo đầu người ở Việt Nam thấp hơn gần hai lần so với Philippin và nhiều nước khác đã cho thấy sự phát triển của hệ thống ngân hàng vẫn chưa đáp ứng được nhu cầu tín dụng trong

nhân dân và nền kinh tế quốc gia. Vì thế đã hạn chế đáng kể khả năng huy động tài chính tiềm tàng trong dân cư, ảnh hưởng kinh tế của ngân hàng và các hoạt động kinh tế khác.

Trong giai đoạn 1961 - 1964, tư bản thương nghiệp ngân hàng có bước phát triển mạnh mẽ hơn cả tư bản công nghiệp. Hệ thống ngân hàng Việt Nam gồm có 3 loại: *Ngân hàng Quốc gia Việt Nam* - Ngân hàng trung ương; *ngân hàng thương mại*; *ngân hàng đầu tư và phát triển* (35), trong đó Ngân hàng quốc gia là trung tâm quản lý, chi phối hoạt động. Ngân hàng quốc gia có trách nhiệm phát hành giấy bạc, quản lý và mua bán vàng, ngoại tệ, nhận ký thác và dự trữ của các ngân hàng, tổng ngân khố quốc gia, cho ngân hàng cấp dưới vay và có những biện pháp giúp đỡ đặc biệt khi các ngân hàng khác gặp khủng hoảng. Đặc biệt thời kỳ này đã có sự hoạt động tích cực của hệ thống ngân hàng phát triển nông thôn, chuyên cung cấp tín dụng cho nông ngư lâm, tiểu thương, tiểu thủ công nghiệp ở nông thôn. Tính tới năm 1973 loại hình này đã có 60 ngân hàng hoạt động. Hoạt động tư bản trong ngân hàng thời gian này rất nhộn nhịp, ngân hàng thương mại vào đầu những năm 1970 cung cấp khoảng 31,8 - 47,4% tín dụng của mình cho sản xuất công nghiệp (36). Tỷ lệ tiền tiết kiệm, ký thác và đầu tư cũng tăng lên không ngừng. Ngoài việc cho vay phục vụ sản xuất, các ngân hàng thương mại này còn trực tiếp tham gia vào thành lập công ty, nhà máy công nghiệp, bắt đầu quá trình xuất hiện tập đoàn tư bản tài chính bao gồm các chủ xí nghiệp và chủ ngân hàng - biểu hiện của sự hỗn hợp giữa tư bản công nghiệp với tư bản ngân hàng. Tầng lớp tư bản ngân hàng ngày càng nắm giữ sự chi phối với tư bản công thương nghiệp và

"bủa lưới" lên toàn bộ nền kinh tế. Lĩnh vực ngân hàng ở miền Nam thời kỳ này phần lớn nằm trong tay tư bản nước ngoài. Đây cũng là một yếu tố thúc đẩy hệ thống ngân hàng miền Nam không chỉ giao dịch trong nước mà còn mở rộng ra nhiều nước. Nói chung trên cơ sở hoạt động công thương nghiệp tư bản chủ nghĩa đã tạo ra bước tiến nhảy vọt cho ngành ngân hàng theo hướng quốc tế hoá các định chế và phương thức hoạt động, có khả năng hội nhập vào hoạt động ngân hàng thế giới.

Tóm lại, giai đoạn 1954 - 1975 đã chứng kiến những biến động liên tục trong nền tài chính tiền tệ của chính quyền miền Nam. Những chính sách tiền tệ của chính quyền Sài Gòn mặc dù còn nhiều hạn chế song không thể phủ nhận đây là những biện pháp hiện đại lần đầu tiên được áp dụng ở Việt Nam. Có thể nói đây là sự trải nghiệm đem lại nhiều bài học có ý nghĩa đối với nền kinh tế thị trường mà chúng ta đang xây dựng ngày nay như vấn đề thuế khóa, chống lạm phát, hoạt động tín dụng ngân hàng... Trong từng thời kỳ,

chính quyền luôn tích cực tìm kiếm và đưa ra những giải pháp, thể hiện được sự nhạy bén, thức thời trong việc giải quyết các vấn đề cấp bách của tài chính. Tuy nhiên do bản chất của một nền kinh tế thuộc địa yếu kém, mang nặng tính chất ăn bám với sự sung túc giả tạo không bắt nguồn từ chính nền sản xuất nên tất yếu tài chính tiền tệ không thể có đủ nội lực phát triển. Trong bản kế hoạch phát triển kinh tế năm 1968 đã phải công nhận rằng: cũng vì tài nguyên quốc gia còn yếu kém, cho nên ngoại viện vẫn còn giữ vai trò quan trọng trong lĩnh vực quốc phòng cũng như trong lĩnh vực phát triển quốc gia. Chiến tranh là một nguyên nhân chính yếu dẫn đến chủ quyền tiền tệ bị đe dọa và các vấn nạn kinh tế xã hội khác. "Tiền tệ lưu hành trong nền kinh tế như máu tuần hoàn trong cơ thể" (37), nó cần thiết phải được xem xét như một công cụ của chính quyền nhằm thực hiện chính sách quốc gia và xây dựng sức mạnh về kinh tế. Mặc dù chưa thực hiện được mục tiêu đó song nhận định của các nhà kinh tế Sài Gòn thời bấy giờ vẫn còn có ý nghĩa.

CHÚ THÍCH

(1), (36). Võ Văn Sen (1996) - *Sự phát triển của chủ nghĩa tư bản ở miền Nam Việt Nam (1954 - 1975)* - Nxb. Thành phố Hồ Chí Minh, tr. 9, 146.

