

Quản lý nợ nước ngoài trên góc độ lý thuyết và thực tiễn

PGS.TS. NGUYỄN NGỌC HÙNG

Theo quan điểm của các tổ chức quốc tế nghiên cứu thống kê nợ nước ngoài cho rằng, nợ nước ngoài của một nước là tất cả các khoản nợ của nước đó với nước ngoài, bất kể người đi vay là chính phủ, các tổ chức của chính phủ hay các doanh nghiệp tư nhân; các chủ nợ có thể là các tổ chức quốc tế, chính phủ, các tổ chức thuộc chính phủ hoặc các doanh nghiệp tư nhân nước ngoài.

Ở nước ta, theo quy chế quản lý vay và trả nợ nước ngoài thì nợ nước ngoài là tất cả các khoản vay mượn của các pháp nhân VN đối với nước ngoài, không bao gồm nợ của các thể nhân.

Như vậy, sự khác nhau cơ bản về khái niệm nợ nước ngoài của VN và các tổ chức quốc tế nghiên cứu thống kê nợ nước ngoài, đó là: Khái niệm nợ nước ngoài của VN chỉ tính các pháp nhân không tính các thể nhân, trong khi đó nợ nước ngoài theo các tổ chức quốc tế về thống kê nợ bao gồm cả nợ của người cư trú, nghĩa là tính cả nợ của các thể nhân; về thời hạn nợ của VN chia thành nợ ngắn hạn, trung hạn và dài hạn, trong khi đó nợ nước ngoài theo quan điểm của các tổ chức quốc tế thống kê nợ chỉ có ngắn hạn và dài hạn. Tuy nhiên, sự khác biệt này không ảnh hưởng đến đánh giá nợ nước ngoài của VN, bởi lẽ hiện tại VN vẫn chưa cho phép thể nhân vay nợ nước ngoài. Song, về lâu dài, khái niệm nợ nước ngoài của VN cần phải được điều chỉnh lại cho phù hợp với thông lệ quốc tế vì VN đang trong tiến trình hội nhập quốc tế.

Quản lý nợ nước ngoài thường được xét trên hai khía cạnh: Khía cạnh thể chế và khía cạnh kỹ thuật. Về khía cạnh thể chế gồm ba phần gắn kết chặt chẽ với nhau: Khuôn khổ luật pháp hướng dẫn hoạt động vay và trả nợ, cơ cấu tổ chức quản lý

nợ nước ngoài và các chức năng mà các cơ quan quản lý cần đảm bảo nhằm quản lý nợ hiệu quả. Về khía cạnh kỹ thuật gồm hai phần chính: Chính sách quản lý quy mô và cơ cấu nợ; giám sát và duy trì thông tin nợ nước ngoài.

Thực trạng

VN cũng như các nước đang phát triển khác có tỉ lệ tiết kiệm trong nước thấp và nhu cầu đầu tư cao. Vì vậy, VN phải dựa vào nguồn vốn nước ngoài để bù đắp cho khoản chênh lệch giữa tích lũy và đầu tư nhằm thúc đẩy tăng trưởng và phát triển kinh tế. Xét riêng khoản vay từ bên ngoài, theo ông Klaus Rohland, Giám đốc Ngân hàng Thế giới tại VN, tính đến tháng 12.2004, tổng số nợ nước ngoài của VN là 15 tỉ USD (tức khoảng 225.000 tỉ VND), trong đó 3,5 tỉ USD là nợ của Ngân hàng Thế giới. Tính theo đầu người, mỗi người dân VN đang nợ nước ngoài khoảng 180 USD. Mức nợ này so với các nước chưa phải là cao. Mỗi người chỉ phải trả nợ khoảng 5 USD một năm, vì có đến 90% nợ là vốn vay ưu đãi. Theo Báo cáo tài chính phát triển toàn cầu năm 2005, VN được xếp vào nhóm nước thu nhập thấp, nợ ít. Tuy nhiên, theo Báo cáo tài chính phát triển toàn cầu năm 2001, tổng nợ của VN đã từng lên đến 23,21 tỉ USD và Ngân hàng Thế giới đã xếp VN vào một trong ba nước ở châu Á và một trong 42 nước trên thế giới, rơi vào nhóm nước nghèo, nợ nghiêm trọng. Theo báo cáo năm 2002, nợ năm 2000 của VN ở mức 12,7 tỉ USD, bằng 43% so với GDP và 89% so với kim ngạch xuất khẩu hàng hóa và dịch vụ.

Như vậy, chỉ trong vòng hai năm, VN đã giảm dư nợ xuống gần một nửa. Điều này là do những năm gần đây, VN đã có nhiều tiến bộ vượt bậc trong quá trình phát triển

kinh tế, sự bắt kịp và hội nhập vào nền kinh tế khu vực và thế giới, VN đã tăng dần tỉ lệ giải ngân vốn viện trợ cam kết. Gần đây nhất, hội nghị nhóm tư vấn các nhà tài trợ diễn ra trong hai ngày 1 và 2.12.2004 tại Hà Nội đã cam kết tài trợ cho VN một số vốn ODA kỷ lục 3,4 tỉ USD cho năm tài khóa 2005 (tăng 600 triệu USD so với năm 2003). Đây là điều đáng mừng vì cộng đồng tài chính quốc tế đã đánh giá cao những thành quả về kinh tế - xã hội mà VN đã đạt được trong những năm qua. Tuy nhiên, điều đó cũng đặt ra những thách thức đối với VN trước cộng đồng quốc tế về việc nâng cao hiệu quả nguồn vốn ODA, nâng cao khả năng trả nợ và nâng cao năng lực quản lý nợ.

