

Tại sao IMF và chính phủ Việt Nam chấm dứt chương trình cho vay theo thể thức PRGF ?

PGS.TS. TRẦN NGỌC THƠ

Ngày 13.4.2004 IMF thông báo chương trình cho vay 3 năm của IMF theo thể thức cho vay thúc đẩy tăng trưởng và giảm nghèo (chương trình PRGF) đã hết hiệu lực tại VN. Thông tin này được hiểu là Chính phủ đã quyết định không vay thêm tiền của IMF mặc dù chỉ mới vay chưa đầy một nửa là 124 triệu đồng SDR trong tổng số tiền mà quỹ đã cam kết là 290 triệu SDR (khoảng 425 triệu đôla Mỹ). Có thể rút ra những nhận định gì từ quyết định này của Chính phủ mặc dù vị trưởng đại diện của IMF tại VN, bà Susan Adams, đã không đưa ra bất kỳ bình luận gì về những câu hỏi đó là những thông tin tốt hay xấu?

Trước hết phải nhìn nhận rằng các nhà đầu tư quốc tế và IMF đã đánh giá rất cao những kết quả giảm nghèo và tăng trưởng đầy ấn tượng mà Chính phủ đã đạt được trong gần một thập kỷ qua. Khi Chính phủ quyết định không vay thêm tiền của IMF từ chương trình PRGF, một số các chuyên gia kinh tế cấp cao của Chính phủ cũng cho rằng kết cục này sẽ không ảnh hưởng gì đáng kể đến những nỗ lực xoá đói giảm nghèo và tăng trưởng của VN trong tương lai. Có lẽ đây không phải là thông tin mà công chúng quan tâm nhiều lắm. Điều mà công chúng quan tâm nhiều nhất là những lý lẽ bên trong của quyết định này và liệu rằng sau vụ việc này thì hình ảnh và uy tín của VN dưới mắt các nhà tài trợ và các nhà đầu tư quốc tế có giảm sút đi hay không? Để có cơ sở cho nhận định này, trước hết chúng ta phải biết được tại sao Chính phủ lại không tiếp tục chương trình vay theo thể thức PRGF nữa.



Ảnh Hoa Tấn

Có phải là những lý giải mang tính ngoại giao?

Việc giải ngân theo PRGF đã bị ngưng lại kể từ cuối năm 2002 là do IMF và Chính phủ VN đã không thể thống nhất với nhau về một số điều kiện. Một trong những điều kiện quan trọng đó là IMF yêu cầu phải kiểm toán NHNN bởi một công ty kiểm toán độc lập, giống như những gì mà IMF đã từng làm với ngân hàng trung ương là thành viên vay vốn ở các nước trên thế giới. Ngoài ra, IMF còn yêu cầu VN phải công khai hơn nữa các số liệu về chính sách tiền tệ, và quan trọng hơn cả là phải công khai con số dự trữ ngoại tệ quốc gia và một số các tài khoản quan trọng của bảng cân đối kế toán của NHNN. Những thông tin này rất quan trọng bởi vì nó làm tăng thêm niềm tin vào sự minh bạch trong việc điều hành chính sách kinh tế vĩ mô của Chính phủ đối với công chúng và các nhà đầu tư quốc tế. Chính vì thế cho nên Chính phủ đã cho rằng những đòi hỏi này là không tương thích với khuôn khổ pháp lý của VN.

Nhưng liệu những cái cơ hươg về phía NHNN có thực là lý do chính dẫn đến quyết định trên hay không? Giống như trong những câu chuyện trình thám,

đối tượng bị nghi ngờ đầu tiên thường không phải là nhân vật và là thủ phạm chính. Để có thể đưa ra quyết định trên, IMF không hẳn chỉ dựa trên các đánh giá của mình về điều hành chính sách tiền tệ của NHNN và sau đó đưa ra các yêu cầu kiểm toán NHNN cũng như yêu cầu NHNN phải công khai các số liệu về dự trữ quốc gia và một số các yêu cầu khác. Những bất đồng nêu trên có phải chỉ có liên quan giữa 2 đối tác là NHNN và IMF hay không? Có thể dễ dàng thấy rằng sức khoẻ của hệ thống ngân hàng, tính minh bạch và hiệu quả trong chính sách tiền tệ có liên quan đồng bộ đến rất nhiều các chính sách khác như chính sách tài khoá và các chương trình phát triển kinh tế xã hội khác của Chính phủ.