(2), (13), (14), (17), (18), (23), (34). Tổ nghiên cứu kinh tế miền Nam (Bộ Ngoại thương - 1971) - *Kế hoạch phát triển kinh tế miền Nam 10 năm sau chiến tranh của Mỹ nguy*, tr. 37, 74, 63-64, 77, 54, 55, 39.

(3). Miền Nam đã 4 lần phá giá đồng bạc.

(4). Thông qua sắc luật 001 - SLU chấm dứt tình trạng thị trường hối đoái miền Nam có quá nhiều hối suất (hối suất chính thức, tự do, xuất cảng, hối suất đặc biệt).

(5). Một loại công trái quốc gia.

(6). Có thể kể đến một số lần sửa đổi quan tiêu biểu như: cải cách thuế môn bài làm giảm bớt phần đóng góp của các xí nghiệp tiểu công nghệ; năm 1961 - 1962 thông qua thuế "đảm phụ khuếch trương kinh tế và quốc phòng"; phân cấp

các mặt hàng nhập khẩu thành nhiều loại để đánh thuế suất khác nhau cho hợp lý và có tác dụng kích thích phát triển; năm 1972 đưa ra biểu 5 loại thuế quan mới thay thế cho 47 loại thuế cũ được ban hành từ năm 1971. Xem: Tổ nghiên cứu kinh tế miền Nam Việt Nam (Bộ ngoại thương-1972) - *Tình hình kinh tế ngoại thương miền Nam Việt Nam* - tập 2 phần 1, tr. 131a.

(7), (37) Nguyễn Anh Tuấn - *Chính sách tiền tệ Việt Nam* - Sài Gòn, 1968, tr. 115.

(8). Cho đến cuối năm 1964, tổng số tiền đã chuyển vào Quỹ đối giá lên tới 65. 532 tỷ đồng, số tiền này được dùng để tài trợ cho các chi phí được ghi trong ngân sách. Xem: Nguyễn Anh Tuấn - *Chính sách tiền tệ Việt Nam* - đã dẫn, tr. 115).

(9), (20), (21). Douglas C, Dacy (1986)- *Foreign aid, war and economic development South Vietnam 1955 - 1975, Cambridge University Press* - tr. 219, 212, 213.

(12). Tổ nghiên cứu kinh tế miền Nam Việt Nam (Bộ ngoại thương - 1972) - *Tình hình kinh tế ngoại thương miền Nam Việt Nam* - tập 2 phần 1, tr. 128a.

(15). Thuế phân xuất quân binh: đánh vào những hàng nhập khẩu trả bằng ngoại tệ sở hữu của quân lính và không đánh vào hàng nhập trả bằng viện trợ thương mại hoá của Mỹ. Mục đích của loại thuế này là làm cho hàng hoá của các nước ngang giá với hàng Mỹ, đảm bảo cho hàng Mỹ không bị cạnh tranh. Thuế này có tỷ suất thay đổi từ 0 đến 215 đồng Việt Nam mỗi đô la trị giá hàng nhập - mức tỷ lệ phần trăm tương ứng từ 0 - 270%. Năm 1965, thuế này đã đem lại cho ngân sách Sài Gòn 3,6 tỷ đồng, năm 1967 là 6,3 tỷ, đến năm 1971 đã lên tới 50 tỷ.

- Thuế kiểm ước: cũng là một loại thuế đánh vào hàng nhập khẩu, được Diệm ban hành vào

năm 1961, được coi như một biện pháp thời chiến và chống lạm phát. Trong đó thuế suất cao thường áp dụng cho các loại hàng xa xỉ, năm 1969 loại thuế này đã đem về 30 tỷ đồng bạc miền Nam (10, 130a).

(16). Tổ nghiên cứu kinh tế miền Nam Việt Nam (Bộ Thương mại). *Tình hình kinh tế ngoại thương miền Nam Việt Nam*, tập 2, phần 1, 1972, tr. 130a.

(19). 1960: 15 tỷ bạc miền Nam, năm 1965: 41 tỷ, tới năm 1968 vọt lên 110,3 tỷ. Năm 1969, dinh cao lên tới 66% trong tổng chi ngân sách quốc gia - Xem: Lê Khoa - *Tình hình kinh tế miền Nam Việt Nam* - tài liệu in Rônêô TVQG, tr. 68.

(21), (32) Đặng Phong (1991 - *21 năm viện trợ Mỹ ở Việt Nam* - Viện nghiên cứu khoa học thị trường - giá cả Hà Nội, tr. 372.

(24), (26). Huỳnh Bá Nhân - *Những đặc điểm kinh tế Việt Nam* - Tiểu luận của trường Đại học chiến tranh chính trị 1970, tr. 26.

(25). Tuần san Phòng thương Mại Sài Gòn số 444, tr. 27.

(27), (28). Đặng Phong (2004) - *Kinh tế miền Nam thời kỳ 1955- 1975*. Nxb. Khoa học xã hội Hà Nội, tr. 200-201, 381.

(29). Tổng bộ kế hoạch và phát triển Việt Nam cộng hoà. *Dự thảo kế hoạch phát triển quốc gia 1968*, tài liệu in Rônêô, tr. 9.

(30), (31). Viện khoa học tài chính - *Lịch sử tài chính Việt Nam*. Tập 1 - Thông tin chuyên đề 1993, tr. 245.

(33). Tuần san Phòng thương Mại Sài Gòn, số 443, tr. 10.

(35). Loại ngân hàng chỉ chuyên sử dụng vốn do chính quyền miền Nam và viện trợ Mỹ cung cấp.