Thực trạng vay, trả nợ và quản lý nợ nước ngoài của VN từ sau khi đất nước thống nhất đến nay có thể phân thành 03 giai đoạn:

+ Giai đoạn 1 : (1975 - 1988), nền kinh tế gần như hoàn toàn phụ thuộc vào nguồn vốn bên ngoài.

+ Giai đoạn 2 : (1988 - 1993), đây là giai đoạn khó khăn nhất khi các nước XHCN cắt hầu hết các khoản viện trợ và các nước TBCN đang cấm vận.

+ Giai đoạn 3 : (1993 đến nay), đây là giai đoạn VN bình thường hóa quan hệ với các định chế tài chính quốc tế, chủ động hội nhập với nền kinh tế khu vực và thế giới, mở ra nhiều triển vọng và phương hướng mới trong quan hệ hợp tác phát triển giữa VN và các định chế tài chính quốc tế cũng như hàng loạt các quốc gia phát triển khác.

Đánh giá

Đánh giá thực trạng quản lý nợ nước ngoài theo khía cạnh thể chế như sau:

- Thứ nhất, khung pháp lý đã có những tiến bộ vượt bậc về mặt thể chế. Tuy nhiên vẫn còn bỏ sót rất nhiều lĩnh vực chưa điều chỉnh hoặc có điều chỉnh nhưng chưa đồng bộ và thiếu biện pháp đảm bảo thực thi hiệu quả.

- Thứ hai, tổ chức quản lý và chức năng, nhiệm vụ: Cơ cấu tổ chức có những tiến bộ vững chắc nhưng sự phân chia nhiệm vụ, chức năng giữa

các cơ quan chính phủ vẫn chưa hợp lý, hiệu quả. Do vậy, vẫn chưa xây dựng được một cơ cấu tổ chức đảm bảo quản lý tập trung thống nhất việc vay mượn nợ nước ngoài.

Đánh giá thực trạng quản lý nợ nước ngoài về khía cạnh kỹ thuật có các vấn đề sau :

Một là, phân tích nhu cầu vay mượn dựa trên ba cân đối chính của nền kinh tế : (i) Cân đối giữa tiết kiệm – đầu tư : tiết kiệm trong thời gian qua đã cải thiện đáng kể nhưng chưa đáp ứng được nhu cầu vốn đầu tư cần thiết để đảm bảo tăng trưởng như mục tiêu đã định, nền kinh tế vẫn phải dựa vào nguồn lực từ bên ngoài để đảm bảo tăng trưởng; (ii) Cân đối trong cán cân thanh toán: tình hình cán cân thanh toán những năm gần đây rất khả quan. VN không còn phải gia tăng nợ quá hạn; không phải vay IMF để bù đắp thâm hụt cán cân thanh toán mà ngược lại còn tăng được dự trữ quốc tế lên mức kỷ lục 6 tỉ đô la Mỹ; (iii) Cân đối ngân sách nhà nước: mặc dù đã chấm dứt việc tài trợ thâm hụt bằng phát hành tiền nhưng hàng năm Chính phủ vẫn phải vay bên ngoài để bù đắp thâm hụt ngân sách, để trả lãi và vốn vay những năm trước.

Hai là, phân tích khả năng trả nợ dựa trên đánh giá mức độ nợ và khả năng thanh toán nợ. Theo nhiều nguồn số liệu và nhiều cách đánh giá khác nhau của WB và IMF đều cho thấy mức độ nợ hiện tại của VN tương đối thấp, áp lực trả nợ so với nguồn thu để trả nợ ngày càng được cải thiện. Tuy nhiên về lâu dài cần chú ý đến xu hướng nợ tăng trở lại và khả năng tiếp cận với các nguồn vốn ưu đãi ngày càng hẹp dần theo đà tăng thu nhập bình quân đầu người của VN.