Để có cái nhìn đầy đủ hơn, chúng ta nên dựa trên báo cáo số 04/57 vào tháng 3 năm 2004 của IMF được công bố trên mạng Internet. Đây là một báo cáo toàn diện của IMF những đánh giá về cách nhìn của họ liên quan đến các điểm mạnh điểm yếu của các mục tiêu và chính sách giảm nghèo của VN. Nói cách khác, đây là một đánh giá toàn diện về điều hành chính sách kinh tế vĩ mô của Chính phủ mà trong đó vai trò của NHNN và chính sách tiền tệ chỉ là một

trong những nguyên nhân. Cho dù chúng có là những nguyên nhân dễ thấy nhất nhưng chưa hẳn là nguyên nhân chính. Cách lý giải của IMF như trên có thể chỉ là một cách diễn đạt mang tính ngoại giao mà thôi.

Một cái nhìn toàn diện về bản chất của vấn đề

Trong đánh giá của mình, IMF đã đánh giá toàn diện hầu như toàn bộ các chính sách tiền tệ, chính sách tài khoá, các chương trình tái cấu trúc DNNN, cải cách thể chế, hệ thống luật lệ hiện hành, vấn đề liên quan đến lộ trình hội nhập của VN vào WTO, và thậm chí cả các vấn đề quan ngại về các con số thống kê của VN cũng nằm trong đánh giá của IMF. Có thể đây là những đánh giá mang tính chủ quan của IMF và chưa hẳn được sự đồng tình của nhiều nhà chuyên môn. Nhưng cái chính là chúng ta cần thiết phải xem các nhà tài trợ và đầu tư quốc tế, có thể chọn mẫu đại diện là IMF, có những suy nghĩ gì về cách thức điều hành chính sách kinh tế của Chính phủ trong thời gian qua.

Vấn đề tế nhị nhất là dự trữ ngoại tệ quốc gia

Đầu tiên chúng ta cùng nhau lý giải các yêu cầu của IMF về việc yêu cầu (hay bắt buộc?) NHNN phải công bố công khai con số dự trữ chính thức ngoại tệ quốc gia. Điều này cũng dễ hiểu, bởi lẽ chỉ khi nào biết được tương đối chính xác con số này, họ mới có thể đưa ra những dự báo, dù rằng với những thông tin tối thiểu, rằng giá trị đồng nội tệ của chúng ta có khả năng sẽ diễn biến như thế nào trong tương lai. Con số dự trữ ngoại tệ cao cho thấy quốc gia đó có đủ sức can thiệp vào thị trường ngoại hối một khi có những cú sốc danh nghĩa (các biến động trên thị trường tiền tệ, chẳng hạn như trường hợp vụ ACB vừa rồi) hoặc các cú sốc thực (như các biến động giá cả bất thường trong thời gian qua) hay không.

Nhưng quan trọng hơn là cải cách DNNN và vấn đề niềm tin

Chúng còn có mối quan hệ với các chương trình tái cấu trúc kinh tế của Chính phủ mà quan trọng nhất là cách thức mà Bộ tài chính xử lý ra sao trong thập kỷ vừa qua đối với các DNNN làm

ăn thua lỗ. Mặc dù không nói thẳng ra nhưng lướt qua những đánh giá của IMF về kinh tế VN, chúng ta dễ dàng thấy rằng IMF đã có những quan ngại về các chính sách tái cấu trúc các DNNN, đặc biệt liên quan đến chủ trương cổ phần hoá. IMF rất có lý khi cho rằng VN nên tập trung mạnh vào việc định giá các DNNN, một trong những lý do cơ bản làm chậm tiến trình cổ phần hoá, dựa trên cơ sở đầu giá thông qua thị trường, chứ không phải là cơ chế định giá dựa trên chủ yếu là các phương pháp kế toán và sự can thiệp quá sâu của các cơ quan quản lý nhà nước như hiện nay. Một khi tiến trình tái cấu trúc các DNNN vẫn còn tiến triển một cách chậm chạp, thì thật khó cho một nhà cho vay quốc tế nào có thể dám đầu tư vào VN một cách mạnh mẽ. Bởi lẽ họ không thể tin tưởng là liệu đồng vốn mà họ đầu tư vào có được sử dụng đúng mục đích hay không, hay là bằng một cách gián tiếp nào đó, những khoản cho vay này đã chảy vào ngân quỹ không thể hoàn trả của các DNNN. Yêu cầu kiểm toán NHNN, đặc biệt là các khoản dự trữ ngoại tệ, do đó, hoàn toàn có cơ sở để chúng ta thông cảm và thấu hiểu cho những đề xuất của IMF.