Ba là, phân tích danh mục nợ : (i) Theo thời hạn, trên 90% nợ của VN là nợ dài hạn. Với cơ cấu này rủi ro khá thấp nhưng nền kinh tế sẽ kém linh hoạt do thiếu các hoạt động sôi động của thị trường tài chính hiện đại; (ii) Theo phía đi vay, tổng kê của WB, 100% nợ dài hạn của VN là nợ chính phủ hoặc chính phủ bảo lãnh, còn IMF lại cho rằng tính trên toàn bộ dư nợ có đến hơn 79% là nợ

chính phủ và chính phủ bảo lãnh. Đây cũng là tỉ lệ nợ khá an toàn, tuy nhiên, điều đáng lo ngại là trên thực tế, Ngân hàng Nhà nước chưa kiểm soát được nợ tư nhân cũng như nợ ngắn hạn. Điều này sẽ chứa đựng những rủi ro tiềm ẩn nếu không khắc phục hậu quả sẽ khó lường; (iii) Theo việc áp dụng các công cụ tài chính trong tái cấu trúc nợ, VN đã thành công trong việc áp dụng chính sách đối ngoại linh hoạt cũng như các công cụ tài chính trong việc xử lý nợ và đã giảm được một lượng dư nợ lớn, đưa VN từ quốc gia được xếp vào nhóm nợ nghiêm trọng năm 1999 trở thành quốc gia nợ ít năm 2000. Tuy nhiên, việc xử lý nợ vẫn chưa có được tính chủ động cần thiết; (iv) Theo cơ cấu tiền vay, USD và yên Nhật là hai đồng tiền chiếm tỉ trọng cao nhất trong dư nợ vay. Đây là hai đồng tiền thường xuyên biến động trên thị trường thế giới nhưng so với đồng VN lại lên giá. Do vậy, mỗi năm ngân sách nhà nước phải dành một khoản tiền lớn hơn để trả các khoản vốn gốc và lãi đến hạn. Tuy nhiên, theo đánh giá của IMF thì mức độ rủi ro do sự biến động tỉ giá hối đoái này có thể chịu đựng được; (v) Theo tình hình nợ quá hạn, dư nợ quá hạn ngày càng giảm, tuy nhiên vẫn còn chiếm trên dưới 10%, một mức nợ quá hạn khá cao so với tỉ lệ an toàn chung theo khuyến cáo của IMF.

Bốn là, phân tích nguồn tài trợ và các chính sách thu hút nguồn vốn từ bên ngoài : (i) Tài trợ bằng vay nợ, tính theo dư nợ, hiện tại có đến 90% chủ nợ của VN là chủ nợ chính thức trong đó chủ nợ đa phương tăng dần từ 0,43% năm 1993 đã lên đến 24,8% năm 2003. Với cơ cấu nguồn tài trợ như vậy, chi phí vay nợ của VN tương đối thấp và thời gian ân hạn dài; (ii) Tài trợ bằng tiết kiệm trong nước, tỉ lệ tiết kiệm trong nước còn khá thấp và đa phần được tích lũy dưới dạng tài sản phi sản xuất. Tiết kiệm trong nước mỗi năm chiếm 30% GDP, tài trợ khoảng 70% nhu cầu đầu tư; (iii) Luồng FDI tài trợ khoảng 8% nhu cầu đầu tư. Tuy nhiên, nguồn tài trợ này không ổn định do tính chậm thay đổi và thiếu

hấp dẫn của môi trường đầu tư VN.

Năm là, phân tích tình hình sử dụng vốn đầu tư, rất khó tách bạch đâu là hiệu quả của vốn đối ứng, đâu là hiệu quả của vốn vay và đâu là hiệu quả của vốn có nguồn từ FDI. Nhìn chung, VN sử dụng vốn còn kém hiệu quả do nhiều nguyên nhân và chủ yếu là do thiếu một cơ chế kiểm tra, giám sát và công khai hóa các chi tiết tài chính liên quan đến dự án.

Sáu là, đánh giá việc giám sát và duy trì thông tin nợ. Thực trạng này có thể tóm tắt qua nhận định : “Số liệu sẵn có thiếu chính xác, không kịp thời, thiếu toàn diện và thiết nhất quán về định nghĩa”.

Giải pháp

Để đảm bảo quản lý nợ nước ngoài hiệu quả trong thời gian tới, Nhà nước cần thực hiện các giải pháp mang tính chiến lược sau:

- Thực hiện quản lý nợ ngoài thống nhất và đổi mới cơ chế quản lý việc vay và trả nợ.

- Đảm bảo các nguyên tắc vay và trả nợ.

- Tăng cường thu hút vốn trong nước để tránh phụ thuộc vào vốn vay nước ngoài.

- Lựa chọn nguồn vốn phù hợp với nhu cầu tài trợ và tính chất của từng nguồn vốn.

- Lựa chọn danh mục vay nợ hợp lý.

- Đảm bảo hài hòa các mục đích vay nợ.

Tóm lại, vốn nước ngoài là một nhân tố cực kỳ quan trọng và cần thiết cho quá trình công nghiệp hóa ở bất kỳ một nước hay một nền kinh tế đang phát triển nào, đặc biệt trong điều kiện hiện nay khi mà xu hướng mở cửa hội nhập quốc tế đã trở thành phổ biến. Tuy nhiên, vay và trả nợ như thế nào để vừa khai thác nguồn vốn vay nước ngoài sao cho hiệu quả để biến việc vay mượn thành một đòn bẩy phát triển kinh tế, vừa không làm gia tăng những nguy cơ đối với an ninh tài chính và không phụ thuộc vào những can thiệp về kinh tế và chính trị từ nước ngoài là một vấn đề không phải dễ dàng giải quyết đối với VN hiện nay ■