Nếu đối chiếu với những tín hiệu gần đây của thị trường và của các nhà đầu tư nước ngoài về những chủ trương quyết liệt của Chính phủ trong việc cổ phần hoá các DNNN trong các ngành độc quyền, chúng ta lại thấy nổi bật lên một vấn đề khác phản hồi lại những chủ trương của Chính phủ, đó là *vấn đề niềm tin*. Thị trường đã phản ứng như thế nào trước những phát biểu mạnh mẽ gần đây của các quan chức Chính phủ về cổ phần hoá Vietcombank, Ngân hàng phát triển nhà, các công ty bảo hiểm, hoặc các công ty bưu chính viễn thông và điện lực? Thậm chí cho dù Chính phủ đã hàm ý đến là họa may chỉ có ngành dầu khí mới không cổ phần hoá mà thôi, thì các nhà đầu tư vẫn chưa cho thấy có những phản ứng nào tích cực trước chủ trương này. Một số các quan chức cho rằng cái khó nhất là khâu định giá doanh nghiệp, đặc biệt là tài sản vô hình của các doanh nghiệp độc quyền. Nhưng phản ứng của các nhà đầu tư nước ngoài lại không cho là như vậy. Họ cho rằng vấn đề cốt tử ở đây là Chính phủ có thật tâm muốn cổ phần hoá các doanh nghiệp độc quyền này hay không mà thôi. Nếu Chính phủ

thật tâm muốn cổ phần hoá các doanh nghiệp độc quyền, vấn đề lớn nhất là định giá, theo cách nói của các quan chức VN, lại không là vấn đề gì lớn lắm. Thậm chí các nhà đầu tư nước ngoài còn tuyên bố, họ sẵn sàng bỏ ra chi phí khoảng 100 ngàn đôla thay cho phía VN để thuê các công ty nước ngoài định giá Vietcombank, nếu các cổ phần được bán đấu giá công khai trên thị trường. Những phản ứng như thế là đã rõ. Vấn đề lớn nhất là niềm tin của các nhà đầu tư nước ngoài vào các chủ trương tái cấu trúc các doanh nghiệp độc quyền của Chính phủ có thể sẽ không diễn tiến như mong đợi do sự quan liêu và không thật tâm muốn cổ phần hoá của các cấp thừa hành. Trong bối cảnh đó, việc chấm dứt chương trình theo thể thức PRGF có thể là một phản ứng của IMF với chương trình tái cấu trúc các DNNN một cách chậm chạp như hiện nay làm cho mối quan hệ giữa Bộ tài chính trong việc xử lý công nợ với Ngân hàng có thể ảnh hưởng đến khoản tài trợ của nhà cho vay. Việc chấm dứt chương trình PRGF rõ ràng đã khuếch đại thêm cho vấn đề giảm sút niềm tin hơn nữa vào tính minh bạch của hệ thống tài chính và tiền tệ VN.

Chính sách tài khoá không linh hoạt, làm cho sức ép giờ đây đè nặng lên vai của chính sách tiền tệ

Một quốc gia có chính sách tài khoá không tự chủ theo kiểu chỉ có một số ỉnh thành tự cân đối được ngân sách như VN thì toàn bộ sức ép để duy trì tính ổn định của đồng nội tệ giờ đây chỉ trông chờ vào việc điều hành của NHNN trong chính sách tiền tệ. Nghĩa là NHNN chỉ có thể dùng chính sách tiền tệ thông qua lãi suất và dự trữ ngoại tệ để can thiệp vào thị trường ngoại hối nhằm giữ sự ổn định cho giá trị đồng nội tệ. Trong bối cảnh đó việc công bố công khai dự trữ ngoại tệ chính thức, đối với các nước là chuyện bình thường, thì ở VN đúng quả thật là chuyện vô cùng tế nhị.

Trong một thập kỷ vừa qua và cả trước đó nữa, hàng loạt các DNNN là ăn thua lỗ, nợ nần dây dưa và cách thức xử lý của Bộ tài chính về vấn đề này đã để lại nhiều tổn tại mãi cho đến ngày hôm nay. Những hậu quả này tất nhiên toàn bộ hệ thống ngân hàng phải gánh chịu.

Hậu quả tất yếu là chúng phải thể hiện trên các tài khoản của NHNN. Thông tin trên *Thời báo kinh tế Sài Gòn* ngày 22.4.2004 đưa tin "Ngân hàng đòi nợ Bộ tài chính" cho thấy các ngân hàng đòi nợ Bộ tài chính đến 2 lần nhưng vẫn chưa thấy hồi âm. Điều này càng cho thấy rằng những quan ngại của công chúng và các nhà đầu tư nước ngoài cũng như của IMF trong mối quan hệ phức tạp của Chính phủ và ngân hàng, đến mức cho dù là một người ít có óc tưởng tượng nhất, thì họ vẫn còn quá nhiều điều để suy diễn. Chính vì thế, việc công bố công khai một số các tài khoản quan trọng của NHNN có thể không là vấn đề gì lớn, nhưng nó lại cho thấy toàn bộ những gì mà chúng ta không muốn công khai ra, trong khi đó những hậu quả này có thể là chưa được xử lý đến nơi đến chốn và chúng cần phải xử lý nội bộ trước, trước khi công bố công khai các thông tin cần thiết.

Tất nhiên IMF luôn có nhu cầu chính đáng muốn xem đồng vốn mà mình đã cho vay có lẫn vào dòng chảy của các chi tiêu thất thoát và lãng phí mà chúng ta vừa kể trên hay không, và cách tốt nhất để biết được là cần phải biết được chính xác số dự trữ ngoại tệ quốc gia. Đến mức độ họ đã xuống nước khi hứa rằng họ sẽ đảm bảo bí mật con số dự trữ quốc tế của NHNN. Quả thật, chỉ cần kiểm toán dự trữ quốc tế của NHNN, thì phần lớn những bí mật trong điều hành chính sách tiền tệ, chính sách tài khoá, và các chương trình cải các DNNN đã đi vào thực chất đến đâu trong suốt một thập kỷ qua về cơ bản sẽ được phơi bày ra hết. Nhưng tới đây, lại gặp phải một mức trần của giới hạn tối đa, mà nói như cách nói của một quan chức VN cho rằng, mọi điều kiện đều có giới hạn, và có những chuyện không thể vượt qua giới hạn cuối cùng.

NHNN không kiểm soát được tổng khối lượng thanh toán?

Ngoài ra mối quan hệ giữa NHNN với các chủ thể khác vẫn còn chưa gắn kết, khiến cho việc điều hành chính sách tài chính tiền tệ quốc gia, hầu như chỉ là chuyện riêng của mỗi bộ ngành. Ngành ngân hàng chỉ kiểm soát được lượng tiền lưu thông qua ngân hàng. Còn các hoạt động tiền tệ thông qua hoạt động tín dụng của các tổ chức khác

như kho bạc, quỹ hỗ trợ phát triển, bảo hiểm, chứng khoán, hình như lại là việc riêng của Bộ tài chính. Hậu quả là những hoạt động tiền tệ không phản ánh hết trong cân đối tiền của hệ thống ngân hàng. Các nhà kinh tế có cơ sở để lo ngại rằng phương thức quản lý này sẽ làm tăng tổng các phương tiện thanh toán, và do đó làm gia tăng áp lực lạm phát. Đây cũng chính là lời cảnh báo của Ủy ban kinh tế và ngân sách của quốc hội trong tháng 4 năm nay. Ngoài ra Ủy ban kinh tế và ngân sách của Quốc hội còn cho rằng trong bối cảnh đó, thì việc tăng lương cho cán bộ công chức từ tháng 10.2004 trở nên không còn mấy ý nghĩa nữa. Như vậy, chương trình cho vay theo thể thức PRGF của IMF cho VN càng không thể đạt được mục tiêu giảm nghèo và phát triển bền vững với phương thức điều hành nền kinh tế thiếu hẳn một nhạc trưởng đứng nghĩa. Hậu quả là các nhà đầu tư nước ngoài và các nhà cho vay như IMF càng có cơ sở hơn để lo lắng về những rủi ro trong khả năng sinh lợi khi đầu tư vào VN, cũng như khả năng thu hồi vốn và khả năng hoàn trả các khoản nợ trong tương lai của Chính phủ. Đây có thể là một trong những lý do quan trọng khiến IMF không còn tin tưởng vào sự thành công của chương trình PRGF tại VN.

Cái giá phải trả của người chiến thắng

Vấn đề không phải là tự hào và vững tin rằng mặc dù không còn tiếp tục chương trình PRGF với IMF, chúng ta vẫn đủ sức thực hiện thắng lợi các mục tiêu giảm nghèo và tăng trưởng. Hoặc nói theo cách nói của một số các chuyên gia khác thì đây cũng là một cách mà Chính phủ tỏ thái độ trước những đòi hỏi quá đáng của IMF. Nếu quả thật đây là cách thức mà Chính phủ tỏ thái độ trước những đòi hỏi của IMF thì đúng là một điều đáng lo ngại. Chúng cho thấy rằng, một mặt công chúng có thể dễ dàng cảm thông với những khó khăn mà Chính phủ phải đối phó về những chuyện tế nhị trong thu chi ngân sách, quan hệ vay trả giữa ngân hàng và Chính phủ trong nhiều năm trước đây, khi mà hệ thống luật pháp còn quá nhiều yếu kém, bởi đây là vấn đề rất tế nhị. Nhưng mặt khác,

chúng cũng cho thấy đây là những vấn đề có khả năng lớn đến mức không thể nào công bố công khai ra được. Chỉ dựa vào suy luận này, công chúng có quyền quan ngại về một triển vọng chậm chạp trong quá trình VN thảo luận với các đối tác trong lộ trình gia nhập WTO. Quan trọng hơn cả là niềm tin của các nhà đầu tư quốc tế sẽ như thế nào khi xem xét môi trường đầu tư tại VN. Một môi trường đầu tư vốn đã mất nhiều lợi thế so sánh so với các nước trong khu vực, thì giờ đây thông qua sự kiện này chắc chắn điểm hệ số tín nhiệm của VN cũng sẽ giảm đi ít nhiều. Hậu quả dễ thấy là chúng có thể làm giảm bớt dòng chảy vốn quốc tế, vốn đã thấp, vào VN trong giai đoạn hội nhập. Các chủ trương của Bộ tài chính về phát hành trái phiếu quốc tế trong tương lai nếu muốn thành công phải trả một cái giá rất đắt, đó là lãi suất rất cao để bù vào rủi ro do mất niềm tin của các nhà đầu tư vào môi trường đầu tư.

Trong điều hành chính sách vĩ mô, có lẽ cái mất lớn nhất chính là điều mà nhà hoạch định chính sách kinh tế gọi là *cái giá phải trả của người chiến thắng* (winner's curse). Chúng ta tự thân nỗ lực để thực hiện thắng lợi một mục tiêu nào đó, nhưng với cái giá phải trả có khi lại đắt hơn nhiều. Có thứ để tự hào, nhưng cũng có nhiều điều nhất thiết cần phải được xem xét lại.

Ngoài việc kiên trì theo đuổi các mục tiêu phát triển kinh tế trong lộ trình hội nhập, đã đến lúc cần phải xem xét lại một cách toàn diện luật bảo mật quốc gia. Các vấn đề kinh tế ở mức độ đủ lớn cỡ nào và thời hiệu trong bao lâu mới là đối tượng điều tiết của luật này. Nếu không, mặc sức mỗi bộ mỗi ngành đều có những lý lẽ riêng để biện hộ cho những vấn đề không minh bạch và từ đó làm mất đi niềm tin của các nhà đầu tư quốc tế và của công chúng về môi trường đầu tư của VN.

Phải chăng cái mà chúng ta tự hào rằng mặc dù không còn vay tiền của IMF nữa nhưng VN vẫn có khả năng thực hiện được một cách độc lập mục tiêu giảm nghèo và tăng trưởng so với những niềm tin bị mất đi của công chúng và các nhà đầu tư quốc tế chính là cái giá phải trả của người chiến thắng? ■